

AT HUKUKUNA AYKIRI HUKUKİ TASARRUFLARIN İPTALİNDE KİŞİLERİN ROLÜ

*The Role of Individuals in the Annulment of Acts of Institutions
Against Community Law*

Dr. Hacer Soykan ADAOĞLU*

GİRİŞ, I.DOĞRUDAN İPTAL DAVASININ HUKUKİ ÇERÇEVESİ, A.Başvuru Ehliyeti, B.İptal Davasına Konu Olabilecek Hukuki Tasarruflar, C.Zamanaşımı, D.İptal Kararı, II.KİŞİLERİN İPTAL DAVASI AÇMA HAKKI, A.Bireysel ve Doğrudan İlgi, 1.Bireysel İlgi, 2.Doğrudan İlgi, B.Hukuki Tasarrufun Niteliği, 1.Tüzük Şeklinde Karar, 2.Maddi Anlamda Tüzük, 3.Yönerge Şeklinde Karar, III.ETKİLİ HUKUKİ KORUMA PRENSİBİ, SONUÇ

ÖZET

AT kurumlarının tasarruflarının Antlaşmalara uygunluğu, AT Antlaşması 230. maddesinde düzenlenen doğrudan iptal davası ile denetlenmektedir. Bu madde kapsamında kişilerin sadece maddi anlamda kararlar aleyhine, 'bireysel ve doğrudan ilgili' olma koşulu ile iptal davası açabilmeleri öngörülmüştür. ATAD'ın bu koşulları çok dar yorumlamış olması, kişilerin iptal başvurularının kabulünü oldukça zorlaştırmıştır. Özellikle Topluluk tüzükleri aleyhine kişilerin iptal davası açması neredeyse olanaksızdır. Doğrudan iptal davasına alternatif olarak gösterilen ön karar davası ve geçersizlik def'i çerçevesindeki denetim sistemi, doğrudan iptal davası kadar gelişmiş değildir. Oysa, yine ATAD tarafından kabul edilen etkili hukuki koruma prensibi uyarınca, bireylere AT hukuku tarafından tanınan hakların etkili bir

* Doğu Akdeniz Üniversitesi (DAÜ) Hukuk Fakültesi, Öğretim Görevlisi, DAÜ, Mağusa, KKTC; e-mail: haker.adaoglu@emu.edu.tr

şekilde korunması gerekmektedir. Bireysel başvurular konusundaki ATAD içtihadı, etkili hukuki koruma prensibi ile çelişmektedir. Bu makalede, öncelikle doğrudan iptal davası genel olarak incelenmiş, daha sonra kişilerin iptal davası açma hakkı konusundaki ATAD içtihadı ele alınmıştır. Ortaya çıkan tablonun etkili hukuki koruma prensibine uygunluğu tartışılmış ve mevcut sistemin düzeltilmesine ilişkin çözüm önerileri ortaya konmuştur.

Anahtar Kelimeler: İptal davası, bireysel başvuru, etkili hukuki koruma, AT hukuku, bireysel ve doğrudan ilgi.

ABSTRACT

The legality of the acts of Community institutions examined through annulment action regulated under article 230 EC. The standing of individuals in actions for annulment are only limited for true decisions with the condition of direct and individual concern. The restrictive interpretation of direct and individual concern by the European Court of Justice (ECJ) makes it very difficult for individuals to have direct access to Community courts. It is almost impossible for individuals to challenge regulations before ECJ. The indirect challenge possible under article 234 EC (preliminary ruling) and 241 EC (plea of illegality) is not as effective and comprehensive as direct actions. However, the principle of effective judicial protection requires national and Community courts to guarantee protection of rights of individuals under Community law. The restrictive approach of the ECJ on locus standi of individuals is against the principle of effective judicial protection. This article starts with examining action for annulment proceeding in general and then, focuses on the decisions of Community courts regarding standing of private applicants. The approach of Community courts is evaluated in the light of effective judicial protection and solutions are suggested to overcome the gap in judicial protection.

Keywords: Action for annulment, standing of private applicants, effective judicial protection, direct and individual concern.

GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB), hukukun üstünlüğü prensibine dayanmaktadır. Hukukun üstünlüğü prensibi, Topluluk kurumlarının eylem ve işlemlerinin Avrupa Toplulukları (AT) Antlaşmaları'na ve AT hukukunun genel ilkelerine uygun olmasını gerektirmektedir. Topluluk hukuk sistemi mümkün olduğu ölçüde, Topluluk kurumlarının hukuki tasarruflarının hukuka uygunluğunun denetlenmesini öngörmektedir.

AB vatandaşları ya üye ülke idari makamlarının eylem ve işlemlerinden, ya da, AT organlarının doğrudan sonuç doğuran hukuki tasarruflarından etkilenebilmektedir. Üye ülke makamlarının eylem ve işlemlerinden etkilenen kişiler, ulusal mahkemelerden böyle bir işlemin

hukuka uygunluğunun denetimini talep edebilirler. Ne var ki, AT kurumlarının eylem ve işlemlerinin denetimi sistemi iç hukuktaki kadar gelişmiş değildir. Topluluk kurumlarının hukuki tasarruflarının denetimi AT Antlaşması 230, 234 ve 241. maddeleri çerçevesinde gerçekleşmektedir. 230. madde doğrudan iptal davasını, 234. madde ön karar davası aracılığı ile dolaylı iptal davasını, 241. madde ise, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) önündeki bir davada, dava konusu uyuşmazlıkla ilgili herhangi bir tüzüğün geçersizlik def'i yoluyla denetimini düzenlemektedir. Bu üç yoldan, en etkili, hızlı ve kapsamlı olanı 230. madde çerçevesindeki doğrudan iptal davasıdır.¹

AT kurumlarının hukuki tasarrufları üye ülkelerin ekonomi politikalarını ve idari işlemlerini önemli ölçüde etkilemektedir. Bu nedenle, AT hukukuna aykırı tüzük, karar ve yönergelerden etkilenen kişilere, bu işlemlerin iptali için dava açma hakkı tanınması hukukun üstünlüğü prensibinin bir gereğidir. Doğrudan iptal davasını düzenleyen 230. madde kapsamında iptal davası açma hakkı esas olarak üye devletlere ve Topluluk kurumlarına tanınmıştır. Kişilerin böyle bir davayı açma hakkı çok kısıtlı şartların varlığı durumunda mümkün kılınmıştır. Oysa, kişilerin hak arama yollarına erişimi modern usul hukukunun en önemli özelliklerinden biridir.²

