

# AVRUPA EKONOMİK TOPLULUĞU KOMİSYONU

*Dr. Cem SAR*

Avrupa Ekonomik Topluluğunun (Ortak Pazar) yapısı, geleneksel milletlerarası teşkilâtların yapılarından farklıdır. Gerçekten, 1951 de Avrupa Kömür ve Çelik, 1957 de ise, Avrupa Atom Enerjisi ile Avrupa Ekonomik Topluluklarının kurulması, milletlerarası teşkilâtlar hukuku bakımından önemli yenilikler getirmiştir. Bu Toplulukların başlıca ayırıcı niteliği, devlet-üstü yetkileridir. Oysa, adı geçen Topluluklar yalnız yetkilerinin genişliği bakımından değil, aynı zamanda özel bir bünyeye sahip olmaları yüzünden de diğer milletlerarası teşkilâtlardan ayrılmaktadırlar.

Genel olarak milletlerarası teşkilâtların, bazı ufak farklar dışında, üç organı vardır: Bütün üye devletlerin temsil edildiği ve herbirinin bir oy sahibi bulunduğu bir Genel Kurul, Teşkilât içinde özel ağırlığı olan bazı üye devletlerin temsilcilerinden kurulu bir Meclis (Konsey) veya İcra Meclisi, son olarak teşkilâtın idarî işlerini yürüten bir Genel Sekreter veya Direktör. Genel Kurul bütün üye devletlerin çıkarlarını, Meclis ise özel ağırlığı olan üyelerin çıkarlarını temsil etmektedir. Sekreter ise ancak, diğer organlara yardımcı olmakta ve teşkilâtın idarî çıkarlarını gözetmektedir. Bu sebeple, milletlerarası teşkilâtlar çoğu zaman ulusal çıkarların çarpıştığı veya özel ağırlığa sahip bazı üye devletlerin çıkarlarına uygun birtakım faaliyetlerin yürütüldüğü bir ortam olmaktan ileri gidememişlerdir. Bu teşkilâtlar, üye devlet çıkarlarını koruyan organların yanısıra, ortak çıkarı temsil edecek bağımsız kimselerden kurulu bir organdan yoksundurlar. Bazı milletlerarası teşkilâtlarda belirli meselelere çözüm yolu bulmak üzere, bağımsız ki-

şilerden kurulu *ad hoc* heyetlerin zaman zaman ortaya çıkması, bağımsız organların lüzumunu doğrulamaktadır. (1)

Avrupa Topluluklarının bizce en önemli özelliği, bu teşkilâtlarda üye devletler karşısında bağımsızlıkları teminat altına alınmış kişilerden kurulu ve Topluluğun çıkarlarını temsil eden organların bulunmasıdır. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunda Yüce Otorite, Avrupa Atom Enerjisi ve Avrupa Ekonomik Topluluklarında ise Komisyonlar bu çeşit organlardır. Avrupa Topluluklarının yapıları bir bakıma, devlet yapısını andırmaktadır. Örneğin, Avrupa Ekonomik Topluluğunun iki yürütme organı (Komisyon ve Bakanlar Konseyi), bir parlâmanter organı (Avrupa Parlâmentosu), bir de yargı organı (Adalet Divanı) vardır. Adı geçen Toplulukta, yukarıda değindiğimiz, «ortak çıkarı temsil etme görevi» Komisyona düşmektedir. Komisyon yürütme görevini, üye devletlerin temsilcilerinden kurulu ve bu devletlerin çıkarlarını temsil eden Bakanlar Konseyi ile paylaşmaktadır.

Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşması ile üye devletler bazı yetkilerini Teşkilâta devretmişlerdir. Bu sebeple, Teşkilâtın faaliyet alanı artmış ve ortak çıkarların kapsadığı konular genişlemiştir. Topluluğun üye devletlerden ayrı bir varlık olarak belirmesi ve ortak çıkarların gerçekleştirilmesi geniş ölçüde Komisyonun işleyiş tarzına bağlıdır. Topluluğun kurucu andlaşmasına Komisyon mensuplarının - üye devletler karşısında - bağımsızlığı teminat altına alınmakla beraber, Komisyon ile üye devletleri temsil eden Bakanlar Konseyi arasında ölçülü bir denge kurulmuştur. Öte yandan, Komisyon Avrupa Parlâmentosu önünde sorumludur. Ayrıca Adalet Divanı da Komisyonun tasarruflarını denetlemektedir.

Avrupa Ekonomik Topluluğunun Komisyonunu şu plân dahilinde inceliyeceğiz: Komisyon kuruluşu ve işleyişi yönünden bağımsız bir organdır (Bölüm I); Komisyon görev ve yetkileri ba-

(1) Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği görevinin, 1956 Süveyş olayından bu yana, artan önemi Teşkilâta üye devletlerin çıkarlarını temsil eden organların yanında Birleşmiş Milletlerin amaçlarını gerçekleştirmek için çalışacak olan bağımsız bir organa duyulan ihtiyacı göstermektedir.

kımından Topluluğun yürütme organlarından biridir (Bölüm II); Komisyon Bakanlar Konseyi, Avrupa Parlâmentosu ve Adalet Divanı ile daimî münasebet halindedir (Bölüm III); Komisyon, Topluluğu temsil eden organ olarak, Teşkilâtın dış münasebetlerini yürütmektedir (Bölüm IV).

## I. KOMİSYONUN KURULUŞU VE İŞLEYİŞİ

Avrupa Ekonomik Topluluğu Komisyonunun kuruluşu ve işleyişi iki önemli unsurun etkisi altında kalmıştır. Gerçekten, bu teşekkülün görevlerini gerçekleştirmesi ve Teşkilât içinde üye devletlerin baskılarından uzak bir organ olarak Topluluğun çıkarlarını temsil edebilmesi için kuruluş ve işleyiş biçiminin *sui generis* (kendine özgü) bir nitelik taşıması gerekiyordu. Öte yandan, 1951 Andlaşması ile kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Yüce Otoritesinin kuruluş ve işleyiş şekli, Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşmasının kaleme alınmasında, özellikle Komisyona ilişkin maddeler bakımından önemli bir örnek teşkil etmiştir. Kısacası, bağımsız olma zorunluluğu ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Yüce Otoritesi örneği, Komisyonun bünyesinin ve işleyişinin incelenmesinde göz önünde tutulması gereken hususlardır.

### A. Komisyonun Kuruluşu

#### 1. Üyelerin Sayısı

Ortak Pazar Andlaşması hazırlanırken, Komisyonun tek üyeli bir organ olmaması genel olarak kabul edilmişti. Ancak üyelerin sayısı hakkında iki ayrı görüş çatışmıştır. Birinci görüşe göre, Komisyon üyelerinin sayısı üç veya dördü geçmemelidir. Böylece, Ortak Pazar Andlaşmasında öngörülmekte olan hükümleri uygulama ve yeni hükümler hazırlama görevleri ufak bir gruba tevdi edilmiş olacaktı. Bu görüşü savunanlar küçük bir grup içinde ortak görüşlerin daha kolaylıkla sağlanabileceğini; dolayısıyla Komisyonun daha süratli hareket edebileceğini, öte yandan, kalabalık bir teşekkül içinde sorumluluk tesbiti güç iken, üç, dört kişilik bir grup içinde sorumluluğun daha belirli olabileceğini ileri

sürmüşlerdir. Ters yönde, Komisyonun çok sayıda üyesi olmasını isteyenler ise, küçük bir grubun sakıncaları üzerinde durmuşlardır. Belirtilen ilk sakınca böyle bir grubun yetkilerini çoğaltarak kuvvet kazanması ve Topluluk içinde üye devletlerin görüş ve çıkarlarından uzak teknokratik bir teşekkül durumuna girmesi tehlikesidir. Komisyonda az sayıda üye bulunmasının diğer bir sakıncası da, Avrupa Ekonomik Topluluğunun aslî üyeleri olan Altı ülkenin Komisyona eşit koşullarla üye vermesini önlemesidir. Bu sebepten, ikinci görüşü savunanlar Komisyonda en az altı üyenin bulunmasını istiyorlardı. Gene bu görüşe göre, kalabalık teşekküllerin işleyiş bakımından faydaları vardır. Örneğin, çok sayıda üyesi olan teşekküllerde çeşitli alanların uzmanları ve değişik mizaçta kişilerin bulunması, incelenecek meselelerin bütün yönleri ile aydınlatılmasını mümkün kılmaktadır.

Karşılıklı verilen tâvizler sonunda, Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşmasında bu iki görüş arasında orta bir yol benimseyerek, Komisyon üyelerinin sayısı dokuz olarak tesbit edilmiştir. (2). Andlaşmanın 157 inci maddesinin 1 inci fıkrasının ilk bendi şöyledir: «Komisyon, ehliyet ve liyakatlerine dayanılarak seçilmiş olan ve her türlü tesirden uzak kalacaklarından şüphe bulunmayan dokuz üyeden kuruludur.»

Görülüyor ki, Komisyon üyelerinin sayısı tesbit edilirken, Topluluğun üye sayısı olan altı rakamı benimsenmemiştir. Böylece, Komisyon her üye devletin bir temsilcisini kapsayan klâsik bir teşekkül olmaktan çıkarak, özelliğini muhafaza eden bir organ niteliğini taşımaktadır. Öte yandan, üye sayısı kesin olarak tesbit edilmemiştir. Nitekim, üyelerin az sayıda olmasını savunan görüşe verilen bir tâviz sonunda Andlaşmanın 157 inci maddesinin 1 inci fıkrasının ikinci bendi gereğince «Komisyon üyelerinin sayısı Konseyin ittifakla alacağı kararla azaltılabilir veya arttırılabilir».

(2) Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunda Komisyonun yerini tutan Yüce Otoritenin dokuz üyesi vardır. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ise, birinci görüşe daha yakın bir çözüm yolu benimsiyerek Komisyon üyeleri sayısını beş olarak

## 2. Üyelerin Tâyin Edilmesi

Komisyounun bağımsızlığını sağlamak için, üyelerin başlangıçta bir defaya mahsus olmak üzere üye devletler tarafından seçilmesinden sonra Komisyona kendi üyelerini kendi seçme yetkisinin tanınması akla gelebilirdi. Nitekim, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu kurucu Andlaşmanın Yüce Otorite üyelerinin seçilmesine ilişkin 10 uncu maddesinde, kendi üyelerini kendi seçme yolu ile doğrudan doğruya üye devlet hükûmetleri tarafından seçilme yolunun birleştirilmesini öngören karışık bir usul ortaya konmuştur. Şöyle ki, Yüce Otoritenin dokuz üyesinden sekizi üye devlet hükûmetlerinin mutabakatları ile, dokuzuncu üye ise, üye devlet hükûmetleri tarafından seçilmiş bulunan sekiz üye tarafından seçilmektedir. (3) Bu biçimde tâyin edilen Yüce Otorite üyeleri altı yıl sonunda tekrar aynı usul ile yenilenirler ve bundan sonra üyelerin üçte biri her iki yılda bir yenilenir. Ancak, bu iki yıllık yenilemelerde hükûmetler tarafından tâyin yolu ile kendi üyelerini kendi seçme yolu münavebe ile uygulanır. (4).

Oysa, Avrupa Ekonomik Topluluğunda, Komisyon üyelerinin atanmasında, kendi üyelerini kendi seçmek usulüne yer verilmemiştir. Andlaşmanın 158 inci maddesi gereğince, «Komisyon üyeleri üye devletler hükûmetlerinin mutabakatları ile tâyin edilirler.» Gene aynı maddeye göre üyelerin görev süreleri dört yıldır, ve eski üyeler tekrar tâyin edilebilirler. Yüce Otorite üyelerinin görev süresi altı yıl olarak tesbit edilirken, Komisyon üyelerinin görev süresinin kısaltılması, Komisyonun bağımsızlığının azaltılması eğiliminin belirtilerinden biridir.

Komisyonun başkanı ve iki başkan yardımcısı iki yıllık bir süre için, üye devlet hükûmetlerinin mutabakatları ile tâyin edilir. Bunların yeniden tâyin edilmeleri mümkündür. Komisyonun tamamen yenilenmesi durumu dışında -her dört yılda bir yapılır-

(3) A. H. Robertson, *European Institutions, Co-operation: Integration: Unification*, London, 1959. s. 103.

(4) Jean de Soto, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, P.U.F. Paris, 1961, s. 38.

başkan ve iki başkan yardımcısının tâyininde hükûmetler Komisyona danışırlar. (5).

Üyelik çeşitli yollardan sona erebilir. Andlaşmanın 159 uncu maddesine göre, «Görev süresinin sona ermesi veya ölüm dışında, Komisyon üyeliği ya istifa, ya da görevden af yolu ile sona erer.» İlerde Komisyonun denetlenmesini incelerken göreceğimiz gibi Komisyon üyeleri Avrupa Parlâmentosu karşısında sorumludurlar. Başka bir deyişle, Parlâmentonun kabul edeceği bir itimatsızlık önergesi karşısında üyeler toptan görevlerinden çekilmek zorundadırlar. Bu durumda Komisyon üyelerinin yenilenmesi Andlaşmanın 158 inci maddesi hükümleri gereğince olur. Ayrıca, Topluluğun Adalet Divanı da Komisyon üyelerinin görevlerine son verebilir.

