

## AVRUPA TOPLULUĞUNUN ULUSLARÜSTÜ NİTELİĞİ VE TÜRKİYE'NİN TOPLULUĞA KATILMASININ DOĞURACAĞI EGEMENLİK SORUNLARI

Y. Doç. Dr. Haluk Günuğur (\*)

Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'ye "tam üye" olmak amacıyla Topluluğa başvurması olgusunun gündeme geldiği günümüzde, Ortak Pazara tam üyeliğin, özellikle anayasa hukukumuz açısından doğuracağı sorunlara değinerek, bazı çözüm yolları aramanın yararlı olduğu görüşündeyiz. Ancak bu konuya girmeden önce, AET'ye katılmanın koşullarını belirtmek ve Topluluğun bir uluslararası örgütten çok, neden "uluslar üstü" karaktere sahip bir kuruluş olduğunu, Topluluk mevzuatına dayanarak vurgulamak gerekir.

### 1. AET'YE KATILMANIN HUKUKSAL PROSEDÜRÜ

Avrupa Ekonomik Topluluğuna "Tam Üye" olarak katılmanın dört koşulu vardır. Bunlara şöylece değinebiliriz :

#### A- Coğrafi Koşul

Topluluk bir "Avrupa" Ekonomik Topluluğu olduğuna göre tam üye olmak için başvuran bir Devletin kesinlikle "Avrupalı Devlet" olması gerekir. Gerçekten Roma Antlaşmasının 237. maddesi, Topluluğa katılma olgusunu düzenlerken, "... her Avrupalı Devlet..." deyimini kullanmaktadır.

#### B- Hukuksal Koşul

Gene Roma Antlaşmasının aynı maddesine göre tam üyelik, AET'ye daha önce üye olmuş öteki Devletlerin "Oybirliği" ile alacakları bir karar sonucunda gerçekleşebilir. Bir başka deyişle, bir üye Devlet, tam üyelik başvurusunda bulunan bir Avrupalı devletin bu başvurusuna karşı olumsuz oy kullanırsa tam üyelik hiçbir zaman gerçekleşmeyecektir. AET hukuku doktrininde bu yetkiye "veto yetkisi" denilmektedir.

Öte yandan, tüm üyelik başvurusu oybirliğini sağlarsa, aday Devletle bir "katılma Anlaşması" yapılmak gerekir. Bu anlaşma tam üyeliğin koşullarını içerir ve Üye Devletler ile katılan ülke parlamentolarında onaylanarak yürürlüğe girer.

(\*) Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi

## C— Politik Koşul

Topluluğa katılmanın bir başka koşulu, katılacak ülkenin klâsik anlamda "demokratik bir ülke" olmasıdır. AET'ye katılmayı düzenleyen 237. maddede yer almasa da katılacak ülke, özgür seçimlerle oluşmuş ve en az iki politik partinin bünyesinde temsil edildiği bir "Parlamento"ya sahip olmalıdır <sup>(1)</sup>. Bu koşul çerçevesinde Doğu bloku ülkeleri AET'ye tam üye olmak için başvurmayacakları gibi, tek parti ile yönetilen bir Batı ülkesi de tam üyelik başvurusunda bulunamaz. Nitekim, Franco İspanya'sı ve Salazar Portekiz'i, bu diktatörler yönetime egemen oldukları yıllarda Topluluğa tam üye olmak amacıyla herhangi bir başvuruda bulunamamışlardır. Hatta AET ile Yunanistan arasında yapılmış olan Atina ortaklık anlaşması, 1967 yılında bu ülkede demokrasinin yıkılmasıyla askıya alınmıştır <sup>(2)</sup>. Topluluk temel amaçları ve kurumlarıyla, daha çok "politik" bir eser olarak ortaya çıkmıştır. Yeni katılacak hiçbir ülke, Topluluğun bu temel niteliğini görmezlikten gelemez. Katılacak ülke, Avrupa Birleşik Devletlerinin kurulmasıyla sonuçlanacak devreleri, Topluluğu kuran üye Devletlerle birlikte hareket ederek aşmak yükümlülüğünü üstlenmek zorundadır <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup>.

Öte yandan, Kopenhag'da 10. kez toplanan AET ülkeleri Devlet ve Hükümet başkanları, 8.4.1978 tarihinde yayınladıkları bir bildiri ile; "üye ülkelerin herbirindeki temsili demokrasinin, insan haklarının korunmasının ve bunlara saygı gösterilmesinin, Avrupa Topluluklarına mensup olmanın ana unsurlarını teşkil ettiğini" resmen açıklamışlardır. Aynı yolda bir görüş de daha önce Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyonun ortak bildirisinde yer almaktaydı <sup>(5)</sup>.

## D— Ekonomik Koşul

237. maddede yer almamış dahi olsa, Topluluğa katılacak ülkelerin belli bir ekonomik gelişmişlik düzeyine sahip olmaları gerekir. Topluluğa üye olan Devletler arasındaki ilişkilerde "karşılıklı hak ve yükümlülükler" söz konusudur. Bu nedenle AET'ye katılacak üye Devletlerin Roma Antlaşmasından doğacak yükümlülükleri üstle-

(1) Bu konuda daha fazla bilgi için Bkz. Birkelbach K. "Rapport sur les Aspects Politiques et Institutionnels de l'Adhesion et de l'Association a la Communauté" P.E. Doc. Seance, 1961—62, No 122

(2) Torelli, M. "L'Association avec la Grece", in "L'Association ala CEE", Theses et travaux Juridiques, Presse Univ. de Bruxelles, Bruxelles, 1970, s. 31 vd.

(3) Rej, J. "Champ d'Application dans l'Espace. Procedure d'Adhesion et d'Association" in, Les Nouvelles, Meerch G.W.J. Bruxelles, Maison Ferdinand Larcier, 1969 Sayfa 650—651.

(4) Bu konuda daha detaylı bilgiler için Bkz. Puissechet J.P. "l'Elargissement des Communautés Europeennes", Editions Techniques et economiques, Paris, 1975, Sayfa 147 vd.

(5) J.O.C.E. 27.4.1977 tarih ve No C, 103/1 sayı

nebilmesi ve yerine getirebilmesi gerekir <sup>(6)</sup>. Ancak bu koşulu, AET'ye daha önce üye olmuş Devletlerin ekonomik düzeyleriyle "eş değerde" bir düzey olarak algılamamak gerekir. Gerçekten, bugün Topluluğu oluşturan üye Devletler arasında da belirgin ekonomik düzey farklılıkları bulunmaktadır.

## 2. ROMA ANTLAŞMASI İLE KURULAN ULUSLARÜSTÜ HUKUK

### A- Topluluk Konseyinin Hukuksal Tasarrufta Bulunma Hakkı ve Prosedürü

Roma Antlaşmasına göre "gümrük birliği" üzerine kurulan Ortak Pazar, öteki uluslararası kuruluşlardan önemli farklılıklar gösterir. Bu farklılıklar, Topluluğun uluslararası değil, uluslarüstü nitelikte bir yapıya sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Gerçekten Roma Antlaşmasıyla yaratılan hukuk düzeni de "uluslar üstü hukuk" olarak evrimini tamamlamaktadır. Bu kavrama açıklık getirmek için Roma Antlaşmasının 148. maddesiyle getirilen AET Konseyinin hukuk normları yaratma prosedürünü incelemek gerekir.

Gerçekten Roma Antlaşmasının ilgili maddesinde Toplulukların karar organı olan ve gene Topluluklar için hukuksal tasarrufta bulunan Konsey'de üye Devletlere belli ağırlıkta oylar tanınmıştır. Bu ağırlıklı oylar şöyledir <sup>(7)</sup> :

Belçika	: 5 oy	İrlanda	: 3 oy
Danimarka	: 3 oy	İtalya	: 10 oy
F. Almanya	: 10 oy	Lüksemburg	: 2 oy
Yunanistan	: 5 oy	Hollanda	: 5 oy
Fransa	: 10 oy	İngiltere	: 10 oy <sup>(8)</sup>

Bu olayların toplamı 63 etmektedir. Bir başka deyişle Konseyin bir tasarrufu oybirliği ile alınmayı gerektirseydi 63 oyu toplamak zorunlu olacaktı. Oysa Konsey oybirliği ile değil "oyçokluğu" ile karar almaktadır. Oyçokluğu için gerekli ve yeterli oy oranı 45 oydur. Burada bir ayırım yapmak gerekir. a- Komisyonun önerisi üzerine Konsey bir hukuki normu saptayacaksa herhangi 45 oy yeterlidir, b- Bunun dışındaki durumlarda en az altı üye Devletin oyunu içeren 45 oy gereklidir. Bu ikinci durumda

(6) Günüğür H. "AET'nin Üçüncü Ülkelerle İlişkileri, "İKV Yay. No Hukuk/1976-1 İST.

