***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.***

**VI. AVRUPA BİRLİĞİNİN KURUMLARI**

Avrupa Birliği, amaçlarını ve değerlerini gerçekleştirip geliştirecek ve Birliğin, vatandaşlarının ve üye devletlerin çıkarlarına hizmet edecek tek bir kurumsal çerçeveye sahiptir. AB Antlaşması’nın 13. maddesi uyarınca Birliğin kurumları: Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Zirvesi, Konsey, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD), Avrupa Merkez Bankası ve Sayıştay’dır. Anılan maddede, Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi’nin Avrupa Parlamentosu’na, Konsey’e ve Komisyon’a danışma organı olarak yardımcı olacağı ve her bir kurumun, Antlaşmalarla kendisine verilen yetkilerle sınırlı olarak ve belirtilen usul, şart ve hedeflere uygun olarak faaliyet göstereceği belirtilmiştir.

**1. Avrupa Parlamentosu**

AB halklarının demokratik siyasi iradesini temsil eden ve doğrudan onlar tarafından seçilen Avrupa Parlamentosu, Konsey ile birlikte yasama ve bütçeye ilişkin işlevleri yerine getirir ve Antlaşmalar ile öngörüldüğü şekilde siyasi denetim ve danışma organı olarak görev yapar. AB'nin derinleşme süreçlerinde, Kurucu Antlaşmaları tadil eden her bir Antlaşma ile yetkileri arttırılmış olan Avrupa Parlamentosu’nun yasama ve bütçeye ilişkin faaliyetlerde, AB’nin taraf olacağı uluslararası anlaşmaların imzalanmasında, Kurucu Antlaşmaların değiştirilmesinde, delege edilen tasarrufların kabulünde ve diğer kurumlara atamalarda sahip olduğu yetkiler Lizbon Antlaşması’nın yürürlüğe girmesiyle birlikte ya güçlenmiş, ya da ilk defa öngörülmüştür. Ayrıca Lizbon Antlaşması ile getirilen değişiklik uyarınca Avrupa Parlamentosu’nun Komisyon Başkanı’nı seçme yetkisi de bulunmaktadır.

**Parlamento’nun Oluşumu**

Parlamento’nun çalışma yerleri; Strasburg, Brüksel ve Lüksemburg’dur. Parlamento Genel Kurulu Strasburg'da toplanır. Her ayın bir haftası Genel Kurul oturumlarına ayrılmıştır. Bazı kısmi oturumlar ile Komisyon toplantıları Brüksel'de yapılırken Sekretaryası ise Lüksemburg'da bulunur.

AB Antlaşması’nın 14. maddesi uyarınca Avrupa Parlamentosu üyeleri, her üye devlette serbest ve gizli oyla yapılan doğrudan genel seçimlerle, beş yıllık bir süre için seçilirler ve üyeleri arasından Başkanı’nı ve Başkanlık Divanı’nı seçerler. AB Antlaşması’nın 6. maddesi ile atıf yapılarak bağlayıcılık kazandırılan AB Temel Haklar Şartı’nın 39. maddesi uyarınca Birliğin her vatandaşı, ikamet ettiği üye devlette ve o devlet vatandaşlarıyla aynı şartlarda Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy verme ve aday olma hakkına sahiptir.

Avrupa Parlamentosu AB halklarının demokratik çıkarlarını ve siyasi görüşlerinin temsilcisi olduğundan parlamenterler de Parlamento’da, vatandaşı oldukları üye devletlere göre değil, siyasi görüşlerine göre grup oluştururlar. Lizbon Antlaşması ile getirilen değişiklikten sonra AB Antlaşması’nın 14. maddesi uyarınca Parlamento Mayıs 2014 seçimleri sonrası, Parlamento Başkanı dışında en fazla 750 üyeden oluşmakta olup, üye devletler, azalan orantılı temsil ilkesine uygun olarak en az 6 ve en fazla 96 temsilci bulundurabilecektir.

**Parlamento’nun Görev ve Yetkileri**

Parlamento’nun aldığı kararlar esas itibariyle “görüş” (*opinion*) ve “ilke kararları” (*resolution*) şeklinde adlandırılmakta olup, bunların önemli siyasi ağırlığı bulunmakla birlikte hukuki bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Belirtilen kararlar, Antlaşmalar’da ya da Parlamento’nun İç Tüzüğünde aksine hüküm olmadıkça kullanılan oyların salt çoğunluğu ile alınır. Ayrıca Parlamento, kimi zaman Antlaşmalar’da belirtilen hallerde, kimi zaman ise kendi inisiyatifi ile birçok konuda genel görüşmeler yaparak kararlar almaktadır. Tüm bu kararlar, siyasi tartışma platformu oluşturulması, kamuoyunun bilgilendirilmesi ve hukuki bağlayıcılık taşıyan işlemlere temel teşkil etmesi bakımından önem arz etmektedir.

Parlamento’ya görüşülmek üzere gelen konular öncelikle Parlamento üyelerinin oluşturduğu 20 adet komiteden konuyla ilgili olanında tartışılmakta ve ulaşılan sonuç, bir raporla Genel Kurul’a sunulmakta, Genel Kurul’daki görüşmeler de belirtilen rapor çerçevesinde yapılmaktadır.

Avrupa Parlamentosu’nun yasama sürecini başlatma yetkisi istisnai durumlar hariç prensip itibariyle bulunmamaktadır. Parlamento’nun Komisyon’dan herhangi bir konuda yasama önerisi talep etme yetkisi olmakla birlikte, Komisyon’un bu talebi yerine getirmek konusunda hukuki bir yükümlülüğünün bulunmadığı belirtilmelidir.

