

Amsterdam Anlaşmasının Ortak Hükümlerinin Analizi

A. Fusun ARSAVA*

The third article of European Union Treaty moving from the principle of common institutional framework, pursue the dispositions of Maastricht Treaty. The European Parliament, the Council, the Commission and the Court of Justice dispose functions in institutional structure not only for the first pillar but also for the other two pillars. The common institutional structure accentuate the supranational character by this way rather than the intergovernmentalism in the course of European integration.

I- Amsterdam anlaşmasının tek kuramsal çerçevesi

Maastricht anlaşması olarak tanınan Avrupa Birliği anlaşmasında birinci başlıkta Avrupa Toplulukları ve Birliğin iki sütunu için ortak olan bölümler öngörülmüştür. 7.başlıkta yer alan hükümler de tüm Birliği kapsamaktadır (AB anl. md.L). Bu hükümler özel politika alanlarını çerçevelemektedir. Bu hükümlere ilişkin olarak "ortak hüküm karakterinden" söz edilebilir. Zira bu hükümler 3 sütunu birbiriyle bağlamaktadır (*Christoph Thun-Hohenstein, Der Vertrag von Amsterdam. Die neue Verfassung der EU, 1997, s.16*). Birinci sütunda Avrupa Toplulukları, ikinci sütunda ortak dış ve güvenlik politikası ve nihayet üçüncü sütunda Adalet ve İçişlerinde işbirliği düzenlenmektedir. Sütun kavramı, bu mozaiğe uymasa da AB literatüründe yerleşmiş durumdadır. Birliğin komplike yapısı Maastricht anlaşmasının henüz olgunlaşmamış bir metin olduğunu ortaya koymuştur. Maastricht anlaşması metninin düzeltilmesi acil olarak gerekli görülmüştür. Anlaşma tarafları AB anlaşmasının N md. 2.fıkrasına göre metnin revizyonu için bir hükümetlerarası konferans toplamışlar, bu şekilde AB anlaşmasının değişikliğine ve Avrupa Topluluklarının kurucu anlaşmalarının değişikliğine ilişkin Amsterdam anlaşması ve bununla bağlantılı hukuki tasarruflar ortaya çıkabilmiştir.

* Prof. Dr., A.Ü. S.B.F. Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi.

AB anlaşmasının C md. 1.fikrasına göre AB mütecanis kuramsal bir çerçeve içinde tasarrufta bulunmaktadır (*Eleştiri için bkz.: Meinhard Hilf, Der einheitliche institutionelle Rahmen der Europäischen Union, in: Siegfried Magiera/Heinrich Siedentopf, Die Zukunft der Europäischen Union, 1977, s.207-220*). Amsterdam anlaşmasının konsolide edilen metninin 3.maddesi bu ifadeyi değiştirmeksizin üstlenmiştir (AB anl.-A). Bu şekilde AB'nin organizasyon yapısının bozulması önlenmiştir. Ana organlar AB anl.nın E md.göre Avrupa Parlamentosu, Konsey, Komisyon ve ATAD'dır. AB anl.5.md.de Sayıştay ilave olmuştur. Bu organ ana organlarla eşit kabul edilmiştir. Zikredilen organlar Avrupa Topluluklarından doğmuştur. Bir diğer organ, Avrupa Konseyi, buna karşılık Birlik anlaşmasında yerini almıştır (AB anl.md.D, Amsterdam anl. md.4). Bu şekilde Birliğin kuramsal çerçevesi değişik anlaşmalara dağıtılmıştır. Kuramsal çerçeve AB anl. md.C ve Amsterdam anl. md3'e göre mütecanistir. Birlik anlaşması Toplulukların ve Birliğin ortak organlarıyla yetinmemektedir. Mütecanis kuramsal çerçeve AB'ne tabi kılınmıştır. Bununla beraber bir ödünç organ olma söz konusu olmamaktadır (*karşı tez için bkz.: Matthias Pechstein/Christian Koenig, Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam, 2.Aufl., 1998, s.105, Rz.194*). Birliğin kendi organlarıyla donatılmış olması uluslararası bir örgütün en önemli işaretidir. Bu organlar Birliğin bağımsız irdesini dile getirmektedir (bu iradenin üye devletlerin iradesiyle çakışması da gerekmemektedir). Birliğe DH anlaşmaları mesnet olmaktadır. Bunlar önce Maastricht sonra Amsterdam anlaşmasıdır (AB anl.nın B md., Amsterdam anl.2.md. Birliğin amaçlarını dile getirmektedir). Organlar Birliğin DH ve ulusal hukuk seviyesinde kendi adına hak ve yükümlülük sahibi olmasını sağlamaktadır. AB bu nedenle bir UA kuruluşur (UA kuruluşların özellikleri için bkz.: *Ignaz Seidl-Hohenveldern/Gerhard Loibl, Das Recht der internationalen Organisationen einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften, 6.Aufl. 1996, s.4*). Bu niteliğiyle DH şujeliğine sahiptir. AB bu şekilde Amsterdam anlaşmasında açık bir şekilde yer almasa da kendi hukukî şujeliğiyle ortaya çıkmaktadır.