(7) Bu oy sistemi Avrupa Yatırım Bankası Governörler Konseyi tarafından da aynen uygulanmaktadır. Bkz. Söz konusu Banka Statüsü madde 10.

(8) İspanya ve Portekiz'in 1 Ocak 1986 tarihinden itibaren AET'ye tam üye olmaları nedeniyle yukarıdaki oranlar nisbi olarak değişmiştir.

Antlaşma, herhangi bir üye Devletten gelen bir öneriyi hukuk normu haline getirmek için daha çok sayıda üye Devletin onayını arama yolunu seçmiştir. Bu hukuksal çerçeve içinde yukarıdaki ağırlıklı oy tablosuna baktığımızda şu durumu görmekteyiz.

1. Alternatifte, yani Komisyonun önerisi üzerine Konsey bir "tüzük" çıkartacaksa, dört büyük Devlet (İngiltere, F. Almanya, Fransa, İtalya) ve Belçika'nın oyları 45 oyluk çoğunluğu sağlamaya yetmektedir. Bu örnekte öteki beş üye Devlet, ulusal çıkarları bakımından bu tüzüğün çıkartılmasına karşı çıksalar bile söz konusu tüzük genel çıkartılabilmektedir.

2. Alternatifte, yani herhangi bir üye Devletin önerisi üzerine Konsey bir tüzük çıkartacaksa, üç büyük Devletin (Fransa, İngiltere, İtalya) ve öteki üç Devletin (Belçika, Hollanda, Yunanistan) oyu yeterli olacaktır. Bu örnekte 10 oya sahip F. Almanya da dahil öteki üç üye Devlet, belki de ulusal çıkarlarına ters düşecek bu tüzüğün çıkartılmasına engel olamamaktadır.

Topluluk Konseyi tarafından bu şekilde saptanan AET hukuku normlarını ve onların hukuksal değerlerini Anlaşmanın 198. maddesine göre hiyerarşik olarak şöyle sıralayabiliriz :

Tüzükler <sup>(9)</sup>, genel bir kapsama sahiptir. Tüm yönleriyle bağlayıcıdır ve hür üye Devlette doğrudan doğruya uygulanır.

Yönergeler <sup>(10)</sup>, şekil ve yöntemler bakımından yetkiyi ulusal kurumlara bırakarak, yöneldiği Devleti varılacak sonuçlar bakımından bağlar.

Kararlar <sup>(11)</sup>, yöneldiği kişiler için tüm yönleriyle bağlayıcıdır <sup>(12)</sup>.

Tavsiye ve görüşler <sup>(13)</sup> bağlayıcı değildir <sup>(14)</sup>.

#### B- Konsey Tasarruflarının Hukuksal Niteliği

Görüleceği gibi, Konseyin bu tasarruflarından özellikle tüzükler, üye Devletlerin ulusal parlamentolarından çıkmış yasalar gibi, üye Devletlerin iç hukuklarında sonuçlar doğurmaktadır. Topluluk hukukuna göre bir üye Devlet, yukarıda değindiğimiz oylama yöntemine göre, bir kararın alınmasına ya da bir tüzük veya yönergenin çıkar-

(9) *Reglements*

(10) *Directives*

(11) *Decisions*

(12) *Kararların hukuksal niteliği için Bkz. Teitgen, P.H. "La Decision dans la Communauté Economique Européenne" R.C.A.D.I. 1971/III Sayı 134, Sayfa 591*

(13) *Recommandations ve Avis*

(14) *Tavsiyelerin hukuksal niteliği için Bkz. Virally, M. "La Valeur Juridique des Recommandations des Institutions Internationales", A.F.D.I. 1956, Sayfa 66, vd.*

tılmasına karşı çıksa, ve fakat azınlıkta kalsa ve de söz konusu belgeler 45 oyluk çoğunlukla çıkartılsa, azınlıkta kalan üye Devlet, ulusal çıkarlarına ters tüştüğü için Konseyde "veto" ettiği bir tüzüğü doğrudan doğruya, yönergeyi ise dolaylı biçimde iç hukukunda zorunlu olarak uygulamak durumunda kalacaktır. Bunu sağlamak için Topluluğu oluşturan üye Devletler, ulusal yetkilerinin bir bölümünü Topluluğa terketmişlerdir. "Topluluğa terkedilen yetkilerin önemi, üye Devletler Hükümetlerinden bağımsız kişilerden oluşan (Parlamenteler, yargıçlar vb.) organların kurulmasında, Toplulukta Hükümetler arası düzeyde alınacak kararların oybirliği kuralının ziddina oyçokluğu ile alınmasında ortaya çıkmakta ve Roma Antlaşması bizi "uluslarüstü"lüğe hatta "federalizme" götürmektedir" (15).

"AET'yi kuran Roma Antlaşmasını kaleme alınlr, büyük bir yüreklilik örneği göstererek yeni bir kavram getirmişlerdir. Bu kavram, bugüne kadar bağımsız olan Devletlerin, şimdi işbu Antlaşma ile Topluluk kurumlarının hukuk normlarına bağlı olmak zorunda kalmalarıdır. Bu bağlılık üç şekilde ortaya çıkabilir; 1- bazen bir Devlet, özel ve tüzel kişiler gibi Antlaşma önünde bağlıdır, 2- bazen bir Devlet kararlarını uygulamak zorunda olduğu toplu organların hiyerarşik çarkının dişlileri arasında sıkışıp kalabilir, 3- bazen bir Devlet, saklı tuttuğu karar alma ve girişimde bulunma erkini, ancak Topluluk tarafından etkin biçimde uygulanan bir vesayet kontrolü altında kullanabilir" (16).

Topluluğun, kendisini oluşturan üye Devletlerin üstünde bir hukuksal kişiliğe sahip olduğu (17), Topluluk Adalet Divanının bir çok kararında da açıkca vurgulanmıştır. Gerçekten Divan, 9.3.1978 tarih ve 106/77 sayılı kararında; "... Topluluk hukukunun, üye Devletler hukukundan bağımsız karaktere sahip "Sui Generis" bir hukuk olduğunu, Roma Antlaşmasının yürürlüğe girmesinden itibaren bu hukuk düzeninin tüm üye Devletlerde aynı biçimde ve doğrudan doğruya uygulanması gerektiğini..." (18) hükme bağlamıştır. "Türkiye AET'ye tüm üye olduktan sonra, bu nitelikteki hukuk düzeni, Türkiye bakımından da bağlayıcı olacaktır" (19).

(15) Reuter P. "Institutions Internationales", *Themis*, Paris 1969, Sayfa 301

(16) Cartou L. "Communautes Europennes", *Dalloz*, Paris, 1975 5. eme ed., Sayfa 153

(17) Topluluğun uluslararası kişiliği için Bkz. Pazarıcı H. "Uluslararası hukuk açısından Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun Yaptığı Anlaşmalar" SBF, yayınları 418, Ankara, 1978 S. 19 vd.

(18) *Simmenthal II davası*, "The European Community's Legal System", *European Doc.* 5/1984, Brussels, sayfa 11. (Bu yayın bundan sonra *Eur. Doc.* 5/1984 olarak anılacaktır).

(19) Günüşür H. "L'Association de la Turquie a la CEE Elargie", *Aix - en - Provence/ France* 1975 Sayfa 84.

Aynı şekilde Divan, 6/64 sayılı bir başka kararında, "... Avrupa Ekonomik Topluluğu, Topluluk lehine üye Devletlerin belirli alanlarda da olsa egemen haklarını sınırlamalarından oluşan "yeni bir uluslararası hukuk düzeni" (20) yaratır. Bu hukuk düzeninde hukuk sùjeleri yalnızca Devletler değil, aynı zamanda onların uyruklarıdır..." (21) Gene aynı dava ile ilgili Divan kararının gerekçesinde şu görüşler yer almaktadır:

"... Olağan uluslararası anlaşmalardan farklı olarak, AET'yi kuran Antlaşma, yürürlüğe girdiği andan itibaren üye Devletlerin iç mevzuatına dahil olan ve bu mevzuatta zorunlu biçimde uygulanan yeni ve kendine özgü bir hukuk düzeni yaratır. Üye Devletler, özellikle hukuksal yetkilerinin devredilmesinden ya da sınırlandırılmasından doğan, gerçek hukuksal yaptırım gücüne sahip kendine özgü kurumları ve tüzel kişiliği, dolayısıyla hukuksal tasarruf yapma yetkisi olan ve uluslararası düzeyde temsil edilebilen, sınırsız süreli bir Topluluk kurarak, ona belirli bir alanda da olsa egemen haklar devretmişler, böylelikle kendilerine ve uyruklarına uygulanabilecek bir hukuk normları bütünlüğü yaratmışlardır..." (22)

İşte Roma Antlaşması ve Adalet Divanı kararları ile oluşan AET hukuku, kendisini oluşturan üye Devletler hukukundan bağımsız, bu Devletlerde zorunlu biçimde uygulanan bir hukuktur. Öteki uluslararası örgütlerde rastlanmayacak biçimde yeni ve değişik bir karaktere sahip olan bu hukuk sistemine Devletler hukuku doktrini, "uluslar üstü hukuk" adını vermektedir.

