

# Avrupa Topluluğu ve Kurumları

Arş. Grv. Necdet SAĞLAM  
Anadolu Üniversitesi  
İİBF AT Eski Stajyeri

**1. Giriş**  
Şu anda 320 milyon nüfuslu ve 12 üyeli olan Avrupa Topluluğu (AT) EFTA (Avrupa Serbest Ticaret Birliği) ülkeleriyle imzaladığı antlaşmalarla 380 milyonluk bir i10 âlar oluşturma çabasındadır. Avrupa'nın en zengin ülkelerinin oluşturduğu bu pazar bütün dünyanın dikkatini çekmektedir.

1993 başında başlayan Tek Pazar'la AT dünyanın en büyük ekonomik birliklerinden birini oluşturmakta ve d10,7 ticaretinin büyük bir kısmını eline geçirmektedir. Özellikle Doğu Blokunun çökmesinden sonra Avrupa'da ve Dünya'da yeni bir blok ortaya çıkmıştır.

Türkiye'nin 1963 Ankara Antlaşması ile başlayan ve 14 Nisan 1987 tarihinde tam üyelik başvurusunda bulunduğu, ihracat ve ithalatının büyük bir kısmının (EFTA ülkeleri de içine alırsa yaklaşık % 75) gerçekleştiği ve 1996 yılı başında gümrük birliği hedeflediğimiz bu topluluğun nasıl kurulduğu ve kurumlarının neler olduğu çalışmamızda inceleme konusu edilmiştir.

## 2. Avrupa Topluluğunun Kuruluşu

1946 yılında İngiltere Başbakanı Wiston CHURCHILL'in Zürich'te

yaptığı bir konuşmada Avrupa'da nazizmi engellemek için bir Birleşik Avrupa Devletleri kurulmasını istemiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra 9 Mayıs 1950'de Fransa Dışişleri Bakanı Robert SCHUMAN tarafından yapılan bir konuşmada Avrupa'da kömür ve çeliğin üretimini ve kullanılmasının kontrol edilmesi için bir Avrupa örgütü kurulacağını söylemiştir ve Almanya Maliye Bakanı Jean MOMENT'in katkıları ile Avrupa Topluluğu'nun ilk temeli atılmıştır.

Belçika, Fransa, Hollanda, Almanya, Lüksemburg ve İtalya'nın katılımlarıyla 18 Nisan 1952'de Paris Antlaşması ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (ECSC) 25 Mart 1957'de imzalanan ve 1 Ocak 1958'de yürürlüğe giren Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (EEC) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) kuruldu. (1)

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun amacı kömür ve çelik için ortak bir pazar oluşturmaktır. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun amacı ise, nükleer enerjinin barış için kullanılmasını sağlamak maksadıyla sanayinin geliştirilmesidir. Avrupa Topluluğu'nu oluşturan antlaşmaların en kapsamlısı olan Avrupa

Ekonomik Topluluğu'nun amacı ekonominin her alanda bütünleşme sağlayarak mal, hizmet ve sermayenin tıpkı ulusal sınırlar içinde olduğu gibi topluluk içinde serbestçe dolaşabileceği tek bir iktisadi bölge oluşturmaktır.

Roma antlaşmasında Konsey ve Komisyonun yasal enstrümanları sayılmıştır. bu enstrümanlar : Kararlar herkese yönelik olduğunda yönetmelikler (regulations), hukuki kararlar (dicisions), zorlayıcı gücü olmayan öneriler (recommandations) ve görüşler (opinions) dir.

8 Nisan 1965'te imzalanan ve 1 Temmuz 1967'de yürürlüğe giren birleşme antlaşmasıyla tek bir konsey ve AT Komisyonu oluşturulmuştur.

Topluluğun genişlemesi ilk olarak 1 Ocak 1973'te İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın katılımlarıyla olmuştur. 1981'de Yunanistan Topluluğa katılmış ve son olarakta 1986'da İspanya ve Portekiz Topluluğa katılmıştır ve Topluluk 12 üyeli olmuştur.

