

## AB Başkanlığı

Fusun ARSAVA\*

This article examines all aspects of the EU Presidency. Its begins by defining what EU Presidency means and its institutional role and place. By summarizing the developmental aspect of the Presidency in the European Communities, the focus is the legal foundations of the Presidency. Afterwards, the tasks and functions of the Presidency are explained.

The article, not only treats the Presidency in detail, but also by inclusion of recent debates on reforms.

### Başkanlık ve AB-Başkanlığı kavramları

Başkanlık AB içinde önemli bir yöneticilik fonksiyonu olup üye devletler tarafından dönüşümlü olarak yerine getirilir. Başkanlık AB Konsey başkanlığını ifade etmektedir. Primer Topluluk hukukunda bu kavrama yer verilmemiştir. AB'nı tesis eden anlaşmalarda sadece Konsey başkanından söz edilmektedir.

AB'ne ilişkin Maastricht Anlaşmasının 1 Kasım 1993'te yürürlüğe girmesinden sonra ve bununla bağlantılı AB'nin tesisinden sonra Konsey'in de ismi 8 Kasım 1993 tarihli kararla AB Konseyi olarak değiştirilmiştir (*Abl.1993.Nr.L284, s.41*). Bu şekilde Konsey başkanlığı AB Konsey başkanlığı olmuştur. Zamanla uygulamada da AB Konsey Başkanlığı yanı sıra AB başkanlığı kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Maastricht anlaşmasıyla ancak bu tür bir Avrupa Birliği başkanlığı tesis edilmemiştir. İlgili anlaşma hükümleri eskisi gibi Konsey başkanını, Avrupa Parlamentosu başkanını, Komisyon başkanını, ATAD başkanını, ilk derece mahkemesi başkanını, Sayıştay başkanını, Merkez Bankası başkanını, Bölgeler Komitesi başkanını birbirinden ayırt etmektedir. Konsey başkanına verilen fonksiyon da ayrıca AB-başkanlığından söz edilmesine uygun değildir. Ancak bütün bunlar dikkate alınmaksızın uygulamada AB başkanlığı kavramı yerleşmiştir. Bu

\* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi S.B.F. Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi.

çerçevdeki ilk motivasyon Maastricht anlaşmasının nihai metninde BAB'ne ilişkin olarak yapılan bildiri ile ortaya çıkmıştır (*Abl.1992 Nr.C 191, s.105 vd.*). Bu bildiri BAB ve AB ilişkileri çerçevesinde iki başkanlığın uyumlu çalışmasını öngörmüştür. BAB'nin rolü ve onun AB ile ve NATO ile ilişkisine ait Amsterdam anlaşmasına ilişkin nihai metinde yer alan BAB'ne ilişkin bildiride AB ve BAB başkanlığının çalışmalarının, uygulamalarının ve yönetim kurallarının uyumlaştırılmasından söz edilmiştir.

Üye devlet hükümetleri AB'nin kurulmasından itibaren AB başkanlığından söz etmektedir (*Schüssel,W., Das Program der österreichischen EU-Präsidentschaft, Die Union 2/1998, s.7vd.*). Bilim dünyasında da AB başkanlığı kavramının benimsendiğini görüyoruz (*Verheugen,G., Deutschland und die EU-Ratspräsidentschaft: Erwartungen Realitäten, Integration 1999, s.1vd.*).

Özetlemek gerekirse Başkanlık (Konsey) kavramının anlaşmada öngörülmediğini, ancak primer hukuk sınırları içinde kavramın kullanılabileceğini, AB başkanlığı kavramının ise buna karşılık primer hukuku aştığını, hukuken AB Konsey başkanından, AB Konsey başkanlığından söz etmenin mümkün olduğu söylenebilir.

### **Başkanlığın Kurumsal Statüsü**

Başkanlık kurumsal olarak primer anlamda AB Konseyi başkanlığını ifade eder. Bu başkanlık 6 ayda bir her sene 1 Ocak ve 1 Temmuz'da üye devletler arasında değişir. Diğer ana ve yardımcı organların başkanlığı bu değişime bağlı değildir. AB Konseyi başkanlığına şüphesiz Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi başkanlığı bağlıdır. AB Bakanlar Konseyi AT anlaşmasının 7.maddesi 1.fıkrasına, AKÇT anlaşmasının 7.maddesine ve AAET anlaşmasının 3.maddesine göre Avrupa Topluluklarının ana organlarından biridir. Bu organ AT anlaşmasının 203.maddesi 1.fıkrasına, AKÇT anlaşmasının 27.madde 1.fıkrasına ve AAET'nin 116.maddesine göre hükümeti adına bağlayıcı olarak tasarruf edebilecek üye devletlerin bakan seviyesinde temsilcilerinden oluşur. Hernekadar sadece bir Konsey bulunsa, de iure mütecanis bir organ olarak tasarrufta bulunsa da, AB Bakanlar Konseyi ele alınacak konuya göre ilgili bakanlardan oluşur. Dışişleri bakanlarından oluşan genel işlere ilişkin Konseyin teşkiline ilişkin bir çizelge hazırlanmıştır. Konsey ancak bu çizelgede öngörülen konulara ilişkin olarak toplanabilir. Genel işler bu çizelgeye göre ekonomi ve mali sorunlar, adalet, içişleri, doğal afetten korunma, tarım, iç pazar, sosyal sorunlar, araştırma, ulaştırma, çevre, balıkçılık, endüstri, telekomünikasyon, enerji, bütçe, gelişme sorunları, tüketicinin sorunları, eğitim, sağlık, kültür sorunları ve turizm konularıdır. Bunun dışında bir toplantı ancak genel işlerden sorumlu Konseyin somut iznine bağlı olarak yapılabilir (*Jacqué,J.P., bkz.: Groben, H/Thiesing,J/Ehlermann,C.-D. (Hrsg.), Kommentar zum EU-IEG-Vertrag (5.Aufl., 1997), Art.146 Rz.17*). Savunma bakanları hariç olmak üzere ulusal hükümetlerin

temsilcileri uzmanlık Konseyi olarak toplanabilir. Aynı durum devlet ve hükümet başkanlarının ve eyalet hükümetleri temsilcilerinin (şayet bakan statüsüne sahipse) Konsey toplantılarına katılması için geçerlidir. Uzmanlık konseyinde başkanlık, başkanlığı o dönemde yürüten devletin temsilcisi tarafından yürütülür. Konsey sadece devlet bakanları (Ressortminister) seviyesinde toplanmaz; devlet ve hükümet başkanları seviyesinde de toplanabilir. Böyle bir durumda başkanlık devlet başkanı veya bir hükümet başkanı tarafından üstlenilir (*Abl.1998 Nr.L139, s.30 vd.*).

209

Devlet ve hükümet başkanları seviyesinde toplanan AB Bakanlar Konseyini Avrupa Birliği Konseyinden ayırt etmek gerekmektedir (*Bull.EG 12-1974, Ziff.1102; Hoshheit,J.-M/Wessels,S.(ed.), The European Council 1974-1986: Evaluation and Prospects (1988),s.1.vd.*). Avrupa Birliği Konseyi AT'nin bir organı değildir. AB'nin bir organıdır. AB anlaşmasının 4.madde 1.fıkrasına göre Avrupa Birliği Konseyi AB'ne onun için gerekli motivasyonları yapar ve bu gelişme için genel siyasi amaçları tespit eder. Avrupa Birliği Konseyi AB anlaşmasının 4.madde 2.fıkrasına göre üye devletlerin devlet ve hükümet başkanlarından ve Komisyon başkanından oluşan ve üye devletlerin dışışleri bakanları ve Komisyonun bir üyesi tarafından desteklenir. Avrupa Birliği Konsey başkanlığını, AB Bakanlar Konseyinde başkanlığı o dönem yapan devletin devlet veya hükümet başkanı yürütür.

Dışışleri Bakanlarından oluşan genel işlerden sorumlu uzman Konsey önemli bir statüye sahiptir. Genel işlerden sorumlu Konsey sadece kurumsal sorunlar için düzenli bir tartışma forumu oluşturmamaktadır. Bu uzmanlık Konseyi bütün dışışleri ilişkilerini ele alabilir. Yeni alanları Topluluk politikalarından ayırabilir; bir çok politik alanın kesiştiği alanlarda doğan sorunlarla iştiğal eder. Uzman bakanlar Konseyini daha iyi koordine edebilmek için dışışleri bakanları diğer uzman bakanlarla ortak toplantılar yapar.

Konsey toplantılarının sayısı düzenlenecek konunun sayısına bağlı olarak çok kapsamlıdır ve senede ortalama 40 resmi, 8 gayri-resmi Bakanlar Konseyi toplantısı yapılmaktadır. 6 aylık dönem başkanlığında Konseydeki 260 çalışma grubunun yönetilmesi gerekmektedir. Bütün bu toplantılar Brüksel'de ve Lüksemburg'da (Nisan, Haziran ve Ekim aylarında) yapılır. Toplantının başkanlığı yürüten devletin ülkesinde yapılması istisnai bir durumdur. Başkanlık ülkesinde sadece şekli ve gerektiği takdirde bir veya daha ziyade şekli olmayan Avrupa Birliği Konseyi toplantısı yapılabilir. Bunun dışında başkanlık ülkesinde kural olarak 8 kez gayri resmi Bakanlar toplantısı yapılır (*Kopeinig,M., EU-Präsidentenschaft. Aufgaben und Rolle Österreichs (1998), s.53 vd.*).

## Başkanlığın Gelişmesi

### 1. 1958-1970 arası geçiş döneminde başkanlık

Avrupa Topluluklarının kurucu anlaşmaları Konsey başkanlığına özel bir önem vermemişlerdir. AKÇT anlaşmasının 27.maddesinde Konsey başkanlığının alfabetik sıraya göre 3 ay süreyle üye devletler tarafından yerine getirilmesi kabul edilmiştir. AET anlaşması ve AAET anlaşması 1958'de, 1952'den itibaren geçerli olan bu düzenlemeyi prensip olarak kabul ederken dönem başkanlığı süresini 3 aydan 6 aya çıkarmışlardır. Kurucu anlaşmalar bu düzenlemeyi yaparken 2 hususa dikkat etmiştir. Birincisi başkanlığın kolektif olarak değil tek başına yürütülmesidir. Diğeri ise her üye devletin büyüklüğünden ve ekonomik, siyasi ağırlığından bağımsız olarak bu rolü üstlenmesinin kabul edilmesidir. AT anlaşmasının 12 yıllık geçiş dönemi AT anlaşmasının 7.maddesine göre 1.7.1958'den 31 Aralık 1969'a kadar devam etmiştir. Bu dönemde Konsey başkanlığına oturumları yönetmek dışında özel bir siyasi ve şekillendirici fonksiyon tanınmamıştır.

