

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
TÜRKİYE AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ BİLİM DALI**

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KARAR ALMA PROSEDÜRLERİ

MASTER TEZİ

Hazırlayan

Ali YÜKSEL

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Vahit DOĞAN

Ankara – 2006

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
TÜRKİYE AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ BİLİM DALI**

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KARAR ALMA PROSEDÜRLERİ

MASTER TEZİ

Hazırlayan

Ali YÜKSEL

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Vahit DOĞAN

Ankara – 2006

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Ali YÜKSEL'e ait "Avrupa Birliği'nde Karar Alma Prosedürleri" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul
.....

Başkan

.....

Üye.....

.....

Üye.....

.....

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR CETVELİ	vi
TABLO VE ŞEKİLLER CETVELİ.....	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN HUKUKİ YAPISI

I. GENEL OLARAK.....	3
II. BİRLİK HUKUKUNUN NİTELİĞİ.....	6
III. BİRLİĞİN HUKUK KOYMA YETKİSİ.....	9
A) BİRLİĞE TANINAN YETKİ TÜRLERİ VE SINIRLI YETKİ İLKESİ	10
1. Açık Yetki	11
2. Zımnî Yetki	11
3. Boşluk Doldurma Yoluyla Edinilen Yetki	12
B) YETKİ AÇISINDAN BİRLİĞİN ÜYE ÜLKELER KARŞISINDAKİ DURUMU	12
1. Birliğin Münhasır Yetki Alanları	13
2. Yarışan (Paylaşım) Yetki Alanları	14
3. Üye Devletlerin Münhasır Yetki Alanları	15
4. Yetki İkâmesi İlkesi (Yetki ikamesi)	16
a) Antlaşmalardaki Yeri	16
b) Uygulama Esasları	18
IV. BİRLİK HUKUKUNUN KAYNAKLARI	18
A) BİRİNCİL MEVZUAT	18
B) İKİNCİL MEVZUAT	18
1. Tüzükler	18
2. Direktifler (Yönergeler)	18
3. Kararlar	18
4. Tavsiye ve Görüşler	18
5. Avrupa Birliği Antlaşması II. ve III. Sütun Mevzuatı	18
a) ODGP (II. Sütun) Mevzuatı	18
b) CPAİ (III. Sütun) Mevzuatı	18
6. Diğer Düzenlemeler	18
C) ATAD TARAFINDAN TANINAN HUKUKUN GENEL İLKELERİ	18
D) ATAD KARARLARI	18

E) TEAMÜLLER	18
F) ÜYE OLMAYAN ÜLKELERLE YAPILAN ANTLAŞMALAR	18
G) DOKTRİN	18
H) BİRLİK HUKUKUNUN YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ	18
V. BİRLİK HUKUKUNUN TEMEL İLKELERİ VE UYGULANMASI ..	18
A) TEMEL İLKELER	18
1. Hukukun Birliği İlkesi	18
2. Özerklik İlkesi.....	18
3. Doğrudan Uygulanabilirlik/Doğrudan Etkililik İlkesi	18
4. Üstünlük İlkesi	18
B) BİRLİK HUKUKUNUN UYGULANMASI	18

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KARAR ORGANLARI

I. KONSEY	18
A)YAPISI	18
1. Oluşumu	18
2. Başkanlık.....	18
3. Genel Sekreterlik.....	18
4. COREPER.....	18
B) GÖREV VE YETKİLERİ	18
1. ATA'ya Dayanan Görev ve Yetkileri	18
2. ABA'ya Dayanan Görev ve Yetkileri	18
C) KARAR ALMA PROSEDÜRLERİNDEKİ ETKİNLİĞİ	18
D) KARAR ALMA SÜRECİNDE KURUM İÇİ DÖNGÜ	18
1. Çalışma Grupları	18
2. Genel Sekreterlik.....	18
3. COREPER.....	18
a) Geçici Gündem	18
b) COREPER İçin Hazırlık	18
c) Toplantıların Yönetimi.....	18
d) Sonuca Ulaşma	18
4. Konsey	18
a) Gündem.....	18
b) Hazırlıklar	18
c) Konsey Toplantısına Giriş	18
d) Konsey İşlemleri.....	18
e) Oylama	18
5. Oylama Prosedürü.....	18
6. Yazılı Prosedür.....	18
7. Oyların Yayınlanması	18
a) Otomatik Yayınlama.....	18
b) Yayınlamanın belli bir oyu gerektirmesi	18
8. Konsey Toplantılarının Sonuçları	18

a) Bir Metnin Resmî Kabulü.....	18
b) Tutanaklar.....	18
c) Yayımlama.....	18
9. Gayri Resmî Bakanlar Toplantısı.....	18
a) Gayri Resmî Toplantıların Özellikleri	18
b) Lojistik.....	18
E) OYLAMA, TÜRLERİ VE KONULARI.....	18
1. Oylamaya Usulü.....	18
a) Kararın Oylamaya Sunuluşu	18
b) Oylama Prosedürü.....	18
2. Oybirliği	18
a) Oybirliğinin Geçmişi.....	18
b) Oybirliğine Tabi Konular.....	18
3. Basit Çoğunluk.....	18
4. Nitelikli Çoğunluk.....	18
a) Kavram.....	18
b) Gelişimi.....	18
c) Nitelikli Çoğunluklu Oya Tabi Konular	18
II. AVRUPA KONSEYİ (ZİRVE).....	18
A) GÖREV VE YETKİLERİ.....	18
B) ÇALIŞMA DÜZENİ	18
1. Hazırlık.....	18
2. Genel Sekreterliğin Rolü.....	18
3. Sonuç Bildirgeleri	18
III. AVRUPA PARLAMENTOSU	18
A) OLUŞUMU	18
B) ÖRGÜT YAPISI	18
C) YETKİLERİ.....	18
1. Yasama Yetkileri.....	18
2. Bütçeyle İlgili Yetkileri.....	18
3. Denetim Yetkileri.....	18
a) Soruşturma Komisyonu	18
b) Dilekçe ve Şikayet Hakkı	18
c) Ombudsman	18
d) Soru.....	18
e) Gensoru.....	18
6. Diğer denetim yetkileri	18
D) ÇALIŞMA DÜZENİ	18
IV. KOMİSYON.....	18
A) BAŞKAN VE ÜYELERİ	18
B) GÖREV VE YETKİLERİ.....	18
C) KARAR ALMA PROSEDÜRLERİNDEKİ ETKİNLİĞİ	18
D) KARAR ALMA SÜRECİNDE KURUM İÇİ DÖNGÜ.....	18
1. Genel Müdürlükler ve Benzeri Örgütlenme.....	18
2. Komitoloji, Komiteler ve Prosedürleri.....	18
V. EKONOMİK VE SOSYAL KOMİTE	18
A) YAPISI.....	18

1. Başkanlık ve Büro	18
2. Bölümler.....	18
3. Çalışma Grupları	18
4. Alt Komiteler	18
5. Genel Kurul.....	18
6. Genel Sekreterlik.....	18
B) EKONOMİK VE SOSYAL KOMİTEYE DANIŞMA VE KARAR ALMA SÜRECİNDE ETKİNLİĞİ	18
VI. BÖLGELER KOMİTESİ	18
A) KURULUŞ İLKELERİ VE AMAÇLARI	18
B) OLUŞUMU	18
C) BÖLGELER KOMİTESİNE DANIŞMA	18
VII. AVRUPA YATIRIM BANKASI	18
VIII. AVRUPA MERKEZ BANKASI	18

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KARAR ALMA PROSEDÜRLERİ

I. KARAR ALMA PROSEDÜRLERİNİN TARİHİ GELİŞİMİ	18
A) AVRUPA BİRLİĞİ ANTLAŞMASI'NA KADAR OLAN DÖNEM VE TEK AVRUPA SENEDİ İLE YAPILAN DÜZENLEMELER	18
B) AVRUPA BİRLİĞİ ANTLAŞMASI VE SONRASI DÖNEMDE YAPILAN DÜZENLEMELER	18
1. Avrupa Birliği Antlaşması İle Getirilen Düzenlemeler	18
2. Amsterdam Antlaşması İle Getirilen Düzenlemeler	18
3. Nice Antlaşması İle Getirilen Düzenlemeler	18
II. KARAR ALMA PROSEDÜRLERİ	18
A) DANIŞMA PROSEDÜRÜ	18
B) ONAY PROSEDÜRÜ	18
C) İŞBİRLİĞİ PROSEDÜRÜ	18
D) ORTAK KARAR PROSEDÜRÜ	18
E) BÜTÇE PROSEDÜRÜ	18
F) KONSEY'İN TEK BAŞINA KARAR ALMASI	18
G) KOMİSYON'UN TEK BAŞINA KARAR ALMASI	18
III. KONULARA GÖRE KARAR ALMA PROSEDÜRLERİ	18
IV. ANAYASA TASARISI'YLA ÖNGÖRÜLEN PROSEDÜRLER.....	18
A) YASAMA FAALİYETLERİ	18
B) YASAMA DIŞI FAALİYETLER	18
C) DEVREDİLEN TÜZÜK.....	18
D) UYGULAMA TASARRUFLARI.....	18
E) ODGP'NİN UYGULANMASI İÇİN ÖZEL HÜKÜMLER.....	18
F) NORMAL YASAMA PROSEDÜRÜ	18
SONUÇ.....	18

KAYNAKÇA	18
I. Kitaplar	18
II. Makaleler	18
III. Elektronik Kaynaklar	18
EKLER.....	18
EK - 1: Oybirliğine Tabi Konular	18
Ek - 2: Nitelikli Çoğunluk Oyuna Tabi Konular	18
Ek - 3: Ortak Karar Prosedürüne Tabi Konular.....	18
Ek - 4: Konulara Göre Karar Alma Prosedürleri	18
ÖZET.....	18
ABSTRACT.....	18

KISALTMALAR CETVELİ

AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	: Avrupa Birliği
ABA	: Avrupa Birliği Antlaşması
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.k.	: Adı Geçen Kaynak
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
AKÇT	: Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AMB	: Avrupa Merkez Bankası
AMBS	: Avrupa Merkez Bankaları Sistemi
Anayasa Tas.	: Avrupa Birliği Anayasa Tasarısı
AP	: Avrupa Parlamentosu
APİT	: Avrupa Parlamentosu İçtüzüğü
AT	: Avrupa Toplulukları
ATA	: Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşma
ATAD	: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
ATİDM	: Avrupa Toplulukları İlk Derece Mahkemesi
AYB	: Avrupa Yatırım Bankası
Bkz.	: Bakınız
Çev.	: Çeviren
CPAİ	: Cezai Konularda Polis ve Adlî İşbirliği
Der.	: Derleyen
EPB	: Ekonomik ve Parasal Birlik
ESK	: Ekonomik ve Sosyal Komite
Komisyon	: Avrupa Birliği Komisyonu
Konsey	: Avrupa Birliği Konseyi
KİT	: Konsey İçtüzüğü
Md.	: Madde

NÇO	: Nitelikli Çoğunluklu Oy
ODGP	: Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası
p.	: Page
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
Sayıştay	: Avrupa Toplulukları Sayıştayı
TÖK	: Tarım Özel Komitesi

TABLO VE ŞEKİLLER CETVELİ

Tablolar

Tablo 1: Roma Antlaşmasında mevzuat sınıflandırması	28
Tablo 2: Konseyde oy dağılımı.....	83
Tablo 3: AP’de üye ülkelerin temsilcilerinin sayısal dağılımı.....	89

Şekiller

Şekil 1: Konseyde karar almada kurum içi döngü.....	52
Şekil 2: Danışma prosedürü.....	134
Şekil 3: İşbirliği prosedürü.....	138
Şekil 4: Ortak karar prosedürü.....	146

GİRİŞ

Birliğin amaçlarına zamanında, etkin ve verimli şekilde ulaşabilmesi, karar alma prosedürlerinin işlevselliğine bağlıdır. Karar alma prosedürleri, Birlik organlarının karar alma sürecinde birbirleriyle olan ilişkilerini ve yetki paylaşımını kapsar.

1951 yılında altı ülke arasında imzalanan AKÇT Antlaşması'yla başlayan Topluluk kurumlaşma süreci, yarım asrı aşan süre sonunda Avrupa'nın tamamına yakın kısmında uygulanması öngörülen bir anayasa çatısının kabulü aşamasına ulaşmıştır. Karar alma prosedürleri de bu sürecin parçası olarak gelişip olgunlaşmıştır.

Birlik hukuku, bağımsız devletlerin, işbirliği halinde daha çok çıkar sağlayacaklarına inandıkları konularda karar alma yetkilerini devrettikleri bir siyasî otorite hukukudur. Birliğin, hem uluslararası, hem uluslararası, hem de ulusal hukuk özelliklerini barındıran bir hukuk düzeni bulunmaktadır.

Birliğin karar organları ve karar alma prosedürleri, gerek Birliği oluşturan devletlerde ve gerekse diğer çağdaş devletlerde mevcut karar alma mekanizmalarından çok farklıdır ve kendine özgüdür. Karar alma yetkisi, esas itibarıyla, Birliği temsil eden Komisyon'un önerisi üzerine, üye ülke hükümetlerini temsil eden Konsey ve Avrupa halkını temsil eden AP tarafından kullanılmaktadır. Gerektiğinde, ESK (Ekonomik ve Sosyal Komite) ile Bölgeler Komitesi'ne danışılmakta ve antlaşmalarda belirtilen konularda diğer organların da katkısı alınmaktadır.

Organlar arasındaki yetki paylaşımı için, karar konularına göre farklı prosedürler öngörülmüş, değişken ve karmaşık olarak nitelendirilebilecek bir kurumsal denge oluşturulmuştur.

Çalışmanın I. Bölümünde, Birliğin kendine özgü hukuk düzenine, AB karar alma prosedürlerinin açıklanmasına katkı sağlayacağı ölçüde değinilecektir. Bu çerçevede, Birlik hukukunun niteliği, Birliğin hukuk koyma yetkisi, Birlik hukukunun kaynakları, ilkeleri ve uygulanması konularında temel bilgilere yer verilecektir.

II. Bölümünde, Birliğin karar organları incelenecektir. Bu kapsamda, AB karar organlarının yapıları, görev ve yetkileri, karar alma sürecindeki etkinlikleri ve karar alma sürecinde kurum içi döngüleri gibi konular irdelenecektir.

III. Bölümünde ise, Birliğin karar alma prosedürleri incelenecektir.

Karar alma prosedürlerinin gelişiminde, Konsey'in NÇO (nitelikli çoğunluklu oy) ile karar alacağı konuların sürekli artması ve AP'yi karar alma sürecinde etkin kılan ortak karar prosedürünün yaygınlaşarak Birliğin normal yasama prosedürüne dönüşme eğilimi göstermesi nedeniyle; NÇO Konsey'deki diğer oylama normlarına göre ve ortak karar prosedürü diğer karar alma prosedürlerine göre daha ayrıntılı olarak incelenecektir.

İlke olarak, mevcut karar alma prosedürleri hukuki yönüyle irdelenecektir. Her ne kadar yürürlüğe girmesiyle ilgili süreçte bir duraksama mevcutsa da, Birliğin karar alma prosedürlerinin geleceğine dönük tahminlere katkı sağlayacağı ölçüde Anayasa Tasarısı'yla öngörülen düzenlemelere de değinilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN HUKUKİ YAPISI

I. GENEL OLARAK

AB hukuk düzeni, kurucu antlaşmalar ve bu antlaşmalarda değişiklik yapan antlaşmalar ile bu antlaşmalara dayanılarak yürürlüğe konulan mevzuat ve Topluluk mahkemelerinin kararlarından oluşmaktadır.

AT antlaşmaları ile ABA, Birliğin anayasal çatısını düzenlemektedir. AT kurucu antlaşmaları; 1951'de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)'yi kuran Paris Antlaşması¹, 1957'de Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'yi ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET)'yi kuran Roma Antlaşmaları ile bu antlaşmaları değiştiren 1986 TAS, 1992 Avrupa Birliği Antlaşması (ABA)², 1997 Amsterdam Antlaşması³ ve 2001 Nice Antlaşması⁴dır.

¹ AKÇT Antlaşması 2002'de sona ermiştir. Diğer antlaşmalar süresizdir.

² **Treaty on European Union (consolidated text)**, 24 Aralık 2002 tarih ve C 325 seri sayılı AB Resmî Gazetesi, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>, 24.10.2004. (Bu çalışmada metnin Türkçesi için faydalanılan kaynak; Cenk BOLAYIR: **Amsterdam Antlaşması : Bütünleştirilmiş Haliyle AB Kurucu Antlaşmaları**, (İstanbul: IKV, 2000)).

³ **Treaty establishing the European Community** (consolidated text), 24 Aralık 2002 tarih ve C 325 seri sayılı AB Resmî Gazetesi, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>, 24.10.2004. (Bu çalışmada metnin Türkçesi için faydalanılan kaynak; Cenk BOLAYIR: **Amsterdam Antlaşması: Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları**, (İstanbul: IKV, 2000)).

⁴ **Treaty of Nice**, 10 Mart 2001 tarih ve C 80 seri sayılı AB Resmî Gazetesi, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>, 24.10.2004. (Bu çalışmada metnin Türkçesi için faydalanılan kaynak; Sema Gençay ÇAPANOĞLU, Esra UYANUSTA: **Avrupa Birliği Antlaşması Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşmalar ve İlgili Bazı Kararları Değiştiren Nice Antlaşması**, (İstanbul: IKV, 2003)).

AB hukuku ve karar alma prosedürleri, Toplulukların kuruluşundan bu yana, AT/AB'nin genişlemesine, derinleşmesine ve dolayısıyla kurumlaşma sürecine uygun olarak hızla gelişmiştir⁵.

AB hukukunun kapsamını ise, Birliğin ilkeleri, politikaları, kurumları⁶ ve diğer organları ve bunların çalışma usul ve esasları ile Birlik vatandaşlığı konularındaki hukuki düzenlemeler oluşturmaktadır.

AT yapısı üç topluluktan oluşmakta iken (AKÇT, AET ve AAET), Maastricht Antlaşması ile AB kurulmuş ve mevcut yapı genişletilerek revize edilmiştir⁷. Yeni yapı, “üç sütun”⁸ çatısıyla açıklanmaktadır. Birinci sütunu anılan üç Topluluk ile bunlara eklenen EPB (Ekonomik ve Parasal Birlik), ikinci sütunu ODGP (Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası) ve üçüncü sütunu CPAİ (Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği) oluşturmaktadır.

⁵ AB'nin temelini, 1951'de Belçika, Almanya, Fransa, Hollanda, Lüksemburg ve İtalya tarafından kurulan AKÇT oluşturmaktadır. AET ve AAET ise 1957 Roma Antlaşmasıyla yine aynı ülkeler tarafından kurulmuştur.

Topluluklar ilk kez 1973 yılında İngiltere, Danimarka ve İrlanda'nın katılımıyla genişlemiş, 1981'de Yunanistan'ın, 1986'da İspanya ve Portekiz'in üyeliğe katılımı ile üye sayısı 12'ye çıkmıştır. 1995 yılında ise Avusturya, Finlandiya ve İsveç Birliğe katılmıştır. 10 yeni ülke ile üyelik antlaşmalarının imzalanmasıyla Mayıs 2004'te üye sayısı 25'e ulaşmıştır. Bulgaristan ve Romanya 2007 yılında üye olmaları beklenmektedir. Üyelik müzakerelerine başlayan Türkiye'nin ne zaman tam üye olacağı henüz açıklanmamıştır.

⁶ ATA'nın 7. maddesinde, Topluluğa verilen görevlerin AP, Konsey, Komisyon, ATAD ve Sayıştay tarafından yürütüleceği belirtilmiş ve bu organlar “kurumlar” olarak nitelendirilmiştir.

⁷ “AET, gümrük birliği ile birlikte, ortak tarım, ulaştırma, rekabet gibi diğer birçok alanda ortak politikalar oluşturulması, ekonomik politikaların yakınlaştırılması, ekonomik ve parasal birlik kurulması, ortak bir dış politika ve güvenlik politikası oluşturulması gibi konularda da işbirliğini düzenler. Bu nedenle, Avrupa Birliği; ilk olarak 1957 yılında Roma Antlaşması'nın imzalanmasıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu adı altında kurulmuş topluluk olarak tanımlanabilir.” (Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Avrupa Birliği Nedir?** <http://www.deltur.ec.europa.eu/default.asp?pId=3&lang=0&prnId=1&ord=0&fop=1> 04.05.2006).

⁸ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Avrupa Birliği'nin Temel Değerleri, (Temel Değerler)**, <http://www.deltur.cec.eu.int/ABCcommunity.rtf>, 12.03.2006; Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: **Avrupa Birliği Hukuku**, (Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2004), 29-30.

Antlaşmalar⁹, üye devletlerin egemenlik haklarından bir kısmını kendi rızaları ile devretmeleri sonucu, ulusal kamu otoritelerinden bağımsız yasama, yürütme ve yargı yetkisine sahip kurumlar ortaya çıkarmıştır¹⁰. Karar alma süreci, genellikle mevzuat öneren Komisyon, kabul eden Konsey ve danışılan ve gücü tedricen artmakta olan AP'nin etkin olduğu bir süreçtir. ESK ve Bölgeler Komitesi de gerektiğinde danışılan organlardır. ATAD (Avrupa Toplulukları Adalet Divanı) ve ATİDM (Avrupa Toplulukları İlk Derece Mahkemesi),

⁹ Kurucu antlaşmalarda değişiklik yapan antlaşmalar, imzalanma ve yürürlüğe giriş tarihleri ile yayımlandıkları AB Resmî Gazeteleri şunlardır:

Antlaşmalar	İmzalanma tarihi	Yürürlük tarihi	AB Resmî Gazetesi
TAS (Tek Avrupa Senedi)	28.02.1986	01.07.1987	29.06.1987 tarih L 169 sayılı
ABA (Maastricht Antlaşması)	07.02.1992	01.11.1993	29.07.1992 tarih C 191 sayılı
Amsterdam Antlaşması	02.10.1997	01.05.1999	10.11.1997 tarih C 340 sayılı
Nice Antlaşması	26.02.2001	01.02.2003	10.03.2001 tarih C 80 sayılı
AB Anayasa Tasarısı	29.10.2004	---	16.12.2004 tarih C 310 sayılı
Katılım Antlaşmaları			
Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in katılımı Antlaşması	24.06.1994	01.01.1995	29.08.1994 tarih C 241 sayılı
Yeni On Üye Ülkenin Katılımı Antlaşması	16.04.2003	01.05.2004	23.09.2003 tarih L 236 sayılı

¹⁰ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 160-161.

Antlaşmaların yorumu ve uygulamasında hukuka uygunluğu temin eden yargı gücüdür¹¹.

II. BİRLİK HUKUKUNUN NİTELİĞİ

AB hukuku, genel olarak kamu hukuku alanında, hem uluslarüstü, hem uluslararası, hem de ulusal hukuk niteliği taşıyan düzenlemeler içeren, kendine özgü (sui generis¹²) bir hukuki rejimdir.

Uluslarüstülük, uluslararası ilişkilere, ‘çarpıcı biçimde’ Avrupa Topluluklarının kurulmasıyla getirilmiş bir yeniliktir¹³. Uluslarüstü olmasının ayırıcı nitelikleri; egemenlik yetkilerinin üye ülkelerden AB kurumlarına devri, uluslarüstü örgütlerin organlarının kararlarını çoğunluk oyuyla alması, bu

¹¹ ATAD Toplulukların kuruluşundan itibaren antlaşmalarda yer almış bir organdır. ATİDM ise, ATAD’ın iş yükünün nicelik ve nitelik yönünden genişlemesi ve ağırlaşması üzerine, TAS ile antlaşmalarda yapılan değişiklikler gereği 1988 yılında ATAD’a bağlı olarak kurulmuştur. Merkezi Lüksemburg’tadır. Bunlara ek olarak, Nice Antlaşmasıyla yapılan değişiklik (Nice Ant. 26) ile, ATA’nın öngördüğü adli yetkiyi belirli alanlarda uygulamak maksadıyla, ATA’nın 225 (a) maddede belirlenen şartlar altında, ATİDM’ye adli heyetler eklenebilmesi imkanı getirilmiştir (ATA Md. 220).

ATAD’da, her üye devletten bir yargıç bulunur. ATAD, statüsünde belirlenen kurallar uyarınca daireler ve Büyük Daire olarak toplanır. Statüde düzenlendiği hallerde, tam heyet halinde toplanabilir. Hakim ve savcılar, tarafsızlığından şüphe edilmeyen, ülkelerinde en yüksek adli makamlar hukukçular arasından, Üye devletler Hükümetlerinin ortak kararıyla altı yıllık bir dönem için atanırlar. ATAD sekiz savcı ile çalışır. ATAD Statüsünde belirlenen şartlar uyarınca, her üç yılda bir, hakim ve savcılar kısmi olarak değiştirilir.

ATAD’ın görev alanına giren davalar; iptal davaları, ihlâl davaları, tazminat davaları, yorum davaları ve Topluluk ile çalışanları arasında hizmet ilişkilerini veya personel rejimini konu alan davalar olarak tasnif edilmektedir. Bu davaları karar bağlamaktan başka, az da olsa danışma mercii olarak görevli olduğu konular vardır. Ayrıca, yargılama ve kararların icrasına dönük olarak, geçici tedbirlerin alınması, yürütmenin durdurulması, ATAD kararlarının zorla icrasının ertelenmesi ve yargılama usulünün tespit edilmesi görevleri bulunmaktadır.

(Bu konularda geniş bilgi için; Tuğrul ARAT: **Avrupa Toplulukları Adalet Divanı**, (Ankara: Ders Notları, 1988); Haluk GÜNUĞUR: **Avrupa Topluluğu Hukuku**, (Ankara: Tahran Basımevi, Eğitim Yayınları, Bilim Dizisi, 1993); A. Fusun ARSAVA: **Roma Antlaşmasında Önkara Prosedürü ve Bu Prosedür Çerçevesinde Doğan Sorunlar, (Önkara Prosedürü)**, (Ankara: A.Ü. S.B.F. ve Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi, 1989)); Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 109-139.

¹² Haluk GÜNUĞUR: a.g.e., 1.

¹³ Haluk GÜNUĞUR: a.g.e., 17.

organların üye ülkeleri bağlayıcı nitelikte karar almaya yetkilerinin bulunması, bağımsız bir adalet divanı tarafından yargısal denetim yapılması, bazı karar organların hükümet temsilcisi olmayan kişilerden oluşması ve Birliğin daimîliğidir (yani, üye ülkelerin Birliği dağıtma imkanlarının olmamasıdır)¹⁴.

Günuğur'a göre, Topluluk hukukunu diğer uluslararası hukuktan ayıran başlıca özellikleri¹⁵; uluslararası hukukta devletlerin egemen eşitliğini ortaya koyan oybirliğiyle karar alma yerine egemen yetkilerin kısmen devrine dayalı çoğunluk oyuyla (farklı ağırlık oranları vardır) karar alınması, uluslararası hukukta sùjeler genellikle devletler ve uluslararası örgütler olması yerine üye devletler ve Topluluk organlarıyla birlikte üye devlet uyruğunda bulunan özel ve tüzel kişilerin de buna dahil edilmesi, Birlik organlarının yarattığı hukuk normlarının uluslararası hukuka yabancı olması, diğer uluslararası antlaşmalarda genel olarak bir iç hukuk onay sistemine başvurulmasına rağmen Birlik hukukunun doğrudan uygulanabilir olması ve son olarak uluslararası hukuk düzeni uluslararası işbirliği fikrinin bir türevi iken Topluluk hukuk düzeninin bir bütünleşme prosedürünü sağlamak amacına dönük olmasıdır.

Uluslararası olmasının ayırıcı nitelikleri ise; bazı alanlarda egemenlik devrinin olmaması, kararların oybirliğiyle alınması ve kararların hükümet temsilcileri tarafından alınmasıdır¹⁶.

Birliğin hukuk düzeni, şu iki temel ve özgün unsuruyla anayasal nitelik kazanmaktadır¹⁷: Birincisi, ilgili ulusal organlardan kendilerine geçen devlet yetkilerine benzer yetkileri kullanmak üzere kurulan bağımsız ve özerk yasama,

¹⁴ Dag LOKRANTZ-BERNİTZ: "**Egemenliğin Devri**", **Avrupa Birliği Hukuku**, Avrupa Birliği Hukuku Semineri, Çev. İdil Işıl GÜL ve Lami Bertan TOKUZLU, (İstanbul: İsveç Başkonsolosluğu, 10-12 Ekim 2002), 52.

¹⁵ Haluk GÜNUĞUR: a.g.e., 2-4.

¹⁶ Dag LOKRANTZ-BERNİTZ: a.g.k., 52.

¹⁷ Akos G. TOTH: **The Individual and the European Law Quarterly**, Cilt:24, (1975), 659-706'dan naklen, Sanem BAYKAL: **AT Hukukunun Etkili Biçimde Uygulanması ve Bireysel Haklar**, (Ankara: Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi, No:4, 2002), 13.

yürütme ve yargı organlarının varlığı; ikincisi ise, bireylerin üye devletlerle birlikte bu yeni hukuk düzeninin sükeleri konumuna yükseltmesidir.

Anayasal niteliğıyle bütünlük içinde olan diğeri bir niteliğı de, Birlik hukukunun uygulanması yeteneğıyle ilgilidir. Birlik hukuku doğrudan uygulanabilir olsa da olmasa da etkililik niteliğı taşımaktadır. Kişilere, Birlik mevzuatının normu ve öngördüğü koşullar içinde, ulusal hukuk düzenleme alanlarında ve ulusal hukuk etkisiyle hak ve yükümlölükler getirmektedir.

Birlik hukuk düzenin çok hızlı bir değışim içinde olması da, bir özelliğidir. Birlik derinleşme ve dolayısıyla bütünlüşme yolunda mesafe kaydettikçe, Birlik hukuku da kendine yeterli ve tutarlı bir sisteme kavuşmakta; diğeri taraftan, Birlik hukukunun gittikçe kapsamlı ve karmaşık bir hale gelmesi sonucu Birlik hareketi de daha ileri bütünlüşme aşamalarına taşınmaktadır¹⁸.

Birlik hukukunun bir başka niteliğı ise, kendine özgü kaynakları olmasıdır. Birliğin henüz kabul edilmiş bir anayasası olmamakla birlikte, anayasal nitelik taşıyan kurucu antlaşmalar ve bunlarda değışiklik yapan antlaşmalarla, ekleri ve protokolleri ‘birincil mevzuat’ olarak tanımlanmaktadır. Birincil mevzuata uygun olarak, Birliğin karar organlarınca kabul edilen mevzuat türleri de ‘ikincil mevzuat’ olarak tasnif edilmektedir¹⁹. Birlik hukukunun kısmen ulusal hukuktakine benzeyen diğeri kaynakları da, ATAD tarafından tanınan hukukun genel ilkeleri, ATAD kararları, üye olmayan ölkelerle yapılan antlaşmalar, teamüller ve doktrin olmak üzere tasnif edilmektedir.

¹⁸ Sanem BAYKAL: a.g.e., 11.

¹⁹ ‘Birincil mevzuat’-‘ikincil mevzuat’ ayrımı, terimsel olarak kurucu antlaşmalarda öngörölen bir ayrım değil, öğretinin yarattığı bir ayrımdır. (Nicholas MOUSSİS: **Avrupa Birliğı Politikalarına Giriş Rehberi** (Orijinal adı: Guide to European Policies), Çev.Ahmet FETHİ, (İstanbul: Mega Pres, 2004), 40.)

III. BİRLİĞİN HUKUK KOYMA YETKİSİ

Uluslararası ilişkiler, karşılıklı çıkarlar ve ödünler dengesi üzerine kurulmuştur²⁰. Birliğin yetkileri, AB'nin üye devletleri çok uluslu bütünleşme süreciyle bir araya getiren bir Birlik olduğu gerçekliği üzerine düzenlenmiştir. Üye ülkelerin egemen yetkilerini devri ile, bu devir olgusu sonucunda ulaşılmak istenen siyasal hedef arasında çok yakın bir ilişki vardır ve AT örneğinde bu siyasal hedef 'Avrupa'nın siyasal birliği'dir²¹.

Bu bütünleşme sürecinin gereği olarak doğan uluslarüstü nitelik, üye ülkelerin yetkilerinin bir kısmının Topluluğa devrini -hatta kısmen terkini- gerektirmekte ve üye ülkeler açısından 'bağımlılık' yaratmaktadır²²: Üye devletler; bir üye devlet, özel ya da tüzel kişi gibi antlaşma hükümlerine uymak zorundadır, Topluluğun yetkili organlarının belirlediği normları aynen kabul etmek ve uygulamaya koymak zorundadır ve kimi zaman karar alma yetkisi elinde olmakla birlikte, bu yetkiyi ancak Topluluğun kontrolü ve vesayeti altında kullanabilmektedir.

Birliğin hukuk koyma yetkisinin kapsamı, türleri ve üye ülkelerin yetkileri karşısındaki durumu antlaşmalarla düzenlenmiştir. Birliğin hukuk koyma yetkisi, Toplulukların kuruluşundan bu yana geçen sürede hem kapsam hem de etki bakımından sürekli artış göstermiştir. Bu gelişim ve özellikle ABA ile antlaşmalara giren yetki ikamesi ilkesiyle, Avrupa'nın tümünün federal bir siyasî yapı içinde yönetilmesi arayışlarını güçlendirmiştir.

AB'nin anayasal birliğinde, Birlik bünyesinde biraraya gelen devletlerin halkları Birlik yetkilerine meşruiyet sağlayan suje olarak kabul

²⁰ Haluk GÜNUĞUR: a.g.e., 14.

²¹ Haluk GÜNUĞUR: a.g.e., 22.

²² Haluk GÜNUĞUR: a.g.e., 16-18.

edilmektedir²³. Bu çerçevede, Birliğin hukuk koyma prosedürleri, Birlik kurumlarının yetkili olduğu ve Birlik anayasal düzeninde öngörülen usul ve esaslarla sınırlı tutulmuş; ulusal yasama erklerinin bu prosedürlere doğrudan katılımı tercih edilmemiştir.

AP, Konsey, Komisyon, ATAD ve Sayıştay, Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalar ve bunları değişikliğe uğratan ve tamamlayan antlaşma ve senetler ile ABA'nın hükümlerinde öngörülen koşullar ve amaçlar çerçevesinde yetkilerini kullanırlar (ABA²⁴ Md. 5)²⁵.

Her ikincil mevzuat, bir veya birden çok antlaşma maddesine dayanır. Tüzüklerin, direktiflerin ve kararların gerekçelerinden antlaşmalara göre alınması gereken öneri ve görüşleri içerdiklerinin anlaşılması gerekir (ATA Md. 253).

A) BİRLİĞE TANINAN YETKİ TÜRLERİ VE SINIRLI YETKİ İLKESİ

Birliğin varlığı ve amaçlarına ulaşabilmesi, görevleriyle uyumlu yetkilere sahip olmasıyla mümkündür ve bu yetkiler ve kullanma usul ve esasları Antlaşmalarla belirlenmiştir.

Antlaşmalarla Birliğe verilen yetkiler, üye devletlerin yetkilerini tamamlayıcı niteliktedir ve çok az alan yalnızca AB yetkisi dahilindedir²⁶. Bu

²³ Ayşe Füsün ARSAVA: **Nice Anlaşması Sonrasında Avrupa Birliğinin Geleceği, (Nice Anlaşması)**, (Ankara: 2003), 31.

²⁴ Bu çalışmada, ilke olarak, ATA'nın ve ABA'nın yeni madde numaralarına atıf yapılacaktır. Ancak, konunun açıklanması için gerektiğinde eski madde numaralarına atıf yapılacaktır.

²⁵ Anayasa Tasarısı'nda Avrupa Konseyi (Zirve) de bu kurumlar arasında sayılmaktadır (Anayasa Tas. Md. 19 (2)).

Treaty establishing a Constitution for Europe, 16 Aralık 2004 tarih ve C 310 seri sayılı AB Resmî Gazetesi, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>, 25.11.2004. (Bu çalışmada metnin Türkçesi için Adalet Bakanlığı Resmî internet sitesindeki çeviriden yararlanılmıştır (<http://www.abgm.adalet.gov.tr>, 25.09.2005)).

²⁶ Nicholas MOUSSİS: **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, a.g.e, 40.

durumun bir yetki uyuşmazlığına neden olmaması için, Birliğin yetkileri doğru tanımlanmış ve sınırları da belirlenmiş olmalıdır.

Topluluk faaliyetleri, antlaşmaların hedeflerine ulaşmak için gerekli olan sınırı aşamaz (ATA Md. 5). Bütün kurumlar, antlaşmalar ile kendilerine tanınan yetkilerle sınırlı olarak faaliyet gösterir (ATA Md. 7 (1)). Bu ilke, ‘sınırlı yetki ilkesi’ olarak tanımlanmaktadır.

Birliğin yetkileri antlaşmalarla açıkça belirlenmiştir. Ancak, açıkça belirlenmemiş olmakla birlikte, Birlik amaçlarından ve antlaşmaların diğer hükümlerinden zımnî olarak verildiği kabul edilen yetkiler vardır. Ayrıca, ortak pazarın işleyişiyle ilgili konularda Birliğin boşluk doldurma yoluyla yetki edinme imkanı bulunmaktadır.

1. Açık Yetki

ATA’da Topluluk faaliyetlerinin kapsamı içindeki konular sayılmış²⁷ ve faaliyetlerin Antlaşmada belirtilen kurumlar tarafından öngörülen koşullar ve süreler içinde yürütüleceği hüküm altına alınmıştır (ATA Md. 3). Bunun teminini, ATAD ve ATİDM sağlar (ATA Md. 220).

Bu çerçevede, yetksizlik Topluluk kararlarının iptal nedenlerinden biri olarak kabul edilmiştir (ATA Md. 230). Topluluk kurumlarından birinin, diğerinin yetki alanına tecavüz etmesi veya üye devletlerin yetki alanına Topluluk kurumlarının tecavüzü durumlarında yapılan tasarruflar iptal edilir²⁸.

2. Zımnî Yetki

Antlaşmalarda açıkça düzenlenmemiş olmakla birlikte, mevcut bir açık yetkinin kullanılabilmesi için bazen bunu destekleyen başka yetkilerin de

²⁷ Ek-3’te “Konularına göre karar alma prosedürleri” başlığı altında, Birliğin hangi konularda hangi usulle karar alacağı, yetki veren antlaşma maddeleri belirtilerek sıralanmıştır.

²⁸ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 123.

kullanılması zorunlu olur. Eğer, zorunlu destek yetkileri antlaşmalarda açıkça yer almamışsa, bu açık yetkinin olmadığı değil, zorunlu destek yetkilerinin bulunduğu zımnî olarak kabul edilir. Zımnî yetkinin varlığı böylece bir “etkililik” veya “yarar” prensibine dayandırılır²⁹.

Toplulukları kuran antlaşmaları kaleme alanlar, antlaşmaların uygulanmasında ortaya çıkabilecek ‘yetki boşlukları’ nı gidermek ve bir anlamda, uygulama açısından ‘hukuksal bir kapı’ açabilmek amacıyla kimi hükümler öngörmüşlerdir³⁰.

3. Boşluk Doldurma Yoluyla Edinilen Yetki

Ortak Pazarın işleyişinde, Topluluğun amaçlarından birini gerçekleştirmek için Topluluk tarafından bir girişimde bulunmak zorunlu olur da, antlaşmalarda o girişim için gerekli yetki öngörülmemiş bulunursa, Konsey Komisyon’un önerisi üzerine ve AP’ye danıştıktan sonra gerekli düzenlemeleri oybirliğiyle yapar (ATA Md. 308).

Zımnî yetki durumunda, yetkinin evvelce mevcut olan açık bir yetkiye bağlı olarak var olduğu farzedilirken; yetki boşluğunun doldurulması durumunda, özel bir yöntem takip edilerek ve oybirliğiyle, Antlaşmanın daha önce hiç tanımadığı bir yetki yaratılmakta ve kullanılmaktadır³¹.

B) YETKİ AÇISINDAN BİRLİĞİN ÜYE ÜLKELER KARŞISINDAKİ DURUMU

AB, üye devletlerin egemenliklerini kaldırmayan ama üye ülkelerde egemen kararlar alan bir uluslarüstü yapıdır. Topluluk hukuku ile üye devletler

²⁹ Gülören TEKİNALP / Ünal TEKİNALP: **Arupa Birliği Hukuku**, (İstanbul: Betaş, 2000), 80.

³⁰ Haluk GÜNUĞUR: a.g.e., 195.

³¹ Gülören TEKİNALP / Ünal TEKİNALP: a.g.e., 81.

hukuku ayrı iki hukuk düzeni yaratsalar da, birbirleriyle hukuksal bağlamda yakın ilişki, hatta uyum içinde bulunmaktadır³².

Bu bağlamda, yetki kullanımının antlaşmalarda iyi düzenlenmiş olması, üye devletlerin bu düzenlemelere uyumu Birliğin üye devletlerin yetkilerine saygı göstermesi³³ AB'nin istikrarı için önemlidir.

Üye devletler, antlaşmalardan ya da Topluluk kurumlarının tasarruflarından doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlayacak genel ve özel nitelikteki tüm önlemleri alır, Topluluğun görevini yerine getirmesini kolaylaştırır ve bu ATA'nın amaçlarının gerçekleşmesini tehlikeye sokabilecek nitelikteki tüm girişimlerden kaçınır (ATA Md. 10).

1. Birliğin Münhasır Yetki Alanları

Antlaşmalarda münhasır yetkinin ne anlama geldiğiyle ilgili açık bir madde bulunmamaktadır. Ancak, Topluluğun münhasır yetkisine verilen alanlar antlaşmaların maddelerinden ve ATAD kararlarından anlaşılmaktadır. Bu alanlarda üye devletler ancak Topluluk kararlarına uygun düzenlemeler yapabilirler.

Birliğin münhasır yetki alanları, genel olarak daha önce üye devletlere ait iken Antlaşmalarla Birliğe devredilmiş yetki alanlarıdır. Birliğin yetki alanlarındaki konulardan bir kısmı ise, daha önce üye devletlerce kullanılması söz konusu olmayan, yetkinin varlığı Birliğin varlığına bağlı olarak oluşan konular ya da ancak Birliğin varlığıyla bazı alanlarda gelişen konulardır.

³² Haluk GÜNUĞUR: a.g.e., 6.

³³ Anayasa Tasarısı'na göre; Birlik, bölgesel ve yerel özerk idareler dahil de olmak üzere, üye devletlerin siyasi ve anayasal temel yapılarının özünde var olan ulusal kimliklerine ve Anayasa karşısında üye devletlerin eşit olduğuna saygı gösterir. Ülkenin toprak bütünlüğünün garanti altına alınması ile hukuk ve düzenin korunması ve iç güvenliğin sağlanmasını da içeren temel ülke işlevlerine saygı gösterir (Anayasa Tas. Md. I-5 (1)).

Topluluğun haricî münhasır yetkisinin bulunmasının başlıca sonuçları şunlardır³⁴: Birincisi ve en önemlisi, Topluluğun münhasır yetkisinin bulunduğu alanlarda, üye devletler için herhangi bir yetki alanı bulunmamaktadır. İkincisi, bu alanlarda, prensip olarak üye devletlerin dahili veya harici tek taraflı eylemlerde bulunmaları hukuk dışıdır. Üçüncüsü, gücün Topluluğa devri bütündür ve kesindir, Topluluğun bu yetkisini herhangi bir olayda kullanmaması, üye devletlerin tek taraflı eylemde bulunma hak ve yetkisini doğurmaz. Son olarak, Topluluk, kendi münhasır yetkisinin bir kısmını tekrar üye devletlere devretme yetkisine sahiptir.

Topluluğun bazı alanlarda münhasır yetkiye sahip olması, Topluluk hukukunun doğrudan etkisi ve Topluluk hukukunun ulusal hukuk üzerindeki üstünlüğü ilkeleriyle birlikte, üye devletlerin hukuk sisteminin Topluluk hukukuna yakınlaştırılmasında önemli bir görev ifa etmektedir³⁵.

Topluluğun başlıca münhasır yetki alanları, ortak ticaret politikası, ortak balıkçılık politikası, üçüncü devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla ortaklık antlaşmaları akdetme konularıdır³⁶.

2. Yarışan (Paylaşımlı) Yetki Alanları

Antlaşmalarda Topluluğa karar alma yetkisi verilen bazı alanlarda, Topluluk bir karar almadığı sürece üye devletlerin düzenleme yetkileri devam eder³⁷. Bu durumda, Topluluk ile üye devletlerin yarışan yetkilerinden söz edilir³⁸.

³⁴ M. Emin ZARARSIZ: **"Avrupa Topluluğunun Münhasır Yetkisinin Kapsamı ve Sonuçları"**, Planlama Dergisi, DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı, Özel Sayı, (Ankara: DPT, 2002), 287-289.

³⁵ M. Emin ZARARSIZ: a.g.m., 278-279

³⁶ Anayasa Tasarısı'nda; Birliğin, iç pazarın işleyişi için gerekli rekabet kurallarını oluşturma konusunda ve Euro para birimini benimseyen üye devletler için para politikası, ortak ticaret politikası, Gümrük Birliği ve ortak balıkçılık politikası kapsamında denizlerdeki biyolojik kaynakların korunması konularında münhasır yetkili olması öngörülmektedir (Anayasa Tas. Md. I-13 (1)). Ayrıca, Birlik, akdedilmesi AB yasalarınca öngörülen, Birliğin dahili yetkisini kullanmasını sağlamak için gerekli olan veya Birliğin iç tasarruflarından birini etkileyen durumlarda, uluslararası bir anlaşmanın akdi konusunda münhasır yetkiye sahip olacaktır (Anayasa Tas. Md. I-13 (2)).

3. Üye Devletlerin Münhasır Yetki Alanları

Üye devletlerin, Antlaşmalarla Birliğe devredilmemiş ya da Birlik ile paylaşılmamış olan yetki alanları münhasır yetki alanlarıdır. Bu alanlarda, ulusal karar mercileri Birlik karar mercilerinden bağımsız olarak tasarrufta bulunurlar.

ATA'nın genel hükümlerinden olan 293. Maddesi, üye devletlerin bazı hallerde kendi uyruklarına yarar sağlamak amacıyla aralarında müzakerelerde bulunacaklarını belirlemiştir.

Buna göre: Topluluk içinde çifte vergilendirmenin kaldırılmasını; bazı şirketlerin ve firmaların (bunların niteliği ATA Md. 48 (2)'de belirtilmiştir) karşılıklı tanınmasını, merkezlerini bir ülkeden diğerine taşımaları halinde tüzel kişiliklerinin korunmasını ve farklı ulusal mevzuata tabi firmaların ve şirketlerin birleşme olanağını; mahkeme ve hakem kararlarının karşılıklı olarak tanınması ve tenfizine ilişkin işlemlerin sadeleştirilmesini, kendi uyruklarına yarar sağlamak amacıyla aralarında müzakerelerde bulunurlar.

³⁷ Anayasa Tasarısı'yla, paylaşımlı yetki alanları daha ayrıntılı düzenlenmiştir. Birlik, Anayasa'nın kendisine 12. ve 16. Maddelerde belirtilen alanlarla ilgisi olmayan bir yetki verdiği durumlarda, bu yetkisini üye devletlerle paylaşır (Anayasa Tas. Md.I-14 (1)).

Birlik ve üye devletler arasında paylaşılan ortak yetki, esas olarak şu alanlara uygulanır (Anayasa Tas. Md.I-14 (2)): İç Pazar; Tasarı'nın III. Bölümde tanımlanan açılardan toplumsal politika; ekonomik, toplumsal ve bölgesel uyum; denizlerdeki biyolojik kaynakların korunması dışında tarım ve balıkçılık; çevre; tüketicilerin korunması; ulaşım; Avrupa çapındaki şebekeler; enerji; özgürlük, güvenlik ve adalet alanı ile Tasarı'nın III. Bölümünde tanımlanan kamu sağlığı konularında ortak güvenlik konuları.

Birlik, araştırma, teknolojik gelişim ve uzay alanlarında, özellikle programların tanımlanması ve gerçekleştirilmesi olmak üzere, faaliyetlerde bulunma yetkisine sahiptir; ancak bu yetkinin kullanımı, üye devletleri kendi yetkilerini kullanmaktan alıkoymayacaktır (Anayasa Tas. Md. I-14 (3)).

Ayrıca, kalkınma işbirliği ve insanî yardım alanlarında, Birlik eylemde bulunma ve ortak bir politika izleme yetkisine sahiptir; ancak bu yetkinin kullanımı, üye devletleri kendi yetkilerini kullanmaktan alıkoymayacaktır (Anayasa Tas. Md. I-14 (3)).

³⁸ Gülören TEKİNALP / Ünal TEKİNALP: a.g.e., 83.

4. Yetki İkâmesi İlkesi (Yetki ikamesi)

Kamu yönetiminde “yetki ikamesi ilkesi”, karar alma yetki ve sorumluluğunun yönetim kademeleri (yerel, bölgesel, ulusal ve AB) arasında paylaştırılmasına ilişkin bir kavramdır.

Kararların mümkün olduğunca alt yönetim kademelerinde alınmasını, ancak iyi bir gerekçe varsa daha üst kademelerde alınmasını sağlar³⁹. Böylelikle merkezî devletin elindeki yetkilerin mümkün olduğunca bölgesel veya yerel yönetimlere devrini öngörür. AB hukukunda; Birliğin, orantılılık ilkesine uyulmak koşuluyla (iyi bir neden varsa), üye ülke merkezî devletlerinin yetkilerini devralma takdiri olarak yer bulmuştur.

Yetki ikamesi ilkesi, üye ülke merkezî devletlerinin elindeki yetkileri bu iki yolla azaltmaya ve Birlik yönetimi ile bireyler ve bölgesel ve yerel yönetimler arasındaki doğrudan bağlantıyı güçlendirmeye yarayan bir ilkedir.

a) Antlaşmalardaki Yeri

Yetki ikâmesi ilkesinin açıklanmasında Katolik öğretilerde bunun felsefî altyapısının yer aldığından söz edilir⁴⁰. Kavramın AB siyasi gündemine gelişinin, 1970’lerin sonunda AP’nin Hristiyan Demokrat üyelerinin Komisyon’un yetkilerini genişletmeyi meşru kılma gayretleri sonucu olduğu görülür⁴¹.

³⁹ Trevor C. HARTLEY: **European Union Law In Global Context**, (United Kingdom: Cambridge University Press, 2004), 60.

⁴⁰ Trevor C. HARTLEY: **European Union Law In Global Context**, a.g.e., 60.

⁴¹ B. Keesbergen van VERBEEK: **The Politics of Subsidiarity in the European Union**, Journal of Common Market studies, Vol.32, No.2, (June 1994), 216-235.

Yetki ikâmesi, Avrupa’da federal demokrasinin gelişimine paralel gelişen bir kavramdır⁴². Tüm federal siyasal yapılarda anayasal meşruiyeti olan bir hukuk kuralı olarak uygulanan bir ilkedir⁴³.

AB hukukunda ilk defa Maastricht Antlaşması’yla uygulamaya konulan “yetki ikâmesi ilkesi”, AB’nin çalışma şeklinin özünü oluşturmaktadır⁴⁴. Bu ilke, Birliğin iktidarını güçlendiren bir tür çerçeve yetki niteliğindedir.

Antlaşma hükümleri içinde “yetki ikâmesi” açıkça tanımlanmamış olmakla birlikte, bu kavramla ne kastedildiğine dair güçlü ipuçlarına yer verilmiştir.

Birlik, bu yetkiyi kendi münhasır yetkisine girmeyen alanlarda kullanacaktır (ATA Md. 5). Başka bir ifadeyle, genel olarak daha önce üye devletlere ait iken Antlaşmalarla Birliğe devredilmiş yetki alanları zaten Birliğin münhasır yetki alanlarında olduğundan; yetki ikâmesi ile, Birlik bu yetki alanlarının dışındaki alanlarda yetkilendirilmektedir.

Birliğe verilen bu genel yetki, diğer bir genel ilke olan “orantılılık ilkesi”yle sınırlandırılmıştır. Birlik, yetki ikâmesi ilkesine uygun olarak faaliyet gösterirken, söz konusu faaliyetin hedeflerinin üye devletler tarafından tatminkar bir ölçüde gerçekleştirilemeyeceği ve dolayısıyla öngörülen faaliyetin boyutları ile etkileri Topluluk seviyesinde daha iyi gerçekleştirilebileceği ölçüde müdahalede bulunur (ATA Md. 5).

ABA’ya göre, Birlik amaçlarına yetki ikâmesi ilkesine saygı çerçevesinde erişilecektir (ABA Md. 2). Diğer taraftan, Birliğin yetki ikâmesine

⁴² Füsun ORALALP: **Yetki İkamesinin Avrupa Bütünleşme Sürecindeki Rolü**, (Ankara: Ankara Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2000), 88.

⁴³ Bahadır KALEAĞASI: **Tek Pazardan Ekonomik ve Parasal Birliğe**, (İstanbul: İKV Yayınları, 1995), 50.

⁴⁴ Pascal FONTAİNE: **12 Derste Avrupa**, (Ankara: Avrupa Dokümantasyon Serisi, 2005), 6.

uygun faaliyetleri Antlaşma hedeflerine ulaşmak için gerekli olan sınırı geçemez (ATA Md. 5).

ABA “kararların vatandaşlara mümkün olan en açık ve en yakın şekilde alınması”nı öngörür (ABA Md. 1). Yetki ikâmesi ilkesi ile bölgesel veya yerel temsilcilerden meydana gelen ve AB karar alma mekanizmasına dahil olan Bölgeler Komitesi (ATA Md. 263 (Nice 42 ile değişik), ATA Md. 265) eş zamanlı olarak Maastricht Antlaşması’yla yasalaşmıştır. İkisi birlikte AB bölgesel yaklaşımının birbirini tamamlayan temel unsurlarıdır. Bu ilkenin AB’deki en önemli işlevi, Birlik coğrafyasında bulunan ulus-altı yönetsel örgütlerin ve yerel yönetimlerin yetkilerinin korunmasını ve artırılmasını sağlamaktır⁴⁵.

ATA, Birliğin bir hedefine yönelik olarak yetki ikâmesi ilkesine başvurabilmesi için gerekli karar alma prosedürüne açıklama getirmektedir. Buna göre; Ortak Pazarın işleyişinde, Topluluğun amaçlarından birini gerçekleştirmek için bir girişimde bulunmak zorunlu olur da, Antlaşmada girişim için gerekli yetki öngörülmemiş ise, Konsey Komisyon’un önerisi üzerine ve AP’ye danıştıktan sonra gerekli düzenlemeleri oybirliğiyle yapar (ATA Md. 308).

AB’de yetki ikamesi, yasama yetkisinin, Birlik tarafından kullanılması için iyi bir neden yoksa, üye ülkelerce kullanılabileceği anlamını taşır⁴⁶. İyi nedenin takdiri Birlik organlarına ait olduğu için, ulusal yasama organlarını ve diğer karar mercilerini mevzuat düzenleme ve uygulamalarda AB politikalarına uygun olmaya zorlar; çünkü, aksi hallerde Birlik AB genelinde düzenlemelere

⁴⁵ Mehmet ÖZCAN: **Subsidiarite İlkesinin AB’de Uygulanması**, http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=22#_ftn1, 10.03.2006.

⁴⁶ Trevor C. HARTLEY: **European Union Law In Global Context**, a.g.e., 60.

gidebilir⁴⁷. Başka bir bakışla, Topluluğun federal boşluğuna karşı üye ülkeleri sorumlu kılan bir ilkedir⁴⁸.

Üye devletlerde, Birliğin yetkilerini geniş yorumlayarak aşırı müdahaleci bir tavır takınmasından, AB organlarının demokrasi zaaflı bürokratik bir mekanizma olmasından ve devlet-altı yönetsel ve siyasal birimlerin yetki alanlarının Birlik düzeyine kaymasından endişe edilmektedir⁴⁹. Orantılılık ilkesi, yetki ikamesi ilkesi karşısında, bu endişeleri belli ölçüde gidermeyi amaçlayan bir uzlaşma ilkesidir.

Yetki ikâmesi ilkesi yardımı ile ulus-devlet ilkesi aradan çıkarılarak, üst otoriteler ile alt yönetim birimleri arasında doğrudan ilişkiler kurulması öngörülmektedir⁵⁰. Yetki ikamesi, bir çeşit Topluluk co-operative federalizmi olup, adem-i merkeziyetçi sistemlerin yapıları için iki ihtiyaçtan doğan temel bir ilkedir; açıkça belli bir yasama hiyerarşisi ve merkezi otoritenin mümkün olduğunca az yetki kullanması prensibidir⁵¹. AB'nin federatif niteliğinin artmasını arzulayan ülkelerin görüşüne göre, yetki ikamesi ilkesi zamanla daha çok alanda üye ülkelerin ulusal yetkilerinden feragat etmesini ve uluslarüstü seviyedeki karar mekanizmalarının güçlendirilmesini sağlayacaktır⁵².

Üye ülke merkezi hükümetlerinin aradan çıkması ve ülkedeki yerel idarelerin Birlik ile doğrudan federal bağıllık içine girmeleri, “üniter devlet”

⁴⁷ M. Tayfun OKMAN: **Avrupa Birliği Anayasasının Temelleri**, (Ankara: Atılım Yayınları, 2002), 30.

⁴⁸ Antonio ESTELLA: **The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique**, (Oxford University Press, 2002), 97.

⁴⁹ Bilal CANATAN: **Yerellik ilkesi**, (Ankara: Galeri Kültür Yayınevi, 2001), 79.

⁵⁰ Kutlu MERİH: **Bir Federatif Süperdevlet Olarak AB**, <http://www.turkab.net/ab/wkmerih01.htm>, 11.03.2006.

⁵¹ José Palacio GONZALEZ: **The Principle of Subsidiarity**, *European Law Review*, Vol. 20 No 4, (Leicester: Sweet & Maxwell, August 1985), 358.

⁵² Bahadır KALEAĞASI: a.g.e. 51.

yapıları ile uyumsuzdur. AB'nin böyle bir federatif yetkiyi kaldıracak demokratik olgunluğa ve birikime sahip olduğu kuşkuludur⁵³.

b) Uygulama Esasları

AB hukukunda yetki ikamesi ilkesinin uygulama esasları, ATA'ya ek olarak kabul edilen, Yetki İkâmesi ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol⁵⁴ ile düzenlenmiştir. Protokol⁵⁵. Protokol dibacesine göre, ATA'da yer alan yetki ikâmesi ve orantılılık ilkelerinin uygulanma koşullarını belirleme kararlılığıyla, uygulama kriterlerini daha kesin tanımlamak ve tüm kurumlar tarafından sıkı şekilde gözetildiklerini ve uyumlu olarak uygulanmalarını temin etmek amacıyla kabul edilmiştir.

Ayrıca, Protokolle, 16 Ekim 1992 tarihli Avrupa Konseyi Birmingham Zirvesi sonuçlarının ve 11-12 Aralık 1992 tarihli Avrupa Konseyi Edinburg Zirvesinde kararlaştırılan yetki ikâmesi ilkesinin uygulanmasını geliştirmeye devam edileceği teyit edilmektedir (Protokol dibacesi). Protokol, yetki ikâmesini yürürlüğe koyan usuller hakkında AP, Konsey ve Komisyon arasındaki 25 Ekim 1993 tarihli Kurumlararası Anlaşma dikkate alınarak hazırlanmıştır (Protokol dibacesi).

Protokole göre, yetki ikâmesinden amaç, kararların Birlik vatandaşlarına mümkün olan en yakın şekilde alınmasını sağlamaktır (Protokol dibacesi). Bu amaç, Birlik iradesi ile Birlik vatandaşları arasındaki bürokratik kademelerin azaltılmasını, yani üye devlet ulusal hükümetlerinin mümkün olduğunca aradan çekilmesini ve Birliğin halka yakın olan yerel yönetimlerle doğrudan işbirliği yapmasını gerektirir.

⁵³ Andrew DUFF: **Maastricht And Beyond: Building The European Union**, (London: 1994), 10.

⁵⁴ "Yetki İkamesi ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol", "Yetki İkamesi İlkesi" başlığı altında "Protokol" olarak anılacaktır.

⁵⁵ Protokolün Türkçe metni için; Cenk BOLAYIR: a.g.e., 135-138.