Ulusal düzeyde bu işlemlerin uygulanması aşamasında, 234. maddede düzenlenen ön karar davası aracılığı ile de iptali sağlama olanağı vardır. Ancak 234. maddedeki düzenleme, bireylerin doğrudan iptal davası açmasındaki sıkıntıları telafi edici nitelikte değildir. Öncelikle, böyle bir prosedürün başlatılması ulusal yargıcın yetkisindedir. Ön karar davasının ortaya çıkması için kişinin ilgili AT tüzük, karar veya yönergelerini ihlâl etmesi ya da başka bir nedenle bu tasarruflardan birinin ulusal mahkemede kişiye uygulanıyor olması gerekmektedir. Bu madde kapsamında yapılacak iptal başvurusunun ATAD önüne gitme olasılığının zayıflığı ve davanın sonuçlanmasının alacağı zaman göz önüne alındığında, bu yöntemin çok da etkili olmadığı ortaya çıkmaktadır. Oysa, bir hukuki düzenlemenin geçerli olup olmadığı hızlı ve kapsamlı bir şekilde belirlenmelidir. Tüm bu nedenlerle kişilerin ön karar davası aracılığı ile tüzük, karar ve yönergelerin iptalindeki rolü bu makalenin kapsamı dışında tutulmuştur. Benzer şekilde, 241. madde kapsamındaki geçersizlik def'i sadece tüzükleri kapsamakta ve kişilerin bu yöntemi kullanabilmesi neredeyse olanaksız gözükmektedir. Bu madde uyarınca, ATAD önündeki bir davada, davanın tarafları, uyuşmazlık konusu işlem veya eylemin dayandırıldığı ya da davaya doğrudan

¹ SINANIOTIS, Dimitrios, "The Plea of Illegality in EC Law", European Public Law, Vol. 7, Issue 1, 2001, s. 110.

² GINTER, Carri, "Access to Justice in the European Court of Justice in Luxembourg", European Journal of Law Reform, Vol. 4, No. 3, 2002, s.381.

uygulanacak tüzüğün geçersizliği iddiasında bulunabilirler. Ancak, bu yöntem, ATAD önündeki davalarda genellikle taraf olan Topluluk kurumları ve üye devletler tarafından kullanılabilir. Kişilerin ATAD önünde taraf olarak yer aldığı davalar çok sınırlıdır. O nedenle, 241. madde çerçevesindeki geçersizlik def'i de bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.³

Bu makalede, kişilerin ATAD önünde iptal davası açma koşulları, AT hukukunda birey haklarının etkili korunması prensibi ışığında ele alınacaktır. Bu çerçevede kişilerin özellikle genel uygulama özelliğine sahip Topluluk tasarrufları aleyhine iptal davası açmasını kısıtlayıcı etkenler, konu ile ilgili ATAD kararlarından örneklerle incelenecek ve ortaya çıkan tablonun etkili hukuki koruma prensibi ile ilişkisi üzerinde durulacaktır.

I. DOĞRUDAN İPTAL DAVASININ HUKUKİ ÇERÇEVESİ

İptal davası, Antlaşmalarda belirtilen hukuki koruma yollarından en önemlilerinden biridir. Esasen Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT)'nu kuran Paris Antlaşması ile oluşturulan bu sistem Fransız idare hukukundan alınmıştır.⁴ Farklı şekillerle de olsa tüm üye ülkelerin hukuk sistemlerinde idari eylem ve işlemlerin hukuki denetimine olanak sağlayan düzenlemeler vardır. Kıta Avrupası ülkelerinde bu denetim idare mahkemeleri tarafından yapılmaktadır. Avrupa Toplulukları'nda ise bu denetim ATAD tarafından gerçekleştirilmektedir.

Doğrudan iptal davası AT Antlaşması 230. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

Adalet Divanı, Avrupa Parlamentosu ve Konsey'in ortaklaşa çıkardıkları, Konsey'in, Komisyon'un ve Avrupa Merkez Bankası'nın görüş ve tavsiye dışındaki tasarruflarının ve Avrupa Parlamentosu'nun 3. kişiler üzerinde hukuki etki yaratmayı amaçlayan tasarruflarının hukuka uygunluğunu denetler.

Bu amaçla, (ATAD) üye ülke, Avrupa Parlamentosu, Konsey ya da Komisyon tarafından yetkisizlik, önemli usul kurallarının ihlali, Antlaşmanın ihlali ya da Antlaşmaların uygulanmasına ilişkin bir kuralın ihlali veya yetkinin kötüye kullanılması gerekçelerine dayanarak açılan davalara bakmaya yetkilidir.

³ AT Antlaşması 241. maddesinin işleyişine ilişkin daha geniş bilgi için bakınız; SCHERMERS, Henry – WAELBROECK, Denis, **Judicial Protection in the European Communities**, Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1987, s. 261-264., HARTLEY, T.C., **The Foundations of European Community Law**, New York: Oxford University Press, 2003, s. 405-413.

⁴ KAPTEYN, P.J.G., and VAN THEMAT, P. VerLoren, **Introduction to the Law of the European Communities**, Netherlands: Kluwer Law International, 1998, s. 460.

Adalet Divanı, aynı şartlarla, Denetçiler Kurulu (Sayıştay) ya da Avrupa Merkez Bankası tarafından sahip oldukları yetkilerin korunması amacıyla, açacakları davalarda yetkilidir.

Aynı şartlarla, herhangi bir gerçek ya da tüzel kişi, kendisine yöneltilen bir karara, ya da başka bir bireye yöneltilmesine karşın kendisi ile doğrudan ve bireysel olarak ilgili olan tüzük şeklindeki bir karara ya da karara karşı dava açabilir.

Bu maddede belirtilen davalar, ilgili tasarrufun yayımlanmasından ya da davacıya bildiriminden, ya da, bunların yokluğunda, davalının bilgisine gelmesinden iki ay içinde açılmalıdır.

Bu maddeden de anlaşılacağı üzere, yapılacak bir iptal başvurusunun kabul edilebilir olması için üç şartın varlığı gerekmektedir:

- Başvuru sahibinin başvuru ehliyetine sahip olması
- İptali talep edilen hukuki tasarrufun bu dava kapsamında sayılan bir tasarruf olması
- Zamanaşımı süresinin dolmamış olması

Aşağıda bu şartlar ele alınacak ve davanın başarılı olması durumunda ortaya çıkan sonuç incelenecektir.

