***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.***

**VIII. AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDA YETKİ**

AB hukukunda yetki konusu, düzenleme yapma yetkisinin Birlik ile üye devletler arasındaki paylaşımına ilişkindir. Yetkiye ilişkin kurallar işlevsel bir yaklaşımla oluşturulmakta ve Birliğin Kurucu Antlaşmaları ile belirlenmiş olan amaçlarının gerçekleşmesi temeline dayanmaktadır. Birliğin yetkisinin sınırları ve yetki kullanımına ilişkin temel ilkeler AB Antlaşması’nın 4. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

“*1. Antlaşmalarla Birliğe verilmemiş yetkiler, 5. madde uyarınca üye devletlere aittir.*

*2. Birlik, üye devletlerin Antlaşmalar önündeki eşitliğine ve bölgesel ve yerel özerk yönetimler de dahil, siyasal ve anayasal temel yapılarında mündemiç ulusal kimliklerine saygı gösterir. Birlik, ülke bütünlüğünün teminat altına alınması, kamu düzeninin muhafaza edilmesi ve ulusal güvenliğin korunması da dahil, devletin temel işlevlerine saygı gösterir. Özellikle ulusal güvenlik, her üye devletin münhasır sorumluluğunda kalmaya devam eder.*

*3. Birlik ve üye devletler, dürüst işbirliği ilkesi gereğince, Antlaşmalar’dan kaynaklanan görevlerin yerine getirilmesinde birbirlerine saygı gösterirler ve yardımcı olurlar.*

*Üye devletler, Antlaşmalar’dan veya Birlik kurumlarının tasarruflarından kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak üzere, genel veya özel her türlü uygun tedbiri alırlar.*

*Üye devletler, Birliğin görevlerinin yerine getirilmesini kolaylaştırırlar ve Birliğin hedeflerinin gerçekleştirilmesini tehlikeye düşürebilecek her türlü tedbirden kaçınırlar*.”

AB Antlaşması’nın 5. maddesinin birinci ve ikinci paragrafları uyarınca;

“*1. Birliğin yetkilerinin sınırları, yetkilendirilme ilkesine tabidir. Birlik yetkilerinin kullanılması, katmanlı yetki ve orantılılık ilkelerine tabidir.*

*2. 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*.”

Bu kapsamda tespit edilen sınırlı yetki ya da yeni adı ile yetkilendirilme ilkesi uyarınca kural, Birliğin genel yetkili olmaması ve fakat Antlaşmalar ile kendisine verilmiş görevleri gerçekleştirmek üzere belirli ve sayılı alanlarda yetkili olmasıdır. Birliğin hedeflerine ulaşmak için gerekli yetkiyi haiz olduğu kabul edilmekle birlikte hukuk düzeni sınırlı yetki ilkesi tarafından şekillendirilmiş bir hukuk düzeni olduğundan Birlik yetki alanı dışında kalan düzenleme veya faaliyetler *ultra vires* kabul edilmekte ve öncelikli olarak uygulanmamaktadır.

Birliğin düzenleme yapmak suretiyle kullandığı yetkilerin hukuki dayanağı bu çerçevede değerlendirilir. Öte yandan bu alanlarda düzenleme yapılırken Birlik ile üye devlet arasındaki yetki paylaşımı da AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma ile belirlenmiş olup bu kapsamda hangi konularda sadece Birliğin hangi konularda ise Birlik ile üye devletlerin birlikte düzenleme yapma yetkisini haiz olduğu tek tek sayılarak açıklığa kavuşturulmuştur. Bu yetki kataloğu uyarınca belirlenen konularda düzenleme yetkisinin Birlik ve üye devletler arasındaki paylaşımı yetki çeşitlerini meydana getirmektedir.

**1. Birliğin Yetkilerinin Hukuki Dayanakları**

Yetkilendirilme ilkesi çerçevesinde Birliğin yetkilerinin hukuki dayanağı öncelikle Antlaşmalar’dır. Bu kapsamda Birlik ve Birlik kurumları, ilgili konuda düzenleme yapmak üzere Antlaşmalarla açıkça görevlendirilmiş oldukları konularda yetkilidir. Ancak Birliğin hedeflerine ulaşması bakımından Antlaşmalarla açıkça yetki verilen hallerin yetersiz kalması sebebiyle, Birliğin bazı tamamlayıcı yetkilerinin olduğu yönündeki ABAD içtihadına ve gerekli hallerde AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 352. maddesine dayanan yetkilerinin olduğu da kabul edilmiştir.

**Açık Yetki**

Kurucu Antlaşmalarla Birlik ve Birlik kurumlarının bir konuda düzenleme yapacağının açıkça öngörüldüğü hallerde açık yetki söz konusudur. Birlik öncelikle, Kurucu Antlaşmalar tarafından belirlenen hedefleri gerçekleştirmek amacıyla ve yine aynı Antlaşmalarla kendisine açıkça tanınmış yetkilere dayanarak faaliyet gösterir. Birliğin genel bir düzenleme yetkisi bulunmamakta, tam tersine, Birlik kurumlarının düzenleme yapabileceği alanlar ve bunlara bağlı olarak tanınan yetkiler Antlaşmalar’da her konu için ayrı ayrı düzenlenmektedir. Birlik yetkileri açık, belirli ve Antlaşmalar’da açıkça öngörülmüş olmalıdır. Her Birlik tasarrufu bir veya birden fazla Antlaşma maddesine dayanmalıdır. Yanlış dayanak seçimi tasarrufun iptaline yol açabilir.

