

T.C.  
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

KURUMSAL YAPI ÇERÇEVESİNDE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KARAR ALMA  
MEKANİZMALARI

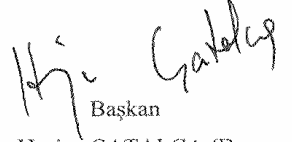
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı  
Prof. Dr. Huriye ÇATALCA

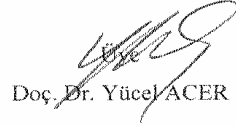
Hazırlayan  
Halil BİLECEN

Çanakkale–2007

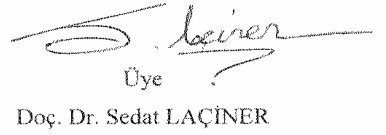
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,  
Halil BİLECEN'e ait "Kurumsal Yapı Çerçevesinde Avrupa Birliği'nde Karar Alma  
Mekanizmaları" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda  
YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

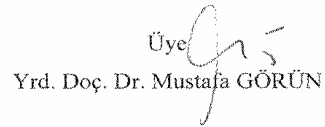
  
Başkan

Prof. Dr. Huriye ÇATALCA (Danışman)

  
Doç. Dr. Yücel ACER

  
Üye  
Doç. Dr. İbrahim KAYA

  
Üye  
Doç. Dr. Sedat LAÇİNER

  
Üye  
Yrd. Doç. Dr. Mustafa GÖRÜN

## ÖZET

Avrupa Birliği, oluşturduğu kendine özgü kurumsal yapı ile uluslararası ilişkiler disiplinine yeni bir entegrasyon boyutu kazandırmıştır. Hükümetlerarası işbirliğinin çok ötesinde geliştirilen bu entegrasyon modeli, çok uluslu bütünleşme sürecinde üye ülkelerin bazı egemen yetkilerini Birlik kurumlarına devretmesi esasına dayanır.

Kurumsal yapının sağlamliğı ve Birliğin işleyişi şüphesiz hukuki norm oluşturma yetkisini elinde bulunduran kurumların karar alma mekanizmalarını en iyi şekilde işletmelerine bağlıdır. Karar alma sürecinin aktörleri konumundaki kurumlar, sahip oldukları ulusüstü yetkilerini hem Birliğin en iyi şekilde idame ettirilmesi hem de farklı ulusal çıkarlar arasında denge kurarak çatışmaların en aza indirilmesi yönünde kullanmak zorundadır. Bu bağlamda ortak çıkarı temsil eden Komisyon, üye devletlerin çıkarlarını temsil eden Konsey ve Birlik vatandaşlarını temsil eden Parlamento, karar alma sürecinde bu dinamikleri göz önünde bulundurmak durumunda olan en önemli kurumlardır.

Birlik bünyesinde uygulanan ortak politikalar ve ikincil mevzuat çerçevesinde oluşturulan Topluluk tasarrufları, genel olarak bütünleşmenin derinleşerek ilerlemesi için vatandaşların Birlik ile kaynaştırılması amacını yansıtmalıdır. Karar alma mekanizmasında çarkların iyi işlemesi, kararları alma ve uygulama sürecinde kullanılacak yöntemlerin, bütünleşme değerleriyle örtüşmesine bağlıdır.

Çalışmanın amacı, Avrupa Birliği'nin, mevcut kurumsal yapısı ve karar alma mekanizması ile işlemesinin güçlüğünü ortaya koymak ve bu bağlamda karar alma sürecinde ortaya çıkan temel sorunları ifade ederek, bu sorunlara çözüm önerileri sunmaktır.

## ABSTRACT

European Union has created a new integration dimension to the relations among states through its special institutional structure that it formed. This integration model developed beyond inter-governmental co-operation is based on the principle through which member countries transfer some of their sovereign authorities to Union institutions.

The strength of institutional structure and functioning of the Union certainly depend on the functioning of decision-making mechanisms that have the authority to establish legal norms. Institutions that have the responsibility of supranational decision-making process have to use their power in a way that will provide the continuity of Union with the best possible way and that will minimize possible conflicts by providing a balance among various national interests. In this context, the Commission that represents the common interests, the Council that represents the interests of member States and the Parliament that represents the interests of citizens are all significant institutions with the duty to consider above-mentioned issues in decision-making process.

The common policies applied within the Union and the Community acts established through secondary legislation should reflect the aim of merging the citizens with the Union in order to accomplish progress in the unity. It is seen that better functioning of the units in decision-making mechanism depends on the harmonization of methods used in decision-making and implementation process with the values of integration.

The aim of this study is to put forth the difficulty of the European Union's functioning, with the existing institutional structure and decision-making mechanisms as well as to present and suggest solutions to the problems encountered in decision-making process.

## İÇİNDEKİLER

|                                |      |
|--------------------------------|------|
| ÖZET.....                      | i    |
| ABSTRACT.....                  | ii   |
| İÇİNDEKİLER.....               | iii  |
| KISALTMALAR.....               | vii  |
| TABLO VE ŞEKİLLER CETVELİ..... | viii |
| ÖNSÖZ.....                     | ix   |
| GİRİŞ.....                     | 1    |

## BİRİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURUMSAL YAPISI

|   |          |
|---|----------|
| <b>1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURUMLARI.....</b>         | <b>9</b> |
| 1.1. AVRUPA PARLAMENTOSU.....                       | 9        |
| 1.1.1. PARLAMENTO'NUN SEÇİM SİSTEMİ.....            | 11       |
| 1.1.2. PARLAMENTO'NUN OLUŞUMU VE ÇALIŞMA ŞEKLİ..... | 12       |
| 1.1.3. PARLAMENTO'NUN YETKİLERİ.....                | 17       |
| 1.1.3.1 YASAMA YETKİSİ.....                         | 18       |
| 1.1.3.2. BÜTÇE YETKİSİ.....                         | 21       |
| 1.1.3.3. KONTROL YETKİSİ.....                       | 22       |
| 1.2. KONSEY.....                                    | 25       |
| 1.2.1. KONSEY'İN OLUŞUMU VE İŞLEYİŞİ.....           | 26       |
| 1.2.2. KONSEY'İN GÖREV VE YETKİLERİ.....            | 28       |
| 1.2.3. KONSEY'DEKİ OYLAMA YÖNTEMLERİ.....           | 29       |
| 1.2.3.1. BASİT ÇOĞUNLUKLA KARARLARIN ALINMASI.....  | 30       |
| 1.2.3.2. NİTELİKLİ ÇOĞUNLUKLA KARARLARIN ALINMASI   | 31       |
| 1.2.3.3. OYBİRLİĞİYLE KARARLARIN ALINMASI.....      | 35       |
| 1.2.4. AVRUPA KONSEYİ.....                          | 37       |

|  |           |
|--|-----------|
| 1.3. KOMİSYON.....   | 38        |
| 1.3.1. KOMİSYON'UN OLUŞUMU VE ÇALIŞMA DÜZENİ.....                    | 39        |
| 1.3.2. KOMİSYON'UN YETKİLERİ.....                                    | 43        |
| 1.3.2.1. YASA TEKLİFİ HAZIRLAMA YETKİSİ.....                         | 43        |
| 1.3.2.2. ANTLAŞMA HÜKÜMLERİNİN UYGULANMASINI<br>SAĞLAMA YETKİSİ..... | 44        |
| 1.3.2.3. YÜRÜTME YETKİSİ.....  | 45        |
| 1.3.2.4. GÖRÜŞ VE TAVSİYE BELİRTME YETKİSİ.....                      | 46        |
| DEĞERLENDİRME.....   | 46        |
| 1.4. ADALET DİVANI VE İLK DERECE MAHKEMESİ.....                      | 47        |
| 1.4.1. ADALET DİVANI'NIN OLUŞUMU VE İŞLEYİŞİ.....                    | 47        |
| 1.4.2. ADALET DİVANI'NIN YETKİLERİ.....                              | 48        |
| 1.4.3. İLK DERECE MAHKEMESİ.....                                     | 50        |
| 1.5. SAYIŞTAY.....   | 51        |
| <b>2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ORGANLARI.....</b>                          | <b>53</b> |
| 2.1. EKONOMİK VE SOSYAL KOMİTE.....                                  | 53        |
| 2.2. BÖLGELER KOMİTESİ.....  | 55        |
| 2.3. AVRUPA YATIRIM BANKASI.....                                     | 57        |
| 2.4. AVRUPA MERKEZ BANKASI.....                                      | 58        |
| 2.5. OMBUDSMAN.....  | 60        |
| DEĞERLENDİRME.....   | 62        |

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KARAR ALMA MEKANİZMALARI

|                                  |           |
|----------------------------------|-----------|
| <b>1. İKİNCİL MEVZUAT.....</b>   | <b>67</b> |
| 1.1. TÜZÜKLER.....               | 68        |
| 1.2. DİREKTİFLER.....            | 69        |
| 1.3. KARARLAR.....               | 71        |
| 1.4. TAVSİYELER VE GÖRÜŞLER..... | 72        |

|   |           |
|---|-----------|
| 1.5. DİĞER TOPLULUK TASARRUFLARI.....                         | 72        |
| 1.5.1. İLKE KARARI.....                                       | 72        |
| 1.5.2. BİLDİRİLER.....  | 73        |
| 1.5.3. EYLEM PROGRAMI.....                                    | 73        |
| <b>2. KARAR ALMA PROSEDÜRLERİ.....</b>                        | <b>74</b> |
| 2.1. DANIŞMA PROSEDÜRÜ.....                                   | 76        |
| 2.2. İŞBİRLİĞİ PROSEDÜRÜ.....                                 | 78        |
| 2.3. ORTAK KARAR PROSEDÜRÜ.....                               | 81        |
| 2.4. ONAY PROSEDÜRÜ.....                                      | 86        |
| 2.5. BASİTLEŞTİRİLMİŞ PROSEDÜR.....                           | 87        |
| 2.6. UYGULAMA TEDBİRLERİ PROSEDÜRÜ.....                       | 88        |
| 2.6.1. DANIŞMA KOMİTESİ PROSEDÜRÜ.....                        | 88        |
| 2.6.2. YÖNETİM KOMİTESİ PROSEDÜRÜ.....                        | 89        |
| 2.6.3. MEVZUAT KOMİTESİ PROSEDÜRÜ.....                        | 89        |
| <b>3. İKİNCİ VE ÜÇÜNCÜ SÜTUN ÇERÇEVESİNDE KARAR ALMA.....</b> | <b>90</b> |
| 3.1. İKİNCİ SÜTUN ÇERÇEVESİNDE KARAR ALMA.....                | 92        |
| 3.2. ÜÇÜNCÜ SÜTUN ÇERÇEVESİNDE KARAR ALMA.....                | 96        |
| DEĞERLENDİRME.....  | 97        |

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### KARAR ALMA MEKANİZMALARINA ETKİ EDEN UNSURLAR, SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

|  |            |
|--|------------|
| <b>1. KARAR ALMA SÜRECİNE HAKİM OLAN İLKELER.....</b>                | <b>100</b> |
| 1.1. ULUSÜSTÜLÜK (SUPRANATIONALITY).....                             | 101        |
| 1.2. YETKİ İKAMESİ (SUBSİDİARİTE).....                               | 103        |
| 1.2.1. SUBSİDİARİTE İLKESİNİN TANIMI.....                            | 104        |
| 1.2.2. SUBSİDİARİTE İLKESİNİN AVRUPA BİRLİĞİ'NDE<br>UYGULANMASI..... | 105        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>2. KARARLARIN UYGULANMASI: ORTAK POLİTİKALAR.....</b> | <b>111</b> |
| 2.1. EKONOMİK VE PARASAL BİRLİK.....                     | 112        |
| 2.2. TARIM.....  | 114        |
| 2.3. ÇEVRE.....  | 115        |
| 2.4. TİCARET VE GÜMRÜK BİRLİĞİ .....                     | 116        |
| 2.5. SOSYAL POLİTİKA.....                                | 117        |
| 2.6. ORTAK DIŞİŞLERİ VE GÜVENLİK.....                    | 118        |
| 2.7. ADALET VE İÇİŞLERİ.....                             | 119        |
| 2.8. BÖLGESEL POLİTİKA.....                              | 120        |
| 2.9. EĞİTİM.....   | 121        |
| 2.10. ENERJİ.....  | 121        |
| 2.11. REKABET.....                                       | 122        |
| 2.12. SANAYİ POLİTİKASI VE KOBİ'LER.....                 | 123        |
| 2.13. BİLGİ TOPLUMU, BİLİM VE ARAŞTIRMA.....             | 123        |
| 2.14. BALIKÇILIK.....                                    | 125        |
| 2.15. TAŞIMACILIK.....                                   | 125        |
| 2.16. TÜKETİCİ POLİTİKASI.....                           | 126        |
| 2.17. VERGİLENDİRME.....                                 | 126        |
| <b>3. KARAR ALMA SÜRECİNDE ORTAYA ÇIKAN TEMEL</b>        |            |
| <b>SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....</b>                  | <b>127</b> |
| 3.1. PARLAMENTO VE DEMOKRATİK MEŞRUIYET.....             | 128        |
| 3.2. TEKNOKRASİ VE DEMOKRASİ ARASINDA KOMİSYON.....      | 132        |
| 3.3. KONSEY-COREPER- DÖNEM BAŞKANI: YETKİLİ KİM?.....    | 134        |
| 3.4. OYLAMA SİSTEMİNDE ETKİNLİK NASIL SAĞLANIR?.....     | 139        |
| 3.5. MERKEZİLEŞME-YERELLEŞME İKİLEMİ.....                | 143        |
| 3.6. GELECEK: NE KADAR BÜTÜNLEŞME?.....                  | 145        |
| <b>SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....</b>                      | <b>149</b> |
| <b>KAYNAKÇA.....</b>                                     | <b>154</b> |
| <b>EKLER.....</b>  | <b>169</b> |



**KISALTMALAR**

|                |  |
|----------------|--|
| <b>AAET</b>    | : Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu                                   |
| <b>AB</b>      | : Avrupa Birliği   |
| <b>ABA</b>     | : Avrupa Birliği Antlaşması  |
| <b>AET</b>     | : Avrupa Ekonomik Topluluğu  |
| <b>AKÇT</b>    | : Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu                                  |
| <b>AMB</b>     | : Avrupa Merkez Bankası  |
| <b>AP</b>      | : Avrupa Parlamentosu  |
| <b>ATA</b>     | : Avrupa Topluluğu Antlaşması                                      |
| <b>ATS</b>     | : Avrupa Tek Senedi  |
| <b>AYB</b>     | : Avrupa Yatırım Bankası   |
| <b>Coreper</b> | : Comite des Representants Permanents (Daimi Temsilciler Komitesi) |
| <b>ESK</b>     | : Ekonomik ve Sosyal Komite  |
| <b>İDM</b>     | : İlk Derece Mahkemesi   |
| <b>ODGP</b>    | : Ortak Dış ve Güvenlik Politikası                                 |
| <b>s.</b>      | : Sayfa  |
| <b>vd</b>      | : Ve Diğerler  |

## TABLO VE ŞEKİLLER CETVELİ

|  |     |
|--|-----|
| <b>Tablo I:</b> Nice Antlaşması'nda Öngörülen Değişikliklere Göre 2004–2009 Döneminde Üye Ülkelerin Sahip Oldukları Parlamenter Sayısı .....         | 14  |
| <b>Tablo II:</b> AB Bakanlar Konseyi ve Üye Ülkelerin Sahip Oldukları Oy Ağırlıkları.....  | 34  |
| <b>Tablo III:</b> Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi'ndeki Üye Sayıları.....  | 54  |
| <b>Tablo IV:</b> Ülkelere ve Yıllara Göre AP Seçimlerine Katılım Oranı .....   | 169 |
| <b>Tablo V:</b> 2004–2009 Döneminde AP' de Ülkelerin Sahip Oldukları Parlamenterlerin Siyasi Gruplara Göre Dağılımı.....                             | 170 |
| <b>Tablo VI:</b> Nitelikli Çoğunluk Yöntemi Çerçevesinde Konsey'deki Oy Katsayılarının Değişimi ve Yeni Oy Katsayılarıyla Nüfus Arasındaki Oran..... | 171 |
| <b>Tablo VII:</b> Avrupa Birliği Konsey (Zirve) Toplantı Yerleri ve Tarihleri.....   | 172 |
| <b>Tablo VIII:</b> AB'nin Kurucu Antlaşmaları ve Değişiklik Tarihleri.....   | 174 |
| <b>Şekil I:</b> Avrupa Topluluğu'nda Ortak-Karar Prosedürü.....  | 82  |
| <b>Şekil II:</b> Avrupa Birliği'nin Yapısı ve Sütunları.....   | 91  |

## ÖNSÖZ

Avrupa, yaşanan iki büyük dünya savaşı sonrasında yıkılan kıtayı tekrar yaşanabilir bir yere dönüştürmek için bütünleşme yolunu seçmiştir. Farklı devletleri aynı çatı altında toplamayı başarmak şüphesiz oluşturulan entegrasyon modelinin bir cazibe merkezine dönüştürülmesi ile mümkün olabilirdi. Avrupa Birliği de bu kaygıyla kurulmuş ve zamanla genişleyen ve derinleşen bir bütünleşme modeli olmuştur.

Üye devletlerin bazı yetkilerini Birlik kurumlarına devrettiği *sui generis* özellik taşıyan bu entegrasyon sisteminin başarıya ulaşması, hukuki tasarruf oluşturma yetkisini elinde bulunduran kurumların genel yapısı ve sistemin işleyişi çerçevesinde karar alma mekanizmalarının niteliği ile doğrudan bağlantılıdır.

Çalışmada öncelikle Birliğin kurumsal yapısı üzerinde durulmaktadır. Daha sonra kurumsal yapı çerçevesinde karar alma mekanizmaları ve son olarak da karar alma sürecine etki eden unsurlar incelenmektedir. Bu bağlamda çalışmada, Birliğin mevcut kurumsal yapısı ile işleminin güçlüğü, karar sürecinde ortaya çıkan sorunlarla ortaya konacaktır ve sonuç olarak bu sorunlara yönelik çözüm önerileri sunulacaktır.

Bu çalışmanın oluşması sürecinde bana her zaman destek olan değerli hocam Prof. Dr. Huriye ÇATALCA'ya; çalışmam boyunca ve tüm akademik faaliyetlerimde yanımda olan ve bana destek veren saygıdeğer ve sevgili hocalarım Doç. Dr. Yücel ACER'e, Doç. Dr. Sedat LAÇİNER'e, Doç. Dr. İbrahim KAYA'ya ve Doç. Dr. Hamit PALABIYIK'a; fikirleriyle desteklerini benden esirgemeyen değerli hocalarım Doç. Dr. Ercüment TEZCAN'a ve Doç. Dr. Mehmet ÖZCAN'a; çalışmanın oluşma aşamasının tüm zorluklarını benimle paylaşan aileme ve dostlarıma sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

## GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı'nın tüm dünyayı sarsan yıkıcı etkisi, birçok uluslararası örgütün doğmasına yol açmıştır. Bu yıkımı en ağır yaşayan Avrupa ülkelerinin kendilerine çizdiği yol, benzeri görülmemiş bir entegrasyon modelini doğurmuştur: Avrupa Birliği.

Farklı Avrupa devletlerini, benimsenen demokrasi, piyasa ekonomisi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi değerler etrafında bir araya getiren Avrupa Birliği, oluşturduğu entegrasyon modelini sağlam bir kurumsal yapıyla geliştirmeyi hedeflemiştir. Çok uluslu bütünleşme modelini, üyelerinin bazı egemenlik yetkilerini Birlik kurumlarına devretmeleriyle şekillenen ulusüstü bir bütünleşme yaklaşımı ile pekiştiren Avrupa Birliği, elde ettiği başarı sonrasında bütün Avrupa için bir model olmuş ve üye sayısını arttırmıştır.

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra Doğu Avrupa ülkelerini de içine alacak şekilde genişleme hedefi ve Maastricht Antlaşması ile politik bir birliğe doğru ilerleme amacı bağlamında ortaya çıkan asıl sorun, Birliğin bundan sonra nasıl işleyeceği olmuştur. Bu noktada karşımıza kurumsal yapı ve karar alma mekanizmaları çıkmaktadır.

Çalışmanın amacı da, Birliğin mevcut kurumsal yapısı ve karar alma mekanizması ile işleminin güçlüğünü ortaya koymaktır. Bu bağlamda karar alma mekanizmalarında ortaya çıkan temel sorunlar verilerek, bu sorunlara amaçsal-gelişmeci yaklaşım metoduyla çözüm önerileri sunulmaktadır.

Birliğin kurumsal yapısı ile ilgili reform talepleri, genişleme politikası ve Avrupa Birliği Antlaşması sonrasında getirilen üç sütunlu yapı ile ortaya çıkmıştır. Birlik, Topluluklardan oluşan birinci sütun, ortak dış ve güvenlik politikasından oluşan ikinci sütun ve adalet ve içişleri alanından oluşan üçüncü sütun ile yeni bir

yapılanmaya gitmiştir. Entegrasyonun yeni bir boyut kazandığı bu yapılanmada, ikinci ve üçüncü sütunlarda daha çok “hükümetlerarası” işbirliği, ekonomik birlik hedefini yansıtan birinci sütunda ise “ulusüstü” bir oluşum söz konusudur.

Üye ülkelerin, Birliğin, dış politikayı da kapsayacak şekilde siyasi bir bütünleşmeye doğru ilerlemesi ile, ulusal çıkarlarını daha sesli dile getirdikleri görülmüştür. Bu kaygı, üyelerin hassas oldukları dış politika ve içişleri alanlarında uygulanan “oybirliği” ilkesinden de anlaşılabilir. Bu noktada, hangi alanlarda “hükümetlerarası” işbirliği yapılacağı, hangi alanlarda “ulusüstü” kurumlara yetki verileceği sorunu doğmaktadır.

Bu çerçevede belirtmek gerekir ki Birliğin kurucu üyeleri, entegrasyonun sağlam temellere dayandırılması için Birlik kurumlarına fazlaca yetki vermişler ve böylece üye devletlerin bazı egemenlik yetkilerini üstlenen kurumlar, ulusüstü bir oluşumun güvencesi olmuşlardır. Şüphesiz bu güvenin devamı, Birlik politikalarını uygulayan kurumların, karar oluşturma sürecinde, Birlik değerleriyle üye devletlerin çıkarları arasında kuracakları dengeye bağlıdır. Zira zamanla üye ülkelerin, Birlik kurumlarına fazla yetki verildiği ve Birliğin çok fazla “merkezileştiği” ve vatandaşlardan uzaklaştığı yönündeki kaygılarını dile getirmeye başladıkları görülmektedir.

Yukarıda ifade edilen kaygılardan ötürü, entegrasyon safhasının ne düzeyde olacağı noktasında üye ülkeler, hassas oldukları alanlarda kurumlara fazla yetki vermeye yanaşmamakta ve bu bağlamda AB içinde yerelleşme talepleri dile getirilmektedir. Bu soruna çözüm bulmak amacıyla uygulamaya konulan subsidiarite ilkesi, Birlik bünyesinde alınan kararların vatandaşların lehine olması yani onlara en yakın düzlemde alınması esasına dayanmaktadır.

Subsidiarite ilkesi ile, Birliğin merkezi gücünün zayıflayacağını ve bunun sonucunda bazı bölünmelere maruz kalınacağını ileri sürenler de az değildir. Şüphesiz bu kavramsal çatışma, karar sürecinde aksamalara neden olmaktadır.

Çalışmada, kısaca değinilen bu merkezileşme-yerelleşme ikilemi üzerinde de durulmakta ve değerlendirmeler sunulmaktadır.

Karar alma sürecinin en önemli kurumları Konsey, Komisyon ve Parlamento'dur. Halkın temsilcisi konumundaki Parlamento'nun yasama yetkileri özellikle ortak-karar prosedürü alanında arttırılmış ve Konsey'le eşit duruma getirilmiştir. Ancak dış politika ve içişleri alanlarında Parlamento'nun kararlara etkisinin olmadığını belirtmek gerekir.

Komisyon, daha çok çıkarılan yasaların uygulayıcısı konumundadır. Yapısı gereği vatandaşlardan kopuk ve teknokratik bir görüntü arz eden Komisyon'un demokratikleşmesi, yanı sıra niteliği ve üye sayısı hakkında tartışmalar yaşanmaktadır.

Konsey, karar alma sürecinin en önemli kurumudur. Ancak Konsey'in sürekli çalışan bir kurum olmaması nedeniyle, Birlik politikalarında aksamalar yaşanmaktadır. Nitelikli çoğunluk yöntemiyle karar alınan alanlar arttırılmış olsa da, hala yetersizdir. Özellikle ikinci ve üçüncü sütunlarda oybirliğinin devam etmesi de bir eksikliktir. Birliğin mevcut üye sayısı, Dönem Başkanlığı'nın tartışılmasına neden olmaktadır. Altı ayda bir değişen Başkanlık için yıllarca beklemek gerekmektedir.

Sahip oldukları yetkilerle Avrupa Birliği'nin ulusüstü niteliğinin temelini oluşturan ve karar alma sürecinde temel rol oynayan bu kurumlar, aynı zamanda en çok tartışılan kurumlardır. Karar almada etkili olan kurumlar bağlamında karşılaşılan ve kısaca değinilen yukarıdaki sorunlara yönelik getirilecek öneriler de çalışmanın amacı bağlamında önem kazanmaktadır.

Karar alma sürecinde, mevzuat çıkarılan alana ve bu alanda yetkili kılınan kuruma göre değişen iç içe geçmiş bir yapı söz konusudur. Bu sarmal yapı nedeniyle

kurumsal alanda reform gerekliliği sürekli vurgulanmaktadır. Maastricht Antlaşması'nda, kurumsal reform için bir Hükümetlerarası Konferans öngörölmüş ancak bir gelişme sağlanamayınca Amsterdam Antlaşması'na ekli bir protokol getirilmiştir. "Avrupa Birliği'nin Genişlemesi Perspektifinde Kurumlar Üzerine Protokol" başlığını taşıyan bu protokol ile, üyeler arasında çıkarların gel-gitine sahne olmasından başka bir mesafe alınamamıştır.

Kurumsal reform yönünde atılan bir diğer adım da Nice Antlaşması'dır. Antlaşma özellikle Amsterdam Antlaşması'nın başarısız olduğu kurumsal reform üzerine yoğunlaşmıştır. Ancak on beş üye ülke için öngörölen reform sonrasında genişleme politikasının devam etmesi ile, aday ülkeleri de kapsayacak şekilde Nice Antlaşması'na ekli "Genişleme Üzerine Protokol" düzenlenmiştir.

Tüm bu reform çabaları, özellikle son genişleme sonrasında Birliğin mevcut sistemiyle işleminin güçlüğüne işaretler. Üye ülkelerin ulusal çıkarları doğrultusunda yaşanan pazarlıklar sonrasında hala kapsamlı bir kurumsal reforma ihtiyaç duyulduğu yadsınamaz. Çalışmaya konu olan kurumsal yapı ve karar mekanizmalarının önemi de bu noktada ortaya çıkmaktadır.

Özetle, Birliğin gelişmesi ve genişlemesi, etkin işleyişi yönündeki sorunları derinleştirmektedir. Bu noktadan hareketle Birlik politikalarının nasıl uygulanacağı sorusunun cevabı, Birlik bünyesinde çıkarılan hukuki normların, karar alma mekanizmalarında yoğrulacağı yöntemde aranmalıdır. Çalışmada Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı ve bu yapının işleyişi çerçevesinde karar alma mekanizmalarının nitelikleri irdelenmekte ve sonuç olarak ortaya çıkan sorunlar çerçevesinde Birliğin evrimi hakkında analizlere yer verilmektedir.

Çalışmada uygulanan yöntem şüphesiz, analizler ve öneriler için itici güç olmuştur. Bu çerçevede öncelikle descriptive (tanımlayıcı) yöntemle mevcut durumun analizi ve değerlendirmesi yapılmaktadır. Bu da Avrupa Birliği'nin

kurumsal yapılanması ve karar alma mekanizmaları hakkında sağlıklı değerlendirme yapmak için gerekli argümanları ortaya koymaktadır. Daha sonra yapılan analizler ışığında konuya yönelik yeni yaklaşımlar ve mevcut sorunlara çözüm önerileri sunulmaktadır.

Veri toplama tekniği olarak; konu ile ilgili literatür taraması yapılmaktadır. Bu kapsamda Avrupa Birliği mevzuatı incelenmekte, yerli ve yabancı kaynaklar incelenmektedir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı ele alınmaktadır. Bu çerçevede Birlik kurumlarından Parlamento, Konsey, Komisyon, Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi ve Sayıştay incelenmektedir. Ayrıca Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası ve Ombudsman gibi danışma niteliğindeki organlar ele alınmaya çalışılmaktadır.

İkinci bölümde; karar alma mekanizmaları bağlamında ikincil mevzuatı oluşturan tüzük, direktif, yönerge gibi hukuki normlar ele alınmakta ve karar almada uygulanan, ortak-karar, onay, işbirliği ve danışma usulleri açıklanmaktadır. Böylece hangi alanlarda Birlik kurumlarına yetkiler verildiği ve entegrasyonun hangi alanlarda daha etkin olduğu ve hangi alanların karar alma sürecini aksattığı daha net ortaya çıkmaktadır. Son olarak Maastricht Antlaşması ile getirilen Birliğin üç sütunlu yapısının ikinci ve üçüncü sütunlarını oluşturan Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ve Adalet ve İçişleri alanlarında uygulanan karar alma yöntemleri incelenmektedir.

Üçüncü bölümde; karar alma mekanizmalarına etki eden unsurlar ve karar alma sürecinde ortaya çıkan temel sorunlar incelenmekte ve bu sorunlara yönelik çözüm önerilerine yer verilmektedir. Bu kapsamda öncelikle karar alma sürecine hâkim olan ilkelerden; üye devletlerin bazı egemen yetkilerini Birlik kurumlarına devretmeleri anlamına gelen *ulusüstülük* kavramı ve Birlik bünyesinde alınan



kararların halka en yakın düzlemde alınması amacını taşıyan *subsidiarite* ilkesi karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Daha sonra, Birlik tasarruflarının uygulama sahasına aktarıldığı ortak politikalar açıklanmaktadır. Son kısımda ise, çalışmanın amacına uygun olarak, karar alma mekanizmalarında ortaya çıkan temel sorunlara değinilerek, bunların çözümüne yönelik analizlere yer verilmektedir.

Sonuç kısmında, yapılan analizler ışığında Birliğin mevcut kurumsal yapısı ve bu yapının evrimi hakkında değerlendirmelere yer verilmektedir. Kurumsal reformun gerekliliği bağlamında Birlik kurumları ve bu kurumların uyguladığı karar alma mekanizmalarının, çalışmaya konu olmasındaki önemi anlatılmaktadır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURUMSAL YAPISI

Uluslararası örgütlenme disiplini açısından değerlendirildiğinde Avrupa Birliği (AB) nin bütünleşme amaçlı bölgesel bir örgüt olduğu söylenebilir (Tezcan 2003: 66). Bütünleşme süreci; Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT), Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile gerçekleşmiştir. Bu üç Topluluk, 8 Nisan 1965 tarihli “Yürütmelerin Birleştirilmesi Antlaşması” ile kurumsal yapı itibariyle birleştirilmiştir. Roma Antlaşması bir diğer adıyla Avrupa Topluluğu Antlaşması (ATA); Avrupa Tek Senedi (ATS), Maastricht Antlaşması<sup>1</sup>, Amsterdam Antlaşması ve Nice Antlaşması ile bir dizi revizyon geçirmiş ve bugünkü kurumsal çerçevesine ulaşmıştır.

AT Antlaşması'nın getirdiği düzenleme ile Topluluğun yükümlülükleri aşağıdaki kurumlar tarafından yerine getirilmektedir:

- Avrupa Parlamentosu,
- Konsey,
- Komisyon,
- Adalet Divanı,
- Sayıştay.

Bu kurumlara istişari görevler icra eden Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi yardımcı olmaktadır. Bunların yanı sıra Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Merkez Bankası ve Ombudsman ile kurumsal yapı tamamlanmaktadır.

---

<sup>1</sup> Avrupa Birliği adı ilk kez Maastricht Antlaşması'nda ortaya çıkmıştır. Bu antlaşma “Avrupa Birliği Antlaşması (ABA)” olarak anılmaktadır.

Avrupa Birliği'nin kurum ve organları<sup>2</sup> incelendiğinde, tümünün kendisine verilen yetkiler çerçevesinde karar alma yetkisine sahip olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır (Tezcan 2005: 7). Kurumlar, üye ülkelerin ulusal organları yerine geçip, karar alma yetkisine sahip değillerdir. Üye ülkeler kararlar alınırken Topluluk kurum ve organlarını etkileyebilmektedir ki bu da üye ülkelerin ulusal çıkarlarını gözetmelerine imkân tanımaktadır.

ABA sonrasında getirilen üç sütunlu yapı ile kurumların karar alma yetkileri, Topluluk sütunu ve II. ve III. sütun arasındaki ilişki bağlamında incelendiğinde AB'nin hiçbir uluslararası örgütte görülmeyen *sui generis* bir yapı taşıdığı söylenebilir (Bozkurt vd 2004: 67).

Konsey, AB'nin en temel karar alma organıdır. Önceleri Bakanlar Konseyi olarak anılırken günümüzde daha kısa adıyla “Konsey” olarak anılmaktadır. Ülkelerin bakan düzeyinde temsilcilerinden oluşmaktadır. Son yıllarda yapılan düzenlemelerle yetkilerini büyük oranda, Avrupa Parlamentosu'yla paylaşmaktadır. Yasama organı olarak anılsa da yürütmeye ilişkin yetkileri de vardır. Komisyon istisnai olarak yargı yetkilerine sahip olsa da (Bozkurt vd 2004: 66), birliğin yürütme organıdır. Avrupa Parlamentosu ise son yıllarda yetkileri artan kurum olarak göze çarpmaktadır. Denetim ve ortak karar prosedürü gereği, ortak yasama yetkilerine sahip bir danışma organıdır (Tekinalp ve Tekinalp 2000: 195). Bu üç kurum Birliğin temel karar alma ayakları olarak, Birlik politikalarını ve Birliğin hukuki normlarını üretir (European Commission 2003: 3).

Adalet Divanı, Topluluk hukukunun güvencesi olarak göze çarparken, Sayıştay, ABA'dan sonra Topluluğun mali denetim organı olmuştur. Yukarıda belirtildiği gibi danışma organı niteliğindeki Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi'nin yanı sıra, Topluluğun ekonomik yapısı üzerinde etkili olan

<sup>2</sup> ATA'nın metinlerinin İngilizce çevirilerinde Avrupa Parlamentosu, Konsey, Komisyon, Adalet Divanı ve Sayıştay için “kurum” denmekte, diğer bazı dillerde de “organ” olarak ifade edilmektedir. Bkz: (Tekinalp ve Tekinalp 2000: 195). Bu çalışmada da bunlar için “kurum” kelimesi kullanılacaktır.

Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası kurumsal yapıyı tamamlayan diğer aktörlerdir. Ayrıca Ombudsman da Birlik vatandaşları ile Topluluk kurumları arasında arabulucu rol oynayan istişari nitelikli bir organdır.

İleride detaylı olarak ele alınacak olan kurumların yetkileri ve aralarındaki ilişkiler incelendiğinde, Topluluğun klasik güçler ayrılığı prensibinden farklı bir yapıda olduğu görülecektir. Kurumlar arasında sıkı bir ilişkiler ağı olup, yasama, yürütme ve yargı erkleri belli oranda kurumlar arasında paylaştırılmış ve bazı erkler birden fazla kurumun yetki alanına girmiştir.

Bu bölümde yukarıda kısaca değinilen kurum ve organlara, karar alma mekanizmaları bağlamında detaylı bir şekilde yer verilecektir.

## **1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURUMLARI**

AT Antlaşması'nın 7. maddesinde Topluluğa verilen görevlerin Avrupa Parlamentosu, Konsey, Komisyon, Adalet Divanı ve Sayıştay kurumlarınca, kendilerine verilen yetkiler çerçevesinde sınırlı olarak yerine getirileceği belirtilmiştir<sup>3</sup>.

### **1.1. AVRUPA PARLAMENTOSU**

Avrupa Birliği'nin kurumları arasında en dinamik olan ve günümüze kadar en fazla değişim ve gelişim gösteren kurum Avrupa Parlamentosu (AP)'dur. Bunda hiç şüphesiz Parlamento'nun halkın temsil edildiği bir kurum olmasının ve bu bağlamda

---

<sup>3</sup> Çalışma içinde verilen AT Antlaşması'nın metinleriyle ilgili çevirilerde şu kaynaklardan yararlanılacaktır: Bozkurt vd (2005) ve Reçber (2005).

AB'nin sürekli genişleyen yapısıyla paralel olarak üye sayısının artmasının rolü büyüktür.

Avrupa Parlamentosu'nun kökeni AKÇT Antlaşması'na göre 6 ülkeden 78 temsilci ile 1952 yılında Strasbourg'da toplanan “Ortak Meclis” e (Common Assembly) dayanır (Karluk 2003: 172). AET ve AAET'nin Roma Antlaşması ile kurulmasıyla Meclis'in ismi değiştirilerek, bu üç Topluluk için faaliyet gösteren ve 142 üyeli bir kurum olmuştur. 19 Mart 1958 tarihinde Avrupa Parlamenterler Meclisi (European Parliamentary Assembly) adı altında toplanmış ve 30 Mart 1962 tarihinde “Avrupa Parlamentosu” (European Parliament) adını almıştır (www.europarl.eu.int). Ancak bu adın kurucu antlaşmalarda yerini alması 1986 tarihli ATS'yi<sup>4</sup> bulmuştur.

Parlamento'da siyasi bir yapılanma vardır ve belki de bunun etkisiyle kuruluşunda ilk olarak ekonomik entegrasyonu hedeflediğini söyleyebileceğimiz bir Topluluk için AP'nin geniş yetkilerle donatılmasından kaçınılmıştır. Baştan beri Topluluk kurumlarından olan AP, önceleri sadece bir görüşme ve denetim kurumu olmuştur. Daha sonraları kurucu antlaşmalarda yetkileri artırılmış özellikle ortak-karar (co-desicion) usulüne göre birçok önemli yönetmeliğin<sup>5</sup> kabulünde Konsey ile eşit statüye getirilmiştir (www.deltur.cec.eu.int). Buna rağmen AP'nin anayasa hukuku bağlamında bakıldığında klasik yasama yetkisine sahip bir “Yasama Meclisi” olduğu söylenemez (Bozkurt vd 2006: 72). Daha önce de belirtildiği gibi AB klasik güçler ayrılığı prensibinden farklı bir yapı arz etmektedir. Bu açıdan Parlamento'nun bir ulus devletin parlamentosunun sahip olduğu yetkilerle donatılması şu an için zor görünmektedir ve üye devletler bir federal devlet kurmadıkça da bunun mümkün olamayacağı söylenebilir.

Parlamento'nun yetkilerinin kısıtlı olmasında AP'nin ancak yıllar sonra “doğrudan seçilmesi” kararının verilmesinin etkisinin olduğu söylenebilir. 1974 yılında verilen bu karardan sonra bir anlamda Parlamento'nun, halk iradesinin temsil

<sup>4</sup> Bkz: ATS 3(1). maddesi.

<sup>5</sup> Özellikle işçilerin serbest dolaşımı, eğitim, sağlık, kültür gibi alanlar.

yeri olması itibariyle, nispeten meşruiyetinin sorgulanmasının da önüne geçilmiştir (Tezcan 2005: 10).

Seçim sistemi, doğrudan halkı temsil eden bir kurum için, görevini tam anlamıyla yerine getirebilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu kısımda Parlamento'nun seçim sistemine değinilecektir.

### 1.1.1. PARLAMENTO'NUN SEÇİM SİSTEMİ

AP'nin doğrudan seçilmesi ile ilgili karar 9–10 Aralık 1974 Paris Zirvesi'nde alınmıştır. Buna göre 1978 yılı içinde ya da 1978 yılından sonra ilk doğrudan seçimlerin yapılması kararlaştırıldı. Alınan kararlar ilgili üye ülkelerdeki onaylama işlemleri tamamlandıktan sonra ilk doğrudan AP seçimleri 7–10 Haziran 1979 tarihinde yapılmıştır. Parlamento seçimleri son olarak 2004 yılında yapıldı.

AP seçimleri her 5 yılda bir yapılır. Konsey tarafından AP'ye danışıldıktan sonra tespit edilen bir haftada Perşembe günü sabahdan itibaren Pazar günü akşamına kadar her üye ülkenin kendisinin tespit edeceği bir günde yapılır.

AP seçimleri her ülkenin ulusal seçim sistemine göre yapılmaktadır. Bazı üyeler “ulusal sistem” uygularken, bazı üyelere “bölgesel sistem” ya da “karma seçim sistemi” uygulanmaktadır. AP'nin tüm üye ülkelerde uygulanacak tek biçim seçim sistemiyle seçilmesi henüz gerçekleştirilmeyi bekleyen bir ideal olarak durmaktadır (Tezcan 2005: 10).

Seçimlere katılım oranı da her seçimde düşüş eğilimini sürdürmektedir.<sup>6</sup> Avrupa halkını temsil eden tek kurum olan AP'nin seçimlerine katılım oranının düşük olması demokratik eksiklik olarak görülmektedir (Bozkurt vd 2006: 72). 10–

<sup>6</sup> Seçimlere katılım oranıyla ilgili çalışmanın EKLER kısmına bakınız.

13 Haziran 2004 seçimlerinde 350 milyon seçmenden 155 milyonu oy kullanmıştır. Oransal olarak bakıldığında ise 2004 yılında üye olan ülkelerde katılımın oranı eski üyelere göre daha düşük olmuştur. AP seçimlerine katılımın düşük olması AB vatandaşlarının Birlik konusundaki hassasiyetlerini görme açısından önemli ipuçları vermiştir. Halkın sahiplendiği bir Birlik olması itibariyle bu konunun üzerinde durulması, Birliğin geleceği açısından oldukça önemlidir.

Parlamente sayılarının üye ülkelere göre dağılımı konusunda da bir takım sorunlar olduğu söylenebilir. AB halkının doğrudan temsil edildiği bir kurum olması itibariyle Parlamento'da, temsilde bir denge olmasını beklemek kaçınılmazdır. Ancak Parlamento'daki sandalye sayıları nüfus yoğunluklarına göre belirlenmektedir ve böylece küçük ülkeler büyük ülkelere göre daha avantajlı konumda olmaktadır (Karluk 2003: 174). Örneğin 82 milyon nüfusa sahip Almanya'da yaklaşık 820 bin kişiyi bir parlamente temsil ederken, 400 bin nüfuslu Lüksemburg için 60 bin kişiyi bir parlamente temsil etmektedir. Bu da AB vatandaşlarının Parlamento'da temsil edilmeleri konusunda yaşanan sıkıntıyı göstermektedir.

### 1.1.2. PARLAMENTO'NUN OLUŞUMU VE ÇALIŞMA ŞEKLİ

Topluluğun kurumları arasında bugüne kadarki en dinamik kurum ([www.jeanmonnetprogram.org](http://www.jeanmonnetprogram.org)) olarak göze çarpan Avrupa Parlamentosu'nun üye sayısı yıllar içinde genişlemeye paralel olarak sürekli artmıştır. Halkın temsilcisi konumunda olan bu kurumdaki üyeler, üye devletlerdeki politik gruplar arasından seçilen kişilerden oluşmaktadır. Parlamento'daki oturuş düzeni üye devletlere göre değil, siyasi gruplara<sup>7</sup> göredir<sup>8</sup> (Tezcan 2005: 16).

<sup>7</sup> Parlamento'daki siyasi grupları, sol-sağ, bütünleşme-bağımsızlık gibi ölçütlere göre boyutlandırılanlar da vardır. Bu yönde bkz: (Thomson vd 2004: 237–261; Hix 1999: 69–106).

<sup>8</sup> Parlamento'daki üyelerin siyasi gruplara göre dağılımı ile ilgili olarak çalışmanın EKLER kısmına bakınız.

Topluluğun genişleme sürecinde, yeni üyelerle birlikte hangi ülkenin AP’de ne kadar sandalye elde edeceği konusunda önemli tartışmalar yaşanmıştır. Parlamenter sayısı belirlenirken üye ülkelerin nüfusları göz önünde bulundurulmuştur.

Başlangıçta AKÇT Genel Kurulu’nda 78 delege bulunmaktaydı. Delegeler üye ülkelerin bakanları arasından “atanmış” kimselerdi. 1958 yılında daha önce belirtilen üç Avrupa Topluluğu için Genel Kurul üye sayısı 142’ye çıkartıldı. 1973 yılındaki birinci genişleme ile (İrlanda, Danimarka, İngiltere) üye sayısı 198’e yükseltilmiştir. Ancak 15 Temmuz 1976 tarihli Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi’nde eski üyelerin de üye sayıları arttırılarak Avrupa Parlamentosu üye sayısı 410 olarak belirlenmiştir. 1981’de Yunanistan’ın üye olmasıyla 434, 1986 yılında İspanya ve Portekiz’in katılımıyla üye sayısı 518 olmuştur.

İki Almanya’nın birleşmesinden sonra yapılan 1994 seçimlerinde üye sayısı 567’ye yükseltilmiştir. Dördüncü genişleme ile birlikte üye sayısı 1995 yılında 626 olmuştur.

Her genişleme ile beraber yaşanan bu sorun Nice Zirvesi’nde de görüşülmüştür. Parlamenter sayısının en fazla kaç olması gerektiği konusu daha önce de tartışılmış ve 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması’nda bu sayı 700 olarak belirlenmiştir.<sup>9</sup>

Nice Zirvesi’nden önce toplanan Hükümetlerarası Konferans’ta yeni üye olacak ülkeler de göz önünde bulundurularak bu sayı 732 olarak belirlenmiştir (Tablo I). Yeni üye olacak ülkelerle beraber (Romanya ve Bulgaristan) bu sayı 2009 seçimlerine kadar 786 olacaktır. Bu durumda eski 15 üyenin Parlamenter sayısı 626’dan 535’e indirilecek ve Nice Antlaşması’nda belirlendiği gibi 2009 seçimleri sonrasında AP’deki üye sayısı 732 olacaktır ([www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int)).

---

<sup>9</sup> Bkz: ATA madde 189.



| <b>Tablo 1: Nice Antlaşması'nda öngörülen değişikliklere göre 2004–2009 döneminde üye ülkelerin sahip oldukları parlamenter sayısı</b> |                |  |  |
|--|----------------|--|--|
| Üye Ülke   | Nüfus (milyon) | AP'deki Parlamenter sayısı (1999–2004) | AP'deki Parlamenter sayısı (2004–2009) <sup>10</sup> |
| Almanya  | 82,0           | 99                                     | 99   |
| İngiltere  | 59,4           | 87                                     | 78   |
| Fransa   | 59,1           | 87                                     | 78   |
| İtalya   | 57,7           | 87                                     | 78   |
| İspanya  | 39,4           | 64                                     | 54   |
| Polonya  | 38,6           | -                                      | 54   |
| Hollanda   | 15,8           | 31                                     | 27   |
| Yunanistan   | 10,6           | 25                                     | 24   |
| Çek Cumhuriyeti  | 10,3           | -                                      | 24   |
| Belçika  | 10,2           | 25                                     | 24   |
| Macaristan   | 10,0           | -                                      | 24   |
| Portekiz   | 9,9            | 25                                     | 24   |
| İsveç  | 8,9            | 22                                     | 19   |
| Avusturya  | 8,1            | 21                                     | 18   |
| Slovakya   | 5,4            | -                                      | 14   |
| Danimarka  | 5,3            | 16                                     | 14   |
| Finlandiya   | 5,2            | 16                                     | 14   |
| İrlanda  | 3,7            | 15                                     | 13   |
| Litvanya   | 3,7            | -                                      | 13   |
| Letonya  | 2,4            | -                                      | 9  |
| Slovenya   | 2,0            | -                                      | 7  |
| Estonya  | 1,4            | -                                      | 6  |
| Kıbrıs   | 0,8            | -                                      | 6  |
| Lüksemburg   | 0,4            | 6                                      | 6  |
| Malta  | 0,4            | -                                      | 5  |
| <b>Toplam</b>  | <b>450,7</b>   | <b>626</b>                             | <b>732</b>   |

*Kaynak:* (www.eu2002.dk).

Parlamento'nun Avrupa Birliği'nde öneminin artmasıyla birlikte benzer şekilde bu kurumdaki üye sayısı da önemli konulardan biri olmuştur. Kurumsal yapının daha işler olması AB'nin geleceği için vazgeçilmez bir unsurdur ve bu

<sup>10</sup> 2007 yılı başında üyelikleri kesinleşen Romanya 36 ve Bulgaristan 18 Parlamente'ye sahip olacaklardır. Bu durumda 2009 seçimlerine kadar AP'de üye sayısı 786 olacaktır. 2009 seçimlerinden sonra ise, Nice Antlaşması'nda öngörüldüğü gibi Parlamento üye sayısı yeniden 732 olarak belirlenecektir.

bağlamda genişleme dalgası devam ettikçe Parlamento'daki üye sayısının da tartışılmaya devam edeceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Avrupa Parlamentosu, Başkanını ve Başkanlık Divanı'nı kendi üyeleri arasından seçer.<sup>11</sup> Başkan 2,5 yıllığına gizli oy ile ve bir siyasi grubun ya da en 13 parlamenterin önerisi üzerine seçilir (Karluk 2003: 183). 2004 seçimlerinde Josep Borrel Fontelles Başkan seçilmiştir. Ayrıca 14 Başkan Yardımcısı ve 5 İdari Amir vardır.

Başkan, resmi ve uluslararası faaliyetlerde Parlamento'yu temsil eder. Genel kurul oturumlarına başkanlık eder. Ayrıca Başkanlık Divanı ve Büro toplantılarını yönetir. Büro, Parlamento'nun bütçesinden ve kurumsal yapısından sorumludur. Başkanlık Divanı, Parlamento Başkanı ve Parlamento'daki siyasi grupların başkanlarından oluşan bir yönetim organıdır. Parlamento'nun çalışma takvimini belirler ve Genel Kurul gündemini hazırlar.

Parlamento'nun çalışmaları sekreterlik tarafından düzenlenir. Parlamento Genel Sekreterliği'nde, siyasi grupların görevlileri ve diğer çalışanlarla birlikte yaklaşık 4000 kişi çalışmaktadır. Birliğin çok sayıda farklı ulustan oluşması itibariyle çalışanların önemli bir kısmı çevirmen olarak görev yapmaktadır.

Avrupa Parlamentosu her yıl Mart ayının ikinci Salı günü kendiliğinden toplanır ve toplantılar Ağustos ayı dışında her ay Strasburg'da gerçekleştirilir. Parlamento Genel Sekreterliği Lüksemburg'dadır. Bazı toplantılar ve Komisyon görüşmeleri ise Brüksel'de yapılır.

