

TOPLULUK HUKUKUNUN GENEL YAPISI

Prof. Dr. A. Füsün ARSAVA

Topluluk hukuku olarak isimlendirilen, kurucu antlaşmalardan (primer topluluk hukuku) ve topluluk organlarının tasarruflarından (sekunder topluluk hukuku) oluşan hukuk hacmi, genetik olarak Devletler Hukuku kaynaklı olmakla beraber, düzenlediği konuların ağırlıklı olarak geleneksel anlamda ulusal hukuka ait olması nedeni ile klasik Devletler Hukukundan ayrılan özellikler göstermektedir.

Avrupa Toplulukları birer çok taraflı Devletler Hukuku antlaşması ile kurulmuştur. Bu nedenle topluluk hukukunun klasik Devletler Hukukunun kimi özelliklerini taşıması doğaldır; topluluk hukuku Avrupa Toplulukları ile beraber ortaya çıkan muhtar, ulusal hukuklardan bağımsız bir hukuktur. Toplulukların egemenlik yetkilerinin, topluluk hukukunun muhtariyetinin, ulusal hukuka nazaran önceliğinin ve yorumunun bireylerin topluluk hukuku sujeliğinin klâsik Devletler Hukuku prensipleri ışığında açıklanması mümkün değildir. Bu durum topluluk hukukunun Avrupa Topluluklarının sahip olduğu özelliklerden soyutlanarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığını ortaya koymaktadır.

Avrupa Toplulukları birbirinden farklı özellikleri uhdesinde toplanan "kompozite" kuruluşlardır. Bu durum Avrupa Topluluklarının "bivalenz" (çok özellikleri olmaları) özelliği olarak ifade edilmektedir. Avrupa Topluluklarının "bivalenz" özelliği onun amaçlarında, bu amaçları gerçekleştirmeyi sağlayan araçlarda, Topluluk organlarının yapısında ortaya çıkmakta ve bu topluluk hukukunun sujelerinde ve topluluk hukuk düzeninin ana kategorilerinde sonuç doğurmaktadır.

AET, bazı alanlarda entegrasyonu, bazı alanlarda koordinasyonu sağlamayı amaç olarak benimsemekte (md. 2) ve ona göre entegrasyonu veya koordinasyonu sağlayacak araçlar seçmektedir. Roma antlaşmasının 2. maddesinde öngörülen amaçlar iki tip aracın kullanılması ile gerçekleşmektedir. Bunlar ortak bir pazarın kurulması ve üye devletlerin (ekono-

mi) politikalarının birbirine yaklaştırılmasıdır. Ortak politikaların uygulandığı alanlarda Topluluk organları üye devletlerin yerine geçerek yeni karar merkezleri oluşturmaktadır. Avrupa Toplulukları üye devletlere karşı, kendi ekonomik yapısı ve karar merkezleri olan bir birlik olarak ortaya çıkmaktadır. Koordinasyonun amaç olarak kabul edildiği alanlarda ise, üye devletlerin kendi eski strüktür ve karar merkezleri büyük ölçüde değişmemekte, karar yetkisi üye devletler nezdinde muhafaza edilmektedir. Üye devletler bu alanlarda kararlarını ve önlemlerini koordine etmekle yükümlü kabul edilmektedir.

Avrupa Topluluklarının “bivalenz” özelliği, Topluluk organlarının yapısında ve bu organlara esas olan prensiplerde de karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede tipik özellikler taşıması nedeni ile Topluluk Konsey ve Komisyonunu örnek olarak aldığımız takdirde, Avrupa Topluluklarının amaçlarını gerçekleştirmekle görevli olan her iki Topluluk organının farklı düzenleyici prensiplere tâbi olduğu ortaya çıkmaktadır. Bir karar organı olan Konsey hükümetlerin direktiflerine bağlı, veto hakkına sahip temsilcilerden oluşmaktadır. Konsey üyelerinin hükümetlerinin direktifine tâbi olmaları ve veto hakkına sahip bulunmaları, üye devletlerin egemenlik iddialarının sonucudur. Üye devletlerin Topluluğun iradesinin oluşmasına katkıda bulunması her uluslararası kuruluş bakımından karakteristik bir durumdur. Bu çerçevede üye devletlerin Topluluğun iradesinin oluşmasına katkıda bulunduğu ölçü, kuruluşun —organın— uluslararası yahut uluslarüstü olma niteliğini tayin etmektedir. Üye devletlerin etkinliği özellikle kararların oybirliği ile alınmasının öngörüldüğü durumlarda ortaya çıkmakta ve bu durum Topluluk Konseyinin “uluslararası” niteliğe sahip bir organ olarak nitelendirilmesine neden olmaktadır. Diplomatik organın kararlarını oy çokluğu yahut nitelikli çoğunlukla alması ölçüsünde egemenlik prensibi zayıflamaktadır.

