

# AVRUPA İDARİ MUAMELELERİ

Prof. Dr. Sabino Cassese<sup>(\*)</sup>

Çev.: Umut Doğu

*Asistanlığını yapmış olma onuruna eriştiğim  
Sevgili Hocam'a saygı ve minnetle...*

## I

### GİRİŞ

Rekabet kurallarını uygulamak, Avrupa sosyal ve tarım fonlarının düzgün bir biçimde dağıtımını sağlamak ve gıda güvenliğini güvence altına almak amacıyla, Avrupa Komisyonu sahip olduğu ("Komisyon"), denetleme, gözetim ve kontrol yetkilerini kullanır. Bu ilk alanda --Rekabet Hukukunun uygulanması-- Komisyonun, denetlemelerde bulunmak için, kendi temsilcilerini kullanma yetkisi vardır. Fakat diğer alanlarda, her zaman doğrudan hareket edemez. Örneğin, Avrupa sosyal ve tarım fonlarının düzgün bir biçimde dağıtımını sağlamak ulusal idarelerin görevidir; Komisyon sadece nezaret etmek şeklinde bir rol oynar. Gıda güvenliğine ilişkin idari görevler de paylaştırılmıştır: Komisyon ve ulusal yönetimler, gıda güvenliğini, Komisyon tarafından kabul edilmiş ilke ve kriterlere göre, birlikte denetlerler. Bu üç örnek, Avrupa idare organlarının ve usullerinin, Avrupa Birliğinin ("Birlik") yeni idare ve yasama görünümüne ne şekilde uyum sağladıklarını göstermektedir.

Başlangıçta, sadece belirli kategorilerdeki yönetim alanları münhasıran Avrupa Topluluğunca ("Topluluk") idare edilmekteydi -- özellikle, rekabet hukuku ve devlet yardımları. Bu "doğrudan idare" olarak bilinen yönetim türüdür. Tarıma ilişkin düzenlemelerin uygulanması ise aksine, Topluluk kontrolünde

---

(Ç.N.) Makalenin İngilizce orijinali "European Administrative Proceedings" başlığıyla, Duke Üniversitesinin Law and Contemporary Problems dergisinde yayımlanmıştır; Duke University, Law and Contemporary Problems, Vol. 68, N.1 (Winter 2004), pp. 21-37. Makaleye aşağıda yer alan adresten de erişilebilir.

<http://www.law.duke.edu/journals/journaltoc?journal=lcp&toc=lcptoc68winter2004.htm>

(\*) İdare Hukuku Profesörü, Roma "La Sapienza" Üniversitesi Hukuk Fakültesi.

Bu makalenin taslak metnine ilişkin yorumlarından dolayı, Prof. Francesca Bignami'ye, Prof. Armin von Bogdandy'ye, Prof. Edoardo Chiti'ye, Prof. Giacinto della Cananea'ya, Dr. Matteo Gnes'e, Prof. Luisa Torchia'ya ve Dr. Manuella Veronelli'ye teşekkür etmek isterim. Ayrıca, bu çalışmanın büyük bir kısmının sunulduğu, 9 Ekim 2003 tarihinde Max Planck Enstitüsünde (für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht) düzenlenen seminerin katılımcılarına da, eleştiri ve yorumları için teşekkür ederim.

hareket eden ulusal makamlara bırakılmıştır. Tarım alanındaki yönetim usulü, “dolaylı idare”<sup>1</sup> olarak bilinen yönetim türünün bir örneğidir.

Daha sonra, Komisyon ile tek tek ulusal idareler arasındaki işbirliğine dayalı, diğer örgütlenme modelleri gelişmiştir. Yazarlar, bu işbirliği usullerini ancak daha yakın zamanda tanımlamaya ve sınıflandırmaya başlamışlardır<sup>2</sup>.

İlk usûl, ortak idaredir (*joint administration*). Bu usûl, bir ulusalüstü Topluluk hukuki çerçevesi dahilinde icra edilen ve kısmen ulusalüstü, kısmen ulusal, melez bir idari mekanizma tarafından yürütülen tek bir politik hedefle nitelendirilmektedir. Yapısal fonların idaresi, bu tür işbirliği usûlünün bir örneğidir.

İkinci usûl ademi merkeziyetçi idaredir (*decentralized administration*). Bu usûl, paralel olarak, hem Topluluk hem Üye Devletlerde yetkilendirilmiş, münhasır bir hukuki güce sahip olmayan, tek bir idare mekanizması ile nitelendirilir; bir Avrupa idaresi. Bu idare usûlünün bir örneği, Avrupa çapında uyuşturucuya ve uyuşturucu bağımlılığına karşı verilen mücadelede görülebilir.

Üçüncü usûl düzenleyici ittifaktır (*regulatory concert*); ulusal ve ulusalüstü otoriteler ortak bir teşkilat oluştururlar. Örneğin, telekomünikasyon sektöründe, Üye Devletlerin düzenleyici kurumlarının başında bulunan kişiler, Brüksel’deki “Avrupa Düzenleme Grubu”nun üyeleridir.

Avrupa Birliği, yatay ve dikey düzlemde bir araya gelmiş, çok sayıda teşkilatlanma ve faaliyet örnekleri ile doludur. Bu işbirliği usulleri, ulusalüstü ve ulusal olmak üzere, birlikte<sup>3</sup> var olan ve iki katmanlı idareyi ifade eden “ortak sistemler”i meydana getirmektedir. Bu ifade, ikili-kullanım maddelerinin ithaline ilişkin 22 Haziran 2000 tarih ve 1334/2000 sayılı Konsey Tüzüğünde kullanılmıştır.<sup>4</sup>

Ortak idari sistemler her şeyden önce, Avrupa yönetiminin ortaklaşa<sup>5</sup> (*collective*) veya birlikte çalışmaya dayalı<sup>6</sup> (*consociational*) yapısının idari bir

<sup>1</sup> Birleşik Krallık’a ilişkin olarak bkz. IMPLEMENTING EC LAW IN THE UNITED KINGDOM: STRUCTURES FOR INDIRECT RULE (T. Daintith ed., 1995); J. STEINER, ENFORCING EC LAW (1995). İspanya’ya ilişkin olarak bkz. S. GALERA RODRIGO, LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL DERECHO COMUNITARIO. ADMINISTRACIÓN MIXTA: TERCÉRA VIA DE APLICACIÓN (1998).

<sup>2</sup> E. CHITI ET AL., L’INTEGRAZIONE AMMINISTRATIVE EUROPEA (2003).

<sup>3</sup> Ya da işbirliği içinde; Avrupa Parlamentosunun 1980/2000 sayılı Tüzüğüne ve Konseyin 17 Temmuz 2000 tarihli Tüzüğüne, “Komisyon ve Üye Devletler, Üye Devletlerdeki söz konusu Topluluk programı ile ulusal programlar arasında gerekli koordinasyonu sağlamaya çalışacaklardır.” şeklindeki 11. maddesinde olduğu gibi.

<sup>4</sup> “Ortak sistem” ifadesi şimdiye değin, “Topluluk” kelimesinin hem isim hem de sıfat hali yerine kullanılabilirdi. Bu şekildeki (*isim ve sıfat hali olarak*) kullanımların, 29 Ekim 2004 tarihinde Roma’da imzalanan ve 1 Kasım 2006 tarihinde onaylanarak yürürlüğe girecek “Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşmanın” imzalanmasıyla sona ermesi amaçlanmıştı.