A. Başvuru Ehliyeti

İptal davası açma ehliyetine sahip olanları 3 gruba ayırmak olanaklıdır: Ayrıcalıklı davacılar, yarı ayrıcalıklı davacılar⁵ ve ayrıcalıksız davacılar.⁶ Ayrıcalıklı davacılar, Nice Antlaşması ile değiştirilen şekli ile, Avrupa Parlamentosu, Komisyon, Konsey ve üye ülkelerdir. Bunların dava açabilmesi için herhangi bir koşul aranmamaktadır. İptale konu olabilecek tüm hukuki tasarruflar aleyhine iptal davası açma hakkına sahiptirler. Ayrıcalıklı davacıların, tüm tasarruflardan etkilendikleri ve ilgili oldukları varsayılmaktadır.⁷ Toplulukları kuran Antlaşmalarda Parlamento davacılar kapsamında sayılmamıştı. 1990 yılında verdiği *Chernobyl*⁸ kararı ile ATAD, Parlamento'nun yetkilerinin ihlâli durumunda, bu yetkilerin korunması amacıyla iptal davası açabileceğini belirtmiştir.⁹ Bu belirleme daha sonra Maastricht Antlaşması'na yansımış ve Parlamento'ya yarı ayrıcalıklı davacı

⁵ *ibid*, s. 462.

⁶ HARTLEY, 2003, s.356.

⁷ ARAT, Tuğrul, **Avrupa Toplulukları Adalet Divanı**, Ankara: Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi, Yayın No: 3, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1989, s. 61.

⁸ Case 70/88 European Parliament v. Council of the European Communities (1990), ECR I-0241.

⁹ *ibid*, paragraf: 27.

konumu verilmiştir. Nice Antlaşması ile de Parlamento ayrıcalıklı davacı statüsüne yükseltilmiştir.

Yarı ayrıcalıklı davacılar olarak tanımlanan Sayıştay ve Avrupa Merkez Bankası'nın iptal davası açabilmesi için ilgili tasarrufun, bu kurumların sahip olduğu yetkileri etkilemesi gerekmektedir.

Ayrıcalıksız davacılar ise, gerçek ve tüzel kişilerdir. Bunların hangi tasarruflara karşı, hangi koşullarda dava açabilecekleri aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Ancak, 230. maddenin yazılışından anlaşılacağı üzere, kişiler, sadece kararlara ya da tüzük şeklindeki kararlara karşı, doğrudan ve bireysel olarak etkilenme şartı ile dava açabilirler. Dolayısıyla, kişiler genel düzenleyici işlemler aleyhine değil, sadece bireysel işlemler aleyhine, belli koşulların varlığı durumunda dava açabilirler.

B. İptal Davasına Konu Olabilecek Hukuki Tasarruflar

230. madde çerçevesinde, tüzük, karar ve yönergeler ile AKÇT tavsiyelerine karşı dava açma olanağı vardır.¹⁰ İptal davasına konu olabilecek hukuki tasarrufların ortak özelliği bağlayıcı olmaları, yani, hukuki etkiye sahip olmalarıdır. İptale konu olabilecek hukuki tasarrufların tespitinde ATAD'ın 'liberal' bir yaklaşım sergilediği görülmektedir.¹¹ Dolayısıyla, 230. maddede sayılan hukuki tasarruflar sınırlı sayı ilkesine bağlı değildir. Bu konu ATAD'ın *International Business Machines Corporation v. Commission*¹² davasında verdiği kararında şu şekilde belirtilmiştir:

Divan'ın tutarlı içtihadı uyarınca, hukuki sonuçları bağlayıcı olan, bireyin hukuki pozisyonunda belirgin değişiklik yaratmak suretiyle çıkarlarını etkileme niteliğine sahip olan her türlü tasarruf, madde 173 (230) kapsamında geçersizliğin belirlenmesi davasına konu olabilecek bir işlem veya karardır.¹³

Aynı şekilde Divan, *Italian Republic v. Commission*¹⁴ davasında, iptal davasına konu olabilecek hukuki tasarrufların ortak özelliğinin bağlayıcı olmaları, yani, hukuki etkiye sahip olmaları gerektiğini belirtmiştir:

Bir hukuki düzenlemenin 173 (230). madde kapsamında bir düzenleme olup olmadığının tespiti için tasarrufun maddi açıdan değerlendirilmesi

¹⁰ KAPTEYN – VAN THEMAT, 1998, s. 460.

¹¹ ARNULL, Anthony, *The European Union and its Court of Justice*, New York: Oxford University Press, 1999, s. 31.

¹² Case 60/81 *International Business Machines Corporation v. Commission of the European Communities* (1981), ECR 02639.

¹³ *ibid*, Paragraf: 9.

¹⁴ Case 151/88 *Italian Republic v. Commission of the European Communities* (1989), ECR 01255.

gerektiği yolunda Mahkemenin ısrarlı tutumuna karşın, iptal davasına konu olabilecek tasarruflar, kişinin hukuki pozisyonunda açık değişiklik yaratarak, kişisel menfaatini etkileyen ve bu sayede hukuken bağlayıcı etki yaratan hukuki tasarruflardır.¹⁵

Bu örneklerden de anlaşılacağı üzere, ortaya konan hukuki tasarruf, herhangi bir kişinin hak ve yükümlülüklerinde değişiklik yaratıyorsa, başka bir ifade ile, kişinin hukuki pozisyonunu etkiliyorsa, iptal davasına konu olabilir.¹⁶ Dolayısıyla, iptal davasına konu olabilecek tasarrufların belirlenmesinde tasarrufun düzenlenmesinde uygulanan usul değil, özü ve meydana getirdiği etki göz önüne alınmalıdır.¹⁷ Bu kapsamda ATAD, *Commission v. Council* davasında, 230. madde sayılan tasarrufları geniş yorumlama yoluna gitmiş ve tavsiye ve görüşler dışındaki hukuki etkiye sahip bağlayıcı tasarrufların ATAD'ın denetimine tabi olduğunu hükme bağlamıştır.¹⁸ Buna uygun olarak, *Noordwijsk* davasında Komisyon görüşünün kişilerin hukuki pozisyonunu etkileme niteliği taşıması koşulu ile maddi anlamda karar sayılabileceğini ve iptal davasına konu olabileceğini belirtmiştir.¹⁹ Benzer şekilde, *SFEI*²⁰ davasında ATAD, rekabet politikası gibi, bireysel başvuru üzerine Komisyon'un araştırma ve para cezası uygulama yetkilerinin olduğu alanlarda, Komisyon tarafından bireye gönderilen başvurunun reddine ilişkin "mektup"un hukuki sonuç doğurma özelliği nedeniyle iptal davasına konu olabileceğini belirtmiştir.²¹

İptali istenen hukuki tasarrufun niteliği kadar, bu tasarrufun hangi organ tarafından çıkarılmış olduğu da önemlidir. 230. madde sadece, Avrupa Parlamentosu ile Konsey, tek başına Konsey, Komisyon, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Merkez Bankası kararlarına karşı dava açılabileceğini hükme bağlamaktadır. Ancak hukuki tasarruf çeşitlerinde olduğu gibi burada da sayılan kurumlar sınırlı sayı ilkesine bağlı değildir. Örneğin ATAD, *Maurissen* davasında Sayıştay kararlarının da iptale konu olabileceğini belirtmiştir.²² Yine *Commission v. Council* davasında ATAD, Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER)'nin bir Topluluk kurumu

¹⁵ *ibid*, paragraf: 21.

