

AVRUPA BİRLİĞİ KOMİSYONU

European Union Commission

Bahadır Bumin ÖZARSLAN*

Özet

İçinde bulunduğumuz 21. yüzyıl, küresel rekabetin bir önceki yüzyıla göre daha da hızlandığı bir yüzyıldır. Bu rekabet, bazı birliktelikler aracılığıyla devam etmektedir. Bunların içinde en eski ve en köklü olanı Avrupa Birliği'dir (AB). Uluslarüstü bir karakteri olan AB'nin, kurumları da kendine has bazı özellikler barındırmaktadır. Bu kurumlardan biri olan AB Komisyonu, adına bakıldığında ilk anda küçük bir kurul izlenimi uyandırmaktadır. Ancak yapısı, çalışma şekli, görev ve yetkileri incelendiğinde ortaya tam aksi bir durum ortaya çıkmaktadır. Yasama ve yürütmeye ilişkin çok önemli görev ve yetkileri olan Komisyon, "AB'nin Hükümeti" olarak kabul edilmektedir. Çalışma düzeni ve çalışan sayısı da dikkate alındığında, AB ile ilgili hemen her konuda faaliyet gösteren Komisyon'un, AB içinde çok önemli bir yere sahip olduğu açıktır. AB'ye üye olmak isteyen ülkeler açısından da Komisyon, çok önemli bir rol oynamaktadır. Üyelik sürecinin her aşamasında bulunan Komisyon, bu sürecin en önemli ve en zor safhasını teşkil eden müzakere safhasını da yürütmektedir. AB'ye üye olmak isteyen ülkelerin, bu durumu göz önünde bulundurması ve Komisyon ile daha yakın ilişkiler içinde bulunması gerekir. Bu sebeple, üyelik müzakerelerine başlayacak Türkiye de aynı strateji ile hareket etmelidir.

Anahtar Kelimeler: Komisyon, AB'nin Hükümeti, Komisyon Başkanı, Bağımsızlık, Tarafsızlık

Abstract

21st century is a century that the global competition has gained more speed in comparison with the previous century. This competition has carried on by some organizations. European Union (EU) is the oldest and the most rooted one within these organizations. Also the institutions of EU, which has a supra-national character, has some special peculiarities. One of these institutions is EU Commission. At first glance when looked at its name, it seems as if it is a small committee. But when looked at its structure, style of work, functions and authorities; an opposite attitude appears. Commission, which has very important functions and authorities regarding legislature and executive, is accepted as "the government of EU". When the order of its work and the number of its staff are taken into consideration, it is obvious that Commission, which operates almost on every subjects regarding EU, has a very important position. In terms of the states, demanding to be a member of EU, Commission is playing a very important role. Commission, which is in all the steps of membership, carries out the negotiations which is the most important and the most difficult step of the membership. States, demanding to be a member of EU, have to take into consideration this fact and have to establish closer relations with Commission. For this reason, Turkey has to act with the same strategy.

Keywords: Commission, Government of EU, President of Commission, Independency, Impartiality

* Arş. Gör., Ege Üniversitesi, Türk Dünyası Araştırmaları Enstitüsü.

Giriş

Üzerinde yaşadığımız Dünya, 21.yüzyılın ilk yıllarını yaşadığımız bu günlerde önemli gelişmelere baş döndürücü bir hızla sahne olmaktadır. Küresel rekabet, tarihin hiçbir döneminde rastlanmayacak ölçüde hızlanmış ve bir o kadar da acımasızlaşmıştır. 11 Eylül saldırıları olarak bilinen saldırıların ardından, dört yıl içinde meydana gelen olaylar, yaşadığımız sürecin başlangıcı olmuştur. Aslında bu durum, 20.yüzyılın son on yılında gerçekleşen ve tarihin akışını değiştiren olayların bir sonucudur. Soğuk Savaş'ın bitmesiyle birlikte iki kutuplu dünya modelinin sona ermesi, ortaya galip bir Batı Bloku'nu çıkarmıştır. Bu blokun ana eksenini olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ise tek süper güç olarak adeta Dünya üzerindeki mutlak hâkimiyetini ilan etmiştir ancak bu durum tarihin doğal akışını değiştirmemiştir. Milletler mücadelesi kaldığı yerden ama şekil değiştirerek devam etmektedir.

ABD'nin ekonomik alandaki büyük üstünlüğünün hayatın her alanına yansımaları, diğer büyük devletleri harekete geçirmiştir. Diğer büyük devletler, ABD ile aralarındaki büyük farkı reel-politik gereği bir takım birliktelikler aracılığıyla kapatma yolunu tercih etmişlerdir. Rusya'nın ve Çin'in liderlik ettiği Şanghay İşbirliği Örgütü, Türkiye'nin de üye olduğu Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü ve Ekonomik İşbirliği Örgütü, Uzakdoğu Kaplanları olarak bilinen Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği ve bu yapılanmalar içindeki en eski ve köklü yapıyı oluşturan AB, bu birlikteliklerin en öne çıkanlarıdır.

AB, bahsi geçen yapılanmalara göre daha eski ve köklü bir oluşumdur. “Tek Avrupa” fikrinin tarihi kökeni oldukça uzun bir geçmişe sahiptir. Bu fikrin hayata geçmesi ise İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra söz konusu olmuş ve 1951 yılında kurulan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) bu fikre öncülük etmiştir. Günümüze kadar AB'nin geçirdiği tarihi süreç sonucunda bugün artık AB, kurumsallaşmış bir yapıdır ve bu yapının kendine has nitelikleri vardır. Bunlardan; AB Kurumları'nın sahip olduğu dinamik yapı, AB'nin küresel rekabetteki en önemli aracıdır.

Türkiye'nin yaklaşık 50 yıllık AB macerasında, 3 Ekim 2005 tarihi itibarıyla, üyelik müzakereleri safhası başlamıştır. Üyelik öncesi en uzun ve en sıkıntılı olan bu safhada, AB Komisyonu, kurumlar içinde bundan sonra adı en çok duyulacak olan kurum olacaktır. Zira üyelik müzakereleri, AB adına AB Komisyonu tarafından yürütülmektedir. Çok önemli görevler üstlenen Komisyon, kendine has yapısıyla adeta AB'nin **itici gücüdür**. “Komisyon” ifadesi, ilk anda küçük bir kurul izlenimi uyandırır da yapısı, çalışma şekli, görevleri ve AB içindeki yeri incelendiğinde, tam aksi bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple aşağıda, AB Komisyonu'nu daha yakından tanıyabilmek için Komisyon'un yapısına, görev ve yetkilerine değinilecektir.

I. Avrupa Birliği Komisyonu Kavramının Ortaya Çıkışı

AB Komisyonu'nun temeli, AB'nin temelini oluşturan üç topluluğa dayanır. Yirminci yüzyılda yaşanan iki büyük dünya savaşı, Avrupa'da ulusal uzlaşmazlıkları aşmayı hedefleyen bir örgütlenme fikrini gündeme getirdi. Bu amaçla ilk olarak **18 Nisan 1951** tarihinde Paris'te Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg bir araya gelerek **AKÇT**'yi kurdular. Konu itibarıyla sınırlı tutulan bu anlaşmayla kömür ve çelik sektöründe AKÇT'ye “**yetki kullanma yetkisi**” verildi. Böylece söz konusu altı ülke kömür ve çelik ile ilgili yetkilerini bir üst kuruluşa devretmiş oldu¹. Anlaşmada bahsi geçen mallar konusunda, ortak bir pazarın oluşturulması ve yürütülmesi amacıyla dört adet organ oluşturuldu ki bunlar; yürütme organı niteliğindeki **Yüksek Otorite**, **Özel Bakanlar Kurulu**, parlamentoya benzeyen **Genel Kurul** ve Yüksek Otorite'nin tasarruflarını denetlemek üzere **Adalet Divanı**'dır².

Avrupa'nın bütünleşmesi fikrinin öncelikle ekonomik birliktelikten geçtiğinin daha gerçekçi olacağı düşüncesinden hareket eden altı ülke, **25 Mart 1957**'de Roma'da **Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET)** kurarak kendi aralarında gümrük birliğini oluşturmak konusunda anlaşmışlardır. Üye ülkeler arasında emeğin, sermayenin ve malların serbest dolaşımını sağlamak amacıyla **Komisyon**, **Bakanlar Kurulu**, **Genel Kurul** ve **Mahkeme** olmak üzere dört organ oluşturulmuştur. Yine aynı tarihte

¹ Kamuran Reçber, *Avrupa Birliği Mevzuatı*, Ezgi Yay., Bursa 2003, s. 1-2

² Enver Bozkurt-Mehmet Özcan-Arif Köktaş, *Avrupa Birliği Hukuku*, Asil Yay., Ankara 2004, s. 16.

enerji sektöründeki krizleri atom enerjisi ile aşmak ve atom enerjisi alanındaki yatırımları belirlemek üzere **Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET)** hayata geçirilmiştir. Bu hedeflerin gerçekleştirilebilmesi amacıyla da **Komisyon, Bakanlar Kurulu, Genel Kurul ve Mahkeme** olmak üzere dört organ oluşturulmuştur³.

Her üç topluluğa ait organların tek bir çatı altında toplanması ise iki aşamalı olarak gerçekleşmiştir. 25 Mart 1957 tarihli Avrupa Toplulukları için Ortak Organlar Oluşturulmasına İlişkin Antlaşma ile Genel Kurul ve Mahkeme üç topluluk için de ortak bir organ haline getirilmiştir. Yine **8 Nisan 1965 tarihli Birleşme Antlaşması** ile de her üç topluluk için ortak bir Konsey ve Komisyon oluşturulmuştur. Böylece her üç topluluk ortak bir Konsey, Komisyon, Genel Kurul ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'na (ATAD) sahip olmuştur⁴.

Komisyon, **Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın (ATA)**⁵ 7. maddesinde öngörüldüğü üzere Topluluğa verilen görevleri yerine getirmek üzere oluşturulan organlardan biridir. ATA'nın 211-219. maddeleri Komisyon ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. Ortak Komisyonun, AB Komisyonu adını alması ise **7 Şubat 1992'de** Maastricht'te imzalanan **Avrupa Birliği Antlaşması (ABA)**⁶ ile gerçekleşmiştir.

II. Avrupa Birliği Komisyonu'nun Yapısı Ve Çalışma Düzeni

Birliğin temel organlarından biri olan ve merkezi Brüksel'de olan Komisyon, bağımsız bir hükümet gibi çalışmaktadır. Bu anlamda Komisyon, **"AB'nin Hükümeti"** olarak tanımlanabilir. Lüksemburg'da ofisi bulunan Komisyon'un, üye ülkelerde ve dünyanın çeşitli yerlerinde temsilcilikleri vardır. Temelde Birliğin çıkarlarını korumakla yükümlü olan Komisyon, **AB'nin can damarıdır**⁷. AB Kurumları'nın kendine has (sui generis) özellikler arz etmesi doğal olarak AB Komisyonu'nda da kendini göstermektedir. Bu anlamda Komisyon, klasik uluslararası örgütlerin tipik sekreteriyalarından farklıdır. Örneğin Birleşmiş Milletler (BM) Sekreteryası'ndan daha çok yetkiye sahiptir. Öte yandan bir yürütme organına benzetilmesine rağmen demokratik bir ülke hükümetine göre daha az yetkilidir⁸. İdari ve siyasi yükümlülükleri, geniş bir alana yayılmış resmi ve gayriresmi işlevleri birlikte değerlendirildiğinde, gerek hükümetler arası gerekse uluslararası bir karaktere sahip olması sebebiyle, Komisyon'un **melez** bir yapı olarak nitelendirilmesi şaşırtıcı olmaz⁹.

