

AVRUPA BİRLİĞİ KONSEYİ’NİN İŞLEYİŞİ VE TÜRKİYE’YE YANSIMALARI

Emine Akçadağ

TASAM Siyasal İletişim Enstitüsü Araştırma Stajyeri

Giriş

Genellikle Türkiye’nin de üyesi olduğu Strazburg’daki Avrupa Konseyi ile karıştırılan Avrupa Birliği (AB) Konseyi, AB’nin temel karar alma kurumudur. Yasama (bu sorumluluğu Avrupa Parlamentosu ile paylaşır), üye devletlerin genel ekonomi politikalarının koordinasyonu, AB bütçesinin onaylanması (Avrupa Parlamentosu ile birlikte), AB ile diğer ülkeler veya uluslararası Birlik için örgütler arasında uluslararası anlaşmalar imzalanması, Avrupa Konseyi tarafından ortaya koyulan yönlendirici ilkelere dayanarak AB’nin ortak dış ve güvenlik politikasının geliştirilmesi, cezai konularda ulusal mahkemeler ve polis güçleri arasında işbirliğinin koordinasyonu sağlanması yetkilerine sahiptir. Bu nedenle Konsey, AB içerisindeki en güçlü ve en yetkili kurumdur demek yanlış olmayacaktır.

Ayrıca Konsey, AB genişleme sürecinde de belirleyicidir. Avrupa Birliği ve aday ülke arasında kurulan ortaklık ilişkisinin yasal temelini oluşturan ortaklık anlaşmalarının yürürlüğe girebilmesi için Komisyon teklifinin Konsey tarafından onaylanması gerekmektedir. Benzer şekilde, Katılım Ortaklığı belgesinin bağlayıcılığı için de Konsey tarafından onaylanması şarttır. Konsey, aynı zamanda, AB üyelik görüşmelerinin organize edildiği ve yürütüldüğü, resmi olarak bu müzakereleri yürütme yetkisine sahip olan kurumdur ve katılım öncesi yardımlar konusunda da Komisyon’un önerisi üzerine çerçeve kurallar koyan tüzükleri onaylamaktadır. Özetle, AB genişleme sürecinde de hiçbir bağlayıcı yasal metin Konsey’in onayı olmaksızın yürürlüğe girememektedir. Bu nedenle, AB’ye aday ülke olan Türkiye için Konsey, daha yakından tanınması ve izlenmesi gereken bir kurumdur.

Geçmişten günümüze AB Konseyi

Bakanlar Konseyi olarak da adlandırılan Avrupa Birliği (AB) Konseyi’nin temeli, 1951 yılında kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile atılmıştır. Topluluğun temel karar

alma organı olan ve uluslar üstü yetkiye sahip Yüksek Otorite’yi dengelemek amacıyla bir “her üye devlet hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan”¹ bir Bakanlar Konseyi kurulması öngörülmüştür.

Bugüne kıyasla ilk konseyin yetkileri oldukça sınırlıydı: oy birliği ile Yüksek Otorite’deki temsilci sayısının azaltılması, Yüksek Otorite bünyesinde kurulan Danışma Komitesi üyelerinin atanması, Meclisi olağanüstü toplantıya çağırabilme yetkisi, kömür ve çelik harici konularda Yüksek Otorite’nin aldığı kararların denetlenmesi şeklindeydi. Konsey başkanlığı için üye ülke isimlerinin alfabetik sıralaması baz alınarak dönüşümlü üç aylık süre öngörülmüştür². Konsey başkanın, üye bir devletin veya Yüksek Otorite’nin talebi üzerine toplanıyor, kararlar nitelikli çoğunluk ya da oy birliği sistemiyle alınıyordu³. 1957’de kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu ile uluslar üstü yetkiye sahip yürütme organı karşısında güçlendirilmek istenen Konsey daha geniş yetkilere sahip oldu: karar yetkisine sahip Konsey aynı zamanda üye devletlerin genel ekonomik politikalarının eşgüdümünden sorumluydu⁴. Ayrıca, Konsey kararlarının nitelikli oy çokluğu sistemiyle alınması ön görülmüştü; buna göre, Belçika’nın 2, Almanya’nın 4, Fransa’nın 4, İtalya’nın 4, Lüksemburg’un 1, Hollanda’nın 2 oya sahip olması ve kararların en az dört devletten gelecek 12 oy ile alınması kararlaştırılmıştı⁵.

