

## AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU BAĞLAMINDA YETKİ VE DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNLARINA SİYASAL BİR BAKIŞ<sup>1</sup>

Dr. Öğr. Üyesi Mehlika Özlem ULTAN\* 

### ÖZ

*Uluslarüstü ve hükümetlerarası nitelikleri bünyesinde taşıyan bir örgüt olan Avrupa Birliği'nin yetkileri konusu, Avrupa bütünleşme sürecinde başlangıçtan beri tartışılmakla birlikte, Maastricht Antlaşması ile gittikçe önem kazanmıştır. Nice Antlaşması'na ekli 'Avrupa Birliği'nin Geleceği Deklarasyonu' ile Birliğin yetkileri tanımlanmaya çalışılmış, son düzenleme ise 2009 yılından beri yürürlükte olan Lizbon Antlaşması ile yapılmıştır.*

*Avrupa Birliği'nde demokrasi açığının giderilmesi sürecinde Birliğin yetkileriyle ilgili sorunların sürekli gündeme geldiği görülmektedir. Birliğin dinamik yapısı, hem hukuksal hem de yapısal olarak birçok değişim geçirmesine yol açmıştır. Birliğin sahip olduğu yetkilerde yaşanan değişimler ve bu yetkilerin üye devletler nezdinde paylaşım şekilleri, Birliğin hukuki yapısını etkileyen en önemli faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Lizbon Antlaşması ile Birliğin yetkileri liste halinde sıralanmıştır. Böylece esnekliğin zorlaşabileceği, ancak kuralların önceden belirlenmesinin şeffaflığı artıracakı öngörülmüştür. Bu doğrultuda, çalışmanın amacı, Birliğin yetkilerini AB kurucu metinleri kapsamında değerlendirmek ve Birliğin yetkilerinin gelişim sürecinin demokrasi açığını kapatması adına kullanılan söylemlerin doğruluğunu analiz etmek olarak belirlenmiştir.*

**Anahtar Kelimeler:** *Avrupa Birliği'nin Yetkileri, Demokrasi Açığı, Ulusal Parlamentolar*

**JEL Kodları:** *F53, K00, N44*

## A POLITICAL GLIMPSE TO THE PROBLEMS OF COMPETENCE AND DEMOCRATIC DEFICIT WITHIN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN UNION LAW

### ABSTRACT

*The competences problem of the European Union, which is an organization that carries supranational and intergovernmental qualifications, has become increasingly important with the Treaty of Maastricht, with debate from the beginning on the European integration process. With the*

<sup>1</sup> Bu çalışma, 03-05 Kasım 2017 tarihlerinde Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi'nde düzenlenen I. Uluslararası Eğitim Bilimleri ve Sosyal Bilimler Sempozyumu'nda sunulan 'Avrupa Birliği'nin Yetkileri ve AB Hukukundaki Yansımaları' isimli bildirin tam metin halidir.

\* Kocaeli Üniversitesi, İİBF, Uluslararası İlişkiler Bölümü, e-mail:ozlemultan@gmail.com



*'Nice Declaration on the Future of the European Union' attached to the Nice Treaty, the competences of the Union were tried to be defined and the last arrangement was made with the Lisbon Treaty, which has been in force since 2009.*

*In the process of eliminating democratic deficit in the European Union, problems with the Union's competences have been constantly on the agenda of the Union. The dynamic structure of the Union has led to many changes both legal and structural. The changes that exist in the competences of the Union and the forms of division of these competences with the member states are the most important factors affecting the legal structure of the Union. With the Lisbon Treaty, the competences of the Union are listed. Thus, it is envisaged that flexibility may be difficult, but pre-determination of the rules will increase transparency. In this respect, the aim of the study was to assess the Union's competences within the context of EU founding treaties and to analyze the relevance of the discourse used to eliminate democratic deficit of the Union's.*

**Keywords:** *Competences of The European Union, Democratic Deficit, National Parliaments*

**JEL Codes:** *F53, K00, N44*

## **1. GİRİŞ**

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun kurulması sürecinde gündemde yer almayan Avrupa Birliği'nin yetkileri konusu, kurulduktan yaklaşık 40 yıl sonra önem teşkil etmeye başlamıştır. Topluluğun başlangıçta bir yetki kataloğuna ihtiyaç duymamasının en önemli sebebi ekonomik amaçla kurulan bir örgüt olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak Birliğin dinamik yapısı dolayısıyla politika alanlarının artması ve yaşanan genişleme dalgalarıyla birçok yeni üyenin katılmış olması, Birliğin yetkileri konusunda düzenlemelere gidilmesine yol açmıştır.

Birliğin yetkileriyle ilgili iki önemli konu bulunmaktadır. Bunlardan ilki yetki alanları çerçevesinde değerlendirilmektedir. İkincisi ise Birliğin karar alma yetkisi ile ilgilidir. Karar alma yetkisinde Birliğin ne kadar ileri gidebileceğinin sınırları antlaşmalar kapsamında belirlenmekle birlikte, somut olarak alınacak kararların ve bunların niteliğinin net bir şekilde açıklandığı bilinmektedir. Bu çalışmada Birliğin karar alma yetkisi kapsam dışı bırakılmış, Birliğin yetki alanları doğrultusunda bir değerlendirme yapılması planlanmıştır.

Bu çalışmanın temel amacı, Birliğin yetkilerinde yaşanan dönüşümün AB hukuku bağlamında açıklanmasının ardından, demokrasi açığı sorununun azaltılmasına katkıda bulunup bulunmadığının değerlendirilmesidir. Bu doğrultuda, üye devletlerin hangi alanlarda Birliğe münhasır yetkiler devrettiği, hangi alanlarda paylaşılan yetkilerin kullanıldığı belirtilecek, Lizbon Antlaşması ile oluşturulan Birliğin yetki kataloğu hakkında bilgi verilecek, Birliğin yetkileri kullanırken uyması



gereken kurallar açıklanacak, Birliğin yetkilerini kurallara uygun kullanıp kullanmadığının denetimine yönelik ortaya çıkan sorunların nasıl aşılmaya çalışıldığı analiz edilecektir. Tüm bu bilgiler ışığında ise, Avrupa Birliği'nin sahip olduğu yetkiler konusunda AB hukukunun demokratikliğinin ne kadar sağlandığı anlaşılmaya çalışılacaktır. Böylece Birliğin yetkiler çerçevesine yaptığı değişikliklerin hukuki altyapısı bağlamında, siyasi bir değerlendirme yapılması mümkün olacaktır.

## **2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN YETKİLERİNİN GELİŞİMİ**

Avrupa Birliği'nin oluşmasına yol açan antlaşmalar, taraflar arasında karşılıklı yükümlülükler doğuran klasik uluslararası antlaşmalardan daha ileri bir anlam taşımaktadır (Bozkurt, Özcan ve Köktaş, 2011: 178). Avrupa Birliği (AB), üye devletlerin egemen eşitliği üzerine kurulan bir örgüt olmamakta, üye devletlerin ulusal egemenlik yetkilerinin belli bir kısmını Birliğe devretmesiyle oluşan bir örgüt olma niteliği taşımaktadır (Özlük ve Doğan, 2010: 134). Üye devletlerin AB organlarına devrettiği yetkilerin, antlaşmalarda belirlenmiş bazı alanlarda sadece AB organları tarafından, bazı alanlarda ise üye devletler ve AB organları tarafından ortak olarak kullanıldığı görülmektedir. Bunların dışında yine belirli alanlarda, AB organlarının koordine edici, destekleyici ve tamamlayıcı yetki kullanımının olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla Avrupa Birliği'nin, üye devletlerden devraldığı yetkiler bağlamında, tüm üye devletleri doğrudan veya dolaylı olarak bağlayabilen hukuk normları oluşturduğu söylenebilmektedir (Alyanak, 2015: 1-2). Ancak bu durum, özellikle 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile kesinlik kazanmıştır. Bunun da en önemli sebebinin yetki kavramının Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu oluşturulduğu dönemde, mevzuat kapsamında ele alınmamasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşmalarında yetkinin tanımı yapılmamakla birlikte yetkiyi; yasa yapma ve hukuki bağlayıcılığı olan tasarrufların kabul edilmesine yönelik güç şeklinde ifade etmek mümkündür (Baykal ve Göçmen, 2016: 251).