Buna karşılık, Avrupa Parlamentosu’nun yasama sürecindeki rolü, bütünleşme sürecinde her bir Kurucu Antlaşma değişikliğiyle güçlenmiş ve böylece Birliğin demokratik meşruiyetinin artırılması amaçlanmıştır. Başlangıçta sadece “danışma usulü” çerçevesinde Parlamento’nun herhangi bir bağlayıcılığı olmayan görüşüne başvurulmaktayken, Avrupa Tek Senedi ile getirilen “işbirliği usulü” ile Parlamento, Konseyi belirli bir oranda da olsa karar alma sürecinde yönlendirme yetkisine kavuşmuş, ortaklık anlaşmalarında ve yeni üye kabulünde uygulanan “onay ya da uygun görüş usulü” ile Parlamento, karar sürecinde daha etkin hale gelmiştir. Maastricht Antlaşması ile getirilen ve Amsterdam Antlaşması ile de sadeleştirilen “ortak karar usulü” ise Parlamento’nun yasama sürecinde Konsey ile eşit düzeyde yetkili hale getirilmesini amaçlamıştır. Lizbon Antlaşması’nın yürürlüğe girmesi ile ortak karar usulü “olağan yasama usulü” olarak adlandırılmış, uygulama alanı genişletilmiş ve AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 294. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Avrupa Parlamentosu’nun bütçeye ilişkin yetkileri de Lizbon Antlaşması ile güçlendirilmiş olup, Parlamento, yıllık bütçenin kabulünde Konsey ile birlikte tam olarak söz sahibidir. Buna göre Birlik bütçesinin, AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 314. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenen, ortak karar usulünün bir benzerini öngören ve “özel yasama usulü” olarak adlandırılan yöntem uyarınca Parlamento ve Konsey tarafından kabul edilmesi gerekmektedir.

Avrupa Parlamentosu’nun AB’nin taraf olacağı uluslararası anlaşmaların imzalanmasına ilişkin yetkisi ise ikili bir görünüm arz etmektedir. AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 218. maddesi uyarınca; münhasıran ortak dış ve güvenlik politikasına ilişkin anlaşmalar saklı kalmak üzere, ortaklık anlaşmaları, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına Dair Avrupa Sözleşmesi’ne Birliğin katılımına ilişkin anlaşma, özel bir kurumsal yapı kurulmasına dair anlaşmalar, Birlik bakımından önemli mali etkileri olacak anlaşmalar ve olağan yasama usulünün ya da özel yasama usulünün uygulandığı alanlarda düzenleme getiren anlaşmalar bakımından Parlamento’nun uygun görüşünün alınması gerekmektedir. Diğer anlaşmalar bakımından ise öncelikle Parlamento’ya danışılması gerekmekte, daha sonra anlaşmanın Konsey tarafından imzalanması söz konusu olabilmektedir.

AB Antlaşması’nın 48. maddesi uyarınca Kurucu Antlaşmalar’ın değiştirilmesinde Parlamento öneri sunma hakkına sahiptir. Ayrıca, olağan usulde, Konvansiyon oluşturulmasına ilişkin kararın alınmasından önce, basitleştirilmiş usulde ise, Zirve tarafından Kurucu Antlaşma değişikliklerinin yapılmasına ilişkin kararın alınabilmesi için Parlamento’ya danışılması öngörülmüştür.

Parlamento, olağan yasama usulü uyarınca yapılmış yasama tasarruflarının uygulanması amacıyla çıkarılan uygulama tasarrufları üzerinde de söz sahibidir. Ayrıca, AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 290. maddesi uyarınca Parlamento, belirtilen şartlar dahilinde, tüm yasama tasarruflarına dayanılarak çıkarılan uygulama tasarrufları üzerinde de söz sahibidir. Zira “delege edilmiş tasarrufun” yürürlüğe girmesi, ancak Parlamento ve Konseyin itiraz etmemiş olması şartına bağlanabileceği gibi, delege edilmiş tasarrufa dayanak teşkil eden yasama tasarrufunda belirtilmiş olmak şartıyla Parlamento ve Konsey, Komisyon’a tanınan yetkiyi geri alma imkanına da sahiptir.

Avrupa Parlamentosu’nun Birlik kurumları üzerindeki denetim yetkisinin de değişik görünümleri mevcuttur. Parlamento’nun Komisyon üzerindeki denetim yetkisi; Komisyon’un atanmasında rol oynama, sözlü ve yazılı soru sorma, gensoru yoluyla ve 2/3 çoğunlukla heyet halinde istifaya zorlama, yıllık genel raporu görüşme ve bütçeyi görüşme gibi araçlarla yerine getirilmektedir. Parlamento, Avrupa Ombudsmanı’nın atanması ve sunduğu raporlar aracılığıyla da Birlik kurumları üzerindeki denetim yetkisini kullanabilir. Parlamento’nun soruşturma komisyonu kurma, kendisini ilgilendiren konularda Birlik vatandaşlarından veya Birlik’te yerleşik kişilerden Birliğin faaliyetleri hakkında şikayet dilekçesi kabul etme, AB kurumları aleyhine ABAD nezdinde iptal ve hareketsizlik davası açma, Sayıştay’ın sunduğu yıllık raporları görüşerek AB kurumlarının mali hesapları üzerinde denetim yapma gibi yetkileri de mevcuttur.

**2. Avrupa Komisyonu**

Avrupa Komisyonu, AB politikalarının tasarlayıcısı ve koordinatörü olup, yasama sürecini başlatan, ayrıca Birliğin yürütme organı olarak AB müktesebatını, bütçeyi ve programları uygulamaktan sorumlu kurumdur. Komisyon bu görevlerini, ulusal hükümetlerden bağımsız olarak ve AB’nin genel çıkarlarını gözeterek yerine getirir. Dolayısıyla Komisyon, sorumluluklarını yerine getirirken bağımsız hareket etmekte ve üye devletlerden ya da herhangi bir kurumdan veya makamdan talimat almamaktadır.