1985 ortasında AT Komisyonunda Beyaz Rapor adı verilen bir rapor kabul edilmiştir. bu raporla Toplulukta fiziki, teknik ve mali engellerin kaldırılması öngörülmüştür.

Fiziki engeller malların kontrolünü ve kişilerin kontrolünü içerir. Teknik engeller ise, malların serbest dolaşımı, işgücünün ve mesleklerin serbet dolaşımını sağlamak, hizmetler için ortak bir pazar oluşturmak, sermaye hareketlerinin serbest dolaşımını sağlamak, endüstriyel işbirliği için uygun şartlar oluşturma ve

1991 Aralığında imzalanan Roma Antlaşmasına benzeyen Maastricht Antlaşması ile Topluluğun ekonomik, parasal ve siyasi birliğe (Avrupa Birliği) giden yolda çok önemli mesafe katedilmiş olmuştur. (5) Bu Antlaşma ile 1993 Ocakında kişiler, ticaret ve para üzerindeki engeller kaldırılacak, 1 Ocak

### *Topluluğun kapısında tam üyelik başvurusunda bulunan Türkiye, Malta, Kıbrıs ve üyelik için hazırlanan Doğu Bloku ülkeleri beklemektedir.*

Topluluk Hukukunun uygulanmasını sağlamaktır. Mali engellerin kaldırılmasında ise; ticaret tarifeleri ve katma değer vergisinin uyumlaştırılmasını içerir. (2)

17 ve 28 Şubat 1986'da imzalanan ve 1 Ocak 1987'de yürürlüğe giren Tek Senet'le Roma ve Paris Antlaşmaları'nın bazı maddeleri değiştirilmiş ve bazı yeni maddeler eklenmiştir. Bu Senetle Topluluğa kesin hedefler konulmuştur. Bu amaçlar 1992 sonunda Avrupa'da bir içpazar oluşturmak aynı ekonomik ve sosyal politika uygulamak, araştırma ve teknolojik gelişmeyi sağlayıcı ve çevreyi koruyucu tedbirler almak ve ekonomik ve parasal birliği sağlamak olarak belirlenmiştir. (3)

Tek Senetle, Komisyonun yetkileri artırılmış, Avrupa parlamentosu ve Bakanlar Konseyi ile ilgili yeni düzenlemeler yapılmıştır. (4) Ayrıca daha önceleri yarı resmi olarak desteklenen Avrupa Halklarını birbirine gittikçe yakınlaştırmak istenen amaç pekiştirilmiş oldu. Böylelikle Avrupa Siyasi İşbirliğinin AT'nın etkinlikleri arasında yer aldığı kabul edilmiştir.

1994'te Avrupa Para Birliği'nin (EMU) ilk aşaması olan tek paraya hazırlanacak 31 Aralık 1996'da AT Maliye Bakanları çoğunlukla kabul edilirse ECU (Avrupa Para Birimi) kullanılacak ancak kabul edilmezse ECU'nun kullanma süreci 1997 Aralığında başlayacak ve en geç 1999'da tek paraya geçilecektir. Bu dönemin sonunda dünyadaki en önemli para birimlerinden biri olacaktır.

Maastricht Antlaşması Avrupalının hayatını aşağıdaki noktalarda değiştirecektir. (6)

\* En geç 1999'da ECU kullanılmaya başlayacak ve işadamları ve bankalar işlemlerini tek parayla yapacaklardır.

\* Merkez bankaları hükümetlerinden bağımsızlıklarını elde edecek ve Avrupa Merkez Bankası oluşturulacaktır.

\* Topluluk Dışişleri bakanları bağımsız hareket edemeyecekler ancak ortak hareket edebileceklerdir.

\* Maliye bakanları kendi bütçelerini yapmada bağımsızlıklarını kaybedeceklerdir.

\* Askerler ve toplum karşılığında batı Avrupa Birliği'ni bulacaklar ve bir Avrupa Ordusu oluşturulacaktır.