Avrupa bütünleşmesi içerisinde federal unsurlar barındırmasına rağmen, kesin olarak federal bir sistem şeklinde planlanmadığı için, Avrupa Birliği'nin yetkileri konusu, herhangi bir ulusal devletin yetkileri konusundan farklı şekillenmektedir (Tezcan, b2013: 11). Avrupa Birliği'nin (dönem itibariyle Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun) fikir öncüsü olan Jean Monnet'nin de öngördüğü gibi, Avrupa Birliği işlevsel yani fonksiyonel bir bakış açısıyla kurgulanmış ve 1950'li yıllardan itibaren faaliyet göstermeye başlamıştır. Ulusal anayasalarda yetkilerin sayıldığı uzun maddelerden farklı olarak Avrupa Birliği'nde yetki konusu, somut ve maddi bir yaklaşımla değil, amaçsal bir yaklaşımla değerlendirilmiştir. Ancak yetkilerin amaçsal olarak belirlenmesi, yetkiler konusuna çok geniş bir alan tanımakta ve bu alan maddi olarak sınırlandırılmamaktadır. Aksine Birliğin herhangi bir yetkisinin olmadığı konuların dâhi serbest dolaşım ya da ekonomik bütünleşme ile ilişkilendirilmesiyle Birliğin müdahale etmesinin mümkün olabildiği durumlar da ortaya çıkabilmektedir (Tezcan, a2013: 98). Buna örnek olarak 1974 yılında Walrave ve Koch davasında alınan karar gösterilebilmektedir (Case C-



36/74, 1974). Buna göre, Adalet Divanı profesyonel ve yarı profesyonel sporcuların, maçlarda oynayarak ücret karşılığı hizmette bulunmaları dolayısıyla ekonomik faaliyet gerçekleştirdiklerini ifade etmektedir. Bu durumda, sporun ve sporcuların ekonomik niteliği dolayısıyla AT/AB hukuku kapsamında ele alınması mümkün olabilmektedir (Kaczorowska, 2009: 116). Ancak Adalet Divanı'nın bazı durumlarda işlevsel yaklaşımı sınırlandırdığı da bilinmektedir. Bu durumda, Birliğin yetkilerinin bazı durumlarda amaçsal yaklaşımla genişletilebildiği, bazı durumlarda ise maddi olarak sınırlandırılabilirdiği anlaşılmaktadır (Tezcan, a2013: 99).<sup>2</sup>

Avrupa Birliği hangi alanlarda, hangi faaliyetlerde bulunabilir ve bu faaliyetlerin sınırları nasıl belirlenmektedir sorusunun yanıtı kurucu antlaşmalarda bulunamamaktadır. Maastricht Antlaşması'nda belirtildiği üzere, Birliğin sadece üye devletlerin verdiği yetkilere sahip olduğu ve verilen bu yetkilerin sınırları bağlamında faaliyette bulunduğu bilinmektedir (Maastricht Antlaşması, Md.3/B). Bunun dışında kurucu metinlerde Birliğin yetkileri açıklanmamaktadır. Bu sebeple, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurulduğu dönemden Lizbon Antlaşması'na kadar geçen sürede, Birliğin herhangi bir alanda yetkisini kullanarak müdahalede bulunmasının, üye devletlerin müdahalesini nasıl etkilediği konusu hep tartışılmaktadır. Lizbon Antlaşması öncesinde bu duruma net bir çözüm bulunamamakla birlikte, Adalet Divanı'nın içtihat kararları yoluyla yetkilerin sınırlarının çizilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Bu durum, özellikle Gümrük Birliği, iç pazar, tarım veya ulaşım gibi konularda alınan kararların uygulanmasında bir yetki sınıflandırması oluşmasına yol açmıştır.

Avrupa Topluluklarının yetki alanları, hedeflenen amaçlara ulaşılabilmesi adına zamanla genişlemiştir. İlk önemli yetki genişliği Avrupa Tek Senedi ile gerçekleşmiş, Topluluğun yetki alanlarına çevre, araştırma ve kalkınma alanları eklenmiştir. Maastricht Antlaşması ile Birliğin yetki alanlarının belirlenmesinde 'katmanlı yetki ilkesi' uygulanmaya başlanmıştır. 1997 yılındaki Amsterdam Antlaşması ile katmanlı yetki ilkesine ilişkin protokol yayınlanmış ve bazı Birlik üyesi ülkelerin kendi aralarında işbirliği kurmalarına imkân tanıyan yakın işbirliği (günümüzdeki adıyla güçlendirilmiş işbirliği) mekanizması oluşturulmuştur. Nice Antlaşması ile güçlendirilmiş işbirliği mekanizması geliştirilmiş ve kolaylaştırılmıştır (Bayram, 2015: 90). Ayrıca, Nice Antlaşması'na eklenen 23 numaralı 'Birliğin Geleceğine İlişkin Bildiri'nin 5. maddesi ile Birliğin yetkilerinin öneminin de vurgulandığı görülmektedir. Aralık 2001 Laeken Zirvesinde açıklanan 'AB'nin Geleceğine İlişkin Bildirge'de, Birliğin yetkilerinin içeriği ve dağılımının daha iyi şekilde düzenlenmesinin gerekliliği dile getirilmiştir. Bu sürecin sonunda, hem yürürlüğe girmeyen Avrupa Anayasası Antlaşması'nda, hem de Lizbon Antlaşması'nda Birliğin ve üye devletlerin karşılıklı yetkileri açık bir şekilde belirlenmiştir (Arif, 2005: 219-220). 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon

<sup>2</sup> Bu konu hakkında detaylı bilgi için ve AB hukukuna katkıları açısından, Van Gen En Loos ve Costa-Enel davalarının da incelenmesi önerilmektedir.

Antlaşması ile katmanlı yetkiye uyulup uyulmadığı konusunda ulusal parlamentolara denetim yetkisi verildiği görülmektedir (Bayram, 2015: 90).

Ayrıca Birliğin yetkilerinin sınırlarını belirlemek üzere uygulanan ilkeler de kurucu antlaşmalar nezdinde değişim göstermiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere Birliğin yetkileri konusu, Divan kararlarının dışında ilk defa Maastricht Antlaşması ile AB hukukunun konusunu oluşturmaya başlamıştır. Maastricht Antlaşması'nın 3B maddesi ile Amsterdam Antlaşması'nın 5. maddesi Birliğin yetkilerinin kapsamı konusunda; sınırlı yetki ilkesi (ihtisas yetkisi), katmanlı yetki ilkesi (subsidiarite) ve orantılılık ilkelerinin uygulandığını açıkça ifade etmektedir (Maastricht Antlaşması, Md.5). Lizbon Antlaşması ise Avrupa Birliği Antlaşması kısmındaki 5. madde uyarınca sınırlı yetki ilkesini güçlendirerek, Birliğin yetkilerini kategori halinde listelemiştir. Böylece Lizbon Antlaşması ile Birliğin bir 'yetki kataloğu' oluşmuş ve kuralların uygulanmasında ve yetkilerin kullanılmasında şeffaflığın önünün açıldığı ifade edilmiştir.