Ölüm, istifa veya görevden af edilme durumlarında, ilgili Komisyon üyesinin geri kalan görev süresi için başkası tâyin edilir. Bununla beraber, boşalmış bulunan üyeliğe yeni bir tayinin gerekmediğine dair Bakanlar Konseyi ittifakla karar verebilir. (6).

### 3. Üyelerde Aranılan Nitelikler :

Komisyon üyelerinin seçilmesinde bütün milletlerarası teşkilâtlarda görev alacaklarda aranılan ehliyet ve liyakat gibi klâsik niteliklerin yanısıra, bağımsızlık niteliği de önemli bir yer tutmaktadır. (7) Gerçekten, Komisyon üyelerinin en önemli özelliği kendilerine tevdi edilen görevleri yerine getirirken bağımsız kalmaları ve dolayısıyla Topluluğun çıkarlarını gereği gibi temsil etmeleridir. Bu şartların yerine getirilmesi için Andlaşmanın 157 inci maddesinde birtakım hükümler yer almaktadır. Bu hükümlerde Komisyonun terkibinden doğabilecek başlıca üç sakıncanın ortadan kaldırılmasına çalışılmaktadır. (8).

(5) Bknz: Madde 161.

(6) Bknz: Madde 159.

(7) Bknz: Mad. 157 fıkra I, «Komisyon, ehliyet ve liyakatlerine dayanılarak seçilmiş olan ve her türlü tesirden uzak kalacaklarından şüphe bulunmayan dokuz üyeden kuruludur.»

(8) Jean de Soto, «Le Problème de l'exécutif dans les Communautés Européennes.» in *Les problèmes Juridiques et Economiques des Marché Commun*, Librairies Techniques, Paris, 1960, ss. 134, 135.

İlk olarak, önlenilmesine çalışılan sakınca Komisyon üyelerinin -ulusal bir ortamda yetişmiş olmanın sonucu olan- insiyakî milliyetçiliğidir. Görevleri bakımından hiçbir üye devletin temsilcileri durumunda olmayan bu üyelerin, uyruğu oldukları üye devletin etkisinde kalmamaları gerekir. Bu itibarla, Andlaşmanın 157 inci maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen hükümler şunlardır :

«Komisyon üyeleri görevlerini mutlak bir bağımsızlık içinde ve Topluluğun genel çıkarına uygun biçimde yerine getirirler. Komisyon üyeleri görevlerini yerine getirirken hiçbir hükûmetten ve hiçbir teşekkülden tâlimat istemezler ve almazlar. Görevlerinin niteliği ile uyuşmayan her türlü hareketten kaçınırlar. Her üye devlet bu hususa uyacağını ve Komisyon üyelerini görevlerini yerine getirirken etkilemeğe çalışmayacağını taahhüt eder.»

Bununla beraber, Andlaşmayı kaleme alanlar, üyelerin milliyetçiliklerinin önlenmesi konusunda fazla umutlu olmadıklarından, Komisyonda aynı devletin uyruğu olan ikiden fazla üye bulunmamasını öngörmüşlerdir. (9) Komisyonda, 1958'den bu yana, Almanya, Fransa ve İtalya'nın ikişer, Lüksemburg, Hollanda ve Belçika'nın ise birer üyesi bulunmaktadır.

Andlaşmanın önlemeye çalıştığı ikinci sakınca ise, birincisinin tersine olarak, Komisyon üyelerinin, Altı üye devletin yabancı olmaları halinde Topluluğun çıkarlarına karşı kayıtsız bir tutum takınmaları ihtimalidir. Nitekim Andlaşmanın 157 inci maddesinde, «Komisyona yalnız üye devletlerin uyruklarının üye» olabileceği öngörülmektedir.

Son olarak giderilmesi istenilen sakınca ise, Komisyon üyelerinin özel çıkarların buyruğu altına girmesi tehlikesidir. Bu ihtimali ortadan kaldırmak amacı ile Andlaşmanın 157 inci maddesinin ikinci fıkrasının son bendinde öngörülen tedbirler şunlardır:

«Komisyon üyeleri görevlerinin devamı süresince ücretli veya ücretsiz herhangi bir meslekî faaliyette bulunamazlar. Göreve başladıkları andan itibaren hem görevlerinin

(9) Bknz: Mad. 157.

devamı süresince hem de sona ermesinden sonra bu görevden doğan yükümlere ve özellikle üyelikleri sona erdiğinde bazı görevlerin ve çıkarların kabulünde dürüstlük ve hassasiyet gereklerine uyacaklarını alenen taahhüt ederler.»

Andlaşmayı kaleme alanlar, bu alenî taahhüt ile yetinmeyip, Komisyon üyelerine yukarıda belirtilen vecibelere aykırı hareket ettikleri takdirde uygulanacak bir müeyyide tesbit etmişlerdir. 157 inci maddenin ikinci fıkrasının son bendine göre, «Bu vecibelerin bozulması durumunda Bakanlar Konseyi veya Komisyonun başvurması üzerine Adalet Divanı, duruma göre, ya üyenin 160 ıncı madde hükümleri gereğince görevinden affına, veya ilgilinin emeklilik hakkından veya buna benzer çıkarlarından mahrumiyetine karar verebilir.»

### B. Komisyonun İşleyişi

Komisyon üyelerinin üye devlet hükûmetleri tarafından seçilip tâyin edilmelerinin, bu organın bağımsızlığını azalttığı ileri sürülebilir. Oysa, Komisyonun işleyişi incelenecek olursa bu organın gerek üye devletler, gerek Teşkilâtın diğer organları karşısında önemli bir hareket serbestliğine sahip olduğu ortaya çıkar. Nitekim, Komisyonun işleyiş yönünden sahip olduğu muhtariyeti, Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşmasının hükümleri de doğrulamaktadır. Şöyle ki, Andlaşmanın 162 inci ve 163 üncü maddelerinde Komisyona İç Tüzüğünü, ve karar verirken gereken ekseriyet nisabını tesbit etme yetkisi verilmektedir. 162 inci maddenin ikinci bendine göre, «Komisyon işbu Andlaşmada öngörülen koşullar içinde gerek kendi çalışmasını ve gerek servislerinin çalışmasını mümkün kılmak için kendi İç Tüzüğünü hazırlar ve adı geçen tüzüğün yayımlanmasını temin eder.» (10) Öte yandan, 163 üncü maddenin ikinci bendi uyarınca, «Komisyon ancak İç Tüzüğünde tesbit olunan üye sayısı mevcut olduğu takdirde muteber bir toplantı yapabilir.»

(10) Komisyonun İç Tüzüğü için bkz: *Journal Officiel des Communautés Européennes*, 31 Janiver 1963.



## 1. Oturumların Niteliği ve Yürütülmesi

9 Ocak 1963 tarihinde Brüksel'de kabul edilen İç Tüzüğün ikinci maddesine göre, «Komisyon genel olarak kararlarını oturumlarda alır.» Komisyonun -ileride göreceğimiz istisnaî bir durum dışında - oturum dışı karar verememesi, heyet halinde bir teşekkül olmanın doğurduğu sonuçlardan biridir. İç Tüzüğün ilk maddesi Komisyonun heyet halinde bir organ olarak hareket ettiğini açıkça belirtmiştir. Genel olarak, Komisyon haftada en az bir oturum yapar. Bunun dışında da gerekirse toplanabilir. (11).

İç Tüzüğün 8 inci maddesi gereğince, «Komisyonun oturumları alenî değildir, tartışmalar ve görüşmeler gizli tutulur.» İç Tüzükte bulunan bu hükümlerin amacı bir taraftan, üyelerin -oturum sırasında verecekleri oylar ve ileri sürecekleri fikirlerin gizli tutulması ile - bağımsızlığını sağlamak, diğer taraftan bu gizlilik sayesinde üyelerin kişisel sorumluluğu yerine Komisyonun ortak sorumluluğunu gerçekleştirmektir. Komisyonun heyet halinde bir organ olması bunu gerektirmektedir.

Komisyon başkanı, İç Tüzükte kendisine tanınan yetkiler sayesinde, oturumların yürütülmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Nitekim, İç Tüzüğün 3 üncü maddesi gereğince, «Komisyonu oturma davet eden başkandır.» Ayrıca, 5 inci maddeye göre, Komisyon başkanı, *ipso facto* oturumların da başkanlığını üzerine alır. Her oturum için bir gündem tasarısının tesbit edilmesi Komisyon Başkanının yetkileri arasındadır. (12) Bununla beraber, gündemin hazırlanmasında başkanın hareket serbestliği sınırlandırılmıştır; başka bir deyişle, Komisyon üyelerinin teklif edeceği bütün meseleleri başkan gündem tasarısına sokmakla görevlidir (Madde 4). Öte yandan, gündem tasarısını kabul eden Komisyon'dur. İç Tüzüğün 4 üncü maddesinin son bendine göre Komisyon oturumların gündemlerini tesbit eder ve ittifakla alacağı bir karar sonucunda, gündem dışı bir meseleyi dahi görüşebilir.

(11) Bknz: İç Tüzük Mad. 3.

(12) Bknz: İç Tüzük Mad. 4.

Komisyon oturumlarına üyelerin dışında başka kimseler de katılabilir. Örneğin, İç Tüzüğün 9 uncu maddesi gereğince, üyelere birinin oturumda bulunmaması durumunda, bu üyenin kabinesi mensuplarından biri oturuma katılabilir ve bulunmayan Komisyon üyesinin görünüşü açıklıyabilir. Aynı madde, Komisyon başkanına üyelere birinin isteği üzerine oturuma katılmak ve hattâ söz almak üzere bazı Komisyon memurlarını davet etmek yetkisini tanımaktadır. Ayrıca, Komisyon, olağanüstü durumlarda, oturumlarda bütün diğer kişileri de dinlemek üzere karar alabilir.

Her oturumun tutanağı hazırlanıp, Komisyonun tasvibine sunulur. Kabul edilen tutanaklar, Komisyon başkanının imzası ile resmîleşir. (13)

## 2. K a r a r l a r ı n A l ı n m a s ı v e O y l a m a

Yukarıda gördüğümüz gibi, İç Tüzüğün 2 inci maddesinde öngörülen temel kurala göre, «Komisyon genel olarak kararlarını oturumlarda alır.» Ancak, bu kuralın bir istisnası vardır. Tüzüğün 11 inci maddesinde düzenlenen bir usul gereğince, Komisyon oturum dışı dahi karar verebilir. Şöyle ki, Komisyon üyelerinden biri herhangi bir konu ile ilgili teklifini yazılı olarak tesbit eder, ve bu yazılı teklif diğer Komisyon üyelerine, bu teklife ilişkin ihtirazî kayıtlarını veya istedikleri değişiklikleri belirli bir süre içinde bildirmeleri için, gönderilir. Adı geçen süre içinde Komisyon üyelerinden herhangi biri, yazılı olarak tesbit edilen teklifin oturumların birinde tartışılmasını isteyebilir. Böyle olunca, teklif konusu en yakın oturumun gündemine alınır, ve bu şekilde, temel kurala uygun olarak, teklif hakkındaki karar, oturumda alınmış olur. Ancak, verilen süre içinde Komisyon üyelerinin hiçbiri teklif ile ilgili ihtirazî bir kayıta bulunmaz ve herhangi bir değişiklik istemezse yazılı olarak tesbit edilen bu teklif Komisyonca kabul edilmiş addedilir ve en yakın oturum tutanağına geçirilir.

Oylamaya gelince Andlaşmanın 163 üncü maddesinde belirtildiği gibi, «Komisyon kararları 157 inci maddede öngörülmüş bulunan üye sayısının ekseriyeti ile alınır.» Demek oluyor ki, oyla-

(13) Bknz: İç Tüzük Mad. 10.

mada uygulanan kural ekseriyet usulüdür. Andlaşma oylama usulünü belirttiği halde ekseriyet nisabının tesbitini Komisyona bırakmıştır. (14). Komisyonun hazırladığı İç Tüzüğün 6 ıncı maddesine göre, «Muteber bir karar alabilmek için bulunması gereken üye sayısı beştir.» Demek oluyor ki, ekseriyet için yeter sayı (nisab) beştir; yani, Komisyondan geçecek kararın en az beş oy toplaması gerekir.