Yetki ikamesi ve orantılılık ilkelerinin uygulanma esaslarını Protokolden de faydalanarak açıklayabiliriz:

Her kurum kendisine verilen yetkileri kullanırken, yetki ikâmesi ilkesine uyulduğunu ve Topluluğun herhangi bir eyleminin Antlaşmanın amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli olanın ötesine gitmeyeceğini öngören orantılılık ilkesine uyulduğunu da temin edecektir (Protokol Md. 1). Topluluk müdahalesinin tavsiye kararı, mali destek, karşılıklı mutabakat ya da yasal düzenleme gibi araçlardan en uygun olanı ile yapılması gerekmektedir⁵⁶.

Yetki ikâmesi ve orantılılık ilkelerinin uygulanmasında, antlaşmanın genel hükümlerine ve amaçlarına saygılı olunacak ve özellikle müktesebat ve kurumsal denge korunacaktır. ATAD tarafından geliştirilen ulusal hukuk ile Topluluk hukuku arasındaki ilişkiye dair ilkeleri etkilemeyecektir. Birliğin kendi amaçlarına ulaşmak ve politikalarını sürdürmek için gerekli araçları sağlayacağını öngören ABA'nın 6 (4). Maddesini dikkate alması gerekir (Protokol Md. 2).

Protokol'ün 3. Maddesine göre: Yetki ikâmesi ilkesi, ATAD'ın yorumladığı şekliyle Antlaşmanın AT'ye verdiği yetkileri sorgulamaz. ATA'nın 5. Maddesinin ikinci paragrafında belirtilen kriter, Topluluğun münhasıran yetkili olmadığı alanlarla ilişkilidir. Yetki ikâmesi ilkesi, bu yetkilerin Topluluk düzeyinde nasıl kullanılması gerektiğine ilişkin bir rehber niteliğindedir. Yetki ikâmesi dinamik bir kavramdır ve Antlaşmada belirtilen amaçlar doğrultusunda uygulanmalıdır. Şartların gerektirdiği durumlarda, Topluluğun yetkileri dahilindeki eylem alanlarını genişletilmesine ve Topluluk eyleminin gerekmediği durumlarda ise kısıtlanmasına veya son verilmesine olanak sağlar.

Herhangi bir Topluluk mevzuatının dayandırıldığı gerekçeler, yetki ikâmesi ve orantılılık ilkeleri ile uyumlu olduğunu kanıtlaması gerekir. Topluluk amaçlarının Topluluk tarafından daha iyi başarılmasının sebepleri nitel veya

⁵⁶ Bilal CANATAN: a.g.e., 116

mümkün olduğu zamanlarda sayısal göstergelerle kanıtlanmalıdır (Protokol Md. 4).

Topluluk eyleminin desteklenmesi için, yetki ikâmesi ilkesinin her iki yönünün tatmin edilmesi gerekmektedir; önerilen eylemin üye devletlerin kendi ulusal anayasal sistemleri çerçevesindeki eylemleriyle yeterli düzeyde başaramaması ve böylece Topluluk tarafından yapılan eylemle daha iyi başarılabilmesi amaçlanmaktadır (Protokol Md. 5).

Aşağıdaki yönlendirici ilkeler, yukarıda belirtilen koşulun yerine getirilip getirilmediğini incelemek için kullanılacaktır:

a) Değerlendirilen konunun, üye devletlerin eylemleriyle tatminkar düzeyde yönetilemeyen uluslar ötesi yönlerinin olması,

b) Üye devletlerin sadece kendi eylemlerinin veya Topluluk eyleminin olmayışının, Antlaşmanın gerekleriyle çatışması (rekabetin bozulmasının düzeltilmesi gereği veya ticarete gizli sınırlamaların önlenmesi ve ekonomik ve sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesi) veya üye devletlerin çıkarlarına ciddi zarar vermesi,

c) Topluluk seviyesinde eylemin, üye devletler seviyesindeki eyleme kıyasla ölçüğü veya etkisi nedeniyle daha net faydalar sağlaması.

Protokol'un 6. Maddesine göre: Topluluk faaliyetinin şekli, önlemin amacını tatminkar seviyede başarmakla ve etkin uygulamayla uyumlu olarak, mümkün olduğu kadar basit olmalıdır. Topluluk sadece gerektiği düzeyde yasama faaliyetinde bulunur. Diğer unsurların aynı olması halinde, Direktifler tüzüklere ve çerçeve kararları da detaylı önlemlere tercih edilmelidir. Direktifler, ATA'nın 249. Maddesinde öngörüldüğü şekliyle, ulaşılması gereken sonuçlar itibarıyla muhatabı olan ülkeyi bağlayarak, şekil ve metot tercihini ulusal yetkililere bırakır.

Protokol'un 7. Maddesine göre: Topluluk eyleminin nitelik ve derecesine ilişkin olarak, Topluluk önlemleri, önlemin amacının temin edilmesi ve

Antlaşmanın gereklerine riayet edilmesiyle uyumlu olarak, ulusal düzeyde karar alınması için mümkün olan en geniş alanı bırakır. Topluluk hukukuna uyulurken, iyi oluşturulmuş ulusal düzenlemelere ve üye devletlerin hukuk sistemlerinin yapılanmasına ve çalışmalarına saygı göstermeye dikkat edilir. Uygun olduğu ve iyi işlemesi için gerektiği ölçüde, Topluluk önlemleri, üye ülkelere, önlemlerin amaçlarına ulaşmaları için alternatif yollar sunmalıdır.

Protokol'un 8. Maddesine göre: Yetki ikâmesinin uygulanmasının Topluluğun hiçbir faaliyette bulunamamasına yol açması halinde, üye devletler, Antlaşma uyarınca yükümlülüklerini yerine getirmeyi temin etmek için uygun bütün önlemleri alarak ve Antlaşmanın amaçlarına ulaşılmasına zarar verebilecek herhangi bir önlemi almaktan kaçınarak, faaliyetlerinde ATA'nın 10.Maddesinde belirtilen genel kurallara uymakla yükümlüdürler.

Protokol'un 9. Maddesi; Komisyon'a, girişimde bulunma hakkına zarar vermeksizin, şu dört görevi yükler:

Birincisi, acil ve gizli durumlar haricinde, mevzuat önermeden önce geniş çaplı istişarede bulunmalı ve gerekli olduğu durumlarda bunlara ilişkin dokümanları yayınlamalıdır.

İkincisi, önerilerinin yetki ikâmesi ilkesiyle ilişkisini kanıtlamalıdır. Gerekli olduğu durumlarda öneriyle birlikte açıklayıcı bir bilgi notu (memorandum) sunmalıdır.

Üçüncüsü, Topluluk, ulusal hükümetler, yerel yetkililer, işletmeciler ve vatandaşlar üzerine düşen mali veya idari herhangi bir yükün asgari seviyede olmasını ve başarılması gereken amaçla orantılı olması gereğini dikkate almalıdır.

Dördüncüsü, Avrupa Konseyi'ne, AP'ye ve Konsey'e, ATA'nın 5. Maddesinin uygulanmasına dair yıllık bir rapor sunmalıdır. Bu yıllık rapor Bölgeler Komitesi'ne ve ESK'ya da sunulmalıdır.

Avrupa Konseyi'nin, ABA'nın 4. Maddesi uyarınca AP'ye sunması gereken Birliğin kaydettiği gelişmeye ilişkin raporunda, anılan Komisyon raporu dikkate alınacaktır (Protokol Md. 10).

AP ve Konsey, uygulanacak usullere tamamen riayet ederken, Komisyon önerilerinin tümünün incelenmesinin vazgeçilmez bir parçası olarak, bunların ATA'nın 10. Maddesiyle uyumunu değerlendirir. Bu değerlendirme, Komisyonun ilk önerisinin yanı sıra, AP'nin ve Konsey'in öneriye ilişkin yapmayı öngördükleri değişikliklere ilişkin olur (Protokol Md. 11).

Protokol'un 12. Maddesine göre: ATA'nın 251 ve 252. Maddelerinde belirtilen karar alma prosedürleri uygulanırken Konsey'in ortak tutumunu kabul etmesine iten sebepleri içeren bir açıklama yoluyla, Konsey'in Antlaşmanın 5. Maddesinin uygulanmasına dair tutumu hakkında AP bilgilendirilir. Konsey, Komisyon önerisinin tümünün veya bir bölümünün Antlaşmanın 5. Maddesiyle uyumsuz addedilmesinin dayandırıldığı sebepleri AP'ye bildirir.

Yetki ikâmesi ilkesine uygunluk, Antlaşma uyarınca belirlenen kurallara göre gözden geçirilir (Protokol Md. 13).

Yetki ikamesi ilkesi bu mevzuatla düzenlenmiş olmakla birlikte, ilkenin Birlik hukukunda uygulanması yavaş, karmaşık ve açıklığı amaçlamasına rağmen oldukça müphemdir⁵⁷.

IV. BİRLİK HUKUKUNUN KAYNAKLARI

Birlik hukukunun kaynakları, genel olarak, birincil mevzuat, ikincil mevzuat, ATAD tarafından tanınan hukukun genel ilkeleri, ATAD kararları, üye

⁵⁷ Imelda MAHER: **Legislative Review by the EC Commision: Revision without Radicalism**, Jo SHAW ve Gillian MORE (Ed.), *New Legal Dynamics of European Union*, (Oxford: Clarendon Press, 1995), 250.

olmayan ülkelerle yapılan antlaşmalar, teamüller ve doktrin olmak üzere tasnif edilir⁵⁸.

A) BİRİNCİL MEVZUAT

AT/AB'nin kurucu antlaşmaları⁵⁹, birincil mevzuatını oluşturur. Kurucu antlaşmaları, değişiklikleri, ekleri ve protokolleri ile birlikte algılamak gerekir.

Topluluk karar organlarının karar almalarına ilişkin yetki, prosedür ve konularla ilgili anayasal çerçeve kurucu antlaşmalarda yer alır. Üye devletlerce yaratılmış yasal belgeler olan bu çerçeve, Topluluk kurumlarının yasa koyması ve idari işlemleri yoluyla Topluluk çıkarına realize edilir⁶⁰.

⁵⁸ Anayasa Tasarısı'nın I-33. Maddesine göre; kurumlar, Birliğe ait yetkilerin kullanımında Avrupa yasalarını, Avrupa çerçeve yasalarını, Avrupa tüzüklerini, Avrupa kararlarını, tavsiye ve görüşleri yasal araçlar olarak kullanır.

a) Avrupa yasası, genel uygulaması olan bir yasama tasarrufudur; bütün yönleriyle bağlayıcıdır ve tüm üye devletlerde doğrudan uygulanır.

b) Avrupa çerçeve yasası, ulaşılabilecek sonuçlar açısından üye ülkeler üzerinde bağlayıcı olan, ancak ulusal makamları söz konusu sonuçlara ulaşma biçimi ve araçlarını seçme konusunda tamamen özgür bırakan bir yasama faaliyetidir.

c) Avrupa tüzükleri, yasama faaliyetlerinin ve Anayasanın bazı özel hükümlerinin gerçekleştirilmesi için yasama dışı genel uygulama faaliyetleridir. Kendi bütünlüğü içinde bağlayıcı ve üye devletlerin tümünde doğrudan uygulanır olabilir ya da ulaşılabilecek sonuçlar açısından, ilgili olduğu üye devletlerin tümünde, ancak söz konusu sonuca ulaşma biçimiyle ve araçlarının seçiminde uluslararası makamları tamamen özgür bırakarak bağlayıcı olabilir.

d) Avrupa kararı, kendi bütünlüğü içinde bağlayıcı olan, yasama dışı faaliyetlerdir. Muhatabı belirtilen bir karar, yalnızca muhatabı için bağlayıcı olacaktır.

e) Kurumlar tarafından kabul edilen tavsiyeler ve görüşlerin hiçbir bağlayıcı gücü yoktur.

AP ve Konsey, yasama faaliyetleri için önerileri göz önüne alırken, söz konusu alanda bu madde tarafından öngörülmemen tasarrufların kabul edilmesinden sakınacaktır.

⁵⁹ "Antlaşma, imzacı devletler arasında bir anlaşma olması yönüyle 'antlaşma' özelliğini korumakta; ancak, klasik anlamdaki antlaşmalardan, sadece uluslararası kurumlar ortaya çıkardığı için değil, daha önemli olarak, antlaşmanın yürütülmesini taraf devletlerden alarak bu kurumlara devrettiğinden farklıdır." Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 143.

⁶⁰ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Temel Değerler**, a.g.k.

Kurucu antlaşmalardan kasıt, AKÇT, AET ve AAET antlaşmaları ile bu antlaşmalarda değişiklik yapan antlaşmalardır. AKÇT 23 Temmuz 2002’de sona ermiştir. Diğer antlaşmalar süresizdir (ATA Md. 312, ABA Md. 51). Bu antlaşmalarda başlıca Birleşme Antlaşması (1965), TAS (1986), ABA (Maastricht Antlaşması) (1992), Amsterdam Antlaşması (1997), Nice Antlaşması (2001) ve yeni üye devletlerle yapılan katılım antlaşmalarıyla değişiklikler yapılmıştır. Antlaşmalara üye devletlerin ortak kararıyla eklenen protokoller, antlaşmaların ayrılmaz parçasıdır (ATA Md. 311) ve birincil mevzuat niteliğindedirler.

Kurucu antlaşmalar, uluslararası yükümlülükler içeren fakat iç hukukta uygulanabilmesi için bir uygun bulma yasasına gereksinim duyan ve ‘kendiliğinden yürürlüğe girmeyen’ antlaşmalardan farklı olarak, üye devletler tarafından onaylandıktan sonra, bu devletlerin iç hukuklarında ‘kendiliğinden yürürlüğe giren antlaşmalardır’⁶¹.

Birincil mevzuatın nasıl düzenleneceği ya da değişeceği ABA’da açıklanmıştır. ABA’nın 48. Maddesine göre: Herhangi bir üye devlet ya da Komisyon, Konsey’e kurucu antlaşmaların gözden geçirilmesine yönelik öneriler sunabilir. Eğer Konsey, AP ve gerektiğinde Komisyona danıştıktan sonra, üye devlet hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan bir konferans toplanması yönünde görüş bildirirse, bu konferans, ortak olur ile söz konusu antlaşmalarda yapılacak değişiklikleri belirlemek amacıyla Konsey Başkanı tarafından toplanır. Parasal alanda kurumsal değişiklikler yapılması gerektiğinde, AMB’ye de danışılır. Değişiklikler üye devletlerin kendi anayasal usullerine uygun olarak onaylandıktan sonra yürürlüğe girer.

Bazı antlaşma hükümleri, doğrudan AT/AB karar alma prosedürlerine tabi olmadan kabul edilmiş belge veya değerlere atıfta bulunarak, bunları adeta birincil mevzuatın parçası haline getirmektedir. Örneğin; ABA’ya göre Birlik, üye devletlerin ortak ilkeleri olan özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel

⁶¹ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 143.

özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkeleri üzerine kurulmuştur (ABA Md. 6 (1)). Yine ABA'ya göre Birlik, 1950 Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler Konvansiyonu ile garanti altına alınan ve Topluluk hukukunun genel ilkeleri şeklinde üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan temel haklara saygı gösterir (ABA Md. 5 (2)). Bu açıdan bakıldığında, özellikle “hukukun genel ilkeleri”ni birincil mevzuat içinde değerlendiren görüşlere⁶² de hak vermek gerekir.

Bu yaklaşım, 2000 yılında Nice’te Konsey tarafından kabul edilen ve medeni, siyasi, ekonomik ve sosyal haklarla ilgili düzenlemeler getiren AB Temel Haklar Bildirgesi ile desteklenebilir. ATAD, antlaşmaların yorumlanmasında bu Bildirgede yer alan düzenlemelerden yararlanabilecektir⁶³.

B) İKİNCİL MEVZUAT

İkincil mevzuat, Topluluk organlarının, birincil mevzuatla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde kabul ettikleri mevzuattır.

ATA’nın 249. Maddesi, AP’ye (Konsey’le birlikte hareket ederek), Konsey’e ve Komisyon’a, tüzük (regulation) ve direktif (directive) çıkarma, karar alma, tavsiyelerde (recommendation) bulunma ve görüş (opinion) bildirme yetkisi tanımaktadır. Bu yetki, antlaşmalarda yer alan görevlerini yerine getirmek amacıyla ve antlaşma hükümlerine uygun olarak kullanılacaktır.

Tüzük, direktif ve karar bağlayıcı, tavsiye ve görüş ise bağlayıcı değildir.

ATAD değişik kararlarında, bir tasarrufun yasal niteliğinin belirlenmesi için, onun şeklinden çok, içeriğinin ve tabiatının göz önüne alınması

⁶² Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Temel Değerler**, a.g.k.

⁶³ John FAÏRHURST ve Christopher VİNCENZİ: **Law of the European Community**, The Foundations Studies in Law Series, (Essex: Pearson Education Limited, 2003), 42.

gerektiği görüşünü benimsemiştir⁶⁴. Başka bir ifadeyle, ikincil mevzuatı birbirinden ayıran temel farklılıklar, uygulanacak tedbirin unsurlarının neler olduğuyla, kime uygulanacağıyla ve nasıl uygulanacağıyla ilgilidir⁶⁵.

ATA çerçevesinde, Topluluk işlemleri bakımından ‘yasama niteliği taşıyanlar’ ile taşımayanlar’ arasında kategorik bir ayrım yapılmamıştır⁶⁶. İlke kararı, genel program, eylem programı, muhtıra, tebliğ, bildiri rehber gibi düzenleyici işlemlerin bağlayıcı olup olmayacağı ise, işlemin hukuki etkinliğiyle ilgilidir.

AKÇT Antlaşması, mevzuat sınıflandırmasında AET ve AAET Antlaşmalarından kısmen farklı bir dizayn içermiş olmasına rağmen, ATA’da birlik sağlanmıştır. Birlik hukukunun kendine özgü doğası gereği, ikincil mevzuat dizaynı ulusal mevzuat sınıflandırmalarından farklıdır.

1967 yılına kadar AKÇT, AET ve AAET için ayrı Komisyon ve Bakanlar Konseyi bulunmasına rağmen, AP ve ATAD tek ve ortak organlardı. Bu tarihten itibaren Komisyon ve Konsey de tek ve ortak organ olarak işlev görmeye başlamıştır. Organların birleştirilmesi, AKÇT’yi kuran Paris Antlaşması ve AET ile AAET’yi kuran Roma Antlaşmalarının yerine geçecek tek bir Antlaşmayla AT’nin oluşturulması doğrultusunda atılmış bir adımdır⁶⁷.

AKÇT Antlaşmasının işleyişi esas itibariyle Komisyona dayanmasına rağmen; AET ve AAET çerçevesinde, Konsey-Komisyon ikilisi tüm kurumsal yapının temelini ve belki de bu yapının en ilginç özelliğini oluşturmaktaydı⁶⁸.

⁶⁴ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 147.

⁶⁵ Elspeth DEARS, Sylvia HARDGREAVES: **European Union Law**, (Oxford: Oxford University Press, 2004), 49-50.

⁶⁶ Bertil Emrah ODER: **Avrupa Birliği’nde Anayasa ve Anayasacılık**, (İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 2004), 337.

⁶⁷ Emile NOÉL: **AT’nin Organları Nasıl Çalışır**, (Ankara: AT Yayınları, 1977), 2-3.

⁶⁸ Emile NOÉL: a.g.e., 7.

Roma Antlaşmasında mevzuat sınıflandırması, aşağıdaki tabloda gösterilmiştir⁶⁹.

AKÇT Antlaşması (Md. 14)	AET Antlaşması (Md. 189)	AAET Antlaşması (Md. 161)
Kararlar (genel)	Tüzükler	Tüzükler
Tavsiyeler	Direktifler	Direktifler
Kararlar (tekil)	Kararlar	Kararlar
---	Tavsiyeler	Tavsiyeler
Görüşler	Görüşler	Görüşler

Tablo 1: Roma Antlaşmasında mevzuat sınıflandırması

1. Tüzükler

Tüzük genel kapsamlıdır, tüm unsurları itibariyle bağlayıcıdır (ATA Md. 149). Tüzükler, AB Resmî Gazetesi'nde⁷⁰ yayınlanmakla (ATA Md. 254) yürürlüğe girer ve doğrudan üye ülkelerin iç hukukunun parçası haline gelir. Üye ülkelerin kurum ve kuruluşları ile vatandaşlarına ulusal yasalarda olduğu gibi doğrudan (otomatik olarak ve ulusal hukuk içinde bir onay gerekmeksizin) hak ve

⁶⁹ S.F. GOODMAN: **The European Union**, (Houndsmills: 1996), 13.

⁷⁰ Avrupa Toplulukları Resmî Gazetesi'nin (The Official Journal) adı Nice Antlaşması'yla "Avrupa Birliği Resmî Gazetesi" olarak değiştirilmiştir. Bu çalışmada her iki dönem için de "AB Resmî Gazetesi" olarak adlandırılacaktır.

AB Resmî Gazetesi (**The Official Journal**)'in 1998'den buyana yapılan yayınlarına <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html> adresinden ulaşılabilir. İki seri ve bir ilaveden oluşur:

"L seriler" (yasama); antlaşmalar gereği yayınlanması gereken bütün mevzuatı (tüzükler, direktifler, kararlar, tavsiyeler ve görüşler gibi) kapsar.

"C seriler" (bilgi ve görüşler); yasama dışındaki resmî bilgilerin (mevzuat tasarımları, ATAD ve ATİDM kararları, AP tutanakları, Sayıştay raporları, Bölgeler Komitesi ve ESK görüş ve raporları, AB kurumlarında istihdam edileceklerle ilişkin duyurular ve AB programlarına ilişkin çağrılar gibi) yayınlanması içindir.

"S seriler" (ilave): kamunun çalışmalarına ve antlaşmaların desteklenmesine dönük hususları (ihaleler gibi) kapsar.

AB Resmî Gazetesi, L ve C serileri pazar gün hariç ve S serileri pazar ve pazartesi günleri hariç olmak üzere günlük yayınlanır.

yükümlülükler getirir. Tüzükler, üye ülke mahkemelerini bağlar. Üye devletlerin mevcut mevzuatı ile uyumsuz olması, yürürlüğünü engellemez. Bununla birlikte, tüzükler “yeterince açık” ve “koşulsuz” olma kriteri taşımazlarsa, üye devletlerde “doğrudan etki”ye sahip olamazlar⁷¹.

Yatay ve dikey etkili bir hukuk normu olan tüzük; antlaşmalarla belirlenen konu ve usullerle sınırlı olmak üzere, ya Konsey’in tek başına işlemi ya da Konsey ve AP’nin ortak işlemi ile kabul edilir. Bazı istisnai durumlarda bu yetki Komisyon’a da verilmiştir. Komisyon’dan çıkan tüzükler daha ziyade Konsey’in kabul ettiği tüzüklerin uygulamasını gösterir.

2. Direktifler (Yönergeler)

Direktifler, ilgili olduğu konu ve amaca uygun temel ilkeleri belirler ve içerdiği amaçlar bakımından muhatap aldığı devletleri bağlar (ATA Md. 249).

Mevzuatın yeknesaklaştırılmasına değil uyumlulaştırılmasına yöneliktir⁷². Çoğunlukla üye ülkelere uygulamayı sağlarken seçenek kullanma imkanı verir⁷³. Direktifler, bir tür çerçeve kanun oluşturdıklarından etkilerini doğurmaları, onların ulusal hukuk düzenlerine aktarılması ile mümkün olmaktadır⁷⁴. Direktifi ulusal hukuka kazandıran “uygulama işlemi”, bireylerin hak ve yükümlülüklerini kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık biçimde düzenlenmeli ve direktif ulusal hukukta tam ve eksiksiz biçimde uygulanmalıdır⁷⁵.

⁷¹ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 147.

⁷² İrfan Kaya ÜLGER: **Avrupa Birliği’nin ABC’si**, (Ankara: Sinermis, 2003), 43.

⁷³ John FAÏRHURST ve Christopher VINCENZİ: a.g.k., 39.

⁷⁴ A. Füsün ARSAVA: **Önkarar Prosedürü**, a.g.e., 34.

⁷⁵ Gülören TEKİNALP ve Ünal TEKİNALP: a.g.e., 132-133.

Direktiflerin tüzüklerde var olan doğrudan etkisi yoktur. Bununla birlikte, Topluluk hukukuna dönük bir hak yaratıcı nitelikte ise doğrudan etki taşıyabilir⁷⁶.

Diğer taraftan, üye ülkelerin öngörülen sürede direktifler doğrultusunda düzenleme yapmaması halinde, direktifler doğrudan etkili hale gelir. Tüzükler gibi doğrudan yürürlüğe girer, muhatapları açısından hak ve yükümlülükler doğurur ve yargı önünde tezat bir ulusal mevzuata karşı ileri sürülebilir. Ancak, bu dikey uygulama (birey-devlet ilişkisi) için geçerli olup, yatay uygulama (birey-birey ilişkisi) için geçerli değildir⁷⁷.

Direktif; antlaşmalarla belirlenen konu ve usullerle sınırlı olmak üzere, Konsey'in tek başına işlemi, Konsey ve AP'nin ortak işlemi veya Komisyon'un tek başına işlemi ile kabul edilir.

Üye ülkeler arasındaki geniş yargısal farklılıkları tedricen azaltmayı arzu eden kurumlar, gittikçe daha spesifik ve kısıtlayıcı direktifler kabul ederek, üye devletlere gittikçe daha az manevra sahası bırakmaktadır⁷⁸. Diğer taraftan, direktifler Topluluk hukuk düzeni ile ulusal hukuk düzenlerinin iç içe geçmesine ve birbirlerini tamamlamasına hizmet eder⁷⁹.

Hangi durumlarda tüzük ya da direktif tercih edileceği konusunda çok az antlaşma maddesinde hüküm bulunmakta (ATA'nın 89. Maddesiyle 87 ve 88. maddelerin uygulanması için tüzük öngörülmekte, yine 94. Maddesinde tüzük ve direktif öngörülmekte) ve bu tercihle ilgili olarak karar almaya yetkili kurumların takdirine matuf bir esneklik bulunmaktadır. Direktifi tüzükten ayıran temel özelliklerin başında hedef aldığı devletlerin uygulama tercih haklarının olması

⁷⁶ Pierre S.R.F. MATHIJSEN: **A Guide to European Union Law**, (London: Sweet&Maxwell, 1999), 27.

⁷⁷ Gülören TEKİNALP ve Ünal TEKİNALP: a.g.e., 132-140

⁷⁸T.C. Adalet Bakanlığı: **Avrupa Topluluğu Hukuku Alanında Yargıçların Eğitilmesi**, (Ankara: 2002), 12.

⁷⁹ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Temel Değerler**, a.g.k.

gelmekle birlikte, yukarıda da belirtildiği üzere, oldukça spesifik ve detaylı direktifler kabul edilebilmekte ve muhatap devletlere çok az uygulama seçeneği bırakabilmektedir⁸⁰.

3. Kararlar

Karar bir üye devlete yönelmiş olabileceği gibi bir işletme veya bir kişiyi de muhatap alabilir. Muhatapları bakımından tüm unsurları itibariyle bağlayıcıdır (ATA Md. 249 (4)). Üye devletlere yönelik kararlar, ulusal makamları olduğu kadar, bireyleri de bağlayarak hak ve yükümlülükler yaratabilirler⁸¹.

Kararlar, muhataplarına gerekçeleriyle birlikte bildirilir. AB Resmî Gazetesi'nde yayınlanmaları zorunlu değildir.

AKÇT Anlaşmasının 88. Maddesine göre Komisyon tarafından alınan bazı kararlar; AET ile EURATOM Antlaşmalarında yer alan gerekçeli görüşlere benzer niteliktedir.

Bireysel etkili bir hukuk normu olan karar; Konseyin tek başına işlemi, Konsey ve AP'nin ortak işlemi veya Komisyonun tek başına işlemi ile kabul edilebilir.

4. Tavsiye ve Görüşler

Tavsiye ve görüşlerin bağlayıcılığı yoktur, yol göstericidir. Tereddüt içeren konuların hukuki bir yolla açıklığa kavuşturulmasına yöneliktirler ve bazen “soft law” olarak ilgisine güç sağlayabilirler⁸².

AKÇT Antlaşmasında tavsiye bağlayıcı bir metin olduğu için, AET ve AAET Antlaşmalarındaki direktife tekabül etmektedir. Buna karşılık, AET

⁸⁰ John FAIRHURST ve Christopher VINCENZI: a.g.e., 40.

⁸¹ Gülören TEKİNALP ve Ünal TEKİNALP: a.g.e., 141

⁸² John FAIRHURST ve Christopher VINCENZI: a.g.e., 41.

çerçevesindeki tavsiyenin bağlayıcı bir yönü yoktur ve bu yönü ile de görüş bildiriminden farksızdır⁸³.

ABA, hükümetlerarası etkinliği gerektiren ODGP (II. Sütun) ve CPAİ (III. Sütun) alanlarında daha çok Avrupa Konseyi'ne ve Konsey'e yetki veren karar alma prosedürleri ve bu alanlara özgü mevzuat öngörmüştür.

5. Avrupa Birliği Antlaşması II. ve III. Sütun Mevzuatı

a) ODGP (II. Sütun) Mevzuatı

ABA'nın V. Başlık "Ortak Dışışleri ve Güvenlik Politikası" başlığı altında, Birliğin 11. Maddesinde belirtilen amaçları, ODGP ilkelerini ve bu politika için genel yönlendirici ilkeleri tanımlayarak, ortak stratejiler üzerine karar vererek, ortak eylemler uygulayarak, ortak tutum benimseyerek, politika uygularken üye devletler arasındaki işbirliğini geliştirerek takip edeceği hüküm altına alınmıştır (ABA Md. 12)⁸⁴. Müteakip maddelerde ise, bu kavramlara açıklık getirilmiştir (ABA Md. 13, 14 ve 15):

aa) Genel yönlendirici ilkeler: Avrupa Konseyi, savunmaya etkileri olan konular da dahil olmak üzere, ODGP'nin ilkelerini ve bu politika için genel yönlendirici ilkeleri tanımlar.

ab) Ortak stratejiler: Avrupa Konseyi, üye devletlerin önemli ortak çıkarlarının olduğu alanlarda Birlik tarafından yürürlüğe konulacak ortak stratejiler üzerine karar verir. Ortak stratejiler; amaçlarını, sürelerini, Birlik ve üye devletler tarafından kullanılabilme yollarını açıklar.

⁸³ Emile NOÉL: a.g.e., 7.

⁸⁴ Maastricht Antlaşması'yla, "ortak eylemler", "ortak tutumlar" ve "ortak deklarasyonlar", ODGP araçları olarak öngörülmüştür. Amsterdam Antlaşması'yla bunlara "ortak stratejiler" ve "uluslararası antlaşma yapma yetkisi" eklenmiştir. (Bu konuda daha geniş bilgi için: İrfan Kaya ÜLGER: **Avrupa Birliği'nde Siyasal Bütünleşme (Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikasının Oluşumu), (Siyasal Bütünleşme)**, (İstanbul: Gündoğan Yayınları, 2002), 134-141.)

ac) Kararlar: Konsey, Avrupa Konseyi tarafından tanımlanan genel yönlendirici ilkelere dayanarak ODGP politikasını tanımlamak ve yürürlüğe koymak için gerekli kararları alır.

Konsey özellikle ortak eylem ve ortak tutumlar benimseyerek, Avrupa Konseyine ortak stratejiler tavsiye eder ve bu stratejileri yürürlüğe koyar.

Konsey, Birliğin eylemlerinin bütünlüğünü, uyumunu ve etkinliğini sağlar.

ad) Ortak eylemler: Konsey, Birlik tarafından bir eylemin uygulamaya konulmasını gerekli gördüğünde, amaçlarını, kapsamını, Birlik tarafından kullanılma usullerini ve gerekli görürse, sürelerini ve yürürlüğe girme koşullarını belirlemek suretiyle ortak eylemler belirler, gerektiğinde değişiklikler yapar.

Ortak eylemler, üye devletleri aldıkları tutum çerçevesinde ve eylemleri sırasında bağlar.

ae) Ortak tutumlar: Konsey ortak tutumları belirler. Ortak tutumlar, Birliğin coğrafik veya tematik nitelikteki belirli bir konuya yaklaşımını tanımlar. Üye devletler kendi politikalarının ortak tutumlara uygunluğunu sağlarlar.

b) CPAİ (III. Sütun) Mevzuatı

ABA'nın VI. Başlık "Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliğine Dair Hükümler" başlığı altında yer alan 34. Maddesi, Konseye bu başlıkta açıklanan şekil ve usulleri kullanarak Birliğin amaçlarının sürdürülmesine katkıda bulunacak kararları alma ve işbirliğini geliştirme işlevi verir. Hükümetlerarası nitelik taşıyan bu konularda Konsey, herhangi bir üye devletin veya Komisyon'un girişimi üzerine, oybirliği ile hareket ederek, aşağıdaki özel hukuksal araçlarla mevzuat kabul edebilir (ABA Md. 34 (2):

ba) Ortak pozisyonlar: Topluluğun belli bir konuya yaklaşımını tanımlayan ortak tutumlar benimseyebilir.

bb) Çerçeve kararlar: Üye devletlerin kanun ve düzenlemelerini yakınlaştırmak amacıyla çerçeve kararlar alabilir. Çerçeve kararlar ulaştırılması gereken sonuçlar açısından üye devletleri bağlar, ancak şekil ve yöntem seçimini ulusal makamlara bırakır. Bunlar doğrudan etkiye sahip değildir.

Çerçeve kararlar, direktifler gibi, ulusal parlamentolar üzerinden ulusal hukukun uyum sağlaması temin edilerek sonuç doğurabilirler⁸⁵.

cc) Kararlar: Üye devletlerin kanun ve düzenlemelerinin yakınlaştırılması hariç olmak üzere, bu başlığın hedefleriyle uyumlu olan başka kararlar alabilir. Bu kararlar bağlayıcıdır ve doğrudan etkiye sahip değildir. Konsey, nitelikli çoğunlukla bu kararların Birlik seviyesinde uygulanması için gerekli önlemleri alır.

cd) Konvansiyonlar: 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 devletlerde yürürlüğe girer. Konvansiyonları uygulamaya koyan önlemler Konseyde Akît tarafların üçte iki çoğunluğuyla kabul edilir.

6. Diğer Düzenlemeler

Buraya kadar, antlaşmalarda açıkça yer alan temel ikincil mevzuata değinilmiştir. AT/AB hukukunda, esas itibariyle bağlayıcı olmayan, ancak hukuki etkinliğine bağlı olarak bağlayıcı sonuçlar doğurabilen başka işlemler de mevcuttur⁸⁶.

⁸⁵ A. Füsün ARSAVA: **Nice Anlaşması**, a.g.e., 19.

⁸⁶ T.C. Adalet Bakanlığı: a.g.e., 12.

Bunlar, ilke kararı (resolution), genel program (general programme), eylem programı (action programme), muhtıra (memorandum), tebliğ (communication), bildiri (declaration), rehber (guidelines) v.b. işlemlerdir.

C) ATAD TARAFINDAN TANINAN HUKUKUN GENEL İLKELERİ

Birlik, üye devletlerin ortak ilkeleri olan özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkeleri üzerine kurulmuştur (ABA Md. 6 (1)). Bu ilkelerin yorumu ATAD'a ait olduğu gibi teminatı da ATAD'dır.

Hukukun temel ilkeleri, 'tüm çağdaş uluslar tarafından kabul edilen genel hukuk ilkeleri' ve 'üye devletler ulusal hukuklarında yer alan genel hukuk ilkeleri'dir⁸⁷. ATAD tarafından tanınan başlıca genel ilkeleri, eşitlik, yasal kesinlik ve hükümlerin geriye etkili olmaması, ölçülülük, hukuki güvenlik ve temel insan hakları olarak tasnif etmek mümkündür⁸⁸. Bu ilkeler Anayasa Tasarısı'na da dahil edilmiştir. Buna göre: Anayasa tasarısına göre; Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukuk devleti ve insan haklarına saygı değerleri üzerine kurulmuştur. Bu değerler, çoğulcu, hoşgörülü, adil, dayanışmacı ve kadınlar ile erkekler arasında eşitliğin hüküm sürdüğü bir toplumda, üye devletlerin hepsi için ortaktır (Anayasa Tas. Md. I-2).

D) ATAD KARARLARI

ATAD, ATA'nın yorumlanmasında ve uygulanmasında hukuka uyumu sağlarken başlıca üç işlev görmektedir⁸⁹: Birincisi, Topluluk sistemi içinde yer alan faaliyetlerin AT hukuk düzenine uygun yürütülmesini denetleyen üst yargı mercii durumundadır. İkincisi, AT hukukunun, ona uymak, onu uygulamak

⁸⁷ Haluk GÜNUĞUR: a.g.e., 257.

⁸⁸ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 151-153.

⁸⁹ Tuğrul ARAT: a.g.e., 21-22.

zorunda olan üye devletlerin, kurum ve kuruluşların, hatta bireylerin değişken anlayış ve tutumlarına göre farklı suretlerde anlam kazanmasını, aynı unsurları taşıyan somut olaylara başka sonuçlara yol açacak biçimde uygulanmasını önlemek görevini yüklenmiştir. Üçüncüsü ise, kararları temyiz edilemeyen ve bağlayıcı olan bir üst adlî merci sıfatıyla, Topluluk hukuk düzeni dahilinde meydana gelen hukukî ihtilafları Topluluk hukuk kurallarına ve adalete uygun olarak çözmek işlevini de yüklenmiştir.

ATAD içtihatları, Topluluğun temel hukuk kaynaklarından biridir. ATAD'ın kararlarına, hem ATAD hem de doktrin atıf yapmakta, organlar, üye ülkeler ve gereğinde gerçek ve tüzel kişiler karar ve eylemlerinde ATAD'ın kararlarını gözönünde tutmaktadırlar⁹⁰. İchtihatlar, yalnız görüşülen hukuki ihtilafı bir karara bağlamakla sınırlı kalmaz, ilgili konuda görüş ve kanaatlerini ilkelere dönüştürebilir⁹¹.

ATAD, Topluluk hukukunu 'olumlu' yönde yorumlayarak, Avrupa bütünleşmesi sürecinin gelişmesine önemli katkılar sağlamaktadır⁹².

E) TEAMÜLLER

Topluluk hukuku da, ulusal hukuk düzenleri gibi, yazılı hukuk kuralları ve teamüllerden oluşur.

F) ÜYE OLMAYAN ÜLKELERLE YAPILAN ANTLAŞMALAR

Üye olmayan ülkelerle genellikle ortaklık, işbirliği ve ticaret antlaşmaları olmak üzere değişik konularda uluslararası anlaşmalar yapılmaktadır. Bu antlaşmalar Birlik hukukunun parçası haline gelmektedir.

⁹⁰ Gülören TEKİNALP ve Ünal TEKİNALP: a.g.e., 75.

⁹¹ John FAİRHURST ve Christopher VİNCENZİ: a.g.e., 43.

⁹² Haluk GÜNUĞUR: a.g.e., 267.

Topluluğun taraf olduğu uluslararası antlaşmaların doğrudan etkisi, antlaşma hükmünün, hedefi, genel yapısı, ifadesi ve içeriğiyle doğrudan ilgilidir⁹³.

G) DOKTRİN

Ulusal hukuk düzenlerinde olduğu gibi, Birlik hukukunda da yazılan kitap ve makalelerden, karar incelemelerinden, araştırma ve görüşlerden yararlanılmaktadır.

H) BİRLİK HUKUKUNUN YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ

251. Maddede belirtilen usule göre yapılan tüzükler, direktifler ve kararlar, AP Başkanı ile Konsey Başkanı tarafından imzalanır ve AB Resmî Gazetesi'nde yayınlanır (ATA Md. 254 (1)). Bu tür mevzuat, metninde belirtilen tarihte, bir tarih belirtilmemesi halinde ise yayınlanmalarını izleyen 20. günde yürürlüğe girer (ATA Md. 254 (1, 2)).

Konsey ve Komisyon'un bütün tüzükleri ile bu kurumların bütün üye devletleri muhatap alan direktifleri AB Resmî Gazetesi'nde yayınlanır. Diğer Direktifler ile kararlar, muhataplarına tebliğ edilir ve tebliğ ile geçerlilik kazanır (ATA Md. 254 (3)).

V. BİRLİK HUKUKUNUN TEMEL İLKELERİ VE UYGULANMASI

A) TEMEL İLKELER

Topluluk hukukunun temel ilkeleri, hukukun birliği, özerkliği, doğrudan uygulanabilirliği/doğrudan etkisi ve üstünlüğü olarak sıralanabilir⁹⁴.

⁹³ Gülören TEKİNALP ve Ünal TEKİNALP: a.g.e., 143.

⁹⁴ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 162-170; Gülören TEKİNALP ve Ünal TEKİNALP: a.g.e., 119-171.

1. Hukukun Birliği İlkesi

AB hukukunun temel kaynağı olan kurucu antlaşmalarla geliştirilen sistem, siyasi, ekonomik ve hukuki rejimin bütünlüğü ve uyumu üzerine kurulmuştur.

2. Özerklik İlkesi

Özerklik ilkesi, Birlik hukukunun üye devletlerin ulusal hukuklarından bağımsız bir hukuk düzeni olduğunu ifade eder.

Birliğe düşen görev, daha önce üye devletler tarafından gerçekleştirilen görevleri Birlik organları üzerinden özerk Birlik hukukuna göre gerçekleştirmektir⁹⁵.

Birlik hukuku, özerk bir düzen olarak, kendi kendini üretecek ve sınayacak araçlara (örneğin; Birlik işlemleri ve ATAD kararları) sahiptir ve kendi normlarının hem içeriğini, hem de bunların üye devletlerde uygulanma ve yorumlanma ilkelerini belirler⁹⁶.

Birlik hukukunun özerkliği başlıca şu faktörlere dayanmaktadır⁹⁷: Topluluk yetkilerini kullanmak üzere topluk organları tesis edilmiştir. Topluluk hukukunun yorumu ve Topluluk hukukuna riayeti denetleyen organ olarak ATAD üye devletlerden bağımsızdır. Birçok alanda bir üye devlet karşı koysa dahi uymak zorunda olduğu bir ikincil mevzuat oluşturulması mümkündür.

AB yurttaşlığından doğan haklar ve sorumluluklar, ulusal hukuk düzenlerinden değil, doğrudan Topluluk hukukundan gelmektedir⁹⁸. Özerklik

⁹⁵ A. Füsün ARSAVA: **Nice Anlaşması**, a.g.e., 28.

⁹⁶ Bertil Emrah ODER: a.g.e., 215.

⁹⁷ A. Füsün ARSAVA: **Nice Anlaşması**, a.g.e., 26.

⁹⁸ A. Füsün ARSAVA: **Önkarar Prosedürü**, a.g.e., 31.

ilkesi, Birlik hukukunun ulusal hukuk ile etkileşim yoluyla sulandırılmamasının ve Birliğin her yerinde aynı şekilde uygulanmasının tek garantisidir⁹⁹.

Özerklik doktrini, Birlik hukukunun üstünlüğü ve doğrudan etkililiği doktrinlerinin de öncülüdür¹⁰⁰.

3. Doğrudan Uygulanabilirlik/Doğrudan Etkililik İlkesi

Ulusal otoritelerin müdahalesi ve yardımı olmadan, doğrudan Birlik hukuku hükümlerine dayanarak haklar elde edilebilir ve yükümlülükler konulabilir. Bu doğrudan uygulanabilirlik ilkesini ifade eder¹⁰¹. Birlik hukukunun, büyük bir bölümünün her halükarda doğrudan doğruya uygulanabilmesi nedeniyle, özel etki gücü olan bir hukuk olduğu söylenebilir¹⁰².

Doğrudan etkililik ise, bir hukuk kuralının niteliği gereği bireyler için hak ve yükümlülükler doğurabilmesi¹⁰³, bu hakların hak sahiplerince ulusal yargı organları önünde doğrudan ileri sürülebilmesidir¹⁰⁴. Kurucu antlaşmaların çoğu hükümlerinden “doğrudan etkililik” ilkesi algılanmakla birlikte, açıkça bir ilke

⁹⁹ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Temel Değerler**, a.g.k.

¹⁰⁰ Gülören TEKİNALP ve Ünal TEKİNALP: a.g.e., 120.

¹⁰¹ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 164.

¹⁰² Dieter H. SCHEUING: **“Hukuk Topluluğu olarak Avrupa Topluluk Hukukunun Özellikleri ve Avrupa Topluluğunun Kurumsal Yapısı”**, Avrupa Topluluğu Hukukunun Durumu ve Perspektifleri Sempozyumu 17-21 Ekim 1999, Çev. Hasan İŞGÜZAR, Der. Bilge ÖZTAN ve Fırat ÖZTAN, (Ankara: Ankara Üniversitesi ATAUM Araştırma Dergisi, 1999, Yayın No:9). 46.

¹⁰³ Gülören TEKİNALP ve Ünal TEKİNALP: a.g.e., 120.

“Doğrudan etkililik” için, Gülören TEKİNALP ve Ünal TEKİNALP: a.g.e., 120-121: “Doğrudan etkili kurallardan kaynaklanan hak, Devlete karşı ileri sürülebiliyorsa “dikey doğrudan etkiden” söz edilir. Bu hak birey-birey ilişkisinde de ileri sürülebiliyorsa, o hakkı düzenleyen kural “yatay doğrudan etkilidir”.

Doğrudan etkili kuralın “birey bakımından” yükümlülük yaratmasında iki olasılık tartışılabilir: (1) Kural, birey-Devlet ilişkisinde birey için yükümlülük öngörebilir. Bu durumda “tersine dönmüş dikey doğrudan etkiden” söz edilir. (2) Kural, birey-birey ilişkisinde bir taraf için hak, diğer taraf için yükümlülükler yaratabilir. Bu tür kurallar, “çifte doğrudan etkili” kurallar olarak anılabilirler.

¹⁰⁴ Haluk GÜNUĞUR: a.g.e., 45.

olarak belirtilmemiş olması karşısında, yetkili merci olan ATAD'ın bu konudaki ölçütlerini dikkate almak gerekecektir.

Birlik hukukunu diğer milletlerarası kuruluşlarca oluşturulan hukuktan ayıran temel özelliklerden biri; Birlik hukukunun, milletlerarası kuruluşlarca oluşturulan ve devletler için hukuk yaratmakla birlikte bu devletlerin ülkeleri dahilinde doğrudan geçerli bir hukuk kuralı haline gelmeyen hukuk düzeninin aksine, doğrudan etkili olmasıdır¹⁰⁵.

Bu ilke, AB'ye federatif devlet benzeri bir nitelik kazandırmaktadır¹⁰⁶.

Doğrudan etkililik için; Antlaşma hükmünün içerdiği yükümlülüğün, açık ve eksiksiz olması, koşulsuz olması ve Antlaşma hükmünün uygulanmasında Topluluk organlarının ya da üye devletlerin takdir yetkilerinin bulunmaması koşulları aranmaktadır¹⁰⁷.

Topluluk işlemlerinin doğrudan etkisi, işlemin hangi tür mevzuatla tesis edildiğiyle ilgili olup, “İkincil mevzuat” başlığı altında irdelenmiştir.

Dorudan etki, pozitif hukukta ATA'nın dibacesindeki Avrupa halkları ile yurttaşlarına yönelik ifadeden ve ATA'nın 234. Maddesi uyarınca bireylere ulusal mahkemelerde Topluluk hukukuna istinad etme olanağının tanınmasından dayanak almaktadır¹⁰⁸.

4. Üstünlük İlkesi

Birlik hukukunun üstünlüğü, Birlik hukuk kuralları ile ulusal hukuk kuralları arasında çelişki olması halinde Birlik hukuk kurallarının uygulanması

¹⁰⁵ Dieter H. SCHEUİNG: a.g.k., 40.

¹⁰⁶ Dieter H. SCHEUİNG: a.g.k., 41.

¹⁰⁷ Gülören TEKİNALP ve Ünal TEKİNALP: a.g.e., 123-126.

¹⁰⁸ A. Füsün ARSAVA: **Nice Anlaşması**, a.g.e., 23.

anlamına gelir¹⁰⁹. Böylece, bir üye devletin sınırları içinde bir çok alanda Konsey’de kendisinin red oyu verdiği veya ulusal parlamentosu aksi yönde bir yasa kabul ettiği halde Topluluk yasası geçerli olabilmektedir¹¹⁰.

Ortak politikaları oluşturmak için antlaşmalara dayanan ve ‘AB müktesebatı’ denilen özel bir hukuk, ister Birlik mevzuatından önce olsun ister sonra, üye devletin ulusal hukukundan, hatta anayasalarından önce gelen bir hukuk inşa edilmiştir¹¹¹.

Antlaşmalarında Birlik hukukunun ulusal hukukun üstünde olduğunu açıkça ifade eden bir hüküm yoktur¹¹². Birlik hukukunun bu özelliği, antlaşmaların yorumu ve ATAD kararlarıyla belirginlik kazanmaktadır¹¹³. Bununla birlikte, kurucu antlaşmalar üye ülkelerin iradeleriyle uyacaklarını taahhüt ettikleri antlaşmalardır ve Birliğin gelişimi ve bekası bu antlaşmaların engelsiz uygulanabilirliğine bağlıdır.

B) BİRLİK HUKUKUNUN UYGULANMASI

Birliğin devamı ve amaçlarına ulaşabilmesi, üye devletlerin kabul ettiği kurucu antlaşmalara ve bu antlaşmaların gereği ortaya konan Birlik hukukuna tam olarak uymalarıyla mümkündür.

¹⁰⁹ Gülören TEKİNALP ve Ünal TEKİNALP: a.g.e., 147.

¹¹⁰ Rıdvan KARLUK: **Avrupa Birliği ve Türkiye**, (İstanbul: Betaş, 2002), 81.

¹¹¹ Nicholas MOUSSİS: **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, a.g.e., 42.

¹¹² “Üstünlük” ya da “öncelik” ilkesi, Anayasa Tasarısı ile açıkça öngörülmekte, Birlik kurumları tarafından kabul edilen hukukun üye devlet yasaları karşısında öncelikli olduğu belirtilmektedir (Anayasa Tas. Md. I-6).

¹¹³ Haluk GÜNUĞUR: a.g.e., 71-80. (Bu kaynakta, ATAD kararları için COSTA/ENEL ve SIMMENTHAL davaları örnek olarak açıklanmaktadır).

ATAD, ulusal yetkilerin sınırlarını ve ulusal mahkemelerin işlevlerini belirleyen kararlar almış, Topluluk hukukunun uygulanmasında birey-ulusal hukuk ilişkisine yön vermiş ve süreklilik taşıyan şu ilkeleri ortaya koymuştur ¹¹⁴:

- 1.Topluluk hukukunun uygulanmasında ulusal hukuk özerktir.
2. Üye devletlerin yeni yargısal başvuru yolları yaratma yükümlülüğü bulunmamaktadır.
- 3.Orantılılık, elverişlilik ve etkililik ilkelerine uymak esastır.

ATAD, bireyin uğradığı zararın giderilmesinde ve Topluluk hukukunun etkili uygulanmasında bir önlem olarak, üye devletin tazminat sorumluluğunu kabul etmektedir¹¹⁵.

¹¹⁴ Gülören TEKİNALP ve Ünal TEKİNALP: a.g.e., 172-173.

¹¹⁵ Gülören TEKİNALP ve Ünal TEKİNALP: a.g.e., 181-190.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KARAR ORGANLARI

AKÇT Antlaşması'yla, Toplulukta icraî yetkileri kullanacak bir “Yüksek Otorite”, politika oluşturmada üye devlet hükümetlerinin katılımını sağlamak üzere “Bakanlar Konseyi”, AKÇT hukukunun yorumlanması ve yargısal başvuru için “Adalet Divanı”, bir “Asamble” ve değişik kesimleri temsil eden bir “Danışma Komitesi” olmak üzere beş temel organ oluşturulmuştur. “Yüksek Otorite”, AKÇT Antlaşmasında belirlenen hedeflere ulaşma yükümlülüğünü taşıması (AKÇT Md. 8) nedeniyle, Topluluğun uluslararası gücünü kullanan en önemli unsur¹¹⁶ olarak öngörülmüştür.

Bu kurumsal yapı, AET ve AAET antlaşmalarında da revize edilerek benimsenmiştir. 25 Mart 1957 tarihli Bazı Ortak Kurumlara İlişkin Sözleşme uyarınca Asamble ve Adalet Divanı üç Topluluk için de ortak organ haline gelmiştir. 8 Nisan 1965 tarihli Yürütmelerin Birleştirilmesi (Füzyon Antlaşması) ile, Bakanlar Konseyi ve Komisyon da ortak organ olarak benimsenmiş ve Komisyon AKÇT'nin “Yüksek Otorite”sinin görevlerini üstlenmiştir.

AB'de karar alma sürecinin temel kurumları, Komisyon, Konsey ve AP'dir. Esas itibarıyla mevzuat önerisi Komisyonca yapılır ve Konsey ile AP tarafından belli prosedürler işletilerek yasalaştırılır. Kararın özelliğine göre, ESK ve Bölgeler Komitesi gibi kurumlara da danışılır.

AMB ile AYB kendi görev alanlarıyla ilgili bazı konularda karar alma sürecine katkı sağlarlar.

¹¹⁶ Clive ARCHER: a.g.e., 36.

Alınacak kararın konusuna göre ayrı prosedürler izlenmekte ve kurumların işlevleri izlenecek prosedüre göre değişmektedir. Prosedürler, antlaşmalarda açıkça belirtilmiştir. Bu çerçevede belirtmek gerekir ki; ABA'nın I. sütunu (yani Topluluk sütunu), uluslararası niteliği olan ve tüm alanlarda ATAD'ın yargı yetkisi bulunan hükümler içerirken, II. ve III. sütunlar hükümetlerarası niteliği ağır basan kararların hala birçoğunun oybirliğiyle alındığı uluslararası yapısı net olan bir yapılanmaya sahiptir¹¹⁷.

Diğer taraftan, AB düzeyinde veya Avrupa'da ulusal düzeyde yapılanmış demokratik kitle örgütleri mevcuttur. Bu örgütler, gerek mevzuat önerisi geliştirilmesinde ve gerekse kararların alınması sürecinde dolaylı katkılar sağlarlar.

Toplulukların kuruluşundan günümüze kadar gelinen sürede, Avrupa'da demokratik katılımcılık önemli ölçüde gelişmiş ve bunun Birliğe yansımalarının sonucunda AP'nin yapısı ve karar alma sürecindeki işlevleri de gelişmiştir.

Leon Lindberg'e göre Avrupa entegrasyonu; dış politika alanında ve önemli iç politika alanında ulusların birbirlerinden bağımsız önlemler almaktan vazgeçerek, ortak karar alma sürecini başlatmaları anlamına gelmektedir. Bu süreç siyasal aktörlerin beklentilerini ve etkinliklerini yeni bir merkezi organa devretmelerini teşvik edici bir niteliğe sahiptir¹¹⁸.

Avrupa'nın gücü; AB'nin Avrupa Konseyi, Konsey, AP, Komisyon, ATAD ve Sayıştay gibi kurumlarınca alınan kararlar temelinde ortak harekete geçme yeteneğinden gelmektedir¹¹⁹.

¹¹⁷ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 67.

¹¹⁸ Leon N. LINDBERG: **The Political Dynamics of European Economic Integration Standart**, (University Press, 1963)'ten naklen S. İbrahim CANPOLAT: **Uluslararası Sistem Avrupa Birliği, Bir Dönüşümün Analizi**, (İstanbul: ALFA, 1998), 88-89.

¹¹⁹ Pascal FONTAİNE: a.g.e., 6.

Birliğin karar alma prosedürlerine geçmeden önce, bu prosedürler içinde etkinlik gösterecek kurumların yapıları, işlevleri ve karar alma sürecinde kurum içi döngüleri hakkındaki temel mevzuata ve uygulamaya değinilecektir.

ATA'ya göre, Topluluğa verilen görevler, AP, Konsey, Komisyon, ATAD ve Sayıştay tarafından sağlanacaktır (ATA Md. 7 (1)). Topluluğun bu beş kurumu temel kurumlardır. Esas itibariyle karar organları Konsey, Komisyon ve AP'dir. ESK ve Bölgeler Komitesi karar alma prosedürleri içinde danışma görevleri icra ederek katkıda bulunurlar. Sayıştay, AMB ve AYB de, kendi statüleri ve mali konularla ilgi alanlarda görüşleriyle bu prosedüre katkı sağlar. Avrupa Konseyi ise, özellikle ABA II. ve III. Sütun mevzuatının oluşumunda temel kurumdur.

I. KONSEY

Temel karar alma organlarının başında gelir. Daha önce “Bakanlar Konseyi” adı ile kurulu iken, Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle (1993) resmî adı “AB Konseyi” olmuştur. Çalışmaları KİT (Konsey İçtüzüğü)¹²⁰ ile düzenlenmektedir.

A)YAPISI

1. Oluşumu

Konsey her üye devletin kendi devletini taahhüt altına sokmaya yetkili bakanlar düzeyindeki temsilcilerinden oluşur (ATA Md. 203). Gündemin içeriğine göre toplantılara farklı bakanlar katılır ve bu nedenle halen dokuz ayrı

¹²⁰ **the Council's Rules of Procedure**, Council Decision of 22 March 2004, AB Resmî Gazetesi, L 106/22 EN 15.4.2004.

oluşumu vardır¹²¹. Bununla birlikte Konsey teklifi esastır ve bütün kararlar hangi bakanların katıldığı belirtilmeden Konsey kararı olarak kabul edilir¹²².

Örneğin, Tarım Bakanları tarım ürünleri fiyatlarını ele alırlar; istihdamla ilgili konular Çalışma ve Sosyal İşler Bakanları tarafından görüşülür; adalet ve içişleri konuları Adalet ve İçişleri Bakanlarının oluşturduğu toplantıda görüşülür; genel politika sorunları, dışişleri ve Birliği ilgilendiren temel konular Dışişleri Bakanlarının yetkisi kapsamındadır.

Konsey, AT bünyesinde tırnak içinde Komisyon'dan farklı bir şekilde uluslarüstü değil de uluslararası bir organ olarak nitelendirilir¹²³.

2. Başkanlık

ATA'ya göre, Başkanlık görevi, Konsey'deki her üye devlet tarafından sıra ile altı aylık bir süre için Konsey tarafından oybirliğiyle kararlaştırılan sıraya göre yerine getirilir (ATA Md. 203). Üye devletler arasındaki bu rotasyonda alfabetik sıra uygulanmakta olup, her ülkenin kendi dilindeki adı esas alınmaktadır¹²⁴.

Ağustos ayının çalışma ayı olmaması ve tatillerin mayıs ve eylül ayları arasında tercih edilmesi nedenleriyle, yılın ilk altı ayı yapılacak işler açısından ikinci altı aya göre daha verimli bir dönemdir; dolayısıyla, 1993'ten bu yana ülkelerin dönemleri belirlenirken yazlık Başkanlık ve kışlık Başkanlık açısından da dönem dengelerine dikkat edilmektedir¹²⁵.

¹²¹ The Council of the European Union: **Council Configurations**, http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=427&lang=en&mode=g, 10.10.2005.

¹²² The Council of the European Union: a.g.k.

¹²³ Ayşe Füsün ARSAVA: **Avrupa Birliğinin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Süreci**, AB El Kitabı, (Ankara: T.C. Merkez Bankası Yayınları, 1995), 55.

¹²⁴ AB Anayasa Tasarısı, rotasyon usulüne son verilerek, Başkanlık sistemi getirilmesini öngörmektedir (Anayasa Tas. Md.I-22).

¹²⁵ David GOWLOND, Basil O'NEILL ve Richard DUMPHY: a.g.e. 79-80.

3. Genel Sekreterlik

Konsey, Genel Sekreterliğin yardımını alır. Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcısı, Konsey tarafından NÇO ile atanır. Konsey, Genel Sekreterliğin organizasyonunu belirler (ATA Md. 207 (2)).

Tüm Konsey toplantılarına katılan Genel Sekreter, Konsey'in gündeminin nihaî belirleyicisidir¹²⁶.

4. COREPER

Üye devletlerin Birlik nezdinde Büyükelçilerinden oluşan Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER), Konsey'in çalışmaları için gerekli hazırlıkları yapmakla ve Konsey tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür ve KİT'de öngörüldüğü hallerde usule ilişkin kararlar alabilir (ATA Md. 207 (1)).

