***Bu çalışma sadece ders notu olarak öğrencinin yararlanması için hazırlanmış olup başka hiçbir amaçla kullanılamaz; kaynak göstererek dahi tamamen veya kısmen yeniden yayımlanamaz veya kendisinden alıntı yapılamaz.***

**V. AVRUPA BİRLİĞİNİN KURUMSAL YAPISI: KURUMSAL YAPININ TEMEL ÖZELLİKLERİ**

**Kurumsal Yapının Temel Özellikleri**

**1.** AB’nin kurumları AB Antlaşması ve AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşmada düzenlenmektedir. AB Antlaşması madde 13’e göre;

“Birliğin kurumları şunlardır:

- Avrupa Parlamentosu

- Avrupa Birliği Zirvesi

- Konsey (AB Konseyi veya Bakanlar Konseyi)

- Avrupa Komisyonu

- Avrupa Birliği Adalet Divanı,

- Avrupa Merkez Bankası

- Sayıştay”

Avrupa Birliği kurumsal yapısı içinde organlar, “asli-yapısal” ve “işlevsel” olarak ikiye ayrılmak suretiyle ele alınabilmektedir. Asli-yapısal kurumlar, yukarıda sayılanları içermekte olup, genel olarak bağlayıcı karar alma ve düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olan, politika belirleyen organlardır. Bunlar büyük ölçüde özerk organlar olup, Avrupa Parlamentosu, AB Zirvesi, Avrupa Birliği (Bakanlar) Konseyi, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Sayıştayı’ndan oluşmaktadır. Bu kurumlar, Avrupa Birliği sisteminde, devlet yapısına benzer yetkileri kullanan organlar olduğu gibi, Birlik örgütsel yapısında da varlıkları “sine qua non” olma özelliği taşımaktadır. İşlevsel organlar ise, özel ve belirli alanlarda sınırlı bazı işlevleri yerine getirmek üzere oluşturulan ve asli yapısal kurumlara görevlerinde yardımcı olan organlardır. Bunların genel olarak düzenleyici işlem yapma (yasama), söz konusu kuralları uygulama (yürütme) ve bu kurallardan kaynaklanabilecek hukuki uyuşmazlıkları çözme (yargı) gibi yetkileri bulunmamaktadır. Bunlar 13. maddede “AB Kurumları” olarak sayılmamakla birlikte Antlaşmalarda veya Antlaşma hükümlerine dayanılarak çıkarılan ikincil düzenlemelerde düzenlenen organlar, ofisler ve ajanslardır. İşlevsel organlara örnek olarak Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Ombudsman'ı, Europol, Eurojust, Avrupa Çevre Ajansı gibi pek çok organ, ofis ve ajansı saymamız mümkündür.

**2.** AB Antlaşmasının 13. maddesi “Birlik, 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.” hükmü ile AB kurumsal yapısı içinde yer alan kurumların üye devletlerin çıkarlarının yanı sıra Avrupa bütünleşmesinin genel çıkarlarını ve üye devletlerin vatandaşlarından oluşan Avrupa halklarının çıkarlarını da koruma görevine sahip olduğunu vurgulamaktadır. Bu çerçevede AB’nin klasik bir uluslararası örgütten farklı olarak sadece kurucu antlaşmaları imzalayan üye devletlerin ulusal çıkarlarının temsiliyle görevli, bu anlamda da uluslararası (ya da AB’de kullanılan terminoloji ile “hükümetlerarası”) organlara sahip olmadığı, aynı zamanda bu ülkelerin halklarının/vatandaşlarının çıkarları ile Avrupa bütünleşmesinin çıkarlarını temsil edecek organlara (uluslarüstü) da sahip kılındığı ifade edilmiş olmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında, tüm AB kurumsal yapısında yer alan organlarda üye devletlerin vatandaşları görev yapmakla birlikte bazı AB kurumlarının uluslarüstü nitelik gösterdiğinin belirtilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede üye devletlerin hükümet ve devlet başkanlarından oluşan AB Zirvesi ile hükümet bakanlarından oluşan AB (Bakanlar) Konseyi ulusal çıkarların temsil edildiği AB kurumları olarak uluslararası ya da hükümetlerarası nitelik göstermektedir. Buna karşılık aynı zamanda üye devletlerin vatandaşları olan Avrupa vatandaşlarının siyasi görüşlerinin ve çıkarlarının temsilcisi olan Avrupa Parlamentosu, bütünleşmenin genel çıkarlarının temsilcisi olan Avrupa Komisyonu ve bütünleşme çerçevesinde hukukun üstünlüğünün çıkarlarının temsilcisi olan Adalet Divanı gibi kurumlar üye devlet vatandaşı kişilerden oluşsa bile üye devletleri ve ulusal çıkarları temsil etmemekte, onlar adına hareket etmemekte ve bu itibarla da uluslarüstü nitelik göstermektedir.

Bu çerçevede Birliğin uluslarüstü nitelikteki politika alanlarında bu kurumların rolü, etkisi ve ağırlığı da halen ulusal çıkar farklılıklarının etkisinin güçlü biçimde hissedildiği ve bu nedenle hükümetlerarası yönü ağır basan Dış Politika gibi alanlara kıyasla daha fazladır. Konsey ve Zirve ise tüm alanlarda güçlü olmakla birlikte, uluslarüstü niteliği ağır basan politika alanlarında bu ağırlıkları ve güçleri Komisyon, Parlamento ve Divan gibi uluslarüstü kurumlarca bir ölçüde dengelenmektedir.