**Komisyon’un Yapısı ve İşleyişi**

Komisyon’un merkezi Brüksel’dedir. Komisyon bünyesinde, herhangi bir konuda idari düzenlemenin yapıldığı idari yönetim birimleri olan Genel Müdürlükler mevcuttur. Her Genel Müdürlük, çalışmalarının siyasi ve yönetim sorumluluğunu üstlenen Komisere karşı sorumlu bir Genel Müdür tarafından yönetilmektedir. Genel Müdürlükler müdürlüklere (direktörlük), müdürlükler bölüm ya da birimlere, bölüm ya da birimler ise, masa şefliklerine ayrılmaktadır. Her masada, masanın ilgili konusuna uygun sayıda uzman bulunmaktadır.

Ayrıca her Komisyon üyesinin, danışmanlık ve sekretarya işlerini yürüten yakın mesai personelinin oluşturduğu ve “Kabine” olarak bilinen birer çalışma grubu bulunmakta olup, “Kabine Şefleri” tarafından düzenli olarak toplantılar yapılmaktadır. Avrupa Komisyonu’nun bürokratik yapısına ilişkin olarak belirlenen bu genel şema, ihtiyaçlara göre değişiklik gösterebilmektedir. Komisyon, en az haftada bir kez olmak üzere sekretaryası tarafından hazırlanan gündemi tartışmak üzere toplanır. Komisyon’da kararlar, genelde basit çoğunluk temeline dayalı olarak alınır ve tüm komiserlerin alınan kararlardan eşit oranda sorumlu olduğu kolektif sorumluluk ilkesi geçerlidir. Dolayısıyla, Komisyon kararları tüm üyeler tarafından imzalanmaktadır ve Komisyon toplantıları ile kararlar için yapılan oylamalar gizlidir.

AB Antlaşması’nın 17’nci maddesine göre Komisyon, Birliğin genel çıkarlarını teşvik eder ve bu çerçevede koordinasyon, yürütme ve idare işlevlerini yerine getirir. Üye devletlerin ulusal hukuklarındaki yürütme organına benzer bir yapılanmayı haiz olan Komisyon, görev ve yetkilerini *komiserler aracılığı ile* yerine getirir. Komisyon’da her üyenin bir veya birden fazla Birlik politikasının yürütülmesi ile yetkili kılınması geleneği hakimdir. Komiserlerin görev bölüşümünü Komisyon Başkanı belirler.

Komisyon’un Lizbon Antlaşması ile üye devletlerin üçte ikisine tekabül eden ve rotasyon sistemi ile belirlenen bir üye sayısına sahip olması öngörülmüş olsa da 1 Kasım 2014 tarihinde yeni göreve başlayan Komisyon için de bu yönde karar alınmadığından her üye devlete bir komisyon üyesi uygulaması devam etmektedir. AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 244’üncü maddesi uyarınca rotasyon sisteminin uygulanmasına ilişkin kararın, Zirve tarafından oybirliği ile alınması gerekmektedir. Lizbon Antlaşması’nın onayı sırasında İrlanda’da yapılan ilk referandumun olumsuz sonuçlanması üzerine İrlanda hükümeti, ikinci defa referanduma sunulacak Lizbon Antlaşması’nın kabulü konusunda İrlanda halkının iknası bakımından her üye devlete bir komiser uygulamasının devamını talep etmiş ve bu yönde diğer üye devletlerden 2008 Aralık Zirvesi’nde siyasi bir taahhüt almıştır. Dolayısıyla öngörülebilir gelecekte içKomisyon yapısının değişmesi öngörülmemektedir.

Komisyon Başkanı’nın yanında Komisyon Başkan yardımcılarından biri olarak Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi yer alacaktır.

Komisyon Başkanı’nın Zirve tarafından, Avrupa Parlamentosu seçimleri dikkate alınmak ve danışmalar yapılmak suretiyle nitelikli çoğunlukla belirlenmesi ve Parlamento’ya sunulması gerekmekte olup, Başkan adayı, Parlamento üyelerinin çoğunluğu tarafından seçilecektir. Parlamento’da yeterli çoğunluk oluşmazsa bir ay içerisinde Zirve tarafından yeni bir adayın belirlenmesi gerekmektedir. AB Antlaşması’nın 17’nci maddesinde, Komisyon Başkanı’nın, Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi ve diğer tüm komiserler ile birlikte heyet halinde Parlamento’nun onayına sunulması ve Zirve tarafından nitelikli çoğunlukla atanması öngörülmektedir.

Komisyon üyeleri ise üye devletlerin göstereceği adayların arasından Komisyon Başkanı tarafından seçilecek, bu seçimin ardından Zirve tarafından nitelikli çoğunlukla ve Komisyon Başkanı’nın onayını da alarak atanan “Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi” de dâhil olmak üzere Komisyon’un tamamı heyet halinde Avrupa Parlamentosu’nun onayına sunulacaktır. Gerekli güvenoyunun teminini takiben Komisyon, AB Konseyi tarafından nitelikli çoğunluk ile atanmaktadır. Komiserlerin görev süresi yenilenebilmektedir.