Topluluk Komisyonu buna karşılık faaliyetlerini tamamen üye devletlerden bağımsız olarak yürüten üyelere oluşan bir organdır. Komisyon ulusal çıkarları değil Topluluk çıkarlarını korumakla yükümlüdür. Bu sebeple Komisyon çerçevesinde egemenlik prensibi değil dayanışma (solidarite) prensibi geçerlidir. Komisyonun üye devletlerin direktiflerinden bağımsız olarak Topluluk çıkarları doğrultusunda çalışması, kararlarını oy çoğunluğu ile alması bu organın uluslarüstü (supranasyonal) bir niteliğe sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

Topluluk organları sadece anlaşma amaçlarını gerçekleştirmekle değil birbirine ters düşen ulusal çıkarları dengelemekle, uyumlaştırmakla ve Topluluk çıkarlarını ulusal çıkarlarla bağdaştırmakla yükümlüdür. Ekonomik entegrasyonu ortak bir pazarın kurulması; ekonomik kooperasiye ulusal politikaların uyumlaştırılması şeklinde gerçekleştirmekle

yükümlü olan Topluluk organları, kasten farklı düzen ve prensiplere tâbi kılınmıştır. Konsey her ne kadar bir karar organı ise de, yalnız karar veremediğini belirtmek gerekmektedir. Topluluk kararları her iki Topluluk organının işbirliği sonucu ortaya çıkmaktadır. Topluluk çerçevesinde entegrasyonun tam olarak gerçekleşmemiş olması, her iki Topluluk organı arasındaki ve onlar için geçerli olan prensipler arasındaki gerilimin tam olarak ortadan kaldırılamamış olmasından ileri gelmektedir.

Avrupa Topluluklarının sahip olduğu "bivalenz" özelliğın, topluluk hukukuna muhatap olan hukuk sujelerine ve topluluk hukukunun ana kategorilerine de yansıdığı görülmektedir. Gerek primer gerek sekonder topluluk hukukunun sayısız hükümleri üye devletleri muhatap almaktadır. Primer ve sekonder topluluk hukukunun diğer bir grup hükümleri ise Topluluk vatandaşlarını muhatap almaktadır. Üye devletleri muhatap alan normlar bakımından üye devletlerin topluluk hukukunun kendilerine getirdiğı yükümlülükleri yerine getirmek için gerekli önlemleri alması gerekmektedir. Bu normlar program hüküm niteliğindedir. Bu durumda Topluluk ve üye devletler arasındaki ilişki klâsik Devletler Hukuku niteliğı göstermektedir. Topluluk normlarının üye devlet vatandaşlarını muhatap almaları durumunda ise, üye devlet vatandaşları sadece kendi devletlerinin değil, aynı zamanda Topluluğın vatandaşı statüsü kazanmaktadır. Topluluk ve üye devlet vatandaşları arasında meydana gelen bu ilişki ulusal hukuk niteliğı göstermektedir.