1965 yılında Konsey içindeki ilk büyük kriz olan “boş sandalye politikası” patlak verdi. Ortak tarım politikasının finansmanı konusunda, Komisyon’un yaptığı önerilerin yarattığı anlaşmazlık yüzünden Fransa ile diğer üyeler arasında ilişkiler koptu. Fransa, yedi ay boyunca topluluk kuruluşlarında yer almayı karar alma sistemini bloke etti. Kriz ancak bir yıl sonra Lüksemburg Uzlaşısı ile aşılabildi. 1967 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu’nu Avrupa Toplulukları bünyesinde birleştiren antlaşmanın imzalanması ile Konsey sayısı da bire indi.

Bu tarihten sonra Konsey’in rolü, belirli aralıklarla düzenlenen Avrupa Toplulukları ülkelerinin Devlet ve Hükümet Başkanları’nı bir araya getiren toplantılar sonucu artmıştır. Bunlardan en önemlileri 1969 La Haye, 1972 Paris ve 1973 Kopenhag Konferanslarıdır. 9-10

¹ *Treaty establishing the European Coal and Steel Community*, 18 April 1951 Bkz. eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm (erişim 11 Kasım 2009)

² *Ibid.*, article 27

³ *Ibid.*, article 28

⁴ *Traité instituant la Communauté économique européenne*, 25 March 1957, article 145 Bkz. eur-lex.europa.eu/fr/treaties/index.htm (erişim 11 Kasım 2009)

⁵ *Ibid.*, article 147

Aralık 1974'te Paris'te yapılan toplantıda, Fransa Cumhurbaşkanı Valery Giscard d'Estaing, Devlet ve Hükümet Başkanları düzeyinde yapılan zirvelerin kurumsallaşması ve adının da "Avrupa Konseyi" olarak belirlenmesi teklifini ortaya atmış, bu teklifin kabul edilmesi üzerine üye ülkelerin Devlet ve Hükümet Başkanlarının biri Brüksel'de, diğer ikisi dönem başkanı ülkelerde olmak üzere yılda üç kez bir araya gelmesi kabul edilmiştir⁶. (Kurumsal sistemde, Avrupa Konseyi, AB Bakanlar Konseyi'nin üstünde yer alan, Birlik üyesi Devlet ve Hükümet Başkanlarının katılımı ile yılda birkaç defa yapılan zirvelerin ortak adıdır.)

1987 yılında yürürlüğe giren ve Toplulukların kurucu antlaşmalarında değişiklik yapan ilk önemli belge olan Avrupa Tek Senedi ile Konsey yasal kimlik kazanmıştır: "Avrupa Konseyi, üye ülkelerin Devlet ve Hükümet Başkanları ve Komisyon Başkanından oluşur. Söz konusu kişiler, üye devletlerin dış işleri bakanları ve bir Komisyon üyesi tarafından asiste edilirler."⁷ Yine bu antlaşma ile Konsey toplantılarının (Avrupa zirvesi) yılda en az iki defa yapılması kararlaştırılmıştır. 1961'den beri zaman zaman yapılan zirve toplantılarını resmileştiren bu karar önemsiz gibi görünmekle birlikte, Toplulukla ilgili konuların üye devletlerin siyasi yaşamlarında daha çok önem kazanmasının, dolayısıyla devlet liderlerin Topluluk gündemindeki önemli konuları görüşmek üzere toplanma isteğinin ürünü olduğundan birleşik Avrupa düşüncesi için büyük önem taşımaktadır. Avrupa zirvesi en üst düzeyde temsil özelliği sayesinde, kısa zamanda başlıca siyasi girişimlerin çıkış noktası ve bakanlar düzeyinde halledilemeyen tartışmalı konuların çözüme ulaştırıldığı forum haline gelmiştir. Günümüzde AB Zirvesi, aynı zamanda, üye devletlerin diplomatik konularını uyumlulaştırmak ve birleşik bir cephe oluşturmalarını sağlamak amacıyla geliştirilen ortak dış politika ve güvenlik politikası çerçevesinde uluslararası güncel konuları da ele almaktadır.

Yine bu antlaşmayla, Konsey'in Komisyonun önerisi üzerine Avrupa Parlamentosuyla işbirliği içinde ve Ekonomik ve Sosyal Komite'nin mütalaasını aldıktan sonra oy çokluğu ile karar alacağı, bununla birlikte Konsey'in Komisyonun önerisi üzerine ve Parlamento ile işbirliği içinde, her üye devlet içinde var olan yasal ve idari hükümlerin koordinasyonunu sağlamak amacıyla nitelikli oyçokluğuyla yönergeler kabul edebileceği belirtilmiştir⁸. Ayrıca, her Avrupa devletinin Topluluğa üye olmak için başvurabileceği, başvurunun da Konseye yapılacağı, Konseyin Komisyonun mütalaasını ve Parlamentonun onayını aldıktan sonra

⁶ ÜLGER İrfan Kaya, *Avrupa Birliği El Kitabı*, Ankara, Seçkin Yayın, 2003, s. 53

⁷ *Single European Act*, Official Journal L 169, 29 June 1987, Article 2 Bkz.

eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.html (erişim 12 Kasım 2009)

⁸ *Ibid.*, article 6

oybirliği ile kararını vereceği bildirilmiřtir⁹. Ancak Avrupa Tek Senedi, Konseyin yetkilerini somut olarak saptamamaktadır.