Mütecanis kuramsal çerçeve Avrupa Topluluklarının ve AB'nin birbirine ait olmasını sağlamaktadır. Bu durum AB anl.nın A md. 3.fikrası ve Amsterdam anl.nın 1.md. 3.fikrası ile teyit olmaktadır. Avrupa Toplulukları Birliğin dayanağıdır. Bu dayanağın Birliğin dışında olması düşünülemez (Topluluklar hernekadar kendi hukuki şujeliklerini korusalar da). Bu ortaya çıkan tek örnek değildir. Avrupa Merkez Bankası AT anl.nın 106.md 2.fikrasına göre hukuk şujeliğine sahiptir ve Avrupa Topluluğuyla ayrılmaz bir şekilde bağlıdır (AT anl.nın 4a md.sinin ortaya koyduğu üzere). Avrupa Topluluklarının Birlik'ten, Birliğin sadece 2. ve 3.sütunla ilgili olduğu söylenerek ayrılması yanlıştır. Toplulukların ve Birliğin organları ve faaliyet alanları fazlaca birbirleriyle bağlantılıdır. Birlik yurttaşlığı Avrupa Topluluğu kurucu anlaşmasında yerini almıştır. Avrupa Konseyi'nin hukuki dayanağı Birlik anlaşmasındadır. Genel görüşe göre Avrupa Konseyi ancak Topluluk anlaşmalarının uygulama alanında dürtü yapabilir ve amaçları saptayabilir. Avrupa

Konseyi'nin Birliğin oluşmasından önce de faaliyet gösterdiği unutulmamalıdır. Bunun dışında Avrupa Konseyi bir Topluluk organı olan Avrupa Parlamentosuna rapor sunmak zorundadır. AB anlaşmasının D maddesinin 3.fikrasına, Amsterdam anlaşmasının 4.maddesi 3.fikrasına göre Avrupa Konseyi Parlamento'ya her toplantıdan sonra rapor sunmak zorundadır ve ayrıca her yıl Birliğin gelişmeleri hakkında bir rapor sunmak zorundadır.

187

Konsey devlet ve hükümet başkanlarının katılımıyla toplanır (Amsterdam anl.7.md. 1.fıkra; AT anl. 109 J). Birliğin bütçesi Avrupa Topluluğu bütçesine dahil edilmiştir (AB anl. md.J.11, K.8; Amsterdam anl. md.28,41). Topluluklar ve Birliğin bu denli içiçe olması ışığında, ayrılık modelinin Amsterdam anlaşmasının yürürlüğe girmesinden sonra da muhafaza edilmesine şaşmamak elde değildir. Birinci sütunun ikinci ve üçüncü sütundan ayrılığı halinde mütecanis kuramsal çerçevenin tasavvuru zordur. Ancak mütecanis kuramsal çerçeve anlaşma tarafından öngörülmüştür. Ayrılık modelinin savunucuları hatta Amsterdam anl.nın 5.md.sinde zikredilen organların tasarruflarını anlaşma devletlerine atfetmek istemektedir. Birliğin hukuk sujeliğinin red edilmesine bu konstrüksiyon uymaktadır. Birlik mamafih daimi bir birlik olarak nitelendirilmiş ve organ tasarrufları ona atfedilmiştir. Amsterdam anl.nın 6.md. 3.fikrasında Birlik üye devletlerin ulusal kimliğine saygı gösterir denilmektedir.

Sadece hukuki sujeliği olan bir organizasyon devletleri üye olarak kabul edebilir. Şayet anlaşma devletleri 2. ve 3. sütunda öngörülen tasarrufların atfedildiği suje olsalardı Amsteram anl.nın 6.md. 3.fikrasını "üye devletler üye devletlerin ulusal kimliğine saygı gösterir" şeklinde düzenlenmesi gerekirdi. Bu anlamsız bir tasavvurdur. Bunun yerine Birlik kendi kimliğini uluslararası seviyede kabul ettirme amacını kabul etmiştir (AB anl.nın B md.si .1.fikrası). Amsterdam anl. 2.md. bu görüşe devam etmektedir. Avrupa Birliği uluslararası bir kuruluştur ve içeriye ve dışarıya karşı hukuk sujeliğine sahiptir (*Oliver Dörr, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, EuR 1995, s.334-348*).

Birliğin hukuk sujeliğinin reddedilmek istenmesi nedeni olarak, dışarıya karşı en üstün yetki anlamını taşıyan geleneksel ulusal devlet anlayışının karşımıza çıktığı görülmektedir. Bu bakış açısından uluslararası bir kuruluşun hukuk sujeliği hukuki değil, sadece siyasi bir kavramdır. AB'nin hukuk sujeliğinin reddi entegrasyon karşıtı görüşlere hız verir.