Komisyon; ortak pazarın işleyişinden, finansal işlerin yürütülmesinden sorumlu olup kendi görevlerini yerine getirirken gereken bilgileri alabilmekte ve inceleme yapabilmektedir. AB Hukuku'nun uygulanmasını gözeten Komisyon, AB Konseyi¹⁰ tarafından yapılan tasarrufları uygular ve bu çerçevede AB Konseyi'nce kendisine verilen görevleri yerine getirir. Uluslararası antlaşmaların müzakerelerini de yürüten Komisyon, AB'yi temsil de etmektedir¹¹.

Komisyon'un en büyük özelliği, **kollejyal**¹² bir niteliğe sahip olmasıdır. Gerek meydana geliş biçimi, gerekse sahip olduğu yetkileri sebebiyle ortak bir kuruluştur. Bundan dolayı davranışlarına

³ Gülören Tekinalp-Ünal Tekinalp, *Avrupa Birliği Hukuku*, Beta Yay., İstanbul 2000, s. 8-9

⁴ Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 9

⁵ Antlaşma'nın tam metni için bkz. Reçber, *age.*, s. 45-214

⁶ Antlaşma'nın tam metni için bkz. Reçber, *age.*, s. 9-43

⁷ İrfan Kaya Ülger, *Avrupa Birliği Ansiklopedisi*, Turkab AB-Türkiye İşbirliği Derneği Yayını, İstanbul 2003, s. 39.

⁸ Haluk Kabaalioglu, *AB Kurumları ve Avrupa Hukuku'nun Uluslararası Özellikleri Işığında Avrupa Birliği ve Kıbrıs Sorunu*, Yeditepe Üniversitesi Yay., İstanbul 1997, s. 215

⁹ Morten Egeberg, "The European Commission", *European Union Politics*, Bristol 2002, s. 131; John Peterson, "The College of Commissioners", *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, USA 2002, s. 71

¹⁰ AB'nin yasama ve yürütme organı olan ve her üye devletin bakan düzeyinde temsilcisinin bulunduğu AB Konseyi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 207-220; Bozkurt-Özcan-Köktaş, *age.*, s. 85-100; Ercüment Tezcan, *Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku*, Beta Yay., İstanbul 2001, s. 57-76

¹¹ Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s.221-222

¹² İngilizce "college" (kurul, heyet) kelimesinden türemiş bir kelime olan kollejyal kelimesi, kurul/heyet halinde çalışmayı ifade etmektedir.

Topluluk menfaati hâkimdir. Bu durumun doğal sonucu olarak, Topluluk menfaatlerine uygun tekliflerde bulunmak zorundadır¹³.

Komisyon'da görev yapan personel sayısı 17000 civarındadır. Bunların içinde yaklaşık 3500 kişi tercüman olarak çalışmaktadır. Geçici görevlendirilenler ve yan kuruluşlarda çalışanlarla birlikte, toplam sayı 22000 civarındadır. Komisyon'un idari personelinin çoğu Komisyon merkezinin bulunduğu Brüksel'de, bir kısmı ise Lüksemburg'da görev yapar¹⁴. Çalışan sayısı dikkate alındığında Komisyon, AB'nin eleman bakımından en büyük olan kurumdur. Çalışanlar içinde tercümanların sayısı dikkat çekicidir. AB ile ilgili düzenlemeler ve her çeşit gelişme, AB'ye üye ülkelerde yaşayanlara ana dilleri ile aktarıldığı için, tercüme işi Komisyon için son derece önemlidir¹⁵.

Komisyon'un AB'ye üye ülkelerde temsilcilikleri bulunduğu gibi AB dışındaki ülkelerde ve uluslararası örgütlerde de temsilcilikleri vardır. Komisyon'un, bulundukları ülkelerde adeta gözü ve kulağı gibi hareket eden bu temsilcilikler, sürekli olarak artış göstermektedir. Ayrıca daha etkili ve hızlı çalışabilmeleri amacıyla, yapıları devamlı olarak güçlendirilmektedir. ABD ve Japonya gibi büyük ülkelerde bulunan temsilciler, Birlik sorumluluğu gereğince diplomatik faaliyetlerde bulunurlar, AB'yi o ülkedeki gelişmeler hakkında bilgilendirirler. Diğer bazı ülkelerde ise insan hakları, demokrasi ve yardım programları konusunda çalışmalar yaparlar¹⁶.

Komisyon çalışanı olabilmek için üye ülke vatandaşı olmak gerekmektedir. Herkese açık yarışma sınavlarına girebilmek için üniversite mezunu olmak ve kendi ana dili dışında, AB'nin bir resmi dilinde çalışabilecek düzeyde yabancı dil bilmek gerekmektedir. Adaylar, yazılı ve sözlü sınavlardan geçirilirler. Bu sınavlarda başarılı olmak her zaman çalışma hakkı kazandırmamaktadır zira bu daha çok, yeterli bütçe imkânlarına bağlıdır¹⁷.

Komisyon Başkanı'nın, üyelerinin ve görevlilerinin maaşları, yollukları, ödenekleri ve emekli aylıkları AB Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla belirlenir¹⁸. Başkan, üyeler ve görevlilerin bazı ayrıcalık ve muafiyetleri vardır. Bunun temel gerekçesi, Topluluk çıkarlarının gözetilmesidir. Bunların içinde en önde gelenleri, görevleri çerçevesinde işledikleri fiillerden ötürü ulusal mahkemelerde yargılanmamaları ve aldıkları ücretlerin herhangi bir üye devletin gelir vergisine tâbi olmamasıdır. Bu kişilerin aldıkları ücretler, Topluluk Gelir Vergisi adlı bir vergiye tâbi olup vergi oranı oldukça düşüktür¹⁹.

A. Komisyon'un Yapısı ve Oluşumu

1. Başkanlık

a. Seçimi ve Atanması

Komisyon Başkanı'nın belirlenmesi ile ilgili düzenleme ATA'nın 214. maddesinde yer almaktadır. Buna göre Devlet veya Hükümet Başkanları düzeyinde toplanan AB Konseyi, Komisyon Başkanı olarak belirledikleri kişiyi, nitelikli çoğunlukla tayin eder. Bu tayinin AB Parlamentosu²⁰ tarafından onaylanması gerekmektedir. Komisyon Başkanı, aşağıda inceleneceği üzere Komisyon üyelerini, üye Devletler ile istişare ederek belirler ve Komisyon bir bütün olarak AB Parlamentosu'nun onayına sunulur. Dolayısıyla Başkan'ın belirlenmesi AB Parlamentosu'nun onayına sunulmamakta, bu

¹³ İzzetin Doğan, "Avrupa Toplulukları Kurumları ve Yetkileri Açısından AET Hukuku'nun Milli Hukuklara Üstünlüğü", *Birinci Avrupa Hukuku Haftası*, İÜ Hukuk Fakültesi Avrupa Hukuku Araştırma ve Eğitimi Merkezi Yay., İstanbul 1979, s. 8

¹⁴ *Avrupa Birliği'nin ABC'si*, Türk Demokrasi Vakfı Yay., Ankara 2003, s. 24

¹⁵ Bozkurt-Özcan-Köktaş, *age.*, s. 104

¹⁶ http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/intro/index.htm; William Nicoll-Trevor Salmon, *Understanding The European Union*, Longman, England 2001, s. 140-141

¹⁷ William-Salmon, *age.*, s. 140-141

¹⁸ Anthony Parry-James Dinnage, *EEC Law*, Parry and Hardy Press., London 1981, s. 27

¹⁹ Murat Yörüng, "Avrupa Toplulukları Komisyonu", *Ankara Barosu Dergisi*, Ankara 1995, S.1, s. 59.

²⁰ Üye ülkelerin nüfuslarına göre ve üye ülkelerde yapılan seçimlerle oluşan, klasik anlamda yasama organı sıfatı taşımayan, daha çok danışma organı niteliğinde ve sınırlı olarak ortak karar alma mekanizmasında yer alan AB Parlamentosu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 194-206, Bozkurt-Özcan-Köktaş, *age.*, s. 67-85; Tezcan, *age.*, s. 8-56.

konuda AB Parlamentosu sadece bilgilendirilmektedir. AB Parlamentosu, bir bütün halinde Başkan da dâhil olmak üzere Komisyon'un tamamına onay vermektedir.

1965 tarihli Birleşme Antlaşması'nın 14.maddesi, Komisyon'un bir başkanı ve altı başkan yardımcısı olacağını, bu kişilerin iki yıllığına atanabileceklerini ve görev sürelerinin yenilenebileceğini öngörüyordu. ATA'nın 217.maddesi ise Başkan yardımcılığı konusunda bir sayı belirtmemiştir ve yardımcıların atanmasını Başkan'a bırakmıştır.

b. Görevleri ve Yetkileri

Komisyon'daki en itibarlı ve en etkili makam, Komisyon Başkanlığı'dır. Her ne kadar Komisyon kurul halinde de çalışsa Başkan, doğal olarak en çok tanınan ve en çok göze çarpan üyedir. Komisyon'un temel temsilcisi olan Başkan'ın, görevi esnasında komiserleri ve bütün olarak Komisyon'u yönlendirmesi ve harekete geçirmesi beklenir²¹.

Komisyon Başkanı'nın görevleri ve yetkileri, ATA'nın 217.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Başkan; Komisyon'un etkili, tutarlı ve işbirliği içinde çalışabilmesi için iç organizasyonu yapar ve bununla ilgili gerekli kararları alır. Komisyon, Başkan'ın bu yönlendirmelerini göz önünde bulundurur. Başkan, Komisyon'un yükümlülüklerini yapılandırır ve buna uygun olarak görev dağılımı yapar. Bu dağılım, görev süresi boyunca Başkan tarafından yeniden düzenlenebilir ve üyelerin görevleri değiştirilebilir. Başkan ayrıca, Komisyon'un Başkan Yardımcılarını da atar. Bundan başka Başkan, diğer üyelerin onaylaması şartıyla bir üyenin istifasını isteyebilir. Bu durumda ilgili üye istifa eder.

Komisyon toplantılarını yöneten Başkan, göreve başlamadan önce yukarıda belirtilen görev taksimini yapar ve kimin hangi alandan sorumlu olacağını belirler. Komisyon'daki bu görev dağılımı, Başkan'ın üyelerle yaptığı gayriresmi temaslar sonucunda gerçekleşir ancak oluşan nihai karar, ortak karardır²².

