

## AVRUPA EKONOMİK TOPLULUĞU HUKUKU

Dr. Turgut TAN

### GENEL GİRİŞ

A.E.T. ile Türkiye'nin ilişkileri son günlerin en çok tartışılan konuları arasında yer almaktadır. 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile kurulan Türkiye A.E.T. ilişkileri konusundaki derin sessizliği ve kayıtsızlığı sona erdirip sert tartışmalara yol açan, 23 Kasım 1970 tarihinde Brüksel'de imzalanan ve «hazırlık» dönemini kapatıp «geçiş» dönemini başlatan «Katma Protokol» olmuştur. Söz konusu Protokol ile «Türk sanayii için hayati yükümlülüklerin kabul edildiği»<sup>1</sup>; üstlenilen yükümlülüklerin çoğunun Anayasa'nın 41 ve 129 uncu maddeleri ile açık bir biçimde çeliştiği<sup>2</sup> ve Protokol'un «Türkiye'nin ekonomik felsefesini, sistemini ve metod anlayışını terk etmesini zorunlu kıldığı»<sup>3</sup> savunulmuştur.

Öte yandan, Birinci ve İkinci Beş Yıllık Planlar Türkiye'nin A.E.T. üyeliği dikkate alınmadan hazırlandıkları halde, «Uzun Dönemli Kalkınmanın ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının Temel ve Hedefleri Stratejisi» nde, «Katma Protokol, kalkınma politikasının yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kılmıştır» denilerek, Türkiye A.E.T. ilişkilerine önemli yer verilmekte ve bu ilişkilerin «Türkiye'nin uzun dönemli amaç ve hedeflere ulaşmasını engellememesinin göz önünde tutulacağı belirtildikten sonra, «Üçüncü ve Dördüncü Plan dönemlerinde planlama araçlarının

---

<sup>1</sup> A.S. Yüksel, *Katma Protokol Karşısında Türkiye'nin Sanayileşmesi*, Eskişehir Sanayi Odası yayını, No: 6, 1971, s. 37.

<sup>2</sup> G. Ökçün, «Katma Protokol ve Anayasa,» *Milliyet Gazetesi*, 16 temmuz 1971.

<sup>3</sup> C. Ürnlü, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Ortak Pazar*, D.P.T. yayını, 2. bası, mart 1972, s. 21.



etkinlikle kullanılabilmesi için Türkiye'nin yükümlülüklerinin uygulanmasına gerekli esneklikler getirilecektir» denilmektedir<sup>4</sup>.

Nitekim Türkiye, A.E.T.'ye verdiği bir «memorandum» ile, on yıl süreli olarak makina ve kimya sanayilerini koruma; yeni doğan bir sanayii koruyabilmek amacıyla A.E.T.'den yapılacak ithalatı kısmen veya tamamen durdurma; 12 yıl içinde Ortak Pazar ülkelerinden ithal edilecek belirli maddelere belirli oranlarda gümrük indirimi uygulama yükümlülüğü çerçevesinde, her yıl yapılacak indirimleri saptama konularında yetki istemişse de, bu istemler A.E.T. tarafından olumsuz karşılanmıştır. Türkiye'nin istemleri «üyelikten vazgeçmek» veya «açık çek talep etmek» olarak yorumlandığı gibi; A.E.T. yetkilileri verdikleri demeçlerde Türkiye'nin ortaklığı hâlâ istediğinden şüphe ettiklerini açıklamışlardır<sup>5</sup>.

Uzun bir sessizlik ve kayıtsızlık döneminden sonra bugün, Türkiye A.E.T. ilişkilerinin günün konusu haline getirilişinde ve gösterilen telâş da, kanımızca, Katma Protokol dolayısıyla A.E.T.'nin yapısal özellikleri ile ilk kez somut bir biçimde doğrudan karşı karşıya gelinmesinin büyük payı vardır. Nitekim, Katma Protokol'un (özellikle m,17 ve 18) Türkiye'nin «A.E.T. dışındaki bütün ülkelere karşı gümrük koyma, değiştirme ya da kaldırma yetkisini üye olmadığı bir uluslararası organa» devrettiğinin ve «Türkiye'nin egemenliğini kısıtlayıcı nitelikte hükümler taşıyan Katma Protokol»un onaylanmasını uygun bulan kanunun «Anayasa'ya değişiklik getiren bir uluslararası anlaşmanın onaylanmasını uygun bulma» kanunu olarak niteleyip Anayasa'nın değiştirilmesi ile ilgili 155 inci madde hükümlerinin uygulanması gerektiğinin savunulmuş<sup>6</sup> olması da bunu doğrulamaktadır.

Dolayısıyla Türkiye A.E.T. ilişkilerinin zaman zaman geçirdiği bunalımları iyi değerlendirebilmek ve sorunlara gerçekçi yaklaşımları bulabilmek A.E.T.'nin yapısal özelliklerini iyi tanımaya bağlıdır. Zira A.E.T. bilinen milletlerarası örgütlerden esaslı ayrılıklar ve yenilikler taşımaktadır. Ortaya çıkan sorunlar da aynı ölçüde yenidir. A.E.T.'nin yapısal özelliklerini ve işleyişini «Topluluk Hukuku»nu ele alarak tanıtmakta yarar gördük. Aslında, Avrupa Toplulukları Hukuku, özellikle Topluluk üyesi ülkelerde son on yıl içinde derinlemesine bağımsız incelemelere konu yapıldığı halde Türkiye'de yeterince tanındığını söylemek güçtür.

<sup>4</sup> Resmi Gazete, 19 temmuz 1972, sayı: 14250.

<sup>5</sup> A.E.T. Bakanlar Konseyi Başkanı Lüksemburg dışişleri bakanı M. Thorn'un demeci için bkz. *Milliyet Gazetesi*, 30 haziran 1972.