Fusion anlaşması (1965) Konsey başkanlığı için içerik olarak bir yenilik getirmemiştir. Fusion anlaşmasının 4.maddesiyle Daimi Temsilciler Komitesi oluşturulmuştur ve aynı anlaşmanın 5.maddesiyle Konsey kendi iç tüzüğünü yapmakla yetkilendirilmiştir. Konsey iç tüzüğü 24 Temmuz 1979'da yürürlüğe girdiği için, tüzükte başkanlık fonksiyonları için yer alan düzenlemeler çoktan pratikte uygulanmaya başlanmıştır. 1952'de atanan genel sekreterin fonksiyonlarının yeniden tanımlanması, 1980'de güçlü bir genel sekreterin atanmasıyla (Egger, A., *Das Generalsekretariat des Rates der EU, 1994, s.25*) sadece iç koordinasyon için değil, topluluğun diğer organlarıyla işbirliği ve 3.devletlerle daha rahat uluslararası ilişkiler kurmak için gündeme gelmeye başlamıştır (Bull.EG 11-1979, Ziff.1.5.1 ve 1.5.2; Bull.EG 11-1979, Ziff.1.1.11; Bull.EG 12-1980, Ziff.1.1.11).

### 2. Başkanlığın Avrupa Toplulukları'nın Geçiş Döneminin Tamamlanmasından ve Siyasi İşbirliğinin Kurulmasından Sonra (1970-1990) Şekillendirilmesi

Konsey başkanlığı için alfabetik sıranın takip edilmesi 1970'den sonra da devam etmiştir. Yeni üye devletler Danimarka, İrlanda, İngiltere, Yunanistan resmi dildeki isimlerine uygun olarak alfabetik sıraya sokulmuştur. Üye sayısının çift sayı olduğu durumda her bir üye devlet ya daima kış yarı yılında ya da yaz yarı yılında başkanlığı üstlenmiştir. Farklı yarı yıllar farklı görevler getirdiği için (özellikle birinci yarı yılda tarım ürünleri fiyatlarının saptanması, ikinci yarı yılda bütçenin karara bağlanması) ve ikinci yarı yılın başı Ağustos ayı tatil ayı olarak düştüğü için, ilk kez İspanya ve Portekiz'in katılmasıyla şimdiye dek olan sıralamadan sapılmış ve yeni bir sıralama tespit edilmiştir. Buna göre başkanlık 2 periyoda ayrılmıştır. 6 yıl olarak saptanan birinci periyot (1986-1991) için üye devletler alfabetik olarak sıralanmıştır.

Yine 6 yıl olarak saptanan ikinci period için (1992-1997) bu alfabetik sıra bozulmuştur. Bu düzenlemede 1.yarıyıl için öngörülen devletler 2.yarıyıl için zikredilen devletlerle yer değiştirmiştir. Bu ikiye ayırma yöntemiyle her üye devletin ikinci yarı yılda yaz nedeniyle kısalan başkanlıktan istifade etmesi sağlanmıştır.

Geçiş döneminden, 1970'den sonra çeşitli devlet bakanları Konseyi ve onların çalışma grupları toplanmaya başlamıştır. 1970'de Avrupa siyasi işbirliği mekanizması oluşturulmuştur. Avrupa siyasi işbirliğinin kendi kuramsal yapısının olmaması nedeniyle toplantıların Avrupa Toplulukları Konsey başkanlığı tarafından koordine edilmesi gerekmektedir. Buna uygun olarak 27 Ekim 1970 tarihli Lüksemburg Avrupa Siyasi İşbirliği raporu (*Bull.EG 7/8-1973, Ziff.3170; Bull.EG 9-1973, s.14vd.*) Konsey başkanını uygun fonksiyonlarla donatmış ve Avrupa Parlamentosuna yıllık rapor yükümlülüğü getirmiştir. Kopenhag Avrupa Siyasi İşbirliği raporu (23 Temmuz 1973, *Bull.EG 7/8-1973, Ziff.3170; Bull.EG 9-1973, s.14vd.*) üye devletlerin dışişleri Bakanları arasında daha iyi bir iletişim için kendi telekomünikasyon sistemini oluşturmuş ve Konsey başkanlığı tarafından bunun koordine edilmesini kabul etmiştir. Aynı şekilde Başkanlıkla Brüksel'de akredite edilen üye devletlerin temsilcileri arasında sıkı bir işbirliği kabul edilmiştir.

70'li yılların ortasından itibaren üye devletlerin dışişleri bakanları tarafından oluşturulan Genel İşler Konseyi'nin kendisine verilen rolü devlet bakanları Konseyi'nin rolüyle çatışması nedeniyle gerektiği gibi yerine getiremediği fark edilmiştir. Bu nedenle 18/19 Ekim 1975'te münferit uzman Bakanlar Konseylerinin koordinasyonuna karar verilmiştir. Genel İşler Konseyi'nin 5 Nisan 1977 tarihli kararıyla Başkanlığa, Avrupa Konseyi toplantılarını istişare edilecek konunun içeriğine göre ya Genel İşler Konseyi ve Daimi Temsilciler Komitesi veya dışişleri bakanları konferansı ve üye devletlerin dışişleri bakanlıklarının siyasi direktörleri üzerinden hazırlatma yetkisi verilmiştir.

Avrupa Konseyi'nin 29/30 Haziran 1977 toplantısından başkanlık yine güç kazanarak çıkmıştır (*Bull.EG 6-1977, Ziff.2.3.1*). Buna göre başkanlık herbir Avrupa Konseyi için bağımsız bir gündem hazırlayacaktır ve bunun sonuçlarını başkanlığın çıkardığı sonuçlar olarak özet olarak yayımlayacaktır. Başkanlığı yürüten devletin üçüncü devletle diplomatik veya üye konsolosluk ilişkisinin olmaması durumunda başkanlığı bir sonraki dönemde üstlenecek devlet, başkanlığı yürüten devlet için dış temsilci üstlenecektir (örneğin İspanya kendi dönem başkanlığı sırasında 1995'in 2.yarıyılında, 167 devletten sadece 86'sında temsil edilmekteydi. Geri kalan 81 devletle başkanlık diğer üye devlet tarafından açıklanan modele göre temsil edilmiştir).

Rusya'nın 1979 Aralık'ında Afganistanı işgali ve 6 aylık başkanlık dönemini yürütme zorluğu nedeniyle üye devletler dışişleri bakanları 5/6 Eylül 1981'de Londra'da 3'lü bir sistem önerisi hazırlamıştır (*Bull.EG 10-1981, Ziff.2.2.59*). Bu önerinin (Londra raporunun) Konsey tarafından 13 Ekim 1981'de kabul edilmesiyle TROİKA sistemi yürürlüğe girmiştir.

19 Haziran 1983 tarihli Stuttgart deklarasyonu (*Bull.EG 6-1983, Ziff.1.6.1*) başkanlığa temsil fonksiyonu tanımıştır. Bu deklarasyon Konsey başkanını görev süresince bir kez Avrupa Parlamentosu'na Avrupa Konseyi toplantısı sonuçlarını iletmekle yükümlü kılmıştır.

- 212** Avrupa Parlamentosu, Komisyon ve Konsey başkanlarının ortak bildiriyle 30 Haziran 1982'de "Trilog" yürürlüğe girmiştir. Bu prosedür bütçe prosedürü uygulamasından gelmektedir. Trilog Avrupa Topluluklarında organlar arası anlaşmalarda ve kısmen gayriresmi olarak organlar arası işbirliğinin diğer alanlarında görülmektedir (*Gauweiler, M., Die rechtliche Qualifikation interorganschaftlicher Absprachen im Europarecht, 1988, s.7*).

### 3. AB'de Maastricht Anlaşmasına Göre Başkanlık (1993-1999)

Maastricht anlaşmasıyla başkanlığa yeni fonksiyon ve görevler devredilmiştir. AB anlaşmasının P maddesi 2.fıkrasıyla Avrupa Toplulukları dışında yer alan Avrupa Siyasi İşbirliği mekanizması AB anlaşmasının J maddesinde Birlik hukuku olarak düzenlenen ortak dış ve güvenlik politikasıyla ikame edilmiştir; başkanlık diğer fonksiyonları yanı sıra Avrupa Parlamentosunu dinleme ve onun görüşlerini dikkate almakla mükellef kılınmıştır. Aynı yükümlülük başkanlığa K.6 madde, 1.fıkra ve 2.fıkra ile adalet ve içişlerinde işbirliği alanında da verilmiştir. Başkanlığa özel olarak önemli bir görev AB'nin birinci sütununda ekonomik ve parasal birlik alanında verilmiştir. Bu alanda başkanlık hem Avrupa Parlamentosuna hem de Avrupa Merkez Bankasına karşı sözcü rolü üstlenmiştir.

AB'nin kurulmasıyla başkanlığın görev alanını büyümesine ilave olarak Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in AB'ne katılması da Konsey'de başkanlığın yürütülmesini oldukça değiştirmiştir (*Abl.1994 Nr.C.241, s.23*). Bu meyanda Konsey, başkanlığın sırasını saptama yetkisini elde etmiştir. Konsey bu yetkisini hemen kullanmış ve 1 Ocak 1995'te aldığı 95/2 sayılı kararla AT, AAET ve AKÇT için yeni sıralamayı saptamıştır.