Komisyon, görev süresi boyunca üye devlet hükümetlerince görevden alınamamaktadır. Avrupa Parlamentosu’nun da komiserleri tek tek görevden alma yetkisi bulunmamakla birlikte, AB Antlaşması’nın 17’nci maddesinin son paragrafı uyarınca güvensizlik oyu ile Komisyon’u heyet halinde görevden alması mümkündür. Üye devlet hükümetleri komiserlerini görevden alamaz. Ayrıca, Komisyon Başkanı’nın talebi üzerine komiser istifa eder (AB Ant. m.17/6). Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi’ni ise, Komisyon Başkanı’nın talep etmesi halinde Avrupa Birliği Zirvesi, Komisyon Başkanı’yla anlaşarak, nitelikli çoğunlukla görevden alır.<0}

Komisyon faaliyetlerinin tutarlı ve etkili işleyişini Komisyon Başkanı temin eder ve komiserlerin aralarındaki görev bölüşümüne karar verir; Komisyon çalışmalarının yönlendirici ilkelerini belirler.

**Komisyon’un Görev ve Yetkileri**

Kurucu Antlaşmalar’ın koruyucusu ve bütünleşmenin motoru olarak tanımlanan ve Avrupa bütünleşmesinin genel çıkarlarının temsilcisi olan Komisyon; Birlik hukukunun uygulanmasını gözetir, Avrupa Birliği kurumsal yapısı içinde yürütme organı benzeri bir işlevi yerine getirir, görüş ve tavsiyeler hazırlar ve açıklar, istisna nitelikli durumlar hariç karar önerileri hazırlama konusundaki münhasır yetkisi çerçevesinde karar alma sürecini başlatır ve bu sürece katılır, gerektiğinde karar alır, belli haller hariç Birliğin taraf olacağı uluslararası anlaşmaları müzakere eder, bütçenin ve fonların uygulanmasını temin eder ve Birliğin faaliyetleri hakkında yıllık genel rapor yayınlar.

Komisyon’un görevleri içinde en önemli olanlardan biri, AB düzenlemeleri için öneri oluşturmak, dolayısıyla karar alma sürecini başlatmaktır. Komisyon, istisna nitelikli durumlar hariç yasama önerisi hazırlayıp sunmak bakımından münhasıran yetkili olmakla birlikte Avrupa Parlamentosu’nun ve Konsey’in, Komisyon’dan ortak amaçların gerçekleşmesini sağlamaya yönelik öneriler sunmasını talep etme yetkileri bulunmaktadır. Bu halde hukuken Komisyon’un harekete geçme yükümlülüğü olmasa da siyasi açıdan böyle bir talebin gereklerini yerine getirmesi yüksek bir olasılıktır.

Komisyon, yürütme organı olması dolayısıyla, Konsey’in ve Parlamento’nun çıkardığı hukuki düzenlemeleri ve Birlik politikalarına dair alınan kararları uygulamakla ve bu amaçla gerekli düzenleyici işlemleri yapmakla görevlidir.

Bundan başka, Birlik hukukuna uygun davranılmasını gözetme görevi çerçevesinde Komisyon, üye devletler ile özel ve tüzel kişilerin bu hukuk düzeninin gereklerini yerine getirmesini temin etmekle de görevlidir. AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 258 vd. maddeleri uyarınca Komisyon, üye devletlerin AB hukukunu ihlale yönelik davranışlarına son vermek üzere, ABAD nezdinde dava açabileceği gibi, Antlaşmalar’a uygun davranılmasını gözetme ve denetleme amacıyla her türlü soruşturma, araştırma yapma ve konu ile ilgili karar alma yetkisine de sahiptir.

Komisyon, AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 263’ncü ve 264’ncü maddeleri uyarınca AB kurumlarının eylem ve işlemlerinin AB hukukuna uygunluğunu da iptal davası açma yoluyla denetlemektedir.

Mali alanda Komisyon, Birlik bütçesini hazırlamak ve Konseye önermenin yanı sıra, bütçeyi uygulamak ve Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Uyum Fonu, Tarım Yönlendirme ve Garanti Fonu gibi Birlik fonlarını idare etmekle de görevlidir.

AB Antlaşması’nın 17’nci maddesi uyarınca Komisyon, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Antlaşmalar’da belirtilen diğer durumlar saklı kalmak üzere Birliği uluslararası düzeyde temsil ettiği gibi, kurumlar arası anlaşmaların gerçekleşmesini sağlamak üzere Birliğin yıllık ve çok yıllık programlarını hazırlama yetkisine de sahiptir. AB’nin taraf olduğu uluslararası anlaşmaların müzakeresi tamamlandıktan sonra, bu anlaşmalar Konsey tarafından imzalanır.

**Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi**

Dış politika konusunda geniş yetkilere sahip olan ve Komisyon Başkan yardımcılığını da yürütecek olan Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi’ne ilişkin temel düzenlemeler, AB Antlaşması’nın 18. ve 27. maddelerinde yer almaktadır. Bu düzenlemeler uyarınca Yüksek Temsilci, Komisyon Başkanı’yla da anlaşma sağlanmak suretiyle Zirve tarafından nitelikli çoğunlukla atanacaktır.

Yüksek Temsilci, Birliğin ortak dış ve güvenlik politikası ile ortak güvenlik ve savunma politikasını yürütmekle görevli olup, belirtilen politikaların geliştirilmesine de önerileriyle katkıda bulunacaktır. Ayrıca Yüksek Temsilci, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası’na dair hususlar bakımından Birliği temsil edecek ve Birlik adına üçüncü kişilerle siyasî diyalog kurarak, uluslararası örgütler nezdinde ve uluslararası konferanslarda Birlik adına söz sahibi olacaktır. Dışişleri Konseyi’ne başkanlık edecek olan Yüksek Temsilci, aynı zamanda Komisyon başkan yardımcılarından biri sıfatıyla Komisyon’da görev alacaktır.