AP üyeleri yargıçlık, savcılık, bakanlık ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Müdürlüğü görevlerinde bulunamazlar (Karluk 2003: 183).

---

<sup>11</sup> Bkz: ATA madde 197.

Avrupa Parlamentosu'nun üyeleri genel oturumların hazırlık çalışmalarını yürütmek amacıyla Daimi Komisyonlar içinde yer alırlar. Parlamento oturumlarında ele alınacak konular ve bu konulardaki çalışmalar Daimi Komisyonlar tarafından yapılır. Amsterdam Antlaşması'nda 17 olan Daimi Komisyon sayısı 2004 seçimlerinden sonra 23 olmuştur. Bunlar:

1. Dışişleri komisyonu,
2. Kalkınma komisyonu,
3. Uluslararası ticaret komisyonu,
4. Bütçe komisyonu,
5. Bütçe kontrol komisyonu,
6. Ekonomik ve mali işler komisyonu,
7. İstihdam ve sosyal işler komisyonu,
8. Çevre, kamu sağlığı ve gıda güvenliği komisyonu,
9. Endüstri, araştırma ve enerji komisyonu,
10. İç pazar ve tüketicinin korunması komisyonu,
11. Taşımacılık ve turizm komisyonu,
12. Bölgesel kalkınma komisyonu,
13. Tarım ve kırsal kalkınma komisyonu,
14. Balıkçılık komisyonu,
15. Kültür ve eğitim komisyonu,
16. Hukuki işler komisyonu,
17. Vatandaş özgürlükleri ve hakları, adalet ve içişleri komisyonu,
18. Anayasal işler komisyonu,
19. Kadın hakları ve cinsiyet eşitliği komisyonu,
20. Dilekçe komisyonu,
21. İnsan hakları komisyonu,
22. Güvenlik ve savunma komisyonu,
23. Siyasi perspektifler ve genişleyen birliğin, 2007–2013 arası bütçesel imkânları komisyonudur (Bozkurt vd 2006: 81).

Parlamento'nun çalışma sistemi Komisyonlar üzerine kurulmuştur. Parlamento'ya gelen bir konu, ilgili Komisyon'a gönderilir. Komisyon üyelerinden biri Raportör olarak atanır ve Raportörün hazırladığı rapor Komisyon'da tartışılır. Kabul edilen konu Genel Kurul'da görüşülerek resmîyet kazanır.

Yukarıda sayılan Daimi Komisyonlar'a ek olarak Parlamento, gerektiği halde belli konuları ele alan "geçici komisyonlar", "alt komisyonlar" ve "soruşturma komisyonları" da kurabilir.<sup>12</sup>

Avrupa Birliği ile ortaklık antlaşmaları bulunan üçüncü ülkelerle ilişkileri yürütme görevi de Karma Parlamento Komisyonları'na aittir. Bu Komisyonlar Avrupa Parlamentosu'ndan ve ilgili ülkenin parlamentosundan seçilen kişilerden oluşur (Tezcan 2005: 16).

Avrupa Parlamentosu'nun genel yapısı, seçim sistemi ve çalışma şekli incelendikten sonra çalışmanın bu kısmında Parlamento'nun yetkileri üzerinde durulacaktır.

### 1.1.3. PARLAMENTO'NUN YETKİLERİ

Avrupa Birliği'nin gelişmesi ve genişlemesiyle birlikte halkları temsil eden bir kurum olarak AP'nin de yetkileri arttırılmıştır.

AP'nin yetkilerini üç başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar:

- Yasama Yetkisi,
- Bütçe yetkisi,
- Kontrol Yetkisi.

---

<sup>12</sup> Bkz: ATA madde 193.

### 1.1.3.1. YASAMA YETKİSİ

Birlik vatandaşlarını doğrudan temsil eden bir kurum olarak Parlamento'dan beklenen yasama sürecine doğrudan katılmasıdır. Parlamento'nun önceleri sadece danışma şeklinde olan yasama sürecindeki etkisi ancak son yıllarda arttırılmıştır.

Parlamento, Topluluk tasarruflarının oluşturulması sürecine ATA'nın 251. ve 252. maddelerinde belirlenen usuller çerçevesinde katılır. Ayrıca onay ya da istişari nitelikli görüşler sunar.<sup>13</sup> Bir yönüyle bu hüküm uyarınca Parlamento'nun yasama ile ilgili yetkileri Topluluk Antlaşmalarında teminat altına alınmış olsa da, AP'nin çağdaş sistemlerdeki parlamentolara göre, yasama ile ilgili yetki bakımından sahip olduğu tasarruf, bekleneni karşılamamaktadır. Yine de Parlamento'nun yasama süreci ile ilgili yetkilerinin artmakta olduğu gerçeği yadsınamaz.<sup>14</sup>

Parlamento'nun yasama ile ilgili önceleri sadece istişari (danışma) yetkileri varken, kurucu antlaşmalardaki reformlar sonucu yasama yetkileri arttırılarak; işbirliği ve ortak-karar prosedürleri ile uygun görüş belirtme yetkilerinin<sup>15</sup> yanında, yasama sürecine doğrudan katılmadığı II. ve III. sütun<sup>16</sup> çerçevesinde de bir takım yetkileri vardır.

Parlamento, Avrupa Tek Senedi'ne kadar sadece danışma niteliğinde bir kurumdu. Bu çerçevede Komisyon'un teklifi üzerine Konsey, Parlamento'nun görüşünü almaktaydı. Antlaşma'da öngörülen durumlar dışında Konsey'in, Parlamento'nun görüşünü dikkate alma gibi bir yükümlülüğü yoktu.

<sup>13</sup> Bkz: ATA madde 192.

<sup>14</sup> Aslında Parlamento'nun uzun vadede yasama gücünü tamamen elde etmek ve Konsey'i "ikinci meclis" konumuna itmek gibi bir amacının olduğu son yıllarda tartışılmaktadır. Bu yönde bkz: (Karlık 2003: 187).

<sup>15</sup> Bu prosedürler ikinci bölümde geniş bir şekilde ele alınacağından burada kısaca değinilecektir.

<sup>16</sup> Maastricht Antlaşması ile AB üç sütunlu bir yapı kazanmıştır. I.sütun *Avrupa Toplulukları*, II. Sütun *Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP)*, III. sütun da *Adalet ve İçişlerinde İşbirliği* başlığı altında toplanmıştır. Maastricht Antlaşması'nın tam metni için bkz: (<http://europa.eu.int>).

Yasama ile ilgili AP'nin sahip olduğu istişari yetkiler, Avrupa Tek Senedi ile getirilen İşbirliği Prosedürü ile geliştirilmiştir.

İşbirliği prosedürü Parlamento'nun görüşüne daha fazla ağırlık verilmesini sağlamaktadır. Avrupa Tek Senedi ile getirilen bu usul sayesinde Parlamento, Konsey karşısında hala güçsüz olsa da, nispeten görüşü önemsenen bir kurum olmuştur. Nitekim ATA'nın 252. maddesinin (d) bendi<sup>17</sup> incelendiğinde, Parlamento'nun ilgili bir ortak tutumu reddetmesi durumunda, Konsey ancak oybirliği ile karar alabilmektedir ki bu durumda Konsey'in Parlamento tarafından bloke edilebilmesi söz konusudur (Raepenbush 1998: 189).

İşbirliği prosedürü Parlamento'ya yasama sürecinde katkı sağlasa da, Konsey'in Parlamento karşısındaki üstünlüğünü engelleyememiştir (Bozkurt vd 2006: 84). İşbirliği prosedürü Amsterdam Antlaşması'na<sup>18</sup> kadar birçok konuda uygulama alanı bulmuş ancak ABA ile getirilen "Ortak-karar prosedürü", Parlamento'nun yasama süreci ile ilgili yetkileri açısından dönüm noktası olmuştur. Amsterdam Antlaşması'ndan sonra işbirliği prosedürü nadiren uygulanmıştır (Noury and Roland 2002: 285).

Ortak-karar prosedürü Maastricht ile getirilmiş ve diğer kurucu antlaşmalarla geliştirilmiştir. Bu prosedür gereği AP tek yasa yapıcı olmasa da, Konsey ile eşit duruma gelmiştir. Ortak-karar prosedürü ile yasalar, Konsey'in ve Parlamento'nun ortak kararıyla onaylanır. Bu durumda Parlamento'nun yaptığı değişiklikler Topluluk yasalarında daha fazla yer bulmakta ve yasa metinlerinin kabul edilmesi için Parlamento ve Konsey'in anlaşma sağlamaları gerekmektedir.

---

<sup>17</sup> ATA 252. madde (d) bendi: "Komisyon bir aylık süre içinde Avrupa Parlamentosu'nun önerdiği değişiklikler temelinde Konsey'in belirlediği ortak tutuma esas oluşturan önerisini yeniden inceler. Komisyon yeniden incelenmiş önerisi olarak, kabul etmediği Avrupa Parlamentosu değişikliklerini, bunlarla ilgili görüşünü de belirterek Konsey'e sunar. Konsey, söz konusu değişiklikleri oybirliğiyle kabul edebilir."

<sup>18</sup> Amsterdam Antlaşması tam metni için bkz: (<http://europa.eu.int>).

Görüldüğü gibi Parlamento, AB'nin dinamik kurumsal yapısı içinde kendini, özellikle asıl yetki alanı olan yasama sürecinde, sürekli geliştirmektedir.

Parlamento'nun yasama süreci ile ilgili bir diğer yetkisi de, yetkili komisyonun raporu üzerine karar vermesidir. Uygun görüş belirtmek olarak adlandırılan bu yetki ile AP, Parlamento içtüzüğüne göre değişiklik önermeden kabul ya da ret biçiminde karar verir (Bozkurt vd 2006: 86).

Avrupa Parlamentosu'nun yasama ile ilgili kendisine aşağıdaki konularda bilgi verilmesi şeklinde ortaya çıkan bir takım yetkileri de vardır. Bunlar:

- AB Antlaşması 21. maddede düzenlenen ODGP'nin temel yönleri ve tercihleri çerçevesinde,
- AB Antlaşması 39. maddede düzenlenen cezai konularda polis ve adli işbirliğine dair hükümlerle ilgili gelişmeler çerçevesinde,
- AB Antlaşması 45. maddede düzenlenen cezai konularda polis ve adli işbirliğine dair hükümler çerçevesinde üye devletler arasında yapılacak yakın işbirliği konusunda,
- AT Antlaşması 300(2). maddede düzenlenen, Topluluğun taraf olduğu anlaşmaların geçici olarak uygulanmaması, askıya alınması veya ortaklık anlaşmaları çerçevesinde kurulan bir organda Topluluk tutumunun belirlenmesine ilişkin olarak alınan kararlarla ilgili olarak (Tezcan 2005: 34).

Yukarıda sayılan ve özellikle Birliğin dış politikası ve içişleri alanları ile ilgili olarak Parlamento'nun yetkilerinin oldukça sınırlı olması, ilgili alanlarda Birliğin ortak bir tutum belirleyememesine neden olmaktadır. Demokratik değerleri temel unsur olarak gören Birliğin, sayılan alanlarda da Parlamento'ya danışma niteliğinin ötesinde karar yetkisi vermesi gerekmektedir.

### 1.1.3.2. BÜTÇE YETKİSİ

Daha önce de belirtildiği gibi Avrupa Parlamentosu çağdaş demokrasilerdeki parlamentolardan farklı bir yapı arz etmektedir ancak bu yönde gelişimini de sürdürmektedir. Bütçe yetkisi ise Parlamento için hayatidir. Bu, AP'nin politik önceliklerini yaşama geçirmesini sağlayan önemli bir yetkidir. Parlamento'nun sahip olduğu bu yetkinin, ortak-karar prosedürü ortaya çıkana kadar, kendisine "Parlamento" denmesini sağlayan en önemli yetki olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Parlamento'nun, bütçe yetkisinin bir parçası olması, 1970 ve 1975 yıllarında Antlaşmalarda yapılan düzenlemelerle gerçekleşmiştir (Nicoll and Salmon 1996: 79).

1970 yılına kadar Parlamento'nun bütçe ile ilgili sadece görüş bildirme yetkisi varken, 1970 yılından sonra bütçeye ilişkin yapılan değişikliklerle Parlamento, bu konuda Konsey ile birlikte ikinci karar mercii olmuş ve tüm bütçe sürecinde aktif rol almaya başlamıştır.<sup>19</sup>

Avrupa Parlamentosu her yıl Aralık ayında AB'nin gelecek yıla ait bütçesini onaylar. Parlamento başkanı tarafından imzalanmayan bütçe yürürlüğe giremez (European Commission 2003: 13). Komisyon tarafından, Konsey ve Parlamento'nun görüşmesi için hazırlanan bütçe taslağı AP tarafından reddedebilir. Bu durumda tüm bütçe süreci yeniden başlar (Fontaine 2003: 14–15).

1970 yılından itibaren bütçe, AP'ye danışıldıktan sonra üye ülkelerin kabulü ile Birliğin kendi kaynaklarından finanse edilmiştir. Halen gayri safi milli hâsılının %1,27'siyle sınırlı olan bu kaynaklar arasında şunlar vardır:

- Avrupa Birliği'nin dış sınırlarında alınan gümrük vergileri,
- Üye olmayan ülkelere ithal edilen ürünlerden alınan tarım vergileri,

<sup>19</sup> Bütçe prosedürü ATA'nın 272. maddesinde ele alınmıştır.



- Avrupa Birliği içerisinde mal ve hizmetlerden alınan KDV'lerin %1'i,
- Üye ülkelerin görece sahip olduğu refah (gayri safi milli hâsıla) temel alınarak hesaplanan “dördüncü kaynak” ([www.deltur.cec.eu.int](http://www.deltur.cec.eu.int)).

Bütçe kabul edildikten sonra da Avrupa Parlamentosu'nun görevi devam eder. Parlamento, Bütçe Denetim Komisyonu aracılığıyla kamu fonlarının uygun biçimde kullanılıp kullanılmadığını izler ve Komisyon'un bütçeyi yönetmesiyle ilgili yıllık bir değerlendirme yapar ([www.deltur.cec.eu.int](http://www.deltur.cec.eu.int)).

### 1.1.3.3. KONTROL YETKİSİ

Parlamento denetim yetkisini Topluluğun tüm etkinliklerinde uygular. Daha önceleri sadece Komisyon çalışmalarını kapsayan bu yetki zamanla genişletilerek Parlamento'ya büyük avantajlar getirilmiştir. Bunlar arasında geçici komisyon oluşturma, vatandaşların şikâyetlerini değerlendirme, vatandaşların başvurabileceği bir Ombudsman atama gibi yetkilerle; AB Konseyi'ni ve Parlamento'ya hesap vermekle yükümlü olan politik işbirliği organlarını denetlemeyi de kapsayan bir takım kontrol yetkileri sayılabilir.

Parlamento, Komisyon başkanının ve üyelerinin atanması sürecinde önemli rol oynar. Komisyon başkan adayının onaylanmasından sonra Parlamento, Komisyon üye adaylarıyla da görüşmelerde bulunduktan sonra, güven oylaması yapılarak Komisyon, üye devletler tarafından atanır.

Parlamento ayrıca Komisyon'a soru sorma ve gensoru önergesi verme yetkisine de sahiptir. Bu yetki Parlamento'nun Komisyon'a karşı en etkili yetkisidir. Gensoru önergesinin kabul edilmesi halinde Komisyon topluca istifa etmek zorunda kalmaktadır.<sup>20</sup> Her ne kadar Komisyon'un topluca istifası için gensoru önergesinin

---

<sup>20</sup> Bkz: ATA 201. madde.

Parlamento üye tamsayısının mutlak çoğunluğu ve kullanılan oyların üçte ikisi ile kabul edilmesi gibi ağır bir şart olsa da, Parlamento'nun elindeki bu silah, Komisyon üzerindeki etkisini pekiştirmektedir. Aslında Parlamento'nun sahip olduğu bu yetkinin asıl önemli karar alıcı olan Konsey'e karşı kullanılması Parlamento'yu çok daha güçlü bir kurum yapabilecektir. Ancak şu an için böyle bir durum söz konusu değildir (Tezcan 2005: 44).

Avrupa Parlamentosu'nun yürütmeyi denetleme konusunda sahip olduğu bir diğer yetkisi de üyelerinin soru sorma hakkıdır. Her Parlamenter soru sorma hakkını elinde bulundurmakta ve kendisine yürütme üzerinde denetim hakkı veren bu hakkını sık sık kullanmaktadır (Mathijssen 1995: 38).

Parlamento, Konsey üzerinde de demokratik denetim uygular. Bu yetki Parlamento'nun bütçe ve yasama yetkilerinin arttırılmasının bir sonucudur. Ortak-karar prosedürü Parlamento'yu yasama gücü bakımından Konsey'le eşit statüye getirmiştir.

Avrupa Parlamentosu, Konsey'e sorular yöneltebilir ve önerilerde bulunabilir. Ayrıca ODGP konusunda Konsey Başkanlığı Parlamento'ya danışır ve bu konudaki politikalarda Parlamento'ya düzenli olarak bilgi verir (<http://europa.eu.int>).

Parlamento diğer kurumlar tarafından Antlaşma hükümlerinden birinin ihlal edilmesi halinde, ihlali yapan kurum aleyhine Adalet Divanı'na başvurma yetkisine sahiptir (<http://www.europarl.eu.int>).

Avrupa Parlamentosu, görevlerini yerine getirirken üyelerinin dörtte birinin talebi üzerine, AT Antlaşması ile diğer kurum ve organlara verilen yetkilere halel getirmeksizin, Topluluk hukukunun uygulanmasında ihlal ya da kötü idare iddialarını, bu iddiaların bir mahkeme önüne getirildiği ve mahkemenin devam ettiği

haller dışında, incelemek üzere geçici bir Soruşturma Komisyonu oluşturabilir.<sup>21</sup> Soruşturma hakkının kullanılmasına ilişkin ayrıntılı hükümler Konsey, AP ve Komisyon'un ortak anlaşması ile belirlenir (Bozkurt vd 2006: 90).

Vatandaşları temsil eden bir kurum olarak AP, vatandaşların şikâyetlerini de değerlendirme yetkisine sahiptir. Buna göre; bütün Birlik vatandaşları ile bir üye devlette ikamet eden gerçek kişiler ya da merkezi bir üye devlette bulunan bütün tüzel kişiler tek başlarına ya da diğer vatandaşlar ya da kişilerle birlikte hareket ederek, Topluluğun faaliyet alanına giren ve kendisini doğrudan ilgilendiren bir konuda, AP'ye şikâyette bulunma hakkına sahiptir.<sup>22</sup>

Vatandaşların başvurabileceği bir denetçi (Ombudsman) atama yetkisi de AP'ye aittir. Parlamento, bütün Birlik vatandaşları veya bir üye devlette bulunan bütün tüzel kişilerden gelecek ve Topluluk kurumlarının ya da organlarının faaliyetlerinde kötü yönetim durumlarına ilişkin şikâyetleri (Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesinin yargısal fonksiyonların icrası çerçevesindeki eylemler hariç) kabul etmekle görevli bir Ombudsman tayin eder.<sup>23</sup>

Avrupa Parlamentosu vatandaşları temsil eden bir kurum olarak hem vatandaşların Birliğe güvenleri konusunda; hem de Birliğin vazgeçilmezleri arasında olan demokratik işleyişin sürdürülmesi adına oldukça önemli bir kurumdur. Bu hedefler doğrultusunda son yıllarda önemi giderek artmaktadır.

---

<sup>21</sup> Bkz: ATA 193. madde.

<sup>22</sup> Bkz: ATA 194. madde.

<sup>23</sup> Bkz: ATA 195. madde.

## 1.2. KONSEY

Avrupa bütünleşme sürecinin tanımlanmasında temel rol oynayan Konsey, üye devlet temsilcilerinin ve genellikle bakanlarının bir araya geldiği ve hem yasama hem de yürütme yetkileri olan bir kurumdur.

1950’lerde kurucu antlaşmalar tarafından oluşturulan ve Avrupa Birliği’nin temel karar alma kurumu olan Konsey, ATA’nın 202–210. ve ABA’nın 3. ve 5. maddelerinde düzenlenen hükümlere göre faaliyet gösterir.

Ortak-karar prosedürü gereği yasama ile ilgili önemli yetkilerini Parlamento ile paylaşırsa da Konsey, AB mevzuatı hakkında kesin karar alır. AB’nin politik amaçlarını belirler ve üye devletlerin politikaları arasında eşgüdümü sağlar. Aldığı kararların uygulanması için Komisyon’a yetki verebilir.

Sıkça karıştırıldığı için hemen belirtmek gerekir ki Konsey farklı isimlerle anılabilmektedir. Üye ülkelerin bakanlarından oluşan toplantılarda *Bakanlar Konseyi*, devlet ve hükümet başkanlarından oluşan toplantılarda *Avrupa Konseyi* ya da *Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi* hatta *Zirve*<sup>24</sup> olarak anılır (Tekinalp ve Tekinalp 2000: 208). Konsey, 1993 yılında aldığı bir kararla Avrupa Birliği Konseyi olarak anılmasına karar verdi (Bozkurt vd 2006: 93). Böylece diğer bir uluslararası örgüt olan Avrupa Konseyi ile karıştırılmasının önüne geçilmek istenmiştir.

Konsey’in genel yapısı ile ilgili kısaca bilgi verildikten sonra çalışmanın bu kısmında Konsey’in oluşumu ve işleyişi, görev ve yetkileri, Konsey’deki oylama yöntemleri ve son olarak da Avrupa Konseyi<sup>25</sup> üzerinde durulacaktır.

<sup>24</sup> AB Zirveleri ve toplantı yerleri için çalışmanın EKLER kısmına bakınız.

<sup>25</sup> Burada anılan ve çalışmaya konu olan “Avrupa Konseyi”, Avrupa Birliği bünyesinde yer alan bir kurumdur ve “The European Council” adıyla kullanılır. 5 Mayıs 1949’da kurulan ve Türkiye’nin de üye olduğu siyasal bir kuruluş olan Avrupa Konseyi (Council of Europe) ile karıştırılmamalıdır.

### 1.2.1. KONSEY'İN OLUŞUMU VE İŞLEYİŞİ

Konsey, üye devletlerin, üye devletleri yükümlülük altına sokma yetkisine sahip Bakan seviyesindeki birer temsilcisinden oluşur.<sup>26</sup> Belirlenen Bakanlar, üye devletlerin ulusal hukuk kurallarınca belirlenir. Ancak bunların hangi bakanlıklar olduğu açıkça belirtilmemiştir. Uygulamada genellikle Konsey'de Dışişleri Bakanları yer almakta ve bu Konsey'e Genel İşler Konseyi denmektedir (Tezcan 2005: 47).

Konsey toplantıları gündemi oluşturan konulara göre farklı bakanlarla yapılır. Toplantının adı konu ile ilgili bakanlıkların türü ile anılır. Ancak bazı durumlarda aynı konuda birden fazla Konsey toplanması karışıklığa sebep olmaktadır. Bu bağlamda Konsey, kurum olarak tek olmasına rağmen birçok oluşumu söz konusudur (Tezcan 2005: 48).

Konsey'in merkezi Brüksel'dedir. Bazı toplantılar bu merkezde bazıları ise Lüksemburg'da yapılmaktadır. Şu an itibariyle Konsey'in 9 oluşumu söz konusudur:

- Genel İşler ve Dışişleri Konseyi,
- Ekonomik ve Mali İşler Konseyi,
- Adalet ve İçişleri Konseyi,
- İstihdam, Sosyal Politika, Sağlık ve Tüketici Hakları Konseyi,
- Rekabet Konseyi,
- Taşımacılık, Telekomünikasyon ve Enerji Konseyi,
- Tarım ve Balıkçılık Konseyi,
- Çevre Konseyi,
- Eğitim, Gençlik ve Kültür Konseyi (<http://europa.eu.int>).

Bundan başka Konsey, Birliğin temel ilkeleri ile ilgili, bir üye devletin ciddi ve sürekli ihlalinin tespit edilmesi ve para politikası çerçevesinde bazı kararların

---

<sup>26</sup> Bkz: ATA 203. madde.

alınması gibi özel durumlarda, üye devlet ya da hükümet başkanları düzeyinde toplanabilir (Bozkurt vd 2006: 96).

Konsey'in çalışmalarının koordinasyonu için son derece önemli bir unsur olan Konsey Başkanlığı, altı ayda bir, üye ülkeler arasında değiştirilerek çalışmalarını sürdürür.<sup>27</sup> 1 Ocak ve 1 Temmuz'da el değiştiren Başkanlık, Konsey'in çalışmalarına yön vermesi açısından oldukça önemlidir (Tezcan 2005: 50). Başkanlık; bütün Konsey toplantılarını ayarlamak, Konsey'e sunulan sorunlara faydalı çözümler bulmak ve tutarlı ve sürekli karar almayı sağlamak zorundadır (Bozkurt vd 2006: 94).

Dönem Başkanlığı olarak da bilinen Konsey Başkanlığı üye ülkeler açısından oldukça önemlidir. Her üye ülkenin ulusal çıkarlarını AB'de en etkili sunma fırsatı dönem başkanlığı sırasında ortaya çıkmaktadır. Küçük ülkelerin seslerini daha fazla yükseltmeleri için de bu dönemin en uygun fırsat olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak AB'nin genişlemesi ile birlikte üye sayısının artması ve bunun sonucunda AB'nin lokomotif ülkelerinin bir dönem başkanlığından sonra yıllarca bekleyecek olması, bu konudaki sistemin tartışılmaya devam edeceğini göstermektedir. Bunun yanı sıra, dönem başkanlığını yürüten üye devletin daha çok ulusal çıkarlarının peşinden gitmesi, Topluluk gündeminden sapmalara neden olabilmektedir (Taylor 2002: 64).

Konsey'in düzenli işleyişini temin eden diğer bir kuruluş da Konsey Genel Sekreterliği'dir. Kendisini asiste eden bir sekreter yardımcısı ve diğer bürokratlardan oluşur. Brüksel'de faaliyet gösteren Genel Sekreterlik, Konsey'in çalışmalarının sürekliliğini sağlar. Konsey Genel Sekreteri aynı zamanda ODGP'den sorumlu Yüksek Temsilci sıfatına da sahiptir.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Bkz: ATA 203. madde.

<sup>28</sup> 1999 tarihinden beri bu görevi Xavier Solana yürütmektedir.

Konsey, sürekli çalışan bir kurum değildir. Dolayısı ile Konsey’de ele alınacak konuların düzenli bir şekilde hazırlanması, çalışmaların sürekliliği açısından önemlidir. Bu bağlamda Konsey çalışmalarını hazırlamakla görevli bir Daimi Temsilciler Komitesi (Coreper)<sup>29</sup> oluşturulmuştur.<sup>30</sup>

Coreper, Amsterdam Antlaşması’ndan sonra Konsey içtüzüğünün öngördüğü konularda usule ilişkin karar alma yetkisine sahip kılınmıştır.<sup>31</sup> Coreper’in başkanlığını Konsey başkanlığını yapan ülkenin atadığı Daimi Temsilci yapar (Ceyhan 1991: 217).

Coreper’e her üye ülkenin 30–60 civarında uzmanı yardımcı olmaktadır. Çalışma konularına göre, teknik konuları inceleyen Coreper I ve siyasi konuları inceleyen Coreper II olmak üzere iki türlü Coreper vardır (DTM 1999: 21). Coreper I üye devletlerin büyükelçi yardımcılarında oluşurken, Coreper II büyükelçilerden oluşur.

Daimi Temsilciler Komitesi’ne yardımcı olmak için, daha alt düzeyde, yüzden fazla çalışma grubu vardır. Bu grupların çalışmalarına Komisyon’dan bürokratlar katılır.

### 1.2.2. KONSEY’İN GÖREV VE YETKİLERİ

Konsey, ATA’nın kendisine verdiği yetkiler bağlamında değerlendirildiğinde hem yasama hem de yürütme yetkileri olan bir kurumdur. Ortak-karar prosedürü gereği yasama yetkilerini Parlamento ile paylaşırsa da Konsey, Birliğin karar alma mekanizmasının en önemli unsurudur.

<sup>29</sup> Coreper Fransızca orijinal adı olan “Comite des Representants Permanents” dan kısaltılmıştır. İngilizce karşılığı olan “Committee of Permanent Representatives” olarak da anılır. Bkz: (Uysal vd. 2003: 23).

<sup>30</sup> Bkz: ATA 207. madde.

<sup>31</sup> Bkz: ATA 207/1. madde.

Konsey'in görev ve yetkilerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Konsey, üye devletlerin ekonomi politikaları arasında eşgüdüm sağlar. Parasal alanda siyasi kararlar alır.
- Kabul ettiği kararları uygulaması için Komisyon'a yetki verir ve bu yetkilerin kullanımını bazı koşullara bağlayabilir. Bazı durumlarda yürütme yetkisini doğrudan kullanma hakkını saklı tutar.
- Topluluk adına uluslararası anlaşma yapma yetkisine sahiptir. Bu antlaşmalar Komisyon tarafından müzakere edilir. Parlamento'nun onayı alındıktan sonra Konsey, antlaşmayı karara bağlar.
- Avrupa Parlamentosu ile birlikte Topluluk bütçesini yapar.
- Cezai konularda güvenlik ve adli birimler arasında işbirliği alanında düzenlemeler yapar.
- Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nın prensiplerinin belirlenmesi Konsey'in sorumluluğundadır.
- Konsey, Ekonomik ve Sosyal Komite, Sayıştay ve Bölgeler Komitesi üyelerini atar.

Konsey'in almış olduğu kararların üye devletler tarafından onaylanması zorunluluğu yoktur. Bu durumda bir üye devlet, temsilcisinin olumlu oy kullandığı bir Konsey kararına karşı dava açabilir (Tezcan 2005: 52).

### 1.2.3. KONSEY'DEKİ OYLAMA YÖNTEMLERİ<sup>32</sup>

Oylama yöntemlerinden bahsederken karar almanın üç önemli aktörü olan Komisyon, Parlamento ve Konsey'deki duruma bakmak gerekir.

<sup>32</sup> Bu kısımda, karar alma ile ilgili "oylama usulleri" detaylı olarak ele alınacağından, ikinci bölümde "karar alma prosedürleri" kısmında ayrıca ele alınmayacaktır.



Komisyon mevzuat önerilerini hazırlayan kurum olarak mevzuat çıkarma sürecinin inisiyatifini de elinde bulundurur. Komisyon, kararlarını üye tamsayısının salt çoğunluğuyla alır.<sup>33</sup>

Yasama sürecinde önceleri sadece danışma niteliğine sahip olan Parlamento, önce işbirliği daha sonra da ortak-karar usulüyle bu konudaki yetkilerini arttırmıştır. Antlaşmada aksi öngörülmedikçe Parlamento kararlarını kullanılan oyların salt çoğunluğuyla alır.<sup>34</sup>

Yasama sürecinin en önemli kurumu olarak Konsey'deki oylama sistemi sürekli tartışma konusu olmuş ve önemli gelişmeler göstermiştir. Konsey, oluşumu itibariyle devletlerarası ya da hükümetlerarası bir diplomatik kurum gibi görünse de bu özellik, oylama sistemi çerçevesinde kaybolmaktadır (Tezcan 2005: 52).

Konsey'deki oylama yöntemlerini basit çoğunluk, nitelikli çoğunluk ve oybirliği olarak sınıflandırmak mümkündür.

#### 1.2.3.1. BASİT ÇOĞUNLUKLA KARARLARIN ALINMASI

Basit çoğunlukla karar alırken, toplantıya katılanların salt çoğunluğu değil, Konsey üye tamsayısının yarıdan bir fazlası anlaşılmalıdır.<sup>35</sup> Konsey kararlarını kural itibariyle basit çoğunluğa göre alır. Ancak bu yöntemle karar alınan konular azdır. Önemli politik konuların çoğunda kararlar nitelikli çoğunluk ya da oybirliği ile alınmaktadır.

---

<sup>33</sup> Bkz: ATA 219. madde.

<sup>34</sup> Bkz: ATA 198. madde.

<sup>35</sup> Şu an itibariyle 27 üyeli bir Birlik için yeter sayı 14'tür.

Basit çoğunluk yöntemiyle karar alınan konular şunlardır:

- Konsey içtüzüğünün kabul edilmesi (ATA 207/3. madde),
- Komisyon'dan araştırma ve öneri yapılmasını isteme (ATA 208. madde),
- Antlaşmada belirtilen Komitelerin statülerinin belirlenmesi (ATA 209. madde),
- Komisyon'a bilgi toplama ve inceleme yetkisinin verilmesi (ATA 284. madde),
- II. ve III. sütun çerçevesinde usule ilişkin konular (ABA 23/3 ve 34/4. maddeler),
- Kurucu Antlaşmalarda değişiklik yapmaya ilişkin prosedürde görüş belirtme (ABA 48. madde),

#### 1.2.3.2. NİTELİKLİ ÇOĞUNLUKLA KARARLARIN ALINMASI

Nitelikli çoğunluk yöntemine göre karar alma usulü yıllar içinde yeni üyeler ile birlikte sürekli tartışılmış ve değişime uğramıştır. Bu yöntem, bir yandan üye devletlerin her biri demografik, ekonomik ve siyasi kriterlere göre belirlenmiş oy katsayılarına; öte yandan kararların kabul edilmesi için gerekli çoğunluğa dayanır.

Aşağıda detaylı olarak ele alınacak olan ve günümüzde de geçerli olan Nice Antlaşması'nda öngörülen düzenlemeden önce nitelikli çoğunluk yöntemi ile ilgili tarihsel sürece bakmak faydalı olacaktır.<sup>36</sup>

6 üyeli Topluluk'ta Almanya, Fransa ve İtalya 4, Belçika ve Hollanda 2, Lüksemburg 1 oy katsayısına sahipti. Toplam oyun 17 olduğu bu durumda

<sup>36</sup> Nitelikli çoğunluk yönteminde yıllara göre, üye ülkelerin sahip oldukları oy katsayıları ve ülke nüfuslarına oranı ile ilgili çalışmanın EKLER kısmına bakınız.

Komisyon'un teklifi üzerine karar alınabilmesi için 12 oyun lehte olması yeterliydi. Bu 12 oyun 4 ayrı üye devlet tarafından kullanılması gerekmektedir.

9 üyeli Topluluk'ta Almanya, Fransa İngiltere ve İtalya 10, Belçika ve Hollanda 5, Danimarka ve İrlanda 3, Lüksemburg 2 oy katsayısına sahipti. Toplam oyun 58 olduğu bu durumda Komisyon'un teklifi üzerine karar alınabilmesi için 41 oyun lehte olması yeterliydi. Bu 41 oyun 6 ayrı üye devlet tarafından kullanılması gerekmektedir.

10 üyeli Topluluk'ta aynı katsayılar korunmuş ve yeni üye Yunanistan'a 5 oy katsayısı verilmiştir. Toplam oyun 63 olduğu bu durumda Komisyon'un teklifi üzerine karar alınabilmesi için 45 oyun lehte olması yeterliydi. Bu 45 oyun 6 ayrı üye devlet tarafından kullanılması gerekmektedir.

12 üyeli Topluluk'ta aynı katsayılar korunmuş ve yeni üyelere İspanya'ya 8, Portekiz'e 5 oy katsayısı verilmiştir. Toplam oyun 76 olduğu bu durumda Komisyon'un teklifi üzerine karar alınabilmesi için 54 oyun lehte olması yeterliydi. Bu 54 oyun 8 ayrı üye devlet tarafından kullanılması gerekmektedir.

15 üyeli Topluluk'ta aynı katsayılar korunmuş ve yeni üyelere Avusturya ve İsveç'e 4, Finlandiya'ya 3 oy katsayısı verilmiştir. Toplam oyun 87 olduğu bu durumda Komisyon'un teklifi üzerine karar alınabilmesi için 62 oyun lehte olması yeterliydi. Bu 62 oyun 10 ayrı üye devlet tarafından kullanılması gerekmektedir.

1995 yılındaki genişlemeye kadar, bir kanun teklifinin engellenmesi için gerekli oyun kaç olması konusu tartışılmış ve bu konu 1994 yılında "Yanya Uzlaşısı"nda çözülmüştür. Buna göre; bir teklifi bloke etmek isteyen oy oranı aynı kalsaydı, bu miktar 27 olacaktı. İngiltere ve İspanya'nın karşı çıkması ile bu sayı (Norveç'in üye olmaktan vazgeçmesiyle) 23 ila 25 olarak belirlendi. Bu aralıktaki oyu oluşturan üye devletler, Konsey'de nitelikli çoğunlukla alınacak bir karara karşı

çıkma niyetinde olduklarını bildirirlerse, Konsey’de makul sürede en azından 65 oyla kabul edilecek bir çözüm bulunmaya çalışılacaktır (Bozkurt vd 2006: 100).

Görüldüğü gibi her genişleme sonrasında oy katsayıları değiştirilmiş ve bu konuda önemli tartışmalar yaşanmıştır. Üye devletlerin ulusal menfaatlerini savunmaları, tartışmaların fitilini ateşleyen unsur olmuştur. 30 Ocak 1966 tarihli Lüksemburg Uzlaşısı ile soruna çözüm bulunmaya çalışılmıştır. Buna göre bir üye devletin hayati menfaatlerini etkileyecek nitelikteki kararlar söz konusu olduğunda, makul sürede oybirliği ile karar alınabilmesi için görüşmelere devam edilir. Bu da üye ülkelere bu önemli konuda veto hakkı kazandırmıştır (Tezcan 2005: 54–56).

ATS ile nitelikli çoğunluk yöntemiyle karar alınacak alanlar arttırılmış ve diğer kurucu antlaşmalarla bu yöntem, karar almada önemli bir unsur olmuştur.

Nice Antlaşması<sup>37</sup> ile oy katsayıları tümüyle değiştirilmiştir. Buna göre, yeni üyeler ile birlikte oy katsayıları 1 Mayıs 2004 ve 31 Ekim 2004 arasında uygulanacak ve 1 Kasım 2004 tarihinden itibaren geçerli olacak iki farklı period öngörülmüştür. 1 Kasım 2004’e kadar toplam 124 oydan 88 oy nitelikli çoğunlukla karar alınması için yeterliydi. 1 Kasım 2004 ‘ten sonra oy toplamı 321’e yükselmiş ve karar için gerekli oy 232 olmuştur (Tablo II).

Romanya ve Bulgaristan’ın 2007’de üye olmalarıyla birlikte, Nice Antlaşması’na göre, Romanya’ya 14, Bulgaristan’a 10 oy katsayısı verilmiştir. Bu durumda toplam oy katsayısı 345 olmuş ve karar için gerekli oy sayısı 255 olmuştur. Nihai durumda nitelikli çoğunlukla karar alınabilmesi için gerekli oran %73,91 olmuştur (<http://www.europarl.eu.int>).

---

<sup>37</sup> Nice Antlaşması tam metni için bkz: (<http://europa.eu.int>).

| <b>Tablo II: AB Bakanlar Konseyi ve Üye Ülkelerin Sahip Oldukları Oy Ağırlıkları</b> |             |  |             |
|--|-------------|--|-------------|
| 1 Mayıs 2004 tarihine kadar  |             | 1 Kasım 2004 tarihinden sonra                                      |             |
| Üye Ülkeler  | Oy Ağırlığı | Üye Ülkeler  | Oy Ağırlığı |
| Almanya<br>Fransa<br>İtalya<br>İngiltere   | 10          | Almanya<br>Fransa<br>İtalya<br>İngiltere                           | 29          |
| İspanya  | 8           | İspanya<br>Polonya   | 27          |
| Belçika<br>Yunanistan<br>Hollanda<br>Portekiz  | 5           | Hollanda   | 13          |
| Avusturya<br>İsveç   | 4           | Belçika<br>Çek Cumhuriyeti<br>Yunanistan<br>Macaristan<br>Portekiz | 12          |
| Danimarka<br>İrlanda<br>Finlandiya   | 3           | Avusturya<br>İsveç   | 10          |
| Lüksemburg   | 2           | Danimarka<br>İrlanda<br>Litvanya<br>Slovakya<br>Finlandiya         | 7           |
|  |             | Kıbrıs<br>Estonya<br>Letonya<br>Lüksemburg<br>Slovenya             | 4           |
|  |             | Malta  | 3           |
| <b>Toplam</b>  | 87          | <b>Toplam</b>  | 321         |

*Kaynak:* Nice Antlaşması'na göre düzenlenmiştir.

Etkin bir oylama sistemi AB için vazgeçilmez önemdedir. Üye sayısının artması bu konudaki sıkıntıları da beraberinde getirmektedir. Oylama sisteminin etkinleştirilmesinin yanı sıra hangi oylama yönteminin hangi konularda uygulanacağı da ayrı bir tartışma unsurudur. 27 üyeli bir Birlikte ki her üyenin önemli konularda kendi ulusal menfaatlerini gözeteceği de düşünülürse, kararların oybirliği ile alınması güçleşmektedir.

Kurucu antlaşmalarla özellikle Nice Antlaşması ile nitelikli çoğunluk sisteminin uygulandığı konular arttırılmıştır. Ekonomik parasal birlik alanında Topluluğun uluslararası düzeyde temsili, Komisyon başkan ve üyelerinin AP'nin onayından sonra Konsey tarafından atanması ve Adalet Divanı'nın usul tüzüğü'nün onaylanması gibi birçok alanda nitelikli çoğunluğa geçilmiştir.<sup>38</sup> Ancak II. ve III. sütun çerçevesindeki konularda büyük oranda oybirliği sistemi devam etmektedir.

### 1.2.3.3. OYBİRLİĞİYLE KARARLARIN ALINMASI

Avrupa Birliği'nde birçok alanda oybirliğinden nitelikli çoğunluğa geçiş gözlenmektedir. Ancak önemli konularda hala oybirliği yöntemi uygulanmaktadır. Özellikle II. sütun (ODGP) alanında oybirliği sistemi AB'nin etkin bir dış politika izlemesini zorlaştırmaktadır (Palacio 2003: 76). Yine III. sütun çerçevesindeki kararlarda da oybirliği yöntemi genel kuraldır.

Oybirliği yöntemi ile karar alınması daha ziyade aşağıdaki kurumsal konularda söz konusudur:

- Avrupa Parlamentosu seçimleri çerçevesinde uygulanacak tektip seçim sisteminin kabulü çerçevesinde (ATA 190/5. madde),
- Topluluğun kendine has mali kaynaklarıyla ilgili konularda (ATA 269. madde),
- İkincil yetkiler çerçevesinde (ATA 308. madde),
- Yeni devletlerin Birliğe kabulü çerçevesinde (ABA 49. madde),
- Adalet Divanı'ndaki yargıçların ve hukuk sözcülerinin sayısının arttırılması çerçevesinde (ATA 221 ve 222. madde),
- Topluluğun üçüncü ülkelerle yaptığı ortaklık antlaşmaları çerçevesinde (ATA 310. madde),

<sup>38</sup> Nitelikli çoğunluk yönetimiyle karar alınan konularla ilgili bkz: (Tezcan 2005: 166–173).

- Komisyon'daki üye sayısının değiştirilmesi çerçevesinde (ATA 213. madde),
- İlk Derece Mahkemesi'nin içtüzüğünün onaylaması çerçevesinde (ATA 225. madde),

Oybirliği sistemi ile ilgili önemli bir konu da, bazı üyelerin çekimser kalmaları durumunda da kararın engellenemeyeceğidir.<sup>39</sup> Sadece II. sütun çerçevesinde kabul edilecek kararlar için, çekimser üyelerin oy katsayıları tüm üye devletlerin toplam oy katsayısının üçte birinden fazlasını temsil ediyorsa, söz konusu karar kabul edilmez.<sup>40</sup>

Son olarak belirtmek gerekir ki nitelikli çoğunluk sistemiyle karar alınan konular son yıllarda arttırılsa da, hala çok önemli konularda oybirliği ilkesi geçerlidir. Öte yandan Nice Antlaşması sonrasında da AB karar sürecinin en önemli aktörü konumu sürdüren Konsey'de, nitelikli çoğunlukla alınacak kararlarda, üye devletlerin bir kararı veto etme imkânları, son genişlemeden önceki duruma göre artmıştır (Tsebelis and Yataganas 2002: 305). Bu sorunun, karar sürecini tıkayan en önemli unsurlardan biri olmaya devam edeceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Üye sayısının sürekli artmasıyla beraber, AB'nin dinamik kurumsal yapısının etkin işleyişi için hayati öneme sahip oylama usulleri konusundaki tartışmaların devam edeceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

---

<sup>39</sup> Bkz: ATA 205/3. madde.

<sup>40</sup> Bkz: ABA 23/1. madde.

#### 1.2.4. AVRUPA KONSEYİ

Avrupa Birliği'nin kurumları arasında yer almamakla birlikte Avrupa Konsey'i, Birlik kurumlarının da üstünde bir konumu olan ve hükümet ya da devlet başkanlarından oluşan siyasi nitelikli bir organdır (Tezcan 2005: 59).

“Avrupa Zirvesi”<sup>41</sup> olarak da anılan Avrupa Konseyi'ne ATS'ye kadar antlaşmalarda yer verilmemiştir. Kaynağını ilk kez 10–11 Şubat 1961'de Paris'te yapılan ve daha sonra düzenli aralıklarla devam eden toplantılardan alan Avrupa Konsey'i, 9–10 Aralık 1974'deki Paris Zirvesi'nde yarı resmiyet kazanmış ve 17–19 Haziran Stuttgart Zirvesi sonucunda da, Avrupa Konseyi'nin oluşumu ve fonksiyonuyla ilgili birçok nokta aydınlanmıştır.

Stuttgart Zirvesi ile görev alanı çerçevelen Avrupa Konsey'i Topluluğun genişlemesi perspektifinde;

- Avrupa bütünleşmesine genel bir itme (impulsion) sağlar,
- Avrupa bütünleşmesinin oryantasyonlarını belirler, Topluluk ve siyasi işbirliği için genel çizgiler çizer,
- Topluluğun çeşitli yönlerine ilişkin sorunlar üzerine görüşür,
- Yeni eylem sektörlerini işbirliğine açar (Tezcan 2005: 60).

Avrupa Konseyi, Antlaşmalara ilk defa Avrupa Tek Senedi ile girmiştir. ATS'nin 2. maddesiyle, Avrupa Konseyi'nin oluşumu ve yılda iki defa toplanması düzenlenmiştir.

ATS ile kurumsallaştırılan ancak yetkileri tanımlanmayan Avrupa Konsey'i, AB Antlaşması ile resmi statü kazanmış ve önemi, oluşumu ve yıllık toplantı sayısı

---

<sup>41</sup> AB Zirveleri ve toplantı yerleri için çalışmanın EKLER kısmına bakınız.



konusu detaylı bir biçimde ABA'nın 4. (eski m. d) maddesinde ele alınmıştır. Buna göre “Avrupa Konseyi, Birliğe kalkınması için gerekli motivasyonu sağlar ve genel politik yönelimleri tanımlar. Avrupa Konseyi, üye devletlerin Hükümet veya Devlet Başkanları ile Komisyon Başkanı'nı bir araya getirir. Bunlara, üye devletlerin dışişleri bakanlarıyla Komisyon'un bir üyesi yardımcı olur. Avrupa Konseyi, Konsey Başkanlığını icra eden üye devletin devlet veya hükümet başkanının başkanlığında yılda en az iki kez toplanır. Avrupa Konseyi her toplantı sonrasında bir rapor ile, Birlik'te gerçekleştirilen ilerlemeleri içeren yıllık yazılı bir raporu, Avrupa Parlamentosu'na sunar.”

Birliğin kurumsal yapısı içinde yer almamasına rağmen, Avrupa Konseyi çatısı altında oldukça önemli ekonomik ve politik konularda görüşmeler yapılır. Resmi karar alınmasa da (Karluk 2003: 204) istihdam, genişleme, özgürlük, güvenlik, adalet gibi konularda Avrupa Konseyi'nde önemli gelişmeler sağlanmıştır. Bunun yanı sıra Avrupa Konseyi'ne ODGP, ceza hukuku ve emniyet tedbirleri konusunda yargısal işbirliği ile mali politika alanlarında da özel yetkiler verilmiştir.

Avrupa Birliği'nin en önemli kurumlarından olan Konsey'in genel yapısı incelendikten sonra çalışmanın bu kısmında Topluluğun, Parlamento ve Konsey ile birlikte üç temel karar alma kurumundan biri olan Komisyon ele alınacaktır.

### 1.3. KOMİSYON

Avrupa Birliği politikalarının uygulayıcısı konumunda olan Komisyon, bütünleşme hareketinin başlangıcında AKÇT'de “Yüksek Otorite” adı altında, daha sonra ise Roma Antlaşması'nda Topluluklarda “Komisyon” olarak bulunmaktaydı. 1 Temmuz 1967 tarihinde yürürlüğe giren Yürütme Organlarının Birleştirilmesi Antlaşması ile de her üç Topluluğun yürütme organları “Avrupa Komisyonu” olarak birleştirilmiştir.

Konsey ve Parlamento'nun yetkisiyle konan Topluluk hukukunun hazırlayıcısı olan Komisyon aynı zamanda AB'nin halkları arasındaki bütünleşme amacının gerçekleşmesini sağlar. Yürütme göreviyle donatılan Komisyon, antlaşmalarda da belirtilen taşımacılık, sosyal politika, çevre, tarım, enerji ve bölgesel gelişme gibi alanlarda öneriler getirir (<http://www.europa.eu.int>). Aynı zamanda Konsey tarafından çıkarılan hükümleri uygular ve Konsey'in bu konuda verdiği görevleri ifa eder.

Gerek kurucu antlaşmaların koruyucusu olarak gerekse yürütme organı olarak AT Antlaşması çerçevesinde yetkileri artan Komisyon'un önce oluşumu ve çalışma şekli, daha sonra ise yetkileri ele alınacaktır.

### 1.3.1. KOMİSYON'UN OLUŞUMU VE ÇALIŞMA DÜZENİ

Komisyon, üye ülkelerden seçilen "Komiserlerden" oluşur. Antlaşma gereği her bir üye devletten en az bir en fazla iki kişi komiser olabilir (Office for.. 1999: 6).

6 üyeli Toplukta 9 temsilciden oluşan Komisyon, Birliğin genişlemesiyle birlikte sırasıyla 13, 14 ve 17 üyeden oluşmuştur. 1995'deki genişleme ile beraber 15 üyeli Toplukta 5 büyük üye ülkeden (Almanya, Fransa, İngiltere, İspanya ve İtalya) ikişer, diğer 10 üye ülkeden de birer olmak üzere toplam 20 üyeye ulaşmıştır.