1983 yılında Stuttgart zirvesinde yayınlanan bildiri (Solemn Declaration on the European Union) Konseyin sorumlulukları ve yetkileri tanımlanmıştır: Avrupa Toplulukları ile ilgili politik ve ekonomik konularda yapıcı uyarılarda bulunmak, yeni faaliyet alanlarında işbirliğini teşvik etmek ve dış ilişkilerde Topluluğun tavrını belirlemek¹⁰...

Avrupa bütünleşmesi açısından son derece önemli olan Maastricht Antlaşması ile AB Konseyi adını alan kurumun yetkileri de artmıştır: “her üye ülkenin bakan düzeyinde, hükümetini taahhüt altına sokmak yetkisine sahip temsilcisinden oluşan”¹¹ ve “üye devletlerce altı aylık süre zarfında dönüşümlü olarak yürütülecek”¹² AB Konseyi, Birliğin özellikle özen gösterdiği dış ilişkiler, güvenlik, ekonomik ve kalkınma konularındaki politikalar çerçevesinde yürüttüğü dış faaliyetlerin uyumluluğu sağlamakla yükümlüdür.¹³ AB'nin mevzuatını (yönetmelikler, yönergeler ve kararlar) hazırlar; bu anlamda Parlamento ile birlikte Birliğin yasama organıdır. Yine Parlamento ile AB'nin bütçesi üzerinde de denetim yetkisini paylaşmaktadır¹⁴. Ayrıca, Komisyon'un müzakere ettiği uluslararası anlaşmaların kabulü de Konsey'in yetkisindedir.

1999 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşmasıyla AB Konseyi, genel ekonomi politikalarının eşgüdümünü sağlama ve karar alma yetkilerinin yanı sıra kabul ettiği kararlar içinde yer alan kuralların uygulanması için Komisyon'a yetki verme ve bazı özel durumlarda yürütme yetkisini doğrudan kullanma hakkına da sahip olmuştur¹⁵. Nitelikli çoğunluğu gerektiren Konsey kararları için üyelerin oylarının ağırlığı: Almanya 10, Fransa 10, İtalya 10, İngiltere 10, İspanya 8, Belçika 5, Yunanistan 5, Hollanda 5, Portekiz 5, Avusturya 4, İsveç 4, Danimarka 3, İrlanda 3, Finlandiya 3, Lüksemburg 2 şeklindedir. Konsey kararlarının alınabilmesi için, Komisyon önerisi üzerine alınacak kararlarda en az 62 oy, diğerleri için en

⁹ İbid., article 8

¹⁰ Solemn Declaration on the European Union, 19 June 1983, article 2.1 Bkz www.ellopos.net/politics/stuttgart-declaration.asp (erişim 11 Kasım 2009)

¹¹ Treaty on European Union, Official Journal C 191, 29 July 1992, article 116 Bkz. eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html (erişim 11 Kasım 2009)

¹² İbid.

¹³ İbid., article C

¹⁴ İbid., article 160C

¹⁵ Treaty of Amsterdam, Official Journal C 340 of 10 November 1997, article 202 Bkz. eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm (erişim 12 Kasım 2009)

az on üye tarafından verilecek 62 oy şartı getirilmiştir¹⁶. Yine bu antlaşmayla AB Konseyi, Birliğin gelişimiyle ilgili olarak genel siyasi yönelimleri belirlemeye yetkilidir.

AB'nin on yeni üye devletin daha katılacağı 2004'teki genişlemesi öncesinde, kurumların daha etkin çalışmasına ilişkin yeni arayışlara girilmişti. Bu kaygının ürünü olan Nice Antlaşması, kurucu antlaşmalarda değişiklik yapan son antlaşma olduğundan, günümüzde uygulanan kurallar genel olarak bu antlaşmayla belirlenmiştir.