Avrupa Birliği ve üye devletler arasındaki yetki paylaşımını anlayabilmek ve şeffaflığın sağlanıp sağlanmadığını görmek için öncelikle yetkilendirme ilkesinin önemi açıklanmalı ve Birliğin yetkilerinin niteliği analiz edilmelidir.

### **3. AVRUPA BİRLİĞİ'NE YETKİ DEVRİNDE İZLENECEK İLKELER**

Lizbon Antlaşması'nın yetki kataloğu oluşturmasıyla birlikte, Birliğe tanınan yetkilerin sınırlarının daha net anlaşıldığını söylemek mümkün olmaktadır. Birliğin yetkileri özellikle sınırlı yetki ilkesi doğrultusunda değerlendirilmekle birlikte, açık, zımni ve tamamlayıcı yetkilerin de varlığı bilinmektedir.

#### **3.1. Açık Yetki**

Açık yetkiler, Birliğin kurucu antlaşmalar yoluyla açıkça belirtilen alanlarda düzenleme yapabilmesi anlamına gelmektedir (Baykal, 2008: 243). Açık yetkiler, Birliğe sınırlı yetki ilkesi bağlamında verilmektedir. Sınırlı yetki ilkesi, Birliğin yetkilerinin üye devletlerin yetki devrini kabul ettiği ve kurucu antlaşmalarda ifade edilen alanlarla sınırlı olması anlamına gelmektedir. Birlik, belirlenen amaçlara ulaşmak adına, kurucu antlaşmalar tarafından kendisine tanınan yetkilere dayanarak faaliyet göstermektedir. Bu durum, Birliğe genel bir düzenleme yetkisi verilmediğini ve istenilen her konuda faaliyette bulunulamayacağını göstermektedir. Lizbon Antlaşması'nda Avrupa Birliği Antlaşması'nın (ABA) 5. maddesinin 1. bendinde belirtildiği üzere "Yetki ilkesi, Birliğin yetkilerinin sınırını belirlemektedir". Ayrıca yine aynı maddede Birliğin sadece amaçları gerçekleştirmek için üye devletlerin verdiği yetkiyi kullanabileceği ifade edilmiştir (Reçber, 2010: 391). Bu hükümlerle birlikte, Birliğin 'sınırlı yetki ilkesi' doğrultusunda hareket edebileceği

anlaşılmaktadır. Buna göre Birliğin yetkileri, ‘açık’, ‘belirli’ ve ‘antlaşmalarla açıkça tanınmış’ olmalıdır (Tekinalp ve Tekinalp, 2000: 79-80). Birliğin sınırlı yetki ilkesi, Birliğin kurumları üzerinde de etkili olmaktadır. ABA’nın 13. maddesinde belirtildiği üzere her kurum antlaşmalarda kendisine verilen yetkilerinin sınırları içerisinde hareket etmeli ve öngörülen usul, şart ve amaçlara uygun hareket etmelidir. Kurumların hukuki dayanaklarının yanlış belirlenmesi, alınan tasarrufun iptaline yol açabilmektedir (Gürsel ve Önüt, 2009: 60).

### **3.2. Zımni Yetkiler**

Antlaşmada açıkça belirtilen yetkiler dışında, Birliğin zımni yetki ilkesine göre de tasarrufta bulunabildiği bilinmektedir. Zımni yetkilerin varlığı, Adalet Divanı’nın 31 Mart 1971 tarihli kararı doğrultusunda kabul edilmiştir. Buna göre, Birlik kurumları kendilerine verilen açık yetki ile görevlerini yürütürken, bu yetkinin kullanılması aşamasında gerekli bulunan, ancak açık bir biçimde antlaşmada belirtilmeyen bir yan yetkiye ihtiyaç duyarsa, ilgili kurum faaliyetin gerektirdiği ölçüde bir zımni yetki kullanabilecektir (31 Mart 1971 tarihli Divan kararı). Bu durumda Birlik antlaşmalarda kendisine açıkça verilen yetkilerin yanı sıra, kendisine verilen görevleri yürütme aşamasında da zımni yetkilere sahiptir (Bayram, 2015: 92). Zımni yetkinin varlığı ‘etkinlik’ ve ‘yarar’ ilkesine dayandırılmaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki, yarar ilkesi daha önce hiç var olmayan bir yetkinin zımni yetki olarak ortaya çıkmasına imkân tanımamaktadır. Zımni yetki, açık bir yetkinin varlığına dayanmakla birlikte, bu açık yetkinin kullanılabilir hale gelmesine yardımcı olan türev bir yetki olarak ifade edilebilmektedir (Tekinalp ve Tekinalp, 2000: 80).

### **3.3. Geniş Kapsamlı Maddeler (Tali Yetkiler)**

Kurucu antlaşmalarda belirtilen hukuki dayanaklar, Birliğin yetkisini ilgili politika alanına göre tanımlamaktadır. Ancak Avrupa Birliği’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma’nın (ABİİA) iç pazar ile ilgili olan 114. maddesi ile AB’nin hedefleri ile ilgili olan 352. maddesi, yetki kayması tartışmalarına yol açmaları dolayısıyla geniş kapsamlı maddeler olarak yorumlanmaktadır. Avrupa Birliği’nin yetkilendirme ilkesi doğrultusunda hareket ettiği düşünülecek olursa, bu geniş kapsamlı maddeler üzerinden Birliğin yetkilerini genişletebildiği ve yetkilendirme ilkesini çiğnediği yönünde eleştiriler bulunmaktadır (Baykal ve Göçmen, 2016: 257-258).

ABİİA’nın 114. maddesi iç pazar ile ilgili kapsamı oldukça geniş bir maddedir. Buna göre, yine ABİİA’nın 26. maddesinde belirtilen amaçlara ulaşabilmek adına iç pazarın kurulmasını ve işleyişini sağlamak için üye devletlerin ulusal hukuklarındaki kanun, ikincil düzenleme ve idari kurulların yakınlaştırılması öngörülmektedir. Yorumlanması açısından oldukça geniş olan bu madde, aslında Adalet Divanı kararları ile sınırlandırılabilir. Bu durumda, ABİİA’nın 114. maddesi yetkilendirme ilkesi ile birlikte değerlendirildiğinde, Birliğe iç pazarı düzenleme yetkisi vermemekte,

iç pazarın kurulması ve işleyişi ile ilgili koşulları düzenlemek için önlem alma yetkisi vermektedir (Baykal ve Göçmen, 2016: 259-260).