Her genişleme sonrası kurumsal yapıdaki değişim konusunda Komisyon da nasibini almıştır ve Komisyon'daki üye sayısı da sürekli tartışma konusu olmuştur. Komisyon'daki üye sayısının üye devlet sayısı ile sınırlandırılması önerisi, 1965'deki Yürütmelerin Birleştirilmesi Antlaşması öncesinde ve daha sonra da Lüksemburg tarafından AB Antlaşması öncesinde dile getirilmişse de, ikisinde de kabul görmemiştir (Tezcan 2005: 63).

Amsterdam Antlaşması'nda genişleme perspektifinde kurumlar üzerine protokol ile Komisyon'un üye sayısının, üye devlet sayısına indirilmesi kararlaştırılmıştır.

Nice Antlaşması, Birliğe yeni üye olacak ülkeleri de göz önüne alarak Komisyon'daki üye sayısı ile ilgili iki aşamada değişiklik yapılabileceğini belirlemiştir. Nice Antlaşması'na eklenen genişleme ile ilgili protokole göre Komisyon, 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren her üye devletin birer temsilcisinden oluşacaktır. 1 Mayıs–31 Ekim 2004 tarihleri arasında mevcut 20 üye korunacak, 10 yeni üyenin birer temsilcisi ile beraber Komisyon'un üye sayısı kısa süreliğine 30 olacaktır. Sonuç olarak ise, üye sayısı ne olursa olsun 1 Kasım 2004'ten itibaren Komisyon'daki üye sayısının 25 olması benimsendi.<sup>42</sup>

22 Kasım 2004'te göreve başlayan Barroso Başkanlığındaki Komisyon'da her üye devletten bir temsilci bulunmaktadır. Birliğin 27 ve daha fazla üyeye ulaşması halinde bu sayı korunacak ve bazı üye ülkelerin Komisyon'da temsilcisinin bulunmamasına neden olacaktır. Bu durum, getirilen “eşitlikçi rotasyon sistemi” ile giderilmeye çalışılacaktır. Buna göre Komisyon'daki üyeler dönüşümlü olarak görev yapacaklardır.

AB politikalarının koordinatörü konumundaki Komisyon'un kurumsal işlerlik konusu oldukça önemlidir. Birliğin genişleme politikası da göz önünde bulundurulduğunda rotasyon sisteminin uygulanması bazı zorluklar getirecektir. Üyelerin yetkili oldukları konularda daha aktif çalışmaları gerekecektir. Dönüşüm sonrasında, uygulanan politikalarda sürekliliğin sağlanması noktasında da sıkıntıların olacağını söylemek yanlış olmaz. Ayrıca bir üye devletin kendi temsilcisinin Komisyon'da bulunmadığı bir dönemde belli konulardaki gelişmelere uzak kalması da kaçınılmaz olacaktır.

<sup>42</sup> Yukarıda sayılan 5 büyük devletin Komisyon'daki birer üyelerinden vazgeçmeyi kabul etmelerini Konsey'deki oy katsayısında elde ettikleri avantajla açıklayanlar olsa da, Konsey'deki oy katsayıları incelendiğinde, yapılan düzenlemeyle dahi büyük ülkelerin buradaki dezavantajlarının devam ettiği görülecektir. Bu yönde bkz: (Tezcan 2005: 210, Aleskerov vd 2002: 381).

Komisyon'un bürokratik yapısı da bu kurumun şeffaflığını tartışılır hale getirmektedir. Üyelerinin bağımsızlığına önem verilse de ulusal çıkarların etkisi pratikte Komisyon'un bağımsızlığına şüphe düşürmektedir (Blokker and Heukels 1998: 41). Bu nedenle "genel çıkarlar" kavramına sıkça vurgu yapılmakta ve Birliğin genişlemesiyle birlikte Komisyon'un da kavramsal stratejisine ve ulusal hükümetlerle ilişkisine yönelik tartışmalar da devam etmektedir (Bauer 2002: 1).

Komisyon üyelerinin görev süresi ile ilgili olarak AB Antlaşması yeni hükümler getirmiştir. Daha önceleri üyelerin 4 yıl, başkan ve yardımcılarının 2 yıl olan görev süreleri 5 yılda eşitlenmiştir.<sup>43</sup> Bu sürenin bitiminde üyeler yeniden atanabilirler.

Komisyon üyelerinin görev süreleri normal yenilenme ve ölüm dışında, üyenin istifa ettiği ve re'sen görevden ayrılmış sayıldığı tarihte sona erer. Boşalan üyeliğe, görev süresinin geri kalan kısmı için üye devletlerce yeni bir üye atanır. Konsey, oybirliğiyle yeni üyenin atanmasına gerek olmadığına karar verebilir.

Komiserlerin hangi alandan sorumlu olacağını Komisyon Başkanı belirler. Başkan, genelde üye ülkeler ve komiserlerle bu konuda sıkı görüşmeler yapar. Daha etkin alanlarda komiserlik yapmak için yoğun çabalar verilse de, bu konudaki kararı Başkan vermektedir (Craig and Burca 2003: 57). Nice Antlaşması ile de Başkanın yetkileri arttırılmıştır. Üyeler arasında görev dağılımı ve yardımcılarının atanması, Başkanın yetkisindedir. Gerekli gördüğü halde üyelerin çalışma alanlarını değiştirmek de Başkanın yetkisi dâhilindedir.

Amsterdam Antlaşması'na göre Komisyon üyelerinin atanması konusunda önce Komisyon Başkanı, üye devletlerin ortak mutabakatıyla ve Parlamento'nun onayıyla atanır; sonra da Komisyon üyeleri, Başkanın mutabakatıyla üye devletler tarafından belirlenirdi.

---

<sup>43</sup> Bkz: ATA 214. madde.

Nice Antlaşması ile yapılan değişiklik sonucu Komisyon Başkanı, Konsey'in devlet ve hükümet başkanları düzeyindeki oluşumunda, nitelikli çoğunlukla belirlenir ve Parlamento'nun onayına sunulur. Başkanın belirlenmesinden sonra Konsey, üye ülkelerin tekliflerine uygun olarak Başkanla birlikte verdiği ortak kararlarla komiserleri belirler. Son olarak belirlenen Başkan ve komiserler, kurul olarak Parlamento'nun onayına sunulur ve Parlamento'nun onayından sonra Konsey, nitelikli çoğunlukla karar vererek Başkan ve Komisyon üyelerini (komiser) atar.<sup>44</sup>

Komiserlerin niteliklerine bakıldığında, genelde politik yönleri ağır basan, deneyimli bürokratlar oldukları görülür. Topluluk çıkarları doğrultusunda herhangi bir hükümetten talimat almadan tamamen bağımsız hareket ederler. Üye devletler de bu kurala uymayı daha komiser adayını gönderirken taahhüt ederler. Komiserler, kazanç sağlasın ya da sağlamasın, başka meslekle meşgul olamazlar (<http://www.europarl.eu.int>).

Görüldüğü gibi komiserlerin bağımsızlıkları konusunda çok hassas davranılmıştır. Farklı ulusların bir araya gelerek kurdukları Birlik'te, ulusal çıkarların değil, Birlik çıkarlarının ön planda tutulmasına çalışılmıştır. Bu nedenle komiserlerin bağımsız ve her türlü şüpheden uzak olmaları gerekmektedir. Aksi bir durumda ya da bir görev ihlali söz konusu olduğunda, Konsey ya da Komisyon'un talebi üzerine Adalet Divanı tarafından görevden alınabilmektedirler.<sup>45</sup>

Komisyon'da esas olarak Brüksel'de hukuk servisi, sekterlik, Eurostat İstatistik Servisi gibi birimlerde görev yapan yaklaşık 20,000 idari personel bulunmaktadır. Ayrıca çeşitli konulara bakan Genel Müdürler vardır ve her biri bir komisere bağlıdır.

---

<sup>44</sup> 19 Kasım 2004'te atanan Komisyon'un ve üyelerin yetkili olduğu alanlarla ilgili olarak çalışmanın EKLER kısmına bakınız.

<sup>45</sup> Bkz: ATA 213(2) ve 216. madde.

Her komiserin 6 kişiden oluşan bir bürosu vardır. Büro şefleri haftalık Komisyon toplantısında görüşülecek konuları hazırlamak için Pazartesi günü toplanırlar.

Komisyon kurul halinde çalışır ve üyeler her hafta Çarşamba günleri toplanır. Toplantı yeter sayısı 25 üyeli Komisyon için üye tamsayısının salt çoğunluğu olan 13'tür.

Komisyon'un yoğun bürokratik sistemi içinde icra ettiği önemli yetkileri vardır. Çalışmanın bu kısmında Komisyon'un yetkileri üzerinde durulacaktır.

### 1.3.2. KOMİSYON'UN YETKİLERİ

Komisyon, Topluluğun koruyucusu olarak tanımlanır ve bu çerçevede Birliğin hedeflerine ulaşmasında etkin rol oynar. AT Antlaşması'nda kendisine bu bağlamda verilen önemli yetkiler vardır. Bunlar, yasa teklifi hazırlama yetkisi, Antlaşma hükümlerinin uygulamasını sağlama yetkisi, yürütme yetkisi ve görüş ve tavsiye belirtme yetkisi olarak sınıflandırılabilir.

#### 1.3.2.1. YASA TEKLİFİ HAZIRLAMA YETKİSİ

Komisyon'un, Topluluk yasaları ile ilgili karar almada bir inisiyatifi olmasa da, yasaların hazırlanması Komisyon'un yetkisi dâhilindedir. Bir başka anlatımla Konsey, ancak Komisyon'un teklifi üzerine karar alabilmektedir.<sup>46</sup>

Bazı istisnai konularda Konsey ve Parlamento'nun Komisyon'dan gerekli teklifleri hazırlamasını isteme yetkileri olsa da,<sup>47</sup> Komisyon, teklifini Konsey ya da

<sup>46</sup> Bkz: ATA 192 ve 252. madde.

Parlamento'nun belirttiği doğrultuda hazırlamak zorunda değildir. Ancak Komisyon'un teklif hazırlarken Birlik çıkarlarını gözetmek zorunda olduğunu da belirtmek gerekir.

Komisyon ikinci ve üçüncü sütun çerçevesinde teklif hazırlama yetkisini üye devletlerle paylaşmaktadır.<sup>48</sup>

Dar bir alanda da olsa Komisyon'un yasa yapma yetkisi de vardır. Örneğin bir üye devlet vatandaşının, bir üye devlette iş sahibi olduktan sonra, ev sahibi üye devlette kalmasının koşullarını düzenleyen tüzükler yapmak;<sup>49</sup> kamu işletmelerine ve belirli diğer işletmelere uygulanacak rekabet konularına ilişkin, üye devletlere direktifler hazırlamak ve kararlar almak,<sup>50</sup> Komisyon'un yetkisindedir.

### 1.3.2.2. ANTLAŞMA HÜKÜMLERİNİN UYGULANMASINI SAĞLAMA YETKİSİ

Komisyon'un, Antlaşma'ya dayanarak Konsey tarafından yapılan düzenlemelerin uygulamasını sağlama yetkisi vardır. Bu bağlamda Komisyon, ortak pazar çerçevesinde AB vatandaşlarına sağlanan haklardan herkesin yararlanıp yararlanmadığını denetler.

Antlaşma hükümlerinin üye devletlerce uygulanıp uygulanmadığının kontrol edilmesi oldukça önemlidir. Bu hususta sahip olduğu yetkiye göre Komisyon; bir üye devletin bu Antlaşma gereğince üzerine düşen yükümlülüklerden birini yerine getirmediği kanısına varırsa, o devlete kendi görüşlerini sunma imkânı tanıdıktan sonra bu konuda gerekçeli görüşünü bildirir. İlgili devlet, Komisyon tarafından

---

<sup>47</sup> Bkz: ATA 192 ve 208. madde.

<sup>48</sup> Bkz: ABA 22/1 ve 34/2. madde.

<sup>49</sup> Bkz: ATA 39(3-d). madde.

<sup>50</sup> Bkz: ATA 86(3). madde.

belirlenen süre içinde bu görüşe uymazsa, Komisyon Adalet Divanı'na başvurabilir.<sup>51</sup>

Her aday devlet, Birliğe tam üye olmadan, Birliğin dayandığı özgürlük, insan hakları, demokrasi, hukukun üstünlüğü gibi ilkeleri belli ölçüde benimsemekle yükümlüdür. Ancak bu ilkelerin tam üye olunduktan sonra da uygulanması oldukça önemlidir. Bu noktada bir üye devlet tarafından bu ilkelerin ciddi ve sürekli biçimde ihlali durumunda Komisyon'un yaptırım prosedürünü harekete geçirme yetkisi de vardır. Bu bağlamda Komisyon'a "Antlaşmaların Koruyucusu" da denmektedir.

### 1.3.2.3. YÜRÜTME YETKİSİ

Avrupa Birliği politikaların uygulayıcısı konumunda olan Komisyon, bu bağlamda sahip olduğu bir takım yürütme yetkilerini de kullanır.

Bütçenin, iyi mali idare ilkesinin göz önünde bulundurularak çıkarılan tüzük hükümleri uyarınca uygulanması Komisyon'un yetkisindedir. Komisyon'un bu yetkisini kullanırken Sayıştay'ın denetimine tabi olduğunu belirtmek gerekir. Ayrıca Topluluk fonlarının yönetimi (Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu vs.) de Komisyon'un yetkisindedir.

Komisyon ayrıca Topluluk ile bir ya da daha fazla devlet ya da uluslararası örgüt arasında yapılacak anlaşmaların müzakerelerini yürütür. Komisyon bu yetkisini Konsey'in kendisine verebileceği talimatlar çerçevesinde sürdürür.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Bkz: ATA 226. madde.

<sup>52</sup> Bkz: ATA 300/1. madde.



#### 1.3.2.4. GÖRÜŞ VE TAVSİYE BELİRTME YETKİSİ

Komisyon'un sahip olduğu görüş belirtme yetkisinin bağlayıcı olmaması, bu yetkinin önemli olmadığı kanısını doğursa da (Tezcan 2005: 76), ATA'da öngörülen Komitelerin statüsü, İlk Derece Mahkemesi'ne yetki transferi ve Birliğe yeni üyelerin katılımı gibi konularda karar alınabilmesi için Komisyon'un görüşünün alınması zorunluluğu bu yetkiyi önemli kılmaktadır.

Topluluk kararlarının ve ilkelerinin üye devletlerce uygulanması Birliğin üzerine oturduğu değerler açısından oldukça önemlidir. Bu noktada, rekabet koşullarını bozucu nitelikteki ulusal düzenlemelerin uygulanması çerçevesinde üye devletler, Komisyon'a danışmak ve onun tavsiyesini almakla yükümlüdürler.<sup>53</sup>

#### DEĞERLENDİRME

Buraya kadar çalışmada Birliğin üç temel karar alma kurumu olan Parlamento, Konsey ve Komisyon ele alındı. Bu üç kurumun genel yapıları incelendiğinde kurumsal yapının oldukça dinamik bir yapı arz ettiği görülecektir.

Genişleme süreci ile beraber kurumların kendi başına ve birbirleriyle ilişkilerinde, işleyen bir mekanizmanın oluşturulmasının güçlüğü ortadadır. Karar almada en güçlü yetkiyi elinde bulunduran kurum Konsey olsa da, Parlamento'nun özellikle ortak-prosedürü çerçevesinde yasama gücünü eline geçirme isteğinin olduğu söylenebilir. Komisyon'un ise Birlik politikalarının uygulayıcısı olduğu ve bu bağlamda yetkilerinin diğer iki kuruma göre az olduğu görülmektedir. Ayrıca Parlamento'nun Komisyon'a karşı gensoru önergesi verebilmesi ve önergenin kabulü halinde Komisyon'un topluca istifa etme zorunluluğu, Komisyon'un demokratik meşruiyetinin göstergesi olarak değerlendirilebilir.

---

<sup>53</sup> Bkz: ATA 97. madde.

Farklı ulusların bir araya gelerek oluşturdukları Toplulukta, Antlaşmaların Topluluk prensiplerine göre ulus devletlerce uygulamasının sağlanması için bir hukuki denetim mekanizmasının olması kaçınılmazdır. Çalışmanın bu kısmında bu amaçla kurulan Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi ele alınacaktır.

#### 1.4. ADALET DİVANİ VE İLK DERECE MAHKEMESİ

Avrupa Antlaşmalarının üye devletler tarafından hukuka uygun biçimde yorumlanması (Arat 1993: 3) ve ulusal hukuktan üstün olarak uygulanması Birliğin işleyişi açısından bir zorunluluktur. Bu bağlamda Topluluk amaçlarına ulaşılmasını bir kontrol mekanizmasıyla mümkün kılmak için bağımsız bir yargı kurumu olan Adalet Divanı kurulmuştur (Günoğur 1993: 265). Divan'ın zamanla artan iş yükünü hafifletmek amacıyla da 24 Ekim 1988 tarihli Konsey kararıyla oluşturulan ve fiilen 1 Kasım 1989 tarihinde çalışmaya başlayan İlk Derece Mahkemesi (İDM) kurulmuştur.

##### 1.4.1. ADALET DİVANİ'NİN OLUŞUMU VE İŞLEYİŞİ

Adalet Divanı 7 Ekim 1958 tarihinde faaliyete başlamıştır. Merkezi Lüksemburg'dadır ve çalışma dili Fransızcadır.

AB'nin en yüksek yargı organı olan Divan'da, her üye devletten bir yargıç olmak üzere toplam 25 yargıç (Romanya ve Bulgaristan hariç) bulunmaktadır. Divan'da ayrıca, Divan'a gelen olayları tarafsız ve bağımsız olarak inceleyip sonuçlarını Divan'a sunan (Karluk 2003: 193), 8 savcı bulunmaktadır. Konsey oybirliğiyle karar vererek bu sayıları arttırabilir.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Bkz: ATA 222. madde.

Yargıç ve savcılar üye devletler tarafından ortak uzlaşmayla 6 yıllığına atanırlar. İkinci defa seçilmek mümkündür. Yargıçlar her üç yılda bir kısmen yenilenir.

Yargıçlar kendi aralarından üç yıl için Divan Başkanı'nı seçerler. Başkanın görev süresi yenilenebilir. Başkan, Divan'ın çalışmalarını yönetir ve duruşmalara başkanlık eder.

Yargıç ve savcılar, mensubu oldukları üye devletin mevzuatına göre, yüksek yargıçlar için aranan şartları haiz bulunan ve tarafsızlıklarından şüphe edilmeyecek hukukçular arasından seçilen (Tekinalp ve Tekinalp 2000: 236) bağımsız kişilerdir. Örneği az da olsa, avukatlar arasından da atama yapıldığı görülmüştür (Kabaalioğlu 1997: 245).

Divan genellikle Genel Kurul şeklinde toplanır. Nice Antlaşması'nda yapılan değişiklikle Divan, Divan Genel Kurulu ya da tüm yargıçların katıldığı Büyük Genel Kurul şeklinde toplanabilecektir. Bunun dışında Divan, Daireler halinde de çalışır. Divan'da iki adet 5 yargıçlı Daire ve dört adet 3 yargıçlı Daire bulunmaktadır.

#### 1.4.2. ADALET DİVANI'NIN YETKİLERİ

Adalet Divanı, AT Antlaşması'nın uygulanması ve yorumlanmasında hukuka uygunluğu sağlar. Bu çerçevede, Topluluk organlarının yetkileri ve üye devletlerin sahip oldukları yetkilerin kullanılması arasındaki nazik dengeyi, hukukun üstünlüğü ilkesine göre sağlayan tek organ Adalet Divanı'dır (Bozkurt vd 2006: 123).

Divan'ın sorumlulukları 6 alanda toplanabilir. Bunlar:

- Üye ülkeler arasındaki anlaşmazlıklar,
- AET ile üyeler arasındaki anlaşmazlıklar,
- Kurumlar arasındaki anlaşmazlıklar,
- Topluluk ile şahıslar arasındaki anlaşmazlıklar,
- Uluslararası anlaşmalar hakkında görüşler,
- İlk görüşler (Karluk 2003: 193).

Adalet Divanı yetkileri<sup>55</sup> dahilinde çeşitli davalara bakar. Divan'a dava açılması dava dilekçesinin ya da bir ulusal mahkemenin sevk kararının sunulmasıyla başlar. Üye devletler, gerçek ve tüzel kişiler, üye devletlerin mahkemeleri ile Topluluk kurumları, dava açma hakkına sahiptir. Divan'da görüşülen davalar şöyle sınıflandırılabilir:

- Üye ülkelerin diğer üye ülkelere karşı açtığı davalar: Konu önce Komisyon'a sunulur.
- Komisyon'un üye ülkeler aleyhinde açtığı davalar: Komisyon bir üye devletin Antlaşmalardan doğan yükümlülüklerini yerine getirmediği durumlarda gerekçeli görüşünü belirterek, o devleti savunma yapmaya çağırır ve belirli bir süre içinde cevap alamazsa Divan'a başvurur.
- Topluluk aleyhine açılan davalar (<http://www.deltur.cec.int>).

Adalet Divanı'nın kararları bağlayıcıdır ve başka bir merciye temyiz edilemez. Ayrıca Divan, ön-karar prosedürü gereği,<sup>56</sup> Topluluk hukuk düzeni ile üye devletlerin mahkemeleri arasında bir köprü vazifesi görerek, Topluluk hukukunun yorumu alanında da karar vermeye yetkilidir. Buna göre Divan:

<sup>55</sup> Adalet Divanı'nın yetkileri ile ilgili bkz: (Tekinalp ve Tekinalp 2000: 237–268), (Tezcan 2005: 83–92), (Bozkurt vd 2006: 123–136).

<sup>56</sup> Ön-karar prosedürü ile ilgili olarak bkz: (Arsava 1989: 3–108).

- AT Antlaşması'nın yorumu konusunda,
- Topluluk kurumlarının ve Avrupa Merkez Bankası'nın işlemlerinin geçerliliği ve yorumu konusunda,
- Konsey tasarruflarıyla oluşturulan kuruluşların statülerinde öngörülmesi şartıyla, bu statülerin yorumu konusunda karar vermeye yetkilidir.

Bu tür bir sorun bir üye devlet mahkemesi önüne geldiğinde, bu mahkeme kendi kararını vermek için konuya ilişkin bir ön karara gerek duyarsa, Divan'dan bu konuda karar vermesini talep edebilir.

Bu tür bir sorun, iç hukuka göre kararlarına karşı kanun yolu kapalı olan ulusal bir mahkemede görülmekte olan bir davada ileri sürülürse, bu mahkeme Divan'a başvurmakla yükümlüdür.<sup>57</sup>

Divan'a gelen davaların çoğu ön-karar usulü çerçevesindedir. Bunlar daha çok yoruma dayanır ve bu yorumlar, başvuran mahkeme ve aynı konuda karar verecek diğer mahkemeler için belirleyicidir.

### 1.4.3. İLK DERECE MAHKEMESİ

İlk Derece Mahkemesi (İDM)'nin kuruluşuyla ilgili hukuksal temel ATS ile atılmıştır. Mahkeme'nin kuruluşu ise 24 Ekim 1988 tarihli Konsey kararıyla olmuştur. İDM, 1 Kasım 1989 tarihinde çalışmaya başlamıştır.

Adalet Divanı'nın zamanla görev yükünün artmasıyla, ona yardımcı olması amacıyla kurulan İDM'nin yargıç sayıları ve atanan yargıçların nitelikleri, Adalet Divanı ile benzer özellikler gösterir.

---

<sup>57</sup> Bkz: ATA 234. madde.

İlk Derece Mahkemesi'nin kararlarına karşı belli sınırlamalar dâhilinde temyize gidilebilir. İDM'nin bakmaya yetkili olduğu davalar şunlardır:

- Topluluk kurumları ile çalışanları arasındaki uyuşmazlıklar,
- AKÇT ile ilgili harç ve resimler, üretim ve fiyat konularında işletmeler tarafından açılan davalar,
- Topluluk rekabet hukukunun uygulanması ile ilgili olarak gerçek ve tüzel kişiler tarafından açılan davalar,
- Bir Topluluk kurumunun eyleminden ya da eylemsizliğinden kaynaklanan tazminat davaları.

8 Haziran 1993 tarihli Konsey kararıyla İDM'nin yetkileri arttırılmış ve Mahkeme, Antlaşmalar çerçevesinde gerçek ya da tüzel kişiler tarafından açılan iptal, eylemsizlik ve tazminat davaları kapsamında da yetkili kılınmıştır.

Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı çerçevesinde ele alınan dört Topluluk kurumundan sonra, bu kısımda son olarak Topluluğun mali denetim kurumu olan Sayıştay ele alınacaktır.

### 1.5. SAYIŞTAY

Sayıştay, Avrupa Birliği bütçesinin kurallara ve amaca göre kullanılmasını garanti eden bir mali denetim kurumudur.

Topluluğun mali yönden denetimi başlangıçta, AKÇT, AAET ve AET Antlaşmaları'nda öngörülen bir "Kontrol Komisyonu" tarafından sağlanmaktaydı. Sayıştay ise Parlamento'nun girişimiyle 22 Temmuz 1975 tarihli Brüksel Antlaşması

ile kurulmuş ve 1 Haziran 1977 tarihinde faaliyete geçmiştir. AB Antlaşması ile de bir Topluluk kurumu haline getirilmiştir.<sup>58</sup>

Sayıştay üyeleri her üye devletten bir üye olmak üzere 6 yıllık süre için atanırlar. Hâlihazırda 27 üyesi bulunan Sayıştay'da üyeler, Konsey tarafından Parlamento'ya danışılarak oybirliğiyle atanırlar ve üyelerin yeniden atanması mümkündür. Üyeler kendi aralarından Sayıştay Başkanı'nı seçerler. Başkanın görev süresi 3 yıl olup, bu süre yinelenabilir.

Üyeler, alanlarında tecrübeli kişilerden seçilir ve görevlerini yerine getirirken bağımsız olarak hareket ederler. Adalet Divanı yargıçlarına tanınan ayrıcalıklardan ve dokunulmazlıklardan yararlanırlar.

Sayıştay, Topluluğun tüm gelir ve giderlerini inceler. Ayrıca aksi öngörülmedikçe, Topluluk tarafından kurulan tüm kurumların da gelir ve harcamalarını denetler.<sup>59</sup> Sayıştay, AB fonlarının denetimini de yapar.

Lüksemburg'da faaliyet gösteren Sayıştay, mali yılın sonunda yıllık bir rapor hazırlar ve bu raporları Topluluk kurumlarına gönderir. Bu rapor kurumların cevapları ile birlikte Resmi Gazete'de yayınlanır.

Avrupa Birliği karar alma mekanizması çerçevesinde Antlaşma'da öngörülen yukarıdaki kurumlardan sonra, istişari nitelikte faaliyet gösteren Birlik organları ele alınacaktır. Bu bağlamda, ilk olarak Ekonomik ve Sosyal Komite, daha sonra sırasıyla Bölgeler Komitesi, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Merkez Bankası ve Ombudsman incelenecektir.

---

<sup>58</sup> Bkz: ATA 7(4). madde.

<sup>59</sup> Bkz: ATA 248. madde.

## 2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ORGANLARI

Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı dinamik bir yapı arz etmektedir. Kurucu antlaşmalar sürekli revize edilmektedir. Genişleyen Birliğin kurumları arasında etkin bir işleyişin tesisi ve bu bağlamda çarkların daha iyi işlediği bir karar alma mekanizmasının oluşturulması, Birliğin geleceği açısından vazgeçilmezdir. Karar alma pozisyonundaki kurumlara yardımcı olması için, bir takım istişari organlar kurulmuştur. Bu kısımda danışma niteliğindeki bu organlar ele alınacaktır.

### 2.1. EKONOMİK VE SOSYAL KOMİTE

Ekonomik ve Sosyal Komite (ESK), değişik baskı gruplarının Toplulukta temsilini sağlayan danışma organıdır. Komite, işveren ve işçi sendikaları, çiftçi kooperatifleri, esnaf ve sanatkâr teşkilatları ve tüketici örgütlerini ve birçok sivil toplum kuruluşunu temsil etmektedir. Bu özelliğinden dolayı korporatif bir organ olarak adlandırılır (Tekinalp ve Tekinalp 2000: 276).

Komite Brüksel'de faaliyet göstermektedir. 2004 yılındaki genişleme ile birlikte 317 üyesi bulunmaktadır (Tablo III). Üyeler Konsey tarafından 4 yıllığına oybirliğiyle atanmaktadır. Bu süre yinelenebilir. Üyeler görevlerini Topluluğun genel menfaatleri doğrultusunda bağımsız olarak yerine getirirler (AT Resmi..1996: 3). Komite, üyeleri arasından başkanını iki yıllığına seçer. İki de başkan yardımcısı aynı süreyle seçilir.



| <b>Tablo III: Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi'ndeki Üye Sayıları</b> |                          |  |            |
|--|--------------------------|--|------------|
| 1 Mayıs 2004 tarihine kadar  |                          | 1 Kasım 2004 tarihinden sonra  |            |
| Üye Ülkeler  | Üye Sayısı <sup>60</sup> | Üye Ülkeler  | Üye Sayısı |
| Almanya<br>Fransa<br>İtalya<br>İngiltere   | 24                       | Almanya<br>Fransa<br>İtalya<br>İngiltere   | 24         |
| İspanya  | 21                       | İspanya<br>Polonya   | 21         |
| Belçika<br>Yunanistan<br>Hollanda<br>Portekiz<br>Avusturya<br>İsveç                  | 12                       | Belçika<br>Yunanistan<br>Hollanda<br>Portekiz<br>Avusturya<br>İsveç<br>Çek Cumhuriyeti<br>Macaristan | 12         |
| Danimarka<br>İrlanda<br>Finlandiya   | 9                        | Danimarka<br>İrlanda<br>Finlandiya<br>Litvanya<br>Slovakya   | 9          |
|  |                          | Estonya<br>Letonya<br>Slovenya   | 7          |
| Lüksemburg   | 6                        | Lüksemburg<br>Kıbrıs   | 6          |
|  |                          | Malta  | 5          |
| <b>Toplam</b>  | <b>222</b>               | <b>Toplam</b>  | <b>317</b> |

*Kaynak:* Nice Antlaşması'na göre düzenlenmiştir.

ESK'nın üç temel görevi vardır. Bunlar:

- Konsey, Komisyon ve Parlamento'ya tavsiyelerde bulunmak,
- Sivil toplumun Avrupa bütünleşmesine daha katılımcı ve daha demokratik bir toplum anlamında katkısını sağlamak,
- Üye olmayan ülkelerdeki sivil toplum kurumlarıyla da ilişki kurarak bir danışma mekanizması oluşturmak.

<sup>60</sup> Üye sayıları hem ESK hem de Bölgeler Komitesi içindir. 2007 başında Birliğe üye olan Bulgaristan 12, Romanya 15 üyeye sahip olmuştur. Hâlihazırda toplam 344 üye bulunmaktadır. (<http://www.europa.eu.int>).

Komite, yukarıdaki görevler çerçevesinde Konsey ve Komisyon'u ekonomik ve sosyal faaliyetlerin temsilcilerinin görüşleri hakkında bilgilendirir. Konsey ve Komisyon, Antlaşma'da öngörülen durumlarda karar almadan önce ESK'ya danışmak zorundadır. Ayrıca üç temel karar alma kurumu olan Parlamento, Konsey ve Komisyon, gerekli gördükleri durumlarda ESK'ya danışabilirler. Komite uygun gördüğü durumlarda kendi inisiyatifiyle görüş bildirebilir.<sup>61</sup>

Komitenin daimi temsilciliği, bir büro, üç grup, altı çalışma grubu ve genel sekreterlikten oluşmaktadır. Komite'nin altı çalışma grubu şunlardır: Tarım, Kırsal Kalkınma ve Çevre Grubu; Ekonomik ve Parasal Birlik ve Ekonomik ve Sosyal Birleşme Grubu; İstihdam, Sosyal İlişkiler ve Vatandaşlık Grubu; Dış İlişkiler Grubu; Tek Pazar, Üretim ve Tüketim Grubu; Ulaştırma, Enerji, Altyapı ve Enformasyon Topluluğu Grubu.

## 2.2. BÖLGELER KOMİTESİ

Bölgeler Komitesi, AB'nin en yeni organlarından biri olarak yerel birimleri Birlik'te temsil eden bir danışma organıdır. Maastricht Antlaşması ile kurucu antlaşmalara giren Komite, 1994 yılından itibaren görev yapmaktadır ve personelini Avrupa Parlamentosu'nun yanına taşımıştır (Corbett 1996: 41).

Üye sayıları (Tablo III) ve üyelerin atanma koşulları ESK ile benzerlik gösterir. Buradaki fark, üyelerin yerel düzeydeki birimlerde çalışmış ve bu konularda tecrübeli kişiler arasından seçilmiş olmasıdır.

Konsey ve Komisyon, yerel ve bölgesel mercileri doğrudan ilgilendiren şu konularda Bölgeler Komitesi'nin görüşünü bildirmesini istemek zorundadır:

---

<sup>61</sup> Bkz: ATA 262. madde.

- Ekonomik ve sosyal dayanışma,
- Tüm Avrupa'yı kapsayan ulaştırma, telekomünikasyon ve enerji şebekeleri,
- Kamu sağlığı,
- Eğitim, gençlik ve kültür sorunları,
- İstihdam politikaları, mesleki eğitim ve sosyal politikalar,
- Çevre sorunları.

Temel amaçlarından biri üye ülkelerin ekonomik ve sosyal kaynaşmasını sağlamak olan Komite, yetki ikamesi<sup>62</sup> (subsidiarite) prensibiyle çalışır.

Genç bir organ olmasına rağmen Komite'nin öneminin giderek artacağı beklenebilir. Çağdaş devletlerde görülen “yönetişim” prensibiyle, yerel birimlerin önemi giderek artmakta ve birçok alanda yetkiler bu birimlere kaydırılmaktadır.

Bölgeler Komitesi'nin işleyişine bakıldığında, yerel birimlerin, Avrupa politikasını etkilemesinde bazı güçlüklerle karşılaşmaktadır. Öncelikle Brüksel'den Avrupa bölgesel politikalarının belirlenmesi zordur. Bu nedenle Bölgeler Komitesi'nin rolü, bölgesel politikaları merkezden kurmak değil, merkezden bilgilerle üye devletlerin yerel otoritelerine daha iyi pozisyon sağlamak olmalıdır (Bomberg and Peterson 1998: 225–226).

Birçok ulus devlette dahi bazı idari yetkilerin, bölgelerinin ihtiyaçlarını ve taleplerini daha iyi analiz eden yerel birimlere aktarıldığı düşünülürse, farklı uluslardan oluşan AB'nin, merkezi bir yapıyla tüm bölgelerin ihtiyaçlarını karşılaması oldukça güçtür. Bu açıdan bakılırsa Bölgeler Komitesi'nin, etkinliğinin arttırılması halinde, AB karar alma kurumlarının işini kolaylaştırarak, AB politikalarının daha iyi uygulanmasını sağlayan vazgeçilmez bir organ olacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

---

<sup>62</sup> *Subsidiarite* prensibi, çalışmanın üçüncü bölümünde detaylı olarak ele alınacaktır.

Yerel birim temsilcileri de Bölgeler Komitesi aracılığıyla bölgelerinin ihtiyaçlarını Birlik kurumlarına daha iyi duyurabilmekte ve yerel kuralların korunmasını sağlamaktadırlar. Bir anlamda Komite'yi, seslerini daha iyi duyurabilmek için kullanabilmektedirler (Noel 1994: 50).

### 2.3. AVRUPA YATIRIM BANKASI

Avrupa Birliği'nin finans kurumu olan Avrupa Yatırım Bankası (AYB), 1958'de Roma Antlaşması ile kurulmuştur. AB üyesi ülkelerden oluşan AYB, uluslararası para piyasalarından aldığı kredilerle çalışmaktadır.

Tüzel kişiliği ve mali özerkliği olan Banka'nın merkezi Lüksemburg'dadır. Görevi, AB'nin belirlediği hedefler doğrultusunda yatırımları finanse etmek olan Banka'nın temel amacı Birliğin dengeli gelişimine katkıda bulunmaktır.

Banka bünyesinde Governörler Konseyi, Yönetim Kurulu, Yönetim Komitesi ve Denetim Komitesi gibi organlar bulunmaktadır. Governörler Konseyi, üye devletler tarafından atanan bankalardan oluşur. Başlıca görevleri; bankanın kredi politikalarını belirlemek, yıllık rapor ve gelir-gider hesaplarını onaylamak, üye devletlerden alınan paranın arttırılmasına karar vermek, yönetim kurulu, yönetim komitesi ve denetim komitesinin üyelerini atamaktır.

Yönetim Kurulu'nun 27 üyesi vardır ve bir üye Komisyon, diğer üyeler, üye devletler tarafından aday gösterilir ve Governörler Konseyi tarafından atanır. Kredi vermek ve ödünç para almak başlıca görevleridir.

Yönetim Komitesi, bir başkan ve yedi yardımcından oluşur. Yönetim Kurulu'nun kararlarını hazırlar ve uygular. Denetim Komitesi, Governörler Konseyi

tarafından atanan 3 üyeden oluşur. AYB'nin mali işlemlerinin usullere uygun yapılıp yapılmadığını denetler.

Banka kredilerinin büyük çoğunluğu AB üyesi ülkelerde kullanılır. Kredi açarken şu konulara önem verir:

- Krediler, başka kredi kapılarını ve kaynaklarını açmalıdır,
- Krediler, Avrupa ülkelerinin endüstrileri ile küçük ve orta ölçekli şirketlerinin rekabet güçlerini arttırmalıdır ve tüm AB ülkelerini kapsayan ulaştırma, telekomünikasyon ve enerji transferi gibi projelerde kullanılmalıdır,
- Çevre korunması, sağlık yatırımları ve bilgi teknolojileri gibi sektörlere yönelik olmalıdır,
- Krediler, Avrupa Birliği'nin en yoksul bölgelerine verilmelidir (<http://www.europa.eu.int>).

Daha çok yoksul bölgelerin gelişiminin sağlanması yönünde verilen kredilerle, Birliğin dengeli ve sürekli gelişmesi ve bu bağlamda Ortak Pazarın ilerlemesi amaçlanmaktadır.

#### 2.4. AVRUPA MERKEZ BANKASI

Ekonomik ve Parasal Birlik, AB bütünleşmesinin önemli bir unsuru olarak Tek Pazar'a eşlik etmiş ve bu doğrultudaki hedeflerin hayata geçirilmesi için Avrupa Para Enstitüsü kurulmuştur. Enstitü, 1 Haziran 1998 tarihinde görevlerini Avrupa Merkez Bankası'na (AMB) devretmiştir. ABM, 1 Temmuz 1998'de resmen göreve başlamıştır. ABM'nin kurulmasıyla birlikte Ekonomik ve Parasal Birliğin ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'ne geçiş hazırlıklarının tamamlanması sorumluluğu

ABM'ye geçmiştir. Avrupa Merkez Bankası ve ulusal bankalar, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'ni oluşturur (EIU 2002: 97).

ABM, bağımsız olarak çalışır. Üye ülkeler, Banka'yı etkileyemez fakat Banka, üye ülke hükümetleri ve merkez bankalarıyla yakın işbirliği kurarak çalışır. Başkanı ve üyeleri, Konsey tarafından, Parlamento'ya danışıldıktan sonra atanır. Merkez Bankası Başkanı'nın atanmasında Parlamento'nun rolü semboliktir (Ross 1995: 187). Banka faaliyetleri ile ilgili Konsey'e ve Parlamento'ya düzenli olarak rapor verir.

Avrupa Merkez Bankası, AB para politikalarını oluşturur ve yürütür. Banka'nın görevleri şunlardır:

- Her türlü para politikalarını üye ülkelerin merkez bankaları ile işbirliği yaparak uygulamak,
- Birliğin parasal istikrarını korumak,
- Birliğin kur politikasını belirlemek,
- Tek pazarın tedavülünü sağlamak,
- Döviz işlemlerini yönetmek,
- Resmi döviz rezervlerini tutmak,
- Ödeme işlemlerini düzenlemek (Karluk 2003: 415).

Avrupa Merkez Bankası'nın üç karar alma kuruluşu vardır; Yönetim Konseyi, Yönetim Kurulu ve Genel Konsey.

Yönetim Konseyi, ABM'nin en önemli karar alma organıdır. Yönetim Kurulu'ndan 6 üye ve Euro'ya geçen üye ülkelerinin ulusal merkez bankası başkanlarından oluşur. Temel görevi, AB'nin para politikasını oluşturmaktır. Üye ülkelerdeki ticari bankaların ABM'den alacakları kredilerin faiz oranlarını belirler.

Bunun yanı sıra Yönetim Konseyi, orta vadeli parasal hedefleri saptar ve bunların gerçekleştirilmesi için izlenecek yöntemleri kararlaştırır (Karluk 2002: 446–459).

Yönetim Kurulu, bir başkan ve 5 üyeden oluşur. Adaylar 8 yıllığına, Parlamento ve Yönetim Konseyi'ne danışılarak Konsey tarafından belirlenir. ABM'nin günlük çalışmalarından sorumludur. Bankanın para politikasını yürütür.

Yönetim Konseyi, ABM'nin başkanı, başkan yardımcısı ve AB'ye üye ülkelerin merkez bankası başkanlarından oluşur. Euro bölgesini geliştirmek için politikalar üretir.

## 2.5. OMBUDSMAN

Vatandaşlarla idareciler arasındaki ilişkilerde, bir arabulucu rolü, daha çok ulus devlet terminolojisinde görülmektedir. Ancak AB Antlaşması ile getirilen “Avrupa vatandaşlığı” kavramı, Avrupa Birliği için de böyle bir oluşumun tesisini gündeme getirmiştir.

Avrupa Birliği Antlaşması (1992), AB vatandaşlarının, Birlik kurumları (Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi hariç) hakkındaki şikâyetlerini incelemesi için bir Ombudsmanlık makamını getirmiştir.

Ombudsman, Avrupa Parlamentosu tarafından 5 yıllığına seçilir. Bu süre yinelenabilir. Merkezi Strasburg'daki Avrupa Parlamentosu binasındadır. Kendisini asiste eden bir sekreteryaya bulunur ve sekreteryanın başkanını Ombudsman atar.

Nitelikleri açısından bakıldığında Ombudsman'ın, ifa ettiği vazife gereği tamamen bağımsız olması ve hiçbir hükümet ya da politik gruptan talimat almaması gerekir. Ayrıca ücretli ya da ücretsiz başka meslekle uğraşması yasaktır.

Ombudsman'a AB vatandaşları ve üye ülkelerdeki dernek ve özel kuruluşlar başvurabilir. Ombudsman, kötü yönetim, insan hakları ihlali, ayrımcılık, yetkinin kötüye kullanılması gibi birçok konuda, Birlik kurumları hakkında, vatandaşlardan gelen şikâyetleri inceler. Bu bağlamda Ombudsman, Birlik kurumlarının daha iyi işlemlerini sağlamayı amaçlar (Aktan vd. 2004: 30).

Şikâyet, yukarıda belirtildiği gibi Birlik kurumlarının kötü yönetimi hakkında olmalıdır. Üye devletlerin ulusal, bölgesel ya da yerel yönetimleriyle ilgili şikâyetler Ombudsman'ın görev alanı dışındadır.

Kötü yönetimden doğrudan etkilenmiş olsun ya da olmasın, şikayetçi kişi ya da kuruluş, öncelikle şikayette bulunduğu kurumla bağlantı kurmalıdır. Eğer bu yaklaşım başarısız olursa Ombudsman'a başvurur (<http://europa.eu.int>). Ancak şikayetin, kötü yönetime kanaat getirildikten itibaren iki yıl içinde yapılması gerekmektedir. Şikayetçi, önce kim olduğunu ve hangi kurum hakkında ve ne için şikayette bulunduğunu açıkça belirtmelidir.

Başvuru yapıldıktan sonra Ombudsman, şikayetin konusunun kendi yetki alanı içinde olduğuna hükmetmezse, ilgili olabilecek başka bir kuruma başvurması için şikayette bulunana tavsiyede bulunur. Konu yetki alanında ise, şikayete maruz kalan kurumu ya da organı bilgilendirir ve ilgili kuruma çözüm için tavsiyelerde bulunur. 3 ay içinde cevap gelmezse Ombudsman, konu hakkında Parlamento'ya rapor sunar (People's Europe Series 1995: 7).

Görüldüğü gibi Ombudsman, vatandaşlarla Birlik arasında önemli bir arabulucu unsur olmuştur. Ancak yetkileri incelendiğinde, sadece tavsiye niteliğinde bir organ olduğu görülür. Bunun yanı sıra ulusal düzeydeki yönetimlerle ilgili şikayetler görev alanı dışında olduğundan, vatandaşlar, ilgili şikayetlerini ulusal çapta dile getirmek zorundadırlar.



## DEĞERLENDİRME

Çalışmanın bu bölümünde Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı ele alındı. Avrupa Birliği'nin genişleme politikası çerçevesinde, kurum ve organların da genişlemeyle paralel olarak dinamik bir yapıya büründüğü söylenebilir. Üye sayısının artmasıyla birlikte kurum ve organların; üye sayıları, oylama yöntemleri hatta görev ve yetkileri de sürekli revize edilmiştir.<sup>63</sup>

ABA'nın 3. maddesinde, Birliğin, *Topluluk müktesebatına tamamen saygı içinde ve bunu geliştirerek hedeflerine erişmek için, yürütülen faaliyetlerin bütünlüğünü ve sürekliliğini sağlayan bir tek kurumsal çerçeveye* sahip olduğu belirtilmiştir. Aynı Antlaşma'nın 5. maddesinde yukarıda incelenen kurumların, kendilerine verilen yetkiler çerçevesinde Antlaşma hükümlerinin uygulanmasından sorumlu oldukları ifade edilir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, kurumların sahip oldukları yetkiler, kendilerine devredilen yetkililerdir. Yani kurumlar, üye devletlerin yerine geçmezler. Bunun yanı sıra klasik devlet sistemlerindeki “erkler ayrımı” prensibi, Birlik bünyesinde uygulanmamaktadır. Kurumlar hem yasama hem de yürütme organı olabilmektedirler.

Parlamento'nun, halkı temsil eden bir kurum olması itibariyle yasama çerçevesinde yetkilerini arttırmakta olduğu görülmektedir. Ancak özellikle ODGP ve Adalet ve İçişleri gibi hassas alanlarda Parlamento'nun karar almada etkin olmaması demokratik meşruiyet açısından eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

---

<sup>63</sup> Tüm bu revizasyon çalışmaları ile, bir anlamda, Avrupa vatandaşları için Birliğin işleyişinin daha basit hale getirilmesi hedeflenmiştir. Bu hedef, son kurucu antlaşma olan Nice'in sonuç bildirgesinde de yer almıştır. Bkz: (İKV 2002: 1). Ayrıca, Aralık 2001 *Laeken Bildirgesi*'nde de Avrupa yapılanmasında saydamlık ve etkililik beklentilerine vurgu yapılmıştır. Bkz: (Oder 2004: 229–230).

Konsey, birtakım yasama yetkilerini ortak-karar prosedürü gereği Parlamento'yla paylaşırsa da, hala Birliğin en önemli karar alma kurumudur. Ancak Konsey sürekli çalışan bir kurum değildir. Bu nedenle politikaların devamlılığı için Konsey içindeki Coreper'in yetkilerinin arttırılması gerekir. Politikaların etkinliği açısından böyle bir uygulama Birlik için daha verimli olacaktır.

Komisyon, daha çok Parlamento ve Konsey tarafından belirlenen mevzuatın uygulayıcısı pozisyonundadır. Bu nedenle Birliğin bir anlamda "hükümeti"dir. Komisyon, Komiserlerin atanma koşullarına bakıldığında daha çok teknokratik bir yapıdadır. Bu yapı, vatandaşlarla Komiserler arasında bir kopukluk meydana getirmektedir. Bu noktada Komisyon'un ifa ettiği vazife gereği rolünün demokratikleştirilmesi, klasik manadaki "hükümet" rolüne daha uygun olacaktır.

Danışma niteliğine sahip organlardan Bölgeler Komitesi'nin, yerel çaptaki talepleri daha iyi analiz ederek, sorunların giderilmesi noktasında karar alıcılar üzerinde etkili olması, Birlik politikalarının tabana yayılmasını ve daha etkili olmasını sağlayabilecektir.

Özellikle Birliğin "ulusüstü" yapısı gereği kurumların fazla merkezi oldukları yönünde eleştiriler artmaktadır. Bu noktada son yıllarda uygulamaya konulan "subsidiarite" ilkesi, yerel taleplerin merkezde daha fazla dikkate alınması sonucunu doğurmaktadır. Subsidiarite ilkesinin uygulamasında Bölgeler Komitesi'nin yetkilerinin arttırılması, hem merkezileşme kaygılarını azaltacak hem de Birlik politikalarının merkezden bir kurum tarafından denetlenmesini ve böylece işleyişin devamlılığını sağlayacaktır.

Ancak burada Bölgeler Komitesi'nin yetkilerinin sadece danışma kapsamında kalmasının, Topluluk kararlarını etkilemesini güçleştirdiğini belirtmek gerekir. Halkın seçtiği üyelerden oluşan Parlamento'nun yerel birimlerin taleplerini nispeten daha iyi değerlendirme konumunda olan Bölgeler Komitesi ile işbirliğinin

arttırılması, yerel birimlerin ve vatandaşların, Birliği daha fazla benimsemelerini sağlayacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, yukarıda incelenen karmaşık kurumsal yapıda çarkların daha iyi dönmesini sağlayabilecek en önemli unsurlardan biri olan karar alma mekanizmaları incelenecektir. Bu bağlamda, öncelikle Birliğin ikincil mevzuatını oluşturan normlar ele alınacak, daha sonra karar alma sürecinde uygulanan yöntemler üzerinde durulacaktır. Son olarak da Birliğin ikinci ve sütunları olan Ortak Dış Politika ve İçişleri alanlarındaki karar süreci irdelenecektir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KARAR ALMA MEKANİZMALARI

Avrupa Birliği, ilk bölümde ele alınan kurum ve organlara verilen yetkilere bakıldığında, oluşturduğu kendine özgü kurumsal yapısıyla, entegrasyon teorileri açısından incelenmeyi hak eden bir örgüt niteliğindedir. Ancak farklı ulusların bir arada olduğu ve genişleme politikaları ile oldukça büyük bir nüfusa ve geniş bir coğrafyaya etki eden bu bütünleşme hareketinde, politikaların devamı adına alınacak kararları oluşturmak için işlevsel bir karar mekanizmasının tesisinin gerekliliği ortadadır.

Kurucu antlaşmaların sürekli reformlara tabi tutulması ve her yeni kurucu antlaşmada karar mekanizması ile ilgili hükümlerin değişime uğraması, Birliğin genişlemesi ile birlikte, işlerliği noktasında bir takım sorunların olduğuna işaretler. Çalışmanın çıkış noktası olan bu sorunların doğru tespit edilmesi ve bu sorunlara yönelik uygun çözümlerin sunulması için, Birliğin karar alma mekanizmalarını incelemek yerinde olacaktır.