\* AT vatandaşlığı oluşacak, tek pasaport olacak ve vatandaşlar Toplukta serbestçe dolaşacaklardır.

\* Avrupa Parlamentosu'nun seçimleri daha bir önem kazanacaktır.

\* AT Komisyonu'nun yetkilileri daha da artacaktır.

\* İşçiler için daha uygun sosyal şartlar sağlanacaktır.

\* Suçluların değişimi, terörizm, uluslararası suçlular ve dolandırıcılar için önlemler alınarak Avrupa Polisi (Europol) oluşturulacaktır.

\* Sığınmacılar ve yabancı işçiler için ortak politika belirlenecek ve ortak vize uygulamasına geçilecektir.

\* EFTA üyeleriyle tam üyelik görüşmeleri 1993'te başlayacaktır.

Norveç, İsviçre, İzlanda, Avusturya ve Lihtenştayn'ın üyesi olduğu EFTA (Avrupa Serbest Ticaret Birliği) ülkelerinin her biriyle AT arasında serbest ticaret antlaşmaları yapılarak bir Avrupa Ekonomik Alanı (EEA) oluşturulmuştur. Bu serbest alanda malların, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımı öngörülmektedir.

EFTA ülkelerinden Avusturya, İsveç, Norveç, Finlandiya ve İsviçre Topluluğa tam üyelik için başvurmuşlardır. Diğerleri ise başvurmak için hazırlanmaktadır. Bu da gösteriyor ki; EFTA ülkeleri er veya geç Topluluğa katılacaklardır. 2 Şubat 1993 tarihinde Avusturya, İsveç ve Finlandiya ile tam üyelik görüşmeleri başlamıştır. Norveç ile ise yakında başlayacaktır.

Topluluğun kapısında tam üyelik başvurusunda bulunan Türkiye, Malta, Kıbrıs ve üyelik için hazırlanan Doğu Bloku ülkeleri beklemektedir.

Topluluğun Lome ülkeleri (Afrika Karaib Ülkeleri), Latin Amerika

ülkeleri, Akdeniz ülkeleriyle çeşitli antlaşma ve programları vardır.

Son yıllarda topluluk için çeşitli senaryolar üretilmektedir. Bu senaryolarla Topluluğun üye sayısının 24'ün üzerine çıkacağı ve Topluluğu ana çekirdek olarak etrafında halkalar oluşturabileceği var sayılmaktadır.

Dünya'nın 2000'li yıllarda tek paralı, tek merkez bankalı ve ordusu bulunan Avrupa Birleşik Devletleri ile karşılaşacağı benzenmektedir.

### 3. Topluluğun Kurumları

AT'nin dört ana kurumu Avrupa Komisyonu, Bakanlar Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanı'dır. Bu kurumların yanında diğer yardımcı kurumlar yer almaktadır. Bunlar; Sayıştay, Ekonomik ve Sosyal Komite, Avrupa Yatırım Bankası'dır.

#### 3.1 Komisyon

AT politikasına ilişkin ilk adımı atma yetkisi özerk bir kurum olan komisyonudur. (The Commission), Komisyon Topluluğun yürütme organıdır; AT antlaşmalarının uygulanmasını "antlaşmaların bekçisi olarak" gözetir ve Topluluk Politikası için önlemler alır ve Bakanlar Konseyi'nde Topluluğun çıkarlarını temsil eder, AT'nun yıllık bütçe tasarisını hazırlar ve uluslararası antlaşma görüşmelerini Topluluk adına yürütür. (7)

Komisyonun önerisi olmaksızın Bakanlar Konseyi politika konularında karar alamaz. Ayrıca Konseyin aldığı kararların uygulanmasından sorumludur. Antlaşmaların yerine getirilmediği tesbit edildiğinde üye ülkelere karşı işlem yapma yetkisine sahiptir.