Bu antlaşmayla AB Konseyi, genel ilkelerin herhangi bir üye devlet tarafından ihlal edilmesi durumunda üyelerin beşte dört çoğunluğu ile karar alıp söz konusu devlete uygun tavsiyelerde bulunma; ortak dış ve güvenlik politikası çerçevesinde ortak savunma konuları hakkında karar verme; bir ya da birden fazla devletle veya uluslararası örgütlerle antlaşma yapılması gereken durumlarda Başkanlığa müzakerelere başlama yetkisi verme; nitelikli oy çoğunluğu ile Komisyon Başkanıyı tayin etme; Başkan adayı ile mutabakat içinde, her üye devletten gelen öneriler uyarınca belirlenen Komisyon üyeleri listesini kabul etme; belirli alanlarda getirilen karar ve uygulamalara bakmak üzere adli heyetler kurma yetkilerine sahip oldu.¹⁷

Ancak Nice Antlaşması'nın imzalanması sonrasında alınan kararda yapılan değişikliklerin yeterli olmadığı vurgulanmış ve genişleme ve ekonomik bütünleşme sürecini büyük ölçüde başarıyla tamamlayan Avrupa Birliği için siyasal bütünleşmeyi sağlayacak, birçok farklı antlaşmanın ortaya çıkardığı karmaşayı önleyecek bir anayasaya ihtiyaç olduğu sonucuna varılmıştır. 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da imzalanan AB Anayasası Taslağı, Konsey için de önemli değişiklikler getirmektedir.

Taslağın I-21. maddesinde düzenlenen Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyine "Avrupa Konseyi" adı ile kurum statüsü verilmiştir¹⁸. AB Zirvelerinin giderek güçlenmesi sonucu yapılan bu değişiklik ile zirveler kurumsal bir yapıya kavuşturulmuştur. Avrupa Konseyi, Üye Devletlerin Hükümet veya Devlet Başkanları ile kendi Başkanından ve Komisyon Başkanından oluşur. Birlik Dışişleri Bakanı Avrupa Konseyi toplantılarında yer alır. Daha önce yılda iki kez yapılan zirve toplantılarının aksine Avrupa Konseyi artık yılda dört kez toplanacaktır. En radikal değişiklik ise I-22. maddesinde öngörülen "Avrupa Konseyi

¹⁶ Ibid., article 205

¹⁷ *Treaty of Nice*, Official Journal C 80, 10 March 2001, Bkz. eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html (erişim 12 Kasım 2009)

¹⁸ *Treaty establishing a Constitution for Europe*, Official Journal C 310, 16 December 2004 Bkz. eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML (erişim 13 Kasım 2009)

Başkanlığı" kurumudur. Bu maddeye göre Avrupa Konseyi kendi Başkanını 2,5 yıllık bir dönem için nitelikli çoğunlukla seçer ve bu süre bir kez uzatılabilir¹⁹. Bu madde ile 6 ayda bir rotasyon usulüyle değişen dönem başkanlık sistemi, AB'de sürekliliğin sağlanmasının önünde engel olarak görüldüğünden kaldırılmıştır.

Anayasa Taslağı'nda kurumsal yapı ile ilgili olarak teklif edilen önemli reformların bir diğeri de AB Dışişleri Bakanlığının kurulmasının öngörülmesidir. Taslak Anayasa'nın I-28. maddesi Birlik Dışişleri Bakanı'na ilişkin düzenlemeler içermektedir. AB Dışişleri Bakanlığı, hem Avrupa Komisyon Başkan yardımcısı hem de Dışişleri Bakanları konseyi başkanı olacaktır. Bu şekilde ortak dış ve güvenlik politikası konusunda Birliğin Komisyon dolayısıyla yaşadığı sorunların en aza indirgenmesi planlanmaktadır.

Kurumsal yapı ile ilgili son değişiklik nitelikli çoğunlukla ilgilidir. Anayasa Taslağı'nın I/24. maddesine göre 2009'dan itibaren nitelikli çoğunluk, üye devletlerin salt çoğunluğunun ya da -Komisyonun teklifi üzerine karar verilmeyen durumlarda- 2/3 çoğunluğunun oylarıyla gerçekleşecektir²⁰. Ayrıca bir teklif ya da karar lehinde oy kullanan üye devletlerin, Birlik nüfusunun en az beşte üçünü (% 60) temsil etmesi gerekmektedir²¹. Ancak, Fransa ve Hollanda halkının yapılan referandumda Anayasaya hayır demesi üzerine AB Anayasası yürürlüğe girmemiştir.

