

NİCE ANTLAŞMASININ GETİRDİKLERİ

Prof. Dr . Füsun ARSAVA*

ABSTRACT

This article discusses the achievements and shortcomings of the Nice Treaty. It has been pointed out in the article that the enlargement process brought forward the need for change in several elements of the institutional structure of the EU and the Nice Treaty was mainly aimed at achieving this objective. Here it is argued that the Nice Treaty answered most of the questions left open in the Amsterdam Treaty and provided certain significant changes. The European Parliament, The European Court of Justice and the European Court of First Instance are the institutions of the Union which benefited most from the changes and thus development would significantly enhance the rule of law and democracy within the Union. Moreover, the changes in the mechanism of enhanced cooperation, the increase in the areas which can be decided by qualified majority and the changes in the structure of the European Commission have been modest steps in the right direction, which did not satisfy the needs. In this context, it is argued here that although the Nice Treaty has mainly provided the conditions for the enlargement, it has not taken all the necessary decisions which involves further transfer of sovereignty from member states to the European Union.

A. Nice Zirvesi bir başarısızlık mı?

Nice antlaşması 26 Şubat 2001'de AB üye devletlerinin dışişleri bakanları tarafından imzalandı. Bu şekilde Amsterdam zirvesinin memnun edici olmayan sonuçlarından sonra AB'nin genişlemesi için gerekli koşulları yaratması beklenen bir hükümetlerarası zirve tamamlanmış oldu. AB gelecek yıllarda muhtemelen 20'yi aşkın üyeye sahip olacaktır. Bu şekilde Avrupa kurumlarından beklentiler, talepler artacaktır. Bu talepler özellikle iç pazarın fonksiyon yeteneğinin temini, ekonomik ve sosyal dayanışmanın güçlenmesi, göç probleminin çözümü, Avrupa'nın güçlenmesi, Avrupa'nın dışarı karşı tasarruf yeteneğinin temini alanlarında ortaya çıkacaktır. AB'nin tasarruf kapasitesindeki eksikliklerin herşeyden önce para birliği üzerinde olumsuz sonuçlarının doğabileceği unutulmamalıdır. Bu durum Avrupa Birliğinde ekonomik ve siyasi yapıdaki hetorejen karakterin artmasına yol açacaktır; günlük işlerde çözüm arayışlarında

* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İşşkiler Bölümü Öğretim Uyesi

herkes tarafından kabul edilecek uzlaşların bulunmasını zorlaştıracaktır. Genişletilmiş birliğin fonksiyon yeteneğinin korunması kurumların ve karar prosedürünün reformunu gerektirmektedir. Hakım görüşe göre bu amaca Nice'te erişilmedi. Tamamen tersine hükümetlerarası konferansın sonuçları bir hayal kırıklığı yarattı.²⁵ Hükümetlerarası Konferans akamete uğramaktan kıl payı kurtuldu. Zirvenin süresi ve müzakerelerin ortamı surmaşet oldu. Buna rağmen üye devletlerin hükümetleri zirve sonunda AB'nin genişlemesi için gerekli koşulların yaratıldığını bildirdiler. Ancak Avrupa politikası tartışmalarının çoktan 2004 yılı için planlanan, AB'nin yetkilerinin sınırlanması ve antlaşmaların yeniden düzenlenmesi konularının ele alınacağı hükümetlerarası konferansın gündemine girdiği görülmektedir. Nice antlaşması o halde AB'nin kurumsal yapısının geçici olarak şekillendirilmesini sağlamış bulunmaktadır.

Resmî beyanlar ve kamu oyundaki yankıların birbirinden çok farklı olması nedeniyle Nice antlaşmasının gerçekten hangi değerlendirmeye layık olduğu sorusu ortaya çıkmaktadır. Antlaşmanın bir başarısızlık mı, yoksa AB'nin genişleme yeteneğine kavuşturulması bakımından önemli bir adım mı olduğunun sorgulanması gerekmektedir. Nice antlaşmasının değerlendirilmesi, antlaşmanın çok katmanlı olması, antlaşma metninin, protokol hükümlerinin, tamamlayıcı bildırılerin birbirinden ayrılması zor olduğu için kolay gözükmemektedir.

B. Değerlendirme Ölçütleri

Nice antlaşmasının değerlendirilmesi için öncelikle, değerlendirmeye esas olacak ölçütlerin konulması gerekmektedir.

I Entegrasyon politikasına ilişkin hareket noktalarında değişiklik ongorulmemektedir. AB çerçevesinde bir birlik oluşturmak bakımından objektif nedenlerin değişmediği görülmektedir. Nice antlaşmasının dibacesinde yer alan tarihi misyona ilişkin "Avrupa Kıtasının bolunmuşluğunun yenilmesi" cumlesi bu çerçevede önemli bir ipucu oluşturmaktadır.²⁶ Nice antlaşmasında önceki antlaşmalara göre vurguların biraz değiştiği görülmektedir. Barışın temını, ekonomik refahın teşviki, Avrupa'nın dışarıya karşı ekonomik ve sıyası birliğin sağlanması vurguları bunlar arasındadır.²⁷ Bunların dışında antlaşmada munferit devletlerin önemli problemlerin bağımsız olarak aşılmasında yeteneklerinin azaldığına ilişkin bir kabullenmesi gözlenmektedir.²⁸ Kamu oyu yoklamalarının ortaya koyduğu gibi Avrupa entegrasyonu üye devletlerin halkları nezdinde artan bir şekilde kabul gormektedir.²⁹

²⁵ T. Widmann, "Der Vertrag von Nizza-Genesis einer Reform", *EuR*, s. 185.

²⁶ D. von Kyaw, "Weichenstellungen des EU Gipfels von Nizza", *Internationale Politik* 2/2201, s. 5.

²⁷ P.-C. Müller-Graff, "Einheit und Kohärenz der Vertragsziele von EG und EU", in A. von Bogdandy/C.-D. Ehlermann (Hrsg.), *Konsolidierung und Kohärenz des Primärrechts nach Amsterdam*, *EuR Beiheft* 2/98, s. 67(69).

²⁸ W. von Simson, *Die Souveränität im rechtlichen Verstand Nice der Gegenwart*, 1965, s. 188 vd.

²⁹ *Eurobarometer Nr 54 (Herbst 2000)*.

II. Müzakere görevi

Muzakereler Amsterdam antlaşmasının AB'nin genişletilmesine ilişkin 7 protokolüne istinaden gerçekleşmiştir. Müzakere konuları 3-4 Haziran 1999 tarihli Avrupa Konseyinde formüle edilmiştir. Bu müzakerelerle AB organlarının genişlemeden sonra etkin olarak çalışmaları teminat altına alınmak istenmiştir. Şüphesiz konular özellikle 1997 tarihli hükümetlerarası konferansta çözümlenemeyen hususlara ilişkindir. Bunlar

- Avrupa Birliği Komisyonunun büyüklüğü ve oluşumu,
 - Konseyde oy ağırlığı,
 - Nitelikli çoğunlukla oylama yapılabilecek konuların genişletilebilmesi
- konularıdır.

Avrupa Birliği organları ile bağlantılı olarak yukarıda zikredilen sorunların ortaya çıkması yanı sıra, Amsterdam antlaşmasının uygulanması çerçevesinde ortaya çıkan sorunların da antlaşma değişikliği konusu olarak ele alındığı görülmektedir. Bu şekilde 19/20 Haziran 2000 tarihli Feira zirvesinde AB antlaşmasının güçlendirilmiş işbirliğine ilişkin hükümlerinin müzakerelere dahil edilmesi kabul edilmiştir. Diğer konulara ilişkin talepler kabul görmemiştir. Fransız delegasyonu müzakere edilmesi için oldukça kapsamlı bir talep listesi getirmiştir. Bunlara yargının, diğer AB kurumlarının reformu ve temel hakların himayesi dahildir.³⁰ Bunun dışında özellikle AB'nin temel anayasa normlarının bir uye devlet tarafından ihlaline ilişkin AB antlaşmasının 7 maddesinin reformu talep edilmiştir.³¹

III. Anayasal Çerçeve

Muzakereler normatif bir çerçeve içinde gerçekleşmiştir. Bu çerçeve müzakereler için hukuki sınırları çizmiştir. Bu çerçeve bir taraftan üye devletlerin anayasaları, diğer taraftan kurucu antlaşmalar muvacehesinde tayin edilmiştir. Buna göre üye devletler bağımsız aktörler olarak entegrasyonun devamında ağırlıklı etki yapma hakkını mahfuz tutmuştur.³² Bu iddia uluslararası kuruluşlarla sadece muayyen koşullarla entegrasyonu kabul eden ve tespit edilmiş sınırlarla entegrasyona izin veren ulusal anayasalardaki değişik çekincelerde yansımaktadır.³³ Diğer taraftan Avrupa kamu düzeni ile ilgili spesifik hükümlerde bu sınırlar karşımıza çıkmaktadır. Herbir üye devlet antlaşma değişikliklerinde veto hakkına sahiptir. Birlik ve üye devletler dibacenin açıkça ortaya koyduğu

³⁰ K. H. Fischer, *Der Vertrag von Nizza*, Baden-Baden 2001.

³¹ *Ibid.*, s. 71.

³² BverfGE 89,155(189).

³³ C. D. Classen, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GGII, Art. 23 Abs. 1 Rz. 2 und Anm. 7.

uzere organların çalışmalarını etkin olarak şekillendirme yetkisine sahiptir. Etkinlikten bu çerçevede anlaşılana antlaşmada yer alan görevlerin uygun araçlarla, savunulabilir gerekçelerle ve makul bir zaman dilimi içerisinde gerçekleştirilmesidir.³⁴ Kurumsal reformlarda organların fonksiyonunun temini amacı yanı sıra, anayasal kriterler dikkate alınacaktır. Bu çerçevede muayyen yapısal prensiplerin ve bireysel garantilerin korunması söz konusudur. Ortak anayasal değerler, AB antlaşmasının homojenlik hükmü olan 6 maddesinin 1 fıkrasında saptanmıştır. Buna göre Birlik hukuk devleti, demokrasi prensibine ve temel haklara saygı gösterecektir.³⁵ Feira’da yapılan Avrupa Konseyinde isabetli bir şekilde Birliğin genişlemeden sonra da etkin ve meşru kurumlara sahip olması gerekliliği vurgulanmıştır.

C. Nice Antlaşmasına göre AB’de Etkinlik, Hukuk Devleti ve Demokrasi Prensibi

Hükümetlerarası konferansın gündeminde en önde AB’nin siyasi tasarruf ehliyeti yer almaktaydı. Bunun dışında kapsamlı bir Avrupa egemenlik yetkisinin hukuk devleti anlayışı ile denetimünün temin edilmesi ve AB’nin tasarruflarının demokratik meşruiyetinin güçlendirilmesi gündem maddeleri olarak tartışılmıştır.

I. AB’nin siyasi tasarruf yeteneğinin teminatı

Birliğin siyasi tasarruf ehliyetinin kurumsal reformlar, karar prosedürünün reformuyla iyileştirilmesi gerekmektedir. Bu reformlar güçlendirilmiş işbirliğini de kolaylaştıracaktır.

1. Kurumsal yapıdaki değişiklikler

Nice antlaşmasının değişikliklerinden Komisyon, Parlamento ve Yargı Organı etkilenmektedir. Yan organların ve diğer kurumların oluşumu da Nice antlaşmasıyla yeniden düzenlenmiştir.

a. Avrupa Birliği Komisyonu

Komisyonun reform gereksinimi aradan geçen dönemde açık olarak ortaya çıkmıştır. Şayet bugünkü oluşum muhafaza edilirse, diğer bir ifade ile herbir üye devlete bir Komiser ve büyük devletlere iki Komiser tahsisı devam ederse, Komisyon genişleme sonucu 30 üyeye sahip olacaktır. Ancak böyle bir durumda

³⁴ R. Biber “Demokratie und Entscheidungsfähigkeit in der künftigen Europäischen Union”, in A. Epiney/K. Siegwart (Hrsg.) *Direkte Demokratie und Europäische Union*, Friburg/Schweiz 1997, s. 77(81).

³⁵ F. Schorkopf, *Homogenität in der Europäischen Union, Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art.6 Abs.1 und Art.7 EUV*, Berlin 2000.