<sup>5</sup> Bkz. H. Kassim, *The European Administration: Between Europeanization and Domestication*, in GOVERNING EUROPE (J. Hayward et al. Eds., 2003); ayrıca bkz. D.J. Elazar, *The United States and European Union*, in THE FEDERAL VISION 31 (C. Nicolaidis et al. Eds., 2001).

yansımadır, ki burada ulusalüstü idare ulusal idari faaliyetlere ve aynı şekilde ulusal idareler de ulusalüstü faaliyetlere dahil olurlar. İkinci olarak, ortaklık sistemi, karmaşık, çatışma içinde olan fakat birbiriyle bağlantılı menfaatlerin bağdaştırılmasına katkı sağlar. Üçüncü olarak, ortaklık sistemi Birliğin ikili misyonunu hayata geçirir. Birlik, bir yönüyle, Avrupa düzeyinde seslerini, büyük ölçüde, Avrupa Birliği Konseyi ve Avrupa Konseyi vasıtasıyla duyuran ulusal idarelerin bir kolu olarak çalışır. Diğer taraftan, Birlik, ulusal yürütme makamlarını kontrol altında tutan bir mekanizma olarak işlev görür. Bu işlev büyük ölçüde Komisyon ve Topluluk Mahkemesi ile ilişkilidir. Ortak sistemler olmaksızın Avrupa Birliğinin bu ikili misyonunun gerçekleşmesi imkansız olmasa bile çok zor olurdu. Sonuç olarak, ortaklık sistemi, belirli idari faaliyetlere özgü bir yapılanmadır. Bu yapılanma, uygulamada var olan “yönetim modelinin ilgili sektöre göre belirlenmesi (*sector by sector approach*)”<sup>7</sup> yaklaşımına ve Avrupa Birliğinin aşamalı, kademeli bir biçimde gelişmesine imkan veren fonksiyonalizme de uygun düşmektedir.

Ancak ortak idari sistemler çeşitli türde problemlerin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Bu problemlerden bazıları diğer çok katmanlı örgütlenmelerde (*multi-level organizations*) görülen problemlerle ortaklık bir değil, fakat aralarında bağlantı kurulması gereken bir çok merkezin varlığı. Diğerleri ortak sistemlere (*common systems*) özgü sorunlardır. Ortak bir yasama sisteminde, yasama alanındaki bütünleşme, bir ulusalüstü hukuk kaynağının (tüzük ve yönerge), ulusal hukuk sistemi üzerinde üstünlük ve doğrudan etki sahibi olan ulusalüstü normlar vasıtasıyla, ulusal hukuk kaynaklarına nüfuz etmesi ile sağlanmaktadır. Ancak, idari alanda, üstünlükten ulusal mı yoksa ulusalüstü düzenin mi yararlandığı daha az belirgindir. Bazı hedeflerin gerçekleştirilmesinde ve belirli idari konularda ulusal makamlar hakim konumdadır. Diğer bazı hedeflerin gerçekleştirilmesinde ve diğer idari konularda ise ulusalüstü makamların üstünlüğü söz konusudur. Bu yapılanma karşılıklı bir bağımlılık yaratır, öyle ki etkili bir uygulama eninde sonunda en alt seviyedeki birime bağlı olacaktır.

Bu problemleri aşmak amacıyla, Avrupa hukuk sistemi dahilinde idari bütünleşmenin sağlanmasına yönelik üç yönlü bir strateji geliştirilmiştir. Bu strateji öncelikle, ortak kuralların yürürlüğe konulmasında birbirinden tamamen farklı ulusal yaklaşımları önleyen genel bir Avrupa kamu idaresi kavramıyla nitelendirilmektedir. Topluluk hukuku, sektörel bazlı yaklaşımı izleyerek, kamu idaresini belirli çalışma alanları ve hedefleri temelinde tanımlamaktadır. Kamu idaresi kavramı, kişilerin serbest dolaşımı ilkesinin istisnası söz konusu olduğunda, vatandaş olmayanları istihdam dışı bırakma yetkisini kullanacak kamu idaresini belirlerken oldukça dar, fakat, hizmetlerin serbest dolaşımını ve iş yeri açma özgürlüğünü sağlamak bakımından, ihalelere ilişkin idari sözleş-

<sup>6</sup> O. Costa & P. Magnette, *The European Union as a Consociation? A Methodological Assessment*, 26 W. EUR POL. 1, n.3 (2003).

<sup>7</sup> Erken dönem Avrupa bütünleşmesinin bu özelliği hakkında bkz. M. Patrono, IL GOVERNO DELLA PRIMA EUROPA 29 (2003).

melerde eksiltmeyi kimin yapması gerektiğinin belirlenmesinde ise oldukça geniştir.<sup>8</sup>

İkinci olarak, Avrupa hukuk düzeni, hem ulusal idari makamların kendi aralarında hem de ulusal idari makamlarla Avrupa kamu makamları arasında yapısal bağlantılar tesis etmektedir. Topluluk hukuk düzeni, gerçekte, ulusal temsilciler ile Komisyon temsilcilerinin karışımından oluşmuş komite ve gruplarla doludur.<sup>9</sup>

Üçüncü olarak, Topluluk Hukuku, Komisyonun idari muamelelerini ulusal idari muamelelerle irtibatlandırmaktadır, o kadar ki, bir idari muamelenin Topluluk safhası ile ulusal safhasını ayırt etmek zordur.<sup>10</sup> Bu birliktelik, ulusal ve ulusalüstü seviyelerdeki idarelerin kesişmesinin en ilginç görünümüdür. Bu durum, genel ilkelerin karar alma süreçleri dahilinde Üye Devlet hukuklarında kökleşmesine imkan vermektedir. Buna ilaveten, Komisyon, idari muameleleri vasıtasıyla, kamuoyuyla bazen doğrudan, diğer zamanlarda da ulusal idari makamlar vasıtasıyla, temas kurabilmektedir.

Bu makale idari bütünleşmenin üçüncü stratejisi üzerinde yoğunlaşacaktır; hem Topluluğun hem de ulusal makamların dahil olduğu karma ve birleşik muameleler. Topluluğun faaliyet göstermeye “dolaylı kural koyma usulü” ile başlamayı tercih etmesinden dolayı, şu anda Avrupa idari muamelelerinin büyük bölümünü söz konusu birleşik muameleler oluşturmaktadır. Bu makale, ortak olan bir unsurun muamelenin ulusal safhasında ne şekilde yer bulduğunu, hangi ulusal ve ulusalüstü safhaların var olduğunu ve bu safhaların hangi durumlarda tek bir oluşum yerine ayrı ayrı var oldukları veya görünümlerini analiz edecektir.

Bu çalışmanın amacı iki yönlüdür. Çalışma, ilk olarak, sözde “anayasal” bütünleşmeye kıyasla idari bütünleşmenin derecesini ölçecektir. Çalışma ikinci olarak, Komisyonun faaliyetlerinin halka ulaşıp ulaşmadığını ve bu suretle Birlik ile vatandaşları arasında bir ilişki tesis edip etmediğini araştıracaktır.

<sup>8</sup> M. P. Chiti, *The EC Notion of Public Administration: the Case of the Bodies Governed by Public Law*, in 8 EUR. PUB. L. 473, n. 4 (2002); S. Cassese, *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in *GIORNALE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO* 920 n.10 (1996).

<sup>9</sup> Konuya ilişkin geniş bir literatür vardır. Son dönem çalışmalar arasında şunlar sayılabilir, EU COMMITTEES: SOCIAL REGULATION, LAW AND POLITICS (C. Joerges et al. eds., 1999); K. Lenaerts et al., *Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision*, 37 COMMON MKT. L. REV. 645 (2000); m. Egeberg et al., *The Many Faces of EU Committee Governance*, 26 W. EUR. POL: 19, n.3 (2003).

<sup>10</sup> Avrupa idari muamelesi hakkında hala az sayıda çalışma vardır. En iyi analiz ve sınıflandırma G. Delia Cananea'nın *L'amministrazione europea*, in *TRATTATO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, DIRITTO AMMINISTRATIVO* 1877 isimli çalışmasıdır (S. Cassese ed., 2d ed. 2003). Avrupa idari muamelesi hakkında bkz. J. SCHWARZE, *EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW* 1173 (1992); ve m.p. CHITI, *DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO* 301 (1999) (ayrıca bkz. M. P. CHITI'nin *DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO* 237 isimli çalışmasının İspanyolca ikinci basısı (2d ed. 2002).