COREPER, doğrudan daimi temsilcilerin katılımı ile toplanması halinde "COREPER II" ve daimi temsilcilerin yardımcılarının katılımıyla toplanması halinde ise "COREPER I" olarak adlandırılmaktadır. Ulusal temsilcilerden oluşmasına karşılık COREPER, AB kurumsal yapısının bir parçasıdır; üye ülkelerin ulusal çıkarlarıyla AB çıkarlarının uyumlulaştırılması gibi hassasiyet gerektiren bir görev yapmaktadır¹²⁷.

COREPER, belirli hazırlıkları yapmak veya özel konuları incelemekle görevli komiteler oluşturarak Konsey'in talimatlarını yerine getirir. Komitenin çalışması, üye ülkelerin delegelerinden oluşan yaklaşık 250 komite ve çalışma grubu tarafından hazırlanır¹²⁸. Bu çerçevede, ESK, Siyasi ve Güvenlik Komitesi ve Koordinasyon Komitesi gibi bazı komiteler, görev alanlarındaki konuların incelenmesinde ve koordinasyonun sağlanmasında etkin rol oynarlar¹²⁹. Bu

¹²⁶ İrfan Kaya ÜLGER: **Siyasal Bütünleşme**, a.g.e., 122.

¹²⁷ İrfan Kaya ÜLGER: **Siyasal Bütünleşme**, a.g.e., 118.

¹²⁸The Council of the European Union: **Council Configurations**, a.g.k.

¹²⁹The Council of the European Union: **Council Configurations**, a.g.k.

komitelerin statüleri, Komisyon'un görüşünü aldıktan sonra Konsey tarafından belirlenir (ATA Md. 209).

Komisyon'un geniş teşkilatı daha çok Topluluk hukukunun ve çıkarlarının bürokrasisi durumundayken, COREPER daha çok üye devletlerin temsil etkinliği gösterdiği¹³⁰ Konsey bürokrasisi izlenimi vermektedir.

B) GÖREV VE YETKİLERİ

Konsey'in temel görev ve yetkilerini ATA'ya ve ABA'ya dayanan görev ve yetkiler olarak tasnif etmek mümkündür.

1. ATA'ya Dayanan Görev ve Yetkileri

Konsey'in, Birliğin ATA ile belirlenen amaçlarına ulaşmak için, yine bu Antlaşmada belirtilen hükümlere uygun olarak kullanacağı üç temel görev ve yetkisi vardır (ATA Md. 202).

a) Karar alma yetkisine sahiptir. Bu yetkisi, başlıca yasama, bütçenin onaylanması ve AB ile diğer ülkeler veya uluslararası örgütler arasında uluslararası anlaşmalar imzalanması konularındaki etkinliklerini kapsar.

b) Üye devletlerin genel ekonomi politikalarının eşgüdümünü sağlar.

c) Kabul ettiği kararlar içinde yer alan kuralların uygulanması için Komisyon'a yetki verir. Konsey bu yetkinin kullanımını bazı koşullara bağlayabilir. Konsey, bazı özel durumlarda yürütme yetkisini doğrudan kullanma hakkını saklı tutabilir. Yukarıda söz konusu edilen usuller, Komisyon'un önerisi üzerine ve AP'nin görüşünü aldıktan sonra Konsey'in oybirliğiyle kabul edeceği ilke ve kurallara uygun olmalıdır.

¹³⁰ Peter COFFEY, *Europe-Toward 2001*, (London: Kluwer Academy Publishers, 1996), 43.

Konsey, ortak amaçların gerçekleştirilmesi için yararlı gördüğü bütün araştırmaları yapmasını ve uygun göreceği her türlü öneriyi kendisine sunmasını Komisyon'dan isteyebilir (ATA Md. 208).

d) ATA çerçevesinde belirtilebilecek bir yetki grubu da atamalıdır. Konsey, Komisyon, Sayıştay, ESK ve Bölgeler Komitesi üyelerinin atanması başta olmak üzere bazı AB organlarına atama sürecine etkin katkı sağlar.

2. ABA'ya Dayanan Görev ve Yetkileri

ABA ile Konsey'e Birliğin tüm faaliyetlerini yönlendirme ve yönetme görevi açıkça verilmiştir. Birlik, bu görevini yasama yoluyla değil, Birliğin genel siyasal hedeflerini saptayarak yerine getirir¹³¹.

Konsey hükümetlerarası işbirliğine dayalı iki alanda daha birincil rol oynar¹³²: ODP çerçevesinde ortak konuları tanımlar ve ortak kararları alır. Bu önlemlerin uygulanmasından Birliğin temsilcisi sıfatıyla Konsey Başkanlığı sorumludur. Konsey'in CPAİ alanındaki esas işlevi ortak eylemler belirlemek ve üye devletlerin imzalayacağı sözleşmeleri hazırlamak ve önermektir¹³³.

C) KARAR ALMA PROSEDÜRLERİNDEKİ ETKİNLİĞİ

Çoğu konuda, Konsey Komisyon'un önerisi üzerine AP ile danışma prosedürünü (tarım, CPAİ ve vergi gibi alanlarda) veya ortak karar prosedürünü (iç pazar gibi konularda) tamamlayarak karar alır¹³⁴.

Konsey'in Komisyon önerisi olmadan karar alabileceği konular vardır¹³⁵: ATAD, ATİDM'nin yargı yetki alanının değiştirilmesiyle ilgili olarak

¹³¹ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 86.

¹³² Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Temel Değerler**, a.g.k.

¹³³ Anayasa Tasarısı Konsey'in temel görevini; AP ile ortaklaşa olarak, Anayasada belirtildiği şekilde yasama ve bütçeyle ilgili işlevler ile politika üretmek ve koordinasyon işlevlerini yürütmek olarak tanımlamaktadır (Anayasa Tas. Md. 22 (1)).

¹³⁴ The Council of the European Union: **Council Configurations**, a.g.k.

Konsey'den talepte bulunabilir. AP, kendi seçimleriyle ilgili tasarı metinlerini Konsey'e gönderebilir. Maastricht Antlaşmasına göre, AMB'nin tavsiyesi üzerine Konsey karar alabilecektir. Deniz ve hava taşımacılığı, üye devletlerin ekonomi politikalarının koordinasyonu gibi istisnai konularda da, Konsey kendi inisiyatifi ile yasal düzenlemelerin yapılma sürecini başlatabilir.

“Birlik prosedürleri içinde son karar verme yetkisi genellikle Konsey'indir ama bu kararların oluşmasında Brüksel'de, Strazburg'ta ve üye ülkelerin kendi güç merkezlerinin koridorlarında yapılan yoğun tartışmaların, toplantıların ve lobilerin katkısı vardır. Bazı yorumcular, güç dağılımında en büyük payı, Komisyon'un sürekli görevlilerine, COREPER'e ve Komisyon'un aktif ve etkili üyelerine atfederler. Arka planda daha geniş bir Avrupalılık vizyonunun geliştirilmesi eğilimindeki ulusal temsilcilerin Avrupa'daki çalışmaları ve onların daha dar görüşlü eğilimi olan ülkelere dönük büroları arasında her zaman gerilim vardır. Doğrusu şudur ki, karar alma gücü paylaşılmaktadır ve aynı zamanda değişimler, dahil olan grupların kişiliklerine, konulara ve kendi çıkarlarını dikkate alan ulusal bakışlara ve bu grupların aralarındaki ilişkilere bağlıdır.”¹³⁶

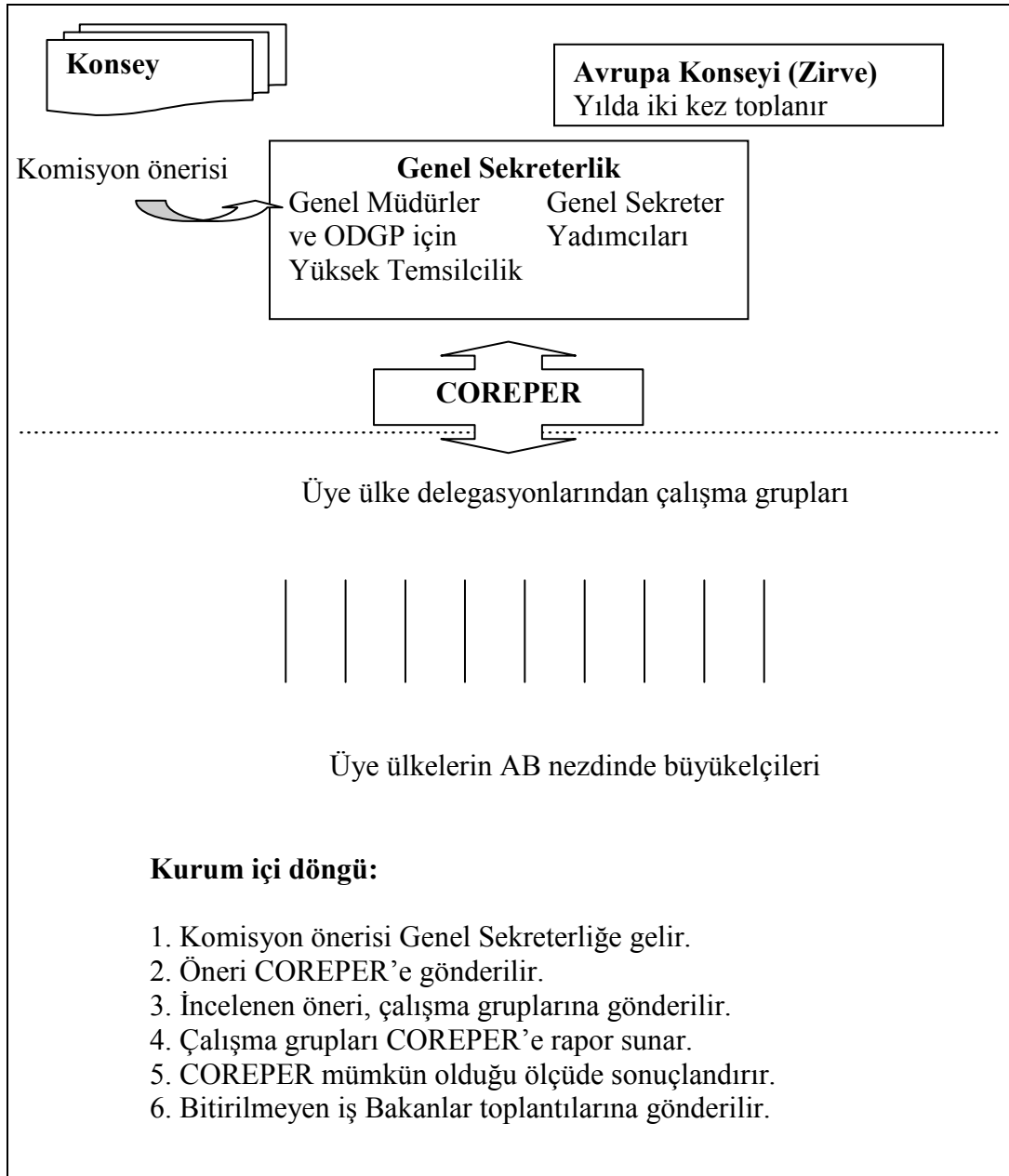
D) KARAR ALMA SÜRECİNDE KURUM İÇİ DÖNGÜ

Konsey'in merkezi Brüksel'dedir. Nisan, Haziran ve Ekim dönemi toplantıları Lüksemburg'da yapılır (KİT Md. 1 (2)). Başkanın daveti ile kendiliğinden veya üyelerden biri ya da Komisyon'un talebi üzerine toplanır (ATA Md. 204, KİT Md. 1(1)). Yılda ortalama seksenin üstünde toplantı gerçekleştirir¹³⁷.

¹³⁵ Ercüment TEZCAN: **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, (İstanbul: 1.B, beta Yayınları, Ekim 2001), 7.

¹³⁶ S.F. GOODMAN: a.g.e., 16.

¹³⁷ George A. BERMANN, Roger J. GOEBEL, William J. DAVEY ve Elenor M. FOX: **Cases and Materials on European Union Law**, (USA: American Casebook Series, West Group, 2002), 35.



Şekil -1: Konsey'de karar almada kurum içi döngü

Konsey toplantılarının tamamında bütün resmî dillerde simültane tercüme yapılır. Eğer bu mümkün olmazsa, toplantı iptal edilir veya ertelenir¹³⁸.

Konsey'de karar alma aşamaları basit olarak yukarıdaki şekilde gösterilmiştir (Şekil - 1)¹³⁹.

¹³⁸ George A. BERMANN, Roger J. GOEBEL, William J. DAVEY ve Elenor M. FOX: a.g.e. 39.

Konsey'in karar alma süreci, önerinin incelenmeye başlanmasından nihai kararın alınmasına kadar bazı aşamaları içermektedir¹⁴⁰. Farklı karar alma prosedürleri farklı aşamaları gerektirmektedir. “Karar Alma Prosedürleri” başlığı altında temel karar alma prosedürlerine ilişkin farklılıklara değinilecektir.

1. Çalışma Grupları

Konsey Genel Sekreteri'nin bütün dillerde tercüme edilmiş Komisyon önerisini kabulünden sonra, COREPER (veya TÖK¹⁴¹, çoğu tarımsal sorunlar için) sistemi içindeki ilgili çalışma grupları aşağıdaki usulle gerekli incelemeyi yapmak üzere toplantıya çağrılır¹⁴²:

a) Genel Sekreterlik, Başkanlık mutabakatıyla, çalışma gruplarının üyelerine -prensip olarak toplantı gününden en az bir hafta önce- toplantıya çağırma ve çalışma saatlerini öneren birer yazı gönderir¹⁴³.

Genel Sekreterlik, bu yazıda, ATA'nın 251. ve 252. Maddelerinde yer alan karar alma prosedürleri ile bütçe, uluslararası anlaşmalar ve ABA'nın V (ODGP) ve VI (CPAİ) bölümlerinde yer alan hangi özel karar alma prosedürünün uygulanacağı belirtilir. Başkanlığın önerilen metnin Konsey'de hangi

¹³⁹ David GOWLOND, Basil O'NEİLL ve Richard DUMPHY: a.g.e. 83. (Kaynaktaki Figür 4.5'ten faydalanılarak düzenlenmiştir.)

¹⁴⁰ Konsey'de karar almada kurum içi döngü konusunda ayrıntılı bilgi için, Council of The European Union, General Secretariat: **Council Guide, I-The Presidency Handbook**, Internal document, DG F - Information, Transparency and Public Relations, (**The Presidency Handbook**), (Brussels: February 2001), http://www.msa.lt/doc/council_guides_vol_1.pdf, 05.10.2005.

¹⁴¹ TÖK (SCA) Tarım Özel Komitesi (Special Committee on Agriculture) 1960'ta kurulmuştur.

¹⁴² Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 17-19.

¹⁴³ Çalışma metotlarının geliştirilmesine ilişkin olarak 10 Aralık 1988 tarihinde kabul edilen Konsey kararlarına göre; “Genel Sekreterlik delegasyonun AP'nin ve ESK'nın görüşlerini, bu görüşler oluşur oluşmaz öğrenebilmelerini sağlamakla yükümlüdür. Çalışma grubu başkanlığı seviyesinde AP'nin ve ESK'nın görüşlerine gereken önemin verilmesi sağlanır ve Genel Sekreterlik tarafından bir raporla COREPER'e sunulur ve Konsey'in AP'ye dönük ortak pozisyonunun belirlenmesinde dayanak oluşturur.”

incelemelerin hangi süreçte yapılacağına ve kararların alınmasına ilişkin muhtemel usule ilişkin görüşünü ortaya koyar.

b) Toplantı tarihî seçilirken kullanılabilir toplantı odalarının ve çalışma imkanlarının uygunluğu dikkate alınır. COREPER veya TÖK'deki görüşmeler için yakın tarihler ayarlanır.

Zamanlama olarak; COREPER'e havale ile Konsey'in incelemesi arasında iki veya üç haftalık bir süre olması gerekir. Yine, son çalışma grubu tartışmalarının normal olarak konunun inceleneceği Konsey toplantılarından üç-dört hafta önce gerçekleştirilmesi zorunludur.

c) Dokümanlar (Komisyon önerisi veya çalışma grubu faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan belgeler) delegasyona toplantı tarihinden en az bir hafta önce ulaşmalıdır.

Başkanlık, Konsey Genel Sekreterliğinin yardımıyla, çalışma grubu toplantılarının gündemi hazırlar¹⁴⁴.

Çalışmaların organizasyonu sırasında toplantıların gidişatına ilişkin usulü ortaya koymak, Başkanlık ve Sekreterliğin müzakere konusuyla ilgili olarak davet edilen Komisyon temsilcisinin irtibatlı olduğu ilgili büroları arasındaki toplantılara katkı sağlamaktadır¹⁴⁵.

Başkan ve ulusal sözcüler arasındaki ilişkilerin yapılacak toplantı öncesinde açıklığa kavuşturulması gerekir. Bu düzende, açık tartışmalarla

¹⁴⁴ KİT ile, Başkanlığın değişik komitelerin ve çalışma gruplarının toplantılarını organize etmesini hüküm altına almıştır. Raporların incelenebilmesi için, COREPER toplantılarından önce hazır hale getirilir. Eğer bu gerçekleşmemişse ve komite veya çalışma grubu herhangi bir hukuki konuda görüşmelerini ilk COREPER toplantılarına en az beş iş günü kala tamamlamamışsa, Başkanlık bir sonraki COREPER toplantılarına erteleyebilir (KİT Md. 21).

¹⁴⁵ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 17.

uzlaşma ortamı yaratılarak, gizli anlaşma ve zıtlıkların giderilmesine katkı sağlanır¹⁴⁶.

Bu konudaki Konsey rehberinde¹⁴⁷ açıklandığı üzere, Çalışma grubu, Konsey ve COREPER'in çalışma prosedürüne benzeyen şu kurallar izler:

Çalışma grubu, öneriyi genellikle baştan sona madde madde inceler ve evrak dosyasını yeterince incelediği ve o seviyede çözülebilecek bütün sorunları halletmiş olduğu kanaatine ulaştığında COREPER'e rapor hazırlar.

Sonuçlara ulaşılırken, çalışma grubu seviyesinde delegasyonların pozisyonunu karşılaştırmak mümkündür. Ancak, resmî bir oylama mümkün olmadığı için nihai karar da mümkün değildir. Bununla birlikte, Başkan delegasyonların pozisyonları ile ilgili bir kanaate ulaşabilmek için gayri resmî bir oylamaya gidebilir.

Başkan, toplantı sonunda, tartışmaları özetleyen ve üzerinde anlaşılması mümkün görünen noktaları listeleyen bir sonuç raporu hazırlar, bununla politik yaklaşımlar veya görüş ayrılıklarından doğan sorunlar hakkında COREPER'i bilgilendirir ve bazen bunların daha ileri incelemeyi gerektirdiğine karar verebilir.

Sonuçlara bağlı olarak, Başkan konuları COREPER'e havale edebilir veya doğası gereği COREPER'e havaleden önce çözümlenmesi gerekli olan hususları bir sonraki çalışma grubu toplantılarında netleştirmek için başka karar alabilir. Başkan aynı zamanda, Sekreterliğin yardımı ile, verimliliği arttırmak ve toplantıların sayısını en aza indirmek için, önemli konulara açıklık getirmek amacıyla çaba sarfeder ve delegasyonlar ve Komisyon ile çok yönlü çalışmalar yaparak bir çözüm tasarlar.

¹⁴⁶ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 17.

¹⁴⁷ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 18-19.

2. Genel Sekreterlik

Konsey Genel Sekreterliği, kendi sorumluluğu altında ve mümkün olan en kısa zamanda, tartışmaların ve çalışma grubunun ulaştığı sonuçların muhtevasını özetleyen ‘çalışma grubu faaliyetlerinin sonuçları’ başlıklı bir rapor hazırlar. Bu rapor, çalışma grubunun müteakip toplantılarına hazırlık için veya COREPER’e havale edilecek kayıtlar içinde yer alması için dağıtılır¹⁴⁸.

Bir doküman veya dosya yeniden çalışma grubunun gündemine geldiği zaman, çalışmaların sonuçları, mümkün olduğunca tartışma dokümanı içinde birleştirilmiş ve revize edilmiş doküman formu olarak delegasyonlara aktarılır.

10 sayfalık bir dokümanı bütün dillerde hazır hale getirmek en az iki haftalık bir zaman alır. Böylesine uzun bir süre konunun aciliyetine her zaman uygun düşmeyebilir ve bazı istisna durumlarda mevcut süre içinde, Genel Sekreterliğin lojistik kapasitesi ile (genel olarak tercüme) ve hazırlık dosyası ile uyumlu bir şekilde kısaltılarak sağlanır. Toplantıların ve dokümanların özetlerinin simültane olarak (en çok sekiz gün içinde) açıklanması teamüldür. Tercümeler için en az iki haftalık süreye ihtiyaç olması demek; çalışma grubunun son görüşmesinin, tercüme için gerekli sürenin başlangıcından önce, Genel Sekreterliğe bilgi notları hazırlaması için yeterli zamanı ayırması demektir. Bu sürenin kısaltılması gerekirse, en azından çalışma grubunun son görüşmesi COREPER toplantılarından beş gün önce olmalıdır; böylece COREPER toplantılarından önceki hafta sonundan önce, Sekreterlik bilgi notlarını ve COREPER Başkanı için notu hazırlayabilmesine imkan veren iyi bir süreye sahip olur¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Karar alma sürecinde Genel Sekreterliğin işlevleri konusunda bilgi için için; Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 19-20.

¹⁴⁹ Bu paragraftaki açıklamalar için; Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 19.

3. COREPER

COREPER, Konsey'e bağılı ve yardımcı bir makam olsa da, işlem yapma sürecinin hazırlık aşamasında yer alarak süreci etkiler¹⁵⁰. COREPER¹⁵¹, Konsey'in çalışmaları için gerekli hazırlıkları yapmakla ve Konsey tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür ve KİT'de öngörüldüğü durumlarda usule ilişkin kararlar alabilir (ATA Md. 207 (1)).

Bu sorumluluk Konsey'in bütün konfigürasyonlarında geçerlidir (Tarım Konseyi hariç, geleneksel olarak bu konuda TÖK yetkilidir) ve ODGP ve CPAİ dahil olmak üzere Birliğin yetkili olduğı bütün alanlar için geçerlidir. Konsey toplantıları için gündemdeki bütün konular COREPER'de ele alınmış olmalıdır (KİT Md. 19 (2)).

COREPER¹⁵² oluşumları içinde görev dağılımı şöyledir:

COREPER II, diğerkonulara oranla siyasal kaygıların daha yoğun olabileceğı¹⁵³ konularla (kurumsal konular, Konsey'in genel işler, ekonomik ve finansal konular, kalkınma, adalet, içişleri ve sivil savunma ve bütçe konfigürasyonlarında Konsey toplantılarına hazırlık) ilgili olarak toplanmaktadır.

COREPER I, Konsey'in iç pazar, tüketici konuları ve turizm, araştırma, endüstri ve enerji, balıkçılık, taşımacılık ve telekomünikasyon, çevre, istihdam ve sosyal politika, sağlık, eğitim ve gençlik konuları, kültür ve tarım konfigürasyonlarında Konsey toplantılarına hazırlık için toplanmaktadır.

¹⁵⁰ Bertil Emrah ODER: a.g.e., 389.

¹⁵¹ Karar alma sürecinde COREPER'in işlevleri konusunda ayrıntılı bilgi için, Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 20-25.

¹⁵² COREPER I, kural olarak Çarşamba günleri toplanır ama Cuma günleri de sık toplanır. COREPER II, genellikle Çarşamba ve Perşembe günleri toplanır (Çarşamba günleri yapılan toplantılar, Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi toplantılarının ön hazırlığı niteliğini taşır).

¹⁵³ Bertil Emrah ODER: a.g.e., 388.

a) Geçici Gündem

Geçici gündem, her COREPER'in başkanı tarafından toplantıdan önceki hafta belirlenir.

COREPER gündemi iki kısımdan oluşur:

1. Kısım, çalışma grubunda üzerinde anlaşmaya varılmış ve COREPER'de tartışma olmadan kabul edilebilecek, bir delegasyonun karşı çıkmadığı konuları kapsar. Eğer, bir delegasyon karşı çıkarsa, konu müteakip toplantılar için gündemin 2. Kısımına taşınır.

2. Kısım, COREPER tarafından müstakil incelemeyi gerektiren konuları ve Başkanlıkça bir delegasyon veya Komisyon talebiyle 'diğer işler' konularına dahil edilen konuları kapsar. Bu konular, talep etmekten doğan iletişimi arttırabilir ama bir kararla sonuçlanamaz. COREPER için usule ilişkin kararlar almak mümkün hale geldiğinde, delegasyonların usule ilişkin kararlar alabilecekleri dikkate alınarak, bu tür konular COREPER gündemlerinde yıldız işaretiyle yer alır (ATA Md. 207 (1), KİT Md. 19 (5)).

Bir konu 'Mümkündür' ibaresiyle gündeme dahil edilebilir ki, bu konular Başkanlıkça geri çekilebilir veya çok kısa bir süre için ertelenebilir. Planlamayı ve delegasyon çalışmalarını daha da zorlaştıran bu usule mümkün olduğunca az başvurulması tavsiye edilir¹⁵⁴.

COREPER gündemindeki konuların kapsamı ve gündeme uyum için ne kadar süre verileceği konusunda KİT özel kurallar koymuştur. İşlemlerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi ve Genel Sekreterlik yönetiminin düzenini garanti altına alınması, bu kuralların sistematik olarak uygulanmasını gerektirmektedir (KİT Md. 19 (5) ve Md. 21, 2. paragraf).

¹⁵⁴ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 22.

İstisna durumlar hariç olmak üzere, COREPER gündemleri toplantıdan önceki Cuma günü öğleye kadar kabul edilerek, Toplantılar Bölümü yönlendirilir. Eğer bir veya daha fazla delegasyon talep ederse ve COREPER oybirliğiyle mutabıksa, toplantı başlangıcında nihai gündem benimsenirken yeni bir konu eklenebilir.

b) COREPER İçin Hazırlık

Geçici gündemle çalışmada, Genel Sekreterlik delegeler için 1. Kısım gündemindeki konularla ilgili olabilecek raporlar ve bilgi notlarından oluşan veya 2. Kısımdaki konular için yapılan tartışmalar süreciyle ilgili özet bilgilerden (muhtemelen tutanak özetleri) oluşan dosyalar hazırlar¹⁵⁵. Ayrıca, Başkan için, (COREPER Başkanına değil) gündemdeki her konu ile ilgili olarak, takip edilecek prosedürle ilgili bilgileri ve görüşmelere katkı sağlayacak ek bilgileri içeren özel bir dosya hazırlar.

Başkan için hazırlanan notlar, özel olarak Başkanlığa sunulur ve hiçbir zaman diğer delegasyonlara veya dışarı dağıtılmaz. Evrak dosyası son toplantıdan önceki gün Başkanlık için hazır olmalıdır. Başkanlık bir uzlaşma formu içinde çalışmayı ilerletmek için uygun gördüğü takdirde özel bir dağıtım yapabilir. Bu tür dağıtımlar, Konsey Genel Sekreterliğinin yardımıyla ve genellikle Komisyon ile işbirliği içinde Başkanlıkça yapılır¹⁵⁶.

COREPER toplantılarından önceki gün, COREPER Başkanı, koordinatör, Konsey Genel Sekreterliği'nin gündemdeki konularla ilgili büro görevlileri ve Hukuk Servisi'nden bir temsilcinin hazır bulunduğu hazırlık toplantıları (briefing) yapılır. COREPER II toplantıları Genel Sekreter/Yüksek Temsilci veya Genel Sekreter yardımcısı ve Konsey hukuk danışmanı (Hukuk Servisi Genel Müdürü) tarafından hazırlanır.

¹⁵⁵ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 22.

¹⁵⁶ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 22.

“Antici Grup”¹⁵⁷, COREPER gündemlerini ve yürütümün organizasyonu üzerine kararlarını incelemekten, özellikle gündem konularının usulü içinde tartışılmasından sorumludur. “Mertens Grup”, COREPER I için benzer işlevi görmektedir.

c) Toplantıların Yönetimi

COREPER öncelikle kesin gündemi kabul eder. Kesin gündem kabul edilirken, varsa ‘Diğer işler’ başlığı altında yer alması veya gündemde yeni konulara yer verilmesi yönündeki talepler ile Başkan’ın konuları hangi sırayla tartışmaya açacağı konuları ele alınır.

Başkan, gündemin 1. kısmı içine alınacak konularda onayını almak üzere COREPER’i açılışa davet eder. Bu onay bir usul işlemidir, gerçek tartışmalar yer alamaz¹⁵⁸.

COREPER tartışmalarında, ileride görüleceği üzere Konsey’dekine benzer bir usul izlenir. Önemli farkı, KİT ile COREPER’e prosedürel kararlar alma yetkisi verilen konular hariç olmak üzere, prensip olarak sonuçlandırıcı bir nihai karar alınamamasıdır.

Kural olarak, COREPER uygulamaların uzun tasarımlarından kaçınır. Metnin geliştirilmesi için ilave süre gerektiği kanaatine varıldığı yerde, Başkanlık, Genel Sekreterlik ve Hukuk Servisi yardımıyla, metnin yeniden tasarlanması istenebilir veya COREPER bir çalışma grubundan (Dış İlişkiler Danışmanlar Çalışma Grubu, CPAİ Danışmanlar Çalışma Grubu veya diğer hazır

¹⁵⁷ “Antici Grup”, 1975’te kurulmuştur. COREPER II’nin çalışmalarını hazırlar. Başkanlığın Antici temsilcisinin başkanlığı altında daimi temsilci yardımcılardan ve bir Komisyon temsilcisinden oluşur. Grup toplantılarında Genel Sekreterlik Özel Bürosu ve Hukuk Servisi Genel Sekreteri yardımcısı üye olarak hazır bulunur. “Mertens Grup” ise COREPER I için 1993’te kurulmuştur. (Kaynak: United Kingdom Permanent Representation To The European Union: **Council Working Practices and Jargon**, <http://www.ukrep.be/Jargon.html>. 13.04.2006.

¹⁵⁸ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 24.

delegeler gibi) COREPER çalışmasına paralel olarak bir konu için acil toplanmasını talep edebilir¹⁵⁹.

d) Sonuca Ulaşma

Tartışmalar kapanırken COREPER Başkanı aşağıdakileri yapabilir¹⁶⁰:

i. Görüşülen konu üzerine COREPER'in mutabakatını ve dolayısıyla ileri Konsey toplantıları için "A" konu¹⁶¹ olarak önerilmesini not edebilir;

ii. Bazı noktalardaki mutabakatı, Konsey seviyesinde tartışılarak çözümlenmesi gerektiği görüşüne varılan diğer hususlar üzerindeki farklı yaklaşımları not edebilir. Bu gibi durumlarda, Konsey "B" konularına girmesini önerebilir;

iii. Bazı konuları Konsey'e gönderilmeden önce COREPER'de daha uzun görüşülmesi gerekebilir ve dolayısıyla konunun ilerideki başka bir toplantının gündemine alınmasını not edebilir;

iv. Son olarak, ilgili çalışma grubundan COREPER toplantısında ortaya çıkan teknik güçlükleri düzenlemesini talep edebilir.

COREPER çalışmalarını müteakiben, Konsey Genel Sekreterliği Başkanlığa bir bilgi notu hazırlar ve ayrıca ileride Konsey seviyesindeki tartışmalara yardımcı olmak amacıyla gelişimi özetleyen bir bildiri yayımlar. Eğer COREPER seviyesinde tam bir anlaşma sağlanmışsa, Genel Sekreterlik Konsey

¹⁵⁹ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 24.

¹⁶⁰ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 24.

¹⁶¹ COREPER bir konuyu inceledikten sonra, ya Konsey'e bir rapor sunup özel dikkat gerektiren siyasal boyutlara dikkat çekerek tartışmalara zemin hazırlar; ya da Daimî Temsilciler ile Komisyon temsilcisi arasında oybirliğiyle bir anlaşmaya varılmışsa, Konsey'in hazırlanan metni "bir 'A sınıfı madde olarak", yani tartışmasız kabul etmesini önerir. (Nicholas MOUSSİS: **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, a.g.e., 63).

tarafından kabul edilecek metne referans olarak bir ‘A’ konu bildiri listesinde açıklar.

Genel Sekreterlik, görüşmeleri özetleyen bir tutanak hazırlar.

Konsey’e doküman göndermek için son tarihler, KİT ile düzenlenmiştir (KİT Md. 3 (4)). Buna göre, “Komisyon’a ve Konsey üyelerine gönderilmesi gereken dokümanlar en geç Geçici gündemin gündem olması için gönderildiği tarihtir”. Bu, genel olarak, toplantı başlamadan en az 14 gün önceye veya CPAİ konularındaki toplantılarda 21 gün önceye tekabül eder.

Konuların yaklaşık %80’i üzerinde, Konsey’e gelmeden önce çalışma gruplarında veya COREPER’de bir anlaşmaya ulaşılır¹⁶².

4. Konsey

Çalışma takvimi altı aylık Başkanlık dönemi başlamadan yedi ay önce hazır olur. Konsey¹⁶³, Komisyon’un veya Konsey üyelerinden birinin talebi üzerine ya da kendi inisiyatifiyle Başkan tarafından yapılan çağrı üzerine toplanır (KİT Md. 1 (1)).

Komisyon, Konsey’in Komisyon’un iştirak etmemesi yönünde açık bir karar aldığı durumlar (bunlar Konsey veya bir biriminde bir atama görüşmesinde veya Komisyon ile Konsey arasındaki bir hukuki dava konusundaki görüşmelerde olduğu gibi istisna hallerdir) dışında toplantılara iştirak eder. Konsey’in olduğu gibi Komisyon’un Başkan ve üyelerine de onlara yardımcı olacak personel refakat edebilir (KİT Md. 5 (3)).

Her Konsey toplantısı Konsey’in dönem başkanlığını yürüten üye ülkenin başkanlığında yürütülür.

¹⁶² Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: a.g.e., 51.

¹⁶³ Konseyin karar alma sürecindeki işlevleri konusunda daha ayrıntılı bilgi için; Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 25-35.

Eğer başkanlığı yürüten üye devlet için Konsey'e bir başkan atanması mümkün olmazsa, Başkanlık geçici olarak dönem başkanlığını bir sonraki dönemde üstlenecek üye devlet tarafından doldurulur.

Konsey toplantılarının sıklıkları konfigürasyon türüne göre değişir. Genel İşler, Dışilişkiler ve Tarım Konseyleri her ay toplanır.

a) Gündem

Geçici gündem, ana hatlarıyla her toplantıdan en az 14 gün önce Başkan tarafından belirlenir. Adalet ve İçişleri Konseyi için zaman limiti prensip olarak 21 gündür (KİT Md. 3 (1)).

Ulusal Parlamentolara özellikle kendilerini ilgilendiren konularda görüşlerini ortaya koyma imkanı vermek amacıyla, Avrupa Birliği'nde Ulusal Parlamentoların Rolüne İlişkin Protokol¹⁶⁴, Amsterdam Antlaşması'yla Antlaşmalara eklenmiştir.

Konsey'in, ulusal Parlamentoların metni incelemelerine zaman tanımadan önce bir yasa kabul etmesini önlemek amacıyla bu mekanizma oluşturmuştur. Protokolün 3. Maddesi, eğer Konsey'e geçici gündemde karar alınmak üzere yer alması için (bir mevzuat çıkarmanın veya ortak karar prosedürü içinde bir ortak pozisyonun nihai kabulü üzerine) bir öneri veya yasa teklifi ulaşırsa, öneri sunumu veya yasa teklifi ile Konsey'in bunu kabul kararı için altı haftalık sürenin geçmesini hüküm altına alır. Bu kural aynı zamanda KİT'in 3 (3). Maddesinde yer almıştır. Konsey, oybirliğiyle hareket ederek, acil durumlar için bu altı haftalık süreyi kısaltabilir.

Eğer bir delegasyon veya Komisyon Konsey toplantılarından en az 16 gün önce talep eder ve eğer dokümanlar da hazırsa, Geçici gündemde ilave

¹⁶⁴ "Avrupa Birliği'nde Ulusal Parlamentoların Rolüne İlişkin Protokol"un Türkçesi için; Cenk BOLAYIR: **Amsterdam Antlaşması : Bütünleştirilmiş Haliyle AB Kurucu Antlaşmaları**, (İstanbul: IKV, 2000).

maddelere yer vermek zorunludur. Diğer taraftan, ancak oybirliğiyle mutabakatla, ilave konularda bu süre sınırı aşılabılır (KİT Md. 3 (2)).

Geçici gündem Başkanlık tarafından COREPER'e dağıtılır (genellikle Konsey toplantılarından üç hafta önce). Oylamaya tabi konular yıldızla işaretlenebilir. Gündem konuları, mümkün olduğunca, karar için olanlar ve görüşme için olanlar olmak üzere ayrılır.

Konsey Genel Sekreterliği Konsey Başkanına bütün delegasyonlar için olan raporları tamamlayan bir bilgi notu hazırlar. COREPER Başkanına hazırlanan usulde (yukarıda açıklandığı üzere), bu notta Genel Sekreterliğin dosyalar üzerindeki son bilgileri ve başkanlığa tartışmaları yürütmede yardımcı olabilecek nitelikteki temel dosya bilgileri, hukuki ve usule ilişkin hükümler ile taktik hükümler yer alır (KİT Md. 13 (1, 2)). Konsey Başkanı için hazırlanan bu bilgi notları yalnız Başkanlığa sunulur ve hiçbir zaman diğer delegasyonlara veya dışarı dağıtılmaz.

COREPER gündeminde olduğu gibi, Konsey'in gündemi de 'A' ve 'B' konular olmak üzere ikiye ayrılır (KİT Md. 3 (6)):

A' konular, Konsey'in tartışma yapmadan kabul ettiği konulardır.

Çünkü bu tür konular, çalışma gruplarında, COREPER'de ve diğer Konsey oturumlarında halledilmiş kararlara ve işlere ilişkindir¹⁶⁵. Konu ilişkisiz Konsey'e de (konfigürasyon bakımından) gelmiş olabilir.

Bununla birlikte, bir Konsey üyesi daima Konsey toplantıları gününde bu konulardan birinin geri çekilmesini talep edebilir (konu müteakip Konsey'e kadar ertelenir, veya eğer konu 14 gün önceden girmişse basit çoğunluk kararıyla gündemde kalmaya devam eder).

¹⁶⁵ Konsey gündemine alınacak Komisyon önerilerinin öncelikle COREPER'de değerlendirilmesi ve böylece Konsey'in gündemine alınması, 'COREPER'in gündem belirleme işlevi' olarak nitelendirilmektedir (Bertil Emrah ODER: a.g.e., 389).

Delegasyonlar ‘A’ konular benimsenirken ilave bildirimlerde bulunabilirler.

‘B’ konular, Konsey’in tartışabileceği konulardır.

‘Diğer işler’ konularında, Geçici gündemde yer alabilecek bir delegasyon talebi her hangi bir ilerleme olmadan gündeme dahil edilebilir. Bunun için, Konsey tarafından bir görüşme yapılmamış veya bir karar alınmamış olması gerekir. İlke olarak ‘diğer işler’ konularına alınması önerilen konuyla ilgili olarak, delegasyon talebiyle birlikte açıklayıcı bir dokümanın da sunulması zorunludur (KİT Md. 3 (9)).

Konsey gündemindeki konulara dahil olması amacıyla yapılan talepler için süre sınırlarıyla ilgili olarak KİT özel kurallar koymuştur (KİT Md. 3). İşlemlerin düzenli yürütümünü ve Genel Sekreterlik yönetiminin ahengini sağlamak için, bu kurallar sistematığı gerekmiştir.

Toplantılar Bölümü istisna durumlar dışında, ‘A’ konuların Konsey gündemlerine dahil edileceği toplantıdan önceki gün öğleye kadar, düzenli olarak bilgilendirilir. Bu tarihten sonra Toplantılar bölümüne ulaşan dahil etme talepleri, Konsey’in müteakip toplantısına kadar otomatik olarak ertelenir.

b) Hazırlıklar

Hazırlık toplantısı (briefing) Konsey toplantılarından bir gün önce veya aynı sabah, Başkanın idaresinde ve daimi temsilci veya yardımcısının, Genel Sekreter/Yüksek Temsilci veya Genel Sekreter Yardımcısı, meslektaşları, Genel Sekreterliğin konuyla ilgili bölümünün Genel Müdürü ve Hukuk Servisinden bir temsilci veya hukuk danışmanının katılımıyla yapılır. Bu toplantı Konsey Sekreterlik binasında Başkanlık odasında yapılır¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 28.

c) Konsey Toplantısına Giriş

Konsey toplantısına giriş, bakan ve daimi temsilci ile yardımcısı dahil olmak üzere, her delegasyon için en fazla altı kişiye açıktır. Delegasyonların diğer üyeleri, aksine bir karar alınmamışsa, Konsey tartışmalarını bir dinleme odasından takip edebilirler.

Başkanlığın, konuların teknik niteliğine veya tartışılacak konunun politik hassasiyetine göre, delegasyonların masanın etrafındaki oturma kompozisyonlarını (toplantı süresini kısaltmak, bakanlar artı bir kişi, bakanlar yalnız, geçmişle bağlantılı bir konudaki Konsey toplantısına giriş gibi) ayarlama serbestisi vardır. Konu ne olursa olsun, Konsey Genel Sekreterliği daima temsil edilir.

d) Konsey İşlemleri

Başkanlık, görüş özetlerinin ilgili olduğu alanlarda ve Konsey için daha az maliyetli olması amacıyla, işlemlerin saat 21.00'i geçmemesi için çaba sarf etmek zorundadır¹⁶⁷.

İşlerin idaresi cümlesinden olarak, Başkanlık şu iç prosedürleri yürütür¹⁶⁸:

- ‘Diğer işler’ konularını ve gündem değişikliği yönündeki talepleri not etmek.
 - Gündemin kabulü.
 - ‘A’ konuları görüş veya itirazları da dikkate alarak kabul etmek.
- Normal olarak bu ‘A’ konular topluca kabul edilir. Eğer bir veya daha fazla

¹⁶⁷ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 29.

¹⁶⁸ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 29.

Konsey üyesi tarafından, geri çekilmesi için bir talep veya bir tartışma olması ihtimali kuvvetli olan bir konuda beyanatta bulunulur ise, gündemden çekilebilir veya basit çoğunluk oyuyla gündemde kalabilir.

- ‘B’ konuların tartışılması.

Tartışmalar değişik tiplerde olabilir¹⁶⁹:

Bir görüş birliğine ulaşmak amacıyla yapılan tartışmalar ile bir anlaşmaya ulaşmak için temel engelleri aşmaya dönük müzakereler (yasa metni, önerge, bildiri, direktif müzakere etmek v.b. üzerine anlaşma). Genellikle, bir yasama metninin esası üzerinde mutabakata varılır (politik anlaşma), ama daha sonra bir ‘A’ konu haline gelinceye kadar yasa kabulü olmaz.

Politika görüşmeleri, gerçekte müzakere metnine girmeden, bir konu üzerine üyelerin genel pozisyonlarını belirler. Bu tür tartışmalarda, konuların özü üzerinde her delegasyonun yalnız bir kez söz alması ve konuşma süre limitine (üç veya dört dakikaya) uyulması gelenektir; ayrıca, zaman isteyen ‘*tours de table*’ uygulamadan mümkün olduğunca kaçınılmalıdır. Başkanlık Konsey üyelerine eleştirilerini, önerilerini ve metinde yapılmasını uygun gördükleri değişiklikleri önceden yazılı olarak bildirmelerini tavsiye edebilir.

Konsey’in bilgilendirilmesi konusu; genellikle Komisyon bir konu üzerine bir durum raporu verir veya bir Konsey üyesi bilgilendirici bir rapor hazırlar.

Konsey daha sonra birbirini takip eden tartışmaların sonuca ulaşmasını biçimlendirmek için davet edilmez . Bu tür hususlardan genel olarak kaçınılır.

Başkanlık, uygun gördüğünde, özellikle uzun süre kilitlenme durumlarında, bütün metin üzerine veya özel bir bölüm üzerine bir uzlaşi taslağı

¹⁶⁹ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 29-30.

hazırlayabilir. Bu tür bir uzlaş, tartışma altındaki birçok metnin kapsamını ilgilendiren bir paketin parçası olarak da oluşabilir. Bu uzlaşlar COREPER’de veya çalışma grubunda hazırlanabilir.

Konsey’de, Konsey üyelerine ve Komisyon üyelerine ek olarak, Konsey Hukuk Servisi temsilcisi de beyanda bulunabilir.

Tartışmadan sonra, Başkan üç temel seçenektan birini sonuç olarak açıklayabilir; anlaşma, geri gönderme veya oylama¹⁷⁰:

- Anlaşma seçeneğinde (oybirliği veya Antlaşmanın öngördüğü bir çoğunlukla) metnin onaylanacağı varsayılır hukuk dili düzenlemesinden sonra kabul için bir sonraki Konsey toplantısına ‘A’ konu olarak gelmek zorunluluğu olmazsa;

- Gönderme seçeneğinde, Başkanın sonraki işlemler için prosedürlere ışık tutacak mahiyette, tartışmaya neden olan temel noktaları ve delegasyonların ileride buluşabilecekleri muhtemel çözümleri vurgulayan bilgiler sunması gelenektir;

- Oylama seçeneğinde, aşağıdaki usuller uygulanır.

e) Oylama

Belirtmek gerekir ki, acil haller dışında, ulusal parlamentoların metni incelemesi için ihtiyaç olan altı haftalık zaman sınırından önce (öneri veya yasa tasarısı sunumu ile oylama arasında) bir mevzuat kabulü üzerine oylama yapılamaz.

Konsey’deki oylamalar ilişkin kurallar ATA’nın 205. Maddesinde hüküm altına alınmış ve KİT’in 11 ve 12. Maddelerinde açıklanmıştır.

¹⁷⁰ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 30-31.

5. Oylama Prosedürü

Oylama prosedürü ile ilgili olarak, KİT'in 11. Maddesinde şu düzenlemeler yer almaktadır:

- Konsey'de oylamaya Başkanlık inisiyatifiyle başlanır. Komisyon veya bir Konsey üyesinin önerisi üzerine, Konsey üyelerinin çoğunluğunun karar vermesi halinde (basit çoğunluk) de, Başkanlığın bir oylama prosedürü başlatması gerekir (KİT Md. 11 (1));
- Konsey üyeleri dönem başkanlığını yürüten ülkenin temsilcisinden başlamak üzere ATA'nın 203. Maddesine göre belirlenen sıraya göre oy kullanırlar (KİT Md. 11 (2));
- Bir üyeye yalnız bir diğer üyeyi temsil vekaleti verilebilir (ATA Md. 206, KİT Md. 11 (3));
- Oylama yapılırken, Başkan, Genel Sekreterliğin yardımıyla, yeter çoğunluğun bulunup bulunmadığını kontrol eder (KİT Md. 11 (4)).

6. Yazılı Prosedür

KİT'in 12. Maddesi hükümlerine göre: Konsey'in veya COREPER'in oybirliğiyle kabulü halinde, Konsey aciliyeti olan konularda oylarını yazılı prosedürle belirterek karar ihdas edebilir. Özel durumlarda, Başkan bir konuda bu prosedürün kullanılmasını Konsey'in bütün üyelerinin mutabakatına önerebilir. Daha önce Komisyon tarafından Konsey'e getirilen konulardaki yazılı oylamalarda Komisyon'un mutabakatının olması zorunludur.

ODGP kapsamında, Konsey, Başkanlık önerisi üzerine, basit yazılı prosedür ile karar alabilir. Bu halde, Başkanlık tarafından konunun aciliyetine bağlı olarak belirlenen sürede bir Konsey üyesi karşı çıkmazsa bu prosedürün sonunda önerinin kabule hazır olduğu varsayılır (KİT Md. 12 (4)).

Konsey, diğerkurumlara veya organlara danışmak amaçlı kararlarında, Topluluk hukukunun bu tür danışmaları gerektirdiğı durumlarda bir yazılı prosedür usulü izleyebilir (KİT Md. 12 (5)).

7. Oyların Yayınlanması

ATA'nın 207 (3). Maddesine uygun olarak, oyların sonuçları, oyların açıklamaları ve toplantı tutanaklarındaki beyanlar, KİT'in 9. Maddesindeki şartlara uygun olarak açıklanır. "A" kısmı otomatik yayımlama ve belli bir oyu gerektiren durumlarda yayımlama olarak ayrılır.

a) Otomatik Yayımlama

Aşağıdakiler otomatik olarak yayımlanır (KİT Md. 9 (1)):

- KİT'in 7. Maddesinde hüküm altına alındığı üzere, Konsey yasama yetkisini kullanırken, Konsey üyelerinin oylarının gerekçeleri ve sonuçları, Konsey tutanaklarına giren beyanlar ve yasa metninin kabulüyle ilgili olarak bu tutanaklarda yer alan hususlar;
- ATA'nın 251 veya 252. Maddelerine göre bir ortak pozisyon benimsenirken, oylama sonuçları ve oyların gerekçeleri (KİT Md. 9 (1)(a));
- ATA'nın 251. Maddesine göre oluşturulan Uzlaştırma Komitesi üzerine Konsey üyeleri veya temsilcilerince kullanılan oylar ve oyların gerekçeleri (KİT Md. 9 (1)(b));
- ABA'nın Başlık VI (CPAİ) kısmı kapsamında bir konvansiyon oluştururken, oylama sonuçları ve oyların gerekçeleri (KİT Md. 9 (1)(c)).

b) Yayımlamanın belli bir oyu gerektirmesi

Aşağıdaki hallerde yayımlama belli bir oy ile karar alınmasını gerektirir (KİT Md. 9 (2)):

- Konsey tutanaklarına giren beyanlar ve konvansiyonların kabulüyle ilgili olarak bu tutanaklarda yer alan hususlar (ABA Başlık VI (CPAİ) çerçevesinde), üyelerinden birinin talebi üzerine Konsey veya COREPER'in basit çoğunlukla karar vermesi üzerine yayımlanır (KİT Md. 9 (2)(a));

- Konsey'in ABA Başlık V (ODGP) altında veya ABA Başlık VI (CPAİ) çerçevesinde bir ortak pozisyonun benimsenmesi sırasında, üyelerinden birinin talebi üzerine Konsey veya COREPER oybirliğiyle oyların sonuçlarını yayımlayabilir; ABA diğer durumlarda, bir üyesinin talebi üzerine Konsey veya COREPER'in basit çoğunlukla kararı gerekir (KİT Md. 9 (2)(b));

- Oyların sonuçları yayımlandığında, oyların gerekçeleri, tutanaklara giren beyanlar ve bu tutanaktaki ilgili hususlar da Konsey üyelerinin talebi olması halinde yayımlanır. Ancak, oyların gerekçeleri KİT ile uygunluğu dikkate alınarak, hukuki kesinleşme ve Konsey'in takdiri ile yayımlanabilir (KİT Md. 9 (2)(c)).

8. Konsey Toplantılarının Sonuçları

a) Bir Metnin Resmî Kabulü

Bu, metnin resmî dilbilgisi uzmanlarınca Birliğin tüm resmî dillerinde son halini almasını takip eder.

Konsey ve AP'nin ortaklaşa kabul ettikleri metinler, ATA'nın 251. Maddesinde hüküm altına alınan prosedür gereğince Konsey Başkanı ve AP Başkanınca imzalanır. Mevzuat bir Konsey toplantısı vesilesiyle imzalanır (genellikle bir toplantı arasında).

KİT'in 15. Maddesi, bu tür mevzuatın ve Konsey kararlarının Genel Sekreter veya Genel Sekreter Yardımcısı (Genel Sekreterlik Genel Müdürlerine imza yetkisi devredebilirler) tarafından da imzalanmasını hüküm altına almıştır.

Konsey tarafından kabul edilen mevzuat AB Resmî Gazetesi'nde Birliğin bütün resmî dillerinde yayımlanır (KİT Md. 17).

b) Tutanaklar

Konsey toplantılarının çıktıları Genel Sekreterlik tarafından her toplantı için 15 gün içinde tutanağa bağlanır.

KİT'in 13. Maddesi, bu tutanakların içeriğini düzenler. Buna göre: Konsey'in her üyesi ve Komisyon içeriğini kontrol etme fırsatı bulduktan sonra, gündem taslağı Konsey tarafından onaylanır. Onayla birlikte, gündem o andaki oturum başkanı ve Genel Sekreter veya Genel Sekreter Yardımcısı tarafından imzalanır.

c) Yayımlama

Konsey toplantıların temel sonuçlarını kapsayan Konsey toplantısındaki konuyla ilgili toplantı çıktıları taslağı Konsey Yayın Servisi tarafından yayımlanır. Yayımlamayı Konsey değil, yalnız Genel Sekreterlik yapar. İnternette yayınlanır.

9. Gayri Resmî Bakanlar Toplantısı

Gayri Resmî Bakanlar Toplantılarıyla ilgili hususlar, 1999 Helsinki Avrupa Konseyi toplantısında¹⁷¹ düzenlenmiştir. Metnin 20. Maddesine göre: gayri resmî toplantıların temel hedefi, genel konularda ortak yaklaşımların gelişmesine ve mümkün olduğunca serbest görüş alışverişine ortam yaratmaktır. Bakanlar bu tür toplantılardaki konularda hükümetleri adına karar alma yetkisine sahip olmadıklarından, bunlar Konsey toplantısı olarak kabul edilmez. Bu nedenle Konsey'in normal faaliyetlerinden sayılmaz.

¹⁷¹ 10-11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Avrupa Konseyi toplantısı sonucunda onaylanan metin **"En Effective Council for an Enlarged Guidelines for Reform and Operational Recommendations"** tümü için; Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 77.

a) Gayri Resmî Toplantıların Özellikleri

Gayri resmî toplantıları kendi doğası içinde muhafaza etmek amacıyla¹⁷², Helsinki Avrupa Konseyi toplantısında şu esaslara uygun hareket edilmesi kabul edilmiştir (anılan Avrupa Konseyi kararı Md. 20 (i-v):

- Gayri resmî bakanlar toplantılarının beş başkanlık altında yürütülmesi ile sınırlandırılmıştır, bir de CPAİ altında olmalıdır;
- Herhangi bir resmî gündem olmaz;
- Her bakan için bulunacak yardımcı sayısı iki ile sınırlandırılmıştır;
- Toplantıdan önce veya sonra herhangi bir Konsey dokümanı üretilmez;
- Bu toplantılarla hukuki sonuçlara veya kararlara ulaşamaz.

b) Lojistik

Lojistik seviyede Konsey Genel Sekreterliği dahil olmaz. Organizasyon için bütün sorumluluğu Başkanlık taşır.

Bu kuralın bir istisnası vardır, tarım bakanlarının acil gayri resmî toplantılarında, TÖK toplantısından önce veya sonra, toplantı odasıyla ilgili bütün konularda, tercümanlık dahil Genel Sekreterlik gerekli teknik yardımı sağlar.

E) OYLAMA, TÜRLEİ VE KONULARI

Birliğin devamı ve gelişimi, karar alma sürecinde Birliği oluşturan ulusların etkin bir biçimde temsil edilmesine bağlıdır. Konsey’de etkin temsil iki temel kurguyla sağlanmaktadır. Birincisi, Konsey’de her ülkenin oy gücünün farklı olmasıdır ki, bu kurguyla öncelikle nüfusu büyük olan ülkelerin iktidar

¹⁷² Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 36.

gücünün de fazla olması sağlanmaktadır. Bununla entegre diğer kurgu ise farklı konularda farklı oy oranlarının (oylama türlerinin) tercih edilerek, bir yandan Birliğin hızlı karar almasına ve Avrupa makûl iradesinin ortaya konmasına fırsat verilirken, diğer yandan da ulusal egemenlikten taviz verilemeyecek konulardaki düzenlemelerde her ülkenin olumlu iradesini zorunlu kılan bir anlayış gelişmiştir.

Konsey'deki oylamalara ilişkin kurallar ATA'nın 205. Maddesinde hüküm altına alınmış ve KİT'in 11 ve 12. Maddelerinde açıklanmıştır. Antlaşmalarda oybirliği, basit çoğunluk ve NÇO olmak üzere üç oylama türü yer almaktadır.

Konsey'in kararlarını alırken hangi konuda ne tür oylamaya başvuracağı Antlaşmalarda belirlenmiştir. Genel olarak, usule ilişkin kararlar için basit çoğunluk; iç pazar, ekonomik ve ticari konulardaki bir çok kararlar için, her üye devlet temsilcisinin farklı oy ağırlığı olan NÇO; dış politika, savunma, adalet ve içişlerinde işbirliği ve vergi konuları için oybirliği olmak üzere üç tür karar kabul oy rejimi mevcuttur.

Konsey, Antlaşmalarda aksine hüküm bulunmadıkça, üye tam sayısının çoğunluğu ile karar alır (ATA Md. 205 (1)).

1. Oylamaya Usulü

a) Kararın Oylamaya Sunuluşu

KİT'in 11(1) Maddesine göre, kararın oylamaya konulmasının yürütümünde değerlendirme ve takdir yetkisi, Konsey'in basit çoğunluğunun arzusunu da dikkate alarak, Başkanlığındır. KİT'in 11(1) Maddesinin 2. fıkrası, Konsey'in veya Komisyon'un her üyesinin oylama istemesine imkan sağlar. Bu durumda, Başkanlık Konsey üyelerinin çoğunluğunun oyuna ve kararına bağlı olarak bir oylama prosedürü açmak zorundadır. Bu uygulama, dolaylı olarak

Başkanlığın bir kararın oylamaya konulması ve oylamanın usulüyle ilgili yetkilerinin Konsey tarafından kontrol altında tutulmasına imkan verir.¹⁷³

b) Oylama Prosedürü

KİT'in 11 (2) maddesinde öngörüldüğü üzere, Konsey üyeleri oylarını üye ülkelerin AKÇT Antlaşmasının 27, AET'nin 203 ve EURATOM Antlaşmasının 116. maddelerinde belirledikleri sıra ve usullere uygun olarak, Başkanlık ofisinde görevli olanların takip etmesi sırasıyla kullanırlar.

Bu uygulama her zaman takip edilmez; özellikle, ciddi derecede bir oylama ihtiyacı olduğu veya delegasyonların pozisyonlarının yeterince açık olmadığı durumlarda tatbik edilir. Çoğunlukla, görüşmelerin sonunda, Başkanlık üyelere oylarını sorarak, ret veya çekimser görüşteki kanaatleri alır¹⁷⁴.

Bir Konsey üyesi, tutumuyla ilgili olarak kendi ulusal otoritelerinin görüşünü almak isterse, yasama ya da karar alma süreci tamamlanmayabilir. Bu üye, daha sonra vazgeçebileceği bir şart ileri sürebilir; bu şarttan aynı toplantı içinde vazgeçmek zorunludur. Eğer toplantı sonunda şart geri çekilmez ise ve yeterli çoğunluk sağlanamamış ise mevzuat kabul edilmez. Toplantının gündeminden çıkartılır ve başka bir toplantının gündemine alınır. Yazılı prosedür dışında, oylar Konsey'in toplantıları sırasında kullanılır¹⁷⁵.

Sonunda, Konsey üyelerinin görüşülmekte olan konuyla ilgili pozisyonunu tespit için “tespit (indicative)” olarak da adlandırılan bir oylama

¹⁷³ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 22.

¹⁷⁴ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 22.

¹⁷⁵ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 22.

yürütür¹⁷⁶. “Tespit” oylaması Antlaşmalarda yer alan bir oylama değildir ve hukuki bir değeri yoktur.

Konsey’in oylama prosedürü, ATA’nın 205. maddesinde düzenlenmiştir.