<sup>6</sup> Ökçün, *loc.cit.*



Bilindiği gibi «Avrupa Toplulukları» denildiğinde 1951 de Paris'te imzalanan anlaşma ile kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile 1957 de Roma'da imzalanan iki anlaşma ile kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (yani Ortak Pazar) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu anlaşılmaktadır<sup>7</sup>. İlerideki açıklamalar sırasında görüleceği gibi Roma Anlaşmaları ile Paris Anlaşması arasında, özellikle kurumlar açısından önemli farklılıklar vardır. Hemen belirtmek gerekir ki Avrupa Topluluklarındaki gelişim anlaşmaların uygulanması ile kalmayıp, onların geliştirilmesi ve bu gelişim sonucu başlangıçta öngörülmemiş yeni kurumların ortaya çıkışı yönünde olmuştur<sup>8</sup>.

Söz konusu anlaşmalarla kurulup işlemeye başlayan Avrupa Toplulukları'nın yeni bir hukuki düzen yarattıkları ve bunun bazı özellikleri olduğu gerek doktrinde<sup>9</sup> gerek yargı kararlarında<sup>10</sup> kabul edilmektedir. W. Hallstein'a göre «Topluluk yalnız hukuktan doğmuş değildir, kendisi de hukuk yaratmaktadır»<sup>11</sup>. Avrupa Toplulukları'nın milletlerarası örgütler hukuku açısından önemli yenilikler getirdikleri de bir gerçektir<sup>12</sup>.

Tanıtıcı nitelikte olan bu kısa incelememizin ilk bölümünde Avrupa Toplulukları Hukukunun kaynakları üzerinde durduktan sonra ikinci bölümde Topluluk Hukukunun, Topluluğu oluşturan devletlerin iç hukukları ile olan ilişkileri sorunu ele alacağız. Topluluk Hukukunun iç hukuklar karşısında üstünlüğü hâlâ tartışılan bir sorundur.

### I. Topluluk Hukukunun Kaynakları

Genel olarak doktrinde Topluluk Hukukunun kaynakları araştırılırken ikili bir ayırım yoluna gidilmektedir. Bu ayırma göre, birincil (primaire) veya öncül (originaire) kaynak olarak toplulukları kuran anlaşmalar, ikincil (secondaire) veya çıkma (dérivé) kaynak olarak da topluluk

<sup>7</sup> Kurucu anlaşmalardan söz edilirken Paris Anlaşması veya Roma Anlaşması deyimleri de kullanılmaktadır.

<sup>8</sup> C.-A. Colliard, *Cours de droit administratif européen*, Cours de droit, 1966-1967, s. 42.

<sup>9</sup> L. Constantinesco, «la Spécificité du droit communautaire,» *Rev. trim. dr. eurp*, 1966, No: 1, s. 4.

<sup>10</sup> «L'Ordre juridique communautaire,» *Rev. trim. dr. eur.*, 1969, s. 257.

<sup>11</sup> W. Hallstein, *Discours*, novembre 1964, teksir, s. 6.

<sup>12</sup> C. Sar, «Avrupa Ekonomik Topluluğu Komisyonu,» *S.B.F. Dergisi*, No: 2, 1963, s. 183.



organlarının koydukları hukuk kuralları kabul edilmektedir<sup>13</sup>. Böyle bir ayırım yoluna gidilmeksizin de Topluluk Hukukunun en önemli kaynağı olarak toplulukları kuran anlaşmalar görünmektedir. Aslında, topluluk organları hukuk kuralı koyarak hukuk yaratırken de anlaşmalara dayanmakta, onların çerçevesi içinde hareket etmektedirler. Kurucu anlaşmalardan sonra Topluluk Hukukunun ikinci önemli kaynağı olarak topluluk organlarının yaptıkları hukuki işlemler ve koydukları hukuk kuralları gelmektedir. Bunlara ek olarak da üye devletlerin milli hukukları, hukukun genel prensipleri ve Adalet Divanı kararları Topluluk Hukukunun kaynakları arasında sayılabilir.

### A. Kurucu Anlaşmalar

Başlangıçta da belirttiğimiz gibi kurucu anlaşmalar denilince Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu kuran Paris Anlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu kuran Roma Anlaşmaları, bunların ekleri ve protokolleri anlaşılmaktadır. Bu anlaşmalar Toplulukların anayasaları veya temel çerçeve kanunları olarak nitelenmektedirler<sup>14</sup>.

#### 1. Anlaşmaların Özellikleri

Kurucu anlaşmalar kendi aralarında bazı farklılıklar göstermektedirler. Nitekim Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu kuran Paris Anlaşmasının sınırlı bir konuda doğrudan uygulanabilen kurallar getiren komple bir anlaşma olmasına karşılık Roma Anlaşmaları ve özellikle Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran anlaşma, bütün ekonomik faaliyetleri içeren geniş bir alanda amaçlar saptamakla yetinen ve topluluk organlarınca uygulanırken tamamlanacak olan bir «çerçeve anlaşma» (*traité-cadre*) niteliğindedir<sup>15</sup>.

Öte yandan aynı anlaşmanın kuralları arasında da farklılıklar vardır. Gerçekten anlaşmaların bazı kurallarının kurumsal nitelikte olmalarına karşılık, öteki bazı kuralları normatif nitelikte olup, gerek üye devletler gerek devletlerin vatandaşları için doğrudan hak ve borçlar doğurabilmektedirler. İşte bu özellikleri dolayısıyla ki sözünü ettiğimiz bu ikinci

<sup>13</sup> J-P. Jacqué ve B. Cubaynes, «Parlement Européen,» *chronique, Rev. trim. dr. eur.*, 1969, No: 3, s. 500.

<sup>14</sup> Hallstein, *loc.cit.*, s. 6.

<sup>15</sup> P. Reuter, *Organisations Européens*, Thémis, Paris, 1966, s. 174.



gurup kurallara «kendiliğinden uygulanabilir» (self-executing) bir nitelik tanınmaktadır<sup>16</sup>.