Topluluk hukuku normları ile, bu normların zorunlu biçimde uygulanacağı iç hukuk normları arasında bir çatışma çıkması halinde hangi normlar uygulanacaktır? Yazılı Topluluk hukuku bu konuda hiçbir hüküm getirmemektedir. Bir başka deyişle Toplulukları kuran antlaşmaların hiçbirinde Topluluk hukukununun üye Devletler hukukundan üstün olduğu ya da üye Devletler hukukunun Topluluk hukukuna üstün olduğu yolunda bir hüküm bulunmamaktadır. Buna karşılık Divanın görüşüne göre; "bu iki hukuk sistemi arasındaki bir çatışma, ancak Topluluk hukukunun, ulusal hukuka üstün olmasıyla çözümlenebilir. Üye Devletler bu durumlarda kendi ulusal hukuklarını uygularlarsa ortada ne Topluluk hukuku ne de Topluluk kalır. Topluluk hukukununun temel prensibi "Toplulukların iyi işleyebilmesini sağlamaktır." Bu ise ancak AET hukukununun üye Devletler hukukuna üstünlüğü kuralı ile gerçekleştirilebilir. Topluluk hukukununun önceliğinin doğal sonucu, bu hukuk ilkelerine ters düşen ulusal hukuk normlarının uygulanmazlığıdır." (23)

(20) *Nouvel Ordre Juridique de Droit International*.

(21) *Costa/Enel Davası European Doc. 5/1984 Sayfa 11*

(22) *Ibid. Idem*.

(23) *"La Communaute Europeenne et Son Ordre Juridique", Doc. Europeen 6/81, Bruxelles Sayfa 24 (Bu yayın bundan sonra Doc. Eur. 6/1981 olarak anılacaktır)*

Öte yandan Topluluklar Adalet Divanı AET hukukunun ulusal hukuka üstünlüğü prensibini birçok kararında göstermiştir. Costa/Enel davasında Topluluk hukukunun ulusal yasalara üstün olduğunu vurgulayan Divan, 11/70 sayılı (Internationale Handelsgesellschaft) davasında ve 4/73 sayılı (Nold) davasında Topluluk hukukunun iç "anayasa hukukuna" dahi üstün olacağını hükme bağlamıştır (24).

Hatta Adalet Divanı daha da ileri giderek, yalnızca Andlaşmanın üye Devletlerde doğrudan doğruya uygulanacağını vurgulamakla kalmamış, 6.10.1970 tarih ve 9/70 sayılı Franz - Grad/ Ginanzam Traunstein (25) davası ile, 17.12.1970 tarih ve 33/70 sayılı Sace/Ministere des finances de la République Italienne (26) davasında, Topluluk Organlarının kararlarında yeralan bazı hükümlerin de aynı şekilde üye Devletlerde doğrudan doğruya uygulanacağını hükme bağlamıştır.

Topluluğu oluşturan üye Devletlerin mevzuatı, ilke olarak, Divanın bu görüşüne uymaktadır. Hollanda mevzuatında bu konuda hiçbir güçlük ortaya çıkmamaktadır, çünkü Hollanda anayasası uluslararası antlaşmaların "önceliği"ni açıkca kabul etmiştir (27). Öteki üye Devletlerin ulusal mevzuatları da AET hukukunun ulusal hukuka üstünlüğü prensibini benimsemişlerdir. Ancak F. Almanya ve İtalya anayasaları, Topluluk hukuku ile, anayasalarında yeralan "temel haklar" arasında bir çatışma olursa, bu iki mevzuat arasında, yararlanacak kişilere daha çok haklar sağlayan mevzuatın uygulanacağını kabul etmektedir (28), (29).

#### C- Topluluk Adalet Divanı kararlarının hukuksal niteliği

Topluluk organlarının Roma Antlaşmasından kaynaklanan hukuk normları yaratma erki ve prosedürü ile, Topluluk hukuku - ulusal hukuk ikilemini inceledikten sonra, AET'nin yargısal denetim ve kontrol organı olan Adalet Divanı kararlarının hukuksal değeri üzerinde durmakta yarar vardır.

Antlaşmanın uygulanmasında ve yorumlanmasında "hukuka saygı'yı sağlayan" Adalet Divanı, uluslararası bir yargı organı değil, Topluluk içi bir organdır" (30). Öte yandan Divan, Konseyin ve Komisyonun görüş ve tavsiye dışındaki hukuk normlarının yasallığının yargısal denetimini yapar (31).

(24) *Ibid.* Sayfa 25.

(25) *Affaire 9/70 Rec. Vol. XVI, Sayfa 825*

(26) *Affaire 33/70 Rec. Vol XVI. Sayfa 1213*

(27) *Hollanda anayasasınının 66 ve 67. maddeleri.*

(28) *Doc. Eur. 6/1981, Sayfa 25.*

(29) *Topluluk hukuku ulusal hukuk çatışması konusunda daha fazla bilgi için bkz. Cartou L.A.G.E Sayfa 146*

(30) *Cartou L. a.g.e., Sayfa 130.*

(31) *Roma Antlaşmasınının 173. maddesi.*

Topluluğu kuran Roma Antlaşmasınının 171. maddesine göre, Ortak Pazarı oluşturan üye Devletler, AET'nin yargısal denetim organı olan Topluluk Adalet Divanının yargısal nitelikteki tüm kararlarını kendi iç hukuklarında doğrudan doğruya uygulamak zorundadırlar. Bu kararlar, en üst düzeyde bir ulusal yargı organından çıkmış kararlar gibi hukuksal sonuçlar doğurur. Öte yandan bu kararlar üye Devletlerde zor yaptırım (cebri icra) konusu olurlar. Ayrıca söz konusu kararlar kesindir bozulmaları için herhangi bir üst yargı organına başvurulamaz.

Bir üye Devletin, Roma Antlaşması ile üstlendiği yükümlülüklerinden birini yerine getirmeyerek Topluluk mevzuatını ihlal ettiği, Divan tarafından bir yargısal karar ile hüküm altına alınırsa, söz konusu Devlet bu "yargı"nın gerektirdiği tüm önlemleri almak zorundadır. Burada bir ayırım yapmak gerekir. Topluluk mevzuatını ihlâl bir iç yasa ile veya bir idari tasarrufla olabilir. İhlâl Roma Antlaşmasına aykırı bir iç yasa çıkartılarak yapılmışsa, Divan bu yasanın Roma Antlaşmasıyla "bağdaşmazlığına" hükmedebilir. Bu durumdaki Devletin yasama organı, Antlaşmayla bağdaşmayan iç yasa yürürlükten kaldırmak ya da değiştirmek zorundadır. Söz konusu yasanın doğrudan doğruya Topluluk Adalet Divanı kararı ile yürürlükten kaldırılması tezi ise, AET mevzuatında kabul edilmemiştir. Bazılarına göre "böyle bir uygulama Topluluk huku-ku gereğinden ve Divanın görüşünden de önde giden bir uygulama olurdu" (32)

İhlâl bir idari tasarruf ile, örneğin bir Hükümet kararnamesi ile olmuş ve Divan kararı bu tasarrufun Topluluk mevzuatına ters düştiğine hükmetmişse, yapılacak şey ya tasarrufun doğrudan doğruya ortadan kaldırılması ya da yerine bu mevzuatla bağdaşan yeni idari bir tasarrufun konulmasıdır. "Bu yeni düzenleme yapılmamışsa, Divan kararıyla birlikte, idari tasarruf sonucu zarar gören taraf, bu tasarrufun Roma Antlaşmasınının 171 maddesi çerçevesinde iç hukuk normlarına göre değiştirilmemesi veya kaldırılmaması nedeniyle artık bu tasarrufla bağlı olmayacağını kendi Devletinin idari yargı organı önünde ileri sürebilir." (33)

Hükümsüzlüğüne karar verilen tasarrufla bulunan ya da çekimser kalmakla Antlaşmaya aykırı davrandığı kabul edilen kuruluş, Adalet Divanı yargısının uygulanmasını gerektiren önlemleri almak zorundadır. Roma Antlaşmasınının 176. maddesinde yer alan bu hüküm de Divan kararlarının üye Devletler iç hukuklarında uygulanması zorunluluğunu gösteren bir başka örnektir.