Bu nedenle, genel olarak AB Anayasası hükümlerini taşıyan yeni bir antlaşma 2007 yılında imzalanmıştır. Lizbon Antlaşması adlı bu belge, tüm üye ülke parlamentoları tarafından veya referandum sonucu onaylanır ve yürürlüğe girerse genel itibariyle AB Anayasasında öngörülen değişiklikler büyük ölçüde gerçekleşmiş olacaktır. Lizbon Antlaşması'nda "AB Dışişleri Bakanı" sıfatı değiştirilmiş ve "AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi" olarak kabul edilmiştir²². İkili çoğunluk sistemi olarak adlandırılan nitelikli oylama yöntemi, karar alınabilmesi için ülke sayısı dikkate alındığında % 55 ve ülke nüfusları dikkate alındığında % 65 destek bulunmasını gerekli kılmaktadır²³. Ancak AB bütçesi, dış politika ve vergi gibi konularda alınacak kararlara ikili çoğunluk sistemi uygulanmayacak ve

¹⁹ Ibid., article I-22

²⁰ Ibid., article I-24

²¹ Ibid.

²² *Treaty of Lisbon*, Official Journal of the European Union, C 306, Volume 50, 17 December 2007, article 9D Bkz. europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm (erişim 13 Kasım 2009)

²³ Ibid., article 9C

üye ülkelerin oy birliği aranacaktır. Ayrıca, altı aylık dönem başkanlığı sistemi, üç ülkenin 18 aylık bir başkanlık takımı oluşturması ile değiştirilmektedir²⁴.

Konseyin yapısı ve işleyişi

1974 yılından beri toplanan Avrupa Konseyi, üye ülke devlet ve hükümet başkanlarıyla Avrupa Komisyonu Başkanı'nı bir araya getirmektedir. Zirve olarak adlandırılan söz konusu toplantılarda liderler önemli konuları tartışıp AB'nin orta ve uzun vadeli politikalarını belirlemektedir. Avrupa Konseyi, AB Bakanlar Konseyi'nin dönem başkanlığını yürüten üye ülkenin devlet veya hükümet başkanının liderliğinde yılda en az 4 defa toplanmaktadır. Genel olarak Brüksel'de gerçekleştirilen toplantılara Dışişleri Bakanları ve bir Komisyon üyesi de katılmaktadır. Her toplantı sonunda Başkanlık Sonuç bildirisi yayımlanmaktadır.

Avrupa Konseyi'nin görevleri; yeni antlaşmalar yapmak, mevcut antlaşmaları değiştirmek, yürürlükten kaldırmak veya durdurmak, birliğe yeni üye ülkeler almak, birliğin genişlemesine karar vermek, diğer ülkelerle her türlü antlaşmaları imzalamak, birliğin bütçesini yapmak, onaylamak ve yürütmek, diğer ortak politikaları (sanayi, savunma, tarım gibi) oluşturmak ve uygulamak, birliğin geleceğine ilişkin kararlar almaktır²⁵.

Bakanlar Konseyi olarak da adlandırılan AB Konseyi'nde bürokrasinin başında bir başkan ve bir genel sekreter bulunmaktadır. Konsey başkanlığı, altı ay boyunca üye devletlerce dönüşümlü olarak yürütülmektedir. Konsey Başkanı da bu altı aylık süre boyunca başkanlığı yürüten ülkenin dış işleri bakanıdır. Ayrıca, AB Konseyi çalışmalarını bir Genel Sekreterlik başkanlığında yürütmektedir, genel sekreter aynı zamanda ortak dış işleri ve güvenlik politikası Yüksek Temsilcisi ünvanına sahiptir.

AB Konseyi toplantılarına, Birliğe üye her devletin ulusal hükümetlerinden bir bakan katılmaktadır. Hangi toplantıya hangi bakanın katılacağı Konsey takviminde hangi konunun yer aldığına bağlıdır. Örneğin, Konsey çevre ile ilgili bir konuyu görüşecekse toplantıya her ülkenin Çevre Bakanı katılır. AB'nin dünya ile ilişkileri "Genel konular ve Dış ilişkiler Konseyi" tarafından takip edilmektedir. Bu Konseyin genel politik konular üzerine geniş bir

²⁴ Ibid., article 9E

²⁵ QUERMONNE Jean-Louis, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 2002, s.

sorumluluğu vardır ve bu nedenle, bu Konseyin toplantılarına hükümetlerin seçeceği bir bakan katılmaktadır.