## 2. Milletlerarası Anlaşmalardan Farkları

Topluluk anlaşmaları bilinen milletlerarası anlaşmalardan da esası ayrılıklar göstermektedirler. Her şeyden önce topluluk anlaşmaları imzacı devletler için bir ortak amaç saptamışlardır ve anlaşmadan doğan yükümlülükler bu ortak amaca ulaşmada araçtan başka bir şey değildir. İşte bu ortak amacın, normal olarak bir milletlerarası anlaşmanın imzasından doğan hukuki ilişkileri değiştirdiği ileri sürülmektedir<sup>17</sup>.

Genel olarak milletlerarası anlaşmaların kurdukları organlar taraf devletlere zorunlu olmaya çözümler teklif edip tavsiyelerde bulunabilirken, Topluluk anlaşmalarının kurdukları organlar yaptıkları hukuki işlemlerle doğrudan hukuk kuralları koyabilmektedirler<sup>18</sup>. Nitekim bu farklılığa değinen C. Sar'da «genel olarak milletlerarası teşkilatlarda organlar iki türlü karar alabilirler: bağlayıcı niteliği olan dar anlamda kararlar ve bağlayıcı niteliği olmayan tavsiyeler. Öte yandan gerek kararlar ve gerek tavsiyeler ancak üye devletlere yöneltilebilir. Oysa, Avrupa Ekonomik Topluluğunda hem kararların türleri daha çeşitlidir hem de bu kararların yönelttikleri makamlar üye devletler veya gerçek ve tüzel kişilerdir.»<sup>19</sup> diye yazmaktadır. Topluluk Adalet Divanı da bazı kararlarında topluluk anlaşmalarının öteki milletlerarası anlaşmalardan farklı olduklarına dikkat çekmekten geri kalmamaktadır<sup>20</sup>.

## B. Topluluk Organlarının İşlemleri

Avrupa Toplulukları Hukukunun ikinci önemli kaynağı Topluluk organlarının yaptıkları hukuki işlemlerdir. Topluluk organlarının yapabilecekleri hukuki işlemlere ilişkin terminoloji Paris Anlaşması ile Roma Anlaşmalarında aynı değildir. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu kuran anlaşmada hukuk kuralı koyabilen organ olarak Yüksek Otorite (Haute

<sup>16</sup> D. Tallon, *Institutions et structures des communautés européennes*, C.E.U. de Nancy, 1965-1966, teksir, I., s. 2.

<sup>17</sup> R. Garron, «Reflexions sur la primauté de droit communautaire,» *rev. trim. dr. eur.*, 1969, s. 35.

<sup>18</sup> Colliard, *op. cit.*, s. 194.

<sup>19</sup> Sar, *loc. cit.*, 203.

<sup>20</sup> Tallon, *op. cit.*, I., s. 3.



Autorite) görülmektedir<sup>21</sup>. Paris anlaşmasının 14 üncü maddesinde Yüksek Otoritenin yapabileceği hukuki işlemler, «karar» (decision), «tavsiye» (recommendation) ve «görüş» (avis) olarak öngörülmektedir. Bunlardan «karar» amaç ve izlenecek yollar bakımından bağlayıcıdır. Buna karşılık «tavsiye» yalnızca amaç bakımından bağlayıcı olup izlenecek yol bakımından bir serbesti tanımaktadır. «Görüş» ise hiç bir bakımdan bağlayıcı değildir.

Roma Anlaşmaları (A.E.T. Anlaşması m.189-192; Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Anlaşması m.161-164) ise dört gurup hukuki işlem öngörmektedir: «Yönetmelik», «karar», «direktif», «tavsiye ve görüş»<sup>22</sup>.

#### 1. Yönetmelik (réglement)

«Genel kapsamlı bir işlem olup bütün unsurları bakımından bağlayıcıdır ve üye devletlerde doğrudan uygulanabilir.. Yönetmeliğin bu niteliği milli mahkemeler önünde gelen bazı davalarda, bunların iç hukuktaki kanunlara eşit değerde olup olmadıklarının tartışılmasına sebep olmuştur<sup>23</sup>. Nitekim yönetmeliklerin Topluluk düzeyinde gerçek bir yasama faaliyetinin ürünü olduklarını savunanlar vardır<sup>24</sup>.

Yönetmeliklerin hukuki nitelikleri konusu özellikle alman yargı yerleri önüne getirilen davalar dolayısıyla tartışılmıştır. Ancak, bu konuda mahkemelerin farklı görüşlere sahip oldukları dikkat çekmektedir. Bu arada Roma Anlaşmasının (m. 189/11) Topluluk yönetmeliklerinin milli kanunlara, hatta Anayasalara üstünlüğünü kabul ettiği görüşü de bazı yazarlarca ileri sürülmüştür<sup>25</sup>.

Topluluk Adalet Divanı yönetmeliklerin hukuki niteliği konusunda kesin bir tutum takınmamakla beraber «yasama benzeri işlem» (acte quasi-législatif) olarak nitelemektedir<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Bilindiği gibi daha sonra yapılan bir anlaşma (Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés Européennes) ile tek bir Konsey ve tek bir Komisyon kurulması yoluna gidilmiştir. Bu anlaşmaya göre kurulan Avrupa Toplulukları Komisyonu (Commission des Communautés Européennes) Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun Yüksek Otorite'si ile Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunun komisyonlarının yerini almaktadır. (m. 9/11) Kurulan yeni Komisyon gerek Toplulukları kuran anlaşmalar gerek tek bir Komisyon kurulmasını öneren son anlaşma ile öngörülen sınırlar içinde yerini aldığı organların yetkilerini kullanacaktır. (m. 9/II)

<sup>22</sup> A.E.T. Kurucu Anlaşması m. 189/II.

<sup>23</sup> Colliard, *op.cit.*, s. 202.