Topluluk hukukunun ana kategorileri bakımından da "bivalenz" özelliğın sonuçları karşımıza çıkmaktadır. Primer ve sekonder topluluk hukukunun normları iki kategoriye ayrılmaktadır. Birinci kategoriye antlaşmaların, direktiflerin, tüzüklerin ve kararların üye devletleri birşey yapmak yahut yapmamakla yükümlü kılan kuralları girmektedir. Bu kategoriye giren kurallarda ortak olan, bu kuralların üye devletlere yöneltilmiş olması ve üye devletlerin bu kuralları iç hukukta icra edebilmek için önlemler almakla yükümlü bulunmasıdır. Bu kategoriye giren normların iç hukukta geçerliliğı klâsik Devletler Hukuku antlaşmalarından doğan yükümlülüklerin iç hukukta geçerliliğı için gerekli olan koşullara bağlıdır. Bu kurallar iç hukukta etkilerini dolaylı olarak gösterir. Diğer bir ifade ile bu kurallar üye devletlerin işbirliği sonucu iç hukukta geçerlilik kazanır. Topluluk hukukunun bu kategorisi "kooperasyon" prensibini yansıtmaktadır.

İkinci kategoriye antlaşmaların ve tüzüklerin, kişileri doğrudan muhatap alan ve onlara doğrudan hak ve yükümlülükler getiren kuralları girmektedir. Bu kategoriye giren kurallarda ortak olan husus, bu kuralların üye devletleri değil, doğrudan Topluluk vatandaşlarını muhatap olmasıdır. Bu kategoriye giren Topluluk normları üye devletlerin ulusal norm-

ları gibi iç hukukta doğrudan etkili olur. Topluluk hukukunun bu kategorisi entegrasyon prensibini yansıtmaktadır.

Avrupa Topluluklarını karakterize eden ve onu diğer uluslararası kuruluşlardan ayıran bir özelliği de Avrupa Topluluklarının dinamik bir yapıya sahip olmasıdır. Avrupa Birliği henüz tamamlanmamış olup gerçekleşme yolundadır. Bunun için ulusal ekonomilerin bir birlik haline dönüşmesi gerekmektedir. Ulusal ekonomilerin bir potada eritilmesi statik bir durum arz etmeyip dinamik bir özellik göstermektedir. Avrupa Topluluklarının sahip olduğu bu dinamizm topluluk hukukunun yapısında da karşımıza çıkmaktadır. Topluluk hukuku henüz tamamlanmamış bir hukuktur; TAD içtihatları ile tamamlanmaktadır. Entegrasyon sürecinin sahip olduğu dinamizm Avrupa Topluluklarına üye olan devletlerin bünyesinde çeşitli alanlarda (hukuki, siyasi, ekonomik) yapısal değişikliğe neden olmaktadır.

Avrupa Topluluklarının hukuki tabiatını açıklarken sadece entegrasyon prosesinin dinamik karakterine dikkati çekmek yeterli değildir. Herşeyden önce bu dinamizmin türünün ve bu dinamizmin Avrupa Topluluklarını diğer uluslararası kuruluşlardan ne derece ayırt ettiğinin saptanması gerekmektedir. Diğer uluslararası kuruluşların faaliyetlerinde de dinamizm görülmektedir. Ortak uluslararası hizmetlerin yapılması, uluslararası kuruluşların faaliyetini gerektirmektedir. Bu açıdan bakıldığında Avrupa Topluluklarının dinamizmi ile diğer uluslararası kuruluşların dinamizmi arasında fark bulunmamaktadır.

Avrupa Topluluklarının dinamik karakteri, fonksiyonel ve yapısal dinamizm arasında ayırım yapıldığı takdirde bir anlam taşır. Fonksiyonel dinamizm, uluslararası bir hizmetin kuruluşu üye olan devletlerin asli devlet yapısının muhafaza edilmesi kaydıyla ortak olarak yerine getirilmesidir. Burada önemli olan, fonksiyonel dinamizmin üye devletlerin yapısı üzerinde bir etkiye sahip olmaması, yani herhangi bir yapısal değişikliğe yol açmamasıdır. İşbirliği yapan devletlerin yapısı başlangıçta nasılsa bu işbirliğinin sonunda da aynı kalır. Devletler arasında yapılan işbirliğinin organize edilmesi mümkündür.