Komisyon 17 üyeden oluşur ve üye ülkelerin nüfuslarıyla orantılı olarak Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya ve İspanya'nın ikişer üyesi diğer ülkelerin birer üyesi vardır. (8) Konsey tarafından her üye ülkenin gösterdiği adaylar arasında 4 yıllık bir süre için atanırlar. Komisyon Başkanı ve 6 yardımcısı iki yıl süreyle seçilirler ve bu süre iki yıla kadar uzatılabilir. Başkan ve yardımcıları süre sonunda tekrar atanabilirler.

Belçika'nın Brüksel şehrinde bulunan Komisyon'da genel sekreterlik, istatistik ofisi gibi servislerin yanında 30'a yakın genel müdürlük (DG) vardır. Bu müdürlükler belli konularda uzmanlaşmışlardır.

#### 3.2 Bakanlar Konseyi

Brüksel'de bulunan AT'nun son karar organı olan Bakanlar Konseyi, üye ülkelerinin bakanlarından oluşur. Üye ülkeler bir yada daha fazla üye gönderebileceği gibi genellikle yetkili bakanlar katılırlar. Yapılan toplantıların konuları katılan bakanlara göre değişebilir. Örneğin ulaştırma bakanları ulaştırma ile ilgili toplantılara katılırlar. En kıdemli Konsey Dışişleri Bakanları Konseyi'dir ve öteki konsey çalışmalarını koordine ederek, her altı ayda bir yapılan AT doruğunun hazırlığını yaparlar. Konsey toplantılarına katılan bakanlar kendi ülkelerinin ve Topluluğun çıkarlarını savunmada bir denge oluşturmak zorundadırlar. (9)

Konsey Topluluğunun en üst mercii ve yasama organıdır. Başkanlığını üye devletler altışar aylık dönemler için sırayla yürütürler.

Konseydeki üye ülkelerin oy da-

ğılımı şöyledir: Fransa, Almanya, İtalya ve İngiltere'nin 10; İspanya'nın 8, Portekiz, Yunanistan, Hollanda ve Belçika'nın 5, Danimarka ve İrlanda'nın 3 ve Lüksemburg'un 2'dir. Kararlar mali konularda, işçilerin serbest dolaşımı ve işçilerin sosyal haklarıyla ilgili konularda oy birliği ile alınırken diğer bütün konularda çoğunlukla alınır ve oy çoğunluğu 76 üyenin 54'üdür. (10)

#### 3.3 Avrupa Parlamentosu

Beş yılda bir doğrudan topluluk vatandaşlarınca seçilen tek kurum olan Avrupa Parlamentosunun 518 üyesi vardır. Parlamento yasal düzenleme tasarılarını inceler, komisyon ve konseye görüş bildirir. Konseyde yasal tasarıların kabul edilmesinden önce Parlamento'nun görüşünün alınması gerekir. Üçüncü ülkelerle yapılan işbirliği antlaşmaları ya da topluluğa yeni üye kabulü gibi konularda Parlamento'nun onayının alınması gerekir.

Parlamentosunun yasaların hazırlanması, bütçenin kabul edilmesi, politikaların uygulanması Komisyon ve Konseyin denetimi ile ilgili rolleri vardır. (11)

Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu ayda bir kez Strazburg'da toplanır ve oturumlar birer hafta sürer. Parlemlenterler geride kalan zamanlarında Brüksel'de komite çalışmalarına katılırlar. Parlamento'da gruplar tablo 1.de görüldüğü gibi toplam 518 üye, ulusal esasa göre değil siyasal çizgilere göre değişir.

#### 3.4 Adalet Divanı

Lüksemburg'ta bulunan Adalet Divanı Topluluğunun yasal otoritesidir. Divan her üye ülkeden birer ve her hangi bir üye ülkeden ilave bir

yargıç olmak üzere toplam 13 yargıçtan oluşur. Bu yargıçlara yardımcı olarak 6 başsavcı bulunur. Yargıçlar ve başsavcılar Bakanlar Konseyi'nce altı yıl süreyle atanırlar ve görev süreleri bitiminde yeniden atanabilirler.(12)

Kararları bağlayıcı nitelikte olan Adalet Divanı, ulusal mahkemelerde uygulama amacıyla topluluk hukukunu yorumlar ve üye ülkelerin, şirketlerin ve şahısların AT anlaşmalarıyla ilgili hukuki sorunlarını karara bağlar.

