

– Avrupa Birliği'nin İşleyişı –  
3. Ders:  
Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı –I–

PROF. DR. İLKE GÖÇMEN

ANKARA ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİ

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU ANABİLİM DALI

JEAN MONNET CHAIR



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



Disclaimer: The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

1

## Sunuş Planı

Kurumsal Yapının Temel Özellikleri

Avrupa Parlamentosu

Avrupa Komisyonu / Komisyon

2

## Kurumsal Yapının Temel Özellikleri

### (1) Kurumsal yapı ile ilgili düzenlemeler nerede bulunabilir?

- Kurucu antlaşmalar
  - ABA Başlık III: Kurumlara İlişkin Hükümler
  - ABİHA Altıncı Kısım: Kurumsal ve Mali Hükümler / Başlık I: Kurumsal Hükümler
- AB tasarrufları
  - Özellikle Tüzük'ler

3

## Kurumsal Yapının Temel Özellikleri

### (2) Kurumsal yapı, “asli / yapısal” ve “tali / işlevsel” birimler olarak ikiye ayrılabilir.

- Asli / yapısal birimler
  - Ana hatlarıyla bağlayıcı karar alabilme, düzenleyici işlem yapabilme ve politika belirleyebilme
- Tali / işlevsel birimler
  - Ana hatlarıyla belirli alanlarda sınırlı bazı işlevleri yerine getirme ve asli / yapısal kurumlara yardımcı olma

4

## Kurumsal Yapının Temel Özellikleri

### Asli / yapısal birimler → Kurumlar

- Avrupa Parlamentosu
- Avrupa Birliği Zirvesi
- Konsey
- Avrupa Komisyonu (Komisyon)
- Avrupa Birliği Adalet Divanı
- Avrupa Merkez Bankası
- Sayıştay

5

## Kurumsal Yapının Temel Özellikleri

### Tali / işlevsel birimler → Organ, ofis ve ajanslar

- Ekonomik ve Sosyal Komite
- Bölgeler Komitesi
- Avrupa Yatırım Bankası
- Avrupa Ombudsmanı
- ...
- (genel olarak) Avrupa ajansları

6

## Kurumsal Yapının Temel Özellikleri

(3) Kurumsal yapı kural olarak “ulusüstü” nitelik taşır, ancak AB’nin kurumları bakımından bazen “ulusüstü nitelik” bazen “hükümetlerarası nitelik” daha ağır basar.

- LA ile değişik ABA md. 13(1):
- “[AB]; kendisinin, vatandaşlarının ve üye devletlerin değerlerini desteklemeyi, hedeflerini izlemeyi, çıkarlarına hizmet etmeyi ve politika ve eylemlerinin tutarlılığını, etkililiğini ve sürekliliğini temin etmeyi amaçlayan bir kurumsal çerçeveye sahiptir.”

7

## Kurumsal Yapının Temel Özellikleri

*Ulusüstü* niteliği ağır basanlar (üye devletlerden ziyade AB’nin ve vatandaşlarının menfaatlerini gözetenler)

- Avrupa Parlamentosu
- Komisyon
- ABAD

*Hükümetlerarası* niteliği daha ağır basanlar (AB ve vatandaşlarından ziyade üye devletlerin menfaatlerini gözetenler)

- AB Zirvesi
- Konsey

8

## Kurumsal Yapının Temel Özellikleri

### (4) Kurumsal yapı “sınırlı yetki ilkesi”ne tâbidir.

- Birincisi AB’nin yetkisi sınırlıdır. LA ile değişik ABA md. 5(2):
  - “... [AB], Antlaşmalar’da belirlenen hedeflere ulaşmak için ancak üye devletler tarafından Antlaşmalar’da kendisine verilen yetkilerin sınırları dâhilinde hareket eder.”
- İkincisi her kurumun yetkisi sınırlıdır. LA ile değişik ABA md. 13(2):
  - “Her kurum, Antlaşmalar ile kendisine verilen yetkilerin sınırları dâhilinde ve Antlaşmalar’da öngörülen usul, şart ve hedeflere uygun olarak hareket eder.”