Komisyon Başkanı'nın doğal olarak Komisyon'u temsil yetkisi de vardır. Avrupa Zirvesi olarak adlandırılan Devlet ve Hükümet Başkanları'ndan oluşan Avrupa Konseyi toplantılarına katıldığı gibi, sanayileşmiş yedi büyük ülkenin oluşturduğu G-7 Zirvesi'ne de katılmaktadır²³. Komisyon Başkanı, Avrupa Konseyi zirvelerine tıpkı bir üye devlet temsilcisi gibi katılmaktadır. Bu sayede AB mevzuatının koruyuculuğunu yapmakta, alınan kararların bu çerçevede alınması ve AB'nin genel yapısına uyumlu olması için çaba göstermektedir²⁴.

Komisyon toplantılarına başkanlık eden Komisyon Başkanı'nın, Komisyon'daki diğer üyelerle aynı eşitlikte oya sahip olması, ilk bakışta Komisyon içindeki ağırlığına ilişkin olarak sanki diğer üyelerle eşit bir statüye sahip olduğu kanaatini uyandırır da aslında Başkan'ın durumu, Parlamenter Sistem'deki Bakanlar Kurulu'nda, Başbakan'ın durumundan farksızdır. 1990'lı yıllardan itibaren Başkan'ın AB içindeki rolünün, genişleme süreci ile birlikte artması sebebiyle, Komisyon çalışmaları tamamen Başkan'ın liderliğinde ilerlemektedir. Bu sebeple tıpkı bir başbakan gibi Başkan, **eşitler arasında birinci (primus inter pares)** olarak kabul edilmektedir²⁵.

2. Üyeler

Komisyon üyeleri ATA'nın 213. maddesi uyarınca üye devlet uyruğundan olan, bağımsızlıkları şüphe götürmeyen, yeterlilikleri esas alınan ve komiser olarak adlandırılan kişilerdir. Komisyon'da her üye devletin en az bir temsilcisinin bulunması zorunludur. Üye devletler en çok iki üyeyle temsil edilebilirler. Bugüne kadar büyük devletler (Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya ve İspanya), iki üyeyle

²¹ Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Mac Millan, New York 2003, s. 116.

²² Kabaalioglu, age., s. 218.

²³ Kabaalioglu, age., s. 218.

²⁴ *Avrupa Birliği'nin ABC'si*, s.26.

²⁵ Egeberg, age., s.137; Alina Kaczorowska, *EU Law Today*, Old Bailey Press, London 1998, s. 204; Desmond Dinan, *Ever Closer Union-An Introduction to European Integration*, Palgrave, New York 1999, s. 206; Paul Craig-Grainne De Burca, *EU Law*, Oxford University Press, New York 2003, s. 57.

temsil edilmişlerdir. Genellikle bu iki üyeden biri iktidar partisinden, diğeri de muhalefet partisinden seçilmiştir. İktidarda bir koalisyon varsa o takdirde de koalisyon partileri kendi temsilcilerini göndermiştir²⁶.

Komisyon üyeleri, bir çeşit Avrupa devlet memuru olarak düşünülebilir ancak bu tanımlama basit bir yaklaşım olur zira devlet memurlarından, politik amirlerinin isteklerini veya direktiflerini yerine getirmeleri beklenir. Oysa ki Komisyon, AB Konseyi ve AB Parlamentosu dışında da kendisi, alınması gereken tedbirleri belirleyip teklifler yapabilmektedir²⁷.

Komisyon üyelerinin sahip olduğu en değerli nitelikleri, **tarafsızlıkları** ve **bağımsızlıklarıdır**. Her ne kadar üye devletler tarafından önerilseler de kendi hükümetlerinden tamamıyla bağımsız olmak ve AB menfaatlerine uygun hareket etmekle yükümlüdürler. Komiserler, görevlerini ifa ederken güçlü bir deneyim harmanını bir araya getirirler. Zira komiserler genellikle AB Parlamentosu'nda parlamenter veya kendi ülkelerinde bakan olarak görev yapmış veya yüksek derecede resmi görev almış kişilerdir. Buna rağmen gerek kendi hükümetlerinden, gerek diğer üye devletlerin hükümetlerinden, gerekse herhangi bir kuruluş ve kurumdan emir veya talimat alamazlar²⁸.

Uygulamada, tarafsızlığın büyük ölçüde sağlandığı ancak tam anlamıyla gerçekleşmediği görülmektedir. Her ne kadar AB Konseyi tarafından atansalar da üye devlet temsilcisidirler. Kendi ülkelerindeki görevleri genellikle politik olduğu için, birden bire bu kimliklerinden sıyrılmalarını ve kendi milli menfaatlerinden ziyade, bütün bir Avrupa'nın çıkarlarını gözetmelerini beklemek, çok da gerçekçi olmayacaktır. Ayrıca kendi ülkelerindeki kamuoyunun gözünün de üzerlerinde olduğu, görünen bir gerçektir²⁹.

a. Görev Süreleri

Daha önce dört yıl olan görev süresi, ABA ile değiştirilmiş ve ATA'nın 214. maddesi uyarınca beş yıla çıkarılmıştır. Böylece görev süresi, AB Parlamentosu üyelerinin görev süreleriyle eşit ve paralel hale getirilmiştir. Bu sürenin sonunda yeniden atanmaları mümkündür.

b. Atanma Usulleri

AB Konseyi, Komisyon Başkanı olarak tayin edilen Başkan ile beraber, her üye devlet tarafından yapılan önerilere göre belirlenen Komisyon üyelerini tespit eder. Bu şekilde belirlenen üyeler, Başkan da dâhil olmak üzere bir bütün olarak AB Parlamentosu'nun onayına sunulur. Bu onay alındıktan sonra Başkan ve üyeler AB Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla atanırlar.(ATA m.214)

AB Komisyonu üyelerinin belirlenmesi sırasında AB Parlamentosu son aşamada onay vermedikçe de komiserlerin tespit edilmesi sırasında Parlamento'nun eğilimleri de dikkate alınmaktadır. Nitekim, görev süresi 2004'te dolan AB Komisyonu Başkanı Romano Prodi'nin yerine atanan yeni Komisyon Başkanı Jose Manuel Barroso tarafından açıklanan Komisyon listesi, AB Parlamentosu'nda hoşnutsuzluk yaratmıştır. Özellikle yeni Komisyon'da Adalet, Özgürlük ve Güvenlik'ten sorumlu komiser olan ve Başkan Yardımcısı olarak görev yapacak olan İtalyan üye Rocco Buttiglione, bazı açıklamaları sebebiyle AB Parlamentosu'nda bulunan Sosyalistler, Yeşiller, Komünistler ve Liberaller'in tepkisine sebep olmuştur. Tepkiler üzerine İtalyan üye Komisyon'dan çekilme kararı almıştır. İtalyan üye dışında birkaç üye hakkında da yetersiz oldukları gerekçesiyle oluşan tepkiler üzerine Barroso da ekibini tamamen çekmek zorunda kalmıştır³⁰.

²⁶ Dinan, *age.*, s. 214.

²⁷ Mike Cuthbert, *EU Law In a Nutshell*, Sweet&Maxwell, London 1997, s. 8.

²⁸ *AB Kurumları*, Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği Yay., Ankara 2000, s. 9; John Pinder, *European Community-The Building of a Union*, Oxford University Press, New York 1992, s. 20.

²⁹ Nugent, *age.*, s. 115.

³⁰ "<http://www.avsam.org/gunlukbulten/arsiv/2004/0111.htm#avrupa>"

c. Nitelikleri ve Yükümlülükleri

Komisyon üyelerinin başlıca sorumlulukları; Komisyon'un aşağıda değinilen Genel Müdürlükleri'ni yönetmek, Konsey toplantılarında Komisyon'u temsil etmek, Komisyon ve ilgili üye devlet hükümeti arasında bilgi alışverişinde bulunmak ve Komisyon çalışmalarından kamuoyunu haberdar etmektir³¹.

ATA m.213 gereğince komiserler görevleri ile bağdaşmayan her türlü faaliyetten kaçınmayı taahhüt ederler. Ayrıca görev süreleri boyunca gelir getirsin ya da getirmesin hiçbir mesleki faaliyette bulunamazlar. Mesleki faaliyet kavramı değerlendirilirken, eğitim ve akademik faaliyetler bu kapsama alınmaz. Parlamenterlik görevi, gerek bağımsızlığı engellemesi gerekse siyasi bir kimlik oluşturması sebebiyle görevle bağdaşmaz kabul edilirken, seçimler esnasında siyasi kampanyalara katılmak komiserlikle bağdaşmayan faaliyet olarak kabul edilmemektedir³².

Görev süreleri boyunca başka bir mesleki faaliyette bulunamayan komiserler, görevlerine başlarken; görevlerinin devamı süresince ve görevleri sona erdikten sonra görevleriyle ilgili yükümlülükleri uymayı, görevleri bittikten sonra da bazı görev ve menfaatlerin kabulüyle ilgili olarak dürüst ve hassas davranmayı taahhüt ederler. (ATA m.213) Bu yükümlülüklerin ihlali halinde AB Konseyi veya Komisyon'un başvurusu üzerine Adalet Divanı, ATA'nın 216.maddesine göre ilgili üyenin kendiliğinden istifa etmiş sayılmasına veya emeklilik ve benzeri haklardan mahrum bırakılmasına karar verebilir.

ATA'nın 216. maddesine göre herhangi bir üyenin, görevin yerine getirilmesi için gereken şartları taşımaması veya ciddi bir hata sebebiyle suçlu bulunması durumunda ATAD³³, AB Konseyi veya Komisyon'un başvurusu üzerine, ilgili üyeyi kendiliğinden görevden istifa etmiş sayabilir.

Komiserlerin bireysel yükümlülükleri dışında, AB Parlamentosu'na karşı kolektif sorumlulukları da vardır. ATA'nın 201. maddesine göre Komisyon'un faaliyetleri hakkında bir gensoru önergesi verilirse, Parlamento bu önergeyi verilişinden itibaren en az üç gün sonra oylar. Önerge kabul edilirse Komisyon toplu olarak istifa eder ancak yeni atamaya kadar olağan işlerini yaparlar. Toplu istifa sebebiyle yeni atanan üyeler, eski üyelerin görev süresinin sonuna kadar görev yaparlar.

Komiserler, üye devletlerin uyruğundan olmak zorundadır. Her üye devlet en az bir, en çok iki üye ile temsil edilir. Komisyon'un üye sayısı, AB'nin zaman içindeki üye sayısı ile paralel olarak değişiklik göstermiştir. AKÇT'ye bağlı Yüksek Otorite ve AET'ye bağlı Komisyon dokuz üyeli iken, AAET'ye bağlı Komisyon beş üyeye sahipti. 1965 tarihli Birleşme Antlaşması sonucunda oluşan ortak Komisyon on dört üyeliydi. Daha sonra dokuza düşen sayı; İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın üye olması sonucu on üçe yükseldi. Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın katılımıyla on yediye; Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in katılımıyla yirmiye yükselen sayı³⁴; 1 Mayıs 2004'te Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Malta, Polonya, Slovakya, Slovenya ve Güney Kıbrıs Rum Cumhuriyeti'nin AB'ye katılması göz önünde bulundurularak göreve 22 Kasım 2004'te başlayan Barroso başkanlığındaki Komisyon'da yirmi beşe çıkarılmıştır³⁵. 14 Şubat 2000 tarihinde Nice'te kabul edilen Nihai Senet uyarınca AB'nin üye sayısı yirmi yediye ulaştı, Komisyon üyelerinin sayısı, üye devletlerin sayısından az olacaktır. Üye sayısı, AB Konseyi tarafından oy birliğiyle belirlenecek ve üye devlet vatandaşlarının görev süreleri bir rotasyona tâbi olacaktır. Bu rotasyonda tam anlamıyla bir eşitlik olacak, demografik ve coğrafi dağılım göz önünde bulundurulacaktır.