<sup>24</sup> Hallstein, *loc. cit.*, s. 7; Reuter, *op.cit.*, s. 226.

<sup>25</sup> Garron, *loc.cit.*, s. 32.

<sup>26</sup> Colliard, *op.cit.*, s. 206-207.



Özetle belirtmek gerekirse yönetmeliklerin iki özelliği vardır: Bir kere kanunlar gibi genellik, soyutluk ve süreklilik nitelikleri vardır. İkincisi üye devlet ülkelerinde bağlayıcı kuvveti vardır. Başka bir deyimle, doğrudan-yani üye devlet hükümetlerince iç hukuk düzenlerine kabul edilmeden-üye devlet ülkelerinde uygulanabilirler<sup>27</sup>.

### 2. Direktif

Ulaşılabacak amaç bakımından yöneltildiği üye devleti bağlamakla beraber şekil ve araçları seçme yetkisini milli makamlara bırakır.(A.E.T. Anlaşması, M.189/11) Direktiflerle üye devletlere belirli amaçlar gösterilmekte, buna karşılık söz konusu amaçları yerine getirmek için devletler kendi ulusal mevzuat ve usullerine göre harekette serbest bırakılmaktadır. Zaten direktifler genel olarak üye devletlerin yasama faaliyetleri alanına giren konuların düzenlenmesinde kullanılmaktadır<sup>28</sup>. Direktif, milli hukukların Topluluk amaçlarına uygun biçimde gelişmesinde önemli bir araç olarak ortaya çıkmaktadır.

### 3. Karar

A.E.T. yi kuran anlaşmada «Karar»ın yöneltildiği kişiler bakımından bütün unsurları ile uygulanmasının zorunlu olduğu öngörülmektedir. (m.189/IV) Yönetmeliğin aksine karar, genel kapsamlı olmayıp üye devlet hükümetlerine veya üye devlet ülkesindeki gerçek ve tüzel kişilere yöneltilir ve bunlar için kendiliğinden bağlayıcı kuvveti vardır<sup>29</sup>.

### 4. Görüş ve tavsiyeler

Hiç bir bağlayıcı niteliği olmayan işlemlerdir.

### C.Topluluk Hukukunun Öteki Kaynakları

Anlaşmalar ve Topluluk organlarının hukuki işlemleri yanında Topluluk hukukunun daha başka kaynakları da vardır. Bunlar arasında milli hukuklar, hukukun genel prensipleri ve Adalet Divanı kararları sayılabilir.

#### 1. Milli Hukuklar

Her şeyden önce Topluluk hukuk düzeninin açık veya zımni olarak milli hukuklara yaptığı göndermeler vardır. Aynı şekilde Adalet Divanı

<sup>27</sup> Sar, *loc.cit.*, s. 203-204.

<sup>28</sup> *Ibid.*, s. 204.

<sup>29</sup> *Ibid.*, s. 205.



da bazı sorunları çözerken üye devletlerin iç hukuklarına başvurmak yoluna gitmektedir. Nihayet Adalet Divanı da Topluluk Hukukunda bir boşluk olduğunda bunun üye devletlerin mevzuatlarından, doktrininden ve yargı kararlarından esinlenerek çözüleceğine karar vermiştir<sup>30</sup>.

### 2. Hukukun Genel Prensipleri

Anlaşmaların ilk kuralları bazı prensipler ortaya koymaktadır ki bunlar genel prensipler meydana getirebilir. Normal olarak milletlerarası anlaşmaların dar yorumlanmasına karşılık Adalet Divanı Topluluk anlaşmalarının öteki milletlerarası anlaşmalardan farklı olduğunu, dolayısıyla bunları geniş yorumlayıp kurallarından genel prensipler çıkarmak gerektiğine karar vermiştir<sup>31</sup>.

Öte yandan Topluluk anlaşmalarının bazı kuralları (A.E.T. Anlaşması m.215) da açıkça üye devletler hukuklarındaki ortak genel prensiplere göre çözüm önermektedir. Adalet Divanının esinlendiği iç hukuklardaki genel hukuk prensipleri arasında idari işlemin geri alınması konusunda Fransız Danıştayının uyguladığı prensipler gösterilebilir<sup>32</sup>.

### 3. Adlet Divanı Kararları

Nihayet Topluluk Adalet Divanının kararları da Topluluk Hukukunun kaynakları arasında sayılabilir. Topluluğun tek yargı organı olan Adalek Divanı, kararları ile hukuk yaratılmasına, anlaşmaların boşluklarının doldurulmasına ve pek çok alanda anlaşmaların yöneltmesinde yardımcı olmaktadır.

## II. Topluluk Hukukunun Üye Devletlerin İç Hukukları Karşısındaki Durumu(\*)

Birinci bölümdeki açıklamalarımızdan da anlaşılacağı gibi Avrupa Toplulukları düzeyinde, üye devletlerin hukuk düzenlerinden ayrı yeni bir hukuki düzen ortaya çıkmıştır. Bu yeni hukuki düzenin kuralları üye devletlere olduğu gibi, onların ülkesindeki gerçek ve tüzel kişilere de uygu-

<sup>30</sup> Tallon, *op.cit.*, I., s. 3.

<sup>31</sup> *Ibid.*, s. 3.

<sup>32</sup> *Ibid.*, s. 4.

\* Bu konuda geniş bibliyografya için bkz. *Rapports entre le droit communautaire et le droit national*, Dossier bibliographique, Service de presse et d'information des Communautés Européennes, Bruxelles, 1966.



lanabilmektedir. İşte iki ayrı hukuk düzeninin varlığı ve üstelik süjelerinin ortaklığı söz konusu hukuk düzenleri arasındaki ilişki sorununu ortaya çıkarmıştır. Bir başka deyimle, Topluluk hukuk düzeni ile Topluluğu oluşturan devletlerin hukuk düzenleri arasındaki ilişkinin niteliği ve aralarında bir bağımlılık olup olmadığı çözümlenmesi gereken sorunlardır.