¹⁶ HARTLEY, 2003, s. 338.

¹⁷ ARAT, 1989, s. 59.

¹⁸ Case 22/70 Commission of the European Communities v. Council of the European Communities (1971), ECR 00263, paragraf: 39.

¹⁹ Joined Cases 8-11/66 Societe Anonyme Cimenteries C.B.R Comentsbedrijven N.V. and the others v. Commission of the European Economic Community (1967), ECR 00075, paragraf: 91.

²⁰ Case C-39/93P Syndicat Français de l' Express International, DHL International SA, Service Crielfal SA and May Courier International SARL v. Commission of the European Communities (1994), ECR I-02681.

²¹ *ibid*, paragraf: 27-28.

²² Joined Cases 193-194/87 Henri Maurissen and the European Public Service Union v. Court of Auditors of the European Communities (1989), ECR 01045, paragraf: 43.

olmadığını, o nedenle, COREPER kararlarının iptal davasına konu olamayacağını belirtmiştir.²³ Benzer şekilde ATAD, üye ülke hükümet ya da devlet başkanlarının, bu sıfatla, Konsey toplantısında aldıkları kararların iptale konu olamayacağını hükme bağlamıştır.²⁴

C. Zamanaşımı

230. maddede düzenlenen iptal davasının açılabilmesi iki aylık süre şartına bağlanmıştır. Bu süre ilgili tasarrufun yayınlanmasından ya da davacıya bildiriminden ya da bunların yokluğunda davacının bilgisine gelmesinden itibaren başlamaktadır. Belirtilen süreler geçtikten sonra doğrudan iptal davası açılmaz. 230. maddede öngörülen süre, hak düşürücü süre niteliği taşıdığı ve kamu yararına ilişkin olduğu için ATAD, süreyi kendiliğinden araştırır ve süre geçmişse davayı reddeder. Bu genel kurala istisna, çok ağır ve ciddi hukuka aykırılık sonucunda ortaya çıkan ‘yokluk’ durumudur. ATAD’a göre yokluk için tasarruf üzerindeki sakatlığın ciddi ve açık olması gerekmektedir. Örneğin yetkisiz bir kurum tarafından çıkarıldığı ‘açıkça’ belli olan hukuki tasarruflar yok hükmündedir.²⁵ Ancak yokluk durumunun varlığı halinde bile, hukukta kabul edilen genel ilkenin aksine, söz konusu tasarrufun ortadan kalkması için ATAD tarafından iptal edilmesi gerekmektedir.²⁶

D. İptal Kararı

Yapılan iptal başvurusunu kabul edilebilir bulan ATAD, söz konusu tasarrufun madde 230’da sayılan iptal nedenlerinden biri ile sakatlandığını saptarsa, ilgili tasarrufun hükümsüzlüğüne karar verir. Genel kural, iptal kararının geriye yürümesi ve tasarrufun yapıldığı andan itibaren geçersiz olmasıdır.²⁷ Ancak, AT Antlaşması 231. maddesi uyarınca iptal edilen tasarruf bir tüzükse, ATAD, gerekli görmesi halinde, tüzüğe dayanılarak yapılan bir takım işlemlerin geçerli olarak kalmasına karar verebilir. İptal kararı tefhim edildiği günden başlayarak herkes için bağlayıcı etki meydana getirir.²⁸ AT Antlaşması 233. maddesi uyarınca, iptal edilen tasarrufu yapmış olan Topluluk kurumu, iptal kararının yerine getirilmesi için gerekli önlemleri almakla yükümlüdür.

²³ Case C-25/94 Commission of the European Communities v. Council of the European Union (1996), ECR I-01469, paragraf: 26.

²⁴ Case 181/92 and 248/91 European Parliament v. Council of the European Communities and the Commission of the European Communities (1993), ECR I-03685, paragraf: 25.

²⁵ Case 137/92 P Commission of the European Communities v. BASF AG and the others (1994), ECR I-12555, paragraf: 44.

²⁶ Konu ile ilgili daha fazla bilgi için bakınız; HARTLEY, 2003, s. 347-391; SCHERMERS - WAELBROECK, 1987, s. 165-170.

²⁷ HARTLEY, 2003, s. 133.

²⁸ ARAT, 1989, s. 139.

ATAD, tasarrufun tümünü iptal edebileceği gibi, sadece sakatlığa uğradığını tespit ettiği kısım veya kısımlarını da iptal edebilir. ATAD'ın iptal kararı vermemesi, ya da iptal başvurusunu reddetmesi, söz konusu tasarrufun kesin olarak geçerli olduğu anlamına gelmemektedir. İptal davası açma süresince ya da süre geçse bile ön karar davası ya da geçersizlik def'i yoluyla, farklı iptal gerekçeleri ile aynı tasarrufa ilişkin yeni iptal başvuruları gerçekleştirilebilir.

Hukuki çerçevesi yukarıda özetlenen doğrudan iptal davasında kişilerin rolü ve bu yolla ATAD'a erişim olanakları nedir? Bu sorunun yanıtı aşağıda ele alınacaktır.