³¹ Dinan, *age.*, s. 215.

³² Parry-Dinnage, *age.*, s. 26-27; Kaczorowska, s. 202.

³³ AB'nin temel yargı organı olan ATAD hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 230-269; Bozkurt-Özcan-Köktaş, *age.*, s. 109-130; Tezcan, *age.*, s. 96-118.

³⁴ Henry G. Scherms-Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff Publishers, London / Boston 1995, s. 550.

³⁵ “<http://www.eurunion.org/states/home.htm>”

d. Üyeliğin Sona Ermesi

Üyeliğin sona ermesi ile ilgili düzenleme ATA'nın 215.maddesinde düzenlenmiştir. Üyeliğin sona ermesi; görev süresinin sona ermesi, ölüm, istifa ve kendiliğinden istifa etmiş sayılma halinde söz konusu olmaktadır. Ölüm ve istifa halinde, üyenin geriye kalan süresi için AB Konseyi'nin nitelikli çoğunlukla seçeceği bir üye atanabilir ya da AB Konseyi oybirliğiyle, yeni bir üye atanmasına gerek olmadığına karar verebilir. İstifa halinde yeni bir üye atanana kadar ya da yeni bir üye atanmasına gerek olmadığı kararı verilene kadar istifa eden üye görevine devam eder. Kendiliğinden istifa etmiş sayılma halinde ise ilgili kişi derhal görevini bırakır, görevine devam etmez.

Komisyon Başkanı'nın istifası, ölümü veya kendiliğinden istifa etmiş sayılması halinde geriye kalan görev süresi için yeni bir başkan atanır. Atamada benimsenen usul, ATA'nın 214. maddesinde öngörülen usuldür.(ATA m.215)

Komisyon üyelerinin görevden alınması da söz konusudur. Buna ilişkin iki durum bulunmaktadır. İlki, hastalık sebebiyle işgücü kaybı veya mesleki becerilerin kaybı veya görev için gerekli koşulları yerine getirememe ya da kaybetme hali durumlarıdır. İkinci durum ise görevi kötüye kullanma gibi önemli bir hata veya suç işleme durumudur. ATA'nın 216. maddesine göre, her iki halde de ilgili Komisyon üyesinin görevden alınmasına ilişkin yetki, ATAD'a aittir. ATAD'a başvuru hakkı ise AB Konseyi veya Komisyon'undur³⁶.

Bunlar dışında AB Parlamentosu'nun, Komisyon'un görevine bütün üyeleriyle birlikte son verme yetkisi de vardır. Toplulukların kurulduğu andan itibaren var olan bu yetkiyi Parlamento, gensoru mekanizmasıyla kullanır. Gensoru önergesi, Parlamento'daki gruplarca ya da üye sayısının 1/10'u tarafından verilebilir. Önerge, Parlamento üyelerinin çoğunluğu ve kullanılan oyların 2/3'ü ile kabul edilirse, Komisyon topluca istifa eder. Yeni Komisyon atanana kadar, üyeler ve başkan görevine devam eder. Yeni Komisyon, eski Komisyon'un tamamlamadığı süre kadar faaliyet gösterir³⁷.

Gensoru yetkisi, ilk bakışta çok etkili gibi görünse de bugüne kadar Parlamento tarafından hiçbir Komisyon, gensoru önergesi ile düşürülmemiştir. Birkaç defa gensoru önergesi verilmekle birlikte bunların hiçbirisi kabul edilmemiştir. Bunun başlıca sebebi, ABA yürürlüğe girene kadar Komisyon'un atanmasında, Parlamento'nun söz hakkının olmamasıydı. ABA ile getirilen güvenoyu Parlamento'ya, Komisyon'u istifaya zorlamayı ve Komisyon'un tayininde kabul ya da reddetme hakkını getirmiştir. Bu da Parlamento'nun Komisyon üzerindeki etkisini arttırmıştır³⁸.

B. Komisyon'un Çalışma Düzeni

1. Örgütlenmesi

Komisyon; idari olarak her birinin başında bir Genel Müdür'ün bulunduğu 23 adet Genel Müdürlük'ten (Directorate General-DG), 5 adet Genel Hizmetler Servisi'nden ve 9 adet İç Hizmetler Servisi'nden oluşmaktadır³⁹. Her Genel Müdürlük, alt Müdürlüklere ayrılmıştır. Genel Müdürler, başında bulundukları Genel Müdürlüğün siyasi sorumluluğunu taşırlar ve çalışmaların işleyişini düzenlerler. Genel Müdürler, bağlı oldukları ve hizmet ettikleri Komisyon üyelerinden çoğunlukla farklı milliyette olurlar. Bundan amaçlanan, bütün üye milletlerin eşit bir şekilde temsilinin sağlanmasıdır⁴⁰.

Bilindiği üzere, her Komisyon üyesinin belirli bir alanda sorumluluğu vardır. Ancak bu sorumlulukların paylaşımı, her zaman Genel Müdürlüklerin dağılımı ile örtüşmemektedir⁴¹.

³⁶ Yunus Yılmaz, "Avrupa Toplulukları Komisyonu", *AYİM 25. Yıl Armağanı*, Ankara 1998, s. 388.

³⁷ Yörüng, *age.*, s. 58.

³⁸ Yörüng, *age.*, s. 59.

³⁹ "http://www.europa.eu.int/comm/dgs_en.htm"

⁴⁰ D. Lasok-J. W. Bridge, *An Introduction to the Law and Institutions of the European Communities*, Butterworths Press, New Castle 1976, s. 111; Nugent, *age.*, s. 121.

⁴¹ John Usher, *EEC Institutions and Legislation*, Longman, England 1998, s. 40.

Ayrıca ileride de değineceğimiz üzere, AB Komisyonu'na bağılı olarak faaliyet gösteren ve Komisyon'un, yasamaya ilişkin faaliyetlerini yerine getirirken yardımcısı olan komiteler de bulunmaktadır. Bu komiteler, çok çeşitli alanlarda faaliyet göstermektedirler ve kendi içlerinde de birçok alt komiteye ayrılmışlardır. Komisyon özellikle yasama faaliyetlerinde bulunurken bu komitelerden faydalanmaktadır. Bunlardan bir kısmına danışma zorunluluğu getirilmiştir. Bu komiteler; üye ülkelerin üst düzey bürokratlarından, milli uzmanlarından ve diğer temsilcilerden oluşmaktadır⁴².

Komisyon'un bahsedilen bu idari yapılanması dışında ele alınması gereken bir konu da Komiserler'in kendi **kabineleridir**. Birçok Avrupa ülkesindeki bakanlar gibi, Komiserler'in de kendi politik sekreteryalari veya özel ofisleri bulunmaktadır ki buna kabine adı verilmektedir. İlgili Komiser tarafından oluşturulan ve sayıları beş ile yedi arasında değışen kabine üyelerinin görev süreleri, genellikle söz konusu Komiser'in görev süresiyle paralellik göstermektedir zira her Komiser kendisinin tanıdığı ve güvendiğı kimselerle çalışmaktadır. Bu kabine üyelerinin, büro işlerini yapan yeteri kadar personel de bulunmaktadır⁴³.

Komisyon üyelerinin adeta sağ kolu gibi çalışan kabine üyeleri, ilgili Komiser'e karşı doğrudan sorumludur. Başlarında bir **Kabine Şefi** bulunur. Bütün Komiserler'in Kabine Şefleri, Komisyon toplantılarının gündemini belirlemek ve çalışmaları düzenlemek için düzenli olarak toplanırlar. Bunların üzerinde anlaştıkları konuların Komisyon tarafından benimsenmesi neredeyse kesindir⁴⁴. Ayrıca ilgili Komiser'in kamuoyu ile ilişkilerinde de önemli bir rol oynayan kabine üyeleri, Komisyon'u etkilemek ve yönlendirmek isteyen hükümetler, lobiler ve sivil toplum kuruluşları tarafından dikkatle takip edilmektedirler⁴⁵.

2. Karar Alma Usulü

Birleşme Antlaşması ve ATA'nın 218. maddesi gereğince Komisyon, kendi içtüzüğünü yapar ve bu tüzük Avrupa Topluluğu Resmi Gazetesi'nde (ATRG) yayınlanarak yürürlüğe girer. Komisyon, çalışmalarını bu içtüzüğe göre yapmaktadır.

Komisyon, kurul halinde çalışmaktadır. Haftada bir defa genellikle Çarşamba günleri toplanan Komisyon'da toplantı yeter sayısı, üye tam sayısının salt çoğunluğudur. Toplantılardaki tartışmalarda gizlilik esastır ve karar yeter sayısı üye sayısının çoğunluğudur⁴⁶. Hiçbir komiser tek başına bir karar almaya yetkili değildir. Eğer bir komiser bir karar almışsa ve buna ilişkin bir açıklama yapmışsa bu, bütün Komisyon'un tavrını yansıtır⁴⁷. Alınan kararlar, oy çokluğuyla bile alınsa artık o karar Komisyon'un bütün üyelerince alınmış olur ve karara karşı oy kullanan üyenin bile kamuoyunda ilgili kararı savunması beklenir⁴⁸.

Komisyon'un çalışma usulüne göre, ilgili konu hangi Komiserliğin görev alanına giriyorsa, çalışmalar o Komiser'in sorumluluğu altında yapılır. Bu çalışmalar Kabine, Genel Müdürlük ve Müdürlükler, Komiteler gibi alt-teknik birimlerde geniş bir bilgi toplama, danışma, görüş alışverişıyle başlar ve sonra ön taslak halinde Kabine Şefleri'ne sunulur. Ön taslak daha sonra Komisyon'un ve ilgili topluluk dışı birimlerin de katılımıyla ön tasarı haline getirilir. Kabine Şefleri, Komisyon toplantılarının gündemini hazırlarken, tasarının son halini oybirliğı ile gündeme alırlarsa Komisyon, Komiserler'den biri tasarıyı görüşmek istemezse ya da tasarıdan sorumlu olan ilgili Komiser aksine bir görüş beyan etmezse, bu tasarıyı görüşmeden kabul eder⁴⁹.

⁴² Kabaalıoğlu, *age.*, s. 234.

⁴³ Egeberg, *age.*, s. 139-140.

⁴⁴ Yörüng, *age.*, s. 59.

⁴⁵ Egeberg, *age.*, s. 139.

⁴⁶ Tezcan, *age.*, s. 83.

⁴⁷ Kaczorowska, *age.*, s. 204.

⁴⁸ Yörüng, *age.*, s. 59.

⁴⁹ Yılmaz, *age.*, s. 391.