Komisyona entegrasyon motoru olarak işlevini yerine getirmesi mümkün değildir; oturumlar uzayacaktır, uzlaşmalar zorlaşacaktır, gruplaşmalar kolaylaşacaktır, kararların verilmesi yetkisi kısmen zorunlu olarak başka organlara aktarılacaktır.³⁶ Komisyonun optimal büyüklüğünün 10-12 üyeli olması gerekmektedir. Ancak bu sayı hiçbir zaman açıkça savunulmamıştır. Daha önce ve hükümetler arası Konferans esnasında tartışılan çözüm önerileri rotasyon prensibine istinat etmiştir. Komisyonun bu şekilde 20 Komiser sayısının muhafaza edilerek 21 Komiser'den itibaren rotasyon uygulanmasına başlanması önerilmiştir (daha önceden saptanan kurallara bağlı olarak). Herbir ülkenin bir komiserle sahip olması prensibinin kaldırılmaması durumunda, en azından Komisyonun çalışması yeniden düzenlenecektir; özellikle Komisyon başkanı organın bloke olmasını önlemek için önemli bir rol üstlenecektir (kapsamlı siyasi ve teknik yönetim yetkisi içeren). Avrupa Parlamentosu rotasyon seçeneğini prensip olarak benimsemiştir;³⁷ Komisyon oluşumu ile ilgili olarak diğer bir öneri Senior/Junior Komiser modelidir. Buna göre bütün üye devletler bir Komiser gönderecektir. Mamafih bütün komiserler aynı yetkiye sahip olmayacaktır. Bu görüşün başarı şansı şüphesiz düşüktür, zira bu çözüm Komiserlerin yetki sınırı sorununu gündeme getirecektir ve birinci sınıf/ikinci sınıf komiserlik yaratarak psikolojik olarak dayanışma gerektiren organın fonksiyon yeteneğini olumsuz etkileyecektir. Nice zirvesinde Komisyonun reformu üç alanda olmuştur. Birincisi Komisyonun oluşum prosedürü değişmiştir; ikincisi Komiserlerin sayısı iki aşamalı prosedürle yeniden düzenlenmiştir. Üçüncüsü Komisyon başkanının hukuken ve siyasi olarak rolü güçlenmiştir.

aa) Komisyonun oluşumu

Gelecekte Komisyonun atanması nitelikli çoğunlukla olacaktır. Devlet ve hükümet başkanları seviyesinde toplanan Konsey nitelikli çoğunlukla, Parlamentosun onayı ile Komisyon başkanını atayacaktır; (AT ant. 214.md, 2.fık.) bundan sonra Konsey yine aynı çoğunlukla, atanmış başkanın onayı ile münferit üye devletler tarafından önerilen diğer Komisyon üyelerini içeren listeyi kabul edecektir. Bu şekilde belirlenen Komisyon şimdiye dek olduğu gibi heyet olarak Avrupa Parlamentosunun onayına sunulacaktır. Avrupa Parlamentosunun onayından sonra başkan ve komisyonun üyeleri Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla atanacaktır. (AT ant. 214.md, 2.fık.)

Nice antlaşmasına hemen hemen farkedilmeksizin giren bu düzenleme Komisyonun supranasyonal niteliğine katkı yapmıştır. Gelecekte sadece Topluluk organları atanmalar konusunda karar verecektir. Bu durum muhtemelen yan tesir olarak atama lara ilişkin iptal davası açılmasına zemin hazırlayacaktır. Şimdiye dek

³⁶ C.Giering, "Die EU vor der Erweiterung- Reformbedarf der Institutionen und Verfahren nach Amsterdam", ÖZP 1998, s.391-397.

³⁷ Bericht über die Vorschläge des Europäischen Parlaments zur Regierungskonferenz, A.5-0086/2000 Teil I vom 27.03.2000, s.8.

atamalarda karşılıklı olarak uzlaşma gerekliydi. Bunun dışında atamalarda karar veren üye devletlerin hükümetleriydi. 20 veya 25 devletin üye olduğu bir birlikte bu yöntemle tüm devletlerin ulusal çıkarlarına ve Avrupa parlamentosunun siyasi beklentilerine aynı ölçüde uyan nitelikli bir Komisyon oluşturulması imkansızdır.

Şüphesiz gelecekte Komisyonun gerçekten üye devletlerin iradesine karşı olarak oluşturulup oluşturulamayacağı ortaya çıkacaktır. Büyük devletlerin itirazına rağmen Komisyonun oluşturulması pek muhtemel gözükmemektedir. Buna karşılık küçük devletlerin bu çerçevede pek etkin olabilecekleri beklenmemektedir.

bb) Komisyonun üye sayısı

Komisyonun oluşumunda en önemli değişikliklerden birisi de üye sayısı ile ilgili olarak karşımıza çıkmaktadır. Komisyon iki aşamalı olarak genişletilmiş birliğe sayı olarak uyum sağlayacaktır. Bu konudaki düzenlemeler AB'nin genişlemesi ile ilgili protokolün 4.maddesinde yer almaktadır. Buna göre 1 Ocak 2005'ten itibaren AT antlaşmasının 213.maddesi 1.fıkrası (aynı şekilde Avrupa Atom Enerji Topluluğu Antlaşmasının 126.maddesi) değiştirilmiş şekliyle geçerli olacaktır. Herşeyden önce Komisyona üye devletlerin sadece bir vatandaşı katılacaktır (şu anda büyük devletlerin Komisyonda iki vatandaşı bulunmaktadır). Bu şekilde Komisyon maksimum 27 kişilik bir organ olacaktır.

Birlik 27 üyeli olduğu zaman, Avrupa Topluluğu antlaşmasının 213. maddesinin 1. fıkrası otomatik olarak genişlemeye uyum sağlayacaktır. Madde hükmü Komisyon üyelerinin sayısının üye devlet sayısı altında olmasını ve üyelerin seçiminin eşit haklarla rotasyon temelinde gerçekleşmesini öngörmektedir. (AT ant. 213.md. 1.fık.) Torso kuralı olarak isimlendirilen bu kuralın detayları, ki bu konularda Nice konferansında detaylar bakımından herhangi bir uzlaşma sağlanamamıştır, Konsey tarafından oy birliği ile belirlenecektir. Antlaşma bu çerçevede sadece çok genel kriterler öngörmektedir. Bunların uygulanabilir kurallar haline getirilmesi gerekmektedir. Mütevazı bir başarı olarak, Komisyon nihai reformu için yeni bir antlaşma değişikliğinin gerekli olmaması konusunda uzlaşma sağlanabilmiştir (1997 tarihli AB'nin genişlemesi ile ilgili 7 nolu protokolün 2.maddesine göre 21.devletin katılmasından önce hükümetlerarası konferansta Komisyonun oluşumu ve çalışma şeklinin kapsamlı olarak ele alınması ve Komisyonun üye sayısının 20'yi mümkün olduğunca aşmaması öngörülmüştü; 7 nolu protokol Nice antlaşması tarafından kaldırılmıştır). Bunun dışında 27 üyeli bir Konseyin büyük tartışmalar ve gecikmeler olmaksızın gerekli rotasyon düzenlemelerini ihdas edip edemeyeceği şüphelidir. Komisyonun 27 üyeli bir organ haline getirilmesi büyük bir hata olarak görülmektedir. Bu sayının çok altında olduğu zamanlarda dahi Komisyonun bir inisiyatif organı olarak merkezi fonksiyonunu yerine getirmekte zorlandığı görülmüştür. Zayıflatılmış bir Komisyon üye devletlerin AB'nin yetkilerini intergovernmental yollarla kullanmasına yol açacaktır. Nice antlaşması

bu önemli merkezi problemi çözememiştir. Komisyon donanımı temin edilmeden uzaya gönderilen uzay mekiği gibi, AB'nin genişlemesinde sorunlar çözülmeyen antlaşma metninde yerini almıştır.

cc) AB Komisyon Başkanının güçlendirilmesi

Komisyon başkanının rolü güçlendirilerek kurumsal yapıda muayyen bir dengenin sağlandığı söylenebilir. Komisyon başkanının pozisyonunun Amsterdam antlaşmasıyla iyileştirildiği görülmektedir. Başkana Amsterdam'la yapılan düzenlemede politikaları düzenleme yetkisi verilmiştir. Bu yetki şimdi yönlendirme hakkı ile tamamlanmaktadır. Bu hak başkana yetkileri üye devletler arasında dağıtma hakkı ve başka organlara yetkileri aktarma konusunda karar verme yetkisi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bunun dışında bir Komisyon üyesinin, Komisyon tarafından onaylanması koşuluyla başkan tarafından talep edilmesi halinde görevinden çekilme mükellefiyeti kabul edilmektedir. (AT ant. 217.md. 4.fık.)

Bu şekilde Komisyon tasarrufları için her zaman dayanak olarak ilan edilen dayanışma prensibi, bu kez karşımıza zayıflamış olarak çıkmaktadır (AT ant. 217.md. 1.fık.). Şüphesiz Santer-Komisyonu deneyimi, entegrasyonun her alanında siyasi sorumluluğu olan ve bu sorumluluğu artan bir organ için dayanışma prensibinin yeterli olmadığını ortaya koymuştur. 20 üyeyi aşan bir Komisyonun etkinlik eksikliğinin, Komisyon başkanının güçlü rolü üzerinden giderilip giderilmeyeceği zaman içinde görülecektir.

b. Avrupa Birliği Parlamentosu

Diğer bir problem de Avrupa Parlamentosunun milletvekili sayısının çalışma yeteneğini olumsuz etkilemeden genişlemeye uyum sağlamasıydı. En az cazip olan öneri, üye devletlerin şimdiye kadarki kontenjanlarının, parlamentonun milletvekili sayısının indirilerek, 700 rakamının korunmasıydı. Bu durum şüphesiz her yeni üye girişinde büyük problemlere neden olabilecek bir öneriydi. Bunun dışında bu yolla temsil boşluğunun giderilmesi de mümkün değildi. Parlamentosunun kendisi, nüfus sayısına uygun olarak sandalyelerin dağıtımını ve küçük üyelere asgari muayyen bir sandalye sayısının garanti edilmesini önermiştir;³⁸

Uyum zorunluluğu getiren diğer öneri "Bottom up" yöntemi idi. Bu yöntem göre milletvekili sayısının radikal bir şekilde azaltılmasıyla, 10 devleti aşan

³⁸ J.Leinen, "Die Positionen und Erwartungen des EP zur Regierungskonferenz", *Integration* 2000, s.73 vd.

katılıma kadar yeni bir sandalye dağıtımı sorununun yaşanmamasını hedeflemektedir.