## Kurumsal Yapının Temel Özellikleri

### (5) Kurumsal yapı yönünden net bir “yasama”, “yürütme” ve “yargı” ayrımı yapılamasa bile, ana hatlarıyla,

- Yasama yetkisi
  - → Konsey ve Avrupa Parlamentosu
- Yürütme yetkisi
  - → Komisyon (ve kısmen Konsey)
- Yargı yetkisi
  - → ABAD

## Kurumsal Yapının Temel Özellikleri

Ulus devlet ile kurulabilecek böyle bir paralellik iki bakımdan vasıflandırılmalıdır.

- Birincisi yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin dağılımı ulus devletlerdeki herhangi bir sisteme birebir karşılık gelmez.
  - İşlev tek kurumda toplanmamıştır, paylaşılmıştır.
- İkincisi idare ve yargı, AB birimleri ve ulusal makamlar arasında paylaşılmıştır.

11

## Kurumsal Yapının Temel Özellikleri

(6) Kurumsal yapı yönünden net bir “güçler ayrılığı” söz konusu edilemez.

- Güçler ayrılığı
  - Özgülenme + denetleme ve dengeleme
- Kısmen denetleme ve dengeleme sistemi
  - Siyasi denetim
    - → Avrupa Parlamentosu
  - İdari denetim
    - → Komisyon
  - Hukuki denetim
    - → ABAD

12

## Kurumsal Yapının Temel Özellikleri

(7) Kurumsal yapı “kurumsal denge ilkesi” üstüne kuruludur.

- Case C-409/13, *Council v Commission*, para 64:
  - ... kurucu antlaşmalar, “[Birliğin] kurumsal yapısında ve [Birliğe] verilen görevlerin tamamlanmasında her bir kuruma kendi rolünü tayin ederek, farklı [Birlik] kurumları arasında gücü dağıtmak için bir sistem kurup” kurumsal dengeyi getirmiştir.

13

## Kurumsal Yapının Temel Özellikleri

(8) AB’nin kurumları “dürüst işbirliği” içinde çalışır.

- AB’nin kurumları, görevlerinin yerine getirilmesinde birbirlerine saygı göstermeli ve yardımcı olmalıdır.

(9) AB’nin kurumsal yapısı “dinamik” bir özellik taşır.

- İsimler
- Oluşumlar
- İşleyişler
- Yetkiler
- Kurum, organ, ofis ve ajanslar

14

## Avrupa Parlamentosu

Oluşumu

İç Örgütlenişi

İşleyişi

Yetkileri

15

## Avrupa Parlamentosu / Oluşumu / Üye Sayısı

6/96 arası «azalan şekilde orantılı» temsil --- “demokratik ilke” (bir kişi bir oy) ile “federal ilke” (devletlerin siyasi eşitliği) arasında uzlaşma --- AB Zirvesi oybirliği ile belirler. --- 2019 yılı →	Üye Devlet	AP Üye Sayısı	Üye Devlet	AP Üye Sayısı
	<b>Almanya</b>	96	<b>Bulgaristan</b>	17
	<b>Fransa</b>	79	<b>Danimarka</b>	14
	<b>İtalya</b>	76	<b>Finlandiya</b>	14
	<b>İspanya</b>	59	<b>Slovakya</b>	14
	<b>Polonya</b>	52	<b>İrlanda</b>	13
	<b>Romanya</b>	33	<b>Litvanya</b>	11
	<b>Hollanda</b>	29	<b>Hırvatistan</b>	12
	<b>Belçika</b>	21	<b>Letonya</b>	8
	<b>Çekya</b>	21	<b>Slovenya</b>	8
	<b>Yunanistan</b>	21	<b>Estonya</b>	7
	<b>Macaristan</b>	21	<b>Lüksemburg</b>	6
	<b>Portekiz</b>	21	<b>Kıbrıs</b>	6
	<b>İsveç</b>	21	<b>Malta</b>	6
	<b>Avusturya</b>	19	<b>TOPLAM</b>	751

16



## Avrupa Parlamentosu / Oluşumu / Üyelik Yöntemi

### Üyelik yöntemi

- Seçim

### Seçim dönemi

- 5 yıllık bir dönem için seçim / 1979, 1984, ..., 2014, 2019 (Mayıs).
- Örneğin, erken seçim gibi bir ihtimal var mıdır?