II. KİŞİLERİN İPTAL DAVASI AÇMA HAKKI

AT Antlaşması 230. maddesi gerçek ve tüzel kişilerin doğrudan iptal davası açma hakkını kısıtlı şartlara bağlamaktadır. ATAD da bu şartları dar yorumlama eğilimi göstermektedir. 230. maddedeki kısa ve katı zaman aşımı süresi de göz önüne alındığında kişilerin iptal davası açabilme olasılığının zayıflığı daha da belirginleşmektedir. Öncelikle kişilerin sadece maddi anlamda kararlar aleyhine iptal davası açması öngörülmüştür. Buna göre kişiler, kendilerine yöneltilmiş bir karar, başkasına yöneltilmiş bir karar veya tüzük şeklinde bir karar aleyhine dava açabilirler. Kişilerin başkasına yöneltilmiş bir karar ya da tüzük şeklinde bir karar aleyhine dava açabilmeleri için ise, bireysel ve doğrudan ilgili olma koşulu aranmaktadır. Bireysel ve doğrudan ilgili olmanın kişiyi, hukuki olmasa da, fiili olarak kararın muhatabı yaptığı varsayılmaktadır.²⁹ Bu çerçevede, kişilerin yaptığı iptal başvurusunun kabul edilebilir olması için iki genel koşul aranmaktadır: Bireysel ve doğrudan ilgili olma ve iptali istenen hukuki tasarrufun maddi anlamda niteliği. Çalışmanın bu bölümünde bu iki koşul ele alınacak ve kişilerin iptal davası açma hakkının hukuki çerçevesi belirlenmeye çalışılacaktır.

A. Bireysel ve Doğrudan İlgili

Genel olarak herhangi bir kararın doğrudan muhatabı olan kişilere başka herhangi bir koşul aranmaksızın dava açma hakkı tanındığı görülmektedir. Doğrudan ve bireysel ilgili olma koşulu 230. maddede açıkça belirtildiği üzere başkasına yönelmiş karar ve tüzük şeklinde kararlarda aranmaktadır. Bu kavramların içeriği konusunda ATAD genel bir tanımlama yapmak yerine, önüne gelen her başvuruda, davanın esasını da göz önüne alarak değerlendirme yapmaktadır.³⁰ Yine de bireysel ve doğrudan ilgi

²⁹ HARTLEY, 2003, s. 358.

³⁰ GINTER, 2002, s. 385.

kavramlarına ilişkin genel kriterlerin ortaya konduğu davalar vardır. Aşağıda önce, bireysel ilgi kavramı ele alınacak sonra da doğrudan ilgi kavramı incelenecektir.

1. Bireysel İlgi

Yukarıda da belirtildiği üzere bireysel ilgi koşulu sadece başkasına yöneltilmiş kararlar ile tüzük şeklinde kararların iptalinde aranmaktadır. Burada sadece başkasına yöneltilmiş kararlarda bireysel ilgi ele alınacak, tüzük şeklindeki kararlarda bireysel ilgi tüzüklerle ilgili kısımda incelenecektir.

ATAD'ın bireysel ilgi konusundaki yaklaşımı hem katı hem de tutarsızdır. Bireysel ilginin tespitinde, dava konusu hukuki işlemin içeriğine ve düzenleme alanına göre, değişik faktörler göz önüne alınmaktadır. O nedenle, bireysel ilgi konusundaki içtihat son derece karmaşıktır.³¹

Bireysel ilgi kavramının ele alındığı en önemli karar *Plaumann*³² kararıdır. Burada ortaya konan kriterleri ATAD daha sonra birçok davada uygulamıştır. Bu davada ATAD, bireysel ve doğrudan ilgi kavramlarını birbirinden ayırmış ve bireysel ilgili olma koşuluna öncelik vermiştir. Divan'a göre bireysel ilgi tespit edilemezse, doğrudan ilginin varlığını araştırmaya gerek yoktur.³³ Buna göre Divan, bir kişinin başkasına yönelmiş bir kararla bireysel olarak ilgili olup olmadığının şu kriterlere bağlı olduğunu belirtmiştir:

- Kişi, söz konusu karardan sadece kendisine atfedilebilecek özel nedenlerden dolayı etkileniyorsa;

- Kendisini diğer bütün kişilerden farklı kılacak şartlar nedeniyle etkileniyorsa;

- Yukarıdaki koşullar kişiyi, aynen kararın muhatabı gibi kişisel olarak farklı kılıyorsa³⁴, birey, ilgili kararla doğrudan ilgili sayılır.

Plaumann ile ortaya konan kriterler uyarınca bireyin doğrudan ilgili sayılabilmesi için, kararın yöneldiği kişi ile aynı koşulları taşıması, başka bir ifade ile kararın yöneldiği kişiyi ikame edebilmesi gerekmektedir.³⁵ *Plaumann*'da öngörülen teste "kapalı kategori testi" adı verilmektedir. Buna

³¹ GROUSSOT, Xavier, "The EC System of Legal Remedies and Effective Judicial Protection: Does the System Really Need Reform", Legal Issues of Economic Integration, Vol. 30, No. 3, 2003, s. 226.

³² Case 25/62 Palumann & Co. v. Commission of the European Economic Community (1963), ECR 00095.

³³ *ibid*, paragraf: 7.

³⁴ *ibid*, paragraf: 8.

³⁵ GINTER, 2002, s. 392.

göre, kişinin başkasına yönelmiş bir kararla ya da tüzük şeklinde bir kararla doğrudan ilgili olduğunun tespiti için, ilgili tasarrufun yürürlükte olduğu süre içinde bu tasarruftan etkilenen sabit sayıda kişiyi kapsayan bir ‘gruba’ dahil olması gerekmektedir.³⁶ ATAD bu testi temel kriter olarak uygulamaktadır. Örnek olarak *Toepfer* davası gösterilebilir. Bu davada *Toepfer* isimli bir ithalât şirketi, Alman hükümetinin Fransa’dan tahıl ithalâtını engelleyen kararını onaylayan Komisyon kararı aleyhine iptal davası açmıştır. ATAD, sözkonusu ithalât şirketinin ithalât izni için belli bir tarihte başvuran kapalı sayıda bir gruba dahil olduğunu, o nedenle de dava açma ehliyetine sahip olduğunu belirtmiştir.³⁷ Buna karşılık ATAD, *Spijken Kuwarten* davasında, davacı şirketin bireysel ilgili olmadığını saptamıştır. Söz konusu dava, Komisyon’un Hollanda hükümetine 6 ay süreyle Çin’den gelecek firçaların ithalâtını kısıtlama yetkisi vermesine ilişkin karar aleyhine açılmıştır. Davayı açan şirket, söz konusu firçaları Benelüks ülkelerine ithâl eden tek şirkettir. Buna karşın ATAD, davacı şirketin fiili olarak karardan etkilenen tek şirket olmasına karşın, varsayımsal olarak da olsa, 6 ay içinde aynı amaçla ithalât izni almaya başvuracak tüm şirketlerin etkilenebileceğini, o nedenle etkilenenlerin sayısının sabit ve belirlenebilir olmadığını tespit etmiştir.³⁸ Görüldüğü gibi, *Plaumann* testi bireylerin iptal davası açma hakkını önemli ölçüde kısıtlamaktadır.³⁹