Divan kararlarına uyulmasının zorunlu olduğu AET mevzuatı dışında öteki hiç bir uluslararası kuruluşta ya da yargı organında böyle bir zorunluk yoktur. Birleşmiş

(32) Miele, M. "Les Organisations Internationales et le Domaine Constitutionnel des Etats" R.C.A.D.I. 1970/III Sayfa 380

(33) Miele, M. a.g.m. Sayfa 381.



Milletler Şartının 94/1 maddesinde, Devletlerin, taraf oldukları bütün uyuşmazlıklarda Divanın kararlarına uymayı taahhüt ettikleri hükme bağlanmıştır. Aynı maddenin 2. fıkrasında şöyle denilmektedir: "bir uyuşmazlığa taraf olan Devletlerden biri, Divan hükmüne göre kendisine düşen yükümlülükleri yerine getirmese, karşı taraf Güvenlik Konseyine başvurabilir. Konsey gerekli gördüğü zaman hükmün yerine getirilmesi için önerilerde bulunabilir ya da alınacak önlemleri kararlaştırabilir." Bu hüküm Dumbarton-Oaks önerilerinde bulunmuyordu, hüküm Antlaşmaya San Francisco konferansında konulmuştur (34). Görüleceği gibi B.M. Antlaşmasına göre Konseyin Divan kararlarını yürütme yetkisi bulunmamakta ancak öneride bulunma yetkisi sözkonusu olabilmektedir. Divan kararlarının uygulanmaması uluslararası barış ve güvenliği sağlamak için zorlama önlemlerine başvurulabilir. Bu durumda B.M. Güvenlik Konseyinin girişimi, Adalet Divanı kararının yerine getirilmesi için değil, uluslararası barışın yeniden sağlanması içindir.

Öteki tüm uluslararası örgütlerden farklı olarak Topluluk Adalet Divanının yargısal kararlarının AET'ye üye Devletlerin iç hukuklarında zorunlu biçimde uygulanmaları ve uygulanmama halinde "zor yaptırım" gücüne sahip olmaları, Topluluk hukukunun "uluslararası" niteliğini belirgin biçimde ortaya çıkarmaktadır.

### 3- ÜYE DEVLETLER ANAYASALARINDAKİ EGEMENLİK KISITLAMALARI VE TOPLULUK HUKUKU

Yukarıda değindiğimiz, AET Konseyinin karar alma prosedürü ile ilgili Topluluk doktrinini ve Adalet Divanı kararlarından da anlaşılacağı gibi üye Devletler, "klâsik egemenlik" haklarının bir kısmından vazgeçerek "uluslararası üstü bir hukuk sujesi" yaratmışlar ve bu hukuk sujesine egemen haklar devretmişlerdir. Devletlerin egemen eşitliği ilkesi üzerine kurulan öteki tüm uluslararası kuruluşların aksine Topluluk organları, kendisine devredilen bu egemen haklar sayesinde, üye Devletlerin tümü için zorlayıcı ve bu Devletlerin iç hukuklarında doğrudan doğruya uygulanan hukuk normları yaratabilmektedir (35). Bu hukuksal oluşumu sağlayabilmek için AET'yi kuran üye

(34) Gönlibol. M. "Milletlerarası Siyasi Teşkilatlanma" S.B.F.Y. No : 236 Ankara, 1975 Sayfa 338.

(35) Topluluk hukuku karşısında üye Devletlerin egemenlik kısıtlamaları bakımından daha ayrıntılı bilgiler için bkz. Reuter P., "Le droit international comme source de droit communautaire," in Les Nouvelles Meersch G.W.J., Bruxelles, Maison Ferdinand Larquier, 1969, sayfa 437 vd. Pescatore P. "L'Apport du droit communautaire au droit international Public", C.D.E. Bruxelles 1970, Sayfa 501 vd., Meersch G.W.J. "Le Droit Communautaire et ses rapports avec les Droits des Etats Membres", in les Nouvelles, Bruxelles, Maison Ferdinand Larquier, 1969, Sayfa 41 vd. Hahn H.I., "Euratom, The conception of an International Personality" H.L.R., 1957-1958, Sayfa 1101 vd., Raux J. "Les Relations Exterieures de la Communauté Economique Européenne", Paris, Ed. cugas, 1966, Wohlfarth, E. "Fondements Juridiques des Relations entre les Communautés Europeennes et les Etats - Tiers, Bruxelles, Institut d'Etude Europeennes, 1964, Cartou L. a.g.e. Sayfa 150 vd., Rideau, J. "Aspects Juridiques de l'Integration Economique en Europe : Les Communautés Europeennes, "RCADI - Colloque, 1971 Sayfa 216 vd., Toluner, Sevin., "AET'nin Gümrük Sınırları ve Ege Sorunu", Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Münasebetler Enstitüsü, No. 15, İstanbul, 1982, S. 7 vd.

Devletler, kendi anayasalarında yer alan "egemenlik ulusundur" şeklindeki katı ve klâsik kuraldan vazgeçmişler ve giderek egemenliği Topluluğa tanıyan yeni bir yaklaşımı benimseyerek, anayasalarını bu yolda değiştirmişlerdir. İşte bu şekilde değiştirilen üye Devletler anayasalarından bazılarını buraya aktarmakta yarar vardır.

İtalya anayasasının 11. maddesi : "İtalya, öteki Devletlerle karşılıklılık koşulu içinde, Devletler arasında barış ve adaleti sağlayan bir düzen için gerekli olan egemenlik kısıtlamalarını kabul eder", hükmünü getirmektedir.

Federal Almanya anayasasının 29. maddesi : "Federasyon Devletler arası kurumlara egemen haklar devredebilir", demektedir.

Belçika anayasasının 25/bis maddesine göre : "Belli yetkilerin kullanılması bir anlaşma ya da yasa ile Devletler hukuku kurumlarına bırakılabilir".

Fransa anayasasının 53. maddesine göre : "Uluslararası örgütlemeye ilişkin antlaşmalar, ancak yasayla onaylanan anlaşmalardır". Gene aynı anayasasının 54. maddesine göre : "Cumhurbaşkanının, Başbakanın, ya da iki Meclis başkanından birinin iste mi üzerine Anayasa Konseyi uluslararası bir taahhüdü onaylama yetkisi ancak Anayasa değiştirildikten sonra verilebilir."

Lüksemburg anayasasının 49. maddesine göre : "Yasama, yürütme ve yargı yetkileri uluslararası örgütlere devredilebilir".

Hollanda anayasasının 92. maddesine göre ise : "Yasama, yürütme ve yargı yetkileri, bir sözleşme ile, uluslararası kamu hukuku kurumlarına devredilebilir. Ancak, bu yetki devri anayasa ilkelerine aykırı ise bu halde Hollanda anayasasının 91/3 maddesi uygulanacaktır" Söz konusu maddede ise şu hüküm yer almaktadır: "Bir uluslararası anlaşma anayasaya aykırı hükümler taşıyorsa, bu durumda anlaşmanın onay yasasının her iki mecliste en az üçte iki çoğunlukla çıkartılması gerekir".

Öte yandan 1972 Hollanda anayasasının geçici olarak yürürlükte bulunan 63. maddesine göre : "Uluslararası hukuk düzeninin gelişmesi gerekli kıldığı takdirde, anlaşma ile anayasa hükümlerinden ayrılanabilir. Ancak bu halde de anlaşmanın uygun bulunma kararının her iki yasama meclisinde de üçte iki çoğunlukla alınması gerekir".

Ayrıca, aynı anayasasının 93. maddesi, uluslararası antlaşma hükümlerinin ve uluslararası kamu hukuku kurumları kararlarının, Hollanda mevzuatında zorunlu biçimde uygulama gücüne sahip olacağını kabul etmektedir. 94. madde ise, Hollanda krallığında yürürlükte olan yasal mevzuatın, uluslararası örgütlerin kararlarına ve uluslararası antlaşma hükümlerine ters düşmeleri halinde uygulanmayacağını öngörmektedir.

Öte yandan, İngiltere, Danimarka ve İrlanda AET'ye üye olmadan önce, bu üyeliğin anayasa hukuku açısından ortaya çıkartacağı sorunları karşılayabilmek için kendi mevzuatlarında çeşitli düzenlemelere başvurmuşlardır. Bu çerçevede Danimarka, her ne kadar anayasasının 20. maddesi egemenlik konusunda "yetki devri"ne olanak tanımaktaysa da, AET'ye katılmayı onaylayan yasayı "halk oyu"na sunmuştur. İrlanda ise Topluluk hukukuna taraf olmanın getireceği hukuksal tikanlıkları giderebilmek için anayasasını değiştirmiş ve bu değişiklikleri "halk oyu"na sunmuştur. Katılma antlaşmasının İrlanda parlamentosu tarafından onaylanması için çıkartılan onay yasasının II. bölümünde; "Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmaların ve Topluluk kurumlarının tasarruflarının üye Devletleri bağladıkları ve bu Antlaşmalarda öngörülen koşulların ulusal hukukun ayrılmaz parçası olduğu" belirtilmiştir (36).