II- Kohaerenz prensibi, süreklilik prensibi ve Topluluk müktesebatı

Mütecanis kuramsal çerçeve AB anlaşmasının C maddesi, 1.fikrası ve AB anlaşmasının A maddesi 1.fikrasında yer alan amaçlarla ilintilidir. Bu kuramsal çerçeve Birliğin amaçlarına erişmesi için Topluluk müktesabatının korunması ve geliştirilmesi kaydıyla önlemler arasında "Kohaerenz" ve süreklilik sağlayacaktır.

“Kohaerenz” ile münferit önlemlerin uyumu kastedilmektedir. Birbirine uymayan, ters düşen önlemlerin alınması önlenecektir (*Peter-Christian Müller-Graff, Europäische politische Zusammenarbeit und Gemeinsame Aussen-und Sicherheitspolitik: Kohärenzgebot aus rechtlicher Sicht, Integration 3/1993, s.147(150)*). Kohärenz prensibi Birliğin organlarını muhatap alacaktır (AB anl.nın C md. ve Amsterdam anl.nın 3.md. 1.fıkrasında ortaya çıktığı üzere), üye devletler bu çerçevede muhatap değildir (farklı görüş için bknz.: *Matthias Pechstein, Das Kohärenzgebot als entscheidende Integrationsdimension der Europäischen Union, EuR 1995, s.247-258*). Konsey ve dar yetkileri çerçevesinde Komisyon, üye devletlerin mütecanis gidişatı engellemesini önleyecektir.

Kohaerenz’e münferit önlemlerin uyumu anlamının verilmesi, “Kohaesion”un kavrama dahil edilmesini engellemez. AT anlaşmasının almanca metninde XIV. başlıkta ve AT anl. 130a md.sinde (Amsterdam anl.nın XVII. başlığı ve 158.md.) bu kavrama ekonomik ve sosyal uyum olarak yer verilmiştir. Bu kavramdan ekonomik ve sosyal uyumun güçlendirilmesi politikası; ortak girişimin desteklenmesi için, mağdur olan insanlar lehine Toplulukta kaynakların yönlendirilmesi anlaşılmaktadır.

AB anl.nın C md. ve Amsterdam anl.nın 3.md.si sürekliliği talep etmektedir. Süreklilik prensibi özel, dogmatik, yeni bir prensip değildir. Avrupa Entegrasyonu önceki yanlışlıkları ortadan kaldıran amaçları gerçekleştirmelidir. Savaş ve yokluk geçmişi ait olmalıdır.

Avrupa Birliğinin dağılması, milliyetçiliğin canlanması ve Avrupalı’ları yeniden tehlikeye sokan görüşlerin gündeme gelmesine neden olacaktır. Mütecanis kuramsal çerçeve geleceğin bu şekilde şekillenmesini önleyecektir. Topluluk müktesebatı bununla bağlantılıdır. AB’nin, sadece koordinasyon yapılacak alanlar bakımından geliştirilmesi, AT’nin başarılarını ortadan kaldırmaz. Kurumlar erişilen durumun korunması ve geliştirilmesinden sorumludur. Kuramsal çerçeve üye devletlerin üstünde uluslarüstü bir yetkiyi kapsamaktadır; ki bu yetki AB’nin kendi hukuk düzenine istinat etmektedir. ATAD bu hukuk düzenini geliştirmektedir ve boşlukları genel hukuk prensipleriyle doldurmaktadır. Kurucu anlaşmalar hukuk topluluğunun anayasasını teşkil etmektedir. Bu hukuk düzeninin sujeleri sadece üye devletler değil, bireylerdir. Bu şekilde anlaşılan hukuk düzeninin önemli özelliği, ulusal hukuka nazaran önceliği ve doğrudan etki doğurmasıdır (*EuGH, Gutachten 1/91, 14.12.1991, Slg.1991, I.6079 (6102) EWR; Manfred Zuleeg, Die Verfassung der Europäischen Gemeinschaft in der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs, BB 1994, s.581-587*).

Müktesebata anayasa prensibi olan demokrasi dahildir. Bu prensibi ATAD daha önce AET’nin kurucu anlaşmasından istihraç etmiştir [EuGH, (29.10.1980), Rs.138/79, Slg.1980, s.3333 (3360) Roquette Fre’res/Rat; (29.10.1980), Rs.139/79, Slg.1980, s.3393 (3324) Maizena/Rat; EuGH, 11.6.1991, Rs.c-300/89, Slg.1991, I s.2867(2900) Kommision/Rat Titandioxid-Richtlinie; Manfred Zuleeg, Demokratie

in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 1993, s.1069-1074)]. Maastricht anlaşması bu Topluluk prensibini teyit etmektedir. Dibacede anlaşma tarafları demokrasi prensibini kabul etmektedir; organların çalışmalarında demokrasi ve etkinliği (Effizienz) güçlendirme arzusu dile gelmektedir. Bu şekilde organlara bırakılan görevler mütecanis kuramsal bir çerçevede daha iyi yerine getirilebilecektir.