Bir Antlaşma hükmünün Birliğe yetki vermesi için, düzenlenecek konuyu belirlemesi, o konuda bağlayıcı tasarrufta bulunma imkanını tanıması, tasarrufta bulunacak Birlik kurumunu belirlemesi ve karar alma usulünü göstermesi gerekir. Genel hedefleri belirleyen maddeler ise, Birliğe açık yetki devrinde bulunan maddeler olarakdeğerlendirilmez.

**Zımni Yetki**

Birlik kurumlarının, kendilerine açık olarak verilmiş bir yetkinin kullanımı için bir takım yan yetkilere gereksinim duydukları ve bu yetki olmadan esas yetkinin kullanılamayacağı, ancak bu yetkinin Antlaşmalarca kendilerine tanınmamış olduğu hallerde, bu tarz tamamlayıcı yetkilere de zımnen sahip oldukları kabul edilir. Ancak bu durumda daha önceden hiç mevcut olmayan bir yetkinin yaratılması söz konusu değildir. Zımni yetki ancak Antlaşmalar’da mevcut bir açık yetkinin kullanılmasının mümkün hale gelmesini sağlayan ve varlığı bu açık yetkinin varlığına bağlı olan bir yetkidir. Antlaşmalar’daki gerçek boşluklar ise Antlaşma değişikliği veya sınırlı şartlarla bir ölçüde de 352. madde yoluyla doldurulur.

Zımni yetki doktrini Divan tarafından ve özellikle Birliğin dış yetkisi (uluslararası anlaşma yapma yetkisi) alanında geliştirilmiştir. Birliğe zımni yetki tanınması ve buna ilişkin ilkeler Divan’ın ERTA kararı ile öngörülmüştür.[[1]](#footnote-1) ERTA kararı uyarınca belli bir konuda ortak hükümler oluşturulduktan sonra o konuda ilgili hükümleri etkileyebilecek uluslararası anlaşmalar yapma yetkisi de sadece Birliğe ait olmaktadır. Divan’ın kararına göre “*söz konusu Birlik yetkileri üye devletler açısından paylaşılan yetkilerin mevcudiyeti olasılığını ortadan kaldırır*.” Bu kapsamda ERTA kararı Birliğin iç ve dış yetkilerinin paralelliği ilkesini de ortaya koymaktadır.

Zımni yetki doktrini dar ve geniş anlamda olmak üzere iki farklı kapsamda ele alınmaktadır. Geniş anlamda zımni yetki uyarınca belirlenmiş bir hedef veya işlev, bu hedef veya işlevin yerine getirilmesi için makul ölçüde zorunlu olan bütün yetkileri de içerir. Divan’ın ERTA kararı ile geliştirilen zımni yetkiler doktrini geniş biçimde uygulandığında fiilen Birliğin Antlaşmalar’dan açıkça kaynaklanmayan alanlarda da yasama ve yürütme faaliyetlerinde bulunmasına imkan sağlayıcı sonuçlar doğurabilmektedir. Oysa Kurucu Antlaşmalar Birliğin yetkilerini ve bunların kullanımını, sınırlı yetki, katmanlı yetki (*subsidiarite*) ve orantılılık ilkelerine tabi tutmuştur. Bu sebeple Birliğin, belirli bir yetkinin kullanılabilmesi için zorunlu olan makul ölçüdeki diğer yetkileri içeren dar anlamda zımni yetkileri haiz olduğu kabul edilmektedir. Bu kapsamda zımni yetkilerin kabulü, gerçek anlamda bir yetki genişlemesi olarak nitelendirilemez çünkü zımni yetkiler alanında Birliğe zaten yetki verilmiştir. Sadece söz konusu yetkinin etkili kullanılabilmesi açısından gerekli bazı ek yetkilerin Birlik tarafından kullanılabileceği şeklinde yorumlanması gerekmiştir.

**Türev Yetki**

Birlik ile üye devletler arasında yetki paylaşımı konusunda kural, Antlaşmalar ile Birliğe açıkça yetki verilen hallerde Birliğin yetki sahibi olmasıdır. Ancak Antlaşmalarla, Birlik hedeflerinin gerçekleştirilmesinin sağlanması amacıyla Birliğin gereken yetkiyi haiz olmadığı hallerde söz konusu boşluğu doldurmak üzere 352. maddeye başvurma olanağı tanınmıştır. AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 352. maddesinin birinci paragrafına göre, Antlaşmalarla Birliğe açıkça düzenleme yetkisi verilmediği hallerde, Antlaşmalarla belirlenen politikalar çerçevesinde, öngörülen hedeflere ulaşmak için Birlik eylemde bulunabilecektir. Türev yetki adı verilen bu halde Konsey, Komisyon’un önerisi ve Parlamento’nun muvafakati üzerine oybirliğiyle aldığı kararla söz konusu düzenlemeyi kabul edebilir.

Bu kapsamda Birlik, yetki alanlarını, amaçlarının gerektirmesi durumunda, belli ilkelere tabi olarak da olsa, genişletebilecektir. Ancak 352. maddeye başvuru, Antlaşmalarla, Birliğe hedeflerine ulaşması için “gerekli” yetkinin sağlanmadığı ve bu sebeple yapılacak düzenlemeye Antlaşmalar’da başka bir hukuki dayanak bulunamadığı hallerde mümkündür.