Öte yandan Topluluk Hukukunun üye devletlerin iç hukuk düzenlerinde aynı yorum ve uygulamaya tabi olması da her iki hukuk düzeni arasındaki ilişkinin incelenmesi gereken bir başka yönüdür. Gerçekte Topluluk Hukuku ile iç hukuk ilişkileri konusundaki anlayışlar farklıdır. O kadar ki aynı ülkedeki doktrin ve uygulamalar arasında bile bir birlik görülmemektedir<sup>33</sup>.

#### A. Topluluk Hukukunun Üstünlüğü Sorunu

Daha önce Avrupa Topluluklarını kuran anlaşmaların bilinen milletlerarası anlaşmalardan farklı nitelikte olduklarına ve bunun da Toplulukların durumu ile yakından ilişkili olduğuna dikkat çekmiştik. Gerçekten Toplulukları kurarken izlenen amaçların gerçekleşmesinin Topluluk organlarının görevlerini hakkıyla yerine getirebilecek şekilde yetkilendirilmelerine bağlı olduğu bunun da ister istemez Topluluk Hukukunun üstünlüğünü tanımayı gerektireceği savunulmuştur<sup>34</sup>.

Nitekim, böyle bir düşünce sisteminin sonucu olarak, Topluluk yapısını federal yapıya benzetme yoluna gidip, Topluluk organlarına tanınacak milletlerüstü (supranational) yetkiler ve Topluluk Hukukunun üye devletlerin iç hukuklarına üstünlüğü bu benzetmeyi kolaylaştıran unsurlar olarak görülmüştür<sup>35</sup>. Öte yandan, anlaşmaların bazı hükümlerinin (örneğin A.E.T. Anlaşması m.90) uygulanması açısından üye devletin idare edilen (kendisine kanun uygulanan) durumunda olduğu, anlaşma hükümlerinin uygulanmasına katkıda bulunduğu zamanlarında da Topluluk çarkının bir dişlisi olduğu ve aradaki ilişkinin hiyerarşi veya idari vesayete benzediği öne sürülmüştür<sup>36</sup>.

Topluluk Hukukunun üye devletlerin iç hukukları karşısında gerçek bir üstünlüğe sahip olmadığını saptayabilmek için iç hukuklardaki çözüm-

<sup>33</sup> P. Pescatore, «L'application directe des traités européens par les juridictions nationales: la jurisprudence nationale,» *rev. trim. dr. eur.*, 1969, s. 698.

<sup>34</sup> Garron, *loc.cit.*, s. 32.

<sup>35</sup> *Ibid.*, s. 32.

<sup>36</sup> L. Cartou, *Le Marché commun et le droit public*, Sirey, 1959, s. 79.



lere ve bu arada özellikle üye devletler anayasalarına bakmak gerekir. İç hukuklardaki çözümleri gördükten sonra topluluk hukuku düzeyindeki çözüme değineceğiz.

### 1. İç Hukuk Düzenlerindeki Çözümler

Bilindiği gibi milletlerarası hukuk ile iç hukuk ilişkileri sorununun çözümünde iki ana şema kullanılmaktadır: Tekçi (moniste) ve İkici (dualiste) sistemler<sup>37</sup>. İkinci sisteme göre devletler hukuku kuralları doğrudan hukukta yürürlüğe girecek kurallar yaratamazlar. Milletlerarası hukukun iç hukukta geçerli bir hukuk kaynağı olabilmesi, iç hukuk düzenine özel bir teknikle kabulüne (reception) bağlıdır. Tekçi görüşe göre ise milletlerarası hukuk kuralı milli hukuk kurallarına üstündür. Hukuk kuralları hierarşisinde milletlerarası anlaşma milli kanundan önce gelir. Topluluk üyesi devletlere baktığımızda bunlardan yalnız İtalya açıkça ikici sistemi benimsemekte, ötekiler bazı farklılıklarla tekçi sistem yanında yer almaktadırlar.

#### a. İtalya

İtalyan Anayasasına göre milletlerarası anlaşmaların iç hukukta sonuç doğurabilmeleri İtalyan iç hukuk düzenine kabul edilmelerine bağlıdır ki bu da onama (ratification) kanunu ile olmaktadır. Onama kanununun normal (ordinaire) bir kanun olması sonucu, onanmış milletlerarası anlaşma da normal kanun değerindedir ve dolayısıyla kanunlar arasındaki uyumsuzluklar «lex posterior derogat legi priori» (sonraki kanun öncekini kaldırır) prensibine göre çözümlenir.

Öte yandan İtalyan Anayasa Mahkemesi 1964 yılında verdiği ENEL kararında Anayasa'nın 11 inci maddesinin<sup>38</sup> milletlerarası anlaşmayı onaylayan kanuna üstün bir nitelik tanımadığından anlaşmaya aykırı bir kanunun söz konusu 11 inci maddeyi çiğniyerek Anayasa'ya aykırı düşmesinin mümkün olmadığına karar vermiştir<sup>39</sup>. İtalyan Anayasa Mahkemesinin A.E.T. yi kuran anlaşmayı normal bir kanun kuvvetinde görüp daha sonraki kanunlarla değiştirilebileceğini kabul etmesi italyan doktrininde eleştirilere konu olmuştur.

<sup>37</sup> S.L. Meray, *Devletler Hukukuna Giriş*, cilt. I, 3. bası, Ankara, 1968, s. 120.

<sup>38</sup> Anayasa'nın 11 inci maddesi İtalya'nın milletler arasında adalet ve barışı sağlayacak düzenler lehine, başka devletlerle eşitlik esasına göre egemenlik sınırlamalarına gidebileceği ve bu amaçla kurulan milletlerarası örgütleri teşvik edeceğini öngörür.