İngiltere'de ise yazılı bir anayasa olmadığı için, anayasa değişikliği diye bir sorun ortaya çıkmamıştır. Ancak yargı organları önünde davalar açılarak, AET yürütme organının karar ve yetkilerinin, İngiliz parlamentosunun egemenlik yetkisini sınırlayıp sınırlamayacağı öğrenilmek istenmiştir. Davalar olumlu sonuçlanınca, katılma antlaşmasının akdinden sonra İngiltere onay yasası çıkartmıştır. 37 sayfadan oluşan bu yasanın dört bölümü katılmaya, geri kalan tüm bölümleri ise, katılmanın İngiliz hukuk düzeninde gerekli kıldığı değişiklikleri ayrılmıştır (37).

9 Haziran 1975 tarihinde onaylanan ve 11 Haziran 1975 tarihinde yürürlüğe giren Yunanistan anayasasının "Devletin fonksiyonları ve organizasyonu" başlığını taşıyan 3. kısmın, 28. maddesinin ilk fıkrasında "Uluslararası hukukun ve Yunanistan'ın taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin iç hukuktan üstün olduğu ve bir iç yasa hükmü ile çatışmaları halinde yasalar yerine uluslararası hukuk ve sözleşme hükümlerinin uygulanacağı" açıkça hükme bağlanmıştır. Öte yandan, aynı maddenin 3. fıkrası ise "bir uluslararası antlaşma ile ulusal kurumların anayasada öngörülen yetkilerinin uluslararası kuruluşlara devredilebileceğini" öngörmektedir. AET'ye tam üyelik öncesinde anayasaya konulan bu açık hükümler nedene ile Yunanistan'ın Topluluk hukukuna taraf olması ve bu hukukun Yunan ulusal hukuku ile uyumlu kılınması hiç bir sorun yaratmamış ve tam üyelik sonrasında herhangi bir anayasa değişikliği gerekli olmamıştır.

Aynı şekilde İspanya ve Portekiz anayasaları da, bu iki ülkenin AET'ye katılmalarının gerekli kıldığı "egemenlik kısıtlamaları" ile ilgili düzenlemeleri, daha Topluluğa katılmadan gerçekleştirmişlerdir. Bu çerçevede içinde, 6 Aralık 1978 tarihinde yapılan

---

(36) Robinson, M., "The Irish European Communities Act, 1972" CMLER, 1973, Vol. 10.

(37) Doğan, İ., "Türk Anayasa Düzeninin Avrupa Toplulukları Hukuk Düzeni ile Bütünleşmesi sorunu", İ.H.F.Y. No. 555, İstanbul, 1979, Sayfa 228.

halk oylaması sonucunda kabul edilen İspanya anayasasının 93. maddesi aynen şu hüküm içerir : "Anayasadan kaynaklanan yetkilerin kullanılmasını bir uluslararası kuruluşa devreden antlaşmaların yapılması yetkisi ancak anayasa ilkelerini değiştiren bir yasa ile verilebilir. Bu antlaşmaların ya da yetki devrinden yararlanan uluslararası veya uluslararası kuruluşların kararlarının uygulanması, Cortes Generales <sup>(38)</sup> ya da hükümet tarafından sağlanır.

1976 Portekiz anayasasının "uluslararası hukuk" başlığını taşıyan 8. maddesine göre : "Uluslararası hukukun genel ilke ve kuralları Portekiz hukukunun ayrılmaz parçasını oluşturur. Usulüne uygun olarak onaylanan uluslararası sözleşmelerden doğan kurallar, yayımlarından itibaren Portekiz iç hukukunda bağlayıcı hukuksal sonuçlar doğururlar." Aynı maddenin 3. fıkrasında ise şu hüküm yer almaktadır : "Portekiz'in taraf olduğu uluslararası örgütlerin yetkili organları tarafından saptanan kurallar, söz konusu örgütlerin kurucu antlaşmalarında aksi öngörülmedikçe Portekiz iç hukukunda doğrudan doğruya uygulanırlar".

Görülebileceği gibi AET ülkelerinin, tam üyelik öncesinde ya da sonrasında değiştirilen anayasalarına belki farklı cümlelerle ama aynı özde egemen olan görüş, "uluslararası ya da uluslararası bir örgüt lehine olarak anayasadaki klâsik egemenlik kavramına kısıtlamalar getirilebileceği, hatta bunun zorunlu olduğudur".

Yukarıda değindiğimiz anayasalar içinde İspanya ve Hollanda anayasaları özellik taşımaktadır. İspanya anayasasının özelliği, uluslararası kuruluşlar lehine olarak egemenlik yetkisinin devrini bir "yasa" ile verebilmesidir. Buna karşılık, Hollanda modelinde anayasaya aykırı hükümleri içeren bir uluslararası antlaşma, herhangi bir anayasa değişikliği söz konusu olmaksızın yürürlüğe konulabilmekte, ancak bu halde antlaşmanın onaylanabilmesi için normal yasa kabulünde gerekli ve yeterli olan çoğunluktan farklı bir çoğunluk aranmaktadır. Hollanda anayasasına göre (Madde 138/2) 2/3 çoğunluk, aslında anayasa değişikliği için gerekli olan çoğunluktur. Fakat burada anayasanın biçimsel olarak değiştirilmesi yerine, anayasaya aykırı hükümleri içeren bir uluslararası antlaşmaya, iç hukukta geniş oy desteği ile "uygulama güvencesi" verilmekte, anayasa ise hiç bir değişikliğe uğramadan aynen korunmaktadır <sup>(39)</sup>.

#### 4- TÜRK ANAYASASI VE EGEMENLİK KAVRAMI

Avrupa Ekonomik Topluluğunu oluşturan üye Devletlerin anayasalarına ve Topluluğa üye olabilmek için bu anayasalarda "egemenlik kavramı" açısından yapılan deği-

(38) *İspanyol Parlamentosu*

(39) *Bu konuda daha ayrıntılı bilgiler için, bkz. Mann, J.C., "The Function of Juridical Decision in European Economic Integration", Martinus Nijhoff pub., The Hague, 1972, Sayfa 27 vd.*

şikliklere değindikten sonra, 1982 tarihli yeni Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının konuya ilişkin hükümlerini ele almak gerekir.

Yeni anayasamızın 6. maddesi "egemenlik" kavramını düzenlemektedir. Söz konusu madde aynen şu hükmü getirmektedir :

"Egemenlik kayıtsız şartsız Milletindir.

Türk Milleti, egemenliğini, anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organları eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisini kullanamaz." (40)

Bu maddenin ilk fıkrasında iki unsur yer almaktadır. 1— Egemenliğin aidiyeti, 2— Egemenliğin sınırsızlığı. Gerçekten egemenlik, bu maddeye göre sadece Millete ait değil, aynı zamanda herhangi bir sınırlamaya ya da koşula da tabi değildir.

Egemenlik Millet adına üç şekilde kullanılır. Ya yasama şeklindedir, bunun asli organı T.B.M.M.'dir, o kullanabilir. Ya yürütmedir, bunun asli organı Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruludur. Ya da yargıdır, bunun da asli organı bağımsız mahkemelerdir. Bu asli organlar dışında Anayasada ismi geçen kuruluşların, Türk Milleti adına egemenliği kullanması söz konusu değildir (41).

Öte yandan, 1982 Anayasasının 7. maddesi, T.B.M.M. ait olan ve Türk Milleti adına kullanılan "yasama yetkisinin devredilemeyeceğini" hükme bağlamış bulunmaktadır.

Uluslararası antlaşmaların uygun bulunması ile ilgili yeni Anayasamızın 90. maddesine göre :

"Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı Devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin, onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

....

Türk kanunlarında değişiklik getiren her türlü antlaşmanın yapılmasında birinci hükmü uygulanır.

---

(40) Bu hüküm 1961 Anayasasında 4. maddede yer almaktadı.

(41) Dal, K. "Türk Esas Teşkilât Hukuku", G.Ü. Basın Yayın Yüksek Okulu Basımevi, Ankara, 1984, Sayfa 144

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasa aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurulamaz."