Niteliği gereği türev yetkinin kullanılabileceği alanlar Antlaşmalar’da sayılı ve belirli olarak yer almamaktadır. 352. maddede öngörülen usule göre düzenlemeye gerek olup olmadığının değerlendirilmesi genel olarak Birlik organlarının takdirinde bir konu olarak kabul edilmektedir. Bu maddeye ancak Birlik hedeflerinin özünde yatan politikalarla doğrudan ilgili konularda başvurulabilir. Bununla birlikte örneğin rekabetin sağlanmasını da içerecek şekilde bir iç pazarın oluşturulması amacı için, Birliğin Antlaşmalarla belirlenen diğer yetkiler gibi gerekli hallerde 352. maddenin kullanılması yoluyla gerekli tedbirleri alacağı AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’ya ekli İç Pazar ve Rekabete İlişkin 27 No.’lu Protokol’de açıkça belirtilmiştir.

352. maddede düzenlenen şartlarda türev yetkinin kullanılması, Birliğin düzenleme alanını ve dolayısıyla yetkisini genişletmektedir. Bununla birlikte türev yetkiye başvurulması, aynı maddenin devam eden paragraflarıyla çeşitli sınırlamalara tabi tutulmuştur. Öncelikle maddenin üçüncü paragrafında, türev yetki kullanımıyla getirilecek düzenlemenin, Antlaşma’da yer almadığı sürece, üye devletlerin yasal ve idari düzenlemelerinin uyumlaştırılmasını içeremeyeceğini hükme bağlanmaktadır. 352. madde uyarınca yapılacak düzenlemelere getirilen bir diğer sınırlama, maddenin dördüncü paragrafı uyarınca bu yetkinin, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası alanındaki hedeflere ulaşmak amacıyla kullanılamamasıdır. Ayrıca bu usule dayanan öneriler Komisyon tarafından, AB Antlaşması’nın 5. maddesinin üçüncü paragrafında düzenlenen katmanlı yetki ilkesinin denetimi çerçevesinde ulusal parlamentoların dikkatine sunulmalıdır.

Türev yetkinin kullanılması, ABAD’ın denetimine tabidir. Bu kapsamda ABAD, 352. maddeye dayanılarak yapılan düzenlemede, Birliğin hedeflerinden birinin gerçekleştirilmesine yönelik olma ve öngörülmemiş bir yetkiyi kullanma şartlarını denetime tabi tutmaktadır.[[2]](#footnote-2) Bununla birlikte Divan’ın “gereklilik” unsuruna ilişkin bir yerindelik denetimi yapması mümkün değildir. Divan ayrıca fikri mülkiyet alanında verdiği kararında, ulusal hukukta yer almayan yeni bir hakkın tanınması amacıyla yapılan düzenlemede 352. maddeyi hukuki dayanak olarak kabul etmiştir.[[3]](#footnote-3)

Sonuç olarak, Birlik yetkileri pek çok alanda değişime uğramıştır. Pek çok konuda Birlik yetki alanına giren alanlarda bir genişleme meydana gelmiş, örneğin temel haklar ilkeleri ortaya çıkmış ve Birlik, Kurucu Antlaşmalar’da bu konuda kendisine verilen bir yetki bulunmadığı halde bazı bağlayıcı olmayan tasarrufların yanı sıra, üye devletlerin yasama, yürütme ve yargı organlarını da bağlayacak içtihat ilkeleri geliştirme yoluna gitmiştir. Ama bu alandaki genişleme üye devletlerin yetkilerinin gerçek anlamda sınırlanması sonucunu doğurmadığından çok da büyük tepki ile karşılanmamış, tam tersine Birliğin faaliyetlerinin belli sınırlamalara tabi olması sonucunu doğurmuştur. Bunun yanı sıra, örneğin eğitim alanı gibi başlangıçta Birlik yetkisi dışında bırakılan alanların da sonradan, 352. maddenin kullanılması ya da Kurucu Antlaşma değişiklikleri ile Birlik yetkisine dahil olması durumu ile karşılaşılmıştır. Bunun dışında, Birlik yetkisine dahil olmayan bir alan, Divan’ın konu ile ilgili içtihadının üye devletlerin eylem ve işlemlerine uygulanmaya başlanması ile Birlik yetkisine giren ya da bu yetkiden etkilenen bir alan haline gelmiştir.

**2. Yetki Çeşitleri/Kategorileri**

Birliğin farklı hukuki temellere dayanan yetkisi bir kez kabul edildikten sonra da bu yetki alanında düzenleme yaparken üye devletlerle ilişkisi gündeme gelmektedir. AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 2 vd. maddelerinde, kurala bağlanan konulara göre Birliğin faaliyet gösterdiği farklı alanlarda üye devletler ile yetki paylaşımına yer verilmiştir. Bu çerçevede sadece Birlik tarafından düzenlenebilen konular olduğu gibi Birlik ve üye devletlerden her ikisinin de yetkili olduğu alanlar genel başlıklarla belirlenmiştir. Antlaşma’da açıkça düzenlenmiş olmamakla birlikte yetki çeşitleri kapsamında sadece üye devletlerin yetkili olduğu konular da bulunmaktadır. Bunun yanında Antlaşma ile bazı konularda Birliğe, üye devlet faaliyetlerini koordine etme, tamamlama ve destekleme görevi verilmiştir. Öte yandan Antlaşma’da, ekonomi ve istihdam politikası ile ortak dış ve güvenlik politikası konularında yetkiyi ayrıca düzenleme gereği duyulmuştur.