2. Oybirliği

Oybirliği, Konsey üyelerinin hepsinin eşit oy hakkının olduğu ve her hangi bir üyenin karşı oyunun karar için veto gücü taşıdığı bir iradeyi ifade eder. Ancak, hazır bulunan ya da temsil edilen üyelerin kişi ya da temsilci sıfatıyla çekimser kalmaları, Konsey’in oybirliği gerektiren kararları almasını engellemez (ATA Md. 205 (3)).

a) Oybirliğinin Geçmişi

Konsey, Roma AET Antlaşmasına uygun olarak, 1958’den 1968 yılının sonuna kadar oybirliğiyle karar almıştır. 1966’dan itibaren NÇO’nun uygulama konularının genişletilmesi eğilimi olmuş ama bir üye devletin özel koşullarından dolayı çıkarlarına aykırı olacak kararlara uyması konusunda anlaşmazlık olmuştur.¹⁷⁷

Bu anlaşmazlık süreci sonunda 1966’da “Lüksemburg Uzlaşması” olarak adlandırılan uzlaşma sağlanmıştır¹⁷⁸. Buna göre, oybirliği gerekmeyen konularda, bir ya da birkaç devletin çok önemli çıkarları söz konusu ise, oybirliği sağlanacak bir uzlaşma için çalışılması ve kararların bütün üyelerin rızası ile alınması öngörülmektedir. Benimsenen bu yaklaşım, antlaşmalarda bir değişiklik yaratmamış olsa da, uygulamada oybirliği lehine bir süreç geliştirmiş ve bundan sonra yaklaşık 20 yıl süreyle NÇO bütçe ve yönetsel konularla sınırlı kalmıştır.

¹⁷⁶ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 22.

¹⁷⁷ S. F. GOODMAN: a.g.e., 15.

¹⁷⁸ “Lüksemburg Uzlaşması”na “4.Nitelikli Çoğunluk” “b)Gelişimi” başlığı altında değinilecektir.

Özellikle yeni üyeler, özel ve çok önemli çıkarlarını ileri sürerek oybirliği üzerinde ısrarlarını dile getirmeye başlamışlardır. 1983 AT üzerine “Solemn Deklarasyonu” ile uzlaşma sağlanmıştır. Böylece, Konsey 1986 TAS’a kadar çoğu kararlarını oybirliğiyle almak zorunda kalmıştır.¹⁷⁹

Topluluk, ‘Avrupa-doku setleşmesi’ olarak tanımlanmasından -ki bu işlemez ve uzlaşmaz yönün sürüncemede kalmasıdır- rahatsız olmaya başlamıştır¹⁸⁰. Topluluğun yetki konuları giderek genişlemiş ve hızlı karar alma önem kazanmıştır. Diğer taraftan, yeni üyelerin girişi Konsey’deki güç dengelerini etkilemiş ve NÇO ile karar alınmasının sakıncaları azalmış, TAS ile birlikte oybirliğinden ciddi ölçüde taviz verilmeye başlanmıştır. Bu eğilim, bugüne kadar geçen sürede oybirliği aleyhine gelişmiş ve NÇO yaygın oylama usulü haline gelmiştir.

b) Oybirliğine Tabi Konular

Oybirliği gerektiren karar konuları denildiğinde ilk akla gelen konular; Konsey’in Komisyon tekliflerini değiştirebilmesi ya da AP’nin yaptığı ve Komisyon’un kabul ettiği değişiklikleri geri çevirebilmesi, ODGP ve CPAİ alanları ve vergilendirme konuları akla gelmektedir.

Bununla birlikte, Antlaşma maddeleri tek tek irdelendiğinde pek çok alanda oybirliğini gerektiren durumlar olduğu görülür. Nice Antlaşması yürürlüğe girmeden önce 73 Madde veya fıkrada yer alan konular için oybirliği öngörülmüştü. 15 Mayıs 2000 Hükümetlerarası Konferansı, Avrupa İnceleme Komitesinin 17. Raporu ekinde¹⁸¹ ilgili konular ve antlaşma hükümleri listelenmiştir¹⁸².

¹⁷⁹ S. F. GOODMAN: a.g.e., 15.

¹⁸⁰ S. F. GOODMAN: a.g.e., 15.

¹⁸¹ The United Kingdom Parliament: **Select Committee on European Scrutiny Seventeenth Report** <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199900/cmselect/cmeuleg/23-xvii/2302.htm>, 03.10.2005.

3. Basit Çoğunluk

ATA'ya göre bu Antlaşmada aksine hüküm bulunmadıkça, Konsey, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar alır (ATA Md. 205 (1)). ATA'da bir norm olarak yer almış olmakla birlikte, sınırlı durumlarda uygulanmaktadır¹⁸³.

4. Nitelikli Çoğunluk

a) Kavram

NÇO (Nitelikli çoğunluklu oy), Konsey'de yaklaşık üçte iki çoğunlukla mevzuat kabulünü ihtiva eden bir AT yasama prosedürüdür. Karşı oy ise yaklaşık üçte bir olan azınlık oyunu içerir. Katılmayanların oyları karşı oy sayılır. Nice Antlaşması'yla bu üçte ikilik oranda bazı tadilatlar yapılmış ve kabul oylarının AB nüfusunun belli bir oranını aşması zorunluluğu ilave edilmiştir.

Konsey'deki oy dağılımı yaklaşık olarak üye ülkelerin nüfuslarına göre belirlenmiş olmakla birlikte nüfusu küçük ülkeler lehine bir yapılanma

Bu konular ile ilgili madde ve fıkralar Nice Antlaşması'yla meydana gelen değişiklikler de dikkate alınarak güncellenmiş olarak EK - 1'de sunulmuştur.

¹⁸² Anayasa Tasarısı oybirliğinden mümkün olduğunca uzaklaşan bir yaklaşımla hazırlanmıştır. Tasarının "Basitleştirilmiş gözden geçirme prosedürü" başlıklı geçiş maddesi (IV-444) iki genel hükümle, oybirliğinden NÇO ile karar alınmasına ve özel yasama prosedürlerinden normal yasama prosedürüne geçişe imkan vermektedir.

Birincisi, Tasarının III. Bölümünün (Birliğin Politikaları ve İşleyişi) Konsey'in oybirliği ile hareket etmesini gerektirdiği alan ya da durumlarda, Avrupa Konseyi, söz konusu alan ya da durum ile ilgili olarak Konsey'e NÇO ile hareket etme yetkisi veren bir Avrupa kararını kabul edebilir (savunma alanı veya askeri konulara ilişkin kararlar hariç).

İkincisi, Tasarının III. Bölümünün (Birliğin Politikaları ve İşleyişi) Konsey'in Avrupa yasaları ve çerçeve yasaların ancak özel bir yasama prosedürü ile kabul edilmesini öngördüğü durumlarda, Avrupa Konseyi, söz konusu Avrupa yasalarının ve çerçeve yasalarının olağan prosedüre göre kabulüne izin veren bir Avrupa kararını kabul edebilir.

Her iki durumda da Avrupa Konseyi tarafından yapılan her türlü girişimden ulusal Parlamentolar haberdar edilir.

¹⁸³ KİT değişikliği (ATA Md. 207 (3)), Komisyon'a çalışma veya öneri geliştirmesi için istekte bulunma (ATA Md. 208), II. ve III. sütun kapsamında usule ilişkin konularda (ABA Md. 23 (3) ve 34 (4)), ATA'da öngörülen komitelerin statülerinin belirlenmesi (ATA Md. 209) ve Komisyon'a bilgi toplama ve inceleme yetkisi verilmesi (ATA Md. 284) basit çoğunlukla oylamaya tabi konular olarak sıralanabilir.

mevcuttur. Bu, bir yandan büyük ülkelere karar alma sürecinde daha fazla güç verirken, diğer yandan da AB'nin kaderinin belirlenmesinde Avrupa halkının çoğunluğunun iradesinin etkinliğini sağlamaktadır. NÇO Topluluk alanındaki en yaygın oylama haline gelmiştir.

NÇO, ulusal egemenlik açısından bir erozyondur. Çünkü üye ülkelerin bireysel veto güçlerinin kaybolmasıyla, kendi ülkelerindeki koşullardan kaynaklanan karşı koyma güçleri de kaybolmaktadır. Bir üye ülkenin kabul edilmesini istemediği bir karara karşı koyabilmesi için yeterli karşı azınlık bloğunu da oluşturması gerekmekte ve bu Birlik genişledikçe tartışmanın konusuna göre daha çok ülkenin desteğini gerektirebilmektedir.

b) Gelişimi

Yukarıda belirtildiği üzere, 1958 ve 1965 tarihleri arasında kararlar çoğunlukla oybirliğiyle alınmıştır.

NÇO'ya geçişle ilgili olarak, 'Lüksemburg Uzlaşması'na ve 'Ioannina Uzlaşması'na değinmek gerekir¹⁸⁴. 1965'te, Fransa'nın ortak tarım politikası değişikliklerine itirazı, ihtilaf yaratmıştır. Fransa tarafından yedi ay süreyle yürütülen 'boş sandalye' politikası, genel olarak 'Lüksemburg Uzlaşması' olarak bilinen metnin kabulüne götürmüştür. Bu siyasi metinde şu hüküm yer almaktadır:

“Fransız delegasyonu, önemli menfaatler söz konusu olduğunda oybirliğiyle uzlaşma sağlanıncaya kadar görüşmelere devam edilmesi görüşündedir.”

Bu paragrafı, diğer üyelerin (6 üye), görüş ayrılıklarının bulunması halinde nasıl bir yol izleneceğine dair görüşlerini içeren şu paragraf izlemiştir:

¹⁸⁴ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 23.

“Topluluğun çalışmalarının normal usullere göre yeniden başlatılması görüşündedirler.”

Lüksemburg Uzlaşmasının, herhangi bir hukuki değeri yoktur ve Uzlaşmanın gereği olarak herhangi bir Konsey üyesinin yeterli bir azınlık oyuyla katılmadığını ileri sürmemesi halinde hiçbir etkisi yoktur. Hukuki olmaktan çok politik bir silahtır ve yıllarca başvurulmamıştır¹⁸⁵.

Bununla birlikte 1960’ların ortasından 1980’lerin ortasına kadar Topluluk karar alma süreçleri bu Uzlaşmanın gölgesi altında ve bir üye devletin vetosu kaygısıyla yürütülmüştür¹⁸⁶.

‘Ioannina Uzlaşması’ olarak bilinen metin, Avusturya, Finlandiya ve İsveç’in katılımı nedeniyle NÇO’da yapılan ayarlamalar sırasında düzenlenmiştir. “Ioannina Uzlaşması”na (29.03.1994 tarihli Konsey kararı) göre, NÇO ile karar alınırken, bir öneriye karşı 23-25 oy ile karşı çıkılırsa, Konsey “yetkisini makul bir sürede memnuniyet verici bir sonuca ulaşmak için kullanacaktır”¹⁸⁷.

Topluluğa yeni üye devletler katıldıkça büyük devletlerin pozisyonu zayıflamaktadır. 1973’ten önce herhangi üç büyük ülke diğerlerinin karşı gelmesine rağmen bir öneriyi kabul ettirebiliyordu. Ama 1973’te İngiltere’nin Topluluğa girmesinden sonra daha geniş mutabakat gerekmiştir. AT/AB’nin her genişlemesi, NÇO için hem uzlaşma için daha geniş katılımı gerektirmiş hem de azınlık bloğu oluşturmada üye ülkelerin ulusal veto katkısını azaltmıştır.

1973’te bir önerinin kabulü için dokuz ülkenin 58 oyundan 41 oya ihtiyaç vardı ve bu bir komisyon önerisinin olmaması halinde en az altı üye ülkenin oy vermesini gerektirirdi. NÇO formu için gerekli oy, 1981’de

¹⁸⁵ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 24.

¹⁸⁶ Stephan WEATHERILL: a.g.k., 64.

¹⁸⁷ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 25.

Yunanistan'ın katılımıyla 63 oyun 45'ine ve 1986'da İspanya ve Portekiz'in katılımıyla 76 oyun 54'üne tekabül etmiştir.

1995'te Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in Birliğe girişiyle yeni NÇO toplam 87 oyun 62'si (bir Komisyon önerisi yoksa en az 10 üye ülkenin oy vermesiyle) ile karşı 26 oy azınlık blok haline geldi. 1994 Martında Dışişleri Bakanlarınca varılan "Ioannina Uzlaşma"sı ile, bir öneriye karşı 23-25 oy şartıyla, Konsey'e "yetkisini kullanarak makul bir sürede memnuniyet verici bir sonuca ulaşmak için" ortam hazırlandı. Azınlık blok oyu geçerli oyların yaklaşık üçte biri kadardı. (Karşı azınlık oy oranı 1973'e kadar %35.3; 1973-1980 arası %31; 1981-1985 arası %30.2; 1986-1994 arası %30.3; ve 1995-2004 arası %29.9 olmuştur)

2004 Mayısında 10 yeni üyenin katılımıyla, 2000 Aralık ayında mutabakat sağlanan Nice Antlaşmasına ek protokolün gerektirdiği yeni duruma geçildi. Mevcut NÇO sisteminde 1 Mayıs 2004 ve 31 Eylül 2004 arasında yeni üyeler için bir geçiş süreci yaşandı. 1 Kasım 2004'ten sonra, oylama sistemi Nice Antlaşmasında belirlenen esaslar dikkate alınarak değiştirilmiştir.

Önce, NÇO bir Komisyon önerisi üzerine 124 oyun 88'i olacak ve diğer taraftan 88 oy üyelerin en az üçte ikisi tarafından kullanılacaktır. Azınlık bloğu 37 olacaktır. Nitelikli çoğunluk toplam oyların %71.3'ünü temsil edecek, bu süreçte devletlerin sayısı önemli olmayacak ve buna razı olunacaktır.

1 Kasım 2004 Konsey Antlaşması NÇO formuyla kabul için 321 oyun en az 232'sini gerektiren bir düzenleme sağlamaktadır. Azınlık blok 90 olacaktır. Üstelik, bu 232 oyun Birliğin toplam nüfusunun en az %62'sini temsil ettiği üye devletler tarafından kabul edilecektir. (ABA Madde 12 (1)(b)). Antlaşmanın 12 (3). Maddesi NÇO için %71 ile %72.27 arasında Birliğin ölçüsüyle değişebilen sınırlamalar sağlamaktadır.

1 Kasım 2004 itibariyle her ülkenin verebileceği oy sayısı aşağıdaki tablodaki gibidir¹⁸⁸.

Ülke adı	Oy	Ülke adı	Oy	Ülke adı	Oy
Almanya	29	Çek Cum.	12	Finlandiya	7
İngiltere	29	Belçika	12	İrlanda	7
Fransa	29	Macaristan	12	Litvanya	7
İtalya	29	Portekiz	12	Letonya	4
İspanya	27	İsveç	10	Slovenya	4
Polonya	27	Avusturya	10	Estonya	4
Hollanda	13	Slovakya	7	G. Kıbrıs	4
Yunanistan	12	Danimarka	7	Lüksemburg	4
				Malta	3
Toplam					321

Tablo - 1: Konsey’de oy dağılımı

Mevcut durumda, NÇO ile karar için asgari olarak, toplam 232 (%72.3) oy almak gerekiyor. Ayrıca; üye devletlerin çoğunluğu (bazı durumlarda üçte ikisi) kararı onaylamalıdır ve her hangi bir üye devlet lehte sayılan oyların toplam AB nüfusunun en az %62’sini temsil ettiğinin teyidini isteyebilecektir¹⁸⁹.

NÇO’nun Birliğin mevcut gücü içinde sınırlı olması gerektiği ve yüksek duyarlılık taşıyan konuların (ortak savunma, yeni üye ülkelerin kabulü, yurttaşlık haklarının artırılması, seçim prosedürü ilkeleri, öz kaynaklar) kararların oybirliğiyle konusunda bir konsensüs oluşmuştur¹⁹⁰. Ancak, AB Anayasa Tasarısı bu konulardan bazılarının da NÇO prosedürüne tabi olmasının yollarını açmaktadır.

¹⁸⁸ The Council of the European Union: **EU Council**, http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=348&lang=EN&mode=g, 06.02.2006.

¹⁸⁹ Pascal FONTAİNE: a.g.e., 17.

¹⁹⁰ Vaughne MİLLER: **The Extension of Qualified Majority Voting from the Treaty of Rome to European Constitution** (UK Parliament: Research Paper, 10/54, 7.6.2004), <http://www.parliament.uk/commons/lib...>, 10.04.2005.

c) Nitelikli Çoğunluklu Oya Tabi Konular

Her ne kadar ilk yıllarda kararlar çoğunlukla oybirliğiyle alınmışsa da, Toplulukların ilk üç kurucu antlaşması başlangıçta 38 madde veya fıkrayla NÇO ile karar alma imkanı tanımıştır. Bunların 25'i Komisyon'dan gelen bir öneri üzerine ve 13'ü bir Komisyon önerisi temeli üzerine olmayan hususlardadır.

TAS, başta tek pazara ilişkin hususlar olmak üzere, NÇO'ya tabi konuları genişletmiş ve NÇO'ya tabi yeni Topluluk faaliyetleri öngörmüştür. TAS ile kuruluştaki oybirliği ile karar alınması öngörülen 33 ve TAS ile antlaşmalara eklenen 5 madde veya fıkrada yer alan hususlarda NÇO ile karar alınması benimsenmiştir.

ABA ile NÇO'nun 30 madde veya fıkra daha uygulanması benimsenmiştir.

Amsterdam Antlaşması'yla ise 24 madde veya fıkrada yer alan hususlarda daha NÇO normu uygulaması benimsenmiştir. Bu, genel olarak ortak karar prosedürünün (yaklaşık daima NÇO ile) genişletilerek daha çok Antlaşma maddesine uygulanmasının bir sonucudur.

2002'de yürürlüğe giren Nice Antlaşması'yla NÇO'nun uygulama alanı genişletilmiş ve 46 madde veya fıkrada yer alan konularda daha norm haline gelmiştir¹⁹¹.

Anayasa Tasarısı, NÇO ve ortak karar prosedürü (yeni adıyla "Normal Yasama Prosedürü") normu uygulanmasını genişletmektedir.

II. AVRUPA KONSEYİ (ZİRVE)

Toplulukların kuruluşunda Avrupa Konseyi resmî bir organ olarak öngörülmemiştir. Buna rağmen, baştan itibaren zaman zaman ve 1970'lerden

¹⁹¹ NÇO'ya tabi konular ve ilgili maddeleri, antlaşmalar itibarıyla Ek - 2'de sıralanmıştır.

itibaren düzenli olarak toplanmış, vazgeçilmez siyasî etkinliğine resmî bir tanımlama gerekmiş ve 1974 Paris Zirvesi'yle kurulduğu kabul edilmiştir. TAS ile Avrupa Konseyi yılda iki kez toplanmasını öngörülerek (TAS Md. 2) kurumsallaştırmış ama yetkisini tam olarak belirlememiştir¹⁹². ABA ile Avrupa Konseyi'nin AB ve organları içindeki etkinliği daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Avrupa Konseyi, Birliğe üye devletlerin hükümet veya devlet başkanları ile Komisyon Başkanı'nı biraraya getirir. Bunlara üye devletlerin dışişleri bakanları ile Komisyon'un bir üyesi yardımcı olur.

Avrupa Konseyi, Konsey başkanlığını icra eden üye devletin ya da hükümet başkanının başkanlığında yılda en az iki kez toplanır (ABA Md. 4)¹⁹³.

Avrupa Konseyi, her şeyden önce, üye devletlerin sorumlu liderleri arasında özgür ve gayri resmî görüş alışverişi için bir forumdur ve AT/AB'nin dayanışmasını ve ilerlemesini tehdit eden bir çok sorunu çözmüş, yeni ortak politikalara itici güç vermiş ve Avrupa'nın ve dünyanın önemli sorunları karşısında Avrupa diplomasisinin liderlerinin kolektif sorumluluğunu yerleştirmiştir¹⁹⁴.

AB'nin BAB ve NATO gibi uluslararası kuruluşlarla siyasal ilişkilerinin seyri konusunda da temel yönelimleri belirleyen karar organıdır¹⁹⁵.

A) GÖREV VE YETKİLERİ

Avrupa Konseyi'nin temel görevi, Birliğe, kalkınması için gerekli motivasyonu sağlamak ve genel politik yönelimleri tanımlamaktır.

¹⁹² Rıdvan KARLUK: a.g.e., 125.

¹⁹³ Anayasa Tasarısı'yla, Avrupa Konseyi'nin iki buçuk yıl süreler için NÇO ile kendi Başkanını seçmesi öngörülmektedir (Anayasa Tas. Md. 21 (1)).

¹⁹⁴ Nicholas MOUSSİS: **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, a.g.e., 52.

¹⁹⁵ İrfan Kaya ÜLGER: **Siyasal Bütünleşme**, a.g.e., 116.

Avrupa Konseyi her toplantı sonrasında bir rapor ile AB’de gerçekleştirilen ilerlemeleri içeren yıllık yazılı bir raporu AP’ye sunar (ABA Md. 4)¹⁹⁶.

AB’nin en üst düzey organı olması sebebiyle Avrupa Konseyi’nin zirve toplantılarında siyasî ve ekonomik konularda aldığı ilke kararları, tüm üye ülkeler tarafından bağlayıcı nitelik taşımaktadır¹⁹⁷. Etkin olduğu alanların başında, II. ve III. sütun konuları ile EPB ve İstihdam konuları gelmektedir.

B) ÇALIŞMA DÜZENİ

Her dönem başkanlığı altında en az bir Avrupa Konseyi toplantısı¹⁹⁸ yapılır. Yılda iki kez toplanmaktadır (ABA Md 4). Tartışma konuları ve tarihlerinin belirlenmesi, toplantı yeri ve uygulamaya ilişkin düzenlemelerde karar verme yetkisi Başkanlığa aittir.

1. Hazırlık

Avrupa Konseyi toplantıları için hazırlıklar, Genel İşler Konseyi tarafından yapılır. Bu hazırlıklar, sonuç raporları ve yazılı raporlar temeli üzerinde Konsey’in (ve COREPER’in) birbirini izleyen toplantılar serisini kapsar¹⁹⁹.

2. Genel Sekreterliğin Rolü

Avrupa Konseyi için Sekreterlik hizmetleri, Yüksek Temsilci/Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcısı tarafından çok sayıda asistanın yardımıyla sağlanır.

¹⁹⁶ Anayasa Tasarısı’nda, yasama işlevi olmayacağı açıkça belirtilmiştir (Anayasa Tas. Md. 20 (1)).

¹⁹⁷ İrfan Kaya ÜLGER: **Siyasal Bütünleşme**, a.g.e., 114.

¹⁹⁸ Avrupa Konseyi çalışma düzeni konusunda bilgi için; Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 37-38.

¹⁹⁹ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 37.

Avrupa Konseyi toplantıları için hazırlık çerçevesinde Genel Sekreterliğin etkinliğinin kapsamı, Başkanlığın inisiyatifine göre değişir. Genel kural olarak, Sekreterliğin sorumluluğu toplantıdan önce gerekli bütün dokümanları hazırlamak ve Avrupa Konseyi Başkanı'ndan meslektaşlarına izlenecek usuller ve muhteva ile ilgili bilgi veren bir yazı taslağı hazırlamaktır (Avrupa Konseyi için, Konsey'den farklı olarak, içtüzüğü yoktur ve bu nedenle katı geçici gündem de yoktur; Başkanın yazısıyla değiştirilir). İlave olarak, Genel Sekreterlik Avrupa Konseyi Başkanı için konuşma notu hazırlar ve Genel Sekreter normal olarak toplantıdan bir gün önce Avrupa Konseyi Başkanı'na bir brifing sunar²⁰⁰.

Avrupa Konseyi toplantılarına, Genel Sekreter/Yüksek Temsilci ve Genel Sekreter Yardımcısının yardımcıları ile birlikte, Konsey'in hukuk danışmanı (Hukuk Servisi Genel Müdürü) ve iki veya üç asistan ile Genel Sekreterlik bürolarından üç katip tarafından katkı sağlanır.

Bunlar, Başkanlık sonuç bildirgeleri taslağının hazırlığı çerçevesinde toplantının ilk gününün akşamında Başkanlığa yardımcı olurlar, gece boyunca delegasyonlara ikinci gün yürütülecek görüşmeler için destek sağlarlar.

3. Sonuç Bildirgeleri

Avrupa Konseyi oylama yapmaz, dolayısıyla oybirliği veya NÇO gibi kuralları yoktur²⁰¹.

Konsey Genel Sekreterliği, Konsey'le yakın ilişki içinde, taslağın esasları üzerine Avrupa Konseyi'nde yapılan görüşmeler ışığında, Başkanlık

²⁰⁰ Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 37.

²⁰¹ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 99.

sonuç açıklamasının hazırlanması ve üyelere dolaştırılması hususlarında sorumluluk taşır. Mümkün olduğunca bütün dillerde hazırlanmasını takip eder²⁰².

III. AVRUPA PARLAMENTOSU

AP, Topluluk bünyesinde biraraya gelen ülkelerin halklarının temsilcilerinden oluşur (ATA Md. 189). Çalışma usul ve esasları içtüzüğüyle belirlenmiştir²⁰³.

AKÇT Antlaşmasında “Asamble” adıyla yer verilmiş, 1958’de adını “Avrupa Parlamenterler Asamblesi” olarak değiştirmiş, 1962 yılında aldığı bir kararla²⁰⁴ “Avrupa Parlamentosu” adını kullanmaya başlamış ve yeni adı 1986 TAS ile antlaşmalarda resmen yer almıştır.

Roma Antlaşması kabul edilirken, bir ekonomik topluluğun verimliliği, bürokrasisi ve teknik konularının yönetimine ilişkin hususlar düzenlenmiş, demokratiklik hedefi planlanmamıştır²⁰⁵. Ancak demokratik meşruiyeti sürekli gündemde kalan AT/AB’de, AP’nin yetkileri artmakta, Maastricht, Amsterdam ve Nice Antlaşmaları ile hızla, danışma meclisinden, ulus-devletlerde mevcut bulunan yasama meclisine doğru ilerlemektedir²⁰⁶.

A) OLUŞUMU

Başlangıçta her üye devlet tarafından ulusal parlamentolardan seçilen temsilcilerden oluşmuştur. AP üyelerinin doğrudan seçimine, Konsey’in 20 Eylül 1976 tarih ve 76/787 sayılı kararıyla geçilebilmiştir. Avrupa halklarının temsilcilerini doğrudan seçebilmeleri, diğer bir bakışla AP üyelerinin doğrudan

²⁰² Council of The European Union, General Secretariat: **The Presidency Handbook**, a.g.k., 38.

²⁰³ European Parliament: **Rules of Procedure of the European Parliament**, <http://www.europarl.eu.int...> 06.02.2006.

²⁰⁴ Resolutions of March 1962 (AB Resmî Gazetesi 1962, 1045)

²⁰⁵ Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: a.g.e., 45.

²⁰⁶ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 68

halka karşı sorumlu olmaları, siyasi birlik için ilerlenecek güçlü bir zemin yaratması bakımından önemlidir.

ATA, AP'nin seçimlerin bütün üye devletlerde tek bir usule göre veya bütün üye devletlerdeki ortak ilkeler uyarınca yapılmasına ilişkin bir tasarı hazırlamasını öngörmüştür (ATA Md. 190 (4)). Buna rağmen, 20 Eylül 1976 tarihli kararlar demokratik seçim rejiminin genel ilkeleri benimsenmiş olmakla birlikte, henüz tüm ülkelerde geçerli olacak tek tip seçim sistemi kabul edilememiştir.

Nice Konferansında kabul edilen "AB'nin Genişlemesine İlişkin Bildiri"ye göre; üye devletler tarafından katılım konferanslarında, AP'deki sandalye dağılımına, Konsey'deki oy ağırlığına, ESK'nın ve Bölgeler Komitesi'nin mahiyetine ilişkin kabul edilecek ortak tutum, 27 üye devletten oluşan bir Birlik için hazırlanmış aşağıdaki tablolara denk düşer:

Ülke adı	Üye sayısı	Ülke adı	Üye sayısı	Ülke adı	Üye sayısı
Almanya	99	Çek Cum.	20	Finlandiya	13
İngiltere	72	Belçika	22	İrlanda	12
Fransa	72	Macaristan	20	Litvanya	12
İtalya	72	Portekiz	22	Letonya	8
İspanya	50	İsveç	18	Slovenya	7
Polonya	50	Avusturya	17	Estonya	6
Romanya*	33	Bulgaristan*	17	G. Kıbrıs	6
Hollanda	25	Slovakya	13	Lüksemburg	6
Yunanistan	22	Danimarka	13	Malta	5
Toplam					732

Tablo - 3: AP'de üye ülkelerin temsilcilerinin sayısal dağılımı

* Romanya ve Bulgaristan, AB'ye üye olmalarından sonra temsil edilebilecektir.

AP üyelerinin üye ülkelere göre dağılımında, mutlak bir oran olmamakla birlikte ülkelerin nüfusları dikkate alınmaktadır.

AP'nin toplam parlamenter sayısı, kuruluşundan itibaren yeni üye ülkelerin katılımına paralel olarak artmıştır. Amsterdam Antlaşması'yla AP üye sayısının 700'ü geçemeyeceği hüküm altına alınmışken, Nice Antlaşması'yla bu sayı 732 olarak yeniden belirlenmiştir (ATA Md. 189).

AP'deki temsilcileri üye devletlerin halkları genel oyla ve 5 yıllık bir süre için seçer (ATA Md. 190 (1) ve (3)). Devletlerin temsilci sayılarının belirlenmesinde, üye devletlerin halklarının uygun biçimde temsil edilmesi sağlanır (ATA Md. 190 (2)).

B) ÖRGÜT YAPISI

AP, Başkanını ve Başkanlık Divanını kendi üyeleri arasından seçer (ATA Md. 197).

Başkan, resmi etkinliklerde ve uluslararası ilişkilerde AP'yi temsil eder, genel kurul oturumlarına Başkanlık eder, Büro ve Başkanlık Divanı toplantılarını yönetir (APİT Md. 19).

Büro, AP'nin bütçesinden, idari, kurumsal ve personel işlerinden sorumlu, düzenleyici bir organdır. Başkan ve on dört başkan yardımcısının yanısıra üyelerle ve Tüzükle ilgili idari ve mali konularda danışman konumundaki beş defterdardan oluşur²⁰⁷. Büro üyeleri iki buçuk yıllık bir dönem için seçilirler.

Başkanlık Divanı, AP Başkanı ile politik grupların başkanlarından oluşan bir yönetim organıdır. Genel oturumların gündemini hazırlar, AP organlarının çalışma takvimini belirler, AP komisyonlarının ve heyetlerin görev tanımlarıyla boyutlarını saptar.

²⁰⁷ European Parliament: **The President of European Parliament**, <http://www.europarl.eu.int/president/en/default.htm>, 21.12.2005.

Genel Kurul toplantılarına hazırlık için AP üyeleri bir çok daimi (ihtisas) komitede görev alırlar. Halen 20 kadar parlamento daimi komitesi mevcuttur. Bir komite 25 ilâ 78 parlamenter ile bir başkan, bir büro ve bir sekreterlikten oluşur²⁰⁸. Komitelerin politik yapıları Genel Kurul ile uyumlu olur. Parlamento komiteleri ayda bir veya iki kez Brüksel’de toplanır. Görüşmeleri halka açıktır.

Komiteler, kendi raporları ile mevzuat önerilerinin kabulü ve değiştirilmesi taslaklarını hazırlar. Komisyon ve Konsey önerilerini mütalaa ederler ve gerektiğinde Genel Kurula sunulmak üzere raporlar hazırlarlar.

Daimi komitelerden başka, geçici komiteler, alt komiteler, soruşturma komiteleri ve karma AP komiteleri olarak tasnif edilebilecek komitelerle çalışılır²⁰⁹.

Karma AP komisyonları Avrupa Birliği ile ortaklık anlaşmaları olan devletlerin Avrupa parlamentoları ile ilişkileri yürütür. Avrupa parlamentolar arası heyetler aynı işlevi pek çok başka ülkelerin parlamentoları ve uluslararası örgütlerle gerçekleştirir. AB-Türkiye Delegasyonu da dahil olmak üzere, 34 delegasyon mevcuttur.²¹⁰

²⁰⁸ European Parliament: **Parliamentary Committees**, <http://www.europarl.eu.int/parliament/public/static...>, 06.02.2006.

²⁰⁹ Mevcut komiteler şunlardır: Daimî komiteler, Dışişleri, Kalkınma, Uluslararası Ticaret, Bütçeler, Bütçe Kontrol, Ekonomik ve Mali İşler, İstihdam ve Sosyal İşler, Çevre Kamu Sağlığı ve Gıda Güvenliği, Endüstri Araştırma ve Enerji, İç Pazar ve Tüketicinin Korunması, Taşımacılık ve Turizm, Bölgesel Kalkınma, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Balıkçılık, Kültür ve Eğitim, Hukuk İşleri, Kişi Özgürlükleri Adalet ve İçişleri, Yapısal Konular, Kadın Hakları ve Cinsiyet Eşitliği, Dilekçeler komiteleridir. Bunlara ek olarak; İnsan Hakları, Güvenlik ve Savunma alt komiteleri; 2007-2013 Birlik Genişlemesi Bütçe Araçları ve Politika Değişiklikleri, CİA Tarafından Avrupa Ülkelerinde Hukuka Aykırı Olarak Mahkum Bulundurma ve Taşıma İddiaları geçici komiteleri; Tarafsız Yaşam Sigortası Topluluğunun Çöküşü soruşturma komitesi mevcuttur.

(Komitelerle ilgili daha geniş bilgi için: European Parliament: **Committees**, <http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees.do?language=EN>, 06.02.2006).

²¹⁰ European Parliament: **Delegations**, <http://www.europarl.eu.int/activities/expert...>, 06.02.2006.

C) YETKİLERİ

AP, denetim yetkileri açısından ulusal parlamentolarla sınırlı ölçüde bir benzerlik gösterirken, yasama yönünden sahip olduğu yetkiler artmış olsa da ulusal parlamentolar ile arasında belirgin farklılıklar göze çarpmaktadır²¹¹. Ulusal düzeyde parlamentolarca kullanılmakta olan bazı yasama yetkilerinin, Antlaşmalarla AT/AB'ye devredildikten sonra, AP yerine başka organlarca kullanılması demokratik boşluk olarak değerlendirilegelmiştir²¹².

Bu boşluğun aşılması amacıyla, AP'nin başlangıçtaki yetkileri TAS ile arttırılmaya başlanmış ve ABA ve müteakip antlaşmalarla bu yetki artışı devam ettirilmiş ve adeta ilerisi için ulusal parlamentoların rolüne benzer bir yetki donanımı hedeflenmiştir. Birliğin yasama etkinliği alanlarının genişlemesi, Topluluk hukukunun ulusal hukuk üzerindeki önemi, Birliğin karar alma gücünün artması ile Birlik bütçesinin büyümesi ve fonksiyonlarının değişmesi, parlamenter sistemin gerekliliği yönündeki anlayışın temelini oluşturmaktadır²¹³.

AP'nin yetkilerini yasama, denetim ve bütçeye ilişkin yetkiler olmak üzere tasnif etmek mümkündür.

1. Yasama Yetkileri

AP, ATA'da öngörüldüğü hallerde, Topluluk tasarruflarının oluşturulması sürecine, 251 ve 252. maddelerde belirlenen usuller çerçevesindeki yetkilerini kullanarak ve onay ya da istişarî nitelikte görüş vererek katılır (ATA Md. 192).

²¹¹ Nesrin DEMİR: **Avrupa Birliği Parlamentosu**, (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005), 7-8.

²¹² Ömer BOZKURT: **Avrupa Parlamentosu: Yetkiler ve Usuller**, (Ankara: 1988), 123.

²¹³ Gérard LAPART: **Parliamentary Scrunity Legislation: An Evolving Idea**, (Ed.) Finn LAURSEN ve Spyros A. PAPPAS, *The Changing Role of Parliaments in the European Union*, (Maastricht: Eyropean Institute of Public Administration, 1995), 2-4.

Birlik yasama kurumsal dengesi içinde AP'nin yasama yetkileri giderek artmakta ve bu durum Birliğin değişik karar alma prosedürleri geliştirmesine katkı sağlamaktadır. AP'nin yasama etkinliğini, başlıca danışma, işbirliği, uygun görüş bildirme ve ortak karar prosedürleri içinde görmek mümkündür²¹⁴.

Bazı yasama konularında; ODGP'nin temel yön ve tercihleri (ABA Md.21), CPAİ'ye dair hükümlerle ilgili gelişmeler (ABA Md.39 (2)) ve bu hükümler kapsamında üye devletler arasında yapılacak yakın işbirliği ile Topluluğun taraf olduğu antlaşmaların geçici olarak uygulanmaması, askıya alınması veya ortaklık antlaşmaları çerçevesinde kurulan bir organda Topluluk tutumunun belirlenmesine ilişkin kararlar (ATA Md.300 (2)) hakkında AP'ye bilgi verilmesi öngörülmektedir.

Ayrıca; AP, üyelerinin salt çoğunluğuyla, ATA'nın uygulanması için bir Topluluk tasarrufunun gerektiğine inandığı sorunlar hakkında, Komisyon'dan öneriler sunmasını isteyebilir (ATA Md. 192).

2. Bütçeyle İlgili Yetkileri

AP'nin bütçenin kabulü prosedüründeki yetkisi 1970 yılından itibaren artarak gelişmiş ve AP günümüzde bütçenin ilk hazırlık aşamasından harcama aşamasına kadar her safhasında bulunan ve bütçeyle ilgili yetkili olan iki kurumdan biri durumuna gelmiştir²¹⁵.

Bütçe prosedürü esas itibarıyla ATA'nın 272. maddesinde düzenlenmiştir²¹⁶. AP'nin bu prosedürdeki etkinliği özetle şöyledir:

²¹⁴ AP'nin karar alma prosedürleri içindeki etkinliği "Karar alma prosedürleri" başlığı altında ayrıntılı olarak irdelenmiştir.

²¹⁵ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 83.

²¹⁶ Bütçe prosedürü "Karar alma prosedürleri" başlığı altında "Bütçe prosedürü" adıyla ayrıntılı olarak irdelenmiştir.

Konsey, Komisyon'dan gelen (en geç Eylüle kadar) ön bütçe tasarısını NÇO ile kabul eder ve 5 Ekime kadar AP'ye iletir. AP, bu aşamada 45 gün içinde, zorunlu olmayan harcamalar için tasarımı değiştirme ve zorunlu harcamalar için değişiklik önerme yetkisine sahiptir.

Konsey, NÇO ile AP'nin yaptığı değişiklikleri ve değişiklik önerilerini kabul edilebilir veya reddedilebilir, bunu AP'ye iletir. AP, bu aşamada 15 gün içinde; (a) üyelerinin çoğunluğuyla ve kullanılan oyların beşte üçü ile hareket ederek, Konsey tarafından yapılan kendi değişikliklerine (zorunlu olmayan harcamalar) dönük ret veya tadilleri ve bu doğrultuda bütçeyi kabul edebilir (AP Başkanı bütçenin kabul edildiğini açıklar) veya (b) üyelerinin çoğunluğuyla ve kullanılan oyların üçte iki çoğunluğuyla hareket ederek bütçe tasarısını reddedebilir veya yeni tasarı hazırlanmasını talep edebilir.

Anayasa Tasarısıyla, AP'nin bütçeye ilişkin karar alma sürecindeki etkinliği güçlendirilmekte; bütçe prosedürü, normal yasama prosedürü kapsamına dahil edilmektedir. AP'nin tasarrufları açısından, zorunlu ve zorunlu olmayan harcama ayrımı kaldırılmakta ve AP'nin yetki alanı tüm bütçeyi içerisine alacak şekilde genişletilmektedir (Anayasa Tas. Md. I-56, III-404).

3. Denetim Yetkileri

AP'nin ATA'da yer alan başlıca denetim yetkileri, bu antlaşmadaki sırasıyla; hukuk ihlali veya kötü yönetim durumlarında geçici soruşturma Komisyon'u oluşturma (ATA Md. 193), dilekçe hakkı (ATA Md. 194), ombudsman atama (ATA Md. 195), Komisyon'a dönük soru (ATA Md. 197) ve gensoru (ATA Md. 201) konularındaki yetkileridir.

a) Soruşturma Komisyonu

AP, Topluluk hukukunun uygulanmasında ihlal ve kötü idare iddialarını, bu iddiaların bir mahkeme önüne getirildiği ve mahkemenin devam ettiği haller dışında, incelemek üzere geçici soruşturma Komisyon'u oluşturabilir (ATA Md. 193).

b) Dilekçe ve Şikayet Hakkı

Birliğin bütün vatandaşları veya bir Üye Devlette ikamet eden veya kanunî adresi bu devlette bulunan bütün gerçek veya tüzel kişiler, Topluluk faaliyet alanına giren ve kendisini doğrudan ilgilendiren bir konuda AP'ye dilekçe ile başvurma ve şikayette bulunma hakkına sahiptir (ATA Md. 194, AB Temel Haklar Bildirgesi Md. 44).

c) Ombudsman

AB, Maastricht Anlaşması kapsamında, AB bürokrasisi tarafından yanlış uygulamalara karşı vatandaşlarının haklarını koruyacak bir Ombudsman kurumunu kanunlaştırmıştır.²¹⁷ Avrupa Ombudsman ofisi 1995'te faaliyete geçmiştir.

Birliğin bütün vatandaşlarından veya bir üye devlette ikamet eden veya kanunî adresi bu devlette bulunan bütün gerçek veya tüzel kişilerden, adli görevleri çerçevesinde hareket eden Adalet Divanı Bidayet Mahkemesi hariç olmak üzere Topluluk kuruluşları veya organlarının faaliyetlerinde karşılaşılan kötü idare vakalarına ilişkin şikayetler, AP'nin tayin edeceği Birlik Ombudsmanı tarafından kabul edilir (ATA Md.195, AB Temel Haklar Bildirgesi Md. 43).

d) Soru

Komisyon, AP ya da üyeleri tarafından kendisine yöneltilen sorulara sözlü veya yazılı olarak cevap verir (ATA Md.197).

e) Gensoru

Komisyon faaliyetleri hakkında bir gensoru önergesi verildiğinde, AP, bu önerge hakkında, ancak, verilişinden en çok üç gün sonra ve açık oylamayla

²¹⁷ Jacob SÖDERMAN: **The European Ombudsman The European Code Of Good Administrative Behaviour**, Office For Official Publications Of The European Communities, L-2985, (Lüksemburg: 2001), 2.

karar verebilir. Gensoru önergesi, AP'nin üye tam sayısının çoğunluğu ve kullanılan oyların üçte ikisiyle kabul edilirse, Komisyon üyeleri toplu olarak istifa ederler (ATA Md.201).

AP'nin Komisyon üyelerini teker teker gensoru önergesi vererek görevden uzaklaştırma yetkisinin olmaması bir eksiklik olarak değerlendirilebilir²¹⁸.

6. Diğer denetim yetkileri

AP'nin, Komisyon Başkan ve üyelerinin atanması sürecinde güvenoyu vermesi (ATA Md. 214 (2)), (Anayasa Tasarısının 19(1). Maddesiyle Komisyon Başkanını seçme yetkisi öngörülmektedir); Komisyon adına üyelerini dinleyebilmesi (ATA Md. 197); Konsey'i dinleyebilmesi (ATA Md. 197); Komisyon tarafından sunulan yıllık raporu açık oturumda görüşmesi (ATA Md.200); AP'ye Avrupa Konseyi'nin toplantıları sonrasında bir rapor sunulması ve Birliğin gerçekleştirdiği ilerlemeleri içeren yıllık bir rapor sunulması (ABA Md.4); Konsey Başkanlığı ve Komisyon tarafından ODGP'nin gelişmesi hakkında AP'nin düzenli olarak bilgilendirilmesi ve AP'nin bu politikaların uygulanmasındaki gelişmeler hakkında yıllık görüşme açması (ABA Md. 21) çerçevesindeki işlevlerini de denetim yetkileri olarak belirtmek gerekir.

D) ÇALIŞMA DÜZENİ

AP, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile içtüzüğünü kabul eder. AP'nin zabıtları kendi içtüzüğünde öngörülen koşullarla yayınlanır (ATA Md. 199). AP, Komisyon'un görüşüne başvurduktan sonra ve Konsey'in NÇO ile onayı ile, üyelerinin görev performanslarını düzenleyen tüzükler ve genel şartlar düzenler (ATA Md. 190 (5), Nice Ant. 18. Madde ile değişik).

AP, yılda bir kez Mart ayının ikinci salı günü kendiliğinden toplanır. AP, üyelerinin salt çoğunluğunun, Konsey'in ya da Komisyon'un talebi üzerine

²¹⁸ Nesrin DEMİR: a.g.e., 67.

olağanüstü toplanabilir (ATA Md. 196). Komite toplantıları her ayın ilk iki haftasında diğer kurumların da bulunduğu Brüksel’de yapılır. Genel Kurul her yıl Strasbourg’ta 12 ve Brüksel’de 6 olmak üzere 18 kez toplanır ve Sekreteryası Strasbourg’tadır²¹⁹.

Komisyon üyeleri bütün oturumlara katılabilir ve talep ederlerse Komisyon adına dinlenebilirler. Komisyon, AP ya da üyeleri tarafından kendisine yöneltilen sorulara sözlü veya yazılı olarak cevap verir. Konsey, kendi İçtüzüğünde kararlaştırılan koşullar uyarınca AP’ce dinlenir (ATA Md. 197).

ATA’ya göre, toplantı yeter sayısı içtüzükle belirlenir ve İçtüzükte bu sayı üye sayısının üçte biri olarak düzenlenmiştir (APİT Md. 126 (c)). Antlaşmalarda aksine hüküm bulunmadıkça AP, kullanılan oyların salt çoğunluğuyla karar alır (ATA Md. 198). Belirtmek gerekir ki, “kullanılan oyların salt çoğunluğu” ile kabul ilkesinin önemli istisnaları vardır. Bunlara, ATA’nın 252 (c) maddesinde (işbirliği prosedürü) öngörülen “üye sayısının mutlak çoğunluğu” ve ATA’nın 201. Maddesinde (Komisyon’u istifa ettiren gensorunun kabulünde) yer alan “AP’nin üye tam sayısının çoğunluğu ve kullanılan oyların üçte ikisi” örnektir.

AP toplantı salonunda üyeler, ulusal delegasyonlar halinde değil, politik gruplar halinde otururlar. Politik grupların sayıları 10 kadar olmakla birlikte, 25 üye ülkeden çok sayıda parti AP’ye temsilci gönderdiğinden 100’ün üzerinde ulusal parti temsil edilmektedir.

AP’de politik grup oluşturabilmek için, grup oluşturmak isteyen üyeler, tek bir ülkeden seçilip gelmişlerse en az 23, iki ülkeden seçilip gelmişlerse

²¹⁹ European Parliament: **The President’s role**, <http://www.europarl.eu.int/parliament/public/staticDisplay.do?id=45&pageRank=2&language=EN> 06.02.2006.

en az 18 ve üç veya daha fazla ülkeden seçilip gelmişlerse en az 12 üyeye ulaşmış olmalıdırlar (APİT Md. 29)²²⁰.

AP'nin çalışmaları genellikle şu şekilde düzenlenmektedir²²¹:

İlgili AP komisyonu (örneğin, kirlilik konusunda Çevre Komisyonu) bir üyeyi raportör olarak atayıp gündeme gelen Komisyon önerisi hakkında bir rapor taslağı hazırlamasını ister; raportör rapor taslağını tartışılmak üzere komisyona sunar; görüşüldükten sonra, rapor taslağı oylanır ve bu süreçte değişikliğe de uğrayabilir; rapor bundan sonra genel kurulda tartışılır, değişiklikler yapılır ve oylanır. Böylece AP'nin konu hakkındaki konumu belirlenir. Yasama usulü bu şekilde olup, ortak karar usulünde olduğu gibi bir tasarının iki kez görüşülmesi gerekebilir.

IV. KOMİSYON

Komisyon'un başlıca işlevleri, Topluluk politikaları için öneriler geliştirmek, önerilerin kabulü için üye ülkelere aracılık etmek, ulusal politikaları

²²⁰ 10-13 Haziran 2004 tarihleri arasında yapılan Avrupa Parlamentosu (AP) seçimlerine göre ortaya çıkan tablo şöyledir (Kaynak: Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Avrupa Parlamentosu**, www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=0&pId=3&fId=6&prnId=2&hnd=1&ord=1&docId=29... , 10.05.2006);

EPP- ED	Avrupa Halkları (Merkez sağ ve Hristiyan Demokratları) Grubu	278
PES	Avrupa Sosyalistleri Parti Grubu	199
ELDR	Avrupa Liberal, Demokratik ve Devrimci Parti Grubu	67
Greens/EFA	Yeşiller/Avrupa Bağımsızlar İttifakı Grubu	41
EUL/NGL	Birleşik Avrupa Solu/Kuzey Yeşil Solu Konfedere Grubu	39
UEN	Avrupa Uluslar Birliği Grubu	27
EDD	Avrupa Demokrasileri Grubu	15
NI	Diğerleri	66
	TOPLAM	732

²²¹ European Parliament: **The President's role**, a.g.k.

koordine etmek ve mevcut Topluluk politikalarını yürütmektir²²². Komisyon Birliğin uluslarüstü yapısının en açık şekilde etkinleştiği kurumdur²²³.

Komisyonla ilgili genel düzenlemeler, ATA'nın 211-219 maddeleri arasında yer almaktadır.

'Avrupa Komisyonu' kavramı, ilk bakışta AB'ye üye 25 devlet tarafından (AP ile birlikte) atanan temsilcileri ifade eder. Bununla birlikte, 'Komisyon' ifadesi, teşkilatı ve onun yaklaşık 24.000 personelini de kapsar. Personel sayısının çokluğu yönündeki izlenimlere cevap olarak, bu sayının Avrupa'daki aynı büyüklükteki şehir konseylerinde istihdam edilenlerden daha az olduğu hatırlatılır²²⁴.

Komisyon'u Başkan yönetir. Başkan ve üyeler 5 yıl için atanır. Komisyon üyeleri, politik kararları yürütmek için haftada bir kez toplanırlar.

Çalışanların çoğu Brüksel'dedir ve yaklaşık 2000'i Lüksemburg'tadır. Her AB üyesi ülkede Komisyon temsilcilikleri vardır. Ayrıca, Dünyada 100'ü aşkın ülkede ticaret, kalkınma ve insani yardım gibi amaçlarla çalışan Komisyon delegasyonları vardır.

Her üye, aynı zamanda Komisyon'un genel müdürlükleri olarak sayılan bölümün bir veya birden fazlasından sorumludur.

Personel üye ülkelerden istihdam edilir ve Avrupa dilleri ve kültürleri kaynaştırılır²²⁵.

²²² Trevor C. HARTLEY: **European Union Law In Global Context**, a.g.e., 11.

²²³ Penelope KENT: **Law of the European Union**, (Harlow: Pearson Longman, 2001), 25.

²²⁴ European Commision: **Serving the people of Europe, How the European Commision works, (How the European Commision Works)**, (Brussel: 2002), 6.

²²⁵ European Commision: **How the European Commision Works**, a.g.k., 10.

A) BAŞKAN VE ÜYELERİ

Komisyon, yeterlilikleri esas alınarak seçilen ve bağımsızlıkları şüphe götürmeyen üyelerden oluşur. Komisyon üyelerinin sayısı Konsey'in oybirliğiyle alacağı karar ile değiştirilebilir. Sadece üye devletler uyrukları Komisyon üyesi olabilirler. Komisyon'da her üye devletin en az bir temsilcisinin bulunması zorunludur. ancak aynı üye devletin uyruğundan olan üye sayısı ikiden fazla olamaz (ATA Md. 213 (1)).

Komisyon'un üye sayısı Birliğin genişlemesinin doğal sonucu olarak sürekli artmaktadır. Birlik yapısı içinde bu artışa olumlu bakılmamakta ve sayının makul bir çözümle sınırlandırılması ve hatta azaltılması görüşülmektedir. Bu konudaki son gelişme, Anayasa Tasarısı'nın I-26 Maddesiyle öngörülen düzenlemedir. Buna göre; Anayasa çerçevesinde atanacak ilk Komisyon'da her üye devletten bir üye bulunacak, müteakip Komisyon'un üye sayısı ise üye devlet sayısının üçte ikisi kadar olacaktır.

Komisyon üyeleri görevlerini tam bağımsızlık içinde, Topluluğun genel çıkarları doğrultusunda yerine getirirler; görevlerini yerine getirirken, hiçbir hükümet veya kuruluştan talimat isteyemezler ve alamazlar; görevleri ile bağdaşmayan her türlü faaliyetten kaçınırlar ve üye devletler bu kurala uymayı ve görevlerini yerine getirirken Komisyon üyelerini etkilememeyi taahhüt ederler (ATA Md. 213 (2)). Bu açıdan bakıldığında, Komisyon üyeleri, kendi devletlerini temsil eden ve ülkelerinin çıkarlarını koruyan ve bu amaçla görüş ve talimat alabilen Konsey üyelerinden farklı sorumluluklar taşırlar.

Ancak, Komisyon üyelerinin ulusal hükümetleriyle bütün siyasi bağlarını kopardıklarını kabul etmek gerçekçi değildir ve bu Komisyon üyelerinin Topluluğa yapacakları katkı için faydalı da olmaz²²⁶. Geliştirdikleri mevzuat önerilerinin Konsey ve AP'de desteğinin artması ve Topluluk politikalarının

²²⁶ John FAIRHURST ve Christopher VINCENZI: a.g.e., 52.

benimsenmesi için ülkelerindeki resmi kurumlarla iletişim halindedirler²²⁷. Bununla birlikte, Komisyon üyeleri görevlerini yürütürken yasal takdirlerinde bağımsızdırlar.

Komisyon'un herhangi bir üyesinin görevini yerine getirmesi için gerekli şartları artık taşımaması ya da ciddi bir hata dolayısıyla suçlu bulunması durumunda, ATAD, Konsey ya da Komisyon'un başvurusu üzerine o üyeyi resen görevden ayrılmış sayabilir (ATA Md. 216)

Komisyon üyeleri, görev süreleri boyunca ücret karşılığı ya da ücretsiz başka hiçbir mesleki faaliyette bulunamazlar. Göreve başlarken, görevlerinin devamı süresince ve görevleri sona erdikten sonra, görevlerinden doğan yükümlülüklerle uymayı ve özellikle görevleri sona erdikten sonra bazı görev ve menfaatlerin kabulüyle ilgili olarak dürüst ve hassas davranmayı taahhüt ederler. Bu yükümlülüklerin ihlali halinde, Konsey ya da Komisyon'un başvurusu üzerine ATAD, duruma göre, ilgili üyenin 216. Madde koşulları dahilinde resen görevden ayrılmış sayılmasına ya da emeklilik hakkından veya yerine geçen sosyal haklardan yoksun bırakılmasına karar verebilir (ATA Md. 213 (2)).

Konsey üyelerinin kendilerinin ulusal çıkarlarının savunucusu olarak görerek Topluluk çıkarlarını ihmal etme tehlikesi karşısında; Konsey çalışmalarının içerik bakımından çerçevesinin, bütünleşmiş, bağımsız ve sadece Topluluk çıkarlarının korunmasıyla yükümlü Komisyon tarafından belirlenmesi ve böylece Topluluk'ta hukuk kuralı koyma usulünün Komisyon ve Konsey arasında sürekli bir diyalogla gerçekleştirilmesi düşünülmüştür²²⁸.

Komisyon üyeleri beş yıllık süre için atanırlar ve görev süreleri yenilenebilir. Atanma usulleri Nice Antlaşması'yla yeniden düzenlenmiştir (ATA Md. 214 (2)). Buna göre:

²²⁷ John FAIRHURST ve Christopher VINCENZI: a.g.e., 52.

²²⁸ Dieter H. SCHEUING: a.g.k., 60.

Devlet ve Hükümet Başkanları düzeyinde toplanan Konsey, Komisyon Başkanı olarak atamaya niyet ettiği kişiyi NÇO ile tayin eder. Atama AP tarafından onaylanır.

Konsey, NÇO ile karar alarak ve Başkan adayı ile genel mutabakat içinde, her üye devletten gelen öneriler uyarınca belirlenen diğer Komisyon üyelerinin isim listesini kabul eder.

Komisyon Başkanı ve bu suretle kabul edilen Komisyon üyeleri, AP'nin onayına sunulur. AP'nin onayını aldıktan sonra, Komisyon Başkanı ve diğer üyeler, Konsey tarafından NÇO ile atanır.

Bu maddede Nice Antlaşması'yla getirilen en önemli yenilik, kararların NÇO ile alınır duruma getirilmesidir. Bu durumda, bir Devlet hükümetinin kendi ülkesinden belirlenecek Komisyon üyesini seçme garantisinin bulunmadığı söylenebilir.

Olağan yenilenme dışında Komisyon üyelerinin görevlerinden ayrılmaları halinde izlenecek yol, Nice Antlaşması'yla yeniden düzenlenmiştir (ATA Md. 215) . Buna göre:

Normal yenilenme ya da ölüm hali dışında, Komisyon üyelerinin görev süreleri, istifa ya da zorunlu emeklilik halinde sona erer.

İstifa zorunlu emeklilik ya da ölüm sebebiyle boşalan mevki, kalan görev süresi için, Konsey'in nitelikli çoğunlukla atayacağı yeni bir üye tarafından doldurulur. Konsey, oybirliğiyle, söz konusu mevkiinin doldurulmamasına karar verebilir.

İstifa, zorunlu emeklilik ya da ölüm halinde, Başkanlık mevki kalan görev süresi için doldurulur. ATA'nın 214 (2). Maddesinde belirlenen usul, başkanın yenilenmesi için de uygulanır.

ATA'nın 216. Maddesi çerçevesindeki zorunlu emeklilik hali saklı kalmak koşuluyla, yenilenene ya da Konsey'in mevkiinin doldurulmasına gerek

olmadığına karar vermesine kadar, Komisyon üyeleri, bu maddenin ikinci paragrafında belirtildiği şekilde görev başında kalırlar.

Komisyon, tutarlı, etkili ve mesleki işbirliği içinde hareket etmesi amacıyla iç organizasyonu hakkında karar veren Başkanın siyasi rehberliği altında çalışır (ATA Md. 217 (1)).

Komisyon'a yüklenen sorumluluklar, başkan tarafından yapılandırılır ve üyeler arasında paylaşılır. Görevlerin dağılımı, Komisyon'un görev süresi boyunca, Başkan tarafından yeniden düzenlenebilir. Komisyon üyeleri, kendilerine yüklenen görevleri, Başkanın otoritesi altında yürütür (ATA Md. 217 (2), Nice 24 ile eklendi).

Başkan, üyelerin onayını aldıktan sonra, üyeler arasından Başkan yardımcılarını atar (ATA Md. 217 (3), Nice 24 ile eklendi).

Başkanın, üyelerin onayını aldıktan sonra, talep etmesi halinde, herhangi bir Komisyon üyesi istifa eder (ATA Md. 217 (4), Nice 24 ile eklendi).

Başkan, Devlet ve Hükümet Başkanları Konsey'i toplantılarına katıldığı gibi, dünyanın en büyük yedi sanayi ülkesinin yıllık zirve toplantılarına da katılmaktadır²²⁹. Başkanın Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi toplantılarına katılımı ilk kez TAS'ın 2. Maddesi ile güvence altına alınmış ve daha sonra ABA ile teyit edilmiştir.

B) GÖREV VE YETKİLERİ

ATA Komisyon'a, Ortak Pazar'ın tam olarak işletilmesini ve gelişmesini sağlamak amacıyla dört temel görevi vermiştir (ATA Md. 211):

Birincisi, ATA'nın hükümlerinin ve ATA'ya uygun olarak kurumlar tarafından alınan kararların, başka bir ifadeyle Topluluk politikalarının,

²²⁹ Haluk KABAALIOĞLU: **AB ve Kıbrıs Sorunu**, (İstanbul:1997), 218.

uygulanmasını sağlamaktır. Bu görevi nedeniyle, Komisyon'un genellikle "Antlaşmaların bekçisi"²³⁰ ve Topluluğun "özünün koruyucusu"²³¹ olarak nitelenir. Komisyon bu yetkisini, yönetsel veya bürokratik ve yargısal (ATAD'a başvuru) yollar olmak üzere iki türlü kullanabilir²³².

İkincisi, ATA'da açıkça gösterilmesi veya kendisinin gerekli görmesi halinde, ATA'da belirtilen konularda tavsiye ve görüş bildirmektir.

Üçüncüsü, Antlaşmalarda öngörülen koşullarda karar alma yetkisine sahip olduğu gibi, Konsey ve AP tarafından alınan kararların hazırlanmasında yardımcı olmak, daha açık bir ifadeyle mevzuat ve politika önermektir.