Ayrıntıya girmeden belirtmek gerekir ki Avrupa Birliği'ne üye olan her ülke Topluluğu kuran antlaşmaları ve hukuk düzenini benimser ve bu bağlamda egemenlik yetkilerinin bir kısmını AB kurumlarına devreder.

Topluluk hukuku, kurumsal yapının temelini oluşturur. Üye devletlerin ulusal hukuk sistemleri ile Topluluk hukukunun çatıştığı durumlarda uluslararası hukukun üstünlüğü kabul edilir. Başka bir deyişle AB hukuku iç hukukun üstündedir. Topluluk hukuku beş ana bölümden oluşur ve yaklaşık 90,000 sayfayı bulmaktadır. Bu bölümler şunlardır:

- Birincil mevzuat (kurucu antlaşmalar ve bunların ekleri),
- İkincil mevzuat (tüzük, direktif vb. gibi Topluluk tasarrufları),
- Uluslararası antlaşmalar,
- İdare hukukun genel ilkeleri,
- Üye devletler arasındaki sözleşmeler.

Birincil mevzuat, kurucu antlaşmalar ve bunları tamamlayan belgelerden<sup>64</sup> oluşur. Topluluğun işleyişi, örgütlenmesi ve iktisadi yapısı gibi birçok hüküm, birincil mevzuatın içeriğini oluşturur.

İlk bölümde ele alınan Topluluk kurumları, Antlaşmalarla kendilerine verilen yetkiler çerçevesinde Topluluğun ikincil mevzuatını oluştururlar. Bu çerçevede Konsey ile birlikte hareket ederek Parlamento, Konsey ve Komisyon, görevlerini yerine getirmek için, bu Antlaşma'nın hükümlerine uygun olarak tüzükler yapar, direktifler yayınlar, karar alır, tavsiyelerde bulunur ve görüş bildirir.<sup>65</sup>

Yukarıda sayılan ikincil hukuk normlarının oluşturulmasında, mevzuat çıkarılacak alana<sup>66</sup> göre değişen bir takım karar alma prosedürleri öngörülmüştür. Bunlar:

- Danışma prosedürü,
- İşbirliği prosedürü,
- Ortak-karar prosedürü,
- Onay prosedürü olarak sıralanabilir.

Kısaca çerçevesi çizilen bu karar mekanizması homojenlikten uzak bir yapı arz etmektedir. Kurumlar, karar sürecinde farklı prosedürler için farklı rollere

<sup>64</sup> Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşmaları ve değişiklik tarihleri ile ilgili çalışmanın EKLER kısmına bakınız. Kurucu antlaşmaların hükümleri ile ilgili ayrıca bkz: (<http://www.europa.eu.int>)

<sup>65</sup> Bkz: ATA 249. madde.

<sup>66</sup> Avrupa Birliği müktesebat başlıkları ile ilgili olarak çalışmanın EKLER kısmına bakınız.

bürünmektedir. Örneğin, mevzuat çıkarılacak kimi alana göre yasama sürecinde aktif rol alan bir kurum, diğer bir alanda sadece danışma niteliğinde kalabilmektedir. Ya da Birlik politikalarının bir kısmı için ortak-karar prosedürü uygulanırken diğer bazı politikalar için işbirliği prosedürü uygulanabilmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde, ilk olarak Topluluk hukukunun ikincil kaynakları ele alınacaktır. Daha sonra ise çalışmaya esas teşkil etmesi amacıyla yukarıda sıralanan karar alma prosedürleri detaylı olarak incelenecektir. Son olarak ise AB Antlaşması ile getirilen üç sütunlu yapının ikinci ve üçüncü ayağını oluşturan ODGP ve Adalet ve İçişleri<sup>67</sup> alanlarında karar alma prosedürleri üzerinde durulacaktır.

## 1. İKİNCİL MEVZUAT

Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalardan AKÇT Antlaşması'nda ikincil mevzuatı oluşturan normlar kısmen yer almıştır. Burada karar, tavsiye ve mütalaa olarak bulunan normlar, AAET ve AET'den sonra eklenen tüzük ve direktifle birlikte nihai halini almıştır.

AT Antlaşması'nın 249. maddesinde Topluluk tasarrufları, *tüzükler* (regulations), *direktifler* (directives), *kararlar* (decisions) ve *tavsiyeler ve görüşler* (recommendations and opinions) olarak sıralanmaktadır. Bu tasarruflara ek olarak *ilke kararı* (resolution), *bildiriler* (declarations) ve *eylem programı* (action programme) gibi farklı düzenlemelerle Topluluk tasarrufları tamamlanmaktadır.

<sup>67</sup> Üçüncü sütunu oluşturan Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği'nin birçok konusu birinci sütuna kaydırılmış ve sadece "Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği"ne ait hükümler bu sütunda bırakılmıştır.

Tüzükler bağlayıcıdır ve üye devletlerce doğrudan uygulanır. Karar ve direktifler de bağlayıcı özellik taşıırken, tavsiye ve görüşler bağlayıcı değildir. Kararlar, bir ülkeye, şirkete ya da şahsa yönelik olabilir ve kime yönelikse onu bağlar (Leonard 1998: 31). Tüzük, direktif ve kararlar Birlik Resmi Gazetesi (Official Journal)'nde yayınlanır. Çalışmanın bu kısmında yukarıda kısaca değinilen Topluluk tasarrufları detaylı olarak ele alınacaktır.

### 1.1. TÜZÜKLER

Tüzükler, tüm üye ülkelerde aynı şekilde ve doğrudan uygulanan ve bağlayıcılığı olan kurallardır. Topluluk kurumlarının üye ülkelerin iç hukuklarına müdahale etmelerini kolaylaştıran en önemli araçtır.

Tüzükler, diğer Topluluk tasarruflarından farklı olarak sınırlı sayıda kişiye değil, soyut ve genel bir topluluğa yöneliktir (Özdemir 2001: 2) ve Topluluğun tümünde geçerli bir hukuk düzeni kurar.

Tüzükler, yayınlandığı andan itibaren üye devletlerin herhangi bir işlemine gerek olmaksızın doğrudan uygulanırlar.<sup>68</sup> Bu bağlamda iç hukukun yerini alan tüzükler (<http://www.deltur.cec.eu.int>), açık ve koşulsuz olmalıdır. Bu kriterlere sahip değilse “doğrudan uygulanma” ilkesinden farklı olarak “doğrudan etki”ye sahip olamazlar ki bu da bazı tüzüklerin uygulanabilmesi için Topluluk kurumlarının eylemde bulunmasını gerektirebilir (Bozkurt vd. 2006: 156).

Tüzükler bütünüyle bağlayıcıdır. Çıkarılan bir tüzük, eksiksiz ve herhangi bir değişikliğe uğratılmadan üye devletlerce uygulanır. Bu noktada üye devletler, bir tüzüğün ulusal çıkarlarıyla örtüşmediğini savunamaz ve çıkarılan tüzüğün tümünü kabul ederler.

---

<sup>68</sup> Bkz: ATA 249. madde.

## 1.2. DİREKTİFLER

Direktifler, tüzüklerden farklı olarak doğrudan değil, sonuçları açısından bağlayıcıdır. Bu açıdan üye ülkeler, iç hukukları doğrultusunda direktiflerle ilgili düzenleme yapabilirler. Burada esas olan, üye ülkelerin bir direktifi uygulamama serbestisine sahip olması değil, kendi iç hukukuna uygun olarak düzenleme olanağına sahip olmasıdır.

Direktiflerin amacı, Topluluk amaçlarından herhangi birine ulaşmak için, üye devletlerin yerine getirmeleri gereken hukuki yükümlülüklerini birbirine yakınlaştırmaktır. Üye ülkelerin farklı ulusal hukuk düzenlemelerinin, Topluluk hukuk düzeni çerçevesinde birbirine yakınlaştırılması için en etkili Topluluk tasarrufu direktiflerdir ve direktifler bu amaçla sıkça kullanılmaktadır (Groves 1995: 54).

Direktiflerin muhatabı üye ülkelerdir. Direktif, bir tek üye ülke ile ilgili olabileceği gibi, tüm üye ülkelerle ilgili de olabilir. Direktifler gerekçeli olarak yönelindikleri üye ülkelere bildirilir. Bildirimden sonra yürürlüğe girer.<sup>69</sup> Tüm üye ülkelere yöneltilen direktifler, yürürlüğe gireceği tarih belirtilmişse o tarihte, belirtilmemişse Resmi Gazete’de yayınlanmasını takip eden 20. günde yürürlüğe girer.<sup>70</sup>

Üye ülkeler kendilerine yönelen direktifi iç hukuklarına adapte ederler ve direktifin amaçlarına göre düzenleme yapabilirler ancak bu, direktifin amaçlarına ters düşecek bir düzenleme olamaz ve direktif, ilgili devlet tarafından, amacı doğrultusunda bir bütün olarak uygulanmak zorundadır. Direktiflerin iç hukuka aktarılması, Topluluk hukukunun ulusal hukukta düzenlenmesi zorunluluğunu

---

<sup>69</sup> Bkz: ATA 234(3). madde.

<sup>70</sup> Bkz: ATA 234(2). madde.



doğuran kararların alınmasını gerektirmektedir. Aksi halde, Topluluk hukuku iç hukukta hüküm doğuramaz (Arsava 2003: 17).

Direktifler, tüzükler gibi doğrudan etkiye sahip değildir. Uygulamadaki yöntem, ilgili üye devletin tercihindedir ve direktif, üye devlet tarafından uygulandıktan sonra etkiye sahip olabilmektedir (Steiner 1992: 28). Ancak istisnai durumlarda Adalet Divanı, direktiflerin ilgili devletçe, ulusal hukuka adapte edilmeden, verilen süre dolduktan sonra uygulanması ile ilgili birçok karar vererek bu alanda içtihat hukukunu geliştirmiştir. Bu çerçevede, Adalet Divanı aşağıdaki gerekçelere dayanarak direktiflerin doğrudan uygulanabilir olduğuna karar vermiştir:

- Üye devlete adapte etmesi için verilen sürenin geçmesine rağmen üye devletin direktifi hiç adapte etmemesi ya da yeterli şekilde adapte etmemesi,
- Direktif hükümleri, direktifin temelinde yatan düşünceyi yansıttığı ölçüde önem ifade eder, dolayısıyla direktifin hükümleri adapte edilirken bu temel düşünceyi dikkate almak gerekir,
- Direktifler AB içinde yaşayan bireylere haklar bahşeder. Bir direktif, üye ülke hukuk bünyesine kazandırıldıktan sonra bireyler, direktif hükümlerinden kaynaklanan haklarını devletin tüm birimlerine karşı ileri sürebilirler. Devletin söz konusu birimleri, doğrudan uygulanabilir olan direktif hükümleri çerçevesinde karar vermelidir (Bozkurt vd. 2006: 156).

Yukarıda belirtildiği gibi direktiflerin muhatabı üye ülkelerdir ancak üye ülkelerin, bir direktifi iç hukuka adapte etmemesi ya da eksik adapte etmesinden dolayı, ülke vatandaşlarının menfaatleri zarar görürse, bu durumda ülke vatandaşlarının zararlarını giderebilmeleri amacıyla tazminat talep etme hakları doğar. Bunun için öncelikle;

- Direktif hükümleri bireylere haklar bahşetmeli,
- Bu hakların varlığı-kullanılması direktif hükümleri çerçevesinde değerlendirilmeli,
- Direktifin iç hukuk kuralı haline getirilmemesi ile bireylerin kaybı arasında illiyet bağı olmalıdır (Bozkurt vd. 2006: 158).

Yukarıdaki şartlar çerçevesinde üye devlet kusuru olmasa bile mağdur olan kişi ya da kişilere tazminat ödemek zorundadır.

### 1.3. KARARLAR

Kararlar, hem üye devletlere hem de gerçek ve tüzel kişilere yönelik olabilirler ve tüm muhatapları için bağlayıcıdır.

Kararlar, tüzük ve direktifler gibi gerekçeli olmalıdır ve muhatabına bildirilmelidir. Bu bildirimden sonra yürürlüğe girer.

Kararlar tüm yönleriyle bağlayıcıdır ve bu noktada muhatabının, kararları kabul etmeme ya da değiştirme hakkı yoktur. Kararlar, etkilerini bireysel düzeyde gösteren bir Topluluk kuralının somut bir olaya uygulamasına ilişkin olabileceği gibi, Topluluk kurumlarının, belli bir konuda uygulamanın tabi olacağı genel şartları belirlemek ya da bir hukuki durum tespiti yapmak amacıyla kullanıldığı bir araç da olabilir (Arsava 1995: 60).

Kararlar da direktifler gibi bir üye devlete, AB vatandaşlarına daha iyi bir yasal pozisyon sağlamaları konusunda bir hüküm içerebilir. Kararlar, direktiflerin doğrudan uygulanabilmesi için gerekli şartlara sahip ise doğrudan uygulanabilir (Bozkurt vd. 2006: 159).

#### 1.4. TAVSİYELER VE GÖRÜŞLER

Tavsiye ve görüşler, bağlayıcı olmayan Topluluk tasarruflarındandır. Bundan dolayı Topluluk hukukunun bir kaynağını teşkil edip etmedikleri tartışmalıdır. Çıkarılacak bir mevzuat için hazırlık unsuru olarak değerlendirilebilecek olan tavsiye ve görüşler, daha çok siyasi ve etik değer taşır. Bu bağlamda tavsiye ve görüşler, Topluluk hukuku hazırlanırken, üye ülkelerin, çıkarılacak mevzuatla ilgili kendilerine yapılan tavsiyelere gönüllü biçimde uymaları beklentisiyle (Borchardt: 2000: 67) Topluluk tasarrufları arasına konmuşlardır.

#### 1.5. DİĞER TOPLULUK TASARRUFLARI

AB hukukun kaynakları ATA 249. maddede sayılmıştır. Ancak yukarıdaki Topluluk tasarruflarından başka, Topluluk kurumları, Topluluk hukuk düzenini oluşturmak ve biçimlendirmek için başka bir takım kaynaklar da kullanılabilir. Belli bir sayısı olmasa da bu çalışmada bunlardan ilke kararı, bildiriler ve eylem programı ele alınacaktır.

##### 1.5.1. İLKE KARARI

İlke kararları, Topluluğun üç temel karar alma kurumunu oluşturan Konsey, Parlamento ve Komisyon tarafından alınabilir. Avrupa entegrasyon sürecinin tamamına ilişkin niyetleri ortaya koyar. Bu bağlamda Topluluğun temel değerlerinden olan ekonomik ve parasal birlik, siyasi birlik gibi alanlarla; bölgesel politika, enerji politikası gibi Topluluğun iç işleyişine ilişkin konularda ilke kararı alınabilir. İlke kararları ortak siyasi iradeyi yansıtır. Bu bağlamda ilke kararları, Konsey'in gelecekteki kararlarına siyasi bir yön verilmesi açısından önemlidir. Konsey, birçok konuda karar alırken, kendi içindeki komitelerde bir uzlaşma ortamı

oluşur ve bu çerçevede ilke kararları, bu komitelerdeki uzlaşmayı kolaylaştırma işlevi görmektedir.

### 1.5.2. BİLDİRİLER

İki farklı tür bildiri vardır. Yukarıda belirtildiği gibi ilke kararları daha çok Avrupa bütünleşmesine yöneliktir. İlk tür bildirimler de bu yönde olursa, yani Topluluğun daha da gelişmesiyle ilgiliyse ilke kararı değerindedir. Birliğin üzerine oturduğu temel değerlerden olan demokrasi, temel haklar ve hürriyetler gibi alanlarda sunulan bildirimler bu çerçevede değerlendirilmelidir. Bunlar daha çok geniş kitlelere ve muhataplara ulaşmak için kullanılır.

İkinci olarak bildirimler Konsey kararlarının yorumuna ilişkin görüşleri ortaya koyar. Bu bağlamda, karar alma sürecine katılarak uzlaşma sağlamanın temel yollarından birini teşkil eder. Ayrıca bildirimler, Konsey'in bir hukuki düzenlemesiyle ilgili yorumları halka duyurma adına önemli görev üstlenir.

### 1.5.3. EYLEM PROGRAMI

Eylem programı, Antlaşmada öngörülen genel hedefleri ya da programları uygulamaya koymak amacıyla Konsey veya Komisyon'un inisiyatifiyle hazırlanır. Eğer bir program Antlaşmada özel olarak öngörülmüşse, Topluluk kurumları söz konusu programı hazırlarken Antlaşmadaki ilgili hükümlere bağlıdır. Başka programlar ise uygulamada, hukuken bağlayıcı olmayan yol gösterici ilkeler olarak görülür.

## 2. KARAR ALMA PROSEDÜRLERİ

Topluluğu kuran antlaşmalar, ulaşılabacak hedefleri tanımlar ve bu amaçlara ulaşılabmasına yönelik olarak uygulanacak tasarrufları Topluluk kurumlarına devreder. Bu noktada Birliğin etkin işleyişini sağlayacak bir karar mekanizmasının oluşturulmasının zorunluluğu gerçeği ortaya çıkar.

Karar alma süreci, içinde oylama yöntemlerinden, karar alınacak alanlara kadar birçok unsuru barındırır. Bu bağlamda genişleyen Birliğin sağlıklı işleme, üye ülkelerin ulusal çıkarları ile Topluluk değerleri arasında kurulacak dengeye bağlıdır.

Her üye devleti memnun edecek ortak politikaların hayata geçirilmesinin güçlüğündendir ki, ilgili mevzuatın ve bu mevzuatın hayata geçirilmesi için uygulanacak oylama usulünün karmaşıklığı, karar alma çarklarının zaman zaman aksamasına neden olmaktadır. Üye sayısının artması ve dolayısıyla beklentilerin çeşitlenmesi de bu sorunu kronikleştirmektedir.

Üye sayısının artması otomatik bir biçimde AB karar alma mekanizmasında sorunlar doğurmaktadır (Pfaff: June 2006). Bu sorunlardan dolayı her kurucu antlaşmada karar alma mekanizmasının aktörleri olan Topluluk kurumlarının (Parlamento, Konsey, Komisyon), karar sürecindeki yetkileri veya etkili oldukları karar alanları değişime uğramaktadır.<sup>71</sup>

Topluluğun karar oluşturma prosedüründe inisiyatif Komisyon'dadır. Ancak Komisyon yalnızca birkaç alanda (rekabet gibi) yasa kabul edebilir. Onun işlevi daha çok öneri hazırlama niteliğindedir. Karar alma mekanizmasının baş aktörleri demokratik yolla seçilmiş hükümetleri temsil eden Konsey ve üye ülke

<sup>71</sup> Bu kısımda karar alma prosedürlerinin (danışma, işbirliği, ortak-karar ve onay) uygulandığı Antlaşmaların maddelerine kısaca değinilecektir. Bu maddeler ve alanların tamamı için çalışmanın EKLER kısmına bakınız.

vatandaşlarını temsil eden Parlamento'dur. Parlamento, son yıllarda artan yetkileri ile Konsey ile birlikte ortak-yasa yapıcı (co-legislator) olarak hareket etmektedir (European Commission 2001: 7). Parlamento'nun, karar alma sistemindeki yerini almak için büyük mücadele verdiğini (Krauss 2000: 218) belirtmek gerekir.

Komisyon tarafından benimsenen bir önerinin kabul edilebilmesi için Komisyon, üye devletlerin çoğunlukla birbirinden uzak çıkarlarını hesaba katmalı ve ortak çıkarı bulmaya ve onu ifade etmeye çabalamalıdır. Getirilen bir öneri, yoğun bir değerlendirmeye tabi tutulmaktadır ve bu noktada Komisyon üyelerinin tecrübelerinden istifade edilmektedir. Aslında Komisyon'un bu çerçevedeki rolü, teknik değerlendirmelere ve bilimsel gerekçelere dayandığı için teknokratiktir (Moussis 2004: 67) denebilir.

Karar alma süreci tüm uğraşlara rağmen homojenlikten uzaktır. Komisyon tarafından benimsenen öneri, karar ya da danışma için çeşitli kurumların etkili olduğu sarmal bir yol izler. Öneri, ya karar için Konsey'e veya Konsey'le Parlamento'ya yahut ta danışma için Parlamento'ya iletilir. Ayrıca ESK ile Bölgeler Komitesi'ne de kanaat için öneri gönderilebilir.

Bu noktadan sonra konunun önemine göre değişik çıkar gruplarının da katıldığı, üye ülkeler ve ilgili kurumlar arasında tartışmalar başlar. Burada daha çok herkesi memnun etme yerine ortak bir payda da buluşma hedefiyle hareket edilir. Sonuçta tek başına Konsey ya da Parlamento'yla Konsey tarafından kabul edilen metin, uzun hazırlık çalışmasının çeşitli noktalarında dillendirilen tüm ulusal, mesleki ve diğer çıkarları hesaba katar (Moussis 2004: 68)

Kararlar, konunun niteliğine göre bir takım prosedürlere göre alınır. Bunlar; danışma, işbirliği, ortak-karar ve onay prosedürü olarak sınıflandırılabilir. Ayrıca kapsamı daha dar olan basitleştirilmiş prosedür ve uygulama tedbirleri prosedürü de

yasama sürecinde kullanılmaktadır. Bu kısımda, sayılan prosedürler ve uygulandıkları Antlaşma alanları ele alınacaktır.

## 2.1. DANIŞMA PROSEDÜRÜ

Danışma prosedürü, yasama sürecindeki etkisini son yıllarda özellikle Parlamento'nun ortak-karar prosedürü ile yetkilerini arttırmasıyla, işbirliği ve ortak-karar prosedürlerine kaptırsa da, bu iki prosedürün uygulanmadığı alanlarda kullanılmaya devam etmektedir.

Karar oluşturma süreci Komisyon'un teklifiyle başlar. Daha önce de belirtildiği gibi bu konudaki inisiyatif hakkı Komisyon'dadır (Weidenfeld and Wessels 1997: 67).

Komisyon, teklifini Konsey'e ve Parlamento'ya iletir. Konsey, bu noktadan sonra bazı durumlarda isteğe bağlı olsa da, genel kural gereği Parlamento'ya ve AB'nin istişari organları olan Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi'ne danışır. Yasal dayanağın gerektiği bazı durumlarda, istişare zorunludur ve teklif Parlamento'nun görüşü alınmadan yasalaşamaz ([www.deltur.cec.eu.int](http://www.deltur.cec.eu.int)). Zorunlu durumlarda Konsey tarafından usul kurallarına uyulmadığı gerekçesiyle Parlamento, Konsey aleyhine yargısal yollara başvurabilir (Bozkurt vd. 2006: 84).

EKS ile Bölgeler Komitesi'nin görüşleri bağlayıcı olmasa da, hazırlanan teklifin içeriği hakkında kendi bölgeleri ile ilgili daha sağlıklı değerlendirme yapabilme imkanına sahip oldukları için Komitelerin bu noktada görüşleri son derece önemlidir. Komiteler, görüşlerini değerlendirme aşamasından sonra Konsey ve Komisyon'a iletirler.

Parlamento da kendisine danışılmak için gelen teklifi onaylayabilir, reddedebilir ya da öneride değişiklik talep edebilir. Ancak Konsey ve Komisyon'un, Parlamento'nun talep ettiği değişikliğe uyma zorunluluğu yoktur. Eğer Parlamento değişiklik talep ederse Komisyon bu talebi değerlendirir ve gerek görürse kabul ettiği değişiklik talebini Konsey'e iletir.

Konsey, yukarıdaki aşamalardan sonra son haliyle önüne gelen teklifi Daimi Temsilciler Komitesi'nde (Coreper) tartışır. Bir açıdan Coreper, Konsey ile birlikte Topluluğun yasama kuruludur (Butler 1986: 30). Yerine getirdiği görev itibariyle Coreper, bir tür "elek" faaliyeti görür (Archer and Butter 1992: 29). Coreper'deki tartışmadan sonra Konsey yasanın son halini kabul edebilir (Kent 2001: 19). Konsey'in oybirliğiyle yasayı reddetme hakkı da vardır. Teklif kabul edilirse Konsey Başkanı tarafından imzalanır ve AB Resmi Gazetesi'nde yayınlanır.

Danışma prosedürü; güçlendirilmiş işbirliği, temel insan haklarına yönelik ayrımcılıkla mücadele, Birlik vatandaşlarının üye ülkelerdeki seçimlerde aday olma hakkı, AB vatandaşlığı çerçevesindeki hakların güçlendirilmesi, ortak tarım politikasının belirlenmesi, hizmet serbestisinin sağlanması, serbest dolaşıma ilişkin kararların düzenlenmesi, vizeye ilişkin kuralların belirlenmesi, ulaştırma alanındaki düzenleyici hükümlerin uygulanmasına yönelik olarak öngörülen kararlar, ulaştırmayla ilgili hükümlerin deniz ve hava taşımacılığına uygulanması, işletmelerle ilgili rekabet kurallarını uygulamak üzere çıkarılacak ikincil mevzuata ilişkin hükümler, devlet yardımları ile ilgili rekabet kurallarını uygulamak üzere çıkarılacak ikincil mevzuata ilişkin hükümler, vergilendirme, Ortak Pazar ile ilgili üye ülke mevzuatlarının yaklaştırılması, ortak ticaret politikasının uygulanması, istihdam konusundaki ilkelerin belirlenmesi, sosyal güvenlik ve çalışma koşullarına ilişkin öngörülen karar usulleri, rekabetçi bir sanayi politikasının uygulanması, ekonomik ve sosyal uyum çerçevesinde alınacak özel önlemler, araştırma ve teknolojik gelişme alanında hazırlanan programın uygulaması, araştırma ve teknolojik gelişme programlarına yönelik olarak uygulanan karar usulü, çevre politikası, Topluluk bütçesinin uygulanması, Komisyonun tasarrufuna bırakılacak bütçe geliri konusunda



izlenecek usuller ve Konsey'in bazı uluslararası antlaşmaları akdetmesi gibi alanlarda uygulanmaktadır.<sup>72</sup>

## 2.2. İŞBİRLİĞİ PROSEDÜRÜ

Avrupa Tek Senedi ile getirilen işbirliği prosedürü, Parlamento tarafından ifade edilen görüşe daha fazla ağırlık kazandırma amaçlıdır (Tezcan 2005: 24).

Amsterdam Antlaşması ile bu prosedürün kapsamı oldukça daraltılmıştır. Nice sonrasında da hemen hemen yok olma noktasına getirilmiştir (Steiner and Woods: 51). Bu alandaki birçok konu ortak-karar prosedürünün kapsamına alınmıştır. Hâlihazırda sadece ekonomik ve parasal politika alanında uygulanmaktadır ([www.ikv.gov.tr](http://www.ikv.gov.tr)).

İşbirliği prosedürü aşağıdaki biçimde işlemektedir:

- a) “Konsey, Komisyon’un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu’nun görüşünü aldıktan sonra, nitelikli çoğunlukla ortak bir tutum belirler.
- b) Konsey’in ortak tutumu Avrupa Parlamentosu’na sunulur. Konsey ve Komisyon, Konsey’i bu ortak tutumu belirlemeye yönelten nedenler ile Komisyon’un tavrının gerekçelerini tam olarak Avrupa Parlamentosu’na bildirirler.

Bu bildirim tarihinden üç ay içinde, Parlamento bu tutumu onaylarsa ya da bu süre içinde bir karar almazsa, Konsey ilgili tasarrufu ortak tutuma uygun olarak karara bağlar.

<sup>72</sup> Danışma prosedürünün uygulandığı AT Antlaşması maddeleri şunlardır: 11/2,13, 19, 22, 37/2, 52/1, 67/1, 67/4, 71/2, 80, 83/1, 89, 93, 94, 128, 133, 137/3, 157, 159, 166/4, 172/1, 175/2, 279 ve 300/3.

c) Parlamento, (b) bendinde öngörülen üç aylık süre içinde, üyelerinin salt çoğunluğuyla, Konsey'in ortak tutumuna değişiklikler önerebilir. Parlamento ayrıca, aynı çoğunlukla, Konsey'in ortak tutumunu reddedebilir. Kararların sonucu Konsey ve Komisyon'a sunulur. Parlamento'nun Konsey'in ortak tutumunu reddetmesi halinde Konsey ancak ikinci okumada oybirliğiyle ortak tutum belirleyebilir.

d) Komisyon bir aylık süre içinde, Parlamento'nun önerdiği değişiklikler temelinde Konsey'in belirlediği ortak tutuma esas oluşturan önerisini yeniden inceler. Komisyon yeniden incelenmiş önerisi olarak, kabul etmediği Parlamento değişikliklerini, bunlarla ilgili görüşünü de bildirerek Konsey'e sunar. Konsey, söz konusu değişiklikleri oybirliğiyle kabul edebilir.

e) Konsey, Komisyon'un yeniden incelediği öneriyi nitelikli çoğunlukla kabul eder. Öneriyi ancak oybirliğiyle değiştirebilir.

f) Konsey, (c), (d) ve (e) bentlerinde öngörülen durumlarda, üç ay içinde karar vermekle yükümlüdür. Bu süre içinde bir kararın alınmaması halinde, Komisyon'un önerisi kabul edilmiş sayılır.

g) (b) ve (f) bentlerinde öngörülen süreler, Konsey ve Parlamento'nun mutabakatıyla en fazla bir ay uzatılabilir.”<sup>73</sup>

Yukarıdaki sürece göre karar almanın güclüğü, bu prosedürün uygulama alanının daraltılması isteklerini haklı çıkarmaktadır. Zira daha önce de belirtildiği gibi Parlamento'nun değişiklik talebinde Konsey'in oybirliğiyle karar alma zorunluluğu, Parlamento'ya Konsey tutumlarını bloke etme şansı tanımaktadır.

Bu sıkıntının giderilmesi ve daha etkin olunabilmesi amacıyla Amsterdam Antlaşması'yla “güçlendirilmiş işbirliği” kavramı getirilmiştir. Güçlendirilmiş işbirliği ile her şeyden önce kararların bloke edilmesi önlenmek istenmiştir (Arsava: 2002: 15).

---

<sup>73</sup> Bkz: ATA 252. madde.

Güçlendirilmiş işbirliği, birkaç üye devletin ortak bir tutum belirlemesine imkan vererek, bir anlamda Birliğin ortak hareket etme ilkesini tehdit etme riski taşımaktadır. Bu sebeple güçlendirilmiş işbirliğinin kullanımı oldukça dar kapsamda tutulmuş ve belli koşullara bağlanmıştır. Bu koşullara göre işbirliği:

- Birliğin hedeflerine yardımcı olmayı ve çıkarlarını korumayı amaçlar,
- Antlaşmaların ilkelerine ve kurumsal çerçevesine saygı gösterir,
- Son çare olarak kullanılır,
- En azından üye devletlerin çoğunluğunu ilgilendirir ve tüm üyelere açıktır,
- Topluluk müktesebatını etkilemez (Moussis 2004: 70).

Nice Antlaşması ile güçlendirilmiş işbirliğinin kullanımı biraz daha kolaylaştırıldı ve ODGP alanında da kısmen uygulanması öngörüldü. Buna göre, ortak bir eylemin ya da tutumun uygulanması için üye ülkelere (en az sekiz üye devlet) kendi aralarında güçlendirilmiş işbirliği yapma olanağı getirildi.<sup>74</sup>

Tüm bu çabalara rağmen işbirliği prosedürünün birçok alanda yetkilerini ortak-karar prosedürüne bıraktığını belirtmek gerekir. Daha çok ekonomi ve parasal alanlarda uygulan bu prosedürün geçerli olduğu konular şunlardır; Topluluğun ve üye devletlerin ekonomik durumunun çok taraflı izlenmesi usulü konusunda getirilecek ayrıntılı düzenlemeler, Topluluk kurumlarının veya üye devletlerin, Topluluğun mali kurumlarına imtiyazlı erişimine imkan veren ve ihtiyati gerekçelere de dayanmayan tedbirlerin yasaklanması, Topluluğun üye devletlerden birinin veya bir üye devletin diğer bir üye devletin taahhütlerini üstlenme veya bunlardan sorumlu olma yasağı ile Topluluk kurumlarının veya üye devletlerin, Avrupa Merkez Bankası ya da ulusal merkez bankalarının kredi imkanlarından yararlanma yasağı konusundaki özel düzenlemeler ve piyasaya sürülecek madeni paraların, Toplulukta sorunsuz dolaşımının sağlanması amacıyla alınacak uyum tedbirleri.

---

<sup>74</sup> Bkz: ABA 27. madde

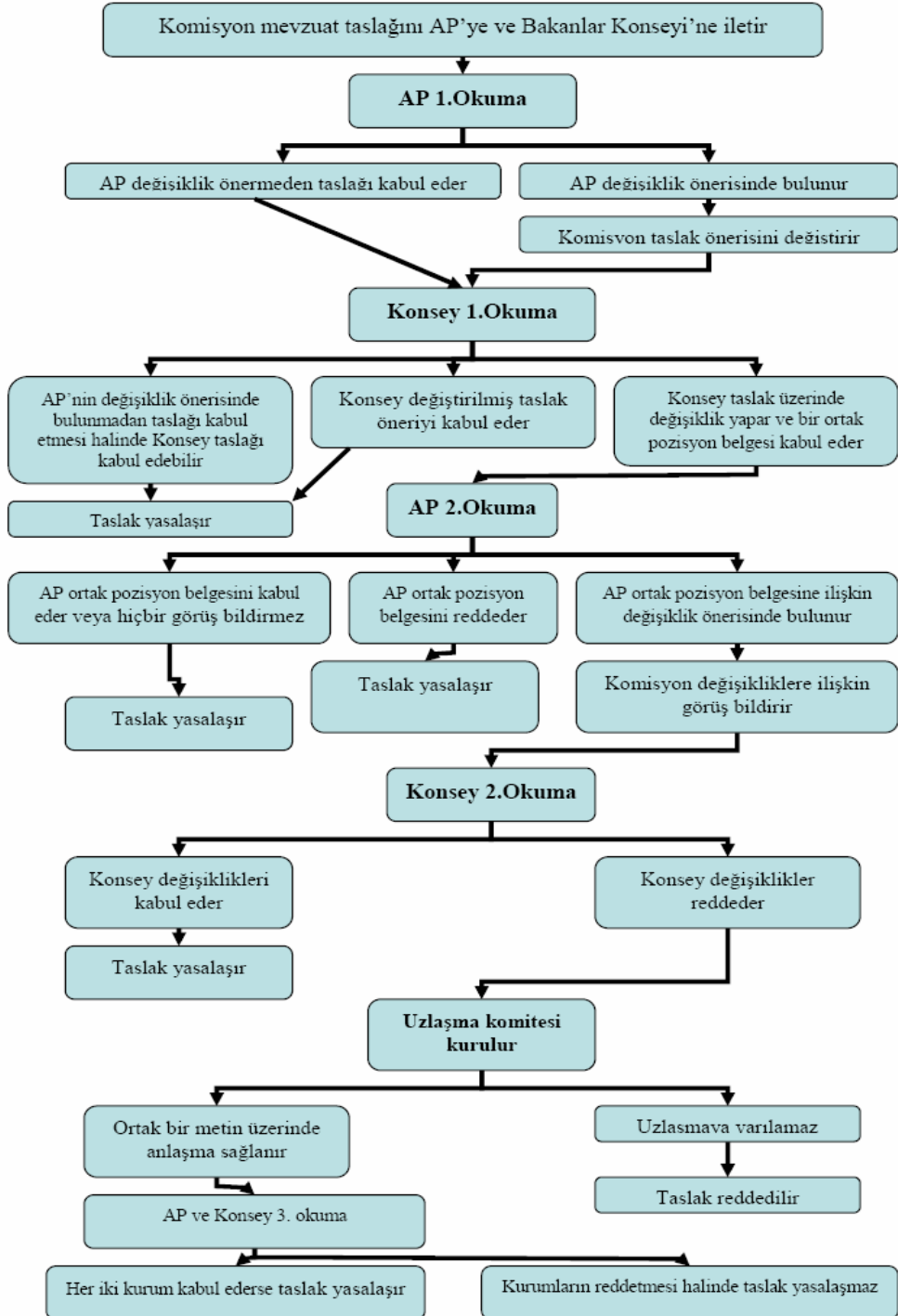
### 2.3. ORTAK KARAR PROSEDÜRÜ

Ortak-karar prosedürü, AB Antlaşması ile getirilmiş, Amsterdam ve Nice Antlaşmaları ile daha da geliştirilmiştir. Parlamento'ya yasama sürecinde büyük avantajlar getiren ve Konsey'le eşit statüye getiren bu prosedür, esasen Parlamento'nun yıllardır yasama sürecindeki etkisini artırma isteğinin bir sonucudur. Böylece yasaların tabana yayılması ve daha geniş kitlelerce benimsenmesinin önünü açma imkanı doğmuştur. Ancak bu prosedür Parlamento'ya yasa yapma yetkisini tek başına vermemekte, sadece Parlamento ve Konsey'i eşit hale getirmektedir (Kent 2001: 19).

Amsterdam Antlaşması, yasama sürecinde Parlamento'yu Konsey'le eşit statüye getiren ortak-karar prosedürünü geliştirerek çok geniş alanda uygulamasını sağlamıştır (<http://europa.eu.int>). Halkları temsil eden bir kurum olarak Parlamento'nun yasama yetkilerinin artırılması kaçınılmazdı. Halen bazı alanlarda diğer prosedürler uygulanmaya devam etse de, Parlamento'nun tüm alanlarda ortak-karar prosedürünün uygulanmasını istediğini belirtmek gerekir (Tezcan 2005: 32).

Ortak-karar prosedürü ile Komisyon'un hazırladığı bir yasa taslağının yasalaşması sürecince izlenen yaklaşımın her aşamasında Parlamento'yu, Konsey ile birlikte ortak yasa yapıcı olarak görmek mümkündür (Şekil I). Bu iki kurum, Komisyon'un teklif hazırlama dışındaki tüm yasama faaliyetinin aktörleridir.

Şekil I: Avrupa Topluluğu'nda Ortak-karar Prosedürü (www.ikv.org.tr).



Ortak-karar prosedürünün işleyişi Komisyon'un, Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e bir öneri sunmasıyla başlar. Konsey, Parlamento'nun görüşünü aldıktan sonra nitelikli çoğunlukla; Parlamento'nun görüşünde yer alan bütün değişiklikleri onaylarsa, önerilen tasarrufu değişik haliyle kabul edebilir; Parlamento herhangi bir değişiklik önermezse, önerilen tasarrufu kabul edebilir aksi halde ortak bir tutum belirler ve bunu Parlamento'ya sunar. Konsey, kendi ortak tutumunu belirlemesine yol açan sebepleri tam olarak Parlamento'ya bildirir. Komisyon, Parlamento'yu kendi ortak tutumundan tam olarak haberdar eder.

Bu bildirimden itibaren üç ay içinde Avrupa Parlamento'su ortak tutumu onaylar veya bir karar almazsa, söz konusu tasarruf, ortak tutum uyarınca kabul edilmiş sayılır; üyelerinin salt çoğunluğuyla ortak tutumu reddederse, önerilen tasarruf kabul edilmemiş sayılır; üyelerinin salt çoğunluğuyla ortak tutuma ilişkin değişiklikler önerirse, değişik metin, bu değişiklikler hakkında görüşlerini bildirmeleri için Konsey ve Komisyon'a sunulur.

Konsey, nitelikli çoğunlukla, Avrupa Parlamentosu'nun yaptığı bütün değişiklikleri, kendisine bildirilen tarihten itibaren üç ay içinde onaylarsa, söz konusu tasarruf değiştirilmiş ortak tutum şeklinde kabul edilmiş sayılır; ancak Konsey, Komisyon'un olumsuz bir görüş bildirdiği değişikliklere ilişkin olarak oybirliğiyle karar verir. Eğer Konsey değişikliklerin tamamını onaylamazsa, Konsey Başkanı, Avrupa Parlamentosu Başkanı ile anlaşarak altı hafta içinde Uzlaşma Komitesi'ni toplar.

Konsey üyelerinden veya onların temsilcilerinden ve eşit sayıda Avrupa Parlamentosu temsilcisinden oluşan Uzlaşma Komitesi, Konsey üyelerinin veya onların temsilcilerinin salt çoğunluğuyla ortak metin üzerinde uzlaşmaya varmakla görevlidirler. Komisyon, Uzlaşma Komitesi'nin oturumlarında yer alır ve Avrupa Parlamentosu ile Konsey'in tutumlarını uzlaştırmak için gerekli bütün girişimlerde bulunur. Bu görev yerine getirilirken, Uzlaşma Komitesi, Avrupa Parlamentosu tarafından önerilen değişikliklere dayanarak ortak tutumu değerlendirir. Hemen

belirtmek gerekir ki, Komisyon'un Uzlaştırma Komitesi'ndeki rolü resmi değildir ve bir anlamda Komisyon'un ortak-karar prosedüründeki görevi belirsizdir. Uzlaştırma Komitesi'nin kurulduğu süreçte, Komisyon'un orijinal yasa önerisi vazifesini yitirmektedir (Crombez 2000: 43).

Toplantı tarihinden itibaren altı hafta içinde, Uzlaşma Komitesi ortak bir metni onaylarsa, Parlamento, kullanılan oyların mutlak çoğunluğuyla ve Konsey, nitelikli çoğunlukla, ortak metne uygun olarak söz konusu tasarrufu, onaydan itibaren en çok altı hafta içinde kabul edebilirler. Eğer bu iki kurumdan birisi bu süre içinde, önerilen tasarrufu onaylamazsa, önerilen tasarruf kabul edilmemiş sayılır. Uzlaşma Komitesi ortak metni onaylamazsa, önerilen tasarruf kabul edilmemiş sayılır.<sup>75</sup>

Ortak-karar prosedürünün Amsterdam Antlaşması ile geliştirilmesinden sonra, yukarıda özetlenen uygulama şeklinde de bir takım basitleştirmelere gidilmiş ve 33 alanda yapılacak yasal düzenlemelerde uygulanmasına geçilmiştir.

Bu uygulama alanları, özellikle kişilerin haklarına yönelik olarak getirilen; vatandaşlık esasına dayalı ayrımcılık yasağı konusunda yapılacak özel düzenlemeler, Birlik vatandaşlarının Toplulukta dolaşma ve ikamet etme serbestisini kolaylaştırıcı tedbirler alınması, işçilerin serbest dolaşımının sağlanması, işçilerin serbest dolaşımının sağlanması bakımından sosyal güvenlik alanında alınması gereken tedbirler, belli bir mesleki faaliyete ilişkin olarak yerleşme serbestisinin gerçekleştirilmesi, üçüncü ülke vatandaşlarına ilişkin çıkarılan mevzuatlar, serbest meslek sahibi kişilerin hakları ile ilgili düzenlemeler, serbest meslek edinmeyi sağlamak için kabul edilecek yönergeler, hizmet sunumu serbestisinden yararlanma, kişilerin serbest dolaşımına ilişkin politikalar, ortak uzlaştırma politikasının uygulanması, kadın erkek eşitliğine ilişkin ilkeler, halk sağlığı ve tüketicinin

---

<sup>75</sup> Bkz: ATA 251. madde.

korunması alanlarında alınacak tedbirler, kişilerin bireysel veri işlemleri ile ilgili kurallar gibi düzenlemeleri kapsar.<sup>76</sup>

Kişilerin haklarına yönelik olarak oldukça geniş bir alanda uygulanan ortak-karar prosedürü, üye ülkeler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve bu yönde belirlenen ortak politikalara yönelik olarak da birçok alanda uygulanmaktadır:

Bunlar arasında; deniz ve hava taşımacılığına ilişkin düzenlemeler, iç pazarın kurulması ve işleyişi hedefine yönelik olarak üye devletlerin mevzuatlarının yaklaştırılması, istihdam alandaki girişimlere yönelik olarak öngörülen teşvik edici tedbirler, üye devletler ile Komisyon arasında gümrük işbirliğini güçlendirmek amacıyla alınacak tedbirler, sosyal amaçlar için alınacak tedbirler, Avrupa Sosyal Fonu'na ilişkin uygulama kararları, eğitim kalitesinin yükseltilmesi ve mesleki eğitim politikası, kültür politikası, trans-Avrupa ağlarının kurulması ve geliştirilmesi, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'yla ilgili uygulama kararları, araştırma ve teknolojik gelişme alanında çok yıllık bir çerçeve programın kabulü, çok yıllık çerçeve programın uygulanması, çevre politikası, kalkınma işbirliği politikası, saydamlık alanında kabul edilecek düzenlemeler, dolandırıcılığın önlenmesine yönelik alınan tedbirler, Topluluk faaliyetlerinin yürütülmesi için hazırlanacak istatistikler gibi düzenlemeler sayılabilir.<sup>77</sup>

Özellikle 1979'daki doğrudan seçimlerle birlikte Avrupa Parlamento'su yasama sürecindeki yetkilerini hızla arttırmıştır. Kurucu antlaşmalardaki yeniliklerle beraber Parlamento birçok konuda ortak-karar prosedürü ile yasamaya katılmaktadır.

Nice Antlaşması ile de yukarıda ki alanlara yenileri eklenmiştir. Bunlar; ayrımcılıkla mücadele çerçevesinde teşvik edici önlemlere, vize, göç ve iltica

<sup>76</sup> Ortak-karar prosedürünün kişilerin haklarına yönelik olarak uygulandığı AT Antlaşması maddeleri şunlardır: 12, 18/2, 40, 42, 44, 46/2, 47/1, 47/2, 55, 67/4, 71/1, 141/3, 152, 153 ve 186/2.

<sup>77</sup> Ortak-karar prosedürünün üye ülkeler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve ortak politikalara yönelik olarak uygulandığı AT Antlaşması maddeleri şunlardır: 80, 95, 129, 135, 137/2, 148, 149, 150/4, 151/5, 156, 162, 166/1, 172/6, 175/1, 179/1, 255/2, 280/4 ve 258/1.



konularına, medeni hukuk alanında yargısal işbirliğine, endüstri alanında spesifik destek önlemlerine, yapısal amaçlı fonların dışındaki ekonomik ve sosyal uyum alanındaki eylemlere ve Avrupa çapında siyasal partilerin statüsü ve mali kurullara ilişkin düzenlemelerdir.

Parlamento'nun ortak-karar prosedürü ile yasama yetkilerinin kapsamı oldukça genişletilmiştir. Ancak özellikle, ortak tarım politikası, ekonomik ve parasal birlik, rekabet ve devlet yardımları, ortak ticaret politikası, üçüncü ülkelerle ekonomik ve teknik işbirliği, mali tüzüklerin kabulü ve yapısal fonlar gibi önemli alanlarda Parlamento henüz ortak-karar yetkisine sahip değildir (Tezcan 2005: 182).

#### 2.4. ONAY PROSEDÜRÜ

Onay prosedürü, Parlamento'nun yasama sürecine doğrudan katıldığı ve belirleyici olduğu önemli bir usuldür. Ancak kapsamının sınırlı olması, önem bakımından onu ortak-karar prosedüründen ayırmaktadır.

Avrupa Tek Senedi ile getirilen bu prosedür ile Parlamento uygun görüş belirtmek suretiyle yasama faaliyetine katılır. Parlamento ilgili Komisyon'un raporu üzerine Konsey'in oybirliğiyle aldığı kararlara kabul ya da ret şeklinde görüşünü bildirir. Parlamento, daha önceden hazırlanmış rapora değişiklik önerisi getiremez.

Parlamento'nun onay yetkisi, ABA 49. maddede düzenlenen Birliğe yeni üyelerin katılımı ve ABA 49. maddede düzenlenen, Birliğin üzerine oturduğu temel ilkelerin bir üye devlet tarafından ciddi ve sürekli biçimde ihlal edildiğinin tespitine ilişkin hususlar bir kenara bırakılacak olursa, daha istisnai nitelik taşıyan ve AT Antlaşması'nda düzenlenen; Avrupa Merkez Bankasına, kredi kurumlarının ve diğer malî kurumların ihtiyati denetimine ilişkin politikalar çerçevesinde verilecek özel görevlere, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Statüsünün belli maddelerinde

değişiklik yapılmasına, yapısal fonların görevleri, öncelikli hedefleri ve organizasyonunun belirlenmesine, Parlamento seçimlerine, Komisyon başkan ve üye adaylarının bir bütün olarak Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanmasına ve Konseyin akdedeceği ortaklık anlaşmaları ile özel bir kurumsal çerçeve öngören veya Topluluğa önemli mali yük getiren anlaşmalara ilişkin konularda uygulanmaktadır.<sup>78</sup>

## 2.5. BASİTLEŞTİRİLMİŞ PROSEDÜR

Komisyon'un yasama sürecinin inisiyatifini elinde bulundurduğu daha önce belirtilmişti. Bu çerçevede Komisyon, karar alma prosedürlerinin harekete geçirilebilmesi için bir mevzuat önerisinde bulunur.

Basitleştirilmiş prosedür de ise Komisyon'un yasama sürecini başlatmak için bir mevzuat teklifine gerek yoktur. Bu prosedür, örneğin devlet yardımlarının onaylanmasında olduğu gibi Komisyon'un kendi yetkileri içindeki tedbirler için geçerlidir.

Ayrıca basitleştirilmiş prosedür, Konsey ya da Komisyon tarafından verilen tavsiye ve görüşler için ve bağlayıcı olmayan diğer tasarruflar için kullanılır. Komisyon, Antlaşma'da açıkça gösterilmesi veya kendisinin gerekli görmesi halinde, Antlaşma'da belirtilen konular hakkında tavsiyelerini ve görüşlerini bildirir.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Onay prosedürünün uygulandığı AT Antlaşması maddeleri şunlardır: 105/6, 107/5, 161, 190/4, 214, 300/3.

<sup>79</sup> Bkz: ATA 211/2. madde.

## 2.6. UYGULAMA TEDBİRLERİ PROSEDÜRÜ

Konsey, kabul ettiği bir mevzuatı uygulama ve bu konuda tedbirler çıkarma yetkisini Komisyon'a verebilir. Ayrıca Konsey, bazı özel durumlarda yürütme yetkisini doğrudan kullanma hakkını saklı tutabilir.<sup>80</sup> Kendisine devredilen uygulama yetkisini kullanırken Komisyon, ilgili tasarrufu değiştiremez veya ona eklem yapamaz.

Ayrıca karar alma mekanizmalarındaki basitleştirme girişimleri ve Parlamento'nun da yasama sürecine aktif katılımının sağlanması çabaları sonucu Parlamento, bir mevzuatın uygulanması sürecinde Komisyon'un aldığı bir tedbirin, mevzuatın kapsamını aşması halinde Komisyon'a, mevzuatı tadil etmesi için gerekçeli bir görüş sunabilir. Yine bu süreçte Komisyon, sürekli olarak Parlamento'ya bilgi vermekle yükümlüdür.