1961 tarihli eski Anayasamızın 65. maddesinde yer alan bu hüküm yeni Anayasamızda da aynen korunmuştur. Yeni Anayasamızın 90. maddesinin gerekçesinde, "Andlaşmaların uygun bulunmasıyla ilgili bu madde uygulamada iyi işlediği ve ihtiyaca cevap verdiği için aynen kabul edilmesi uygun görülmüştür," denilmektedir. Aynı maddenin gerekçesinde daha sonra şu görüşler yer almaktadır: Maddenin 4. fıkrası ise her nevi anlaşmaların, Türk kanunlarına değişiklik getiren hükümler ihtiva ettiği takdirde, teşrii organın peşin tasvibine sunulmasını mecburi kılmaktadır. Bu hüküm kanun yapmak yetkisinin teşrii organa ait olmasının tabii bir neticesidir. Maddenin son fıkrasında ise, milletlerarası antlaşmaların Anayasaya uygunluğunun murakabesi konusunda, kanunlarla ilgili murakabeye nazaran farklı bir usul getirilmektedir. Gerçekten, bir antlaşmanın yürürlüğe girmesinden sonra Anayasaya aykırılığı nedeniyle iptalinin, devletin milletlerarası sorumluluğunu doğurmaması için, bu murakabenin, teşrii organın tasvibinden geçmeden önce tahkik edilmesi ve sonuçlandırılması zaruridir".

Bazı hukukçular, Anayasamızda yer alan "usulüne göre yürürlüğe konulmuş antlaşmalar hakkında Anayasa Mahkemesine başvurulamaz" hükmünden hareketle, "usulüne uyulmayarak yürürlüğe konulmuş andlaşmalar" için Anayasa Mahkemesine gidilebileceğini, zayıf bir olasılıkla da olsa, Anayasa hükmünün karşıt anlamından (meffumu muhalifinden) çıkartmaktadırlar (42). "T.B.M.M.'nin andlaşmanın onaylanmasını bir kanunla uygun bulması gerekirken, bu yola gidilmeden andlaşmanın onaylanması halinde ortada şeklen Anayasaya aykırılık bahis konusudur. Bu durumda Anayasa Mahkemesine başvurulabilmesi zayıf bir ihtimal dahi olsa mümkün olması gerekir" (43)

## 5. AET'YE KATILABİLMEK İÇİN YENİ ANAYASADA YAPILMASI GEREKLİ DEĞİŞİKLİKLER

### A- Anayasadaki egemenlik kavramı ve egemenliğin kullanımı

AET hukukunun uluslarüstü niteliği üzerinde yukarıda ayrıntılı biçimde durduk. Topluluğa üye olan Devletler, bu nitelikteki hukuk sistemine uyum sağlamak için, yine yukarıda değindiğimiz biçimde, tam üyelik öncesinde ya da sonrasında anayasalarını değiştirmişlerdir. Bu değişiklikler, üye Devletlerin anayasalarındaki "klâsik egemenlik" anlayışını terketmeleri ve giderek bu egemenliği Topluluğa tanıyan bir yaklaşımı benim-

(42) Eroğlu, H. "Türkiye ile ABD arasında imzalanan 3.7.1969 tarihli İkili Temel Anlaşma, A.İ.T.İ.A. Dergisi, Ankara, 1970 Cilt 2 Sayı 1 Sayfa 26

(43) İnan, Y. "1961 Anayasası ve Milletlerarası Andlaşmalar", A.İ.T.İ.A. Dergisi Ankara, 1971, Cilt 3 Sayı 2 Sayfa 283

semeleri ile olmuştur. Oysa yeni anayasamız bu konuda son derece katı kuralları içermektedir. Bu hukuksal çerçeve içinde, Toplumun uluslarüstü niteliği ile anayasamıza egemen olan ilkeler çatışma halindedir. Yeni anayasamız Türk hukuku bakımından uyulması zorunlu hukuk normlarının hangi organlar tarafından konulacağını ve egemenliğin organlar arasında kullanımını açık biçimde belirlemiştir. Yasama, Yürütme ve Yargı yetkisinin kullanımını burada sırayla ele alıp incelemekte yarar vardır :

Yeni anayasamıza göre (Madde 7), yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez. Oysa Türkiye'nin Toplumğa tam üyeliği halinde Roma Antlaşmasının ulusal hukukta doğrudan doğruya uygulanan normları hemen yürürlüğe girecektir. Bu normlar T.B.M.M. tarafından belirlenmediği için Meclisin ulusal yasama yetkisine ilk sınırlamalar gelmiş olacaktır. Öte yandan Topuluklar Konseyinin yasama fonksiyonlarını kullandığı alanlarda Türk yasama Meclisi artık yasa çıkartmayacak ve o alanlardaki yetkisini kaybedecektir <sup>(44)</sup>. Bu nedenle, bazı hukukçulara göre, yasama yetkisinin T.B.M.M.'ne ait olduğunu vurgulayan anayasa maddesi de facto, "Konsey tasarruflarıyla, hükümlerini doğrudan doğruya doğuran andlaşmalar ve Komisyonun yasama yetkisini kullandığı alanlar dışında yasama yetkisi T.B.M.M.'ne aittir" şekline dönüşecektir <sup>(45)</sup>.

Aynı şekilde Anayasa'mıza göre (Madde 8), yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir. Oysa yukarıda da değindiğimiz gibi AET hukukunda yürütme yetkisi Konsey ve Komisyon tarafından ortaklaşa kullanılmaktadır. Yetkilerini kullanırken her iki organ da, uluslarüstü ve gerçek anlamda yürütme erkini kullanmaktadırlar. Bu açıdan da tam üyelik halinde Türk Hükümetinin yürütme yetkisi, Topuluk yürütme organlarının bu alandaki yetkileriyle sınırlandırılmış ve daraltılmış olacaktır. Bu durumda, bizim de katıldığımız bazı hukukçulara göre anayasanın ilgili maddesi de facto, "Yürütme görevi, kanunlar ve AET antlaşmaları çerçevesinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir" şekline dönüşecektir" <sup>(46)</sup>.

Yargı yetkisi için de aynı değerlendirmeleri yapmak olasıdır. Gerçekten anayasamızın 9. maddesi gereğince "yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır". Oysa Toplumğa tam üyelik halinde Türkiye, AET hukukuna taraf olacağından, Topuluk Adalet Divanının kararları ülkemizde, hem de zorunlu biçimde uygulanır olacaktır. Bu nedenle de anayasamızın 9. maddesinde yer alan kural yine de facto olarak "yargı yetkisi, Topuluklar Adalet Divanının bu alandaki yetkileri saklı kalmak üzere, bağımsız Türk mahkemelerince kullanılır" şekline dönüşecektir.

---

(44) Doğan, İ., a.g.e. Sayfa 212.

(45) Ibid. İdem,

(46) Ibid, Sayfa 213.

Öte yandan AET'ye tam üye olan bir Türkiye, Roma antlaşması gereğince kendisine düşen yükümlülüklerden birini yerine getirmediği iddiasıyla bir başka üye Devlet (Madde 170), ya da Komisyon (Madde 169) tarafından Topluluklar Adalet Divanı önünde dava edilebilecektir. Üstelik Divan, yükümlülüklerden birini yerine getirmediğine karar verirse, Türkiye belirli hukuksal yaptırımlara mahkum edilebilecek ve gerek uluslararası düzeyde, gerekse iç hukukunda bu yaptırımların gereklerini yerine getirmek zorunda kalabilecektir. AET'ye girmek demek, Topluluk Adalet Divanının "zorunlu yargı yetkisi"ni kabul etmek demektir. Salt bu son olgu dahi Türkiye'nin bugüne kadar kabul etmediği bir durumdur. Gerçekten Türkiye, uluslararası yargı organlarının zorunlu yargı yetkisini peşinen tanımamıştır. Uluslarüstü bir Divanın zorunlu yargı yetkisinin bu anayasa çerçevesinde tanınması hukuken olası gözükmemektedir.

Özetlemek gerekirse, AET hukuk düzeni ile, anayasamızdaki egemenlik kavramı ve bu egemenliğin, yasama, yürütme ve yargı yetkisi şeklinde kullanımını öngören ilkeleri belirgin biçimde çatışma halindedir.

Sözünü ettiğimiz bu çatışma ve çelişki DPT, AET özel ihtisas komisyonu raporunda da açıkça vurgulanmıştır. Komisyon raporunda bu konuda şöyle denilmektedir : " . . . . . Bu çelişkinin giderilmesi ve ileride AET'ye katılma gerçekleştiği takdirde yasama, yürütme ve yargı organları yönünden doğabilecek kaygı ve tartışmaların bertaraf edilebilmesi, Türkiye'nin uluslararası sorumluluğunun doğmaması için anayasa açıklık getirmek zorunluğu vardır" (47).

Bu açıklığın ne şekilde getirilmesi gerektiği konusunda kendi önerimize ve özel ihtisas komisyonu önerilerine değinmeden önce, bu konuda Türk hukuk doktrininde yer alan görüşleri de buraya aktarmakta yarar olacağı kanısındayız.