### Seçim usulü

- Tüm üye devletlerde geçerli tek tip bir seçim sistemi mevcut mudur?
- Ortak ilkeler + Ulusal kurallar

17

## Avrupa Parlamentosu / Oluşumu / Üyelik Yöntemi

### Seçme ve seçilme hakkı (Kim oy verebilir / Kim aday olabilir?)

- Ortak kural\* + Ulusal kurallar
- \*ABİHA md. 22(2): «Vatandaşı olmadığı bir üye devlette ikamet eden her Birlik vatandaşı, ikamet ettiği üye devlette, o devletin vatandaşlarıyla aynı şartlarda, Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkına sahiptir.»

18

## Avrupa Parlamentosu / Oluşumu / Üyelik Yöntemi

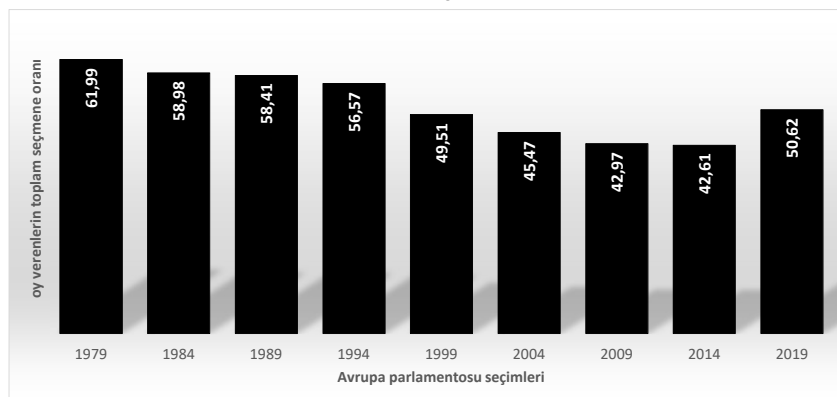
### Siyasi partiler

- Avrupa düzeyinde siyasi partiler mevcut mudur?
- Seçim kampanyaları Avrupa düzeyindeki siyasi partiler mi, yoksa ulusal siyasi partiler üzerinden mi gerçekleşmektedir?
- Avrupa meseleleri mi, yoksa ulusal siyasi meseleler mi ağırlık taşımaktadır?