ABİA'nın 352. maddesi ise AB'nin hedefleri ile ilgili bir maddedir. Bu madde Birliğe tamamlayıcı yetkiler tanımaktadır. Buna göre, antlaşmalarda belirtilen politikalar ve hedefler doğrultusunda bir eylem gerekli görülürse, Antlaşmalarda bu eylem için gerekli yetkiler belirtilmediği takdirde, Birlik uygun tedbirler alabilecektir (Reçber, 2010: 576). 114. madde gibi geniş kapsamlı olan bu madde doğrultusunda, Konsey'e açık bir yetki verildiği görülmektedir. Bu madde, Birliğe gereken yetkileri sağlamakla birlikte, antlaşmaların revizyonuna gidilmeden tasarrufun yapılmasını sağlayabilmektedir. Ancak, bu maddeye göre işlem yapılabilmesi için belli koşulların oluşması beklenmektedir. Bu koşullardan ilki, öngörülen tasarrufun Birliğin bir amacını gerçekleştirmek üzere yapılacak olmasıdır. İkincisi, yapılacak düzenlemenin antlaşmada açık ve zımnî olarak yer almıyor olmasıdır. Üçüncü koşul ise, antlaşmada tanımlanan politikalar kapsamında Birliğin hedefini gerçekleştirmek için bu tasarrufun yapılmasının gerekli olmasıdır (Bayram, 2015: 93).

352. maddenin Lizbon Antlaşması'ndan önceki durumu incelendiğinde, 'antlaşmalarda tanımlanan politikalar' ifadesi yerine 'ortak pazarın işleyişi' ile ilgili konuların ele alındığı görülmektedir. Lizbon Antlaşması ile konunun tanımlanan tüm politika alanlarına genişletilmesi<sup>3</sup>, tamamlayıcı yetkilerin de genişletilmesi açısından önem teşkil etmektedir (AET Antlaşması, Md.308). Bu maddenin de aynı şekilde sınırlarının Adalet Divanı tarafından çizildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu madde ile verilen tamamlayıcı yetkiler yine yetkilendirme ilkesi ile birlikte değerlendirilecek ve Divanın kararları doğrultusunda ancak kurucu antlaşmaların değiştirilmesine yol açacak hükümler olduğu takdirde sınırların aşıldığı kabul edilecektir.

Sonuç olarak Avrupa Birliği'ne yetki devrinde izlenecek yöntemler doğrultusunda, Birliğin antlaşmalarda tanımlı politikalar kapsamında tasarrufta bulunabileceği ve bazı durumlarda yetkilendirilmemiş olsa bile, bu politikaların işleyişi konusunda tamamlayıcı yetkiler kullanabileceği ifade edilmektedir.

#### **4. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN YETKİLERİNİN SINIFLANDIRILMASI**

Avrupa Birliği, antlaşmalarda tanımlı politikalar kapsamında yetkilendirildiği durumlarda bu yetkinin niteliği konusunun da değerlendirilmesi gerekmektedir. Yetkinin niteliği konusu aynı zamanda Birliğin yetkisinin kullanımının, üye ülkelerin ulusal hukukları üzerindeki farklı hukuki

<sup>3</sup> Tüm politika alanlarını şu şekilde sıralamak mümkündür: 1-İç pazar, 2-Malların serbest dolaşımı, 3-Tarım ve balıkçılık, 4- Kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı, 5-Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı, 6- Taşımacılık, 7- Rekabet, Vergilendirme ve Mevzuatların Yakınlaştırılması ile ilgili ortak kurallar, 8-Ekonomik ve parasal politika, 9-İstihdam, 10-Sosyal politika, 11-Avrupa sosyal fonu, 12- Eğitim, mesleki eğitim, gençlik ve spor, 13-Kültür, 14- Halk sağlığı, 15- Tüketicinin korunması, 16-Trans-Avrupa Ağları, 17-Sanayi, 18- Ekonomik, sosyal ve yersel uyum, 19- Araştırma, teknolojik gelişme ve uzay, 20- Çevre, 21-Enerji, 22-Turizm, 23-Sivil savunma, 24-İdari İşbirliği.

sonuçlarının da açıklanmasına katkıda bulunmaktadır. Böylece niteliklerine göre 3 ana yetki kategorisi belirlenirken, 2 tane de özel yetkili kategori olduğu görülmektedir. Münhasır yetki, paylaşılan yetki ve tamamlayıcı yetkiler ana yetki kategorisinde değerlendirilmektedir.

#### **4.1. Münhasır Yetki**

Münhasır yetkiler antlaşmalarında dağınık olarak yer aldığı ve hangi konuların münhasır yetki alanına dâhil olduğuna yönelik açık bir düzenleme olmadığı için, yetkilerin yorumlanması aşamasında sorun yaşanmakta, yetki aşımı gibi durumlar ortaya çıkabilmekteydi. Bu sorun Lizbon Antlaşması'yla giderilmeye çalışılmıştır. Avrupa Birliği'nin münhasır yetkileri ABİİA'nın 2. maddesinin 1. bendinde ele alınmaktadır. Buna göre, antlaşmalar yoluyla Birliğe münhasır bir yetki verildiğinde, yasama işlemini sadece Birlik yapabilecektir. Üye devletler ancak Birlik tarafından yetkilendirilmeleri halinde Birliğin işlemlerini uygulamaya koyabileceklerdir (Reçber, 2010: 423). Münhasır yetkiler kapsamında Birliğin yetkileri eksiksiz niteliktedir. Birliğin müdahalesinin olduğu durumlarda üye devletlerin müdahalesinin önü, hem AB hukukunda hem de uluslararası alanda kapatılmıştır (Tezcan, a2013: 99). ABİİA'nın 3. Maddesinde Birliğin hangi alanlarda münhasır yetkiye sahip olduğu sıralanmaktadır. Buna göre Birlik; gümrük birliği, iç pazarın işleyişi için gereken rekabet kurallarının oluşturulması, para birimi Euro olan ülkeler için uygulanacak para politikası, ortak balıkçılık politikası kapsamında biyolojik deniz kaynaklarının korunması ve ortak ticaret politikası kapsamında münhasır yetkilere sahiptir. Bunların yanı sıra bir uluslararası antlaşmanın akdedilmesi için de Birliğe münhasır yetkiler tanınmaktadır (ABİİA, Md.3).

#### **4.2. Paylaşılan Yetki**

Paylaşılan yetkiler, Birliğin olağan, normal yetkileri olarak kabul edilmektedir. Herhangi bir başka yetki kategorisinde bulunmayan tüm yetkiler, paylaşılan yetki kategorisinde değerlendirilmektedir. ABİİA'nın 2. maddesinin 2. bendinde belirtildiği üzere, antlaşmalar paylaşılan bir yetki verdiğinde, üye devletler ve Birlik bu alanda yasama işlemi yapma yetkisine sahip olmaktadır. Ancak paylaşılan yetki alanında Birlik ve üye devletler aynı anda yetkilerini kullanamamaktadırlar (ABİİA, Md.2/2). Üye devletlerin yetkilerini kullanabilmesi ancak Birliğin kendi yetkisini kullanmadığı durumlarda mümkündür. Bu durumda üye devletler kendi yetkilerini, Birlik kendi yetkilerini durdurmaya karar verdikten sonra yeniden kullanabilmektedir. Bu durumda, paylaşılmış yetkiler bağlamında, Birliğin müdahalede bulunmadığı alanlarda üye devletlerin yetkilerini kullanabilme imkânları bulunmaktadır (Büyüktanır, 2010: 103).