### 3. Çalışmaların Yürütülmesi — İdarî Teşkilât

Gerek Komisyona tevdi edilen görevlerin kapsadığı çeşitli konuların incelenmesi ve alınacak kararlara mesnet teşkil edecek çalışmaların hazırlanması, gerek Komisyon kararlarının uygulanmasının denetlenmesi, önemli bir idarî teşkilâtın varlığını gerektirmektedir. Nitekim, Komisyon faaliyetlerini yürütmek amacı ile halen Brüksel'de iki bine yakın memur istihdam etmektedir. Bu itibarla, Komisyonun dokuz üyesi, dünyanın en ehliyetli bürokrasilerinden birinin başında bulunmaktadır. (15)

Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşmasının 1 Ocak, 1958'de yürürlüğe girmesinden sonra adı geçen andlaşmanın 158 inci maddesi gereğince, üye devlet hükûmetleri temsilcileri 6 ilâ 7 Ocak 1958 tarihlerinde Paris'te toplanarak, Komisyon üyelerini seçmişlerdir. Seçilen üyeler ilk toplantılarını Brüksel'de «Val-Duchesse» Şatosunda, 16 Ocak 1958'de, yapmışlardır. Üyelerin ivedilikle ele aldıkları mesele, Komisyonun iç bünyesinin tesbit edilmesi olmuştur. Komisyon, iç bünyesini düzenlerken nazari bakımdan iki şıkla karşılaşmıştır: Ya heyet halinde bir organ olmanın gereğini yerine getirerek kararların hazırlanmasını ve denetlenmesini, bütün Komisyon üyelerinin katılması ile, ortak bir biçimde yürütmek, ya da her Komisyon üyesine değişik bir konunun sorumluluğunu yükliyerek iş bölümünü uygulamak. Komisyon bu iki şık arasında orta bir yol seçmiş ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Yüksek Otoritesinin tatbikatını örnek alarak gö-

(14) Bknz: Mad. 163, Fıkra 2.

(15) Anthony Sampson, «Nine For Europe» *The Observer*, 9 Aralık 1962.

revlerini İdarî işler kesimi dahil olmak üzere dokuz teknik kesime ayırmıştır. (16) Bu kesimler sırasıyla şunlardır: 1. Dış Münasebetler, 2. İktisadî ve Malî İşler, 3. İç Pazar, 4. Rekabet, 5. Sosyal İşler, 6. Tarım, 7. Nakliyat, 8. Deniz aşırı ülke ve topraklar, 9. İdarî İşler. Her kesimin yönetimi, Komisyon üyelerinden kurulu 3 - 4 kişilik çalışma gruplarına tevdi edilmiştir. Her çalışma grubunun bir başkanı vardır ve her Komisyon üyesi değişik gruplarda görev almaktadır. Bununla beraber, Komisyon içinde uygulanan bu usul mutlak bir işbölümü niteliğini taşımamaktadır; çünkü her üyenin muhtelif çalışma gruplarına katılması ile aşırı bir işbölümü önlenmiş bulunmaktadır. 1963 yılının başında yürürlüğe girmiş bulunan Komisyon İç Tüzüğü'nün 13 üncü maddesinde önceki tatbikata uygun olarak, «Komisyonun üyelerine özel faaliyet alanlarının sorumluluğunu tevdi edebileceği» öngörülmüştür. Ayrıca, Tüzüğü'nün 14 üncü maddesinde Komisyona, üyeleri arasında muhtelif çalışma gruplarını kurma yetkisi de tanınmaktadır. Her çalışma grubunun başkanlığını, 13 üncü madde gereğince bu grubun uğraştığı faaliyet alanının sorumluluğunu üzerine alan üye yapmaktadır. (17)

Komisyon başkanına ve üyelerine, çalışmalarını verimli bir duruma sokmak ve yüklerini hafifletmek amacı ile modern bakanlık teşkilâtlarında olduğu gibi, özel kabinelerden faydalanma yetkisi tanınmaktadır. (İç Tüzük Mad. 15) Her üyenin yönetimi altında ve muhtelif uzmanlardan kurulu bir kabine bulunmaktadır.

Komisyona bağlı olarak bir de Sekreterlik kurulmuştur. Bunun başında İcra Sekreteri adını taşıyan bir memur bulunmaktadır. İç Tüzüğü'nün 16 ıncı maddesi gereğince İcra Sekreterinin görevleri şunlardır: Komisyona başkanına oturumların hazırlanmasında ve alınan kararların uygulanmasının denetlenmesinde yardımcı olmak, Komisyona sunulan belgeleri düzenlemek, Komis-

(16) C.E.E., Commission, *Prémier Rapport Général sur l'Activité de la Communauté*, (1 er Janvier 1958 - 17 Septembre 1958), 17 Septembre 1958, s. 21.

(17) Bknz: İç Tüzük, Mad. 14, Fıkra 2.

yon karar ve tavsiyelerinin Avrupa Topluluklarının ortak Resmî Gazetesinde yayınlanmasını sağlamak, son olarak diğer Avrupa Topluluklarının organları ile carî münasebetleri yürütmek.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, Komisyon üyelerinin yönetimi altında iki bine yakın memurun çalıştığı bir İdarî Teşkilât vardır. İç Tüzüğün 17 inci maddesine göre, «Komisyon, faaliyetini hazırlamak ve gerçekleştirmek amacı ile, tek bir İdarî Teşkilât içinde toplanmış bulunan muhtelif servislerden faydalanır.» 18 inci maddede ise bu idarî teşkilâtın bölümleri düzenlenmektedir. Teşkilât, dokuz Genel Müdürlüğe; her Genel Müdürlük ise, kapsadığı konunun ihtisas alanlarına koştur olarak Şubelere bölünmüştür.

İdarî Teşkilâtın bünyesi aşağıdaki tabloda gösterilmiştir: (18)

1. *Dış Münasebetler Genel Müdürlüğü*

- 1 inci Şube: Genel Sorunlar, Milletlerarası Teşkilâtlarla münasebetler,
- 2 inci Şube: Üçüncü devletler ile Ortaklık,
- 3 üncü Şube: İkili münasebetler,
- 4 üncü Şube: Ticarî Politikaya ilişkin görüşmeler.

2. *İktisadî ve Malî İşler Genel Müdürlüğü*

- 1 inci Şube: Malların tedavülü,
- 2 inci Şube: Para ve Malî Meseleler
- 3 üncü Şube: Bünye ve Gelişme

3. *İç Pazar Genel Müdürlüğü*

- 1 inci Şube: Malların tedavülü
- 2 inci Şube: Gümrük
- 3 üncü Şube: Yerleşme hakkı ve Hizmetler
- 4 üncü Şube: Endüstri, Ticaret ve Esnaf Meseleleri

#### 4. Rekabet Genel Müdürlüğü

- 1 inci Şube: Rekabete aykırı teşebbüslerarası anlaşmalar, Tekeller, Damping ve farklı muameleler
- 2 inci Şube: Mevzuatların birbirlerine yaklaştırılması
- 3 üncü Şube: Vergi Meseleleri
- 4 üncü Şube: Devlet yardımları ve Devletin farklı muameleleri

#### 5. Sosyal İşler Genel Müdürlüğü

- 1 inci Şube: Sosyal Politika
- 2 inci Şube: El emeği
- 3 üncü Şube: Sosyal Fon ve Meslek eğitimi
- 4 üncü Şube: Sosyal Güvenlik ve Sosyal hizmetler

#### 6. Tarım Genel Müdürlüğü

- 1 inci Şube: Genel İşler ve Dış Münasebetler
- 2 inci Şube: Tarımsal Pazarlar
- 3 üncü Şube: Tarımsal Bünye

#### 7. Nakliyat Genel Müdürlüğü

- 1 inci Şube: Genel Meseleler
- 2 inci Şube: Gelişme ve Modernleşme
- 3 üncü Şube: Nakliyat Ücretleri
- 4 üncü Şube: Ticarî Mübadele

#### 9. İdarî İşler Genel Müdürlüğü

- 1 inci Şube: Personel
- 2 inci Şube: Bütçe, Malî İşler
- 3 üncü Şube: İç İşler

Komisyon, çalışmalarında kendi İdarî Teşkilâtından başka üç Avrupa Topluluğunun - Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu - ortak servislerinden de faydalanmaktadır. Tasarruf yapmak ve verimli bir çalışmayı gerçekleştirmek amacı ile, bazı idarî nitelikte-

ki görevler birleştirilerek, üç Topluluğun ortak yönetimi altına alınmıştır. Basın ve Haberleşme Servisi, Hukuk Müşavirliği ve İstatistik Ofisi üç Topluluğun teşekkülleri tarafından ortak olarak kullanılan hizmetler arasındadır. (19)

## II. KOMİSYONUN GÖREV VE YETKİLERİ

Komisyon aslında bir hazırlama ve yürütme organıdır. (20) Gerçekten, Komisyon hazırlama görevini, Bakanlar Konseyinin alacağı kararların konusu hakkında raporlar hazırlayarak ve bu kararların alınması için gereken tekliflerde bulunarak, yürütme görevini ise, gerek Andlaşma hükümlerinin, gerek Bakanlar Konseyinin aldığı kararların Topluluk içinde uygulanmasına nezaret ederek yerine getirmektedir. Ancak, Komisyonun görev ve yetkileri incelenirken, daima gözönünde tutulması gereken önemli husus, Komisyonun Konsey ile birlikte hareket etmesidir. Gerçekten, aşağıda değineceğimiz bazı nedenler yüzünden, bağımsız bir organ olan Komisyon, üye devlet çıkarlarını temsil eden Konsey ile hem görev ve yetkilerini paylaşmak, hem de sıkı bir işbirliği yapmak zorunda bırakılmıştır. Bununla beraber, Komisyon, Teşkilât içinde ağırlığını duyurabilecek nitelikte yetkilere sahiptir.

### A. Komisyon Yürütme Görevini Bakanlar Konseyi İle Paylaşmaktadır.

Bilindiği gibi, Avrupa Ekonomik Topluluğunun organları arasında, her üye devletin bir temsilcisini gönderdiği Bakanlar Konseyinin yanısıra, üye devlet hükümetlerine karşı bağımsız bir durumda bulunan bir Komisyonun bulunması, Topluluğun genel çıkarının gereği gibi temsil edilmesi ve Andlaşma hükümlerinin etkili bir biçimde yürütülmesi amacını gütmektedir. Nitekim, 1956 yılında ortak bir pazarın kurulması ile ilgili ön çalışmaları yürüten uzmanlar komitesinin (Spaak Komitesi) raporunda, kurula-

(19) C.E.E. Commission, *Troisième Rapport Général sur l'Activité de la Communauté* (21 Mars 1959 - 15 Mai 1960), 9 Juin 1960, ss. 64-73.

(20) Guy Héraud, «Observations sur la Nature juridique de la Communauté Economique» in *R.G.D.I.P.*, 1958, s. 49.

cak olan Teşkilâtın uzuvları arasında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Yüce Otoritesi gibi, bağımsız bir yürütme organının bulunması öngörülmüştü. (21)

Oysa, Avrupa Ekonomik Topluluğu Komisyonu, gerek görevleri ve gerek yetkileri bakımından Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Yüce Otoritesine göre daha az ağırlığı olan bir organdır. Nitekim, bu fark, adı geçen Teşkilâtların kurucu Andlaşmalarında açıkca belirtilmiştir. Gerçekte, her iki organ da geniş anlamda birer yürütme organıdır. Ancak, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunda yürütme görevi ve bunun gerektirdiği yetkiler, esas itibariyle Yüce Otoriteye tevdi edilmişken, Avrupa Ekonomik Topluluğunda bu görev ve yetkiler, Komisyon ile Konsey arasında ve hattâ Konseyin lehinde olarak paylaştırılmıştır. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Andlaşmasının 8 inci maddesi gereğince, «Yüksek Otorite, andlaşmanın tesbit ettiği amaçları, işbu Andlaşmada öngörülen koşullar içinde gerçekleştirmekle sorumludur.» Ayrıca, Yüksek Otoriteye bu görevi yerine getirebilmesi için kendi başına karar alma yetkisi de tanınmıştır. Ayrıntılarını burada inceliyemeyeceğimiz bu yetki gerçekte devlet-üstü bir nitelik taşımakta, dolayısıyla üye devletlerin egemenliği altında bulunan gerçek ve tüzel kişileri bağlayıcı bir gücü gerektirmektedir. (22) Yüksek Otorite bundan başka, malî alanda, üye devlet ülkelerinde kömür ve çelik üretiminde faaliyet gösteren teşebbüsleri doğrudan doğruya vergileme yetkisini de kullanmaktadır. (23). Bakanlar Konseyi ise, ancak, önemli kararlara uygun mütalâa vermekle yetinir. Başka bir deyişle, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Andlaşmasında kuvvetler dengesi bakımından, bağımsız bir organ olan Yüksek Otorite, üye devlet çıkarlarını temsil eden Bakanlar Konseyinden daha etkili ve daha güçlüdür.

(21) G.B., «The New Institutions for European Integration, Their Structure and Aims» in *The World Today*, Vol. 14, No. 7, July 1958, s. 297.