189

III. Birliğin Organlarının Kurumsal çerçevedeki rolü

1. Konsey ve Komisyon

Maastricht anlaşmasına göre ortak dış politika ve adalet ve içişlerinde işbirliği alanında Konsey ve Komisyon yetkilidir. Bu iki organa açık bir şekilde dış politika, güvenlik politikası, ekonomi ve gelişme politikası çerçevesinde sorumluluk verilmiştir (AB anl.nın C md. 2.fıkra 2. cümle). Topluluklara nazaran Konsey Birlik seviyesinde daha fazla güç kazanmıştır. Komisyon geri çekilmiştir. Komisyona AB anl.nın J.9 maddesinde ortak dış politika ve güvenlik politikası alanındaki çalışmalara tüm kapsamıyla katılabilirliği konusunda teminat verilmiştir. Konsey ancak gerekli kararları alır (AB anl.J.8 md.). Adalet ve içişleri alanında da Komisyona az bir yetki verilmiştir. Amsterdam anlaşması Konsey ve Komisyonun pozisyonunda pek bir şey değiştirmemiştir. Anlaşma Konsey ve Komisyonun dış politika, güvenlik politikası, ekonomi ve gelişme politikaları alanındaki (Amsterdam anl. 3.md. 2.fıkra) önlemleri uyumlaştırma sorumluluğunu kabul etmiştir. Önem taşıyan husus, 3.sütunun birkaç alanının AT anlaşmasına kaydırılmasıdır. Bu Topluluğa mal edilme prensip olarak Topluluk organ strüktürünü gündeme getirmektedir. Komisyon bu şekilde etki yapabilmektedir. Örneğin anlaşmanın ihlali nedeniyle bir üye devlete karşı, Topluluğa mal edilen alandaki yükümlülüğünü yerine getirmemesi nedeniyle dava açabilir. Üçüncü sütunda polis ve adalet işlerinde işbirliği ceza işleri bakımından yapılacaktır.

2. Avrupa Konseyi

AB anl.nın D md.sine göre Avrupa Konseyi Maastricht anl. ile bir dayanak elde etmiştir. Avrupa Konseyi Birliğe gelişmesi için gerekli motivasyonları (impulse) yapar ve siyasi amaçları genel olarak bu gelişme için saptar. Avrupa Konseyi hukuki tasarrufların ihdası için mamafih yetkili değildir. Avrupa Konseyi ortak dış politika ve güvenlik politikası için prensipleri ve genel kuralları saptar (AB anl.md J.8, 1.fıkra). Avrupa Konseyinin oluşumu ve oylama yöntemi onun Birlik Konseyine dönüşümünü engellemektedir. Avrupa Konseyi üye devletlerin devlet ve hükümet başkanlarından ve Komisyon başkanından oluşur. Komisyon başkanının etkinliğini Komisyon değerlendirir. Amsterdam anlaşması Avrupa Konseyinin hukuki statüsünü devam ettirmektedir (Amsterdam anl.md.4). Avrupa Konseyinin motivasyonu (impulse) ve belirlediği amaçlar tüm Birliğe yöneliktir. Avrupa

Konseyi mütecanis kurumsal çerçeveyi Amsterdam anlaşmasının 5.maddesine göre tamamlamaktadır. Amsterdam anlaşmasının 7.maddesine göre Konsey, devlet ve hükümet başkanları seviyesinde toplanabilir ve 6.maddede yer alan prensiplerin ağır ve devam eden ihlalini saptayabilir.

190

3. Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanı

Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanı dış politika ve güvenlik politikasında ve polis ve adalet işlerinde işbirliğinde (ceza işlerinde) sınırlı yetkilere sahip olsa da, ikinci ve üçüncü sütun için prensip olarak sorumluluk taşımaktadır.

Bu durum Avrupa Parlamentosu için o alanlarda politika ile iştigal edebileceğini değil, iştigal etme mükellefiyetinin olduğunu göstermektedir (Amsterdam anl. 4.md 3.fıkra, 21 ve 39.md.). Diğer taraftan AB anlaşmasının Amsterdam metninin 3. ve 5. maddeleri muvacehesinde ikinci ve üçüncü sütunda Avrupa Parlamentosu demokrasiyi yaşatacaktır. Avrupa Parlamentosunun yetkisi az da olsa, kuramsal denge için bu durum önemlidir ve bu sütunlar demokrasi prensibinin önemini yansıtmaktadır. Bu prensibe göre halklar kendi temsilcileri üzerinden egemenlik yetkisinin kullanılmasına katılmaktadır (EuGH, 29.10.1980, Rs.138/79, Slg.1980, s.3333(3360) Roquetta Frères/Rat; 29.10.1980, Rs.139/79, Slg.1980, s.3393(3424) Maizena/Rat). ATAD kendi yetki alanında bütün anlaşmaları Birliğin çatısı altına almıştır.