Paylaşılan yetkilerin listesi, ABİİA'nın 4. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre paylaşılan yetkiler; "iç pazar, ABİİA'da düzenlenen yönleri için sosyal politika, ekonomik, sosyal ve ülkesel uyum, biyolojik deniz kaynaklarının koruma altına alınması dışında tarım ve balıkçılık, çevre,



tüketicinin korunması, taşımacılık, trans-Avrupa ağları, enerji, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı ve ABİİA’da düzenlenen yönleriyle halk sağlığını ilgilendiren ortak güvenlik meseleleri” olarak sıralanabilmektedir (Reçber, 2010: 425). Bunların yanı sıra, araştırma, teknoloji, uzay, kalkınma için işbirliği ve insani yardım gibi paylaşılan yetki alanlarında Birliğin tedbir alma yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu tedbir yetkisinin kullanılması, üye devletlerin kendi yetkilerinin kullanmasının önünde bir engel teşkil etmemektedir (Bayram, 2015: 95).

#### **4.3. Destekleyici, Koordine Edici, Tamamlayıcı Yetki**

Destekleyici, koordine edici, tamamlayıcı yetki kapsamında ele alınan yetkiler genellikle ulusal nitelikte olmakla birlikte, Birliğin yetkileri; üye devletlerin bu alanlardaki yetkilerini ikame etmeden, üye devletlerin eylemlerini desteklemek, koordine etmek ve tamamlamakla sınırlı tutulmaktadır (Bayram, 2015: 95-96). ABİİA’nın 6. Maddesi uyarınca Birlik; “insan sağlığının korunması ve iyileştirilmesi, sanayi, kültür, turizm, eğitim, mesleki eğitim, gençlik ve spor, sivil savunma ve idari işbirliği” konularında üye devletlerin eylemlerini desteklemek, koordine etmek ve tamamlamak üzere yetkilere sahiptir (ABİİA, Md.6). Bundan sonra ele alınacak iki başlık, özel olarak yetkilendirilmiş kategorileri oluşturmaktadır.

#### **4.4. Ekonomi ve İstihdam Politikalarının Koordinasyonu**

Ekonomi ve istihdam politikalarının koordinasyonu konusunun paylaşılan yetki sınıflandırmasına mı yoksa tamamlayıcı yetki kategorisine mi dâhil edilmesi gerektiğine yönelik çalışmalar siyasi uzlaşmanın sağlanamaması dolayısıyla karara bağlanamamıştır. ABİİA’nın 2. maddesinin 3. bendi uyarınca Birlik, üye devletlerin ekonomi ve istihdam politikalarını koordine edici nitelikte tasarrufta bulunmak adına yetkilendirilmiştir (Baykal ve Göçmen, 2016: 268).

#### **4.5. Ortak Dış ve Güvenlik Politikası**

ABİİA’nın 2. maddesinin 3. bendi uyarınca Birlik, ortak bir savunma politikasının aşamalı olarak belirlenmesini de kapsayacak şekilde, ortak dış ve güvenlik politikası belirleme ve uygulama yetkisine sahip bulunmaktadır. Ancak, bu yetkinin içeriği ve sonuçları, ABA’nın 23 ve 46. maddeleri arasında ele alınan ortak dış ve güvenlik politikası ile ilgili özel hükümler bağlamında değerlendirilmesi söz konusu olmaktadır (Bayram, 2015: 96).

### **5. YETKİNİN KULLANILMASINDA UYULACAK İLKELER**

Avrupa Birliği, yetki kullanımı esnasında iki önemli ilkeyi gözetmek zorundadır. Bunlardan ilki katmanlı yetki ilkesi iken, ikincisi orantılılık ilkesidir. Bu ilkeler ABA’nın 5. maddesinde belirtilmiştir.

## 5.1. Katmanlı Yetki İlkesi

Katmanlı yetki ilkesi, ilk olarak Avrupa Tek Senedi ile çevre politikalarına ilişkin olarak kurucu antlaşmalara dâhil edilmiştir. Daha sonra Maastricht Antlaşması ile Birliğin münhasır yetkileri dışındaki diğer alanlara genişletilmiş, ‘Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokol’ ile Amsterdam Antlaşması’na eklenmiştir. Lizbon Antlaşması’nda da ekli bir protokol olarak yer almakla birlikte, ulusal parlamentolara bu ilkenin denetim yetkisi verilmiştir (Bayram, 2015: 97).

Subsidiarite adı altında düzenlenen bu ilke, Avrupa Birliği ile üye devletlerarasında yetkilerin kullanımının düzenlenmesine yönelik oluşturulmuştur (Bausili, 2002: 1). Bu ilke kapsamında, Birlik münhasır yetkili olmadığı alanlarda, öngörülen eylemin amaçlarının üye devletler tarafından merkezi, yerel ya da bölgesel düzeyde yeterli miktarda gerçekleştirilemeyeceği, ancak eylemin boyutu ya da etkileri dolayısıyla Birlik düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda harekete geçebilecektir (Metin ve Altan, 2011: 132). Buna göre, katmanlı yetki ilkesinin yetkileri düzenleme işlevi bulunmaktadır. Bu ilke yetkinin varlığını etkilememekte, ancak var olan yetkinin uygulanıp uygulanmadığını belirlemektedir. Sonuç olarak, katmanlı yetki ilkesinin, Birliğin müdahalede bulunmaması gereken alanlarda müdahalede bulunduğu takdirde, üye devletlerin ve yerel otoritelerin yetkisini koruduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Bayram, 2015: 98-99).

Bu denetimin sağlanması için iki önemli yol olduğu, Lizbon Antlaşması’na ekli 2 numaralı Orantılılık ve Katmanlı Yetki İlkelerinin Uygulanması ile İlgili Protokol’ün 4. ve 6. maddelerinde belirtilmiştir.

### 5.1.1. A Priori Denetim

Önceden yapılan önleyici denetim olarak da adlandırılabilen a priori denetim, ulusal parlamentoların erken uyarı mekanizması yoluyla, AB’nin katmanlı yetki ilkesine uyup uymadığının denetiminde bir rol üstlenmiş bulunmaktadır. Protokole göre, ulusal parlamentolar yasama teklifinin gönderilmesinden itibaren 8 hafta içerisinde, Avrupa Parlamentosu, AB Bakanlar Konseyi<sup>4</sup> ve Komisyon Başkanına, bu teklifin neden katmanlı yetki ilkesine aykırı olduğuyla ilgili bir görüş bildirmelidir. Yürürlüğe girmeyen Anayasal Antlaşmada bu süre 6 hafta olarak belirlenmişken, Lizbon Antlaşması ile 8 haftaya çıkarılmış ve parlamentolara detaylı inceleme yapabilmeleri için biraz daha süre tanınmıştır. Görüşün gönderilmesinden sonra her üye devletin iki oyu olduğu görülmektedir (Lizbon Antlaşması’na ekli 2 Numaralı ‘Orantılılık ve Katmanlı Yetki İlkelerinin Uygulanması ile

<sup>4</sup> 1951 Paris Antlaşması ile oluşturulan Avrupa Konseyi (The Council of the European Union), bugünkü Avrupa Birliği’nin ana kurumlarından birini teşkil etmektedir. Bazı kaynakların Bakanlar Konseyi olarak nitelendirmesi söz konusu olmakla birlikte, bakan düzeyindeki temsilcilerden oluşan Avrupa Konseyi (The European Council) ile karışması ihtimalinden dolayı, bu çalışma kapsamında AB Bakanlar Konseyi şeklinde ifade edilecektir.