AB Konseyi bünyesinde dokuz farklı konfigürasyon bulunmaktadır²⁶: Genel İşler ve Dış İlişkiler (Bu konsey somut bir AB politikası kapsamına girmeyen, üyelik müzakereleri, bütçe perspektiflerinin hazırlanması, ortak dış işleri ve güvenlik politikası, ortak savunma ve güvenlik politikası ve dış ticaret konularındaki dosyaların hazırlanmasından sorumludur.) ; Ekonomi ve Mali İşler-ECOFIN (Ekonomi ve maliye bakanlarının katılımı ile toplanan Konsey, ekonomi politikasının koordinasyonu, bütçe politikasının kontrolü ve kamu harcamaları ve euroya ilişkin konularda çalışmaktadır.); Adalet ve İçişleri-JHA (Adalet ve iç işleri bakanlarının katılımı ile toplanan Konsey, AB içerisinde bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı yaratma amaçlı konular üzerinde çalışmaktadır.); İstihdam, Sosyal Politika, Sağlık ve Tüketicilerle ilgili İşler (Çalışma ve sosyal güvenlik bakanları ile sağlık bakanları katılımı ile toplanan Konsey'in amacı çalışma şartları ve fırsat eşitliği konusunda ulusal hukuki düzenlemeler arasındaki uyumu ve koordinasyonu sağlamaktır.); Rekabet Gücü (Avrupa ile ilgili işler, endüstri veya araştırma bakanlarından oluşan Konsey'in aktivite alanları iç Pazar, endüstri politikası, bilimsel araştırma ve teknolojik gelişmedir.); Ulaşım, Telekomünikasyon ve Enerji (Ulaştırma ve enerji bakanlarının katıldığı Konsey'in amacı, ulaştırma, telekomünikasyon ve enerji konularında alt yapıyı geliştirerek iç pazarın ve Birliğin ekonomik ve sosyal bütünlüğünün işleyişine katkıda bulunmaktır.); Tarım ve Balıkçılık (Tarım bakanları ile kırsal gelişim, tarım ve balıkçılıktan sorumlu AB Komiserlerinin katılımı ile toplanan Konsey'in amacı 1960 yılında yürürlüğe giren ortak tarım politikası ile 1983 yılında yürürlüğe giren ortak balıkçılık politikasının işleyişine katkıda bulunmaktır.) ; Çevre (Çevre bakanlarının katılımı ile toplanan ve Parlamento ile ortak karar alan Konsey, çevrenin korunması, kişilerin sağlığı ve doğal kaynakların idareli kullanımı konularında çalışmalarda bulunmaktadır.); Eğitim, Gençlik ve Kültür (İlgili bakanların katılımı ile toplanan Konsey, kaliteli eğitim, yabancı dil eğitiminin yaygınlaştırılması, öğrenci değişim programları, eğitim kurumları arasındaki koordinasyonun sağlanması, mesleki eğitimlerin yaygınlaştırılması ve sanatsal ve kültürel aktivitelerin yaygınlaştırılması ile ilgili çalışmalara katkıda bulunmaktır.)

Bu konseylerin toplantılarına, her hükümetten kendi parlamentosuna dolayısıyla parlamentonun temsil ettiği halka karşı sorumlu ilgili bir bakan katılmakta, bu sayede Konsey kararlarının demokratik meşruiyeti sağlanmaktadır.

²⁶ Detaylı bilgi için bkz. www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=427&lang=FR (erişim 13 Kasım 2009)

1957’de imzalanan Roma Antlaşmaları Konsey bünyesinde bir Daimi Temsilciler Komitesi (Committee of Permanent Representatives-COREPER) kurulmasını öngörmüştü²⁷. Ancak, bu komite resmi olarak 1967 yılında imzalanan Brüksel (Birleşme) Antlaşması ile kuruldu²⁸. Üye ülkelerin AB nezdindeki Daimi Temsilcilerinden (Büyükelçiler) oluşan COREPER, AB Bakanlar Konseyi gündeminde yer alan konuların hazırlanmasına yardımcı olmaktadır. Komisyon’un hazırladığı yasa teklifleri ve tavsiyeler öncelikle COREPER tarafından ele alınmakta ve daha sonra oy birliği ile kabul edilen teklifler, ilgili Bakanlar Konseyi’nde gündem maddesi teşkil etmektedir. (“Gündem A”), COREPER’de oybirliğinin sağlanamadığı konular ise ikinci derece öncelikli sayılmaktadır (“Gündem B”)²⁹. Bu nedenle COREPER, Topluluğun karar alma sisteminde son derece önemli bir görev üstlenmektedir.

Özetle, Daimi Temsilciler Komitesi, Birlik ile ulusal hükümetler arasındaki iletişimi sağlayan, Birlik sorunlarını ilgilendiren çalışmalarda ulusal yönetimler arasındaki koordinasyona katkıda bulunan ve Birlik kurumları ile ilgili çalışmalara destek veren bir kurumdur.