Komisy  n, yazılı usûl denilen bir yöntemle de karar alabilmektedir. Bu prosedür çok önemli konularda değil ama daha rutin ve daha önemsiz veya aciliyet gerektiren durumlarda işler.   rnek olarak tarıma ilişkin tüzükler, gümrüklere ilişkin düzenlemeler veya felaket bölgelerine yapılan acil yiyecek yardımları gibi konular g  sterilebilir⁵⁰. İlgili Komiserlik, hazırladığı tasarı önerisini Genel Sekreterlik aracılığıyla diğer Komiserlikler'e gönderir ve belli bir süre belirleyerek (genellikle bir hafta) varsa görüş ve düzeltme talebinde bulunur. Bu süre zarfında herhangi bir itiraz olmaz ya da düzeltme talebinde bulunulmazsa tasarı, Komisyon tarafından oybirliği ile kabul edilmiş sayılır⁵¹. İdeal olanı Komisyon'un, teklifleri AB Konseyi'ne ve Parlamento'ya sunmadan önce kurul halinde tartışması ve onaylamasıdır. Ancak tekliflerin sayısı ve hacmi, uygulamada bunu imk  nsız kılmaktadır. Bu us  lle amaçlanan; süreci hızlandırmak ve karmaşık olmayan, üzerinde ihtilaf olmayan konularda komiserlerin i   yükünü azaltmaktır⁵².

III. Avrupa Birliği Komisyonu'nun Görevleri Ve Yetkileri

AB'nin kurumlarına ilişkin yapılanma incelendiğinde, klasik anlamda kuvvetler ayrılı  ından bahsetmek tam anlamıyla doğru olmamaktadır. AB kurumlarının kendine has yapılanması sonucunda ortaya çıkan, kurumların kendisine özgü ve karma nitelikleri, onları bu anlamda bir sınıflandırmaya engel teşkil etmektedir. Bu durum, Komisyon'un görev ve yetkileri açısından oldu  ka belirgindir. Siyasi ve icrai yetkileri bulunan Komisyon, AB'nin yürütme organı olarak nitelendirilebilmekte ancak AB'nin yasama işlemlerindeki rolü dikkate alındığında klasik anlamda yalnızca yürütme organı olarak tanımlanamamaktadır⁵³. Diğer taraftan Komisyon, hızlı bir bütünleşme için gerekli olan çok önemli projelerin hazırlanmasında ve uygulanmasında   nc   bir rol oynamaktadır. Ayrıca, AB Hukuku'na aykırı davranan   ye devletleri adeta sorgulamakta ve bir çeşit savcı görevi g  rmektedir⁵⁴.

ATA'nın 211. maddesi uyarınca Komisyon'un temel amacı, ortak pazarın tam olarak işlemesini ve gelişmesini sağlamaktır. Bu sebeple Komisyon, her şeyden önce **Antlaşmaların bek  sidir**. Bu   er  evede Antlaşma hükümlerine tam olarak saygı gösterilmesine, kurumların aldıkları kararların uygulanmasına dikkat etmektedir. Böylece kurumlar arasında karşılıklı bir güven havasının oluşmasını sa  lamaktadır⁵⁵.

Komisyon ayrıca, AB'yi harekete geçiren organdır. Yasama sürecini başlatmada tek yetkilidir ve yeni bir yasanın kabul   sürecinin her aşamasında, etkide bulunma g  c ve yetkisine sahiptir. H  k  metler arası işbirliği alanında,   ye devletler gibi teklifte bulunma hakkına sahiptir⁵⁶.

AB'nin, rekabet ve tarım gibi önemli konulardaki politikalarının işleyişini gerçekleştiren Komisyon, rekabet kurallarının ihlali halinde gerçek ve tüzel kişilere para cezası verebilmektedir. AB'nin faaliyetlerini gerçekleştirmek için ayrılmış olan b  t  ce ödeneklerini, özellikle fonları da idare etmek gibi günlük işleyişe ilişkin yetkileri de bulunan Komisyon⁵⁷; Birlik politikasına yön veren ve Birlik çıkarlarını belirleyen, Birlik politikasının tutarlılığını sağlayan organdır⁵⁸.

AB Komisyonu'nun temel görevleri, ATA'nın 211. maddesiyle düzenlenmiştir. Ortak pazarın tam olarak işlemesini ve gelişmesini sağlamayı amaçlayan Komisyon'un görev ve yetkileri şunlardır:

- Antlaşma ve Antlaşma'ya dayanarak kurumlar tarafından alınan önlemlerin uygulanmasını sağlamak,

⁵⁰ Sionaidh Douglas-Scott, *Constitutional Law of the European Union*, Longman, England 2002, s. 61.

⁵¹ Yılmaz, *age.*, s. 391.

⁵² D  nan, *age.*, s. 225.

⁵³ Kabaali  lu, *age.*, s. 226.

⁵⁴ Bozkurt-  zcan-Köktaş, *age.*, s. 106.

⁵⁵ Emile Noel, *Avrupa Topluluğu'nun Organları Nasıl   alı  ır?*, Ayyıldız Yay., Ankara 1977, s. 8

⁵⁶ "http://www.bbc.co.uk/turkish/specials/149_eu_enlargement/page25.shtml"

⁵⁷ "<http://www.deltur.cec.eu.int/ab-komisyon.html>"

⁵⁸ Noel, *age.*, s. 17.

- Antlaşma'nın açıkça öngördüğü ya da kendisinin gerekli gördüğü hallerde, Antlaşma'da belirtilen konular hakkında görüşlerini bildirmek, tavsiyelerde bulunmak,
- Antlaşma'da belirtilen durumlarda karar alma yetkisini kullanmak veya AB Konseyi ve Parlamento'nun kararlarının hazırlanmasına katılmak,
- AB Konseyi'nin kendisine verdiği yetkileri kullanmak

Komisyon'a, ATA'nın 211.maddesiyle verilen görev ve yetkilerin bir kısmı genel, soyut ve normatif kurallar koymaya yöneliktir. Bir kısmı da belirli bir usulü harekete geçirme imkânı vermektedir⁵⁹. Bu soyut görev ve yetkilendirme; görev-yetki ilişkisine açıklık getirilmemesi ve görevlerin heterojen yapısı, Komisyon'un görevlerinin sistematikleşmesine engel teşkil etmektedir⁶⁰.

Genel olarak Komisyon'un görev ve yetkileri şöyle gruplandırılabilir:

- Antlaşmanın Korunması, Gözetilmesi ve Uygulanmasına İlişkin Olanlar,
- Yasamaya İlişkin Olanlar,
- Yürütmeye İlişkin Olanlar,
- Dış İlişkiler ve Temsile İlişkin Olanlar

A. Antlaşmanın Korunması, Gözetilmesi ve Uygulanmasına İlişkin Görev ve Yetkileri

“Antlaşmaların Bekçisi” olarak nitelenebilecek olan Komisyon, Antlaşmalar'a ve Antlaşmalar'a dayanarak çıkarılan tâli normlara uyulmasını sağlamaya yönelik gerekli çabayı göstermekle yükümlüdür. Bu tabir; hem Birliğin ruhunu koruduğu ve onu, belirlenen politik ve ekonomik birlik hedefine taşıdığı için, hem de üye ülkelerin yükümlülüklerini yerine getirmesini ve Antlaşmaların uygulanmasını sağladığından, Komisyon için uygun görülmektedir⁶¹. Bu görevin gereği olarak üye devletlerin, Birlik kurumlarının, gerçek ve tüzel kişilerin görevleri, eylemleri veya eylemsizlikleri sonucu ortaya çıkan ve AB Hukuku'nu ihlâl eden düzenlemeleri ya da tasarrufları engellemek veya engellenmesini sağlamak durumundadır⁶². Komisyon ayrıca, üye devletlerin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini izlemekte olup bu amaçla bir bilgisayar sistemi kullanmaktadır. Yapılan yasama işlemlerinin, üye devletler tarafından kendi mevzuatına aktarılıp aktarılmadığı bu yolla takip edilir⁶³.

Komisyon'un bu geniş kapsamlı görevi, şu şekilde gruplandırılabilir:

1. Bilgi İsteme ve İnceleme Yapma

ATA'nın 284. maddesine göre Komisyon, kendisine yüklenen görevleri yerine getirebilmek için, AB Konseyi tarafından belirlenen sınırlar ve ölçüler içinde kalmak koşuluyla, gerekli incelemeyi yapma ve bilgi toplama hakkına sahiptir. Bilgi istenebilecek olanlar; gerçek ve tüzel kişiler, işletmeler ve üye devletlerdir. Birliğin diğer organları, bu kapsama dâhil değildir. Bilgi istemek, aynı zamanda belge istemeyi kapsadığı gibi bir çeşit teftişi de içerebilir⁶⁴.

Bir üye devletin ülkesinde gerekli incelemeyi yapan Komisyon temsilcisine, o üye devletin ilgili mevzuatının, maliye mensuplarına tanıdığı bütün hakları tanıması gerekir. Ayrıca gerçek ve tüzel kişilerin her türlü muhasebe ve kayıt işlemlerini inceleme yetkisi de ilgili temsilciye tanınmıştır. Komisyon'un bilgi toplama ve inceleme yetkisi, üye devletin güvenliğini ilgilendiren konularla sınırlandırılabilir⁶⁵. ATA'nın 296.maddesi uyarınca üye devletler, kendi güvenlikleri açısından temel çıkarlarına aykırı buldukları bilgileri vermeyebilirler. Dolayısıyla bu bilgileri vermeye zorlanamazlar.

⁵⁹ Doğan, *age.*, s. 20.

⁶⁰ Yılmaz, *age.*, s. 392.

⁶¹ John Fairhurst-Christopher Vincenzi, *Law of the European Community*, Pearson&Longman, London 2003, s. 55.

⁶² Yılmaz, *age.*, s. 396.

⁶³ Kabaalioglu, *age.*, s. 230.

⁶⁴ Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 226.

⁶⁵ Yılmaz, *age.*, s. 397.

2. Görüş Bildirme ve Tavsiyede Bulunma

Komisyon, bağlayıcı olmamakla birlikte Antlaşmalarda belirtilmesi veya kendisinin gerekli görmesi halinde tavsiye kararları alabilir, görüşler ileri sürebilir. ATA'da öngörülen Komitelerin statüsü (madde 209) ve AB'ye yeni üyelerin katılması (ABA madde 49) gibi konularda Komisyon'dan görüş alma zorunluluğu, söz konusu yetkiyi önemli hale getirmektedir. Yine ATA'nın 96. ve 97. maddeleri gereğince, üye devletlerin ulusal düzenlemelerinin rekabet şartlarını bozması ve bunun Komisyon tarafından tespiti ya da üye devlette sapmaya yol açma endişesi oluşması halinde, ilgili üye devlet Komisyon'a danışmak ve tavsiyesini almak zorundadır. Dolayısıyla her ne kadar Komisyon'un tavsiye kararları ve görüşleri bağlayıcı olmasa da uygulamada dikkate alınıp uyulduğu açıktır⁶⁶. Tavsiyeler genellikle üye devletlerin belli eylemlerde bulunmalarını veya belli eylemlerden kaçınmalarını içermektedir. Böylece, bir yükümlülüğe uyulması ya da bir ihlâlin oluşmasının engellenmesi sağlanmaktadır⁶⁷.