Bazı hukukçular, anayasanın 6. maddesinde yer alan egemenliğin koşulsuz biçimde ulusa ait olması şeklindeki kuralın, egemenliğin devri ile bağdaşmayacağını savunmaktadırlar (48). Anayasamıza göre birbirlerine yetkilerinin kullanılması devredemeyen organların, Millete ait olduğu kesin bir dille belirtilen yetkilerin, "bizzat kendisini" Milletlerarası antlaşmalarla uluslararası kuruluşlara ya da başka bir Devlete (örneğin bir Federasyona) devredebilmeleri mümkün değildir (49). Bu durum karşısında, Türkiye'nin bizzat egemenlik yetkilerinin bir kısmını hatta teorik olarak tümünü bir milletlerarası kuruluş ya da Devlete devredebilmesi için iki yol kalmaktadır.

(47) DPT, AET Özel İhtisas Komisyonu raporu, No DPT 1871, ÖİK 292, Ankara 1983, Sayfa 96 (Bu rapor, bundan sonra AET. Ö.İ.K.R. olarak anılacaktır).

(48) Ansay, A., "Turkey and the European Community", Deutsches Orient - Institut, Summary report, dec. 1984, Sayfa 18

(49) Doğan, İ., a.g.e. Sayfa 205



a) Birinci yol, Türkiye'nin anayasasının 4. maddesinde (yeni 6. madde) yapacağı bir değişiklikle, egemenlik yetkilerinin milletlerarası kuruluşlara ya da bir Devlet lehine (Karşılıklılık kaydıyla da olsa) devrine müsait hâle getirilmesidir. Ancak böyle bir değişikliğin anayasaya uygun olarak yapılabilmesi için "anayasa değişikliğinin halk oyuna sunulması zorunludur". Bu zorunluluk bizatihi anayasanın ilgili maddesinden doğmaktadır.

b) İkinci yol, anlaşmalar yoluyla Türkiye'nin egemenlik yetkilerinin milletlerarası kuruluşlara ya da bir Devlete devri gerçekleştirilmek isteniyorsa, bu takdirde müzakere safhaları bitip metni teşbit, hatta imza edilen anlaşmanın halk oyuna sunulması gerekir (50).

Buna karşılık bazı hukukçular, 1982 anayasasının mevcut çatısının AET'ye girmeye mani teşkil etmediğini bu nedenle de herhangi bir değişikliğe gerek olmadığını savunmuşlardır (51).

Belki denilebilir ki, Türkiye'nin AET'ye katılması, Topluluk ile yapılacak bir "katılma anlaşması" ile olacaktır. Bu anlaşmanın onaylanması, daha sonra üye Devletler ve Türk parlamentoları tarafından bir yasa ile uygun bulunacaktır. Türkiye bakımından, Yasama Meclisi tarafından bir onay yasasının çıkartılması, AET hukuk düzeninin bütünüyle kabul edilmesi anlamına gelir, dolayısıyla ortada hukuksal bir sorun kalmaz.

Ancak bu görüşe katılabilmek zordur. Gerçekten, Türkiye'yi Roma antlaşmasının yarattığı "uluslararası hukuk düzeni"ni kabule götürecek anlaşma, anayasamızın 90. maddesi hükmüne göre, onaylandıktan sonra iç hukukumuzda sadece bir "yasa" hükmünde olacaktır. Buna karşılık getireceği kurumlar ve hükümler, anayasamızın klâsik egemenlik kavramını ve bu egemenliği kullanacak organların yetkilerini "de facto" sınırlayacaktır. Bu ise hukuksal açıdan olanaksızdır. Çünkü, hukuk normları hiyerarşisi içinde, "yasa" düzeyindeki bir hukuk normunun "anayasa" düzeyindeki bir hukuk normunu ortadan kaldırması ya da değiştirmesi söz konusu olamaz.

Öte yandan, Anayasamıza göre, Türk kanunlarında değişiklik getiren her anlaşmanın, mutlaka bir kanunla onaylanmasının uygun bulunması gerekir. Oysa aynı maddede "Türk Anayasası"ni değiştiren antlaşmaların iç hukukta nasıl yürürlüğe gireceği öngörülmemiştir. Yeni Anayasamız Danışma Meclisinde görüşülürken, SBF tarafından hazırlanan "Anayasa önerisinde" (52) bu konu düşünülmüş ve yeni bir model getirilmişti. Bu modele göre, bir uluslararası antlaşma Meclise sunulduğundan itibaren 30 gün içinde, üye tam sayısının 1/3 çoğunluğuyla, Anayasayla bağdaşmazlığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine götürülebilecekti. Gerçekten bir uluslararası antlaşmanın Anayasa ile

(50) *Ibid*, Sayfa 206.

(51) *Akyol, Ş.*, "Türkiye/AET İlişkileri", *İKV Dergisi*, özel sayı, İstanbul, 1984, No. 41, Sayfa 39.

(52) "Gereğçeli Anayasa Önerisi" SBF Yayınları No. 497, Ank. 1982 Sayfa 90.

bağdaşmazlığının açıklığa kavuşturulacağı tek aşama, bu antlaşmanın Meclise geldiği aşamadır. Oysa bu hüküm yeni Anayasamıza alınmamıştır.

#### B— Yeni Anayasamız ve egemenlik kısıtlamaları

DPT bünyesinde kurulan AET Özel İhtisas komisyonu raporunda Topluluğa katılmayı sağlamak için Anayasamıza açıklık getirmek gerektiği ileri sürülmüş ve bu açıklığın iki alternatiften birinin Anayasamıza konulmasıyla sağlanabileceği vurgulanmıştır. Bu alternatiflerin ilki egemenlik kısıtlamaları ile ilgilidir. Bu konuda kendi görüşümüzü ileri sürmeden önce, ÖİK'nun önerisine değinelim.

Komisyon raporuna göre, Anayasamızın egemenliği düzenleyen 6. maddesine "egemenliğin uluslararası kuruluşlara kısmen devredilebileceğini" öngören bir fıkra eklenebilir (53).

Biz, ÖİK raporundaki görüşe katılmıyoruz. Gerçekten, Topluluğun üye Devletlerinin tam üye olmak için Anayasalarında yapmış oldukları değişikliklere benzer bir değişikliğin yeni Anayasamıza konması, özellikle son yıllarda Avrupa Devletlerinden gelen, daha çok politik içerikli baskı ve zorlamalar sonucunda duyarlılığı son derece artmış "Türk kamu oyununda" gereksiz tepkiler yaratabilir. Hukuksal olmaktan çok politik ve psikolojik yönü ağır basan bu olgu karşısında, Anayasamıza "egemenlik kısıtlamalarını" öngören hükümler koymaktan çok, yukarıda değindiğimiz Hollanda Anayasasının getirdiği hukuksal mekanizmayı almakta yarar olduğu görüşündeyiz. Anayasamıza şu şekilde bir madde eklenirse sorun çözümlenmiş olacaktır. "Uluslararası hukuk düzeninin gelişmesi gerekli kıldığı takdirde, andlaşma ile Anayasa hükümlerinden ayrılabilir. Ancak bu halde antlaşmanın uygun bulunma kararının Yasama Meclisinde 2/3 çoğunlukla alınması gerekir". Bu modelde Anayasamıza aykırı hükümleri içeren bir uluslararası antlaşma (örneğinizde AET'ye katılma antlaşması), Anayasamız değiştirilmeden yürürlüğe konulabilecek, ancak bu durumda antlaşmanın onaylanması için, normal yasa kabulü için gerekli ve yeterli olan çoğunluktan farklı bir çoğunluk aranacaktır. Yeni Anayasamıza göre 2/3 çoğunluk Anayasanın değiştirilmesi için gerekli olan çoğunluktur. Ancak bu modelde Anayasa biçimsel olarak değiştirilmeyecek, Anayasa aykırı hükümleri içeren bir uluslararası antlaşmaya, iç hukukta geniş oy desteği ile "uygulama güvencesi" verilecek ve Anayasa olduğu gibi korunacaktır. Bu modelin sağlayacağı avantaj, "egemenlik kısıtlamaları" gibi son derece "duyarlı" bir konuda Anayasamıza gereksiz hükümler koyarak "Türk kamu oyu"nda sönu nereye varacağı önce den kestirilemeyecek reaksiyonlar yaratmamaktadır. Burada tek sorun, Türkiye'nin imzaladığı bir uluslararası antlaşmanın Anayasaya aykırı hükümler içerip içermediğini saptayacak organı belirlemektir. Kanımızca bu organ, yasaların Anayasaya uygunlu-

(53) AET. Ö.I.K.R., Sayfa 96.

ğunu denetleyen "Anayasa Mahkemesi" olmak gerekir. Yasama Organı, bu tür antlaşmanın 2/3 çoğunlukla onaylanmasının uygun bulunması kararını almazdan önce, Anayasa Mahkemesinden görüş isteyecektir.