Ortak Dış ve Güvenlik Politikasına dair görevlerini yerine getirirken Avrupa Dış Eylemler Servisi’nin Yüksek Temsilci’ye yardımcı olması öngörülmektedir. Belirtilen servisin oluşumu ve işleyişine ilişkin düzenlemeler, Yüksek Temsilci’nin önerisi üzerine Konsey tarafından, Parlamento’ya danışılmak ve Komisyon’un onayı alınmak suretiyle verilecek bir karar ile yapılacaktır. Avrupa Dış Eylemler Servisi’nin üye devletlerin diplomatik servisleriyle işbirliği içerisinde çalışması ve Konsey Genel Sekreterliği ile Komisyon’un ilgili birimlerinden gelen temsilcilerden ve üye devletlerin diplomatik memurlarından oluşması öngörülmüştür.

**3. Avrupa Birliği (Bakanlar) Konseyi**

Avrupa Parlamentosu ile birlikte AB’nin yasama organı olan ve üye devletlerin oy kullanmaya yetkili bakan seviyesindeki temsilcilerinden oluşan Konsey, Konsey Başkanı’nın girişimi veya Komisyon üyelerinin talebi üzerine gündemdeki konulara göre üye devletlerin ilgili bakanları nezdinde toplanır.

**Konsey’in Oluşumu ve İşleyişi**

AB Konseyi'nin merkezi Brüksel'de olmakla birlikte bazı toplantılar Lüksemburg'da yapılmaktadır. Konsey çalışmaları büyük ölçüde; Daimi Temsilciler Komitesi, idari komiteler ve üye devlet memurlarından oluşan çalışma grupları eliyle yürütülmektedir. AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 235. ve 240. maddeleri uyarınca Konseye bir Genel Sekreterlik yardımcı olmaktadır.

Konseye çalışmalarında yardımcı olmak üzere başta Daimi Temsilciler Komitesi *(Permanent Representatives Committee – COREPER)* olmak üzere çeşitli komiteler ve çalışma grupları mevcuttur. AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 240. maddesi uyarınca üye devlet hükümetlerinin AB nezdindeki daimi temsilcilerinden oluşan Daimi Temsilciler Komitesi, Konsey çalışmalarını hazırlamakla ve Konsey tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirmekle görevlidir. Daimi Temsilciler Komitesi ayrıca, ulusal idareler ile Birlik kurumları arasındaki ilişkileri düzenlemek, karşılıklı bilgi alışverişini sağlamak ve AB meselelerine yönelik ulusal yaklaşımların oluşturulmasına ve koordinasyonuna katkıda bulunmakla da görevlidir. Daimi Temsilciler Komitesi’nin başta gelen görevlerinden biri de, Konsey toplantılarının gündemini hazırlamaktır. Ayrıca, Komisyon tarafından hazırlanan yasama ya da karar önerisi genellikle Daimi Temsilciler Komitesi’nde görüşüldükten sonra Konsey önüne gelmektedir. AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 240. maddesinde Konsey Genel Sekreterliği’nin Konsey tarafından atanacak Genel Sekreter’in başkanlığında çalışacağı ve Sekretarya’nın, Konsey, tarafından basit çoğunlukla alınacak kararla oluşturulacağı belirtilmektedir.

Konsey; Genel İşler Konseyi, Dışişleri Konseyi, Adalet ve İçişleri Konseyi, Ekonomik ve Mali İşler Konseyi, İstihdam, Sosyal Politika, Sağlık ve Tüketici Hakları Konseyi, Rekabet Konseyi, Ulaştırma Telekomünikasyon ve Enerji Konseyi, Tarım ve Balıkçılık Konseyi, Çevre Konseyi ve Eğitim, Gençlik ve Kültür Konseyi olarak on farklı şekilde toplanmaktadır. Dışişleri Konseyi’ne Birliğin Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi başkanlık eder. AB Antlaşması’nın 16. maddesinin son paragrafı uyarınca diğer konseylere, AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 236. maddesinde öngörülen kurallar çerçevesinde eşit rotasyon ilkesi uyarınca üye devlet temsilcileri başkanlık edecektir. Eşit rotasyon usulü uygulanırken, üye devletler arasındaki farklılıkların ve Birlik içerisindeki coğrafi dengenin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

AB Antlaşması’nın 16. maddesinin dokuzuncu paragrafında Dışişleri Konseyi dışındaki Konsey oluşumlarının başkanlığının, AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 236. maddesinde belirlenen koşullar uyarınca, eşit rotasyon temelinde Konsey’deki üye devletlerin temsilcileri tarafından üstlenileceği belirtilmiştir. AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 236. maddesinde ise Dışişleri Konseyi hariç olmak üzere Konsey oluşumlarındaki başkanlığın belirlenmesine ilişkin kararın, Avrupa Birliği Zirvesi tarafından nitelikli çoğunlukla alınacağı düzenlenmiştir. 2007 Hükümetlerarası Konferansı’nın sonuç bildirisine ekli 9 No.’lu bildiride yer alan Zirve kararında[[1]](#footnote-1); Dışişleri Konseyi dışındaki Konsey Başkanlıkları’nın; önceden belirlenmiş ve üç üye devletten oluşan takımlar tarafından 18 aylık bir süre için üstlenileceği belirtilmektedir. Konseyin, hazırlanacak liste uyarınca farklı şekillerde toplanması da söz konusu olabilmekte, bu oluşumların Zirve’nin nitelikli çoğunlukla alacağı karar ile düzenlenmesi öngörülmektedir.

Koordinatör konumundaki Konsey Başkanı toplantılara başkanlık edeceği gibi, toplantıları düzenlemekle ve geçici gündemi belirlemekle de görevlidir. Konsey toplantılarındaki oturumlar gizli olmakla ve tutanaklar yayınlanmamakla birlikte, AB Antlaşması’nın 16. maddesi uyarınca Konsey’in özellikle yasama niteliği taşıyan faaliyetleri, oylama sonuçları ve toplantı tutanakları ile birlikte kamuya açıktır.