- |       |                       |
|-------|-----------------------|
| 1995: | Fransa - İspanya      |
| 1996: | İtalya - İrlanda      |
| 1997: | Hollanda - Lüksemburg |
| 1998: | İngiltere - Avusturya |
| 1999: | Almanya - Finlandiya  |
| 2000: | Portekiz - Fransa     |
| 2001: | İsveç - Belçika       |
| 2002: | İspanya - Danimarka   |
| 2003: | Yunanistan            |

95/2 sayılı kararın 1.madde 2.fıkrasına göre Konsey ilgili üye devletin önerisiyle oybirliğiyle bir üye devletin yukarda öngörülen dönemden farklı bir dönem başkanlık yapmasını kabul edebilir. Sıralamanın bu şekilde yapılmasının nedeni yeni üye devletlerin AB'nin kurumsal yapısına uyumlarını sağlamak için süre tanınmasıydı. Bu anlamda Avusturya'nın 1995'te Topluluğa katılan bir devlet olarak 3.5 yıl sonra başkanlık görevini üstlenmesi kabul edilmiştir. Diğer taraftan sınırlı kaynakları nedeniyle dinamik bir başkanlık garanti edemeyecek ufak AB üyelere daha büyük bir üye devletin siyasi ve ekonomik ağırlığıyla ve diplomatik bağlantılarıyla Troika üzerinden eşlik etmesi kabul edilmiştir. 1970'den beri 4 Troika'da büyük devletlerden (Almanya, Fransa, İngiltere ve İtalya) hiç birinin yer almadığı görülmektedir. Oysa 1995-2003 arasında geçerli olacak yeni rejimde sadece bir Troika'da büyük devletlerden hiç birinin yer almaması söz konusu olacaktır (1996/1997 İrlanda-Hollanda ve Lüksemburg). Bu formülde ayrıca yeni ve tecrübeli üyeler arasında karma bir Troika yaratma arzusu da görülmektedir. Avusturya örneğinde 2 büyük tecrübeli devletin (İngiltere ve Almanya) Troika'da yer alması söz konusu olmuştur.

Bu formülde ayrıca AB'nin 4 tarafsız üyesinin (İrlanda, Avusturya, Finlandiya ve İsveç) iki tarafsız olmayan (yani NATO üyesi devlet) üye devlet arasında yer alması sağlanmıştır. Bu şekilde Troika'nın güvenlik politikası bakımından da sonuçları teminat altına alınmıştır. NATO üyesi olan AB üyesi devletler, tarafsız devletlerin güvenlik politikası bakımından bir riziko teşkil etmelerini önleyecektir (*Jungenwirth, M., Im Chefsessel Europas, Österreich als Ratspräsident der EU, 1998, s.107*).

1995'te yürürlüğe giren rotasyonun ancak bazı eşitsizlikleri de beraberinde getirdiği görülmektedir. 1994'ün ikinci yarısında başkanlığı yürüten Almanya 1999 başında yeniden başkanlığı almıştır. Buna karşılık 1995'in ikinci yarısında başkanlık yapan İspanya 7 yıl, Belçika 8 ve Danimarka ve Yunanistan'ın 9 sene başkanlık için beklemesi söz konusudur. Bu uzun bekleme periyotları, başkanlık süresinin uzatılmasına ilişkin şimdiye dek yapılan planların veya "Team başkanlığı"nın neden başarı kazanmadığını ortaya koymaktadır. Bu çerçevede karşı tez olarak bu hızlı, kısa süreli rotasyonunun AB yönetiminde yeni bir motivasyonun ve dinamizmin garantisi olduğu vurgulanmaktadır (*Agence Europa Nr.7135 vom 10.1.1998, s.4*).

Maastricht anlaşmasında AB ve BAB arasında güçlendirilmiş bir işbirliğini kabul edilmesi (Maastricht anlaşmasının J.4 md. 2.fıkrası BAB AB'nin gelişiminin entegre bir parça olarak kabul etmiştir) BAB Konsey başkanlığının, AB Konsey başkanlığına süre bakımından uyumuna neden olmuştur. Maastricht anlaşmasının nihai senedinde BAB'ne ilişkin bildiriye uygun olarak, BAB Bakanlar Konseyi 22 Kasım 1993'te, BAB başkanlık süresinin 1 Temmuz 1994'ten itibaren 6 aya indirilmesini karara bağlamıştır. AB'inde ve BAB'de başkanlığın sırası ise eskisi gibi farklı olarak kalmıştır. BAB Konseyi 22 Temmuz 1997 tarihli BAB'nin rolü ve

AB'le ve NATO ile ilişkiler hakkında ve her iki organizasyon arasında BAB ve AB başkanlıklarının sıraları da dahil olmak üzere en geniş uyumu sağlayacak güçlü bir işbirliği öngören bildirisinde BAB Konseyinde 1997 Eylül'ünden itibaren başkanlığın yürütülmesini yeniden saptamıştır.

**214** 5 AB üyesi bilindiği üzere BAB üyesi değildir. Finlandiya, İrlanda, Avusturya, İsveç ve Danimarka BAB'de sadece gözlemci statüsündedir. Bu durumdan hareket ederek BAB Konseyi şu kararı almıştır: AB Konseyinde başkanlık BAB'ne üye olan 10 devletten biri tarafından yürütüldüğünde, aynı üye devlet BAB Konseyi'ne de başkanlık edecektir. Diğer durumlarda ise BAB Konseyi'ne başkanlık İngilizce alfabetik siraya göre cereyan edecektir. Yeni başkanlık sırasını BAB Konseyi 1 Ocak 1999'da saptamıştır (*Agence Europe Nr.7062 vom 20.9.1997, s.2*). 1999 başından itibaren AB Konseyi ve BAB Konsey başkanlığı için öngörülen sıra:

- 1999: Almanya (AB ve BAB) – Finlandiya (AB), Lüksemburg (BAB)
- 2000: Portekiz (AB ve BAB) – Fransa (AB ve BAB)
- 2001: İsveç (AB), Hollanda(BAB) – Belçika (AB ve BAB)
- 2002: İspanya(AB ve BAB) – Danimarka(AB), Portekiz(BAB)
- 2003: Yunanistan (AB ve BAB)

#### 4. AB'de Amsterdamdan İtibaren Başkanlık (1999)

Amsterdam anlaşmasının yürürlüğe girmesiyle başkanlığın kurumsal statüsü önemli ölçüde olmasa da, yeniden değiştirilmiştir. Bu değişiklik öncelikle AB Bakanlar Konseyi'nin AB'nin birinci sütunundaki rolünün Avrupa Parlamentosu lehine olarak zayıflamasından, ikinci ve üçüncü sütun bakımından ise yeni görev ve fonksiyonlar üstlenmesinden ve yine AB'nin dominant organı olarak görevine devam etmesinden ileri gelmektedir. Başkanlık bakımından en önemli yenilikler buna göre ODGP ve ceza işlerinde polis ve yargı işbirliği alanında karşımıza çıkmaktadır.

AB'nin ikinci sütununda başkanlık AB anlaşmasının 18.madde 2.fıkrasına göre bütün ODGP kararlarının yürütülmesinden sorumludur. Amsterdam anlaşmasının yürürlüğe girmesinden önce bu yetki AB anlaşmasının J.5 madde, 2.fıkrasına göre ortak aksiyonlarla sınırlıydı. AB anlaşmasının 24.maddesine göre başkanlığın diğer görevi de Konseyin oybirliğiyle aldığı karara istinaden ODGP'nin yürütülmesi için gerekli anlaşmaları üçüncü devlet veya devletlerle veya uluslararası kuruluşlarla görüşmektedir (*Thun-Hohenstein, Ch., Der Vertrag von Amsterdam, 1997, s.110*). Bunun dışında başkanlık ODGP işlerinde AB'ni temsilde ve ODGP kararlarının icrasında (AB anl.mMd.18, fıkra 3), ODGP için yüksek temsilcilik görevi olan Konsey genel sekreteri tarafından desteklenecektir. Zikredilen temsil ve icra görevlerine AB anlaşmasının 18.madde 4.fıkrasına göre Komisyon da tam olarak katılmaktadır. AB anlaşmasının 26.maddesine göre nihayet Konsey genel sekreteri



ve ODGP yüksek temsilcisi başkanlığın talebi üzerine 3.devletle siyasi diyalog yürütülebilecektir.

AB'nin 3.sütunu bakımından da başkanlık AB anlaşmasının 28.maddesine göre Konseyin oybirliğiyle aldığı karara göre ceza işlerinde polis ve yargıda işbirliği alanında gerekli anlaşmaları üçüncü devlet devletler veya uluslararası kuruluşlarla görüşebilir

### **Başkanlığın Hukuki Dayanakları**

Başkanlığın hukuki dayanakları çok çeşitlidir ve farklı alanlarda dağılmış durumdadır. Bunlardan bir kısmı kurucu anlaşmalarda yer almaktadır. Bir kısmı da Konsey iç tüzüğünde yer almaktadır. Bu dayanakların bir kısmı da Konsey uygulamasından doğmaktadır.

#### **1. AB Kurucu Anlaşmalarında Yer Alan Dayanaklar**

Hukuki dayanaklar bir taraftan AB anlaşmasında, diğer taraftan AT kurucu anlaşmalarında yer almaktadır (*Schweitzer,M., bkz.: Grabitz,E.JHilf,M.(Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union*).

##### *a) AB anlaşmasındaki hukuki dayanaklar*

AB anlaşmasının Amsterdam metni başkanlık için aşağıdaki görev ve yetkileri öngörmektedir. Başkan:

- AB anlaşmasının 4.maddesi 2.fıkrasına göre yılda en az iki kez toplanan AB Konseyine ve Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi'nde başkanlık eder;
- AB anlaşmasının 18.maddesi 1.fıkrasına göre Birliği ODGP işlerinde temsil eder;
- AB anlaşmasının V.başlığına göre Başkanlık alınan kararların –tüm ODGP kararları- icrasından sorumludur. Bu çerçevede başkanlık Birliğin görüşünü uluslararası organizasyon ve uluslararası konferanslarda ortaya koyar.

3.fıkraya göre başkan, ODGP çerçevesinde, ODGP da yüksek temsilcilik görevi olan (Mr.ODGP) genel sekreter tarafından desteklenir.

Bu çalışmalara Komisyon 4.fıkraya göre tam olarak iştirak eder. Bunun ötesinde başkanlık sonraki dönemde başkanlığı üstlenecek devlet tarafından desteklenir. Bu yeni düzenleme AB anlaşmasının J.5 md., fıkra 3'de yer alan ODGP görevlerinin yerine getirilmesinde başkanlığın, bir önceki dönemde başkanlık yapan ve takip edecek dönemde başkanlık yapacak devlet tarafından desteklenmesini öngören TROIKA düzenlemesini ikame etmiştir.