Avrupa Parlamentosu sadece Birliğin politikasında etki kazanmamıştır. Bunun dışında münferit alanlarda yetki kullanmaktadır. Birliğin değişik alanlardaki politikasını birlikte şekillendirmektedir; Komisyonu etkileyebilmektedir. AT anl.nın Amsterdam metninin 214.md.si önceki AT anl.nın 158.md.sine uymaktadır. Bu madde Komisyonun oluşumunu düzenlemektedir. AT anl.nın 214.md. 2.fıkrasına göre üye devletlerin hükümetleri karşılıklı mutabakatla, Komisyon başkanı olacak kişiyi belirlerler. Bu belirleme Avrupa Parlamentosunun onayına bağlıdır. Üye devletlerin hükümetleri belirlenen Komisyon başkanının mutabakatıyla Komisyon üyesi olarak atamayı düşündükleri kişileri belirlerler. Mutabakat AT anl.nın önceki metnindeki 158.md.de öngörülen konsultasyonu ikame etmektedir. Komisyonun önerilen başkanı ve Komisyonun belirlenen üyeleri AT anl.nın Amsterdam metninin 214.md. 2.fıkrasına göre göre bir bütün olarak Avrupa Parlamentosunun onayına sunulur.

AT anl.nın Amsterdam metninin 201.md.sine göre Avrupa Parlamentosu verilen oyların 2/3 çoğunluğuyla ve Parlamento üyelerinin çoğunluğuyla Komisyona güvensizlik oyu verilebilir. Bunun üzerine Komisyon üyelerinin topluca görevlerini bırakması gerekir. Bu düzenleme AT anl.nın 144.md.de düzenlenmiştir. Avrupa Parlamentosu bu yetkisini şimdiye dek kullanmamıştır. Bunun dışında Avrupa Parlamentosu üyelerinin çoğunluğuyla Komisyondan uygun öneriler hazırlamasını talep edebilir (kendi görüşüne göre AT anlaşmasının icrası için bir Topluluk

tasarrufunun hazırlanması gerekiyorsa; AT anl.nın Amsterdam metninin 192.md. 2.fıkrası). Böyle bir talep AT ile sınırlıysa da Komisyonun teşkili ve düşürülmesi konusundaki yetki tüm Birliği kapsamaktadır (AB anl.nın Amsterdam metninin 5.md.si). Komisyon Parlamento'ya genel rapor ışığında hesap vermek zorundadır (AT anl.nın Amsterdam metninin 200.md.si). Parlamento bunun dışında, Komisyonun Parlamento'nun sorularını cevaplandırmasını isteyebilir (AT anl.nın Amsterdam metninin 197.md. 3.fıkrası). Komisyonun bu mükellefiyeti tüm çalışma alanını kapsamaktadır. Sadece Topluluk hukuku ile sınırlı değildir.

AT anl.nın Amsterdam metninin 197.maddesi Topluluk için geleneği devam ettirmektedir ve Konseyi bu çerçevede Parlamento'ya cevap vermek bakımından mükellef kılmamaktadır (AT anl. 140.md.). Konsey ancak Parlamento'nun sorularını cevaplandırabilir. Şaşılabacak bir şekilde buna karşılık AB anl.nın Amsterdam metninin 21.md.si önceki AB anl.nın J7 md.si gibi, Avrupa Parlamentosunun ortak dış ve güvenlik politikasının önemli konuları için dinlenmesini, Avrupa Parlamentosunun görüşlerinin dikkate alınmasını öngörmektedir. Parlamento, başkanlık ve Komisyon tarafından düzenli olarak Birliğin dış ve güvenlik politikası konusunda bilgilendirilecektir. Parlamento Konseye soru veya tavsiyeler yöneltebilir. Senede bir kez ortak dış ve güvenlik politikasının yürütülmesindeki ilerlemeler konusunda bir görüşme yapılır. İkinci sütunda o halde Parlamento'nun işe dahil edilmesi geniş kapsamlı olarak saptanmıştır.

Polis ve Adalet işlerinde işbirliği sütununda, ceza işlerinde, Konseyin kimi önlemlerinde Parlamento'nun dinlenmesi öngörülmüştür. Parlamento bu alanda yapılan çalışmalarda düzenli olarak bilgilendirilecektir. Parlamento Konseye soru ve tavsiyeler yöneltebilir. Senede bir kez bu alanlardaki gelişmeler konusunda görüşme yapılır. Parlamento'nun durumu Topluluk hukukunda olduğundan daha iyi tutulmuştur. Faaliyet alanlarının Topluluk hukukuna alınması planlandığında Parlamento dinlenir (AB anl.nın Amsterdam metninin 42.md.si).