Komisyon; görüş ve tavsiyelerini, yayınladığı Beyaz ve Yeşil Kitaplar aracılığıyla da yapmaktadır. Yeşil Kitaplar belirli bir alanda yayınlanırlar ve o konu ile ilgili taraflara, örgütlere ve bireylere hitap ederler. Beyaz Kitaplar ise belirli bir alanda Birliğin tavrına ilişkin önerileri içerir ve genellikle aynı konudaki Yeşil Kitap'ı takip eder. Yeşil Kitaplar daha çok konu ile ilgili fikirler ve tartışmalardan oluşurken, Beyaz Kitaplar gelişimin sağlanmasına yönelik teklifleri barındırır⁶⁸.

3. İhlâl Fiillerini Tespit Etme ve İhlâl Davası Açma

Komisyon'un diğer bir görevi de ATA'nın 226. maddesi gereğince, Antlaşma hükümlerinin ya da AB Kurumları tasarruflarının ihlâl edilmesi durumunda, bu durumu tespit etmektir. Üye devletin, yükümlülüklerini ihlâl ettiğine inanıyorsa ya da bu yönde bir şikâyet alırsa, ilgili devleti görüşmeye davet eder; olayı inceler, ihtilafın sınırlarını ve kapsamını belirler. Bu aşamada resmi olmayan müzakere süreci başlar. İhlâl, ilgili devlet tarafından giderilmezse Komisyon, ihlâl kararını gerekçeli bir kararla tespit eder (Resmi bildirim aşaması). İlgili devlet verdiği cevapta ihlâlin oluşmadığı konusunda Komisyon'u ikna edemezse, Komisyon gerekçeli bir görüş hazırlayarak ihlâli, maddi ve hukuki sebeplerini, delillerini ve ilgili devletçe alınması gereken önlemleri de belirleyerek Komisyon görüşü olarak, ihlâlin resmen gerçekleştiğini üye devlete bildirir. Bu kararda, üye devlete bir süre tanınır ve ihlâlin giderilmesi istenir. Genellikle iki ay olan bu sürenin sonunda herhangi bir değişiklik olmazsa, ilgili devlet aleyhinde ATAD'da dava açılır⁶⁹.

ATA'nın 227. maddesine göre bir üye devlet, diğer bir üye devletin Antlaşma'dan doğan bir yükümlülüğü ihlâl ettiği görüşündeyse, bu durumu şikâyet yoluyla Komisyon'a bildirir. Komisyon, şikâyet edilen devleti dinledikten sonra kendi gerekçeli görüşünü bildirir. Komisyon, üç ay içinde gerekçeli görüş beyan etmezse veya ihlâli kabul etmezse, şikâyetçi devlet kendisi, ATAD'da dava açar. Eğer Komisyon ihlâli tespit etmişse, o takdirde ilgili devlete ihlâli gidermesi için süre tanır, sonuç değişmezse o zaman ATAD'da dava açar⁷⁰.

ATAD, davalı devletin yükümlülüklerini yerine getirmediğine hükmederse ilgili devlet, kararda belirtilen önlemleri almak zorundadır. Bu önlemler alınmazsa ya da Komisyon, bu önlemlerin alınmadığı kanaatindeyse bu görüşünü içeren bir mütalaa hazırlar ve ilgili devlete bir süre tanır. Bu sürenin sonunda gereken önlemler alınmazsa Komisyon, ilgili devlete para cezası verilmesini de içeren taleple ATAD'a başvurur ve ilgili devlet, Komisyon'un verdiği para cezasına mahkûm edilir⁷¹.

⁶⁶ Tezcan, *age.*, s. 95; Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 225.

⁶⁷ Kabaalioglu, *age.*, s. 231-232.

⁶⁸ Fairhurst-Vincenzi, *age.*, s. 55.

⁶⁹ Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 242-244.

⁷⁰ Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 245.

⁷¹ Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 246.

4. İptal Davası Açma

ATA'nın 230. ve 231. maddelerine göre, AB Kurumları'nın hukuki tasarruflarına karşı iptal davası açabilmek yetkisine de sahip olan Komisyon, bu davada doğal davacıdır zira iptal edilebilir bir tasarrufun ortadan kaldırılması, Komisyon'un hem görevi hem de yetkisidir. Bu davanın açılabilmesi için, tasarrufun hukuki sonuç doğurabilecek nitelikte olması gerekir. Bu davanın açılması için iki aylık bir zamanaşımı söz konusudur ve bu süre hak düşürücüdür⁷².

5. Hareketsizlik Davası Açma

ATA'nın ihlal edilmesi durumunda ilgili kurumlar hareketsiz kalırsa, diğer kurumlar ve üye devletler hareketsizlik davası açabilmektedir. Hareketsizlik davası, ihlalin tespiti davasıdır⁷³. ATA'nın 232. maddesine göre bu dava, yalnızca dava edilen kurumun önceden harekete geçmeye davet edilmiş olması ve kendisine verilen iki aylık süre içinde tutum belirlememesi halinde açılabilir. Bu sürenin dolmasından itibaren iki ay içinde hareketsizlik davası açılabilir. Bu çerçevede Komisyon'un da bu davayı açma yetkisi vardır.

6. Karşı Önlem veya Koruma Önlemleri Alma ve Para Cezası Verme

Üye devletlerin veya gerçek ve tüzel kişilerin Birlik Hukuku'ndan kaynaklanan yükümlülüklere uymaması halinde, Komisyon'un çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisi de vardır. Sorumluluğu ortaya çıkan ve tanınan sürede bunu düzeltmeyen devlete karşı AB Konseyi'nin de uygun görüşüyle, ilgili devletin Antlaşma gereğince Birlik'ten alması gereken bazı fonların ödemesini durdurabilir veya diğer üye devletlerin korunmasını sağlayacak önlemleri alabilir. Bundan başka, haksız bir fiile muhatap olan devleti, koşulları Komisyon tarafından belirlenmek üzere karşı önlem almak üzere yetkilendirebilir. Ayrıca haksız fiil işleyen gerçek ve tüzel kişilere para cezası uygulayabilir. Bu cezalara karşı, gerçek ve tüzel kişilerin ATAD önünde dava açma hakkı vardır⁷⁴.

B. Yürütmeye İlişkin Görev ve Yetkileri

Komisyon, ATA'nın 211.maddesinde belirtildiği üzere AB Konseyi tarafından belirlenen kuralların uygulanabilmesi için, AB Konseyi'nce kendisine verilen yetkileri kullanmaktadır. AB Konseyi'nin yürütme alanındaki yetkileri normatif olabileceği gibi idari nitelikli de olabilir⁷⁵.

Komisyon, AB Konseyi'nin yaptığı bazı düzenlemelerin uygulanması için kendisine verilen yetkileri kullanmaktadır. Bu tür uygulamaların tipik örneklerine Ulaşım, Tarım, Rekabet ve Taşımacılık gibi sektörlerin yanı sıra, sosyal konularla ilgili alanlarda da rastlanabilmektedir⁷⁶. Uygulamada Komisyon'a yürütme yetkisi verilmesi genel kural haline gelmiş olup AB Konseyi, aldığı kararların içinde yetki vererek bunu gerçekleştirir. Bununla birlikte AB Konseyi, bu yetkinin kullanılmasını şartlara bağlayabilir ve hatta yürütme yetkisini bizzat kendisi kullanma hakkını saklı tutabilir⁷⁷. Normatif yetkiler daha çok ilgili konularla gerekli düzenleyici işlemler yapmak; örneğin tüzük ve yönerge hazırlamak, tavsiyede bulunmak, görüş bildirmek, vergi koymak veya telafi edici önlemler almak şeklinde olabilir⁷⁸.

Faaliyetlerinin çok önemli bir bölümü Birlik politikalarının ve mevzuatının icrası olan Komisyon'un, idari nitelikli işlevleri de vardır. AB'nin bünyesinde bulunan ve esas amacı bölgeler arasındaki ekonomik zenginlik ve yoksulluk farkını ortadan kaldırmak olan çok çeşitli fonların yönetimi, Komisyon tarafından yerine getirilmektedir. AB içinde bulunan bu çok çeşitli fonlar (Avrupa Tarımsal

⁷² Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 246-251.

⁷³ Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 252.

⁷⁴ Yılmaz, *age.*, s. 399-400.

⁷⁵ Tezcan, *age.*, s. 89.

⁷⁶ Doğan, *age.*, s. 13.

⁷⁷ Tezcan, *age.*, s. 89.

⁷⁸ Kabaalioglu, *age.*, s. 229-230.

Garanti ve Yönlendirme Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu,...) aracılığıyla bazı yatırımların ve alınan önlemlerin finansmanı sağlanmaktadır⁷⁹.

İdari görevlerinden önemli bir tanesi de Birlik bütçesini hazırlamak ve yönetmektir. Komisyon'un münhasır yetkilerinden biri olan bu yetki, başka bir organa devredilemez⁸⁰. Komisyon, gelir ve giderlerin sıkı takipçisidir. Bir yandan üye ülkelerin AB Bütçesi'ne yaptığı katkının oranının ve miktarının kontrolünü yaparken, öte yandan harcamalara ilişkin olarak da bunların doğru ve uygun olarak yerine getirilmesini denetler⁸¹. Komisyon tarafından öncelikle bir ön tasarı hazırlanır. Komisyon bu ön tasarımı, AB kurumlarının kendi hazırlattıkları tahmini gider bütçelerini esas alarak oluşturur. Bunun sorumluluğu, ilgili Komisyon üyesine aittir. İlgili komiser tasarımı diğer komiserlere de sunar ve tartışmalar sonucunda kabul edilir⁸². Komisyon, bütçeyi iyi mali idare ilkesi dikkate alınarak çıkarılan tüzük hükümleri uyarınca, tahsis edilen ödenekler çerçevesinde uygular. Bu uygulaması, Sayıştay'ın⁸³ kontrolüne tâbidir. Bütçenin uygulanması sırasında Sayıştay ile birlikte yolsuzluk ve israfın önlenmesi için çaba sarfeder⁸⁴. Ayrıca ATA'nın 275. maddesi uyarınca her yıl, bir önceki mali yıla ait hesapları ve mali bilânçoğu AB Konseyi'ne ve Parlamento'ya sunar. Eğer Parlamento bu konudaki uygulamalar sebebiyle Komisyon'u dinlemeyi talep ederse, ATA'nın 276. maddesi gereğince Bütçe'nin ibrasından önce Komisyon, bu talebi yerine getirir ve gerekli bütün bilgileri sunar.

ATA'nın 211.maddesi uyarınca, açıkça öngörülen konularda karar alma yetkisine sahip olan Komisyon'a verilen bir yetki de ATA'nın 278. maddesi uyarınca, ilgili devletlerin yetkili makamlarına haber vermek kaydıyla, üye devletlerden birinin parası cinsinden sahip olduğu varlıkları, Antlaşma'da belirlenen amaçlar için ve zorunlu hallerde başka bir üye devlet parasına çevirebilmektir. Maddede, verilen bu yetkiden mümkün olduğunca kaçınmak gerektiği de ifade edilmiştir.