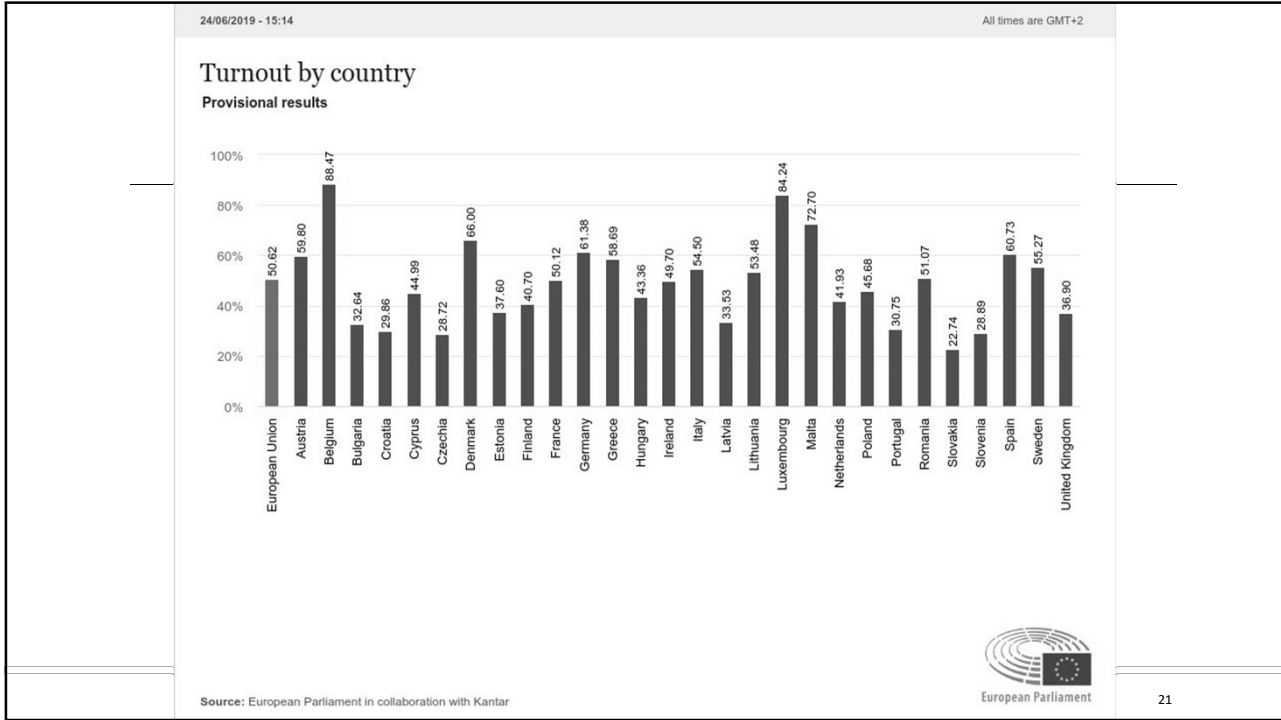
19

## Avrupa Parlamentosu / Oluşumu / Üyelik Yöntemi

Avrupa Parlamentosu Seçimleri: Katılım Oranı<sup>14</sup>



<sup>14</sup> Kaynak: <<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html>>, [Erişim Tarihi: 1 Nisan 2016.]  
<<https://election-results.eu/>>, [Erişim Tarihi: 30 Eylül 2019.]



## Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılımdaki düşük oran sorgulanmayı gerektirir mi?

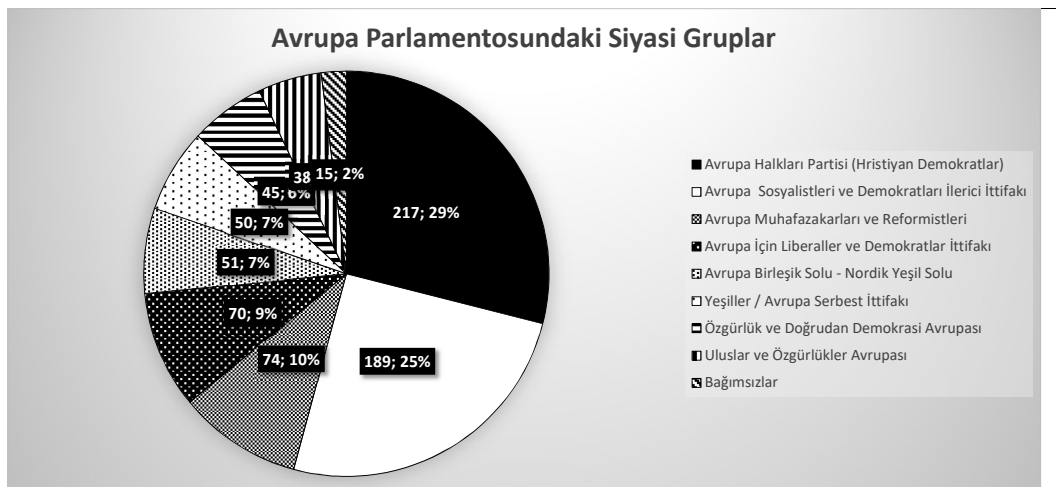
- LA ile değişik ABA md. 10:
  - «1. Birliğin işleyişi, temsili demokrasiye dayanır.
  - 2. Vatandaşlar, Birlik düzeyinde, Avrupa Parlamentosu'nda doğrudan temsil edilir. ...»