Birkaç üye devletin aralarında yapacağı güçlendirilmiş işbirliğine ilişkin ilerlemelerden Parlamento, Konsey ve Komisyon tarafından haberdar edilir (AB anl.nın Amsterdam metninin 45.md.si). AB anlaşmasının Amsterdam metninin 4.madde 3.fıkrasına göre Avrupa Konseyi Parlamento'ya her toplantıdan sonra rapor arz eder. Birlikteki gelişmeler hakkında her sene yazılı bir rapor sunar. AB anlaşmasının Amsterdam metninin 28. ve 41.maddelerine istinaden şekli kalmak üzere 2. ve 3. Sütun için harcamaların Avrupa Topluluğunun bütçesine dahil olduğu kabul edilmiştir. AB anlaşmasının L maddesine göre ATAD'a üye devletlerin Konseyin tavsiyesi üzerine akdettikleri anlaşmalar bakımından yetkilidir.

AB anlaşmasının Amsterdam metninin 46.maddesine göre bu anlaşmalar ATAD'ın yetkisini öngördüğü takdirde Topluluk anlaşmaları ATAD'ın yetkisine girmektedir. Buna ilave olarak polis ve adalet alanında ceza işlerinde işbirliğine ilişkin VI.Başlık'daki 35.madde muvacehesinde ATAD yetkilidir (AB anl.nın

Amsterdam metninin 35.md.si). ATAD'ın ulusal bir mahkemenin başvurusuyla bir önkarar vermesi, şüphesiz sadece üye devletin bunu kabul etmesi durumunda mümkündür. Her mahkemenin mi yoksa kararlarına karşı kanun yolları bulunmayan mahkemelerin mi bu başvuruya yetkili olduğunu üye devletler belirler. Aynı şekilde VI Başlık çerçevesinde kararların ve çerçeve kararların hukuka uygunluk denetimi yetkisi Divana bırakılmıştır. Bireyler dava yetkisine sahip değildir. Nihayet Divan üye devletler arasındaki uyuşmazlıkları veya üye devletler ve Komisyon arasındaki uyuşmazlıkları (bu alandaki hukuki tasarruf ve anlaşma nedeniyle) karara bağlar. Bu zikredilen yetkiler Topluluk hukukunun Divana açtığı tüm yolları kapsamamaktadır. Zira yeni hükümler nitelik olarak bir sıçrama teşkil etmektedir. 3.sütununun hukuku sınırlı olarak Divanın yorum ve denetimine tabi kılınmıştır.

Bireyler için eksik olan hukuki himaye büyük önem taşımamaktadır. Zira bu hukukun uygulanması alışılmış bir şekilde üye devletlerin mercilerine bırakılmıştır. Hukuki himaye üye devletlerin ulusal hukukuna göre yapılır. AB anlaşmasının Amsterdam metninin 35.maddesinin açtığı her yolda ATAD Avrupa hukukunun tekliği ve etkinliği konusunda çalışacaktır. Bu şekilde üye devletler işbirliği alanında da supranasyonal bir strüktür için önemli bir adım atmıştır.

VII.Başlıkta açık bir şekilde üye devletlerin işbirliğinden söz edilmektedir. Ancak 2. ve 3.sütun çerçevesinde kimi üye devletler arasında genel bir işbirliği değil, güçlendirilmiş bir işbirliği düşünülmüştür. Bu üye devletler muayyen sınırlar içinde anlaşmalarda öngörülen organları kendi işbirlikleri konusunda kullanabilirler. Buna ATAD dahildir (AB anl.Amsterdam metninin 46.c md.si). Aynı hükmün b bendi ATAD için buna karşılık doğrudan bir yetki öngörmemektedir. Temel hakların himayesine ilişkin AB anl.nın Amsterdam metninin 6.md. 2.fıkrası, ATAD'ın yargı yetkisi kullanabileceği hükümler arasında sayılmaktadır. Nihai hükümler bakımından da aynı durum geçerlidir (AB anl.nın Amsterdam metninin 46.md.si e bendi).

AB anlaşmasının Amsterdam metninin 46.maddesi Birliğin mütecanis kuramsal çerçevesinin AB anlaşmasının Amsterdam metninin 3.maddesi muvacehesinde genişletilmesini ve tespit edilmesini sağlamıştır (Topluluk anlaşmaları temelinde). ATAD'ın yargı faaliyeti Avrupa Topluluklarına hukuk topluluğunun anayasasını vermiştir (EuGH, Gutachten 1/91, 14.12.1991, Slg.1991, I s.6079 (6102). Bu durum 2. ve 3.sütuna genişletilebilir. Bu gerçekleştiği takdirde birliğin hukuk düzeni üye devletler arasında işbirliğini sağlayan hükümlerden daha etkin olacaktır. İki strüktür prensibi supranasyonalite ve devletler arasında işbirliği arasındaki sınır ortadan kaldırılabilir. Birliğin yetkisindeki bir çok alan henüz hukuken teminat altına alınmamıştır. Hukukileştirmek için ancak geçerli adım atılmıştır.