ATAD’ın genel olarak *Plaumann* içtihadı ile bağlı olduğu ancak çok özel davalar ve şartlar durumunda bundan saptığı görülmektedir. Örneğin *Les Verts* davasında ATAD, başvuru sahibinin sabit ve belirlenebilir bir gruba dahil olmamasına karşın, davayı kabul etmiştir. Söz konusu dava, Avrupa Parlamentosu’nun bir sonraki seçimlerde Parlamento’da temsil edilen partilere para yardımı yapılmasına ilişkin kararına karşı açılmıştır. Parlamento dışındaki bir parti olan *Parti Ecologiste*, seçimlere katılacak partiler arasında fırsat eşitliğini bozucu bir karar olduğu gerekçesi ile kararın iptali için ATAD’a başvurmuştur. ATAD, söz konusu partinin Parlamento kararı ile bireysel ilgili olmadığını, ancak, kararın iptali için alternatif hukuk yolu bulunmaması nedeni ile dava açma ehliyetine sahip olduğuna karar vermiş ve davayı kabul ederek, söz konusu Parlamento kararını iptal

³⁶ HARTLEY, 2003, s. 362.

³⁷ Joined Cases 106 and 107/63 Alfred Toepfer and Getreide – Import Gessellschaft v. Commission of the EEC (1964), ECR 00429, paragraf: 412.

³⁸ Case 231/82 Spijker Kuwarten BV v. Commission of the European Communities (1983), ECR 02559, paragraf: 9.

³⁹ BIERNAT, Éwa, “The Locus Standi of Private Applicants under article 230 (4) EC and the Principle of Judicial Protection in the European Community”, Jean Monnet Working Paper Series, No. 12/03, 2003, s. 7.

etmiştir.⁴⁰ Görüldüğü gibi ATAD, *Plaumann* testini tam anlamıyla tutarlı bir şekilde uygulamamaktadır.⁴¹

2. Doğrudan İlgililer

Yukarıda da belirtildiği gibi başkasına yönelmiş bir karar aleyhine dava açabilmek için doğrudan ve bireysel ilgili olma koşulu aranmaktadır. Kişinin hukuki pozisyonunu doğrudan etkileyen ve kararı uygulamakla yükümlü muhataba hiçbir yetki ya da inisiyatif vermeyen düzenlemeler bireyi doğrudan etkilemektedir. Buna göre; herhangi bir karar, bireyin kişisel haklarında, başka bir işleme gerek kalmaksızın, esaslı değişiklik oluşturuyorsa, bireyin kararla doğrudan ilgili olduğu kabul edilmektedir.⁴² Doğrudan ilginin gerekçesi, idare hukukunda bireylerin, kişisel menfaatlerinin ihlâl edilmediği tasarruflar aleyhine dava açamaması gerçeğine dayanmaktadır.⁴³

*Alcan v. Commission*⁴⁴ davasında ATAD, davacı şirketin dava konusu kararla bireysel olarak ilgili olduğunu, ancak doğrudan ilgili olmadığını tespit etmiş ve davayı reddetmiştir. Söz konusu davada, Belçika hükümeti, Ekim 1968’de Komisyon’a başvurarak, belli bir kota kapsamındaki işlenmemiş alüminyum ithalatına düşük miktarda gümrük vergisi uygulamak için izin istemiştir. Mayıs 1969’da Komisyon kararı ile bu talep reddedilmiştir. *Alcan* isimli şirket Komisyon’un bu kararına karşı iptal davası açmıştır. ATAD, Komisyon kararının ilgili şirket üzerinde doğrudan etki yaratmadığını, Komisyon kararı olumlu olmuş olsa dahi, Komisyon’dan alacağı izni kullanıp kullanmama yetkisinin Belçika hükümetine ait olduğunu belirtmiştir.⁴⁵ Komisyon kararının olumlu olması durumunda bile ilgili şirketin hukuki pozisyonunda değişiklik yaratacak işlem, Belçika hükümetinin bu izne dayanarak yapacağı işlemidir. Bu nedenlerle ATAD, doğrudan ilgi yokluğu nedeniyle davayı reddetmiştir.

Buna karşılık *International Fruit Company* davasında ATAD, Komisyon izninin uygulanmasının üye ülkelerin inisiyatifine bırakılmadığı ve üye ülkelere uygulanmak zorunda olduğu kararlardan etkilenen kişilerin, kararla doğrudan ilgili sayılacağını belirtmiştir.⁴⁶ Sonuç olarak, özellikle Komisyon’un herhangi bir işleme izin veren kararlarının uygulanması

⁴⁰ Case 294/83 Parti Ecologiste “Les Verts” v. European Parliament (1986), ECR 01339, paragraf: 23.

⁴¹ GROUSSOT, 2003, s. 225.

⁴² GINTER, 2002, s. 387.

⁴³ *ibid*, s. 388.

⁴⁴ Case 69/69 Alcan Aluminium Raeren and others v. Commission of the European Communities (1970), ECR 00385.

⁴⁵ *ibid*, paragraf: 8 – 9.

⁴⁶ Joined Cases 41-4/70 International Fruit Company and others v. Commission of the European Communities (1971), ECR 00411, paragraf: 28.

konusunda üye ülkelere inisiyatif verilmediği durumlarda, doğrudan ilgi ortaya çıkmaktadır.

1994 yılında kişilerin açacağı doğrudan iptal davaları İlk Derece Mahkemesi (İDM)'nin yargı yetkisine aktarıldı ve ATAD önüne konular ancak temyiz yoluyla gelmeye başladı. İlginç olan, İDM'nin, doğrudan ilgi kavramını ATAD'a oranla daha dar yorumlamış olmasıdır. Örneğin *Nestle/Perrier*⁴⁷ davasında İDM, işçileri temsilen dava açan kuruluşun dava konusu Komisyon kararı ile doğrudan ilgili olmadığını saptamıştır. İDM'ne göre bu tür kuruluşlar sadece kuruluşun yetki ve imtiyazlarını doğrudan etkileyen kararlar aleyhine dava açabilirler. İşçilerin işlerini kaybetme sonucunu dolaylı olarak doğuracak kararlarda, doğrudan ilgili olanın işçilerin kendisi olduğunu saptamıştır.⁴⁸ İDM'nin bu tutumu, “*actio popularis*” davalarına olanak tanımak istemeyişi ile açıklanmaktadır.⁴⁹ Aynı yaklaşım *Greenpeace* davasında ATAD tarafından da benimsenmiştir. Buna göre temsil ettikleri bireylerin herhangi bir hukuki tasarrufla bireysel ilgili olması, ilgili kuruluşa dava açma hakkı tanımaya yeterli değildir.⁵⁰ Yönergeler söz konusu olduğunda İDM, doğrudan ilgiyi daha da katı yorumlamaktadır. Özellikle yönergelerin üye devlete “değerlendirme” yetkisi vermesinin doğrudan ilgiyi ortadan kaldırdığını öne sürmektedir.⁵¹