Nice antlaşması her iki görüşü ara bir çözümde birleştirmiştir. Avrupa Parlamentosunun oluşumu Nice'ten sonra matematiksel bir hesap sonucu değil, siyasi pürüzleri olan siyasi uzlaşıyla sağlanacaktır. Bu oldukça karmaşık bir çözümdür. Bu çözümün hedefi genişlemeden sonra da Parlamentosunun çalışma yeteneğinin korunmasıdır.

aa) Birinci Aşama: AB'nin genişlemeye hazırlanması

AT antlaşmasının 189.madde 2.fıkrasına göre (AAET ant. 107.md. 2.fık.) parlamentosunun üye sayısı 732'yi aşmayacaktır. Parlamento başlangıçta 700 milletvekili sayısını sınır olarak ortaya koymuştur. Mamafih 32 ilave sandalyenin parlamentosunun çalışma yeteneğini ciddi olarak tehdit edeceğini söylemek zordur. Herbir üye devletin sandalye sayısını AB'nin genişlemesi ile ilgili protokolün 2.maddesi ortaya koymaktadır. Buna göre AT antlaşmasının 190.maddesi (AAET ant. 108.md.) 1 Ocak 2004'te yeni düzenlemesiyle geçerli olacaktır. Önce milletvekillerinin toplam sayısı beklenen katılımlarla 532'ye indirilecektir (AT ant.190.md. 1.fık.). Fransa ve İngiltere'nin milletvekili sayısı 72 olacaktır. Bugünkü tabloya göre milletvekili sayısında 15 eksilme söz konusu olacaktır. Daha küçük olan İspanya'nın da 15 milletvekili kaybı olacaktır. Buna karşılık Almanya 99 milletvekili sayısını korumaktadır; bu Almanya'ya verilen bir tavizdir. Almanya lehine yapılan bu taviz Fransa'nın itirazı üzerine müzakerelerde Almanya'nın Konseyde nüfusa orantılı oy ağırlığında ısrar etmemesi üzerine verilmiştir. Lüksemburg gelecekte de değişiklik olmadan 6 milletvekili gönderecektir.

bb) İkinci aşama: Yeni üye devletlerin entegrasyonu

İkinci bir adımla katılan devletlerin milletvekilleri parlamentoya entegre olacaktır. Bu konudaki seçenekler bir taraftan AT antlaşmasında (AT ant. 190.md. 2.fık.), diğer taraftan AB antlaşmasının genişlemesine ilişkin olarak hükümetler arası konferansta kabul edilen ve parlamento sandalye sayılarının 27 üyeli birlikte ne şekilde dağıtılacağını öngören bildiriye yer almaktadır. Şu andaki üyelerin yeni saptanan kontenjanları prensip olarak değişmeden kalacaktır. Şayet 2004-2009 seçim döneminde toplam milletvekili sayısı devam eden katılım müzakereleri nedeniyle 732'nin altında kalırsa, AT antlaşmasının 190.maddesinin 3. fıkrasına göre üye devletlerin milletvekili sayısı toplam sayı 732'ye ulaşmaya kadar yükseltilir. Üye devletlerin sandalye sayısının artırılmasında en üst sınır olarak üye devletlerin şu andaki sandalye sayısı kabul edilmiştir. Mamafih 732 milletvekili sayısı geçiş dönemi için mutlak değildir. Katılımlarla devam eden seçim periyodu döneminde (2004-2009) yeni milletvekilleri geldiği takdirde,

toplam milletvekili sayısı daha yüksek olabilir. Bu şüphesiz uyum mekanizmasında önemli eksikliklerdir. Ancak bu çözümün geçiş dönemi için kabullenilmesi gerekmektedir.

AT antlaşmasının 190.maddesinin 3. fıkrasında hangi çoğunlukla karar alınacağı öngörülmezsizin düzeltmelerin Konsey tarafından karara bağlanması öngörülmüştür. AT antlaşmasının 205.maddesinin 2. fıkrasına göre üye devletlerin çoğunluğu yeterli olabilir. Ancak üye devletlerin bunu isteyip istemediği açık değildir. Bu redaksiyon atlamasında benzer fonksiyona sahip diğer hükümlerle yapılacak bir karşılaştırma hükmüne anlam verilmesinde yardımcı olabilir. Örneğin komiser sayısının artırılmasında ve ilk derece mahkemelerinin yargıçlarının artırılmasında gelecekte sadece oy birliği ile karar verilecektir (AT ant. 224.md. ve 245.md.). Parlamento bakımından da bu nedenle farklı bir kuralın geçerli olabileceği düşünülmemelidir.

c. Diğer Kurumsal Değişiklikler

Antlaşma, Sayıştay, Ekonomik Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi bakımından sınırlı değişiklikler getirmektedir. Sayıştay üye devletlerin birer vatandaşından, azami 27 üyeden oluşacaktır (AT ant.247 md. 1.fık). Sayıştay üyeleri Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla atanır. Ekonomik Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi 350 milletvekilinden oluşacaktır (AT antlaşmasının 258 ve 263. maddeleri). ODPG alanında Birliğin BAB ve NATO'yla ilişkisi yeniden düzenlenmiştir (AB ant. 17.md.). Üye devletlerin dış işleri bakanlıkları siyasi işler müdürlerinin ayda bir biraraya geldiği şimdiki kadarki siyasi komitenin görevleri siyasi ve güvenlik politikası komitesine devredilmektedir (AB ant. 25md.). Bu komite Konseyin sorumluluğunda uluslararası durumu gözleyecek ve görüşler bildirecektir. Bu görüşler Konseyin politikasının saptamasında yardımcı olacaktır. Bunun dışında Komite Konsey tarafından krizlerin üstesinden gelinmesinde, stratejik yönetim ve önlemlerin denetiminde yetkilendirilebilir. Bu komitenin üyeleri üye devletlerin Brüksel'deki yüksek temsilcileridir. Bu sebeple intergovernmental prosedür kenara itilip, Brüksel'de Konsey çatısı altında konular avrupalılaştırılmaktadır.

3.sütunda adli işbirliği için bir Avrupa birimi "Eurojust" oluşturulmaktadır. Bu birim ulusal yargı mercileri arasında işbirliği sağlayarak, suçluların takibini ve cezaların icrasını koordine edecektir (AB ant. 29.md, 2.fık; 32.md.). Nihayet Avrupa Konseyi 2002'den itibaren her başkanlık döneminde asgari bir kez toplanacaktır. Birlik üye sayısının 18'e ulaşmasıyla Avrupa Konseyinin tüm toplantıları Brüksel'de yapılacaktır. Bu düzenleme Belçika'nın prestij kazanması yanısıra, çalışma rahatlığı getirecektir.

2 . Karar prosedüründe reform

Antlaşmanın getirdiği bir reform da karar prosedürüne ilişkindir. Ancak bu çerçevedeki iyileştirmeler de oldukça mütevazı niteliktedir. Üye devletler siyasi organların tasarruf yeteneğini güçlendirmeyi başaramamıştır.

a . Çoğunlukla karar almanın genişletilmesi

Başlangıçtan beri 20 üyeyi aşkın bir birlikte oybirliğiyle karar almanın aşılabilir problemler getireceği kabul edilmekteydi. Aynı şekilde çoğunluk prensibine geçişin, birçok üye devletin kabul etmek istemediği egemenlik kaybına bağlı olduğu bilinmekteydi. Bu soruna bu nedenle büyük önem verilmiştir. Amsterdam antlaşmasıyla getirilen reformda bir dizi norm ihdasında çoğunluk prensibi kabul edilmiş olsa da (Amsterdam da halen mevcut olan ulaştırma politikası, eğitim politikası, ayırım yapmama kuralı yanı sıra, örneğin istihdam, sosyal politika gibi toplam 16 konuda çoğunluk prensibi kabul edilmiştir.³⁹ Birçok alanda oybirliği zorunluluğuna devam edilmiştir.⁴⁰ Komisyon bu nedenle kural olarak kararların nitelikli çoğunlukla alınmasını, oybirliğinin ancak çok önemli sorunlar bakımından muhafaza edilmesi gerektiğini görüşünde dile getirmiştir. Ayrıca nitelikli çoğunlukla karar alınan konularda, parlamentonun ve hukuk ihdasının demokratik meşruiyetini güçlendirmek için ortak karar prosedürüyle karar verilecektir.

Hükümetlerarası konferansta tüm katılımcılar prensip olarak oybirliği prensibinin sınırlanması için görüş bildirmelerine rağmen, müzakereler esnasında çok katı bir şekilde değişik alanlardaki veto hakkında ısrar etmişlerdir.

Toplam 27 konunun Nice antlaşmasıyla nitelikli çoğunlukla karar alınacak konular arasına dahil edildiği görülmektedir:

AB ant.23.md. 2.fıkra (ODGP özel temsilcinin atanması);

AB ant.24.md. 2.fıkra (ODGP antlaşmaları);

AB ant.24.md. 4.fıkra (polis ve adalet işlerinde işbirliğine ilişkin antlaşmalar); AB ant.40.md. 2.fıkra (polis ve adalet alanında güçlendirilmiş işbirliğinin gerçekleştirilmesi);

AB ant.40bmd. 2.fıkra (polis ve adalet işlerinde güçlendirilmiş işbirliğine katılım);

AT ant.13.md. 2.fıkra (ayrımcılıkla mücadele ve önlemler);

³⁹ [C.Giering,D., "EU vor der Erweiterung-Reformbedarf der Institutionen und Verfahren nach Amsterdam", ÖZP 1998, s.391(397)]

⁴⁰ "Die Einstimmigkeit im EU Rat-eine leidige, aber nicht dispensable Regel", EuZW 2000, s.65.

AT ant.18.md. 2.fıkra (birlik yurttaşlarının dolaşım ve ikamet hakkı);
AT.ant.65.md ve 67.md. 5.fıkra (özel hukuk alanında yargıda işbirliği - aile hukuku istisna olmak üzere);

AT ant.100.md. 1.fıkra (zorda olan üye devletlere yardım);

AT ant.111.md. 4.fıkra (para birliğinin uluslararası çıkarları);

AT ant.123.md. 4.fıkra (ECU'nun tedavüle sokulması);

AT.ant.133.md.5.fıkra (hizmet edimi ve fikri haklar konusunda ortak ticaret politikası);

AT ant.137.md. 2.fıkra (çalışma ortamının iyileştirilmesi);

AT ant.157.md.3.fıkra (endüstri politikası);

AT.ant.159.md. 3.fıkra (yapısal fonlar dışındaki spesifik aksiyonlar);

AT ant.181a.md. (üçüncü devletlerle ekonomik, mali ve teknik işbirliği);

AT ant.190.md. (milletvekillerinin statülerinin düzenlenmesi - vergi düzenlemeleri hariç olmak üzere);

AT ant.191.md.2.fıkra (Avrupa partilerinin statüsü);

AT.ant.207.md. 2.fıkra (Konsey Genel Sekreterinin ve temsilcisinin atanması);

AT ant.214.md. 2.ve3.fıkraları (Komisyonun oluşumu);

AT ant.215.md. 2.fıkra (ayrılan komisyon üyeleri yerine yenilerinin atanması);

AT ant.223.md. 6.fıkra (ATAD'ın çalışma statüsünün kabulü);

AT ant. 224.md.5.fıkra (ilk derece mahkemesinin çalışma statüsünün kabulü);

AT ant.247.md. 3.fıkra (sayıştay üyeleri için öneri listesinin kabulü);

AT ant.248.md. 4.fıkra (sayıştay iç tüzüğünün kabulü);

AT ant.259.md. (ekonomik-sosyal komite üyeleri için öneri listesinin kabulü);

AT ant.263.md. 3.fıkra (bölgeler komitesi üyeleri için öneri listesinin kabulü).

Diğer 10 alanda nitelikli çoğunluğa geçiş aşamalı olarak ve kısmen muayyen koşullarla gerçekleştirilecektir:

AT ant. 63.md. Nr.1 (göçmenlerin ve mültecilerin tanınması);

AT ant.63.md. Nr.2 (göçmenler için asgari himaye);

AT ant.66 md. IV.başlık (özellikle göçmen ve mülteci politikası çerçevesinde yönetimlerarası işbirliği);

AT ant.1.md. 1.fıkra (ekonomik ve sosyal dayanışma –yapısal ve uyum fonunun kuralları);

AT ant.279.md. 1.fıkra (bütçe);

AT ant.279.md. 1.fıkra (mali kontrolörler ve diğer sorumlu kişilere ilişkin hükümler).

Vergi politikası, sosyal hükümler, mülteci ve göçmen politikasında oy birliği muhafaza edilmektedir (göçmen ve mülteci politikasının prensipleri tespit edildikten sonra, ki bunun 20'yi aşkın üyesi olan Birlikte gerçekleştirilmesi oldukça güçtür, nitelikli çoğunlukla karar uygulaması başlayabilecektir (AT ant. 67.md. 5.fık.). Diğer önemli problem de doğal olarak, ne zaman bir düzenlemenin istenilen temel prensipleri saptadığının kabul edilebileceğiydi. Bu karar Konsey tarafından alınacaktır. Bu konu ATAD'a yorum sorunu olarak arzedilecektir (AT ant. 68.md. 3.fık.).

Ticaret politikası alanında muayyen antlaşmalar sadece üye devletlerin uzlaşmasıyla yapılabilir. Ticaret politikasında çoğunlukla karar almaya karşı büyük bir tepki gözlenmiştir. Herşeyden önce Fransa oybirliğinde ısrar etmiştir. Bilanço yapıldığında 72 konunun oybirliği prensibi içinde kaldığı görülmektedir.⁴¹

b. Konseydeki oy ağırlığı

Nitelikli çoğunlukla karar alınmasının kapsam kazanmasıyla Konseyde oy ağırlığı sorunu, iki sorunun birbirleriyle bağlantılı olması nedeniyle yeniden gündeme gelmiştir. Değişik modellerden üye devletlerin çelişen çıkarlarını bağdaştıran bir çözüm üretmek bu çerçevede de ön planda yer almaktaydı. Bu çerçevede amaç sadece Konseyin tasarruf yeteneğinin korunması değil, ulusal etkinin güvence altına alınması ve Konsey kararlarına AB halkının çoğunluğunun arka çıkmasının sağlanmasıydı.