Ayrıca Divan rekabet kurallarına uymayarak Komisyon tarafından para cezasına çarptırılan şirketlerin anti-tekel davalarında temyiz mahkemesi görevini görür. Bununla beraber özellikle AT'nun bazı etkinlik alanında içtihat hukuku oluşturarak politika kararlarını veren kurumların ilerde gözönünde tutulması gereken

kıstaslar belirlenmiştir.

1990 yılında Divan'a 380 olay aksetmiş ve bunlardan 255'i karara bağlanmıştır. Divandan üye olmayan ülkelere olan anlaşmalarla ilgili görüş istenebilir. Tek Senetle rekabet gibi bazı önemli konular için Avrupa ilk Başvuru Divanı oluşturulmuştur. (13)

#### 4. Ekonomik ve Sosyal Komite

Ortak pazarın gerçekleştirilmesi için bir danışma organı olan Ekonomik ve Sosyal Komite, işveren ve işçi temsilcileriyle çiftçiler, tüketiciler gibi çıkar gruplarının temsilci üyelerinden oluşmaktadır. Komisyonun bir önerisi Konsey tarafından kabul edilmeden önce, görüşü alınmak üzere Parlamentonun yanısıra Ekonomik ve Sosyal Komiteye de gönderilir. Bu Komitede çeşitli gruplar mevcuttur ve bu gruplar, işveren (Grup I), işçi (Grup II) ve

değişik çıkar grup (Grup III) temsilcilerinden oluşur. (14)

Komitenin bir başkan, iki başkan yardımcısı, büro üyeleri ve bölüm başkanları iki yıl için Komite üyelerince seçilir.

Komitenin tek başına görüş bildirme yetkisi vardır. (15) Konsey tarafından atanan 189 üyeden oluşur ve üye ülkelere dağılım şöyledir: Belçika 12, Danimarka 9, Fransa 24, Yunanistan 12, Almanya 24, İrlanda 9, İtalya 24, Lüksemburg 6, Hollanda 12, Portekiz 12, İspanya 21, İngiltere 24.

Komite üyeleri kendi ülkelerinde ikamet ederler ve sadece Komite Toplantılarında Brüksel'e gelirler.

#### 5. Yasama Süreci

AT'da yasama sürecinde, komisyon tarafından hazırlanan tasarılar karara bağlanmak üzere Bakanlar

**Tablo 1. AVRUPA PARLAMENTO'SUNUN ÜLKELERE VE GRUPLARA GÖRE DAĞILIMI**

GRUPLAR	TOP	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
Sosyalist	179	8	4	31	9	27	22	1	14	2	8	7	46
Hristiyan Demokrat	122	7	2	32	10	17	6	4	27	3	10	3	1
Liberal-Demokrat ve Reformist	49	4	3	4	-	6	13	2	3	1	4	9	-
Avrupa Demokrat	34	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32
Yeşiller	29	3	-	7	-	1	8	-	7	-	2	1	-
Birleşik Avrupa Sol	28	-	1	-	1-	4	-	-	-	22	-	-	-
Avrupa Demokrat İttifak	22	-	-	-	1	12	13	6	-	-	-	-	-
Teknik Avrupa Sağ	16	1	-	5	-	-	10	-	-	-	-	-	-
Rainbow Grup	15	1	4	1	-	2	1	1	3	-	-	1	1
Sol Birlik	14	-	-	-	3	-	7	1	-	-	-	3	-
Bağımsız	10	-	-	1	-	1	1	-	5	-	1	-	1
<b>TOPLAM</b>	<b>518</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>81</b>	<b>24</b>	<b>60</b>	<b>81</b>	<b>15</b>	<b>81</b>	<b>6</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>81</b>