## Avrupa Parlamentosu / İç Örgütlenişi / Üyelerinin Bağlılıkları

Vatandaşlığa göre mi, bağlı olunan siyasi gruba göre mi yerleşim vardır?

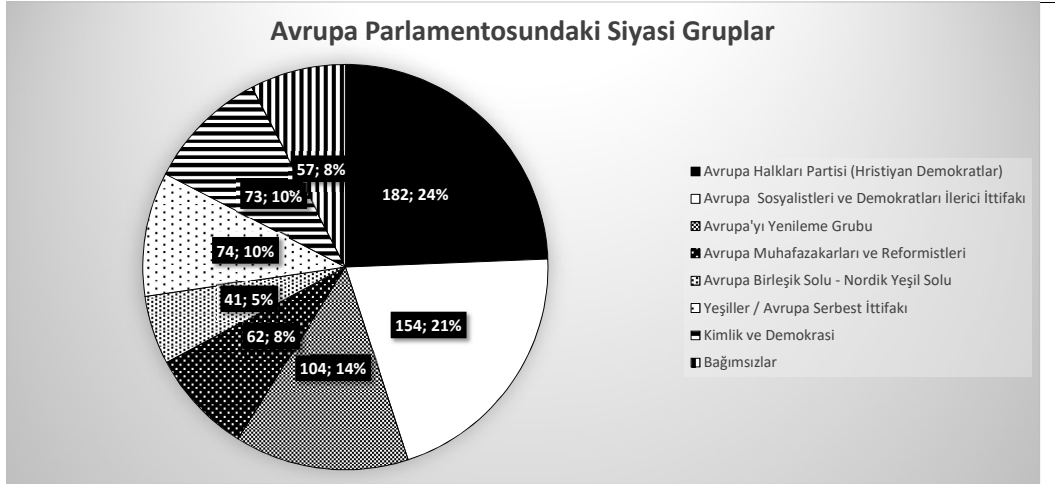
23

## Avrupa Parlamentosu / İç Örgütlenişi / Üyelerinin Bağlılıkları (2014)



24

## Avrupa Parlamentosu / İç Örgütlenişi / Üyelerinin Bağlılıkları (2019)



25

## Avrupa Parlamentosu / İç Örgütlenişi

### Başkanlık Divanı

- Başkan, on dört Başkan Yardımcısı ve yalnızca danışsal olarak İdari ve Mali Amirler
- (ana hatlarıyla) Parlamento ile ilgili tüm mali, örgütsel ve idari kararlar

### Başkanlar Konferansı

- Parlamento Başkanı ile siyasi grupların Başkanları
- (ana hatlarıyla) Parlamentonun çalışmasının organizasyonu ve yasama planlaması

26

## Avrupa Parlamentosu / İç Örgütlenişi / Daimi ve Özel Komiteler

Dış İşleri	Ekonomik ve Mali İşler	Bölgesel Kalkınma	İç Pazar ve Tüketicinin Korunması	Bütçe Kontrolü
Kalkınma	İstihdam ve Sosyal İşler	Tarım ve Kırsal Kalkınma	Taşımacılık ve Turizm	Kadın Hakları ve Cinsiyet Eşitliği
Uluslararası Ticaret	Çevre, Kamu Sağlığı ve Gıda Güvenliği	Balıkçılık	Sivil Özgürlükler, Adalet ve İç İşleri	Dilekçeler
Sanayi, Araştırma ve Enerji	Hukuk İşleri	Kültür ve Eğitim	Anayasal İşler	Bütçe

27

## Avrupa Parlamentosu / İşleyişi

### Toplantıları

- Toplantı dönemi yıllıktır.
- Mart ayının ikinci Salı günü kendiliğinden toplanır.
- Toplantılar kamuya açıktır.