Topluluk safhası ile ulusal safha arasındaki ilişkiler düzeni, tüzükler ve yönergeler (yazılı hukuk) ve Avrupa Mahkemelerinin ayrıntılı içtihatlarından oluşan karmaşık bir Topluluk Hukuku çerçevesinde tarif edilmektedir. Yazılı hukuk, muamelelerin ortak ve ulusal safhalarını çeşitli değişik şekillerde birbirine bağlamaktadır. Bu makale bu bağlantıların temel örneklerini göstermeyi amaçlamaktadır ancak tüketici olma iddiasında değildir. Mahkemeler ise, tersine, farklı türdeki muameleler için ortak ilkeler geliştirme eğilimindedir. Bu ilkelerin uygulanma alanına ilişkin bir ön değerlendirme aşağıda ortaya konulacaktır.<sup>11</sup>

## II

### KARMA MUAMELELERE HAKİM OLAN HUKUKSAL İLKELER

#### A. Avrupa Muamelelerine Hakim Olan Yazılı Hukuk İlkeleri

Her şeyden önce, karma muameleleri düzenleyen kurallar Avrupa'ya\* aittir. Düzenlemeler sadece Komisyon çalışanlarının ve idari birimlerinin ne şekilde hareket etmesi gerektiğini değil, ulusal idari makamların usûli yükümlülüklerini de belirler.

İkinci olarak, bu alandaki Topluluk Hukuku, konu bazında (*policy area by policy area*) belirlenmiştir. Avrupa düzleminde genel bir İdari Usûl Hukuku yoktur. Ancak, mahkeme içtihatlarından çeşitli ilkeler doğmuş ve bunlar idari muamelelere uygulanmıştır: iyi yönetim; tarafsız olma ve hata yapmamaya özen gösterme yükümlülüğü; bulguları tüm yönleriyle ortaya koyma; bürokrasinin ağır işlemesine karşı hukuki koruma; ilgili taraflara bir idari muamelenin başlamış olduğunu bildirme yükümlülüğü, ilgili tarafların bilgi edinme ve dinlenme hakkı, dikkatli ve özenli bir biçimde hareket etme yükümlülüğü; muameleyi makul bir zaman dilimi içinde sonuçlandırma yükümlülüğü; vb.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Bu makalede “entegrasyon (bütünleşme)” kelimesi kullanılmayacaktır. Bu ifade yaygın olarak ulusal hukuk sistemlerinin Avrupa ulusalüstü hukuk sistemiyle olan ilişkisini ifade etmek için kullanılmaktadır ancak idari sahaya atıfta bulunmak için farklı bir terim kullanmak daha doğru olacaktır. Bunun bir sebebi, hukuk sistemlerinde bir bütünleşme olabilirken, aynı bütünleşmenin idari sistemlerde olmayabileceğidir. Bütünleşme fikri gerçekte özgün bir tasarımdır. Bir başka neden idari bütünleşmenin derecesinin hukuki bütünleşmenin derecesinden daha çok ya da daha az olabilmesidir. Bu durumda, “bütünleşme” kelimesi, mevcut durumu yansıtmaktan uzak, yekpare bir yapıyı ifade edebilecektir. Bunun yerine, gerçek ise uzlaştırmalardan, yan yana bulunmalardan, üst üste gelmelerden, kümelerden ve eklemelerden, diğer bir ifadeyle birleşim türlerinden oluşmaktadır ve bu nedenle, bütünleşme kelimesinin ifade edebileceğinden daha az yapısal (*organic*) ve bütünlüçü özellikler gösterir. Avrupa'daki birleşme türleri hakkında bkz. SABINO CASSESE, LA CRISI DELLO STATO 67 (2002); ve SABINO CASSESE, LO SPAZIO GIURIDICO GLOBALE 55 (2003). Daha genel bir açıklama için bkz. Ancien Regime'e referansla J. E. M. Portalis'in “societe de societe” formülünü kullanan P. GROSSI, DALLA SOCIETA DI SOCIETA ALLA INSULARITA DELLO STATO FRA MEDIOEVO ED ETA MODERNA (2003), ve S. Fabbrini, *Le istituzioni dell'Unione Europea in prospettiva comparata, in L'UNIONE EUROPEA* 3 (S. Fabbrini ed., 2002).

\* (Ç.N.) Yazar “Avrupa”yı, “Avrupa Birliği” anlamında kullanmaktadır.

<sup>12</sup> CANANEA, *supra* note 10, 1880. Daha önceki bir çalışma, S. Muñoz Machado, *Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de*

Üçüncü olarak, muameleler sadece Topluluk menfaatlerinin değil, aynı zamanda Üye Devlet menfaatlerinin korunmasına da hizmet ederler. Bu nedenle, hukuki düzenlemeler, Üye Devletlerin müzakerelere, anlaşmalara ve görüşlere katılımını öngörmektedir. Bu durum, ayrı ve bölünmüş yetkilerin bir bütünlük içinde ya da en azından ortaklaşa kullanımının sağlanmasına yardımcı olmaktadır.

Dördüncü olarak, bu muamelelerde bir çok kamusal aktör yer almaktadır. Sürece ne kadar çok aktör katılırsa, usüli safhaların düzenlemesi de o kadar önem kazanmaktadır. Bu nedenle, Üye Devletlerin AT Antlaşmasının 10. maddesinde öngörülen samimi işbirliği ilkesine uyması zaruridir.

Beşinci olarak, birleşik muameleleri düzenleyen hukuk kuralları her bir aktöre çok taraflı roller vermektedir. Özellikle ulusal hükümetler, sadece ulusal menfaatleri temsil etmezler, ki birleşik muamelelere taraf olmalarının gerekçesi budur, aynı zamanda karar alma yetkileri olan idari birimler olarak da hareket ederler.

Altıncısı, kural olarak, bir muamelede nihai sorumluluğu Komisyon taşır. Nihai karar bizzat Komisyon ya da diğer kamusal aktörler tarafından alınabilir, fakat muamelenin tamamlandığından emin olmak Komisyonun sorumluluğundadır.

Yedinci olarak, karma veyahut birleşik muamele, kamusal ve bireysel menfaatleri Avrupa düzleminde bir araya getiren bir mekanizma olarak, dikey bir biçimde açılım gösterir: muamele Komisyonda başlar ve bir ulusal idarede sonuçlanır ya da bunun tam tersi bir süreç yaşanır. Diğer taraftan, birleşik muameleler on beş Üye Devletin menfaatlerini uzlaştırmaya ve birleştirmeye de çalışır. Ulusal idareler arasında bu tür bir uzlaşma gereğine bağlı olarak, bu alanda birleşik muameleler yatay olarak işler. Bu sebepten ötürü, yasal düzenlemeler ulusal idari makamların gerektiğinde itirazda bulunabilmelerine imkan sağlamaktadır.<sup>13</sup>

### **B. Karma Muamelelerin Ulusal Safhasını Komisyon Safhasıyla Birleştiren Düzenlemeler**

Bütün muameleler Topluluğun ve ulusal idarelerin katılımını amaçlamaz. Örneğin, yakın zamanda düzenlenen 25 Haziran 2002 tarih ve 1605/2002 sayılı Konsey Tüzüğü uyarınca finansal muameleler bütünüyle Komisyonda oluşturulur ve ulusal idarelerle bir ilişki kurulması gerekmez. Ancak, bu tür muameleler oldukça yenidir. Komisyon, münhasıran Topluluğa ait olan yetkileri kullanırken bile, ulusal ve ulusalüstü idari faaliyetleri bir araya getirmek suretiyle, ulusal idarelerle ilişki kurmak zorundadır.

---

*legislación básica española*, in REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO 1992, s. 329 n.75.

<sup>13</sup> Tarım Ürünlerinin ve Gıda Maddelerinin Coğrafi İşaretlerinin ve Menşelerinin Korunması Hakkındaki 14 Temmuz 1992 tarih ve 2081/92 sayılı Konsey Tüzüğü, mad. 7(5), 1992 O.J. (L 208) 1. Diğer durumlarda, hem Üye Devletler, hem de Komisyon itirazlarda bulunabilir (bu kapsamda, Avrupa Parlamentosunun 2001/18/AET sayılı Yönergesi ve Konseyin 12 Mart 2001 tarihli Yönergesi, mad. 15(1), 2001 O.J. (L 106) 1.