Konsey, mevzuatın uygulanması yetkisini Komisyon'a verirken bunu bazı koşullara bağlayabilir.<sup>81</sup> Bu koşullara uyulması *danışma, yönetim ve mevzuat* komiteleri tarafından sağlanır.

### 2.6.1. DANIŞMA KOMİTESİ PROSEDÜRÜ

Bu prosedür, esas itibariyle Konsey'in tek pazar çerçevesindeki tasarrufları için uygulanır. Birliğe üye ülkelerin temsilcilerin oluşan Danışma Komitesi'ne, Komisyon'un bir üyesi başkanlık eder. Başkan, Danışma Komitesi'ne ilgili mevzuat hakkında bir taslak sunar ve Komite, belirli bir süre içinde görüşünü bildirir. Komite'nin görüşünden sonra Komisyon, zorunlu olmasa da genel olarak Komite'nin görüşünü de dikkate alarak işlemini tamamlar ve sonucu Komite'ye bildirir.

---

<sup>80</sup> Bkz: ATA 202/3. madde.

<sup>81</sup> Bkz: ATA 202/3. madde.

### 2.6.2. YÖNETİM KOMİTESİ PROSEDÜRÜ

Yönetim Komitesi prosedürü, ortak tarım politikası, balıkçılık politikası veya önemli bütçesel sonuçlar doğuran tasarrufları uygulayan tedbirler için kullanılır. Komisyon, planladığı tedbirleri kabul etmeden önce, üye devlet temsilcilerinden oluşan Yönetim Komitesi'ne danışır. Komite, nitelikli çoğunlukla bir görüş verir.<sup>82</sup> İstisnai olarak, eğer ilgili tasarruf, ortak-karar prosedürü ile Konsey ve Parlamento tarafından kabul edilmiş ise, hazırlanan uygulama tedbirine Parlamento da katılır. Parlamento, hazırlanan tedbirin Komisyon'un düzenleme yetkisinde olup olmadığını inceler. İnceleme sonunda Parlamento, ilgili tedbirin Komisyon'un düzenleme yetkisinde olmadığına hükmederse, kendi görüşünü gerekçeli olarak ortaya koyar. Bu durumda Komisyon, yeni teklif hazırlayabilir, prosedüre devam edebilir ya da tedbirin kabul edilmesi sorumluluğunu bir teklif ile Konsey ve Parlamento'ya devredebilir. Komisyon, Parlamento'nun aksi görüşüne rağmen uygulamayı sürdürebilir ve hazırlanan tasarrufla ilgili kararı alabilir ancak alınan tedbirleri Konsey'e bildirmek zorundadır. Konsey, üç ay içinde nitelikli çoğunlukla farklı bir karar alabilir.

### 2.6.3. MEVZUAT KOMİTESİ PROSEDÜRÜ

Bu prosedür, daha çok insan, hayvan veya bitki sağlığını koruma tedbirleri alanlarında kullanılır. Komite, üye devlet temsilcilerinden oluşur. Komisyon'un teklif ettiği uygulama tedbirleri üzerine nitelikli çoğunlukla görüşünü bildirir.

Komite, hazırlanan mevzuat tedbirlerini reddeder veya görüş bildirmezse Komisyon, tedbirlerini yürürlüğe koyamaz. Komisyon, karar için Konsey'e teklif götürmek ve Parlamento'ya bilgi vermek zorundadır. Parlamento, hazırlanan tedbiri inceler ve Konsey'e görüşünü bildirir. Konsey, Parlamento'nun görüşünü dikkate

---

<sup>82</sup> Bkz: ATA 205/2. madde.

olarak üç ay içinde nitelikli çoğunlukla bir karar almak zorundadır. Konsey teklifi reddederse, Komisyon kararı inceler ve aynen ya da tadil ederek teklifi tekrar sunabilir ya da bu konudaki tasarrufu Konsey ve Parlamento'ya bırakabilir. Üç ay içinde, Konsey teklif edilen uygulama tedbirini reddetmez veya bir karar vermezse, Komisyon teklif edilen tedbiri yürürlüğe koyar.

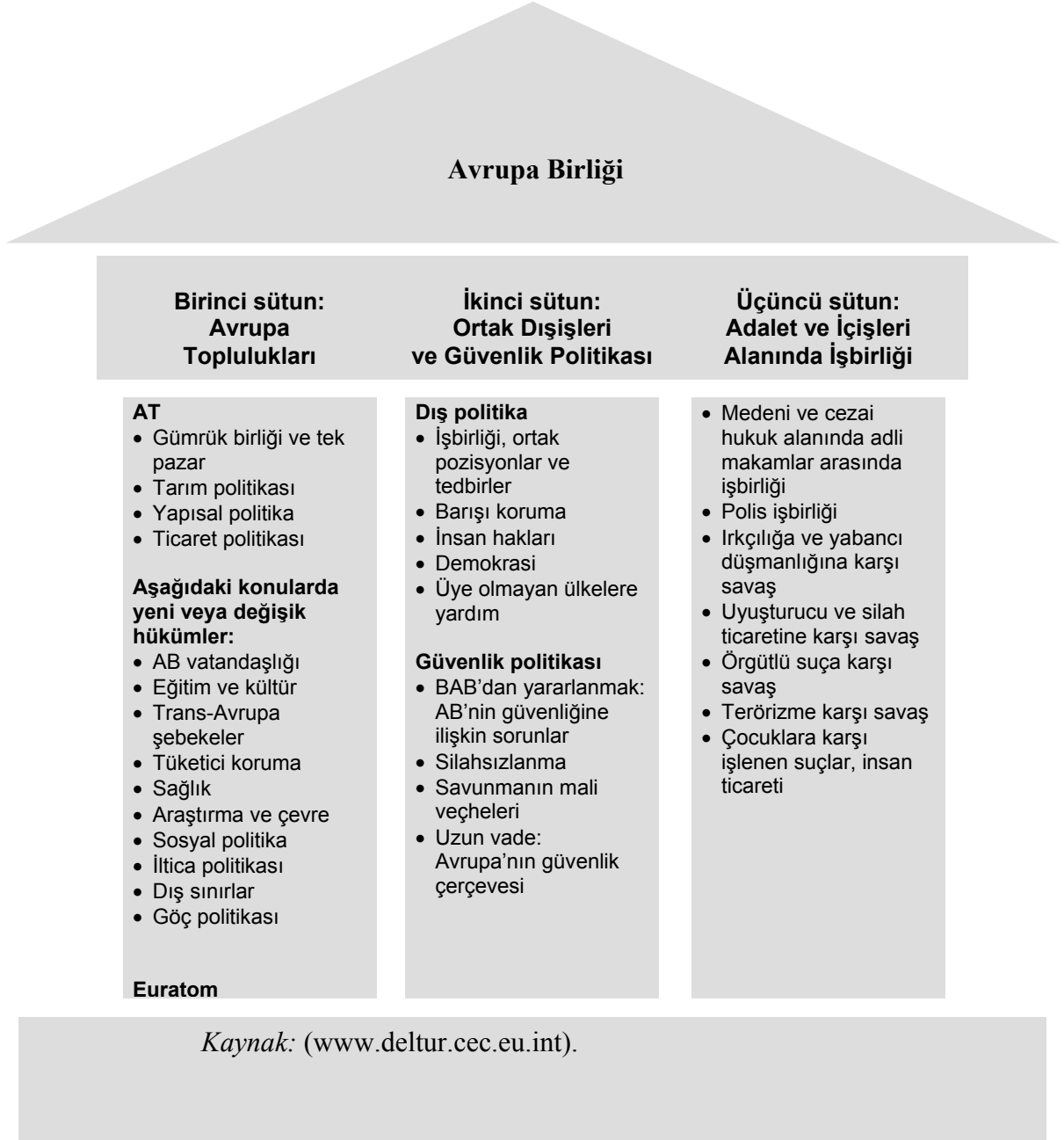
### 3. İKİNCİ VE ÜÇÜNCÜ SÜTUN ÇERÇEVESİNDE KARAR ALMA

Avrupa bütünleşmesinin AB Antlaşması ile “Birliğe” dönüşmesinden sonra bütünleşme hareketi üç sütunlu bir yapıya bürünmüştür (Şekil II). Buna göre birinci sütun AT Antlaşmalarından, ikinci sütun ODGP alanına ilişkin hükümlerden ve üçüncü sütun da Adalet ve İçişleri konularından oluşmaktadır.

Birinci sütun, Avrupa Toplulukları olarak anılmaktadır. Burada, AT, Euratom ve AKÇT, daha sağlam bir temele oturtulmuş ve bunlara ekonomik ve parasal birlik eklenmiştir. Birinci sütunda yüksek derecede bir bütünleşme vardır. Kurumlar kendilerine verilen yetkiler çerçevesinde Topluluk tasarruflarını yine birinci sütun kapsamında çıkarırlar.

Maastricht Antlaşması'ndan sonra üye ülkeler, nispeten daha hassas alanlar olan ve bu bağlamda sıkı bir entegrasyondan kaçındıkları ortak dışişleri ve güvenlik, adalet ve içişleri alanlarının ayrı sütunlarda düzenlenmesini kabul etmişlerdir. İkinci ve üçüncü sütunda kararlar oybirliği ile alındığından daha düşük bir bütünleşme söz konusudur.

## Şekil II: Avrupa Birliği'nin Yapısı ve Sütunları



Yukarıda karar alma mekanizmaları detaylı olarak incelendikten sonra, Birliğin benimsediği hedeflerine ulaşması noktasında oldukça önemli olan ikinci ve üçüncü sütunda da karar alma yöntemini incelemek yerinde olacaktır.

### 3.1. İKİNCİ SÜTUN ÇERÇEVESİNDE KARAR ALMA

Avrupa bütünleşmesi hareketinin ilk yıllarında, uluslararası politika alanında işbirliği fikirleri gündeme gelse de, ortak bir dış politikanın hukuki temeli ancak Soğuk Savaş sonrasında atılabilmiştir. 1993 yılında Maastricht Antlaşması ile hukukileştiğini gördüğümüz ODGP, aslında yeni bir anlayışın ürünü değildir. 1950'lerin başından itibaren kendilerini yeniden inşa etmeye çalışan Avrupalı devletler, savunma konusunda ortak hareket etme girişiminde bulunmuşlar ve bu çerçevede 1952 yılında, AKÇT'yi kuran ülkeler, Avrupa Savunma Topluluğu Antlaşması'nı imzalamışlardır. Ulus devlet anlayışının kendini nispeten daha çok koruduğu o dönemde bu girişim, Fransız Senatosu'ndan geçememiş ve anlamını yitirmiştir.<sup>83</sup>

Avrupa bütünleşmesi hareketinin bu dönemden sonra daha çok ekonomik entegrasyon üzerinde yoğunlaştığı söylenebilir. Dış politika konusunda ilişkiler yalnızca hükümetlerarası danışma şeklinde sürmüştür. Hukuki metinlerde ise bu konu yer bulamamıştır. Bütünleşme hareketinin başlangıcından yaklaşık kırk yıl sonra, ortak dış politika konusunda ilişkiler ilk kez resmileştirilerek 1987 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile hukuki bir çerçeve altına alınan Avrupa Siyasi İşbirliği (Açıkmeşe 2002: 1) mekanizması doğmuştur. Bu mekanizma ile Topluluk üyelerinin, Avrupa'nın dış politikasının formüle edilmesi ve uygulanmasında ortak hareket etmesi teşvik edilebilecektir.

Sovyetler Birliği'nin dağılması ve Soğuk Savaş'ın sona ermesi ile Avrupa'da güvenlik algılamalarında önemli değişiklikler olmuştur. Avrupa, yanı başındaki komünizm tehlikesinin ortadan kalkmasıyla, bölgesinde, güvenliğini kendi sağlayan, dış dünya ile ilişkilerinde yeknesak tavır sergileyen bir güç olduğunu göstermek için

<sup>83</sup> Antlaşma, dönemin Fransız Başbakanı Mendes France tarafından 30 Ağustos 1954 tarihinde Senato'ya sunulmuş ancak Senato, Antlaşma'yı, ulus devletin egemenlik yetkilerinin kısıtlandığı gerekçesiyle onaylamamıştır.

önemli adımlar atmıştır. Bu konuda ilk önemli adım Maastricht Antlaşması ile atılmıştır. ODGP kavramı ilk olarak burada kullanılmıştır.

Avrupa Birliği, ODGP alanında yapılan düzenlemelerle Birliğin dış dünyada daha etkin temsil edilmesini amaçlamaktadır. Bu bağlamda genişleyen Birliğin her bir üyesinin farklı dış politika algılamalarının da olabileceği göz önünde bulundurulursa, bu alanda kararlar almak zorlaşmaktadır. Bu sorunu gidermek için işleyen bir karar mekanizmasının tesisi hayati önemdedir.

AB'nin ODGP konusundaki amaçları, Avrupa Birliği Antlaşması'nda şu şekilde belirlenmiştir:

- Birliğin ortak değerlerini, temel çıkarlarını ve bağımsızlığını korumak,
- Birliğin ve üye devletlerin güvenliğini her bakımdan güçlendirmek,
- Barışı korumak ve uluslararası işbirliğini güçlendirmek,
- Uluslararası işbirliğini geliştirmek,
- Demokrasiyi ve hukukun üstünlüğünü, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygıyı geliştirmek ve pekiştirmek.<sup>84</sup>

Kurumsal yapı itibarıyla bakıldığında ikinci sütunda karar almada en yetkili kurumlar Avrupa Konseyi ve Bakanlar Konseyi'dir. Komisyon'un kısıtlı yetkisi olmasına rağmen Parlamento'nun bu çerçevede yetkisi yoktur. Halkları temsil eden bir kurum olması bakımından Parlamento'nun bu alanda yetkisinin olmaması demokratik eksiklik olarak değerlendirilebilir. Karar alma hükümlerine göre;

- Avrupa Konseyi, savunmaya etkileri olan konular da dahil olmak üzere, ODGP'nin ilkelerini ve bu politika için genel yönlendirici ilkeleri tanımlar,

---

<sup>84</sup> Bkz: ABA 11. madde.



- Avrupa Konseyi, üye devletlerin önemli ortak çıkarlarının olduğu alanlarda Birlik tarafından yürürlüğe konulacak ortak stratejiler<sup>85</sup> üzerine karar verir. Ortak stratejiler; amaçlarını, sürelerini, Birlik ve üye devletler tarafından kullanabilme yollarını açıklar,
- Konsey, Avrupa Konseyi tarafından tanımlanan genel yönlendirici ilkelere dayanarak ODGP'yi tanımlamak ve yürürlüğe koymak için gerekli kararları alır,
- Konsey, özellikle ortak eylem<sup>86</sup> ve ortak tutumlar benimseyerek, Avrupa Konseyi'ne ortak stratejiler tavsiye eder ve bu stratejileri yürürlüğe koyar,
- Konsey, Birliğin eylemlerinin bütünlüğünü, uyumunu ve etkinliğini temin eder.<sup>87</sup>

Yukarıdaki hükümlere göre Parlamento, ikinci sütun çerçevesinde yasama faaliyetinden dışlanmıştır. Parlamento, sadece daha önce değinilen güçlendirilmiş işbirliği kapsamında kısıtlı bir yetkiye sahiptir. Ancak bu işbirliğinin, yalnızca ortak eylem veya pozisyonun uygulanması, silah girişimleri veya kriz yönetim kabiliyetleri edinilmesine katkıda bulunan güvenlik ve savunma girişimleri ile ilgili olabilmesi, uygulama alanı bakımından kısıtlı bir hüküm olduğu kanaatini güçlendirmektedir. Ortak stratejiler ile savunma ve askeri nitelikli konular bu işbirliğinin kapsamı dışında tutulmuştur (O'Sullivan 2001: 10).

Güçlendirilmiş işbirliği kurmak isteyen üye ülkeler bu konuda Konsey'e başvururlar. Başvuru, Komisyon'a ve bilgi için Parlamento'ya iletilir. Komisyon, başvuru üzerine görüşünü bildirir (Tezcan 2005: 199). Güçlendirilmiş işbirliği ile ilgili izni Konsey verir. Konsey bu konudaki kararını nitelikli çoğunlukla alır.

---

<sup>85</sup> Konsey tarafından 1999 yılında Köln Zirvesi'nde Rusya hakkındaki hedefler doğrultusunda, 1999 yılında Helsinki Zirvesi'nde Ukrayna hakkında ve 2000 yılında Feira Zirvesi'nde Akdeniz bölgesi ile ilgili "strateji" kararları alınmıştır bkz: (Ülger 2003: 230).

<sup>86</sup> Ortadoğu barış sürecini ve Güney Afrika'da demokrasiye geçişi desteklemek için, sivil ve askeri malların ihracatı üzerindeki kontroller konusunda ve Nükleer Silahların Yayılmasının Önlenmesi Sözleşmesi alanında daha önce 'ortak eylem'ler yapılmıştır.

<sup>87</sup> Bkz: ABA 13. madde.

İkinci sütun çerçevesinde karar almada ikincil mevzuat tasarrufları kullanılmaz. Bu alandaki çalışmaları Coreper hazırlar. Ayrıca üye devletler ve Komisyon da Konsey'e ODGP alanında öneriler sunabilir.<sup>88</sup> Bununla birlikte hızlı karar alınması gereken konularda, Başkanlık kendi isteğiyle veya Komisyon'un ya da bir üye devletin talebiyle 48 saat içinde veya acil durumlarda daha kısa bir zaman içinde olağanüstü Konsey toplantısı çağrısında bulunur.<sup>89</sup>

ODGP alanında kararlar genel olarak oybirliğiyle alınır. Sadece ortak eylem ve ortak tutuma ilişkin kararlar alınırken nitelikli çoğunluk sistemi uygulanır.

Önceleri ortak bir dış politikadan ziyade bir dış ilişkiler yürütücüsü (Henig 1972: 178) olarak beliren Birliğin, ikinci sütunu oluşturan ortak dış ve güvenlik politikasına ilişkin süreçte önemli yol kat ettiği söylenebilir. Ancak belirtmek gerekir ki üye sayısının artması ve ulusal çıkarların etkisi ile bu alanda etkin kararlar almak zorlaşmaktadır. Oybirliği ilkesi bu süreci tıkayan en önemli unsurdur. Her üye ülkenin veto hakkının olması, uluslararası arenada tek sesli bir dış politika tesisini güçleştirmektedir.

AB'nin, dış dünyada etkinliğini ve güvenilirliğini test etme açısından, önemli uluslararası krizlerdeki pozisyonuna bakıldığında (Yugoslavya'nın dağılma süreci ve Irak Krizi gibi), büyük çoğunluğunda etkin olamadığı hatta kendi içinde bölünmelere maruz kaldığı görülür. Ancak dış politika AB için hayati önemdedir. Zira dış politika bir ulusun can damarıdır (Patten 2001) ve AB de, farklı ulusların can damarlarını "ortak bir kalp" de bağlama konusunda her türlü zor ve önemli adımı atması gereken "ulusüstü" bir oluşumdur. AB'nin etkin bir ODGP tesis etmeden gerçek anlamda bir süper Birlik olamayacağını ileri sürenler de vardır (Prodi 2002). Etkin bir ODGP'nin tesisi için de karar alma mekanizmasının işler hale getirilmesi zorunludur. Bunun için öncelikle Parlamento'nun ikinci sütun çerçevesinde yasama faaliyetlerine katılımı sağlanmalı ve oybirliği ilkesi kaldırılmalıdır.

<sup>88</sup> Bkz: ABA 22/1. madde.

<sup>89</sup> Bkz: ABA 22/2. madde.

### 3.2. ÜÇÜNCÜ SÜTUN ÇERÇEVESİNDE KARAR ALMA

Üçüncü sütun<sup>90</sup> çerçevesindeki karar alma işleyişi de tıpkı ikinci sütundaki gibi hükümetlerarası bir yapı arz etmektedir. Bu alanda karar almada en yetkili kurum Konsey'dir. Konsey, bir üye devletin veya Komisyon'un önerisi üzerine hareket ederek, Topluluğun belirli bir konuya yaklaşımını tanımlayan ortak tutumlar benimseyebilir, üye devletlerin kanun ve düzenlemelerini yakınlaştırmak amacıyla çerçeve kararlar alabilir. Çerçeve kararlar, ulaşılmaması gereken sonuçlar açısından üye devletleri bağlar, ancak şekil ve yöntem seçimini ulusal makamlara bırakır. Bunlar doğrudan etkiye sahip değildir.

Bunun yanı sıra Konsey, üye devletlerin kanun ve düzenlemelerinin yakınlaştırılması hariç olmak üzere, üçüncü sütunun hedefleriyle uyumlu olan başka amaçlara yönelik kararlar alabilir. Bu kararlar bağlayıcıdır ve doğrudan etkiye sahip değildir; Konsey, nitelikli çoğunluk ile bu kararların Birlik seviyesinde uygulanması için gerekli önlemleri alır.

Üye devletlere kendi anayasal usullerine göre kabul etmelerini önereceği konvansiyonlar oluşturur. Üye devletler, Konsey tarafından belirlenecek olan süre içinde uygulanacak usullerini başlatır. Konvansiyonlar, aksi öngörülmediği takdirde, üye devletlerin en az yarısı tarafından kabul edildiğinde, bu üye devletler için yürürlüğe girer. Konvansiyonları uygulamaya koyan önlemler Konsey'de Akit tarafların üçte iki çoğunluğuyla kabul edilir.

Konsey'in nitelikli çoğunluk esasına göre hareket etmesi gerektiğinde, üyelerin oyları, AT'yi kuran antlaşmanın 205/2. maddesinde belirtildiği gibi ağırlıklandırılır ve Konsey kararları en az 10 üyenin kullandığı lehte 62 oyla kabul edilir.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> ABA'da üçüncü sütun "cezai konularda polis ve adli işbirliği" olarak anılmaktadır.

<sup>91</sup> Bkz: ABA 34. madde.

Konsey'in üçüncü sütun çerçevesindeki çalışmalarını Coreper hazırlar. Üçüncü sütun çerçevesinde Dönem Başkanlığı'nı yürüten üye devlet çok önemli role sahiptir (Tezcan 2005: 151).

İkinci sütunda olduğu gibi üçüncü sütunda da güçlendirilmiş işbirliği, bu alana az da olsa bir hareket getirmiştir. Burada da Parlamento'nun kısıtlı da olsa bir role sahip olduğu görülür.

Kendi aralarında güçlendirilmiş işbirliği yapmak isteyen üye devletler, bu konudaki önerisini Konsey'e sunacak olan Komisyon'a bu isteklerini iletirler. Üye devletlerin güçlendirilmiş işbirliği yapmak için almak istedikleri yetkiye, Konsey, en az sekiz üye devletin girişimi veya Komisyon'un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'nun görüşü alındıktan sonra, nitelikli çoğunlukla karar verir.

## DEĞERLENDİRME

Bu bölümde Avrupa Birliği karar alma mekanizmaları ele alındı. Karar alma mekanizmalarının genel niteliğine bakıldığında, Topluluk kurumlarının karar sürecindeki rollerinin, hukuki mevzuata, mevzuat çıkarılacak alana ve karar prosedürüne göre farklılık arz ettiği görülür.

Topluluk tasarruflarını oluşturan ikincil mevzuat kapsamında çıkarılan, üye ülkelerin kısmen ya da tamamen uygulamakla yükümlü oldukları tüzük, yönetmelik, direktif gibi hukuki normlar, Birliğin "yasaları" hükmündedirler. Ancak bu normların sadece Topluluğun birinci sütunu çerçevesinde uygulandığını, ikinci ve üçüncü sütunlarında uygulanmadığını belirtmek gerekir.

Karar alma prosedürlerinde ise özellikle Parlamento'nun yasama faaliyetine aktif olarak katıldığı ortak-karar prosedürünün uygulama alanı genişletilmiştir.

Parlamento böylece yasama faaliyetine daha etkin katılma şansını yakalamıştır. Ancak yine de Parlamento, yasadaki yeterince yetkili değildir ve özellikle ortak-karar prosedürünün kapsamındaki konuların arttırılmasını ve yasadaki en yetkili kurum olmayı amaçlamaktadır.

Bunun yanı sıra ikinci ve üçüncü sütunda farklı bir karar süreci gözlenmektedir. Burada ulusal menfaatlerin daha belirgin olduğu ve Birliğe fazla yetki verilmediği söylenebilir. Birlik için oldukça önemli olan ODGP konusundaki kararların genel olarak oybirliğiyle alınıyor olması da ulusal çıkarlar ile ilişkilidir. Halkın temsilcisi konumunda olan Parlamento'nun bu sütunlardan dışlanması, demokratik bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KARAR ALMA MEKANİZMALARINA ETKİ EDEN UNSURLAR, SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

İlk iki bölümde Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı ve karar alma mekanizmaları incelendi. İlk bölümde Birliğin kendine özgü kurumsal yapısı ve ikinci bölümde bu kurumların karar alma mekanizmalarında nasıl rol oynadıkları hakkında yapılan inceleme ve değerlendirmelerden sonra, bu bölümde karar alma mekanizmalarına etki eden unsurlar incelenecektir. Bu incelemelerden ve tespitlerden sonra teze ışık tutacak olan, karar sürecinde ortaya çıkan temel sorunları ifade etmek ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileri geliştirmek ve sunmak, tezin amacını yansıtması açısından önemlidir.

Avrupa Birliği'nin örgütlenme biçimine bakıldığında, genel yapısı itibarıyla onu, ulus devlet ve federal devlet sistemleri arasında bir yere oturtanlar çoğunluktadır (Wallace 1994: 1–3). Üye ülkelerin bazı egemenlik yetkilerini Birlik kurumlarına devretmeleriyle ortaya çıkan bu özgün yapı, ulusüstü bir bütünleşme karakteri taşımaktadır.

Avrupa Birliği ile literatüre giren ulusüstülük, Birliğin genel yapısını ortaya koysa da, özellikle bütünleşmenin Maastricht Antlaşması'ndan sonra politik bir birliğe doğru ilerlemesi ile üye ülkeler, Birlik kurumlarına fazla yetki verildiği ve Birliğin “merkezileştiği” ve yanı sıra ulusal hassasiyetlerinin göz ardı edildiği noktalarını tartışmaya başladılar. Bunun sonucu olarak da, yerel talepleri daha fazla dikkate almak ve “merkezleşme” yönündeki kaygıları azaltmak için, subsidiarite ilkesi getirilmiştir. Bu iki ilke, karar sürecinde önemli rol oynamaya başlamıştır. Bu noktada öncelikle bu ilkeler ele alınacak ve sonrasında karar sürecini etkileyen ve bütünleşmenin bir diğer önemli faktörü olan ortak politikalar incelenecektir.

Gerçekte Birliğin benimsediği ortak politikalar, her üyenin kendi içinde belli oranda uyguladığı politiklardır. Ancak bütünleşmenin sonucu olarak, her üyenin kendi içinde uyguladığı bazı politikalar, Birliğin ortak değerlerini tüm üyelere yansıtması amacıyla “ortak politikalar” olarak kategorize edilmiştir. Ortak politikaların karar sürecine etkisi de, bu politikaların “ortaklaştırılma” veya “uyumlaştırılma” derecesine göre ortaya çıkmaktadır.

Bu bölümün son kısmında, tezin amacı doğrultusunda, elde edilen veriler ışığında Avrupa Birliğin kurumsal yapısı ve karar alma mekanizmalarında ortaya çıkan temel sorunlar ve bu sorunların çözümüne yönelik öneriler verilecektir. Böylece Birliğin mevcut kurumsal yapısı ile işleminin güçlüğü ortaya konacaktır.

## **1. KARAR ALMA SÜRECİNE HÂKİM OLAN İLKELER**

Avrupa Birliği, benimsediği değerlerle, bir entegrasyonun en ileri safhasına doğru ilerlemektedir. Kendine has entegrasyon süreci, farklı ulusların bir arada bulunmasına imkan sağlayan kurumsal çerçeve ile idame ettirilmektedir. Kurumsal yapının etkin işleyişinin gerçekleştirilmesi noktasında bir takım sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu sorunların giderilmesi için de ikinci bölümde ele alınan karar alma mekanizmalarının etkin işlemini sağlama yönünde bugüne kadar birçok adım atılmıştır.

Birliğin işlemini sağlayan hukuki tasarrufların, tüm üye ülkelere uygulanması Birliğin vazgeçilmezleri arasındadır. Tasarrufların oluşturulması sürecinde alınan kararların daha geniş tabana yayılması ve muhataplarınca uygulanması ve bu bağlamda entegrasyonun daha sağlam kılınması, bu sürece hâkim olan ilkelerin olumlu yönde kullanılmasını gerektirmektedir.

Karar alma sürecine hâkim olan farklı ilkelerden söz etmek mümkündür. Avrupa Birliği ile literatüre kazandırılan ulusüstülük (supranationality) kavramı, Topluluk kurumlarına fazla yetki verildiği ve merkezileşmenin arttığı yönündeki tartışmalara paralel olarak, Birlik kararlarının alınmasında etkili olmaktadır.

Bu durum son yıllarda önemi artan ve Birlik kararlarının vatandaşa en yakın düzlemde alınmasını öngören yetki ikamesi (subsidiarite) ilkesinde de gözlenmektedir. Buna göre vatandaşların ve yerel birimlerin taleplerinin Birlik bünyesinde daha fazla dikkate alınması amaçlanmaktadır. Böylece Birlik kararlarına daha aktif katılım gerçekleştirilebilecektir. Çalışmanın bu kısmında, merkezileşme-yerelleşme ikilemi bağlamında, ulusüstülük ve subsidiarite ilkeleri analiz edilecektir.

### 1.1. ULUSÜSTÜLÜK (SUPRANATIONALITY)

Ulusüstülük kavramı literatüre ilk kez Avrupa Birliği ile girmiştir. Farklı ulusların oluşturduğu bu bütünleşme hareketinde egemenlik yetkilerinin bir kısmının Birlik kurumlarına devredilmesi anlamına gelen kavram, bu yönüyle bir ilk olma özelliği taşımaktadır.

Üye devletler, Topluluk kurumları bünyesinde ve yine Topluluğun denetimi altında, bazı alanlarda karar alma yetkisini elinde bulundursalar da, ulusüstülük prensibi gereği, egemenlik yetkilerinin önemli bir kısmını Topluluk kurumlarına devretmek ve bu kurumların belirlediği hukuki normları iç hukuklarına entegre etmekle yükümlüdürler. Bu yükümlülük Topluluğu kuran antlaşmalarla da sabitlenmiştir.

Kavrama ilişkin göze çarpan önemli hususlardan biri, Topluluk kurumlarının belirlediği hukuki normların, üye devletlerde doğrudan etki yaratmasıdır. Ancak bazı organlarca belirlenen normların dolaylı etkisinden de söz etmek mümkündür.



Bunun yanı sıra geçmişte birbiriyle sorunlar yaşamış farklı ulusların bütünleşme sürecinde, belirlenen ilkelere adapte olma noktasında çatışmalarının kaçınılmazlığındandır ki, tüm üyeleri memnun edecek kararların alınması “oybirliği” prensibinin işlenmesini zorlaştırmaktadır. Bu noktada ulusüstülük ilkesinin bir getirisi sayılabilecek “oy çokluğu” prensibinin ağırlık kazandığı söylenebilir.

Her üye devlet, bir bakıma isteyerek, egemenlik yetkilerinin bir kısmını Topluluk kurumlarına devretmeyi kabul ederek bu sürece girmekte ve bir anlamda Topluluğa bağımlı olmayı göze almaktadır. Birinci sütunu oluşturan Topluluklar boyutunda üye ülkeler, Topluluk kurumlarına egemenlik yetkilerini devretmektedir (Ülger 2003: 272). Oy çokluğu prensibinin buraya kadar uygulanmasında çok da sakınca görülmemesine rağmen, özellikle ikinci sütundaki ortak dış ve güvenlik politikasına ilişkin hususlarda oy birliği prensibi hala korunmaktadır. Üye devletlerin farklı ulusal çıkarlarının zirveye çıktığı bu noktanın ulusüstülük prensibinin en zayıf halkası olduğu söylenebilir. Zira çatışan çıkarların en sesli dile getirildiği alan da burasıdır. Ulusüstülük prensibinin doğal sonucu olarak üye devletler, çıkarılan normları kabul etmek ve bazı hallerde iç hukuk düzenlemelerine gitmek zorundadır. Bu bağlamda ulusüstülük prensibinin karar alma mekanizmalarına etkisi, hukuki normların türüne göre boyutlanmaktadır.

Avrupa Birliği'nin kurulması aşamasında ve genişleme sürecinde, hedeflerine ulaşması için atılan adımların devamı, kendine has özellikler taşıyan kurumsal çerçevenin kurallarının uygulanmasına bağlıdır. Bu gereklilikten ötürü üye devletlerin egemenlik yetkilerini ulusüstü kurumlara devretmesi, Topluluğun işleyişinin idame ettirilmesi açısından vazgeçilmezdir. Ancak birçok noktada Topluluk tasarrufları üye ülke hukukları ile çatışmaktadır. Üye devletlerin hassas oldukları alanlarda taviz vermek istemeyişleri de sorunu büyütmektedir. Ulusüstülük prensibi de bu noktada önem kazanmaktadır. Daha baştan üye olmanın koşulları belirlenmekte ve çıkarılan normların üye ülkelere uygulanması denetim altında tutulmaktadır. Bu anlamda Birlik, ulusüstü yetkilerle donatılmış türünün belki de ilk örneğidir (Nugent 1994: 38–42).

Genel yapısı itibariyle Avrupa Birliği ulusüstü bir entegrasyon olarak anılmayı hak etse de, birinci bölümde ele alınan kurumlara bakıldığında, üye devletlerin üzerlerindeki etkilerinden dolayı ulusüstü kurumlar olduklarını iddia etmek güçtür. Zira ulusüstülük, kurumların üye devlet kontrolünden bağımsız olmalarıdır (Heisenberg and Richmond: 2002: 204). Konsey, üye ülke temsilcilerinin organıdır. Karar alma sürecinin en etkin kurumu olan Konsey'in daha bağımsız olması ve üye devletlerin onu domine ya da felç etmelerinin engellenmesi, bir anlamda işlevselleşmesi ancak Tek Senetle mümkün olmuştur (Keohane and Hoffmann 1991: 16). Yine Birlik, Komisyon üyelerinin tam bağımsız olmalarına büyük önem vermekle, üye devletlerin yetkilerini Topluluk kurumlarına devretmeleri olarak kavramsallaştırılan ulusüstülük prensibinin Topluluğun işleyişi açısından karar alma sürecindeki etkisini, literatürdeki yerinden pratiğe taşımaktadır.

Genellikle üye ülkeler, Birliğe ne derece entegre olacakları hususunda kaygılıdırlar. Bu kaygının temelindeki sorun, Birliğin ne için olduğu ve nereye gittiği noktasındaki belirsizliktir (Guardian Unlimited, 2005). Ulusal hassasiyetler bu kaygıyı derinleştirmektedir. Yine de daha güçlü bir Topluluk bünyesinde ayrı devletler olarak da başarılı olunabileceği düşüncesi yakın süreçte artmakta ve dolayısıyla ulusüstülük prensibine duyulan kaygı azalmaktadır (Taylor 2002: 64). Son olarak, karar alma sürecinin önemli kurumlarının ortak çıkarlara göre hareket etmelerinin, üye ülkelerin bazı egemenlik yetkilerini Topluluğa devretmelerinde yaşanan sıkıntıları minimize ederek, ulusüstülük prensibini daha belirgin kılabileceği söylenebilir.

## 1.2. YETKİ İKAMESİ (SUBSİDİARİTE)

Ulusüstülük prensibinin Avrupa Birliği kurumlarının daha iyi işlemesi için gerekliliği yukarıda belirtilmiştir. Ancak bu prensip, üye ülkelerin Avrupa Birliği'nin merkeziyetçi bir yapıya büründüğu noktasındaki kaygılarını derinleştirmektedir. Bu noktada hem AB kurumlarının işleyişinin devamını sağlama hem de üye ülkelerin

ulusal beklentilerini karşılama ve kaygılarını minimize etme açısından bir denge unsuru sayılabilecek subsidiarite ilkesi büyük önem arz etmektedir.

Tıpkı ulusüstülük prensibinde olduğu gibi subsidiarite ilkesinde de yetki devri söz konusudur. Ancak buradaki yetki devri ulusüstülük prensibinden farklı olarak Topluluk Antlaşmaları'nda ifade edilmemiştir. Ayrıca ulusüstülük kavramı Avrupa Birliği'nin bir getirisi iken subsidiarite ilkesi Avrupa Birliği'nden önce de uygulanan bir yöntemdir.

İlk olarak son yıllarda çok tartışılan bu ilkenin kavramsal analizini yapmak ve daha sonra da Avrupa Birliği bünyesindeki uygulama alanına bakmak yerinde olacaktır.

### 1.2.1. SUBSİDİARİTE İLKESİNİN TANIMI

Yerel birimlere yetki devri birçok federal devlette başarı ile uygulanan bir idare biçimidir. Merkezîyetçi yapının hakim olduğu üniter devlet yapılarının aksine, federal devletler bir takım yetkilerini ya doğrudan ya da dolaylı olarak alt idare birimlerine yani federe devletlere aktarmaktadır. Ancak son yıllarda çağdaş üniter devletlerin idari yapılanmasında da benzer bir olgu göze çarpmaktadır. “Yönetişim” ilkesi olarak uygulama sahasına konulan bu yöntemle, güçlü merkezi yapı, yetkilerinin bir kısmının yerel idarelere aktarılması ile esnekleştirilmektedir. Subsidiarite ilkesi de bu idare biçimine yakın bir özellik arz etmektedir. Birlik için anlamı kısaca “Topluluk bünyesinde alınan kararların, AB vatandaşlarına en yakın düzlemde alınmasıdır.” Buradaki amaç AB vatandaşları ile Birlik arasındaki bağın kuvvetlendirilmesidir.

Kavram olarak subsidiarite, “yerellik”, “ikincil” durumda bulunma, “yardımcılık” sözcükleri ile anılır. Latince askeri terminolojiye dayanan subsidiarite,

yedekte, cephe gerisinde ana birliğe destek olacak şekilde bekletilen yedek askerler anlamına gelen *subsidiium* (yardımlaşma) kökünden türemiştir. Türkçe’de daha çok *yetki ikamesi* olarak kullanılmaktadır (Özcan, 29.10.2004).

Subsidiarite kavramı geçmişte birçok sosyal oluşum tarafından, taleplerini dile getirmeleri için bir araç olarak kullanılmıştır. Avrupa Birliği açısından özellikle genişleme politikaları sonrasında önemli bir unsur haline gelmiştir.

### 1.2.2. SUBSİDİARİTE İLKESİNİN AVRUPA BİRLİĞİ’NDE UYGULANMASI

Avrupa Birliği’nin entegrasyon sürecine bakıldığında, iki büyük yıkım sonrasında kıtayı, belli değerler çerçevesinde yakınlaştırma hedefi görülecektir. Birliğin kurumsal yapılanması da bu hassasiyetler dikkate alınarak oluşturulmuştur. Üye devletler bir takım egemenlik yetkilerinden kısıtlanarak, bu yetkiler, ortak değerleri aynı çatı altında toplayan kurumlara devredilmiştir. Getirilen birçok alandaki ortak politikalar da bu hassasiyetlerin sonucudur.

Farklı ulusları benzersiz bir kurumsal yapı ile bir araya getirmek çözülmesi meşakkatli bir takım sorunları da beraberinde getirmiştir. Sorunların temeli de şüphesiz üye devletlerin egemenlik yetkileri noktasındaki hassasiyetlerinden kaynaklanmaktadır.

Toplulukta çarkların dönmesini sağlayan Brüksel merkezli kurumlar, bir yandan bu devasa Birliği “çalıştırmak” diğer yandan da Birliğin olmazsa olmazlarının yani vatandaşların hassas taleplerini karşılama ekseninde hareket etmektedir. Vatandaşların sesi konumundaki Parlamento’nun özellikle halk taleplerinin dikkate alınmasıyla yasama yetkileri arttırılmış ancak yaşanan sıkıntılar tam olarak çözülememiştir. Karar almanın diğer önemli ayağı Komisyon fazla

teknokratik bulunmakta, en önemli kurum olan Konsey de “Brükselleşmenin” aynası olarak göze çarpmaktadır.

Doğu Bloku’nun çözülmesi sonrasında “ekonomik” birlikten “politik” birliğe geçişin temelleri atılmıştır (Dedeoğlu, 6.11.2006). Ancak AB’yi idame ettirmek geleneksel devlet sistemlerinin sorgulanmaya başladığı bu dönemde zorlaşmıştır. Doğu Avrupa ülkelerini Birliğe adapte etmek, zaten geçmiş bağları nedeniyle entegrasyona mesafeli durmaları nedeniyle, merkezi bir yapılanmayla güçleşmektedir. Bu durumda alınan kararların halkın yararına olması, yani halka en yakın düzlemde alınması, “Avrupalılaşıma” olarak anılan bu süreçte, vazgeçilmez bir zorunluluk olmuştur. Tam da bu noktada subsidiarite ilkesi bu gereksinimlere cevap verecek potansiyele sahip bir olgu olarak durmaktadır.

Subsidiarite ilkesi, tarihsel olarak Avrupa’da bir yandan ulusüstü bütünleşme hareketlerinin yayıldığı diğer yandan “ulusaltı” düzeydeki etnik ve idari mekanizmaların yerelleşme çalışmaları yaptıkları bir dönemde gündeme gelmiştir (Candan 2001: 129). Bazı ülkelerdeki yerel birimler subsidiarite ilkesini bir kurtarıcı olarak görmüştür. Merkezileşmenin hafifletilmesi yönündeki talepler zamanla Avrupa Birliği için de dile getirilmeye başlanmıştır.

Federal yapıya sahip birçok batılı ülkede uygulanan bu ilke, özellikle Almanya’dan esinlenerek Avrupa Birliği için de uygulanması yönünde tartışmalara konu olmuştur. Konunun gündeme gelmesinde de Alman federe birimlerinin etkisi yadsınamaz.

Avrupa Birliği’nde özellikle Avrupa Tek Senedi ile belli alanlarda kullanılması öngörülen subsidiarite ilkesi gerçekte Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu bünyesinde, ATS’deki kadar açıkça bir kavram olarak zikredilmese de (Bennett 1993: 18), vardı. ATS’nin çevre ile ilgili düzenlemelerinde subsidiarite ilkesi anlam olarak ortaya çıkmıştır. İlke, 1970’li yıllardan beri gündemde olmasına

rağmen hukuki metinlere AT Antlaşması ile girmiştir. Amsterdam Antlaşması'nda yapılan düzenleme ile birlikte ilkenin yasal boyutunun sağlamlaştırılması amaçlanmış ve Topluluk kurumlarının ilkeye tam uyması garanti edilmiştir (Estella 2002: 101).

Subsidiarite ilkesinin AB'de uygulanması için Komisyon'un önemli rolü olmuştur. 1992 Edinburg Zirvesi'nde Konsey tarafından alınan kararlar ve 1993 tarihli "Subsidiarite İlkesinin Uygulanması Hakkında Kurumlararası Antlaşma" uyarınca, o tarihten itibaren subsidiarite ilkesinin uygulanması ile ilgili yıllık raporlar düzenlenmekte ve Komisyon tarafından Konsey ve Parlamento'ya sunulmaktadır. Subsidiarite ilkesi, özellikle kendi alanındaki Topluluk yasalarını yorumlamak için Adalet Divanı tarafından da kullanılmaktadır (Deards and Hargreaves 2004: 62).

Avrupa Topluluğu'nu kuran antlaşmanın 5. maddesinde;

"Topluluk bu Antlaşma ile kendisine tanınan yetki ve hedeflerle sınırlı olarak faaliyet gösterir.

"Kendi münhasır yetkisine girmeyen alanlarda ise Topluluk, yetki ikamesi ilkesine uygun olarak ve söz konusu faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından tatminkâr bir ölçüde gerçekleştirilemeyeceği ve dolayısıyla öngörülen faaliyetin boyutları ile etkileri Topluluk seviyesinde daha iyi gerçekleştirilebileceği ölçüde müdahalede bulunur.

"Topluluk faaliyeti, bu Antlaşma hedeflerine erişmek için gerekli olan sınırı aşamaz" denilmektedir.

Görüldüğü gibi bu madde ile üye ülkeler ve daha özeldede alt idari birimler arasında bağ kurulmakta ve üye ülkelerin bir faaliyeti Topluluktan daha iyi yapamaması durumunda Topluluk kurumlarını devreye sokan bir yaklaşım

oluşturulmaktadır. Buradaki amaç, kararların halka yakın alınması yani onların yararına olmasıdır.

Avrupa Topluluğu'nun AB Antlaşması'ndan sonra politik bir birliğe doğru ilerleme hedefi<sup>92</sup> nedeniyle kurumların yetkileri üzerinde fazlaca durulmuştur. Bir anlamda ulusüstülük prensibinin teorikten pratiğe dönüşme süreci bu dönemde hız kazanmıştır. Aynı dönemde kararların üye ülkeler, bölgeler ve yerel idareler zeminine kaydırılarak alınması anlamına gelen subsidiarite ilkesinin de tartışılması ve Antlaşma metinlerine taşınması ilginç bir ikilem oluşturmuştur. Şüphesiz subsidiarite ilkesi üzerinde bu kadar durulması ile ilgili birçok neden belirtilebilir.

Öncelikle entegrasyon sürecini güçlü bağlarla sağlamlaştırmak isteyen Avrupa Birliği, kurumlarına fazlaca yetki vererek bir anlamda bütünleşmenin devamını garanti altına almak istemektedir. Bu da kurumların fazla yetkilerle donatıldığı ve ulus devletlerde gördüğümüz merkezi yapının güçlendiği eleştirilerini doğurmuştur. Birçok yetkinin Topluluk kurumlarına verilmesi hantal bir bürokratik yapı ortaya çıkarmıştır. Aynı zamanda Birlik politikalarının her aşamasında gördüğümüz ulus devletlerin egemenlik yetkileri noktasındaki hassasiyetlerini derinleştirmiştir.

Gerçekten üye devletler özellikle AB Antlaşması sonrasında Birliğin üç sütunlu yapıya kavuşması ile, Adalet ve İçişleri ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikası gibi hassas alanlarda kurumlara fazlaca yetki vermekten kaçınmaktadır. Bu alanlardaki oylama yöntemindeki “oybirliği” prensibi de bu kaygının bir tezahürüdür. Bu bağlamda subsidiarite ilkesi üye ülkelerin bu kaygılarına bir cevap niteliğindedir. İlkenin kurumlar ve üye ülkeler arasında henüz gerçekleştirilmese de bir denge bulması amaçlanmıştır.

<sup>92</sup> Ekonomik entegrasyonda belli bir mesafe alındıktan ve üye ülkelerin özellikle para politikalarındaki egemenliklerini Birliğe devretmelerinden sonra, politik birlik hedefi, belli çevrelerce artık bir zorunluluk olarak görülmeye başlanmıştır. Bu yünde bkz: (Prodi 2000a: speech/00/41),

Öte yandan demokrasi Birliğin vazgeçilmez değerleri arasında olmasına rağmen, demokratik sistemlerin aksine merkezileşmenin artması, subsidiarite ilkesine duyulan ihtiyacı arttırmıştır. Özellikle Parlamento'nun yetkilerinin son yıllarda artmasına rağmen hala yetersiz olması da demokratik bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. Bu nedenle subsidiarite ilkesinin Antlaşma metinlerine taşınması ile Parlamento'nun yetkilerinin artırılmasının aynı dönemde gerçekleşmesi tesadüf değildir.

Bireylerin devlete karşı seslerini daha fazla duyurma çabası ile, devlet ve özel sektör arasında üçüncü bir sektör olarak demokrasinin önemli bir getirisi sayılabilecek sivil toplum örgütleri doğmuştur. Bireyin önem kazandığı bu toplumsal modelde subsidiarite ilkesi devlet ve toplum arasında denge kurulması için önemli bir araç olarak algılanmaktadır. Yani subsidiarite ilkesi toplumsal yaşamın merkezindeki bireyden başlayarak, bir üst toplumsal varlığa ve en tepede devlete kadar bir piramit oluşturur. Piramidin alt basamağında bulunanların tatmin edici eylemleri ile yapılacak bir işte, hiçbir zaman bir üst basamaktakinin müdahalesine izin vermez (Özcan, 29.10.2004).

Yukarıda ifade edilmeye çalışılan sebeplerden ötürü subsidiarite ilkesi AB'nin önemli değerleri arasında yerini almaya başlamıştır. En önemli işlevi de fazlaca yetkilerle donatılmış “ulusüstü” kurumların yanında, AB içerisindeki “ulusaltı” idari birimlerin de, kararların alınmasında etkilerini arttırmaktır. Diğer bir deyişle AB içinde yerel özerkliği garanti altına almaktır (Özcan, 29.10.2004).

Avrupa Birliği içinde yeni bir heyecan yaratan subsidiarite ilkesi, Birliğin ulusüstü yapısına duyulan tepkiyle beslenmiştir denilebilir. Birçok hedefine ulaşmış bir Birliğin nereye gideceği ve daha ne kadar entegre olunacağı yönündeki sorulardaki haklılık payı bir yana, genişleme dalgalarıyla otuz üyeye yaklaşmış bir Birliğin, daha ne kadar Brüksel'den tüm bölgelere “huzur” götürebileceğine duyulan kaygı da subsidiarite ilkesinin değerini arttırmaktadır. Bu bağlamda AB içindeki en alt birimlerin de kararlarda dikkate alınması gelecek için umut olabilecektir. Farklı



uluslar AB çatısı altında bir “huzur kıtası” oluşturacaklarsa, buna en alt birimlerden başlamak, çatıyı, güçlü “rüzgârlara” karşı da koruyacaktır. Bir anlamda AB’ye karşı dile getirilen “daha az Brüksel” talepleri, aslında “daha sağlam Brüksel”in garantisi olacaktır. Bir başka ifade ile subsidiarite ilkesi bütünleşmeye yardım eden bir faktör olacaktır (Gonzalez 1995: 370).

Subsidiarite ilkesi, güçlü kurumlarla merkezileşmiş bir yapılanma ile, kimliklerini korumak isteyen bölgeler arasında kullanılabilir önemli bir araç olabilir (Bernard 1996: 635). Yerel baskılar ve talepler de AB’yi bu aracı kullanmaya zorlamaktadır. Avrupa Birliği’nin kuruluş amaçlarından ve hedeflerinden sapması anlamına gelecek bölünerek ya da iki vitesli yapıya bürünerek yönetilmesi tehlikesinin bertaraf edilmesi subsidiarite ilkesi ile mümkün kılınabilir.