IV. Anlaşmanın değiştirilmesi ve genişletilmesi

Anlaşma değişikliklerine ilişkin AB anlaşmasının N maddesi, AB anlaşmasının Amsterdam metninin 48.maddesi yeniden karşımıza çıkmaktadır. Sadece üye devletlerin hükümetleri değil, Komisyon da anlaşma değişikliği için Konseye öneri getirebilir. Konsey, Parlamentonun ve gerektiği takdirde Komisyonun dinlenmesinden sonra üye devletlerin hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan bir konferansın toplanması konusunda bir görüş verirse, bu konferans Konsey başkanlığı tarafından toplantıya çağırılır (anlaşmada yapılacak değişiklikleri kararlaştırmak için). Ekonomik ve parasal birlik alanında yapılacak kuramsal değişiklik için Avrupa Merkez Bankası da dinlenecektir. Topluluğun siyasi organları prosedüre dahildir. Birlik ve Topluluklar içiçe girmiştir. Anlaşma değişikliği sadece üye devletlere bırakılmamıştır. Topluluk organları Birlik için yolu açtıkları takdirde hükümetlerarası konferans toplanacaktır.

AB anlaşmasının O maddesine göre her Avrupalı devlet üye olmak için başvuru yapabilir AB anlaşmasının Amsterdam metninin 49.maddesi bu kuralı muhafaza etmektedir. İlave ettiği husus, AB anl.nın Amsterdam metninin 6.madde 1.fıkrasında yer alan prensiplere saygı gösterilmesidir. Bu şekilde Birliğin ve üye devletlerin anayasa prensiplerinin katılmak isteyen devletlerce sulandırması önlenmektedir. Katılmak isteyen devlet başvurusunu Konseye yapmaktadır. Konsey oybirliğiyle, Komisyonun dinlenmesinden ve Parlamentonun uygun bulmasından sonra (üyelerinin mutlak çoğunluğuyla) karar verir. Katılma koşulları ve Birliğin istinat ettiği anlaşmalarda yapılacak uyumlar, üye devletler ve katılacak devlet arasında yapılan bir anlaşmada saptanır. Anlaşma tüm devletlerin onayını gerektirir. Bu yöntem AB'nın DH sujesi olduğunu kanıtlamaktadır. Avrupa Toplulukları Birliğe dahil edilmiştir. Birlik üzerinden Topluluklar yeni üye kabul edebilirler.

V. Avrupa Birliğinin anayasası

Avrupa Topluluklarının kurucu ve değiştirici anlaşmaları anayasa teşkil etmektedir. ATAD'ın içtihatlarında yer alan genel hukuk ilkeleri buna ilave olmaktadır (*M.Zuleeg, B.B.1974, s.581-587*). Başlangıçtan itibaren AB'nin bir anayasası vardır. Zira Topluluklar AB'nin bir parçası olmuştur (*Jochen A.Frowein, Die Verfassung der Europäischen Union aus der Sicht der Mitgliedstaaten, EuR 1995, s.315-393*). İkinci ve üçüncü sütunlarda Maastricht anlaşması ışığında anayasa karakteri zayıf olarak hissedilmektedir. AB anlaşmasının Amsterdam metninin 6.madde 1.fıkrası sadece Birliğin özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve özgürlüklerine saygı ve hukuk devleti prensibine istinat ettiğini saptamaktadır. Zikredilen bütün bu prensipler ATAD tarafından şekillendirilmiştir. Amsterdam anlaşmasıyla Birlik de bu prensiplere istinat etmektedir. AB'nin kurumsal strüktürü bakımından herşeyden önce demokrasi prensibi önem taşımaktadır. AB tarafından kullanılan egemenlik yetkilerinin demokratik meşruiyeti bir taraftan üye