### Toplantı yeter sayısı

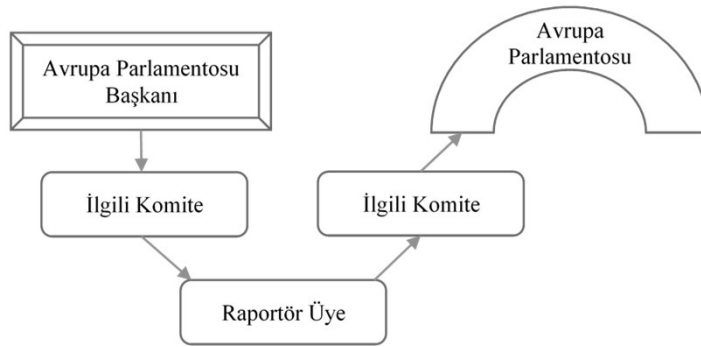
- Üye tam sayısının üçte biri (251 üye)

### Karar yeter sayısı

- Oyçokluğu

28

## Avrupa Parlamentosu / İşleyişi



29

## Avrupa Parlamentosu / Yetkileri

### Yasama

- Parlamento, Konsey ile birlikte yasama işlevini yerine getirir.
- “olağan yasama usulü” & “özel yasama usulü”

### Bütçe

- Parlamento, Konsey ile birlikte bütçe işlevini yerine getirir.

30

## Avrupa Parlamentosu / Yetkileri / Siyasi Denetim

### Atama ve görevden alma

- Komisyon Başkanı, Komisyon Heyeti (güvenoyu, güvensizlik oyu)

### Dilekçe alma

- AB'nin faaliyet alanı + ilgili kişiyi doğrudan etkileyen bir mesele

### Soru sorma

- Başta Komisyon (kendi İç Tüzükleri çerçevesinde AB Zirvesi ve Konsey)

### Soruşturma

- "Birlik hukukunun uygulanmasında hukuka aykırılık veya kötü yönetim iddiaları" için "geçici soruşturma komitesi"

31

## Avrupa Parlamentosu / Yetkileri

### Danışma / Onay

- Örneğin, değer ihlali (onay)
  - LA ile değişik ABA md. 7(2): «[AB] Zirvesi, üye devletlerin üçte birinin veya Avrupa Komisyonunun önerisi üzerine ve *Avrupa Parlamentosunun muvafakatini aldıktan sonra*, 2. maddede belirtilen değerlerin bir üye devlet tarafından ciddi ve sürekli biçimde ihlal edildiğini, ilgili üye devleti gözlemlerini sunmak üzere davet ettikten sonra, oybirliğiyle tespit edebilir.»
- Örneğin kurucu antlaşma değişikliği (danışma)
  - LA ile değişik ABA md. 48(3): «[AB] Zirvesi, *Avrupa Parlamentosuna ve Komisyona danıştıktan sonra*, basit çoğunlukla, önerilen değişikliklerin incelenmesi yönünde bir karar kabul ederse ...»

32



## Avrupa Komisyonu / Komisyon

Oluşumu

İç Örgütlenişi

İşleyişi

Yetkileri

33

## Komisyon / Oluşumu

Üye sayısı

- Kural:
  - 31 Ekim 2014 tarihine kadar her üye devletin birer vatandaşı
  - 1 Kasım 2014 tarihinden itibaren, *AB Zirvesi tarafından oybirliğiyle değiştirilmesine karar verilmedikçe*, üye devlet sayısının üçte ikisi
- Şu an için
  - AB Zirvesi kararı ile 1 Kasım 2014 tarihinden itibaren her üye devletin birer vatandaşı

34

## Komisyon / Oluşumu

### Komisyon üyeleri

- Bağımsızlıkları şüphe götürmemeli,
- Görevleriyle bağdaşmayan her türlü eylemden kaçınmalı,
- Görev süresi sona erdiğinde, bazı görev veya menfaatlerin kabulü konusunda dürüst ve özenli davranmalıdır.