Komisyon ayrıca her yıl Topluluk faaliyetleri ile ilgili olarak bir rapor yayınlar ve bu raporu en geç Parlamento'nun ilk oturumundan bir ay önce açıklar. Bu rapor Parlamento'da tartışılır⁸⁵. Bu raporun dışında da Komisyon bir çok alanda raporlar hazırlar. Komisyon'un hazırladığı bu raporlar aracılığıyla AB Konseyi ve Parlamento bilgilendirilmiş olur. Bu raporların bir kısmı ATA'da belirtilmiş olabileceği gibi bir kısmı ATA'da öngörülmemiş de olabilir⁸⁶.

C. Yasamaya İlişkin Görev ve Yetkileri

Komisyon'a verilen görevler içinde en yenilik getirici olanı, yasama faaliyetlerindeki rolüdür. Komisyon, yasama sürecinde bir Avrupa hükümetinin oynadığı rolü oynamasa da ve birçok hükümetin yasama organı karşısındaki rolüyle kıyaslandığında AB Konseyi karşısında daha güçsüz bir pozisyonda olsa da yasama faaliyetlerinde çok önemli bir yeri vardır. Pek çok konuda AB Konseyi'nin, Komisyon'un teklifi olmadan hareket edememesi, Komisyon'un kendisinin girişim yetkisine sahip olması ve Komisyon'un tekliflerinin ancak oy birliğiyle reddedilmesi; Komisyon'un Birliğin **motoru** olduğu ve AB Konseyi'ni arkasından çekerek taşıdığı sonucunu ortaya çıkarmaktadır⁸⁷.

AB'de esas yasama organı AB Konseyi olmasına rağmen, Komisyon'un bu alanda çok önemli yetkileri vardır. Antlaşma'da öngörülen bir çok durumda AB Konseyi, ancak Komisyon'dan gelen tasarı üzerine karar vermektedir. Dolayısıyla Komisyon, yasama işlemlerini başlatmaktadır. Komisyon'un bir öneri getirmedeği durumlarda, AB Konseyi'nin karar alabilmesi oldukça sınırlıdır⁸⁸. Birliğin amaçlarına

⁷⁹ Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 228; Tezcan, s. 91.

⁸⁰ Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 227; Bozkurt-Özcan-Köktaş, *age.*, s. 108.

⁸¹ Nugent, *age.*, s. 132-133.

⁸² Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 227, 294.

⁸³ AB kurumlarının hesaplarını ve bütçesini denetleyen Sayıştay (Denetim Kurumu) hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 270-275; Bozkurt-Özcan-Köktaş, *age.*, s. 130-132; Tezcan, *age.*, s. 118.

⁸⁴ Tezcan, *age.*, s. 92.

⁸⁵ Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 227.

⁸⁶ Tezcan, *age.*, s. 95.

⁸⁷ John Pinder, *The Building of the European Union*, New York 1998, s. 30.

⁸⁸ Kabaalioglu, *age.*, s. 227.

ulaşması için gereken girişimleri Komisyon başlatır. Her ne kadar karar alma, anlaşma yapma ve hukuk koyma konuları esasen Komisyon'un görev ve yetki alanında değilse de girişimi başlatan organ Komisyon'dur⁸⁹. Belli bir konuda karar alınabilmesinin Komisyon'un teklif sunmasına bağlı olduğu durumlarda, teklif olmadan yapılan düzenleme ATAD tarafından iptal edilebilir. Bunun gerekçesi ise temel bir usûl kuralının ihlâlidir⁹⁰.

Komisyon yasama tekliflerini hazırlarken bazı önemli hedeflere uygun olarak hareket eder. İlki, Birlik çıkarlarını göz önünde bulundurmaktır. Burada yalnızca Birlik kurumları ve tüzel kişiliği değil, Birlik üyesi ülkelerin bütün çıkarları gözetilmektedir. İkincisi, mümkün olduğunca geniş katılımlı bir danışmada bulunmaktır. Burada amaçlanan, teklife muhatap olacak bütün tarafların görüşüne başvurmaktır. Üçüncüsü ise **ikincillik (subsidiarity)** ilkesine saygılı olmaktır⁹¹. Yapılacak herhangi bir düzenlemenin Birlik bazında yapılmasının, amacı daha iyi yansıtmayı ve hedefe daha çabuk ulaşılacağı durumlarda Birlik organlarının bu düzenlemeyi yapması, diğer durumlarda üye devletlerin bunu gerçekleştirmesi ikincillik ilkesinin özünü oluşturur. Komisyon bu ilkeye, içeriğine uygun olarak; bir işin yürütülmesinin üye devletlere nazaran Birlik tarafından daha etkili olarak yürütülebileceği hallerde, Birliğin eylemde bulunmasını sağlamak amacıyla başvurmaktadır⁹².

AB'nin yasama faaliyeti; çeşitli şekillerde gerçekleşmektedir ve hepsinde de kural olarak karar alma mekanizması Komisyon'un girişimiyle, yani bir taslak hazırlamasıyla başlar. AB Konseyi ve Parlamento, belirli bir konuda bir taslak hazırlanması talebinde bulunabilirler ancak içeriğine ilişkin olarak Komisyon'a talimat veremezler. AB Konseyi, Komisyon'un teklifini geri çevirebilir ancak bunun için oy birliği gerekmektedir⁹³. Buna karşılık ATA'nın 250. maddesine göre AB Konseyi karar almadıkça Komisyon, teklifini değiştirebilmektedir.

Komisyon, tasarının hazırlanması kadar kabul edilmesinde de etkili olabilmektedir. Komisyon, AB Konseyi toplantılarında temsilci bulundurma yetkisine sahip olduğu için AB Konseyi'ndeki temsilcisi aracılığıyla oluşan tereddütleri ve itirazları giderebilmekte, gerektiğinde AB Konseyi üyelerini aydınlatabilmektedir. Aynı durum Parlamento toplantıları için de geçerlidir. İlgili Komisyon üyesi, bu toplantılara katılarak gerektiğinde bilgilendirme ve aydınlatma işlevini görmektedir⁹⁴.

AB Konseyi'nin bazı yetkilerini devrettiği durumlarda Komisyon, bu yetkileri komitelerle işbirliği halinde kullanır. Üye ülkeler; kendi milli ayrıcalıkları konusunda kıskanç davranmaları, Komisyon'un AB Konseyi'nin faaliyetlerinde belirleyici olmasında gönülsüz olmaları sebebiyle, karmaşık bir süreç olan Komitoloji yolunu benimsemişlerdir⁹⁵. Komitoloji, AB Konseyi tarafından belirlenen ve üye devlet temsilcilerinden oluşan komiteler aracılığıyla gerçekleştirilir. Buna göre üç çeşit komite mevcuttur: Danışma Komiteleri, Düzenleyici Komiteler ve İdari Komiteler⁹⁶. İsminden de anlaşılacağı üzere Danışma Komiteleri, Komisyon'a karar alma sürecinde danışmanlık yaparlar. Komisyon, bu komitelerin kararıyla bağlı değildir. İdari ve Düzenleyici Komiteler ise yapılmış olan teklifleri, yeniden gözden geçirilmek üzere AB Konseyi'ne geri gönderebilirler⁹⁷.

ATA'nın 250.maddesi gereğince AB Konseyi'nin, Komisyon'un önerisi üzerine aldığı kararlarda AB Konseyi'nin öneriyi değiştirerek karar alması ancak oy birliğiyle mümkündür. Oy birliği şartı, ortak karar alma prosedürü⁹⁸ için geçerli değildir.

⁸⁹ Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 224.

⁹⁰ Yörüng, *age.*, s. 60.

⁹¹ Bozkurt-Özcan-Köktaş, *age.*, s. 107.

⁹² Bozkurt-Özcan-Köktaş, *age.*, s. 33.

⁹³ Yörüng, *age.*, s. 60.

⁹⁴ Yörüng, *age.*, s. 60.

⁹⁵ Dınan, *age.*, s. 227-228

⁹⁶ Penelope Kent, *Law of the European Union*, Longman, England 2001, s. 27.

⁹⁷ Dınan, *age.*, s. 228.

⁹⁸ AB Parlamentosu'nun, yetkilerini artırma çabasının bir sonucu olarak kabul edilen ortak karar alma mekanizması hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Tezcan, *age.*, s. 30-38.

D. Dış İlişkiler ve Temsile İlişkin Görev ve Yetkileri

Komisyon'un çalışmaları, Birliğin dâhili faaliyetleri ile sınırlı değildir. Komisyon, AB ile bir veya daha fazla devlet ya da uluslararası örgüt arasında yapılacak antlaşmaların müzakerelerini yürütür. Bu görevini yerine getirirken, AB Konseyi tarafından tayin edilen özel komitelere danışır ve AB Konseyi'nin kendisine verdiği talimatlarla bağlıdır⁹⁹. Her ne kadar bu görev Komisyon tarafından yerine getirilse de Komisyon, tek başına müzakerelere başlayamaz. ATA'nın 300. maddesi uyarınca AB Konseyi'nin bu konuda izin vermesi gerekir. Bu izinden önce Komisyon'un, AB Konseyi'ne tavsiyeler içeren bir rapor sunması gerekir. Bu raporda; söz konusu antlaşmanın amacı, konusu, tarafları, içeriği ve öneriler bulunur. Bu raporun AB Konseyi tarafından incelenmesinin ardından AB Konseyi Komisyon'a, müzakere izni ve bu çerçevede talimatlar verir. Müzakereler, bu talimatlar dikkate alınarak sürdürülür. Müzakereler neticesinde antlaşmayı sonuçlandırma yetkisi, AB Konseyi'ne aittir ancak ATA'da öngörülen durumlarda bu yetki Komisyon'a da verilebilir¹⁰⁰. ATA'nın 300.maddesi gereğince Komisyon, bir uluslararası antlaşma ile ilgili olarak antlaşma metni kesinleşmeden önce ATAD'a başvurarak imzalanması düşünülen antlaşmanın, AB'nin kurucu antlaşmalarına uygunluğunu sorabilir.

Komisyon, AB'nin bütün uluslararası örgütlerle özellikle de BM'nin organları ve özel ihtisas kuruluşları ile Dünya Ticaret Örgütü ile ilişkilerin sürdürülmesinden de sorumludur. AB'yi uluslararası örgütlerde temsil etme görevi de Komisyon'a aittir¹⁰¹.

AB Komisyonu, AB Konseyi'nin çok sık toplanamaması sebebiyle oluşturulan ve AB Konseyi'nin günlük yönetimini gerçekleştiren Daimi Temsilciler Komitesi'nde (COREPER) temsilci bulundurmaktadır. Ayrıca AB'ye üye devletlerin devlet ve hükümet başkanlarından oluşan zirve toplantılarında, AB Komisyon Başkanı ve bir komisyon üyesi de hazır bulunur ve toplantılara katılır¹⁰².