(22) Yüce Otoritenin yetkisi için bkz: Ernest B. Haas., *The Uniting of Europe*, Stanford University Press, California, 1958, ss. 46-49.

(23) Maxime Chrétien, «Les divers problèmes fiscaux des trois Communautés Européennes» in, *Les Problèmes Juridiques et Economiques du Marché Commun*, Librairies Techniques, Paris, 1960, s. 293.



Oysa, Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşmasında, Komisyon, Yüksek Otoriteye göre birçok yönden zayıf bir organ durumundadır. (24) Kuruluşunu ve işleyişini incelerken gördüğümüz gibi, Komisyon üyelerinin görev süresi dört yıl iken, Yüce Otorite üyelerinin görev süresi dokuz yıl olarak tesbit edilmiştir. Öte yandan, Yüce Otoriteye kısmen de olsa, kendi üyesini kendi seçme yetkisi tanınmıştır. Komisyon bu yetkiden yoksundur. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Andlaşmasının 9 uncu maddesinde, Yüce Otorite üyelerinin devlet-üstü görevlerinden bahsedilmektedir; oysa, Komisyon üyelerinin niteliklerini belirten Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşmasının 157 inci maddesinde bu deyim rastlanmamaktadır. Son olarak, Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşmasında, Teşkilâtın organlarını düzenliyen bölümde, Komisyon, Kurul ve Konseyden sonra gelmektedir. Yüce Otorite ise, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Andlaşmasında, organlara ilişkin bölümde ilk olarak ele alınmıştır.

Komisyonun, Yüce Otoriteye göre ikinci plânda bir organ olmasının nedeni, Avrupa Ekonomik Topluluğunda Bakanlar Konseyine tanınan ağırlıktır. Adı geçen Topluluk Andlaşmasının 145 inci maddesinde, (Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Andlaşmasının, Yüce Otoritenin görevini tesbit eden 8 inci maddesindeki kelimeler kullanılarak) Konseyin görevi şu şekilde tesbit edilmiştir: «İşbu Andlaşma ile tesbit edilen hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlamak amacı ile ve işbu Andlaşmada öngörülen koşullar içinde, Konsey, üye devletlerin genel iktisadî politikalarının koordinasyonunu sağlar ve karar verme yetkisi vardır.» Komisyona ise, Ortak Pazar'ın işlemlerini ve gelişmesini sağlamak görevi düşmektedir. Nitekim, Andlaşmanın 155 inci maddesi gereğince,

«Komisyon, Ortak Pazarın işlemlerini ve gelişmesini sağlamak için:

- Andlaşma hükümlerinin ve tedbirlerin uygulanmasına nezaret eder,
- tavsiyelerde bulunur, mütalâalar ileri sürer.

(24) A. H. Robertson, *op.cit.*, ss. 156, 157.

- kendi başına karar verebilir, Konsey ve Kurul kararlarının hazırlanması çalışmalarına katılır,
- Konseyin tesbit ettiği kuralların uygulanması için Konsey tarafından kendisine verilen yetkileri kullanır.»

Öte yandan, Andlaşmanın hükümleri incelenecek olursa, önemli kararların Konsey tarafından alındığı ortaya çıkmaktadır. Gerçekte, her iki organın da, kendi başına karar alma yetkisi vardır. Bununla beraber, Topluluğun hayatını etkileyebilecek kararları münhasıran Konsey almaktadır. Örneğin, Topluluğun gelişmesini ve çalışmasını düzenliyen yönetmeliklerin büyük çoğunluğu Konsey tarafından çıkarılmaktadır. Komisyonun hazırladığı yönetmelikler, Konseyin önceden çıkarmış olduğu yönetmelikleri yürütme ve uygulama amacını gütmektedir. (25) Komisyon, daha ziyade idarî alanda ve denetleme görevini yerine getirmek için karar almaktadır. Kısacası, Komisyon, siyasî ağırlığı olan tasarrufları kendi başına yapamayan bir umum müdür durumundadır.

Ancak, Konseye tekliflerde bulunmak suretiyle, Konseyin karar verme yetkisine katılan Komisyonun ağırlığı, Konseyinkine denk olabilmektedir. Bu hususu, ileride, Komisyonun Konsey ile olan ilişkilerini incelerken derinleştireceğiz. (26) Özet olarak denebilir ki, Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşmasında, yürütme görevi, Topluluğun çıkarını temsil eden bağımsız organ (Komisyon) ile üye devletleri temsil eden organ (Konsey) arasında paylaştırılmıştır.

Avrupa Ekonomik Topluluğunda, yürütme görevinin, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunda olduğu gibi münhasıran bağımsız organa tevdi edilmeyip, üye devlet hükümetlerinin söz sahibi olduğu bir organ ile paylaştırılmasının sebebi, bu Toplulukta yürütme görevinin çok önemli bir yer tutmasıdır. Gerçekten, gerek Avrupa Kömür ve Çelik, gerek Avrupa Atom Enerjisi Toplulukla-

(25) Paul Reuter, *Cours d'Organisations Européennes*, Les Cours de Droit, Paris, 1959-1960 s. 235.

(26) Bknz: *infra*, s. 206 vd.

rında, kurulması öngörülen ortak pazarlar belirli birkaç iktisadî kesimi kapsamaktadır. Oysa, Avrupa Ekonomik Topluluğunun amacı bütün iktisadî faaliyetleri ortak bir pazar içinde birleştirerek, bunların ortak bir yönetim altına geçmesini gerçekleştirmektir. Böyle olunca, Avrupa Ekonomik Topluluğunun yürütme görevini üzerine alan organ, üye devlet ekonomilerini esaslı bir şekilde etkileyebilmektedir. İşte bu yüzden, kurucu üyeler, iktisadî yetkilerini bağımsız bir organa; başka bir deyişle, devlet otoritesinin dışında bir otoriteye devretmekten çekinmişlerdir.

### *B. Komisyonun Yetkileri.*

Komisyon, Andlaşmanın 155 inci maddesi gereğince kendisine tevdi edilen görevleri yerine getirebilmek için çeşitli yetkilere sahiptir. Esas itibariyle, bu yetkileri iki başlık altında toplamak mümkündür: Komisyonun Topluluk - içi yetkileri ve Komisyonun Topluluk - dışı yetkileri.

**Komisyonun Topluluk - içi yetkileri şunlardır:**

- hukukî ağırlıkları değişik olan, birtakım geniş anlamda kararlar diye niteliyebileceğimiz tasarruflarda bulunmak,
- Konsey kararlarının hazırlanma safhasına, tekliflerde bulunmak suretiyle katılmak,
- Parlâmentonun çalışmalarına katılmak ve adı geçen organa yıllık bir rapor sunmak,
- Andlaşma hükümlerinin uygulanmasını denetlemek amacı ile Adalet Divanına başvurmak.

Komisyonun Topluluk - dışı yetkileri ise, Topluluğun dış dünya ile olan münasebetlerini yürütmek; başka bir deyişle, üçüncü devletler ve diğer milletlerarası teşkilâtlar karşısında, gerek andlaşmalar akdetmek için görüşmelerde bulunmak, gerek aktif ve pasif temsil hakkını kullanmak suretiyle başvurduğu yetkililerdir.

Çalışmamızın, üçüncü bölümünde Komisyonun diğer organlarla olan münasebetlerini inceliyeceğiz. Dolayısıyla, Komisyonun,

Konsej, Kurul ve Adalet Divanı çalışmalarına katılması halinde beliren yetkilerine burada değinmiyeceğiz. Öte yandan, çalışmamızın dördüncü bölümünü Komisyonun, Topluluğun dış münasebetlerindeki rolüne hasredeceğimizden, Topluluk - dışı yetkileri adı geçen bölümde ele alacağız. Bu itibarla, burada sırasıyla Komisyonun yetkilerinin sınırlarını ve Komisyon kararlarının hukukî niteliğini ele alacağız.

### 1. Yetkilerin Sınırları

Komisyonun yetkileri Andlaşma hükümleri tarafından sınırlandırılmıştır; başka bir deyişle, Komisyon, Andlaşmaca kendisine tevdi edilmiş bulunan yetkiler içinde tasarruflarda bulunup hareket edebilir. Gerçekten, Andlaşmanın 4 üncü maddesinde, Topluluğun organları sayıldıktan sonra, aynı maddenin 1 inci fıkrasında da, her organın, Andlaşma ile kendisine tanınan yetkiler içinde hareket edebileceği öngörülmüştür. Bu şekilde, kurucu andlaşmayı imzalayacak olan devletlerin, devlet - üstü yetkiler karşısında duydukları endişeleri ortadan kaldırmak amacı ile, bağımsız organın yetkileri sınırlandırılmış oluyordu. Bununla beraber, bazı yazarların da haklı olarak belirttikleri gibi, bağımsız organın, yani Komisyonun yetkilerini genişletmek ve hattâ gerekirse ileride bu organa bazı devlet - üstü yetkiler verilmesini mümkün kılmak için Andlaşmada, 4 üncü maddenin 1 inci fıkrası ile uzlaştırılması güç olan açık bir kapı bırakılmıştır. (27) Nitekim Komisyonun görev ve yetkilerini tesbit eden 155 inci maddeye göre, Komisyon, «Konseyin tesbit ettiği kuralların uygulanması için Konsey tarafından kendisine verilen yetkileri kullanır.» Böyle olunca, ileride, Konsey istediği nitelikteki yetkileri Komisyona verebilir. Öte yandan, intikal devresinden sonra Konseyin önemli kararları dahi çoğunlukla alabileceği gözönünde tutulursa, bırakılan bu açık kapının önemi daha iyi anlaşılır. Yukarıda andığımız istisna saklı kalmak üzere, Komisyonun çeşitli yetkileri ve bunların mahiyeti,

(27) Reuben Efron and A. S. Nanes, «The Common Market and Euratom Treaties: Supranationality and The Integration of Europe» in *The International and Comparative Law Quarterly*, October, 1957. Vol. 6. s. 682.

Andlaşmada açıkca belirtilmiştir. Komisyon yetkilerinin bu şekilde sınırlandırılmasının sonucu olarak, Adalet Divanı, Andlaşmanın 173 ve 174 üncü maddeleri uyarınca, Komisyonun bağlayıcı nitelikteki kararlarını aşırı yetki gerekçesiyle iptal edebilmektedir.

## 2. Komisyon Kararlarının Hukukî Niteliği

Andlaşmanın 189 uncu maddesinin ilk bendi gereğince, «Konsey ile Komisyon, görevlerini yerine getirmek amacı ile, işbu Andlaşmada öngörülen koşullar içinde, yönetmelikler ve direktifler hazırlar, kararlar alır, tavsiyelerde bulunur ve mütalâa ileri sürerler».

Bu çeşitli kararlar gerek yönelttikleri makamlar ve gerek bağlayıcı kuvvetleri bakımından birbirlerinden farklıdır. Genel olarak, milletlerarası teşkilâtlarda organlar iki türlü karar alabilirler: Bağlayıcı niteliği olan dar anlamda kararlar ve bağlayıcı niteliği olmayan tavsiyeler. Öte yandan, gerek kararlar ve gerek tavsiyeler ancak üye devletlere yöneltilebilir. Oysa, Avrupa Ekonomik Topluluğunda, hem kararların türleri daha çeşitlidir hem de bu kararların yönelttikleri makamlar üye devletler veya gerçek ve tüzel kişilerdir.

Komisyonun alabileceği kararlar (geniş anlamda) sırasıyla şunlardır:

1. *Yönetmelikler*: Andlaşmanın 189'uncu maddesinin ikinci bendi yönetmelikleri şu şekilde tanımlamaktadır: «Yönetmelik şümul alanı bakımından geneldir. Bütün unsurları bakımından uygulanması mecburîdir, yönetmelik her üye devlette doğrudan doğruya uygulanabilir.» Demek oluyor ki, yönetmeliklerin başlıca iki özelliği vardır. a. Yöneltildiği makamlar, isimlendirilerek belirtilmemiştir. Başka bir deyişle, yönetmelikler kanunlar gibi umumîlik, mücerretlik ve daimîlik niteliklerine sahiptir. Bazı yazarlar, yönetmeliğin, muhteva bakımından kanuna benzemesini ileri sürerek, Andlaşmada öngörülen yönetmeliklerin büyük bir çoğunluğunu hazırlamakla görevli olan Konseyin, gerçekte, bir yasama or-

ganı olduğunu belirtmişlerdir. (28) b. Yönetmeliklerin üye devlet ülkelerinde bağlayıcı kuvveti vardır. Bu itibarla, yönetmelik, doğrudan doğruya -yani üye devlet hükûmetleri tarafından iç hukuk düzenlerine kabul edilmeden- üye devlet ülkelere uygulanmaktadır. Öte yandan, yönetmeliğin bu biçimde yürürlüğe girmesi ile, üye devletlerde önceden yürürlükte bulunan ve yönetmeliğe aykırı olan bütün kanunî ve idarî hükümler kendiliğinden düşmektedir. (29) Bu da göstermektedir ki, üye devletler yönetmelikler tarafından düzenlenen konularda egemenliklerinin bir kısmını Avrupa Ekonomik Topluluğuna devretmişlerdir. Bundan dolayı, bağımsız bir organ olan Komisyonun yönetmelik hazırlama yetkisi sınırlanmıştır. Nitekim, yönetmeliklerin büyük çoğunluğunu üye devlet çıkarlarını temsil eden Konsey hazırlamaktadır.