Komisyon, Topluluk gündeminin belirlenmesinde ve onun politikalarının ve normlarının geliştirilmesinde merkezi bir rol oynar²³³. Tam bir tekel olmamakla birlikte, ilke olarak mevzuat önerme yetkisi Komisyon'undur. Karar alma prosedürleri içindeki bir başka önemli etkinliği ise, Topluluk politikalarının geniş bir bölümünde, Konsey'in Komisyon'un önerisine katılmaması halinde ancak oybirliğiyle karar alabilecek oluşudur. Komisyon, bu görevlerinin gücü nedeniyle "entegrasyon sürecinin motoru"²³⁴ olarak görülür.

Komisyon, mevzuat öneri görevini yürütürken, Birlik çıkarlarını gözetir, mümkün olduğunca geniş bir danışmada bulunur ve yetki ikamesi ilkesine uygun hareket eder²³⁵.

²³⁰ Clive ARCHER: a.g.e., 38; Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 10.

²³¹ John FAIRHURST ve Christopher VINCENZI: a.g.e., 54-55.

²³² Clive ARCHER: a.g.e., 39

²³³ Joseph W.W. WEILER: **The Constitution Of Europe : "Do The New Clothes Have An Emperor?" And Other Essays on European Integration**, (Cambridge: 1999), 11.

²³⁴ Clive ARCHER: a.g.e., 39; European Commision: **How the European Commision Works**, a.g.k., 3; George A. BERMANN, Roger J. GOEBEL, William J. DAVEY ve Elenor M. FOX: **Cases and Materials on European Union Law**, (USA: American Casebook Series, West Group, 2002), 44.

²³⁵ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 106-107.

Komisyon'un bazı önerileri Konsey'i karar almaya zorlar. Örneğin, Ortak Pazarın işleyişinde Topluluğun amaçlarından birini gerçekleştirmek için Komisyon tarafından yapılan öneri üzerine, Konsey AP'ye danışarak gerekli düzenlemeleri yapmakla yükümlüdür (ATA Md. 308). Aksi halde Komisyon, pasif kaldığı gerekçesiyle ATAD'a başvurabilir.

Dördüncüsü ise, Konsey tarafından belirlenen kuralların uygulanması için Konsey'in kendisine verdiği yetkileri kullanmaktır.

Diğer devletlerle ya da uluslararası örgütlerle anlaşmalar müzakere edilmesi gerektiğinde, Komisyon, gerekli müzakereleri başlatması iznini verecek olan Konsey'e tavsiyelerde bulunur. Komisyon, bu müzakereleri, görevin yerine getirilmesinde kendisine yardımcı olmak üzere Konsey tarafından atanan özel bir komite ile istişare halinde ve Konsey'in kendisine yöneltebileceği talimatlarla sürdürür (ATA Md. 300(1)). ATA'nın 133 (3). Maddesi, Komisyon'a ortak ticaret politikasının dış ilişkileriyle ilgili olarak benzer yetkiler verir. Komisyon, bu maddelerden ve antlaşmaların başka hükümlerinden aldığı yetkilerle Birleşmiş Milletler (ATA Md. 202), Avrupa Konseyi (ATA Md.303)²³⁶ ve OECD (ATA Md. 304) gibi birçok önemli uluslararası organizasyonda AB'yi temsil eder.

Komisyon'a bunların dışında da görev ve yetkiler verilmiştir: Komisyon, her yıl AP'nin oturumunun açılmasından en az bir ay önce, Topluluğun faaliyetleri ile ilgili genel bir rapor yayınlar (ATA Md. 212). Kendi Başkan yardımcılarını atar (ATA Md.217). Avrupa fonlarının kullanılmasını sağlar ve bazı özel fonları (Avrupa Sosyal Fonu (ATA Md. 146, 147), Uyum Fonu (ATA Md. 161), Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATA Md. 37) ile Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nu (ATA Md. 160)) yönetir.

²³⁶ 05.05.1949'da kurulan 46 üyeli "Council of Europe" kastedilmiştir.

C) KARAR ALMA PROSEDÜRLERİNDEKİ ETKİNLİĞİ

AKÇT Antlaşması'yla 'Yüksek Otorite'ye Topluluğun hedeflerinin üye ülkelerde Topluluk hukukuyla gerçekleştirilmesi yükümlülüğü verilmiştir. Bu aşamada, bazen Konsey'in onayı gerekse de temel yasama organı olarak öngörülmüştür²³⁷. AKÇT'nin organları içinde en önemli unsur, "Yüksek Otorite"nin bu süpernasyonal doğasıdır²³⁸. Başka bir yaklaşıma göre, AKÇT kömür ve çelik üretimi için güç birliği eden devletlerce yapılan bir kartel antlaşmasıdır²³⁹ ve yönetiminin bir 'yüksek otorite' aracılığıyla paylaşılması öngörülmüştür.

Komisyon, 1957 Roma Antlaşmalarıyla kurulan AET ve AAET'de diğer organlarla birlikte yeni etkinlik yapısını kazanmış ve bu yapısını Avrupa'daki bütünleşme hareketine uygun olarak günümüze kadar geliştirmiştir.

Komisyon önerileri, çoğunlukla Topluluk politikalarının uygulanması sonucunda ortaya çıkan ihtiyaçtan doğmaktadır. Dolayısıyla Komisyon'un karar önerme yetkisi, bu politikaları uygulama yetkisiyle uyumlu bir yetkidir. Topluluk yapısı üzerine hazırlık yapma ve tercihte bulunma yetkisi olduğu için, Komisyon'un rolü sadece teknik değil, aynı zamanda siyasîdir²⁴⁰.

Konsey ve Komisyon karşılıklı istişarelerde bulunurlar ve işbirliği yöntemlerini ortak bir kararla düzenlerler (ATA Md. 218 (1)). Komisyon, tekliflerinde Konsey'deki kabul edilebilirliği dikkate alır.

Komisyon her yıl için bir çalışma programı hazırlar ve yıl içinde bu programın gereği olan önerileri gündeme getirir. Öneri sunulduktan sonra Komisyon görevlileri ile COREPER'deki Konsey temsilcileri arasında bir diyalog

²³⁷ Trevor C. HARTLEY: **The Foundations of European Community Law**, (United Kingdom: Oxford University Press, 2003), 16.

²³⁸ Clive ARCHER: a.g.e., 36.

²³⁹ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı: **AT ve Türkiye**, (Ankara: HDTM, 1993), 5-6.

²⁴⁰ Nicholas MOUSSİS: **Access to Europe**, (Rixensort: 1993), 31.

başlar ve bu diyalog mevzuat kabul edilinceye kadar görüşme aşamalarının tümünde sürer²⁴¹. AP prosedüre dahil olduğunda, Komisyon aynı diyalogu AP nezdinde de sürdürür.

Antlaşmanın bazı maddelerinde Komisyon’a doğrudan doğruya yasama işlemi niteliğinde işlem yapma yetkisi verilmiştir. Örneğin, ATA’nın 39 (3)(d). Maddesi hükmü gereğince Komisyon bir üye devlet vatandaşının bir diğer üye devlette işe girmesinden sonra hangi koşullarda ikâmet edebileceğini belirleyen bir tüzük hazırlama yetkisine sahiptir. ATA’nın 86 (3). Maddesi ile, kamu işletmeleri ve kendilerine özel haklar veya tekel hakları verilen işletmelerle ilgili olarak Komisyon’a üye devletlere yönelik direktifler çıkarmak ve kararlar almak yetkisi verilmiştir²⁴².

AP ve Konsey, Komisyon’dan bir tasarı hazırlayıp öneride bulunmasını isteyebilir. Komisyon bu isteğe cevap vermezse, ATAD’a gidilerek hareketsizlik davası açılabilir.

Buna karşılık, Komisyon’un temel konulardaki bazı önerileri Konsey’i karar almaya zorlar. Örneğin, Ortak Pazarın işleyişinde Topluluğun amaçlarından birini gerçekleştirmek için Komisyon tarafından yapılan öneri üzerine, Konsey AP’ye danışarak gerekli düzenlemeleri yapmakla yükümlüdür (ATA Md. 308). Aksi halde Komisyon, pasif kalındığı gerekçesiyle ATAD’a başvurabilir.

Komisyon çeşitli konularda tavsiye niteliğinde metinler yayınlamakta, “davranış yasası” adı verilen kurallar, “yeşil kitap²⁴³”, “beyaz kitap²⁴⁴”, “muhtıra”, “memorandum” gibi adlarla değişik açıklamalar yapmaktadır²⁴⁵.

²⁴¹ John FAIRHURST ve Christopher VINCENZI: a.g.e., 73

²⁴² Haluk KABAALIOĞLU: a.g.e., 227.

²⁴³ Yeşil kitaplar, Komisyon tarafından özel bir politika alanı üzerine yapılan değerlendirmeleri içerir. Öncelikle, tartışma ve danışma sürecine davet edilen ilgili gruplara –örgütlere ve kişilere- gönderilen dokümanlardır. Bazı durumlarda, mevzuatın uygulanması için destek sağlar.

D) KARAR ALMA SÜRECİNDE KURUM İÇİ DÖNGÜ

Komisyon, kendisinin ve kendine bağlı birimlerinin ATA'da öngörülen koşullara uygun olarak işleyişini sağlamak için, kendi İçtüzüğünü kabul eder ve uygulanmasını sağlar (ATA Md. 218 (2)). Komisyon, 1993 yılında delegasyonların toplantılarını, yazılı prosedürlerini ve karar almalarını detaylandıran usul kurallarını yayınlamış²⁴⁶ ve 1999'da revize²⁴⁷ etmiştir.

Komisyon toplantı yeter sayısı İçtüzüğüyle belirlenir ve basit çoğunlukla karar alır (ATA Md. 219). Birçok kararı “yazılı prosedür” ile alınır.

Komisyon daima dışarıdan gelecek katkılara açık bir kurum olmuştur. Bu, Komisyon'un politika geliştirmesindeki performansı açısından, hem Komisyon için hem de ilgi duyan dış gruplar için önemlidir²⁴⁸.

Komisyon'unun çalışma süreci genel müdürlükler ve benzeri bürokratik yapılarla ve komitelerle donatılmıştır.

(European Commission (Documents of individual institutions): **Green papers**, http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm, 07.02.2006. Bu kaynakta 1984'ten bu yana yayınlanan yeşil kitapların listesi bulunmaktadır.)

²⁴⁴ Beyaz kitaplar, bir özel alandaki Topluluk faaliyetleri için öneriler içeren dokümanlardır. Bazen, Avrupa seviyesinde bir danışma süreci oluşturmak için yayınlanan bir yeşil kitabı müteakip yayınlanırlar. Yeşil kitaplar halkın görüş ve tartışması için düşünceler sistemi ortaya koyarken, beyaz kitaplar özel bir politika alanında resmi bir öneri ortaya koymayı kapsar ve bunların geliştirilmesine aracılık eder.

(European Commission (Documents of individual institutions): **White papers**, http://europa.eu.int/comm/off/white/index_en.htm, 07.02.2006. Bu kaynakta 1985'ten bu yana yayınlanan yeşil kitapların listesi bulunmaktadır.)

²⁴⁵ Haluk KABAALIOĞLU: a.g.e., 232.

²⁴⁶ 11.09.1993 tarih ve L 230/17 sayılı AB Resmî Gazetesi.

²⁴⁷ 18.09.1999 tarih ve L 252/41 sayılı AB Resmî Gazetesi.

²⁴⁸ Geoffrey EDWARDS ve David SPENC: **The European Commision**, (London: Longman Group Limited, 1994), 188.

1. Genel Müdürlükler ve Benzeri Örgütlenme

Komisyon idari bakımdan genel müdürlüklere ve genel müdürlükler müdürlüklere ayrılır. Her genel müdürlük bir Komisere (Komisyon üyesine) bağlıdır, ancak kolektif sorumluluğu ilkesi uyarınca her Komiser diğer Komiserlere karşı da sorumludur.

1958 yılında AET Antlaşması yürürlüğe girdiği zaman Komisyon bünyesinde 9 genel müdürlük vardı²⁴⁹. Topluluğun gelişimine ve Komisyon'un iş yükü ve işlev artışına göre bu sayı zaman içinde artmıştır²⁵⁰.

2. Komitoloji, Komiteler ve Prosedürleri

Konsey'in temel yetkilerinden biri, kabul ettiği kararlar içinde yer alan kuralların uygulanması için Komisyon'a yetki vermektir (ATA Md. 202). Konsey bu yetkinin kullanımını bazı koşullara bağlayabilir. Ayrıca Konsey, bazı özel durumlarda yürütme yetkisini doğrudan kullanma hakkını saklı tutabilir. Söz konusu usuller, Komisyon'un önerisi üzerine ve AP'nin görüşünü aldıktan sonra Konsey'in oybirliğiyle kabul edeceği usul ve esaslara uygun olmalıdır.

²⁴⁹ İrfan Kaya ÜLGER: **Avrupa Birliği'nin ABC'si**, a.g.e., 26.

²⁵⁰ 2005 yılının sonunda halihazırda faaliyet gösteren genel müdürlük ve benzeri örgütler:

Politikalarla ilgili; Tarım ve Kırsal Kalkınma, Rekabet, Ekonomik ve Mali İşler, Eğitim ve Kültür, İstihdam Sosyal İşler ve Fırsat Eşitliği, Girişimcilik ve Endüstri, Çevre, Balıkçılık ve Denizcilik Konuları, Sağlık ve Tüketicinin Korunması, Bilgi Toplumu ve Medya, İç Pazar ve Hizmetler, Ortak Araştırma Merkezi, Adalet Özgürlük ve Güvenlik, Bölgesel Politika, Araştırma, Vergilendirme ve Gümrük Birliği, Taşımacılık ve Enerji,

Dış ilişkiler ile ilgili; Kalkınma, Genişleme, Avrupa Yardım-İşbirliği Ofisi, Dış İlişkiler, İnsani Yardımlar Ofisi-ECHO, Ticaret,

Genel hizmetlerle ilgili; Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi, Eurostat, Basın ve Haberleşme, Yayınlar Ofisi, Genel Sekreterlik,

İç hizmetlerle ilgili; Bütçe, Avrupa Politika Danışmanları Bürosu, Bilgilendirme, Altyapı ve Lojistikler, İç Denetim Servisi, Yorumlama, Hukuk Servisi, Personel ve Yönetimi, Tercüme.

(Daha geniş bilgi için: European Commission: **Directorates-General and Services**, http://europa.eu.int/comm/dgs_en.htm, 06.03.2006.)

Konsey Komisyon'a yetki verirken üye devlet temsilcilerinden oluşan bir komitenin katılımı da öngörülmektedir. Komitelerin katılım sistemi, kurumlaşmasından bu yana yaygın olarak "Komitoloji" olarak adlandırılmıştır²⁵¹. Bu komitelerin sayısı 500 civarındadır²⁵².

Komisyon'a verilen yürütme yetkisinin uygulanmasına ilişkin usuller, 1987 yılında belirlenmiş ve 1999 yılında yeniden düzenlenmiştir²⁵³. Son Konsey kararına²⁵⁴ göre, söz konusu komiteleri, dört prosedür içinde incelemek mümkündür.

Danışma prosedürü (Karar Md. 3):

Komisyon'a üye devletlerin temsilcilerinden oluşan ve bir Komisyon temsilcisinin başkanlık ettiği bir danışma komitesi tarafından katkı sağlanır.

Komisyon temsilcisi, komiteye yürütülecek iş ve işlemlerin bir taslağını sunar. Komite, Başkan tarafından konunun ivediliği dikkate alınarak belirlenen bir süre içinde, gerekliyse oylama yaparak, bu taslak üzerine görüşünü verir. Komisyon'un, bu görüşü kabul etme zorunluluğu yoktur, ancak azami ölçüde dikkate alması beklenir. Komisyon, komitenin önerileri ve teklif ettiği değişiklikler konusunda yapılan işlemi komiteye bildirir.

Bu prosedür, esas olarak, tek pazara yönelik Konsey enstrümanlarının uygulanmasında geçerlidir²⁵⁵.

²⁵¹ Damian CHALMERS: **European Union Law and EU Government**, (Ashgate Dartmouth, England: 1998), 93-94.

²⁵² Ercüment TEZCAN: a.g.e., 172.

²⁵³ Council Decisions: 87/373/EEC **laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission** (AB Resmî Gazetesi 1987 L 197/33) ve 99/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (AB Resmî Gazetesi 1999 L 184/23).

²⁵⁴ Bu başlık altında "karar" kelimesiyle AB Resmî Gazetesi'nde (1999 L 184/23) yayımlanan 99/468/EC Konsey kararı kastedilecektir.

²⁵⁵ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Temel Değerler**, a.g.k.

Yönetim prosedürü (Karar Md. 4)

Komisyon'a üye devletlerin temsilcilerinden oluşan ve bir Komisyon temsilcisinin başkanlık ettiği bir yönetim komitesi tarafından katkı sağlanır.

Komisyon temsilcisi, komiteye yürütülecek iş ve işlemlerin bir taslağını sunar. Komite, Başkan tarafından konunun ivediliği dikkate alınarak belirlenen bir süre içinde, bu taslak üzerine görüşünü verir. Görüşler, Konsey NÇO ile karar alırken uygulanan üye ülkelerin oy ağırlıkları dikkate alınarak (ATA Md. 205 (2)) benimsenir. Başkan oy kullanamaz.

Komisyon geciktirmeden taslağı kabul eder. Ancak, kabul edilen taslak, komitenin görüşlerine uygun değilse, Komisyon hemen Konsey'e bilgi verir. Konsey, üç ay içinde, NÇO ile bu taslakla kabul edilen önlemlerin yerine geçecek önlemler kararlaştırabilir.

Ortak tarım ve ortak balıkçılık politikası ile bütçeye önemli yük getirecek programların yürütümü ile ilgili kararların alınmasında bu prosedürün uygulanması esastır (Karar Md. 2 (a)).

Düzenleme prosedürü (Karar Md.5)

Komisyon'a üye devletlerin temsilcilerinden oluşan ve bir Komisyon temsilcisinin başkanlık ettiği bir komite tarafından katkı sağlanır.

Komisyon temsilcisi, Komiteye yürütülecek iş ve işlemlerin bir taslağını sunar. Komite, konunun ivediliğine göre Başkan tarafından belirlenen bir süre içinde, bu taslak üzerine görüşünü verir. Görüşler, Konsey NÇO ile karar alırken uygulanan üye ülkelerin oy ağırlıkları dikkate alınarak (ATA Md. 205 (2)) benimsenir. Başkan oy kullanamaz.

Komisyon, Komitenin hazırladığı metni uygun bulursa gerekli tedbirleri kabul edebilir. Ancak, Komitenin görüşlerini uygun bulmazsa veya Komite öngörülen süre içinde cevap vermezse, Komisyon derhal Konsey'e bir öneri sunar ve AP'yi bilgilendirir.

Eğer, AP Komisyon'un bir teklifinin ortak karar prosedürüne uygun olarak kabul edilen bir düzenlemeyi yürütme yetkisini aştığı görüşünü içeren tutumunu bildirirse, Konsey üç ay içinde Komisyon'un teklifi üzerine karar verebilir.

Eğer bu süre içinde Konsey, NÇO ile hareket ederek teklife karşı çıkacağını bildirirse, Komisyon teklifini tekrar inceler. Bu durumda Komisyon, eski teklifini yeniden sunabilir ya da teklifini değiştirebilir. Gerektiğinde, yeni bir ikincil mevzuat önerisi de sunabilir.

Bu süreç sonunda Konsey, son teklifi ret ya da kabul yönünde bir karar vermezse, Komisyon uygulama önlemlerini kabul edebilir.

İnsanların, hayvanların ve bitkilerin sağlık ve güvenliğiyle ilgili olarak kabul edilmiş temel mevzuatın uygulanmasına yönelik genel kapsamlı düzenlemelerde bu prosedür öngörülmüştür (Karar Md. 2 (b)).

Koruma prosedürü (Karar Md.6)

Bu prosedür, bir mevzuatla Komisyon'a koruma önlemlerine başvurma yetkisi verilmiş ise uygulanır.

Komisyon, koruma önlemlerine ilişkin her türlü kararı Konsey'e ve üye devletlere bildirir. Hatta, mevzuatla (temel düzenlemeyle) öngörülmüşse, karar almadan önce veya her aşamada üye devletlere danışabilir.

Her üye devlet, ilgili mevzuatta öngörülen süre içinde, Komisyon'un kararını Konsey'e gönderebilir.

Konsey, mevzuatta öngörülen süre içinde, NÇO ile farklı bir karar alabilir. (Mevzuatta, Konsey'in NÇO ile hareket ederek Komisyon'un aldığı kararı kabul edebileceği, değiştirebileceği ya da yürürlükten kaldıracabileceği, Konsey tarafından mevzuatta öngörülen süre içinde karar verilmemesi halinde Komisyon'un kararının geçersiz sayılacağı gibi düzenlemeler yer alabilir.)

V. EKONOMİK VE SOSYAL KOMİTE

ESK, 1957 Roma Antlaşması'yla, ekonomik ve sosyal grupların ortak pazarın kurulmasına katılımını sağlamak ve Komisyon ve Konsey'e görüş bildiren bir kurumsal mekanizma oluşturmak amacıyla kurulmuştur²⁵⁶. TAS, ABA, Amsterdam ve Nice antlaşmalarıyla rolü arttırılmıştır. Merkezi Brüksel'dedir ve Bölgeler Komitesi ile aynı binada faaliyet göstermektedir.

AB genişledikçe Komite çeşitli yönlerden eleştirilmiş, hatta kaldırılması gündeme gelmiş olmasına rağmen, Maastricht'te ESK'ya benzer bir nitelik taşıyan Bölgeler Komitesi'nin kurulmasıyla durumu daha da güçlendirilmiştir²⁵⁷.

Komitede genel olarak, işverenler, işçiler ve diğer çıkar grubu temsilcileri olmak üzere üç grup vardır.

ESK'nın üç temel görevi vardır: Konsey, Komisyon ve AP'ye danışmanlık yapmak; sivil toplumun AB'de yerleşmesini ve gelişmesini sağlamak; AB'ye üye olmayan devletlerle ilişkiler kurup sivil toplumu ve demokrasiyi geliştirmek ve onları AB'ye yaklaştırmak²⁵⁸.

A) YAPISI

ESK, Avrupa'daki ekonomik ve sosyal grupları temsil eden 317 üyeden oluşmaktadır. Bu sosyal gruplar, işverenler, çalışanlar ve değişik kitle örgütlerinden (çiftçi örgütleri, küçük işletmeler, serbest meslek, meslek grupları, kooperatifler ve kâr amaçlı olmayan birlikler, tüketici örgütleri, çevreci kuruluşlar

²⁵⁶ European Economic and Social Committee: **A bridge between Europe and organised civil society, (A bridge)**, http://www.ces.eu.int/how/index_en.asp, 12.02.2006).

²⁵⁷ Gülören TEKİNALP ve Ünal TEKİNALP: a.g.e.,277

²⁵⁸ EUROPA: **European Economic and Social Committee**, http://www.europa.eu.int/institutions/eesc/index_en.htm, 13.02.2006.

ile aileyi, kadını, engellileri temsil eden dernekler ve bilim ve akademik topluluklarından) oluşur²⁵⁹.

Komite üyeleri, üye devletlerin önerileri üzerine, dört yıl için atanır. Konsey üye devletlerin önerileri dikkate alınarak hazırlanan üye listesini, NÇO ile kabul eder. Komite üyelerinin görev süreleri yenilenebilir (ATA Md. 259 (1)). Konsey, üyelerin seçimini yaparken Komisyon'a danışır ve Topluluğun faaliyetleri ile ilgili çeşitli ekonomik ve sosyal sektörleri temsil eden Avrupa kuruluşlarının görüşlerini alabilir (ATA Md. 259 (2)).

Halen, Almanya, Fransa, İtalya ve İngiltere 24'er İspanya ve Polonya 21'er, Belçika, Yunanistan, Hollanda, Portekiz, Avusturya, İsveç, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan 12'şer, Danimarka, İrlanda, Finlandiya, Litvanya ve Slovakya 9'ar, Estonya, Letonya ve Slovenya 7'şer, Lüksemburg ve Güney Kıbrıs 6'şar ve Malta 5 üye ile temsil edilmektedir. Nice Antlaşması eki 20 no'lu AB'nin genişlemesine ilişkin bildiriye göre, tam üyeliklerinden sonra, Romanya 15 ve Bulgaristan 12 üye ile temsil edilecek, böylece üye sayısı 344 olacaktır.

ESK'nın toplam üye sayısı 350'yi aşamaz. Komite üyeleri, hiçbir zorunlu talimatla bağlanamaz. Üyeler Topluluğun genel çıkarlarına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirirken tamamen bağımsız hareket eder. Konsey Komite üyelerinin ödeneklerini NÇO ile belirler (ATA Md. 258).

ESK, Başkanını ve Başkanlık Divanını kendi üyeleri arasından iki yıllık bir süre için seçer. Kendi içtüzüğünü yapar. Konsey ve Komisyon'un talebi üzerine başkan tarafından toplantıya çağrılır, kendi girişimi ile de toplanabilir (ATA Md. 260). Örgütlenme ve çalışmalarında çok geniş bir bağımsızlığa sahiptir²⁶⁰.

²⁵⁹ European Economic and Social Committee: **A bridge between Europe and organised civil society, The Various Interests Group**, http://www.ces.eu.int/groups/3/index_en.asp, 12.02.2005.

²⁶⁰ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 104.

İç örgütlenmesini, Başkanlık ve Büro, bölümler, çalışma grupları, alt komiteler, Genel Kurul ve Genel Sekreterlik oluşturur. Bu yapı şöyle özetlenebilir²⁶¹:

1. Başkanlık ve Büro

Her iki yılda bir ESK, 37 üyeden oluşan bir büro, her üç kesimden rotasyonla görev yapacak bir başkan ve iki başkan yardımcısı seçer.

Başkan, ESK işlerinin düzenli yürütülmesini sağlar ve diğer kurumlarla ilişkilerde ESK'yı temsil eder. İki başkan yardımcısı Başkanın yokluğunda ona vekalet eder ve yardım eder.

Büronun temel sorumluluğu, ESK teşkilatının organizasyonu ve koordinasyonu ile çalışmaları için politikalar geliştirmektir.

2. Bölümler

ESK'nın, 'Tarım, Kırsal Kalkınma ve Çevre', 'Ekonomik ve Parasal Birlik ve Ekonomik ve Sosyal Uyum', 'İstihdam, Sosyal Konular ve Vatandaşlık' 'Dışilişkiler', 'Tek Pazar, Üretim ve Tüketim' ve 'Taşımacılık, Enerji, Altyapı ve Bilgi Toplumu' olmak üzere altı bölümü vardır. Ayrıca, Haziran 2002'de AKÇT'nin sona ermesini müteakip, 'ESK'ya Endüstriyel Değişim Danışma Komitesi' dahil edilmiştir.

3. Çalışma Grupları

Bölüm görüşleri, çalışma gruplarınca tasarlanır. Bunlar genellikle biri raportör olmak üzere 12'şer üyeden oluşur. Çalışma grubu üyelerine yardımcı olmak üzere uzmanlardan (genellikle 4) katkı sağlanabilir.

²⁶¹ European Economic and Social Committee: **A bridge**, a.g.k.

4. Alt Komiteler

ESK, özel durumlar için geçici alt komiteler kurma hakkına sahiptir.

5. Genel Kurul

Kural olarak Genel Kurula bütün üyeler katılır. Görüşler, basit çoğunlukla karara bağlanır, kurumlara ve yayımlanmak üzere AB Resmî Gazetesi'ne gönderilir.

6. Genel Sekreterlik

Komite hizmetlerini, başında büroyu temsilen Başkanlığa rapor sunan bir Genel Sekreterin bulunduğu Genel Sekreterlik yürütür. ESK için yaklaşık 135 personel çalışır. 1995'in başından bu yana, ESK ve Bölgeler Komitesi ortak ana bölümleri (yaklaşık 520 personel) paylaşırlar²⁶².

B) EKONOMİK VE SOSYAL KOMİTEYE DANIŞMA VE KARAR ALMA SÜRECİNDE ETKİNLİĞİ

ESK, Avrupa'daki sosyal tarafları temsilen bu kesimlerin görüşlerinin Birliğin politikalarına katılımını sağlayan yasal köprüdür²⁶³. ESK, Konsey'e Komisyon'a ve AP'ye görüş bildirerek, Birliğin karar alma prosedürlerinde etkin rol oynar.

TAS ve ABA, özellikle yeni politikalar (bölgesel ve çevre politikaları) olmak üzere ESK'nın katkısı alınacak konuları genişletmiştir. Amsterdam Antlaşması'yla ESK'ya danışılan alanlar genişletilmiş ve AP'nin de danışabilmesi imkanı getirilmiştir. ESK yılda ortalama 170 tavsiye evrakı ve görüş kabul etmektedir (bunların yaklaşık %15'i resen bildirilen görüşlerdir.)²⁶⁴

²⁶² European Economic and Social Committee: **A bridge**, a.g.k.

²⁶³ European Economic and Social Committee: **A bridge**, a.g.k.

²⁶⁴ European Economic and Social Committee: **A bridge**, a.g.k.

ATA'da öngörülen durumlarda, Konsey veya Komisyon'un ESK'ya danışması zorunludur²⁶⁵. Ancak, bu kurumlar, uygun gördükleri her durumda ESK'ya danışabilirler. ESK uygun gördüğü durumlarda kendi inisiyatifiyle görüş verebilir. Konsey veya Komisyon gerekli görürse, ESK'ya görüşünü bildirmesi için bir süre tanır; bu süre, Başkana bu amaçla tebligatın yapıldığı tarihten başlamak üzere on günden az olamaz. Tanınan sürenin bitimine kadar görüşün bildirilmemesi müteakip faaliyetlere engel teşkil etmez. ESK'nın ve uzmanlık grubunun görüşleri ve görüşmelerle ilgili tutanakları Komisyon'a ve Konsey'e gönderilir. AP ESK'ya danışabilir (ATA Md. 262).

ESK'nın görüşlerinin üçte ikisinin Komisyon tarafından kabul edildiği görülmektedir²⁶⁶.

ESK'nın tüm görüşleri, AB Resmî Gazetesi'nin C serisinde yayınlanmaktadır.

Görüşlerinin yansıtılması açısından ESK son derece önemli olmakla beraber, günümüzde hemen hemen tüm meslek grupları, tüm sanayi sektörleri, hizmet kuruluşları Brüksel'de lobi teşkilatlarını kurmuşlardır²⁶⁷.

ESK, Toplulukların entegrasyonunda dengeli ekonomik gelişme, sosyal refah, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi v.s. alanlarda uluslararası bir birlikteliğin gereklerini parlamenter demokratik bir denetime tabi olmayan Konsey-Komisyon bazında çözümlemede, kararların etkinliğini artırıcı ve

²⁶⁵ Karar mercilerinin şu alanlarda ESK'ya danışmaları zorunludur: Tarım politikası (ATA Md.37), kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımı (ATA Bölüm 3, Başlık III), ulaştırma politikası (ATA Bölüm 3, Başlık V), dolaylı vergilerin uyumlulaştırılması (ATA Md.93), iç pazar için mevzuat yakınlaştırmaları (ATA Md.94 ve 95), istihdam politikası (ATA Bölüm 3, Başlık VIII), sosyal politika, eğitim, mesleki eğitim ve gençlik (ATA Bölüm 3, Başlık XI), kamu sağlığı (ATA Md.152), tüketicinin korunması (ATA Md.153), trans-Avrupa Ağları (ATA Md.156), sanayi politikası (ATA Md.157), ekonomik ve sosyal destek (ATA Bölüm 3, Başlık XVIII), araştırma ve teknik gelişme (ATA Bölüm 3, Başlık XVIII) ve çevre (ATA Başlık XIX).

²⁶⁶ European Economic and Social Committee: **A bridge**, a.g.k.

²⁶⁷ Haluk KABAALIOĞLU: a.g.e., 322.

demokrasi eksikliğini görünümde de olsa giderici bir işlevselliğe sahiptir²⁶⁸. ESK, AB üyesi olmayan ülkelerin sivil toplum kuruluşları ile de yakın ilişki ve diyalog içindedir²⁶⁹.

VI. BÖLGELER KOMİTESİ

Bölgeler Komitesi, ABA ile AB kurumsal yapısı içindeki resmi yerini almış olup, oluşumu, çalışma usul ve esasları ATA'nın 263. Maddesinde düzenlenmiştir. Etkinliği, yetki ikamesi ilkesiyle birlikte algılanır. AB içindeki yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eder ve karar alma prosedürlerine görüş bildirerek, dolaylı olarak kararlara yerel yönetimlerin bakışıyla katkı sağlar.

A) KURULUŞ İLKELERİ VE AMAÇLARI

Yerel yönetimlerin, ellerindeki yetkileri merkeziyetçilikle suçladıkları AB organlarına devretmek istememeleri Birliğin bütünleşme sürecinde etkinliğini azaltırken; Bölgeler Komitesi, onların bu tezlerini güçlendiren yetki ikamesi ilkesi ile bir araç olarak ortaya çıkmış²⁷⁰ ve eş zamanlı olarak Maastricht Antlaşması'yla düzenlenmiştir.

Bölgeler Komitesi'nin temel amaçları; Avrupa halkları arasında daha sıkı bir birlik oluşturma sürecini sürdürmek, Avrupa kurumları kararlarının olabildiğince yurttaşlarla yakın işbirliği içinde alınmasını sağlamak ve iktidarın ve yapıların merkeziyetçilikten arındırılmasıdır²⁷¹.

Üye ülkelerdeki eyalet ve özerk bölgelerin, AB düzeyinde daha fazla siyasi yetkiye sahip olma yönündeki talepleri ve AB kurumlarıyla olan temaslarının ulusal siyasi temsilciler tarafından yürütülmesinden memnun

²⁶⁸ Mehmet GENÇ: a.g.e., 188.

²⁶⁹ İrfan Kaya ÜLGER: **Avrupa Birliği El Kitabı**, (Ankara: Seçkin Yayınları, 2003), 136.

²⁷⁰ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 105-107.

²⁷¹ Cihan DURA ve Hayriye ATİK: **Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye**, (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, Mayıs 2003), 177.

olmamaları, bu Komitenin kurulmasının temel nedenlerindendir.²⁷² Başka bir ifadeyle, Bölgeler Komitesi, bölgelere siyasi temsil imkanı ve görüşlerini AB düzeyinde ifade etme imkanı vermek için kurulmuştur²⁷³.

Bölgeler Komitesi'nin temel çalışma ilkeleri, yetki ikamesi, yakınlık ve ortaklık ilkeleridir²⁷⁴.

Yetki ikamesi ilkesi, bu çalışmada ayrı bir başlık altında daha önce tartışılmıştır. Burada belirtilmelidir ki, yetki ikamesi ilkesinin AB içinde etkin olarak kullanılması, Bölgeler Komitesi'nin bu ilkeye sahip çıkmasıyla gerçekleştirilecektir. Aksi takdirde yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlenmesi için kurulan bu Komitenin etkinliğinin maksimum düzeye çıkması mümkün değildir²⁷⁵.

Ortaklık ilkesine göre, etkin bir Avrupa yönetimi, Topluluk yönetiminin, ulusal yönetimlerin, bölgesel ve yerel yönetimlerin birarada çalışması ile mümkündür ve Birliğin karar alma sürecinde bu dört yönetimin ortaklığı ve birlikteliği zorunludur²⁷⁶.

B) OLUŞUMU

“Bölgeler Komitesi”, istişarî rol üstlenen bir komite olarak kurulmuştur. Seçimle gelmiş bölgesel veya yerel yetki sahibi veya seçilmiş bir meclise karşı sorumlu olan temsilcilerden meydana gelir. Toplam üye sayısı 350’yi geçemez (ATA Md. 263)

²⁷² Joakim NERGELIUS: “**Bölgeler Komitesi ve AB’nin Bölgesel Politikası**”, Avrupa Birliği Hukuku, Avrupa Birliği Hukuku Semineri, Çev. İdil Işıl GÜL ve Lami Bertan TOKUZLU, (İstanbul: İsveç Başkonsolosluğu, 10-12 Ekim 2002), 112-113.

²⁷³ Joakim NERGELIUS: a.g.e., 113.

²⁷⁴ The Committee of Regions: **An Introduction**, (http://www.cor.eu.int/en/pres/pres_rol.html, 15.02.2006).

²⁷⁵ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 108.

²⁷⁶ The Committee of Regions: a.g.k.

Komite, başkanını ve başkanlık divanını kendi üyeleri arasından iki yıllık bir süre için seçer. Komite, kendi içtüzüğünü yapar. Komite, Konsey ve Komisyon'un talebi üzerine başkan tarafından toplantıya çağrılır. Kendi girişimi ile de toplanabilir (ATA Md. 264).

Bölgeler Komitesi üyelerinin ülkelere göre dağılımı, ESK'daki gibidir.

Üyeleri ve aynı sayıda yedek üye, üye devletlerin önerileri üzerine, dört yıl için atanır ve görev süreleri yenilenebilir. Konsey, üye devletlerce önerilen, Komite üyelerini ve aynı sayıda yedek üyeyi NÇO ile kabul eder. Üye önerilerine temel teşkil eden, seçimle kazanılmış yetkinin sona ermesi halinde, Komite üyelerinin görev süreleri sona erer ve üyeler, öngörülen görev sürelerinin geri kalan kısmı için, aynı usul uyarınca değiştirilir. Komitenin hiçbir üyesi, aynı zamanda AP üyesi olamaz (ATA Md. 263)

Komite üyeleri, hiçbir zorunlu teminata bağlanamaz. Üyeler Topluluğun genel çıkarlarına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirirken tamamen bağımsız hareket eder (ATA Md. 263).

Bölgeler Komitesi çalışmalarını Lüksemburg'da yapar. Bölgeler Komitesi'nin faaliyetleri yılda beş kez düzenlenen genel kurul toplantıları dışında sekiz komisyon ve dört alt komisyon tarafından yürütülür. Komite'ye bağlı bir özel komisyon AB'de kurumsal reform konusunda bir rapor hazırlamaktadır²⁷⁷.

C) BÖLGELER KOMİTESİNE DANIŞMA

Bölgeler Komitesine danışma, esas itibarıyla ATA'nın 265. Maddesinde düzenlenmiştir.

²⁷⁷ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği: (http://www.deltur.cec.eu.int/ab-bolge.html, 24.11.2004),

Konsey veya Komisyon, ATA'da öngörülen durumlarda ve özellikle sınır ötesi işbirliğine ilişkin bu iki kurumdan birinin uygun gördüğü diğer her durumda Bölgeler Komitesi'ne danışır.

Konsey veya Komisyon gerekli görürse, Bölgeler Komitesi'ne görüşünü bildirmesi için bir süre tanır. Bu süre, Başkana bu amaçla tebligatın yapıldığı tarihten başlamak üzere bir aydan az olamaz. Tanınan sürenin bitimine kadar görüşün bildirilmemesi, müteakip faaliyetlere engel teşkil etmez.

ATA'nın 262. Maddesi gereği ESK'ya danışıldığına, Konsey ya da Komisyon tarafından bu görüş talebi hakkında Bölgeler Komitesi'ne bilgi verilir. Bölgeler Komitesi, özel bölgesel çıkarlar söz konusu olduğu düşüncesindeyse, bu konuda bir görüş bildirebilir.

AP Bölgeler Komitesi'ne danışabilir. Bölgeler Komitesi, resen de görüş bildirebilir.

Bölgeler Komitesi'nin görüşleri ve bunlarla ilgili tutanaklar Konsey'e ve Komisyon'a gönderilir.

Maastricht Antlaşması'nda, bölgesel çıkarların söz konusu olduğu beş alanda; ekonomik ve sosyal uyum, Avrupa altyapı ağları, sağlık, eğitim ve kültür alanlarında Konsey ve Komisyon'da yapılan görüşmelerde, zorunlu olarak bu organların Bölgeler Komitesi'nin görüşünün alınması gerektiğine yer vermiştir. Amsterdam Antlaşması'yla bunlara, istihdam politikası, sosyal politika, çevre, mesleki eğitim ve taşımacılık eklenmiştir²⁷⁸.

VII. AVRUPA YATIRIM BANKASI

AYB, üyelerini AB'ye üye devletlerin oluşturduğu, tüzel kişiliğe sahip mali bir kuruluştur. Merkezi Lüksemburg'tadır.

²⁷⁸ The Committee of Regions: a.g.k.

ATA'nın 7. Maddesinde yer alan bir kurum olmayıp; esas itibariyle, ATA'nın 266 ve 267. Maddelerinde düzenlenmiştir. Statüsü ATA'ya eklenen bir protokolle düzenlenmiştir.

AYB'nin görevi, sermaye piyasasına ve kendi öz kaynaklarına başvurmak suretiyle, Topluluğun yararına olarak ortak pazarın dengeli ve sürekli kalkınmasına katkıda bulunmaktır. Bu amaçla, kâr amacı gütmeksizin hibe ve krediler vererek, ekonominin bütün sektörlerinde aşağıdaki projelerin finansmanını kolaylaştırır (ATA Md.267):

a) Az gelişmiş bölgelerin kalkınmasını amaçlayan projeler,

b) Her bir üye devletin sahip olduğu araçlarla finansmanı sağlanamayacak nitelik ve çapta olan, ortak pazarın aşamalı olarak gelişmesiyle ortaya çıkan yeni faaliyetlerin geliştirilmesine veya işletmelerin modernizasyonuna ya da dönüştürülmesine yönelik projeler,

c) Boyutları ve niteliği itibariyle her bir üye devletin sahip olduğu araçlarla finansmanı sağlanamayacak olan birçok üye devletin ortak yararına hizmet eden projeler.

Banka görevlerini yerine getirirken, yapısal fonlara ve Topluluğun diğer mali araçlarına uygun olarak, yatırım programlarının finansmanını kolaylaştırır.

Esas itibariyle, Bakanlar Kurulu, Direktörler Kurulu, Yönetim Komitesi ve İzleme Komitesi'nden oluşur.

AYB'nin AB karar alma prosedürlerindeki başlıca katkısı, statüsünün değiştirilmesiyle ilgili konulardadır. Konsey, AYB'nin talebi üzerine ve AP ile Komisyon'a danıştıktan sonra ya da Komisyon'un talebi üzerine AYB ve AP'ye danıştıktan sonra, Statünün 4, 11, 12 ve 18 (5). Maddelerini oybirliğiyle değiştirebilir (ATA Md.266).

VIII. AVRUPA MERKEZ BANKASI

AMB (Avrupa Merkez Bankası), esas itibariyle ATA'nın "Başlık VII - Ekonomi ve Para Politikası" başlığı altında düzenlenmiştir.

AMB, merkezi Frankfurt'tadır. Yapısı, Başkan, Yönetim Kurulu ve Guvernörler Konseyi'nden oluşur. AB ülkelerinin merkez bankalarıyla yakın ilişki içinde çalışır.

AMB, Euro'nun yönetiminden sorumludur. Banka, faiz oranları ve Avrupa para politikaları konusunda bağımsız kararlar alır. Temel amacı, Avrupa ekonomisinin enflasyondan zarar görmesini önlemek üzere fiyat istikrarının sağlanmasıdır. Para politikalarıyla AB'nin kararlaştırdığı diğer siyasi hedefleri destekler.

Antlaşmalar, AMB'ye belirli konularda tüzük ve yönerge çıkarma, karar alma, tavsiye ve görüş bildirme yetkisi tanımıştır (ATA Md. 110). Ayrıca, Topluluk karar alma prosedürleri içinde ekonomik ve parasal konularda görüş bildirerek veya tavsiye geliştirerek yer alır²⁷⁹.

²⁷⁹ AMBS (Avrupa Merkez Bankaları Sistemi) ise; AMB ve ulusal merkez bankalarından oluşur. AMB'nin Guvernörler Konseyi ve Yönetim Kurulundan oluşan karar alma organları tarafından yönetilir. Statüsü, ATA'ya eklenmiştir. (ATA Md. 107 (1,2,4)). Temel hedefi fiyat istikrarını sağlamaktır (ATA Md. 105 (1)). Temel görevleri; Topluluğun para politikasını tanımlamak ve uygulamak, kambiyo işlemlerini yürütmek, üye devletlerin resmî kambiyo rezervlerini tutmak ve yönetmek, ödeme sistemlerinin işleyişini geliştirmektir (ATA Md. 105 (2)) .

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KARAR ALMA PROSEDÜRLERİ

Karar alma prosedürleri, Birlik organlarının karar alma sürecinde birbirleriyle olan ilişkilerini ve yetki paylaşımını düzenleyen usul ve esaslardır. Birlik organları karar alma sürecindeki yetkilerini Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalar ve bunları değişikliğe uğratan ve tamamlayan antlaşma ve senetler ile ABA'nın hükümlerinde öngörülen koşullar ve amaçlar çerçevesinde kullanırlar (ABA Md. 5).

Antlaşmalarla, organların yetki paylaşımı için, karar konularına göre farklı prosedürler öngörülmüştür. Bu prosedürler ve uygulandıkları konular, Toplulukların kuruluşundan günümüze kadar AT/AB'nin gelişimine ve amaçlarına uygun olarak değişip gelişmiştir.

Başlangıçta 'danışma prosedürü' yaygın karar alma prosedürü olarak uygulanmıştır. TAS ile 'onay prosedürü' ve 'işbirliği prosedürü' getirilerek, karar almada etkinliğin yanında, demokratik meşruiyeti temsil eden AP'nin daha güçlü katkı sağlaması amaçlanmıştır. Özellikle bu iki amaca yönelik eğilimlerin artmasının sonucu olarak, Maastricht Antlaşması ile 'ortak karar prosedürü' Birlik hukukuna girmiştir. Bu prosedür, uygulama alanının hızla genişlemesiyle, Anayasa Tasarısı'ndan da anlaşılacağı üzere, Birliğin normal yasama prosedürü olma eğilimi göstermektedir. 'Bütçe prosedürü', anılan dört temel karar alma prosedürünün dışında kalmakla birlikte, Birlik mali yönetimi açısından en önemli karar alma prosedürüdür.

TAS ile getirilen işbirliği prosedürü ve ABA ile gelen ortak karar prosedürü altında karar alma aşamaları son derece karmaşık ve baskı gruplarının

ve lobicilerin etkinlik göstermesine geniş imkan veren düzenlemeler içermektedir²⁸⁰.

ATA, Konsey'e ve Komisyon'a bazı konularda tek başına karar alma yetkisi vermektedir. Ayrıca, daha önce değinildiği üzere, ABA II. ve III. Sütun mevzuatının kabulünde yetkiyi ağırlıklı olarak Konsey'e ve Avrupa Konseyi'ne veren özel karar alma prosedürleri öngörülmüştür.

I. KARAR ALMA PROSEDÜRLERİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

AB'yi oluşturan Roma Antlaşması, uluslarüstü bir karar alma mekanizması öngörmektedir. Bunun anlamı, AB'yi yönetmek üzere oluşturulan kurumların üye uluslardan bağımsız olup birçok konuda üye devletleri de bağlayıcı durumda olmasıdır²⁸¹. 1986 TAS, 1992 ABA, 1997 Amsterdam 2000 yılında Nice Antlaşmalarıyla AB'yi oluşturan organlar üzerinde reformlar yapılmış ve karar alma prosedürlerindeki katkıları yeniden düzenlenmiştir.

Karar alma prosedürlerinin gelişimini, özellikle TAS ile getirilen düzenlemeleri açıklamak üzere ABA'ya kadar olan dönem ve ABA ile getirilen ve daha sonra geliştirilen düzenlemeleri açıklamak için de ABA ve sonrası dönem olarak iki süreçte incelemek mümkündür.

A) AVRUPA BİRLİĞİ ANTLAŞMASI'NA KADAR OLAN DÖNEM VE TEK AVRUPA SENEDİ İLE YAPILAN DÜZENLEMELER

TAS (Tek Avrupa Senedi) öncesinde, yasa yapma prosedüründe kurumlararası ilişkiler, öncelikle Komisyon'un yasa önerisi hazırlaması, sonra AP'nin görüş bildirmesi ve Konsey'in kabul etmesi şeklindeydi. Bu, AP'nin bütçe danışma prosedürü sürecindeki gücü arttırılmış (1970-1975) ve yetki alanı

²⁸⁰ S. F. GOODMAN: a.g.e., 16.

²⁸¹ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Temel Değerler**, a.g.k.

genişletilmiş (1975) olmasına rağmen, karar alma prosedürleri içinde görüş bildirmekten başka bir rolü olmadığı anlamına gelir.²⁸²

1 Ocak 1987 tarihinde yürürlüğe giren TAS ile, Topluluğun kurucu antlaşmalarında bir dizi köklü değişiklikler yapılmış, AP'nin yasama sürecindeki gücünün arttırılması başta olmak üzere, kurumlararası ilişkiler de yeniden düzenlenmiştir. Bu değişiklikler şöyle özetlenebilir:

Birincisi, Komisyon'un uygulama gücünün arttırılmış olmasıdır. TAS, Komisyon'a Topluluk ilkelerinin korunması, antlaşmaların korunması ve bazı özel konular dışında Topluluk politikalarının uygulanması görevini vermektedir (TAS Md. 10). Böylece, Komisyon Topluluk hukukunun uygulanmasını gözetmekten sorumlu yapıya dönüştürülmüştür.

İkincisi, Konsey'in NÇO ile karar aldığı alanlar genişletilmiştir. Topluluğun kuruluş yıllarından TAS'ın yürürlüğe girdiği 1987 yılına kadar, Konsey'de ağırlıkla oybirliği ilkesi uygulanmış, Topluluğun yetkisine giren ve NÇO'nun yeterli olduğu alanlarda dahi, oybirliğinin sağlanması çaba gösterilmiştir.²⁸³ TAS ile getirilen kurumsal değişiklikler, Topluluğun hükümetlerarası temsil yüzü olan Konsey'in NÇO ile karar alma yetki alanlarını genişlettiği için, karar alma mekanizmalarında ve reformları gerçekleştirilmesinde daha etkin olmasını teşvik etmektedir.

Üçüncüsü, AP'nin karar alma sürecindeki gücü arttırılmıştır. AP'nin danışma ve karar alma prosedürüne katılma işlevi, Komisyon ile Konsey arasında basit bir ara kademe olmaktan çıkmıřtır²⁸⁴. Bu çerçeve:

²⁸² European Parliament Directorate-General for Research: **Fact Sheets On The European Union**, (İtaly: 1998), 44.

²⁸³ şahin ÖZDEMİR: **Avrupa Topluluğunda İkincil Mevzuat ve Karar Alma Usulleri**, DPT Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, (Ankara: DPT, 2001), <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/hukuk/ozdemirs/ikincilm.pdf>, 24.11.2004, 7.

²⁸⁴ European Parliament Directorate-General for Research: a.g.e., 44.

1975'te AP ile Konsey arasında yapılan kurumlar arası uzlaşmayla getirilen düzenlemelerle, danışma prosedürü alanları genişletilmiştir²⁸⁵.

AP'yi ve Konsey'i içine alan işbirliği prosedürü olarak bilinen yeni bir yasama prosedürü oluşturulmuştur²⁸⁶ (ATA Eski Md. 149, TAS Md. 7 ile değişik).

Topluluğun genişlemesini kapsayan anlaşmalara (ATA Eski Md. 237) ve birleşme anlaşmalarına (ATA Eski Md. 238) dönük başvuruların kabulü için "onay prosedürü" olarak bilinen yeni bir prosedür getirmiştir (TAS Md. 8 ve 9).

Bu tür bir anlaşmanın, Konsey tarafından kabulünden önce, AP'nin mutlak çoğunluğunun oyuyla onanmış olması gerekir. Bir karar alma organı olan AP'ye tanınan bu güç, Topluluğun dış politikasının belirlenmesinde, uygulanmasında ve takibinde AP'nin pratik rolünü ortaya koymaktadır.²⁸⁷ Bununla birlikte, bu prosedür ticaret anlaşmaları için geçerli sayılmamıştır (ATA Eski Md. 113) Ayrıca, AP'nin bu gücü yalnız üyelik için başvuruları kapsamakta olup, anlaşmanın kendi içeriğini kapsamamaktadır.

TAS, AP'nin rolünü genişleterek ve aynı zamanda Konsey'in yasama sürecinde karar almasını kolaylaştırarak, Topluluk kurumlarının her birine ayrı katkı gücü sağlanmış, kurumlar arasında dengeli ilişkiler oluşturmuştur.²⁸⁸

²⁸⁵ TAS, başta ekonomik, sosyal (ATA Eski Md. 130e), araştırma (ATA Eski Md. 130q) ve çevre (ATA Eski Md. 130s) konuları olmak üzere, danışma prosedürü için yeni konular belirlemiştir.

²⁸⁶ TAS ile, işbirliği prosedürünün uygulama alanları şunlar olarak öngörülmüştür; iç pazar (ATA Eski Md. 100a ve 100b), işçilerin serbest dolaşım özgürlüğü (ATA Eski Md. 49), kurumsallaşma özgürlüğü (ATA Eski Md. 54(2)), Topluluk dışı ülkelerle ilişkilerin geliştirilmesi (ATA Eski Md. 56(2)), diplomaların denkleştirilmesi (ATA Eski Md. 57), sosyal politika (ATA Eski Md. 118a), yapısal fonlar (ATA Eski Md. 130e), araştırma ve teknolojik kalkınma (ATA Eski Md. 130q (2)) ve ulus temelli ayrımcılığın yasaklanmasını düzenleyen 7. Madde.

²⁸⁷ European Parliament Directorate-General for Research: a.g.e., 44: Nesrin DEMİR: a.g.e., 15.

²⁸⁸ European Parliament Directorate-General for Research: a.g.e., 45.

Bununla birlikte, imzalanmasından sonra kaydedilen gelişmeler, TAS'ın Topluluğun demokrasi açığını iyileştirmek için yeterli olmadığını göstermiştir.

B) AVRUPA BİRLİĞİ ANTLAŞMASI VE SONRASI DÖNEMDE YAPILAN DÜZENLEMELER

ABA ile daha önce var olan üç temel karar alma prosedürüne ek olarak ortak karar prosedürü getirilmiştir. Karar alma prosedürleri açısından ABA sonrasında yapılan değişiklikler, ağırlıklı olarak bu temel karar alma prosedürlerinin kapsam yönünden değiştirilmesi ile ilgilidir.

ABA ile karar alma sürecinde yapılan değişikliklerin önemli bir kısmını da, ODGP ve CPAİ alanlarına münhasır yeni karar alma prosedürleri oluşturmaktadır.

1. Avrupa Birliği Antlaşması İle Getirilen Düzenlemeler

1 Aralık 1993'te yürürlüğe giren ABA, Roma ve Paris Antlaşmalarında değişiklikler yapmakta ve Topluluğa yeni hedefler koymaktadır.

Karar alma prosedürleri çerçevesindeki temel değişiklikler, işbirliği²⁸⁹, onay²⁹⁰ ve danışma²⁹¹ prosedürlerinin uygulama alanlarının genişletilmesi ve belli konularda AP'nin karar alma sürecindeki gücünü arttıran ortak karar

²⁸⁹ ABA, işbirliği prosedürünün kapsamını Avrupa Sosyal Fonu (ATA Eski Md. 125), mesleki eğitim (ATA Eski Md. 127), taşımacılık politikası (ATA Eski Md. 75), çevre politikası (ATA Eski Md. 130s) ve kalkınma işbirliği (ATA Eski Md. 130w) da dahil olmak üzere 11 yeni konu ilave ederek genişletmiştir.

²⁹⁰ Onay prosedürünün uygulama alanı, seyahat özgürlüğü (ATA Eski Md. 8a), yapısal fonların hedefleri (ATA Eski Md. 130d), AMB'nin yetkileri (ATA Eski Md. 105(6)) ve AP seçimleri için tek tür seçim prosedürünün tesis edilmesi (ATA Eski Md. 138) olmak üzere 9 yeni maddeyi kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

²⁹¹ ABA, danışma prosedürünün kapsamını, devlet yardımlarının yönetimi tüzükleri (ATA Eski Md. 94), Komisyon Başkanının (ATA Eski Md. 158) ve AMB Başkan ve üyelerinin atanması (ATA Eski Md. 109a(1)), Parasal Birliği üçüncü aşamasına geçiş (ATA Eski Md. 109i) ve Topluluğun vize politikası (ATA Eski Md. 100c (2)) dahil olmak üzere 24 yeni başvuru konusuyla genişletmiştir.

prosedürünün getirilmesi (ATA Md. 251 (3-7) (Eski Md. 189b)) olarak belirtilebilir.

Karar alma süreçlerine ABA'yla getirilen diğer önemli yenilikler ise II. ve III. Sütun çerçevesinde karar alma prosedürleridir. Komisyon'un girişim önceliği ve yetkisi devam etmekle birlikte, işbirliği ve politikaların belirlenmesinin kontrolü üye devletlere bırakılmıştır²⁹². ABA, bazı ODGP konularında daha önceden oybirliğiyle karar verilmesi koşuluyla NÇO ile karar alınabilmesini öngörmüştür. Ancak, Antlaşmanın yürürlüğe girdiği tarihten Amsterdam Antlaşması'na kadar geçen süre içinde bu yöntemle karar alınması mümkün olmamıştır²⁹³.

2. Amsterdam Antlaşması İle Getirilen Düzenlemeler

Amsterdam Antlaşması'yla getirilen düzenlemeler, AB karar alma prosedürlerinin olgunlaşması bakımından önemli olduğu gibi, bu prosedürlerin uygulanacağı alanlarda yaptığı değişiklikler bakımından da önemlidir.

Amsterdam Antlaşmasıyla, ABA ile Birlik hukukuna giren ortak karar prosedüründe değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan biri, AP'ye, karar alma sürecinin bir aşamasında, Konsey'in ortak tavrını üyelerinin salt çoğunluğuyla reddederek işlem sürecini 'mutlak veto' yetkisi verilmesidir²⁹⁴. Diğer, Uzlaşma Komitesi'nde anlaşmaya varılamaması halinde, işlem sürecinin tamamlanmadan sonlanmasının öngörülmesidir (önceden, anlaşmaya varılamaması halinde, Konsey'e kendi 'ortak tavrı'nda 'direnme yetkisi' verilmişti.)²⁹⁵.

Amsterdam Antlaşması, bir ya da iki üye devletin belli alanlarda Birliğin daha fazla ilerlemesini engellemesini önlemek için, kendi aralarında 'daha sıkı işbirliği' yapmaya niyetli üye devletlerin antlaşmalarla saptanan

²⁹² Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 33-34.

²⁹³ İrfan Kaya ÜLGER: **Siyasal Bütünleşme**, a.g.e., 131.

²⁹⁴ Bertil Emrah ODER: a.g.e., 296.

²⁹⁵ Bertil Emrah ODER: a.g.e., 296.

mekanizmalardan, prosedürlerden ve kurumlardan belli koşullarda yararlanabilmelerini öngören düzenleme getirmiştir²⁹⁶. Bunda, bir kararın alınmasında, çekimser kalan üyenin bu tutumu kararın alınmasını engellememektedir (yapıcı çekimserlik)²⁹⁷.

CAİP ve ODGP alanlarındaki harcamalarla ilgili yenilikler, AP'ye dolaylı olarak bu politikalarla ilgili kararların uygulanmasında katkı sağlama imkanı sunmaktadır. Çünkü, yeni değişikliklere göre²⁹⁸: CAİP ile ilgili faaliyetlere yönelik harcamalar, Konsey oybirliğiyle aksi bir karar vermediği sürece Birlik bütçesinden karşılanacaktır. ODGP kapsamındaki faaliyetlere dönük harcamalar da yine AB bütçesinden tahsis edilecektir.

“Ortak karar alma prosedürü” ve NÇO ile karar alınan alanlar genişletilmiştir.

3. Nice Antlaşması İle Getirilen Düzenlemeler

Nice Antlaşması'yla sağlanan kurumsal reform, AB karar alma süreçlerini önemli ölçüde etkilemekte, Birliğin politika geliştirme işlevlerini daha etkin hale getirmektedir.

a) NÇO ile karar alınan konular arttırılmıştır²⁹⁹.

b) Komisyon'da büyük devletlerin ikişer temsilci bulundurma üstünlüklerine son verilmiştir.