Yapısal dinamizm buna karşılık üye devletlerin asli yapılarında bir değişiklik meydana getirir. Kuruluş yeni, ayrı bir birlik olarak ortaya çıkar. Yapısal dinamizm sonucu çeşitli alanlarda yeni karar merkezleri oluşur. Klâsik uluslararası kuruluşlar bakımından fonksiyonel dinamizmin karakteristik olmasına karşılık, entegrasyonu benimseyen kuruluşlar bakımından yapısal dinamizm karakteristikidir. Bir kuruluş çerçevesinde Avrupa Topluluklarında olduğu gibi her iki tür dinamizm unsurunun bulunması mümkündür. Fonksiyonel dinamizmi ve yapısal dinamizmi birbi-

rinden ayırmamak, işbirliği ile entegrasyonu birbiriyle karıştırmak anlamına gelir. Yapısal dinamizm özelliği taşıyan kuruluşlar entegre edici karaktere sahiptir. Zira sadece entegre edici kuruluşlar yapısal değişiklik ile yeni karar merkezlerinin kurulmasını amaçlar. Avrupa Toplulukları tarafından başlatılan entegrasyon çeşitli alanlarda yeni karar merkezlerinin kurulmasına neden olmuştur. Bu sebeple Topluluk organlarına görevlerini yerine getirmeleri için muhtar ve münhasır, orjinal yetkiler bahşedilmiştir. Bu şekilde üye devletlerin asli karar merkezlerinin yerine Topluluğa ait yeni karar merkezleri geçmiştir. Koordine edilen alanlarda ise asli karar merkezleri varlıklarını devam ettirmekte, ancak asli karar merkezleri arasında bir koordinasyon yapılması gerekmektedir.

Avrupa Topluluklarına üye olan devletlerde yapısal değişiklik ekonomik sektörle sınırlı kalmayıp, diğer sektörlerle de taşmaktadır. Avrupa Toplulukları ekonomik entegrasyonu amaç olarak öngörmekle beraber, yapısal değişikliğin hukukî ve siyasi alanlara da yansıdığını görmekteyiz. Avrupa Topluluklarının anayasası niteliğine sahip Roma antlaşması çerçevesinde içinde cereyan eden entegrasyon prosesinin yapısal değişikliğe sebep olması nedeni ile üye devletlerin istedikleri zaman bu prosesi terk etmeleri (240. md) ve kuruluştan çıkmaları mümkün değildir. Roma antlaşması karşılıklı hak ve yükümlülükler dışında objektif bir hukuk düzeni oluşturmuştur.

Avrupa Toplulukları bünyesinde her iki tür dinamizm unsurunun bir arada bulunması, Avrupa Topluluklarının "bivalenz" özelliğini bir kez daha ortaya çıkartmaktadır. Ancak entegrasyona matuf kuruluşlarda yapısal dinamizm unsurunun fonksiyonel dinamizm unsuruna nazaran ağırlık taşıdığıнын unutulmaması gerekmektedir.

Avrupa Topluluklarının özelliklerinin bu şekilde kısaca gözden geçirilmesinden sonra, söz konusu özelliklerin topluluk hukuku genel yapısı üzerindeki etkisi ortaya konulabilir. Avrupa Toplulukları Hukuku, uluslararası bir kuruluş bünyesinde geçerli bir hukuktur. Bununla beraber topluluk hukuku tümü itibariyle değil, sadece Toplulukların muhtar ve münhasır egemenlik yetkileri ile donatıldıkları entegre edilen alanlarda supranasyonal niteliğe sahiptir. Supranasyonal özellik taşıyan topluluk hukuku çatışma durumlarında üye devletlerin ulusal hukukuna nazaran önceliğe sahiptir. Topluluk hukukunun uygulama alanı üye devletlerin ülkeleridir. İki farklı kaynaktan doğan normlar sisteminin aynı alanda aynı güçte olması düşünülemez. Entegre edilen alanlarda supranasyonal nitelik gösteren topluluk hukukunun bütün üye devletlerde muhtar bir normlar sistemi şeklinde mütecanis olarak geçerli olması gerekmektedir. Topluluk hukukunun bu alanlarda aynı anlamı taşıması, aynı kalması ve aynı ölçüde bağlayıcı olması gerekmektedir. Topluluk hukukunun her

bir üye devlet hukuk düzeni içindeki yeri ve etkisi aynı olmak zorundadır. Bu alanda topluluk hukuku federatif bir özellik göstermektedir. Topluluk hukuku ve ulusal hukuk arasındaki ilişkilerden doğan sorunlar ulusal anayasalara göre çözülemez. Bu durum topluluk hukukunun ulusal hukuktan bağımsızlığını, muhtariyetini ifade etmektedir.