35

## Komisyon / Oluşumu

### ABAD'a başvuru

- Konsey veya Komisyon, bu yükümlülüklerin ihlali iddiasıyla ABAD'a başvurabilir.
- ABAD, duruma göre, aşağıdaki gibi karar verebilir:
  - ilgili üyenin görevden alınmasına
  - emeklilik maaşından mahrum bırakılmasına
  - diğer menfaatlerden mahrum bırakılmasına

36

## Komisyon / Oluşumu

### Üyelik Yöntemi

- Atama / 5 yıl

### 1) AB Zirvesi

- *Avrupa Parlamentosu seçimlerini göz önünde tutarak Komisyon Başkanlığı için nitelikli çoğunlukla bir aday belirler.*

### 2) Parlamento

- *üye tam sayısının çoğunluğuyla bu adayı seçebilir.*

### 3) Üye devletler

- Komisyon üyelerini önerir.

37

## Komisyon / Oluşumu

### 4) Konsey

- *seçilen Başkan ile mutabakat halinde Komisyon üyesi olarak atanmasını önerdiği diğer kişilerin listesini kabul eder.*

### 5) Parlamento

- Başkan, (Yüksek Temsilci) ve Komisyonun diğer üyelerine heyet olarak muvafakat verebilir.

### 6) AB Zirvesi

- *nitelikli çoğunlukla Komisyonu atayabilir.*

38

Komisyon / Oluşumu / Uygulama

## Komisyon Başkan Adaylığı

- Avrupa Parlamentosu seçimleri ile birlikte Komisyon Başkanı adayları ortaya çıkmaya başlamıştır.

39

Komisyon / Oluşumu / Uygulama

## Komisyon heyeti mi, Komisyon üyesi mi?

- Avrupa Parlamentosu, Komisyon hakkında heyet olarak oylama yapsa da, belirli Komisyon üyelerine karşı çıkabilmektedir.

40

## Komisyon / Oluşumu / Uygulama

### Komisyon üyesi ve görev alanı

- Komisyon üyeleri açısından kim, hangi sorumluluk alanı ile görevlendiriliyor sorusu oldukça önem taşır.

41

## Komisyon / İç Örgütlenişi

### Komisyon Başkanı

- Eşitler arasında birinci (*primus inter pares*)

### Komisyon Başkanının kimi yetkileri

- yönlendirici ilkeleri belirler,
- iç organizasyon konusunda karar verir,
- Yüksek Temsilci hariç, Başkan Yardımcılarını atar,
- Komisyon üyelerine görevler ve talimatlar verir,
- Komisyon üyelerini istifaya davet edebilir.

42

## Komasyon / İ ÖrgütleniŖi

### Yapılanma

- Genel Müdürlük (ilgili Komasyon üyesi)
- Müdürlük
- Birim

### Kabineler

- Her Komasyon üyesi kendi kiŖisel kabinesini atayabilir.

43

Komasyon / İ ÖrgütleniŖi / Genel Müdürlükler (2014-2019)	Tarım ve Kırsal Kalkınma	Ekonomik ve Mali İşler	Eurostat – Avrupa İstatistikleri	Yorum	Araştırma ve Yenilik
	Bütçe	Eğitim, Gençlik, Spor ve Kültür	Mali İstikrar, Mali Hizmetler ve Sermaye Piyasaları Birliği	Ortak Araştırma Merkezi	Yapısal Reform Desteęi
	İklim Eylemi	İstihdam, Sosyal İşler ve İçerme	Sağlık ve Gıda Güvenliği	Adalet ve Tüketiciler	Vergilendirmeye ve Gümrük Birliği
	İletişim	Enerji	İnsan Kaynakları ve Güvenlik	Denizcilik İşleri ve Balıkçılık	Ticaret
	İletişim Ağları, İçerik ve Teknoloji	Çevre	Bilişim	Göç ve İç İşleri	Çeviri
	Rekabet	Avrupa Sivil Koruma ve İnsancıl Yardım Operasyonları	İç Pazar, Sanayi, Girişimcilik ve KOBİ'ler	Hareketlilik ve Taşımacılık	
	Savunma Sanayi ve Uzay	Avrupa Komşuluk ve Genişleme Müzakereleri	Uluslararası Ortaklıklar	Bölgesel ve Kentsel Politika	

44

## Komisyon / İşleyişi

### Toplantıları

- Kural olarak haftada bir kez
- Kamuya kapalı toplanır.