2. *Direktifler*: Andlaşmanın 189'uncu maddesinin üçüncü bendi gereğince, «Direktif, erişilecek amaç bakımından, yöneltildiği her üye devleti bağlamakla beraber, şekil ve vasıtaları seçme yetkisini ulusal otoritelere bırakır.» Başka bir deyişle, Direktifin iki özelliği vardır: a. Yalnız üye devlet hükûmetlerine yöneltilebilir. b. Yalnız belirttiği amaçlar bakımından bağlayıcı olup, üye devlet hükûmetlerine, bu amaçları gerçekleştirmek için gerekli hareket serbestliğini tanımaktadır. Gerçekten, Komisyon vereceği bir direktif ile üye devletlere bazı belirli amaçlar gösterir -zaten, üye devletler bu amaçlara uygun bir şekilde hareket edeceklerini önceden Andlaşmada taahhüt etmişlerdir- buna karşılık, her üye devlet bu amaçları yerine getirmek için kendi ulusal mevzuat ve usulleri çerçevesinde hareket eder. Direktifler esas itibarıyla üye devletlerin yasama faaliyetleri alanına giren konuları düzenlemek için kullanılır.

3. *Kararlar*: Andlaşmanın 189'uncu maddesinin, 4'üncü bendinde, Komisyonun alabileceği kararlar şu şekilde tanımlanmaktadır: «Kararın yöneltildiği kişiler bakımından, bütün unsurları ile uygulanması mecburîdir.» Kararın iki özelliği vardır: a. Karar

(28) Bknz: Paul Reuter, *op.cit.*, s. 155.

(29) J. M. «Les Conseils des Communautés Européennes» in *Annuaire Français de Droit International*, 1961, s. 659.

kimlikleri açıkca belirtilen makamlara yöneltilir. Başka bir deyişle, yönetmeliğin tersine, karar şümulü bakımından genel olmayıp kişiseldir. Gerçekten, kararlar gerek üye devlet hükûmetlerine gerek üye devlet ülkelerinde bulunan gerçek veya tüzel kişilere yöneltilmelidir. b. Kararlar yöneltildikleri makamları bağlamaktadır. Gerçek veya tüzel kişilere yöneltilen kararların kendiliğinden bağlayıcı kuvveti vardır. Özellikle, kişilere malî bir vecibe yükleyen kararlar ilâm hükmündedir. (30) Cebrî icra, icranın vukubulacağı devlet ülkesinde yürürlükte bulunan hukuk usulü kurallarına göre yapılır. Nitekim, Andlaşmanın 192'inci maddesi gereğince, «İlâm formülü, vesikanın muteberliğinin doğruluğuna ait kontrolden başka bir kontrole tâbi tutulmaksızın üye devletlerden herbirinin göstereceği ulusal merci tarafından vazedilir.» Demek oluyor ki, malî vecibeler yükleyen kararlar, gerçek veya tüzel kişilere doğrudan doğruya - üye devlet hükûmetleri kanalından geçmeden - uygulanabilmektedir. Bu husus, devlet-üstü yetkinin en önemli kıstası olarak kabul edilmektedir. (31) Üye devletlere yöneltilen kararlar ise, hükûmetleri bağlamaktadır. Ancak, kararların yürütülmesi, her üye devletin kendi ulusal otoriteleri tarafından sağlanmaktadır. Kısacası, kararlar üye devletleri bağlamak bakımından, kuvvetlendirilmiş birer direktif niteliğini taşımaktadır. Bilindiği gibi, Andlaşmanın 5'inci maddesi uyarınca, «Üye devletler işbu Andlaşmadan veya Topluluk organlarının tasarruflarından doğan vecibeleri yerine getirmek üzere bütün genel veya özel tedbirleri alırlar.» Bu itibarla, Komisyonun bağlayıcı nitelikteki kararlarına uymayan üye devlet Andlaşmayı ihlâl etmiş sayılmaktadır.

4. *Mütalâa ve Tavsiyeler*: Bu tasarrufların bağlayıcı kuvveti yoktur. Nitekim, Andlaşmanın 189'uncu maddesinin son bendine göre, «Tavsiyeler ile Mütalâa'lar bağlayıcı nitelikten yoksundurlar.»

Komisyonun alabileceği çeşitli kararları, gerek yöneltildikleri makamlar ve gerek bağlayıcı kuvvetleri bakımından yukarıda incelemiş bulunuyoruz. Son olarak, belirtilmesi gereken husus,

(30) Bknz: Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşması, Madde 192.

(31) Jean de Soto, *op.cit.*, s. 149.

Andlaşmada öngörülen ve bu çeşitli kararların biçimine, yayınlanmasına ve tebliğ edilmesine ilişkin hükümlerin mahiyetidir. Andlaşmanın 190'ıncı maddesinde, yönetmeliklerin, direktiflerin ve kararların muteber olabilmeleri için gerekçeli olmaları gerektiği öngörülmüştür. Bağlayıcı kuvvetten yoksun olan Mütalâa ve Tavsiyeler için gerekçe hazırlanması mecburî değildir. Yönetmelikler Avrupa Topluluklarının -Avrupa Kömür ve Çelik, Avrupa Atom Enerjisi ve Avrupa Ekonomik Topluluğu- ortak Resmî Gazetesinde yayınlanır ve metinde yazılı tarihten veya tesbit edilmiş bir tarih yoksa yayınlandıkları tarihten yirmi gün sonra yürürlüğe girer. (32) Direktifler ile kararlar yöneltildikleri makamlara tebliğ edilir ve bu tebliğ ile yürürlüğe girmiş sayılırlar.

### III. KOMİSYONUN DİĞER ORGANLARLA MÜNASEBETLERİ

Avrupa Ekonomik Topluluğunun iki yürütme organı (Komisyon ve Konsey), bir parlâmenter organı (Avrupa Parlâmentosu) ve nihayet bir de yargı oranı (Adalet Divanı) olduğunu gördük. Komisyon gerek görevlerini yerine getirirken, gerekse yetkilerini kullanırken Topluluğun diğer üç organı ile daimî münasebet halindedir. Bundan dolayı, Topluluk organları arasındaki kuvvet dengesi bakımından Komisyonun ağırlığını tâyin edebilmek için, adı geçen organın diğer organlarla münasebetlerini sırasıyla incelemek gerekir. Komisyonun ilk olarak Konsey ile münasebetlerini, ikinci olarak Avrupa Parlâmentosu ile münasebetlerini ve son olarak Adalet Divanı ile münasebetlerini ele alacağız.

#### A. Komisyonun Bakanlar Konseyi İle Münasebetleri

Komisyonun görev ve yetkilerini incelerken, Avrupa Ekonomik Topluluğunda yürütme görevinin bağımsız organ (Komisyon) ile üye devletlerin çıkarlarını temsil eden organ (Konsey) arasında paylaşıldığını görmüştük. Bu itibarla, bu iki organ arasındaki münasebetler, Topluluğun iyi çalışabilmesi bakımından özel bir

(32) Bknz: Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşması, Madde 191.



önem taşımaktadır. Nitekim, Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşmasının adı geçen münasebetleri düzenleyen hükümleri iki organ arasında sıkı bir işbirliğini zorunlu kılmaktadır.

Komisyon Konseyin faaliyetlerine ve özellikle, Konseyin karar verme yetkisine katılmaktadır. Buna karşılık, Konsey ise bazı yetkileri sayesinde Komisyonun faaliyetlerini etkileyebilmektedir. Fakat, bu karşılıklı yetkiler iki organ arasında olumsuz bir çatışma yerine, olumlu bir işbirliğini gerçekleştirmektedir.

Andlaşmanın 162 inci maddesinin ilk bendi gereğince, «Konsey ile Komisyon birbirleriyle istişarede bulunurlar ve yapacakları işbirliğine ilişkin hususları tam bir anlaşmaya varmak suretiyle tesbit ederler.» Konsey, bu işbirliğini mümkün kılmak için, altı üye devletin uyrukları olan yüksek memurlardan kurulu, «Daimî Temsilciler Komitesi» diye isimlendirilen tâli bir organ ihdas etmiştir. (33) Bu organın görevi Konseyin çalışmalarını hazırlamaktır. Ayrıca, Komite Konseyin kendisine tevdi edebileceği diğer görevleri de yerine getirir. Daimî Temsilciler Komitesinin, Komisyon ile Konsey arasındaki işbirliğini mümkün kılması ise şu şekilde olur: Komite, Konseyin ele alacağı meseleler hakkında bilgi toplamak ve araştırmalar yapmak için, kendi üyeleri arasında muhtelif ekipler kurmuştur. Komisyon üyeleri de, dâvet üzerine bu ekiplerin çalışmalarına katılabilmektedirler. (34) Böylece, Konsey toplantılarına doğrudan doğruya katılmak yetkisinden yoksun olan Komisyon üyeleri, Konseyin bu tâli organının toplantılarında bulunmak suretiyle, Konsey çalışmalarına dolaylı bir şekilde katılmış olmaktadır. Öte yandan, Andlaşmanın 147 inci maddesinde, Komisyona Konseyi toplantıya çağırma yetkisi tanınmaktadır. Fakat, iki organın işbirliğini sağlayan ve Komisyona Konsey karşısında önemli bir ağırlık tanıyan husus, Komisyonun Konseye tekliflerde bulunma yetkisidir. Gerçekten, Konsey en

(33) Bu organ gerçekte, hukukî dayanağını Andlaşmanın 151 inci maddesinden almaktadır. Nitekim, 151 inci maddeye göre, «Konsey, iç tüzüğünü kendisi tanımlar. Tüzük, üye devletlerin mümessillerinden müteşekkül bir komite kurulmasına ait hükümleri ihtiva edebilir, Konsey, mezkûr komitenin görev ve yetkilerini tesbit eder.»

(34) J. M. *op.cit.*, s. 646.

önemli kararlar dahil olmak üzere hemen hemen bütün kararlarını, Komisyonun yapacağı bir teklif üzerine almaktadır. (35) Komisyonun bu şekilde yaptığı tekliflerin özel bir niteliği vardır: Konsey, çoğunlukla alacağı bir karar ile Komisyonun teklifini ya benimser, ya da reddedebilir; ancak, adı geçen teklifi değiştirebilmesi için ittifakla karar alması gerekmektedir. Nitekim, Andlaşmanın 149 uncu maddesinin ilk bendi uyarınca, «Konseyin karar alması için işbu Andlaşma gereğince Komisyonun teklifte bulunması gereken durumlarda Konsey adı geçen teklife aykırı kararları ancak ittifakla alabilir.» Bu özel hükmün doğurduğu pratik sonuçlar ise şunlardır: a. Konseyin görüşmelerine temel teşkil edecek görüş, Komisyonun yapacağı teklifteki görüş olacaktır. Gerçekten, Konseyin karar alma vetiresinin hareket noktası Komisyonun teklifidir. Böyle olunca, Konsey herhangi bir konu hakkında ister istemez komisyonun seçmiş bulunduğu düşünce tarzının içinde kalmaktadır; b. Öte yandan, Konsey Komisyonun teklifini ekseriyetle alacağı bir karar ile benimsiyebilir veya reddedebilirken; aynı teklifi değiştirmek için ittifakla karar alması gerekir. Demek oluyor ki, Komisyonun teklifini değiştirmek, Konsey için daha güçtür. Bu özel durumda, kararların ittifakla alınması kuralı, devletlerin lehine işlemeyip, Topluluğun çıkarına hizmet etmektedir. (36). Gerçekten, devletlerin çıkarlarını temsil eden Konsey bu durumda, Topluluğun çıkarlarını temsil eden Komisyonun tekliflerini kolaylıkla kendi görüşüne yaklaştıramamaktadır. Oysa, milletlerarası teşkilâtlarda geleneksel olarak kararların ittifakla alınması daima üye devletlerin lehinde olan bir husustur. Aslında, Komisyon tekliflerinin Konsey tarafından değiştirilmesinin güçleştirilmesi, iki organ arasındaki işbirliğini sağlamaktadır. Nitekim, Konsey çoğu zaman, Komisyonun teklifini değiştiremiyince, bu organla görüşmelerde bulunmuş ve karşılıklı verilen tâvizler sonucunda iki tarafın da kabul edebileceği bir teklif üzerinde anlaşmaya varılmış-

(35) Louis Cartou, *Le Marché Commun et Le Droit Public*, Sirey, Paris, 1959. s. 48.