ODGP işlerinde başkan bundan böyle Mr.ODGP tarafından desteklenecektir ve Komisyon bu çalışmalara katılacaktır. Takip eden dönemde başkanlığı üstlenen devletin ancak somut olarak istisnaen katkısı olacaktır. Avusturya başkanlığı bu

nedenle TROIKA'dan yararlanan son örnek teşkil etmiştir. 1999 ortasından itibaren bu tür bir TROIKA uygulaması bulunmamaktadır(*Gilsdorf,P., Institutionelle und materielle Reformen im Bereich der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik, bknz.: Hummer,W. (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, 1999, s.239 vd.*);

**216**

- AB anlaşmasının 21.madde 1.fıkrasına göre başkanlık ODGP'nin önemli sorunlarına ilişkin olarak Avrupa Parlamentosu'nu dinler ve Avrupa Parlamentosu'nun görüşlerinin dikkate alınmasını sağlar. Avrupa Parlamentosu bakanlık tarafından (ve Komisyon tarafından) düzenli olarak ODGP'daki gelişmelerden bilgilendirilir;

- AB anlaşmasının 22.madde 2.fıkrasına göre re'sen veya Komisyonun veya bir üye devletin talebi üzerine ODGP alanında acil karar alınmasını gerektiren durumlarda 48 saat içinde, mutlak zorunluluk halinde daha kısa zamanda olağanüstü olarak Avrupa Konseyini toplantıya çağırabilir;

- AB anlaşmasının 24.maddesine göre AB Konseyi, ODGP'nin yürütülmesi için üçüncü bir devlet, devletlerle veya uluslararası kuruluşlarla anlaşma yapılması gerektiği takdirde başkanlığı (gerektiği takdirde Komisyon tarafından desteklenmeksizin) oybirliğiyle aldığı kararlar, bu amaçlar görüşmeler yapmak üzere yetkilendirebilir. Bu tür anlaşmalar başkanlığın tavsiyesi üzerine Konseyin oybirliği kararıyla kabul edilir. Bir üye devletin Konseydeki temsilcisinin, ülkesinde muayyen anayasa düzenlemelerine riayet edilmesi gerektiğini açıklaması üzerine, bu üye devlet söz konusu anlaşmayla bağlanmaz. Diğer Konsey üyeleri söz konusu anlaşmanın kendileri için geçici olarak geçerli olmasını kabul edebilir;

- AB anlaşmasının 25.maddesine göre ODGP'da siyasi komitenin politika saptama ve kararlaştırılan politikaların yürütülmesine ilişkin denetim yetkisi başkanlığın yetkilerinden etkilenmez. Siyasi Komite kural olarak üye devletlerin dışişleri siyasi işler müdürlerinden oluşur. Ancak kısa süreli olarak onların temsilcileri seviyesinde de toplanabilir;

- AB anlaşmasının 26.maddesine göre Konsey genel sekreteri ve ODGP yüksek temsilcileri Konseyi ODGP işlerinde destekler. Politik kararların formülasyonu, hazırlanması, icrasında katkı yaparlar ve gerektiği takdirde başkanlığın talebi üzerine Konsey adına üçüncü devlet, devletler, uluslararası kuruluşlarla siyasi diyalog yürütürler;

- AB anlaşmasının 38.maddesine göre ceza işlerinde polis ve yargıda işbirliği konularında üçüncü devlet, devletlerle veya uluslararası kuruluşlarla anlaşmalar yapılabilir. Bu anlaşmalar madde hükmünde öngörülen prosedüre göre Konsey tarafından, gerektiği takdirde Komisyon tarafından desteklenerek görüşülür ve Konsey tarafından yapılır ve yine madde hükmünde öngörülen etkileri doğurur;

- AB anlaşmasının 39.madde 2.fıkrasına göre başkanlık –Komisyon gibi- Avrupa Parlamentosunu ceza işlerinde yargı ve polis konularında işbirliği çalışmalarından bilgilendirir;

- AB anlaşmasının 48.madde 2.fıkrasına göre Konsey başkanı AB’ni tesis edilen anlaşmaların değiştirilmesi için hükümetlerarası konferansa davet yapar.

217

*b) Avrupa Toplulukları kurucu anlaşmalardaki hukuki dayanaklar*

Avrupa Topluluğu kurucu anlaşmalarında başkanlık için içerik olarak büyük ölçüde aynı görev ve yetkiler kabul edilmiştir. AT anlaşmasının Amsterdam metninde aşağıdaki yetkiler düzenlenmiştir:

- Avrupa Topluluğu anlaşmasının 99.madde 24.fıkrasına göre Konsey başkanı –Komisyon gibi- Avrupa Parlamentosuna üye devletlerin ekonomi politikalarının uyumuna ilişkin multilateral denetim sonuçları hakkında rapor verecektir. Konsey şayet tavsiyelerini yayınlamışsa, Konsey başkanının Avrupa Parlamentosunun yetkili komitesine gelmesi talep edilebilir.

- AT anlaşmasının 104.madde 11.fıkrasına göre Konsey başkanı Avrupa Parlamentosuna, üye bir devletin önemli açığını Konseyin tavsiyesine rağmen küçültmemesi halinde bu devlet aleyhine önlemler alınmasını öngören kararını rapor eder.

- AT anlaşmasının 111.madde 1.fıkrasına göre Konsey başkanı Parlamenteya ECU’nun kurunun tespiti, değişikliği veya serbest bırakılmasını rapor eder.

- AT anlaşmasının 113.madde 1.fıkrasına göre Konsey başkanı oy hakkı olmaksızın Avrupa Merkez Bankası toplantılarına katılabilir; aynı durum bir Komisyon üyesi için de geçerlidir. Konsey başkanı Avrupa Merkez Bankası Konseyine danışmak için başvuru yapabilir.

- AT anlaşmasının 114.maddesine göre Konsey başkanı Avrupa Parlamentosunu ekonomik ve mali komitenin oluşumuna ilişkin Konsey kararı hakkında bilgilendirir.

- AT anlaşmasının 203.madde 2.fıkrasına göre Konsey başkanlığı 6 aylık süre için yapılır. Sıralama Konsey tarafından oybirliğiyle karara bağlanır.

- AT anlaşmasının 204.maddesine göre Konsey başkan tarafından re’sen veya bir üye devletin veya Komisyonun talebi üzerine toplantıya çağırılır.

- AT anlaşmasının 251.madde 3.fıkrasına göre Konsey başkanı Parlamento başkanıyla anlaşarak ortak karar prosedüründe Parlamento veya Konsey arasındaki uyuşmazlıklarda 6 hafta içinde bir uzlaştırma komitesini toplantıya davet eder.

- AT anlaşmasının 254.madde 1.fıkrasına göre ortak karar prosedürüyle alınan hukuki tasarruflar Avrupa Parlamentosu başkanı ve Konsey başkanı tarafından imzalanır.

- 17 Nisan 1957 tarihli ATAD statüsüne ilişkin protokolün 5.madde 2.fıkrasına göre (*ABl.1995 Nr.L 131, s.33vd.*) bir yargıcın görevinden çekilmesi ATAD başkanı tarafından Konsey başkanına iletilir. Konsey başkanına çekilmenin bildirilmesiyle, yargıcın sandalyesi boşalmış kabul edilir.

**218** - Avrupa Toplulukları Adalet Divanı statüsüne ilişkin protokolün 6.madde 2.fıkrasına göre mahkeme başkanının bir yargıcın görevden alındığının Konsey başkanına bildirilmesiyle, yargıcın sandalyesi boşalmış kabul edilir.

- Avrupa Topluluklarının ayrıcalık ve muafiyetleri hakkındaki 8 Nisan 1965 tarihli protokolün 7.madde 1.fıkrasına göre (*ABl.1967 Nr.152, s.13vd.*) Konsey başkanı ATAD'ın üye ve görevleri için seyahat kimliği düzenler.

## 2. Konsey İç Tüzüğündeki Hukuki Dayanaklar

6 Aralık 1993 tarihli iç tüzük başkanlığın aşağıdaki yetkilerini kabul etmiştir (*ABl.1993 Nr. L304, s.1 vd.*):

- İç tüzüğün 1.madde 1.fıkrasına göre Konsey başkan tarafından re'sen, bir üyesinin veya Komisyonun talebi üzerine toplantıya çağırılır

- İç tüzüğün 1.madde 2.fıkrasına göre Konsey başkanı göreve başlamasından 7 ay önce kendi döneminde yapılacak Konsey toplantılarının tarihini bildirir. Avrupa Topluluklarının ve Europol'un merkezlerinin saptanmasına ilişkin protokole (*ABl.1997 Nr. C340, s.112*) göre Konsey toplantıları prensip olarak Brüksel'de yapılır. Nisan, Haziran ve Ekim aylarında toplantılar Lüksemburg'da yapılır. Başkanlık ülkesinde toplantı iç tüzüğün 1.madde 3.fıkrasına göre ancak istisnai koşullar nedeniyle oybirliğiyle karar verildiği takdirde toplanabilir.

- İç tüzüğün 2.madde 1.fıkrasına göre her bir Konsey toplantısının geçici gündemini saptar ve toplantıdan 14 gün önce Konsey üyelerine ve Komisyona gönderir. Konsey başkanı VI başlığa ilişkin konular hakkındaki (eskiden Aİİ idi, şimdi ceza işlerinde polis ve yargıda işbirliği) geçici gündemini ve bu konulara ilişkin belgeleri toplantıdan 21 gün önce göndermekle mükelleftir.

- Konsey iç tüzüğünün 2.madde 1.fıkrasına göre geçici gündemde hangi noktalar hakkında başkanlığın, bir Konsey üyesinin veya Komisyonun oylama isteyebileceğine işaret edilir.

- İç tüzüğün 6.madde 1.fıkrasına göre Konsey başkanı tarafından arzedilen 6 aylık çalışma programı hakkında ufuk turu mahiyetinde konuşma yapılır. Bu konuşma Konseyin genel işler ve ekonomik- mali sorunlar için söz konusu olan terkinde yapılabilir.

- İç tüzüğün 7.madde 1.fıkrasına göre Konsey'de oylama başkanın bunu motive etmesiyle yapılır. Başkan, bir Konsey üyesinin veya Komisyonun motivasyonu üzerine şayet Konsey üyelerin çoğunluğu bu oylamayı istiyorsa yapmakla mükelleftir.

- İç tüzüğün 7.madde 2.fıkrasına göre Konsey üyeleri AKÇT anlaşmasının 27.maddesi, AT anlaşmasının 203.maddesi ve AAET anlaşmasının 116.maddesi muvacehesinde üye devletlerin saptanan sırasına göre oylarını verirler. Oylama başkanlığı yürüten devletten sonra gelen devletle devam eder.

- İç tüzüğün 8.maddesi 1.fıkrasına göre Konsey başkanı özel koşullar nedeniyle yazılı oylama prosedürünü önerebilir. Bunun uygulanması tüm üye devletlerin kabul etmesiyle mümkündür.