<sup>39</sup> C. Lavagna, *la Costituzione italiana*, Utet, 1970, s. 164.



## b. Almanya

Doktrin ve yargı kararlarının ikinci görüşe taraftar görünmelerine rağmen Federal Anayasa 25 inci maddesinde «milletlerarası hukukun genel kuralları federal hukukun ayrılmaz parçasıdır. Bunlar kanunlardan önce gelirler ve federal topraklarda oturanlar için doğrudan hak ve borçlar doğururlar» diyerek tekçi sistem içinde yer almaktadır. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki söz konusu hükümde milletlerarası anlaşmalardan değil milletlerarası hukukun genel kurallarından söz edilmektedir.

Aslında sorunun çözümü büyük ölçüde uygulamada yargı organlarının tutumuna bağlı kalmaktadır. Yargı organlarının kararları arasında ise bir görüş birliği bulmak güçtür. Bu konuya ileride tekrar döneceğiz.

## c. Hollanda

Tekçi görüşü en açık biçimde benimseyen Hollanda Anayasasıdır. Özellikle Paris anlaşması lehine 1956 yıllarında yapılan Anayasa değişiklikleri konumuz açısından anlamlıdır. Hollanda Anayasasının 66 inci maddesi bir kanun hükmünün, yürürlüğünden önce veya sonra yapılmış milletlerarası anlaşmanın herkes için zorunlu kuvvetteki (ayant force obligatoire pour tous) hükümleri ile bağdaşmaması halinde uygulanmayacağını öngörmektedir. Öte yandan Anayasa'nın 67 inci maddesi 66 ıncı madde hükmünün milletlerarası örgütlerin kararları için de uygulanabileceğini kabul etmektedir<sup>40</sup>. Dolayısıyla Hollanda Anayasasının 65 ve 66 ıncı maddelerinden Topluluk yönetmeliklerinin milli kanunlara üstün bir kuvvete sahip oldukları sonucunu çıkarmak mümkündür<sup>41</sup>.

## d. Fransa

1958 Fransıız Anayasası (m.55) usulüne uygun olarak onanmış veya uygun bulunmuş milletlerarası anlaşmaların yayınlarından itibaren kanunlara üstün bir otoriteye sahip olduklarını öngörmektedir. Yalnız karşı tarafça uygulanma koşulunu da beraber getirmektedir. 1946 Anayasasında ele alınmayan bir sorun 1958 Anayasasında düzenlenmiştir. Buna göre Anayasa Konseyi milletlerarası anlaşmanın Anayasa'ya aykırı bir kural taşıdığına karar verirse anlaşmanın onanması Anayasa değişikliğinin-

<sup>40</sup> M. Lagrange, «les obstacles constitutionnels à L'integration européenne,» *rev. trim. dr. eur.*, 1969, s. 246.

<sup>41</sup> Colliard, *op.cit.*, s. 254.



den sonra olur. (m.54) Bu konuda Anayasa Konseyine başvurma hakkı olanlar da ayrı bir hükümde sayılmıştır.

Yargı organlarının tutumuna gelince: Adli yargı yerleri kanunları anlaşmalara uygun yorumlama çabasındadırlar. Bununla beraber bazı yargı yerlerinin milletlerarası işlemin üstünlüğünü tanıyıcı yönde kararları vardır. Yargıtayın bu konuda kesin bir tutumu yoktur<sup>42</sup>. Danıştay ise bir kararında, daha önceki bir tarihte yapılmış Topluluk yönetmeliğine aykırı yasama işlemini uygulamayı kabul etmemiştir<sup>43</sup>.

#### e. Belçika

Anayasanın milletlerarası hukuk ile iç hukuk ilişkilerini düzenlemesi karşısında sorunun çözümü yargı organlarının tutumuna bağlı kalmaktadır. Yargı organlarının çözümünde ise ikici görüş uygulama bulmuştur<sup>44</sup>.

Belçika Danıştayının özellikle 1968 yılında verdiği karardan sonra açıkça Topluluk Hukukunun üstünlüğü lehine vaziyet aldığı söylenebilir<sup>45</sup>. Öte yandan 1963 de adli yılın açılışı dolayısıyla yaptığı konuşmada, baş savcı Termicourt milletlerarası hukukun üstünlüğü lehine kesin bir tutum almıştır. Baş savcıya göre hiç bir metin mahkemeyi anlaşmadan sonra yapılmış ve ona aykırı bir kanunu uygulamaya zorlamadığına göre anlaşma uygulanmaya devam edilir. Belçika'da yargıçlarını da böyle bir çatışmadan özel olarak sakındıkları dikkat çekmektedir<sup>46</sup>.

#### f. Lüksemburg

Lüksemburg Anayasası (m.49) milli organların yetkilerinden geçici olarak milletlerarası kurumlara devredebileceklerini düzenlemektedir. Altılar arasında anayasal açıdan en zayıf devlet olmasına rağmen Lüksemburg'un bu alanda bütün engelleri aşmış bir devlet olarak görüldüğü kabul edilmektedir<sup>47</sup>. Lüksemburg Yüksek Mahkemesi de 1954 yılında verdiği

<sup>42</sup> Lagrange, *loc.cit.*, s. 251.

<sup>43</sup> M.L., note C.E. 1 mart 1968, D., 1968, s. 287 vd.; ayrıca sorunun tartışması için bkz. Danıştay kanun sözcülerinden Mme. Questiaux'nun düşünceleri C.E. 1 mars 1968 «Syndicat général des fabricants de semoules de France,» *Actualité juridique de droit adm.*, 1968, s. 235.

<sup>44</sup> Colliard, *op.cit.*, s. 217.

<sup>45</sup> Pescatore, *loc. cit.*, s. 706.

<sup>46</sup> Lagrange, *loc. cit.*, s. 245.