devletlerden, diğer taraftan Avrupa Parlamentosundan kaynaklanmaktadır. AB anlaşmasının Amsterdam metninin 7.maddesi üye devletlerin 6.madde 1.fıkıradaki yer alan prensiplere saygı göstermesini teminat altına almaktadır. Bunun için bir denetim sistemi tesis edilmiştir (müeyyide öngören). Anlaşmayı ihlal eden üye devlet oy hakkını kaybedebilir. Bu prosese üye devletler, Komisyon, Avrupa Parlamentosu ve Konsey dahil edilmiştir. Konsey devlet ve hükümet başkanlarının katılımıyla toplanır. Konsey karar verir, ancak Avrupa Parlamentosunun onaylaması gerekmektedir. Birliğin halklarının temsilcisi Avrupa Parlamentosu demokrasiyi üye devletlerde denetleme bakımından yetkili kılınmıştır. Egemenlik yetkisinin meşruiyeti Avrupa Parlamentosu tarafından güçlendirilmiştir. Demokrasi prensibi ilk sırada bu organ tarafından gerçekleştirilir. Amsterdam anlaşması hukuk tasarrufu ihdasında, Parlamentosun işbirliğini arttırmıştır. Hatta Avrupa Konseyi kendi politikaları bakımından Parlamentoya karşı sorumludur. AB anlaşmasının Amsterdam metninin 6.madde 2.fıkrası temel hakların himayesini düzenlemektedir. Bu düzenleme AB anlaşmasının F maddesinde yer almıştır. AB temel haklara saygı gösterecektir (insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunmasına ilişkin Avrupa Konvansiyonunda yer alan ve üye devletlerin ortak anayasa geleneklerinden doğan genel hukuk ilkelerinde yer alan). Münferit temel hakların zikredilememesi nedeniyle ATAD'ın temel haklara ilişkin içtihatları bu çerçevede yol göstericidir. Topluluk organının faaliyeti tüm Birliği kapsamaktadır.

VI. Avrupa Parlamentosu için çıkarılacak sonuçlar

Amsterdam anlaşması Avrupa parlamentosunun etkisinin artmasını sağlamıştır. Maastricht anlaşmasının getirdiği olanaklarla beraber Parlamento Birliğin politikasını birlikte belirleme olanağı elde etmiştir. Şüphesiz henüz Parlamentosun yetkileri üye devletlerin parlamentolarının yetkilerine ulaşmamıştır. Üye devletler bir federal devlet yaratmak istemedikleri sürece bunun başka türlü olması beklenemez. Avrupa Parlamentosu ona bırakılan enstrümanları tam olarak kullanma olanağına sahiptir. Bu şekilde Birliğin egemenlik yetkilerinin doğrudan meşruiyeti güçlendirilmektedir.

Amsterdam anlaşması Avrupa Parlamentosunun kullandığı araçları zenginleştirmektedir. Birlik ve üye devletler ilişkisinde Parlamento ortak anayasa prensiplerinin koruyucularından biridir. Ağır ve sürekli ihlalin saptanmasında Parlamentosun onayı gerekmektedir. Parlamento üye devletlerdeki gelişmeleri eleştirel bir şekilde gözlemek zorundadır (önleyici olarak tasarrufta bulunmak için ve AB anl.nın Amsterdam metninin 7.md. 1.fıkrasına göre bir öneri gelmesi halinde fikir sahibi olmak için). Yasama konusunda değişik alanlarda Parlamento güçlü bir işbirliği olanağına sahiptir. Parlamento Avrupa Komisyonu üzerinde büyük bir güç kazanmaktadır. Zira daha başlangıçta Komisyon başkanının belirlenmesi Parlamentosun mutabakatını gerektirmektedir. Üye devletlerin hükümetleri

belirlenen Komisyon başkanıyla beraber Komisyonun diğer üyelerini belirler. Parlamentonun nihai onayı işlemi tamamlar. Komisyona karşı AT anlaşmasının Amsterdam metninin 201.maddesi ışığında güvensizlik oyu verilir ve bu başarı sağlarsa, üye devletler, Komisyonun aynı tablo ile oluşumunu isteyemez. Komisyonun denetimi bu şekilde sertleştirilmiştir. Parlamento bunun dışında Komisyonu sürekli olarak denetlemeye devam edecektir. Parlamento Konseyi düşürmekle tehdit edemez. Bununla beraber Konseyin politikasını değerlendirebilir. Bu durum aleni yapıldığından Konseyin Parlamentonun birlikte şekillendirdiği alanlardaki davranışları gelecekte etkilenebilir.

Parlamento sadece Topluluklar alanında birlikte söz söyleme hakkına sahip değildir. İkinci ve üçüncü sütunda anlaşma ışığında bunu yapmak durumundadır. Anlaşma değişikliğinde Parlamentonun zayıf bir pozisyonu vardır. Buna karşılık katılma başvurularında Parlamentonun bir anahtar rolü bulunmaktadır. Nihayet Parlamento her üç sütunun politika alanlarında bütçe yetkisiyle diğer organları etkileme olanağına sahiptir.

Kısaltmalar:

- AT *Avrupa Topluluğu*
ATAD *Avrupa Toplulukları Adalet Divanı*
AB *Avrupa Birliği*
anl. *anlaşma*
BB *Der Betriebs-Berater*
DH *Devletler Hukuku*
EU *Europäische Union*
EuGH *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*
EuR *Europa Recht*
EWR *Europäische Wirtschaftsraum*
JZ *Juristen Zeitung*
Slg. *Sammlung*