- İç tüzüğün 8.madde 4.fıkrasına göre başkan, Konseyin diğer kurum veya organları dinlemesinin Topluluk hukukunda öngörüldüğü bütün durumlarda da basitleştirilmiş yazılı prosedür üzerinden karar verilmesini öngörebilir. Bu durumda dinleme kararı Konsey üyeleri itiraz etmediği takdirde başkan tarafından işin aciliyeti nedeniyle saptanan sürenin geçmesinden sonra alınmış kabul edilir.

- İç tüzüğün 9.madde 1.fıkrasına göre Konsey başkanı ile beraber genel sekreter Konsey toplantısında kabul edilen protokolleri imzalar.

- İç tüzüğün 11.maddesine göre Konsey başkanı genel sekreterle beraber Avrupa Parlamentosuyla birlikte gerçekleştirilen veya Konsey tarafından yalnız kabul edilen hukuki tasarrufları imzalar.

- İç tüzüğün 19.madde 3.fıkrasına göre başkanlığı yürüten devletin daimi temsilcisi veya daimi temsilcisinin temsilcisi daimi temsilciler komitesine başkanlık yapar.

- İç tüzüğün 20.maddesine göre başkan çeşitli komite ve çalışma gruplarının toplantılarının raporlarının daimi temsilciler komitesinin toplanmasından önce hazır olmasını sağlayacak şekilde organize eder.

- İç tüzüğün 25.madde 1.fıkrasına göre Konsey Avrupa Parlamentosunda veya onun bir komitesinde başkan veya bir diğer Konsey üyesi tarafından temsil edilebilir. Başkanın görevlendirilmesi üzerine Konsey Parlamento komitesinde genel sekreter veya genel sekreterin bir yüksek memuru tarafından temsil edilebilir.

- İç tüzüğün 26.maddesine göre Konsey için yazılan yazılar Konsey başkanlığına hitaben gönderilir.

### 3. Diğer Hukuki Dayanaklar

AB anlaşmasında, Avrupa Toplulukları anlaşmalarında ve iç tüzükte yer alan yetkiler dışında başkanlığın yetkilerinin artmasına neden olan başka metinler de vardır. Bunlar:

#### a) Nihai hükümlerde kabul edilen bildirimler

Bu bildirilere Maastricht anlaşmasının nihai senedine ekli AT anlaşmasının 3.bölümüne ilişkin VII.başlığı dahildir. Buna göre Avrupa Konseyi başkanının

ekonomik ve para birliğine ilişkin konular görüşüldüğü takdirde ekonomi ve maliye bakanlarını Avrupa Konseyinin toplantılarına katılmaya davet edecektir. Maastricht anlaşmasına ilişkin nihai senette yer alan parlamentoların konferansına ilişkin bildiride Avrupa Konseyi başkanının ve Komisyon başkanının Parlamentonun genel kurul toplantılarında Birliğin durumu hakkında rapor vermesi kabul edilmiştir.

#### *b) Kurumlararası anlaşmalar*

Ortak karar prosedürü çerçevesinde organlararası işbirliği modaliteleri kabul edilmiştir. Komite başkanlığının Avrupa Parlamentosu başkanı ve Konsey başkanı tarafından ortak olarak yürütülmesi de mümkündür. Başkanların dönüşümlü olarak komitelerin oturumlarını yürütmeleri, ortak tasarılar hazırlamaları, raporlar arzetmeleri, raportörlerin atanmasını önermeleri mümkündür. Komite tarafından kabul edilen ortak tasarılarını Avrupa Parlamentosuna ve Konseye derhal iletirler (*ABl. 1993 Nr. C 329, s.141. Krş.: Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyonun 4.5.1999 tarihli, ortak karar prosedürünün pratik modalitelerine ilişkin ortak bildiri. AT anl. 251 md. ABl.1999 Nr. C 148, s.1vd.*).

#### *c) Avrupa Konseyinin kararları*

Avrupa Konseyinin 29/30 Haziran 1977 tarihli Londra toplantısında gelecekteki toplantıların şekli kabul edilmiştir (*Bull.EG 6-1977, Ziff.2.3.1*). Bu meyanda başkanlığa Avrupa Konseyi toplantılarını hazırlama mükellefiyeti verilmiştir. Bu herşeyden önce karar veya bildiriler yapılmasını sağlayacak veya daha basit konularda danışmalar için geçerlidir. Başkanlık enformel görüş alışverişini hazırlayacaktır ve sorular daha önceden açıklığa kavuşturarak danışmaları kolaylaştıracaktır. Avrupa Konseyinin üyelerinin enformel görüş alışverişi bir metnin oluşmasına neden olmazken, başkanlık kararların veya bildirilerin oluşmasına mesnet olan danışmalar üzerinden bir protokolün oluşmasını sağlayabilir.

#### *d) Genel İşler Konseyinin kararları*

Genel İşler Konseyi 18/19 Ekim 1975'te Lucca'da "La Marlia" prosedürü için anlaşmıştır (Konseyin yapıldığı villanın adı verilerek "La Marlia" denilmiştir. Villa Lucca'ya yakın bir yerdedir). Bu prosedür münferit Bakanlar Konseyi'nin koordinasyonunu düzenlemek için kabul edilmiştir. Buna göre Genel İşler Konseyi her toplantısından önce genel sekreterin bir notuyla Uzman Bakanlar Konseyi'nin işlerinden bilgilendirilecektir. Bu şekilde Genel İşler Konseyi Uzman Bakanlar Konseyi'ni ihtiyaca göre denetleme ve koordine etme imkanına sahip olacaktır. Bu prosedür Genel İşler Konseyi tarafından 5/6.11.1975'te kendi toplantısında resmen teyit edilmiştir (*Bull.EG 11-1975, Ziff.2425*).

Genel İşler Konseyi'nin 5 Nisan 1977 tarihli kararıyla başkanlık ayrıca Avrupa Konseyinin toplantılarının hazırlanmasında görevlendirilmiştir. Bu hazırlık danışma konusunun içeriğine bağlı olarak ya Genel İşler Konseyi üzerinden ve daimi temsilciler komitesi üzerinden veya Dışişleri Bakanları Konferansı ve siyasi direktörler üzerinden gerçekleşecektir.

221

#### e) Daimi uygulama

Konsey başkanının daimi uygulamalarını hukuki mesneti olan yetkilerden ayırmak gerekmektedir. Geçen başkanlık döneminin bazı gündem maddelerinin süreklilik prensibine istinaden üstlenilmesi; başkanlığın başlamasıyla beraber Komisyonla yapılan toplantıda başkanın programının genel olarak ve ağırlıklı çalışma konularının özel olarak konuşulması yıllardan beri yapılan bir uygulamadır. Bu uygulamaların bir topluluk teamül hukukunu oluşturup oluşturmadığı şüphelidir. ATAD şimdiye dek değişik verilerle (*EuGH Rs.30/70, Slg. 1970, 1197 vd.*) teamül hukuku tartışmaları yapmışsa da, onun Topluluk hukukundaki gelişme ve caiz olma koşullarını ortaya koymamıştır (*Beutler,B./Bieber,R./Pipkorn,J./Strel,J., Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 4.Auflage,1993, s.191*). Başkanın sürekli uygulamalarının bağlayıcı bir etkisinin olduğunu söylemek bu nedenle mümkün değildir. Ancak söz konusu bu uygulamaların hiçbir hukuki etkisi olmadığı anlamına da gelmemektedir. Bu uygulamalar en azından primer ve sekonder hukukun başkanlığa ilişkin hükümlerinin görüşülmesinde dayanak olabilir.

### Başkanlığın Görev ve Fonksiyonları

Başkanlık kurumsal bir yapı olmayıp, daha çok AB Konseyi başkanının fonksiyonlarının toplamıdır. Başkan AB Bakanlar Konseyinin ve Avrupa Konseyinin kurallara uygun fonksiyonundan; Konsey'e tabi komitelerden ve çalışma gruplarından sorumludur. Başkanlık buna göre iyi bir organizasyondan ve çalışmaların düzgün bir şekilde yürütmesinden sorumludur. Başkanlığın bu çeşitli fonksiyonları prensip olarak 5 kategoride toplanabilir:

#### 1. Avrupa Birliği Konseyi'nin ve AB Bakanlar Konseyi'nin Yönetimi (Management)

Başkanlığın ana fonksiyonu şüphesiz Konseyi ve bu organla ilişki içinde olan kurumları yönetmektir. Sadece toplantıların tarihini saptamak değil, gündemi belirlemek başkanlığın sorumluluğundadır. Bu resmi yönetim fonksiyonu dışında enformel olarak şeklen oylanmadan önce gündemin hazırlanması da başkanlığın görevidir. 6 aylık başkanlık döneminde başkan kural olarak şekli toplantıyı ve gerektiği takdirde Avrupa Birliği Konseyi'nin bir iki enformel toplantısını hazırlar ve yapar. Bunun yanı sıra AB Bakanlar Konseyi'nin formel 40 toplantısını ve 8

enformel toplantısını organize etmek zorundadır. Konseyin 260 komite ve çalışma gruplarının –ortalama 1400 toplantı yapılmaktadır- toplantılarını başkanlığı yürüten devletin temsilcisi tarafından yönetilmesi gerekmektedir.

**222** Toplantıların hazırlanması ve yönetilmesi görevinin üstesinden gelinmesi başkanlığın bu çalışmalarda Daimi Temsilciler Komitesi'nin ve Konsey Genel Sekreteri'nin hizmetlerinden yararlanılmasıyla mümkün olmaktadır. Konsey Genel Sekreteri uygulamada bir nevi başkanlığın sekreteri gibi olmuştur. Bu trend ilk kez 1980'de güçlü bir genel sekreterin atanmasıyla ortaya çıkmıştır (Niels Ersboell'in görev süresi 3 kez uzatılmıştır. Bu görevi 1994 Ağustos sonuna kadar icra etmiştir. *Bknz.: ABl. 1980 Nr.L 261, s.16*). Genel sekreter sekreteryasıyla Konseye genel olarak ve başkana görevlerini yerine getirmesinde özel olarak yardımcı olmakla mükelleftir. Genel sekreterlikle 2400 uzman çalışmaktadır (Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 1998,1999 s.445). Bu uzmanlar gereken know-how'a sahiptir. Herşeyden önce Konsey çalışmalarında sürekliliği sağlamaktadır. Genel sekreter tarafsız bir gözlemci olarak bir gündemin gerçekleşmesi bakımından özel çıkar gütmektedir.