İlk muamele tipi, uygulama bakımından esas olarak Komisyonun sorumlu olduğu, ancak Üye Devlet idarelerinin yardımına dayanan, bir Topluluk yürütme yetkisi alanına ilişkindir. Rekabete aykırı anlaşmalar ve hakim durumunun kötüye kullanılmasına ilişkin yasaklar bu durumun bir örneğidir.<sup>14</sup> Yasal düzenlemeler Komisyona, birlikte hareketleri araştırma ve şirketleri işbirliğine mecbur etme yetkisi tanımaktadır. Ülkesindeki denetimleri yürütmesi beklenen ulusal rekabet makamlarının çalışanları, Komisyon görevlilerine aktif bir şekilde yardım ederler. Eğer bir şirket bir Komisyon denetimine karşı koyarsa, “İlgili Üye Devlet (...) Komisyonun denetimini tamamlayabilmesi için, polisin ya da ona denk bir kolluk makamının yardımını içeren gerekli desteği sağlayacaktır.”<sup>15</sup> AT Antlaşması bu alanda yürütme yetkisini münhasıran Komisyona vermekle beraber, şayet bir şirket denetime karşı koyarsa, kolluk görevlilerini çağırarak olan ulusal makamlardır.

Bu düzenleme ikinci tip bir muamelenin örneğini de yansıtır. İlgili düzenleme, Üye Devletler arasındaki ticareti etkileyebilecek anlaşma ve uygulamalara karşı, rekabet konusunda yetkili olan ulusal makamların AT Antlaşmasının 81. ve 82. maddelerini uygulamasını öngörmektedir. Rekabet hukuku, ulusalüstü yürütme yetkisine bir hareket alanı bırakmaktadır. Fakat burada, Komisyon, bu yetkiyi münhasıran kendinde tutmak yerine, ulusal makamlarla paylaşır. Bu nedenden ötürü, düzenleme, ulusal rekabet makamlarının, Antlaşmanın 81. ve 82. maddelerine göre hareket ederken, bir denetime başladıkları ve vardıkları karar hakkında Komisyonu bilgilendirmelerini öngörmektedir.<sup>16</sup> Denetimi başlatma kararına ilişkin bilgiler, ilk resmi önlemler alınmadan önce ya da alındıktan hemen sonra verilmelidir. Rekabete ilişkin ulusal makamlar bir karar almadan otuz gün önce Komisyonu bilgilendirmelidirler. Komisyon, ulusal makamla istişarede bulunduktan sonra kendi muamelelerini başlatmaya karar verebilir. Komisyon tarafından bir muamelenin başlatılması, “Üye Devlet rekabet makamlarının Antlaşmanın 81 ve 82. maddelerini uygulama yetkilerini azaltacaktır.”<sup>17</sup>

Aynı düzenleme, Üye Devletlerin diğer Üye Devlet rekabet makamlarına da bir muamelenin başladığına ve tamamlandığına ilişkin bilgi vermesini öngörmektedir.<sup>18</sup> Ayrıca, bir ulusal makam, şayet başka bir ulusal makam daha önce o konuyla ilgilenmeye başlamışsa, muamelelerini erteleyebilir ya da şikâyeti reddedebilir.<sup>19</sup>

Birinci tip muamelede ulusal makamlardan ulusalüstü muameleleri uygulaması istenebilmesine rağmen, ikinci tip muamele ulusal mahiyettedir, ancak en nihayetinde ulusalüstü kontrole tabidir. İkinci türde, Komisyon kendisi bir muameleyi başlatarak her zaman ulusal makamlardan uygulama yetkisini geri alabilir ve bu suretle ulusal makamların yerine geçebilir. Bundan başka,

<sup>14</sup> AT Antlaşmasının 81. ve 82. Maddelerinde Düzenlenen Rekabet Kurallarının Uygulanması Hakkında 16 Aralık 2002 tarih ve 1/2003 sayılı Konsey Tüzüğü.

<sup>15</sup> *Id.* mad. 20(6)

<sup>16</sup> *Id.* maddeler 11(3), 11(4).

<sup>17</sup> *Id.* mad. 11(6).

<sup>18</sup> *Id.* mad. 11(39), (4).

<sup>19</sup> *Id.* mad. 13.

ilk tip klasik anlamda dikey bir özellik gösterirken: Komisyon - ulusal rekabet makamı, ikinci tip, yatay bir boyutu da içerir, bilginin diğer devlet makamlarınca elde edilebilir olması gibi.

Üçüncü tip muamele yürütme yetkilerinin ortaklaşa kullanıldığı alanlarda ortaya çıkar; kısmen ulusalüstü, kısmen ulusal. Bununla önceki türün farkı, öncekinde, yürütme kuvvetinin ulusalüstü olması fakat ulusal otoritelerle paylaşılmasıdır. Komisyon, Üye Devlet makamlarına bu yetkiyi ulusal seviyede kullanmaları için izin verir fakat onları her an sürecin dışına çıkarabilir. Burada, AT Antlaşması yürütme yetkisini bu yetkiyi işbirliği içinde kullanan Üye Devletler ve Topluluk arasında paylaşmaktadır. Bu muamele iki safhaya ayrılır: birincisi *ulusal*, ikincisi *ulusalüstü*. Ulusal idareler ulusalüstü seviyede dahi, çoklu bir rol oynayabilir: Bu kapsamda ulusal idareler; karşı taraf, bir anlaşmanın tarafı ya da ulusalüstü karar alıcı olabilirler (Komitenin ya da Konseyin üyeleri olarak).

Bu duruma bir örnek, coğrafi işaretlerin korunmasına ve tarım ürünlerinin ve gıda maddelerinin menşelerinin tayin edilmesine ilişkin muamelelerdir.<sup>20</sup> Bu düzenleme, coğrafi işaretlerin ve menşelerinin tayininde ulusal usulleri uyumlaştırmak amacıyla tasarlanmıştır. Yetkilerin ortaklaşa kullanıldığı muamele tipi artan bir biçimde yaygınlaşmaktadır. Kayıt başvurusu, başvurunun yasal gerekliliklere uygun olup olmadığı hususunda karar yetkisine sahip olan ulusal makama yapılır. İkinci ihtimalde, Üye Devlet başvurusu ve diğer ilgili belgeleri Komisyona gönderir. Komisyon, inceleme sonucunda tescili uygun bulmaya ikna olursa, bu sonuçları yayımlar. Bu noktada, ilgili her hangi bir taraf ve Üye Devlet itirazda bulunabilir (sırasıyla ulusal makama ve Komisyona). Şayet itiraz kabul edilebilir türden ise, Komisyon ilgili Üye Devletlerden üç ay içinde bir anlaşmaya varmalarını ister. Şayet böyle bir anlaşmaya varılmazsa, Komisyon, bir temsilcisinin başkanlığı altında, Üye Devlet temsilcilerinden oluşan özel bir komitenin yardımıyla karar verir. Komite bir karara varmakta başarısız olur ya da görüşü Komisyonunkinden farklı olursa, Konsey oyçokluğuyla karar verir. Eğer bir itiraz yoksa, bir anlaşmaya varılmışsa veya Komisyon ya da Konsey kararını vermişse, isim, daha sonra yayınlanacak olan, koruma altına alınmış menşeler ve koruma altına alınmış coğrafi işaretler defterine kaydedilir.

Dördüncü tip muamele, Topluluğun ve Üye Devletlerin yetkilerini yine ortaklaşa kullandıkları diğer alanlara ilişkindir. Ancak bu sefer, muamele Avrupa düzeyinde başlar ve Üye Devletlere doğru ilerler. Buna bir örnek, tüketicilerin çevreye en az verecek ürünleri satın almalarını teşvik etmeyi amaçlayan, Topluluk çevre etiket ödül sistemidir (*eco-label award scheme*).<sup>21</sup>

Bu tip muamelede, başlangıcı oluşturan ulusalüstü safhayı, ulusal olan ikinci safha takip eder. İlk safha eko-etiket kriterini tanımlamayı amaçlamaktadır. Bu safha, Komisyonun inisiyatifi ya da sorumlu ulusal birimlerden ve ilgili tarafları temsil eden bir danışma forumundan oluşan Avrupa Birliği Eko-

<sup>20</sup> 2081/92 sayılı Konsey Tüzüğü, *supra* note 13, maddeler 5-7, 15.

<sup>21</sup> Avrupa Parlamentosu ve Konseyin 17 Temmuz 2000 tarih ve 1980/2000 sayılı, Gözden Geçirilmiş Topluluk Eko-Etiket Ödül Sistemi Hakkındaki Tüzüğü. Mad. 6,7, 2000 O.J. (L 237) 1.