#### C— Yeni Anayasamız ve Uluslararası Antlaşmaların Yasalara Üstünlüğü.

Bilindiği gibi yeni Anayasamız (61 Anayasası da aynı hükmü içermekteydi) usulüne göre yürürlüğe konmuş uluslararası antlaşmaların iç hukukta "yasalarla" aynı hukuksal değerde olduğunu hükme bağlamıştır. Aradaki tek fark uluslararası antlaşmaların Anayasaya aykırılığı iddiasında bulunulamayacağıdır. Bizce böyle bir yola başvurulamaması, uluslararası antlaşmaların yasaların üstünde bir hukuksal değere sahip oldukları anlamına gelmez. Bu nedenle yeni Anayasamıza "Uluslararası antlaşmaların yasalardan üstün olduğu" yolunda açık bir hükmün de konulması gerekir. Bu ilkenin Anayasamızda yer alması, yalnızca AET'nin uluslararası hukuk normlarının iç hukukta uygulanabilme güvencesini sağlamakla kalmayacak, aynı zamanda Türkiye'nin uluslararası hukuka saygınlığının da simgesi olacaktır. Türkiye'nin de taraf olduğu 1969 tarihli "Antlaşmalar Hukuku Viyana Sözleşmesi"ne göre uluslararası antlaşmalar hiyerarşik olarak iç yasalara üstündür.

ÖİK raporunda da bu konuya değinilmiştir. Ancak Komisyon raporuna göre uluslararası antlaşmaların yasalara üstün olduğu yolunda bir hükmün yeni Anayasamıza konulması, 6. maddeye hiç dokunulmadan, uluslararası antlaşmaların gücüne açıklık getirecek şekilde, uluslararası antlaşmaların onaylanmasını düzenleyen 90. maddenin son paragrafına, — Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası antlaşmalar kanunların üstünde yer alır ve kanunlar gibi uygulanır. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz — şeklinde bir ilave yapılmak suretiyle açıklık sağlanabilir. İkinci yolun tercihi, hem hukuk tekniği bakımından, hem de uluslararası antlaşmaların değerine genel anlamda açıklık kazandırmak bakımından daha tavsiye edilir nitelikte görünmektedir<sup>(54)</sup>.

ÖİK raporunda değinilen bu son önerinin Anayasamıza konulmasının gerekli olduğunu kabul etmekle birlikte bu önerinin 6. maddeye getirilebilecek egemenlik kısıtlaması değişikliğinin bir alternatifi olabileceği görüşüne katılabilmek güçtür. Çünkü bir uluslararası antlaşmanın iç hukukta yasaların üstünde olduğunun kabulü, bu tür antlaşmaların mutlaka "Anayasa" ile aynı düzeyde olduğunun da kabulü anlamına gelmez. Uluslararası antlaşmalara yasaların üstünde yer vermek, "Pacta sunt servanda" kuralının doğal bir sonucu olarak, Devletlerin uluslararası hukuka saygınlığının simgesidir. Bu durum, uluslararası antlaşmaların, iç yasalarla çelişmesi halinde yasaların bir tarafa bırakılarak, antlaşma hükümlerinin uygulanması yükümlülüğünü doğurur, yoksa Anayasa ile çatışan uluslararası antlaşmaların hükümlerinin, Anayasa bir tarafa

(54) AET. Ö.I.K.R., Sayfa 96.

bırakılarak, uygulanması zorunluğunu doğurmaz. Bu nedenle, antlaşmaların yasalara üstünlüğü kuralının Anayasamıza konulması gerekli, ancak yeterli değildir.

Sonuç olarak, Türkiye'yi AET'nin uluslararası hukuk düzenine bağlayacak antlaşmanın hükümleri, Anayasamızdaki egemenlik anlayışı ile çelişmektedir. Buna getirilecek en radikal çözüm yukarıda değindiğimiz<sup>(55)</sup> ve Hollanda Anayasasından aktardığımız modeldir. Antlaşmaların ulusal yasalara üstünlüğü prensibinin Anayasamıza aktarılması ise bunun bir alternatifi değil, tamamlayıcısıdır.

## BİBLİYOGRAFYA

- Akyol, Ş., : "Türkiye-AET İlişkileri", İKV Dergisi, Özel Sayı, 1984.
- Ansary, T., : "Turkey and the European Community", Deutsches Orient Institut, dec., 1984.
- Birkelbach, K., : Rapport sur les Aspects Politiques et Institutionnels de l'Adhesion, et de l'Association a la Communauté", Par. Eur. Document, Seance 1961-1962, No. 122.
- Cartou, L., : Communautés Europeennes , Dalloz, Paris, 1975.
- Dal, K., : Türk Esas Teşkilât Hukuku , G.Ü.B.Y.Y.O. Basımevi, Ankara 1984.
- Doğan, İ., : Türk Anayasa Düzeninin, Avrupa Toplulukları Hukuk Düzeniyle Bütünleşmesi Sorunu İ.H.F.Y., İst. 1979, No. 555.
- Eroğlu, H., : "Türkiye ile ABD Arasında İmzalanan 3.7.1969 Tarihli İkili Temel Anlaşma", AİTİA Dergisi, Ankara, 1970, Cilt II, Sayı I.
- Gönlübol, M., : Milletlerarası Siyasi Teşkilatlanma, SBF Yayını, Ankara, 1975, No. 236.
- Günoğur, H., : AET'nin Üçüncü Ülkelerle İlişkileri, İKV yayını İstanbul, 1976, No hukuk/1.
- Günoğur, H., : "L'Association de la Turquie, a la Communauté Economique Europeenne Elargie", Aix - en - Provence/France, 1975.
- Rideau, J., : "Aspect Juridique de l'Integration Economique En Europe; Communautés Europeennes," RCADI - Colloque, 1971.
- Rey, J., : "Champ d'Application dans l'Espace, Procedure d'Adhesion et d'Association", in Les Noyelles, Meerch G.W.J., Maison Ferdinand Larcier, Bruxelles, 1969.
- Reuter, P., : Institutions Internationales , Themis, Paris, 1969.
- Reuter, P., : "Droit International Comme Source de Droit Communautaire", in "Les Nouvelles", Meerch G.W.J., Maison Ferdinand Larcier, Bruxelles, 1969.
- Puissochet, J.P., : "L'Elargissement des Communautés Europeennes", Ed. Tech. et Ec. Paris, 1975.

- Hahn, H.I., : "Euratom, The Conception of an International Personality", H.L.R., 1975, No. 58.
- İnan, Y., : "1961 Anayasası ve Milletlerarası Andlaşmalar", AİTİA Dergisi, Ankara, 1971, Sayı 1.
- Mann, J.C., : "The Function of Juridical Decision in European Economic Interaction" Martinus Nijhoff pub. The Hage, 1972.
- Meersch, G.W.J., : "Le Droit Communautaire et ses Rapports avec les Droits des Etats Membres", in "Les Nouvelles", Meersch, G.W.J., Maison Ferdinand Larquier, Bruxelles, 1969.
- Miele, M., : "Les Organisations Internationales et le Domaine Constitutionnel des Etats Membres", R.C.A.D.I., 1970/III, No. 131.
- Pazarıcı, H., : "Uluslararası Hukuk Açısından Avrupa Ekonomik Topluluğunun Yaptığı Anlaşmalar", S.B.F. yayınları, Ankara, 1978, No. 418.
- Pescatore, P., : "Apport du Droit Communautaire au Droit International Public", C.D.E., Bruxelles, 1970.
- Raux, J., : "Les Relations Exterieures de la Communauté Economique Européenne", Cujas, Paris, 1966.
- Teitgen, P.H., : "La Decision dans la Communauté Economique Européenne R.C.A. D.I., 1971/III, No: 134.
- Toluner, Sevin., : "AET'nin Gümrük Sınırları ve Ege Sorunu", Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Münasebetler Enstitüsü, No: 15, İstanbul, 1982, S: 7 vd.
- Torelli, M., : "L'Association avec la Grece", in "L'Association, a la CEE, These et Travaux juridiques, Presse Universitaire de Bruxelles, Bruxelles, 1970.
- Virally, M., : "La Valeur Juridique des Recommandations des Instituts Internationales", A.F.D.I., Paris, 1956.
- Wohlfarth, E., : "Fondements Juridiques des Relations entre les Communautés Europeennes et les Etats - Tiers, Institut d'Etudes Europeennes, Bruxelles, 1964.  
D.P.T., AET Özel İhtisas Komisyonu Raporu, No. DPT 1871, ÖİK 292, Ankara, 1983.  
"Gerekçeli Anayasa Önerisi", "S.B.F. Yayını, No: 497, Ankara, 1982.  
"La Communauté Européenne et Son Ordre Juridique" Doc. Eur., Bruxelles, 1981/6.  
"The European Community's Legal System", European Document, Brussels, 5/1984.  
"Recouils de la Cour de Justice de la CEE", Vol. XVI.