⁴¹ R.Stuth, "Der Vertrag von Nizza – eine kritische Analyse", *Zukunftsforum Politik der Konrad Adenauer Stiftung* Nr.21 (1000), s.27 vd.

aa) Oy ağırlığı problemi

Şu anki oy ağırlıkları üye devletlerin nüfuslarıyla mutlak olarak orantılı değildir. Örneğin Lüksemburg 400.000 nüfusuyla 2 oy hakkına sahipken, 82 milyon nüfuslu Almanya sadece Lüksemburg'a göre 5 misli oy ağırlığına sahiptir. Almanya'nın ve diğer büyük devletlerin orta büyüklükte olan ve 5 oy hakkı bulunan Belçika ve Hollanda'yla karşılaştırılması da, oy ağırlıklarının nüfusla orantılı olmadığını göstermektedir.

Esaslı sistem değişikliği öngören öneriler bir kenara ⁴² bırakılırsa, oy ağırlıklarının yeniden saptanması üye devletlerin nüfuslarının dikkate alınması koşuluyla gerçekçi gözükmemektedir. Nüfusu dikkate almayan oy ağırlığı saptanması önerisi Amsterdam müzakereleri sırasında reddedilmişti. Mutlak olarak nüfusu dikkate alan oy ağırlığı da Almanya'nın öne çıkmasına neden olacaktır. Bu ise Fransa tarafından istenmemektedir. ⁴³ Almanya'nın istenilmeyen bu öncelikli durumu elde etmesi, prensip olarak nüfusu esas alan sistemde bir üst sınır konularak, ki bu üst sınır değer büyük devletlerin oy sayısına göre saptanacaktır, önenebilir. Mutlak matematiksel modele nazaran bu model, oy sayısının her yeni katılımdan sonra tekrar müzakere yapılmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede çifte çoğunluk modelinin de tartışıldığını görüyoruz. Bu modelde basit veya nitelikli çoğunlukla alınan konsey kararına, halkın basit çoğunluğunun (%60 veya 2/3) yansması gerekmektedir. Bu çözümün avantajlı olan tarafı, şeffaf olması yanı sıra yeni katılımlarda tekrar oy ağırlıklarının saptanmasının gerekli olmaması ve nüfus büyüklüğünün asgari dolaylı olarak kararı etkilemesidir. Bu önerinin dezavantajı büyük devletlerin küçük devletlerin üzerinde hakimiyet kurma tehlikesidir

bb) Nice Konsepti

Etkinlik, egemenlik, meşruiyet sorunlarının bir arada yer aldığı oy ağırlığı problemi nerdeyse zirveyi akamete uğratacaktı. Özellikle Fransa Almanya'nın nüfusuna orantılı bir oy ağırlığı elde etmesini kabul etmek istemedi. Nice'de elde edilen sonuç siyasi bir uzlaşma olup, nüfusu esas alan matematiksel bir formül değildir. Yapılan düzenleme AB'nin genişlemesine ilişkin protokolün 3.maddesinde yer almaktadır ve 1 Ocak 2005'ten itibaren kurucu antlaşmalar bu düzenleme ışığında değiştirilecektir (AT ant.205.md.; AAET ant. 118.md.).

bba) Üye devletlerin oy sayısı

Büyük devletler (Almanya, Fransa, İtalya, İngiltere) aynı oy sayısına sahip olacaktır (29 oy). Bu sayı küçük devletlere göre nüfusa uygun olarak yüksektir. Bu çerçevede İspanya bir istisna oluşturmaktadır. İspanya oy sayısında önemli

⁴² FAZ vom 15.5.2000, s.15.

⁴³ Ibid. s.5.

bir atak yapmıştır (27 oy). Nitelikli çoğunlukta eşik eskiden olduğu gibi oyların %71.3'dür. Bu şekilde 237 oydan 169 oyla karar alınacaktır. Engelleyici oy 69 oydur. Konseyin Komisyonun önerisiyle karar verdiği durumlarda üye devletlerin çoğunluğunun kararı uygun bulması gerekmektedir. Diğer durumlarda kararlar asgari 169 oyla ve üyelerin 2/3'siyle oluşmaktadır. Üye devletlerin çoğunluğu şu andaki sistemde büyük ölçüde gerekli değildir. Zira oy çokluğunun sağlanması için nisap asgari 8 devleti gerektirmektedir.

bbb) Demografik faktör

Bir yenilik olarak AT antlaşmasının 205.maddesinin 4.fıkrasında karşımıza çıkan demografik faktördür. Buna göre Konseyin bir üyesi, nitelikli çoğunlukla karar alınması çerçevesinde, bu nitelikli çoğunluğun Birliğin tüm nüfusunun %62'sini yansıtmıyorsa, bu nitelikli çoğunluğun incelenmesini talep edebilir. Bu koşul şayet yerine gelmemişse, Konsey kararı ortaya çıkamaz. Bu şekilde Konseydeki çoğunluğun açıkça halkın çoğunluğunu yansıtmaması garanti altına alınmaktadır.

Bu düzenleme marjinaldir. Zira şu anda Konseyde çoğunlukla alınan bir karar Birlik yurttaşlarının %58'inin iradesini yansıtmaktadır. Bu şekilde prosedür daha basit olmamaktadır. Bir oylamada %62'lik sınırın aşılmadığı hususunda daima bir denetim yapılması gerekmektedir. Muhafif olan üye devletler engelleyici azınlık oyu olmaksızın da bir kararı bu yöntemle akamete uğratabilirler.

Nitelikli çoğunlukla karar alınması için aşağıdaki koşullar gereklidir:

- Çoğunluğun 169 oya erişmesi gerekmektedir;
- Komisyon önerilerinde üye devletlerin basit çoğunluğunun, diğer durumlarda 2/3 çoğunluğunun sağlanması gerekmektedir;
- Bir üye devletin talebi üzerine kararın Birlik üye devletlerinin nüfusunun %62'since benimsenmesi gerekir.

Son zikredilen koşul Almanya'ya büyük bir ağırlık sağlamaktadır. Almanya başka bir büyük bir devletle örneğin Polonya ile anlaşığı takdirde bir karar alınmasını engelleyebilir. Mamafih bu üçlü nitelikli çoğunluk Konseyin karar yeteneği bakımından bir ilerleme teşkil etmemektedir.

bbc) Genişlemeye bağlı önlemler

Nihayet yeni üyelerin katılımı için önlemler alınması gerekmektedir. Temel düzenlemeler –genişleme protokolü muvacehesinde- 2005'ten itibaren AT

antlaşmasında yer alacaktır. Bunun dışında katılacak adaya ne kadar oyun sağlanacağı ve nitelikli çoğunluğa ne zaman erişileceğinin saptanması gerekmektedir. Bağlayıcı düzenlemelerin ancak katılım antlaşmalarında yapılabilmesi nedeniyle, üye devletler bağlayıcı olmayan iki bildiri konusunda antlaşmak durumunda kaldılar (20 ve 21 nolu Bildiriler). Bu bildirimler Nice antlaşmasının nihai protokolüne eklenmiştir. Oldukça karmaşık kural ve hesap işinin karşımıza çıktığı bu bildirimler üye devletlerin katılım müzakerelerdeki ortak nokta-i nazarını yansıtmaktadır. Detaylar kenara bırakılırsa buradaki en önemli eksik, artan üye devlet sayısı ile beraber oyların nitelikli çoğunluğunun artmasıdır. 27 üyeli birlikte 345 oydan 255 oy gereklidir, ki bu oyların 3/4'üne tekabül etmektedir. Ancak bu durum Konseyde etkin karar almanın koşulu değildir.

3. Güçlendirilmiş işbirliğinin genişletilmesi ve kolaylaştırılması

Başlangıçta hükümetlerarası konferansın gündeminde olmamakla beraber, güçlendirilmiş işbirliğine ilişkin hükümler değiştirilmiştir. Güçlendirilmiş işbirliği Amsterdam antlaşmasıyla AB ve AT antlaşmasında yerini almıştır ve bir grup üye devlete diğer üyelere nazaran kimi alanlarda entegrasyon prosesini daha hızlı götürmelerine izin vermiştir. Güçlendirilmiş işbirliğiyle herşeyden önce kararların bloke edilmesi önlenmek istenmektedir; ki bu bloke edilmeler üye devletleri Birlik dışında ikili ilişkilere sürüklemektedir. Şüphesiz koşullar çok dar formüle edilmiştir. Herşeyden önce güçlendirilmiş işbirliği sadece en son olanak olarak gündeme gelecektir. Zira güçlendirilmiş işbirliği ortak hareket etmeyi öngören temel prensibi ihlal etmektedir. Ortak hareket edilmesi Avrupa hukukunun önemli bir fonksiyon prensibidir.⁴⁴ Hükümetlerarası konferansta güçlendirilmiş işbirliğinin sadece açık kriterlerle, Topluluğun parçalanmasının önlenmesi ve güçlendirilmiş işbirliğinin aday üye devletlere de açık olması koşuluyla mümkün olabileceği hususunda mutabakat oluşmuştur. Güçlendirilmiş işbirliği bakımından yapılan iki öneri oldukça yankı uyandırmıştır. Bunlardan birisi güçlendirilmiş işbirliğinin gerekçelerine karşı veto hakkının kaldırılması; diğer ise güçlendirilmiş işbirliği koşullarının kolaylaştırılmasıdır. Özellikle üye devletlerin çoğunluğu yerine, 1/3 üye devlet arasında güçlendirilmiş işbirliğinin tesis edilmesi mümkün olabilecektir. Yine aynı şekilde dış politika ve güvenlik politikası alanında da güçlendirilmiş işbirliği yapılabilmesi önerilmiştir. Nice antlaşması bu önerileri prensip olarak ele almıştır. Ancak güçlendirilmiş işbirliğinin kolaylaştırılmasını bu düzenlemeler sağlayamamıştır. Güçlendirilmiş işbirliği zor, koşulları ağır ve etkileri müphem bir enstrüman olarak kalmıştır.

⁴⁴ M. Neutesheim, "Der Grundsatz der einheitlichen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts", in: *Gedächtnisschrift für E. Grabitz*, München 1995, s.447.

a. Değiştirilen normatif koşullar

Normatif koşullar AB antlaşmasının 43.maddesinde biraraya getirilmiştir. Özel hüküm olan AB antlaşmasının 40.maddesi vd. ve AT antlaşmasının 11.maddesi önemli prosedür sorunlarını düzenlemektedir. Sadece AB antlaşmasının 27.maddesi (a) bendi ODGP çerçevesinde normatif koşullar öngörmektedir. Güçlendirilmiş işbirliği, Nice antlaşmasıyla getirilen değişikliklerden sonra da, en son araç olarak, hedeflenen amaçlara ortak olarak, makul bir zaman dilimi içinde erişilemeyeceğinin Konseyin oy birliğiyle aldığı kararla kabulü koşuluyla uygulanabilecektir (AB ant. 43.md. (a) bendi). Güçlendirilmiş işbirliği bütün üye devletlere açıktır (AB ant. 43.md. (b)bendi). Güçlendirilmiş işbirliği Birlik ve Topluluk amaçlarını teşvik ve entegrasyon prosesini güçlendirmeye matuftur. Bu nedenle mümkün olduğunca fazla üye devletin bu işbirliğine katılması istenmektedir (AB ant. 43.md. (b)bendi).