**Konseyi’in Görev ve Yetkileri**

AB Antlaşması’nın 16. maddesi uyarınca Konsey, Parlamento ile birlikte yasama ve bütçeye ilişkin faaliyetlerde bulunmakla görevli olduğu gibi, Antlaşmalar’da belirtildiği şekilde politika oluşturmakla ve koordinasyonu yerine getirmekle de görevlidir. Dolayısıyla Konsey’in başlıca görevleri; hukuki düzenleme yapmak ve Birliğin yetki alanına giren alanlarda temel politika ilkelerini ve politikaların uygulanmasına ilişkin genel tedbirleri belirlemek ve AB ülkelerinin ekonomi politikalarını koordine etmektir.

Avrupa Parlamentosu’nun yasama sürecinde tadil antlaşmalarıyla gittikçe artan yetkileri ile birlikte Konsey, Avrupa Birliği’nin yasama organı olarak Avrupa Birliği’nde hukuki bağlayıcılığı olan düzenlemelerin büyük kısmını Parlamento’nun da katılımı ile gerçekleştirmektedir.

Konsey yasama yetkisi yanında, Antlaşmalar’da belirtilen birçok konuda bağlayıcı karar alma yetkisini de kullanmaktadır. AB Antlaşması’nın 49. maddesi uyarınca Avrupa Birliği’ne katılacak devletlerin üyeliğe kesin kabulüne ilişkin süreçte; üye olmak isteyen devlet, başvurusunu Konseye yapmakta, Konsey, başvuruyu Avrupa Komisyonu’na iletmekte ve Avrupa Komisyonu da başvuru sahibi devletin üyelik şartlarını taşıyıp taşımadığı yolundaki teknik nitelikli görüşünü Konseye sunmaktadır. Başvuru, Komisyon görüşüyle birlikte, Avrupa Parlamentosu’na iletildikten sonra Parlamento, üye sayısının salt çoğunluğuyla, başvuru sahibi devletin üyeliğe kabulünü uygun bulmakta ve Konsey oybirliğiyle başvuruyu kabul etmektedir.

Konsey, AB’nin taraf olduğu uluslararası anlaşmaların Birlik düzeyinde yürürlüğe girebilmesi için gerekli onay işlemini yapma yetkisini de elinde bulundurmaktadır. Müzakeresi tamamlanan uluslararası anlaşmalar, Avrupa Parlamentosu’nun, uygun görüşü alındıktan sonra, Konsey tarafından onaylanarak, Avrupa Birliği Resmi Gazetesi’nde yayımlanıp yürürlüğe girmektedir.

AB bütçesinin kabulünde de Konsey’in önemli bir rolü vardır. AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 314. maddesi uyarınca Komisyon’un hazırladığı bütçe tasarısı, önce Konsey’de oylanır (ki bu birinci okuma olarak adlandırılmaktadır) sonra da Avrupa Parlamentosu’na sunulur. Parlamento’nun kabul ettiği tasarı tekrar Konseye döner ve ikinci kez müzakere edildikten sonra (ki bu da ikinci okuma olarak adlandırılmaktadır) kabul edildiği biçimiyle son kez Avrupa Parlamentosu’na döner ve bütçenin kabulüne ilişkin son işlemler Parlamento’da tamamlanarak, Avrupa Birliği Resmi Gazetesi’nde yayımlanıp yürürlüğe girer.

**Konsey’de Oylama Usulü**

AB Konseyi üç değişik usul çerçevesinde karar almakta olup bunlar; oybirliği *(unanimity)*, oy çokluğu *(simple majority)* ve nitelikli çoğunluktur *(qualified majority).* Lizbon Antlaşması sonrasında Konsey’de esas oylama usulü nitelikli çoğunluk olarak düzenlenmiş; oybirliği ve oy çokluğunun istisna niteliği taşıdığı ortaya konmuştur.

Lizbon Antlaşması öncesi geçerli olan düzenleme çerçevesinde, nitelikli çoğunluk yönteminde her üye devletin nüfusuna, fiziki ve ekonomik büyüklüğüne göre belirli oranda oyu bulunmakta olup, sistem ağırlıklı oy esasına dayanmaktadır. Nitelikli çoğunluk yöntemine göre karar alınabilmesi için önerinin Komisyon’dan gelmesi ya da gelmemesi durumuna göre farklı bir belirleme yapmak gerekmektedir. Komisyon’un önerisi üzerine karar alınması halinde toplamı 352[[2]](#footnote-2) olan oyların 260’ının olumlu olması gerektiği gibi üye devletlerin yarıdan fazlasının da olumlu görüş bildirmesi gerekmektedir. Nice Antlaşması ile nitelikli oy çoğunluğu sistemine, kümülatif olarak aranacak üçüncü bir ölçüt daha eklenmiştir. Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma’nın 205. maddesinin 4. paragrafı uyarınca Konsey’de nitelikli çoğunlukla karar alınırken, herhangi bir üye devlet gerekli görürse, alınan karara olumlu oy verenlerin, Birlik nüfusunun % 62’sine tekabül edip etmediğinin kanıtlanmasını talep edebilecektir. Bu durumda %62 oranına ulaşılamamışsa söz konusu karar kabul edilmemiş sayılacaktır.