**Birliğin Münhasır Yetkileri**

AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 2. maddesinin birinci paragrafı uyarınca; Antlaşmalar’ın Birliğe belirli bir alanda münhasır yetki vermesi halinde, yalnızca Birlik yasama yapabilir ve hukuken bağlayıcı tasarruflar kabul edebilir; üye devletler, yalnızca Birlik tarafından bu konuda yetkilendirilmeleri koşuluyla ya da Birlik tasarruflarının uygulanması amacıyla yasama yapabilirler.

Buna göre Antlaşma, münhasır yetki kavramına yer vermiş ve bu yetki çeşidini tanımlamıştır. Yine Antlaşma ile belirlenen münhasır yetki alanlarında üye devletler, düzenleme yetkilerini kural olarak kaybetmektedirler. Antlaşma’nın 3. maddesinin birinci paragrafı uyarınca Birlik, aşağıdaki konularda münhasır yetkiye sahiptir:

* Gümrük Birliği,
* İç Pazarın işleyişi için gerekli olan rekabet kurallarının oluşturulması,
* Para birimi Avro olan üye devletler bakımından para politikası,
* Ortak balıkçılık politikası kapsamında biyolojik deniz kaynaklarının korunması,
* Ortak ticaret politikası.

Bu alanlar Antlaşmalar’da sınırlı olarak sayılmıştır, genişletilmeleri söz konusu değildir.

Münhasır yetki alanı, ABAD kararlarıyla açıkça ortaya konulan iç ve dış yetkilerin paralelliği ilkesine uygun olarak, Birliğin uluslararası anlaşma akdetme yetkisi bakımından da açıklığa kavuşturulmuştur. Bu kapsamda 3. maddenin ikinci paragrafı, Birliğin münhasıran uluslararası anlaşma akdetmeye yetkili olduğu halleri şu şekilde tespit etmiştir:

* Anlaşmanın akdedilmesinin Birliğin yasama tasarruflarından birinde öngörülmüş olması halinde;
* Anlaşmanın akdedilmesinin Birliğin iç yetkilerini kullanabilmesi bakımından gerekli olması halinde;
* Anlaşmanın akdedilmesinin Birliğin iç kurallarını etkilemesi ya da kapsamlarını değiştirmesi halinde.

Antlaşmalarla Birliğe münhasır yetki verilmeyen veya Birlik ile üye devletlerin paylaşılan yetki alanına girmeyen konularda üye devletler münhasır yetkiye sahiptir. Üye devletlerin, tamamıyla kendi yetki alanlarına giren konularda bile AB Antlaşması’nın 4. maddesinde düzenlenen dürüst işbirliği, diğer bir deyişle sadakat yükümlülüğüne uygun tasarrufta bulunma zorunluluğu bulunmaktadır. Böylece üye devletler Birliğin yetkisine girmeyen alanlarda düzenleme yaparken, Birliğin münhasır ya da paylaşılan veya koordine yetki alanlarındaki bir yetkisinin kullanılmasını imkansız hale getirecek ya da güçleştirecek düzenlemelerde bulunmaktan kaçınacaklardır.

Öte yandan üye devletler, Birlik yetkisine devredilmemiş olan veya açıkça kendilerine bırakılan alanlarda münhasır yetkiye sahip olmakla birlikte, bu yetkilerini Birlik amaçlarını geliştirmek veya engellememek üzere koordine etme yükümlülüğü altındadır.

**Paylaşılan Yetkiler**

AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 2. maddesinin ikinci paragrafı uyarınca; Antlaşmalar’ın, Birliğe belirli bir alanda üye devletlerle paylaşılan bir yetki vermesi durumunda, Birlik ve üye devletler bu alanda yasama yapabilirler ve hukuken bağlayıcı tasarruflar kabul edebilirler. Üye devletler, yetkilerini, Birliğin kendi yetkisini henüz kullanmadığı ölçüde kullanırlar. Üye devletler, ayrıca yetkilerini, Birliğin kendi yetkisini kullanmayı durdurmaya karar verdiği ölçüde kullanırlar. Bu kapsamda Antlaşma’da paylaşılan yetki kavramı tanımlanmış ve bu yetkilerin kullanımının, Birlik hukukunun önceliği ilkesine tabi olduğu açıkça belirtilmiştir.

AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’ya ekli Paylaşılan Yetkilerin Kullanımına İlişkin 25 No.’lu Protokol uyarınca Birlik, Antlaşma’nın anılan maddesine dayanarak bir alanda eyleme geçtiğinde, bu yetki kullanımının uygulama alanı, sadece Birlik eylemiyle belirlenen unsurları kapsayacak olup, düzenlemenin ilgili olduğu konunun tamamına yayılmaz.

AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 4. maddesi Birliğin paylaşılan yetki alanlarının neler olduğunu örnekleme suretiyle saymaktadır. Buna göre; “*Birlik, Antlaşmalar’ın kendisine 3. ve 6. maddelerde belirtilen alanlara ilişkin olmayan bir yetki verdiği durumlarda, üye devletler ile paylaşılan yetkiye sahiptir.*” Antlaşma’nın 3. maddesi Birliğin münhasıran yetkili olduğu, 6. maddesi ise Birlik tarafından üye devlet eylemlerinin destekleneceği, koordine edileceği ve tamamlanacağı alanları tespit etmektedir. Bunagöre, Antlaşmayla Birliğe yetki verilen hallerde, münhasır yetki veya genel koordinasyon yetkisi söz konusu değilse kural, bu yetkinin üye devletlerle birlikte kullanılması olup; yetkinin verildiği alanailişkin kurallar gerek Birlik, gerekse üye devlet tarafından öngörülebilecektir. Bu kapsamda anılan 4. madde uyarınca Birlik ve üye devletler arasında paylaşılan yetki, aşağıdaki başlıca alanlarda uygulanır:

* İç pazar;
* İşbu Antlaşma’da tanımlanan yönleri bakımından sosyal politika;
* Ekonomik, sosyal ve bölgesel uyum;
* Biyolojik deniz kaynaklarının korunması hariç tarım ve balıkçılık;
* Çevre;
* Tüketicinin korunması;
* Taşımacılık;
* Trans-Avrupa şebekeleri;
* Enerji;
* Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı;
* İşbu Antlaşma’da tanımlanan yönleri bakımından halk sağlığını ilgilendiren ortak güvenlik meseleleri.

Ayrıca Birlik, araştırma, teknolojik gelişme ve uzay alanlarında, özellikle programların tanımlanması ve uygulanması olmak üzere eylemde bulunma yetkisine sahiptir. Benzer şekilde Birliğe, kalkınma, işbirliği ve insani yardım alanlarında eylemde bulunma ve ortak bir politika yürütme yetkisi tanınmıştır. Ancak her iki grupta da bu yetkilerin kullanımı, üye devletlerin kendi yetkilerini kullanmasının engellenmesi sonucunu doğurmamalıdır.

Buna göre Birliğin münhasıran yetkili olduğu konulardan farklı olarak, düzenleme yetkisinin Birlik ile üye devletler arasında paylaşıldığı konular sınırlı sayıda ve belirli değildir. Birliğe Antlaşmalar ile münhasır yetki ya da koordinasyon yetkisinin verildiği alanlar hariç olmak üzere, Birliğin faaliyet gösterdiği farklı alanlarda paylaşılan yetkiler söz konusu olabilecektir. Paylaşılan yetkiler alanına giren konular ve bu konularda düzenleme yapılırken yetkinin nasıl kullanılacağı, Kurucu Antlaşmalar’da yer alan, yetkinin kullanımına ilişkin temel ilkeler çerçevesinde belirlenir. Böylece paylaşılan yetkiler alanında Birlik ve üye devletlerin yetkileri ile bu yetkilerin sınırları, söz konusu ilkeler uyarınca tespit edilir.

**Koordine Etme, Tamamlama ve Destekleme Yetkisi**

AB’nin yetki alanları bakımından AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 2. maddesinin beşinci paragrafıyla getirilen yeni kategori Birliğin koordine edici, destekleyici, tamamlayıcı yetki alanları olarak belirlenmiştir. Buna göre, bazı alanlarda ve Antlaşmalarla öngörülen koşullarda Birlik, üye devletlerin eylemlerini desteklemek, koordine etmek ya da tamamlamak için eylemlerde bulunma yetkisini haizdir. Birlik bu eylemleri, üye devletlerin söz konusu alanlardaki yetkilerini kullanmalarını engellemeyecek şekilde uygulamaya koyar. Birliğin, bu alanlara ilişkin Antlaşma hükümlerine dayanarak kabul edilen hukuken bağlayıcı tasarrufları, üye devletlerin mevzuatlarının uyumlaştırılmasını içeremez.

AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 6. maddesi bu yetki alanına giren AB politikalarını düzenlemektedir. Buna göre Birlik, üye devletlerin eylemlerini destekleme, koordine etme veya tamamlama amaçlı eylemlerde bulunma yetkisine sahiptir. Avrupa düzeyinde destekleyici, koordine edici veya tamamlayıcı eylem alanları şunlardır:

* İnsan sağlığının korunması ve geliştirilmesi;
* Sanayi;
* Kültür;
* Turizm;
* Eğitim, mesleki eğitim, gençlik ve spor;
* Sivil savunma;
* İdari işbirliği.

**Ekonomi ve İstihdam Politikası**

Birliğin destekleme, koordine etme veya tamamlama yetkisi, AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın anılan hükümlerinde genel olarak düzenlenmiş olmakla birlikte, Birliğin faaliyet alanında üye devletlerle yetki paylaşımına ilişkin olarak hassasiyet gösteren bazı konular bakımından, bu yetkiler ayrıca hükme bağlanmıştır.[[4]](#footnote-4) Bu kapsamda ayrıca hükme bağlanan koordinasyon yetkisi, ekonomi ve istihdam politikaları ile ortak dış ve güvenlik politikalarına ilişkindir. Böylece ekonomi ve istihdam politikaları ile ortak dış ve güvenlik politikaları, Birliğin paylaşılan yetkileri ile destek ve koordinasyon yetkileri arasında kendilerine özgü bir yerde konumlandırılmıştır.

AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 2. maddesinin üçüncü paragrafı uyarınca; Üye devletler, ekonomi ve istihdam politikalarını Birliğin belirlemeye yetkili olduğu bu Antlaşmada öngörülen kurallar çerçevesinde koordine ederler.[[5]](#footnote-5) Bu hükme paralel olarak 5. madde, üye devletlerin ekonomi ve istihdam politikalarını Birlik dahilinde koordine edeceklerini hükme bağlamıştır. Bunun için Konsey tarafından gerekli tedbirler alınır ve özellikle söz konusu politikalarda genel yönlendirici ilkeler belirlenir. Maddede ayrıca para birimi Avro olan devletlerin özel hükümlere tabi olacağı belirtilmiştir. Antlaşma’da Birliğe, üye devletlerin istihdam politikalarının koordinasyonunun sağlanması için gerekli tedbirleri alma ve özellikle bu politikaların yönlendirici ilkelerini belirleme yetkisi tanınmıştır. Aynı şekilde Birlik, üye devletlerin sosyal politikalarının koordinasyonunu sağlamak üzere girişimlerde bulunabilir. Bu kapsamda AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’da ekonomi ve istihdam politikaları ile sosyal politikanın koordinasyonunun ayrı bir yetki alanı olarak belirlendiği görülmektedir. Burada istihdam ve ekonomi politikaları bakımından Birliğin yetkisi, üye devletlerin faaliyetlerinin koordinasyonu ve bu alanda kapsamlı yönlendirici ilkelerin belirlenmesi şeklinde ifade edilmekte, yine AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma çerçevesinde somut durumlarda Birliğin bu alanlardaki yetkisinin nitelik ve kapsamını tayin etme imkanı bulunmaktadır.

Sosyal politika bakımından ise sorun çok daha karmaşıktır; çünkü sosyal politikanın belli alanları paylaşımlı yetki kategorisine dahil edilmektedir. Sosyal politikanın bazı unsurları bakımından ifade edilen ise bu alanda Birliğin, üye devletlerin faaliyetlerini koordine edecek eylemlerde bulunabileceğidir. Bu bakımdan ortaya çıkabilecek sorunların siyasi tercihlerle ve yorum yoluyla aşılabileceği düşünülmektedir.

**Ortak Dış ve Güvenlik Politikası Alanlarında Yetkiler**

Birliğin bir başka yetki kategorisi ise Ortak Dış ve Güvenlik Politikası’dır. Antlaşma’nın 2. maddesinin dördüncü paragrafında yer alan düzenleme uyarınca Birlik, AB Antlaşması hükümlerine göre, aşamalı olarak ortak bir savunma politikasının belirlenmesini de içerecek şekilde, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası’nı belirlemeye ve uygulamaya yetkilidir. Bu çerçevede Birliğin bu alandaki yetkileri, dış politikanın tüm alanlarını ve aşamalı olarak bir ortak savunma politikasının oluşturulması da dahil olmak üzere Birliğin güvenliğine ilişkin tüm unsurları kapsamaktadır. Üye devletler ise aktif ve çekincesiz biçimde ortak dış ve güvenlik politikasını sadakat bağı ve karşılıklı dayanışma içinde destekleyecek ve Birlik tarafından kabul edilen kararlara uyacaklardır.

**Yetkinin Kullanımına İlişkin Temel İlkeler: Yetkilendirilme/Sınırlı Yetki İlkesi, Katmanlı Yetki İlkesi ve Orantılılık İlkesi**

Yetkilendirilme ilkesi gereğince Avrupa Birliği ancak Antlaşmalarla üye devletler tarafından kendisine bırakılan ya da verilen yetkilerin sınırları dahilinde faaliyet gösterir. Yetkinin AB’ye ait olup olmadığını belirleyen bu ilkenin yanı sıra yetkinin kullanımına ilişkin katmanlı yetki ve orantılılık ilkeleri de AB Antlaşmasının 5. maddesinde düzenlenmektedir.

Katmanlı yetki ilkesine uygun olarak Birlik, münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, öngörülen eylemin amaçlarına üye devletler tarafından merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde yeterli şekilde ulaşılamayacak olup; söz konusu eylem, boyutları ve etkileri itibariyle Birlik düzeyinde daha iyi yerine getirilebilecekse ve daha iyi yerine getirebileceği ölçüde müdahalede bulunur. Katmanlı yetki ilkesinde sadece üye devlete değil ve fakat yerel ve bölgesel düzeydeki mercilere de atıf yapılarak, AB Antlaşması’nın 1. maddesinde öngörülen, kararların vatandaşlara yakın alınması ilkesiyle de uyum sağlanmıştır.

Katmanlı yetki ilkesi Birliğin münhasır yetkisine giren alanlarda uygulanmaz; diğer yetki kategorilerini, özellikle de paylaşılan yetki alanlarını ilgilendiren bir ilkedir. Katmanlı yetki ilkesi Birliğe yeni yetki verilmesinin dayanağını oluşturacak şekilde de kullanılamaz; ancak mevcut yetkilerin kullanılması aşamasında yol gösterici niteliktedir.