Etiketleme Kurulunun (ABEK) girişimi ile başlar. Kriterler, Eko-Etiketleme Kurulu tarafından taslak haline getirilir ve onları basılmak üzere komitoloji komitesine aktaracak olan Komisyona gönderilir.<sup>22</sup> Ulusal safha, ikinci olarak, bir imalatçının, ihracatçının, hizmet tedarikçisinin, tacirin ya da perakendecinin yetkili ulusal birime başvurusu üzerine başlatılır. Ulusal idari birimler, ürünün kriterlere uygunluğunu ve başvurunun değerlendirme ve doğrulama gerekleriyle uyumlu olduğunu tasdik eder. Daha sonra etiket ödüllendirilir.

Bu tipteki muamele, öncekinde olduğu gibi, iki safhadan oluşur. Yalnız burada ulusalüstü safha ulusal olandan *önce gerçekleşir*. Ulusal safha, bu durumda, Komisyon tarafından belirlenmiş kriterlerin uygulanmasına hizmet eder. Fakat bu durum, yetkili ulusal idari birimin sadece uygulamaya ilişkin bir rolü olduğu şeklinde anlaşılmalıdır. Doğrusu, ulusal idari birimler Komisyona yardım eden iki komitede yer alırlar (ABEK ve komitoloji komitesi). Buna ilaveten, önceki muamele türünde itirazda bulunabilecek olan ilgili taraflar, burada da bir "istişari forum" dahilinde itirazda bulunabilirler.

Beşinci tip muamele, yine ortaklaşa olan, fakat Üye Devletler arasında paylaşılmış ve bunlar tarafından ittifakla yerine getirilen yürütme yetkileriyle ilgilidir. Bu durum, Komisyon ile belirli bir Üye Devlet arasında olmaktan ziyade, çoklu ulusal idareler arasında cereyan eden "*choral*" bir muameleyi meydana getirir. Bu usulde, Komisyon ve Konsey, bir anlaşmazlık halinde, son başvuru mercii olarak müdahalede bulunabilecek olmalarına rağmen, karar alma yetkisi esas olarak ulusalüstü makamlardan çok, ittifakla karar alan Üye Devletlere aittir.

Bu tip muamelenin iyi bir örneği, genetik olarak değişikliğe uğratılmış organizmaların çevreye kasıtlı salınım hakkındaki uzlaştırma ve onay usulünde bulunabilir.<sup>23</sup> Bu konudaki yasal düzenleme bildirimini Üye Devletin yetkili makamına yapılacağını öngörmektedir. Bu ulusal makam daha sonra dosyanın özetini diğer Üye Devletlerin yetkili makamlarına ve Komisyona gönderir ve bildirimini yasal düzenlemelere uygun olup olmadığını değerlendirir. Ulusal makam, daha sonra, bildirimini bir kopyasını, bunu sırasıyla diğer Üye Devletlere gönderecek olan Komisyona iletir. Bu noktada, bu şekilde ulusal olmayan, daha çok ulusal makamlar ile Komisyonun işbirliğini içeren başka bir muamele başlar. Ulusal makamlar da, Komisyon da bilgi talep edebilir, görüş açıklayabilir ya da itirazda bulunabilirler, Komisyon daha sonra itirazları ve cevapları Üye Devletlerle paylaşacaktır. Bunu bir müzakere ve uzlaşma süreci takip eder. Eğer itiraz olmaz ve bir anlaşmaya varılırsa, raporu hazırlayan yetkili makam,

<sup>22</sup> Bir komitoloji komitesi, Komisyon tarafından kendilerine danışılması gereken, her bir Üye Devleti temsil eden uzman ulusal bürokratlardan oluşur. Komitoloji komitesinin etkisi, usüli düzen (*procedural sequence*) ile Komisyon, Komite ve Konsey arasındaki hukuksal ilişkiye hakim olan oy verme kurallarına bağlıdır. Üç temel komite tipi vardır, en az etkili olandan en çok etkili olana doğru bir sıralamayla: istişare komitesi, yönetim komitesi ve düzenleyici komite. *Bkz.* PAUL CRAIG & GRÁINNE DE BÚRCA, EU LAW: TEXT, CASES, AND MATERIALS 150-53 (3d ed., 2003). Eko-etiketleme alanında, komitoloji komitesi düzenleyici bir komite mahiyetindedir.

<sup>23</sup> Avrupa Parlamentosunun ve Konseyin, 12 Mart 2001 tarih ve 2001/18/AT sayılı Yönergesi, mad.13-15, 18,30.

malın piyasada yer alması için yazılı onayını verir ve bu onayı, bildirimde bulunana, diğer Üye Devletlere ve Komisyona gönderir.

Ancak, anlaşmaya varılmasındaki bir başarısızlık, ayrıntılı bir komitoloji usulünü tetikleyecektir. Komisyon kendi önlem taslağını düzenleyici komiteye gönderir; eğer düzenleyici komite bir görüş bildirmez ya da olumsuz bir görüş bildirirse, Komisyon bu durumda teklifini Konseye gönderir ve Parlamento'yu bilgilendirir; Konsey müzakere eder ve teklifi reddetmeye karar verirse, Komisyon teklifini bir kez daha inceler, sonunda, Komisyon teklifini ya tekrar sunar ya da tadil edilmiş veya yasa koyucunun karar almasını öngören bir teklifte bulunur. Eğer Konsey harekete geçmezse, Komisyon kararı kendisi alır.

Ulusal idari makamlar arasında uzlaşma ve anlaşmayı gerektiren bu kendine özgü muamele türü, temelde, hiyerarşik değildir. Bu usul, yatay bir biçimdeymiş gibi açılım gösterir. Ancak, bir anlaşmaya varılmazsa, son bir safha ortaya çıkar: karar Komisyona ve Konseye geri gönderilir.

Altıncı tip muamele, hala büyük ölçüde, AT Antlaşması uyarınca hükümetlerarası olan alanlara ilişkindir. Yürütme yetkileri, klasik uluslararası örgütlerdeki gibi, esas olarak Üye Devletlere ait olsa da, ulusal idarelerin yine de ortak genel kriterlerin tespit edilmesinde menfaatleri vardır.

Bu tip muameleye ilişkin ilginç bir örnek, ikili-kullanım (sivil ve askeri) teknolojilerinin ihracının kontrol edilmesine ilişkin Topluluk protokolüdür.<sup>24</sup> Bu düzenleme ulusal menfaatin önemli bir alanına temas eder; savunma endüstrisi. Düzenleme, ihracatı izne bağlı maddelerin bir listesini içermektedir. Düzenleme, bu maddelerin bazıları için, Topluluk tarafından çıkarılacak genel bir ihracat iznini gerektirir. Diğer tip ikili-kullanım teknolojilerinde, Üye Devletlerin Komisyona, ihracat izni vermeye yetkili yerel idari makamların bir listesini vermeleri gerekir. Topluluk hukuku, Üye Devletlerin bilgi sağlamasını öngörmekte ve yetkili ulusal makamlar arasında karşılıklı istişare, karşılıklı yardım ve işbirliği yükümlülüğü getirmektedir. İzinler, düzenlemeye ekli örnek formdaki usule göre verilir. Bazı durumlarda, bir Üye Devletin itirazları ihracat başvurusunu alan Üye Devletin izin vermesini engelleyecektir. Bu tip muamelelerin, bir Topluluk düzenlemesi tarafından öngörülmüş olsa da, ortak ulusalüstü bir safhası yoktur. Bir Üye Devletin makamları yine, Avrupa düzenlemelerinin verdiği yetkiye dayanarak, müdahalede bulunabilir ve hatta başka bir Üye Devletin ulusal muamelelerini engelleyebilir.

Yukarıdaki örnekler Avrupa yürütme organı olan Komisyon ile ulusal idareler arasındaki bağlantıların ne şekilde tesis edildiğini göstermektedir. Bu sınıflandırma antlaşmadaki yasama ve yürütme yetkilerinin paylaştırılmasına ilişkin düzenlemeye dayanılarak yapılmaktadır. Antlaşmanın öngördüğü paylaştırma ile usulî örnekler arasında bir uyum olması gerektiği söylenemeyecek olsa da, karar alma yetkisi bakımından Komisyon ile ulusal idareler arasında bir nöbet değişimi yaşanmaktadır. Bunun yanında, (1) başvurular genellikle ulusal temsilcilerden oluşan komitelere yapılmakta; (2) Ulusal Devletler yetkili ulusal makamları belirlemekte; (3) yetkili ulusal idareler arasındaki ilişkiler

<sup>24</sup> Bkz. İkili Kullanım Araçlarının ve Teknolojisinin İhracatının Denetimi Hakkında bir Topluluk Rejimi Getiren 22 Haziran 2000 tarih ve 1334/2000 sayılı Konsey Tüzüğü, mad.3,6,9,10, 2000 O.J. (L 159) 1.