*Avrupa Topluluğu son yılların en büyük ekonomik oluşumudur ve nihai hedef olarak Birleşik Avrupa hedeflenmiştir. Bu da dünyada özellikle Doğu Bloku'nun çözülmesinden sonra yeni bir ekonomik ve siyasi birlik ortaya çıkarmaktadır.*

Konseyi'ne gönderilir. Konseyde görüşülen tasarı üzerinde Avrupa Parlamentosunun ve Ekonomik ve Sosyal Komitenin görüşü alınır. Komisyon'da kabul edilen tasarı ilk görüşme için Parlamento'ya gönderilir ve daha sonra parlamentodan gelen tasarı üzerinde yapılan görüşmelerden sonra tekrar Parlamento'ya ikinci görüşme için gönderilir ve görüşmeden gelen tasarı Konsey tarafından kabul edilir. Parlamento'nun tasarıları Konsey'ce kabul edilmeden değiştirme yetkisi vardır ancak Parlamento Konsey'in ilk görüşmede benimsediği ortak konumu ikinci görüşmede reddederse, Komisyon bu kararı oy birliğiyle geçersiz kılabilir.

AT bütçesinin kabul edilmesi için hem Konsey hem de Parlamento tarafından onaylanması gerekir.

## 6. Diğer Kurumlar

### 6.1 Avrupa Yatırım Bankası

Lüksemburg'da bulunan Avrupa Yatırım Bankası (EIB) üye ülkelerce sermayesi konarak kurulan ve kendi karar organlarına sahip bir bankadır. Bu banka bölgesel kalkınma, enerji, haberleşme, çevre, şirketlerin modernizasyonu, yeni iş alanlarının oluşturulması ve üye ülkelerinin çıkarlarına

olan projeler için kredi verir. Ayrıca topluluk ile işbirliği anlaşması bulunan ülkelere de kredi verir.

### 6.2 Sayıştay

1 Haziran 1977'de kurulan Sayıştay, Topluluğun bütçeden ve bütçe dışından elde edilen tüm gelir ve giderlerini denetler. Bağımsız bir şekilde çalışan Sayıştay'ın 6 yıllık bir süre için Konsey tarafından Avrupa Parlamentosu'na danışarak atanan 10 üyesi vardır.

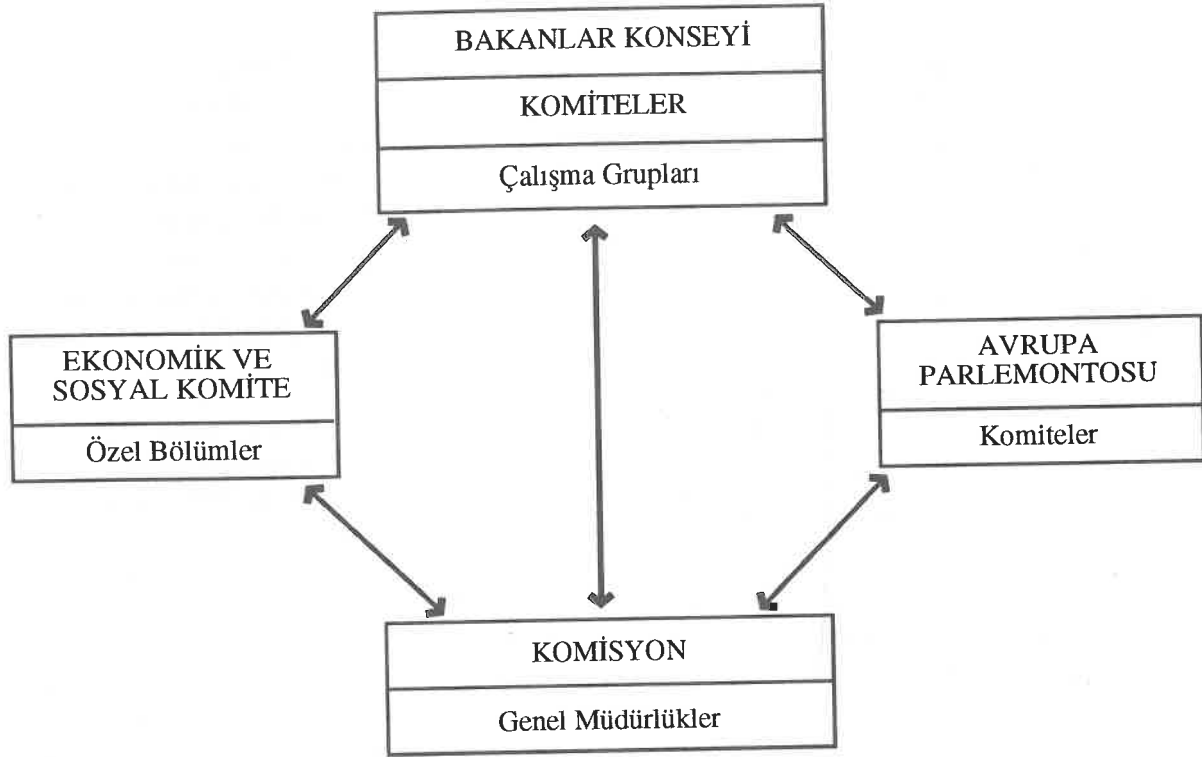
Sayıştay, bütün borçlanma ve kredi verme işlemlerini, özel amaçlı fonları denetler. Bu denetime bütün mali kayıtlar girer. Denetim raporu denetim sonunda yayımlanır. (16)