Çalışma konuları açısından COREPER ikiye ayrılmıştır: COREPER I, Daimi Temsilcilerin yardımcılardan oluşur ve teknik konularda çalışmalar yapmakta, COREPER II ise Daimi Temsilcilerden oluşmakta ve siyasi konuları ele almaktadır. COREPER II’nin çalışmaları, teknik gruplar (Genel işler grubu, mali işler grubu gibi), üye ülkelerin temsilcilerinin katıldığı komiteler (Ekonomik ve mali komite, bütçe komitesi, güvenlik politikası komitesi gibi) ve ANTICI grubu (Her Brüksel daimi temsilciliğinde bir diplomat Avrupa Birliği Konseyi zirvelerinin hazırlıklarını yapmakla yükümlüdür. Zirveler boyunca Antici grubunu oluşturan bu diplomatlar başbakanların odasının yanında olan özel bir görüşme odasında toplanırlar.) tarafından hazırlanır. COREPER her hafta toplanmaktadır.

AB Konseyi kararları oylama sonucu alınmaktadır. Her ülkenin Konsey’deki oy sayısı ülke nüfusu ile orantılıdır. Ancak bu orantı küçük nüfuslu ülkelerin oy sayısını artıracak şekilde düzenlenmiştir. Konsey’de kararlar genellikle kalifiye çoğunluğun sağlanması ile alınmakla birlikte, genişleme, güvenlik ve dış politika, vergilendirme, göç ve iltica gibi yüksek önem taşıyan konularda oy birliğine başvurulmakta ve her üye devletin kararı veto etme hakkı saklı

²⁷ *Traité instituant la Communauté économique européenne*, 25 March 1957, article 202-210 Bkz. eur-lex.europa.eu/fr/treaties/index.htm (erişim 13 Kasım 2009)

²⁸ *Merger Treaty*, Official Journal 152, 13 July 1967, article 4 Bkz. eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#other (erişim 13 Kasım 2009)

²⁹ CARTOU Louis, *L’Union européenne*, Paris, Dalloz, 2002, s. 103

tutulmaktadır. 15 ülkenin oy birliğine varmasının güçlüğü göz önüne alındığında, 27 üye devletin birlikte bir karar almasının zorluğu daha iyi anlaşılacaktır. Birlik için hayati önem arz eden konularda Konsey'in karar almasını kolaylaştırmak için Nice antlaşmasıyla oy birliğini gerektiren bazı konularda Konsey'in kalifiye oy çoğunluğu ile karar almasına olanak verilmiştir. 1 Kasım 2004 tarihinden itibaren kalifiye oy çoğunluğu, üye devletlerin 2/3 ünün oyları ile, veya toplam oy sayısının %72,3'üne tekabül eden 232 oyun toplanması ile sağlanmaktadır³⁰. Buna ilaveten her üye devlet oylama sırasında ulaşılan oy çoğunluğunun Birliğin toplam nüfusunun %62'sinin temsiline tekabül etmesini isteyebilmektedir³¹.

Nitelikli çoğunluk gerektiren kararlarda, üye devletlere tanınan ve üye devletlerin ekonomik, politik durumları ve nüfusları uyarınca belirlenen oy ağırlıkları şöyledir: Almanya, İngiltere, Fransa ve İtalya 29'ar oy; İspanya ve Polonya 27'şer oy; Hollanda 13, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Macaristan, Hollanda ve Portekiz 12'şer oy; Avusturya ve İsveç 10'ar oy; Danimarka, Litvanya, Slovakya, Finlandiya ve İrlanda 7'şer oy ve Kıbrıs Rum Kesimi, Lüksemburg, Estonya, Slovenya ve Letonya da 4'er oy, Malta ise 3 oy.(Toplam oy sayısı 321'tir.)

Ancak daha önceden de değinildiği gibi Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi durumunda Konsey yapısında ve işleyişinde önemli değişiklikler olacaktır. Bir AB başkanı ve AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi seçilecek, karar alınabilmesi için ülke sayısı dikkate alındığında % 55 ve ülke nüfusları dikkate alındığında % 65 olumlu oy gerektirecek ikili çoğunluk sistemi devreye sokulacak, altı aylık dönem başkanlığı sistemi, üç ülkenin 18 aylık bir başkanlık takımı oluşturması ile değiştirilecektir.

Konsey ve Türkiye

Sadece, AB genişleme sürecinde hiçbir bağlayıcı yasal metnin Konsey'in onayı olmaksızın yürürlüğe girememesi bile aday ülke statüsündeki Türkiye için Konsey kararlarının ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Katılım Ortaklığı belgesi Konsey tarafından onaylanmakta, asıl müzakereler ise, AB Daimi Temsilcileri (COREPER) ve aday ülke baş müzakerecisi başkanlığındaki müzakere heyetleri arasında gerçekleştirilmektedir.