<sup>47</sup> *Ibid.*, s. 245.



bir kararında yargıcın, kendisinden sonraki bir kanunla çatışma haline olsa bile yürürlükteki milletlerarası anlaşmayı uygulama zorunda olduğunu kabul etmiştir<sup>48</sup>.

Bu kısa ve panoromik açıklamalardan da anlaşıldığı gibi Topluluk üyesi ülkelerin anlaşmaların iç hukuktaki kuvvetleri konusundaki tutumları farklıdır. Fransa ve Hollanda Anayasaları ile Lüksemburg yargı kararlarının anlaşmalar lehine bir tutuma sahip olmalarına rağmen İtalya, ve Almanya anlaşmaların iç hukuktaki üstünlüklerini doğrudan tanımamaktadır. Zaten en güçlü hukuki sorunlarda bu iki ülkede çıkmıştır<sup>49</sup>.

Topluluk Adalet Divanının Topluluk Hukuku ile iç hukuklar arasındaki ilişkileri aydınlatıcı bazı önemli kararları vardır. Nitekim Adalet Divanı 1962 yılında verdiği bir kararında <sup>50</sup> anlaşmanın bazı durumlarda doğrudan hak ve borçlar doğurabileceğini söyleyerek Topluluğun milletlerarası hukukun yeni bir düzenini oluşturduğunu kabul etmektedir. Gene Adalet Divanına göre anlaşmanın söz konusu nitelikteki kurallarının uygulanabilmesi üye devletin bir müdahalesini gerektirmez.

Öte yandan Topluluk Adalet Divanı 1964 yılında verdiği bir başka kararında<sup>51</sup> Topluluk anlaşmalarının normal milletlerarası anlaşmalardan farklı olarak özel bir hukuki düzen yarattıklarını, devletlerin Topluluğa görev ve yetki transferleri yaptıklarını ve devletlerin kendilerine ve vatandaşlarına uygulanan yeni bir hukuk dalı ortaya çıktığını söylemektedir. İtalyan Anayasa Mahkemesinin aksini görüşü savunduğu bu kararda Divan, Topluluk Hukukunun iç hukuk düzenlerine üstünlüğü kabul edilmesi takdirde bir Topluluk meydana getirmenin imkansızlığı belirtilmektedir.

Topluluk düzeyindeki çözümler konusuna son vermeden önce Avrupa Parlamentosu hukuk komisyonunun 1965 yılında kabul ettiği bir çözüme değinmekte de yarar vardır. Avrupa Parlamentosu bu çözüm kararında Avrupa Hukukunun üye devletlerin iç hukuklarına üstünlüğü prensibini ve bunun zorunluğunu kabul etmiştir<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Colliard, *op.cit.*, s. 216.

<sup>49</sup> Tallon, *op.cit.*, I, s. 7.

<sup>50</sup> 5 Şubat 1962 tarih ve 26/62 sayılı Van Gend/Loos kararı için bkz. Colliard, *op.cit.*, s. 223-244.

<sup>51</sup> 15 Temmuz 1964 tarih ve 6/64 sayılı ENEL kararı için bkz. Colliard, *op.cit.*, s. 224.226.

<sup>52</sup> Parlement Européen, Documents de séance, 1965-1966, 18 oct. 1965, Document no: 95, s. 5.



Adalet Divanının Topluluk Hukukunun üstünlüğünü kabul ettiğini belirten W. Hallstein bundan şu iki temel sorunun çıkabileceğini kanısındadır: Bir kere devletler kesin olarak bazı egemenlik haklarını, kurdukları Topluluğa devretmişlerdir. Bu devri daha sonra tek taraflı ve Topluluk esprisi ile bağdaşmayan bir takım yollarla iptal edemezler. İkincisi üye devletler Topluluk Hukukunun Topluluğun bütününde tam ve tek biçimde uygulanmasını gerekli kılan özel yapısını da değiştiremezler<sup>53</sup>. Hallstein'in söyledikleri özellikle son zamanlarda Türkiye — AET ilişkilerinin geçirdiği bunalımın değerlendirilmesinde dikkate değer bir önem ve anlam tanımaktadır.

### *B. Topluluk Hukuku İle İç Hukukların Birlikte Yaşamaları Sorunu*

Avrupa Toplulukları üye devletler hukuk düzenlerinden ayrı olarak yeni bir hukuk düzeni ortaya çıkardıklarına göre her iki düzenin birlikte ve en önemlisi uyum içinde yaşamlarını sürdürebilmeleri önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Daha önceki açıklamamızda da değindiğimiz gibi bu konuda Topluluk Hukukunda iki ayrı tekniğin uygulandığı görülmektedir. Bunlardan biri Topluluk kuralının iç hukuk kurallının yerini almasıdır. Bir başka deyimle, Topluluk anlaşmalarının bazı kuralları ile Topluluk organlarının yönetmelik gibi bazı işlemleri belirli konularda üye devlet vatandaşlarına doğrudan uygulanmaktadır. Bu durumda Topluluk Hukukunun iç hukukun yerini aldığı söylenebilir.

İkinci teknik ise işbirliği amacına yönelmiştir. Buna göre Topluluk organları bazı konularda doğrudan hukuki işlem yapma yerine üye devletlere başvurup onlardan gerekli işlemleri yapmalarını istemektedir. Topluluk organlarının direktif ve tavsiyeleri bu açıdan önemli araçlardır.

#### *1, Anlaşmaların Yorumu ve Ön Mesele*

Topluluk Hukukunun üye devletlerde uyumlu bir biçimde uygulanması büyük ölçüde milli yargı organlarının tutumlarına bağlı kalmaktadır. Bu konuda ilk önemli sorun Topluluk anlaşmalarının milli yargı yerlerince yorumlanması konusunda ortaya çıkmaktadır. Topluluk anlaşmasını hazırlayanlar bunu dikkate alarak anlaşmayı yorumlama görevini Topluluk Adalet Divanına vermişlerdir. İşte bu amaçla ön mesele (question préjudicielle) yolu konulmuştur.