B. Hukuki Tasarrufun Niteliği

230. maddenin lafzi yorumundan ortaya çıkan sonuç, kişilerin sadece maddi anlamda kararlar aleyhine dava açabilecekleridir. Başka bir ifade ile kişiler, genel düzenleyici işlemler aleyhine değil, sadece bireysel işlemler aleyhine, ilgili işlemle doğrudan ve bireysel ilgili olma koşulu ile dava açabileceklerdir. Karar ve tüzük arasındaki en önemli fark, kararın sadece yöneldiği kişiler açısından bağlayıcı olmasına karşın, tüzüklerin genel bağlayıcılığa sahip normatif işlemler olmasıdır. Tüzük, genel kurallar koyduğu için normatif bir işlem, karar bireysel olduğu için idari bir işlem olarak öngörülmüştür.⁵² Ancak, herhangi bir hukuki tasarrufun gerçek niteliği, maddi anlamı ile belirlenmelidir. 230. maddenin yazılışı, sadece tüzük şeklinde karardan sözettği için, yönergeler ve maddi anlamda tüzükler

⁴⁷ Case T 96/92 *Comite Central d'Enterprise de la Societe Generale des Grades Sources and others v. Commission of the European Communities* (1995) ECR II – 01213.

⁴⁸ *ibid*, paragraf: 26.

⁴⁹ GORMLEY, Laurence, “**Public Interest Litigation in Community Law**”, *European Public Law*, Vol. 7, Issue 1, 2001, s. 53.

⁵⁰ Case C- 321/95 P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) and others v. Commission of the European Communities* (1998), ECR I-1651, paragraf: 29.

⁵¹ Case T-135/96 *UEPME v. Council of the European Union* (1998) ECR II- 12335, paragraf: 66; *Joined Cases T 172/98 and 175/98 and 177/98 Salamander AG. And others v. Council of the European Union* (2000), ECR II-2487, paragraf: 70.

⁵² HARTLEY, 2003, s. 360.

aleyhine dava açmayı da olanaksız kılmaktadır. Esasen, bireyler, iç hukukta da genel düzenleyici işlemler aleyhine çok kısıtlı şartlar altında iptal davası açma hakkına sahiptir.

Yönergeler ve tüzükler aleyhine bireylerin iptal davası açamaması problemi ve bu konudaki tartışmalar 1960'lara kadar dayanmaktadır. Temel mantık, Topluluk kurumlarının ve üye devletlerin, kişiler adına, 'Antlaşmaların koruyucusu' sıfatıyla AT hukukuna aykırı bir tüzük ve yönerge aleyhine dava açma yetkisine sahip olduklarıdır. Dahası, kişilere, tüzük ve yönergeler aleyhine dava açma hakkı verilmesinin ATAD'ın dava yükünü çok fazla artıracığı savunulmaktadır. Bireylerin böyle bir tüzük ya da yönergeyle etkilenmeleri durumunda ön karar davası yolu ile iptal talebinde bulunma haklarının varlığına da dikkat çekilmektedir.

ATAD'ın genel olarak 230. maddenin deyimisel yorumuna bağlı kaldığı görülmektedir. Genel prensip olarak kişilerin, karar dışındaki tasarruflar aleyhine açacağı iptal davasının kabul edilebilir olması için, söz konusu işlemin maddi anlamda karar olması ve bu işlemle doğrudan ve bireysel ilgili olmaları gerekmektedir. Teorik olarak bu olasılıkların varlığına karşın, uygulamada bu durumun ortaya çıkması çok zordur. Bu durum, kişilerin tüzüklere karşı dava açmasını neredeyse olanaksız hale getirmektedir. Son yıllarda ATAD'ın bu katı tutumunu yumuşatan kararlarına rastlanmakta ve hatta maddi anlamda tüzükler aleyhine açılan iptal davalarını bile kabul ettiği görülmektedir. Ancak söz konusu davalardaki koşullar onları istisnai konuma sokmakta ve genelleştirme yapmayı zorlaştırmaktadır. Bu bölümde tüzük şeklinde bir karar, maddi anlamda tüzük ve yönerge şeklinde kararlar aleyhine dava açma koşulları ATAD kararlarından örneklerle açıklanmaya çalışılacaktır.

1. Tüzük Şeklinde Karar

Tüzük şeklinde karar aleyhine iptal davası açılması durumunda ATAD, hem *Plaumann* testini uygulamakta, hem de dava konusu tüzüğün maddi anlamda karar olup olmadığını saptamak için *Calpak*⁵³ kararında ortaya koyduğu kriterleri aramaktadır. Buna göre, söz konusu tüzüğün sadece kapalı ve belirlenebilir bir grubu etkilemesi, tüzüğün maddi anlamda karar olarak nitelendirilmesi için yeterli değildir. Eğer söz konusu tüzük, objektif olarak belirlenmiş durumları, belli kategorideki kişinin hukuki durumunda değişiklik yaratacak şekilde olsa dahi, genel ve soyut bir şekilde düzenliyorsa, ortada maddi anlamda bir tüzük var demektir.⁵⁴ Bu teste 'soyut terminoloji testi' adı da verilmektedir.

⁵³ Cases 789-790/79 *Calpak SpA and Societa Emiliana Lavorazione Frutta SpA v. Commission of the European Communities* (1980), ECR 1949.

⁵⁴ *ibid*, paragraf: 9.

ATAD'ın bu testten saptığı davalara da rastlanmaktadır. Ancak bu durumlarda çok istisnai şartların varlığı göze çarpmaktadır. Örneğin *Roquette Freres*⁵⁵ davasında, başvuru sahibi şirketin ismi dava konusu tüzüğün ekinde yer almaktaydı. O nedenle ATAD, *Calpak* testini gözardı edip, sadece *Plaumann* testini uygulamıştır. Benzer şekilde, *Sofrimport Sarl v. Commission* davasında ATAD, bireysel ve doğrudan ilgilinin varlığını, davayı kabul için yeterli görmüştür.⁵⁶ Ne var ki, ATAD'ın *Calpak* testini gözardı ettiği durumlarda, bireysel ilgi kavramını daha katı yorumladığı ve bir taraftan dava açma koşullarını esnetirken, diğer taraftan kısıtladığı görülmektedir.