Gerekliliği bu kadar ortada olan subsidiarite ilkesinin şüphesiz bazı sakıncalarından da söz etmek mümkün. Farklı ulusal taleplerin ve çeşitliliğin olduğu Birlikte çok fazla etnik bölünmeye maruz kalınabilecek bir tehlikenin olduğu inkar edilemez. Farklı çıkar grupları bu ilkeyi kendi amaçları doğrultusunda kullanabilir. Merkezi yapıdan çok fazla taviz verilmesi, toparlaması çok zor olacak dağınıklıklara sebep olabilir. Bir anlamda yerel idarelerin “adem-i merkeziyet gücü kadar merkezileşmeleri”ne neden olabilir (Duff 1993: 29). Bu bağlamda AB organlarının etkinliğini korumak gerekir. Bölgeler Komitesi’nin yerel düzeydeki talepleri en iyi analiz edecek organ olduğu ve bu noktadaki önemi daha önce ifade edilmişti. İlkenin uygulanması ile ilgili olarak Komite’nin gerekli yetkilerle donatılması ve bu yöndeki rolünün artırılması, bu sorunlar için çözüm olabilir.

## 2. KARARLARIN UYGULANMASI: ORTAK POLİTİKALAR

Ortak politikalar Avrupa bütünleşmesinin en önemli unsurlarından biri olmuştur. Roma Antlaşması'nın amaçları arasında, İkinci Dünya Savaşı sonrasında parçalanmış kıtayı ekonomik olarak birleştirmek yer aldığı için, öncelikle Antlaşmayı kuran ülkelerin ekonomi politikalarının uyumlaştırılması hedeflenmiştir. Sonraki kurucu antlaşmalarda ise, zamanın konjonktürüne göre üye ülkelerin tarımdan ticarete, rekabetten enerjiye kadar değişik alanlardaki politikalarının uyumlaştırılması öngörülmüştür. Farklı ekonomik, siyasal ve kültürel geleneği olan ülkeler zaman içerisinde yaşadıkları ekonomik ve sosyal sorunları gidermek amacıyla, hayatın her alanını içine alan konularda, politika uyumlaştırmasına başlamıştır (Kar ve Arıkan 2003: XXVII). Entegrasyonun ileri safhalara taşınması ile de, birçok alandaki politikalar AB çatısı altında “ortak politikalar” olarak antlaşmalara taşınmıştır.

Aslında buradaki ortaklık, özellikle belli alanlarda “tam ortaklıktan” ziyade, azami bir uyumu yansıtmaktadır. Esas olan ise, Birliğin benimsediği piyasa ekonomisi, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları gibi temel değerlerden ödün vermeden üye ülkelerin “uyumlaştırılmış politikalar” sayesinde, ekonomik ve siyasal kazanımlarını maksimize etmektir.

Ortak politikalar, oldukça geniş yelpazedeki tasarrufları içerdiğinden, her üyenin benzer performansı sağlayarak tüm üyeleri memnun edebileceği bir amacı gerçekleştiremeyebilir. Bu noktada üyelerin, daha etkin oldukları belli alanlarda kendi aralarında “bölgesel işbirliği” yapmalarına imkan tanımak, daha etkin bir işleyiş sağlar. Örneğin balıkçılık alanında daha etkin olan İskandinav ülkelerinin kendi aralarında bir işbirliğine gitmelerine imkan tanınmalıdır. Balıkçılık politikasını, balıkçılıkla ilgisi olmayan Orta Avrupa ülkelerini de kapsayacak şekilde “ortaklaştırmak” yerine, bu alanda etkin olan ülkeler arasında “bölgesel işbirliğine” fırsat tanıyarak daha verimli hale getirmek mümkündür. Böylece üyelerin belli alanlardaki ulusal menfaatleri noktasındaki hassasiyetlerinin, Birlik kararlarını

tıkamasının önüne geçilebilir. Zira Birlik politikalarının hazırlayıcısı olan Komisyon'un oluşumuna ve üyelerinin yetkili oldukları alanlara<sup>93</sup> (politikalara) bakıldığında, yukarıda değinilen baskının ağırlığı daha net görülecektir.

Burada önerilen bölgesel işbirliğinin, Birliğin sağlam entegrasyon çatısına zarar verme ihtimali yadsınmaz. Ancak özellikle son yıllarda, ulus devletlerde yerel birimlerin, kendi devleti içinde veya başka bir devletin yerel birimiyle “sınırötesi işbirliği” yaptıkları görülmektedir. Burada bu işbirliğinin ekonomik ve kültürel getirileri üzerinde durulmayacaktır ancak Avrupa Birliği'nin, bir devlet olmasa da, “ulusüstü” yapısına uygun olarak üyeler arasında bir tür “sınırıçi işbirliği” faaliyetlerine izin vermesi, politikaların daha etkin olmasını ve bunun sonucu olarak karar alma aktörleri üzerindeki baskılar azalacağından karar mekanizmasının daha işler olmasını sağlayacaktır.

Ortak politikalar bütünleşmenin derinleşmesi adına Birlik için hayati önem arz etmektedir. Genişleme dalgaları sonrasında üye sayısının artması ile ortak politikaların her üye ülke tarafından azami ölçüde uygulanmasını sağlamak güçleşmiştir. Birliğin işleyişinin temini, ortak politikalar ile ilgili tasarrufların üye ülkelere uygulanmasının sağlanması ya da azami ölçüde uyumlaştırılması ile mümkün olacaktır. Bu da şüphesiz, karar alma ayaklarının atacağı adımlara bağlıdır. Bu değerlendirmelerden sonra bu kısımda Avrupa Birliği'nin ortak politikaları kısaca ele alınacaktır.

## 2.1. EKONOMİK VE PARASAL BİRLİK

Avrupa Birliği'nin temel hedefleri arasında yer alan istikrarlı ve dengeli büyüme, fiyat istikrarı ve yüksek istihdam gibi unsurlar uyumlaştırılarak, üye ülkeler arasında tek paranın kullanımının sağlanması nihai hedefiyle, ekonomik ve parasal

---

<sup>93</sup> Bkz: EKLER: EK-5.

birliğin gerçekleştirilmesi, Birliğin temel amaçları arasındadır. Bu nedenle kişilerin, malların, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımı da bu amaçla ilgili diğer politikalaradır.

Roma Antlaşması'nda ekonomik bir birlik oluşturulması hedeflense de, bununla ilgili mekanizmaların hukuki temeline yer verilmemiştir. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurulmasıyla birlikte, üye ülkelerin ekonomi politikalarını uyumlaştırmak amacıyla, 1960 yılında "Konjonktürel Politika Komitesi", 1964 yılında "Bütçe Komitesi" kurulmuştur. Bu iki komite 18 Şubat 1974 tarihinde birleştirilerek "Ekonomik Politika Komitesi" adını almıştır. Komite'nin amacı orta vadede üye ülkelerin ekonomi politikalarını izlemek ve üyeler arasındaki uyumu gerçekleştirmektir.

Topluluğun ilk faaliyet yıllarından itibaren üye ülkelerin ekonomik ve parasal birlik hedefiyle ilgili olumlu eğilimleri olsa da, bunun hukuki metinlere taşınması ancak 1989 Madrid Zirvesi'nde gerçekleşmiştir. Avrupa Birliği Antlaşması ise Tek Pazar'ın kurulmasından sonra onu tamamlamak üzere ekonomik ve parasal birlik ile ilgili; tek para birimine geçiş, fiyat istikrarı gibi hususları üye ülkeler arasında birleştirmek gibi önemli hedefler getirmiştir. Bu çerçevede Antlaşma, ekonomik ve parasal birlik hedefi için üç aşama öngörmüştür; birinci aşamada üye ülkeler arasında sermayenin serbest dolaşımı, ekonomi politikaları arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi ve üye ülkelerin merkez bankaları arasındaki işbirliğinin yoğunlaştırılması hedeflenmiştir.

İkinci aşamada 1994–1999 yılları arasında yürürlükte kalan fiyat istikrarını sağlamak amacıyla üye ülkelerin ekonomik ve parasal politikalarının birleştirilmesi hedeflenmiştir. Üçüncü aşama ise, 1999'da başlayan süreçte, Avrupa Merkez Bankası'nın kurulması, döviz kurlarının sabitleştirilmesi ve tek para birimi olan Euro'ya en geç 1 Temmuz 2002 tarihinde geçilmesini öngören dönemdir. Avrupa

Birliği üyelerinin çoğu<sup>94</sup> anılan tarihten önce Euro'ya geçişi tamamlamıştır (www.deltur.cec.eu.int).

## 2.2. TARIM

Ortak Tarım Politikası, Birlik bütçesinin yarısını oluşturması bakımından AB'nin en önemli politikalarından biridir. Bu nedenle Birlik kurumlarının karar alma sürecinde en geniş yetkilerle donatıldığı alan da tarımdır.

Tarım politikası, Roma Antlaşması'ndan itibaren kurucu antlaşmalarda kendine yer bulmuş ve günümüzde de üzerinde en çok tartışılan alanlardan biri olma özelliğini sürdürmektedir. Genişleme politikaları sonrasında da tarım politikası AB içinde, politikaların dinamik ayağı olarak bir dizi reforma tabi tutulmuştur. AB Antlaşması sonrasında destekleme fiyatları azaltılmıştır. Özellikle desteğin mali külfetini yüklenen Almanya, tarım politikasının değiştirilmesini talep ederken, Hollanda, İtalya ve Fransa gibi tarımsal üretimi yüksek olan ülkeler politikaları savunmaktadır.

Ortak Tarım Politikası, şu şekilde işlemektedir; her yıl tarım ürünleri için, enflasyon oranı ve üretilen ürüne duyulan ihtiyaç dikkate alınarak belirlenen fiyatlarla, o yıl serbest piyasada oluşan fiyatlar arasındaki fark, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu tarafından kapatılmaktadır. Tarım ürünleri üreticilerine ayrıca ihracat için destek verilmektedir (Ülger 2005: 79).

Ortak Tarım Politikası, Birlik dışındaki ülkelerle ilişkilerde de tartışmalara konu olmaktadır. Dünya Ticaret Örgütü ile yapılan müzakerelerde de bu hususlar

---

<sup>94</sup> AB üyelerinden 11'i (Belçika, Almanya, İspanya, Fransa, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Avusturya, Portekiz ve Finlandiya) Euro'ya geçişi hemen gerçekleştirmişlerdir. Yunanistan, 1 Ocak 2001 tarihinde tek para alanına alınmıştır. İngiltere, İsveç ve Danimarka ise tek para birimine geçişi kabul etmemiştir.

gündeme gelmektedir. Uluslararası rekabet koşulları göz önünde bulundurulacak olursa, tarımsal reformlar daha da önemli hale gelecektir. Üye sayısının artmasıyla birlikte Avrupa Birliği'nin, ortak tarım politikası konusunda zamanın konjonktürüne uygun reformlara ihtiyaç duyması kaçınılmazdır.

### 2.3. ÇEVRE

Çevre ile ilgili olarak son yıllarda hem çeşitli entegrasyonlar hem de ülkeler bazında önemli düzenlemeler getirilmiştir. Avrupa Birliği de çevre politikası ile ilgili önemli düzenlemeler yapmaktadır.

Roma Antlaşması'nda çevre ile ilgili bir hüküm yoktur. Avrupa Tek Senedi'ne kadar, 1972 Paris Zirvesi'nde çevre politikası kapsamında 4 eylem programı kabul edilmiştir. Çevre alanında daha çok önleyici politikaları kapsayan bu eylem programlarından sonra Tek Senet ile birlikte ortak çevre politikası düzenlenmiş ve çevre politikasının amaçları 130. maddede ifade edilmiştir. AB Antlaşması'nda eklenen bir hükümlerle birlikte çevre politikasının çerçevesi çizilmiştir. Buna göre belirlenen amaçlar şunlardır;

- Çevrenin kalitesini sürdürmek, korumak ve daha ileriye götürmek,
- İnsan sağlığının korunmasına katkıda bulunmak,
- Doğal kaynakları rasyonel bir şekilde kullanmak,
- Bölgesel ya da küresel çevre sorunlarına karşı koymayı hedefleyen önlemleri uluslararası düzeyde geliştirmek.

Bu amaçlar doğrultusunda aynı maddenin ikinci fıkrasında çevre politikasının temel ilkeleri belirlenmiştir. Bunlar; önceden koruma, kaynağında düzeltme, diğer politikalar ile bütünleştirme ve kirletenin ödemesi ilkesidir. Bu çerçevede hava ve su kirliliği, gürültüyle mücadele, kimyasal maddelerin kontrolü, biyoteknolojik

risklerden arınma ve nükleer tehlikelere karşı önlemler amacıyla bir dizi faaliyet alanı belirlenmiştir.

1992–2000 yıllarını kapsayan 5. Çevre Eylem Programı, daha çok turizm, enerji, iklim değişiklikleri, endüstriyel atıklar gibi konuları içermektedir. 1993 yılında kurulan Avrupa Çevre Ajansı, çevre ile ilgili ortak politikaların oluşturulması ve karşılaştırılabilir veriyi bir araya getirmek amacıyla çeşitli faaliyetlerde bulunmak üzere kurulmuştur. Birlik ayrıca, Kyoto Protokolü, Basel Konvansiyonu, Birleşmiş Milletler İklim Değişiklikleri Konvansiyonu, Montreal Protokolü gibi oluşumlara da üyedir ([www.deltur.cec.eu.int](http://www.deltur.cec.eu.int)).

24 Ocak 2001 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından açıklanan 6. Çevre Eylem Programı, gelecek on yıl içindeki çevre politikalarının hedeflerini içermektedir. Bu bağlamda, iklim değişikliği, doğa ve biyolojik çeşitlilik, çevre sağlığı ve doğal kaynakların yönetimi, öncelikle ele alınacak unsurlar olarak belirlenmiştir.

Çevre politikasının uygulanması konusunda yetki üye devletlere bırakılmıştır. Çevre konusundaki karar süreci Komisyon'un teklifi ile başlar. Konsey, bu teklif üzerine Parlamento ve Ekonomik ve Sosyal Komite'nin görüşünü aldıktan sonra, çevre ile ilgili girişilecek faaliyete oybirliğiyle karar verir.

#### 2.4. TİCARET VE GÜMRÜK BİRLİĞİ

Avrupa Birliği'nin ekonomik bütünleşme hedefinin itici gücü; mal, hizmet, kişi ve sermayenin serbest dolaşımını sağlayan ortak ticaret politikası olmuştur. 1968 yılında malların serbest dolaşımını sağlayan gümrük birliği, 1992 yılında ise, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını sağlayan Ortak Pazar süreci

tamamlanmıştır. Buna göre üye ülkeler kotalar ve tarife dışı engeller konusunda yetkilerini Birlik kurumlarına devretmişlerdir.

Ortak Ticaret Politikası'na ilişkin hükümler Roma Antlaşması'nın 110 ve 116. maddelerinde düzenlenmiştir. Avrupa Birliği Antlaşması, Roma Antlaşması'nın maddelerini değiştirmiştir. Amsterdam Antlaşması ile de ortak ticaret politikasına ilişkin hükümler geliştirilmiştir (Ülger 2005: 80–81).

Ortak gümrük tarifesi gereği üçüncü ülkelere gelen mallar AB içinde serbest olarak dolaşmakta ve üye ülkeler tarafından aynı oranda gümrük vergisi ile tahsil edilmektedir. İhracat genel olarak serbest olmakla birlikte ithalatta gözetim ve korunma önlemleri uygulanmaktadır.

Avrupa Birliği'nin dış ticaretinde ortak ticaret politikası ile ilgili hükümler temel teşkil etmektedir. Özellikle ortak gümrük tarifesi, kotalar ve miktar kısıtlamalarına ilişkin eylemlerde üye ülkeler arasındaki uyuma önem verilmekte ve Birliğe yeni üye olan ülkelere bu uyum sürecinde zaman tanınmaktadır.

## 2.5. SOSYAL POLİTİKA

Avrupa Birliği ülkeleri genel olarak oldukça gelişmiş bir sosyal devlet geleneğine sahiptir. Bununla birlikte her üyenin kendine özgü uyguladığı bir sosyal devlet yapısı vardır. Birliğin sosyal politikasına bakıldığında da, üye ülkeler arasında, çalışanların yaşam ve çalışma koşullarının ve diğer sosyal politikaların uyumlaştırılması amacı görülecektir.

Birlik, sosyal politikaların uygulanma biçimiyle ilgili olarak üye devletlere kurallar koymamakta, bu konudaki inisiyatifi üye ülkelere bırakmaktadır. Ancak üye ülkelerdeki sosyal politikalarda bulunması gereken bazı standartlar belirlemiştir.



1989 yılında kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı'nda Birlik vatandaşları için belirlenen temel haklar şunlardır:

- Herhangi bir üye devlette çalışma hakkı,
- Adil bir ücret alma hakkı,
- Daha iyi yaşama ve çalışma şartlarına sahip olma hakkı,
- İlgili üye devlette yürürlükte olan düzenlemelere göre sosyal güvenlik hakkı,
- Örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı,
- Mesleki eğitim hakkı,
- Kadınlar ile erkeklerin eşit işleme tabi tutulması,
- Bilgilendirme, danışma ve katılım hakkı,
- İşyerinde sağlık korunması ve güvenlik hakkı,
- Çocukların ve gençlerin korunması,
- Yaşlıların uygun bir yaşama standardına sahip olma hakkı,
- Engellilerin toplum ve çalışma hayatıyla daha iyi bütünleştirilmesi.

Sosyal Şart'ın bağlayıcılığının olmaması ve üye ülkelerin iç politikaları ile ilgili bu konularda ulusal egemenliklerinden fazla ödün vermek istememeleri nedeniyle Birlik içinde tam anlamıyla bir Sosyal Politika uyumunun gerçekleştirildiğini iddia etmek güçtür. Yine de Birliğin kuruluşundan bu yana sosyal politika alanında ulaştığı düzeye bakıldığında önemli mesafe alındığı da yadsınamaz (Karluk 2003: 490).

## 2.6. ORTAK DIŞİŞLERİ VE GÜVENLİK<sup>95</sup>

Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP), AB Antlaşması ile hukukilemiştir. Birliğin üç sütunlu yapısının ikinci sütununu oluşturmaktadır. Tek

<sup>95</sup> ODGP konusu ikinci bölümde detaylı olarak ele alındığından burada kısaca değinilecektir.

Senede kadar sadece hükümetlerarası danışma şeklinde gündeme gelen ODGP, Maastricht Antlaşması ve sonrasındaki kurucu antlaşmalarda geliştirilmiş ancak hala AB'nin en az entegrasyon sağladığı alan olarak anılmaktadır. Karar alma sürecindeki oybirliği ilkesinin korunması nedeniyle bu alanda ortak kararlar almak zorlaşmaktadır.

## 2.7. ADALET VE İÇİŞLERİ

Adalet ve İçişleri alanında işbirliği, Maastricht Antlaşması ile getirilmiş ve AB'nin üç sütunlu yapısının üçüncü sütununu oluşturmaktadır. Bu kapsamda Adalet ve İçişleri politikası kapsamında göç ve siyasi iltica alanlarında üye devletler arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve Europol isimli Avrupa Polis Ofisi'nin kurulması öngörülmüştür. Europol 1998 yılında işlevselleşmiştir. Amacı, birden fazla üye devleti ilgilendiren hallerde terörizm, uyuşturucu ticareti ve diğer örgütlü suçlara karşı mücadelede işbirliğinin sağlanmasıdır (Ülger 2005: 95).

Amsterdam Antlaşması ile iltica ve göç alanlarında koordinasyonun güçlendirilmesi öngörülmüştür. Adalet ve içişleri ile ilgili diğer alanlardaki hükümler Maastricht Antlaşması'ndaki haliyle kabul edilmiştir. Nice Antlaşması'nda Parlamento'ya diğer antlaşmalara göre daha fazla yetki verilmiştir. Oybirliği ilkesi bu alanda kural olarak devam etmektedir. Polis ve suçla mücadelede işbirliği hükümetlerarası alanda yürütülmektedir.

1985 tarihli Schengen antlaşması, kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili önemli bir dönüm noktasıdır. Fransa, Almanya ve Benelux ülkeleri arasında imzalanan antlaşmaya göre, bu ülkelerde ikamet edenlere serbest dolaşım hakkı getirilmiştir. Zamanla diğer AB ülkeleri de (İngiltere ve İrlanda hariç) bu kapsama alınmıştır. Norveç ve İzlanda gibi Birliğe üye olmayan ülkeler de antlaşmaya dahil olmuştur. Amsterdam Antlaşması, Schengen antlaşmasını özgürlük, güvenlik ve adalet alanının oluşturulması amacıyla AB'nin yetki alanına dahil etmiştir.

## 2.8. BÖLGESEL POLİTİKA

Bölgesel politika, Birlik coğrafyasındaki bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal eşitsizlikleri ortadan kaldırmak amacıyla oluşturulmuştur. Özellikle Akdeniz bölgesindeki ülkelerin üye olmasıyla birlikte gündeme gelmiştir. Ancak son genişleme ile birlikte, nispeten daha fakir olan Doğu Avrupa ülkelerinin de diğer bölgeler ile gelişmişlik farklarının ortadan kaldırılması zarureti, bölgesel politikanın daha da önemli hale gelmesine neden olmuştur.

Roma Antlaşması'nda AB'nin geri kalmış bölgelerinin kalkındırılmasına yönelik vurgular yapılmışsa da, Antlaşmada ortak bir bölgesel politikaya ilişkin hükümler yer almamıştır. Sonraki yıllarda bölgesel politika konusu daha çok gündeme gelmiş ve bu bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal eşitsizlikleri ortadan kaldırmak amacıyla çeşitli fonlar kurulmuştur. AB'nin bölgesel politikasının mali araçları dört fondan oluşmaktadır;

- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu; Birlik içinde bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik dengesizliklerin azaltılmasını amaçlamaktadır.
- Avrupa Sosyal Fonu; istihdam politikalarına yönelik mali destek sağlamaktadır.
- Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı; ortak balıkçılık politikalarının geliştirilmesine destek sağlamaktadır.
- Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu; tarım sektörünün düzenlenmesi ve kırsal alanların kalkındırılmasını amaçlamaktadır ([www.deltur.cec.eu.int](http://www.deltur.cec.eu.int)).

## 2.9. EĞİTİM

Eğitim, Birlik politikaları arasında oldukça önemli bir yere sahiptir. Gerçekte ortak bir eğitim politikası amaçlanmamakla birlikte, üye ülkeler arasında sıkı bir işbirliği temin etmek, Birliğin eğitim politikasının özünü oluşturur. Bu bağlamda üye ülkeler farklı eğitim yapılarını korumakta serbest bırakılmakta ancak AB bünyesinde birbirleriyle sıkı bir işbirliği için teşvik edilmektedir.

Eğitim politikaları sayesinde Avrupa çapında kaliteli bir eğitim hedefiyle binlerce insan, her yıl değişik ülkelerde eğitim olanağına kavuşmuştur ([www.deltur.cec.eu.int](http://www.deltur.cec.eu.int)). Bunun için çeşitli projeler geliştirilmiştir. Öğrencilerin ve öğretmenlerin başvurabildiği “Socrates” programı, eğitim alanında uluslararası işbirliğinin sağlanması, yabancı dil eğitimi ve diplomaların karşılıklı tanınması gibi konularda hizmet verir. Bunun yanı sıra üniversitelerde uygulanan “Erasmus” programı, orta öğretimde uygulanan “Comenius” programı ve her yaşta ve meslekte insan gücünü, ihtiyaçları doğrultusunda eğitmek amacıyla düzenlenen “Leonardo da Vinci” programı, AB’nin eğitim alanında üyeler arasına işbirliğini geliştirmek amacıyla uyguladığı diğer politikalarıdır. Eğitim alanındaki programlar Birlik bütçesinin önemli bir kısmını oluşturur.

## 2.10. ENERJİ

Birlik içinde ortak bir enerji politikasından söz etmek mümkün gözükmesede, özellikle tek pazarın kurulmasından sonraki süreçte bu alanda bazı adımlar atılmıştır.

Birlik içinde sanayi alanında daha rekabetçi bir yapının oluşturulması ve enerji alanında kullanılan araçların çevreye zararının azaltılması AB’nin enerji politikalarının temel hedefidir. Son yıllarda çeşitli zirvelerde bu hususta adımlar

atılmış ve son olarak 25 Kasım 2002 AB Konseyi toplantısında enerji piyasasının rekabete açılmasına karar verilmiştir. AB'nin enerji politikası genel olarak güvenli, sürekli, ucuz, sağlığa zarar vermeyen, çevreyi kirletmeyen enerji sağlanması ve enerji iç pazarının tamamlanmasını amaçlamaktadır (www.deltur.cec.eu.int).

## 2.11. REKABET

Serbest rekabetin olduğu açık piyasa ekonomisinin uygulanması, Avrupa Birliği'ne üye olmanın koşulları arasında yer almaktadır. Ortak rekabet politikası da, Birlik içinde rekabetin korunması ve geliştirilmesini hedeflemektedir. Bu çerçevede rekabet politikası AT Antlaşması'na göre şu ilkeler üzerinde yoğunlaşmaktadır;

- Rekabeti sınırlayan antlaşmaların ve hakim durumun kötüye kullanılmasının ortadan kaldırılması,
- Şirketler arasındaki birleşmelerin kontrol edilmesi,
- Tekelci ekonomik sektörlerin özelleştirilmesi,
- Devlet yardımlarının izlenmesi.

İlkelerin uygulanmasında yetki, bazı alanlarda üye devlete bırakılırken özellikle büyük birleşmelerin kontrol edilmesi ve devlet yardımlarının izlenmesi gibi alanlarda Komisyon'a aittir. Komisyon kararları Adalet Divanı'nın denetimine tabidir.

Rekabet politikasının özü; etkin ve dürüst rekabet ilkesi ve ortak pazarın birliği ilkelerine dayanır. Bu ilkelerin amacı, yeter sayı ve büyüklükte alıcı ve satıcıların bulunduğu piyasadaki haksız rekabet uygulamalarının önlenmesidir (İKV, Kasım 1995).

## 2.12. SANAYİ POLİTİKASI VE KOBİ'LER

Avrupa Birliği'nde ortak sanayi politikası antlaşmalarda yer almamakta, sadece rekabeti düzenleyen hükümler içinde atıf yapılmaktadır. AB Antlaşması'nın 130. maddesinde Topluluk ve üye devletler, Topluluk sanayisinin rekabeti için gerekli şartların sağlanmasını gözetmekle görevlendirilmiştir. Bu bağlamda KOBİ'ler başta olmak üzere, tüm endüstrinin ve Topluluk işletmelerinin desteklenmesi öngörülmektedir. İşletmeler arası işbirliği için uygun zemin hazırlanması, araştırma ve kalkınma politikaları ve sanayi potansiyelinin harekete geçirilmesi için teşvikler verilmesi, sanayi politikasının temel şartları arasındadır.

Toplulukta, ileri teknoloji yaratılması için bir takım projeler geliştirilmiştir. Bunlar; Avrupa İletişim Teknolojileri Programı (ESPRIT), Avrupa Haberleşme Teknolojileri Araştırma ve Geliştirme Programı (RACE), Avrupa Sanayi Teknolojilerinde Temel Araştırma Programı (BRITE) ve Avrupa Teknolojik İşbirliği Ajansı (EUREKA) olarak sıralanabilir.

KOBİ'leri destekleyen AB politikalarına bakıldığında, KOBİ'ler için önemli yapısal fonların kullanıldığı görülmektedir. AB düzeyinde geliştirilen teknoloji alanındaki 6. Çerçeve Programı'na KOBİ'lerin katılımına destek verildi ve 2,100 milyon Euro'luk bir kaynak KOBİ'lerin desteklenmesi için ayrıldı. AB ekonomisinde önemli bir yere sahip KOBİ'ler, işletmelerin %99,8'ini, istihdamın üçte ikisini oluşturmaktadır.

## 2.13. BİLGİ TOPLUMU, BİLİM VE ARAŞTIRMA

Yakın bir geçmişe kadar araştırma ve geliştirme programları üye ülkeler tarafından yapılmakta idi. Bu alanda Birlik adına pek de yol alınmamıştır. Avrupa

Birliği, araştırma ve geliştirme programlarına öncelikle teknoloji alanındaki araştırma faaliyetlerini koordine etmekle başlamıştır.

Doğu Bloku'nun çözümlmesinden sonra artan uluslararası rekabet ortamında Birlik, araştırma ve geliştirme politikalarının birleştirilmesi amacıyla, 18 Ocak 2000 tarihinde "Avrupa Araştırma Alanı" ile ilgili ilk bilgi dokümanını yayınlamıştır. Dokümanın amacı, Avrupa çapında sınır ötesi araştırma çalışmalarının desteklenmesi, bilimsel araştırmalar için ayrılan kaynakların daha verimli kullanılması ile Avrupa'nın rekabet edebilirliğinin arttırılmasıdır. Avrupa Araştırma Alanı kapsamında yer alan faaliyetler şunlardır:

- Avrupa çapında tüm disiplinlerde mükemmeliyet merkezleri kurmak,
- Avrupa çapında araştırma programlarının koordinasyonunu sağlamak,
- Şirket kuruluşları ve risk sermayesi yatırımları aracılığıyla araştırmayı teşvik amaçlı kullanılan bazı araçların, fikri mülkiyet haklarının korunmasına yönelik araçların daha iyi kullanılmasını sağlamak,
- Araştırma çalışmalarının uygulanmasıyla ilgili idari ve bürokratik engellerin kaldırılması,
- Araştırmacıların değişiminin, kadınların ve gençlerin bilim dünyasına katılım ve katkılarının arttırılması,
- Doğu ve Batı Avrupa'daki araştırma kurumlarını entegre ederek, Avrupa'yı dünyadaki bilim adamları için cazip hale getirmek,
- Bilim ve Toplum konularını Avrupa boyutunda değerlendirerek bilim ve teknolojide ortak bir vizyon ve bilim etiği oluşturmak ([www.deltur.cec.eu.int](http://www.deltur.cec.eu.int)).

## 2.14. BALIKÇILIK

Ortak balıkçılık politikasının hedefleri; balıkçılık sektörüyle ilgilenenlerin yaşam standartlarının yükseltilmesi, fiyat istikrarı ve arz garantisi sağlamak, balık zenginliğinin korunması ve tüketiciye elverişli şartlarda ürün sunulmasıdır.

Kurucu antlaşmalarda balıkçılık politikasına ilişkin hükümler yer almasına rağmen, balıkçılık politikası 1980'lerden itibaren uygulanmaya başlamıştır. Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in Birliğe üye olmalarıyla bu süreç hızlanmıştır. Balıkçılık politikasının amacı; üye ülkelerin egemenlik bölgelerindeki denizler ve 200 millik yeni ekonomik bölge içindeki üçüncü ülkeler ile olan sularda balıkçılığı ve balık ürünleri ticaretini düzenlemektir. Birlik, 1993 yılında balıkçılık ile ilgili tüm fonları "Balıkçılığın Yönlendirilmesine İlişkin Mali Araç (FIFG)" adı altında birleştirmiştir. 2000–2006 yılları arasında FIFG'e 3,7 milyar Euro ayrılmıştır.

## 2.15. TAŞIMACILIK

Taşımacılık endüstrisi, AB GSYİH'sinin %7'sini, istihdamın %7'sini ve toplam enerji tüketiminin %30'unu oluşturmaktadır. Bu önemli endüstri alanı ile ilgili Roma Antlaşması'nda bazı düzenleyici hükümler bulunmasına rağmen, taşımacılık politikasının siyasi ve mali esasları, 1992 tarihli AB Antlaşması ile geliştirilmiştir. Aynı antlaşma ile ayrıca Trans-Avrupa Taşımacılık Ağı oluşturulmuştur.

Taşımacılık politikasının amacı; hizmeti yapan işletme, kullanılan araç ve taşınan mala, ait olduğu ülke dolayısıyla farklı işlemlerin yapılmasını önlemektir. Avrupa Komisyonu'nun 1992 yılında yayınladığı Beyaz Kitap ile, ortak taşımacılık politikası, sürdürülebilir hareketliliğe dayalı, bütünleştirilmiş bir politika olarak ele alınmaya başlandı. Haziran 1995'te ise Komisyon tarafından hazırlanan "ortak taşımacılık politikası: 1995–2000 dönemi için eylem planı" kabul edildi. Bunu,



Aralık 1995 tarihinde yayınlanan “taşımacılıkta adil ve etkin fiyatlandırma” adlı Yeşil Kitap ve Aralık 1998’de yayınlanan ve 2000–2004 dönemini kapsayan başka bir bildiri takip etti. Yine Komisyon tarafından Eylül 2001’de hazırlanan “2010 yılı için ortak taşımacılık politikası; karar verme zamanı” başlıklı Beyaz Kitap, taşımacılık alanındaki diğer bir önemli çalışma olmuştur. Bununla, 2010 yılına kadar modern ve sürdürülebilir bir taşıma sisteminin oluşturulması için ekonomik kalkınma ile toplumun kalite ve güvenlik talepleri arasında bir denge kurulması amaçlanmaktadır (www.deltur.cec.eu.int).

## 2.16. TÜKETİCİ POLİTİKASI

AB vatandaşlarının yaşam kalitesinin sürekli olarak yükseltilmesini hedefleyen tüketici politikası, Roma Antlaşması’nda yer almamaktadır. Bu konudaki en önemli adım 1972 Paris Zirvesi’nde atılmıştır. Burada ekonomik gelişmenin en önemli amacının yaşam standartlarının yükseltilmesi olduğuna vurgu yapılmıştır.

Tüketici politikası Tek Senetle işlerlik kazanmış ve sonraki kurucu antlaşmalarda geliştirilmiştir. AB Antlaşması’nın 129/a maddesi tüketicilerin korunmasını öngörmektedir. Amsterdam Antlaşması da tüketicinin korunmasına ilişkin olarak, halen yürürlükte olan pek çok direktif ile tüketici politikasını şekillendirmektedir. Tek pazarın gerçekleştirilmesiyle malların serbest dolaşımı sağlanmış ve tüketiciler; ekonomik, can ve mal güvenliği açısından belli standartlara kavuşmuştur. Diğer bir deyişle tek pazarın gerçekleştirilmesi, tüketicinin korunmasında en önemli aşamayı oluşturmuştur (Karluk 2003: 503).

## 2.17. VERGİLENDİRME

Avrupa Birliği’nin vergi alanındaki düzenlemelerinin hukuki temeli, Roma Antlaşması’nın 95, 96, 99 ve 100. maddeleri ile Amsterdam Antlaşması’nın 90, 91,

93 ve 94. maddelerine dayanmaktadır. Söz konusu düzenlemeler; sermaye hareketleri, katma değer vergisi, doğrudan vergilendirme, dolaylı vergiler ile idari işbirliği alanlarını kapsar. Vergi politikasındaki amaç, AB içinde vergi uyumunu sağlamaktır. Aynı nitelikteki ürünler arasında farklı vergi uygulamalarının önüne geçmek, vergi politikasının temel hedefidir. Burada AB, zorunlu vergilerle ulusal sistemleri standart hale getirmekten çok, birbirleriyle ve AT'yi kuran Antlaşmayla uyumlu hale gelmelerini amaçlamaktadır. Bu çerçevede, AB'nin vergi oluşturma yetkisi bulunmamaktadır. Birlik içinde vergi uyumlaştırması, Konsey'in direktifleriyle yapılmaktadır.

AB'de tüm vergi alanlarını kapayacak ortak bir politikanın olmamasında şüphesiz vergi konusunun üyelerin ulusal egemenlik sahasıyla doğrudan ilişkili olmasının etkisi vardır. Dolayısıyla AB'de ortak vergi politikası yerine, üye ülkelerin vergi politikaları arasındaki farklılıklarının giderilmesi üzerinde durulmaktadır. Vergi politikalarının esaslarını belirleyen 1962 tarihli Neumark Raporu'nda da, Toplulukta ideal bir vergi sisteminin kurulamayacağı belirtilmiştir.

### **3. KARAR ALMA SÜRECİNDE ORTAYA ÇIKAN TEMEL SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Avrupa Birliği, felsefi planda çok eskilere dayanan Avrupa'yı birleştirme düşüncesini, ancak kıtanın karşılaşılabileceği belki de en kötü senaryo olan iki büyük dünya savaşından sonra hayata geçirebilmiştir. Oluşturulan bu bütünleşme hareketi beklenenin üzerinde bir başarıya ulaşmıştır. Hedefin özünü ise, Roma Antlaşması'nın başlangıç bölümünde ifade edildiği gibi, "Avrupa halkları arasında giderek daha sıkı bir şekilde kurulacak Birlik" hayali oluşturmaktadır.

Birliğin kurucu üyeleri, belirtilen hedef doğrultusunda benzeri görülmemiş bir entegrasyon modeline imza atmışlardır. Üye ülkelerin bazı egemenlik yetkilerini

Birlik kurumlarına devretmeleri şeklinde özetlenebilecek bu entegrasyon modeli, ulusüstü bütünleşmenin temelini oluşturmaktadır. Ancak zamanla Birliğin bir cazibe merkezine dönüşmesi ile üye sayısı artmış ve beraberinde Birliğin işlemesi yönünde bir takım sorunlar doğmuştur.

Özellikle Doğu Bloku'nun çözülmesinden sonra Birliğin, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini de kapsayacak şekilde genişleme planı ve aynı dönemde Birliğin politik bir bütünleşmeye yönelmesi, başlangıçta altı üye için öngörülen kurumsal yapıda aksamalara neden olmuştur. Bu dönemden itibaren kurucu antlaşmalar birkaç defa yenilenmiştir. Son kurucu antlaşma olan Nice sonrasında, hâlihazırda 27 üyeye ulaşmış Birliğin, daha etkin işlemesi yönünde bir kurumsal reforma gidilmemiştir. Kaçınılmaz olarak bütünleşmenin vardığı nokta ve bundan sonrası hakkında oldukça fazla tartışma doğmaktadır. Bu bağlamda Birliğin işlemesi adına, kurumsal yapıda ve karar sürecinde ortaya çıkan sorunların analizi önem kazanmaktadır.

### 3.1. PARLAMENTO VE DEMOKRATİK MEŞRUIYET

Avrupa Birliği'nin benimsediği değerlerin halk tarafından da benimsenmesi yönünde oynadığı rol gereği Parlamento'nun, demokrasi yönünden meşruiyetinin sorgulanması elzemdir. Bunun için de öncelikle Parlamento'nun Birlik içindeki yerine bakmak gerekir.

Avrupa Parlamentosu, Birlik içinde vatandaşlar tarafından seçilen ve vatandaşları temsil eden tek kurumdur. Birliğin oluşum biçimindeki yerine bakıldığında ise dünyada benzeri olmayan bir “çok uluslu yasama meclisi”dir (Moussis 2004: 58). Bütünleşme değerleri doğrultusunda da önemi giderek artmaktadır.

Ayrıntıya girmeden belirtmek gerekir ki, Avrupa Birliği, federal bir devlete dönüşmediği ve mevcut ulusüstü entegrasyon yapısını koruduğu sürece Avrupa Parlamentosu'nun, bir ulus devlet parlamentosunun sahip olduğu yetkilere ulaşamayacağı söylenebilir. Bununla birlikte 1979 yılındaki doğrudan seçimlerle birlikte yetkileri hızla artırılmış ve özellikle ortak-karar prosedürünün uygulanmasında Konsey ile eşit statüye getirilmiştir. Yine de mevcut haliyle çağdaş devlet sistemlerindeki parlamento tanımına uzak durmaktadır. Zira sahip olduğu yetkiler, onu “tek yasama meclisi” kılmamaktadır.

Birliğin karar alma süreci homojenlikten uzaktır. Bu yüzden örneğin Parlamento, ortak-karar prosedüründen sorumlu tek kurum yapılısa da, ortak-karar prosedürünün uygulandığı Birlik politikaları arttırılmazsa, bu sınırlı sorumluluk Parlamento'yu yetkili ve meşru bir yasama kurumu yapmayacaktır. Bu bağlamda, özellikle üye ülkelerin kaçındıkları dış politika ve içişleri gibi hassas alanları da ortak-karar prosedürünün kapsamına almak gerekir. Ayrıca ikinci ve üçüncü sütunu oluşturan dış politika ve içişleri alanlarında da Parlamento'yu yetkili kılmadıkça, Parlamento'nun demokratik meşruiyetinden söz etmek mümkün olmayacaktır.

Parlamento'nun bütçe ile ilgili işlevlerde sahip olduğu yetki, onu ulusal parlamentolara yaklaştırmaktadır. Bununla birlikte sahip olduğu denetim yetkisi de önemlidir. Denetim yetkisi, bir parlamento için vazgeçilmezdir. Avrupa Parlamentosu da bu yetkisini özellikle Komisyon üzerinde kullanmaktadır. Parlamento tarafından Komisyon aleyhine kabul edilen bir gensoru, Komisyon'un istifasını zorunlu kılar ki bu da oldukça önemli bir demokratik denetim işlevidir. Komisyon, üye ülkeler tarafından atanan üyelerden oluşmaktadır. Bu sebeple Komisyon üyelerinin kendi devletlerinden bağımsızlıklarını ve Komisyon faaliyetleri için hazırladıkları çalışma planlarını da Parlamento'nun denetimine almak, Parlamento'yu siyasi yönden güçlendirecektir ve onu ulusal parlamentolara benzetecektir.

Parlamento seçimlerine katılım oranı, Birlik değerlerinin halk tarafından benimsenip benimsenmediğini test etmek için önemli bir göstergedir. Parlamento seçimlerine bakıldığında bu konuda olumlu bir şey söylemek mümkün değildir.<sup>96</sup> Seçimlere katılım oranı her yeni seçimde biraz daha düşmektedir. 2004 seçimlerinde 350 milyon seçmenden sadece 155 milyonu oy kullanmıştır. Seçim kampanyalarının daha çok ulusal konular etrafında gerçekleşmesi, bunun sonucu olarak da seçmenlerin, seçimleri daha çok kendi hükümetlerine yaklaşımları bağlamında düşünmeleri ve yanı sıra Birlik konusunda vatandaşların yeterince bilgilendirilmemeleri (Bozkurt vd. 2006: 73–74) gibi nedenlerden ötürü, vatandaşların parlamento seçimlerine ilgisi düşük olmuştur.

Parlamento üye sayısı sorunu da, AB'nin hala siyasi birlik konusundaki eksikliğine işaretler. Zira parlamenterler belirlenirken, salt Birlik düşüncesine göre değil, bir anlamda “hükümetlerarasılık” retoriğinin Birlik yapılanmasına yansımaları olan her üye ülkenin Parlamento'da temsil edilmesi ön kabulüne göre hareket edilmektedir. Bu da Parlamento'nun AB halkını temsil etme gerçeğiyle örtüşmez. Örneğin Almanya ve Lüksemburg'un nüfusları ve Parlamento'daki parlamenter sayıları karşılaştırılırsa<sup>97</sup> bu sorun daha net görülür.

Bu noktada gerçekçi bir öneri sunmak gerekirse, Parlamento sandalye sayıları belirlenirken sadece Birlik çıkarları ön planda tutulmalı ve siyasi grupların hangi ülkeden seçime katıldıklarına bakılmamalıdır. Nispi çoğunluk sistemine göre üye ülkelere, nüfus yoğunluklarına göre Parlamento'da temsilci bulundurma fırsatı tanınmalıdır. Birlik değerleri, tüm Birlik vatandaşları için uygulanacaksa ki amaç odur, bu durumda örneğin Portekiz'in ya da Polonya'nın, Parlamento'da kaç temsilcisinin olacağı önemsizleşir.

Parlamento, niteliği gereği diğer kurumlardan farklıdır. Bazı ülkelerin Parlamento'da temsilcisinin olmaması ya da çok az olması, bir çıkar çatışmasına

<sup>96</sup> Bkz: EKLER: EK-1.

<sup>97</sup> Bkz: 1. Bölüm, Tablo-I.

dönüşmez. Zira Parlamento'daki dağılım üye ülkelere göre değil, siyasi gruplara göredir.<sup>98</sup> Böyle bir uygulama Parlamento'yu gerçek anlamda halkı temsil eden bir kurum yapacaktır. Tabii bu da ancak Birlik değerlerinin AB vatandaşlarına doğru anlatılmasıyla mümkün kılınabilir. Bu tür bir yapılanmayı gerçekleştirmek ve vatandaşlarla Parlamento arasındaki bağı kuvvetlendirmek, Parlamento'nun rolünü güçlendirir ki bu da karar alma mekanizmasında var olan kurumlar arasındaki sarmal yetki ağını gevşeterek, Birliğin ferahlamasına katkı yapar.

Parlamento ve vatandaşlar arasındaki bağı kuvvetlendirmek için öncelikle Parlamento ile, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi arasındaki ilişkiyi arttırmak gerekir. Komiteler, tüm yerel birimler ve diğer baskı gruplarının taleplerini diğer kurumlara göre daha iyi analiz etme fırsatına sahiptirler.

Ekonomik ve Sosyal Komite, sivil toplum kuruluşlarının, Bölgeler Komitesi ise yerel birimlerin taleplerini karar alma kurumlarına aktarmaktadırlar. Brüksel'de görev yapan Komitelerin faaliyetleri tavsiye niteliğini aşmamaktadır. Öncelikle belirtmek gerekirse, Brüksel'den Avrupa bölgesel politikalarının belirlenmesi zordur. Bu nedenle Komitelerin rolü, bölgesel politikaları merkezden takip etmek değil, bölgesel yaklaşımları merkezi kurumlara etkili iletme noktasında daha fonksiyonel olmalıdır.

Parlamento bünyesinde birçok çalışma komisyonu vardır.<sup>99</sup> Komisyonlar çalışmalarını hazırlarken Komitelerin de görüşlerini alarak, vatandaşların taleplerinin Parlamento genel oturumunda daha fazla dikkate alınmasını sağlayabilirler. Böylece Komiteler; sivil toplum kuruluşları, yerel birimler ve diğer baskı grupları ile Parlamento arasında daha sıkı bir işbirliğine aracılık ederler. Sonuç olarak da Parlamento, vatandaş temsil görevini etkili yapma fırsatı bulabilir. Birlik içinde yasama faaliyetinde böyle etkili olan bir Parlamento, daha demokratik ve şeffaf bir işleyişin de güvencesi olur.

---

<sup>98</sup> Bkz: EKLER, EK-II.

<sup>99</sup> Bkz: 1. Bölüm, s. 15.

### 3.2. TEKNOKRASİ VE DEMOKRASİ ARASINDA KOMİSYON

Avrupa Birliği'nin karar alma sürecinde inisiyatif Komisyon'dadır. Komisyon, Parlamento ve Konsey gibi nihai karar alma yetkisine sahip değildir. Ancak Komisyon'un önermediği hiçbir tasarruf, Birlik kararına dönüşemez. Bu da Komisyon'un Birliğin karar alma sürecinin merkezinde yer almasını sağlar. Bir başka anlatımla Komisyon Avrupa bütünleşmesinin itici gücüdür.

Üye ülkeler arasında yakın ilişkilerin kurulması ve ortak hedeflere ulaşma noktasında Komisyon'un sahip olduğu vazife, onu Birliğin "garantörü" yapmaktadır (Prodi 2000b: speech/00/499). Bununla birlikte Komisyon, Birliğin politikalarında "ortak çıkarı" tanımlama görevine sahiptir. Bütünleşme için son derece önemli olan bu husus ile, Konsey'in karar alma aşamasında dahi Komisyon, önerilerinde düzeltme yapma yetkisine sahiptir. Böylece karar alma sürecini hızlandırabilir ya da tıkayabilir (Moussis 2004: 55).

Birlik içinde böyle kilit bir rolü olan Komisyon'un üyeleri, üye devletlerin önerisi, Parlamento'nun onayından sonra, nitelikli çoğunlukla Konsey tarafından atanmaktadır. Üyelerinin atanma koşullarına ve çalışma biçimlerine bakıldığında Komisyon, teknokratik bir görüntü arz etmektedir. Komisyon'un bu yapısı onu Birlik vatandaşlarından uzaklaştırmaktadır ki bu da Birliğin, kararları vatandaşa en yakın düzlemde alma ve Birlik tasarruflarını vatandaşlara yakınlaştırma hedefiyle çelişmektedir.

Komisyon için bir başka handikap ise üye sayısı ile ilgilidir. Nice Antlaşması ile Komisyon'daki üye sayısı 25 olarak sabitlenmiştir. Böylece Birliğe üye ülke sayısı 25'in üzerinde olduğunda (şu an 27'dir), bazı ülkelerin Komisyon'da üyesi bulunmayacaktır. Bu noktada "eşitlikçi rotasyon" sistemiyle üyeler, dönüşümlü olarak görev yapacaklardır.

İfa ettiği vazife gereği Komisyon, Birliğin “hükümeti” rolündedir. Önerdiği tasarrufun Birliğin “ortak tutumu” olması için yoğun uğraşlar verir ve bu ortak tutumun üye ülkelerde uygulanması noktasında sıkı bir denetim yapar. Bu nedenle Komisyon üyeleri belirlenirken, kendi devletlerinden bağımsız olmalarına büyük önem verilir. Ancak uygulamada üyelerin kendi devletinin çıkarları doğrultusunda hareket etmelerinin önüne geçmede tam anlamıyla başarı sağlanamamaktadır. Hem üyelerle ilgili bu sorunlar hem de yukarıda değinilen vatandaşlardan kopuk görüntü nedeniyle Komisyon’un mevcut yapısının demokratikleştirilmesi gerekmektedir.

Öncelikle Komisyon üyelerinin görevli oldukları alanlar, bir birine yakın olanlar birleştirilerek sınırlandırılmalıdır. Komisyon üye sayısı, üye ülke sayısına göre değil, sınırlanan bu alanlara göre olmalıdır. Zira Komisyon üye sayısı Nice Antlaşması’nda belirlendiği gibi 25 olarak sabitlenmiştir. Bu da bazı üye ülkelerin Komisyon’da bazı dönemlerde üyesinin olmaması demektir.

Ortak çıkarı temsil eden Komisyon bünyesinde benzer olan alanlar bürokratik yük getirmektedir. Bunların sınırlandırılması hem bu yükü azaltacak hem de Komisyon üyeliğini, üye ülke sayısı girdabından çıkaracaktır. Bu bağlamda her üye ülke, Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra, bir Komisyon üye adayını Parlamento’ya bildirmelidir. Birlik vatandaşları tarafından seçilen Parlamento, Komisyon’un ilgili alanı için (buna bakanlık da denebilir), adaylar arasından atama yapmalıdır. Parlamento ve Komisyon’un görev süresinin aynı olduğu (beş yıl) düşünülürse, üyeleri aynı dönemde görev yapan ve bir biriyle sıkı ilişki içinde olan bu iki kurum, hem vatandaşa daha yakın olacaklar hem de Birliğin ortak değerlerini tüm üye ülkelere taşıma adına önemli bir görev üstlenerek, Birliğin işlemlerini kolaylaştıracaklardır.