Topluluk seviyesinde kurulmakta; ve (4) Üye Devletler, muamelelerde süreci başlatan, taraf olan, danışılan ve karar alan makamlar şeklinde hareket ederek, çoklu bir rol oynamaktadırlar.

Avrupa idari muameleleri sadece dikey ve yatay olarak değil, aynı zamanda bir ulusal idareden diğerine doğru da açılım gösterir. Bu makalenin girişinde kullanılan terminoloji ile ifade edilecek olursa, Topluluk safhası, ortaklaşa yürütülen safhaya paralel olarak işlemektedir.

### III

#### YARGI KARARLARINDA MUAMELELERİN AYRIMI VE NİTELİĞİ

Topluluk hukuku, ulusal ve ulusalüstü kararlar arasında bir çok bağlantı tesis etmektedir, öyle ki, ulusal ve ulusalüstü kararlar tek bir muamelelerin safhaları olarak dahi nitelendirilebilir. Ancak, bu bağlantılar Avrupa yargı organları tarafından nasıl değerlendirilmektedir? Topluluk yargıçıları birleşik bir muamele türünü kabul etmekte midirler? Bu muameleye hangi hukuku uygulamaktadırlar?

Topluluk Mahkemesi, Topluluk hukukunda usüle ilişkin bir düzenlemenin bulunmadığı durumlarda, ulusal makamların eşdeğerlik (*equivalence*) ve etkinlik (*effectiveness*) ilkeleriyle bağlı olduklarına hükmetmektedir.<sup>25</sup> Mahkeme, farklı ulusal hukuk sistemlerinin kendi kurallarını uygulamasını, bu kuralların yerel ölçekte benzer durumlara uygulanan kurallardan daha az tercih edilir olmaması ve Topluluk hukuku tarafından verilen hakların kullanımını fiilen imkansız ya da son derece zorlaştıracak hale getirmemesi koşullarını sağlamaları halinde kabul etmektedir. Yürürlükte birden fazla yerel düzenleme olması halinde, Üye Devletin en tercih edilir olanı uygulamak şeklinde bir yükümlülüğü yoktur. Topluluk Mahkemesi, eşdeğerlik ve etkinlik ilkeleri ile, ulusal hukuklara saygı gösteren ve aynı zamanda “ulusal hukukların çeşitliliği” ile bağdaşan ulusalüstü bir ilke geliştirmiştir.

Daha ilginç ikinci bir örnek, savunma hakkına ilişkindir. Usüle ilişkin bu ilkeye göre, bir karardan olumsuz etkilenebilecek olan her kişiye, karara ilişkin görüşlerini ortaya koyabilme imkanı tanınmalıdır. İlgili taraf, kararın dayanağı olan belgelere erişim hakkına ve iddialarını ortaya koyabilme imkanına sahip olmalıdır. Avrupa Mahkemeleri bu hakkı, bu şekilde bir hakkın tanınmasını öngören emredici bir düzenlemenin yokluğunda dahi, gözetilmesi gereken bir ilke olarak kabul etmektedir. Savunma hakkı, ulusalüstü bir hukuki ilke olarak, sadece Komisyonun dahil olduğu muamelelerde değil, bunun yanında,

<sup>25</sup> Case C-231/96, Edis v. Ministero delle finanze, 1998 E.C.R. I-4951; Case C-228/96, Aprile srl in liquidazione v. Amministrazione delle finanze dello Stato, 1998 E.C.R. I-7141. Bu kararlar, özellikle yargısal muamelelerin tabi olması gereken usul kurallarına ilişkindir ancak Topluluk Hukuku ilkeleri aynı şekilde idari muamelelere de uygulanır. Konuya ilişkin öncü nitelikteki kararlar G.C. Rodríguez Iglesias tarafından ele alınmıştır, *Sui limiti dell'autonomia procedimentale e processuale degli Stati membri nell'applicazione del diritto comunitario*, in 5 RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO PUBBLICO COMUNITARIO 12-20, n.1 (2001). Daha yeni tarihli bir karar, C-472/99, Clean Car Autoservice GmbH Stadt Wien v. Austria, 2001 E.C.R. I-9687.

karma muamelelerde de güvence altına alınmalıdır. Bazı örnek olaylarda, Avrupa Mahkemeleri, savunma hakkı ilkesine, karma usulün ulusal safhasında da yer verilmesi gerektiğini ifade etmektedirler. Mahkemeler, diğer başka durumlarda, ilkenin sadece ulusalüstü safhada gözetilmesini yeterli bulmaktadır.

Bu hakkın ulusal safhada korunmasının bir örneği, İlk Derece Mahkemesinin ithalat vergilerinin iade edilmesine ilişkin bir başvuruyu incelediği *France Avition v. Commission*<sup>26</sup> kararıdır. Uyuşmazlıkta, ilk safha, Fransız idaresinin önünde, başvurucunun lehine sonuçlanmış fakat, sonrasında Komisyon başvurucunun aleyhinde bir karar vermişti. Bu davada Komisyonun, savunma hakkı çerçevesinde, başvurucuya argümanlarını ileri sürme imkanı vermesi zordu, zira Topluluk düzenlemesi başvurucu ile Komisyon arasında değil sadece başvurucu ile ulusal idare ve ulusal idare ile Komisyon arasında temas kurulmasını öngörmektedir.

Kararda, İlk Derece Mahkemesi, Komisyonun tarafları bizzat dinlemesini zorunlu kılabildi. Bunun yerine, Mahkeme, savunma hakkını teyit etmekle beraber, Komisyonun, başvurucunun, Komisyonun dayandığı bulgulara cevap verebilmesini sağlayacak ek bir toplantı yapılması için Fransız makamlarını mecbur kılmak suretiyle, bu hakkı güvence altına alabileceğine hükmetti. Karar, barok (*baroque*) olmakla birlikte, ilginçtir. Her şeyden önce, karar, gümrük muamelelerini, ulusal ve ulusalüstü safhalardan oluşan tek bir muamele olarak kabul etmektedir. Ayrıca, muamelenin bölünmez yapısına dayanarak, ulusalüstü nitelikteki savunma hakkı ilkesini ulusal idareye kati bir biçimde uygulamaktadır.

Savunma hakkına, karma muamelelerin diğer türlerinde de riayet edilip edilmeyeceği sorusuna Avrupa Mahkemeleri olumlu yanıt vermektedirler. Gümrük vergilerinden muafiyet talep eden bir ön başvuru hakkındaki, *Technische Universität München v. Hauptzollamt München-Mitte*<sup>27</sup> kararında, ulusal makamlar ve Komisyon başvuru sahibinin aleyhinde karar vermişlerdi. Ancak Topluluk Mahkemesi, “bu tür bir idari usulde dinlenilme hakkının, ilgili kişinin Komisyon önünde devam eden süreçte görüşlerini açıklayabilme ve ilgili durumlar ve gerekirse, Topluluk kurumu tarafından dikkate alman belgeler hakkında, görüşlerini hakkaniyetli bir biçimde ortaya koyabilme haklarını içerdiğine” hükmetti.<sup>28</sup>

*Commission v. Lisrestal*<sup>29</sup> kararı, benzer şekilde, Topluluk mali yardımının geri ödenmesini talep eden bir başvuruya ilişkindi. Ödeme emri Komisyon tarafından ulusal makama ve ulusal makam tarafından yardımdan faydalanan kişilere yönlendirilmişti. Mahkeme, Komisyon kararının yalnızca ulusal makama hitaben yazılmış olmakla birlikte, Komisyonun, başvuru sahiplerini “verilen yardımlardan doğrudan yararlanan kişiler” şeklinde zikrettiği ve bu kişilere açıkça gönderme yaptığı<sup>30</sup> şeklinde bir tespitte bulundu. Böylece, teknik

<sup>26</sup> Case T-346/94, 1995 E.C.R. II-2841.