²⁹⁶ Nicholas MOUSSİS: **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, a.g.e., 70. (Bu koşullara göre işbirliği,: (a) Birliğin hedeflerine yardımcı olmayı ve çıkarlarını korumayı amaçlar; (b) antlaşmaların ilkelerine ve kurumsal çerçevesine saygı gösterir; (c) son çare olarak kullanır; (d) en azından üye devletlerin çoğunluğunu ilgilendirir ve tüm üyelere açıktır; (e) Topluluk müktesebatını etkilemez; (f) ATA'nın 11. Maddesinde belirtilen özgül ek ölçütlere uyar.

²⁹⁷İrfan Kaya ÜLGER: **Siyasal Bütünleşme**, a.g.e., 132.

²⁹⁸ Nesrin DEMİR: a.g.e., 83.

²⁹⁹ Nice Antlaşması ile NÇO'ya tabi hale getirilen karar konuları Ek-2 kapsamında sıralanmıştır.

c) Konsey’de oy katsayıları yeniden düzenlenmiştir. Nüfusça büyük üye devletler, Komisyon’da yaptıkları fedakarlığın karşılığını Konsey’deki oy katsayılarının yeniden düzenlemesiyle almışlardır³⁰⁰.

d) AP’nin yetkileri açısından da önemli değişiklikler olmuştur.

Ortak karar prosedürü daha sade bir prosedür haline getirilmiş ve uygulama alanı genişletilmiştir. Ancak, NÇO’ya dahil edilen bütün konularda ortak karar prosedürü öngörülmemiş olması, demokrasi açığı yönüyle bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir³⁰¹.

AP’de üyelerin üye ülkelere göre dağılımı yeniden düzenlenmiştir.

AP’nin ATAD’a başvuru yetkisi, kendi hakkını koruma gerekçesine gereksinimi olmadan, genel nitelikli bir yetkiye dönüştürülmüştür (ATA Md. 230 (2))³⁰².

ATA çerçevesinde AP’nin ortak karar prosedürüyle etkin olduğu alanlarda güçlendirilmiş işbirliği³⁰³ için AP’nin uygun görüşü zorunlu hale gelmiştir (ATA Md. 11 (2)).

³⁰⁰ Ercüment TEZCAN: a.g.e., 194.

³⁰¹ Ercüment TEZCAN: a.g.e., 183.

³⁰² Ercüment TEZCAN: a.g.e., 208-209.

³⁰³ “Nice Antlaşması, 1997 Amsterdam Antlaşması’yla gündeme gelen ‘güçlendirilmiş işbirliği’ konseptini daha da kolaylaştırmıştır. Güçlendirilmiş işbirliğinin amacı, bir grup üye devlete bazı alanlarda daha hızlı entegre olma izni vermektedir. Bu uygulama çok sıkı kurallara bağlıdır ve ortak dış politika ve güvenlik konularında kullanılması yasaklanmıştır. Böylece en azından kararların bloke edilmesi önlenmek istenmektedir. Nice Antlaşması, üyelerin çoğunluğunun değil, en az 8 üyenin savunma ve askeri konular dışında biraraya gelerek işbirliği yapmasını öngörmektedir. Ancak en az 8 üyenin işbirliği yapmasına izin verilmesine karşın, bu grup yeni üyelerin de katılımında bulunmasına açık olmalıdır. Birçok alan da AP’nin onayına bağlıdır.” (Bu konuda, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Avrupa Konseyi**, www.deltur.cec.eu.int, 10.05.2006.)

II. KARAR ALMA PROSEDÜRLERİ

AT/AB, kendine özgü karar alma prosedürleri geliştirmiştir. Topluluk organlarının karar alma prosedürleri içindeki etkinlikleri Topluluktaki gelişime uygun olarak zaman içinde değişime uğramıştır. Bu değişim, karar almada “kurumsal denge³⁰⁴” veya “güç-paylaşım yapısı³⁰⁵” olarak nitelendirilmektedir.

AB karar alma sisteminin en büyük özelliği, çok kademeli, uluslararası öğeler ile hükümetlerarası öğelerin kombinasyonundan oluşan bir karar alma mekanizması oluşudur³⁰⁶.

AB’nin dört temel karar alma prosedürü, danışma, onay, işbirliği ve ortak karar prosedürüdür. Birlik bütçesinin kabulü için özel bir prosedür öngörülmüştür. Konsey’in ve Komisyon’un bazı konularda tek başına karar alma yetkisi bulunmaktadır. ABA II. ve III. Sütun mevzuatının kabulünde Konsey’e ve Avrupa Konseyi’ne geniş yetkiler veren özel karar alma prosedürleri öngörülmüştür.

A) DANIŞMA PROSEDÜRÜ

Danışma prosedürü, AT’nin yaygın karar alma prosedürü iken, işbirliği ve ortak karar prosedürlerinin geliştirilmesiyle uygulama alanı azalmıştır³⁰⁷.

³⁰⁴ Clive ARCHER: **Building Europe**, (London: Europe Publications Ltd., 1981), 36.

³⁰⁵ David GOWLOND, Basil O’NEILL ve Richard DUMPHY: **The European Mosaic**, (England: Longman, Pearsen Edition, 2000), 76; Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: **Constitutional Law Of The European Union**, (Harlow: 2002), 48-50.

³⁰⁶ Beate KOHLER-KOCH: **“Organized Interests in the EC and the European Parliament”** European Integration Online Papers 1(9), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-009a.htm>, 12.06.2005, 2.

³⁰⁷ Halen danışma prosedürüne tabi başlıca konular ve Konsey’in kabul oyu formu şöyledir: AB vatandaşlarının herhangi bir üye ülkede mahalli seçimlerde ve AP seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı (oybirliğiyle) (ATA Md. 19); AB vatandaşlığından doğan haklar (oybirliğiyle) (ATA Md. 22); Vize, sığınma, göç gibi kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili politikalar (oybirliğiyle) (ATA Md. 67(1)); ATA’nın 87 ve 88. maddelerinde yer alan devlet yardımları (NÇO ile) (ATA Md. 89); Vergi uyumlaştırması (oybirliğiyle) (ATA Md. 93); Ortak pazarın kuruluş ve işleyişini doğrudan etkileyen üye devlet mevzuatlarının

Komisyon, hazırladığı öneriyi Konsey ile birlikte AP'ye de gönderir. Bununla birlikte, ilgili Antlaşma hükümlerine göre, karar alma sürecinde AP'ye, ESK'ya ve Bölgeler Komitesi'ne resmen danışmak Konsey'in görevidir³⁰⁸.

Bazı durumlarda AP'nin görüşünün alınması bir antlaşma maddesi gereğidir. Bu durumlarda görüş alınmadan mevzuat düzenlemek mümkün değildir. Diğer durumlarda ise AP'nin görüşünün alınması bir tercihtir ve Komisyon Konsey'e AP'nin görüşünü almasını önerebilir³⁰⁹.

AP, görüşünün alınması zorunlu olan durumlarda (diğer durumlarda da) Konsey tarafından danışıldığında, üç tür karar alabilir; Komisyon'un teklifini kabul etmek, reddetmek ve değişiklik istemek.

AP'nin kabul ve red kararları Konsey'e bildirilir. AP değişiklik isterse, Komisyon AP'nin önerdiği değişiklikleri inceler, tümünü veya bir bölümünü kabul edebilir. Bu durumda Konsey'e değişiklik önerisi göndermesi gerekir.

Bu, Konsey'e yeni bir teklifmiş gibi görünse de, değişikliklerin AP tarafından kabul edilmiş olarak gelmesi nedeniyle farklıdır. Konsey yeni teklifi kabul edebilir ya da oybirliğiyle değişiklik yaparak kabul edebilir³¹⁰.

Danışma prosedürüne ilişkin formülasyon aşağıdaki gösterilmiştir³¹¹.

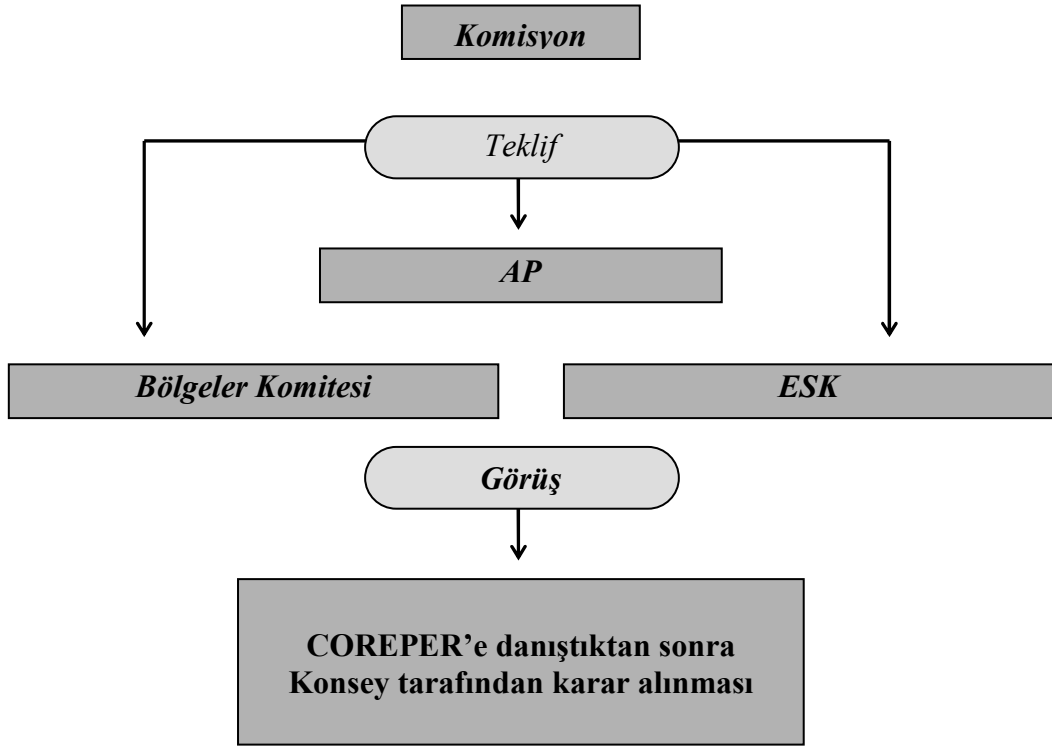
yaklaştırılması (oybirliğiyle) (ATA Md. 94); AMBS Statüsünün belli maddelerinde değişiklik yapılması (AMB teklifinde NÇO ile ve Komisyon teklifinde oybirliğiyle) (ATA Md. 107(6)); İstihdam politikası (NÇO ile) (ATA Md. 128); Çevreyi etkileyen durumlarda finansal planlama ve enerji konularında (oybirliğiyle (bazı durumlarda NÇO ile)) (ATA Md. 175(2)). (John FAİRHURST ve Christopher VİNCENZİ: a.g.e., 82).

³⁰⁸ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği: **Avrupa Birliği: AB ve Kurumları**, http://www.deltur.cec.eu.int/ab_KARAR_alma.html, 24.11.2004.

³⁰⁹ European Commision: **How the European Commision Works, A citizen's guide to the EU İnstitutions**, (Brussel:European documentation, 2003), 10.

³¹⁰ John FAİRHURST ve Christopher VİNCENZİ: a.g.e., 82.

³¹¹ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Temel Değerler**, a.g.k.



Şekil - 2: Danışma prosedürü

B) ONAY PROSEDÜRÜ

İlk kez TAS ile AB hukukuna girmiş ve Amsterdam ve Nice antlaşmalarıyla uygulama alanı genişletilmiştir. Konsey Komisyon'dan gelen öneriyi AP'ye gönderir ve AP'nin onayını aldıktan sonra (oybirliğiyle veya NÇO ile) karar verir. Bu prosedür, Konsey'in bazı çok önemli kararları vermeden önce AP'nin onayını almak zorunda olduğu anlamına gelir³¹². Bu, AP'nin 'veto yetkisi' olarak da değerlendirilmektedir³¹³.

³¹² Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği: **Avrupa Birliği: AB ve Kurumları**, a.g.k.

³¹³ Beril Emrah ODER: a.g.e., 207.

Danışma prosedüründen farkı, AP'nin “red” ya da “kabul” yönünde karar vermek durumunda olması, teklifte değişiklik isteme seçeneğinin olmamasıdır. AP’de “kabul” kararı oyların mutlak çoğunluğuyla alınabilir³¹⁴.

Bununla birlikte, APİT yasama önerileri bakımından onay prosedürünün uygulandığı durumlarda, AP'nin değişiklik önerme yetkisini, uygulamada var kılmaya yönelik bir düzenleme içermektedir (APİT Md. 86 (3))³¹⁵. Bu hüküm gereğince³¹⁶: AP'nin yetkili komisyonu, Komisyon önerisi üzerine AP’ye bir ara rapor sunacak, bu rapor öneriye dönük değişiklik önerileri de içerecek ve AP'nin, rapordaki önerilerden en az birini benimsemesi durumunda AP Başkanı Konsey ile görüşmelerin sürdürülmesi isteminde bulunacaktır. Böylece, ara rapor yöntemi, AP ile Konsey arasındaki iletişim kanalını açmıştır.

C) İŞBİRLİĞİ PROSEDÜRÜ

İşbirliği prosedürü, AP'nin karar alma sürecindeki etkinliğini arttırarak Topluluktaki demokrasi açığını azaltmak amacıyla TAS ile getirilen bir Antlaşma prosedürüdür. Bu prosedür, AP ve Konsey’e hatta Komisyon’a mevzuat tasarını iki kez görüşme imkanı verir. Karar alma sürecinde AP'nin Konsey’in karşı dengesi olmasının kapısını aralayarak, Topluluk içi kurumsal dengeyi sağlayan önemli bir adımdır³¹⁷.

İşbirliği prosedürünün uygulandığı konuların çoğu, antlaşmalarla (en çok Amsterdam Antlaşması ile) yapılan değişikliklerle büyük ölçüde ortak karar

³¹⁴ Onay prosedürüne şu konularda başvurulur: Yeni üye devletlerin katılımı (ABA Md. 49); AMB’ye yeni spesifik görevler verilmesi (ATA Md. 105 (6)); AMBS Statüsünde bazı değişikliklerin yapılması (ATA Md. 107 (5)); Yapısal Fonlar ve Uyum Fonları (ATA Md. 161); AP seçim prosedürlerinin belirlenmesi (ATA Md. 190 (4)); Komisyon Başkanı’nın ve üyelerinin atanması (ATA Md. 214 (2)); Üye olmayan ülkeler ile işbirliği anlaşmaları yapılması (ATA Md. 300(3)).

³¹⁵ Bertil Emrah ODER: a.g.e., 298.

³¹⁶ Bertil Emrah ODER: a.g.e., 298.

³¹⁷ Bertil Emrah ODER: a.g.e., 292.

prosedürüne tabi konular haline gelmiştir. Başlıca, ekonomik ve parasal birlik konusunda uygulanır (ATA Md. 99(5), 102, 103 ve 106(2)).

Esas itibarıyla ATA'nın 252. maddesi ile düzenlenmiştir. Bu maddeye göre karara bağlanması gereken bir tasarı için aşağıdaki usul uygulanır:

Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine (öneri, Konsey ile birlikte AP'ye ve gerektiği durumlarda ESK ile Bölgeler Komitesine de gönderilir), AP'nin (ve gerektiğinde anılan komitelerin) görüşünü aldıktan sonra, NÇO ile ortak bir tutum belirler (ATA Md. 252 (a)).

Konsey'in ortak tutumu AP'ye sunulur. Konsey ve Komisyon, Konsey'i bu ortak tutumu belirlemeye yönelten nedenler ile Komisyon'un tavrının gerekçelerini tam olarak AP'ye bildirirler (ATA Md. 252 (b)).

Bu bildirim tarihinden itibaren üç ay içinde, AP bu tutumu onaylarsa ya da bu süre içinde bir ortak karar almazsa, Konsey ilgili tasarrufu ortak tutuma uygun olarak karara bağlar (ATA Md. 252 (b)).

AP, (b) bendinde öngörülen üç aylık süre içinde, üyelerinin salt çoğunluğuyla, Konsey'in ortak tutumuna değişiklikler önerebilir. AP ayrıca, aynı çoğunlukla, Konsey'in ortak tutumunu reddedebilir. Kararların sonucu Konsey ve Komisyon'a sunulur (ATA Md. 252 (c)).

AP'nin, Konsey'in ortak tutumunu reddetmesi halinde, Konsey, ancak ikinci görüşmede oybirliğiyle ortak tutum belirleyebilir (ATA Md. 252 (c)). Konsey'de oybirliği sağlamanın zorluğu nedeniyle teklif fiilen bloke edilmiş sayılacağından, AP'nin mevzuatı bu şekilde bloke etmesiyle nadiren karşılaşmaktadır³¹⁸.

³¹⁸ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Temel Değerler**, a.g.k.

Komisyon, bir aylık süre içinde, AP'nin önerdiği değişiklikler temelinde Konsey'in belirlediği ortak tutuma esas oluşturan önerisini yeniden inceler (ATA Md. 252 (d)).

Komisyon, yeniden incelenmiş önerisi olarak, kabul etmediği AP değişikliklerini, bunlarla ilgili görüşünü de belirterek Konsey'e sunar. Konsey, sözkonusu değişiklikleri oybirliğiyle kabul edebilir (ATA Md. 252 (d)).

Konsey, Komisyon'un yeniden incelediği öneriyi NÇO ile kabul eder (ATA Md. 252 (e)).

Konsey, Komisyon'un yeniden incelediği öneriyi, ancak oybirliğiyle değiştirebilir (ATA Md. 252 (e)). Bu nedenle, AP kendi argümanlarına ağırlık kazandırmak için, Komisyon'u kendi tarafına çekmek zorundadır³¹⁹.

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 edilmemiş sayılır (ATA Md. 252 (f)). Bu, Konsey'in mevzuat önerisini bloke etme (bir bakıma veto etme) yetkisi anlamına da gelir³²⁰.

(b) ve (f) bentlerinde öngörülen süreler, Konsey ve AP'nin mutabakatıyla en fazla bir ay uzatılabilir (ATA Md. 252 (g)).

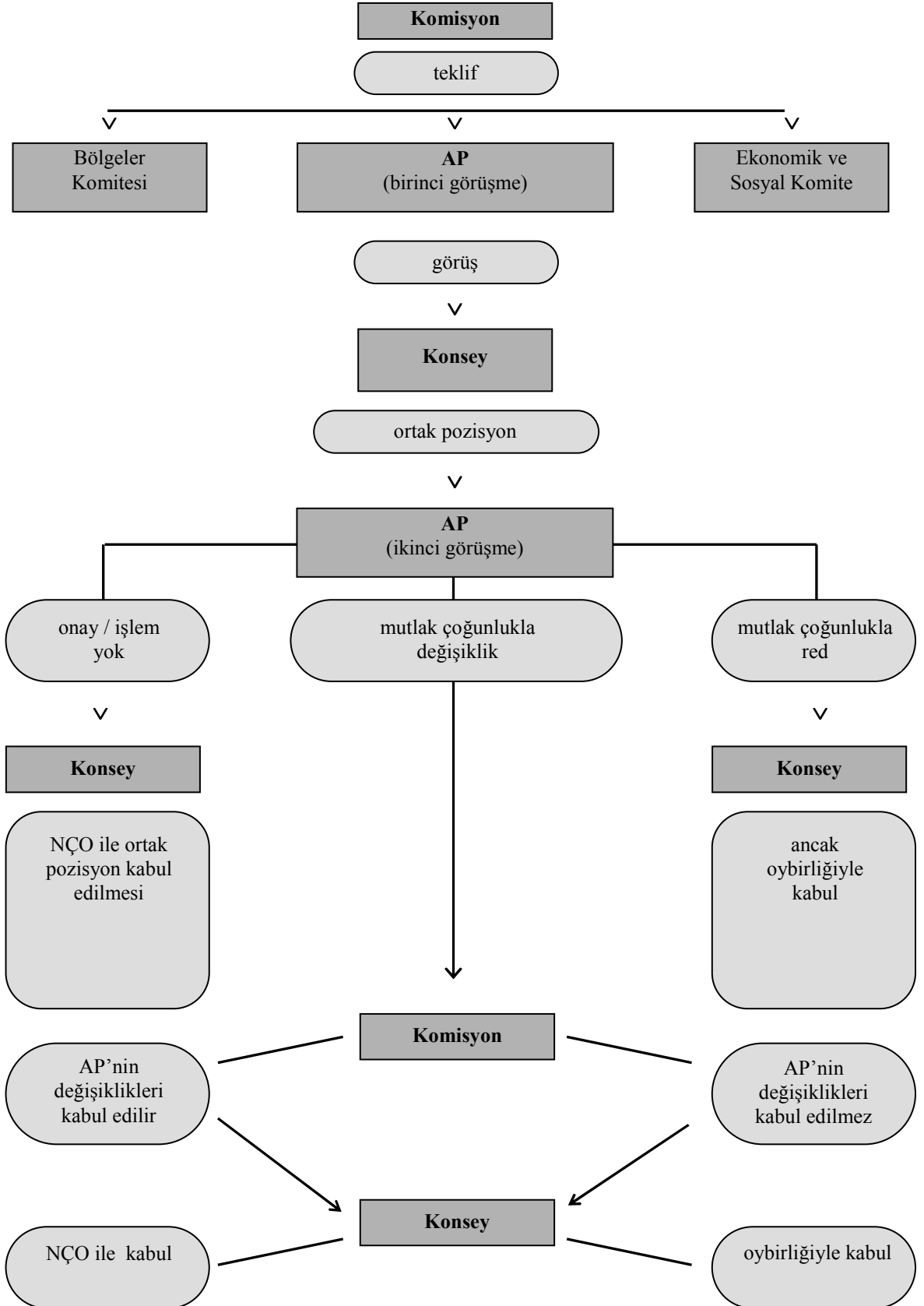
İşbirliği prosedürüne ilişkin formülasyon aşağıdaki şekilde sunulmuştur³²¹

³¹⁹ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Temel Değerler**, a.g.k.

³²⁰ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Temel Değerler**, a.g.k.

³²¹ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Temel Değerler**, a.g.k.

Şekil – 3: İşbirliği prosedürü



D) ORTAK KARAR PROSEDÜRÜ

Ortak karar prosedürü AB'nin en önemli yasama prosedürüdür³²². MOUSSIS'in ifadesiyle ³²³; Topluluk yönetimi, inisiyatif hakkı için tek bir kaynağı, AP ile ortak kararda genellikle Konsey'in nitelikli oy çoğunluğunu ve ATAD'ın denetimini gerektiren bir karar oluşturma sürecini ima eder.

Doğrudan seçimle oluşarak Birlik halkını temsil eden AP ile üye ülke hükümetlerini temsil eden Konsey arasında birbirine denk etkinlik göstermesi ilkesi üzerine oluşturulmuştur. AP ile Konsey'in teklifi birkaç kez görüşmesine, değerlendirmesine ve ortak karara ulaşabilmek için gerektiğinde uzlaşma komiteleri kurulmasına imkan verir.

Ortak karar prosedürü, ABA ile 1993 yılında AB hukukuna girmiştir. Temel düzenlemeler ATA'nın 251 (3-7). Madde hükümlerinde yer almaktadır. Mayıs 1999 AP, Konsey ve Komisyon Ortak Deklarasyonu'nda ortak karar prosedürü için uzlaşma komitesi uygulama şekli temel kuralları yer almaktadır. Ayrıca, APİT'in 81, 82 ve 83. Maddelerinde bu prosedürle ilgili hükümler mevcuttur.

Başlangıçta 15 Topluluk aktivitesi bu prosedüre tabi iken, Amsterdam ve Nice Antlaşmalarıyla uygulanacak aktivite sayısı artmış olup, halen 40'tır³²⁴. Sonuç olarak, AB'nin temel karar alma prosedürü haline gelmiştir³²⁵.

Karar alma sürecinde AP'nin etkinliğinin artması bakımından, işbirliği prosedüründen daha ileri bir gelişim olarak nitelenebilir. İşbirliği prosedürünün aksine, AP ile anlaşmaya varma gayretleri başarısız olursa Konsey'in ortak

³²² European Parliament: **Conciliations and Codecision, A Guide to Parliament co-legislates**, 2004, DV/547830EN.doc, **(Co-legislates)**, http://www.europarl.eu.int/code/information_en.pdf, 03.02.2006, 4.

³²³ Nicholas MOUSSIS: **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, a.g.e., 40.

³²⁴ Halen ortak karar prosedürüne konular ve ilgili antlaşma maddeleri Ek-3'te sunulmuştur.

³²⁵ European Parliament: **Co-legislates**, a.g.k., 4.

pozisyonunu kabul etme yetkisi yoktur. Bu durum, bir uzlaşmaya varılması şansını artırır. Çünkü, aksi takdirde yasama sürecinin terk edilmesi gerekecektir³²⁶.

Bu prosedüre göre karara bağlanması gereken bir tasarruf için, gerektiğinde üç aşamalı görüşmeler ve uzlaşma komitesi öngören aşağıdaki usul uygulanır (ATA Md. 251):

Birinci görüşmeler:

Komisyon, AP'ye ve Konsey'e aynı zamanda bir öneri sunar (ATA Md. 251 (2)). (Normal olarak bir tüzük veya bir direktiftir³²⁷). Bu öneri, gerekli ise ESK ile Bölgeler Komitesi'ne de gönderilir.

AP'nin birinci görüşmesi

AP, öneriyi değerlendirilmek üzere yetkili komiteye havale eder. Sonra, temel yetkisi gerekli prosedürü izlemek ve (komite incelemesi sırasında) yetkili komiteye görüş oluşturmak olan bir raportör atanır. Konuyla ilgili diğer AP komiteleri görüşlerini yetkili komiteye bildirirler.

AP, yetkili komitenin içinde raportörün hazırladığı rapor ve komite onayı olan dosyayı inceledikten sonra, öneride değişiklik gerekip gerekmediğine ilişkin birinci görüşmesini yapar. Önergeyi basit çoğunlukla (katılan üyelerinin çoğunluğuyla) kabul eder. Karar, Konsey'e ve Komisyona bildirilir.

Bu aşamada ESK ile Bölgeler Komitesine de tutumlarını ortaya koyma fırsatı verilir³²⁸.

Konsey'in birinci görüşmesi

³²⁶ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Temel Değerler**, a.g.k.

³²⁷ European Parliament: **(Co-legislates)**, a.g.k., 5.

³²⁸ FFII: **Voting Rules in The EU's Co-Decision Procedure**, <http://wiki.ffii.org/CodecisionVotingEn>, 02.02.2006.

Eğer AP, Komisyon önerisinde her hangi bir değişiklik öngörmezse veya öngördüğü değişiklikler Komisyon tarafından benimsenirse, Konsey metni bu aşamada NÇO ile kabul edebilir.

Mevzuat metni, AP ve Konsey Başkanlarının ve Genel Sekreterlerinin imzasına sunulur ve AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanır.

Aksi halde; Konsey, Komisyon önerisi, AP ve komitelerin görüşleri ile kendi değerlendirmeleri üzerine NÇO ile bir ortak tutum benimser. Bu durum, ikinci görüşmeler süreci için de bir başlangıç oluşturur.

AP ve Konsey'in birinci görüşmeleri için herhangi bir zaman sınırlaması öngörülmemiştir.

İkinci görüşmeler:

AP'nin ikinci görüşmesi

Konsey'in ortak tutumu, resmi dillerle ilgili gerekler yerine getirildikten sonra, Konsey'in ve/veya Komisyon'un gerekçeleri ve görüşme tutanaklarıyla, ikinci görüşme için AP'ye gönderilir. (Komisyon daha sonra tutumunun bütünü hakkında AP'yi bilgilendirir)³²⁹.

AP, bu durumda üç ay (süre uzatılırsa dört ay) içinde aşağıdaki üç seçenekten birini tercih eder. Bu süre, Konsey'in ortak tutumunun Genel Kurula (prensip olarak, AP Genel Kurul haftasının pazartesi günü³³⁰) duyurulmasıyla³³¹ başlar.

1. Konsey'in ortak tutumunu kabul eder veya üç ay içinde herhangi bir cevap vermez. Bu durumda, söz konusu metni ortak pozisyonundaki haliyle

³²⁹ Council of The European Union, General Secretariat: **Council Guide, Co-decision Guide, (Co-decision)**, İnternal document, 3.

³³⁰ Council of The European Union, General Secretariat: **Co-decision**, a.g.k., 6.

³³¹ European Parliament: **Co-legislates**, a.g.k., 5.

benimsemiş sayılır. (Herhangi bir çoğunluk oyu öngörülmemiştir. Eğer AP reddedemiyorsa ve değiştiremiyorsa kabul etmiş sayılır.)

2. Konsey'in ortak tutumunu bütünüyle reddeder. (Bunun için üyelerinin mutlak çoğunluğunun oyu gerekir). Bu durumda prosedür sona erer. Artık, Konsey'in Uzlaşma Komitesini toplama seçeneği de kalmaz.

3. Konsey'in ortak tutumunda değişiklikler yapılmasını (çoğunluk oyuyla) kabul eder.

Bu değişiklikler, ikinci görüşme için görevlendirilen raportörün taslak raporunda yer alan ve yetkili komitenin değiştirerek veya değiştirmeden kabul ettiği (ikinci görüşme sürecinde yalnız bu komite değişiklik önerebilir) tavsiyenin bir parçası olarak³³² veya APİT'in 62. Maddesinin düzenlemesiyle doğrudan Genel Kurulda önerilebilir. Anılan maddeye göre, Genel Kurulda değişiklikler, yetkili komite, bir siyasi grup ve en az 37 milletvekilinin bireysel başvurularıyla önerilebilir (APİT Md. 62 (1)).

Ortak tutumda bir değişiklik yapılması, ancak APİT'in 150 ve 151. Maddelerindeki koşullara uygun olarak ve şu amaçlarla olursa kabul edilebilir (APİT Md. 62 (2));

i. AP'nin birinci görüşmede benimsediği tutumun tamamının veya bir kısmının yeniden düzenlenmesi,

ii. AP ile Konsey arasında bir uzlaşma sağlanması,

iii. Ortak tutumun, 55. maddedeki anlamıyla önemli bir değişiklik getirmeyen ve öneri birinci görüşmede iken dahil edilmeyen (veya muhtevası farklı olan) bir kısmında değişiklik yapılması veya,

³³² European Parliament: **Co-legislates**, a.g.k., 6.

iv. Birinci görüşmeden sonra gelişen yeni bir olgunun veya hukuki durumun gereği olması.

Bir değişiklik önerisinin bu kapsamda olup olmadığını açıklama yetkisi AP Başkanıdır.

AP Başkanı değişikliğin Genel Kurulda oylanmasından önce, Komisyon'a kabul edilebilir olup olmadığı konusundaki görüşünü sorabilir ve Konsey de görüş bildirmeye davet edilebilir³³³. Böylece; Komisyon, bir değiştirilmiş bir öneriyi bu konudaki görüşleri ile ihata etmiş ve Konsey de bu haliyle değerlendirmiş olur³³⁴.

Konsey'in ikinci görüşmesi

Konsey'in ikinci görüşmesinde zaman limiti (AP'nin ikinci görüşmesinde olduğu gibi) 3 (+1) aydır ve ikinci AP görüşmesi sonucunda öngörülen değişiklikleri ilgili büronun tebellüğüyle başlar³³⁵.

1. Eğer Konsey bütün değişiklikleri kabulde mutabık olursa, mevzuat bu değişiklikleri içine alan ortak tutum halinde kabul edilmiş sayılır. (Bu durumda öngörülen değişikliklerin tamamını kabul etmesi gerekir.) Değişikliklerin kabulünde Konsey, Antlaşma hükmüne göre NÇO ile veya oybirliğiyle karar alır ve Komisyon'dan olumsuz görüş bildirilen konularda daima oybirliğiyle karar alır.

Daha sonra, mevzuat metni (LEX PE-CONS documents) doğrudan AP ve Konsey Başkanlarının ve Genel Sekreterlerinin imzasına sunulur ve AB Resmî Gazetesi'nde yayımlanır.

³³³ European Parliament: **Co-legislates**, a.g.k., 6.

³³⁴ FFII: a.g.k.

³³⁵ FFII: a.g.k.

2. Konsey, AP tarafından Konsey'in ortak tutumunda öngörülen bazı değişiklikleri NÇO ile reddedebilir veya kabul için gerekli çoğunluğu sağlayamayabilir (Komisyon AP'nin değişiklik önerilerini reddederse, Konsey oybirliğiyle kabul kararı alabilir). Bu durumda, Konsey Başkanı, AP Başkanı ile anlaşarak altı hafta içinde Uzlaşma Komitesini toplar (ATA Md. 251 (3)).

Üçüncü görüşme ve uzlaşma

Uzlaşma, AP ve Konsey'in Uzlaşma Komitesi yapısı içinde doğrudan müzakere etmelerini kapsar ve normal olarak bunu önerinin kabulü için son aşama olan üçüncü görüşmeler izler.

Uzlaşma Komitesi, Konsey'in ortak tutumunu AP'nin değişiklik önerileri ışığında mütalaa etmek üzere, Konsey ve AP'den iki delegasyondan oluşur. Konsey delegasyonu Konsey'in 25 üyesinden (bakanlardan) veya temsilcilerinden ve AP delegasyonu aynı sayıda milletvekilinden oluşturulur³³⁶. Uzlaşma Komitesinin AP delegasyonunun nasıl atanacağı, APİT'in 64. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, AP temsilcileri 12 ay için atanan üç daimi temsilci dışında, her yeni uzlaşma komitesi için yeniden olmak üzere politik gruplarca atanırlar. Delegasyonun yapısı AP'deki politik dengeye uygun olur.

Uzlaşma Komitesi Konsey'in ikinci görüşmesinden sonraki altı haftalık süre içinde toplanmak zorundadır (Birlik kurumlarından birinin önerisi üzerine iki hafta daha uzatılabilir).

Toplantı tarihinden itibaren altı hafta içinde, Uzlaşma Komitesi ortak bir metni onaylarsa, AP, kullanılan oyların mutlak çoğunluğuyla ve Konsey, NÇO ile, 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, söz konusu tasarruf kabul edilmemiş sayılır (ATA Md. 251 (5)).

³³⁶ European Parliament: **Co-legislates**, a.g.k., 6.

Eğer, Uzlaşma Komitesi ortak metni onaylamazsa, önerilen tasarruf kabul edilmemiş sayılır (ATA Md. 251 (6)).

Ortak karar prosedürü müteakip sayfadaki (s. 144) şekilde gösterilmiştir³³⁷.

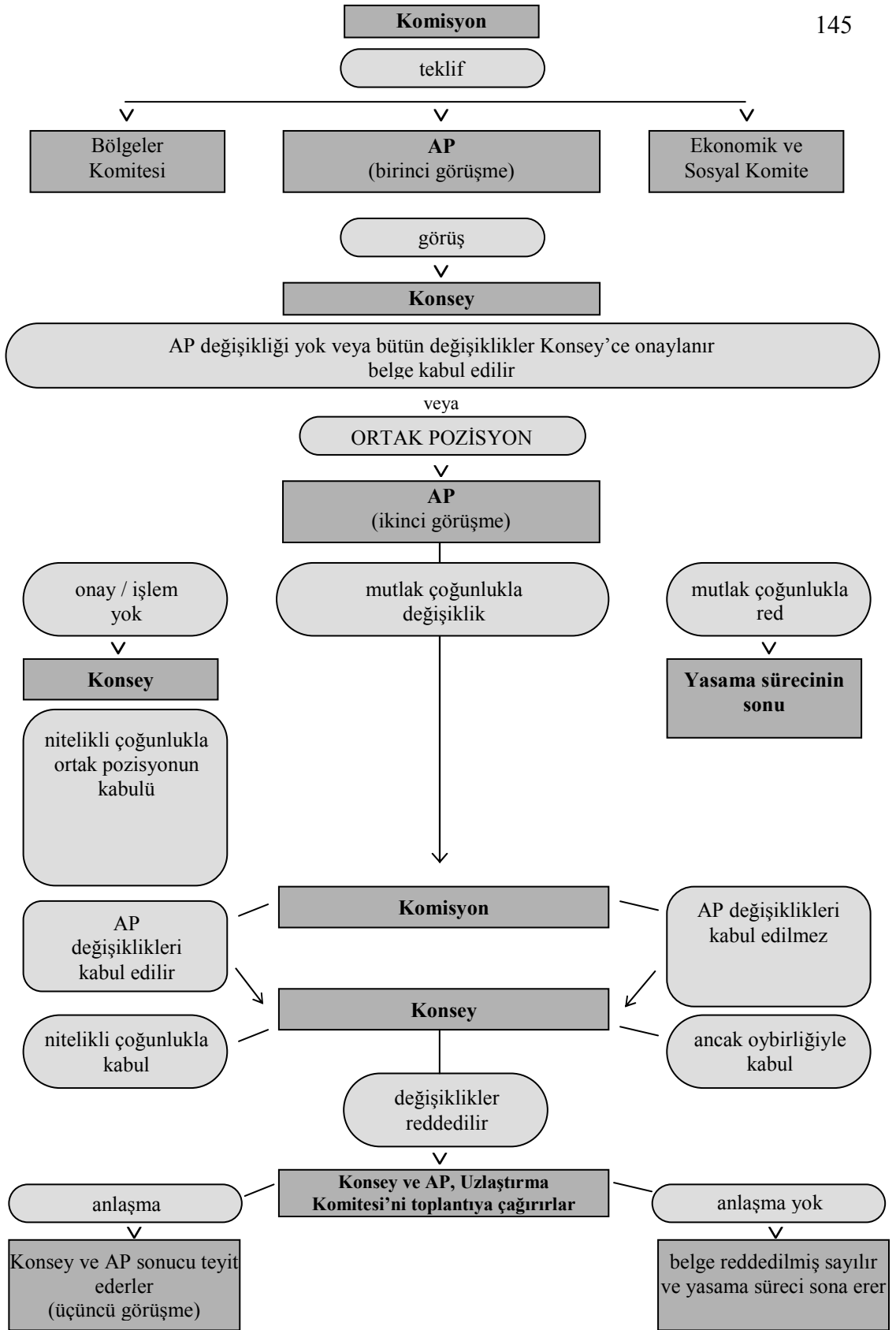
Uzlaşma Komitesinde Komisyon prensip olarak konuyla ilgili Komisyon üyesi tarafından temsil edilir ve AP ve Konsey'in uzlaşma sürecine katkı sağlayıcı inisiyatif alır. Bu tür inisiyatifler, diğerlerine ek olarak, uzlaşma metni taslağına akseden Konsey ve AP tutumlarına, Antlaşmanın verdiği rol gereği Komisyon'un katılımıdır. Uzlaşma Komitesi ortak metni kabulünde gerekli çoğunluk sağlanırken Komisyon'un her hangi bir katkısı yoktur: Konsey delegasyonunun NÇO (Antlaşma'da NÇO'dan istisna tutulan hallerde oybirliği) ve AP delegasyonunun basit çoğunluğu ile karar alınır. Komisyon öneri geliştirme hakkından dolayı uzlaşma kısmında herhangi bir rol oynamaz (ATA Md. 250). Uzlaşma Komitesinin toplanmasından hemen önce, toplantının en iyi şekilde yürütülmesi ve temel uzlaşma konuları üzerine genel bir bakış için, iki ortak başkan ve Komisyon temsilcisi üçlü bir görüşme yaparlar. Bu üçlü ön görüşme, genel kural olarak, delegasyon toplantısı için hazırlık toplantısıdır.

Uzlaşma Komitesi, Komisyon önerisine, Konsey'in ortak tutumuna, AP tarafından önerilen değişikliklere, Komisyon'un bunun üzerine görüşüne (toplantı dosyası) ve AP ve Konsey delegasyonları ortak çalışma dokümanına ulaşabilir. Bu çalışma dokümanları normal olarak iki bölümden oluşur³³⁸:

Bölüm A, hazırlık çalışmaları sırasında üzerinde uzlaşmaya varılan hususları kapsar. Bölüm B, çözümlenemeyen noktaları (her ayrı uzlaşma görüşü ile dört sütunlu özet tabloda) kapsar.

³³⁷ Şekil için, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu: **Temel Değerler**, a.g.k.

³³⁸ V FFII: a.g.k.



Şekil – 3: Ortak karar prosedürü

Uzlaşma Komitesi Konsey'in ve AP'nin öncelikleri üzerine dönüşümlü olarak toplanır. Bu dönüşüme, hem bir dosyadan diğerine hem de içeriğine göre başvurulur, ancak lojistik gerekçelerle (toplantı odası yeterliliği veya tercüme grupları) bu kuralın bir çok istisnası olmaktadır. İdari kural olarak, Konsey toplantılarında olduğu gibi, bu toplantılarda da tüm AB resmi dilleri esas alınır. Uzlaşma Komitesinin ilk toplantısının kurumsal ev sahipliği, uzlaşma metninin ve gönderi yazısının düzenlenmesinden ve muhakeme edilen mevzuatın AP ve Konsey tarafından kesin kabulünden sonra Konsey ve AP Başkanlarının imzaları için ve AB Resmi Gazetesi'nde yayımı için gönderilmesinden sorumludur.

E) BÜTÇE PROSEDÜRÜ

Bütçe prosedürü esas itibariyle ATA'nın 272. maddesinde düzenlenmiştir³³⁹. Bütçe prosedürü şöyledir:

Komisyon'dan gelen taslak (ön bütçe tasarısı) Konsey'de görüşülüp NÇO ile taslak olarak kabul edildikten sonra AP'ye iletilir (ATA Md. 272 (3)) .

AP, üye tam sayısının çoğunluğuyla tasarıyı değiştirmek ve kullanılan oyların salt çoğunluğuyla ATA'dan ya da ATA gereğince alınan kararlardan zorunlu olarak doğan harcamalarla ilgili olarak tasarıda değişiklikler yapılmasını Konsey'e önerme hakkına sahiptir. AP 45 gün içinde tasarıyı onaylarsa veya değiştirmez veya değişiklik önermezse bütçe kesin olarak kabul edilmiş olur. Aksi halde, tasarı yapılan veya önerilen değişikliklerle birlikte Konsey'e iletilir (ATA Md. 272 (4)) .

Bu durumda Konsey, Komisyon'la ve gerektiğinde diğer kurumlarla görüştüktan sonra: a) AP'nin kabul ettiği değişikliklerden herhangi birini NÇO ile

³³⁹ Anayasa Tasarısıyla, bütçe prosedürü, normal yasama prosedürü kapsamına dahil edilmektedir. AP'nin tasarrufları açısından, zorunlu ve zorunlu olmayan harcama ayrımı kaldırılmakta ve AP'nin yetki alanı tüm bütçeyi içerisine alacak şekilde genişletilmektedir (Anayasa Tas. I-56, III-404).

değiştirebilir. b) AP'nin değişiklik önerileri ile ilgili olarak; değişiklik önerisi her hangi bir kurumun giderini arttırıcı nitelikte değilse Konsey (15 gün içinde) NÇO ile reddedebilir, reddetmezse kabul etmiş sayılır; eğer değişiklik önerisi bir kurumun toplam harcama miktarını artıcı etkiye sahipse, diğerinin aksine kabul edilebilmesi için Konsey'in (15 gün içinde) NÇO ile kabul etmesi gerekir, kabul etmezse reddedilmiş sayılır. Konsey, kabul durumlarının gerçekleştiğini AP'ye bildirir. Ancak, Konsey'in değiştirme ve red durumlarında, tasarı Konsey müzakere sonuçlarıyla birlikte AP'ye gönderilir (ATA Md. 272 (5)).

AP, 15 gün içinde karar vermezse bütçe kabul edilmiş sayılır. Ancak, bu sürede üye tam sayısının çoğunluğu ve kullanılan oyların beşte üçü ile, kendi yaptığı değişiklikler üzerinde Konsey tarafından yapılan değişiklikleri tadil edebilir veya bunları reddedebilir ve böylelikle bütçeyi kabul eder. Bu süre içinde AP karar vermezse bütçe kesin olarak kabul edilmiş sayılır (ATA Md. 272 (6)).

Bu maddede öngörülen işlemler tamamlandığında AP Başkanı bütçenin kesin olarak kabul edildiğini açıklar (ATA Md. 272 (7)).

Ancak, AP önemli sebeplerin olması durumunda üye tam sayısının salt çoğunluğu ve kullanılan oyların üçte ikisi ile karar alarak, bütçe tasarısını reddedebilir ve kendisine yeni bir tasarı sunulmasını isteyebilir (ATA Md. 272 (8)).

ATA'dan ya da ATA gereği alınan kararlardan zorunlu olarak doğan giderler dışındaki giderlerin tamamı için, her yıl, cari yılın aynı nitelikteki giderleri dikkate alınarak azamî bir artış oranı saptanır.

Komisyon, Ekonomik Politika Komitesi'ne danıştıktan sonra, Topluluk içindeki gayr-i safî millî hasıla cinsindeki değişime, üye devletlerin bütçelerindeki ortalama değişikliğe ve bir önceki malî yılda hayat pahalılığındaki değişime göre bu azamî artış oranını saptar.

Azamî artış oranı 1 Mayıs'tan önce Topluluğun bütün kurumlarına bildirilir. Bu kurumlar, bu paragrafın yukarıda belirtilen 4. ve 5. bentlerindeki

hükümler saklı kalmak kaydıyla, bütçe işlemleri süresince bu orana uymak zorundadır.

ATA'dan ya da ATA gereğince alınan kararlardan zorunlu olarak doğan giderler dışındaki giderler için Konsey tarafından hazırlanan bütçe tasarısında yer alan gerçek artış oranı, azamî artış oranının yarısından fazla ise AP değişiklik yapma hakkını kullanarak söz konusu giderlerin toplam miktarını, azamî artış oranının yarısını aşmayacak şekilde arttırabilir.

AP, Konsey ya da Komisyon, Toplulukların faaliyetlerinin bu paragrafta öngörülen usule göre belirlenen oranın aşılması gerektiği kanısına varması halinde, NÇO ile karar alan Konsey ile üye tam sayısının çoğunluğu ve kullanılan oyların beşte üçü ile karar alan AP arasında varılacak anlaşma ile yeni bir oran saptanabilir (ATA Md. 272 (9)).

Her kurum, bu madde ile kendilerine verilen yetkileri, özellikle Topluluğun özkaynakları ile gelir ve gider dengesine ilişkin olanlar başta olmak üzere, ATA hükümlerine ve ATA gereğince alınan kararlara uygun olarak kullanır (ATA Md. 272 (10)).

Bütçeden yapılan harcamaların hesap denetimi görevi Sayıştay'ındır³⁴⁰.

³⁴⁰ Sayıştay, Toplulukların bütçesinden ve bütçe dışı kaynaklardan organlarca yapılan tüm harcamaların, Toplulukların tüm gelirlerinin ve bütçe idaresinin hukuka uygunluğunun extern ve otonom bir denetime tabi tutulmasının sağlanması amacıyla, 18 Ekim 1977'de 268/1977 sayılı Konsey kararı ile kurulmuştur (Mehmet GENÇ: **Avrupa Topluluklarının Kurumsal ve Hukuksal Yapısı**, (Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1993), 191).

Sayıştay Topluluğun tüm gelir ve gider hesaplarını teftiş eder. Ayrıca, Topluluk tarafından kurulan kurumların gelir ve gider hesaplarını da, ilgili kurucu belgeleri aksini öngörmediği sürece teftiş eder.

Sayıştay'da her üye devletten bir üye bulunur. Üyeleri, altı yıllık bir dönem için atanırlar. Üyeleri görevlerini yerine getirirken hiçbir hükümet ya da kuruluştan talimat isteyemezler ve kabul edemezler. ATAD yargılarına uygulanan ayrıcalık ve dokunulmazlıklar hakkındaki Protokolün hükümleri Sayıştay üyelerine de uygulanır.

F) KONSEY'İN TEK BAŞINA KARAR ALMASI

ATA, bazı alanlarda, bir Komisyon önerisi üzerine, AP de dahil olmak üzere diğer kurumların katılımı olmadan Konsey'in tek başına karar almasına

1971 mali yılına kadar Roma Antlaşmasında (Eski Md. 200) yer alan oranlara göre üye devletlerin yaptıkları katkılar Topluluğun yegane gelirini oluştururken, 22.04.1970 tarihinde imzalanan Lüksemburg Antlaşması ile bu katkılarının yerini almak üzere öz kaynaklara dayalı bir sistemin oluşturulmasına yönelinmiş, Maastricht Antlaşmasıyla yapılan değişiklikle bütçenin tamamen öz kaynaklardan teşkilini öngörölmüş (ATA Md. 269, Eski Md. 201) ve bu gelirlerin toplanması görevi de üye ölkelere verilmiştir (H. Ömer KÖSE: **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, Sayıştay Araştırma, İnceleme ve Çeviri Dizisi, (Ankara: 2000), 297).

Sayıştay, hesapların denetimini sağlar (ATA Md. 246). Ancak, bir hesap mahkemesi değildir. Bütçenin denetiminde asıl yetkili AP'dir. AP'ye ve Konsey'e, bütçenin uygulanmasının denetimine ilişkin görevlerini yerine getirmelerinde yardımcı olur (ATA Md.248 (4)). AB'de, Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetim dış denetim olup, iç denetim her kurum ve kuruluşun kendi elemanları tarafından gerçekleştirmektedir (Erol AKBULUT: **"Avrupa Topluluğu Bütçesi Üzerinde Yasama Denetimi"**, Sayıştay Dergisi, 6, (Ekim-Aralık 1991), 28).

Sayıştay, Birliğin vatandaşlarına, AB bütçesinin, mümkün olan en etkin biçimde düzenli olarak yönetildiği ve uygulandığı güvencesini verdiği için, Birliğin "mali vicdanı" olarak tanımlanabilir (Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 131).

Sayıştay'ın çalışma usul ve esasları, kendi İçtüzüğü (**Rules Of Procedure Of The Court Of Auditors Of The European Communities**, 20.1.2005 tarih ve EN L 18/1 sayılı AB Resmî Gazetesi, http://www.eca.eu.int/eca/rules/docs/reglement_interieur_en.pdf, 13.02.2006) ve bu İçtüzüğün Uygulanmasına İlişkin Kuralları Belirleyen Karar (Decision No 92-2004 **Laying Down The Rules For Implementing The Rules of Procedure of The Court of Auditors**, http://www.eca.eu.int/eca/rules/docs/modalites_en.pdf , 10.03.2006) ile düzenlenmiştir.

Sayıştay denetimi, belirli alanlarda uzmanlaşmış ve her biri bir üyenin sorumluluğunda olan gelir, tarım, gelişen bölgeler, araştırma gibi denetim grupları tarafından yürütölür ve bu gruplarda yer alan personel, denetimi yürötmek, denetim bulgularını yazılı görüş haline getirmek ve rapor taslağına dönüştörmekle görevlidir (İsmail Hakkı SAYIN: **Avrupa Birliğı Sayıştay**, Sayıştay Yayınları, Cumhuriyetin 75. Yıldönümü Dizisi, (Ankara: Aralık 1998), 4-75).

Sayıştay, her mali yılın kapanmasından sonra bir yıllık rapor hazırlar. Bu rapor diğer Topluluk kurumlarına gönderilir ve söz konusu kurumların Sayıştay'ın gözlemlerine cevapları ile birlikte AB Resmi Gazetesinde yayınlanır. Sayıştay ayrıca, belirli konular üzerine gözlemlerini, özel raporlar şeklinde her zaman sunabilir ve Topluluğun diğer kurumlarından birinin talebi üzerine görüş verebilir.

Sayıştay, kendi denetim faaliyetlerini kendisi planlamakta ve mali yönetimin ekinliğı alanındaki denetim faaliyetlerini genişletme ve derinleştirebilme hakkına sahip bulunmaktadır (European Court of Auditors (ECA): **Auditing The Finances of European Union**, Office for Official Puplications of The European Communities, (Lüksemburg: 1996), 7).

imkan vermektedir³⁴¹. Uygulamada genellikle bu alanlarda da AP'nin görüşü alınmakta ancak ihtiyarî olarak alınan bu görüşlerin hukuki bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır³⁴².

G) KOMİSYON'UN TEK BAŞINA KARAR ALMASI

ATA çok sınırlı alanlarda da olsa bazı maddeleriyle Komisyon'a tek başına yasama işlemi niteliğinde karar alma yetkisi verir.

Örneğin, ATA'nın 39 (3) (d) maddesi hükmü gereğince Komisyon bir üye devlet vatandaşının bir diğer üye devlette işe girmesinden sonra hangi koşullarda ikâmet edebileceğini belirleyen bir tüzük hazırlama yetkisine sahiptir.

ATA'nın 86 (3) maddesi ile, kamu işletmeleri ve kendilerine özel haklar veya tekel hakları verilen işletmelerle ilgili olarak Komisyon'a üye devletlere yönelik direktifler çıkarmak ve kararlar almak yetkisi verilmiştir. Komisyon bu yetkiyle üye ülkeler arasındaki finansal ilişkilerin şeffaflığıyla ilgili bir direktif (80/723/EEC)³⁴³ kabul etmiştir.

III. KONULARA GÖRE KARAR ALMA PROSEDÜRLERİ

AB'de karar almanın bir çok değişik prosedürü olması, farklı kurumların karar alınacak konuya göre farklı rolleri olmasındandır³⁴⁴.

İlke olarak, karar almaya yetkili kurumlar, AP, Konsey ve Komisyon'dur. Ancak, ATAD, AMB, Ekonomik ve Finansal Komite, ESK ve

³⁴¹ Bu kapsamdaki başlıca konular ve kabul oyuna ilişkin hususlar şunlardır: Ortak gümrük tarifelerinin belirlenmesi, NÇO ile (ATA Md. 26); Yerleşme hakkından muafiyet, NÇO ile (ATA Md. 45); Sermayenin serbest dolaşımı, NÇO ile (ATA Md. 57 ve 60); Rekabetin bozulmasına neden olan bir durumun giderilmesi amacıyla mevzuat çıkarma, NÇO ile (ATA Md. 96); Ekonomik ve mali politika, NÇO ile (ATA Md. 99 ve 104); Ortak ticaret politikasının yürütülmesi, NÇO ile (ATA Md. 301).

³⁴² John FAİRHURST ve Christopher VİNCENZİ: a.g.e., 80.

³⁴³ AB Resmî Gazetesi 1980 L. 195/35

³⁴⁴ EUROPA: **The Amsterdam Treaty: a Comprehensive Guide, (The Amsterdam Treaty)**, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a29000.htm> 11.10.2005

Bölgeler Komitesi gibi organlar belli alanlarda karar almada rol oynarlar. Antlaşmalarla gücün kullanımı değişik organlara paylaştırılmıştır³⁴⁵.

IV. ANAYASA TASARISI'YLA ÖNGÖRÜLEN PROSEDÜRLER

A) YASAMA FAALİYETLERİ

AB'de yasama faaliyetleri Tasarının I-33. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

Avrupa yasaları ve Avrupa çerçeve yasaları, Komisyon'un önerileri temel alınarak, olağan yasama usulü kapsamında, AP ve Konsey tarafından ortaklaşa kabul edilir. İki kurum bir tasarı hakkında anlaşmaya varamazsa, bu tasarı benimsenmez³⁴⁶.

III-165 Maddesinde özel olarak belirtilen durumlarda, Avrupa yasaları ve Avrupa çerçeve yasaları, (III-302 Maddesine göre) bir grup üye ülkenin girişimiyle benimsenebilir.

Anayasa tarafından belirtilen özel durumlarda, Avrupa yasaları ve Avrupa çerçeve yasaları, AP tarafından Konsey'in katılımıyla ya da Konsey tarafından AP'nin katılımıyla, özel yasal prosedürlere uygun olarak kabul edilir.

Avrupa yasası, genel uygulaması olan bir yasama tasarrufudur; bütün yönleriyle bağlayıcıdır ve tüm ülkelerde doğrudan uygulanır. Avrupa çerçeve yasası ise, ulaşılabilecek sonuçlar açısından üye ülkeler üzerinde bağlayıcı olan, ancak ulusal makamları söz konusu sonuçlara ulaşma biçimi ve araçlarını seçme konusunda tamamen bağımsız kılan bir yasama faaliyetidir³⁴⁷.

³⁴⁵ ABA ve ATA'da yer alan karar alma prosedürleri, konularına göre ve antlaşmalarda yer aldıkları bölüm ve başlıklar belirtilerek ekte (Ek-4) sunulmuştur. (Bu listenin hazırlanmasında yararlanılan kaynak: EUROPA: **The Amsterdam Treaty**, a.g.k.)

³⁴⁶ "Tasarı'ya göre, Komisyon'un işlemleri genel olarak yasama işlemi dışında kalırlar." (Beril Emrah ODER: a.g.e., 338).

³⁴⁷ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 61.

B) YASAMA DIŞI FAALİYETLER

Yasama faaliyetleri Tasarının I-34. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

Konsey ve Komisyon, I-35. ve I-36. Maddelerde belirtilen durumlarda ve Anayasa tarafından özel olarak belirtilen durumlarda, Avrupa tüzüklerini ve Avrupa kararlarını kabul eder³⁴⁸. Avrupa Konseyi, Anayasa tarafından özel olarak belirtilen durumlarda Avrupa kararlarını kabul eder. AMB, Anayasa tarafından yetki verilen konularda Avrupa tüzüğünü ve Avrupa kararlarını kabul eder.

Konsey ve Komisyon ile Anayasa tarafından yetki verilen konularda AMB, tavsiyeleri kabul edebilir.

Avrupa tüzükleri kendi bütünlüğü içinde bağlayıcı ve üye ülkelerin tümünde doğrudan uygulanır olabilir ya da ulaşılacak sonuçlar açısından, ilgili olduğu üye ülkelerin tümünde, ancak söz konusu sonuca ulaşma biçimiyle ve araçlarının seçiminde uluslararası makamları tamamen bağımsız bırakarak bağlayıcı olabilir.³⁴⁹

C) DEVREDİLEN TÜZÜK

Tasarının I-35. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

Avrupa yasaları ve Avrupa çerçeve yasaları, yasanın ve çerçeve yasanın temel olmayan bazı öğelerinin tamamlanması veya değiştirilmesi için, devredilmiş tüzüğü yasalaştırma yetkisini Komisyon'a verebilir (Anayasa Tas. Md. I-35 (1)).

³⁴⁸ "Yeni sınıflandırmada, 'tüzük' ve 'karar' biçimindeki adlandırma, yalnızca yasama niteliği taşımayan işlemler için kullanılmaktadır. Böylece ATA'nın 249. Maddesindeki tüzükler ve kararların hem yasama, hem de uygulama amaçlı kullanımdan kaynaklanan ayırt etme güçlüğü ortadan kalkmaktadır." (Beril Emrah ODER: a.g.e., " 338).

³⁴⁹ Enver BOZKURT, Mehmet ÖZCAN ve Arif KÖKTAŞ: a.g.e., 61.

Bu yetki vermenin hedefleri, içeriği, kapsamı ve süresi, yasalarda ve çerçeve yasalarında açıkça tanımlanır. Yetki verme işlemi, bir alanın temel öğelerini kapsamaz. Bunlar, yasanın veya çerçeve yasasının tasarrufundadır.

Yetki verme işleminin tabi olduğu uygulamanın koşulları, Avrupa yasaları ve çerçeve yasalarında açıkça belirlenir; bunlar aşağıdaki seçeneklerden oluşabilir (Anayasa Tas. Md. I-35 (1):

- AP veya Bakanlar Konseyi yetki verme işlemini feshedebilir;
- Devredilen tüzük, yalnızca AP veya Bakanlar Konseyi tarafından yasada veya çerçeve yasasında belirtilen süre zarfında herhangi bir itiraz getirilmemesi durumunda yürürlüğe girer.

Önceki paragrafın amaçları açısından, AP, üyelerinin çoğunluğuyla, Konsey ise NÇO ile hareket eder.

D) UYGULAMA TASARRUFLARI

Tasarının I-36. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

Üye Devletler, yasal olarak bağlayıcı Birlik faaliyetlerini uygulamak için gereken tüm ulusal hukuk önlemlerini kabul eder (Anayasa Tas. Md. I-36 (1).

Bu faaliyetler, bağlayıcı Birlik faaliyetlerinin uygulamaya konması için aynı koşulların gerekli olduğu hallerde, Komisyon'a ya da özel durumlarda ve 39. Maddede belirtilen durumlarda, Konsey'e uygulama yetkisi verebilir (Anayasa Tas. Md. I-36 (2).