Bu noktada Komisyon’daki alanların sınırlandırılması nedeniyle bazı üye ülkelerin adaylarının atanamayacak olması eleştirilebilir. Ancak belirtmek gerekir ki Komisyon, ortak çıkarı temsil eden bir kurumdur. Ayrıca kararları alan değil, teklif eden kurumdur. Teklif aşamasında ise, ortak bir tutumda birleşene kadar üye



ülkelerle müzakerelerini sürdürür. Böylece hem her üye ülkenin talebi dikkate alınmış olur hem de üye ülkelerin, Komisyon üyelerini etkilemesinin önüne geçilir. Bunun Birliğin karar alma sürecini rahatlatacağı da açıktır.

Ayrıca Parlamento tarafından Komisyon aleyhinde kabul edilen bir gensoru, Komisyon'un istifasını zorunlu kılmaktadır. Bu da Komisyon'un, halkın temsilci olan Parlamento tarafından denetim altında tutulması demektir ki, bu uygulama demokratik işleyişin bir göstergesi olarak, yukarıda ifade edilen kaygıları önemsizleştirir.

### 3.3. KONSEY-COREPER-DÖNEM BAŞKANI: YETKİLİ KİM?

Avrupa Birliği'nin karar alma süreci, Komisyon tarafından önerilen bir tutumun, Birlik kararı olması için birçok çalışma grubunun ve farklı kurumların süzgecinden geçtiği, karmaşık bir yapıyı ifade eder. Karar alma sürecindeki bu karmaşık yapıda en yetkili kurum Konsey'dir. Bu nedenle Konsey içindeki yapılanma, üye ülkelerin oy ağırlıkları ve Konsey'in genel niteliği, Birliğin işleyişini yansıtan en önemli göstergelerdir.

Konsey, Birliğin ikincil mevzuatı ile ilgili hukuki tasarruflarını kabul eder. Bu süreçte konunun niteliğine göre, oybirliği ya da nitelikli çoğunlukla kararlar alarak, Komisyon tarafından önerilen tasarrufun yasalaşmasını sağlar. Bu noktada Konsey'in, ortak-karar prosedürünün uygulandığı alanlarda karar yetkisini Parlamento ile paylaştığını hatırlatmak gerekir.

Konsey sürekli çalışan bir kurum değildir. Konsey'in çalışmalarına yardım eden Coreper, Konsey gündeminin hazırlanmasında önemli rol oynar. Komisyon'un önerdiği bir tutum, yasalaşmadan önce Konsey'in görevlendirdiği Coreper'de incelenir. Coreper'in çalışmalarına birçok çalışma grubu eşlik eder. Hazırlanan tutum

Coreper’de tartışılıp, Komisyon’la bir uzlaşuya varılarak Konsey’e önerilir. Ya da Coreper, önerinin tartışılması için Konsey’e bir rapor sunar. Karar verme yetkisi nihai halde Konsey’e aittir.

Konsey toplantılarına başkanlık yapma yetkisi, altı ayda bir başka ülkeye geçmek koşuluyla, üye ülkelere aittir. Konsey Başkanlığı, önceleri küçük üye ülkelerin Birliğin işlemesine katkı yapması ve kendilerini de Birlik içinde önemli görmeleri adına faydalı bir işlevdi. Ancak Birliğin genişlemesi ile birlikte Başkanlık rotasyonu sorunu doğmuştur. Başkanlık yapan bir ülke, tekrar Başkanlık yapmak için yıllarca beklemek durumundadır.<sup>100</sup> Aynı zamanda, Başkanlığı alan üye ülkenin, ulusal menfaatine göre bazı konulara öncelik vermesi, Birliğin işlemesinin aksamasına yol açabilmektedir.

Bu soruna çözüm bulmak amacıyla, Ocak 2007 yılı itibariyle Başkanlığı yürütmekte olan Almanya, kendinden sonraki iki dönemde Başkanlığı devralacak olan Portekiz ve Slovakya ile birlikte “Başkanlık takımı” oluşturdu (www.eu2007.de). Bunun amacı, Birlik politikalarında yüksek düzeyde süreklilik gerçekleştirmek ve Başkanlık rotasyonundaki yıllarca bekleme sorununa çözüm bulmaktır. Başkanlık takımı uygulamasının diğer üye ülkelerce de uygulanıp uygulanmayacağı ve sonuçlarının nasıl olacağı ise belirsizdir.

Konsey, üye ülkeleri temsil ettiği için, Birliğin oluşum biçimine bakıldığında, kurumsal yapının en önemli ayağını oluşturur. Bütünleşme değerleri doğrultusunda atılacak adımların üye ülkelerce kabulünün oranı, Birliğin işleyişi yönünde temel bir göstergedir. Üye ülkelerin Birliğe yönelik genel tutumlarına bakılırsa, kendilerini temsil eden kurum olan Konsey’in, Birliğin karar alma sürecindeki öneminin devam edeceğini söylemek mümkündür. Ancak karar sürecine Parlamento’nun katılması ve yanı sıra Komisyon’un da, Birlik politikalarını hazırlamadaki önemi, kurumlar arasında ve karar sürecinde sarmal bir ilişki doğurmaktadır. Bazı alanlarda Konsey,

<sup>100</sup> Örneğin hâlihazırda Konsey Başkanlığı’nı yürüten Almanya, Birliğin 27 üye sayısını koruyacağı farz edilirse, tekrar Başkanlık yapmak için 13 yıl beklemek durumundadır.

karar almada tek sorumlu iken, bazı alanlarda ise bu sorumluluğunu Parlamento ile paylaşmaktadır.

Avrupa Birliği'nin mevcut kurumsal yapısı ile ilgili köklü değişiklikler yapmak Birliği belirsizliğe sürükleyebileceğinden, Birliğin etkin işlemesine yönelik olarak karar sürecinde, daha çok kurumların rollerinin iyi tanımlanması doğrultusunda hareket etmek gerekir.

Bu çerçevede öncelikle Konsey'in karar alma sürecindeki rolü yeniden tanımlanmalıdır. Bunun için ilk olarak, Konsey çalışmalarını hazırlayan Coreper'in (Daimi Temsilciler Komitesi) karar alma sürecindeki rolü, Konsey'in sürekli çalışan bir kurum olmaması nedeniyle güçlendirilmelidir. Hâlihazırda üye ülkelerin daimi temsilcilerinin yardımcılarında oluşan Coreper I ve daimi temsilcilerden oluşan Coreper II olmak üzere iki tür Coreper vardır. Coreper'de karara bağlanan konu, A listesinde Konsey gündemine gelir ve tartışılmadan kabul edilir. Coreper'de üzerinde anlaşmaya varılamayan konu B listesinde Konsey'e iletilir ve Konsey'de tartışılarak karara bağlanır.

Konsey bünyesinde yapılacak bir reformla Coreper'deki iki türlü yapı kaldırılarak tek bir Coreper olmalı ve üye ülkelerin Birlik nezdindeki temsilcilerinden (Avrupa Birliği Bakanları'ndan) oluşmalıdır. Her üye ülkenin bir temsilcisinden oluşan Coreper, Brüksel'de daimi ikamet edecek olan bu temsilcilerle karar alma sürecine dahil edilmelidir. Coreper'in çalışmalarına yardım eden çok sayıda çalışma grubu vardır ve bu çalışma gruplarının faaliyetlerine Komisyon'dan bürokratlar da katılmaktadır. Bu noktada bir tasarrufun Birlik kararı olması için izlenecek süreçte şöyle bir yol yapılmaya gidilebilir:

Daha önce ifade edildiği gibi Komisyon'daki üye sayısı, temsil edilen alana göre sınırlandırılarak, Avrupa Parlamentosu seçimleri yapıldıktan sonra, üye ülkelerin önerdikleri adaylar arasından, Parlamento tarafından seçilmelidir. Bir

tasarrufun Birlik kararı olması için önerileceği süreçte Komisyon, Konsey'deki karar alma yetkisini devralan ve yeniden yapılandırılan Coreper ile sıkı bir işbirliği yapar.

Komisyon, üye ülkeleri ortak bir zeminde buluşturmak için uygulanacak politikaları hazırlarken, zaten üye ülkelerle de görüşmeler yapmaktadır. Bu durumda, üyelerin dışlanmadığı bir tasarruf hazırlanmış olur ki bu da karar almayı kolaylaştırıcı bir faktördür. Ancak bu noktada, ATA'nın Konsey ve Parlamento'ya, Komisyon'dan gerekli bir tasarrufun hazırlanmasını isteme yetkisini verdiğini belirtmek gerekir.<sup>101</sup> Dahası bazı istisnai durumlarda Konsey, kendi inisiyatifiyle yasal düzenlemenin yapılma sürecini başlatabilir. Komisyon'un ortak çıkarı temsil ettiği düşünülürse, karar sürecinde sahip olduğu yasa teklif etme inisiyatifinin, Birlik hukuku için genel kural olması, işleyişi kolaylaştırıcaktır (Commission 2002: 8).

Komisyon tarafından hazırlanan öneri, tartışılması için Coreper'e iletilir. Üye ülkelerin daimi temsilcilerinden oluşan Coreper, önerilen tutumu inceler. Bu aşamada iki seçenek söz konusu olur. Coreper, ya önerilen tutumu, belirlenen oylama sistemiyle ki en uygunu nitelikli çoğunluktur, onaylar ve karara bağlanması için Parlamento'ya gönderir ya da reddeder ve değiştirilmesi için Komisyon'a iade eder.

Görüldüğü gibi bu durumda Konsey'in karar alma yetkisi Coreper'e devredilmekte ve Coreper'in karar alma sürecindeki rolü "onaydan" ibaret olmaktadır. Komisyon'un önerdiği ve Coreper tarafından onaylanan tutum, karara bağlanması için Parlamento'ya gelir. Parlamento'da görüşülen tutum, belirlenecek bir oylama yöntemiyle kabul ya da reddedilir. Böylece halkın temsilcisi olan ve halk tarafından seçilen Parlamento, Birliğin yasama sürecinin merkezine oturur.

Komisyon'un yasa önerisi ile başlayan ve Parlamento'nun kararı ile sonuçlanan böyle bir karar sürecine, şüphesiz bazı eleştiriler getirilebilir. Zira bu uygulamada, Konsey'in yasama sürecindeki rolü onaydan ibaret olmakta ve bu

---

<sup>101</sup> Bkz: ATA madde 192 ve 208.

onaydan da Coreper sorumlu olmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki, bir tutumun karar için Parlamento'ya gönderilmesi için Coreper'de (Konsey'de) onaylaması gerekecektir. Yani Konsey'in rolünü alan Coreper'in onayından geçmeyen hiçbir tutum yasalaşamaz. Ayrıca Coreper üye ülkelerin atayacağı temsilcilerden oluşacağı için, Konsey'in geleneksel yapısı korunmuş olur. Aynı zamanda Konsey Başkanlığı konusunda yaşanan rotasyon sorunu, Başkanlığın sadece onursal olarak yerine getirileceği bu uygulamada çözülmüş olur. Konsey Başkanlığı'nı yürüten üye ülkenin başkanı, "Avrupa Birliği Başkanı" olarak, Birliğin dış dünyada yeknesak temsilini sağlar.

Mevcut uygulamada Coreper'in karara bağlayarak Konsey'e ilettiği öneriler, zaten Konsey tarafından tartışılmadan kabul edilmektedir. Burada önerilen yapılanmada ise Coreper üyeleri Birliğin merkezinde ikamet edeceğinden hem süreklilik sağlanmış olmakta, hem de karar süreci dikey bir görüntü ile daha etkin ve demokratik bir çerçeveye oturtulmaktadır. Aynı zamanda Coreper, üye ülkelerin daimi temsilcilerinden oluşacağından, Coreper'in onay yetkisi, bir tutumun karar için Parlamento'ya gönderilmesinden önce üye ülkelerin de olurlarını alması zorunluluğunu doğurur ki bu da mevcut sisteme uzak bir durum değildir. İfade edilen bu yapı, Birliğin ulusüstü yapısını korumakta, sadece mevcut kurumları federal kurumlara dönüştürmektedir. Birliğin böyle bir yapılanma ile federatif bir bütünleşmeye gidebileceği yönündeki olası kaygılar da bu bağlamda anlamsız kalır.

Bunun dışında, Birlik içinde, tasarruf oluşturulacak alana göre farklılık gösteren karar alma yöntemleri mevcuttur. İleride ifade edileceği gibi, üye ülkelerin hassas oldukları alanlar, Birlik bünyesinde oluşturulacak yapı ile, hükümetlerarası işbirliği ya da ortak tutumun belirlenmesine göre sınıflandırılarak karar sürecine dâhil edilmelidir. Bu yönde netleştirilen politikalar, karar sürecini hızlandıracaktır. Çünkü üye ülkelerin ortak hareket etmek istedikleri ve entegrasyonu daha ileri safhalara taşımak istedikleri alanlar netleşince, karar sürecindeki baskılar azalacaktır. Bu durumda ortak çıkarı temsil eden Komisyon, üye ülkeleri temsil eden Konsey

(burada Coreper) ve vatandaşı temsil eden Parlamento arasındaki ilişki, işleyen bir mekanizmanın güvencesi olacaktır.

### 3.4. OYLAMA SİSTEMİNDE ETKİNLİK NASIL SAĞLANIR?

Birliğin ulusüstü yapısı gereği, birçok alanda işleyişi gerçekleştiren, Birlik kurumlarıdır. Ancak üye devletlerin egemenlik hakları noktasındaki hassasiyetlerinin, Birliğin işleyişindeki etkisi yadsınamaz. Bu etkiyi, kurumsal yapının şekillenmesinde olduğu gibi, kararları almak için uygulanacak oylama yöntemlerinde de görmek mümkündür.

Birliğin mevcut yapısındaki oylama sistemine göre, Parlamento ve Komisyon'da salt çoğunluk yöntemi uygulanmaktadır. Oylama sistemiyle ilgili asıl sorun ise Konsey'deki oy katsayılarının üye ülkelere göre dağılımında ve karar almada uygulanacak oylama yönteminde yaşanmaktadır.

Konsey, kararları alırken ya kendi inisiyatifiyle ya da Komisyon'un teklifiyle yasamayı başlatır. Kararlar alınırken de bu iki ayrı süreç için, iki ayrı çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. Bununla birlikte, oylama yöntemi ile ilgili olarak üye ülkelerin hassas oldukları ikinci ve üçüncü sütunlarda oybirliği ilkesinin kural olarak devam ettiğini belirtmek gerekir. Son yıllarda ise özellikle ortak-karar prosedürü kapsamındaki birçok konu nitelikli çoğunluk sistemine dahil edilmiştir.

Üye ülkelerin Konsey'deki oy katsayıları ile ilgili tartışmalar Birliğin her genişlemesinde yaşanmıştır. Komisyon'daki üye sayısı bağlamında yaşanan bu tartışmalarda büyük ülkeler, daha önce iki oy hakkına sahip oldukları Komisyon'da, Amsterdam Antlaşması sonrasındaki Hükümetlerarası Konferans'ta getirilen hüküm gereği, bir oy hakkına sahip olmayı kabul ettiler. Büyük ülkeler bu durumu, Konsey'de sahip olacakları oy katsayısı ile telafi etmeyi hedeflemişlerdir.

Nice Antlaşması'na ekli Genişleme üzerine Protokol ve Deklarasyon'da Konsey'deki oy katsayıları yenilenmiştir.<sup>102</sup> Yeni oy katsayılarının belirlenmesinden sonra, bir kararın nitelikli çoğunlukla alınması için gerekli oran %73,4 olmuştur. Komisyon'un teklifi üzerine bir kararın nitelikli çoğunlukla alınması için, üye ülkelerin sahip oldukları toplam 345 oy katsayısından 258'inin olumlu olması ve üye ülkelerin çoğunluğunun lehte oy kullanması gerekmektedir. Bir kararın alınmasını engellemek için gerekli azınlık oy 91'dir. Komisyon'un teklifi dışındaki kararlarda ise, 258 olumlu oyun, üye devletlerin en az 2/3'ü tarafından verilmesi şarttır.<sup>103</sup>

Bunun dışında, bir üye devlet tarafından talep edildiği takdirde, karara olumlu yaklaşan üye devletlerin, Birliğin toplam nüfusunun %62'sini temsil edip etmediği kontrol edilecektir. Kararın kabulü için bu orana ulaşılması gerekmektedir. "Demografik güvenlik ağı" olarak adlandırılan bu kural gereği, bir kararın kabul edilmesi için, iki büyük devletin olurluğu alması gerekecektir. Öte yandan örneğin Almanya, İtalya ve Fransa ile birleşerek bir kararı bloke edebilecektir (Tezcan 2005: 180). Bu uygulamanın getirilmesinde de Almanya'nın etkisi olmuştur. Zira Konsey'deki oy katsayılarında nüfusunun avantajını kullanamamıştır. Yeni sistemde bir kararın alınması için gerekli olan şartlar şöyle oluşmuştur:

- Oy katsayılarının çoğunluğu (%71 ve %74 arası),
- Üye devlet tamsayısının basit çoğunluğu (Komisyon'un teklifinde) veya 2/3 çoğunluğu (diğer durumlarda),
- Demografik çoğunluk (%62), (Tezcan 2005: 180).

Öncelikle belirtmek gerekirse üye devletlerin çıkar çatışmalarının gölgesinde hazırlanan bu yapı, etkinlikten uzaktır. Önemli konuların, oybirliği ilkesi yüzünden bütünleşme değerlerinden uzaklaşmasının yanı sıra, nitelikli çoğunluk sisteminde de bu karmaşık ve birkaç büyük üye ülkenin olası etkisine açık yapı, karar sürecini duraklatmaya müsaittir.

<sup>102</sup> Üye ülkelerin Konsey'de sahip oldukları oy katsayıları ile ilgili olarak bkz: EKLER, EK-III.

<sup>103</sup> Bkz: Birliğin genişlemesine ilişkin 20 numaralı deklarasyon, 2. madde.

Oy katsayısı, üye ülkelerin çıkar çatışmasına neden olmaktadır. Her genişleme sürecinde yaşananlar bunun kanıtıdır. Oylama yöntemi de bu çıkar çatışmalarına göre şekillenmektedir. Üye ülkelerin etkisine açık olan bu yapıdan dolayı oy katsayısı ne olursa olsun, karar sürecini tıkama potansiyeline sahiptir. Bu durumda izlenecek en uygun yol, Konsey'in yapısı ile ilgili revizyonlar yapmaktır.

Bu çerçevede, oylama yöntemini ve dolayısıyla karar sürecini daha etkin kılmak için Konsey, üye devletlerin çıkar çatışmalarının sahasından çıkarılmalıdır. Bunun için, bir önceki başlıkta ifade edildiği gibi, Konsey'in yetkilerini Coreper'e devretmek ve karar sürecindeki rolünü "onaydan" ibaret hale getirmek gerekir. Yasamanın merkezine Parlamento'yu oturtan bu yapı ile, üye ülkelerin Konsey üzerindeki baskıları azalacaktır. Zira son karar mercii Parlamento olacaktır.

Yasama süreci Komisyon'un önerisi ile başlayacak ve öneri, üye ülkelerin daimi temsilcilerinden (AB Bakanları) oluşan Coreper'da görüşülecektir. Bu noktada Coreper'in sahip olduğu onay yetkisi, Birliğin tüm politikaları için genel kural olmalıdır. Birliğin birinci sütunundaki hukuki tasarruflarda (ikincil mevzuat) nitelikli çoğunluk sistemi uygulanmalıdır. Her üye devletin bir bakanından oluşacak Coreper'de bir önerinin onaylanması için, nitelikli çoğunluğun yanı sıra, üyelerin salt çoğunluğunca da kabul edilmesi şartı getirilmelidir.

Mevcut sistemde uygulanan demografik güvenlik ağı, birinci sütunun kararlarında uygulanmamalıdır. Bir yasanın hazırlanma sürecinde Komisyon, üye ülke bakanlarından oluşacak Coreper ile sıkı görüşmeler yapacağından, üye ülkeler zaten yukarıdaki sistemle, önerinin hazırlanmasında aktif rol alacaklardır. Böylece üye ülkelerin taleplerine yakın bir öneri hazırlanmış olur. Bu noktadan sonra kararları zora sürmekten ibaret olacak olan demografik güvenlik ağı şartının aranması, gereksiz ve faydasız olacaktır.



Ancak ikinci ve üçüncü sütunlar için ayrı bir sistem uygulanmalıdır. Çünkü bu sütunlar, üye ülkelerin en az bütünleşme sağladıkları ve egemenlik hakları noktasında en hassas oldukları alanlardır. Özellikle ikinci sütunu oluşturan ODGP alanında bu hassaslık kendini daha fazla göstermektedir. Tarihsel nedenlerden ötürü üye ülkeler, güvenlik alanında birbirlerine karşı güvensizdirler. Dış dünyadaki olaylara bakışları da bu bağlamda farklılaşmaktadır. Yugoslavya ve Irak krizlerinde üye ülkelerin yaşadıkları bölünmüşlük bunun en çarpıcı örnekleridir. Bu alanda atılan bazı adımlardan sonra dahi, ortak dış politika ve güvenlik konusunda tam anlamıyla bir “Birlik” oluşturulamamıştır (Acer ve Bilecen 2004: 67).

Güvenlik alanında işbirliği sistemine güvensizliğin bu kadar hâkim olması, ortak dış politika oluşturmanın önünde telaffuz edilmeyen çok ciddi bir engeldir (Aktan 1999: 61). Burada uygulanmakta olan oybirliği ilkesi de bu güvensizliğin tezahürüdür. Geçmiş tecrübeler göstermektedir ki, yukarıda öngörülen yapıyla, ikinci ve üçüncü sütunlardaki birçok öneri, Coreper’den onaylanmadan döner. Ancak burada bir iyileştirme yapılmadan da, bu sütunlarda derinleşme sağlamak ve önemli kararlar almak neredeyse imkânsızdır.

Öncelikle ikinci ve üçüncü sütunlardaki oybirliği ilkesi tamamen kaldırılmalıdır. Nitelikli çoğunluk sistemi, burada da genel kural olmalıdır. Ancak üyelerin kaygılarını da göz önünde bulundurarak, birinci sütundan farklı olarak şöyle bir uygulamaya gidilebilir:

Bu alanlarda da, yasa önerisini Komisyon hazırlamalıdır. Komisyon’un hazırladığı öneri, Coreper’de görüşülür. Önerinin, nitelikli çoğunlukla onaylanması için; öncelikle oy katsayılarının çoğunluğu (şu an %73,4) ve üye tamsayısının 2/3’ü tarafından kabulü gerekir. Daha sonra ise mevcut sistemde uygulanan demografik güvenlik ağı şartı aranmalıdır. Bunun oranı ise, Birliğin demografik yapısına uygun olarak yeniden belirlenmelidir. Böylece bir kararın onaylanması için Birlik nüfusunun büyük bir bölümünce benimsenmesi gerekir. Bu da üye ülkelerin kaygılarını “oybirliği” ilkesi ile bu sütunlara taşımalarına engel olur. Üye ülkeler,

demografik güvenlik ağı benzeri bir koz olmadan, ikinci ve üçüncü sütunlardaki oybirliği ilkesinden vazgeçmeyeceklerdir.

Önerilen bu sistemle, mevcut oylama yöntemindeki karmaşık yapı, ikinci ve üçüncü sütunlarda nispeten kalsa da, özellikle birinci sütundaki tasarruflarda hafifleyecektir. Ortak çıkarı temsil eden Komisyon'un hazırladığı ve üye ülkeleri temsil eden Coreper'in (Konsey) nitelikli çoğunlukla onayladığı bir tasarruf, Parlamento'nun kararı ile yasalacaktır. Böyle bir uygulama daha demokratik ve etkin bir karar sürecini getirecektir.

### 3.5. MERKEZİLEŞME-YERELLEŞME İKİLEMİ

Avrupa Birliği bütünleşme yapısı, kendine özgü karakterlere sahiptir. Bunun en belirgin özelliği de, üye ülkelerin bazı alanlarda egemenlik yetkilerini Birliğin kurumlarına devretmeleri sürecinde ortaya çıkmaktadır. Ulusüstülük tanımlamasına neden olan bu uygulamada üye ülkeler, Birliğin birinci sütunundaki hukuki tasarruflarında tüm yetkilerini Birlik kurumlarına devretmektedirler. Kurumların çıkardığı hukuki normlar (tüzük, yönetmelik, direktif, karar), üye ülkelerin iç hukuklarında ya doğrudan ya da iç hukuklarına entegre edilerek uygulanmaktadır.

Özellikle ekonomik bütünleşme alanında bu uygulama oldukça başarılı olmuş ve 1990'ların başına kadar sorunsuz uygulanabilmiştir. Doğu Bloku'nun çözülmesinden sonra, Maastricht Antlaşması ile Birliğin politik bütünleşmeye doğru yönelmesi ve Doğu Avrupa ülkelerini de kapsayacak şekilde genişleme hedefi sonrasında, ulusüstü kurumlara verilen yetkiler de sorgulanmaya başlamıştır.

Birliğin bu süreçte üç sütunlu bir yapıya dönüşmesi ve politikalarda üye ülkeler arasında daha fazla uyumlaştırma ve ortaklaştırma çabaları, ulusal hassasiyetlerin daha sesli dile getirilmesine neden olmuştur. Üye ülkeler, kurumlara

fazla yetki verildiği ve kurumların merkezileşmesi ile, vatandaşlardan kopuk bir yapıya gidildiğini düşündükleri bu sistemden rahatsız olmuşlardır. Üye ülkelerin karar alma sürecindeki etkilerine bakıldığında, çok fazla merkezleşmenin sonunda, karar mekanizmasını işletmek güçleşmiştir. Birçok yetkinin Topluluk kurumlarına verilmesi hantal bir bürokratik yapı ortaya çıkarmıştır. Aynı zamanda Birlik politikalarının her aşamasında gördüğümüz ulus devletlerin egemenlik yetkileri noktasındaki hassasiyetlerini derinleştirmiştir.

Ancak belirtmek gerekir ki, Avrupa Birliği'nin bütünleşme biçimi, üye ülkelerin bazı yetkilerini Birlik kurumlarına devretme anlayışını yansıtmaktadır. Bu bağlamda entegrasyon sürecini güçlü bağlarla sağlamlaştırmak isteyen Avrupa Birliği, kurumlarına fazlaca yetki vererek bir anlamda bütünleşmenin devamını garanti altına almak istemektedir. Merkezi kurumların etkisini azaltmak, Birliği belirsizliğe sürükleyebileceğinden, bu noktadan sonra, hem Birliğin devamını sağlayacak hem de üye ülkelerin hassasiyetlerini göz önünde bulunduracak bir dengenin kurulması gerekliliği kaçınılmaz olmuştur.

Bu soruna çözüm bulmak amacıyla Maastricht Antlaşması ile, subsidiarite ilkesi getirilmiştir. Buna göre; kendi münhasır yetkisine girmeyen alanlarda Topluluk, yetki ikamesi (subsidiarite) ilkesine uygun olarak ve söz konusu faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından tatminkâr bir ölçüde gerçekleştirilemeyeceği ve dolayısıyla öngörülen faaliyetin boyutları ile etkileri Topluluk seviyesinde daha iyi gerçekleştirilebileceği ölçüde müdahalede bulunur.<sup>104</sup>

Subsidiarite ilkesi, ulusüstü kurumları korumasının yanı sıra, Birlik bünyesindeki yerel birimlerin, kararları etkilemesinin önünü açmıştır. Böylece Birliğin fazla merkezileştiği yönündeki kaygıların azaltılması hedeflenmiştir. Birlik için oldukça önemli olan bu ilke, uygulama alanını zamanla arttırmış ve bir anlamda Birlik içinde yerel özerkliği garanti altına almıştır.

---

<sup>104</sup> ATA madde 5.

İlkenin uygulama alanını arttırması sonrasında bir takım sorunlar meydana gelmiştir. Öncelikle Birliğin kuruluş biçimi, merkezi kurumların, üye ülkelerin politikalarını Birlik değerleri doğrultusunda uyumlaştırma hedefini garanti altına almasını zorunlu kılmaktadır. Subsidiarite ilkesi ise, yerel baskı gruplarının ve idarelerin, Birlik kararlarını kendi menfaatleri doğrultusunda etkileme riskine açıktır. Bu sebeple de çok fazla bölünmelere maruz kalınabilir.

Bu ikilem arasında denge kurmanın en uygun yolu, Birliğin kurumları ile subsidiarite ilkesinin uygulanması arasında sıkı bir ilişki kurmaktır. Bu bağlamda yerel birimleri ve baskı gruplarını en iyi analiz edebilecek organlar olan Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi, subsidiarite ilkesinin uygulanmasından sorumlu olmalıdır. Komiteler, daha önce önerildiği gibi Parlamento bünyesindeki çalışma Komisyonları ile ilişkilendirilmelidir. Bu uygulama, hem yerel talepleri Komiteler aracılığıyla Parlamento'ya taşıyacak, hem de merkezi bir kurum olan Parlamento'nun, yerel birimler üzerinde bir tür "vesayet denetimine" sebep olacaktır.

### 3.6. GELECEK: NE KADAR BÜTÜNLEŞME?

Avrupa Birliği, Avrupa kıtasında devasa bir ulus devlet meydana getirmek kaygısıyla kurulmamıştır. Ulus devletin varlık amacı kendinden kaynaklıdır. Yani mücadelesinin amacı var olmaktan ibarettir (Aktan 1999: 61). Avrupa Birliği ise, kıtada yaşanan iki büyük dünya savaşının etkilerini silmek ve çok sayıda ulusun kıtada barış içinde yaşamasını sağlamak amacıyla kurulmuştur.

Bu amacın gerçekleştirilmesi yönünde kurucu ülkeler benzeri görülmemiş bir entegrasyona gitmişlerdir. Özellikle ekonomi alanında üyeleri arasında tek para birimine geçecek kadar bütünleşme sağlayan Birlik, siyasi ve askeri alanda da benzeri bütünleşmeye gitme hedefini Avrupa Birliği Antlaşması ile dış politika ve içişleri gibi ulus devletin temel sahasına da taşıyınca, Birliğin nereye kadar bütünleşmeye gideceği yönündeki tartışmalara da zemin oluşturmuştur.

Bu çerçevede ulus devletler egemenliklerinden ne kadar taviz vereceklerini bilmek istemektedirler. Bu kaygılar, kaçınılmaz olarak Birliğin kurumsal yapılanmasına da yansımaktadır. Zira mevcut sistem kurumlara, özellikle birinci sütunda üye ülkelerin yerine karar alma yetkisi vermektedir.

Avrupa Birliği'nin bütünleşme tecrübeleriyle, oluşturduğu entegrasyon biçimine yönelik yapılan kavramsal tanımlamalar çeşitlenmektedir. Aslında bugüne kadar Avrupa Birliği'nin ne olmadığına yönelik çok şey söylendi. Bu nedenle Avrupa Birliği ne değildir sorusuna, ulus devlet ya da federasyon değildir şeklinde cevap vermek mümkünken, Avrupa Birliği nedir sorusunun cevabı net değildir.

Maastricht Antlaşması'na kadar Birliği, Avrupa Toplulukları olarak tanımlamakta pek de sakınca yoktu. Ancak bütünleşmenin bu antlaşmadan sonra Avrupa Birliği olarak üç sütunlu yapıya taşınması ve ekonomik entegrasyona, siyasi ve askeri bütünleşme hedeflerinin de eklenmesi, kavramsal tartışmaları beraberinde getirmiştir. Birliğin ne olduğu konusuna daha çok; “ulusüstü”, “federasyon benzeri” ve “arasındalık” terimleriyle açıklık getirilmeye çalışılmıştır.<sup>105</sup>

Bu tartışmalar ışığında, Birliğin şekli ve kurumların evrimi, bundan sonraki işleyişe de açıklık getirecektir. Öncelikle Birliğin ekonomik ve parasal birlik hedefi doğrultusunda oldukça başarılı olduğunu hatta bu alanda bir federasyon sistemine yaklaştığını belirtmek gerekir. Ancak ikinci ve üçüncü sütunu oluşturan dış politika ve içişleri alanları, ulusal yetki alanlarının dışına taşınamamıştır. Bu alanlarda, yalnızca çok sınırlı konularda hükümetlerarası işbirliği gerçekleştirilmektedir.

Üye ülkelerin Birliğin bütünleşmesine yönelik tutumları, hangi alanın, hangi sistemle karar aşamasına dâhil olacağını belirlediğinden, farklı boyutlarla yapılandırılan bu sistemin, son genişlemeyle birlikte, Birliğin işlemlerini tıkamasının

<sup>105</sup> Bu kavramlara yönelik olarak bkz: (Keohane and Hoffman 1992: 278–281), (Lasok and Bridge 1991: 29–33), (Laffan 1997: 1).

önüne geçilmelidir. Bu bağlamda, Avrupa Birliği'nin kurumsal yapılanması, üye ülkelerin, Birlik kurumlarına devredecekleri ya da ulusal sınırlardan çıkarmayacakları alanların netleşmesine göre işler hale gelebilir. Kaldı ki birçok Birlik üyesi devlet, çok basit ulus devlet egemenlik ve işlevlerini (birinci sütun) dahi "subsidiarite" ilkesi çerçevesinde muhafaza etmeye çalışırken, başta dış politika ve içişleri olmak üzere temel egemenlik işlevlerini terk etmeye pek de razı olmayacaklardır (Aktan 1999: 62).

Son kurucu antlaşma olan Nice Antlaşması'nda, daha çok Birliğin kurumsal yapılanması üzerinde durulmuştur. Amaç ise mevcut Birlik sisteminin işleyişinin daha basit ve etkin hale getirilmesidir. Ancak son genişleme ile 27 üyeye ulaşmış Birliğin işlemesi yönünde kapsamlı bir reforma gidilmemiştir. Bu da Birliğin geleceğine ilişkin haklı kaygılara neden olmaktadır.

Bu çerçevede öncelikle yapılması gereken şey, Birliği tek tip bir tanımlamanın dışına çıkarmaktır. Zira tarihsel gerçekler göstermektedir ki Birlik asla bir federasyona dönüşemeyecektir. Bu bağlamda üye ülkelerin hassas oldukları alanlar ve diğer alanlar için farklı bir yapılanmaya gidilmelidir. Ekonomik birlik hedefinin siyasi Birlik alanına taşınması sürecinde, üye ülkelerin egemenlik yetkilerini Birlik kurumlarına devredecekleri alanlar netleştirilmelidir. Bu alanlarda yetkileri eline alan Birlik kurumları, yukarıda önerilen karar süreciyle işleyişi rahatlatmalıdırlar.

Birliğin ikinci ve üçüncü sütununun çerçevesi esnek bırakılmalıdır. Üye ülkelerin egemenlik noktasında hassas oldukları alanlar, aşama aşama gerçekleştirilecek derinleşme çalışmalarıyla uyumlaştırıldıktan ya da ortaklaştırıldıktan sonra, hükümetlerarası sistemden çıkarılarak, Birlik kurumlarının yetki sahasına aktarılmalıdır.

Politik ve askeri alanlardaki işbirliğinin ilerletilmesi, ekonomik bütünleşmenin ilerletilmesiyle doğru orantılıdır. Kaygıları azalan üye ülkelerin özellikle ekonomi alanında karar alma mekanizmalarına baskıları azalacaktır. Bu alanda rahatlayan Birliğin, diğer hassas alanlarda uyumlaştırma çalışmalarına gitmesi kolaylaşacaktır. Kısacası, Avrupa Birliği ekonomik ve siyasi bütünleşmeyi ayrı karar sürecine dahil etmelidir. Bir yandan ekonomi alanında ulusüstü kurumların yetkisinde daha sıkı bütünleşme sağlanırken Birliğin işlemesi kolaylaşacak, diğer yandan siyasi bütünleşme yönünde daha etkili adımlar atılarak bu alanda derinleşilen konular hükümetlerarası işbirliği kapsamında alınıp Birlik kurumlarının yetkili olduğu alana taşınarak, politik birliğin gerçekleştirilmesini hızlandıracaktır.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Avrupa Topluluğu'nu kuran antlaşmalar, bütünleşmenin üzerine oturduğu değerleri ve bu bağlamda ulaşılabilecek hedefleri tanımlamaktadır. Farklı ulusları tek çatı altında toplayan bu bütünleşme, benzeri görülmemiş bir kurumsal yapılanmayla işlemektedir. Üye ülkeler bazı egemenlik yetkilerini Birliğin kurumlarına devretmekte ve bu kurumların çıkardığı hukuki normları ulusal hukuklarında uygulamaktadırlar.

Özellikle ekonomik bütünleşmede sağlanan başarı, siyasi ve askeri alanlar için de umut olmuştur. Bu bağlamda yirminci yüzyılın son döneminde Avrupa Birliği, sınırlarının doğusunda yaşanan gelişmelerden de cesaret alarak, ekonomik bütünleşmeyi, siyasi alana da taşımak amacıyla kurumsal yapılanmasında reform yaparak Topluluğu üç sütunlu yapıya dönüştürmüştür. Böylece entegrasyon safhası, dış politika ve içişlerinin de kapsandığı siyasi alana taşınmıştır.

Bütünleşmenin ulus devletinin temel egemenlik işlevlerini kapsayacak şekilde derinleştirilmesi ve boyutlarının da Doğu'ya doğru genişletilmesi planları yapıldıktan sonra ortaya çıkan sorun, bu devasa Birliğin nasıl işletileceğidir. Bu noktada karşımıza Birliğin kurumsal yapısı ve karar alma mekanizmaları çıkmaktadır. Hazırlanan bu çalışmada, bu sorunsal üzerinden yola çıkılmış ve bu çerçevede Birliğin mevcut yapısı ve karar alma sürecinde benimsediği yöntemlerle işleminin güçlüğü ortaya konmaya çalışılmıştır.

Birlik politikalarının saptanması ve uygulanması sürecinde kurumlar, üye devletler adına yetkileri elinde bulundurmakta, bu da federatif bir sistem ile ulus devlet modeli arasında kendine özgü bütünleşme karakteri taşıyan ulusüstü ya da diğer bir tanımla çokuluslu bir oluşum kavramını doğurmaktadır. Üye devletlerin başta dış politika ve içişleri olmak üzere temel egemenlik alanlarındaki ilişkiler ise daha çok hükümetlerarası işbirliği modelini yansıtmaktadır.



Birliğin genişleme politikaları sonrasında etkin işleminin güçleşmesindedir ki, kurumsal yapı sürekli reformlara tabi tutulmaktadır. Tek Avrupa Senedi'nden itibaren üç defa yenilenen kurucu antlaşmalar ve son kurucu antlaşma olan Nice'den hemen sonra Birlik için ortak bir anayasa hazırlama çalışmaları ve bu çalışmalarda daha çok kurumsal yapılanma üstünde durulması, bu kaygının bir sonucudur. Bu bağlamda denilebilir ki; Birliğin kurumsal yapısı ve Birlik kararlarının işletilmesinde uygulanan yöntemler, Birliğin derinleşerek ilerlemesi sürecine ışık tutmaktadır.

Bu noktada belirtmek gerekirse, Avrupa Birliği'nin mevcut kurumsal yapısı ile ilgili köklü değişiklikler yapmak Birliği belirsizliğe sürükleyebileceğinden, Birliğin etkin işlemesine yönelik olarak karar sürecinde, daha çok kurumların rollerinin iyi tanımlanması doğrultusunda hareket etmek gerekir. Çalışmada sunulan öneriler de bu varsayımdan yola çıkılarak hazırlanmıştır.

Birinci sütun çerçevesinde oluşturulan ikincil mevzuata ilişkin normlar hem Birliğin bütününde hem de üye devletlerde doğrudan ya da dolaylı olarak uygulanmaktadır. Ayrıca Birlik değerleriyle örtüşen ortak politikalarla da entegrasyon bağları kuvvetlendirilmektedir.

Birliğin kendine özgü bütünleşme karakteri, birçok alanda yetkileri elinde bulunduran Brüksel merkezli kurumların varlığı ile tanımlanmaktadır. Ancak Avrupa Birliği'nin yasama, yürütme, yargı erklerinin işletilmesi için benimsediği yöntem, klasik devlet sistemlerinde görülen güçler ayrılığı ilkesini yansıtmaz. Zira karar alma sürecinde kurumlar arasında iç içe geçmiş sarmal bir ilişki vardır.

Birliğin gelişme ve derinleşme hedefinin itici gücü şüphesiz vatandaşlardır. Birlik kurumları ve vatandaşlar arasındaki bağın güçlendirilmesi yönünde atılan adımlar ve AB vatandaşlarının sesi konumundaki Parlamento'nun yasama yetkilerinin her yeni kurucu antlaşmada arttırılması, bu retoriği doğrulamaktadır.

Parlamento artık özellikle ortak-karar prosedürü kapsamında karar almada Konsey’le eşit statüdedir. Ortak-karar prosedürünün kapsamına alınan konulara ve bu prosedürün karar alma yöntemleri içindeki artan önemine bakıldığında, Birlik kararlarının vatandaşa daha yakın düzlemde alınma çabası görülecektir.

Ancak Parlamento’nun ikinci ve üçüncü sütunlarda yetkisinin olmaması demokratik bir eksikliklerdir. Üye ülkeler, oybirliğinin uygulanması koşuluyla, bu alanlardaki yetkilerini, kendilerini temsil eden kurum olan Konsey’e vermişlerdir. Bu durumda, birliğin politik bütünleşme hedefi, hükümetlerarası işbirliği kapsamında çıkılamaması nedeniyle, gerçekleşmeden uzak görünmektedir.

Ortak çıkarın temsilcisi olan Komisyon, yasama faaliyetlerini başlattığından karar sürecinde önemli rol oynamaktadır. Ancak Konsey ve Parlamento bazı hassas alanlarda Komisyon’u, yasa önerisi hazırlaması için görevlendirebilir. Bundan sonra devreye karar alma sürecinin en önemli kurumu olan Konsey girmektedir. Üye ülkelerin yoğun etkilerinin olduğu Konsey’de bir öneri, yasalaşma sürecinde yüzlerce çalışma grubunun süzgecinden geçmektedir. Bu hantal bürokratik sürecin aşılmasından sonra, yasalaşacak alanın niteliğine göre belirlenen oylama yöntemleri uygulanmaktadır. Burada özellikle siyasi alanlarda oybirliği, diğer alanlarda son yıllarda uygulama kapsamı genişletilen nitelikli çoğunluk sistemi benimsenmiştir. Üye ülkelerin çıkar çatışmalarının gölgesinde hazırlanan nitelikli çoğunluk sistemi ile bir kararın alınması için birkaç büyük üye ülkenin onayı gerekmektedir. Bu da “Birlik” fikriyle çelişen diğer bir eksikliklerdir.

Üye devlet temsilcilerinden oluşan Konsey’de sorumluluk, her altı ayda bir diğer üye devlete geçen Konsey Başkanlığı’ndadır. Birliğin genişleme politikası sonrasında üye sayısının artması, Konsey Başkanlığı’nın yeniden tanımlanması gereğini doğurmaktadır. Zira Birliğin lokomotifi konumundaki büyük ülkeler, bir dönem Konsey Başkanlığı yaptıktan sonra yıllarca beklemek durumundadır. Öte yandan her devletin, Başkanlığı aynı oranda başarıyla yürütmesini beklemek imkansızdır. Ayrıca Başkanlığı elinde bulunduran devletin, ulusal menfaatlerini ön

planda tutmasının önüne geçmek güçtür. Bu da AB'nin bazı politikalarının aksamasına neden olmaktadır.

Bu soruna, Konsey'in işlerini yürüten ve üye devlet temsilcilerinden oluşan Daimi Temsilciler Komitesi'nin (Coreper), karar alma sürecindeki rolünün artırılması bir çözüm olarak sunulabilir. Coreper, haftada bir gün toplanan ve Konsey'in gündemini hazırlayan bir Komite olarak, AB politikalarının sürekliliğini sağlayabilir. Ancak son kararın üye ülkeleri temsil eden Konsey'de olduğunu tekrar hatırlatmakta yarar var.

Bununla birlikte, Birliğin karmaşık kurumsal yapılanmasında kurumların yetkileri, merkezileşmenin arttığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Eleştirilerin temelinde ise, vatandaşlarla Birlik arasındaki bağın koptuğunu ileri süren yerel ve bölgesel birimlerin bu noktadaki kaygıları yatmaktadır. Vatandaşların, kendilerini en iyi temsil eden kurum olan Parlamento seçimlerine katılım oranına bakılırsa, bu kaygının yersiz olmadığı söylenebilir.

Bu noktada vatandaşların talepleri ile yerel birimlere fazla yetki verilmesi halinde Birliğin ulusüstü bir oluşumdan çok federatif bir yapıya dönüşeceği yönündeki kaygılar arasında denge kurma rolü, subsidiarite ilkesine ve bu ilkeyi, bölgelerin taleplerini en iyi analiz ederek uygulayabilecek organ olan Bölgeler Komitesi'ne verilebilir. Bu çerçevede özellikle ortak-karar prosedürü kapsamındaki konularda Bölgeler Komitesi ve Parlamento arasındaki işbirliği artırılarak, hem vatandaşlara daha fazla söz hakkı tanınması sağlanabilir hem de Birlik politikalarının uygulanmasında kurumların etkisi korunabilir. Subsidiarite ilkesi ise, farklı baskı gruplarının ve yerel birimlerin etki alanına açık olması ve bunun sonucunda da Birlik içinde bölgesel bölünmelere neden olabilme ihtimali nedeniyle tartışılmaya muhtaçtır.

Son genişlemeden sonra Birlik, kendini yeniden tanımlamak durumundadır. Bu tanımlamanın sonrasında kurumsal yapılanma, çalışmanın son kısmında önerildiği gibi daha etkin işletilecek yöntemlerle yenilenmelidir. Avrupa Birliği, “ulus devlet kavramında ne kadar aşınma sağlarsak, bütünleşmeyi de o derece derinleştiririz” mantığıyla hareket edemeyecek kadar genişlemiştir. Basit alanlarda dahi ulusal egemenliklerin korunması yoluna gidildiğini, subsidiarite ilkesi kanıtlamaktadır. Bu durumda temel egemenlik alanları ve diğer alanlar netleştirilerek, ortaklaştırılacak ya da uyumlaştırılacak politikalar ayrı karar sürecinde işletilmelidir. Birliğin mevcut yapısı, sistemin işleyişini zorlaştırmaktır. Mevcut kurumsal yapı ve karar alma mekanizmalarıyla Birlik çarkları bugün olmasa bile yarın mutlaka duracaktır.

## KAYNAKÇA

ACER, Y., and H., BİLECEN

- 2004 **The European Common Foreign and Defence Policy in the Draft EU Constitution and the Competitive Power of the Union**, in, Eds: Ali Akdemir et al., *The Competitive Power of the European Union After the Enlargement*, Canakkale

AÇIKMEŞE, A., Sinem

- 2002 **Avrupa Birliği'nin Geleceği Konvansiyonu'nda Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nın Yeri**, Ankara: ATAUM Bülteni.

AKTAN, C.C., D. DİLEYİCİ ve Ö. ÖZKIVRAK

- 2004 **Yeni Avrupa ve Türkiye**, Ankara: Türk Harb-İş SEPAM Yayınları.

AKTAN, Gündüz

- 1999 **Avrupa Birliği'nin Bizde ve Onlarda Yarattığı Kimlik**, *Foreign Policy*, Türkiye Baskısı, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayını, 56–72.

ALESKEROV F., G. AVCI, V. IAKOUBA ve Z. U. TÜREM

- 2002 **European Union Enlargement: Power Distribution Implications of the New Institutional Arrangements**, *European Journal of Political Research*, 379–394.

ARAT, Tuğrul

- 1993 **Avrupa Toplulukları Adalet Divanı**, Ankara: ATAUM Yayını.

ARCHER, C., and F., BUTTER

- 1992 **The European Community Structure and Process**, London: Pinter Publishers .

ARSAVA, Füsün

- 1989 **Roma Antlaşması'nda Ön-karar Prosedürü ve Bu Prosedür Çerçevesinde Doğan Sorunlar**, Ankara: ATAUM Yayını.
- 1995 **Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Süreci**, *Avrupa Birliği El Kitabı*, Ankara: TC Merkez Bankası Yayını(2. Baskı).
- 2002 **Nice Antlaşması'nın Getirdikleri**, Ankara: *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt I, Sayı 2: 1–30.
- 2003 **Nice Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği'nin Geleceği**, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

AVRUPA TOPLULUKLARI RESMİ YAYINLAR BÜROSU

- 1996 **Avrupa Sosyal Politikası Üzerine Çalışmalar**, Lüksemburg.

BAUER, W., Michael

- 2002 **Reforming the European Commission - A (missed?) Academic Opportunity**, *European Integration online Papers*, Vol. 6, No. 8, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-008a.htm>.

BENNETT, J., Robert

- 1993 **Local Government in the New Europe**, London: Belhaven Press.

BERNARD, Nicolas

- 1996 **The Future of European Economic Law in the Light of Principle Subsidiarity**, *Common Market Law Review*, Vol. 33, 635.

BLOKKER, N., M., and T., HEUKELS

- 1998 **The European Union: Historical Origins and Institutional Challenges**, in, Blokker vd (Eds), *The European Union After Amsterdam*, Netherlands: Europa Institute of Leiden University, 9–50.

BOMBERG, E., and J., PETERSON

- 1998 **European Union Decision-Making: the Role of Sub-national Authorities**, *Political Studies*, XLVI, 219–235.

BORCHARDT, K. Dieter

- 2000 **ABC of Community Law**, *Directorate-General for Education and Culture*, Brussels: Office for Official Publications Of The EC.

BOZKURT, E., M. ÖZCAN ve A. KÖKTAŞ

- 2004 **Avrupa Birliği Hukuku**, Ankara: Asil Yayın(2. Basım).  
 2005 **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, Ankara: Asil Yayın.  
 2006 **Avrupa Birliği Hukuku**, Ankara: Asil Yayın(3. Basım).

BUTLER, MICHAEL

- 1986 **Europe: More than a Continent**, London: Heinemann.

CANDAN, Bilal

- 2001 **Yerellik İlkesi**, Ankara: Galeri Kültür Yayınevi.

CEYHAN, A.

- 1991 **Avrupa Toplulukları Terimleri Sözlüğü**, İstanbul: AFA Yayınları.

## COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

2002 **For The European Union: Peace, Freedom, Solidarity**, Brussels, 728 final, 4.12.

CORBETT, Richard

1996 **Governance and Institutional Developments**, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34: 36–42.

CRAIG, Paul and G. de BURCA

2003 **EU Law: Text, Cases and Materials**, Oxford: Oxford University Press(3<sup>rd</sup> Edition).

CROMBEZ, Christophe

2000 **Institutional Reform and Co-Decision in the European Union**, *Constitutional Political Economy*, 41–57.

DEARDS, E., and S., HARGREAVES

2004 **European Union Law Textbook**, Oxford: Oxford University Press.