Etkilerini iç hukukta gösteren sekonder topluluk hukuku muhtar bir şekilde Topluluk organları tarafından ihdas edilir. Bu organlar aynı zamanda muhtar olarak bu normların hukukî geçerliliği ve ortadan kaldırılması konusunda da karar verme yetkisine sahiptir. Ulusal kanun yolları ile Topluluk tasarrufları denetlenemez. Topluluk hukukunun yorum ve geçerlilik denetimi münhasıran TAD'na aittir. Topluluk tasarrufları ulusal kanun yollarıyla ortadan kaldırılamaz.

Topluluk hukuku entegre edilen alanlarda kendisi ile çatışan ulusal düzenlemeye nazaran üstünlüğe sahiptir, onu ikâme eder. Topluluk hukukunun üstünlüğü anayasa hükümleri karşısında da kabul edilmektedir. Ulusal normun Topluluk normu ile ikâme edilmesi onun TAD tarafından geçersiz kılınabileceği anlamını taşımamaktadır. Entegre edilen alanlarda bu sebeple doğrudan geçerli niteliğe sahip Topluluk tasarruflarının (tü-zük) ihdas edildiğini görmekteyiz. Bir Topluluk normunun doğrudan geçerli olması, onun ulusal hukuk düzenlerinde topluluk hukuku karakterini muhafaza ederek, bir transformasyon işlemi gerekmesizin geçerli olması anlamını taşımaktadır. Bir normun doğrudan geçerli olup olmadığı her zaman açık değildir. TAD içtihatlarına göre, bir normun doğrudan geçerli olarak karakterize edilmesi, söz konusu normun kurucu antlaşmalar ışığında ruhî, lâfzi ve sistematik yorumu ile ortaya çıkacaktır (van Gend & Loos, RsprGH IX, s. 24). Topluluk normlarına entegrasyon amacına en uygun düşen ölçü ve kapsamda hukuki etkinlik verilmesi gerekmektedir. TAD'nin daha sonraki içtihatlarında bir normun doğrudan geçerli olabilmesi çerçevesinde, normun muhatabı ile bireyler arasındaki ilişkilerde doğrudan etkinlik doğurmaya müsait hukuki tabiata sahip olması üzerinde durduğunu görmekteyiz (Molkerei-Zentrale, RsprGH XIV, s. 230). TAD burada normun hukukî tabiatı ile, tasarrufun türünü değil, tasarrufun sahip olduğu özellikleri kastetmektedir; TAD bir normun doğrudan geçerli olabilmesi için taşınması gerekli özellikleri normun emredici ve genel olması, açık ve tam olması ve self-executing karaktere sahip olması şeklinde sıralamaktadır. Emredici karaktere sahip olan normlar kural olarak takdir hakkı tanımamakta, üye devletleri bir şey yapmak ya-hut yapmamakla yükümlü kılmaktadır. Ancak topluluk hukuku uygulamasının gösterdiği üzere, Topluluk tasarrufunun öngördüğü amacın üye devletler tarafından sadece bir şekilde gerçekleşmesinin mümkün olduğu durumlarda da takdir hakkı in concreto ortadan kalkmaktadır. Bu sebeple

erişilecek amacı belirleyen ve üye devletlere amacı gerçekleştirecek araçların seçiminde gerçek bir takdir hakkı tanımayan direktiflere doğrudan geçerlilik tanımamak, direktiflerin üye devletleri muayyen bir amaca erişmek için tasarrufta bulunmakla yükümlü kıldığını görmezlikten gelmek anlamını taşır. Üye devletlerin ayrıca direktiflerde öngörülen amaçla bağlı olması, onların ihdas edecekleri tasarrufun maddi içeriği konusunda takdir hakkına sahip olmadığını göstermektedir. Bu bakımdan direktifler doğrudan geçerli olabilme karakterine sahiptir.