Bunun gibi orantılılık ilkesine uygun olarak Birliğin eyleminin biçimi ve içeriği, Antlaşmalar’ın amaçlarına ulaşmak için gerekli olanı aşmamalıdır. Antlaşmalar’a ve Divan kararlarına göre orantılılık ilkesi bir tasarrufun, amaçladığı hedeflere ulaşabilmek için gerekli araçları öngörmesi ve söz konusu araçların, ilgili amaçları gerçekleştirmek için gerekenlerin ötesine geçmemesi gereğini ifade etmektedir. İlke uyarınca bir kamu mercii, alacağı bir idari önlemin, özel kişilere, kamu yararının gerektirdiği amaca ulaşılması için zorunlu olandan fazla yük yüklememesine dikkat etmek durumundadır. Birlik düzenlemeleriyle üye devletlerin takdir yetkisi ve hareket serbestisi gereksiz ölçüde daraltılmamalıdır.

İlke, tasarrufun içeriği kadar türü ile de ilgilidir. Bu kapsamda direktiflerin tüzüklere, çerçeve direktiflerin de ayrıntılı düzenlemelere tercih edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca Birlik tasarrufları üye devletlere mümkün olduğunca geniş bir takdir alanı bırakmalıdır. Yerleşik ulusal düzenlemelere ve üye devlet hukuk sistemlerinin işleyişine saygı gösterilmelidir.

Orantılılık ilkesiyle katmanlı yetki ilkesi arasındaki önemli fark şu şekilde belirtilebilir: Katmanlı yetki ilkesi münhasır yetki alanları bakımından uygulanmaz ama orantılılık bu alanlarda da geçerli bir ilkedir.

Divan, Birlik düzenlemeleri üzerinde, düzenlemenin kabulünden sonra yaptığı denetim kapsamında katmanlı yetki ve orantılılık ilkelerine aykırı olan düzenlemeleri iptal eder. ABAD tarafından yapılan hukuki denetimde yetkilerin kullanımı ve dağılımı incelenir ancak yerindelik denetimine yer verilmez.

Divan, önüne gelen başvurularda katmanlı yetki ilkesini Antlaşmalar ile Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin 2 No.’lu Protokol’de tanımlanan unsurlar bakımından değerlendirirken; Birlik tarafından yapılan bir düzenlemenin, Birlik düzeyinde hedeflerin daha iyi yerine getirileceği esasına dayanıp dayanmadığına ve Protokol’de öngörüldüğü üzere, yapılan düzenlemenin üye devletlere mümkün olduğu kadar geniş bir hareket alanı bırakıp bırakmadığına dikkat etmektedir. Divan kararlarında ayrıca katmanlı yetki ilkesinin, Antlaşmalarla Birliğe verilen düzenleme yetkisini tartışmalı hale getiremeyeceği de belirtilmektedir.

**Katmanlı Yetki İlkesinin Ulusal Parlamentolar Tarafından Denetimi**

Katmanlı yetki ve orantılılık ilkeleri, Birlik kurumları tarafından bu ilkelerin uygulanmasına ilişkin 2 No.’lu Protokol uyarınca uygulanır. Protokol, her Birlik kurumunun, Antlaşma’nın 5. maddesinde tanımlanan katmanlı yetki ve orantılılık ilkelerine riayet etmesi gerektiğini belirtmektedir. Protokol’ün 8. maddesi uyarınca Komisyon, yasama önerilerini[[6]](#footnote-6), Birliğin yasama organıyla aynı anda ulusal parlamentolara sunar. Aynı şekilde Avrupa Parlamentosu da önerilerini ve Parlamento’ya sunulmuş olup Parlamento tarafından üzerinde değişiklik yapılmış olan önerileri, ulusal parlamentolara sunmakla yükümlüdür. Üye devlet gruplarının, ABAD’ın, Avrupa Merkez Bankası’nın ve Avrupa Yatırım Bankası’nın girişimiyle oluşan öneriler de AB Konseyi tarafından ulusal parlamentolara sunulur. Avrupa Parlamentosu kararları ve Konsey’in aldığı tutumlar da kabul edilmeleriyle birlikte ulusal parlamentolara iletilir. Böylece AB’nin yetkilerinin sınırlarına riayet etmesinin ve özellikle de katmanlı yetki ilkesine uygun davranmasının, düzenlemenin kabulünden önce siyasi denetimi, bir mekanizmaya bağlanarak etkili bir işleyişe kavuşturulmuştur. Bu şekilde ulusal parlamentolar da ilk defa resmi olarak Birliğin karar alma sürecine dahil edilmiş olmaktadır.

Protokol, yasama önerilerinin ulusal parlamentolara sunulmasında, parlamentoların katmanlı yetki ve orantılılık ilkeleri bakımından değerlendirme yapmasını sağlayacak bazı şekli düzenlemelere de yer vermektedir. Buna göre yasama önerileri, katmanlı yetki ve orantılılık ilkeleri bakımından gerekçeli olmalıdır. Öneriler, ulusal parlamentolara, bu ilkelerle uyumunun değerlendirilmesine imkan verecek bir notla birlikte sunulur. Anılan not, düzenlemenin mali etkilerini ve bir direktifin söz konusu olması halinde, uygulanması için üye devletlerin düzenlemeleri ve bölgesel düzenlemeler üzerindeki etkisini değerlendirmeye elverişli unsurları içerir. Birliğin hedeflerinin, Birlik düzeyinde yapılacak bir düzenleme ile daha iyi yerine getirilebileceğini ortaya koyan sebepler, nitel ve mümkün olan hallerde nicel göstergelerle açıklanmalıdır. Yasama önerisi Birliğe, ulusal hükümetlere, bölgesel ve yerel mercilere, ekonomik işletmelere ve vatandaşlara azami düzeyde ve ulaşılmak istenen hedef ölçüsünde yükümlülük getirilmesi gerekliliğini göz önünde tutmalıdır. Bu kapsamda hem katmanlı yetki, hem de orantılılık ilkelerinin uygulamaya geçirilmesine ilişkin esaslara Protokol’de ayrıntılı olarak yer verildiği görülmektedir.