İlgili Protokol', Md. 1-7). Eğer bir üye devletin tek parlamentosu varsa, bu parlamentonun gerekçeli görüşü 2 oy olarak sayılırken; ülkede 2 kamaralı parlamento varsa, her parlamentonun görüşü 1 oy değerinde sayılmaktadır.<sup>5</sup>

Gönderilen gerekçeli görüşlerin sayısı, toplam oy sayısının 1/3'üne yani 19 oya; özgürlük, güvenlik ve adalet alanına ilişkin bir tasarı için 1/4'üne yani 14 oya denk geliyorsa, yasa tasarısı tekrar gözden geçirilmektedir. Gözden geçirildikten sonra ilgili kurum, yasa tasarısının aynen korunmasına, değiştirilmesine ya da geri çekilmesine karar verebilmektedir (Lizbon Antlaşması'na ekli 2 Numaralı 'Orantılılık ve Katmanlı Yetki İlkelerinin Uygulanması ile İlgili Protokol', Md.7/2). Olağan yasama usulüyle karar alınan alanlarda ise oy sayısının 1/2 oranında yani 29 oy olması gerekmektedir. Sonuç olarak Avrupa Parlamentosu ve AB Bakanlar Konseyi, tasarımın katmanlı yetki ilkesine uyumunu denetlemektedir. AB Bakanlar Konseyi, üyelerinin %55 çoğunluğuyla; Avrupa Parlamentosu ise kullanılan oyların çoğunluğuyla tasarımın katmanlı yetki ilkesine uygun olmadığına kanaat getirirse, yasa tasarısı düşmektedir (Lizbon Antlaşması'na ekli 2 Numaralı 'Orantılılık ve Katmanlı Yetki İlkelerinin Uygulanması ile İlgili Protokol', Md.7/3).

### **5.1.2. A Posteriori Denetim**

A priori denetim katmanlı yetki ilkesinin siyasi denetimiyle ilgiliyken, a posteriori denetim yani sonradan yapılan düzeltici denetim katmanlı yetki ilkesinin yargısal denetimiyle ilgilidir. Yargısal denetime göre, ulusal parlamentoların Birliğin müdahalesinin katmanlı yetki ilkesi ile uyumsuzluğuna yönelik gerekçeli görüşlerini sunmalarına rağmen tasarrufun kabul edilmesi halinde; katmanlı yetki ilkesinin ihlali bağlamında iptal davası açılması adına hükümetine başvurabilmektedir. Bu durumda, ilgili üye devlet parlamentosu adına iptal davası açılabilmektedir (Bayram, 2015: 102-103).

### **5.2. Orantılılık İlkesi**

Orantılılık ilkesi tarihsel olarak Avrupa bütünleşmesinin başına kadar götürülebilmekte ve AB hukukunun önemli ilkelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Ancak kurucu metinlerin içerisine dâhil edilmesi ilk kez Maastricht Antlaşması ile gerçekleşmiştir. ABA'nın 5. maddesinin 4. bendinde ifade edilen orantılılık ilkesi de Maastricht Antlaşması'ndaki ifadenin aynısıdır. Buna göre, 'Birliğin eylem biçimi ve içeriği, antlaşmaların amaçlarına ulaşmak için gerekli olanı aşmamaktadır' (Reçber, 2010: 391). Kısaca orantılılık ilkesi, yetkili otoritelerin kullandığı araçların amaçlar ile orantılı olması anlamına gelmektedir.

Orantılılık ilkesi de hem siyasi hem de yargısal denetime tabi tutulmaktadır. Siyasi olarak bakıldığında, tüm AB kurumlarının orantılılık ilkesine sürekli saygı göstermeleri gerektiği

<sup>5</sup> 28 üyeli Avrupa Birliği'nde 15 üye devletin tek parlamentosu bulunurken, 13 ülkenin 2 kamaralı parlamentosu bulunmaktadır. Buna göre toplam oy sayısı 56'dır.

belirtilmektedir. Ancak ulusal parlamentoların katmanlı yetki ilkesinde olduğu gibi, orantılılık ilkesinin siyasi denetiminde yer almadıkları görülmektedir. Orantılılık ilkesinin hukuki denetiminde, Adalet Divanı'nın uygunluk ve gereklilik ilkelerine göre bir denetim yaptığı anlaşılmaktadır. Uygunluk denetimine göre, bir Birlik eyleminin istenilen hedefe erişmek için uygun olup olmadığı tartışılmaktadır. Gereklilik denetimine göre ise, istenilen hedefe erişmek için gerekli olanın ötesine geçilip geçilmediği konusu tartışılmaktadır (Baykal ve Göçmen, 2016: 278-279).

Katmanlı yetki ilkesi ve orantılılık ilkesi, AB'nin yetkilerinin kullanımında dikkat edilmesi gereken iki önemli ilke olarak karşımıza çıkmakta ancak birbirlerinden bazı yönlerde farklılaşmaktadırlar. Yukarıda da belirtildiği üzere, katmanlı yetki ilkesi Birliğin münhasır yetki alanlarında kullanılmazken, orantılılık ilkesi Birliğin tüm yetki alanlarını kapsamaktadır. Ayrıca katmanlı yetki ilkesi AB ile üye devletler arasında yetkinin kim tarafından kullanılacağına yönelik bir ilişkiyi incelerken, orantılılık ilkesi yetkinin ne ölçüde kullanılacağını incelemesini yapmaktadır. Son olarak, katmanlı yetki ilkesinde ulusal parlamentolara denetim yetkisi verilmişken, orantılılık ilkesinde ulusal parlamentolara böyle bir yetki verilmediği görülmektedir.

Birliğin günümüzde sahip olduğu yetkileri, bu yetkilerin nitelikleri, kullanım şekilleri ve yetki kullanımının denetimi konuları açıklandıktan sonra, Lizbon Antlaşması ile getirilen yeni yetki düzeninin demokrasi açığını kapatmaya yardımcı olup olmadığına yönelik bir değerlendirme yapılacaktır. Ancak bunun için öncelikle Avrupa Birliği'nde demokrasi açığının ne anlama geldiği kısaca açıklanmalıdır.

## **6. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN DEMOKRASİ AÇIĞI SORUNU**

Başlangıçta da belirtildiği üzere, Avrupa Birliği ekonomik bütünleşme temelinde kurulmuş ve dolayısıyla demokratik bir yapının varlığını çok fazla önemsememiştir (Chrysochoou, 2003: 367). Demokrasi sorunu kendisini, Sovyetler Birliği'nin dağılması sürecinde göstermeye başlamış, bu ülkelerde demokrasinin geliştirilmesi adına üyelik süreçlerinde uyulması gereken Kopenhag Kriterleri yürürlüğe girmiştir (EU, 15.11.2017). Avrupa Birliği'nin en büyük genişleme dalgası olarak kabul edilen 2004 genişlemesiyle Birliğe dâhil olan bu ülkeler, Birliğin demokrasi sorununun gündeme taşınmasına yol açmışlardır. Bu doğrultuda, Avrupa Birliği'nin halkın desteğinin de alınabileceği yeni yapılanmalara ihtiyacı olduğu görülmüştür (Rezler, 2011: 390). Demokrasi açığı, Birlik kurumlarının şeffaflık, meşruiyet ve hesap verebilirlik kavramları bağlamında demokratik olmamaları ve işleyişlerinin vatandaşlardan uzak gerçekleşmesi şeklinde ifade edilebilmektedir (Özler ve Midek, 2008: 68). Ulusal parlamentoların Birlik içerisindeki etkisizliği ve halkın katılım konusundaki isteksizliği şeklinde ifade edilebilecek olan demokrasi açığı, özellikle Lizbon Antlaşması'nda yer alan maddeler doğrultusunda mümkün olduğunca azaltılmaya çalışılmıştır.