³⁰ *Treaty of Nice*, Official Journal C 80, 10 March 2001, article 3 Bkz. eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html (erişim 13 Kasım 2009)

³¹ Ibid.

Ayrıca, Lizbon Antlaşması ile karar alma mekanizmalarının değiştirilmesi Türkiye'nin üyelik sürecini olumsuz yönde etkileyebilecektir. Öngörülen ikili çoğunluk sisteminin, nüfusu fazla olan ülkelerin kararlardaki ağırlığını ve veto etme gücünü arttırdığı düşünülürse bugün olduğu gibi Almanya ve Fransa gibi ülkelerin karşı çıkması durumunda şüphesiz Türkiye'nin AB üyeliği tehlikeye girecektir.

Üye olduğunda Konsey'in karar masasında yerini alacak olan Türkiye, böylece ulusal çıkarlarını daha etkili biçimde savunma şansına kavuşacaktır. Ekonomik ve siyasal açıdan AB'nin aldığı her karardan Birliğe üye olmayan komşu ülkeler de etkilenmektedir, bu nedenle, bu kararların alındığı kolektif egemenlik mekanizmasının içinde yer almak, dışarıda kalmaktan daha etkin bir ulusal egemenlik gözetim aracı olmaktadır³².

Yine aynı nedenle, Birliğe üye olacak devlet Konsey'in karar masasında oturacağından adaylık süreçleri oldukça zahmetli olmakta, aday ülkelerin her açıdan Avrupa standartlarına uyması beklenmektedir. Eğer aday ülke Türkiye gibi büyük ülke kategorisindeyse, durum daha da önem kazanmaktadır, çünkü Konsey'de nitelikli çoğunluk sistemi ile alınacak kararlar da Türkiye'nin görüşü büyük önem kazanacaktır. AB bütçesi, dış politika ve vergi gibi konularda oy birliği ile alınacak kararlarda da veto hakkına sahip olacaktır. Kurallar değişmediği takdirde Türkiye Konsey'de 29 oya sahip olarak Almanya, Fransa, İtalya ve İngiltere ile aynı grupta yer alacaktır. Böylece, Türkiye'nin en önemli kurumsal etki alanı AB Konseyi olacaktır.

Şüphesiz, hem ekonomik açıdan çok yetkin olmayan hem de en fazla oya sahip olacak bir ülkeye Birlik kuşkuyla yaklaşmaktadır. Fransa gibi bazı ülkeler Türkiye'nin bu açıdan esnek ve anlayışlı bir tutum sergileyeceğini şimdiden açıklamasının olumlu etki yaratacağını öne sürmektedir³³. Tüm bunlar Türkiye'nin üyeliğinin kurumsal boyuttaki önemini göz önüne sermektedir.

³² KALEAĞASI Bahadır, *Avrupa Galaksisinde Türkiye Yıldızı*, İstanbul, Doğan Yayıncılık, 2006, s. 154
³³ Ibid., s. 255

KAYNAKÇA

Kitap

BITSCH Marie, *Histoire de la Construction Européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Editions Complexe, 2004

CARTOU Louis, *L'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2002

ERHAN Çağrı, *Avrupa Birliği Temel Konular*, İstanbul, İmaj Yayın, 2007

KALEAĞASI Bahadır, *Avrupa Galaksisinde Türkiye Yıldızı*, İstanbul, Doğan Yayıncılık, 2006

KARLUK Rıdvan, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta, İstanbul 2005

QUERMONNE Jean-Louis, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 2002

ÜLGER İrfan, *Avrupa Birliği El Kitabı*, Ankara, Seçkin Yayınları, 2003

Makale

ARSAVA Fusun, "Nice Antlaşması'nın getirdikleri", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt 1, No.2, 2002

HUGHES Kirsty, "Turkey-EU: Just Another Enlargement", *Friends of Europe*, July 2004

KALEAĞASI Bahadır, "AB karar sistemi değişiyor", *Radikal*, 1 Aralık 2007

MCNAMARA Sally, "The EU Constitution: Will Europe force a way forward?", *Heritage Foundation*, December 2006

OZCAN Mehmet, "Lizbon Antlaşması ile AB nereye kadar ?", *USAK*, Aralık 2007

TEZCAN Ercüment, “Avrupa Birliği Anayasa Taslağı Ve Öngördüđü Yenilikler”, *Stradigma*, No. 8, Eylül 2003

YÚKSEL Cüneyt, “Lizbon’dan sonraki Birlik ve Türkiye”, *Radikal*, 16 Kasım 2009

Diğer

arsiv.ntvmsnbc.com/

www.consilium.europa.eu

www.europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties

www.eur-lex.europa.eu/en/treaties

www.touteurope.fr/