Ulusal parlamentolar, Birlik tarafından kendilerine sunulan yasama önerisini inceler ve önerinin kendilerine gelmesinden itibaren 8 haftalık bir süre içerisinde katmanlı yetki ilkesine aykırı bulunduğuna ilişkin gerekçeli görüşlerini, sebepleriyle birlikte Avrupa Parlamentosu’nun, AB Konseyi’nin ve Komisyon’un başkanlarına sunar. Önerinin diğer kurumların veya üye devletlerin girişimine dayanması halinde bu görüş, Konsey tarafından ilgililere iletilir. Her bir ulusal parlamentonun 2 oya sahip olduğu bu denetim sisteminde Birlik organları, parlamentolardan gelen görüşleri dikkate almakla yükümlüdür. Ulusal parlamentoların öneriyi 1/3 çoğunlukla katmanlı yetki ilkesine aykırı bulması halinde söz konusu öneri yeniden ele alınır. AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın özgürlük, güvenlik ve adalet alanına ilişkin 76. maddesine dayanan önerilerin, katmanlı yetki ilkesine aykırılık sebebiyle yeniden ele alınması için ise, ulusal parlamentoların 1/4 oranında çoğunlukla bu yönde görüş bildirmesi yeterlidir. Önerinin yeniden ele alınması kapsamında ilgili Birlik kurumu, önerinin aynen korunmasına, değiştirilmesine veya geri çekilmesine gerekçeli olarak karar verebilir.

Bu denetim sürecinde ulusal parlamentoların yarıdan fazlasının oyuyla katmanlı yetki ilkesine aykırı bulduğu öneri, olağan karar alma usulünde Komisyon tarafından yeniden ele alınır. Bu çerçevede Komisyon da önerinin aynen korunmasına, değiştirilmesine veya geri çekilmesine karar verebilir. Ancak önerinin aynen korunmasına karar verilmesi halinde Komisyon, bu yöndeki gerekçeli kararını da öneriyle birlikte Birliğin yasama organlarına (Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi) sunmak zorundadır. Yasama organları önerinin kabulü sürecinde birinci okumayı tamamlamadan önce Komisyon ve ulusal parlamentoların gerekçeli kararları çerçevesinde önerinin katmanlı yetki ilkesine uygun olup olmadığını inceler. Birliğin yasama organı, Konsey üyelerinin % 55 çoğunluğu ve Parlamento’da kullanılan oyların çoğunluğu ile önerinin katmanlı yetki ilkesine aykırı olduğu sonucuna varırsa söz konusu öneriye ilişkin yasama sürecine devam edilmez.

Protokol uyarınca katmanlı yetki ve orantılılık ilkelerinin uygulamaya geçirilmesinin takibi amacıyla Komisyon tarafından her yıl AB Zirvesine, Avrupa Parlamentosu’na, Konsey’e, ulusal parlamentolara, Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi’ne bir rapor sunulması öngörülmüştür.

Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin 2 No.’lu Protokol uyarınca, ulusal parlamentolara katmanlı yetki ilkesinin uygulamasının denetlenmesi amacıyla Divan nezdinde iptal davası açılması konusunda hükümetlerini harekete geçirerek, yargısal denetimi başlatma bakımından da bir imkan tanındığı görülmektedir. Dolayısıyla ulusal parlamentolara, AB’nin yetkilerinin sınırlarına riayet edip etmediğinin ve özellikle de katmanlı yetki ilkesine uygun davranıp davranmadığının sonradan yargısal denetimini başlatmayı Hükümetlerinden talep etme konusunda da yetki verilmektedir.

1. C-22/70 Commission v. Council ECR [1971] 263. [↑](#footnote-ref-1)
2. C-436/03 European Parliament v. Council of the European Union ECR [2006] I-03733. [↑](#footnote-ref-2)
3. Opinion 1/94 ECR [1994] I-5267. [↑](#footnote-ref-3)
4. Bu alanların üye devletlerin ulusal çıkar ve egemenlik anlayışları bakımından hassas niteliği bu ayrımı mazur göstermektedir. Ancak bu durum, Avrupa bütünleşmesinin sütun yapısının hukuken ve şeklen sona erse bile, fiilen ve içerik bakımından devam ettiği yönündeki haklı eleştirileri de beraberinde getirmektedir. [↑](#footnote-ref-4)
5. “The Member States shall coordinate their economic and employment policies within arrangements as determined by this Treaty, which the Union shall have competence to provide.” [↑](#footnote-ref-5)
6. Protokol’ün 3. maddesine göre “öneri”den, bir yasama işleminin yapılması amacıyla Komisyon tarafından yapılan öneriler, Avrupa Merkez Bankası’nın tavsiyeleri, Avrupa Yatırım Bankası’nın talepleri ile üye devlet gruplarının, Avrupa Parlamentosu’nun ve Adalet Divanı’nın girişimleri anlaşılır. [↑](#footnote-ref-6)