### Toplantı yeter sayısı

- Üyelerinin yarısından bir fazlası

### Karar yeter sayısı

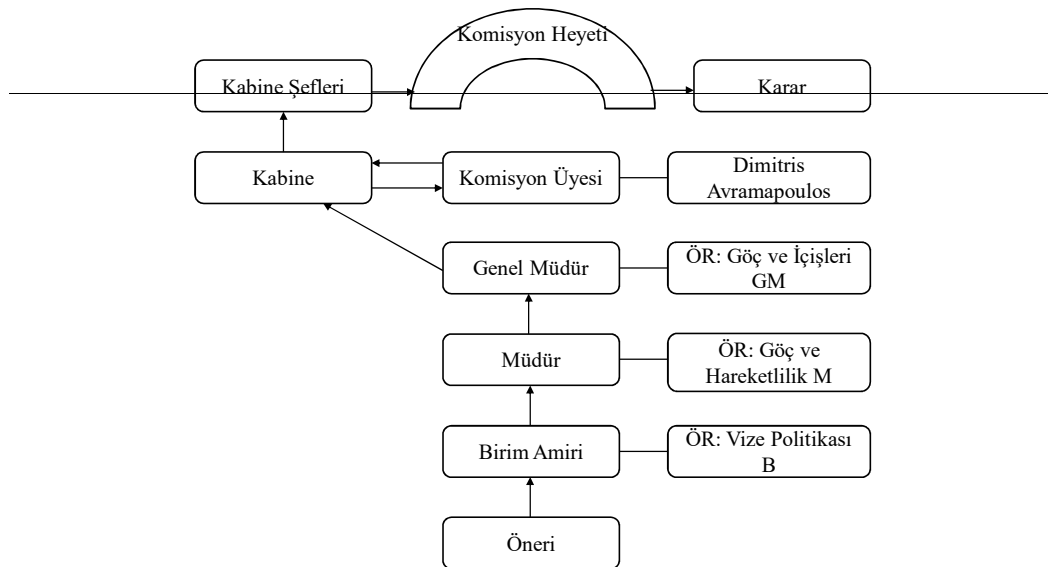
- Üyelerinin çoğunluğu
- Uygulamada uzlaş

### Sorumluluk (alınan karar yönünden / siyasi bakımdan)

- Heyet olarak & kolektif sorumluluk

45

## Komisyon / İşleyişi / Ör. 2014-2019



46

## Komisyon / Yetkileri

### Yürütme

- Yasama tasarrufları
  - «Öneri tekeli» (kural olarak)
- Yasama dışı norm koyma
  - Belirli alanlarda doğrudan kural koyma (Ör: rekabet veya devlet yardımları)
- Yasama dışı tasarruflar çıkarma

47

## Komisyon / Yetkileri

### İdare

- İstisna: Belirli alanlarda doğrudan idari sorumluluk (Ör: Rekabet / büyük ölçüde ademi-merkezi yapıya geçiş)
- Kural: Üye devlet makamları AB hukukunu uygular, Komisyon genel denetleyici kontrol yürütür.

48



## Komisyon / Yetkileri

### Bütçe

- Bütçe taslağı hazırlama
- Bütçeyi uygulama ve programları yönetme

### Koordinasyon

- Örneğın, «Sanayi» / ABİHA md. 173(2): «Üye devletler, Komisyon ile irtibat halinde, birbirleriyle istişarede bulunur ve gerektiğinde eylemlerini koordine ederler.»

## Komisyon / Yetkileri

### Dış ilişkiler

- (Genel olarak) AB'nin dış temsili
- Uluslararası anlaşmalar yönünden (Konseyin verdiği yetki temelinde)
  - müzakereleri açma,
  - müzakereleri yürütme,
  - uluslararası anlaşmayı imzalama

## Komisyon / Yetkileri

---

### Gözetim

- İhlal davası prosedürü
  - ABAD'ın denetiminde AB hukukunun düzgün uygulanmasını gözetir.
- Rekabet vb. (yargı benzeri muameleler)
  - İhlal ile ilgili olarak soruşturmacı ve ilk karar verici