ODGP alanında genel sekreter geçmişte büyük bir tecrübe sahibi değildi. Bu durum Konsey genel sekreterliğinde genel sekreterin ve ODGP yüksek temsilcisinin sorumluluğunda ODGP'da gelişmeleri gözleyen, analiz eden ve Birliğin dış ve güvenlik politikası çıkarlarını değerlendiren ve ODGP'nin gelecekteki muhtemel ağırlık taşıyan konularını saptayarak bir strateji planlama ve erken uyarı yapacak biriminin kurulmasıyla tamamen değişmiştir (*Thun-Hohenstein,Ch., Der Vertrag von Amsterdam, 1997, s.75vd.*).

AB anlaşmasının 25.maddesinde düzenlenen siyasi komite (dış işleri bakanlıklarının siyasi direktörlerinden veya onların temsilcilerinden oluşan) ve daimi temsilciler komitesi arasındaki uyum zorluğu devam etmektedir. Bu nedenle başkanlığın dış politika çıkarları konusundaki önemi eskiden olduğu gibi devam etmektedir. Buna ilave olarak dış ekonomik ilişkiler ve ODGP arasında AB'nin sütunlu yapısından doğan paralellik AB'nin dış politikasında uyumlu bir tutumu zorlaştırmaktadır ve başkanlığın faaliyetlerini bu alanda kolaylaştırmamaktadır (*Kugelmann,D., Die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, bknz.: von Bogdandy,A/Ehlermann,C.-D. (Hrsg.), Konsolidierung und Kohärenz des Primärrechts nach Amsterdam, EuR-Beiheft 2/1998, s.99vd.*). Bu yapısal zayıflıklara rağmen AB'nin dış politika alanındaki "acquis"i sürekli artmaktadır.

Ceza işlerinde polis ve yargıda işbirliği alanında da önemli uyumlaştırma görevi başkanlığa düşmektedir. Bu alanda da Daimi Temsilciler Komitesi ve AB anlaşmasının 36.maddesinde öngörülen Koordinasyon Komitesinin koordinasyonundan başkanlık sorumludur.



## 2. Siyasi İnisiyatif Kullanma Hakkı

Başkan gündemi belirleme ve toplantı tarihlerini saptama konusunda yetkilidir. Ancak gündem konuları bakımından sadece sınırlı bir etkiye sahiptir. Başkan görev süresinin başlamasından 7 ay önce diğer üye devletlere, kendi döneminde yapılacak toplantı tarihlerini bildirir (iç tüzüğün 1.madde 1.fıkrası). Bu meyanda Komisyonun ve Konsey genel sekreterinin yardımıyla gelecek yarı yılda ele alınacak konuları bir liste olarak sunabilir (*Pflüger,F., Europa muss Weltmacht werden. Weichenstellungen der deutschen Ratspräsidentschaft, Internationale Politik 1/1999, s.53vd.*). Konuların büyük bir bölümü bellidir. Zira başkan, bir önceki başkanın bıraktığı yerden başlamaktadır. Bu anlamda başkanlığın çalışma programı iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümü bir yükümlülük olarak mütalaa edilmektedir. Bu bölümde bir önceki başkanlıktan devralınan, onun döneminde tamamlanamayan konular yer almaktadır. Süreklilik prensibine istinaden bu çalışmaların devam etmesi gerekmektedir. Programın diğer bölümü ise başkanın bakış açısından AB bakımından özel önemi olan veya ele alınması gereken konulardır. Hiçbir şekilde başkanlığı yürüten devletin çıkarlarının öncelikli kılınması söz konusu değildir. Onun fonksiyonu AB üyelerinin ters düşen çıkarlarını dengeleyerek ve geçerli olabilecek uzlaşılar sağlayarak, somut hukuki tasarrufların yapılmasına imkan hazırlamaktır. Başkan tanımına göre tarafsız olmakla yükümlüdür. Başkan görüşmelerde bir arabulucu rolü üstlenir ve ne kendi ülkesinin ne de başka bir üye devletin çıkarları için çalışmaz (*Rat der Europäischen Union (Hrsg.), Handbuch für den Rat – I.Leitfaden für den Vorsitz, 1997, s.5*). Başkan buna rağmen ulusal konuları gündeme almaya çalıştığı takdirde bu durumun ulusal çıkarları gözetmemesi gerekir (*Edward,G/Wallace,H., Die Präsidentschaft im Ministerrat. Eine zentrale Rolle im Entscheidungsprozess von EG und EPZ, 1978, s.15*). Başkanlığın ancak kendi ülkesinin yararına olmayan kararların alınmasını geciktirmesi veya bloke etmesi daha çok görülmektedir (*Edward,G/Wallace,H., s.83*).

Başkanlığın içerik olarak gündemde büyük etki yapabileceğini ümit edenler, Komisyonun AT anlaşmasının 211.maddesine göre sahip olduğu şekli inisiyatif hakkının tamamlayıcısı olarak AT anlaşmasının 208.maddesine göre Konsey başkanının sahip olduğu inisiyatif hakkından hareket etmektedir. Başkanlık toplantıları yönetme fonksiyonu çerçevesinde görüşmelerin verimli geçmesini sağlayacaktır. Bunun ötesinde başkan Başkanlık ülkesinde yapılacak Avrupa Konseyinin formel ve informal toplantıların üye devletlerin, devlet ve hükümet başkanlarına yazarak hazırlar ve bu şekilde bu organın kararlarını yönlendirebilir (Alman Şansölyesi Gerhard Schröder'in başkanlığı döneminde Köln'de yapılan Avrupa Konseyi (3/4 Haziran 1999) toplantısı için bknz.: *Bulletin Quotidien Europa Nr.7477 vom 3.6.1999, s.3vd.*). AB Konsey toplantılarının gündemini başkanlık belirlemektedir. Buna rağmen başkan sadece dar sınırlar dahilinde politika yapma

olanağına sahiptir. Şekli bir hukuki tasarrufun ihdasının gerekli olduğu durumlarda, AT anlaşmasının 211.maddesine göre Komisyonun önerisi gerekmektedir. Bunun yapılması ise ortalama 1 yıl almaktadır. Bu nedenle başkanın göreve başlamasında çok önce kendi döneminde bir hukuki tasarrufun ihdasını temin için loby faaliyetlerine başlaması gerekmektedir. Başkan üye devletlerin işbirliğini engelleyen veya teşvik eden AB'de o dönemde hakim olan siyasi atmosfere bağlı olmak zorundadır.

### 3. Görüşme Paketinin Müzakeresi

Başlangıçta üye devletlerin münferit ulusal çıkarlarını uzlaştırma sorumluluğunun Komisyona verilmesine karşılık daha sonra Konseyde çoğunluk prensibinin güçlenmesi paralelinde bu fonksiyon Konsey başkanlığına kaymıştır (Edgard/Wallace, s.15). Başkanlığın iyi bir arabuluculuk yapabilmesi için ulusal nokta-i nazarların tüm detaylarını bilmesi gerekmektedir. Bu bilgilendirme ya Konsey genel sekreterliğinin başkanlık adına yazdığı yazılarla ya da üye devlet başkentlerinde hükümet başkan ve dışişleri bakanlarını ziyaret ederek sağlanmaktadır. Bu çalışmalarla çatışan ulusal görüşlerin uzlaştırılarak bir çözüme varılması amaçlanmaktadır. Başkanlık bu meyanda informel bir takım yöntemler de kullanmaktadır. Örneğin "günah çıkarma" yönteminde Konsey başkanı Konseyde karar alınmasını engelleyen üye devletin bakanıyla özel görüşmektedir. Bu görüşmede başkan bakanı iknaya çalışmaktadır. Bu yöntemin ilk kez "gündem 2000" in struktur politikasına ilişkin sorunlarının çözülmesinde Gerhard Schröder uygulamıştır (*Europäischer Rat von Berlin vom 24/25.3.1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Bulletin Quotidian Europa-Dokumente Nr.2131-32 vom 27.3.1999, s.1vd.*).

### 4. Diğer Topluluk Organları ve Kurumlarıyla İlişki

Başkan, AB Konseyinin diğer Topluluk organları ve kurumlarıyla ilişkisini sağlar. Başkanlığı yürüten üye devletin hükümet üyeleri –"incoming" Konsey başkanı olarak- Komisyon üyeleriyle ortak bir toplantı yaparlar. Bu toplantıda başkanlığın genel olarak programı ve karar konusu olması düşünülen konular ele alınır. 1974'ten beri Konsey başkanlığı ve Komisyon başkanı arasında düzenli görüşmeler yapılmaktadır. Aynı şekilde Daimi Temsilciler Komitesi'nin başkanı (COREPER) düzenli olarak Komisyon başkanı ve Konsey genel sekreteri ile buluşur. Daimi Temsilciler Komitesi başkanı, başkanlık, Konsey genel sekreterliği ve Komisyon ilişkisinde anahtar rol oynar (*Edward/Wallace, s.24*). Daimi Temsilciler Komitesi Coreper I ve Coreper II olarak ikiye ayrılmıştır. Coreper I daimi temsilcilerin temsilcileri seviyesinde toplanır ve uzman bakanlar Konseylerini Endüstri-Telekomünikasyon, sosyal sorunlar, ulaştırma, balıkçılık, araştırma, çevre,

eğitim, iç pazar, tüketicinin korunması, kültür sorunları, enerji, sağlık, turizm konularında destekler. Coreper I'in çalışmaları informel "Mertens grubu" tarafından koordine edilir. Coreper II daimi temsilciler düzeyinde toplanır ve uzman bakanlar Konseylerini, genel işler/dış işleri bakanları Konseyini, ekonomik ve mali sorunlar, adalet, iç işleri, doğal afetlerden korunma, gelişme sorunları ve bütçe konularında ve hükümetler arası konferanslarda destekler. Coreper II'nin çalışmaları "Antici grubu" tarafından hazırlanır. Bu grup üye devletlerin daimi temsilciliklerinin genç üyelerinden oluşur. Bu görev taksiminden tarım alanı istisnadır. Tarım alanında 1960'da kurulan özel komite (Comité spéciale de l'Agriculture) Coreper'in rolünü üstlenmiştir (Noel, E./Etienne, H., *Zur Entwicklung der europäischen Institutionen: Der Ausschuss der ständigen Vertreter und die Vertiefung der Gemeinschaften*, EuR 1972, s.137 vd.,146).