Topluluk normlarının doğrudan geçerliliğinin diğer bir şartı üye devletler için öngörülen yükümlülüğün yeterli şekilde açık ve tam olmasıdır. Normun açık ve tam olması, üye devletlere düşen normdan doğan yükümlülüğün söz konusu normdan istihraç edilebilmesini sağlayacak şekilde normun içeriğinin yeterli derecede muayyen ve tam olması anlamını taşır. Doğrudan geçerlilik için aranan bir başka koşul normun self-executing karaktere sahip olmasıdır. Self-executing karaktere sahip normlar etkin olabilmeleri için Topluluk organlarının yahut üye devletlerin bir tasarrufuna gereksinim göstermez. TAD kararlarında kaçınma yükümlülüğü öngören Topluluk normlarını daima self-executing norm olarak kabul etmiştir.

TAD vermiş olduğu kararlarda ulusal mahkemelerin doğrudan geçerliliğe sahip Topluluk normlarına etkinlik sağlamakla yükümlü olduğunu vurgulamaktadır. Ulusal mahkemeler (177. maddeye göre yorum alınacaktır) bireylere doğrudan himaye sağlayan, diğer bir ifade ile bireylerin doğrudan istinat edebilecekleri Topluluk normuna ters düşen ulusal düzenlemeyi uygulamayacaktır. Sadece ulusal mahkemelerin değil, diğer ulusal organların da doğrudan geçerli Topluluk normlarını re'sen dikkate alma yükümlülüğü bulunmaktadır. Topluluk normunun doğrudan geçerli olup olmadığını TAD yaptığı yorumla açıklığa kavuşturur. Topluluk normunun doğrudan geçerli olması onun ulusal alanda ulusal önlemlerle tamamlanması veya icrasının sağlanması gerksinimini ortadan kaldırmaktadır.

Avrup Topluluklarının koordinasyon amacını kabul ettiği alanlarda ise topluluk hukukunun supranasyonal özellik göstermeyip, klâsik Devletler Hukuku özelliği gösterdiğini görmekteyiz. Koordine edilen alanlarda ihdas edilen Topluluk tasarrufları bir transformasyon işleminden geçtikten sonra ulusal alanda iç hukuk normu olarak geçerli olmaktadır. Klâsik Devletler Hukuku özelliği gösteren bu tür Topluluk tasarrufları ulusal hukuka nazaran önceliğe sahip olmayıp, sadece ulusal hukuk üzerinde onları değiştirici etkiye sahiptir. Koordine edilen alanlarda genelde Toplulukların direktif ihdas ettiğini görmekteyiz. Üye devletler koordine edilen alanlarda ulusal hukuklarını topluluk hukuku ile uyumlu kılmakla

mükelleftir. Üye devlet yasama organlarının gerekli önlemleri alması ile topluluk hukukuna uyum gerçekleşmiş olur.

Yukarıda yapılan açıklamalar, topluluk hukukunun genetik olarak Devletler Hukuku kaynaklı olmakla beraber, kendine mahsus muhtar bir hukuk düzeni teşkil ettiğini ortaya koymaktadır. Topluluk hukuku ulusal hukuka ilişkin konuları düzenlemekle beraber ulusal hukuk kaynaklı olmayan bir hukuktur. Topluluk hukuk düzeni içinde bireyleri muhatap alan ulusal hukuk karakterli normlar kategorisinin, klâsik Devletler Hukuku karakterli normlar kategorisinden farklılık göstermesi, topluluk hukukunun Devletler Hukuku dışında mütalâa edilmesini gerektirmez. Topluluk hukuku kendi özel düzenlemeleri ile genel Devletler Hukukunu uygulama dışı bırakan bölgesel bir Devletler Hukuku teşkil etmektedir.