Lizbon Antlaşması ile getirilen değişikliklerle AB Antlaşması’nın 16. maddesinin üçüncü paragrafı uyarınca Konseyin kararlarını nitelikli çoğunlukla alması gerekmekte olup, AB’nin temel oylama usulü kural olarak nitelikli çoğunluktur. Oybirliği ile karar alınan hallerde bir üye devletin çekimser kalması ise oybirliğinin oluşmasını engellememektedir. Diğer usuller uyarınca karar alınması için Antlaşma’da açık hüküm bulunması gerekmektedir. Örneğin AB Antlaşması’nın 22. maddesi uyarınca Ortak Dış ve Güvenlik Politikası’nda, AB Antlaşması’nın 42. maddesi uyarınca Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası’nda, AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 65. maddesi uyarınca vergilendirme alanında ve AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 218. maddesi uyarınca yeni üye kabulünde Konseyin oybirliği ile hareket etmesi gerekmektedir. AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 294. maddesinin dokuzuncu paragrafı uyarınca Avrupa Komisyonu’nun olumsuz görüş bildirdiği değişiklik önerileri hakkında da Konsey’in oybirliğiyle karar alması gerekmektedir.

Lizbon Antlaşması ile getirilen nitelikli çoğunluğa ilişkin yöntemin uygulanması 1 Kasım 2014 tarihine kadar ertelenmekte olup, 31 Mart 2017 tarihine kadarki dönem için de bir geçiş süreci öngörülmüştür. Dolayısıyla 1 Kasım 2014 tarihine kadar olan sürede ağırlıklı oy esasına dayanan sistem uygulanmıştır. 1 Kasım 2014’den itibaren ise, AB Antlaşması’nın 16. ve AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 238. maddelerinde düzenlenen sistemin uygulanması gerekmektedir. Buna göre *tüm üye devletlerin karara katılması durumunda*, nitelikli çoğunluk yöntemiyle bir kararın alınabilmesi için, olumlu oyların üye devletlerin % 55’ini, Birlik toplam nüfusunun % 65’ini temsil etmesi ve en az 15 üye devletten gelmesi gerekmektedir. Bloke edici azınlık ise, nüfus esası dikkate alınmak suretiyle en az 4 üye devlet olarak belirlenmiştir. Karar önerisinin Komisyon’dan ya da Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi’nden gelmemesi halinde ise, olumlu oyların üye devletlerin % 72’sini, Birlik toplam nüfusunun da % 65’ini temsil etmesi gerekmektedir.

AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 238. maddesinin üçüncü paragrafı gereğince üye devletlerin *tümünün katılmadığı* karar süreçleri bakımından ise nitelikli çoğunluk yöntemiyle bir kararın alınabilmesi için, karara katılan üye devletlerin toplam nüfuslarının % 65’ini temsil etmek şartıyla, üyelerin % 55’inin olumlu oy kullanması gerekmektedir. Bu durumda engelleyici azınlık ise, karar sürecine katılan üye devletlerin toplam nüfusunun en az % 35’ini temsil eden üye devlet sayısının bir fazlasından oluşacaktır. Karar önerisinin Komisyon’dan ya da Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi’nden gelmemesi halinde ise nitelikli çoğunluk, karara katılan devletlerin toplam nüfuslarının % 65’ini temsil etmek şartıyla söz konusu üye devletlerin % 72’siyle sağlanmış olacaktır.

1 Kasım 2014 ile 31 Mart 2017 tarihleri arasındaki geçiş sürecinde ise, Geçiş Hükümlerine İlişkin Protokol’ün 3. maddesi uyarınca üye devletlerden birinin, somut bir öneriye ilişkin kararın yeni sisteme göre değil ve fakat önceki sisteme göre alınmasını talep etmesi mümkündür. Dolayısıyla 2014-2017 arasında üye devletler, ağırlıklı oy oranlarına dayalı eski nitelikli çoğunluk yönteminin uygulanmasını talep edebileceklerdir.

**4. Avrupa Birliği (Hükümet ve Devlet Başkanları) Zirvesi: AB Zirvesi**

AB Antlaşması’nın 13. maddesi uyarınca Birliğin kurumları arasında sayılan AB Zirvesi, Antlaşma’nın 15. maddesi uyarınca Birliğin gelişimine hız kazandırmakla ve genel siyasi prensipleri belirlemekle görevlidir. Dolayısıyla Zirve, üst düzeyde bir siyasi müzakere platformu olup, temel politika ve hedefleri belirlemekte, sonradan hukuki bağlayıcılığı olan düzenlemelere dönüşebilecek siyasi nitelikli kararlar almaktadır. Kural olarak bu kararlar uzlaşı ile alınmaktadır.

AB Antlaşması’nın 15. maddesinin ikinci paragrafında Zirve’nin kendi Başkanı ve Avrupa Komisyonu Başkanı ile birlikte devlet ve hükümet başkanlarının katılımıyla toplanacağı ve Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi’nin de işleyişte yer alacağı düzenlenmiştir.

AB Antlaşması, daimi bir Zirve Başkanlığı öngörmektedir. Zirve’nin bir kere yenilenebilir olmak kaydıyla iki buçuk yıllık bir süre için nitelikli çoğunlukla başkanını seçmesi gerekmektedir. AB Antlaşması’nın 15. maddesinin altıncı paragrafı uyarınca Zirve Başkanı; Zirve toplantılarına başkanlık edip katkıda bulunmakla, Genel İşler Konseyi çalışmalarını esas alarak ve Komisyon Başkanı ile işbirliği içerisinde Zirve çalışmalarının yapılmasını ve devamını sağlamakla, Zirve üyeleri arasında uyumun ve mutabakatın sağlanmasına çalışmakla ve her Zirve toplantısı sonunda Parlamento’ya rapor sunmakla yetkili ve görevlidir. Zirve Başkanı ayrıca, Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi’nin yetkilerine halel getirmemek kaydıyla, Birliği Ortak Dış ve Güvenlik Politikası bakımından dışa karşı temsil etmekle görevlidir. AB Antlaşması’nın 15. maddesinin son paragrafında Zirve Başkanı’nın herhangi bir ulusal görevde bulunmaması gerektiği de belirtilmektedir.