Şu andaki düzenlemeye göre üye devletlerin çoğunluğunun güçlendirilmiş işbirliğini istemesi gerekmektedir. Gelecekte 8 üye devletin biraraya gelmesi güçlendirilmiş işbirliğini tesis için yeterli olacaktır. Bu düzenleme Birlik üyelerinin sayısının 27 olması için de geçerlidir (AB ant. 43.md.). Her yeni üyenin katılmasıyla güçlendirilmiş işbirliği için eşğin nisabi olarak aşağı indiğini söylemek gerekmektedir. Bunun dışında şimdiye dek güçlendirilmiş işbirliğini engelleyen hususlar yeni formüle edilen AB antlaşmasının 43.maddesi tarafından üstlenilmemektedir. Bu durumun güçlendirilmiş işbirliğini kolaylaştırıp kolaylaştırmayacağı ileride ortaya çıkacaktır. Ancak tereddütlerin olduğunu da söylemek gerekmektedir. Özellikle AT antlaşmasının 11.maddesinde yer alan koşulun altı çizilmektedir. Bu koşula göre Topluluk politikalarının, aksiyon veya programlarının güçlendirilmiş işbirliğiyle zarar görmemesi gerekmektedir. İlk bakışta bu düzenlemenin bir kolaylık teşkil ettiği düşünülebilir; ancak bu çerçevede Topluluk müktesebatına ve alınan önlemlere saygı gösterilmesine ilişkin vurgulama önemlidir (AB ant. 43.md.). Zira herşeyden önce Topluluk politikaları kural olarak hukuken şekillendirilmiştir ve bu nedenle Topluluk müktesebatı teşkil etmektedir; ortak politikaların baraj etkisi değişmeden kalacaktır. AB antlaşmasının 43.maddesi ayrıca AT antlaşmasının 14.maddesi anlamında iç pazarın ve AT antlaşmasının XVII.başlığında yer alan ekonomik ve sosyal uyumun zarar görmemesini öngörmektedir. Ekonomik ve sosyal uyumla ilgili düzenleyici kurallar ışığında kooperasyon yapan az sayıda devletin, ekonomik bakımdan zayıf olan devletlerin güçlendirilmiş işbirliğine katılmamaları nedeniyle doğan zararlarını telafiye hazır olmaması, Birliğin genişlemesinden doğan güçlendirilmiş işbirliğini siyasi anlamda frenleyecektir. Güçlendirilmiş işbirliğinin bundan sonra da daha önce olduğu gibi gerçekleştirilmesi kolay olmayacaktır.

b. Güçlendirilmiş işbirliğinin ODGP'na genişletilmesi

AB antlaşmasının 40,43,45.maddeleri ve AT antlaşmasının 11.maddesi Amsterdam antlaşmasının yürürlüğe girmesiyle yeni bir mekanizma yürürlüğe

koymuştur. Bu mekanizma güçlendirilmiş işbirliğini birinci sütun (Avrupa Topluluğu) ve üçüncü sütun (Ceza işlerinde polis ve yargıda işbirliği) için caiz kabul etmektedir. ODGP buna karşılık Amsterdam antlaşmasında güçlendirilmiş işbirliğinin dışında bırakılmıştır. Güçlendirilmiş işbirliği Nice antlaşmasıyla kısmen ODGP alanına girmiştir. Detaylar AB antlaşmasının 27.madde (a) bendinde düzenlenmiştir. Güçlendirilmiş işbirliğinin amacı ortak aksiyon veya ortak nokta-i nazarların uygulanmasına ilişkin olabilir (AB ant. 27.md. (b) bendi). Bu durumda güçlendirilmiş işbirliği icrai işbirliği karakteri kazanacaktır. Bu işbirliği, işbirliğine dayanak olan kararlar için değil, onların icrasına ilişkin olacaktır. Askeri veya savunma politikasına ilişkin sorunlar bu işbirliğinin dışındadır. Birlik bu nedenle dış ve güvenlik politikasının esaslarını prensip olarak oy birliğiyle saptamak zorundadır. Güçlendirilmiş işbirliğinin pratik sonucu herşeyden önce ortak aksiyonların icrasındır (örneğin eski Yugoslavya için yönetim, yeniden yapılanma çerçevesinde alınan kararlar). Topluluk hukukunda güçlendirilmiş işbirliği yapmak isteyen üye devletler AT antlaşmasının 11.madde 1.fıkrasına göre Komisyona bir dilekçe verebilir. Komisyon Konseye ya uygun bir öneri yapar ya da bu talebi gerekçelendirerek reddeder. Konsey öneriyi nitelikli çoğunlukla (3 aşamalı) karara bağlar. Güçlendirilmiş işbirliğinin AT antlaşmasının 251.maddesi muvacehesinde ortak karar prosedürünün öngörüldüğü bir alana ilişkin olması dışında parlamento sadece dinlenilir. Ortak karar prosedürünün öngörüldüğü alanlarda parlamentoda oylama yapılır. Münferit üye devletlerin veto hakkı bulunmamaktadır. Şüphesiz Avrupa Konseyi konuyla bloke hakkı olmaksızın iştigal eder. Üye devletler bununla sadece zaman kazanır. Bundan sonra Konsey nitelikli çoğunlukla karar verir (AT ant. 11.md. 2.fık.).

c. Güçlendirilmiş işbirliğinin ceza işlerinde polis ve yargı alanında gerçekleştirilmesi

Ceza işlerinde polis ve yargıda işbirliği çerçevesinde de işbirliği yapmak isteyen üye devletler Komisyona bir dilekçe verebilir. Komisyon öneri yapmadığı takdirde bunu dilekçe veren üye devletlere gerekçelendirir. İlgili devletler bunun üzerine Konseye güçlendirilmiş işbirliği tesisi için inisiyatif kullanma talebi yapabilir (AB ant. 40.md. (a) bendi). Konsey, parlamentonun dinlenmesinden sonra nitelikli çoğunlukla yetkilendirme konusunda karar verir. Bu çerçevede de veto hakkı kaldırılmıştır. Avrupa Konseyinin konu ile iştigal etmesi sadece, Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla alınacak nihai kararın geciktirilmesi sonucunu doğurur (AB ant., 40.md. (a) bendi).

ODGP'da prosedürde hakimiyet Konseydedir. Konseye işbirliği yapmak isteyen üye devletler güçlendirilmiş işbirliği tesisi için başvuru yaparlar (AB ant. 27.md. (c) bendi). Komisyon sadece görüş bildirir. Bu çerçevede hedeflenen güçlendirilmiş işbirliğinin Birlik politikası ile uyumu gözetilir. Parlamento sadece bilgi verilir. Şekli olarak dinlenmesine gerek bulunmamaktadır. Konsey nitelikli çoğunlukla yetkilendirme kararı verir. Mamafih her üye devletin AB ant. 27.md. (c) bendi ve 23.md. 2.fıkrası ile bağlantılı olarak veto hakkı vardır.

d. Uyumun sürekli olarak denetimi

Konsey ve Komisyon AB antlaşmasının 45.maddesine göre güçlendirilmiş işbirliği ile Birlik ve Topuluk politikalarının uyum içinde olmasını sağlar. Güçlendirilmiş işbirliğinin farklı daireler arasındaki uyumu zaman içinde oluşacaktır.

II. Avrupa Yetkilerine Hukuk Devleti Sınırları

Avrupa yetkilerinin denetimi ve hukuk devleti esaslarına bağlanması bakımından Nice antlaşmasında önemli adımlar atılmıştır. Bu adımlar Avrupa yargısının fonksiyon yeteneğini temin eden kurumsal değişiklikler çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.

1. Yargıda reform

Antlaşma hükümlerindeki değişiklikler yanısıra ATAD için yeni bir statü kabul edilmiştir (sadece AKÇT yargısına ilişkin tüzük kısmen yürürlükte kalmaktadır - Nice antlaşması 7.madde). Doğal olarak bütün öneriler ele alınmıştır; kimi dilekler yerine getirilememiştir. Mamafih kurumsal ve usul hukukuna ilişkin değişiklikler kabul edilmiştir. Bu değişiklikler ilk derece mahkemesinin yeni yetkiler elde etmesi, mahkemenin teşkili ve çalışma şeklinde değişiklikler ve kurumsal hukuk ve usul hukukunda değişiklikler olarak özetlenebilir.

a. İlk derece mahkemesinin statüsü ve kurumsal değişiklik

Avrupa yargısı içinde yetkiler ve yetkilerin dağıtımı bakımından önemli değişiklikler kabul edilmiştir. Söz konusu hükümler ilk derece mahkemesini şekli ve maddi hukuk anlamında güçlendirmiştir.

aa) İlk derece mahkemesinin fonksiyonunun arttırılması

İlk olarak ilk derece mahkemesinin ATAD karşısında fonksiyonu arttırılmıştır. İlk derece mahkemesinin büyük ölçüde ATAD'dan bağımsızlığı dile gelmektedir. AT antlaşmasının 220.maddesinin 1.fıkrası bundan böyle "ATAD ve ilk derece mahkemesi bu antlaşmanın yorum ve uygulanmasında hukuka saygıyı temin eder" şeklinde geçerli olacaktır.

İlk derece mahkemesinin güçlendirilmiş pozisyonu AT antlaşmasının 225.maddesinin 1.fıkrasında da karşımıza çıkmaktadır. Bu hüküm ilk derece mahkemesinin yetkilerini düzenlemektedir (AKÇT, AET, AAET Konseyinin 24.10.1988 tarihli 88/591 sayılı ilk derece mahkemesinin kurulmasına ilişkin kararı kaldırılmaktadır - bkz.: Nice antlaşmasının 10.maddesi). Şu anda geçerli olan metinde ilk derece mahkemesi ATAD nezdinde olan bir mahkemedir. Oysa Nice antlaşmasının 225.maddesinin 1.fıkrasında bu kavrama yer verilmemektedir. Bunun dışında ilk derece mahkemesi kimi doğrudan davalar

için yetkili kılınmıştır. Önemli istisna olarak, üye devletlerin açtıkları davalar, Topluluk organlarının açtıkları davalar, Avrupa Merkez Bankası'nın tüzüğü'nün 51.maddesine göre ATAD'a saklı durmuştur (bu düzenleme AT antlaşmasının 245.maddesine göre açılan davalar Konsey tarafından değiştirilebilir). İlk derece mahkemesinin sahip olduğu güçlü pozisyon kural-istisna ilişkisi ile zayıflatılabilir. İlk derece mahkemesi Nice antlaşmasından sonra da AT antlaşmasının 7.maddesi anlamında organ değildir.

bb) Önkara Davalarının İlk Derece Mahkemesine Verilmesi

İlk derece mahkemesi belli konular hakkındaki önkara davalarına bakabilecektir (AT ant. 225.md. 3.fık.). Bunun için tüzüğü'nü değiştirilmesi yeterlidir. Avrupa içtihat hukukunun birliğinin korunması için ancak kimi önlemlerin alınması gereklidir. İlk derece mahkemesi şayet Topluluk hukukunun birliği ve uyumunun bozulabileceği görüşünde ise, bu davayı ATAD'a havale edebilir (AT ant. 225.md. 3.fık.). Diğer taraftan kanun sözcüsü aynı sebepten dolayı ATAD'a ilk derece mahkemesinin kararının temyiz yolu ile denetimini talep edebilir (AT ant. 225.md. 3.fık. ve tüzüğü'nün 62.md. 1.fık.). ATAD bu öneriyi kabul etmek zorunda değildir; bu talebi reddedebilir. Önkara prosedürü koşullara göre iki aşamalı gerçekleşmektedir. Bu hükümler oldukça sert bir şekilde eleştirilmiştir. Temyiz hakkının tüm organlara tanınması talebi yapılmıştır. En azından kanun sözcüsü yanı sıra Komisyonun da bu hakka sahip olması savunulmuştur. Bunun dışında prosedürün çok karmaşık olduğu ve gecikmelere neden olacağı ifade edilmiştir. Ayrıca hükümlerin ATAD'ın kararının etkisi konusunda bir düzenleme içermediği ifade edilmiştir. Hükümetlerarası konferans bu problemleri üç bildirisinde açıklığa kavuşturmuştur.