(36) G.B., *op.cit.*, s. 300.

tır. (37) Zaten, Andlaşma, Komisyona ilk teklifini değiştirme imkânını vermektedir: 149 uncu maddenin ikinci bendine göre, «Konsey karar alıncaya kadar Komisyon, özellikle teklif hakkında Kurula danışılan durumlarda, ilk teklifini değiştirebilir.» Tatbikatta bu teklifler Komisyona özel bir ağırlık sağlamaktadır. Nitekim, Komisyonun hazırladığı üçüncü yıllık Raporda şöyle denilmektedir: «Komisyonun teklifleri, herhangi bir milletlerarası sekreterliğin gerçekleştirmek istediği bir uzlaşma teşebbüsü olmayıp, bağımsız bir siyasal tasarruf niteliğindedir. Komisyon bu tasarrufu sayesinde Topluluğun genel çıkarını ifade etmektedir.» (38)

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Avrupa Ekonomik Topluluğunda organlar arasında kurulmuş bulunan kuvvetler dengesi açısından, üye - hükûmetlerin çıkarlarını temsil eden Konseyin, Komisyonu etkileyebilecek mahiyette bazı yetkileri vardır. Bunların başında, Andlaşmanın değişik maddelerinde Konseye, Komisyonun alabileceği bazı kararları iptal etme yetkisinin tanınması gelmektedir (39). Öte yandan, Konsey Komisyon başkanı ve Komisyon üyelerinin maaşlarını, tazminatlarını ve tekaüdiyelerini tesbit eder. (Madde 154) Bu hükmün en önemli gerekçesi, Topluluk organları arasında Konseyin malî yetkileri elinde bulunduran organ olmasıdır. Böyle olunca, malî yükümler doğuran kararların adı geçen organ tarafından alınması normal karşılanabilir. Ancak, Komisyon üyelerinin görevleri süresince ücretli veya ücretsiz diğer herhangi bir meslekî faaliyette bulunmadıklarını yukarıda görmüş bulunuyoruz. Başka bir deyişle, bağımsız olmaları gereken Komisyon üyelerinin gelirlerini, hükûmet çıkarlarını temsil eden organ tesbit etmektedir. Bu da aslında Komisyonun bağımsızlığının sınırlanması demektir. Konseyin Komisyon çalışmalarını etkileyebilecek mahiyette olan diğer bir yetkisi de, Andlaşmanın 155 inci maddesi uyarınca Komisyona istediği yetkileri devredebilmesidir.

(37) Robert Marjolin, «Seize mois de Marché Commun: Réalisations et Problèmes» in *Les Problèmes Juridiques et Economiques du Marché Commun*, Librairies Techniques, Paris, 1960, s. 181

(38) C.E.E., Commission, Troisième Papport, *op.cit.*, s. 17.

(39) Bu maddeler sırasıyla şunlardır: M. 1, 92, 61.

### B. Komisyonun Avrupa Parlâmentosu İle Münasebetleri

Avrupa Ekonomik Topluluğunda, yürütme organları ve yargı organının yanı sıra, klâsik parlâmanter yetkilerin bir kısmına sahip olan organ Avrupa Parlâmentosudur. (40) Avrupa Parlâmentosunun, millî parlâmentolardan farklı olarak, kanun yapma ve malî yetkileri yoktur. Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşmasında bu organa verilen başlıca yetkiler müzakere etme ve denetleme yetkileridir. (41)

Topluluğun genel çıkarlarını temsil eden Komisyonun bağımsız üyeleri, görevlerini yerine getirirken üye hükûmetlerin denetinden uzaklaştırılmışlardır. Bununla beraber, Komisyonun her türlü denetten yoksun kalması, Andlaşmayı kaleme alanlar tarafından kabul edilmemiştir. Gerçekten, teknokratik eğilimlere kapılabilecek Komisyon üyelerinin denetlenmesi Topluluğun genel çıkarı bakımından elzemdir. Nitekim modern demokrasilerde Teknokrasi'nin halk tarafından denetlenmesi bir zorunluluk olarak kabul edilmektedir. Avrupa Ekonomik Topluluğunda da elzem olan bu denetleme görevi, üye - devlet halklarını temsil eden Avrupa Parlâmentosuna tevdi edilmiştir.

Komisyon Avrupa Parlâmentosu önünde sorumludur. Bu bakımdan adı geçen iki organ arasında sıkı ilişkiler vardır. Gerçekten, Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşmasında, bir yandan

---

(40) 1957 yılında Roma'da Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu andlaşmaları imzalanmış, ayrıca, Avrupa Topluluklarının ortak organlarına ilişkin bir de Sözleşme imzalanmıştır. Bu Sözleşme gereğince, Avrupa Çelik ve Kömür, Avrupa Atom Enerjisi ve Avrupa Ekonomik Topluluklarının kurucu andlaşmalarında yer alan Genel Kurul ve Adalet Divanı üç Topluluğun ortak organları durumuna sokulmuştur. Başka bir deyişle, tek bir Genel Kurul, üç ayrı Topluluğun işlerini görmekte, aynı şekilde tek bir Adalet Divanı gene üç ayrı Topluluğun işlerini yürütmektedir. Ancak, bu ortak organların yetkileri işlerini gördükleri Topluluğun andlaşmasına göre değişmektedir. Örneğin, Genel Kurul Avrupa Ekonomik Topluluğunun organı olarak çalışırken adı geçen Teşkilâtın kurucu andlaşmasında öngörülen yetkileri kullanmaktadır. Bu şekilde ortak bir organ durumuna sokulan Genel Kurul, 20 Mart 1958 tarihli bir karar ile Avrupa Parlâmenter Kurulu adını almış, daha sonra ise, 1962'de, Avrupa Parlâmentosu adını almıştır.

(41) Bknz: Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşması, Mad. 139.

Komisyonu Avrupa Parlâmentosunun çalışmalarına katılma yetkisi tanınırken, öte yandan Avrupa Parlâmentosuna da Komisyonu denetlemek ve hattâ gerekirse bu organın görevine son verme yetkisi tanınmıştır.

Andlaşmanın 155'inci maddesi gereğince, Komisyon «Kurul kararlarının hazırlanması çalışmalarına katılmaktadır.» Başka bir deyişle, Komisyon üyeleri Avrupa Parlâmentosunun çalışmalarında, Komisyonun faaliyetleri ve özellikle Topluluğun meseleleri hakkında Komisyon görüşünü Parlâmento üyelerine açıklamak üzere hazır bulunurlar. Andlaşmanın 144 üncü maddesine göre, «Komisyon üyeleri her oturuma katılabilirler ve istekleri üzerine Komisyon adına konuşabilirler.» Öte yandan, Komisyon Avrupa Parlâmentosunun olağanüstü toplantı yapmasını talep etme yetkisine sahiptir. (42) Komisyon, Avrupa Parlâmentosu üyelerini aydınlatma görevini yerine getirebilmek için, Avrupa Parlâmentosuna her yıl bir faaliyet raporu sunmakla görevlidir. (43) Avrupa Parlâmentosu ise, 143 üncü maddeye göre, kendisine sunulan bu yıllık raporu açık oturum halinde müzakere eder.

Avrupa Parlâmentosu, Komisyon çalışmaları hakkında daha fazla bilgi edinmek ve Komisyona karşı alacağı tutumu tesbit edebilmek için Andlaşmada öngörülen birtakım yetkileri kullanmaktadır. Andlaşmanın 140 ıncı maddesi gereğince, Parlâmento üyeleri Komisyon üyelerine sualler tevcih edebilir ve Komisyon üyeleri bu suallere sözlü veya yazılı olarak cevap vermekle yükümlüdürler. Komisyonun çalışmalarını bu şekilde yakından izliyeabilen Avrupa Parlâmentosunun en önemli yetkisi, şüphesiz ki, Komisyonun görevine son verebilme yetkisidir. Nitekim, Andlaşmanın 144 üncü maddesi gereğince, Avrupa Parlâmentosu, Komisyonun herhangi bir faaliyetinden ötürü, mevcut üyelerinin üçte iki çoğunluğu ile kabul edeceği bir güvensizlik önergesi sonucunda Komisyonun görevine son verebilir. Bu takdirde, Komisyon üyeleri toptan istifa eder ve carî işleri yeni üyeler seçilmesine kadar eski üye-

(42) Bknz: Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşması, Mad. 137.

(43) Nitekim, Andlaşmanın 156 ıncı maddesi uyarınca, «Komisyon, her yıl, Kurul oturumunun açılmasından en az bir ay önce Topluluk faaliyetleri hakkında genel bir rapor yayımlar.»

ler yürütür. Bağımsız organın siyasî sorumluluğu Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunda da öngörülmüştür. Ancak, adı geçen Topluluğun bağımsız organı olan Yüce Otoritenin sorumluluğu sınırlandırılmıştır. Gerçekten, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun Genel Kurulu olarak çalışırken Yüce Otorite aleyhindeki bir güvensizlik önergesini, ancak adı geçen organın sunduğu yıllık raporun müzakeresi sırasında ve bu raporla ilgili ise kabul edebilir. (44). Oysa, Avrupa Ekonomik Topluluğunda, Avrupa Parlamentosunun Komisyona karşı durumu daha kuvvetlidir. (45) Çünkü, adı geçen Toplulukta Avrupa Parlamentosu, Komisyon aleyhindeki bir güvensizlik önergesini yalnız yıllık raporun müzakeresi sırasında değil, herhangi bir oturumda ve genel olarak Komisyonun icraatına ilişkin hususlarda kabul edebilir. (46)

Bağımsız organ Komisyonun Avrupa Parlamentosu önündeki sorumluluğu, Topluluk bünyesinde organlar arasındaki kuvvet dengesi bakımından özel bir anlam taşımaktadır: Üye hükümetlerin çıkarlarını temsil eden ve Topluluğun hayatını etkileyebilecek nitelikteki önemli kararları alma yetkisine sahip bulunan Konsey, Avrupa Parlamentosu önünde sorumlu değildir; oysa, Komisyonun Avrupa Parlamentosuna karşı olan sorumluluğu sayesinde Parlamento ile Konsey arasında dolaylı bir ilişki kurulmaktadır. Gerçekten, yukarıda Komisyon ile Konsey arasındaki ilişkileri incelerken de görmüş bulduğumuz gibi, bu iki organ birbirlerine sıkı bağlarla bağlanmışlardır. Örneğin, Konsey önemli kararlarını Komisyonun yapacağı teklifler üzerine alabilir. Böyle olunca, Avrupa Parlamentosu Komisyon kanalıyla Konseyi de etkileyebilmektedir. Nitekim, Komisyonun düşürülmesi demek, bu organla sıkı bir işbirliği halinde çalışan Konseyin izlemiş olduğu politikanın kabul edilmemesi demektir. (47).

(44) Bknz: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Andlaşması, Md. 24.

(45) Gerhard Bebr, «The Balance of Power in The European Communities» in *European Yearbook*, c. V, 1959, s. 68.

(46) Bknz: Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşması, Mad. 144, fıkra 1.

(47) De Soto, *op.cit.*, s. 155.

Komisyon ile Avrupa Parlâmentosu arasındaki münasebetler Andlaşmanın öngörmüş bulunduğu şekilde kalmamıştır. Gerçekten, Topluluğun tatbikatında ortaya çıkan gelişme sonucunda, Avrupa Parlâmentosu tıpkı millî parlâmentoların gelişiminde olduğu gibi kurucu andlaşmada öngörülen hükümleri aşarak, Komisyonu denetleme yetkisini geliştirmiştir. Nitekim, Avrupa Parlâmentosunun İç Tüzüğünde Parlâmentoya iki ayrı yolda yeni yetkiler tanınmıştır: Parlâmento daha sık toplanmaya başlamış, diğer yandan da encümenler ve hattâ soruşturma encümenleri kurmuştur. Avrupa Parlâmentosu, istediği vakit, istediği süre için toplanabilmektedir. Toplantıların sayıları ve süreleri kesin bir şekilde tesbit edilmemekle beraber, her yıl sayılarının arttığı ve sürelerinin uzadığı müşahede edilmektedir. Örneğin, 1959 yılında, Avrupa Parlâmentosu 2 ilâ 7 gün süreli yedi toplantı yapmıştır. (48) Toplantıların bu şekilde çoğalması ve sıklaşması, Parlâmentonun Komisyon üzerindeki denetini sürekli kılmıştır. Öte yandan, Parlâmentonun kurmuş olduğu encümenler, her yıl özel toplantılar yapmak suretiyle, Komisyonun raporlarını inceler ve görüşlerini Parlâmentoya sunarlar. Adı geçen encümenler bu özel toplantılar sırasında, Komisyon üyelerinden veya Komisyona bağlı uzmanlardan gerekli bilgileri elde edebilirler. Nihayet Avrupa Parlâmentosu tatbikatta Komisyonu etkileyebilecek diğer bazı yetkileri de elde etmiştir. Gelişen bir tatbikat sonucunda Komisyon Başkanı, görevine başlarken izlemek istediği politika hakkında Parlâmentoya bir bildiri okumaktadır. Gene tatbikat ile ortaya çıkan bir yetki sayesinde Parlâmento, Komisyona Konseye teklifte bulunması için talimat verebilir. (49)

### C. Komisyonun Adalet Divanı İle Münasebetleri

Avrupa Ekonomik Topluluğunun yargı organı olan Adalet Divanı Topluluğun işleyişinde hukuka bağlılığı sağlamak bakımın-

(48) Pierre Ginestet, *l'Assemblée Parlementaire Européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 1959., s. 90.