### 7. Sonuç

AT son yılların en büyük ekonomik oluşumudur ve nihai hedef olarak Birleşik Avrupa hedeflenmiştir. Bu da dünyada özellikle Doğu Bloku'nun çözülmesinden sonra yeni bir ekonomik ve siyasi birlik ortaya çıkarmaktadır.

Ayrıca EFTA ülkelerinin ve diğer bazı ülkelerin de AT'na üye olmasıyla Topluluğun dünyadaki ağırlığı daha da artacaktır. İç pazarın oluşturulması, tek paraya geçilmesi gibi konularda oldukça önemli yol alınmıştır ve 2000 yılına kadar hedeflere ulaşılmaya çalışılacaktır.

Türkiye'nin tam üyelik başvurusunda bulunduğu ve dış ticaretinin büyük bir kısmını gerçekleştirdiği AT'nun yakinen takip edilmesi, kurumlarının ve işlevlerinin çok iyi bilinmesi ülkemizin menfaatleri açısından çok önemlidir.



- (1) Emile NOEL, Working Together, The Institution of The European Community Luxemburg, 1985
- (2) Geniş Bilgi için White Paper, CEC, COM (85) 310 Final, 14 Haziran 1985, Brüksel, S.4-55
- (3) Commission Of The European Communities, The Institutions of The European Community, European File, 8/1991
- (4) Geniş Bilgi İçin Bakınız, Commission Of The European Communities, The European Single Act: Countdown to 31 December 1992, European File 13/90 s.3
- (5) The European 13 XII 1991
- (6) The Economist, 14 Aralık 1991
- (7) EC News Ek
- (8) Klaus-Dieter Borchardt, The ABC of the Community Law, European Documantation, Luxembourg. 1991 s.19-21
- (9) The CEC, The European and 1992 and Beyond, Europe on the mowe, Brussels 1991, s.23
- (10) General Secretariat of Council, Guide To The Council of The European Communities, Brussels 1991, s.6
- (11) Geniş Bilgi İçin Bakınız CEC, The Institutions of .... s.3-4
- (12) The CEC, The European Community and 1992 and Beyond, Europe on the mowe. Brussels 1991, s.25-26
- (13) Commission Of The Institutions of The European Community, European File, 8/1991
- (14) The Economic and Social Commite of the Eropen Communitas, Brussels, Tanıtım Kitapçığı s.24
- (15) Avrupa Dergisi, Nisan 1982 s.70
- (16) The CEC, The European Community and 1992 Beyond, Europe on The Mowe, Brussels 1991, s.26