Bunun dışında başkanlık Avrupa Parlamentosuyla da sıkı bir ilişki içindedir. 80'li yılların başından itibaren Avrupa Parlamentosu başkanı gelecek dönemin başkanıyla, göreve başlamasında önce, onun planlarını öğrenmek için temasa geçmektedir. Başkanlığın başlamasıyla Genel İşler Konsey başkanı AP genel kuruluna başkanlığın çalışma programını tanıtır (*Bulletin Quotidien Europa Nr.7381 vom 13.1.1999, s.7vd.*). Başkanlık esnasında Konsey başkanı Avrupa Parlamentosuna düzenli olarak çalışmaların gidişi hakkında rapor sunar. Bunun ötesinde kendi görev döneminde Strasburg'daki aylık plenary toplantılarında resmi sözcü olarak yer alır ve bu fonksiyonu itibariyle aktüel konulara ilişkin Konsey açıklamalarını ve Konseye yöneltilen soruları cevaplandırma sorumluluğu vardır. Genel İşler Konsey başkanı bunun ötesinde AB anlaşmasının 21.madde 2.fıkrasına göre ODGP icrası çerçevesinde ilerlemeler hakkındaki yıllık görüşmede hazır bulunur. Başkanlığın sona ermesi vesilesiyle yapılan konuşmada başkanın faaliyet raporu sunulur.

Genel İşler Konseyi başkanının bu bilgilendirme yükümlülüğünü uzman bakanlar Konseylerinin başkanlarının toplantılarından sonra Avrupa Parlamentosunun yetkili komitesine rapor vermesiyle tamamlanmaktadır. Adalet-iç işleri ve doğal afetlerden korunma Konsey başkanı bunun ötesinde AB anlaşmasının 39.madde 3.fıkrasına göre ceza işlerinde polis ve yargıda işbirliği alanındaki gelişmeler hakkında yapılacak yıllık toplantılarda hazır bulunacaktır. Avrupa Parlamentosu 1996 sonunda Konsey başkanından, her başkanlık dönemi başında hukuk ve yurttaşlık hukuku komitesini yazılı olarak bilgilendirmesini, Adalet ve İçişleri Bakanlar Konseyi toplantısından önce (informel bakanlar toplantısı da dahil olmak üzere) bu komitenin üyeleriyle bir görüşme yapılmasını, her karar tasarısının (ortak önlem, karar, anlaşma v.s.) Avrupa Parlamentosunun mütalaasını vermesini teminen Avrupa Parlamentosuna görüş için iletilmesini, Konseyin bu kararı alırken Konsey toplantısından sonra bu toplantının sonuçlarını ve Avrupa Parlamentosunun görüşlerinin ne şekilde işlem gördüğünü bildirmesini istemiştir.

Başkanlık, Avrupa Konseyi başkanı üzerinden de Avrupa Parlamentosuyla ilişkiye girebilir. Avrupa Konseyi başkanı şahsen görüşmelerin sonuçlarını rapor eder. Bu uygulama Avrupa Konseyinin 29/30 Haziran 1981 tarihli toplantısında başlamıştır. 5/6 Eylül 1981 tarihli Londra raporunda (*Bull.EG 10-1981, Ziff.2.2.59*) ve 19 Haziran 1983 tarihli Stuttgart bildirisinde (*Bull.EG 6-1983, Ziff.1.6.1*) teyit olmuş, nihayet Maastricht'te AB anlaşmasının 4.madde 3.fıkrasında zorunlu olarak kabul edilmiştir. Avrupa Konseyi başkanı AB anlaşmasının 4.madde 3.fıkrasına göre Avrupa Parlamentosuna AB'deki ilerlemeler hakkında yıllık bir rapor vermekle yükümlüdür (*Abl.1998 Nr.C 341, s.83vd.*). Bunun dışında Avrupa Parlamentosu başkanı Avrupa Konseyinin formel ve informal toplantılarına davet edilir ve bu görüşmelerin başlangıcında tartışılacak ana konular hakkında Parlamentonun görüşünü dile getirir.

Topluluk organları arasındaki ilişkinin güzel bir örneğini de Konsey başkanının düzenli olarak Komisyon başkanı ve Avrupa Parlamentosu başkanıyla biraraya gelmesini öngören "Trilog" yöntemi vermektedir.

### 5. Dışarıya Karşı Temsil Yetkisi

AB çerçevesinde dışarıya karşı temsil konusu oldukça karmaşıktır. Bir taraftan temsil Komisyon tarafından yapılmaktadır, diğer taraftan Konsey ve onun başkanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir. Pasif temsil hukuku alanında hatta Komisyon başkanlığı ve Konsey başkanı arasında dışarıya karşı temsil yetkisi bölünmüştür (*Schweitzer,M./Hummer,W., Europarecht. Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS,EG,EAG) mit Schwerpunkt EG, 1996, Rz.630*).

AB'nin birinci sütununda Konsey başkanlığı 3 topluluk için tasarrufta bulunabilir. Bu meyanda başkanın AB üyelerinin tümünü de temsil etmesi mümkündür. Bu durum, AT'nin karma anlaşmaların aktinde olduğu gibi, üye devletlerin yetki ayrılığında kendi yetkilerini kullanmak istemeleri örneğinde ortaya çıkmaktadır. Topluluk ve üye devletler arasında yetki ayrılığı durumlarında "Roma formülü" uygulanmaktadır (*Wallece,H., The presidency of the Council of Ministers of the European Community: Task and Evolution, in: Nuallain,C.(ed.), The Presidency of the European Council of Ministers, 1958, s.19*). Buna göre başkan, Komisyonunun icraatını üye devletlerin görüşleriyle geliştirebilir. Karma anlaşmaların icrasında başkan üye devletlerin ortak noktai nazarlarını Topluluğun noktai nazarıyla dengelemeye ve uyumlu bir tutum temin etmeye çalışır.

Ekonomik ve parasal birlik alanında Topluluk, Konsey tarafından Komisyon ve Avrupa Merkez Bankasıyla birlikte uluslararası seviyede temsil edilecektir. Bu çerçevede Konsey, başkanlığı yürüten üye devlet üzerinden şayet bu devlet Euro'yu para birimi olarak ülkesinde yürürlüğe koymuşsa, Topluluğu temsil yetkisi elde

etmektedir. Konsey başkanlığı şayet Euro'yu ülkesinde para birimi olarak yürürlüğe koymamış bir üye devlet tarafından yürütülüyorsa, bir sonraki dönemde başkanlık yapacak ve Euro'yu ülkesinde para birimi olarak yürürlüğe sokmuş olan üye devlet üzerinden Konsey Topluluğu temsil yetkisi elde eder. Bu üye devlet, üye devlet temsilcilerinin ve Topluluğun her bakımdan birbirleriyle uyumlu olmasını, Topluluğun tek sesle konuşmasını temin eder.

227

Avrupa Konseyi bu öneriyi 11/12 Aralık 1998 Viyana toplantısında prensip olarak kabul etmiştir. Ancak içerik, ekonomik-mali işler Konseyinin raporunu takiben kısmen farklı saptanmıştır (*Bulletin Quotidien Europe-Dokumente Nr.2116 vom 23.12.1998, s.1vd.*). Buna göre ekonomik-mali işler Konseyi başkanı veya Euro 11 grubu başkanı, şayet başkan Euro'yu yürürlüğe koymamış bir üye devletten ise, Komisyon tarafından desteklenecek ve G-7 toplantılarına katılabilecektir. Bunun dışında Avrupa Merkez Bankasına Topluluğun para politikasında yetkili bir kuruluş olarak IWF Direktorium'unda gözlemci statüsü verilebilir.

AB'nin 2. ve 3.sütununda başkanlık ortak olarak davranan üye devletlerin hepsini temsil eder. Anlaşmaların görüşülmesi ve akdinde (*AB anl.24.md., 38.md.*) başkan AB için de bu konular için tasarrufta bulunabilir. Bunun koşulu şüphesiz AB'nin Devletler Hukuku sujeliğine sahip olmasıdır. Böyle bir sujelik AB için kabul edilmemiştir. Ancak AB anlaşmasının 24. ve 38.maddelerinden "Treaty making power"ın istihraç edilmesi mümkündür (*Haffner,G., The Amsterdam Treaty and the treaty making power of the European Union, in: Haffner, G/Loibl, G/Rest, A/Sucharipa-Behrmann, L/J Zemanek,K. (Hrsg.); Liber Amicorum Prof.Ignaz Seidl-Hohenveldern, 1998, s.257vd.*). Hakim olan görüş ancak AB'nin bu tür bir kısmi DH sujeliğini red etmektedir (*Pechstein,M/Koenig, Ch., Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam, 1998, s.42vd.*). AB anlaşmasının açık olmayan, yoruma muhtaç 24.maddesinin Amsterdam anlaşmasının kapanış belgesinde yer alan kendi bildirisi ışığında yorumlanması gerekmektedir (*ABl.1997 Nr.C 340, s.131*). Buna göre AB anlaşmasının 24.maddesi ve 38.madde hükümleri ve bu maddeler muvacehesinde yapılan anlaşmalar bu maddeler muvacehesinde üye devletlerin yetkilerinin Avrupa Birliğine devri anlamını taşımaz. AB anlaşmasının 24.maddesine göre Konsey tarafından yapılan anlaşmalar hükmün lafzına göre Birliği değil, üye devletleri bağlamaktadır. Üye devletler anlaşmaların efendisi olarak AB'ne DH sujeliği tanımak istememiştir. Başkanlığın ODGP ve ceza işlerinde adalet ve poliste işbirliği konusunda AB için tasarrufta bulunup bulunmayacağı ilerideki uygulamayla ortaya çıkacaktır. Başkan, siyasi diyalog çerçevesinde orta ve doğu Avrupa devletleriyle de Avrupa Anlaşmaları ışığında diyalog kurmaktadır. Buna göre Avrupa Konseyi başkanı ve Komisyon başkanı ile diğer taraftan ilgili devletlerin devlet veya hükümet başkanı arasında görüşmeler yapılmaktadır. Bu görüşmeler başkanlığın, Komisyonun ve üçüncü devletin yüksek memurları ile de genişletilebilmektedir.

Avrupa Anlaşmaları çerçevesinde bu bilateral ilişkilerden öteye Avrupa Konseyi 9/10 Aralık 1994'te Essen zirvesinde ilgili devletler bakımından bir AB'ne katılmaya hazırlık stratejisi kabul etmiştir. Bu strateji her başkanlığın kendine göre esnek olarak şekillendirebileceği bir diyalogu da içermektedir (*Bull.EU 12-1994, Ziff.I.13*).