Literatürde Avrupa Birliği'nin demokrasi açığı ile ilgili yapılmış çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalar, genellikle konuyu farklı yönleriyle değerlendirmeyi amaçlamış ve demokrasi açığına yol açan konuları derinlemesine analiz etmişlerdir. Örneğin, Dilek Yiğit (2013: 84) çalışmasında demokrasi açığını Euro krizi üzerinden yorumlarken, Avrupa Birliği'nin genişleme sürecinde ortaya çıkan sorunlar üzerinden değerlendirme yapılan çalışmalar da bulunmaktadır (Kodakçı, 2004: 40; Kırval, 2011: 32; Akgül Açıkmeşe, 2003: 28).

Demokrasi açığının kapatılabilmesi, Birliğin kurumları arasında şeffaflığın sağlanabilmesi ve Birlik vatandaşlarının kendilerini Birliğin bir parçası şeklinde hissedebilmesi sayesinde gerçekleşebilmektedir. Ancak Avrupa Birliği'nin Lizbon Antlaşması'na kadar gelen süreçte demokrasi açığına yol açan birçok sorunla karşı karşıya kaldığı bilinmektedir. Bu durum Birliğin kurumsal, hukuksal ve sosyal yapısından kaynaklanmaktadır (Sieberson, 2007: 2). Birliğin yetkilerinin dağılımı ve kurumları arasındaki belirgin yetki ayrılığı da bu soruna sebep olan etmenler arasında yer almakta, en çok eleştiri de Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri kapsamında yapılmaktadır (Bonde, 2011: 150). Amsterdam Antlaşması ile birlikte Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri geliştirilmeye çalışılmış, ulusal parlamentoların sürece dâhil edilmesine yönelik çeşitli düzenlemeler yapılmıştır (Moravcsik, 2008: 336). Ancak Maastricht ve Amsterdam Antlaşmalarında Birliğin demokrasi ilkelerine bağlı olduğu vurgulansa da çok somut adımlar atılmadığı görülmektedir (Chrysochoou, 2003: 380). Demokrasi açığının kapatılmasına yönelik en önemli uygulamalardan biri Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle gerçekleşmiştir.

Lizbon Antlaşması ile daha demokratik ve şeffaf bir Avrupa Birliği'ne ulaşılması hedeflenmiştir. Kurumlar ve vatandaşlar arası ilişkinin demokratik eşitlik, katılımcı demokrasi ve temsili demokrasi ilkeleri doğrultusunda kurulmasını amaçladığı görülmektedir. Buna göre, Birliğin kurumlarının Avrupa vatandaşlarına eşit davranması, Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artırılması ve ulusal parlamentolara daha fazla söz hakkı verilmesi öngörülmüştür (Bayraktaroğlu Özçelik, 2008: 219).

Ancak değerlendirme kısmında ifade edileceği üzere, Birliğin yetkilerini düzenlemeye ve demokratikleştirmeye yönelik yapılan girişimlerin aslında uygulamada demokrasi açığını kapatamadığı düşünülmektedir.

## **7. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

Avrupa Birliği'nin yetkileri Topluluğun kurulduğu zamandan bu yana hep tartışma konusu olmuş, bazı durumlarda yetkinin tanımlanmaması dolayısıyla geniş yorumlanarak yetkilendirilmediği alanlarda da Birliğin tasarrufla bulunduğu gözlenmiştir. Ancak birçok durumda Adalet Divanı'nın içtihatlar yoluyla, yetki geniş yorumlanabilecek olsa bile, sınırlandırmayı sağladığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda Birliğin yetkilerinin kullanımı konusunda, katmanlı yetki ilkesi ve orantılılık ilkesine uyum çerçevesinde Adalet Divanı'na önemli bir rol düştüğünü söylemek mümkün olabilmektedir. Yetkilerin kullanımının dış sınırını çizdiği iddia edilen bu uygulamaların var olduğu kabul edilmekte, ancak bu sınırların de facto olarak aşılabildiği konusunda fikir birliği olmadığı görülmektedir.

Hukuksal boyutları açıklanan bu çalışmanın siyasi sonuçlarını görebilmek için öncelikle çıkarlar üzerinden bir değerlendirme yapmak gerekmektedir. Birliğin yetkileri kim için vardır? Birlik çıkarı için mi, yani Birliğin amaçlarına ulaşabilmesi ve tüm üye devletlerin eşit muamele görmesi için mi? Yoksa ulusal çıkar için mi, yani özellikle nüfus ve oy olarak güçlü olan devletlerin kendi çıkarları doğrultusunda hareket edebilmeleri için mi?

Bu soruya yanıt ararken, ilk olarak ulusal açıdan bakılması yerinde olacaktır. Öncelikle, çalışma kapsamında ele alınmamasına rağmen, Avrupa Parlamentosu'nun başlangıçtan bu yana yetkilerinin artırılmasının Birliğin siyasal ayağını güçlendirmek adına yapıldığı dile getirildiği akılda tutulmalıdır.

Topluluğun kuruluş aşamasında yetki kataloğunun oluşturulmamış olması, daha sonra Birliğin özellikle üyelik aşamasında aday ülkelerle pazarlıklara girmesine yol açmış, bunun sonucunda istisnalar tanınan ülkeler olmuş ve politika alanlarında ilerleme sağlanamayınca, güçlendirilmiş işbirliği gibi esnek bütünleşme modelleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Amsterdam Antlaşması ile Birliğin gündemine alınmasına rağmen, günümüzde esnek bütünleşme modellerinin en önemlilerinden biri haline gelen güçlendirilmiş işbirliği de, Birliğin genişleme sonucu politika alanlarında karar alınmasının zorlaşmasından ötürü, bazı üye devletlerin bir araya gelerek farklı politikalar izlemesine imkân tanımaktadır. Bu durum, başlangıçta egemenlik devrinin konuşulduğu (ancak hiç uygulamaya geçemediği) Birlikte, bir politika alanında bile yetki devrinin sağlanamadığı durumların görülmesine sebep olmuştur. Ancak gösterildiğinin aksine, güçlendirilmiş işbirliği gibi esnek bütünleşme modellerinin ortaya çıkması demokrasi açığını kapatamamaktadır. Çünkü güçlendirilmiş işbirliği, belli konularda öncü devletlerin ve onlara bağımlı hareket eden bazı diğer ülkelerin bir araya gelerek farklı bir bütünleşme modeli oluşturmalarından kaynaklanmaktadır. Ülkelerin özellikle ekonomik tavizler vermekten kaçınmaları, Birliğin ortak politika alanlarında uzlaşmasını engellemektedir. Bu durum, esnek bütünleşme modellerinin çıkmasına imkân tanırken, demokratikliği sorgulanır hale getirmektedir.

Yetki denetiminin hem siyasal hem de yargısal aşamaları olduğu ifade edilmekle birlikte, aslında denetimin tamamen siyasi olduğu düşünülmektedir. Lizbon Antlaşması'ndan sonra ulusal parlamentoların yetkilendirilmesiyle 'a priori' ve 'a posteriori' denetimler gerçekleştirilmektedir. Ancak bu denetimlerde ulusal çıkarların ön planda olduğu görülmektedir. Birliğin ortak çıkarlarının ön planda tutulmadığı bir ortamda, ortak politikalar oluşturmanın zorluğu ortadadır. Ulusal parlamentoların işin içine dâhil edilmesiyle demokratikleşmenin sağlanacağı yönünde ifadeler



bulunmaktadır. Ancak, ülkelerin yasama tasarruflarında ve yetki kullanımında ulusal çıkarları doğrultusunda müdahalede bulunma istekleri sebebiyle, aslında Birliğin demokratikleşmesi engellenmektedir.