<sup>53</sup> Hallstein, *loc.cit.*, s. 12.



A.E.T. anlaşmasına (m.177) göre anlaşma Topluluk organlarınca yapılacak işlemlerin yorum ve geçerliği konusunda ön mesele yoluyla karar vermeye Adalet Divanı yetkilidir. Gene bu hükme göre üye devlet yargı yerlerinden biri önüne getirilen bir davada karar verebilmek için zorunlu görürse sorunu Adalet Divanına gönderir; eğer böyle bir sorun kararları daha üst bir organın denetimine tabi olmıyan bir yargı yerinde ortaya çıkarsa bu yargı yeri Adalet Divanına başvurmak zorundadır. Demekki yalnızca üst yargı yerleri için ön mesele yapmak zorunluluğu vardır<sup>54</sup>.

Adalet Divanı yeni unsurların ortaya çıkması halinde eski yorumunu değiştirip farklı bir yorum getirme hakkını korumaktadır. Tabii bu yeni unsurların ne olduklarını da gene Divan takdir edecektir. Yargı yerleri de daha önce Adalet Divanınca yorumlanmış bir konuda tekrar Divaan'a başvurabilmektedirler. Fakat böyle bir durumda artık yüksek yargı yerleri için ön mesele yapma zorunluğundan söz edilemese gerektir.

## 2. Ön Mesle Yolunu Engelleyici Tutumlar

Uygulamada milli yargı yerlerinin ön mesele yaparak Adalet Divanına gitmemek için bazı yollara başvurdukları dikkat çekmektedir. Bu yollardan biri «açık işlem» (acte elaire) teorisidir<sup>55</sup>. Özellikle Fransız Danıştay tarafından geliştirilip uygulanan bu teorinin, temelsiz bir takım başvurularla yargı yerlerinin oyalanıp işlerin uzamasını engelleme gibi pratik yararı olmasına rağmen, gerçekten karanlık bazı sorunların Adalet Divanına gidememesi gibi bir tehlikesi de vardır. Fransız Danıştayının 19 Haziran 1964 tarihli Shell-Berre kararı bunun tipik örneğidir. Zira Danıştayın anlaşmanın en karanlık maddelerinden biri sayılan 37 inci madde hükmünü «açık» sayarak Adalet Divanına gitmeyi reddetmesi eleştirilmiştir<sup>56</sup>.

Milli yargı yerlerinin Adalet Divanına gitmemek için buldukları ikinci yol da dava konusunun «Avrupa'ya ilişkin» (européen) olmamasıdır. İtalyan Anayasa Mahkemesi ile alman ve fransız yargı kararlarında bunun uygulaması görülmektedir<sup>57</sup>. Aslında yargı yerleri dava konusu olayda Topluluk Hukukunun uygulanıp uygulanamayacağına karar verirken dolaylı olarak Topluluk Hukukunu da yorumlamış olmaktadır<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> Paris Anlaşmasına (m. 41) göre «ön mesele» yapma üst yargı yerleri için olduğu kadar alt kademe yargı yerleri için de zorunludur.

<sup>55</sup> A. de Laubadère, note C.E. 19 juin 1964 «Société des Pétroles Shell-Berre,» *Actualité juridique de droit administratif*, 1964, s. 438.

<sup>56</sup> Tallon, *op.cit.*, II., s. 4.

<sup>57</sup> Fransız Yargıtayı Ceza Dairesinin bir kararı için bkz. 22 octobre 1964 tarihli Nicolas kararı, J-C.C.'nin notu ile beraber: Dalloz, 1964, s. 254.

<sup>58</sup> Tallon, *op.cit.*, II., s. 5.



Öte yandan İngiltere'nin Topluluğa girişi ile anlaşmaların yorumu daha da karmaşık hale gelecektir. Zira bu durumda Kıta Avrupası hukukçularının hukuki anlayış ve düşünce biçimleri ile İngiliz hukukçularının bunlardan çok farklı olan anlayış ve düşünce biçimleri karşı karşıya bulunacaktır.<sup>59</sup>

### Sonuç

Avrupa Topluluklarının üye devletlerin iç hukukları dışında yeni bir hukuk düzeni ortaya çıkardıkları bir gerçektir. Dolayısıyla böyle bir hukuk düzeninin üye devletlerin iç hukukları ile birlikte ve uyumlu bir biçimde varlığını sürdürebilmesi önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Sorunun çözümü Toplulukların geleceği ile de yakından ilgilidir.

Belirli konularda Topluluk Hukukuna üye devletler iç hukukları karşısında üstünlük tanınması gereği, üye devletlerle Topluluk arasındaki çatışmanın önemli bir kaynağıdır. Nitekim 1965 yılında Fransa'nın yarattığı kriz bunun tipik örneğidir. Söz konusu kriz sırasında Fransız hükümeti Topluluğun belirli yetkileri olduğunu inkar eden katı bir tutum takınmıştır. Aslında böyle bir kriz sırasında işletilebilecek hukuki mekanizmalar da krizin politik yansımalarını önlemek için işletilememiştir.

Bu da göstermiştir ki Topluluğun varlığını sürdürebilmesi büyük ölçüde devletler arasındaki anlayış ve işbirliğine bağlıdır<sup>60</sup>. Bir başka deyimle, belirli konularda takınılan tutumlar hukuki anlayışlardan çok siyasal ve felsefi inançlardan esinlenmektedir<sup>61</sup>. Dolayısıyla sorunların çözümü de siyasal ve felsefi inançlara bağlı kalmaktadır.

<sup>59</sup> A. Pépy, «Essaie d'une vue d'ensemble sur l'application de l'article 177 du Traité de Rome,» *D.*, chr., 1964, s. 12.

<sup>60</sup> Garron, *loc.cit.*, s. 48.

<sup>61</sup> Pescatore, *loc.cit.*, s. 699.