Avrupa yasaları, üye devletlerin Birliğin faaliyetleri uygulaması üzerindeki denetim mekanizmalarının kurallarını ve genel ilkelerini önceden belirler (Anayasa Tas. Md. I-36 (3).

Birliğin uygulama tasarrufları, Avrupa uygulama tüzüğü veya Avrupa uygulama kararları biçimini alır (Anayasa Tas. Md. I-36 (4)).

E) ODGP'NİN UYGULANMASI İÇİN ÖZEL HÜKÜMLER

Tasarının I-39. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

Avrupa Birliği, Üye Devletler arasında müşterek siyasi dayanışmaya, genel çıkar konusu olan hususların belirlenmesine ve üye devletlerin faaliyetlerinin daima artan bir biçimde aynı noktaya doğru yönelmesini sağlamaya dayanan bir ODGP güder (Anayasa Tas. Md. I-39 (1)).

Avrupa Konseyi, Birliğin stratejik çıkarlarını saptar ve Birliğin ortak dış politikası ile güvenlik politikası hedeflerini belirler. Konsey, Avrupa Konseyi tarafından oluşturulmuş ana hatlar çerçevesinde ve III. Bölümde yer alan düzenlemelere uygun olarak, bu politikayı tasarlar (Anayasa Tas. Md. I-39 (2)).

Avrupa Konseyi ve Konsey, gerekli Avrupa kararlarını kabul ederler (Anayasa Tas. Md. I-39 (3)).

Bu ODGP, Birlik Dışişleri Bakanı ile üye devletler tarafından, ulusal kaynaklar ve Birlik kaynakları kullanılarak uygulanır (Anayasa Tas. Md. I-39 (4)).

Üye Devletler, ortak bir yaklaşım belirlemek amacıyla, genel çıkarları ilgilendiren dış politika ve güvenlik politikası meseleleriyle ilgili olarak, Avrupa Konseyi ve Konsey içinde birbirleri ile görüş alışverişinde bulunurlar. Uluslararası sahnede, Birliğin çıkarlarını etkileyebilecek olan herhangi bir hareketi veya sorumluluğu üstlenmeden önce, her üye ülke, Avrupa Konseyi veya Konsey içinde bulunan diğer ülkelerle görüş alışverişinde bulunur. Üye devletler, faaliyetlerinin aynı noktaya doğru yönelmesi yoluyla, Birliğin uluslararası çıkarlarını ve değerlerini uluslararası sahnede ileri sürebilmesini sağlarlar. Üye devletler, müşterek dayanışma sergilerler (Anayasa Tas. Md. I-39 (5)).

AP'ye, ODGP'nin başlıca özellikleri ve temel tercihleri hakkında düzenli olarak danışılır ve AP gelişmelerden haberdar edilir (Anayasa Tas. Md. I-39 (6)).

Tasarının III. Bölümünde bahsedilen durumlar haricinde, ODGP ile ilgili Avrupa kararları, Avrupa Konseyi ve Konsey tarafından oybirliğiyle kabul edilir. Avrupa Konseyi ve Konsey, bir üye devletin, Birlik Dışışleri Bakanının ya da Komisyon desteğiyle Bakanın önerisi üzerine tasarrufta bulunur. Avrupa yasaları ile çerçeve yasaları bunun dışında tutulur (Anayasa Tas. Md. I-39 (7)).

Tasarının III. Bölümünde belirtilen durumlar haricinde, Avrupa Konseyi, oybirliğiyle Konsey'in nitelikli çoğunlukla hareket etmesi gerektiğine dair karar alabilir (Anayasa Tas. Md. I-39 (8)).

F) NORMAL YASAMA PROSEDÜRÜ

Normal yasama prosedürü, Tasarının III-302. Maddesinde düzenlenmiştir.

Anayasa Tasarısı ile, ortak karar alma prosedürünün uygulanacağı alanlar genişletilmekte (fikri mülkiyet, enerji, sosyal güvenlik gibi alanlar dahil edilmekte), bu prosedürün adı “normal yasama prosedürü” olarak değiştirilip, genel yasama prosedürü haline getirilmektedir.

Normal yasama prosedürü dışındaki diğer karar alma prosedürlerinin tümü “özel yasama prosedürleri” olarak tasnif edilmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere, özel yasama prosedürlerine tabi alanlar, Avrupa Konseyi'nin AP'nin onayını aldıktan sonra oybirliği ile alacağı kararlarla, hükümetlerarası konferansın toplanmasına gerek kalmaksızın, normal yasama prosedürüne tabi hale getirilebilmektedir.

Tasarıya göre, Avrupa yasalarının veya çerçeve yasaların normal yasama prosedürünün kapsamında benimsendiği hallerde, aşağıdaki hükümler uygulanır (Anayasa Tas. Md. III-302 (1)).

Prosedür, Komisyon'un, AP'ye ve Konsey'e verdiği bir teklifle başlar (Anayasa Tas. Md. III-302 (2)).

- **Birinci görüşmeler:**

AP, birinci görüşme sırasında tutumunu kabul eder ve bunu Konsey'e bildirir (Anayasa Tas. Md. III-302 (3)).

Konsey, AP'nin tutumunu onaylarsa, önerilen tasarruf kabul edilir (Anayasa Tas. Md. III-302 (4)).

Konsey, AP'nin tutumunu onaylamazsa, birinci görüşme sırasında kendi tutumunu kabul eder ve AP'ye bildirir (Anayasa Tas. Md. III-302 (5)).

Konsey, birinci görüşme sırasındaki tutumunu benimsemesine neden olan gerekçeler konusunda AP'yi tam olarak bilgilendirir. Komisyon, tutumu hakkında AP'yi tam olarak bilgilendirir (Anayasa Tas. Md. III-302 (6)).

- **İkinci görüşmeler:**

Söz konusu bildirimi izleyen üç ay içinde AP (Anayasa Tas. Md. III-302 (7));

a) Konsey'in birinci görüşmedeki tutumunu onaylarsa veya karar almazsa, önerilen tasarruf kabul edilmiş sayılır;

b) Konsey'in birinci görüşmedeki tutumunu, kendisini oluşturan üyelerin çoğunluğuyla reddederse, önerilen tasarruf kabul edilmemiş sayılır;

c) Kendisini oluşturan üyelerin çoğunluğuyla Konsey'in birinci görüşmedeki tutumunda değişiklik yapılmasını önerirse, buna göre değiştirilen metin, söz konusu değişikliklerle ilgili görüşlerini bildirmeleri için Konsey'e ve Komisyon'a iletilir.

AP'nin değişikliklerini almasından sonraki üç ay içinde, NÇO ile hareket eden Konsey (Anayasa Tas. Md. III-302 (8));

a) Bu değişikliklerin tamamını onaylarsa, söz konusu tasarruf kabul edilmiş sayılır;

b) Değişikliklerin tamamını onaylamazsa, Konsey Başkanı, AP Başkanı ile anlaşarak, altı hafta içinde Uzlaştırma Komitesini toplantıya çağırır.

Konsey, Komisyon'un olumsuz görüş bildirdiği değişiklikler hakkında oybirliğiyle hareket eder (Anayasa Tas. Md. III-302 (9)).

Uzlaştırma:

Konsey üyeleri veya onların temsilcileri ile aynı sayıda AP'yi temsil eden üyeden oluşan Uzlaştırma Komitesi, Konsey üyelerinin veya onların temsilcilerinin NÇO ile ve AP'yi temsil eden üyelerin çoğunluğuyla, toplantıya çağırılmasından sonraki altı hafta içinde, AP'nin ve Komisyon'un ikinci görüşmedeki tutumlarına dayanarak, ortak bir metin üzerinde anlaşmaya varma yetkisine sahiptir (Anayasa Tas. Md. III-302 (10)).

Komisyon, Uzlaştırma Komitesi'nin çalışmalarında yer alır ve AP ile Konsey'in tutumlarının uzlaştırılması amacıyla tüm gerekli girişimlerde bulunur (Anayasa Tas. Md. III-302 (11)).

Uzlaştırma Komitesi, toplantıya çağırılmasından sonraki altı hafta içinde ortak metni onaylamazsa, teklif edilen tasarruf kabul edilmemiş sayılır (Anayasa Tas. Md. III-302 (12)).

• Üçüncü görüşmeler:

Bu süre zarfında, Uzlaştırma Komitesi ortak bir metni onaylarsa, verilen oyların çoğunluğuyla hareket eden AP ile NÇO hareket eden Konsey'in her ikisi de, ortak metin uyarınca söz konusu tasarrufu kabul etme konusunda bu tarihten sonra altı haftalık bir süreye sahiptir. İki kurum da önerilen tasarrufu kabul etmezse, öneri kabul edilmemiş addedilir (Anayasa Tas. Md. III-302 (13)).

Bu Maddede belirtilen üç aylık süre ile altı haftalık süre, AP veya Konsey'in inisiyatifiyle sırasıyla en çok bir ay ve iki hafta uzatılır (Anayasa Tas. Md. III-302 (14)).

- **Özel hükümler:**

Anayasa’da özel olarak belirtilen hallerde, bir grup üye ülkenin inisiyatifi, AMB’nin tavsiyesi veya Adalet Divanı ya da AYB’nin talebi üzerine bir yasanın veya çerçeve yasının normal yasama prosedürüne tabi olması durumunda, 2. paragraf, 6. paragrafın 2. cümlesi ve 9. paragraflar uygulanmaz.

AP ve Konsey, teklif edilen tasarrufu ve ilk okuma ile ikinci okumadaki tutumlarını Komisyon’a bildirir.

AP veya Konsey, prosedür boyunca Komisyon’un görüşünü isteyebilir. Komisyon ayrıca, kendi inisiyatifiyle bir görüş bildirebilir. Gerekli görürse, 11. paragrafta belirtilen şartlar altında Uzlaştırma Komitesinde yer alabilir.

Tasarının III. Bölümünde Konsey’in belli bir alanda oybirliğiyle hareket etmesi öngörülüyorsa, Avrupa Konseyi, kendi inisiyatifi ve oybirliğiyle Konsey’e bu alanda NÇO ile hareket etme yetkisini veren bir Avrupa kararı alabilir. Avrupa Konseyi tarafından bu paragrafa göre alınan her türlü inisiyatif, bir kararın kabul edilmesinden en az dört ay önce ulusal Parlamentolara iletilir.

SONUÇ

Altı Batı Avrupa ülkesinin 1951 Paris Antlaşmasıyla savaş sanayinin temel maddeleri olan demir ve çeliğin üretim ve kullanım yetkisini kurdukları uluslarüstü bir organa vermeleri ile başlayan Avrupa entegrasyon süreci, geçen süre içinde bazı sıkıntılar ve gecikmeler yaşasa da, başlangıçta öngörülenin çok ilerisinde bir aşamaya ulaşmıştır. Yirmibeş üye devletle –üç aday ülke il birlikte yirmisekiz üye devletle- Avrupa'nın tamamına yakın bir kısmını kapsamış, her alanda ortak politikalar geliştirmiş, ortak değerler benimsemiş ve kurulan uluslarüstü organ adeta bir devlet karargahı niteliği kazanmıştır.

Başlangıçta bir ekonomik topluluğun verimliliği, bürokrasisi ve teknik konularına ilişkin bir kurumsal yapı ve antlaşma metni mevcutken, bugün ortak bir anayasayı kabul süreci yaşanmakta, olgunlaşmakta olan federal devletin yapısı üzerine değerlendirmeler yapılmaktadır.

Gelişim sürecinde, Topluluk hukuku, kurumsal yapısı ve karar alma prosedürleri de değişmiştir. Bu değişimin üç temel eğiliminden, birincisi Birliğin (ve Topluluğun) yetki alanının artması, ikincisi hızlı ve etkin karar alması ve üçüncüsü ise demokratik meşruiyet olmuştur.

Birliğin yetkileri Antlaşmalara dayanmakta, coğrafi genişleme ve derinleşme süreci, Birliğin yetki alanlarını ve bu yetkilerin etkinliğini arttıran gelişime katkı sağlamaktadır. Birliğin münhasır ve üye ülkelerle yarışan yetkilerinin yanına ABA ile yetki ikamesi ilkesinin de temel ilke olarak eklenmesiyle, Birlik kurumlarının takdir yetkisini arttıran bir anayasal güç sağlanmıştır.

Kendine özgü bir hukuk düzeni sağlanan Birlik, yine kendine özgü mevzuat türleri geliştirmiştir. Ancak, Anayasa Tasarısı'yla ulusal mevzuatları çağrıştıran bir tasnif öngörülmektedir. Tasarı'yla, Birlik hukukunun birliği, özerkliği, doğrudan uygulanabilirliği ve doğrudan etkililiği ile üye ülke hukukları karşısında üstünlüğü ilkeleri geliştirilerek korunmaktadır.

Gelişimin dinamizmi içinde en önemli hususlardan biri de, Birliğin hızlı ve etkin karar alabilmesidir. Başlangıçta, uluslararası antlaşmalarda teamül olduğu üzere oybirliği ile karar alınması benimsenmiştir. Ancak, oybirliğiyle karar oluşturmak her zaman kolay olmamış; zamanla Konsey'in NÇO ile karar alacağı konuların sayıları arttırılmış, NÇO yaygın hale gelmiş ve Anayasa Tasarısı'yla Birlik kurumlarına oybirliğine tabi bazı konuları NÇO'ya tabi hale getirme imkanı tanınması öngörülmüştür.

Siyasî birliğe giden süreç ve sonrası gelişmeler, demokratik meşruiyeti Birliğin en önemli sorunlarından biri olarak sürekli gündemde tutmuştur. Demokratik meşruiyetten kasıt, karar alma sürecinde Birlik bürokrasisini oluşturan Komisyon ve üye hükümetleri temsil eden Konsey'in yanında Avrupa halkını temsil eden AP'nin de güçlü olarak yer almasıdır. AP, başlangıçta genel olarak istişarî bir işleve sahip ve bazı konularda onay veren bir kurum olarak öngörülmüşken, başta TAS ile getirilen “işbirliği prosedürü” ve ABA ile getirilen “ortak karar prosedürü” olmak üzere, antlaşmalarla yapılan değişikliklerle ulusal parlamentolara benzeme yönünde hızla gelişmektedir. Özellikle, AP'ye Konsey'in karar alma yetkisini paylaşma gücü veren “ortak karar prosedürü”nün Anayasa Tasarısı'yla “normal yasama prosedürü” adıyla Birliğin esas karar alma prosedürü haline getirilmesi ve Anayasa Tasarısı'yla Birlik kurumlarına özel yasama usullerine tabi bazı konuları normal yasama prosedürüne tabi hale getirme imkanı öngörülmesi, Birliğin demokratik boşluğunu doldurma yolunda atılmış önemli adımlardır.

Birliğin dört temel karar alma prosedürü olan, danışma, onay, işbirliği ve ortak karar prosedürünün yanında bütçe ve başka özel karar alma prosedürlerinin de bulunması, zaten hızlı gelişen Birlik yapısının anlaşılmasını daha da zorlaştırmaktadır. Anayasa Tasarısı'yla “normal yasama prosedürü”nün esas karar alma prosedürü olarak öngörülmesi, demokratik meşruiyetin yanında karar alma prosedürlerinin anlaşılmasına katkı sağlayacak teknik bir etkiyi de kapsamaktadır.

AB, daha geniş alanlarda etkili olan, demokratik meşruiyetini güçlendiren, daha kolay işleyen ve daha kolay anlaşılabilen karar alma prosedürlerine doğru bir gelişim içindedir. Mevcut durumunu bu gelişimi zamanında göstermesine borçludur ve geleceği de bu gelişimin nasıl devam edeceğiyle ilgili olacaktır.

KAYNAKÇA

I. Kitaplar

ARAT, Tuğrul. **Avrupa Toplulukları Adalet Divanı**, (Ankara: Ders Notları, 1988).

ARCHER, Clive. **Building Europe**, (London: Europe Publications Ltd., 1981).

ARSAVA, Ayşe Füsün. **Nice Anlaşması Sonrasında Avrupa Birliğinin Geleceği**, (Ankara: 2003).

-----, “**Roma Antlaşmasında Önkara Prosedür ve Bu Prosedür Çerçevesinde Doğan Sorunlar**”, (Ankara: A.Ü. S.B.F. ve Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi, 1989).

BAYKAL, Sanem: **AT Hukukunun Etkili Biçimde Uygulanması ve Bireysel Haklar**, (Ankara: Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi, No:4, 2002)

BERMANN, George A.; GOEBEL, Roger J.; DAVEY, William J. ve FOX, Elenor M. **Cases and Materials on European Union Law**, (USA: American Casebook Series, West Group, 2002).

BOLAYIR, Cenk. **Amsterdam Antlaşması: Bütünleştirilmiş Haliyle AB Kurucu Antlaşmaları**, (İstanbul: IKV, 2000).

BOZKURT, Enver; ÖZCAN, Mehmet ve KÖKTAŞ, Arif. **Avrupa Birliği Hukuku** (Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2004).

BOZKURT, Ömer. **Avrupa Parlamentosu: Yetkiler ve Usuller**, (Ankara: 1988).

CANATAN, Bilal. **Yerellik ilkesi**, (Ankara: Galeri Kültür Yayınevi, 2001).

CANPOLAT, S. İbrahim. **Uluslararası Sistem AB**, (İstanbul: ALFA, 1998).

CHALMERS, Damian. **European Union Law and EU Government**, (Ashgate Dartmouth, England: 1998).

COFFEY, Peter. **Europe-Toward 2001**, (London: Kluwer Academy Publishers, 1996).

ÇAPANOĞLU, Sema Gençay ve UYANUSTA, Esra. **Avrupa Birliği Antlaşması Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşmalar ve İlgili Bazı Kararları Değiştiren Nice Antlaşması**, (İstanbul: IKV, 2003)).

DEARS, Elspeth ve HARDGREAVES, Sylvia. **European Union Law**, (Oxford: Oxford University Press, 2004).

DEMİR, Nesrin. **Avrupa Birliği Parlamentosu**, (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005).

DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. **Constitutional Law Of The European Union**, (Harlow: 2002).

DUFF, Andrew. **Maastricht And Beyond: Building The European Union**, (London: 1994).

DURA, Cihan ve ATİK, Hayriye. **Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye**, (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, Mayıs 2003).

EDWARDS, Geoffrey ve SPENC, David. **The European Commision**, (London: Longman Group Limited, 1994).

ESTELLA, Antonio. **The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique**, (Oxford University Pres, 2002).

European Commision. **Serving the people of Europe, How the European Commision works**, (Brussel: 2002).

European Court of Auditors (ECA). **Auditing The Finances of European Union**, Office for Official Publications of The European Communities, (Lüksemburg: 1996).

European Parliament Directorate-General for Research: **Fact Sheets On The European Union**, (İtalya: 1998).

FAIRHURST, John ve VINCENZI, Christopher. **Law of the European Community**, The Foundations Studies in Law Series, (Essex: Pearson Education Limited, 2003).

FONTAİNE, Pascal. **12. Derste Avrupa**, (Ankara: Avrupa Dokümantasyon Serisi, 2005)

GENÇ, Mehmet. **Avrupa Topluluklarının Kurumsal ve Hukuksal Yapısı**, (Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1993).

GONZALEZ, José Palacio. **The Principle of Subsidiarity**, European Law Review, Vol. 20 No 4, (Leicester: Sweet & Maxwell, August 1985).

GOODMAN, S.F.: **The European Union**, (Houndsmills: 1996).

GOWLOND, David; O'NEILL, Basil ve DUMPHY, Richard. **The European Mosaic**, (England: Longman, Pearson Edition, 2000).

GÜNUĞUR, Haluk. **Avrupa Topluluğu Hukuku**, (Ankara: Tahrir Basımevi, Eğitim Yayınları, Bilim Dizisi, 1993).

HARTLEY, Trevor C. **European Union Law In Global Context**, (United Kingdom: Cambridge University Press, 2004).

-----, **The Foundations of European Community Law**, (United Kingdom: Oxford University Press, 2003).

KABAALIOĞLU, Haluk. **AB ve Kıbrıs Sorunu**, (İstanbul:1997).

KALEAĞASI, Bahadır. **Tek Pazardan Ekonomik ve Parasal Birliğe...**, (İstanbul: İKV Yayınları, 1995).

KARLUK, Rıdvan. **Avrupa Birliği ve Türkiye**, (İstanbul: İMKB Yayınları, 1996).

KENT, Penelope. **Law of the European Union**, (Harlow: Pearson Longman, 2001).

KÖSE, H. Ömer. **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Sayıştay Araştırma, İnceleme ve Çeviri Dizisi, (Ankara: 2000).

LINDBERG, Leon N. **The Political Dynamics of European Economic Integration Standart**, (University Press, 1963).

LOKRANTZ-BERNİTZ, Dag. **“Egemenliğin Devri”**, **Avrupa Birliği Hukuku**, Avrupa Birliği Hukuku Semineri, Çev. İdil Işıl GÜL ve Lami Bertan TOKUZLU, (İstanbul: İsveç Başkonsolosluğu, 10-12 Ekim 2002).

MATHIJSEN, Pierre S.R.F. **A Guide to European Union Low**, (London: Sweet&Maxwell, 1999).

MOUSSİS, Nicholas. **Access to Europe**, (Rixensort: 1993).

----- . **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi** (Orijinal adı: Guide to European Policies), Çev.Ahmet FETHİ, (İstanbul: Mega Pres, 2004).

NOÉL, Emile. **AT’nin Organları Nasıl Çalışır**, (Ankara: AT Yayınları, 1977).

ODER, Bertil Emrah. **Avrupa Birliği’nde Anayasa ve Anayasacılık**, (İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 2004)

OKMAN, M. Tayfun. **Avrupa Birliği Anayasasının Temelleri**, (Ankara: Atılım Yayınları, 2002).

ORALALP, Fusun. **Yetki İkamesinin Avrupa Bütünleşme Sürecindeki Rolü**, (Ankara: Ankara Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2000)

SAYIN, İsmail Hakkı. **Avrupa Birliği Sayıştayı**, Sayıştay Yayınları, Cumhuriyetin 75. Yıldönümü Dizisi, (Ankara: Aralık 1998).

T.C. Adalet Bakanlığı. **Avrupa Topluluğu Hukuku Alanında Yargıçların Eğitilmesi**, (Ankara: 2002).

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı. **AT ve Türkiye**, (Ankara: HDTM, 1993).

TEKİNALP, Gülören ve TEKİNALP, Ünal. **Avrupa Birliği Hukuku**, (İstanbul: Betaş, 2000).

TEZCAN, Ercüment. **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, (İstanbul: 1.B, beta Yayınları, Ekim 2001).

SÖDERMAN, Jacob. **The European Ombudsman The European Code Of Good Administrative Behaviour**, Office For Official Publications Of The European Communities, L-2985, (Lüksemburg: 2001).

TOTH, Akos G. **The Individual and the European Law Quarterly**, Cilt:24, (1975).

ÜLGER, İrfan Kaya. **Avrupa Birliği El Kitabı**, (Ankara: Seçkin Yayınları, 2003).

----- **Avrupa Birliği'nde Siyasal Bütünleşme (Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikasının Oluşumu)**, (İstanbul: Gündoğan Yayınları, 2002).

----- **Avrupa Birliği'nin ABC'si**, (Ankara: Sinermis, 2003).

WEİLER, Joseph W.W. **The Constitution Of Europe : "Do The New Clothes Have An Emperor?" And Other Essays on European Integration**, (Cambridge: 1999).

II. Makaleler

AKBULUT, Erol. “**Avrupa Topluluğu Bütçesi Üzerinde Yasama Denetimi**”, Sayıştay Dergisi, 6, (Ekim-Aralık 1991).

ARSAVA, Ayşe Füsün. **Avrupa Birliğinin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Süreci**, AB El Kitabı, (Ankara: T.C. Merkez Bankası Yayınları, 1995).

LAPART, Gérard. **Parliamentary Scrunity Legislation: An Evolving Idea**, (Ed.) LAURSEN, Finn ve PAPPAS, Spyros A. **The Changing Role of Parliaments in the European Union**, (Maastricht: Eyropean Institute of Public Administration, 1995).

MAHER, Imelda. **Legislative Review by the EC Commision: Revision without Radicalism**, Jo SHAW ve Gillian MORE (Ed.), **New Legal Dynamics of European Union**, (Oxford: Clarendon Press, 1995).

NERGELİUS, Joakim. “**Bölgeler Komitesi ve AB’nin Bölgesel Politikası**”, Avrupa Birliği Hukuku, Avrupa Birliği Hukuku Semineri, Çev. İdil Işıl GÜL ve Lami Bertan TOKUZLU, (İstanbul: İsveç Başkonsolosluğu, 10-12 Ekim 2002).

SCHEUING, Dieter H. “**Hukuk Topluluğu olarak Avrupa Topluluk Hukukunun Özellikleri ve Avrupa Topluluğunun Kurumsal Yapısı**”, Avrupa Topluluğu Hukukunun Durumu ve Perspektifleri Sempozyumu, Çev. Hasan İŞGÜZAR, Der. Bilge ÖZTAN ve Fırat ÖZTAN, (Ankara: Ankara Üniversitesi ATAUM Araştırma Dergisi, 17-21 Ekim 1999).

VERBEEK, B. Keesbergen van. **The Politics of Subsidiarity in the European Union**, Journal of Common Market studies, Vol.32, No.2, (June 1994)

ZARARSIZ, M. Emin. “**Avrupa Topluluğunun Münhasır Yetkisinin Kapsamı ve Sonuçları**” Planlama Dergisi, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı, Özel Sayı, (Ankara: DPT, 2002).

III. Elektronik Kaynaklar

AB Resmî Gazetesi (The Official Journal). <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>. 04.06.2006

Adalet Bakanlığı resmi internet sitesi. <http://www.abgm.adalet.gov.tr>, 25.09.2005.

Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu. **Avrupa Birliği Nedir?** <http://www.deltur.ec.europa.eu/default.asp...>, 04.05.2006.

----- . Avrupa Birliğinin Temel Değerleri, <http://www.deltur.cec.eu.int/ABCcommunity.rtf>, 12.03.2006.

----- . **Avrupa Parlamentosu**, www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=0&pId=3&fId=6&prnId=2&hnd=1&ord=1&docId=29... , 10.05.2006.

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği: **Avrupa Birliği: AB ve Kurumları**, http://www.deltur.cec.eu.int/ab_KARAR_alma.html, 24.11.2004.

----- . **Bölgeler Komitesi**, <http://www.deltur.cec.eu.int/ab-bolge...> 24.11.2004.

Council of The European Union, General Secretariat. **Council Guide, I-The Presidency Handbook**, Internal document, DG F - Information, Transparency and Public Relations (Brussels: February 2001), http://www.msa.lt/doc/council_guides_vol_1.pdf, 05.10.2005.

EUROPA: **European Economic and Social Committee**, http://www.europa.eu.int/institutions/eesc/index_en.htm, 13.02.2006.

----- . **The Amsterdam Treaty: a Comprehensive Guide** <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a29000.htm> 11.10.2005.

European Commission. **Directorates-General and Services**, http://europa.eu.int/comm/dgs_en.htm, 06.03.2006.

----- **Green papers and white papers**, <http://europa.eu.int/documents/co...>, 10.02.2006.

European Economic and Social Committee. **A bridge between Europe and organised civil society**, http://www.ces.eu.int/how/index_en.asp, 12.02.2006).

----- **A bridge between Europe and organised civil society, The Various Interests Group**, http://www.ces.eu.int/groups/3/index_en.asp, 12.02.2005.

European Parliament. **The President's role**, <http://www.europarl.eu.int/parliament/public/staticDisplay.do?id=45&pageRank=2&language=EN> 06.02.2006.

----- **Committees**, <http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees...> 06.02.2006.

----- **Delegations**, <http://www.europarl.eu.int/activities/expert/delegations...> 06.02.2006.

----- **Parliamentary Committees**, <http://www.europarl.eu.int/parliament/...>, 06.02.2006.

----- **Rules of Procedure of the European Parliament**, <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade...>, 06.02.2006.

----- **The President of European Parliament**, <http://www.europarl.eu.int/president/en/...>, 21.12.2005.

----- **Conciliations and Codecision, A Guide to Parliament co-legislates**, 2004, DV/547830EN.doc, <http://www.europarl.eu.int/code/information....>, 03.02.2006.

European Commission (Documents of individual institutions). **Green papers** http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm, 03.02.2006.

----- **White papers**, http://europa.eu.int/comm/off/white/index_en.htm, 03.02.2006.

FFII: **Voting Rules in The EU's Co-Decision Procedure**, <http://wiki.ffii.org/CodecisionVotingEn>, 02.02.2006.

KOHLER-KOCH, Beate. **“Organized Interests in the EC and the European Parliament”** European Integration Online Papers 1(9), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-009a.htm>, 12.06.2005.

MERİH, Kutlu. **Bir Federatif Süperdevlet Olarak AB**, <http://www.turkab.net/ab/wkmerih01.htm>, 11.03.2006.

MİLLER, Vaughne. **The Extension of Qualified Majority Voting from the Treaty of Rome to European Constitution** (UK Parliament: Research Paper, 10/54, 7.6.2004), <http://www.parliament.uk/commons/lib...> 10.04.2005.

ÖZCAN, Mehmet. **Subsidiarite İlkesinin AB’de Uygulanması**, http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=22#_ftn1, 10.03.2006.

ÖZDEMİR, Şahin. **Avrupa Topluluğunda İkincil Mevzuat ve Karar Alma Usulleri**, DPT Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, (Ankara: DPT, 2001), <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/hukuk/ozdemirs/ikincilm.pdf>, 24.11.2004.

Rules Of Procedure Of The Court Of Auditors Of The European Communities, 20.1.2005 tarih ve EN L 18/1 sayılı AB Resmî Gazetesi, http://www.eca.eu.int/eca/rules/docs/reglement_interieur_en.pdf, 13.02.2006.

The Committee of Regions. **An İntrodoction**, http://www.cor.eu.int/en/pres/pres_rol.html, 15.02.2006.

The Council of the European Union. **Council Configurations**, http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=427&lang=en&mode=g, 10.10.2005.

----- EU Council, http://ue.eu.int/cms3_fo..., 06.02.2006.

The Rules For Implementing The Rules of Procedure of The Court of Auditors, Decision No 92-2004, http://www.eca.eu.int/eca/rules/docs/modalites_en.pdf , 10.03.2006).

The United Kingdom Parliament. **Select Committee on European Scrutiny Seventeenth Report** <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa...>, 03.10.2005.

Treaty establishing a Constitution for Europe, 16 Aralık 2004 tarih ve C 310 sayılı AB Resmî Gazetesi, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>, 25.11.2004.

Treaty establishing the European Community (consolidated text), 24 Aralık 2002 tarih ve C 325 sayılı AB Resmî Gazetesi, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>, 24.10.2004.

Treaty of Nice, 10 Mart 2001 tarih ve C 80 sayılı AB Resmî Gazetesi, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>, 24.10.2004.

Treaty on European Union (consolidated text), 24 Aralık 2002 tarih ve C 325 sayılı AB Resmî Gazetesi, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>, 24.10.2004.

United Kingdom Permanent Representation To The European Union: **Council Working Practices and Jargon**, <http://www.ukrep.be/Jargon.html>. 13.04.2006.

EKLER

EK - 1: Oybirliğine Tabi Konular

15 Mayıs 2000 Hükümetlerarası Konferansı, Avrupa İnceleme Komitesi'nin 17. Raporu ekinde oybirliği ile ilgili konular ve Antlaşma hükümleri listelenmiş olup, bu konular ile ilgili madde ve fıkralar şunlardır (Bu listede Nice Antlaşması'yla meydana gelen değişiklikler güncellenmiştir)³⁵⁰:

- Müeyyide hükümleri (ABA Md.7 (1));
- Bir üye ülkenin oy kullanma hakkının askıya alınması (ATA Md. 309);
- Acil durumlarda NÇO (ABA Md. 40);
- Güçlendirilmiş işbirliğinden doğan harcamalara ilişkin kuralların değiştirilmesi (ABA Md. 44 (2));
- Ayrımcılığa karşı antlaşmalar (ATA Md. 13);
- 'Ortak savunma' ve AB/BAB entegrasyonu üzerine Avrupa Konsey kararları (ABA Md. 17 (1));
- Avrupa vatandaşlarının yerleşme ve serbest dolaşım haklarının kullanılmasının kolaylaştırılması (ATA Md. 18 (2));
- Uyuşuğun olmayan ülkede AP ve mahalli idare seçimlerinde seçme ve seçilme hakkının düzenlenmesi (ATA Md. 19);

³⁵⁰ The United Kingdom Parliament: **Select Committee on European Scrutiny Seventeenth Report** <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199900/cmselect/cmeuleg/23-xvii/2302.htm>, 03.10.2005.

- AB vatandaşlarının haklarının düzenlenmesi ve yeni haklar verilmesi (ATA Md. 22);
- Dış politika ve savunma kararları (ABA Başlık V) (ABA Md. 23 (1));
- ODGP alanında faaliyet harcamaları (ABA Md. 28 (3));
- Uluslararası antlaşmaların sonuçlandırılması (ABA Md. 24);
- Üçüncü ülkelerle ceza konularında polis ve adli işbirliği sağlanması antlaşmaları (ABA Md. 38);
- CPAİ (ABA Başlık VI) (ABA Md. 34 (2));
- Başlık VI alanında faaliyet harcamaları (ABA Md. 41 (3));
- CPAİ konularının (ABA Md. 29) ATA Başlık IV kapsamına alınması (ABA Md. 42);
- Göçmen işçiler için sosyal güvenlik (ATA Md. 42);
- Göçmen işçiler için sosyal güvenlik (ATA Md. 144);
- Mesleki eğitim ve meslek mensuplarının serbest dolaşım ilkeleri (ATA Md. 47 (2));
- Antlaşma değişiklikleri (ABA Md. 48);
- Yeni üye ülkelerin kabulü (ABA Md. 49);
- Sermayenin serbest dolaşımından muafiyet (ATA Md. 57 (2));
- Başlık IV alanındaki faaliyetler (vizeler, sığınma, göç ve kişilerin serbest dolaşımıyla ilgili diğer politikalar) (ATA Md. 67 (1-2));

- Taşımacılık politikasında muafiyetlerin belirlenmesi (ATA Md. 71 (2));
- Üye ülkelerin kendi taşımacılarını diğerlerine karşı koruyan taşımacılık düzenlemelerinin onaylanması (ATA Md. 72);
- Devlet yardımlarına ilişkin düzenlemelere istisnalar (ATA Md. 88 (2));
- Dolaylı vergiler (ATA Md. 93);
- Ortak pazarın işleyişiyle ilgili mevzuat uyumlaştırması (ATA Md. 94);
- Ciddi güçlük halinde ekonomik yardım (ATA Md. 100);
- Aşırı kamu açığı prosedürü hakkında Protokolün değiştirilmesi (ATA Md. 104 (14));
- AMB'nin yükümlülükleri (ATA Md. 105 (6));
- AMB'nin statüsünün (Bir Komisyon önerisi üzerine) değiştirilmesi (ATA Md. 107 (5));
- Döviz kuru sistemiyle ilgili olarak üçüncü ülkelerle antlaşma yapma (ATA Md. 111(1));
- AMB Yönetim Kurulu üyelerinin atanması (ATA Md. 112 (2.b));
- APE üzerine düzenlemeler (ATA Md. 117 (1-7);
- APB'ye ilişkin kurumsal düzenlemeler (ATA Md. 123 (4-5));
- Fikri mülkiyete ve hizmetlere yönelik ticari politikanın geliştirilmesi (ATA Md. 133 (5));

- Sosyal politikayla ilgili bazı konular (ATA Md. 137 (3) ve 139 (2)'de listelenmiş olan) (ATA Md. 137 (3));
- Kültür politikası (ATA Md. 151 (5));
- Endüstri politikası (ATA Md. 157 (3));
- Yapısal fonların amaçları ve yönetimine ilişkin kurallar (ATA Md. 159);
- Yapısal fonların yönetim esasları ve aynı  ayı altında birleştirilmesi, görevleri, amaçları ve organizasyonları (2007'ye kadar veya aynı tarihten itibaren uygulanacak olan çok yıllık mali perspektif ve ayrıca ilgili kurumlararası antlaşmanın kabulüne kadar) (ATA Md. 161);
- Çevreyle ilgili konularda N O ile kabulü uygun görme (ATA Md. 175 (2));
- Topluluk ile denizaşırı ülke ve bölgeler arasındaki işbirliğine ilişkin kurallar ve prosedürler (ATA Md. 186, 187);
- AP için bütün  ye ülkelerde geçerli bir seçim prosedürü ve AP Parlamenterlerin statüleri (ATA Md. 190 (4-5));
- Komisyon'a yetki devrine ilişkin kurallar (Komitoloji) (ATA Md. 202);
- Konsey Başkanlığı sırası (ATA Md. 203);
- Konsey Genel Sekreterinin ve Genel Sekreter Yardımcısının atanması (ATA Md. 207 (2));
- Komisyon  yelerinin sayısının değiştirilmesi (ATA Md. 213 (1));

- Bir Komisyon üyesinin eksilmesi halinde yerine atama yapılmasına gerek olmadığı kararı; Komisyon Başkanının yerine aday gösterme (ATA Md. 215);
- Komisyon başkan ve üyelerinin atanması (ATA Md. 214);
- ATAD savcılarının sayısının arttırılması (ATA Md. 221);
- Genel (ATA Md. 222);
- ATAD hakim ve savcılar ile ATİDM hakimlerinin atanması (ATA Md. 223, 224);
- Adli heyetler kurulması, üyelerinin atanması ve statüsünün kabulü (ATA Md. 225.a);
- Topluluk sınai mülkiyet haklarını düzenleyen hükümlerin uygulanmasına ilişkin anlaşmazlıklar için, ATAD’a yargılama yetkisi verme ve bu yetkinin kapsamını belirleme (ATA Md. 229.a);
- ATAD Statüsünün değiştirilmesi (ATA Md. 245);
- ESK (ATA Md. 258);
- Bölgeler Komitesi (ATA Md. 263);
- Bir Komisyon önerisinin değiştirilmesi (ATA Md. 250 (1));
- Ortak karar prosedürü içinde, Komisyon tarafından olumsuz görüş bildirilen, AP’nin değişik içeren kararının kabulü (ATA Md. 251 (3));
- İşbirliği prosedürünün ikinci görüşmesi (ATA Md. 252.(c,d,e));
- Topluluğun finansmanı - öz kaynaklar (ATA Md. 269);
- Mali tüzükler (ATA Md. 279);

- Topluluk kurumlarının merkezleri (ATA Md. 289);
- Topluluk dil rejimi (ATA Md. 290);
- Askeri malzemelerin ticaretine ilişkin ayrıcalıklar (ATA Md. 296 (2));
- Dahili uygulaması oybirliği gerektiren alanlardaki uluslararası antlaşmaların ve işbirliği anlaşmalarının sonuçlandırılması (ATA Md. 310 ile ilişkili) (ATA Md. 300 (2-5-6));
- OECD ile işbirliği (ATA Md. 304);
- AB'nin Antlaşmalarda belirtilen hedeflerine ulaşmak için girişimde bulunma yetkisi düzenlenmemişse, gerekli düzenlemeyi yapma (ATA Md. 308).

Ek - 2: Nitelikli oğunluk Oyuna Tabi Konular

i. Roma Antlaşması

Toplulukların ilk üç kurucu antlaşması, aşağıdaki konuları için NO öngörmüştür.

Komisyon'dan gelen bir öneri üzerine NO

- Antlaşmanın uygulama alanında uyrukluluktan doğan her türlü farklı muamelenin yasaklanmasına ilişkin kural koyma (ATA Eski Md. 7);
- Her gümrük resminin %20'sini aşmayan değişiklikler veya durdurmalar hakkında karar verme, 6 aylık bir süre için karar verme (ATA Eski Md. 28);
- Tarımsal rekabetin uygulanması (Madde 43 (2) ve (3) ile ilgili) (ATA Eski Md. 42);
- Ortak tarım politikasının yürütülmesi (ATA Eski Md. 43 (2));
- Ortak tarım politikasının örgütlenmesinin tesisi (ATA Eski Md. 43(3));
- Yerleşme özgürlüğü (ATA Eski Md. 54 (2));
- Yerleşme özgürlüğünün bazı aktivitelerinden hariç tutma (ATA Eski Md. 55);
- Yerleşme özgürlüğü ile ilgili olarak, yabancı milletlere mahsus düzenleme öngören bazı ulusal koşulların koordinasyonu (ATA Eski Md. 56 (2));

- Diplomaların, sertifikaların ve diğer ehliyetnamelerin karşılıklı olarak tanınması (ATA Eski Md. 57 (1));
- Bazı müstakil meslek mensubu kişilerin faaliyetlere girişme ve icra etme konusu (ATA Eski Md. 57 (2));
- Hizmetlerin serbest dolaşımı (ATA Eski Md. 63 (2));
- Sermayenin serbest dolaşımı (ATA Eski Md. 69);
- Sermayenin serbest dolaşımında ulusal mevzuattan kaynaklanan bazı güçlüklerin kaldırılması (ATA Eski Md. 70 (2));
- Denizaşırı taşımacılık politikası (ATA Eski Md. 75 (1));
- Taşımacılar arası ayrımcılığın kaldırılması (ATA Eski Md. 79 (3));
- Rekabet kuralları (ATA Eski Md. 87 (1));
- Ortak Pazar ile uyumlu devlet yardımları kapsamına alınabilecek ek kategoriler (ATA Eski Md. 92 (3)(d));
- Devlet yardımı kuralları (ATA Eski Md. 94);
- Üye devletlere yapılan ihracaat ile ilgili indirim veya vergi iadesi sağlanması ve üye devletlerden yapılacak ithalatlara ilişkin telafi edici vergi konmasını içeren istisna düzenlemeler (ATA Eski Md. 98);
- Ulusal hukuklar arasındaki farklılıklardan kaynaklanan rekabet koşullarının bozulması ve dengesizlik oluşması halinde tedbir alıcı direktifler çıkarmak (ATA Eski Md. 101);
- 103 (2). Maddedeki koşullara uygun olarak yürütülecek konjonktür politikalarını belirleyen direktifler çıkarmak (ATA Eski Md. 103);
- İhracat yardımlarının uyumlulaştırılması (ATA Eski Md. 112 (1));

- Ortak ticaret politikası (ATA Eski Md. 113);
- Ekonomik nitelikli uluslararası organizasyonlar içinde ortak tavır (ATA Eski Md. 116);
- Avrupa Sosyal Fonu (ATA Eski Md. 127);
 - *Bir Komisyon önerisi temeli üzerine olmayan NÇO*
- Üye devletlere sermayenin serbest dolaşımı konusunda koruyucu tedbirler almaları konusunda Komisyon tarafından verilen yetkilerin geri alınması (çoğunlukla) (ATA Eski Md. 73 (1));
- Ödemeler dengesinde güçlükler tespiti halinde karşılıklı yardımın kabulü (ATA Eski Md. 108 (2));
- Ödemeler dengesi güçlüğü olan üye ülkeye Komisyon tarafından sağlanan koruma tedbirleri izninin iptali ya da değiştirilmesi (ATA Eski Md. 108 (3));
- Bir üye ülkenin ani bir ödemeler dengesi krizine girmesi nedeniyle alacağı koruyucu tedbirlerin değiştirilmesi, ertelenmesi veya kaldırılması (ATA Eski Md. 109);
- Üçüncü ülkelerle olan ticaret antlaşmalarının onaylanması (ATA Eski Md. 114);
- Belli sosyal fon yardımlarının durdurulması (ATA Eski Md. 126 (a));
- AT personelinin maaşları (Birleşme Antlaşması 6. Maddeyle) (ATA Eski Md. 154);
- Bütçe tasarısının hazırlanması (ön tasarının kabulü) (ATA Eski Md. 203 (3));

- AP tarafından yapılan bütçe değişikliklerinin ve değişiklik önerilerinin karara bağlanması (ATA Eski Md. 203 (5));
- AP ile anlaşarak bütçe en yüksek tavan oranlarını belirlemek (ATA Eski Md. 203 (9));
- Mali yıl başlangıcında henüz kararlaştırılmamışsa, bir önceki bütçede yer alan kaynakların 12’de birine kadar harcama yapılmasının aşılması (ATA Eski Md. 204);
- ATAD üyelerinin istihdam koşulları (ATA Eski Md. 206 (9));
- AP’nin bütçe uygulaması konusunda Komisyon’u ibrası için Konsey’in tavsiye kararı alması (ATA Eski Md. 206(b));

ii. *TAS (Tek Avrupa Senedi)*

1987 TAS, başta tek pazara ilişkin hususlar olmak üzere, NÇO’ya tabi konuları genişletmiş ve NÇO’ya tabi yeni Topluluk faaliyetleri öngörmüştür.

Oybirliğinden NÇO’ya tabi hale getirilen konular

- Ortak gümrük tarifesinde yüzde 20’den fazla oranda değişiklik yapma yetkisi (ATA Eski Md. 28);
- Göçmen işçiler için sosyal güvenlik (ATA Eski Md. 51);
- Yabancı ülkeler için özel anlaşmalar öngören ulusal hukukun koordinasyonu (TAS 6. Madde ile), (ATA Eski Md. 56 (2));
- Bazı müstakil meslek mensubu kişilerin faaliyetlere girişme ve icra etme konusu (TAS 16. Md. 2. paragraf ile değişik) (ATA Eski Md. 57 (2));
- Bir üçüncü ülke uyuşuna dönük hizmet sunumu serbestisinin genişletilmesi (TAS 16. Md. 2. paragraf ile değişik) (ATA Eski Md. 59 (2));

- Üye ülkelerle üçüncü ülkeler arasında sermayenin serbest dolaşımı (TAS 16. Md. 4. paragraf) (ATA Eski Md. 70 (1));
- Ortak taşımacılık politikasından doğabilecek olumsuz etkiler; yaşam standardı, istihdam v.b. üzerine.. (ATA Eski Md. 75(3));
- Taşımacılar arasında doğabilecek ayrımcılığa karşı tedbirler (ATA Eski Md. 76);
- Deniz ve hava taşımacılığı (TAS 16. Md. 5. paragrafla değişik) (ATA Eski Md. 84 (2));
- Devlet yardımlarından muafiyet (ATA Eski Md. 93 (2));
- Dolaylı vergilerin uyumlaştırılması (ATA Eski Md. 99);
- Ortak pazarın işlemlerini sağlayacak mevzuat uyumlaştırmaları-yakınlaştırmaları (TAS 18 ve 19. Maddelerle eklenmiş) (ATA Eski Md. 100A);
- İç pazarın işleyişine etki edecek ulusal düzenlemelerin envanterinin çıkarılması (ATA Eski Md. 100B);
- Geçici politika önlemleri (ATA Eski Md.103 (2));
- Ortak sosyal politika önlemlerinin yürütülmesinde Komisyon'a yetki verilmesi (ATA Eski Md. 121);
- Avrupa Sosyal Fonu için yeni görevler (ATA Eski Md. 126 (b));
- AP'ye doğrudan seçime ilişkin hususlar (ATA Eski Md. 138 (3));
- Komisyon önerilerinin değiştirilmesi (TAS ile yapılan değişiklikle AP ile ortak karar prosedürüne dahil edildi) (ATA Eski Md. 149);
- Komisyon'un sayısal büyüklüğü (Birleşme Antlaşması Md. 19 ile) (ATA Eski Md. 157);

- Komisyon üyelerinin değiştirilmesi (Birleşme Antlaşması ile dahil edildi) (ATA Eski Md. 159);

- ATAD'daki yargıçların sayısının arttırılması (ATA Eski Md. 165);

- ATAD'daki savcılarının sayısının arttırılması (ATA Eski Md. 166);

- ESK üyelerinin atanması (ATA Eski Md. 194);

- ESK prosedür kurallarının (içtüzüğünün) onaylanması (ATA Eski Md. 196);

- Öz kaynaklar (ATA Eski Md. 201);

- Sayıştay üyelerinin atanması (ATA Eski Md. 206 (4));

- Mali düzenlemelerin uyumu vb. (ATA Eski Md. 209);

- Topluluk kurumlarının dilleri (ATA Eski Md. 217);

- Savaş materyallerinin listesinin değiştirilmesi vb. (ATA Eski Md. 223 (3));

- OECD (AEİT) ile ortak karar alma (ATA Eski Md. 231);

- Antlaşmanın amaçlarından gerçekleşemeyen olursa harekete geçme (TAS 8. Md. 1. paragraf) (ATA Eski Md. 235);

- Yeni üyelik başvuruları (ATA Eski Md. 237);

- Ortaklık antlaşmalarının sonuçlandırılması (TAS 9. Md. 2. paragraf) (ATA Eski Md. 238);

TAS ile getirilen ve NÇO'ya tabi kılınan konular:

- İç pazarın dengeli gelişimi için yönlendirici ilkeler (TAS 14) (ATA Eski Md. 8B);

- Çalışanların asgari sağlık ve güvenlik ihtiyaçlarının uyumu (TAS 21. Md.) (ATA Eski Md. 118A);
- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'na ilişkin uygulama kararları (TAS 23. madde) (ATA Eski Md. 130E);
- Araştırma ve teknolojik kalkınma çalışma programının uygulanmasının belirlenmesinde uyum (TAS 24. madde) (ATA Eski Md. 130Q(2));
- Konsey tarafından oybirliğiyle kararlaştırılan çerçevede çevreyle ilgili konularda NÇO ile karar alma (TAS 25. madde) (ATA Eski Md. 130S).

iii. *Avrupa Birliği Antlaşması*

ABA ile 30 madde oybirliğine tabi iken NÇO'ya tabi hale getirildi veya NÇO'ya tabi yeni konular olarak düzenlendi. NÇO'nun, ABA'nın II. ve III. sütunundaki bazı hükümetlerarası konularda da uygulanması usulü düzenlendi. Her iki sütunda da, öncelikle oybirliğiyle karar verilecek ama Konsey yürütmede ortak eylemleri NÇO ile kararlaştırabilecektir.

Bu konular şunlardır:

- Eğer Konsey oybirliğiyle NÇO'nun uygulanmasını benimserse, ODGP ortak eylemlerinin yürütümüne ilişkin kararlar (ABA Eski Md. J.3 (2));
- Eğer Konsey oybirliğiyle NÇO'nun uygulanmasını benimserse, CPAİ ortak eylemlerinin yürütümüne ilişkin kararlar (ABA Eski Md. K.3 (2)(b));
- Eğer Konsey oybirliğiyle benimserse (acil vize gerekmesi gibi), bazı CPAİ konuları için AT Antlaşmasının 100 (c) Madde hükmüne başvuru (ABA Eski Md. K.9);
- Üçüncü ülkelerle sermaye hareketleri (ABA Eski Md. 73 (c)(2));
- Koruma konuları (ABA Eski Md. 73 (f));

- Uygulama tedbirlerine ödeme ve sermaye hareketleri (ABA Eski Md. 73 (g)(1));
- Yukarıdaki tedbirlerin kaldırılması (ABA Eski Md. 73 (g)(2));
- Taşıma güvenliği (ABA Eski Md. 75);
- Vize gerektiren üçüncü ülke uluslarının listesinin oluşturulması (ABA Eski Md. 100 c(2)&(3));
- Genel ekonomik ilkeler (ABA Eski Md. 103 (2));
- Ekonomik ilkelere uyumla ilgili kamu tavsiyeleri (ABA Eski Md. 103 (4));
- Çok yönlü gözetim için kurallar (ABA Eski Md. 103 (5));
- Doğal afet durumunda fonun serbest bırakılması (ABA Eski Md. 103 (a)(2));
- Mali sorumluluk üstlenme üzerine yasaklara başvurmak için esaslar (ABA Eski Md. 104 (a)(2));
- Kredi kuruluşlarında gözetilen yasakların belirlenmesi (ABA Eski Md. 104 (b)(2));
- Aşırı bütçe açığı prosedürü (ABA Eski Md. 104 (c)(6) ve 14);
- Madeni paraların uyumlulaştırılması (ABA Eski Md. 105 (a)(2));
- Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'nin statüsü (ABA Eski Md. 106 (5)&(6));
- Kambiyo oran antlaşmaları (ABA Eski Md. 109 (1-4));
- EPB'yle ilişkili konular için, uluslararası seviyede Topluluk pozisyonu üzerine karar (ABA Eski Md. 109 (3));

- Ekonomik ve Mali Komite (ABA Eski Md. 109 (c)(3));
- EPE'ye danışma (ABA Eski Md. 109 (f)(6));
- Ödemeler dengesi güçlüklerinde ortak yardımlaşma (ABA Eski Md. 109 (h)(2));
- Koruma tedbirleri (EPB) (ABA Eski Md. 109 (h)(3));
- Koruma tedbirlerinin durdurulması (EPB) (ABA Eski Md. 109 (i)(3));
- EPB'nin III. aşamasına geçiş (ABA Eski Md. 109 (j)(2,3));
- EPB III. aşamasından muafiyetler (ABA Eski Md. 109 (k)(1));
- Eğitim (ABA Eski Md. 126);
- Mesleki eğitim (önceden 128. Maddeyle basit çoğunluk öngörülüyordu.) (ABA Eski Md. 127);
- Kamu sağlığı (ABA Eski Md. 129);
- Tüketicinin korunması (ABA Eski Md. 129 (a));
- Kalkınma işbirliği (ABA Eski Md. 130 (i)(4));
- Ombudsmanın görev performansı için ortam ve düzenlemeler (ABA Eski Md. 138 (e));
- Belli çevresel tedbirler (ABA Eski Md. 130s);
- Kalkınma (ABA Eski Md. 130w);
- ESK üyelerinin ücretleri (ABA Eski Md. 194);

iv. *Amsterdam Antlaşması*

Amsterdam Antlaşması'yla bazıları yeni maddeler olmak üzere 24 madde NÇO'ya tabi hale getirilmiştir. Bu konular şunlardır:

- Eğer temel ilkelerin ihlal edildiğine oybirliğiyle karar verilirse, üye ülke haklarının askıya alınması (oylama hakları dahil) ve sonradan bu tedbirlerin değiştirilmesi veya kaldırılması (ABA Md. 7);

- ODGP'ye uygun ortak eylemler, ortak pozisyonlar veya bir ortak strateji üzerine diğer kararlar ve bir ODGP ortak eyleminin veya ortak pozisyonunun yürütümü (aciliyet halleriyle sınırlıdır; askeri ve savunma konularında ve bu konulardaki kararların yürütümünde NÇO ile karar alınamaz) (ABA Md. 23 (2));

- Bazı CPAİ uygulama tedbir kararları (ABA Md. 34 (2)(c));

- Özgürlük, güvenlik ve yargı alanında kalkınma için yakın işbirliği (acil durumlarda) (ABA Md. 11);

- ATA kapsamında yakın işbirliği (acil durumlarda) (ATA Md. 40);

- Ham madde ithali için telafi edici yardım (ATA Md. 37 (4));

- Yabancı uluslar için özel bir rejim öngören yasa, tüzük ve idari düzenlemelerin koordinasyonu (ATA Md. 46 (2));

- Vizeden muaf olan üçüncü ülke uluslarının listesinin oluşturulması (yalnız AP'ye danışma) ve vizeler için standart bir format oluşturma; vize çıkarmanın prosedürleri ve koşulları ile standart vizenin kuralları (Amsterdam Antlaşmasının yürürlüğe girişinden itibaren beş yıllık süre içinde) (ATA Md. 62);

- Araştırma Çerçeve Programın kabulü (ATA Md. 166 (1));

- Araştırma Çerçeve Programın uyumu veya ilave yapılması (ATA Md. 166 (2));

- Araştırma ve teknoloji için ortak girişimlerin ve diğer kurumların oluşturulması (ATA Md. 172);
- İstihdam ilkeleri (yalnız AP'ye danışma) (ATA Md. 128);
- İstihdamı teşvik edici tedbirler (ATA Md. 129);
- Gümrük işbirliği (ATA Md. 135);
- Sosyal dışlanma (ATA Md. 137 (2));
- Yönetim ve çalışanlar tarafından sonuçlandırılan anlaşmaların onaylanması (ATA Md. 139 (2));
- Kadın ve erkeklere eşit muamele ve fırsat eşitliği (ATA Md. 141 (3));
- Kamu sağlığı (ATA Md. 152 (4));
- Açıklık (dokümanlara erişim) (ATA Md. 255);
- Topluluğun mali çıkarlarına karşı yolsuzlukla mücadele (ATA Md. 280);
- İstatistikler (ATA Md. 285);
- Verilerin korunması üzerine bağımsız bir danışma yapısının oluşturulması (ATA Md. 286);
- Denizaşırı bölgeler (ATA Md. 299 (2)).

v. *Nice Antlaşması*

Nice Antlaşması'yla bazıları yeni maddeler olmak üzere 46 madde NÇO'ya tabi hale getirilmiştir. Bu konular şunlardır:

- Genel ilkelerin herhangi bir üye devlet tarafından ihlal edilmesi yönünde ciddi bir risk olduğuna karar vermek (5'te 4 çoğunlukla) (Nice 1. Md) (ABA Md. 7 (1));
- Acil durumlarda, ortak dış ve güvenlik politikası için özel temsilci atanması (Nice 3. Md.) (ABA Md. 23 (2));
- ODGP ortak pozisyonu ortak eyleminin yürütümünü veya ABA V ve VI. Başlıkları kapsamında olan ve iç karar ve tedbirlerinin kabulü için NÇO ile kabulü gereken konuları düzenleyen uluslararası antlaşmaların sonuçlandırılması (ABA Md. 24);
- ABA V. Başlık altındaki hususlarda, acil durumlarda, güçlendirilmiş işbirliği tesis eden prosedür çerçevesinde (ABA Md. 27 (e)); Bir ODGP güçlendirilmiş işbirliği faaliyeti içine sonradan katılmak isteyen üye ülkelerin talebinin değerlendirilmesi çerçevesinde (ABA Md. 27 (c) ve 44);
- Avrupa Konseyi'nin onayını takip ederek, ABA V. Başlık altında güçlendirilmiş işbirliği tesisi çerçevesinde (ABA Md. 40 (a));
- Avrupa Konseyi'nin onayını takip ederek, ATA kapsamında güçlendirilmiş işbirliği tesisi çerçevesinde (ATA Md. 11);
- Ayrımcılığın önlenmesiyle ilgili teşvik edici tedbirler (ATA Md. 13 (2));
- AB yurttaşlarının dolaşım özgürlüğünün kolaylaştırılması konularında (bazı konular hariç) düzenleme (politik deklarasyondaki uyarılara uygun olarak) (ATA Md. 18);
- Sınırların dışı bölgelerindeki kişilerin kontrolünü sağlamak için usul ve standartların tesisi tedbirleri (ATA Md. 67);

- Konsey'in oybirliğiyle belirlediği ortak kurallara ve temel ilkelere uygun olarak, sığınma başvurularında sorumlu olacak üye ülkenin tespiti için kriterler ve mekanizma (ATA Md. 63 (1)(a));

- Konsey'in oybirliğiyle belirlediği ortak kurallara ve temel ilkelere uygun olarak, üye ülkelere iltica talebinde bulunanların kabulüne ilişkin asgari standartların tespiti (ATA Md. 63 (1)(b));

- Konsey'in oybirliğiyle belirlediği ortak kurallara ve temel ilkelere uygun olarak, üçüncü ülke vatandaşlarının mülteci statüsüne hak kazanmalarına ilişkin asgari standartların tespiti (ATA Md. 63 (1)(c));

- Konsey'in oybirliğiyle belirlediği ortak kurallara ve temel ilkelere uygun olarak, üye devletlerce mülteci statüsü tanınmasına ve bunun geri alınmasına ilişkin asgarî standartlar, sığınmaya ilişkin önlemler (ATA Md. 63 (1)(d));

- Konsey'in oybirliğiyle belirlediği ortak kurallara ve temel ilkelere uygun olarak, üçüncü ülkelerden kendi ülkelerine dönmeyen yerlerinden edilmiş kişilerle başka nedenlerle uluslararası korumaya ihtiyacı olan kişilere geçici koruma sağlanması için gerekli asgarî standartlar (ATA Md. 63 (2)(a));

- Medeni hukuk alanında (Aile hukuku konuları hariç) işbirliğinin basitleştirilmesi ve geliştirilmesi, yargısal ve yargısal olmayan belgelerin sınır ötesi hizmetlere yönelik kullanımı (ATA Md. 65 (a));

- Üye ülkelerde farklı hukuk ve yargılamaların (aile hukuku hariç) uyumunu destekleyen tedbirler (ATA Md. 65 (b));

- Medeni usul kurallarının (aile hukuku hariç) birbiriyle uyumunun geliştirilerek hukuk davalarının iyi işleminin önündeki engellerin kaldırılması (ATA Md. 65 (c));

- IV. Başlık kapsamındaki konularda, yönetim birimleri arasında ve bu birimler ile Komisyon arasında işbirliğini sağlayan tedbirler (ATA Md. 66);
- Belirli ürünlerin arzında güçlükler yaşanması halinde ekonomik duruma uygun tedbirler (ATA Md. 100 (1));
- Herhangi bir üye devletin ciddi bir zorluk içinde veya doğal afet ya da kontrolü dışındaki istisnai durumların yarattığı bir tehdit altında olması halinde, belirli şartlar altında, söz konusu ülkeye mali yardım (ATA Md. 100 (2));
- Parasal birliğin üçüncü aşamasında, üye ülkelerde ECU'ya geçişin hızlandırılması için gerekli bazı tedbirler (ATA Md. 123 (4));
- Hizmet ticareti ve fikrî mülkiyetin ticaretiyle ilgili bazı konuları düzenleyen uluslararası antlaşmaların müzakere ve sonuçlandırılması (ATA Md. 133 (5));
- Sosyal güvenlikle ilgili bazı konularda tedbirler (oybirliğiyle NÇÖ kapsamına alınmasında mutabakat sağlanırsa) (ATA Md. 137 (2));
- Sanayi konularında üye ülkelerin faaliyetlerini destekleme önlemleri (ATA Md. 157 (3));
- Yapısal fonlar dışında sosyal ve ekonomik uyum için spesifik faaliyetler (ATA Md. 159);
- 1 Ocak 2007'den itibaren, belirli koşullarla, yapısal fonların, öncelikli hedefleri, organizasyonu ve başvuru kuralları konularında (ATA Md. 161 (1));
- Bir birleşik fon oluşturulması (ATA Md. 161 (2));
- Üçüncü ülkelerle ekonomik, mali ve teknik işbirliği (ATA Md. 181 (a));

- Parlamenterlerin statüsünün onaylanması (Parlamberterlerin vergileriyle ilişkili kurallar veya durumlar hariç) (ATA Md. 190 (5));
- Avrupa çapındaki siyasi partilerin yönetimine ilişkin düzenlemeler (ATA Md. 191 (2));
- Konsey Genel Sekreterinin ve Genel Sekreter Yardımcısının atanması (ATA Md. 207 (2));
- 210. Madde kapsamındaki maaşların, ödenek emeklilik maaşlarının belirlenmesi (ATA Md. 210);
- Komisyon Başkan ve üyelerinin aday gösterilmesi ve atanması (ATA Md. 214);
- Ölüm, istifa ve zorunlu emeklilik nedeniyle Komisyon’da boşalma halinde doldurulması (ATA Md. 215);
- ATAD usul tüzüğünün onaylanması (ATA Md. 223 (6));
- ATİDM usul tüzüğünün onaylanması (ATA Md. 224 (5));
- Adli heyetler usul tüzüğünün onaylanması (ATA Md.225 (a)(5));
- Sayıştay üyelerinin atanması (ATA Md. 247 (3));
- Sayıştay usul tüzüğünün onaylanması (ATA Md. 248 (4));
- ESK üyelerinin atanması (ATA Md.259 (1));
- Bölgeler Komitesi üyelerinin atanması (ATA Md. 263);
- Muhasebecilerin, mali denetçilerin ve denetim görevlilerinin sorumluluklarına ilişkin kurallar/mali düzenlemeler (01.01.2007’den itibaren) (ATA Md.279 (1)(a-b)).

vi. Anayasa Tasarısı (Avrupa İçin Bir Anayasa Kuran Antlaşma)

Anayasa Tasarısına göre, NÇO temel oylama usulü olarak kabul edilmiştir. Konsey, Tasarıda aksi belirtilen haller dışında, NÇO ile karar alacaktır (Anayasa Tas. Md. I-23(3)).