DEDEOĞLU, Beril

2006 **AB, Türkiye'yi Dışlamaya mı Hazırlanıyor?**, *Zaman*, 6 Kasım.

## DIŞ TÛCARET MÛSTEŞARLIĞI

1999 **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ankara: Avrupa Birliği Genel MÛdÛrlÛğÛ(4. Basım).



DUFF, Andrew

- 1993 **Towards a Definition of Subsidiarity**, in, Andrew Duff (ed), *Subsidiarity within the European Community*, London: *Federal Trust Report*.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT

- 2002 **The European Institutions**, *European Policy Analyst*.

ESTELLA, Antonio

- 2002 **The EU Principle of Subsidiarity and its Critique**, Oxford: Oxford University Press.

EUROPEAN COMMISSION

- 2001 **Who's Who in the European Union?**, Lüksembourg: Office for Official Publications Of The EC.
- 2003 **How the European Union Works**.

FONTAINE, Pascal

- 2003 **Europe in 12 Lessons**, European Commission.

GONZALEZ, J., Palacio

- 1995 **The Principle of Subsidiarity**, *European Law Review*, Vol. 20, No: 4, August, 355–370.

GROVES, J. Peter

- 1995 **European Community Law**, London: Cavendish Publishing Ltd.

## GUARDIAN UNLIMITED

- 2005 **Peter Mandelson's Speech on a New Consensus for Europe**, *Guardian*, June 14.

## GÜNUĞUR, Haluk

- 1993 **Avrupa Toplulukları Hukuku**, Ankara: Turhan Yayınevi.

## HEISENBERG.D., and A., RICHMOND

- 2002 **Supranational Institution-Building in the European Union: a Comparison of the European Court of Justice and the European Central Bank**, *Journal of European Public Policy*, 201–218.

## HENIG, Stanley

- 1972 **The Mediterranean Policy of the European Community**, in: G. Ionescu, *The New Policy of European Integration*, London: the Macmillan Press Ltd.

## HIX SIMON

- 1999 **Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament: An Application of Nominate to the EU**, *European Journal of Political Research*, 69–106.

## İKTİSADİ KALKINMA VAKFI BÜLTENİ

- 1995 **Avrupa Birliği'nde İşletmelere Uygulanan Rekabet Kuralları**, İstanbul: (Yayın no: 135).
- 2002 **Avrupa Konvansiyonu İlk Toplantısını Gerçekleştirdi**, (15–28 Şubat).

KABAALIOĞLU, Haluk

- 1997 **Avrupa Birliği ve Kıbrıs Sorunu**, İstanbul: Yeditepe Üniversitesi Yayını.

KAR, M., ve H., ARIKAN

- 2003 **Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye**, İstanbul: Beta Basım.

KARLUK, S. Rıdvan

- 2002 **Uluslararası Ekonomik, Mali ve Siyasal Kuruluşlar**, Ankara: Turhan Yayınevi.
- 2003 **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul: Beta Yayın(7. Basım).

KENT, Penelope

- 2001 **Law of the European Union**, London: (Longman), Pearson Education Limited.

KEOHANE, O., Robert and S., HOFFMANN

- 1991 **Institutional Change in Europe in the 1980s**, in, *The New European Community, Decision-Making and Institutional Change*, Keohane and Hoffmann (Eds), United States: Westview Press, 1–34.
- 1992 **Conclusions: Community Politics and Institutional Change**, in, *The Dynamics of European Integration*, William Wallace (Ed), London: The Royal Institute of International Affairs.

KRAUSS, Stefan

- 2000 **The European Parliament in EU External Relations: The Customs Union with Turkey**, *European Foreign Affairs Review*, 215–237.

LAFFAN, B.,

- 1997 **The European Union: A Distinctive Model of Internationalisation?** *EIoP*, Vol 1, No 18.

LASOK, D., and BRIDGE, J.W

- 1991 **Law and Institutions of Europea Communities**, London: Butterworths, (5. ed.).

LEONARD, Dick

- 1998 **Pocket Guide to the European Community**, United Kingdom: the Economist Publications.

MATHIJSEN, P.S.R.F.

- 1995 **A Guide to European Union Law**, London: Sweet & Maxwell(6<sup>th</sup> Edition).

MOUSSIS, Nicholas

- 2004 **Guide to European Policies (Avrupa Birliği Politikaları Rehberi)**, (çev. A. Fethi), İstanbul: Mega Press.

NICOLL, W., and T., C., SALMON

- 1996 **Understanding the New European Community**, London: Harvester/Wheatsheaf.

NOEL, Emile

- 1994 **Working Together–The Institutions of the European Community**, Lüksembourg: Office for Official Publications Of The EC.

NOURY, G. Abdul and G. ROLAND

- 2002 **European Parliament, Should It Have More Power?**, Britain: CEPR, CES, MSH.

NUGENT, N.

- 1994 **Government and Politics of the European Community**, London: Macmillan.

ODER, B., Emrah

- 2004 **Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık**, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi(1. Basım).

OFFICE FOR OFFICIAL PUBLICATIONS OF THE EC

- 1999 **The European Commission 2000–2005**, Brussels.

O'SULLIVAN, David

- 2001 **Memorandum to the Members of the Commission**, Brussels: Commission of the European Communities, SEC(2001), 99.

ÖZCAN, Mehmet

- 2004 **Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliği'nde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme**,  
<http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=22>, (29.10.2004).

ÖZDEMİR, Sahir

- 2001 **Avrupa Topluluğu'nda İkincil Mevzuat ve Karar Alma Usulleri**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğu.

PALACIO, Ana,

- 2003 **The European Common Foreign and Security Policy: Projection Our Shared Values**, *The Brown Journal of World Affairs*, 76.

PATTEN, Chris

- 2001 **A Voice for Europe? The Future of the CFSP**, Dublin: Lenihan Memorial Lecture, SPEECH/01/111, March 7.

PEOPLE'S EUROPE SERIES

- 1995 **European Ombudsman/National Ombudsmen or Similar Bodies**, European Parliament Directorate General for Research.

PFAFF, William

- 2006 **Expanding Headaches**, *International Herald Tribune*, June, 23.

PRODI, Romano

- 2002 **A Stronger Foreign and Security Policy for Europe**, Brussels: European Parliament, SPEECH/02/465/, October 9.
- 2000a **2000–2005: Shaping the New Europe**, Strasbourg: European Parliament, SPEECH/00/41/, February 15.
- 2000b **Speech at the European Parliament on the European Council of Nice**, Strasbourg: European Parliament, SPEECH/00/499/, December 12.

RAEPENBUSH, Van

- 1998 **Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés européennes**, Bruksel: De Boeck, aktaran, TEZCAN, Ercüment, *Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku*, Ankara: USAK Yayınları(2. Basım).

REÇBER, Kamuran

2005 **Avrupa Birliği Mevzuatı**, Bursa: Aktüel Yayınları(2. Basım).

ROSS, George

1995 **Jacques Delors and European Integration**, Cambridge: Polity Press.

STEINER, Josephine

1992 **Textbook on EEC Law**, London: Blackstone Press(3<sup>rd</sup> Edition).

STEINER, J., and L. WOODS

2003 **Textbook on EC Law**, Oxford: Oxford University Press.

TAYLOR, Paul

2002 **Effect of Enlargement on the Decision-Making Arrangements of the EU**, in, M., Dartan and Ç., Nas (Eds), *The European Union Enlargement Process and Turkey*, Istanbul: Marmara University European Community Institute, 61–69.

TEKİNALP, G. ve Ü. TEKİNALP

2000 **Avrupa Birliği Hukuku**, İstanbul: Beta Yayın.

TEZCAN, Ercüment

2003 **Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Mekanizması: Üye Devletlerin Rolü Üzerine Değerlendirmeler**, B. DEDEOĞLU (Derl.), *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*, İstanbul: Boyut Kitapları(1. Baskı).

2005 **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, Ankara: USAK Yayınları(2. Basım).

THOMSON, R., J., BOEREFIJN and F., STOKMAN

- 2004 **Actor Alignments in European Union Decision Making**, *European Journal of Political Research*, 237–261.

TSEBELIS, G., and X., YATAGANAS

- 2002 **Veto Players and Decision-making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion**, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. II: 283–307.

UYSAL, B., N. H. TANRISEVER ve O. DÜZEL,

- 2003 **Avrupa Birliği Temel Terimler Sözlüğü**, Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği.

ÜLGER, İ., Kaya

- 2003 **Avrupa Birliği El Kitabı**, Ankara: Seçkin Yayıncılık(1. Baskı).  
2005 **Avrupa Birliği'nin ABC'si**, Ankara: Sinemis Yayınları(3. Baskı).

WEIDENFELD, W., and W. WESSELS

- 1997 **Europe from A to Z / Guide to European Integration**, Luxembourg: Office for Official Publications Of The EC.

WALLACE, W.

- 1994 **Regional Integration: The West European Experience**, Washington, D.C: The Brookings Institution.



**İNTERNET KAYNAKLARI**

[http://www.europarl.eu.int/facts/1\\_3\\_1\\_en.htm?textMode=on](http://www.europarl.eu.int/facts/1_3_1_en.htm?textMode=on) (01.03.2006).

[http://www.europarl.eu.int/facts/1\\_3\\_2\\_en.htm?textMode=on](http://www.europarl.eu.int/facts/1_3_2_en.htm?textMode=on) (01.03.2006).

[http://www.europarl.eu.int/facts/1\\_3\\_3\\_en.htm?textMode=on](http://www.europarl.eu.int/facts/1_3_3_en.htm?textMode=on) (01.03.2006).

[http://www.europarl.eu.int/facts/1\\_3\\_6\\_en.htm?textMode=on](http://www.europarl.eu.int/facts/1_3_6_en.htm?textMode=on) (01.03.2006).

[http://www.europarl.eu.int/facts/1\\_3\\_8\\_en.htm?textMode=on](http://www.europarl.eu.int/facts/1_3_8_en.htm?textMode=on) (01.03.2006).

<http://www.ikv.gov.tr/print.phd?ID=934> (28.06.2006).

<http://www.ikv.gov.tr/pdfs/KURUMLAR-SEM/pdf> (28.06.2006).

<http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=0&pld=3&fld=6&prnld=2&hnd=1&or>  
(01.03.2006).

<http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=0&pld=3&fld=6&prnld=6&hnd=1&or>  
(01.03.2006).

<http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=0&pld=3&fld=4&prnld=5&hnd=1&or>  
(28.06.2006).

<http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=0&pld=3&fld=10&prnld=5&hnd=1&o>  
...(28.06.2006).

<http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=0&pld=3&fld=10&prnld=6&hnd=1&o>  
...(28.06.2006).

<http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=0&pld=3&fld=10&prnld=7&hnd=1&o>  
...(28.06.2006).

<http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=0&pld=3&fld=10&prnld=8&hnd=1&o>  
...(28.06.2006).

<http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=0&pld=3&fld=10&prnld=9&hnd=1&o>  
...(28.06.2006).

<http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=0&pld=3&fld=10&prnld=10&hnd=1&o>  
o...(28.06.2006).

<http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=0&pld=3&fld=10&prnld=18&hnd=1&o>  
o...(28.06.2006).

<http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=0&pld=3&fld=8&prnld=3&hnd=1&or>  
(01.03.2006).

[www.deltur.cec.eu.int/abkurumlar.rtf](http://www.deltur.cec.eu.int/abkurumlar.rtf).

[www.deltur.cec.eu.int/ABCcommunity.rtf](http://www.deltur.cec.eu.int/ABCcommunity.rtf) (08.02.2007).

[http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EC\\_concol.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EC_concol.pdf).

[http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice\\_treaty\\_en.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice_treaty_en.pdf).

[http://europa.eu.int/institutions/council/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/institutions/council/index_en.htm) (01.03.2006).

[http://europa.eu.int/institutions/decision-making/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/institutions/decision-making/index_en.htm) (01.03.2006).

[http://europa.eu.int/institutions/ombudsman/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/institutions/ombudsman/index_en.htm) (01.03.2006).

[http://europa.eu.int/institutions/parliament/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/institutions/parliament/index_en.htm) (01.03.2006).

<http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html>.

[http://www.europa.eu.int/comm/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/index_en.htm) (01.03.2006).

[http://www.europa.eu.int/institutions/eesc/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/institutions/eesc/index_en.htm) (01.03.2006).

[http://www.europa.eu.int/institutions/eib/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/institutions/eib/index_en.htm) (01.03.2006).

[http://www.europa.eu.int/abc/treaties\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/abc/treaties_en.htm) (28.06.2006).

[http://www.jeanmonnetprogram/papers/98/98-14-\\_B.html](http://www.jeanmonnetprogram/papers/98/98-14-_B.html) (05.07.2006).

<http://www.eu2002.dk/ewepeditpro2/upload/OW.StaticContent/294/pakke2.pdf>  
(25.10.2004).

<http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/global.html>  
(10.11.2004).

<http://www.eu2007.de/en/index.html> (10.01.2007).

## EKLER

## EK-1

| Tablo IV: Ülkelere ve Yıllara Göre AP Seçimlerine Katılım Oranı |      |      |      |      |      |       |  |
|---|------|------|------|------|------|-------|--|
| Ülkeler   | 1979 | 1984 | 1989 | 1994 | 1999 | 2004  | Eğilim                                   |
| Avusturya   |      |      |      | 67,7 | 49,4 | 41,8  | Düşüş                                    |
| Belçika   | 91,4 | 92,2 | 90,7 | 90,7 | 91,0 | 90,8  | <b>Düşüş</b> (seçimlere katılım zorunlu) |
| Danimarka   | 47,8 | 52,2 | 47,4 | 52,9 | 50,5 | 47,8  | Düşüş                                    |
| Finlandiya  |      |      |      | 57,6 | 31,4 | 41,1  | Artış                                    |
| Fransa  | 60,7 | 56,7 | 48,8 | 52,7 | 46,8 | 43,1  | Düşüş                                    |
| Almanya   | 65,7 | 56,8 | 62,3 | 60,0 | 45,2 | 43,0  | Düşüş                                    |
| Yunanistan  | 78,6 | 77,2 | 80,1 | 80,4 | 75,3 | 62,8  | <b>Düşüş</b> (seçimlere katılım zorunlu) |
| İrlanda   | 63,6 | 47,6 | 68,3 | 44,0 | 50,2 | 59,7  | Artış                                    |
| İtalya  | 84,9 | 83,4 | 81,4 | 74,8 | 70,8 | 73,1  | Artış                                    |
| Lüksemburg  | 88,9 | 87,0 | 96,2 | 88,5 | 87,3 | 90,0  | <b>Artış</b> (seçimlere katılım zorunlu) |
| Hollanda  | 58,1 | 50,6 | 47,5 | 35,6 | 30,0 | 39,1  | Artış                                    |
| Portekiz  |      | 72,4 | 51,2 | 35,5 | 40,0 | 38,7  | Düşüş                                    |
| İspanya   |      | 68,9 | 54,7 | 59,1 | 63,0 | 45,9  | Düşüş                                    |
| İsveç   |      |      |      | 41,6 | 38,8 | 37,2  | Düşüş                                    |
| İngiltere   | 32,2 | 31,8 | 36,6 | 36,4 | 24,0 | 38,9  | Artış                                    |
| Kıbrıs  |      |      |      |      |      | 71,19 |  |
| Çek Cumhuriyeti   |      |      |      |      |      | 27,9  |  |
| Estonya   |      |      |      |      |      | 26,89 |  |
| Macaristan  |      |      |      |      |      | 38,47 |  |
| Letonya   |      |      |      |      |      | 41,23 |  |
| Litvanya  |      |      |      |      |      | 48,2  |  |
| Malta   |      |      |      |      |      | 82,4  |  |
| Polonya   |      |      |      |      |      | 20,4  |  |
| Slovakya  |      |      |      |      |      | 16,7  |  |
| Slovenya  |      |      |      |      |      | 28,3  |  |

Kaynak: (www.elections2004.eu.int).

## EK-2

| <b>Tablo V: 2004–2009 Döneminde AP’de Ülkelerin Sahip Oldukları Parlamenterlerin Siyasi Gruplara Göre Dağılımı</b> |                       |            |           |           |              |           |           |             |            |
|--|-----------------------|------------|-----------|-----------|--------------|-----------|-----------|-------------|------------|
| Üye Ülkeler  | EPP-ED <sup>106</sup> | PES        | ALDE      | EUL/NGL   | Yeşiller/EFA | UEN       | IND/DEM   | Bağımsızlar | Toplam     |
| Belçika  | 6                     | 7          | 6         | -         | 2            | -         | -         | 3           | 24         |
| Çek Cumhuriyeti  | 14                    | 2          | -         | 6         | -            | -         | 1         | 1           | 24         |
| Danimarka  | 1                     | 5          | 4         | 1         | 1            | 1         | 1         | -           | 14         |
| Almanya  | 49                    | 23         | 7         | 7         | 13           | -         | -         | -           | 99         |
| Estonya  | 1                     | 3          | 2         | -         | -            | -         | -         | -           | 6          |
| Yunanistan   | 11                    | 8          | -         | 4         | -            | -         | 1         | -           | 24         |
| İspanya  | 24                    | 24         | 2         | 1         | 3            | -         | -         | -           | 54         |
| Fransa   | 17                    | 31         | 11        | 3         | 6            | -         | 3         | 7           | 78         |
| İrlanda  | 5                     | 1          | 1         | 1         | -            | 4         | 1         | -           | 13         |
| İtalya   | 24                    | 16         | 12        | 7         | 2            | 9         | 4         | 4           | 78         |
| Kıbrıs   | 3                     | -          | 1         | 2         | -            | -         | -         | -           | 6          |
| Letonya  | 3                     | -          | 1         | -         | 1            | 4         | -         | -           | 9          |
| Litvanya   | 2                     | 2          | 7         | -         | -            | 2         | -         | -           | 13         |
| Lüksemburg   | 3                     | 1          | 1         | -         | 1            | -         | -         | -           | 6          |
| Macaristan   | 13                    | 9          | 2         | -         | -            | -         | -         | -           | 24         |
| Malta  | 2                     | 3          | -         | -         | -            | -         | -         | -           | 5          |
| Hollanda   | 7                     | 7          | 5         | 2         | 4            | -         | 2         | -           | 27         |
| Avusturya  | 6                     | 7          | -         | -         | 2            | -         | -         | 3           | 18         |
| Polonya  | 19                    | 8          | 4         | -         | -            | 7         | 10        | 6           | 54         |
| Portekiz   | 9                     | 12         | -         | 3         | -            | -         | -         | -           | 24         |
| Slovenya   | 4                     | 1          | 2         | -         | -            | -         | -         | -           | 7          |
| Slovakya   | 8                     | 3          | -         | -         | -            | -         | -         | 3           | 14         |
| Finlandiya   | 4                     | 3          | 5         | 1         | 1            | -         | -         | -           | 14         |
| İsveç  | 5                     | 5          | 3         | 2         | 1            | -         | 3         | -           | 19         |
| İngiltere  | 28                    | 19         | 12        | 1         | 5            | -         | 11        | 2           | 78         |
| <b>AP</b>  | <b>268</b>            | <b>200</b> | <b>88</b> | <b>41</b> | <b>42</b>    | <b>27</b> | <b>37</b> | <b>29</b>   | <b>732</b> |

*Kaynak:* (www.europa.eu.int ve Bozkurt vd. 2006 kaynaklarından derlenmiştir).

<sup>106</sup> (EPP-ED): Avrupa Halkları Partisi ve Avrupalı Demokratlar, (PES): Avrupa Sosyalist Partisi Grubu, (ALDE): Avrupa İçin Liberal ve Demokrat İttifakı, (Greens/EFA): Yeşiller/Avrupa Serbest İttifakı Grubu, (EUL/NGL): Avrupa Birleşik Solu/Kuzeyli Yeşil Sol Konfederatif Grubu, (UEN): Uluslar Avrupa’sı için Birlik Grubu, (IND/DEM): Bağımsızlık ve Demokrasi Grubu. Siyasi gruplar için ayrıca bakınız: (www.europarl.eu.int).

## EK-3

| Tablo VI: Nitelikli Çoğunluk Yöntemi Çerçevesinde Konsey'deki Oy Katsayılarının Değişimi ve Yeni Oy Katsayılarıyla Nüfus Arasındaki Oran |           |           |           |           |           |                                   |                                 |  |  |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------------------------|---------------------------------|--|--|
| Üye Ülkelerin Sahip Olduğu Oy Katsayılarının Değişim Süreci  |           |           |           |           |           |                                   |                                 |  |  |
| Üye Ülkeler  | 1958      | 1973      | 1980      | 1986      | 1995      | Nice Ant. Son rası <sup>107</sup> | Üye ülkelerin nüfusları (x1000) | Üye ülke nüfusunun toplam nüfusa oranı (%) | Üye ülkenin sahip olduğu oy katsayısının toplam oy katsayısına oranı (%) |
| Almanya  | 4         | 10        | 10        | 10        | 10        | 29                                | 82,038                          | 18,320                                     | 8,405  |
| Fransa   | 4         | 10        | 10        | 10        | 10        | 29                                | 59,367                          | 13,257                                     | 8,405  |
| İtalya   | 4         | 10        | 10        | 10        | 10        | 29                                | 57,610                          | 12,865                                     | 8,405  |
| Belçika  | 2         | 5         | 5         | 5         | 5         | 12                                | 10,213                          | 2,280                                      | 3,478  |
| Hollanda   | 2         | 5         | 5         | 5         | 5         | 13                                | 15,760                          | 3,519                                      | 3,768  |
| Lüksemburg   | 1         | 2         | 2         | 2         | 2         | 4                                 | 429                             | 0,095                                      | 1,159  |
| İngiltere  | -         | 10        | 10        | 10        | 10        | 29                                | 59,631                          | 13,316                                     | 8,405  |
| İrlanda  | -         | 3         | 3         | 3         | 3         | 7                                 | 3,744                           | 0,836                                      | 2,028  |
| Danimarka  | -         | 3         | 3         | 3         | 3         | 7                                 | 5,313                           | 1,186                                      | 2,028  |
| Yunanistan   | -         | -         | 5         | 5         | 5         | 12                                | 10,533                          | 2,352                                      | 3,478  |
| İspanya  | -         | -         | -         | 8         | 8         | 27                                | 39,394                          | 8,797                                      | 7,826  |
| Portekiz   | -         | -         | -         | 5         | 5         | 12                                | 9,980                           | 2,228                                      | 3,478  |
| Avusturya  | -         | -         | -         | -         | 4         | 10                                | 8,082                           | 1,804                                      | 2,898  |
| İsveç  | -         | -         | -         | -         | 4         | 10                                | 8,854                           | 1,977                                      | 2,898  |
| Finlandiya   | -         | -         | -         | -         | 3         | 7                                 | 5,160                           | 1,152                                      | 2,028  |
| Polonya  | -         | -         | -         | -         | -         | 27                                | 38,667                          | 8,635                                      | 7,826  |
| Romanya <sup>108</sup>   | -         | -         | -         | -         | -         | 14                                | 22,489                          | 5,022                                      | 4,057  |
| Çek. Cum.  | -         | -         | -         | -         | -         | 12                                | 10,290                          | 2,297                                      | 3,478  |
| Macaristan   | -         | -         | -         | -         | -         | 12                                | 10,043                          | 2,242                                      | 3,478  |
| Bulgaristan  | -         | -         | -         | -         | -         | 10                                | 8,800                           | 1,965                                      | 2,898  |
| Slovakya   | -         | -         | -         | -         | -         | 7                                 | 5,393                           | 1,204                                      | 2,028  |
| Litvanya   | -         | -         | -         | -         | -         | 7                                 | 3,701                           | 0,826                                      | 2,028  |
| Letonya  | -         | -         | -         | -         | -         | 4                                 | 2,439                           | 0,544                                      | 1,159  |
| Slovenya   | -         | -         | -         | -         | -         | 4                                 | 1,978                           | 0,441                                      | 1,159  |
| Estonya  | -         | -         | -         | -         | -         | 4                                 | 1,446                           | 0,322                                      | 1,159  |
| Kıbrıs   | -         | -         | -         | -         | -         | 4                                 | 855                             | 0,190                                      | 1,159  |
| Malta  | -         | -         | -         | -         | -         | 3                                 | 379                             | 0,084                                      | 0,869  |
| <b>TOPLAM</b>  | <b>17</b> | <b>58</b> | <b>63</b> | <b>76</b> | <b>87</b> | <b>345</b>                        | <b>447,788</b>                  | <b>100</b>                                 | <b>100</b>   |

Kaynak: (Tezcan 2005: 209–210).

<sup>107</sup> Bu oy katsayıları 1.1.2005'ten sonra geçerlidir.

<sup>108</sup> Birliğe 2007 başında üye olan ülkeler italikle gösterilmiştir.

## EK-4

Tablo VII: Avrupa Birliği Konsey (Zirve) Toplantı Yerleri ve Tarihleri

| Yer                    | Tarih              | Yer                     | Tarih              |
|------------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|
| Dublin                 | 10-11 Mart 1975    | Kopenhag                | 21-22 Haziran 1993 |
| Roma                   | 16-17 Temmuz 1975  | Brüksel (Olağanüstü)    | 29 Ekim 1993       |
| Roma                   | 1-2 Aralık 1975    | Brüksel                 | 10-11 Aralık 1993  |
| Lüksemburg             | 1-2 Nisan 1976     | Korfu                   | 24-25 Haziran 1994 |
| Brüksel                | 12-13 Temmuz 1976  | Brüksel (Olağanüstü)    | 15 Temmuz 1994     |
| La Haye                | 29-30 Kasım 1976   | Essen                   | 9-10 Aralık 1994   |
| Roman                  | 25-26 Mat 1977     | Cannes                  | 26-27 Haziran 1995 |
| Londra                 | 29-30 Haziran 1977 | Madrid                  | 15-16 Aralık 1995  |
| Brüksel                | 5-6 Aralık 1977    | Torino (Olağanüstü)     | 29 Mart 1996       |
| Kopenhag               | 7-8 Nisan 1978     | Floransa                | 21-22 Haziran 1996 |
| Bremen                 | 6-7 Temmuz 1978    | Dublin (Olağanüstü)     | 5 Ekim 1996        |
| Brüksel                | 4-5 Aralık 1978    | Dublin                  | 13-14 Aralık 1996  |
| Paris                  | 12-13 Mart 1979    | Noordwijk (Olağanüstü)  | 23 Mayıs 1997      |
| Strasbourg             | 21-22 Haziran 1979 | Amsterdam               | 16-17 Haziran 1997 |
| Dublin                 | 29-30 Kasım 1979   | Lüksemburg (Olağanüstü) | 21-22 Kasım 1997   |
| Lüksemburg             | 27-28 Nisan 1980   | Lüksemburg              | 12-13 Aralık 1997  |
| Venedik                | 12-13 Haziran 1980 | Cardiff                 | 15-16 Haziran 1998 |
| Lüksemburg             | 1-2 Aralık 1980    | Pörtchhach (Olağanüstü) | 24-25 Ekim 1998    |
| Maastricht             | 23-24 Mart 1981    | Viyana                  | 11-12 Aralık 1998  |
| Lüksemburg             | 29-30 Haziran 1981 | Berlin (Olağanüstü)     | 24-25 Mart 1999    |
| Londra                 | 26-27 Kasım 1981   | Köln                    | 3-4 Haziran 1999   |
| Brüksel                | 19-20 Mart 1982    | Tampere (Olağanüstü)    | 15-16 Ekim 1999    |
| Brüksel                | 28-29 Haziran 1982 | Helsinki                | 10-11 Aralık 1999  |
| Kopenhag               | 3-4 Aralık 1982    | Lisbon (Olağanüstü)     | 23-24 Mart 2000    |
| Brüksel                | 21-22 Mart 1983    | Santa Maria da Faria    | 19-20 Haziran 2000 |
| Stuttgart              | 17-19 Haziran 1983 | Biarnita (Olağanüstü)   | 13-14 Ekim 2000    |
| Atina                  | 4-6 Aralık 1983    | Nice                    | 7-11 Aralık 2000   |
| Brüksel (Olağanüstü)   | 19-20 Mart 1984    | Stockholm (Olağanüstü)  | 23-24 Mart 2001    |
| Fontainebau            | 25-26 Haziran 1984 | Brüksel (Olağanüstü)    | 21 Eylül 2001      |
| Dublin                 | 3-4 Aralık 1984    | Göteborg                | 15-16 Haziran 2001 |
| Brüksel (Olağanüstü)   | 29-30 Mart 1985    | Gent (Olağanüstü)       | 19 Ekim 2001       |
| Milano                 | 28-29 Haziran 1985 | Laeken                  | 14-15 Aralık 2001  |
| Lüksemburg             | 2-4 Aralık 1985    | Barcelona (Olağanüstü)  | 25-26 Mart 2001    |
| La Haye                | 26-27 Haziran 1986 | Seville                 | 21-22 Haziran 2002 |
| Lündera                | 5-6 Aralık 1986    | Brüksel (Olağanüstü)    | 25 Ekim 2002       |
| Brüksel                | 29-30 Haziran 1987 | Kopenhag                | 12-13 Aralık 2002  |
| Kopenhag               | 4-5 Aralık 1987    | Brüksel                 | 17 Şubat 2003      |
| Brüksel (Olağanüstü)   | 11-13 Şubat 1988   | Brüksel                 | 20-21 Mart 2003    |
| Hannover               | 27-28 Haziran 1988 | Thosaloniki             | 20 Haziran 2003    |
| Rodos                  | 2-3 Aralık 1988    | Brüksel                 | 16-17 Ekim 2003    |
| Madrid                 | 26-27 Haziran 1989 | Brüksel                 | 12-13 Aralık 2003  |
| Strasbourg             | 8-9 Aralık 1989    | Brüksel                 | 25-26 Mart 2004    |
| Dublin (Olağanüstü)    | 28-29 Nisan 1990   | Brüksel                 | 17-18 Haziran 2004 |
| Dublin                 | 25-26 Haziran 1990 | Brüksel                 | 4-5 Kasım 2004     |
| Roma                   | 27-28 Ekim 1990    | Brüksel                 | 16-17 Aralık 2004  |
| Roma                   | 14-15 Aralık 1990  | Brüksel                 | 22-23 Mart 2005    |
| Lüksemburg             | 28-29 Haziran 1991 | Brüksel                 | 16-17 Haziran 2005 |
| Maastricht             | 9-10 Aralık 1991   | Brüksel                 | 15-16 Aralık 2005  |
| Lizbon                 | 26-27 Haziran 1992 | Brüksel                 | 23-24 Mart 2006    |
| Birmingham(Olağanüstü) | 16 Ekim 1992       | Brüksel                 | 15-16 Haziran 2006 |
| Edinburg               | 11-12 Aralık 1992  |                         |                    |

## EK-5

### 2004 Yılında Atanan Komisyon'un Oluşumu ve Üyelerin Yetkili Oldukları Alanlar

- Jose Manuel Durao Barroso (Başkan),
- Margot Wallström (Başkan yardımcısı. Kurumlararası İlişkiler ve İletişim Stratejisi),
- Günther Verheugen (Başkan yardımcısı. Girişimcilik ve Sanayi),
- Siim Kalas (Başkan yardımcısı. İdari İşler, Denetim ve Yolsuzlukla Mücadele),
- Jacques Barrot (Başkan yardımcısı. Ulaştırma),
- Franco Frattini (Başkan yardımcısı. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik),
- Benita Ferrero-Waldner (Dış İlişkiler ve Komşuluk Politikası),
- Louis Michel (Kalkınma ve İnsani Yardım),
- Vladimir Spidla (İstihdam, Sosyal İşler ve Fırsat Eşitliği),
- Mariann Fischer Boel (Tarım ve Kırsal Kalkınma),
- Olli Rehn (Genişleme),
- Neelie Kroes (Rekabet),
- Peter Mandelson (Ticaret),
- Charlie McCreevy (İç Pazar ve Hizmetler),
- Joaquin Almunia (Ekonomik ve Parasal İşler),
- Markos Kyprianou (Sağlık ve Tüketicinin Korunması),
- Andris Piebalgs (Endüstri, Araştırma ve Enerji),
- Dalia Grybauskaitė (Mali Programlama ve Bütçe),
- Viviane Reding (Bilgi Toplumu ve Medya),
- Laszlo Kovacs (Vergilendirme ve Gümrük Birliği),
- Joe Borg (Balıkçılık ve Denizcilik İşleri)
- Danuta Hübner (Bölgesel Politika),
- Jan Figel (Eğitim, Mesleki Eğitim, Kültür, Çok Dillilik),
- Jonez Potocnik (Bilim ve Araştırma),
- Stavros Dimas (Çevre).



## EK-6

| <b>Tablo VIII: AB'nin Kurucu Antlaşmaları ve Değişiklik Tarihleri</b> |                    |                        |
|---|--------------------|------------------------|
| <b>Antlaşma</b>   | <b>İmza Tarihi</b> | <b>Yürürlüğe Giriş</b> |
| Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması                            | 18 Nisan 1951      | 23 Temmuz 1952         |
| AET ve Euratom Antlaşması   | 25 Mart 1957       | 1 Ocak 1958            |
| Danimarka, İrlanda ve İngiltere'nin Katılım Antlaşması                | 2 Ocak 1972        | 1 Ocak 1973            |
| Yunanistan'ın Katılım Antlaşması                                      | 28 Mayıs 1979      | 1 Ocak 1981            |
| İspanya ve Portekiz'in Katılım Antlaşması                             | 12 Haziran 1985    | 1 Ocak 1986            |
| Avrupa Tek Senedi   | 17 Şubat 1986      | 1 Temmuz 1987          |
| Maastricht Antlaşması   | 7 Şubat 1992       | 1 Kasım 1993           |
| Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in Katılım Antlaşması                  | 30 Mart 1994       | 1 Ocak 1995            |
| Amsterdam Antlaşması  | 2 Ekim 1997        | 1 Mayıs 1999           |
| Nice Antlaşması   | 26 Şubat 2001      | 1 Şubat 2003           |
| 10 Yeni Üyenin Katılım Antlaşması                                     | 16 Nisan 2003      | 1 Mayıs 2004           |
| Bulgaristan ve Romanya'nın Katılım Antlaşması                         | 25 Nisan 2005      | 1 Ocak 2007            |

## EK-7

### Karar Alma Prosedürlerinin Uygulandığı Alanlar

#### **Danışma prosedürü aşağıdaki alanlarda uygulanmaktadır:**

—(ATA madde 11/2) AT Antlaşması çerçevesinde güçlendirilmiş işbirliği ile ilgili karar prosedürüne ilişkindir.

—(ATA madde 13) Din, dil, ırk, cinsiyet, yaş, özürlü olma durumu veya cinsel eğilim temeline dayalı ayrımcılıkla mücadeleye ilişkindir.

—(ATA madde 19) Avrupa Birliği vatandaşlarının herhangi bir üye ülkede, belediye seçimlerinde veya Avrupa Parlamentosu üyeliği için yapılan seçimlerde aday olma hakkı düzenlenmektedir.

—(ATA madde 22) Avrupa Birliği vatandaşlığı çerçevesinde tanınan hakların güçlendirilmesine ilişkindir.

—(ATA madde 37/2) Ortak Tarım Politikası'nın belirlenmesine ve uygulanmasına ilişkindir.

—(ATA madde 52/1) Belli bir alanda hizmet serbestisinin sağlanmasına ilişkindir.

—(ATA madde 67/1) Vize, iltica, göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin diğer politikalar başlığı altında alınacak tedbirlerin, geçiş dönemi süresince tabi olacağı karar alma mekanizmasının düzenlendiği maddedir. Konsey, (Amsterdam Antlaşmasının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 5 yıl boyunca, danışma usulünün bir parçası olan Komisyonun önerisi haricinde, üye devletlerden birinin inisiyatifi ile de harekete geçerek) kararlarını oybirliğiyle alır.

—(ATA madde 67/4) Vatandaşları vize yükümlülüğüne tabi olan ve olmayan ülkelerin belirlenmesi ve tek tip vizeye ilişkin kurallarla ilgilidir.

—(ATA madde 71/2) Ulaştırma alanındaki düzenleyici hükümlerin uygulanmasının, belli bölgelerdeki yaşam ve istihdam koşulları veya ulaştırma sisteminin işleyişi üzerinde ciddi etki yaratacağı durumlar için öngörülen karar alma usulüne ilişkindir.

—(ATA madde 80) Ulaştırmayla ilgili hükümlerin deniz ve hava taşımacılığına uygulanmasıyla ilgilidir.

- (ATA madde 83/1) İşletmelerle ilgili rekabet kurallarını uygulamak üzere çıkarılacak ikincil mevzuata ilişkindir.
- (ATA madde 89) Devlet yardımları ile ilgili rekabet kurallarını uygulamak üzere çıkarılacak ikincil mevzuata ilişkindir.
- (ATA madde 93) Vergilendirme alanında yapılacak mevzuat uyumuna ilişkindir.
- (ATA madde 94) Ortak pazarın kuruluş ve işleyişini doğrudan etkileyen üye devlet mevzuatlarının yaklaştırılmasına ilişkindir.
- (ATA madde 128) İstihdam konusunda, üye ülkelerin kendi istihdam politikalarını belirlerken dikkate alacakları ilkelerin belirlenmesine ilişkindir.
- (ATA madde 133) Ortak Ticaret Politikasının uygulama alanının genişletilmesine ilişkindir.
- (ATA madde 137/3) Sosyal güvenlik, iş güvencesi, Toplulukta yaşayan üçüncü ülke vatandaşları için çalışma koşulları gibi hassas sayılan sosyal konular bakımından öngörülen karar alma usulü düzenlenmektedir.
- (ATA madde 157) Topluluğun rekabetçi bir sanayiye sahip olması için izlenecek politikaların uygulanmasına ilişkindir.
- (ATA madde 159) Ekonomik ve sosyal uyum çerçevesinde, Yapısal Fonlar aracılığıyla gerçekleştirilmesi mümkün görülmeyen hedeflere ulaşmak için alınacak özel tedbirlere ilişkindir.
- (ATA madde 166/4) Topluluğun araştırma ve teknolojik gelişme alanında hazırlayacağı çok yıllık (multiannual) çerçeve programın uygulanması için hazırlanacak özel programlara ilişkindir.
- (ATA madde 172/1) Topluluğun araştırma, teknolojik gelişme ve tanıtım programlarının etkili biçimde uygulanmasına yönelik yapıların oluşturulması konusunda öngörülen karar alma usulü düzenlenmektedir.
- (ATA madde 175/2) Topluluğun çevre konusunda izleyeceği politikaların uygulanması için alınacak bazı özel tedbirlere ilişkindir.
- (ATA madde 279) Topluluk bütçesinin uygulanması, Komisyonun tasarrufuna bırakılacak bütçe geliri konusunda izlenecek usuller ve denetleme birimlerinin sorumluluğuna ilişkindir.
- (ATA madde 300/3) Konseyin, özellik gösteren bazıları haricindeki uluslararası antlaşmaları akdetmesine ilişkindir.

**Daha çok ekonomik ve parasal alanlarda uygulan işbirliği prosedürünün geçerli olduğu konular şunlardır:**

—(ATA madde 99) Topluluğun ve üye devletlerin ekonomik durumunun çok taraflı izlenmesi usulü konusunda getirilecek ayrıntılı düzenlemelere ilişkindir.

—(ATA madde 102) Topluluk kurumlarının veya üye devletlerin, Topluluğun mali kurumlarına imtiyazlı erişimine imkan veren ve ihtiyati gerekçelere de dayanmayan tedbirlerin yasaklanması konusundaki özel düzenlemelere ilişkindir.

—(ATA madde 103) Topluluğun üye devletlerden birinin veya bir üye devletin diğer bir üye devletin taahhütlerini üstlenme veya bunlardan sorumlu olma yasağı ile Topluluk kurumlarının veya üye devletlerin, Avrupa Merkez Bankası ya da ulusal merkez bankalarının kredi imkanlarından yararlanma yasağı konusundaki özel düzenlemelere ilişkindir.

—(ATA madde 106) Piyasaya sürülecek madeni paraların, Toplulukta sorunsuz dolaşımının sağlanması amacıyla alınacak uyum tedbirlerine ilişkindir. 252. maddedeki usule ek olarak, Konsey'in Avrupa Merkez Bankası'na da danışması öngörülmüştür.

**Ortak-karar prosedürünün uygulandığı alanlar:**

—(ATA madde 12) Vatandaşlık esasına dayalı ayrımcılık yasağı konusunda yapılacak özel düzenlemelere ilişkindir.

—(ATA madde 18/2) Avrupa Birliği vatandaşlarının Toplulukta dolaşma ve ikamet etme serbestisini kolaylaştırıcı tedbirler alınmasına ilişkindir. 251. maddedeki usul uygulanırken, Konsey sürecin her safhasında oybirliğiyle karar alır.

—(ATA madde 40) İşçilerin serbest dolaşımının sağlanması için alınması gereken tedbirlere ilişkindir. 251.inci maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komiteye de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 42) İşçilerin serbest dolaşımının sağlanması bakımından, sosyal güvenlik alanında alınması gereken tedbirlere ilişkindir.

—(ATA madde 44) Belli bir mesleki faaliyete ilişkin olarak yerleşme serbestisinin gerçekleştirilmesi amacıyla çıkarılacak direktiflere ilişkindir. 251. maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komiteye de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 46/2) Üçüncü ülke vatandaşlarına, kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı gerekçeleriyle uygulanan üye ülke mevzuatlarındaki hükümlerin koordinasyonu amacıyla çıkarılacak direktiflere ilişkindir.

—(ATA madde 47/1) Serbest meslek sahibi kişilerin işe başlama ve çalışmalarını kolaylaştırmak için, diploma, sertifika ve niteliklere ilişkin diğer resmi belgelerin karşılıklı olarak tanınması konusunda çıkarılacak direktiflere ilişkindir.

—(ATA madde 47/2) Serbest meslek edinmeyi ve bunların icrasıyla ilgili eşgüdümü sağlamak için kabul edilecek yönergelerle ilişkindir.

—(ATA madde 55) 45–48. maddelerin hizmetlerle ilgili bölüme de uygulanacağını öngörmektedir. Bu çerçevede, 47. madde, hizmet sunumu serbestisinden yararlanan kişiler bakımından da uygulama alanı bulmaktadır.

—(ATA madde 67/4) Vize, iltica, göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin diğer politikalar başlığı altında, geçiş döneminin sona ermesinden sonra alınacak bazı tedbirlere ilişkindir.

—(ATA madde 71/1) Ulaştırma sektörünün özelliklerini de dikkate alarak, Ortak Ulaştırma Politikasının uygulanması amacıyla alınacak tedbirlere ilişkindir. 251. maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesine de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 80) Deniz ve hava taşımacılığına ilişkin düzenlemelerdir.

—(ATA madde 95) İç pazarın kurulması ve işleyişi hedefine yönelik olarak, üye devletlerin mevzuatlarının yaklaştırılmasına ilişkindir. 251. maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komiteye de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 129) İstihdam alanında üye devletler arasında işbirliğini ve üye devletlerin bu alandaki girişimlerini teşvik edici tedbirlere ilişkindir. 251. maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesine de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 135) Üye devletler ve üye devletler ile Komisyon arasında gümrük işbirliğini güçlendirmek amacıyla alınacak tedbirlere ilişkindir.

—(ATA madde 137/2) Topluluğun, 136. maddede öngörülen sosyal amaçları gerçekleştirmek amacıyla alacağı, üye devletlerin belli alanlardaki faaliyetlerini destekleyici ve tamamlayıcı tedbirlere ilişkindir. 251. maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesine de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 141/3) Kadın ve erkek arasında, istihdam ve meslek konularında, fırsat eşitliği ve eşit muamele ilkelerinin uygulanmasının sağlanmasına ilişkindir. 251.inci maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komiteye de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 148) Avrupa Sosyal Fonuna ilişkin uygulama kararlarının alınması hakkındadır. 251. maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesine de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 149) Toplulukta eğitim kalitesinin yükseltilmesi amacıyla yönelik olarak alınacak, mevzuat yaklaştırması dışındaki tedbirlere ilişkindir. 251. maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesine de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 150/4) Topluluğun mesleki eğitim politikasının uygulanmasına yönelik olarak alınacak, mevzuat yaklaştırması dışındaki tedbirlere ilişkindir. 251. maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesine de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 151/5) Topluluğun kültür politikasının uygulanmasına yönelik, mevzuat yaklaştırması dışındaki tedbirlere ilişkindir. 251. maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesine de danışması ve ayrıca sürecin her safhasında oybirliğiyle karar alması öngörülmüştür.

—(ATA madde 152) Topluluğun halk sağlığı alanında alacağı tedbirlere ilişkindir. 251. maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesine de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 153) Tüketicinin korunması alanında alınacak tedbirlere ilişkindir. 251.inci maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komiteye de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 156) Ulaştırma, telekomünikasyon ve enerji alanlarındaki altyapıya yönelik trans-Avrupa ağlarının kurulması ve geliştirilmesi için alınacak tedbirlere

ilişkindir. 251. maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesine de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 162) Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonuyla ilgili uygulama kararlarına ilişkindir. 251. maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesine de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 166/1) Araştırma ve teknolojik gelişme alanında, çok yıllık bir çerçeve programın kabulüne ilişkindir. 251. maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komiteye de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 172/2) 166. madde uyarınca kabul edilen çok yıllık çerçeve programın uygulanmasıyla ilgili tedbirlere ilişkindir. 251. maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komiteye de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 175/1) Topluluğun çevre politikasını yürütmek amacıyla benimsenecek eylemler konusunda karar verilmesine ilişkindir. 251. maddedeki usule ek olarak, Konseyin Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesine de danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 179/1) Topluluğun kalkınma işbirliği politikası çerçevesindeki amaçlarını gerçekleştirmek üzere alınacak tedbirlere ilişkindir.

—(ATA madde 255/2) Saydamlık alanında kabul edilecek düzenlemelere ilişkindir.

—(ATA madde 280/4) Topluluğun mali çıkarlarını etkileyen dolandırıcılığın önlenmesi ve mücadele konusunda alınacak tedbirlere ilişkindir. 251. maddedeki usule ek olarak, Konseyin Sayıştay'a da danışması öngörülmüştür.

—(ATA madde 285/1) Topluluk faaliyetlerinin yürütülmesi için ihtiyaç duyulduğunda hazırlanacak istatistikler konusunda alınacak tedbirlere ilişkindir.

—(ATA madde 186/2) Bireylerin kişisel veri işlemlerinin ve bu verilerin serbest dolaşımının korunmasına ilişkin kuralların Topluluk kurumlarına uygulanmasını denetlemekle görevli bağımsız organ kurulmasına ilişkindir.

Özellikle 1979'daki doğrudan seçimlerle birlikte Avrupa Parlamento'su yasama sürecindeki yetkilerini hızla arttırmıştır. Kurucu antlaşmalardaki yeniliklerle beraber Parlamento birçok konuda ortak-karar prosedürü ile yasamaya katılmaktadır. Nice Antlaşması ile de yukarıdaki alanlara yenileri eklenmiştir. Bunlar:

—(ATA madde 13) Ayrımcılıkla mücadele çerçevesinde teşvik edici önlemlere ilişkindir.

—(ATA madde 62 ve63) Vize, göç ve iltica konularına ilişkindir.

—(ATA madde 65) Medeni hukuk alanında yargısal işbirliğine ilişkindir.

—(ATA madde 157/3) Endüstri alanında spesifik destek önlemlerine ilişkindir.

—(ATA madde 159/3) Yapısal amaçlı fonların dışındaki ekonomik ve sosyal uyum alanındaki eylemlere ilişkindir.

—(ATA madde 191) Avrupa çapında siyasal partilerin statüsü ve mali kurullara ilişkindir.

**Onay prosedürü aşağıdaki alanlarda uygulanmaktadır:**

—(ATA madde 105/6) Avrupa Merkez Bankasına, kredi kurumlarının ve diğer malî kurumların ihtiyati denetimine ilişkin politikalar çerçevesinde verilecek özel görevlere ilişkindir. Konsey oybirliğiyle karar alır.

—(ATA madde 107/5) Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Statüsünün belli maddelerinde değişiklik yapılmasına ilişkindir. Konsey, Avrupa Merkez Bankasının önerisi üzerine karar alacaksa nitelikli çoğunlukla, Komisyonun önerisi üzerine karar alacaksa oybirliğiyle hareket eder.

—(ATA madde 161) Yapısal Fonların görevleri, öncelikli hedefleri ve organizasyonunun belirlenmesine ilişkindir. Konsey oybirliğiyle karar alır.

—(ATA madde 190/4) Avrupa Parlamentosu üyelikleri için yapılacak doğrudan genel seçimler konusunda, üye devletlere Konsey tarafından tavsiye edilecek uygulama kurallarının belirlenmesine ilişkindir. Konsey oybirliğiyle karar alır. Avrupa Parlamentosu onayını üye tam sayısının salt çoğunluğuyla verir.

—(ATA madde 214) Komisyon başkan ve üye adaylarının, bir bütün olarak Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanmasına ilişkindir.

—(ATA madde 300/3) Konseyin akdedeceği ortaklık anlaşmaları ile özel bir kurumsal çerçeve öngören veya Topluluğa önemli mali yük getiren veya 251. maddeye göre kabul edilmiş bir Topluluk tasarrufunun değiştirilmesini gerektiren diğer anlaşmalara ilişkindir. Konsey nitelikli çoğunlukla karar alır.



—(ABA madde 7/1) Birliğin üzerine oturduğu temel ilkelerin bir üye devlet tarafından ciddi ve sürekli biçimde ihlal edildiğinin tespitine ilişkindir. Bu çerçevede Parlamento'nun üye tamsayısının çoğunluğu ve kullanılan oyların üçte ikisi gereklidir.

—(ABA madde 49) Avrupa Birliği'ne yeni bir ülkenin alınmasına ilişkindir.

**EK-8****Avrupa Birliği Müktesebat Başlıkları**

- Malların serbest dolaşımı
- Kişilerin serbest dolaşımı
- Hizmet edinim serbestliği
- Sermayenin serbest dolaşımı
- Şirketler hukuku
- Rekabet hukuku
- Tarım
- Balıkçılık
- Ulaştırma politikası
- Vergilendirme
- Ekonomik ve parasal birlik
- İstatistikler
- Sosyal politika ve istihdam
- Enerji
- Sanayi politikası
- Küçük ve orta boy işletmeler
- Bilim ve araştırma
- Eğitim ve mesleki eğitim
- Telekomünikasyon ve bilgi teknolojileri
- Kültürel ve görsel-işitsel politika
- Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu
- Çevre
- Tüketicinin ve sağlığın korunması
- Adalet ve içişleri
- Gümrük birliği
- Dış ilişkiler
- Ortak dış ve güvenlik politikası
- Mali kontrol
- Mali ve bütçesel hükümler
- Kurumlar
- Diğerleri