<sup>27</sup> Case C-269/90, 1991 E.C.R. I-5469.

<sup>28</sup> *Id.* n.25.

<sup>29</sup> Case C-32/95, *Komisyon v. Lisrestal*, 1996 E.C.R. I-5373 (destekler nitelikte, Case T-450/93, *Lisrestal v. Komisyon*, 1994 E.C.R. II-1177 (İlk Derece Mahkemesi kararı).

<sup>30</sup> Case T-450/93, *Lisrestal v. Komisyon*, n.45.

olarak Komisyonun kararı doğrudan Üye Devlete yönelik olsa da, “Komisyonla yardım alan arasında doğrudan bir ilişki” mevcuttu ve bu sebeple yardımı alan kimsenin savunma hakkı vardı.<sup>31</sup>

İlk Derece Mahkemesi *Eyckeler & Malt AG v. Commission*<sup>32</sup> kararında benzer bir yaklaşımı benimsedi. Bu karar *France Aviation v. Commission* kararıyla aynı tip muameleyle ilişkindi: bir geri ödeme (tahakkuk eden vergi daha önce ödenmiş) ya da gümrük vergisi indirimi başvurusu (vergi borcu doğmuş ancak henüz ödenmemiş). Söz konusu muamele iki safhaya ayrılabilir. İlki ulusal idare önünde cereyan eder. Şayet ulusal idarenin indirim yapılmasında tereddütü varsa (indirim bu davada ithalatçı tarafından talep edilmiştir) veya tersine indirim yapılması gerektiğine inanıyorsa, dosyayı, bir uzman grubuna danışarak kararını verecek olan Komisyona havale eder.

*Eyckeler & Malt AG v. Commission* kararında, İlk Derece Mahkemesi, mevcut düzenlemenin bir taraftan sadece ilgili kişiyle ulusal idare arasında, diğer taraftan ulusal idare ile Komisyon arasında bir teması öngördüğü yönünde bir saptamada bulundu. Komisyonun muhatabı sadece Üye Devletti. Ancak Mahkeme, yine de, indirim talebinde bulunan ithalatçının Komisyonun dosyasına ulaşmaya ve Komisyonun önünde görüşlerini sunmaya hakkı olduğuna hükmetti. Mahkemeye göre, şayet Komisyon, ulusal makamların vardığı sonuçtan ayrılmayı düşünüyorsa, başvuruçunun dinlenilme hakkını kullanmasına imkan vermeliydi. Nihayetinde, Mahkeme, Komisyonun, başvuruçuya argümanlarını ortaya koyma ve görüşlerini açıklama izni vermeyerek, temel usuli gereklilikleri ihlal ettiği sonucuna vardı.

Bu karar iki nedenden dolayı ilginçtir. Karar, bir yandan, Topluluğun münhasır yürütme yetkisi alanından (savunma hakkı ilk kez rekabet hukukunda uygulanmıştı) doğan ilkeleri müşterek ulusal ve ulusalüstü yürütme yetkisi alanına uygulamaktadır. Karar, diğer yandan, bilgi ve belgelere erişim ve savunma hakkının daha bulguların değerlendirildiği anda ortaya çıktığını kabul etmektedir. Bu nedenle başvuruçuyla Komisyon arasında resmi bir ilişkinin bulunmaması başvuruçunun usüli haklarını smırlandırmayacaktır. Önemli olan konuya ilişkin bulguların ilk kez değerlendirildiği safhadır, ki “dava konusu kararda, başvuru sahibinin kusurlu olduğu da ilk kez bu safhada ortaya atılmıştır.”<sup>33</sup>

Bu davalar, Avrupa mahkemelerinin karma muameleleri ve bu muamelelerin ulusal ve ulusalüstü safhaları arasındaki ilişkiyi ne şekilde kavramsallaştırdıklarını göstermektedir. Savunma hakkı verilecektir. Fakat savunma hakkının ne zaman tanınacağı duruma göre değişecektir. Önemli olan nokta, Mahkemenin *Eyckeler* kararında gözlemediği gibi, kararın olumsuz çıkmasına dayanak yapılan olguları kimin değerlendireceğidir.<sup>34</sup> Olumsuz bir kararın ilk

<sup>31</sup> *Id.* n.47.

<sup>32</sup> Case T-42/96 E.C.R. II-401.

<sup>33</sup> *Id.* n.83.

<sup>34</sup> Ayrıca bkz. Case T-215/00, *La Conqueste Scea v. Commission*, 2001 E.C.R. II-181, Avrupa Toplulukları Mahkemesinin onay kararı, Case C-151/01P, *La Conqueste Scea v. Commission*, 2002 E.C.R. I- 1179. Bu kararda, Topluluk Mahkemesi, usuli güvencelerin, Topluluk hukuku dahilinde, hem Üye Devlet hem de Komisyon tarafından uygulanması ve korunması gerektiğini ifade etti.

aşamasını oluşturan ulusal idare savunma hakkına saygı göstermek zorundadır, tıpkı Komisyonun kesinleşen olumsuz karara dayanak olan olguları değerlendirenken saygı göstermek zorunda olması gibi.<sup>35</sup>

Savunma hakkının<sup>36</sup> ulusalüstü düzlemde kabulü kolaydır, çünkü bu hak zaten ulusal hukuk sistemleri tarafından güvence altına alınmıştır. Fakat, hakkın Topluluk hukukundaki uygulama alanı ile yerel hukuklardaki uygulama alanı farklı olabilir. Bazı ulusal hukuk sistemleri savunma hakkını sadece belirli tür muameleler için kabul ederken, Topluluk Mahkemesi savunma hakkını genel bir hak olarak tanımaktadır. Bu gibi durumlarda, ulusal hukuk daha kapsayıcı olan Topluluk ilkesine uyum sağlamak için değişmelidir.<sup>37</sup> Usûli güvencelerde birörnek uygulamanın sağlanması, özellikle bunlar Komisyon önünde doğrudan ileri sürülebilirse, Komisyon ile Avrupa vatandaşları arasındaki mesafeyi kapatacaktır.

Bu kararların etkisi “dikey uyum” olarak nitelendirilmektedir.<sup>38</sup> Bireylerin korunması muamelenin iki farklı idare arasında bölünmesine yol açmamalıdır. Bu sebepten dolayı Avrupa Mahkemelerinin, sorumlu olan idarenin muamelenin ilk safhasının cereyan ettiği ulusal idare olması halinde dahi, iptal edeceği karar Komisyonun kararı olacaktır.<sup>39</sup>

Avrupa Mahkemelerinin nihai olmayan hazırlık işlemlerinin yargısal denetimini genişletmeyi amaçlamaktan çok, muameleyi bir bütün olarak koruma amacına ağırlık verdikleri anlaşılmaktadır. Mahkeme içtihatları uyarınca, vatandaşlar, aleyhe olan kararların dayanağı olan bulguların ortaya konulduğu safhada görüşlerini açıklama hakkına sahiplerdir.<sup>40</sup> Son olarak, Avrupa Mahkemeleri iki alanda bileşik muamelelerin tekçi yapısını ve yasallığını tanımaktadırlar, tipik hükümet yetkileri olan gelirler (ithalat vergilerinin ve gümrük istisnalarının geri iadesi ya da indirimi) ve giderler (Topluluk yardımları).

<sup>35</sup> Bu bölümde atıf yapılan kararların hemen hemen çoğu, AB Antlaşmasının 230 ile 233. maddelerine dayalı bir Topluluk tasarrufu hakkındaki hukuka aykırılık iddialarına ilişkindir. Kararların sadece bir kaçı 234. maddeye ilişkindir.

<sup>36</sup> Burada, savunma hakkı idari bir muamele esnasında sürece müdahil olabilmek hakkı anlamında kullanılmaktadır ve bir yargıç önünde, tamamlanmış bir muamelenin hukuka aykırılığının ileri sürülebilmesindeki savunma hakkından tamamen farklıdır. Bkz. Case C-78/01, Bundesverband Güterkraftverkehrund Logistik v. Bundesrepublik Deutschland, 2003 O.J. (C 275) 8.