(49) Avrupa Parlâmentosunun Komisyon ile münasebetleri ve tatbikattaki gelişmeler için bknz: Eric Stein, «The European Parliamentary Assembly: Techniques of Emerging Political Control» in *International Organization*, Spring 1959., ss. 240-243.

dan önemli bir rol oynamaktadır. (50) Gerçekten kurucu andlaşmanın 164 üncü maddesi gereğince Adalet Divanı, «işbu Andlaşmanın yorumlanmasında ve uygulanmasında hukuka riayeti sağlar.» Bu bakımdan, Divan Andlaşmanın yorumlanmasında büyük bir rolü olan Komisyonu da denetlemektedir. Avrupa Parlâmentosunun Komisyon üzerindeki siyasal denetlemesine koşut olarak Adalet Divanı da Komisyonu hukukî açıdan denetlemektedir.

Adalet Divanı adı geçen denetleme görevini yerine getirirken Komisyonu üç ayrı yönden etkileyebilmektedir: 1. Bazı durumlarda Komisyon üyelerinin görevlerine son verebilir; 2. Komisyonun bağlayıcı nitelikteki tasarruflarını iptal edebilir; 3. Komisyonu harekete geçirebilir.

Andlaşmanın 160 ıncı maddesine göre, Komisyon üyeleri görevlerinin ifası için gerekli vasıfları kaybettikleri veya ağır bir suç işledikleri takdirde, Divan bunların görevlerine son verebilir. Bu durumda Divana başvurma yetkisi Komisyona veya Konseye verilmiştir.

Komisyon tasarruflarının Divan tarafından denetlenmesi esas itibariyle iki ayrı yönde gerçekleşmektedir. Divan Komisyonun tasarruflarını gerek adı geçen tasarruflara karşı açılan bir iptâl dâvası sonunda, gerek bir mesele-i müstehirre olarak denetleyebilmektedir. Gerçekten, Andlaşmanın 173 üncü maddesi gereğince Divan, Komisyonun tavsiyeler ve mütalâalar dışındaki tasarruflarını denetler. Başka bir deyimle, Divan Komisyonun bütün bağlayıcı tasarruflarını denetleyebilmektedir. Adalet Divanına, Komisyonun tasarruflarını iptal ettirmek üzere, üye devletler, Konsey, gerçek ve tüzel

---

(50) Adalet Divanı da Avrupa Parlâmentosu gibi üç Avrupa Topluluğunun işlerini gören ortak bir organdır. Divan her türlü bağımsızlık teminatını arzeden ve kendi memleketlerinde en yüksek adlî görevleri ifa için gerekli şartları şahıslarında birleştiren, üye devletlerin 6 yıllık süre için seçtikleri, 7 yargıçtan kuruludur. Divana başvurma yetkisi geniş tutulmuştur. Divana üye devletler, Topluluğun yürütme organları, ayrıca gerçek ve tüzel kişiler başvurabilmektedirler. Adalet Divanı görev ve yetkileri bakımından, bazı durumlarda bir milletlerarası divan olarak (üye devletler arasındaki uyuşmazlıklar için) bazı durumlarda bir Anayasa mahkemesi olarak (organların tasarruflarını denetlerken) bazen de bir İdarî mahkeme olarak (Teşkilât ile personeli arasındaki uyuşmazlıklar) ı işlemektedir.



kişiler (51) başvurabilirler. Adalet Divanı Komisyonun tasarruflarını şu sebeplerden dolayı iptal edebilir: 1. Andlaşmanın veya bunun uygulanmasına ilişkin bir hukuk kaidesinin ihlâli halinde; 2. yetkisizlik; 3. esas şekillerin ihlâli; 4. yetki aşımı. (52) Öte yandan, Divan Komisyon tasarruflarının muteberliğini bir mesele-i müstehirre olarak denetleyebilir. Andlaşmanın 177 inci maddesi gereğince, tasarrufların muteberliği veya yorumu üye devletlerin yargı mercileri önünde söz konusu edilir ve adı geçen merci hükmünü verebilmek için bu hususta bir karara lüzum görürse, mesele hakkında karar vermesi için Adalet Divanına başvurabilir.

Nihayet, Adalet Divanı Komisyonu tasarrufta bulunmaya zorlanabilir. Andlaşmanın 175 inci maddesine göre, eğer Komisyon -andlaşmaya aykırı olarak- karar vermekten kaçınırsa üye devletler ve Topluluğun diğer organları Adalet Divanına başvurabilirler. Adalet Divanı Komisyonun karar vermekten kaçınmasını Andlaşmaya aykırı olarak ilân ederse, Komisyon söz konusu kararı almaya mecburdur. (53)

#### IV. KOMİSYON VE TOPLULUĞUN DIŞ MÜNASEBETLERİ

Avrupa Ekonomik Topluluğunun işleyişinde dış münasebetler önemli bir yer tutmaktadır. Gerçekten, Topluluk amaçlarına ulaşmak ve görevlerini yerine getirebilmek için üçüncü devletler ve diğer milletlerarası teşkilâtlarla münasebet kurmak zorundadır. Bilindiği gibi, Avrupa Ekonomik Topluluğu üyeleri dış dünya ile olan iktisadî ve ticarî münasebetlerini - ortak bir gümrük duvarının ve ortak bir ticaret politikasının ortaya çıkmasıyla - tedricî bir şekilde birleştirme yoluna gitmişlerdir. Bu birleşmenin sonucu olarak da, üye devletler adı geçen münasebetlerini tek bir birim durumunda yürütmektedirler. Başka bir deyişle, bu devletler dış

(51) Ancak, gerçek ve tüzel kişiler Komisyonun her türlü tasarruflarını iptal ettiremezler; hakkında iptal dâvası açılan tasarrufun, Divana başvuran gerçek veya tüzel kişiye yöneltilmiş olması ve dâvacıyı doğrudan doğruya ilgilendirmesi gerekmektedir.

(52) Bknz: Andlaşmanın 173 üncü maddesinin 1 inci fıkrası.

(53) Bknz: Mad. 176.

münasebetlere ilişkin bazı yetkilerini Topluluğa devretmişlerdir. Topluluk, üye devletlerden devraldığı bu yetkileri, üçüncü devletler ve diğer milletlerarası teşkilâtlarla diplomatik münasebetlere girişmek ve bunlarla gerekirse andlaşmalar yapmak suretiyle kullanmaktadır. Öte yandan, Avrupa Ekonomik Topluluğunun dış münasebetlerini düzenliyen hükümlerin önemli diğer bir yanı da, Andlaşmada öngörülen sistemin, ileride kurulması tasarlanan Avrupa Siyasal Birliğinin dış politikasının yürütülmesi hakkında bir ön bilgi vermesidir. (54)

Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşmasının yürürlüğe girmesinden hemen sonra, Topluluğa dış münasebetler alanında önemli görevler düşmüştür. Gerçekten, Komisyon üçüncü yıllık raporunda, Topluluğun milletlerarası sorumluluğunu idrak ettiğini ve Teşkilâtın karşılaştığı ilk güçlüklerin üçüncü devletlerden geldiğini belirtmiştir. (55)

Andlaşmanın değişik hükümlerinden de anlaşılacağı gibi, Avrupa Ekonomik Topluluğunun milletlerarası kişiliği vardır. (56) Bu şekilde Topluluk, dış münasebetlerinde milletlerarası bir hukuk süjesi olarak üçüncü devletler ve diğer milletlerarası teşkilâtlarla andlaşmalar yapma, milletlerarası konferanslara katılma ve daimî temsilci gönderme ve kabul etme hakkına sahip olabilmektedir.

Komisyon ise, Andlaşmanın 211 inci maddesi uyarınca Topluluğu temsil etmektedir. Gerek üye devletlerin ülkelerinde, gerek milletlerarası alanda Topluluğu temsil etmek ve Teşkilâtın işleri-

(54) Pierre Pescatore, «Les Relations Extérieures des Communautés Européennes» in *Recueil des Cours*, 1961, c. II, s. 15.

(55) C.E.E., Commission, *Troisième Rapport*, op.cit., s. 10.

(56) Gerçekten, Andlaşmanın 210 uncu maddesi gereğince, «Topluluğun tüzel kişiliği vardır.» 211 inci maddede ise, Topluluğun her üye devlette, millî mevzuatla tüzel kişilere tanınan en geniş hukukî yetkilere sahip olduğu öngörülmektedir. Böyle olunca, Topluluk 210 uncu madde ile milletlerarası alanda, 211 inci madde ile ise her üye devletin iç hukukunda, tüzel kişiliğe sahip olmaktadır. Milletlerarası alanda tüzel kişiliğe sahip olmak demek, Milletlerarası Adalet Divanının 11 Nisan 1949 tarihli ve Birleşmiş Milletler Hizmetinde Uğranılan Cismanî Zararların Tazmini Meselesine ilişkin istişarî mütalâasında bahsettiği «objektif ve milletlerarası bir kişiliğe» sahip olmak demektir.

ni yürütmek görevi Komisyona düşmektedir. Komisyonun dış münasebetlere ilişkin görev ve yetkilerini iki noktada toplıyacağız: Önce Komisyonun Topluluk adına akdedilen milletlerarası andlaşmaların yapılmasındaki görev ve yetkileri, ikinci olarak da Komisyonun, Topluluğun diplomatik münasebetlerinin düzenlenmesinde oynadığı rolü inceliyeceğiz.

#### A. Komisyon ve Andlaşmalar

Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşmasında, Teşkilâtın çeşitli konularda andlaşmalar yapabileceği açıkca belirtilmiştir. Topluluğun akdedebileceği andlaşmaları başlıca üç türe ayırabiliriz: Gümrük andlaşmaları (57); Ticaret andlaşmaları (58); ve nihayet Ortaklık andlaşmaları (59). Kurucu Andlaşmanın 229 uncu maddesinin ikinci fıkrasında Topluluğa, yukarıda sözü geçen andlaşmalardan başka, bilcümle milletlerarası teşkilâtlarla andlaşmalar yapma yetkisi tanınmaktadır. Bütün bu andlaşmaların akdi, tıpkı devletlerin yaptıkları andlaşmalarda olduğu gibi, değişik safhalara ayrılmıştır. Görüşme, imza ve onaylama safhalarına, andlaşmaların türüne göre, Topluluğun değişik organları katılmaktadır.

Avrupa Ekonomik Topluluğunun yapacağı bütün andlaşmalarla ilgili genel kural, kurucu andlaşmanın 228 inci maddesinde öngörülmüştür. Adı geçen maddeye göre, «İşbu Andlaşma hükümlerinin Topluluk ile bir veya birçok devlet veya veya milletlerarası teşkilât arasında andlaşmalar öngördüğü durumlarda, mezkûr andlaşmaların görüşmeleri Komisyon tarafından yapılır. Bu hususta Komisyona tanınan yetkiler saklı kalmak şartıyla andlaşmalar, işbu Andlaşmada öngörülen durumlarda Parlâmentonun mütalâasının alınmasından sonra Konsey tarafından akdedilir.» Komisyonu ilgilendirip, 228 .nci maddede belirtilen ve ayrıca Topluluğun tatbikatından ortaya çıkan, hususlar şunlardır: Adı

(57) Bknz: Mad. 111, paragraf 2 ve Mad. 114.

(58) Bknz: Mad. 113, paragraf 1.

(59) Bknz: Mad. 238.

geçen maddede yer alan «akdedilir» kelimesi «onaylanır» anlamına alınmalıdır. (60). Gerçekten, bütün milletlerarası andlaşmalarında olduğu gibi, Topluluğu bağlayan, andlaşmaya hukukî niteliğini veren işlemi - yani onaylamayı - yapma yetkisi Konseyindir. Komisyon Topluluğun yapacağı bütün andlaşmaların görüşme safhasını yürütür. Öte yandan, 228 inci maddede sözü geçmediği halde, andlaşmaların imza safhası da Komisyonun yetkileri içindedir. Andlaşmaları Komisyon Başkanı imzalamaktadır. (61). Demek oluyor ki, genel olarak andlaşmaların görüşmelerini yapan ve bunları imzalayan Komisyon, onaylayan ise Konseydir. Ancak, bazı istisnaî durumlarda - 228 inci maddede, «Komisyona tanınan yetkiler saklı kalmak şartıyla» diye belirtilen - Komisyon kendi yetkisi içinde kalan konulara ilişkin andlaşmaları görüşür, imzalar ve hattâ onaylar. (62). Örneğin, Andlaşmanın 229 uncu maddesinde Komisyona, «bircümle milletlerarası teşkilâtlarla, durumun ve şartların gerekli kıldığı münasebetleri tesis etme» yetkisi tanınmıştır. Komisyon adı geçen madde uyarınca yapılacak olan andlaşmaları tek başına onaylayabilir. Zaten, yukarıda Komisyonun genel yetkilerini incelerken de gördüğümüz gibi, Andlaşmanın 155 inci maddesi gereğince, Konsey Komisyona istediği yetkileri devretmekte serbesttir. Böyle olunca, Konsey gerekli gördüğü durumlarda Komisyona andlaşmaları onaylama yetkisini verebilmektedir.