Birinci bildiriye göre ATAD'ın kararının etkisinin tüzükte açıklığa kavuşturulması gerekmektedir (AT ant..225.md, 2.fıkrasına ilişkin bildiri – Nr.13). İkinci bildiri gecikmelerin nasıl önleneceğine ilişkindir. Diğer bildiri ATAD'ın acil prosedürle karar vermesine ilişkindir (AT ant. 225.md. 2.fıkrasına ilişkin bildiri – Nr.15). Ancak bu düzenlemelerle bir sonuca ulaşılmaması zordur. Zira, Topluluk hukukunun birlik ve uyumuna ilişkin davalarda kararın hukuki koşullarının tam olarak analizi ve sonuçlarının değerlendirilmesi gerekmektedir. Acil prosedür bu koşullara uygun değildir. Gecikme bu nedenle kaçınılmaz olmaktadır. İlk derece mahkemesine yeni görevlerin verilmesi onun kapasitesini zorlayacaktır; bu konu aşağıda ele alınacaktır.

cc) Dairelerin oluşturulması

Konsey AT antlaşmasının 225.maddesinin (a) bendine göre gelecekte oy birliği ile aldığı kararlarla daireler oluşturabilecektir. Bu daireler muayyen kategori davalar için yetkili olacaktır. Amaç ATAD'ın yükünün hafifletilerek davaların uzman daireler tarafından karara bağlanmasıdır. Bir bildiri de ATAD ve Komisyondan mümkün olduğunca, öncelikle personel uyumsuzluklarında dava dairelerinin oluşumuna ilişkin tasarı hazırlanması talep edilmiştir. Personel

uyuşmazlıkları Őu anda ilk derece mahkemesinin yetkileri arasındadır. Daireler AT antlaşmasının 220.madde 2.fikrasına göre Topluluğun yargı yetkisine ortak olacaktır. İlk derece mahkemesi AT antlaşmasının 225.maddesinin, 2.fikrasına ve 225.maddesinin (a) bendi ve üçüncü fıkrasına göre bu daireler için kanun yolu mercii teşkil edecektir. Konsey, denetimin kapsamını tayin etme yetkisine sahiptir. Her halükarda ilk derece mahkemesi muayyen davalar için ikinci merci durumundadır. Üçüncü merci olarak ATAD devreye girecektir. ATAD tüzüğe göre ilk derece mahkemesinin Topluluk hukukunun birliği ve uyumuna ilişkin kararlarını denetleme yetkisine sahiptir (AT ant. 225.md. 2.fık.). İlk derece mahkemesinin kararları kanun sözcüsünün talebi üzerine ATAD tarafından denetlenebilecektir (tüzüğün 62.md. 1.fık.). Topluluk hukukunun bekçisi olarak Komisyonun bu çerçevede neden temyiz hakkına sahip olmadığı anlaşılmamaktadır.

a) Avrupa yargısının oluşumu ve çalışma şekli

Diğer bir reform konusu da mahkemenin oluşumu ve çalışma şekline ilişkindir.

aa) ATAD

ATAD, antlaşmanın Őu an geçerli 221.maddesine göre 15 yargıçtan oluşmaktadır. Gelecekte geçerli olacak prensibe göre herbir üye devletin yargıcından oluşacaktır (AT ant. 221.md. 1.fık.). AB'nin 27 üyeli olması durumunda ATAD'da 27 yargıç yer alacaktır. Ulusal anayasa mahkemeleriyle bir karşılaştırma yaparak, anayasa mahkemelerinin çok daha az sayıda yargıçla sorunların üstesinden geldiğini vurgulamak, soruna doğru yaklaşılmaması anlamını taşımaktadır. Herşeyden önce ATAD bir anayasa mahkemesi olmayıp, çeşitli görevleri olan bir hukuku himaye merciidir, ki görevleri ulusal platformda çeşitli mahkemelere dağıtılmıştır. Bu nedenle yargıçların sayısı makuldür. ATAD bir devletin sahip olduğu homojen bir yapıya sahip değildir ve hukukunun icrası için uygun bir icra mekanizmasına sahip değildir. Avrupa hukuku etkin bir yapılanma için önlemler öngörmesine rağmen, üye devletlerin ve onların organlarının gönüllü olarak hazır olmasına bağlı olarak sonuç doğurmaktadır. Gelecekte de Avrupa hukukunun muhataplarınca kabul görmesi ancak hukuk normlarının ihdası ve uygulanmasının denetiminde bütün ulusal hukuk düzenlerinin kendi yurttaşlarınca temsil edilmesine bağlıdır. Bu durum herşeyden önce Birliğin yargıç kadrosu bakımından geçerlidir.⁴⁵ Avrupa yargısının ulusal hukuk kültürlerine bağlı olması geçmişte kendini kanıtlamıştır. Bu yaklaşım genişletilmiş Birlik için de muhafaza edilecektir.

⁴⁵ U Everling, "Zur Begründung der Urteile des Gerichtshofes der europäischen Gemeinschaften". *EuR* 1994, s 127.

Şüphesiz bu durum ATAD'm genişletilmiş genel kurul kararlarını oldukça güçleştirecektir. Herbir üye devletin bir yargıç göndermesinin sonucu doğacak olumsuz sonuçların dairelerin yeni düzenlenmesi ile ortadan kaldırılması gerekmektedir. ATAD gelecekte daireler ve büyük daire olarak toplanacaktır; ancak sınırlı istisnai konularda genel kurul olarak toplanacaktır (AT ant. 221.md.). Daireler yine aynı şekilde 3 veya 5 yargıçtan oluşacaktır (tüzüğün 16.md. 1.fıkrası). 7 yargıçlı daire ortadan kaldırılmaktadır. Yenilik teşkil eden büyük daire prosedüre dahil olan üye devletin veya Topluluk organının talep etmesi üzerine toplanacaktır (tüzüğün 16.md. 3.fıkrası). Büyük daire 11 yargıçtan oluşacaktır. Bu yargıçlar 5 yargıçlı dairelerin başkanları ve tüzüğe göre atanan yargıçlardır. Büyük dairenin görevi içtihatların uyumunu temin etmektir. Büyük dairenin başkanlığını ATAD başkanı yürütecektir (tüzüğün 16.md. 2.fıkrası).

ATAD genel kurul olarak Topluluk organlarının mensuplarına karşı disiplin cezasının verilmesi söz konusu olduğunda, özellikle ombudsmanın, Komisyon ve Sayıştayın üyelerinin görevden alınması söz konusu olduğunda toplanacaktır (tüzüğün 16.md. 4.fıkrası). Bunun dışında ATAD kanun sözcüsünün dinlenmesinden sonra olağanüstü önemli hukuki bir konuyu genel kurula havale edebilir (tüzüğün 16.md. 5.fıkrası). Genel kurul kararı şimdiye dek olduğu gibi istisnai olacaktır. Yargıçların görev süresinin 12 yıla uzatılması talebi kabul edilmemiş, yargıçların görev süresi aynı kalmıştır.

bb) İlk Derece Mahkemesi

İlk derece mahkemesinin yargıç sayısı da görevlerinin artırılması paralelinde artırılmaktadır. Gelecekte ilk derece mahkemesinde de herbir üye devletin bir yargıç olacaktır (AT ant. 224.md. 1.fık.). Yargıç sayısının Konseyde oy birliğiyle alınacak kararlar değiştirilmesi mümkündür (AT ant. 245.md. 2.fık. ve tüzüğün 48.md.). İlk derece mahkemesi 3 veya 5 yargıçlı, hatta tek yargıçlı daireler halinde toplanacaktır. İlk derece mahkemesi de büyük daire halinde toplanabilecektir. Detaylar çalışma usullerince düzenlenecektir (tüzüğün 50.md. 3.fık.). Yargıçların görev süresi 6 yıl olarak kalmıştır.

cc) Kanun Sözcülerinin Sayısı ve Fonksiyonu

ATAD şimdiye dek olduğu gibi 8 kanun sözcüsü tarafından desteklenecektir. Kanun sözcülerinin sayısının mahkemenin talebi üzerine Konsey tarafından oy birliğiyle artırılması mümkündür (AT ant. 222.md. 1.fık.). Yeni düzenlemeye göre kanun sözcüsü, katkısının gerekli olduğu hukuki konularda nihai talep yapma yetkisi elde etmektedir (AT ant. 222.md. 2.fık. ve tüzüğün 20.md. 5.fıkrası). Bu düzenlemeye göre ATAD hukuki uyumsuzlukta yeni hukuki sorunlar ortaya çıkmadığı takdirde, kanun sözcüsünü dinledikten sonra, nihai talep olmaksızın konu hakkında karar verebilecektir. Bu düzenleme baştan sakat

bu düzenleme olarak görülmektedir. Hukmun lafzına göre dahi hukmun uygulanması zordur. Zira her dava yeni hukukî sorunlar ortaya atmaktadır. Kastedilen hususun bir başkası olması gerekmektedir. Yerleşik prensiplerin uygulanması veya sekonder hukuk tasarruflarının rutin olarak yorumlanması, yerleşik içtihatlar ışığında gerçekleştiği için kanun sozcusunun görüşünü gerektirmemektedir. Bu nedenle kanun sozcuları gelecekte sadece önemli sorunların karara bağlanmasında nihai talep yapacaktır. Ancak bu durumun tuzukte açık olarak dile gelmesi gerekirdi. Eleştirilen diğer bir husus da kanun sozcusunun katkısına ilişkin kararın alınma şeklidir. Kanun sozcusunun sadece dinlenme hakkının olmasının anlamı anlaşılmamaktadır. Bu düzenlemeye göre, kanun sozcusunun kendi iradesi dışında prosedurun dışında tutulması mümkün olabilecektir. Böyle bir durum için kanun sozcusunun iradesinin ölçü olması gerekirdi. İlk derece mahkemesinde de kanun sozcularının yer alması talebi ele alınmamıştır. Oysa ilk derece mahkemesinin görevlerinin artması paralelinde bu mahkemede de kanun sozcularının yer alması uygun olurdu.

c. Kurumsal Hukukun ve Usul Hukukunun Esnekleştirilmesi

Önemli bir iyileştirme kurumsal hukukta ve usul hukukunda esnekleştirme şeklinde ortaya çıkmaktadır. Prensipler şimdiye dek olduğu gibi anlaşmada düzenlenmiştir. Diğer detaylar ATAD tuzuğune ilişkin yeni protokolde yer almaktadır, kı bu protokol AT anlaşmasının 311 maddesine göre anlaşmanın ayrılmaz bir parçasıdır. Tuzuğun gelecekte büyük ölçüde muhtar olarak değiştirilmesi mümkün olacaktır. Şu anda tuzuğun sadece usule ilişkin III bölümünün Konsey tarafından değiştirilmesi mümkündür. Amsterdam anlaşmasının yururluğ e girmesiyle beraber, yargıç ve kanun sozcularının hukukî statusüne ilişkin I Başlık hükümleri hariç tuzuğun bütün bölümlerini Konsey oy birliği ile aldığı kararla değiştirebilmektedir. Buna teşkilatlanma (II Başlık), usul (III Başlık), ilk derece mahkemesi (IV Başlık) ve nihai hükümler (V Başlık) konusundaki düzenlemeler dahildir. Bu çerçevede mısıyatıf hakkı ATAD ve Komisyonda bulunmaktadır. Parlamentonun daima dinlenilmesi gerekmektedir. ATAD'ın dinlenilmesi ise değişiklik talebinin Komisyondan gelmesi halinde gereklidir (AT ant 245 md 2 fık). Nice anlaşması ATAD'ın ve ilk derece mahkemesinin çalışma usulüne ilişkin düzenlemenin ihdasını ve değişikliğini basitleştirmektedir. Her iki usul düzenlemesi ilgili mahkemeler tarafından ihdas edilmiştir. İlk derece mahkemesinin usul düzenlemesi ATAD'ın onayıyla gerçekleşmiştir (AT ant 223 md 5 fıkra, 224 md 5 fık). Konseyin usul düzenlemelerini onaylaması gerekmektedir. Bu onaylama şimdiye kadar oy birliği ile karar alınmasını gerektirmekteydi. Gelecekte nitelikli çoğunluk yeterli olacaktır. Mahkemeler gelecekte bu şekilde daha çok yasama yetkisi elde edecektir. Doğal olarak bu durum kuvvetler ayrılığı prensibi bakımından problem teşkil edecektir.⁴⁶

⁴⁶ J Sack 'Zur künftigen europäischen Gerichtsbarkeit nach Nizza' **EuZW 2001** s 78

Teşkilatlanma ve usul hukukunun esnekleştirilmesi gereksinimlere uygundur. Bu şekilde her iki mahkemeye ilişkin yetki ve usul hakkındaki hükümlerin edinilen tecrübelerle göre hükümetlerarası bir konferans toplanmaksızın değiştirilebilmesi mümkün olabilecektir. Avrupa yargısının yapısını bu tür değişikliklerin bozabileceğine ilişkin tedirginlik lüzumsuz görülmektedir. Zira bu değişiklik olanaklarının hiçbiri kapsamlı bir yasama faaliyetine neden olmayacaktır. Bunun dışında hükümetlerarası konferansta da ortaya çıktığı gibi, her iki mahkeme Avrupa yargısına ilişkin reform önerilerinde, temel sorunlara ilişkin olarak uygun yaklaşımlar ortaya koyabilmiştir.