<sup>37</sup> Benzer düşünceler için bkz. K. Michelet, La Charte de droits fondamentaux de l’Union européenne et la procédure administrative non contentieuse, in ACTUALITE JURIDIQUE—DROIT ADMINISTRATIF 949 (2002). İspanyol Hukukunun idari muamelelerde gösterdiği uyum hakkında, No. 30 of 1992, Topluluk hukuku açısından bkz. A. GARCÍA URETA, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DERECHO COMUNITARIO (2002).

<sup>38</sup> H. P. NEHL, PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN EC LAW 7 (1999).

<sup>39</sup> *Id.* s. 80-81, 88-95, 135-36, 164-65.

<sup>40</sup> Karma muamelelere ilişkin yargısal karar elde edebilmek için mahkemelere erişim hakkında bkz. Case C-97/91, Oleificio Borelli spa v. Commission, 1992 E.C.R. 1-215 and Case C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH. v. Bundesrepublik Deutschland, 1994 E.C.R. 1-833.

#### IV. ORTAK BİR İDARE HUKUKU

Ulusal idari faaliyetler ve Topluluk idari tasarrufları çeşitli yollarla birbirlerine bağlanmaktadır. Ulusal makamlar ile Topluluk makamları arasında bir hiyerarşi yoktur; daha çok, etkin bir politikanın yürütülmesini sağlamaya yönelik biçimde tasarlanmış bir ilişki söz konusudur.

Muameleler üç kısma ayrılabilir: ulusal, ulusalüstü ve altulusal\* (*infranational*). İlk ikisi daha tanındıktır. Üçüncüsü, ulusal idareler arasındaki yatay ilişkilerden oluşan altulusal kısım<sup>41</sup>, daha az bilinir. Bu ilişki bir çok şekilde gerçekleşebilir. Herşeyden önce, muameleyi bütün ulusal idareler başlatabilir. İkinci olarak, her bir idare muameleye dahil olabilir. Son olarak, ulusal idareler nihai karara varmak için işbirliği yaparlar.<sup>42</sup>

Komisyonun yer aldığı en yaygın muamele tipi olan birleşik muameleler bazı sebeplerle tek bir yapı olarak kabul edilmektedir. Bu durum, vatandaşların haklarına saygı gösterilmesinin sağlanmasına yardımcı olur. Yapısal farklılıklara rağmen, Komisyon ve ulusal idareler, yargısal denetim ve bireysel hakların korunmasında, usûli yönden bir bütün oluştururlar.

Son olarak, bu ilişki yapısı, hukuksal ilkelerin, sadece, Topluluktan ulusal idarelere<sup>43</sup> veya tam tersi şekilde yayılmasına değil, aynı zamanda, bu ilkelerin belli ulusal hukuk sistemlerinden diğerlerine aktarılmasına da imkan sağlar.

Yukarıda incelenen Avrupa idari muameleleri bir büyük avantaja sahiptirler: Bunlar aynı anda ve aynı yöne doğru hareket etmek suretiyle (*choral*), ulusal makamların kendi aralarında ve ulusal makamlarla Avrupa Komisyonu arasında işbirliğini mümkün kılarlar. Ulusal makamların katılımını sağlama

\* (Ç.N.) "Ulusalaltı" ifadesinin, yasal düzenlemelerde ve doktrinde, özerkliği olanlar da dahil, yerel idareleri ve yönetimleri ifade eden "subnational" teriminin karşılığı olarak kullanılmasından dolayı, "*infranational*" terimini karşılamak üzere, "altulusal" ifadesi kullanılmıştır.

<sup>41</sup> Topluluk Hukuku üzerine yapılan çalışmalarda konunun bu yönü genellikle ihmal edilmektedir. Ancak bkz. J.H.H. WEILER, THE CONSTITUTION OF EUROPEA 98-99 (1999) (altulusalcılık hakkında); J.H.H. Weiler, *La Comitologia: infranazionalismo, costituzionalismo e democrazia*, in LA COSTITUZIONE DELL'EUROPA 597 (2003); H. Siedentopf et al., *The European Administrative Space From a German Administrative Science Perspective*, in 69 INT'L REV. OF ADMIN. SCI. 9 (2003); F. Bignami, *The Challenge of Cooperative Regulatory Relations after Enlargement*, in LAW AND GOVERNANCE IN AN ENLARGED EUROPEAN UNION 97 (George A. Bermann & Katharina Pistor eds., 2004) (yayımlanmamış taslak).

<sup>42</sup> Muamelelere ilişkin bu işbirliği türlerine, örgütsel ve işlevsel işbirliği türleri de eklenmelidir. Örgütsel işbirliği türünün bir örneği ulusal idarelerin temsil edildiği komitelerde görülebilir. İşlevsel işbirliği türünün bir örneği ise karşılıklı tanımadır: bir devlet, başka bir devletin düzenleyici standartlarının kendi ülkesinde geçerli olmasını kabul etmek suretiyle, başka bir devlet idaresinin kendi adına, konu hakkında görüş beyan etmesine izin verir.

<sup>43</sup> D. Costa'nın yorumu için bkz. *Conseil d'Etat*, 29 juillet 2002, n.232829, in ACTUALITÉ JURIDIQUE – DROIT ADMINISTRATIF 1395 (9 Aralık 2002). Ayrıca bkz. C. Hilson, *The Europeanization of English Administrative Law: Judicial Review and Convergence*, in 9 EUR. PUB. L. 125 n.1 (2003).

gereğinin, kamusal olmayan aktörlerin (*private actors*) katılımını kısıtlamasından dolayı, bu muameleler bir yandan da karmaşık ve oldukça dışa kapalı bir haldedirler. Muamelelerin bu yönleri, son yirmi yıldaki kodifikasyon ve sadeleştirme yapılmasına yönelik önerilerin nedenini de ortaya koymaktadır.<sup>44</sup>

Bu ortak İdare Hukukunu ve bu suretle sağlanan idari bütünleşmeyi Avrupa'daki yasama ve yargı alanlarındaki bütünleşmeden farklı kılan nedir? Avrupa yasama yetkisi, ulusal yasama yetkilerinin üzerinde konumlandırılmıştır; ulusal yasa koyucular Topluluk'ta yasa koyan iradeye saygı gösterme yükümlülüğündedir. Topluluğun yargı yetkisi hiyerarşik olarak ulusal mahkemelerin üstündedir; ulusal yargıçlar Topluluk Mahkemesi tarafından yorumlanan Topluluk Hukukuna saygı göstermekle yükümlüdür. Ulusalüstü yasama ve yargı makamları ile ulusal yasa koyucu ve mahkemeler arasındaki ilişkiler tek bir modele göre şekillenmektedir.

Gördüğümüz üzere, Antlaşmalar, Avrupa yürütme yetkisinin bütünleşmesi için tek bir formül öngörmemektedir. İdareler arasındaki ilişki, daha çok, hepsi işbirliğine dayalı, farklı modeller çerçevesinde düzenlenmektedir.

Hangi idari ilişki türünün seçileceği neye göre belirlenecektir? Bu noktada önem taşıyan iki değişken olduğu görülmektedir: her sektörün ve düzenleme alanının (*policy area*) kendine özgü yapısı ve Topluluk ile Üye Devletler arasındaki görev paylaşımı.

Anlaşılabilir bir şekilde, ulusal idarelerin rolü bu farklı idari bütünleşme türlerine göre değişmektedir. Bu idareler, ulusal menfaatleri temsil eden taraflar olarak ve tek başlarına veya diğer idarelerle işbirliği halinde, Topluluğun ihtiyaçlarına yönelik düzenlemelerde bulunan karar alıcılar şeklinde hareket etmektedirler. Rollerdeki bu değişkenliğin açıklaması, idarenin ve yürütme yetkisinin devlet egemenliğinin esasını (özünü) oluşturmalarıdır ve bu yüzden Topluluk idari bütünleşme alanında yavaş ve dikkatli hareket etmektedir. Her şeye rağmen, Üye Devletlerin birbirinden bağımsız bir şekilde var olan, rekabet eden ve birbirlerine yakınlaşan ulusal İdare Hukuklarının bir araya gelmesinden oluşan tek bir İdare Hukuku gelişmektedir.

---

<sup>44</sup> Konu hakkında bkz. CANANEA, *supra* note 10, 1890.