**3.** Avrupa Birliğinin kurumsal yapısına dahil organlar devlet yetkisine benzer yetkileri kullanırlar. Bu çerçevede üye devletlerden AB’ye devredilen sınırlı politika alanlarında yasama, yürütme ve yargı yetkileri AB kurumları tarafından kullanılmaktadır. Örneğin Avrupa Komisyonu (ve bir ölçüde de Avrupa Birliği (Bakanlar) Konseyi) Birliğin yürütme organı görünümünde iken, Avrupa Parlamentosu ve yine Bakanlar Konseyi yasama yetkisini paylaşmakta, Avrupa Birliği Adalet Divanı ise yargı organı işlevini yerine getirmektedir. Bununla birlikte, ulusal parlamenter sistemlerden ciddi farklılıklar arz eden bir kurumsal yapıdan söz edildiği de unutulmamalıdır. Özellikle bir yandan AB’de yasama yetkisinin kime/kimlere ait olduğu ve kullanımındaki kendine özgülükler ile yürütme yetkisini kullanan organların kendine özgü nitelikleri ulusal parlamenter sistemlerdeki modellerle paralellik kurulurken dikkatli olunması gereğini ortaya çıkarmaktadır. Bunun yanı sıra, AB hukukunun idari ve yargısal uygulanmasında ulusal idarelerin ve ulusal mahkemelerin rolü de AB kurumsal yapısının kendine özgü niteliğini ortaya koymaktadır. Bu özellik ve farklılıklar aşağıda kurumlar tek tek ele alınırken açıklanmaya çalışılacaktır.

**4.** AB’nin kurumsal yapısı sınırlı yetki ilkesine dayanmaktadır. Bundan kasıt, AB kurumlarının sadece kurucu antlaşmalarla üye devletler tarafından kendilerine verilen alanlarla sınırlı biçimde yetkili olduklarıdır. Kurucu antlaşmalar, kurumların yetki ve görevlerini belirlemektedir. Bundan başka kurucu antlaşmalar, bu yetkileri ve kullanım alanlarını da sınırlamaktadır. Bu antlaşmaları hazırlayan, müzakere eden ve imzalayan, dolayısıyla kendi yetkilerinin kullanımını belli alanlarda Avrupa bütünleşmesine ve kurumlarına bırakan da üye devletlerdir. Konu ile ilgili AB Antlaşması’nın 4. maddesi uyarınca, “Antlaşmalarda Birliğe verilmemiş yetkiler, 5. madde uyarınca, üye devletlere aittir.” Maddede atıf yapılan 5. madde hükmüne göre ise “Birliğin yetkilerinin sınırları yetkilendirilme ilkesine tabidir [...] Yetkilendirilme ilkesi gereğince Birlik, Antlaşmalar’da belirlenen hedeflere ulaşmak için, ancak üye devletler tarafından Antlaşmalar’da kendisine verilen yetkilerin sınırları dahilinde hareket eder. Antlaşmalar’da Birliğe verilmemiş yetkiler üye devletlere aittir.” Dolayısıyla Birlik ancak ve ancak üye devletler tarafından Antlaşmalar yoluyla kendisine verilmiş yetkileri ilgili alanlarda kullanarak yasama, yürütme ve yargı faaliyetlerinde bulunacaktır.

Aynı şekilde, AB Antlaşması madde 13 de, asli yapısal kurumları saydıktan sonra, tüm kurumların “Antlaşmalar’la kendilerine verilen yetkilerin sınırları dahilinde ve Antlaşmalar’da öngörülen usul, şart ve hedeflere uygun olarak” hareket edecektir.

Söz konusu maddeye göre, AB’nin kurumları yetkilerini kullanırken AB Antlaşmasının yanı sıra, AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma tarafından belirlenen koşul ve sınırlara da riayet edeceklerdir. Kurumlar; kurucu antlaşmalarda yer alan hükümler çerçevesinde faaliyet göstermekte; ancak, iç tüzükleri ve kendi aralarında yaptıkları kurumlararası anlaşmalar ve uygulama da birbirleriyle ilişkilerini belirlemekte önemli rol oynamaktadır.

**5.** Avrupa Birliği kurumsal yapısı bağlamında ulusal sistemlerde görülen güçler ayrılığı ilkesi bir ölçüde geçerli olmakla birlikte bu yönde ulusal sistemlerdeki açıklığa Avrupa Birliği çerçevesinde rastlandığını ileri sürmek güçtür. Bununla beraber, kurumsal yapıya dahil organlar birbirlerinin atanmalarında ve görevden alınmalarında rol oynayabilmekte ve birbirlerini siyasi, idari ve hukuki olarak denetleyebilmektedir (kontrol ve denge). Bu kapsamda Avrupa Parlamentosu demokratik/siyasi denetim işlevini, Avrupa Komisyonu idari denetim işlevini, ABAD ise yargısal/hukuki denetim işlevini yerine getirmektedir.

**6.** Avrupa Birliği kurumsal yapısının en çarpıcı özelliklerinden biri sahip olduğu sürekli dinamizmdir. Kurumsal yapı, bütünleşmenin başladığı 50’li yıllardan beri sürekli bir değişim göstermiştir. Bu süreçte, kurumların isimlerinden, üye sayılarına, kompozisyonlarından atanma ve seçim usullerine, karar alma usullerinin işleyişinden kurumların bu usullere katılımlarına, yetkilerinden birbirleri ile ilişkilerine dek pek çok hususun değiştiği görülmektedir. Dolayısıyla Avrupa Birliği bağlamında karşımıza çıkan; sürekli değişen, gelişen, dinamik bir kurumsal yapıdır.