Özet olarak, Avrupa Ekonomik Topluluğunda andlaşmaların yapılmasına ilişkin yetkilerin bağımsız organ Komisyon ile üye devletlerin çıkarlarını temsil eden Konsey arasında paylaşılması şu ilkeye göre yapılmıştır: Her organ kendi yetkisi içine giren konularda Topluluğu bağlayabilir. (63). Şayet, yapılacak olan andlaş-

(60) Pescatore, *op.cit.*, s. 115

(61) Roger Pinto, *Les Organisations Européennes*, Payot, Paris, 1963, s. 288.

(62) Paul Reuter, *Cours d'Organisations Européennes*, 1959-1960, Paris, s. 148.

(63) Milletlerarası teşkilâtların bünyesinde, «Treaty-making power» in, yani teşkilâtı milletlerarası alanda bağlayabilme yetkisinin hangi organa verilmesi gerektiği hususu tartışmalara yol açmıştır. Brierly'nin ortaya attığı çözüm yoluna göre, teşkilâtı bağlama yetkisi bütün üye devletlerin temsilcilerinin bulunduğu organa verilmelidir. Gerçekten, klâsik bünyeye sahip milletlerarası teşkilâtlarda, bütün üye devletlerin temsilcilerini kapsayan ve en önemli yetki

manın konusu hem Komisyonun , hem de Konseyin yetkisi içine giriyorsa, söz konusu andlaşma her iki organ tarafından onaylanır. Örneğin, Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı arasında, 7 Temmuz 1958 de, akdedilen andlaşma her iki organ (Komisyon ve Konsey) tarafından onaylanmıştır.

Şunu da belirtmek gerekir ki, istisnaî durumlar saklı kalmak üzere, bütün andlaşmaların Konsey tarafından onaylandığına göre Komisyonun görüşmeleri yürütmek yetkisi de sınırlandırılmaktadır. Gerçekten, tatbikatta, Konseyin onaylayacağı andlaşmaların görüşmelerinde Komisyon daima Konseyin direktifleri üzerine hareket etmektedir.

Topluluğun yaptığı andlaşmaların akdinde uygulanan genel kaideleri gördük; ancak kurucu Andlaşmada öngörülen bazı durumlarda andlaşmaların akdine ilişkin özel hükümler mevcuttur. Örneğin, Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşmasınının 111, 112, 113 ve 114 üncü maddelerinde Teşkilâtın üçüncü devletlerle Gümrük ve Ticaret andlaşmaları yapılabileceği öngörülmektedir. Adı geçen maddelerde Komisyonun yetkilerine ilişkin özel hususlar şunlardır: Gümrük ve Ticaret andlaşmalarında diğer milletlerarası kişilerle müzakerelere girme inisiyatifi Konseyden gelmektedir. Komisyona görüşmelere başlaması için gerekli müsaadeyi Konsey vermektedir. Ayrıca, genel kaidelerin kapsamadığı bir husus da, Konseyin görüşmeler sırasında Komisyona yardımcı olmak üzere özel bir komite tayin etmesidir. Bu şekilde Komisyon, müzakereleri Özel Komite ile istişare suretiyle ve Konseyin direktifleri dai-

---

leri elinde bulunduran bir Genel Kurul, bazı üye devletlerin temsilcilerinden kurulu, sayı itibariyle daha küçük bir organ, nihayet bir de Sekreterlik bulunmaktadır. Bu teşkilâtlarda bağlayıcı yetkinin zaten en önemli yetkileri elinde tutan Genel Kurula verilmesi makul karşılanabilir. Ancak, Avrupa Topluluklarında olduğu gibi, daha karışık bünyelere sahip milletlerarası teşkilâtlarda ise, bağlama yetkisi organların teşkilât içinde sahip oldukları yetkilere koşut olarak dağıtılmıştır. Farklı bir deyişle, her organ teşkilâtın iç bünyesindeki yetkileri ölçüsünde bağlayıcı yetkiye sahiptir. Reuter'in bu görüşüne «parallélisme» teorisi denilmektedir. Bu görüşte söz konusu olan koşutluk teşkilâtın iç düzeni ile dış düzeni arasındaki koşutluktur. Bknz: R. J. Dupuy, «Le Droit des Relations entre les Organisations Internationales» in *Recueil des Cours*, 1960, c. II, ss. 504-505, Reuter, *op.cit.*, s. 143.

resinde yürütmektedir. Onaylama Konseyin yetkisindedir. Görülüyor ki, bağımsız organ Komisyonun dış münasebetlere ilişkin yetkileri üye devlet çıkarlarını yakından ilgilendiren konularda asgariye indirilmiştir. Gümrük ve Ticaret andlaşmalarının akdinde Komisyon Konseyin vekili durumundadır.

Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşmasının 238 inci maddesinde Topluluğun akdedeceği Ortaklık andlaşmalarına ilişkin olarak şöyle denilmektedir. «Mezkûr andlamalar Meclis tarafından, Parlâmentonun mütalâası alındıktan sonra ittifakla akdedilir.» Adı geçen maddede görüşme ve imza hakkında herhangi bir bilgi verilmemekle beraber, tatbikatta Konsey Ortaklık andlaşmalarının görüşme safhasında Komisyona yardımcı olmak üzere özel bir komite teşkil etmektedir. İmza ve onaylama Konseye aittir. (64).

### B. Komisyon ve Diplomatik Münasebetler

Milletlerarası teşkilâtlar Devletler gibi milletlerarası konferanslara katılabilmekte, üçüncü devletler nezdine temsilciler yollayabilmekte ve nihayet devletlerin kendilerine yolladıkları temsilcileri kabul edebilmektedirler. Avrupa Ekonomik Topluluğu da çeşitli milletlerarası konferanslara katılıp, diğer milletlerarası teşkilâtlar ve devletlerle karşılıklı temsilciler teati etmektedir. Komisyona, Topluluğu temsil eden organ olduğu için, adı geçen yetkilerin kullanılmasında birtakım görevler düşmektedir.

Komisyon Birleşmiş Milletler Teşkilâtının ve bu Teşkilâta bağlı İhtisas Müesseselerinin muhtelif toplantılarına katılmaktadır. Örneğin, Komisyon, Birleşmiş Milletlerin Afrika Ekonomik Komisyonununun 1960 da Tanca'da, 1961 de Adisababa'da yaptığı toplantılara katılmıştır. (65) 1961 yılının Ağustos ayında Komisyon Amerikan Devletleri Teşkilâtının Punta del Este'de cereyan

(64) Bknz: Willy Alexander, «l'Association entre la Communauté Economique Européenne et la Grèce» in *Revue Hellenique de Droit International*, Janvier - Juin 1962.

(65) C.E.E., Commission, *Quatrième Rapport Général sur l'Activité de la Communauté (16 Mai 1960 - 30 Avril 1961)*, Juillet 1961, ss. 186-187.

eden toplantısına temsilci yollamıştır. Mart 1962 de, Komisyon, buğday hakkındaki milletlerarası andlaşmayı yenilemek üzere toplanan Konferansa katılmıştır. (66)

Avrupa Parlâmentosunun 19 Kasım 1960 tarihli bir kararında, «Avrupa Topluluklarının, milletlerarası kişiliklerine binaen aktif ve pasif elçilik hakları olduğu» ileri sürülmüştür. (67) Bununla beraber, Avrupa Ekonomik Topluluğunun dışarıya gönderdiği temsilcileriyle, Devletlerin birbirlerine veya üye oldukları milletlerarası teşkilâtlara gönderdikleri temsilciler arasında önemli farklar mevcuttur. (68) Devlet temsilcilerinin temsil görevi geneldir; farklı bir deyimle, bu görev temsil edilen devletin bütün yönlerini kapsamaktadır. Oysa, milletlerarası teşkilâtların temsilcilerinin temsil görevi belirli bir alana münhasır kalmaktadır. Gerçekten, milletlerarası teşkilâtların, milletlerarası kişiliklerinden dolayı elde ettikleri haklar ve yetkiler görevseldir. (69). Bu itibarla, Avrupa Ekonomik Topluluğunun genel bir elçilik hakkından bahsedilemez. Adı geçen Teşkilâtın temsil hakkı görevleri ölçüsündedir. Bu temsil hakkı aktif veya pasif olabilir. Avrupa Ekonomik Topluluğunun aktif temsil hakkı henüz gelişmemiştir. Komisyon bazı durumlarda üçüncü devletler nezdine geçici temsilciler göndermektedir. Bazı memleketlerde ise, Komisyon istihbarat büroları açmıştır. Buna karşılık, Topluluğun pasif temsil hakkı daha belirli bir şekilde ortaya çıkmıştır. Halen Topluluk nezdinde birçok üçüncü devletlerin daimî temsilcileri bulunmaktadır. (70)

(66) C.E.E., Commission, *Cinquième Rapport Général sur l'Activité de la Communauté*, Juin 1962, s. 281.

(67) Pescatore, *op.cit.*, s. 189.

(68) Bazı yazarlara göre, elçilik hakkı milletlerarası kişiliğin ayrılmaz bir parçası olmadığı gibi, milletlerarası teşkilâtların da elçilik hakları yoktur. Bknz: Edip Çelik, *Milletlerarası Hukuk*, İstanbul, 1962, ss. 353, 360.

(69) Bknz: Seha L. Meray, *Devletler Hukukuna Giriş*, c. I, Ankara, 1960, s. 185.

(70) 7 Nisan 1957 de Brüksel'de imzalanan Avrupa Ekonomik Topluluğunun Ayrıcalık ve Sakıncalarına ilişkin Protokolün 16 ıncı maddesine göre, «Topluluğun merkezini ülkesinde barındıran devlet, Teşkilâtın nezdine atanan üçüncü devletin temsilci heyetlerine geleneksel diplomatik muafiyetleri tanır.» Bknz: *European Yearbook*, c. V, The Hague, 1959, s. 434.

Bilindiği gibi, devletlerarası münasebetlerde temsilci gönderen devlet, temsilci gönderilen devletin muvafakatını almalıdır. Muvafakat verilirse, ilgili temsilci *persona grata* sayılır ve görevini yerine getirmek üzere atandığı ülkede gidebilir. Aynı şekilde, Avrupa Ekonomik Topluluğu nezdine temsilci göndermek isteyen üçüncü devletler, Topluluğun muvafakatını almaktadırlar. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunda muvafakatı veren, yürütme organı Yüce Otorite'dir. Avrupa Ekonomik Topluluğunda ise, yürütme görevinin Komisyon ile Konsey arasında paylaşılmış olduğuna göre, muvafakatın verilmesi şu şekilde cereyan eder: Temsilci göndermek isteyen Devlet Komisyon Başkanına başvurur, Başkan keyfiyeti Konseye bildirir ve muvafakatın verilip verilmeyeceğini Komisyon ile Konsey birlikte kararlaştırırlar. Agremanın verilip verilmediğini ilgili devlete bildiren gene Komisyondur. Tâyin işlemi tamamlanan temsilci itimat-nâmesini Komisyon Başkanına sunmaktadır. Dolayısıyla, atanan temsilci ile günlük münasebetleri yürüten Komisyondur. (71).



1958 den bu yana Avrupa Ekonomik Topluluğunun düşünen ve tasarlayan organı; kısacası Topluluğun beyini Komisyon olmuştur. Komisyon, emrinde bulunan iki bine yakın uzmanlar kadrosu ile, Topluluğun karşılaştığı bütün girift meselelerin teknik yönünü bilmektedir. Komisyon Başkanı Profesör Walter Hallstein'in da belirttiği gibi, Komisyon bilgisi, ikna kuvveti ve meseleleri Topluluk açısından görmesi sayesinde Bakanlar Konseyinde üye devletler arasında beliren uyuşmazlıkları çözebilmiş ve Konseyin kararlarını etkileyebilmiştir. (72) Şu halde, Komisyonun üye devletlerin çıkarlarını savunan Konsey karşısındaki başarısı, Avrupa Toplulukları ile başlayan «bağımsız organ» tecrübesi bakımından olumlu bir sonuç vermiştir.

(71) Pescatore, *op.cit.*, ss. 194-195.

(72) Walter Hallstein, *United Europe, Challenge and Opportunity*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962, s. 21.