2. AB'nin Anayasal Dayanaklarının Temini

AB'nin anayasal dayanaklarının korunmasına ilişkin yeni hükümler hukuk devleti kazanımları olarak görülmektedir. Şimdiye kadar AB antlaşmasının 6.maddesinin 1.fıkrasında yer alan ortak değerlere saygı prensibi AB antlaşmasının 7.maddesinde yer alan usul ile teminat altına alınmıştır. Bu hüküm üye devletlere karşı bir önlem alınmasını, insan haklarının hukuk devleti veya demokrasi prensibinin ihlal edilmesi durumunda caiz kabul etmiştir.

Bu hukuki zeminde ortaya çıkabilecek bir ihlale ilişkin önleyici önlem alınması mümkün değildir. Bu nedenle Avusturya örneğinde 14 üye devletin Genel Devletler Hukuku temelinde bilateral kooperasyon yapması söz konusu olmuştur.⁴⁷ Nice antlaşmasıyla 7.madde büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır. Bu reformun önemli özellikleri aşağıda açıklanmaktadır:

a. Önleyici önlemler

7.madde yeni bir fıkra ile bir tür erken uyarı sistemine kavuşmuştur. Bu hükmün uygulanması çerçevesinde Devletler Hukuku seviyesinde yaptırma başvuru devre dışı kalmaktadır. Bu usul AB antlaşmasının 6.maddesinin 1.fıkrasında yer alan prensiplerin ihlali durumunda değil, bu prensiplerin ihlali tehlikesi için önlem alınmasını öngörmektedir. Konsey, parlamentonun uygun bulmasıyla üyelerinin 4/5'inin oyuyla, AB antlaşmasının 6.maddesinin 1.fıkrasında yer alan prensiplerin ağır şekilde ihlal edilmesi tehlikesinin açık olarak bulunduğunu saptayabilir. İlgili devletin oy hakkı bulunmakla beraber, veto hakkı bulunmamaktadır. Zira nitelikli çoğunluk karar için yeterli olmaktadır. Bu karar için inisiyatifin üye devletlerin 1/3'ünden, Avrupa Parlamentosundan veya Komisyondan gelmesi gerekmektedir. Önerinin gerekçeli olarak yapılması gerekmektedir. Prosedürün bu aşamasında Konsey sadece ilgili üye devlete bir

⁴⁷ S.Schmall, "Die Reaktion auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett", *EuR* 2000, s.819; P.Perntaler/ P.Hilpold, "Sanktionen als Instrument der Politikkontrolle-der Fall Österreich", *Integration*, 2000, s.105; H.Schneider, "Österreich in Acht und Bann-ein Schritt zur politisch integrierten Wertegemeinschaft", *Integration* 2000, s.120.

tavsiyede bulunma hakkına sahiptir. Bu aşamada, Avusturya örneğinde karşımıza çıkan “diplomatik izolasyon” gelecekte önlem olarak alınmayacaktır. Konsey düzenli olarak, bu saptamaya neden olan sebeplerin hâlâ mevcut olup olmadığını denetleyecektir. Şayet bu sebepler ortadan kalkmışsa, Konsey’in kararını düzeltme mükellefiyeti doğmaktadır.

Bu usulde, makul bir süre içinde ilgili üye devletteki durum hakkında rapor sunabilecek bağımsız kişiler görevlendirilebilir. Böyle bir durumda ihlal tehlikesinin saptanması hemen yapılmaz. Bu model Avusturya’ya karşı yapılan uygulamanın anlaşma tarafından benimsendiğini ortaya koymaktadır. Bu yöntemin bir ilerleme olup olmadığı görülecektir (Avusturya’nın politikacı ve bilim adamlarından oluşan bir heyet tarafından insan haklarını ihlal ve tehdit ettiği iddiasından ibra edilmesi büyük bir rahatlama getirmiştir,²⁴ Avusturya’ya karşı anlaşmanın ihlali prosedürünün (AT ant. 227.md.) işletilebilmesi, AB hukukundaki yargı yetkisinin sınırlılığı nedeniyle sadece Topluluğa sadakat mükellefiyetinin ihlali nedeniyle söz konusu olabilirdi.

b. Usul Hukukunun Geliştirilmesi

İlgili devletin usul haklarının güçlendirilmesi de önemli bir reform olarak görülmektedir. Gerekçelendirme mükellefiyeti yanı sıra, suçlanan devletin dinlenme hakkı da kabul edilmiştir. Avusturya örneğinde daha önce bir konsültasyon yapılmamıştır. Nice anlaşmasında bir tehlikenin mevcut olduğunun saptanmasından önce veya uzmanlar heyetinin oluşmasından önce suçlanan devletin dinlenmesi kabul edilmiştir.

c. ATAD tarafından Yargı Denetimi

Önemli bir iyileştirme, ATAD’ın yargı yetkisinin AB anlaşmasının 7.maddesi için de kabul edilmesidir. ATAD bu şekilde anayasal krizlerde de hukukun korunması görevini üstlenecektir. ATAD’ın yargı yetkisi AB anlaşmasının 46.madde (e) bendine istinat etmektedir. Bu hüküm şüphesiz sadece AB anlaşmasının 7.maddesinin pür usul hükümlerine ilişkindir. ATAD ilgili devletin talebi üzerine Konseyin yaptığı saptamadan sonra bir ay içinde karar verecektir.

aa) Konu ve Dava Türü

AB anlaşmasının 46.maddesinin AT anlaşmasının hükümlerine yaptığı atfın ortaya koyduğu üzere, dava türü olarak iptal davası gündeme gelmektedir. İptal

²⁴ Martti Ahtisaari/Jochen Frowein/ Marcelino Oreja’nın 8 Eylül 2000 tarihli raporu, **EuGRZ** 2000, s.404.

edilecek husus, hukuki etki doğuracak önlemlerdir. Bu önlemler AB antlaşmasının 7.maddesinin 1.fıkrası muvacehesinde bir tehlikenin olduğuna ilişkin saptama ve AB antlaşmasının 7.maddesinin 2.fıkrası muvacehesinde alınan tespit kararıdır. AB antlaşmasının 46.maddesinin (e) bendi lafzına göre sadece tespit kararlarının mı, yoksa diğer tasarrufların veya ihmallerin de mi yargı denetimine tabi olduğu açık değildir. Genişletici yorumun benimsenmesi daha makul gözükmektedir. Zira yargının yetkisi AB antlaşmasının 7.maddesinin tüm usul hükümlerine ilişkindir. Ancak bir tasarrufun hukuki karakter alabilmesi için, düzenlenmiş bir prosedür çerçevesinde ortaya çıkması gerekmektedir. Bunun sonucu olarak bağımsız kişileri denetim için alınan kararların da iptal edilmesi mümkündür. Oy haklarının kullanılması da gelecekte ATAD'ın doğrudan yargı denetimine tabidir. Buna karşılık erken uyarı çerçevesinde yapılan bir tavsiye, hukuki etkisinin olmaması nedeniyle iptal edilemez. Bir hareketsizlik davası, Konseyin AB antlaşmasının 7.maddesinin 1.fıkrası muvacehesinde bir tehlikenin mevcudiyetini düzenli olarak denetlememesi nedeniyle açılabilir. Böyle bir denetim sonucu, saptamanın doğruluğuna veya ortadan kaldırılmasına ilişkin bir karar alınır. Böyle bir karar alınmadığı takdirde, ilgili devlet bu prosedürün işletilmesini yargı üzerinden zorlar. Mahkeme karar için bir aylık bir süreye sahiptir.

bb) Denetimin Kapsamı

AB antlaşmasının 46.maddesinin (e) bendine göre 7.maddesinin sadece pür usul hükümleri ATAD'ın yargı denetimi kapsamına girmektedir. Mamafih ATAD'ın denetimin kapsamı hakkında karar verme yetkisi kabul edilmektedir. Zira ATAD'ın hükmü bağlayıcı şekilde yorumlama yetkisi bulunmaktadır.

AB antlaşmasının 7.maddesine göre alınan önlemlerin normatif içeriği usul hükümleri çerçevesinde mütalaa edilmemektedir. ATAD, suçlanan devletin gerçekten temel anayasal garantileri tehlikeye sokup sokmadığını veya ihlal edip etmediğini detaylı olarak denetleyemez. Aynı durum ilgili üye devletteki durum için rapor verecek bağımsız kişilerin seçimi bakımından söz konusudur. 7.maddeye göre alınan önlemlerin denetim kapsamının sınırı ilk bakışta görüldüğünden daha sınırlıdır. Madde Konseye çok sınırlı bir değerlendirme alanı bırakmıştır. Usul hükümleri Konseyin yetkilerine hukuk devleti ölçülerinde sınırlar getirmektedir.

ATAD usulüne uygun bir inisiyatifin kullanılıp kullanılmadığını, Konseyin gerekli çoğunlukla karar alıp almadığını, parlamentonun onayının bulunup bulunmadığını denetler. Bunun dışında ilgili devletin dinlenme haklarının ihlal edildiğini iddia etmesi mümkündür. Pür usul hükümleri yakından incelendiğinde sınırlı da olsa, ATAD tarafından normatif hukuk denetiminin yapılması konusunda ipuçları karşımıza çıkmaktadır. Herşeyden önce erken uyarı

çerçevesinde yapılacak bir öneri için gerekçelendirme mükellefiyeti, mahkemeye Konseyin kararına esas olan gerekçelerin tam olup olmadığını denetleme izni vermektedir.

ATAD gerekçelerin doğru olup olmadığını denetleyemez. Mamafih ispat etme yükümlülüğü, keyfi önlemlere karşı muayyen bir himaye sağlamaktadır. Bunun dışında boşluğu olan veya içeriği olmayan sebepler denetim nedeni oluşturabilir. İlgili üye devletin başvurusu kabul edildiği takdirde, ATAD usule aykırı olarak alınan Konsey kararını ortadan kaldırır veya önleyici önlemlerin devamı için Konseyin karar almasını öngörür. Bunun sonucu olarak önleyici önlemler çerçevesinde, örneğin oy hakkının kullandırılmamasında etkin bir yargı denetimi yapılabilir. AB antlaşmasının 7.maddesine ilişkin reformun genel olarak başarılı olduğu söylenebilir.

3 . Tercihli Davacılar Parlamentosunun Katılması

Hükümetlerarası Konferansta elde edilen daha az önemli bir sonuç da Avrupa Parlamentosunun, Konsey, Komisyon ve üye devletlerle Topluluk hukukunun dava sisteminde eşit kılınmasıdır. Parlamento buna göre organların tasarrufuna karşı kendi hakkını himaye etme gereksinimi olmaksızın iptal davası açabilir (AT ant. 230.md. 2.fık.). Bunun dışında Parlamento da Komisyon ve Konsey yanısıra uluslararası bir antlaşmanın AT antlaşmasıyla uyumlu olup olmadığını denetlemek için ATAD'dan istişari mütalaa alabilir (AT ant. 300.md. 6.fık.).

Hukuku himaye sisteminde eşit silahlara sahip olma savaşını parlamento kazanmıştır. Dava hakkı çerçevesinde meydana gelen bu gelişme 80'li yılların ortalarından itibaren Avrupa kurumsal yapısında cereyan eden değişikliklerin sonucudur. Kurumsal yapıdaki denge ve AB'de güçler dengesi parlamento lehine değişmiştir.