Komisyon'un temsil anlamında gerçekleştirdiği önemli işlerden birisi de AB'nin genişleme sürecindeki rolüdür. Komisyon, uluslararası görüşmelerin yürütülmesinin yanında, Birliğe katılmak isteyen üyelerin müracaatları üzerine verilen kararda ve aday ülkelerle yapılan katılım için müzakerelerde çok önemli bir işleve sahiptir. Müzakereleri, Birlik adına Komisyon yürütmektedir. Bu külfetli ve ağır durum özellikle Soğuk Savaş'ın bitmesinin ardından Avusturya, Finlandiya, Norveç, İsveç, Malta ve Güney Kıbrıs'ın adaylık müracaatları ve izleyen süreçte eski Doğu Bloku ülkelerinin müracaatlarıyla birlikte oldukça açığa çıkmıştır¹⁰³.

Genişleme sürecinin değişik aşamalarının muhtemelen en önemli safhası, müzakerelere başlanması kararının alınmasıyla ortaya çıkar. Müzakere süreci bir tür, üye devletler ve başvuran devlet arasında geçen hükümetler arası konferanstır. Bu müzakereler Komisyon tarafından yürütülür. Birçok değişik başlıkta¹⁰⁴ yapılan görüşmeler için belli bir süre söz konusu değildir. Müzakerelerin sonuçlandırılması, Birlik ve başvuran ülkeye bağlıdır. Başvuran ülkenin Birlik tarafından talep edilenleri karşılaması ve Birlik içindeki politik durum, bu kararda etkili olur. Müzakerelerin tamamlanması

⁹⁹ Tezcan, *age.*, s. 92.

¹⁰⁰ Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 59.

¹⁰¹ Kabaalioglu, *age.*, s. 232-233.

¹⁰² Tekinalp-Tekinalp, *age.*, s. 218-219.

¹⁰³ Dınan, *age.*, s. 233.

¹⁰⁴ 3 Ekim 2005 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen "Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi'nde" belirtilen müzakere başlıkları şunlardır: Malların Serbest Dolaşımı; İş Gücünün Serbest Dolaşımı; Yerleşme Hakkı ve Hizmet Sağlama Özgürlüğü; Sermayenin Serbest Dolaşımı; Kamu İhaleleri; Şirketler Hukuku; Fikri Haklar Hukuku; Rekabet Politikası; Bilgi Toplumu ve Medya; Tarım ve Kırsal Kesim Kalkınması; Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı Politikası; Balıkçılık; Ulaştırma Politikası; Enerji; Vergilendirme; Ekonomi ve Para Politikası; İstatistik; Sosyal Politika ve İstihdam; Şirketler ve Sanayi Politikası; Avrupa Üzerinden Giden Ulaştırma Ağları; Bölgesel Politika; Hukuki ve Temel Haklar; Adalet, Özgürlük ve Güvenlik; Bilim ve Araştırma; Eğitim ve Kültür; Çevre; Tüketim ve Sağlık Koruması; Gümrük Birliği; Dış İlişkiler; Dış Güvenlik ve Savunma; Mali Kontrol; Mali ve Bütçe Koşulları; Kurumlar; Diğer Konular ("Diğer Konular" başlığı altında yapılan müzakereler, aday ülkelerin kendilerine has durumları ve özellikleri sebebiyle, her aday için farklı konuları barındırır.). Daha önce müzakere başlık sayısı 31 iken, Türkiye için bu sayı 35'e çıkmıştır.

kararının alınması, Birliğe üye olarak katılmanın gerçekleşeceği anlamına gelmektedir¹⁰⁵. Müzakereler tamamlandıktan sonra Komisyon; AB Konseyi'ne, ilgili ülkenin üyeliği için tavsiyede bulunur. Üyelik müracaatıyla başlayıp üyelikle sonuçlanan bu süreç çok uzun zaman alabilir. Söz gelimi Portekiz, adaylık için Mart 1977'de müracaat etmiş, Komisyon Mayıs 1978'de AB Konseyi'ne olumlu görüş bildirmiş, müzakereler ise Ekim 1978'de başlamıştır. Müzakereler ancak Mart 1985'te tamamlanabilmiş ve Portekiz, müracaatından 8 yıl 10 ay sonra tam üye olabilmıştır¹⁰⁶. Türkiye'nin 1987 yılında resmen müracaat ettiği ve ancak 18 yıl sonra, 2005 yılında müzakere tarihi aldığı göz önünde bulundurulursa; 8 yıl 10 aylık tam üyelik süreci kısa bile sayılabilir. Bu durum, Türkiye için normal bir yol izlenmediğinin en önemli göstergelerinden biridir.

Müzakere sürecinin en önemli yansıması, Birlik düzenlemelerinin tamamını kapsayan Birlik müktesebatının (acquis communautaire), başvuran ülke tarafından kabul edilmesidir. Başvuran devletin Birlik müktesebatını ve iç mevzuatını buna uydurması gerekecektir. Burada akla gelebilecek soru, müktesebata ilişkin bir değişiklik teklifi başvuran devlet tarafından yapılamayacağına göre, başvuran ülkenin neyi müzakere edeceğidir. Zira geleneksel olarak uluslararası antlaşmalar; taraflar arasında yapılan karşılıklı ve dengeli, her iki tarafın menfaatlerinin masaya yatırıldığı müzakerelerin sonucunda ortaya çıkar. Bu soruya verilen cevap, katılmayı arzu eden ülkenin bazı avantajlardan yararlanmayı amaçladığı ve bu yüzden uyum sağlaması gerektiği şeklindedir. Dolayısıyla geçici istisnalar ve teknik ayarlamalar haricinde, talep eden devlet gereğini yapmalıdır. Başvuran ülke açısından bakıldığında da yine Birliğe katılmak bir önceliktir ve kendisinin çıkarlarını gerçekleştirmek için bir araçtır. Bu durumda değişikliğin müktesebatta değil, iç mevzuatta yapılması doğal olacaktır¹⁰⁷. Anlaşılabileceği üzere müzakere safhası, taraflar arasında gerçekleşen karşılıklı bir pazarlık süreci değildir. Birlik müktesebatına, AB üyeliği için başvuran devlet tarafından, uyum sağlanması gerekmektedir.

Sonuç

İkinci Dünya Savaşı'nın ortaya çıkardığı ağır tahribat sonucu AKÇT ile başlayan AB serüveni, elli yılı aşarak günümüzde artık Dünya üzerinde yeni bir kutup başı olma aşamasına gelmiştir. AB'nin kurumsal yapısı içinde belki de en önemli yeri işgal eden Komisyon, bu süre zarfında devamlı olarak ön planda olmuş ve etkinliğini hissettirmiştir.

Çalışmamızın başında da ifade ettiğimiz üzere AB'nin adeta **itici gücü** olan Komisyon; yapısı, çalışma düzeni, görev ve yetkileri incelendiğinde kendine özgü bir kurum özelliği göstermektedir. AB Konseyi, kâğıt üstünde AB'nin yasama ve yürütme organı olarak görülse bile bu alanlardaki birçok işlev ya doğrudan Komisyon tarafından yerine getirilmektedir ya da Komisyon'un katkısı olmadan yerine getirilememektedir. Komisyon'u klasik anlamda bir hükümet veya Bakanlar Kurulu olarak nitelendirmek de gerek AB'nin kuvvetler ayrılığı ilkesini reddetmesi, gerekse Komisyon'un yürütme organlarını aşan ölçüdeki görevleri sebebiyle tam anlamıyla doğru olmamaktadır. Öte yandan görevlerinin çok çeşitli olması ve oldukça kalabalık personel yapısıyla, bir çok konuda AB'nin mutfağı işlevini görmesi de AB'yi bu yanı sıra bürokratik bir yapılanmaya, söz gelimi bir Genel Müdürlüğe veya bir Müsteşarlığa benzetmeyi mümkün kılıyor gibi gözükmektedir. Bununla birlikte gerek karar alma mekanizmalarındaki etkinliği, gerekse Komiserler'in bağımsızlık ve emir almama gibi özellikleri sebebiyle; yapısında alt-üst, amir-memur hiyerarşisini barındıran bürokratik yapılanmalarla da tam olarak paralellik göstermemektedir. Komisyon'u siyasi bir kurum olarak da tanımlamak mümkün değildir. Her ne kadar komisyon üyeleri, üye devletler tarafından belirlense de üyelerin tarafsız ve bağımsız hareket etme zorunluluğu ve AB çıkarlarını gözetme yükümlülüğü, onları siyasi bir yapı olarak nitelemeye engel teşkil etmektedir. Görüldüğü üzere Komisyon'u belli bir kalıba sokmak mümkün değildir. Komisyon Başkanı yeri geldiğinde bir Meclis Başkanı gibi tarafsız davranabilmekte, yeri geldiğinde bir Başbakan gibi Bakanlar Kurulu'nun başı sıfatıyla hareket edip siyasi tavır takınabilmektedir. Aynı şekilde Komisyon üyeleri de

¹⁰⁵ Graham Avery-Fraser Cameron, *The Enlargement of The European Union*, Sheffield Academic Press, England 1999, s. 27-29.

¹⁰⁶ Nugent, *age.*, s. 146.

¹⁰⁷ Avery-Cameron, *age.*, s. 33.

yerine göre bir Bakan gibi çalışmakta, bazen de üst düzey bir bürokrat gibi hareket etmektedir. Bu sebeple Komisyon; kendine özgü nitelikleriyle yasama ve yürütme faaliyetlerinde bulunan karma bir kuruldur. Üstlendiği sorumluluklar ve yerine getirdiği görevler itibarıyla, AB'nin enerji göstergesi niteliğindedir. AB'nin gerek Birlik içinde, gerekse Birlik dışındaki etkinliği Komisyon'un performansı ile doğru orantılıdır.

Komisyon, aynı zamanda AB'nin uluslar-üstü yapısının bir izdüşümü olarak, faaliyetlerini bu felsefeyle yerine getirmektedir. Tarafsız ve bağımsız hareket eden Komisyon ve üyeleri, mensubu oldukları üye devletlerin temsilcisi sıfatıyla hareket etmemektedirler. Taraf oldukları tek konu, AB'nin çıkarlarıdır ve bu çıkarlar faaliyetlerinin temelini oluşturur. Bu yönüyle Komisyon'u, bağımsız üst kurullara benzetebiliriz. Ayrıca AB içinde Almanya ve Fransa'nın başını çektiği ve uzun vadede AB'yi federal veya konfederal bir devlete dönüştürmeyi düşünen fikir odaklarının en büyük dayanağı da Komisyon'un bu yapısıdır. Üye devletlerin egemenlik yetkilerinin bir kısmını AB'ye devrettikleri, AB'nin de devraldığı bu yetkilerin hemen hemen hepsini Komisyon aracılığıyla kullandığı göz önüne alınırsa Komisyon'un, AB'nin geleceğinde de çok önemli bir rol oynayacağı tartışmasızdır. Komisyon'un bu rolü göz önünde bulundurularak, önümüzdeki dönemde AB ile ilişkilerini geliştirmek isteyen devlet ve toplulukların, siyaseten AB Konseyi'ni muhatap olarak görmeleri ancak asıl olarak Komisyon ile sıcak ilişkiler kurmaları gerekecektir. Komisyon'un AB'ye aday ülkelerle müzakereleri de yürüttüğü gerçeği göz önüne alınırsa, Türkiye'nin de aynı strateji ile hareket etmesi gerekir.