Lizbon Antlaşması, hem ulusal parlamentoları sürece dâhil etmekte, hem de yetki kataloğu oluşturarak Birliğin yetkisi olmayan alanlardaki müdahalesinin önünü kesmeye çalışmaktadır. Ancak geniş kapsamlı yorumlanan 352. maddenin kapsamının ‘ortak pazarın işleyişi’nden ‘antlaşmalarda tanımlanan politikalar’a genişletilmesi, Birliğin yorum yoluyla müdahale edeceği alanları da artırmaktadır. Dolayısıyla, Birlik yetkiler konusunda ülkelere denetim ve müdahale hakkı vermekte, ancak geniş yorumlanan maddeler kapsamında yer alan 352. maddede yaptığı değişiklikle bunun tersini uygulamaktadır. Bu durumda Birlik ulusal parlamentoların sürece dâhil edilmesiyle demokratikliği ve denetimi artırdığını göstermekte, ancak geniş yorumlanması mümkün olan bir antlaşma maddesindeki politika alanlarını 1 taneden 24 taneye çıkartarak, aslında kendini zımni olarak yetkilendirmekte ve dolaylı yoldan yetkilerini genişletmektedir.

Ulusal parlamentoların katmanlı yetki ilkesinin denetiminde yetkilendirilmesi, Avrupa Parlamentosu’nun yetkilerinin artırılması, güçlendirilmiş işbirliği modelinin yaygınlaşması, üye ülkelere istisnalar verilmesi, vatandaşların yasama sürecine dâhil olmasına imkân tanıyan 1 milyon sivil inisiyatif uygulaması gibi faaliyetlerin, Birliğin sürekli eleştirildiği demokrasi açığını kapatmak için yapıldığı bilinmektedir. Ancak görüldüğü üzere, Birliğin bu çabalarının demokrasi açığını kapatmadığı, aksine bu durumun güçlü ülkelerin çıkarlarına doğrudan veya dolaylı olarak hizmet etmesinden ötürü söylem düzeyinde kaldığı söylenebilmektedir.

## **KAYNAKÇA**

31 Mart 1971 tarihli Divan kararı, Case 22-70 Commission c. Conseil-AETR, Rec. 263.

Akgül Açıkmeşe, S. (2004) “Avrupa Birliği’nde Demokratik Meşruiyet Sorunu”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 2(4): 23-45.

Alyanak, S. (2015) “Avrupa Birliği Hukukunda Yetki Sorunu”, Ankara: Yetkin Yayınları.

Bausili, A.V. (2002) “Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments”, Jean Monnet Working Paper 9/02: 1-17.

Baykal, S. (2008) “Avrupa Birliği’nde Yetki Sorunu ve Lizbon Antlaşması”, Belgin Akçay, Sevilay Kahraman ve Sanem Baykal, (eds.) Avrupa Birliği’nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Baykal, S. ve Göçmen, İ. (2016) “Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku”, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Bayraktaroğlu Özçelik, G. (2008) “Avrupa Birliği’nin Kurumsal Yapısı ve Lizbon Antlaşması”, Belgin Akçay, Sevilay Kahraman ve Sanem Baykal, (eds.) Avrupa Birliği’nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler, Ankara: Seçkin Yayıncılık: 203-235.
- Bayram, M. H. (2015) “Avrupa Birliği Hukuku Dersleri”, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bonde, J.P. (2011) “The European Union’s Democratic Deficit: How to fix it”, *Brown Journal of World Affairs*, 17(2): 147-162.
- Bozkurt, E., Özcan, M. ve Köktaş, A. (2011) “Avrupa Birliği Hukuku”, Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Büyüktanır, D. (2010) “Dış İlişkiler Kapsamında Avrupa Birliği’nin Tüzel Kişiliği ve Lizbon Antlaşması”, *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 7(27): 87-110.
- Case C-36/74 Walrave and Koch [1974] ECR 1405.
- Chrysochoou, D.N. (2003) “EU Democracy and the Democratic Deficit”, Michelle Cini, (ed.) *European Union Politics*, New York: Oxford University Press: 365-396.
- Gürsel, M.K. ve Önüt, L.B. (2009) “Avrupa Birliği’nin Kurumsal Yapısına Egemen Olan İlkeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 42(4): 59-77.
- Kaczorowska, A. (2009) “European Union Law”, London: Routledge.
- Kırval, L. (2011) “Avrupa Birliği Nereye Koşuyor?”, İstanbul: Derin Yayınları.
- Kodakçı, D. (2004) “Genişleme, Avrupa Birliğinde Demokrasi Eksikliği ve Çözüm Önerileri”, *Uzmanlık Tezi*, Ankara, 1-92.
- Köktaş, A. (2005) “Topluluk/Birlik ile Üye Devletler Arasında Yetki Paylaşımı: Avrupa Birleşik Devletleri mi? Birleşik Devletlerin Avrupası mı?”, *AÜHFD*, 54(2): 219-247.
- Lizbon Antlaşması’na ekli 2 Numaralı ‘Orantılılık ve Katmanlı Yetki İlkelerinin Uygulanması ile İlgili Protokol’.
- Metin, Y. ve Altan, Y. (2011) “Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(3): 131-147.
- Moravcsik, A. (2008) “The Myth of Europe’s Democratic Deficit”, *Intereconomics: Journal of European Public Policy*, 331-340.
- Özler, Z. ve Midek, C. (2008) “AB’de Anayasa Süreci ve Lizbon Antlaşması”, İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları No.218.
- Özlük, E. ve Doğan, F. (2010) “Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerini Egemenlik Devri Tartışmaları Üzerinden Okumak”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 9(1): 125-146.





- Reçber, K. (2010) “Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku ve Temel Metinleri”, İstanbul: Alfa Aktüel.
- Rezler, P. (2011) “The Copenhagen Criteria: Are they Helping or Hurting the European Union”, Touro International Law Review, 14(2): 390-411.
- Sieberson, S.C. (2007) “The Treaty of Lisbon and its Impact on the European Union’s Democratic Deficit”, Colombia Journal of European Law, 14: 1-22.
- Tekinalp G. ve Tekinalp, Ü. (2000) “Avrupa Birliği Hukuku”, İstanbul: Beta Yayınları.
- Tezcan, E. (a2013) “Başlangıçtan Günümüze Avrupa Birliği Kurumları”, İstanbul: Hayat Yayınları.
- Tezcan, E. (b2013) “Avrupa Birliği’nde Karar Alma Konsepti ve Karar Alma Süreçlerinin Sınıflandırılması”, Ercüment Tezcan ve İlhan Aras, (eds.) Avrupa Birliği’nde Karar Alma Mekanizması Yardımcı Organlar ve Ajanslar, İstanbul: Oniki Levha Yayınları.
- The European Union, (2017) “Accession Criteria”, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en), (15.11.2017).
- Yiğit, D. (2013) Avrupa Komisyonu’nun Meşruiyeti ve Siyasi Sorumluluğu, Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi, 21(2): 73-98.