Anayasa Tasarısının I-25. Maddesinde ise Avrupa Konseyi'nde ve Konsey'de NÇO aşağıdaki gibi tanımlanmıştır;

NÇO, Konsey üyelerinin en az %55'inin oyuyla sağlanır, ancak bununla birlikte üye ülkelerin en az 15'inin oyunu alması ve Birlik nüfusunun %65'ini temsil etmesi de gerekir. NÇO'yu düşürecek blok azınlık ise en az 4 Konsey üyesinin katılımını gerektirir (Anayasa Tas. Md. I-24 (1)).

Buna istisna olarak, Konsey'in Komisyon veya Birlik Dışişleri Bakanı'nın bir önerisini esas alarak hareket etmesini gerektirmediği durumlarda, gerekli NÇO, Birlik nüfusunun en az % 65'ini temsil edecek şekilde Konsey üyelerinin en az % 72'sinden oluşur (Anayasa Tas. Md. I-24 (2)).

Avrupa Konseyi'nde, Konsey Başkanı ve Komisyon Başkanı oy kullanmaz (Anayasa Tas. Md. I-24 (4)).

Tasarının IV-444. Maddesine göre, III. Bölümünün (Birliğin Politikaları ve İşleyişi) Konsey'in oybirliği ile hareket etmesini gerektirdiği alan ya da durumlarda (savunma alanı veya askeri konulara ilişkin kararlar hariç), Avrupa Konseyi, söz konusu alan ya da durum ile ilgili olarak, ulusal parlamentolar bilgilendirilmek kaydıyla, Konsey'e NÇO ile hareket etme yetkisi veren bir Avrupa kararını kabul edebilir.

Ek - 3: Ortak Karar Prosedürüne Tabi Konular

- Milliyet gerekçesiyle ayrımcılığın yasaklanması (ATA Md. 12);
- Yeni ayrımcılık karşıtı konular (ATA Md. 13 (2));
- İkamet: üye ülkelerde serbest dolaşım ve ikametle ilgili haklar (ATA Md.18);
- İşçilerin serbest dolaşımı (ATA Md. 40);
- İşçilerin serbest dolaşımı: topluluk içinde göçmen işçilerin sosyal güvenliği (oybirliğiyle) (ATA Md. 42);
- Yerleşme özgürlüğü (ATA Md. 44);
- Yerleşme özgürlüğü: yabancı ülkeler için özel antlaşmalar (ATA Md. 46);
- Serbest meslek edinmeyi ve bunların icrasını kolaylaştırmak amacıyla, diplomaların, sertifikaların ve diğer resmî belgelerin karşılıklı tanınması için direktifler (ATA Md. 47 (1));
- Meslekî eğitim ve işe girme konuları: ulusal mevzuatların değiştirilmesine yönelik direktifler (oybirliğiyle) (ATA Md. 47 (2));
- Kurumlaşma hakkı: hizmetler (ATA Md. 55);
- Sınırların kontrolü: vize uygulaması; vize standart kuralları (ATA Md. 62 (1), (2)(a)(b)(ii, iv), (3));
- Barınma konuları, mülteci statülerinin verilmesi veya geri alınması için asgari standartlar (ATA Md. 63 (1)(a,b,c,d));
- Mülteciler ve yerinden olan kişilerle ilgili konular: üçüncü ülkelerden yerinden olmuş kişilerin geçici korunması, mülteci ve yerinden olmuş

kişilerin kabulünde üye ülkeler arasında denge sağlanmasının desteklenmesi (ATA Md. 63 (2)(a)(b));

- Yasadışı göç, yasadışı ikamet ve yasadışı ikamet edenlerin ülkelerine iadesi (ATA Md. 63 (3)(b));

- Medeni konularda yargısal işbirliği (aile hukuku hariç) (ATA Md. 65);

- Ortak ulaştırma politikası: uluslararası taşımacılık, tacımacılık yaptığı üye ülkede ikamet etmeyen taşıyıcıların koşulları, taşımacılık güvenliğinin geliştirilmesi (ATA Md. 71(1));

- Deniz ve hava taşımacılığı (ATA Md. 80 (2));

- Tek pazarın yaratılması (ATA Md. 95 (1));

- İstihdam: teşvik edici konular (ATA Md. 129);

- Gümrük işbirliği (ATA Md. 135);

- Sosyal politika: çalışanların sağlığı ve güvenliği, çalışma koşulları, çalışanlara bilgilendirme ve danışmanlık, kadın erkek eşitliği, sosyal dışlanmayla mücadele konuları (ATA Md. 137 (1-2));

- Sosyal politika: fırsat ve ücret eşitliği (ATA Md. 141);

- Sosyal fonlar: kararların yürütülmesi (ATA Md.148);

- Eğitim:teşvik edici konular (ATA md. 149 (4));

- Mesleki eğitimi geliştirmek için tedbirler (ATA Md. 150 (4));

- Kültürel saygı kapsamındaki konuların teşviki (oybirliğiyle) (ATA Md. 151 (5));

- Kamu sağlığı: insana ait organ ve maddelere, kan ve kan türevlerine yüksek kalite ve güvenlik standartlarını belirlemek, veterinerlik ve bitki sağlığı alanlarında kamu sağlığını korumak amacıyla önlemler almak, kamu sağlığını geliştirici teşvik önlemleri almak (ATA Md. 152 (4)),

- Tüketicinin korunması (ATA Md. 153 (4));

- Trans-Avrupa ağları: kurumlaşma ve fonlar (ATA Md. 156);

- Endüstriyel alanda özel destek konuları (ATA Md. 157 (3));

- Yapısal Fonlar dışında ekonomik ve sosyal uyum için özel eylemler (ATA Md. 159 (3));

- Avrupa Bölgesel Fonu (uygulama kararları) (ATA Md. 162);

- Araştırma ve teknik kalkınma için yapısal program (ATA Md. 166);

- Araştırma: programların kabulü (ATA Md. 172 (2));

- Çevre: konular, programların kabulü ve uygulaması (ATA Md. 175 (1)(3));

- Kalkınma işbirliği (ATA Md. 179);

- Avrupa düzeyinde siyasi partilerin yönetimine ilişkin düzenlemeler ve bunların kaynaklarıyla ilgili kurallar (ATA Md. 191);

- Açıklık: genel ilkeler ve belgelere erişimin sınırları (ATA Md. 255);

- Sahtecilikle mücadele konuları (ATA Md. 280);

- İstatistikler (ATA Md. 285);

- Verilerin korunması: bağımsız bir denetim yapısı oluşturulması (ATA Md. 286).

Ayrıca, aşağıdaki konular ortak karar prosedürü kapsamına alınabilir:

- Yasal göç (ATA Md. 63 (3)(a));
- Üçüncü ülkelerin vatandaşları olup da bir üye ülkede yasal ikameti olan kişilerin diğer üye ülkelerde ikamet edebilmesinin koşulları ve hakları (ATA Md. 63 (4));
- Sosyal şartlar (ATA Md. 137 (1)(d,f,g)).

Anayasa Tasarısı ile, ortak karar alma prosedürünün kapsamı, fikri mülkiyet, enerji, sosyal güvenlik gibi alanları da içine alacak şekilde genişletilmekte ve ortak karar prosedürü, “normal yasama prosedürü” olarak genel yasama prosedürü haline getirilmektedir.

Ek - 4: Konulara Göre Karar Alma Prosedürleri

ABA ve ATA'da yer alan karar alma prosedürleri, konularına göre ve Antlaşmalarda yer aldıkları bölüm ve başlıklar belirtilerek aşağıda listede gösterilmiştir³⁵¹.

A) Avrupa Birliği Antlaşması

İnsan hakları ve temel özgürlükler

- AB'nin temel aldığı genel ilkelerin bir üye devlet tarafından ihlal edilmesi yönünde ciddi bir risk bulunduğuna karar vermek (ABA Md. 7 (1)):

Üye devletlerin üçte birinin, AP'nin veya Komisyon'un önerisi - AP'nin onayı –Konsey'in beşte dört çoğunluğuyla kararı (söz konusu üye ülkenin oyu sayılmadan).

- AB'nin temel aldığı genel ilkelerin bir üye devlet tarafından ciddi ve sürekli biçimde ihlal edildiğine karar vermek (ABA Md. 7 (2)):

Üye devletlerin üçte birinin veya Komisyon'un önerisi – AP'nin onayı - Avrupa Konseyi'nin oybirliğiyle kararı (söz konusu üye ülkenin oyu sayılmadan).

- 7 (2). Madde hükmünce bir karar alınması halinde söz konusu üye devletin Konsey'deki oy hakkı dahil olmak üzere antlaşmalardan doğan bazı haklarının askıya alınması (ABA Md. 7 (3)):

Konsey'in NÇO ile kabulü (söz konusu üye ülkenin oyu sayılmadan)

³⁵¹ EUROPA: **The Amsterdam Treaty**, a.g.k.

Ortak dış politika ve güvenlik politikası (ODGP)

- Ortak stratejilerin amaçlarını, sürelerini, Birlik ve üye ülkeler tarafından kullanılabilme yollarını tespit etmek (ABA Md. 13):

Avrupa Konseyi'nin kararı.

- ODGP kapsamındaki kararlar (ABA Md. 23 (1)):

Konsey'in oybirliğiyle kabulü (çekimser oy sayılmaz).

- Ortak stratejiler temeli üzerine ortak eylemlerin ve ortak pozisyonların kabulü (ABA Md. 23 (2), 1. fıkra, 1. bend):

Konsey'in NÇO ile kabulü (en az 10 üye lehte oy kullanmalı).

- Bir ortak eylemin veya ortak pozisyonun yürütümüne ilişkin kararların kabulü (ABA Md. 23 (2), 1. fıkra, 2. bend):

Konsey'in NÇO ile kabulü (en az 10 üye lehte oy kullanmalı).

- Bir Konsey üyesinin önemli ve belirli bir ulusal politika gerekçesiyle bir kararın NÇO ile kabulüne karşı çıkma niyetinde olduğunu bildirmesi halinde, konunun oybirliğiyle karar bağlanması için Avrupa Konseyi'ne iletilmesi kararı (ABA Md. 23(2), 2. fıkra):

Konsey'in NÇO ile kabulü (en az 10 üye lehte oy kullanmalı).

- Uluslararası örgütlerle ve bir veya daha çok ülkeyle yapılan anlaşmaların sonuçlandırılması prosedürü (ABA Md. 24):

Konsey, Komisyon'dan yardımıyla, görüşme açarak ve oybirliğiyle hareket ederek Başkanlığa yetki verebilir - Başkanlık tavsiyesi – Konsey'in oybirliğiyle antlaşmayı sonuçlandırması.

- AT Bütçesinden yapılacak bazı harcamalar (ABA Md. 28):

Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

Cezai konularda polis ve adli işbirliği

- Ortak pozisyonlar, çerçeve kararlar ve kararlar kabul etmek (ABA Md. 34(2)(a), (b) ve (c):

Komisyon'un veya bir üye devletin önerisi - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

- Bir kararın yürütülmesi için tedbirler kabul etmek (ABA Md. 34 (2)(c)):

Konsey'in NÇO ile kabulü (en az 10 üye lehte oy kullanmalı).

- Sözleşmeler kabul etmek (ABA Md. 34 (2)(d), 1. fıkra):

Komisyon'un veya bir üye ülkenin önerisi - Konsey'in oybirliğiyle kabulü – üye ülkeler kendi anayasal usullerine uygun olarak onaylarlar - sözleşmeler, üye ülkelerin en az yarısı tarafından onaylandığında kabul edilir ve onaylayan ülkelerde yürürlüğe girer.

- Sözleşmelerin uygulama tedbirlerinin kabulü (ABA Md. 34 (2)(d), 2. fıkra):

Konsey'deki akit tarafların üçte iki çoğunluğuyla kabulü.

- VI. Başlık altında güçlendirilmiş işbirliği tesisi (ABA Md. 40 (a)(1)(2)):

İlgili üye ülkelerin talebi üzerine, Komisyon Konsey'e bu yönde bir öneri sunabilir – Komisyon bu yönde bir öneri sunmazsa, üye devletler (en az sekiz üye) yetki için doğrudan Konsey'e öneri sunabilir - AP'nin görüşü-Konsey'in NÇO ile kabulü (en az 10 üye lehte oy kullanmalı).

- Herhangi bir Konsey üyesinin yakın işbirliği talebinin Avrupa Konseyi'nde ele alınmasını talep etmesi halinde (ABA Md. 40 (a) 2. fıkra):

Avrupa Konseyi'nde görüşülmesinden sonra - Konsey'in NÇO ile kabulü (en az 10 üye lehte oy kullanmalı).

- AT bütçesinden yapılacak bazı harcamaların yapılmasının engellenmesi (ABA Md. 41):

Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

- ABA VI. Başlık kapsamındaki faaliyetlerin ATA IV. Başlık kapsamına gireceğine karar verme (ABA Md. 42):

Komisyon'un veya bir üye devletin önerisi - AP'nin görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü – Üye devletlerin kendi anayasal usullerine göre yürürlüğe koyması.

Nihai hükümler

- AB'yi kuran antlaşmaların değiştirilmesi (ABA Md. 48):

Herhangi bir üye devlet hükümetinin veya Komisyon'un önerisi-AP'nin ve gerektiğinde Komisyon görüşü (parasal konulardaki değişikliklerde

AMB'nin görüşü de alınır) – Konsey'in uygun görüşü – Konsey Başkanınca yapılacak değişiklikleri belirlemek amacıyla üye devlet hükümetleri temsilcilerinden oluşan bir konferans toplanması - Üye devletlerin kendi anayasal usullerine göre yürürlüğe koyması.

- Bir Avrupa devletinin Birliğe katılımı (ABA Md. 49):

Katılması konu olan ülkenin başvurusu - Komisyon görüşü – AP'nin onayı - Konsey'in oybirliğiyle kabulü - Üye devletlerin kendi anayasal usullerine göre yürürlüğe koyması.

B) Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma

Güçlendirilmiş işbirliği

- Güçlendirilmiş işbirliğinin tesisi (ATA Md. 11 (2), birinci fıkra):

Komisyon'un önerisi - AP'nin görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Herhangi bir Konsey üyesinin yakın işbirliği talebinin Avrupa Konseyi'nde ele alınmasını talep etmesi halinde (ATA Md. 11 (2) 2. fıkra):

Avrupa Konseyi'nde görüşülmesinden sonra – AP'nin görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü (en az 10 üye lehte oy kullanmalı).

- Bir üye ülkenin 11. Madde uyarınca tesis edilen güçlendirilmiş işbirliğine katılımı (ATA Md. 11a);

Katılmak isteyen ülke niyetini Konsey'e ve Komisyon'a bildirir – Komisyon bildirimin ulaşmasından itibaren üç ay içinde Konsey'e görüş sunar – Komisyon bildirimin ulaşmasından itibaren dört ay içinde karar verir.

Ayrımcılık (uyrukluluk esasına göre)

- Bu tür ayrımcığın yasaklanmasına ilişkin kurallar koyma (ATA Md. 12):

Ortak karar prosedürü.

- Cins, renk, etnik köken, din ve inanç, özürlülük, yaş veya cinsel tercihlere dayalı ayrımcılıkla mücadele tedbirleri (ATA Md. 13 (1)):

Ortak karar prosedürü.

Tek pazarın tesisi

- Dört özgürlüğün kapsadığı bütün sektörlerde dengeli bir ilerlemenin sağlanması için gerekli yönlendirici ilke ve koşulları belirlemek (ATA Md. 14 (3)):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

Birlik vatandaşlığı

- Birlik vatandaşlarının serbest dolaşım ve ikamet haklarını kolaylaştırmak amacıyla (bir Topluluk tasarrufu zorunlu olmasına rağmen ATA'da gerekli yetkiler verilmemişse), pasaport, kimlik kartı ve oturma iznine ilişkin hükümler ile sosyal güvence veya korumaya ilişkin belge ve hükümler içermemek kaydıyla, düzenlemeler yapmak (ATA Md. 18 (1)(2)(3)):

Ortak karar prosedürü.

- Birlik vatandaşlarından uyruğu olmadığı bir üye ülkede ikamet edenlere, mahalli seçimlerde ikamet ettikleri ülke vatandaşlarıyla aynı koşullarda

seçme ve seçilme hakları sağlanması konusunda düzenlemeler yapmak (ATA Md. 19 (1)):

Komisyon'un önerisi - AP'nin görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

- 100. Madde ile uygulanmasına yönelik olarak kabul edilen hükümler saklı kalmak kaydıyla, Birlik vatandaşlarından uyruğu olmadığı bir üye ülkede ikamet edenlere, AP seçimlerinde ikamet ettikleri ülke vatandaşlarıyla aynı koşullarda seçme ve seçilme hakları sağlanması konusunda düzenlemeler yapmak (ATA Md. 19 (2)):

Komisyon'un önerisi - AP'nin görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

- Birlik vatandaşlığı haklarının artırılmasına ve güçlendirilmesine yönelik hükümler (ATA Md. 22):

Komisyon'un önerisi - AP'nin görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

Malların serbest dolaşımı

- Ortak Gümrük tarifesi vergilerinin belirlenmesi (ATA Md. 26):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

Tarım

- Tüzükler, direktifler, kararlar ve ortak pazar organizasyon düzenlemeleri kabul etmek (ATA Md. 37 (2) ve (3)):

Komisyon'un önerisi - AP'nin görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

İşçilerin serbest dolaşımı

- İşçilerin serbest dolaşımı kapsamında düzenlemeler (ATA Md. 40):

Ortak karar prosedürü, ESK görüşü ile.

- İşçilerin serbest dolaşım özgürlüğünü sağlamaya dönük sosyal güvenlik alanlarında düzenlemler yapmak (ATA Md. 42):

Ortak karar prosedürü, Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

Yerleşme hakkı

- Yerleşme özgürlüğü kapsamında direktifler çıkarmak (ATA Md. 44):

Ortak karar prosedürü, ESK görüşü ile.

- Bazı faaliyetlerin “Yerleşme hakkı” başlığı altındaki hükümlerden muaf tutulması (ATA Md. 45):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı nedenleriyle yabancı uyruklular için özel bir rejim öngören mevzuatın eşgüdümüne dönük direktifler (ATA Md. 46):

Ortak karar prosedürü.

- Diplomaların, sertifikaların ve diğer resmî belgelerin karşılıklı tanınmasına dönük direktifler (ATA Md. 47 (1)):

Ortak karar prosedürü.

- Serbest meslek edinme ve bunların icrasına dönük olarak, üye ülkelerde yürürlükte bulunan yasa, tüzük veya idari düzenlemelerle belirlenmiş hükümlerin eşgüdümünü sağlamak amacıyla direktifler çıkarmak (ATA Md. 47 (2)):

Ortak karar prosedürü (en az bir üye devletin gerçek kişilerin meslekî eğitimi ve işe girme koşullarını düzenleyen mevzuatındaki mevcut ilkelerinde değişiklik yapılmasını gerektirenlerde Konsey'in oybirliğiyle kabulü).

Hizmetler

- “Hizmetler” Bölümü altındaki hükümlerin bir üçüncü ülke uyuşu olup Topluluk içinde yerleşmiş olan hizmet sağlayıcılarına da genişletilmesi (ATA Md. 49):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Belirli bir hizmetin serbestleştirilmesine dönük direktifler (ATA Md. 52):

Komisyon'un önerisi - ESK ve AP'nin görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

Sermaye ve ödemeler

- Gayr-i menkullere yapılanlar dahil olmak üzere doğrudan yatırımları, teşebbüs kurmayı, malî hizmetlerin sunumunu ya da sermaye piyasalarına menkul kıymetlerin kabulünü içeren, üçüncü ülkelere yönelik ya da üçüncü ülke menşeli sermayenin serbest dolaşımı ile ilgili önlemler (ATA Md. 57):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in NÇO ile kabulü (sermayenin serbest dolaşımı ile ilgili olarak Topluluk hukukunda geri bir adım oluşturan önlemlerin alınabilmesi için oybirliği).

- İstisnaî hallerde, üçüncü ülke menşeli ya da üçüncü ülkelere yönelik sermaye hareketlerinin EPB'nin işleyişinde ciddi güçlükler doğurması veya doğurma tehdidi yaratması durumunda koruma önlemleri (ATA Md. 59):

Komisyon'un önerisi - AMB görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- AB ve bir üçüncü ülke arasındaki ekonomik ilişkilerin azaltılması veya askıya alınmasına dönük acil önlemler (ATA Md. 60 (1)):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Bir üye devletin bir üçüncü ülkeye tek taraflı olarak aldığı önlemlerin kaldırılması veya değiştirilmesi (ATA Md. 60 (2)):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

Vize, sığınma, göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin diğer politikalar

- İç sınırlardan geçerken kişiler üzerinde kontrol yapılmamasını sağlamak amacıyla önlemler (ATA Md. 62 (1)):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in gerekli prosedüre göre karar alınabilmesi için oybirliğiyle kabulü.

- Üye devletlerin dış sınırlarını geçişlerde kişiler üzerinde yapacakları denetimlerde takip edilmesi gereken standart ve usuller (ATA Md. 62 (2)(a)):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in gerekli prosedüre göre karar alınabilmesi için oybirliğiyle kabulü.

- Dış sınırlardan geçerken vatandaşlarının vize alması gereken üçüncü ülkelerin ve vatandaşları vizeden muaf tutulan ülkelerin listesinin ve vizeler için yeknesak formatın belirlenmesi (ATA Md. 62 (2)(b)(i) ve (iii)):

Komisyon'un önerisi - AP'nin görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Üye ülkeler tarafından vize verilmesini usul ve esasları ile tek tip vize kurallarının belirlenmesi (ATA Md. 62 (2)(b)(ii) ve (iv)):

Ortak karar prosedürü.

- Üç ayı geçmeyen süreler için üçüncü ülke vatandaşlarının üye devletler topraklarında seyahat etme özgürlüğünün koşullarını belirten önlemler (ATA Md. 62 (3)):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in gerekli prosedüre göre karar alınabilmesi için oybirliğiyle kabulü.

- Sığınma konusunda düzenlemeler (bir üye devlete yapılan bir sığınma başvurusunu inceleme sorumluluğunun hangi üye devlete ait olduğunu belirlemeye yönelik ölçüt ve mekanizmalar, iltica talebinin kabulüne, mülteci statüsü kazanmalarına ve mülteci statüsünün geri alınmasına ilişkin asgarî standartlar (ATA Md. 63 (1)):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in gerekli prosedüre göre karar alınabilmesi için oybirliğiyle kabulü – ortak karar prosedürü.

- Göçmenler ve yerlerinden olan kişilerle ilgili önlemler (geçici koruma sağlanması) (ATA Md. 63 (2)(a)):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in gerekli prosedüre göre karar alınabilmesi için oybirliğiyle kabulü – ortak karar prosedürü.

- Göçmenler ve yerlerinden olan kişilerle ilgili önlemler (üye devletler arasında dengeli bir çaba sağlanması) (ATA Md. 63 (2)(b)):

Komisyon'un önerisi veya bir üye ülkenin teklifi - AP'nin görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

- Göç politikası konusunda önlemler (uzun dönemli vize ve oturma izinlerinin verilmesi usulüne dair standartlar) (ATA Md. 63 (3)(a)):

Komisyon'un önerisi veya bir üye ülkenin teklifi - AP'nin görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

- Göç politikası konusunda önlemler (yasadışı göç ve yasadışı ikamet) (ATA Md. 63 (3)(b)):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in gerekli prosedüre göre karar alınabilmesi için oybirliğiyle kabulü – Ortak karar prosedürü.

- Bir üye devlette ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının hangi haklar ve şartlar uyarınca diğer üye devletlerde ikamet edebileceklerini tanımlayan önlemler (ATA Md. 63 (4)):

Komisyon'un önerisi veya bir üye ülkenin teklifi - AP'nin görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

- Üçüncü ülke vatandaşlarının ani akın etmesi gibi acil durumlarda alınacak geçici önlemler (ATA Md. 64):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- İç pazarın işleyebilmesi için gerekli olan, sınır ötesi etkiye sahip sivil konularda (aile hukukuna ilişkin yönleri hariç) adli işbirliği önlemleri (ATA Md. 65):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in gerekli prosedüre göre karar alınabilmesi için oybirliğiyle kabulü – ortak karar prosedürü.

- Üye devlet idarelerinin ilgili birimleri ve bu birimlerle Komisyon arasında işbirliğinin sağlanması için önlemler (ATA Md. 66):

Komisyon'un önerisi veya bir üye ülkenin teklifi - AP'nin görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

- IV. Başlık kapsamındaki bütün bölümler için ortak karar prosedürüne göre karar alınabilmesi ve ilgili hükümlerin ATAD'ın yetkilerine uyumlulaştırılması yönünde karar almak (ATA Md. 67 (2), 2. bend):

AP'nin görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

Taşımacılık

- Yabancı taşımacıların bir üye ülkede taşımacılık hizmetlerinde bulunma koşulları, ortak taşımacılık kuralları, taşımacılık güvenliği ve gerekli diğer düzenlemeler (ATA Md. 71 (1)):

Ortak karar prosedürü, ESK ve Bölgeler Komitesi görüşü ile.

- 71 (1) Maddeye istisna olarak, uygulanmaları bazı bölgelerde hayat standardını, istihdamı ve taşıma donatımının işletilmesini ciddi olarak etkileyebilecek taşıma rejimi ilkeleri hakkında (ATA Md. 71 (2)):

Komisyon'un önerisi - AP ve ESK görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

- Taşımacılık fiyatlarında ve koşullarında farklılık yaratan ayrımcılığın önlenmesine ilişkin kurallar (ATA Md. 75):

Komisyon'un önerisi - ESK görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Hava ve deniz taşımacılığı için düzenlemelerin yapılıp yapılmayacağına, eğer gerekiyorsa hangi ölçüde ve yöntemle göre yapılacağına karar vermek (ATA Md. 80):

Konsey'in NÇO ile kabulü.

Rekabet Kuralları

- 81 ve 82. Maddelerde yer alan ilkelerin uygulanması için gerekli tüzük ve direktifleri kabul etmek (ATA Md. 83):

Komisyon'un önerisi - AP'nin görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

Devlet yardımları

- İstisna durumlar haklı kıldığı hallerde, bir devlet tarafından yapılan ya da yapılacak olan bir yardımın, Topluluk hukukuna uymamakla birlikte, Ortak Pazar ile bağdaştığına karar vermek (ATA Md. 88 (2));

Bir üye devletin başvurusu - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

- Devlet yardımlarıyla ilgili 87 ve 88. maddelerin uygulanması için gerekli tüzükleri yapmak (ATA Md. 89):

Komisyon'un önerisi - AP'nin görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

Vergi hükümleri

- Muamele vergileri, özel tüketim vergileri ve diğer dolaylı vergiler dışındaki vergilerle ilgili olarak, diğer üye devletlere ihracatta indirim ya da vergi iadesi yapılabilmesi ve üye devletlerden yapılacak ithalatta telafi edici vergi konulabilmesi tedbirleri (ATA Md. 92):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Muamele vergileri, özel tüketim vergileri ve diğer dolaylı vergilerle ilgili mevzuatın uyumlulaştırılması (ATA Md. 93):

Komisyon'un önerisi - AP ve ESK görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

Mevzuat yakınlaştırılması

- Üye devletlerin Ortak Pazarın kuruluşu ve işleyişini doğrudan etkileyebilecek kanun, tüzük ve idari düzenlemelerini yakınlaştırmak için direktifler çıkarmak (ATA Md. 94):

Komisyon'un önerisi - AP ve ESK görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

- İç Pazarın kuruluşu ve işleyişi (ATA Md. 95):

Ortak karar prosedürü, ESK görüşü ile.

- Üye devletlerin mevzuatları arasındaki bir farklılığın Ortak Pazarda rekabet koşullarını bozması ve Komisyon'un ilgili üye devletle yapacağı görüşmelerle bu farklılığın giderilememesi halinde gerekli direktifleri çıkarmak (ATA Md. 96):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

Ekonomi politikası

- Topluluğun ve üye devletlerin genel ekonomi politikalarını yönlendirici ilkeleri belirleyen tavsiyelerin kabulü (ATA Md. 99 (2)):

Komisyon'un tavsiyesi - Konsey'in NÇO ile bir taslak kabulü – Konsey Avrupa Konseyi'ne bir rapor sunması - Avrupa Konseyi'nin sonuçlandırması – Konsey'in, Avrupa Konseyi'nin sonucunu esas alarak, NÇO ile tavsiyeler kabulü.

- Genel ekonomi politikalarını yönlendirici ilkeleri belirleyen tavsiyelere aykırı hareket eden üye ülkelere yönelik tavsiyelerin kabulü (ATA Md. 99 (4)):

Komisyon'un tavsiyesi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Genel ekonomi politikalarını yönlendirici ilkeleri belirleyen tavsiyelere aykırı hareket eden üye ülkelere yönelik tavsiyelerin kamuya açıklanması (ATA Md. 99 (4)):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Ekonomi politikalarına uyum çerçevesinde, 99 (3) ve (4) Madde hükümlerinde yer alan çok taraflı denetim usulüne ilişkin ayrıntılı kuralların belirlenebilmesi (ATA Md. 99 (5)):

İşbirliği prosedürü.

- Belirli ürünlerin arzında ciddi zorlukların çıkması halinde ekonomik duruma uygun önlemlerin kabulü (ATA Md. 100 (1)):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Bir üye devletin ciddi bir zorluk içinde veya doğal afet ya da kontrolü dışındaki istisnai durumların yarattığı bir tehdit altında olması halinde Topluluğun malî yardım yapması (ATA Md. 100 (2)):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Açık kredi imkanı sağlama ve taahhütte bulunma konularında yasaklama getiren düzenlemeler (ATA Md. 103):

İşbirliği prosedürü.

- Bir üye ülkede aşırı kamu açığının tespiti (ATA Md. 104 (6)):

Komisyon'un tavsiyesi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Aşırı kamu açığı prosedürü (ATA Md. 104 (7)(8)(9)(11)(12)):

Komisyon'un tavsiyesi – Konsey'in üyelerin üçte iki çoğunluğuyla hareket ederek kararı (ilgili üye temsilcisinin oyu sayılmadan).

- Aşırı kamu açığı prosedürü hakkında Protokolün değiştirilmesi (ATA Md. 104 (14)):

Komisyon'un önerisi - AP ve AMB görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

Para politikası

- Kredi kurumlarının ve sigorta şirketleri hariç olmak üzere diğer malî kuruluşların ihtiyati denetimine ilişkin politikalarla ilgili belirli görevleri AMB'ye devredebilme tercihi (ATA Md. 105):

Komisyon'un önerisi - AMB görüşü – AP'nin uygun görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

- Topluluk dahilinde dolaşımda olacak bozuk paraların birim değerlerinin ve teknik özelliklerinin uyumlulaştırılmasına yönelik tedbirler (ATA Md. 106):

İşbirliği prosedürü, AMB görüşü ile.

- Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Statüsünün değiştirilmesi (ATA Md. 107 (5)):

- AMB tavsiyesi - Komisyon görüşü – AP uygun görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü;

- Komisyon'un önerisi - AMB görüşü - AP uygun görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

- Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Statüsünün belli maddelerinde yer alan düzenlemeleri yapmak (ATA Md. 107 (6)):

- Komisyon'un önerisi - AP ve AMB görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü;

- AMB tavsiyesi - Komisyon ve AP görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Euro'nun için Topluluk dışı geçerliliğiyle ilişkili bir döviz kuru resmî anlaşmasının sonuçlandırılması (ATA Md. 111 (1)):

Komisyon veya AMB tavsiyesi – Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

- Euro'nun merkez kurlarını kabul etmek, ayarlamak ve son vermek (ATA Md. 111 (1)):

- *AMB tavsiyesi - Konsey'in NÇO ile kabulü;*

- *Komisyon'un tavsiyesi - AMB görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.*

- Bir ya da birden çok üçüncü ülke parasına karşı bir döviz kuru sistemi bulunmaması durumunda, bu paralara karşı döviz kuru politikasının genel yönelimlerini belirlemek (ATA Md. 111 (2)):

- *AMB tavsiyesi - Konsey'in NÇO ile kabulü;*

- *Komisyon'un tavsiyesi - AMB görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.*

- Para ya da döviz kuru rejimi ile ilgili sorunlarla ilgili olarak yapılacak anlaşmaların müzakere edilmeleri ve sonuçlandırılmaları ile ilgili düzenlemeler (ATA Md. 111 (3)):

Komisyon'un tavsiyesi - AMB görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Topluluğun özellikle ekonomik ve parasal birliğe ilişkin konulardaki uluslararası pozisyonuna ve temsiline ilişkin yetki (ATA Md. 111 (4)):

Komisyon'un önerisi - AMB görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

Ekonomik ve malî politika alanında kurumsal hükümler

- Ekonomik ve Malî Komitenin yapısı üzerinde detay kuralların kabulü (ATA Md. 114 (3)):

Komisyon'un önerisi - AMB ve Ekonomik ve Malî Komite görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

Ekonomik ve malî politika alanında geçiş hükümleri

- Üçüncü aşamanın başlangıcından istisna tutulan hangi üye devletlerin gerekli koşulları tamamladıklarına (ATA Md. 121 (1)'den hareketle) karar vermek ve ilgili devletlere tanınan istisnalara sın vermek (ATA Md. 122):

Komisyon'un önerisi- AP'nin görüşü – Avrupa Konseyi'nin NÇO ile kararı.

- Para birimlerinin değişmez bir şekilde tespit edileceği dönüştürme oranlarının kabulü (ATA Md. 123 (4), 1. cümle):

Komisyon'un önerisi - AMB görüşü – Konsey'in, ilgili devletlerde katılmak koşuluyla, oybirliğiyle kararı.

- Euro'nun bazı üye devletlerin tek para birimi olması için gerekli tedbirler (ATA Md. 123 (4), 2. cümle):

Komisyon'un önerisi – AMB görüşü – Konsey'in, söz konusu üye ülkelerin nitelikli çoğunluğa dayalı kararı.

İstihdam

- Üye devletlerin istihdam politikalarında dikkate alacakları yıllık yönlendirici ilkeleri kabul (ATA Md. 128 (2)):

Avrupa Konseyi'nin sonuçları - Komisyon'un önerisi - AP, ESK, Bölgeler Komitesi ve İstihdam Komitesi görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Üye ülkelerin istihdam politikalarına dönük tavsiyeler (ATA Md. 128 (4)):

Komisyon'un tavsiyesi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- İstihdam alanındaki faaliyetlerin desteklenmesini ve üye ülkeler arasında işbirliğinin teşvik edilmesini yönlendirici tedbirler (ATA Md. 129):

Ortak karar prosedürü (ESK ve Bölgeler Komitesi görüşü ile).

Ortak ticaret politikası

- Üçüncü ülkelere yönelik ihracat için yapılan yardımların uyumlulaştırılması amacıyla direktifler (ATA Md. 132):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- 133. Maddeyle Konsey'e verilen yetkilerin kullanılması (ATA Md. 133):

Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Hizmetler ve fikri haklar konusunda iç hukuk kurallarının kabulü için oybirliği geçerli ise ve Topluluğun iç hukuk kuralları oluşturarak ATA ile kendisine tanınan yetkileri kullanmadığı bir alanla ilgili ise, 133. Maddenin uluslararası anlaşmalara ve sözleşmelere uygulanması (ATA Md. 133 (5)):

Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

Gümrük işbirliği

- Üye devletler arasındaki ve üye devletlerle Komisyon arasındaki gümrük işbirliğini geliştirmek üzere önlemler (ATA Md. 135):

Ortak karar prosedürü.

Sosyal hükümler

- Üye ülkeler arasında işbirliğini teşvik etmek için, sosyal alanda ve konularda asgarî gerekleri düzenleyen direktiflerin kabulü (ATA Md. 137 (2)):

Ortak karar prosedürü, ESK ve Bölgeler Komitesi görüşü ile.

- Yönetim ve işgücü arasında Topluluk seviyesindeki anlaşmaların yürütümüne ilişkin kararlar (ATA Md. 139 (2)):

İmza sahibi tarafların ortak talebiyle Komisyon'un önerisi - Konsey'in NÇO ile kabulü (137(2). Maddenin oybirliğiyle karar almayı gerektiren konularına ilişkin hüküm içerirse oybirliğiyle).

- Eşit işe eşit ücret ilkesi de dahil olmak üzere, istihdam ve meslek konularında kadınlarla erkekler arasında fırsat eşitliği ve eşit muamele ilkelerinin uygulandığını temin eden ilkeler (ATA Md. 141 (3)):

Ortak karar prosedürü, ESK görüşü ile.

- Üye devletler arasında ve Komisyon ile sosyal koruma politikalarına ilişkin işbirliğini geliştirmek için, istişarî rol üstlenecek bir Sosyal Koruma Komitesi (ATA Md. 144):

Konsey'in oybirliğiyle kabulü, AP'nin görüşüyle.

Avrupa Sosyal Fonu

- Avrupa Sosyal Fonuna ilişkin uygulama kararları (ATA Md. 148):

Ortak karar prosedürü, ESK ve Bölgeler Komitesi görüşü ile.

Eğitim, mesleki eğitim ve gençlik

- Eğitim alanındaki Topluluk hedeflerinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak için teşvik edici faaliyetleri belirlemek (ATA Md. 149 (4), 1. bend):

Ortak karar prosedürü, ESK ve Bölgeler Komitesi görüşü ile.

- Eğitim alanındaki Topluluk hedeflerinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak için tavsiyeler kabul etmek (ATA Md. 149 (4), 2. bend):

Komisyon'un önerisi – Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Meslekî eğitim alanındaki Topluluk hedeflerinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak için teşvik edici faaliyetleri belirlemek (ATA Md. 150):

Ortak karar prosedürü, ESK ve Bölgeler Komitesi görüşü ile.

Kültür

- Kültür alanındaki Topluluk hedeflerinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak için teşvik edici faaliyetleri belirlemek (ATA Md. 151(5), 1. bend):

Ortak karar prosedürü, Bölgeler Komitesi görüşü ile (her durumda Konsey'in oybirliğiyle kabulü).

- Kültür alanındaki Topluluk hedeflerinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak için teşvik edici tavsiyeler (ATA Md. 151(5), 2. bent):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

Kamu sağlığı

- Kamu sağlığı alanındaki Topluluk hedeflerinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak için teşvik edici faaliyetleri belirlemek (veterinerlik ve bitki sağlığı alanları dahil) (ATA Md. 152 (4)):

Ortak karar prosedürü, ESK ve Bölgeler Komitesi görüşü ile.

- Kamu sağlığı alanında Topluluk hedeflerinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak için teşvik edici tavsiyeler (ATA Md. 152):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in NO ile kabulü.

Tüketicinin korunması

- Üye devletler tarafından sürdürülen politikaları destekleyen, tamamlayan ve izleyen önlemleri kabul etmek (ATA Md. 153(4)):

Ortak karar prosedürü, ESK görüşü ile.

Trans-Avrupa ağları

- Trans-Avrupa ağları alanında Topluluk hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak için 155 (1). Maddede belirtilen önlemler ve yönlendirici ilkeler (ATA Md. 156):

Ortak karar prosedürü, ESK ve Bölgeler Komitesi görüşü ile (bir üye devletin ülkesini ilgilendiren yönlendirici ilkeler ve ortak çıkar projeleri, söz konusu üye devletin onayını gerektirir).

Sanayi

- Sanayi alanında üye devletlerin belirlenen hedeflere ulaşabilmesi için belirli önlemleri kabul etmek (ATA Md. 157(3)):

Ortak karar prosedürü, EKS görüşü ile.

Ekonomik ve sosyal birleşme

- Fonlar dışında, gerekli olduğu kanıtlanan faaliyetlerin kabulü (ATA Md. 159):

Ortak karar prosedürü, ESK ve Bölgeler Komitesi görüşü ile.

- Fonların aynı çatı altında toplanmasını beraberinde getirebilecek olan, yapısal amaçlı fonların görevlerini, öncelikli hedeflerini ve öncelikli hedeflerini tanımlamak; fonlara uygulanacak genel kuralların yanı sıra etkinlikleri ile fonların kendi aralarındaki ve mevcut diğer malî enstrümanlar ile eşgüdümünü sağlamak için gerekli düzenlemeler (ATA Md. 161):

Komisyon'un önerisi – AP'nin onayı - ESK ve Bölgeler Komitesi görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü. (1 Ocak 2007'den itibaren, çok yıllık malî perspektifin ve ilgili Kurumlararası anlaşmanın kabul edilmiş olmasına bağlı olarak; Konsey'in kabul oyu usulü NÇO olacaktır.)

- Avrupa Bölgesel kalkınma Fonu ile ilgili kararların yürütümü (ATA Md. 162):

Ortak karar prosedürü, ESK ve Bölgeler Komitesi görüşü ile.

Araştırma ve teknolojik kalkınma

- Çok yıllık çerçeve programın kabulü (ATA Md. 166 (1)):

Ortak karar prosedürü, ESK görüşü ile (bütün aşamalarda Konsey'in NÇO ile kabulü prosedürü).

- Çok yıllık çerçeve programın yürütümüne ilişkin özel programların kabulü (ATA Md. 166 (4)):

Komisyon'un önerisi - AP ve ESK görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Çok yılı kapsayan çerçeve programın uygulanmasında, üçüncü ülkelerle ya da uluslararası örgütlerle Topluluğun araştırma, teknolojik gelişme ve tanıtım konularında işbirliği öngörülmesi (ATA Md. 170):

300. Maddedeki prosedür: Komisyon'un Konsey'e tavsiyesi – Konsey Komisyon'a gerekli müzakereleri yapma izni verirken, Komisyon'a bu görevini yürütürken istişare ederek kendisine yardımcı olmak üzere özel komite tayin eder ve Komisyon Konsey'in kendisine verebileceği talimatlar çerçevesinde sürdürür – Konsey'in anlaşmayı sonuçlandırması (NÇO ya da oybirliğinin uygulanması, uygulama kurallarının kabulü için gerekli prosedüre bağlıdır).

- Topluluğun, kendi araştırma, teknolojik gelişme ve tanıtım programlarının iyi şekilde uygulanması için gerekli olacak ortak girişimler ya da gerekli bütün yapıların kurulması (ATA Md. 172 1. fıkra):

Komisyon'un önerisi - AP ve ESK görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Çok yıllık programın yürütümünün detaylarıyla ilgili kuralların ve tamamlayıcı programların uygulama kurallarının kabulü (ATA Md. 172, 2. fıkra):

Ortak karar prosedürü, ESK görüşü ile (tamamlayıcı proramların kabulü ilgili üye devletlerin onayını gerektirir).

Çevre

- Topluluk ile üçüncü ülkeler veya uluslararası kuruluşlar arasındaki anlaşmaların müzakeresi ve sonuçlandırılması (ATA Md. 174):

300. Maddedeki prosedür: Komisyon'un Konsey'e tavsiyesi – Konsey Komisyon'a gerekli müzakereleri yapma izni verirken, Komisyon'a bu görevini yürütürken istişare ederek kendisine yardımcı olmak üzere özel komite tayin eder ve Komisyon Konsey'in kendisine verebileceği talimatlar çerçevesinde sürdürür – Konsey'in anlaşmayı sonuçlandırması (NÇO ya da oybirliğinin uygulanması, uygulama kurallarının kabulü için gerekli prosedüre bağlıdır).

- Topluluğun çevreyle ilgili hedeflerini gerçekleştirmek için yürütülecek faaliyetler (ATA Md. 175 (1)):

Ortak karar prosedürü, ESK ve Bölgeler Komitesi görüşü ile.

- Öncelikli malî içerikli hükümler; şehir ve bölge planlaması, su kaynaklarının sayısal yönetimi veya kullanılabilirliğini etkileyen faktörler, arazi kullanımı; enerji kaynakları arasındaki seçim ve enerji arzının genel yapısını önemli ölçüde etkileyen önlemler (ATA Md. 175 (2)):

Komisyon'un önerisi - AP, ESK ve Bölgeler Komitesi görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Erişilecek öncelikli hedefleri saptayan genel faaliyet programlarının kabulü (ATA Md. 175 (3)):

Ortak karar prosedürü, ESK ve Bölgeler Komitesi görüşü ile.

- 175 (3). Maddede belirtilen faaliyet programlarının uygulanması (ATA Md. 175 (4)):

- *Ortak karar prosedürü, ESK ve Bölgeler Komitesi görüşü ile.*

- *Komisyon'un önerisi - AP, ESK ve Bölgeler Komitesi görüşü, - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.*

Kalkınma işbirliği

- Topluluğun kalkınma işbirliği hedeflerinin gerçekleştirilmesi için gerekli önlemler (çok yıllık programlar gibi) (ATA Md. 179):

Ortak karar prosedürü.

Üçüncü ülkelerle ekonomik, malî ve teknik işbirliği

- Topluluk ile üçüncü ülkeler veya uluslararası kuruluşlar arasındaki anlaşmaların müzakere ve sonuçlandırılması (ATA Md. 181):

300. Maddedeki prosedür: Komisyon'un Konsey'e tavsiyesi – Konsey Komisyon'a gerekli müzakereleri yapma izni verirken, Komisyon'a bu görevini yürütürken istişare ederek kendisine yardımcı olmak üzere özel komite tayin eder ve Komisyon Konsey'in kendisine verebileceği talimatlar çerçevesinde sürdürür – Konsey'in anlaşmayı sonuçlandırması (NÇO ya da oybirliğinin uygulanması, uygulama kurallarının kabulü için gerekli prosedüre bağlıdır).

- Üçüncü ülkelerle ekonomik, malî ve teknik işbirliği uygulama önlemleri (ATA Md. 181 (a)):

Komisyon'un önerisi – AP görüşü – Konsey'in NÇO ile kabulü.

Deniz aşırı ülke ve topraklarda işbirliği

- Toplulukla deniz aşırı ülke ve topraklarda işbirliği için ayrıntılı kural ve usullere ilişkin düzenlemeler (ATA Md. 187):

Konseý'in oybirliđiyle kabulü.

Kurumsal hükümler (detaylandırılmamış liste)

- AP'ye doğrudan genel seçimler için standardizasyon oluşturulması (ATA Md. 190 (4)):

AP'nin üye sayısının salt çoğunluğuyla verdiği onaydan sonra, Konsey'in oybirliğiyle kabulü – Üye ülkelerin kendi anayasal usullerine göre kabulü.

- AP üyelerinin görev performanslarını düzenleyen tüzükler ve genel şartlar (ATA Md. 190 (4)):

Komisyon'un görüşü – Konsey'in NÇO ile (üyelerin ve eski üyelerin vergilendirilmesine ilişkin usul ve esaslarda oybirliğiyle) onayı - AP'nin kararı.

- Konsey'in yetki devrine ilişkin usul ve ilkeler (ATA Md. 202):

Komisyon'un önerisi - AP'nin görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

- Konsey Başkanlığı'nı yürütecek ülkelerin sırası (ATA Md. 203):

Konseý'in oybirliđiyle kabulü.

Malî hükümler (detaylandırılmamış liste)

- Topluluk öz kaynakları sistemine ilişkin düzenlemeler (ATA Md. 269):

Komisyon'un önerisi - AP'nin görüşü - Konsey'in oybirliğiyle kabulü – üye ülkeleri kendi anayasal usullerine göre kabulü.

- Topluluk bütçesinin kabulü (ATA Md. 272):

Komisyon ön bütçe tasarısını 1 Eylül'e kadar Konsey'e sunar – Konsey bütçe tasarısını NÇO ile kabul eder ve 5 Ekim'e kadar AP'ye iletir – AP, 45 gün içinde, zorunlu olmayan harcamalar için tasarımı değiştirebilir veya zorunlu harcamalar için değişiklikler yapılmasını önerebilir – Konsey, NÇO ile bütçe tasarısındaki değişiklikleri ve değişiklik önerilerini kabul edilebilir veya reddedilebilir ve AP'ye iletir – AP, 15 gün içinde ve üyelerinin çoğunluğuyla ve kullanılan oyların beşte üçü ile hareket ederek, Konsey tarafından yapılan kendi değişikliklerine (zorunlu olmayan harcamalar) dönük red veya tadilleri ve bu doğrultuda bütçeyi kabul edebilir; alternatif olarak, AP, üyelerinin çoğunluğuyla ve kullanılan oyların üçte iki çoğunluğuyla hareket ederek bütçe tasarısını reddedebilir veya yeni tasarı hazırlanmasını talep edebilir – AP Başkanı bütçenin kabul edildiğini açıklar.

- Üye devletlerde etkili ve eşdeğerde koruma sağlamak amacıyla, Topluluğun malî çıkarlarını etkileyen yolsuzluğu önleme ve yolsuzluğa karşı mücadele alanlarında gerekli önlemler (ATA Md. 280 (4)):

Ortak karar prosedürü, Sayıştay'ın görüşü ile.

Genel ve son hükümler (detaylandırılmamış liste)

- AT memurlarının personel tüzüklerini ve diğer personeline uygulanacak İstihdam Koşullarını düzenlemek (ATA Md. 283):

Komisyon'un önerisi – ilgili kurumların görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- Silah, mühimmat ve savaş malzemesi ticareti veya üretimi ile ilgili listelerin değiştirilmesi (ATA Md. 296)):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in oybirliğiyle kabulü.

- ATA'nın denizaşırı bölgelerde uygulanması koşullarını belirleyen özel tedbirler (ATA Md. 299(2)):

Komisyon'un önerisi - AP'nin görüşü - Konsey'in NÇO ile kabulü.

- ABA'nın ODGP ile ilgili hükümleri uyarınca belirlenen bir ortak tutumun ya da ortak eylemin, Topluluk eylemi olarak, bir ya da birden çok üçüncü ülke ile ekonomik ilişkilerini tamamen ya da kısmen kesmesini ya da azaltmasını öngörmesi halinde gerekli acil önlemler (ATA Md. 301):

Komisyon'un önerisi - Konsey'in NÇO ile kabulü.

ÖZET

Altı Batı Avrupa ülkesinin 1951 Paris Antlaşmasıyla savaş sanayinin temel maddeleri olan demir ve çeliğin üretim ve kullanım yetkisini kurdukları uluslarüstü bir organa vermeleri ile başlayan Avrupa entegrasyon süreci, geçen süre içinde bazı sıkıntılar ve gecikmeler yaşasa da, başlangıçta öngörülenin çok ilerisinde bir aşamaya ulaşmıştır.

Başlangıçta bir ekonomik topluluğun verimliliği, bürokrasisi ve teknik konularına ilişkin bir kurumsal yapı ve antlaşma metni mevcutken, bugün ortak bir anayasayı kabul süreci yaşanmakta, olgunlaşmakta olan federal devletin yapısı üzerine değerlendirmeler yapılmaktadır. Gelişim sürecinde, Topluluk hukuku, kurumsal yapısı ve karar alma prosedürleri de değişmiştir. Bu değişimin üç temel eğiliminden, birincisi Birliğin (ve Topluluğun) yetki alanının artması, ikincisi hızlı ve etkin karar alması ve üçüncüsü ise demokratik meşruiyet olmuştur.

Birliğin yetkileri Antlaşmalara dayanmakta, coğrafi genişleme ve derinleşme süreci, Birliğin yetki alanlarını ve bu yetkilerin etkinliğini arttıran gelişime katkı sağlamaktadır. Birliğin münhasır ve üye ülkelerle yarışan yetkilerinin yanına ABA ile yetki ikamesi ilkesinin de temel ilke olarak eklenmesiyle, Birlik kurumlarının takdir yetkisini arttıran bir anayasal güç sağlanmıştır.

Kendine özgü bir hukuk düzeni sağlanan Birlik, yine kendine özgü mevzuat türleri geliştirmiştir.

Başlangıçta, uluslararası antlaşmalarda teamül olduğu üzere oybirliği ile karar alınması benimsenmiştir. Ancak, oybirliğiyle karar oluşturmak her zaman kolay olmamış; zamanla Konsey'in NÇO ile karar alacağı konuların sayıları arttırılmış, NÇO yaygın hale gelmiş ve Anayasa Tasarısıyla Birlik kurumlarına

oybirliğine tabi bazı konuları NÇO'ya tabi hale getirme imkanı tanınması öngörülmüştür.

Siyasî birliğe giden süreç ve sonrası gelişmeler, demokratik meşruiyeti Birliğin en önemli sorunlarından biri olarak sürekli gündemde tutmuştur. Demokratik meşruiyetten kasıt, karar alma sürecinde Birlik bürokrasisini oluşturan Komisyon ve üye hükümetleri temsil eden Konsey'in yanında Avrupa halkını temsil eden AP'nin de güçlü olarak yer almasıdır. AP, başlangıçta genel olarak istişarî bir işleve sahip ve bazı konularda onay veren bir kurum olarak öngörülmüşken, başta TAS ile getirilen “işbirliği prosedürü” ve ABA ile getirilen “ortak karar prosedürü” olmak üzere, antlaşmalarla ulusal parlamentolara benzeme yönünde hızla gelişmektedir. Özellikle, AP'ye Konsey'in karar alma yetkisini paylaşma gücü veren “ortak karar prosedürü”nün Anayasa Tasarısıyla “normal yasama prosedürü” adıyla Birliğin esas karar alma prosedürü haline getirilmesi ve Anayasa Tasarısıyla Birlik kurumlarına özel yasama usullerine tabi bazı konuları normal yasama prosedürüne tabi hale getirme imkanı öngörülmesi, Birliğin demokratik boşluğunu doldurma yolunda atılmış önemli bir adımdır.

AB, daha geniş alanlarda etkili olan, demokratik meşruiyetini güçlendiren, daha kolay işleyen ve daha kolay anlaşılabilen karar alma prosedürlerine doğru bir gelişim içindedir. Mevcut durumunu bu gelişimi zamanında göstermesine borçludur ve geleceği de bu gelişimin nasıl devam edeceğiyle ilgili olacaktır.

ABSTRACT

The European integration process that was started by issuing an authorization of production and usage right of iron and steel by the six Western European countries with the Paris Treaty, signed in 1951, to a higher organ that was established by the countries in question, has achieved to a stage that is beyond the stipulated in the commencement even it has some difficulties and delays within the process.

While there were an institutional structure and treaty text relating to the productivity, bureaucracy and technical issues of an economical community in the beginning, today a process of approving a common constitution has been experienced and assessments have been made on the structure of a federal government arising. In the process of development, law of the community, its institutional structure and decision making procedures have changed as well. The first trend out of three in this development is the increment of the purview of the Union (and the Community) and the second one is the rapid and efficient decision making and the last one is democratic legitimation.

Authorities of the Union are based on the treaties, the process of geographical enlargement and deepening supplements the development which increases the purviews of the Union and the efficiency of these authorities. With the addition of principal of the authorization substitution with the Constitution of European Union as a fundamental principle, a constitutional power has been achieved and this increases the judicial authority of the institutions of the Union.

The Union in which a distinctive law order is provided has developed distinctive legislation types as well.

In the beginning, it was adopted that a decision making by unanimity as it was established by international treaties. However, making decision by unanimity was not always very simple and in time the number of the issues that

would be decided by the Qualified Majority has been increased. Qualified Majority has become common and with the Draft Constitution it has been stipulated that giving a handle to the institutions of the Union in order to bring some issues that subject to unanimity to a structure that subject to the Qualified Majority.

The process which is on the way of political unity and post process developments has always kept the democratic legitimation on the agenda as one of the most significant issues of the Union. What is meant by democratic legitimation is the powerful participation of European Parliament representing the citizens of Europe with the Council representing the Commission that establishes the bureaucracy of the Union and the member governments in the process of decision making. While European Parliament was stipulated as an institution which generally has an advisory function and approves some issues in the beginning, it is in a rapid development process by the treaties such as “co-operation procedure” bringing with Single European Act and “co-decision procedure” bringing with the Treaty on European Union on the way of resembling to the national parliaments. Particularly, making the “common decision procedure” which gives the power of sharing decision making authority of the Council to the European Parliament the basic decision making procedure of the Union by Draft Constitution and stipulation of opportunity to put some issues that subjected to exclusive legislation methods special to the institutions of the Union into the normal legislation procedures by the Draft Constitution, are important steps that have been taken on the way of filling democratic gap of the Union.

The European Union is in the process of development toward decision making procedures which are efficient in general, strengthening its democratic legitimation, processing simply and understood easily. The Union owes its current situation to the completion of this development on time and its future will relate to how this development continues.