Avrupa Konseyi 12/13 Aralık 1997'de Lüksemburg'ta buna ilave olarak bir Avrupa Konferansının hazırlamasını kararlaştırmıştır. Bu platformda AB üyeleri ve AB'ne katılması söz konusu olan, AB değerlerini, iç ve dış amaçlarını benimseyen devletlerin katılması kabul edilmiştir (*Bull.EU 12-1997, Ziff.I.4*). Bu konferansın başkanın daveti üzerine senede bir kez devlet ve hükümet başkanları ve Komisyon başkanı ve yine senede bir kez dış işleri bakanları seviyesinde toplanması kabul edilmiştir. Konferans başkanlığını AB Konseyinde başkanlık yapan devlet yapacaktır. AB, BM bünyesinde genel kurul resolusyonlarının %95'inde tek bir sesle konuşmuştur. Başkan genel kurul oylamasından önce AB pozisyonunu koordine etmek ve buna göre AB başkanlığı adına beyanda bulunma yetkisine sahiptir.

Avrupa Konseyi ile her yarı yıl 4'lü toplantılar yapılmaktadır. Bu toplantılara bir taraftan Konsey başkanı ve Komisyon başkanı, diğer taraftan Bakanlar Komitesi başkanı, Avrupa Konseyi genel sekreteri katılmaktadır. Bu buluşmaların içeriğini iki organizasyon arasındaki işbirliğinin aktüel sorunları oluşturmaktadır (*Bulletin Quotidien Europe Nr.7406 vom 17.2.1999, s.4*).

### **6. Kurucu Anlaşmaların Değişikliğinde Başkanlığın Fonksiyonu**

Başkanlığın önemli görevlerden biri de primer hukuk değişikliklerinde hükümetler- arası konferansın hazırlanması ve yapılmasını sağlamaktır. AB anlaşmasının 48.maddesine göre başkanlık hükümetlerarası konferansı toplantıya çağırır; Konferansı anlaşmada açık olarak öngörülme de başkan yönetir. Başkanlığın primer hukukun gelişmesinde oynadığı önemli rolü Topluluk anlaşmalarının AT anlaşmasının 236.maddesi, AKÇT anlaşmasının 96.maddesi ve AAET anlaşmasının 204.maddesine göre değiştirilmesi; AB'ni tesis eden anlaşmaların AB anlaşmasının N maddesine göre değiştirilmesi için yapılan 3 hükümetlerarası konferans ortaya koymuştur.

Bu hükümetlerarası konferanslar, Avrupa Tek Senedinin (1986), Maastricht anlaşmasının (1992) ve AB anlaşmasında, Avrupa Toplulukları kurucu anlaşmalarında ve bunlara bağlı hukuki metinlerde değişiklik getiren Amsterdam anlaşmasının yapılmasına yol açmıştır.

## BAŞKANLIĞIN GELİŞTİRİLMESİ

Avrupa Topluluklarının ve AB'nin genel kurumsal zayıflıklarını ortadan kaldırmak için 1996 hükümetlerarası konferans öncesi bir dolu öneri yapılmıştır. Bu öneriler Topluluk organlarından, üye devletlerin hükümetlerinden ve akademik birimlerden gelmiştir. Bu öneriler çerçevesinde başkanlıkla ilgili olanlar da sayı olarak oldukça fazladır.

229

### a) Başkanlığın süresi

1976 Tindemans raporu da 6 aylık dönem başkanlığı süresi yerine 1 yıllık bir süre önermiştir (*Bull.EG Beilage 1/76, s.1vd.*).

### b) Başkanlığın oluşumu

Başkanlığın fonksiyon süresinin zamanla sınırlanması sorunların çözümünde yeterli görülmediği için, TROIKA'nın oluşumu konusunda da değişik görüşler temsil edilmiştir. Örneğin TROIKA'ya her zaman bir büyük devletin dahil edilmesi, TROIKA üyelerine belli fonksiyonlar (1 ve 2.sütun için) tanınması gibi. Bir başka öneri Team başkanlık modeli oluşturulması yönünde yapılmıştır. Team'i oluşturan bakanların dönüşümlü olarak AB Konsey başkanlığı yapması önerilmiştir.

### c) Başkanlığın otomatik olarak rotasyonunun kaldırılması

Başkanın üye devletler tarafından örneğin 5/6 çoğunlukla 1-3 yıl için seçilmesi önerisi yapıldığı gibi, Avrupa Konseyinin ve Genel İşler Konseyinin daha uzun süre için kendi başkanlarını ve 2.sütun için ayrı bir başkanın seçilmesi önerilmiştir.

### d) Uzman Bakanlar Konseylerinin her biri için farklı başkanlıklar

Herbir Konseyin muayyen bir periyod için kendi başkanlığı olması önerilmiştir. Bunun yanısıra Konsey başkanını, AB başkanlığından ayırma önerisi de yapılmıştır. "European Constitutional Group"un hazırladığı Aralık 1993 tarihli anayasa önerisinde de üye devletlerin Parlamentoları tarafından seçilecek, temsil yetkisine sahip bir AB başkanından söz edilmektedir.

### e) Topluluk organlarının başkanlıklarının birleştirilmesi

Topluluklarda hem entegrasyon hem de kooperasyon modelleri uygulanması nedeniyle bir çalışma grubu da entegrasyon alanında Avrupa Konseyi ve Komisyonunun başkanlıklarının birleştirilmesini önermiştir. Buna karşılık Kooperasyon alanlarında şimdiye dek mevcut olan durum devam edebilecektir.

### f) Bir Müdürlüğün oluşturulması

Bir müdürlüğün oluşturulması planları, başkanlığın üye devletlerin temsilcilerine teslim etme anlamını taşıyacaktır. Belki bu durum önemli kişilerden oluşan sürekli bir birimin işbaşında olmasını sağlayacaktır. Ancak bu model kimi devletlerin hükümetlerinin diğerlerine nazaran daha fazla ağırlık kazanmasına neden olabilir.

g) *Mr.ODGP'nin atanması*

230

İkinci sütun için bir Mr.ODGP atanması dış politika ihtiyaçlarına uygun düşmektedir. Nato, BAB genel sekreterleri örnekleri, AB'nin özel temsilci göndermesi gereken durumlar bakımından bu öneriye ciddi bakılmasına neden olmaktadır (*Hayes-Renshaw,F/JWallace,H.,The Council of Ministers, 1977, s.157*).

h) *Başkanlığa karşı güvenlik oyu*

Başkanlığa meşruiyet kazandırmak için Avrupa Parlamentosunun başkanının geri çekilmesi sonucunu doğuracak özel bir güvenlik oyu prosedürünün işletilmesi önerilmektedir.

**Uygun Bir Reform Modeli Yaratma Denemesi**

Avrupa Topluluklarının para politikasına ilişkin yetkilerinin genişlemesi ve AB'nin genişleme perspektifi ışığında Avrupa Parlamentosu'nun kurumsal işlerden sorumlu komitesi 28 Ocak 1999'da Parlamento genel kuruluna genişletilmiş bir Avrupa Konseyinde karar prosedürüyle ilgili bir rapor sunmuştur (*Bourlanges raporu, A4-0049/99*). Bu raporda başkanın gelecekteki rolü üzerinde de durulmaktadır.

AB'nin ilerideki genişlemesi, başkanın sorumlulukları ve onun fonksiyonunu yerine getirme koşullarını da etkileyecektir. Bu nedenle başkanlığın yeniden şekillendirilmesi gerekmektedir. Başkanlığın kuramsal olarak şekillendirilmesi için şimdiye dek yapılan reform önerileri uygun gözükmemektedir. Başkanlık süresinin uzatılması rotasyon süresini uzatacaktır ve kimi üye devletlere ağır idari sorumluluk getirecektir. Başkanlığın üye devletler arasında bölünmesi başkanlığın birliğini bozacaktır ve global anlaşmaların müzakeresini zorlaştıracaktır. Rotasyonun kaldırılması AB'nin temel prensibi olan eşitliği ihlal edecek, tüm üye devletlerin eşit olarak yönetime katılmasını engelleyecektir. Bu tür reformlar statu quo'nun korunmasından daha zararlıdır.

Başkan, Avrupa Konseyini ve AB Bakanlar Konseyini, Konseyin himayesinde gerçekleşen sayısız Komisyon ve gremium'un toplantılarını yönetecektir. Buna karşılık Avrupa Konseyi ve Konseye öneriler getirme görevi, uzlaşma formüllerinin teknik hazırlığı ve Birliğin gerçekten dışarıya karşı temsil ortak çıkarları temsil edebilen, uygun idari araçlara sahip bir organ veya bir kişi tarafından gerçekleştirilebilir. Bunun dışında başkanlığın, Komisyonun ve onun başkanının, ODGP için yüksek temsilcinin görevlerinin daha iyi tanımlanması ve etkin olarak koordine edilmesi gerekmektedir (*Bourlanges'in raporu s.17*).

Bu rapor ışığında Avrupa Parlamentosu plenumu 11.2.1999'da genişletilmiş bir Avrupa'da Konseyde karar prosedürünü kararlaştırılmıştır (*ABl.1999 Nr.C 150, s.353vd.*). Kararda başkanlık için yer alan öneriler aşağıdaki şekildedir.



***Avrupa Parlamentosu***

- Başkanlığın ileride hangi koşullar altında yürüteceği konusunda öncelikle rotasyon süresinin uzatılması, başkanlığın nüfusu az olan devletler tarafından üstlenilmesi olanağı ve bu fonksiyonu yerine getiren devletlerin farklılığının başkanlığa düşen sorumluluk üzerinde etki doğuracağı hususunda düşünmeye davet etmektedir.

- Başkan arabuluculuk görevine konsantre olmalıdır. Birlik için motivasyonlar yapmak ve dış politikanın yönlendirilmesi görevlerinin Komisyon başkanına ve ODGP yüksek temsilcisine devredilmesi gerekmektedir. Bu nedenle bu iki göreve güçlü şahsiyetlerin atanması gerekmektedir.

- Avrupa Parlamentosu başkanlık için önerilen değişikliklerin (rotasyon süresinin uzatılması, başkanlığın sorumluluğunun birkaç devlete dağıtılması, rotasyon değişiminde eşitliğin kaldırılması önerileri) statu quo'nun muhafaza edilmesine göre çok daha fazla zarara sebep olabileceğini düşünmektedir. Ancak Birlik başkanlığının, Birliğe en az üç yıldan beri üye olmayan bir devlete verilmemesi rasyonel gözükmektedir.

- Parlamento Uzman Bakanlar Konseylerini yöneten bakan sayısının azaltılmasını, bu şekilde aynı başkanın bir çok Konseyi yönetmesinin, münferit konular arasındaki uyumsuzluk rizikosunu ortadan kaldıracağına koordinasyonu kolaylaŐtıracaađına dikkat çekmek istemektedir.