**5. Avrupa Birliği Adalet Divanı:*AB’nin yargı düzeni ile ilgili kısımda daha sonra ele alınacaktır.***

**6. Avrupa Sayıştayı**

İlk defa Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği’nin asli yapısal kurumları arasında sayılan ve Birliğin tüm gelir ve giderlerini inceleyerek, işlemlerinin hukukiliğini ve usule uygunluğunu temin etmekle görevli olan Avrupa Sayıştayı’na ilişkin düzenlemeler AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 285. ve 287. maddeleri arasında yer almaktadır. Antlaşma’nın 285. maddesi uyarınca Avrupa Sayıştayı, her bir üye devletten birer üye olmak üzere toplam 28 üyeden oluşur. Antlaşma’nın 286. maddesi uyarınca üyelerin, AB Konseyi tarafından Parlamento’ya danışıldıktan sonra, kendi ülkelerinde denetim kurumlarında çalışan veya çalışmış ve bu görev için özel niteliği haiz şahısların arasından 6 yıllık bir süre için seçilmesi gerekmekte olup, yeniden seçilmeleri de mümkündür. Sayıştay Başkanı ise üyeler arasından, yenilenebilir 3 yıllık bir süre için seçilir. Düzenlemede, Sayıştay üyelerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı da güvence altına alınmıştır.

Antlaşma’nın 287. maddesi uyarınca Sayıştay’ın görevi, AB gelir ve giderlerinin bütününün hesaplarını incelemektir. Aynı şekilde, tüm AB kurumlarının gelir ve giderlerinin incelenmesi de, söz konusu kurumların kuruluş belgelerinde aksi öngörülmedikçe, Sayıştay tarafından yerine getirilecektir.

Sayıştay denetimi, belgeler dayanak alınarak ve gerekli görülen hallerde AB kurumlarının ve üye devletlerin mahallinde yapılır. Üye devletlerdeki denetim, bu devletlerdeki ulusal denetim kuruluşları ile işbirliği halinde yerine getirilir.

Sayıştay, AB kurumlarından görüş talep edebileceği gibi, belirli sorunlar üzerine görüşlerini AB kurumlarının talebi üzerine veya kendiliğinden özel raporlar halinde de açıklayabilir.

Sayıştay, her bütçe yılının sona ermesinden sonra hazırladığı yıllık raporu diğer AB kurumlarına verir ve ilgili rapor, bu kurumların Sayıştay’ın saptamalarına karşı cevapları ile birlikte AB Resmi Gazetesi’nde yayımlanır. Sayıştay üyelerinin çoğunluğu ile söz konusu yıllık raporlar ya da görüşler kabul edilir. Komisyon’un yıllık raporunun Parlamento tarafından onaylanması da Sayıştay’ın inceleme ve aklamasından sonra gerçekleşir.

**7. Avrupa Merkez Bankası**

Guvernörler Konseyi’nden, Avrupa Merkez Bankası (AMB) Yönetim Kurulu üyelerinden ve ulusal merkez bankalarının guvernörlerinden oluşan ve tüzel kişiliği haiz olan Avrupa Merkez Bankası ile üye devletlerin ulusal merkez bankalarından oluşan Avrupa Merkez Bankaları Sistemi, AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 282. ve 284. maddeleri arasında ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ile Avrupa Merkez Bankasının Statüsüne İlişkin Protokol’de[[3]](#footnote-3) düzenlenmiştir.

AMB yönetim kurulu; bir başkan, bir başkan yardımcısı ve dört üyeden oluşur. Bu kişiler bankacılık alanında mesleki yetkinlikleri ve deneyimleriyle tanınmış olan kişiler arasından AB Konseyi’nin tavsiyesi üzerine, Avrupa Parlamentosu’na ve AMB Guvernörler Konseyi’ne danışıldıktan sonra AB Konseyi tarafından tüm üye devletlerin mutabakatı ile atanırlar ve görev süreleri 8 yıldır. AMB, AB dahilinde kağıt para basımına izin verme konusunda tek yetkili kurumdur.

Avrupa Merkez Bankaları Sistemi’nin (AMBS) karar alma organları AMB’nin Guvernörler Konseyi ve Yönetim Kurulu’dur. AMBS’nin temel hedefi, Antlaşma tarafından fiyat istikrarını sağlamak olarak belirlenmiştir. Birliğin para politikasını tanımlamak ve uygulamak, kambiyo işlemlerini yürütmek, üye devletlerin resmi kambiyo rezervlerini tutmak ve yönetmek ile ödeme sistemlerinin işleyişini geliştirmek de AMBS’nin görevleri arasındadır.

1. Avrupa Birliği Antlaşması’na ekli “Konsey Başkanlığı Görevinin Yerine Getirilmesine Dair Zirve Kararına İlişkin Bildiri”nin 16. maddesinin dokuzuncu paragrafı (Declaration on Article 16 (9) of the Treaty on European Union concerning the European Council Decision on the Exercise of Presidency of the Council). [↑](#footnote-ref-1)
2. Almanya, Britanya, Fransa ve İtalya’nın 29, İspanya ve Polonya’nın 27, Romanya’nın 14, Hollanda’nın 13, Yunanistan, Çek Cumhuriyeti, Belçika, Macaristan ve Portekiz’in 12, İsveç, Bulgaristan ve Avusturya’nın 10, Slovakya, Danimarka, Finlandiya, İrlanda, Litvanya ve Hırvatistan’ın 7, Letonya, Slovenya, Estonya, GKRY ve Lüksemburg’un 4 ve Malta’nın 3 oyu bulunmaktadır. [↑](#footnote-ref-2)
3. Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Merkez Bankaları Sisteminin Statüsüne İlişkin Protokol (Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank). [↑](#footnote-ref-3)