4 . Avrupa Temel Haklar Şartı

Nihayet Avrupa Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve Komisyon Nice zirvesinde temel haklar şartını resmi olarak ilan etmiştir. Temel haklar şartı Avrupa Konseyinin ve diğer organların gayretleri sonucu ortaya çıkmıştır. Temel haklar şartının kabul edilmesi AB yurttaşları nezdinde temel haklar bakımından hukuki açıklık ve hukuki güven getirmiş ve bunları güçlendirmiştir. Temel haklar şartı antlaşmanın bir parçası değildir. Antlaşmadan ayrı bağlayıcı olmayan bir

bildiridir.²⁵ AB antlaşmanın 6.maddesinin 2.fıkrasında, AB'nin temel haklara bağlılığını teyit eden hüküm şarta herhangi bir atıfta bulunmamaktadır. Topluluk organları bu bildiriyle kendilerini bağlamaktadır. Buna karşılık AB yurttaşları için şart doğrudan geçerli subjektif haklar tesis etmemektedir. Bu şart ATAD'ın temel hakları yargısal olarak somutlaştırmasında kaynak teşkil edecektir. ATAD tarafından genel hukuk prensipleri olarak tanınan ve somutlaştırılan Avrupa hukukunun yazısız temel hakları, birey teminatları olarak önemli kaynak olmaya devam edecektir. Şart Federal Almanya devlet başkanı Roman-Herzog başkanlığında bir heyet tarafından hazırlanmıştır. Bu heyet 62 kişiden oluşmuştur. Heyet, devlet ve hükümet başkanlarının temsilcilerinden, Avrupa Parlamentosunun, ulusal parlamentoların ve Komisyonun temsilcilerinden oluşmuştur. Temel haklar şartı 54 maddeden oluşmaktadır. Bu maddelerde insan onuruyla ilgili haklar (md. 1-5), çeşitli özgürlük hakları (md. 6-19), eşitlik hakları (md. 20-26), sosyal haklar (md. 27-38), Birlik yurttaşlarının hakları yer almaktadır (md. 39-46). Temel haklar şartı bir takım hukuki teminatlar öngörmektedir (md. 47-50). Şart Birliğin yetkilerinin kullanılmasını düzenlemenin yanısıra, bireylerin haklarını temin etmektedir. Nihai hükümlerde şartın uygulanma alanı ve himaye düzeyi ortaya konulmuştur (md. 51-54). Temel haklar şartının eksik olan hukuki bağlayıcılığı bir taraftan bir zayıflık, diğer taraftan da bu kapsamlı katalogun kısa zamanda formüle edilmesini sağlayan bir olumlu özelliğidir. Temel haklar şartı, bağlayıcı temel hak katalogunun kendisine mesnet alacağı bir model sunmaktadır. Bu nedenle prensip olarak şartın başarı teşkil ettiği kabul edilmektedir. Birliğin görevlerinin ortaya konulması, bu görevler için yetkilerin tesisi, yetkilerin kullanılmasının hukuk devleti ölçülerine göre denetimi ve yetkilerin demokratik meşruiyetinin sağlanması, bugün Birliğin temel problemleridir.

III. Demokratik Meşruiyetin Nispi Olarak Güçlendirilmesi

Birlik ticaretinin demokratik meşruiyetinin güçlendirilmesi hükümetlerarası konferansta önemli bir konu teşkil etmemiştir.

1. Nüfus Sayısı ile Oy Ağırlığının Güçlendirilmiş Şekilde İlişkilendirilmesi

Konsey'de oy ağırlığının nüfusla ilişkilendirilmesi olumlu olarak değerlendirilmektedir. Konsey, Birlik ve Topluluk tasarruflarının demokratik meşruiyetinin sağlanması gereken en önemli organıdır. Bugünkü düzenlemedeki oy ağırlıklarının nüfus büyüklüklerini tam olarak tam yansıtmamasına karşılık, gelecekte Konsey çoğunluk kararının aynı zamanda Birlik yurttaşlarının

²⁵ M Hilf, "Die Charta der Grundrechte der europäischen Union, Sonderbeilage", s 6, C Grabenwarter, "Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union", DVBl. 2001, s 1 (11)

çoğunluğunu arkasına alması gerekecektir. Avrupa Parlamentosunda sandalyelerin üyelere dağılımı da şimdiye dek olduğundan daha çok üye devletlerin nüfusunun büyüklüğüne göre cereyan edecektir. Yeni katılacak üye devletlere Avrupa Parlamentosunda verilecek sandalye sayısı bakımından şüphesiz bir takım problemler bulunmaktadır. Bu problemler katılım müzakerelerinde rol oynayacaktır. Örneğin nüfusu birbirine oldukça yakın iki ülke olarak Portekiz'in 22 milletvekili ile temsili söz konusuysen, Macaristan'ın 20 milletvekili ile Parlamentoda temsili söz konusu olacaktır (Macaristan 10 milyon, Portekiz 13 milyon nüfusludur). Aynı şekilde Çek Cumhuriyeti ve Malta da benzer nüfuslu üye devletlere göre mağdur olacaktır.

2. Parlamentonun Yasamaya Katılım Hakkının Mütevazı olarak Genişletilmesi

Demokratik meşruiyetin sağlanması ortak karar prosedürünün diğer konuları da kapsamına bağlıdır. Örneğin Topluluk teşvik önlemleri – uyumlaştırma hariç- üye devletlerin ırk, etnik köken, din, dünya görüşü, malullük, yaş, seksüel tercih (AT ant. 13.md. 2.fık.) nedeniyle ayrımcılığa karşı önlemlerin desteklenmesi, kimi göç ve iltica politikasına ilişkin önlemler (AT ant. 63.md. Nr.1 ve Nr.2a; AT ant. 67.md. 5.fık.); sosyal politika önlemleri (Konsey oy birliğiyle önlemi karara bağladığı nispette); endüstrinin rekabet yeteneğinin korunmasına ilişkin önlemler (AT ant. 157.md. 3.fık.); özel hukukta yargıda işbirliğine ilişkin önlemler Avrupa Parlamentosu ile ortak karar prosedürüyle karara bağlanacaktır (AT ant. 65.md. ve 67.md. 5.fık.); üçüncü devlet yurttaşlarının seyahat özgürlüğüne ilişkin önlemler; meşru olmayan göç, meşru olmayan ikamet (AT ant. 62.md. Nr.3 ve 63.md. Nr.3); fon dışındaki ekonomik dayanışma için özel aksiyonlar (AT ant. 159.md. 3.fık.); Avrupa siyasi partilerinin statüsü (AT ant. 191.md. 2.fık.). Bunun dışında AT antlaşması çerçevesinde güçlendirilmiş işbirliği şayet AT antlaşmasının 251.maddesine göre ortak karar prosedürüne tabi bir alanda yapılacaksa, Parlamentonun onayı gerekli kabul edilmiştir. Parlamentoya AB antlaşmasının 7.maddesinde yer alan yaptırım prosedürü çerçevesinde bir inisiyatif ve veto hakkı tanınmaktadır. Aynı şekilde Parlamentonun dava sisteminde eşit kılınması da önemli bir demokratik meşruiyet adımıdır. Nihayet AT antlaşmasının 191.maddesi Parlamentoya, Konseyin onayıyla –nitelikli çoğunlukla karar vermektedir- Avrupa siyasi partilerinin statüsünü saptama yetkisi vermektedir. Bu statü onların finansmanını öngörecektir. Nice antlaşması bu şekilde öncelikle Avrupa seviyesinde demokrasinin fonksiyon koşullarını iyileştirmektedir.

Parlamento bununla beraber Konseyin nitelikli çoğunlukla karar aldığı kimi alanlarda ortak karar prosedüründen mahrum edilmiştir. ATAD'a göre Parlamentonun yasamaya katılımı her zaman sistematik esaslara göre

gerçekleşmemektedir.²⁶ Bunun dışında AB antlaşmasının 1.maddesi ve demokrasi prensibinden doğan şeffaflık prensibi de Nice antlaşmasında yeterince dikkate alınmamıştır. Konsey için öngörülen üçlü çoğunluk sistemi oldukça karmaşıktır. Yeni üye devletlerin katılımında, genişleme protokolünün farklı nisabın uygulanması gerektiğinde bu modelin uygulanması daha da zor olacaktır. Güçlendirilmiş işbirliğinin tesisinde farklı prosedürlerin öngörülmesi de oldukça sorunlu gözükmektedir. Nice antlaşmasında, Amsterdam antlaşmasında konsolide edilen metne karşılık yeniden pek de gerek olmaksızın harfli sisteme geçilmiştir. Sonraki hükümetlerarası konferans bu yaklaşımı muhakkak güçlendirecektir.

Birlik yurttaşlarının dilekçelerinin makul bir zaman içinde cevaplandırılmasını öngören AT antlaşmasının 21.maddesinin 3.fıkrasına ilişkin 4 nolu bildiri sadece kağıt üzerinde kalmaya mahkum gözükmektedir. Zira bu çerçevede Birlik yurttaşlarına bir dava hakkı tanınmamıştır.

IV. Değerlendirme

Kurucu antlaşmalarda yapılan değişikliklerin organların siyasi tasarruf yeteneğini ve tasarrufların denetimini hukuk devleti ölçülerinde, genişletilmiş bir Birlik içinde ne ölçüde temin ettiği zaman içinde görülecektir. Nice antlaşması, Amsterdam antlaşmasında açık bırakılan kimi soruları cevaplandırmıştır. Bu bakımdan antlaşma-nın başarılı olduğu söylenebilir. Ancak bulunan çözümün niteliği önemlidir. Reformda karlı çıkan organlar ATAD, İlk Derece Mahkemesi ve Parlamento'dur. Birlik içinde hukuk devleti ve demokrasi güçlenmiştir.

Yargının kurumsal yapısına ilişkin hükümler geleceğin ihtiyaçlarına cevap vermeye uygundur. Erken uyarı prosedürü bir hukuk devleti adımı olarak kabul edilmektedir. Bu prosedür AB'nin anayasa hukuku anlamında homojenliğini temin edecek ve ilgili devletlere yargı seviyesinde savunma hakkı verecektir. Parlamento da aynı şekilde sandalye sayısı 700'ü aşırsa da çalışma yeteneğini koruyacaktır. Parlamentonun birlikte karar verme yetkisi genişletilmiş ve dava sisteminde Konsey, Komisyon ve üye devletlerle eşit kılınmıştır. Parlamento bu şekilde sadece kendi haklarının bekçiliğini değil, genel olarak Avrupa hukukunun bekçiliğini yapacaktır.

Nitelikli çoğunlukla karar olanağı beklenildiği kadar kapsamlı kabul edilmemiştir. Münferit devletlerin kararı bloke etme olanağı birçok alanda devam etmektedir. Güçlendirilmiş işbirliğinin bu tür bloke etme durumlarını ortadan kaldıracığı görüşü iyimser gözükmektedir. Güçlendirilmiş işbirliğinin koşulları

²⁶ EuGH Rs.242/87, Slg.1989,1425 Rz.13.

hala oldukça dar formüle edilmiştir. Bu yaklaşım iç pazarın işlenmesi, çevre ve sosyal politika gibi ortak olarak temin edilmesi gereken sorunları 20 üyeli bir Birliğin temel problemleri olarak çözemez. Konseyin etkinliğinin de nitelikli çoğunluğun karmaşık koşullarıyla güçlendirilmesi mümkün değildir. Komisyonun yeni oluşumu 27 üye devletin rotasyon sistemini uzlaşmayla düzenlemesi tarihine ertelenmiştir. Komisyonun ara dönemde görevlerini yerine getirip getiremeyeceği geçen süre içerisinde ortaya çıkacaktır. Şüphesiz Komisyonun oluşumu bir hükümetlerarası konferansın toplanmasını gerektirmeyip, Konsey kararı ile çözülecektir.

Nice antlaşması AB'nin genişlemesi için koşulları yaratmış olmakla beraber, bunun için gerekli bütün kararları almış değildir. Üye devletlerin bu nedenle Nice'te kendilerine zor gelen kurumsal yapı ve prosedürde uyumu sağlamak için egemenlik fergatında bulunması gerekmektedir. Nice antlaşmasının ortaya koyduğu bu karışık tablo, Birliğin geleceğine ilişkin bir ortak bildirinin yayımlanmasına yol açmıştır.

KISALTMALAR

BverfGE Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

DVB1. Deutsche Verwaltungsblatt

EuGH Gerichtshof für Europäische Gemeinschaften