2. Maddi Anlamda Tüzük

AT Antlaşması 230 (4). maddesi maddi anlamda tüzük aleyhine iptal davası açmayı engeller niteliktedir. İlk başlarda ATAD, bu maddeyi çok katı yorumlamış ve maddi anlamda tüzük aleyhine başvuruları kabul etmemiştir. Ancak ATAD'ın daha esnek tutumda olduğu davalar da vardır. Bunlardan en önemlilerinden biri de *Extramet*⁵⁷ davasıdır. Bu davada ATAD, “anti-damping gümrük vergilerini öngören tüzükler, tüzük olma niteliklerini yitirmeksizin, bazı şartlar altında, belirlenebilir ithalatçılarla doğrudan ilgili olabilir ve iptal başvurusu hakkı sağlayabilir”⁵⁸ saptamasında bulunarak, gerçek anlamda tüzük aleyhine de dava açma yolunu açmıştır. Bu liberal yaklaşım 3 yıl sonra *Codorniu*⁵⁹ davasında da teyit edilmiştir.

Kişilerin açacağı iptal davaları 1994 yılından itibaren İDM'nin yetkisine aktarılmıştır. ATAD'ın bu yetki aktarımından önce baktığı son iptal davası olan *Codorniu*'da geçmiş içtihadına oranla daha esnek bir tutum sergilediği görülmektedir. Söz konusu davada, davacı şirket, köpüklü şaraplara ilişkin Konsey Tüzüğü'nün, 1924'ten beri tescil edilmiş mülkiyet haklarını ihlâl ettiği gerekçesine dayanarak iptal davası açmıştır. Başvuru sahibinin kapalı bir gruba dahil olmamasına karşın ATAD, söz konusu şirketin, temel haklarının ihlâli sonucunda, tüzükle bireysel ilgili olduğunu saptamıştır.⁶⁰ ATAD, ayrıca, dava konusu hukuki tasarrufun tüm şarap üreticilerine uygulanan genel bir düzenleyici işlem olmasının başvuru sahibi şirketin tüzükle bireysel ilgili olmasına engel teşkil etmediğini belirterek

⁵⁵ Case 138/79 SA Roquette Freres v. Council of the European Communities (1980), ECR 03333, paragraf: 16.

⁵⁶ Case C- 152/88 Sofrimport SARL v. Commission of the European Communities (1990), ECR I-02477, paragraf: 8.

⁵⁷ Case C-358/89 Extramet Industrie SA v. Council of the European Communities (1991), ECR I-02501.

⁵⁸ *ibid*, paragraf: 14.

⁵⁹ Case 309/89 Codorniu SA. v. Council of the European Union (1994), ECR I-01853.

⁶⁰ *ibid*, paragraf: 21-22.

davayı kabul etmiştir.⁶¹ Bu karar ile ATAD, hem bireysel ilgi kavramını yumuşatmış hem de bireysel ilginin varlığı durumunda maddi anlamda tüzükler aleyhine iptal davası açma olasılığını artırmıştır. Bu çerçevede, *Extramet* ve *Codorniu* kararları iki açıdan çok dikkat çekmiştir: Gerçek anlamda tüzüklerin iptal davasına konu olabilmesi ve bireysel ilgi konusunda daha liberal bir yaklaşımın benimsenmiş olması.⁶² *Extramet*'de ATAD, davacının ciddi şekilde zarara uğramış olmasını⁶³, *Codorniu*'da ise, davacının mülkiyet haklarının ihlal edilmiş olmasını, bireysel ilginin varlığı için yeterli görmüştür. Ancak, ATAD'ın bu liberal yaklaşımı, bir içtihadı dönüştürdüğünü söylemek çok zordur. Bu kararlara karşın ATAD'ın özellikle bireysel ilgi konusunda *Plaumann* içtihadına sıkı sıkıya bağlı birçok kararının varlığı, *Extramet* ve *Codorniu* kararlarının etkisinin çok sınırlı olduğunu göstermektedir.⁶⁴

Extramet ve *Codorniu* davalarından sonra en önemli karar *UPA*⁶⁵ davasında verilmiştir. Bu kararda temel insan haklarının varlığının iptal davasının kabul edilebilirliği üzerindeki etkisi tartışılmıştır. Söz konusu dava, *UPA* isimli küçük tarım işletmelerini temsil eden bir kuruluş tarafından, zeytin yağı ürünlerine uygulanan desteklemenin kaldırılmasına ilişkin Konsey tüzüğü aleyhine açılmıştır. Bu davada *UPA*, söz konusu hukuki tasarrufun maddi anlamda bir tüzük olduğunu kabul etmekle birlikte, ulusal alanda uygulama alanı olmayan bu tüzük aleyhine ön karar davası aracılığı ile iç hukukta bir hukuki koruma sağlanmasının mümkün olmayacağını savunarak, doğrudan iptal davası açma hakkı olduğunu iddia etmiştir. Doğrudan iptal davasının mümkün olan tek hukuki koruma aracı olabileceğini, bu nedenle de etkili hukuki koruma prensibi uyarınca başvurusunun kabul edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Ayrıca *UPA*, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 13. maddesi ile Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 47. maddesinde düzenlenen etkili koruma prensibine de atıfta bulunmuştur.

İDM'nin başvuruyu reddetmesi üzerine *UPA*, ATAD'a temyiz başvurusunda bulunmuş ve iddialarını yinelemiştir. Dava ile ilgili atanan hukuk sözcüsü *Jacobs*, ATAD'ın bireylerin iptal davası açmasına ilişkin mevcut içtihadının, etkili hukuki koruma prensibi ile çeliştiğini ve köklü bir

⁶¹ *ibid*, paragraf: 19.

⁶² ARNULL, "Private Applicants and the Action for Annulment since Codorniu", Common Market Law Review, Vol. 38, 2001, s. 8.

⁶³ Case C-358/89, paragraf: 17-18.

⁶⁴ CRAIG, Paul, "Standing, Rights, and the Structure of Legal Argument", European Public Law, Vol. 9, Issue 4, 2003, s. 495.

⁶⁵ Case C-50/00 P Union de Pequenos Agricultores v. Council of the European Union (2002), ECR I-6677.

şekilde değişmesi gerektiğini belirtmiştir.⁶⁶ Hukuk Sözcüsü görüşüne göre bu çelişkiyi gidermenin yolu, ATAD'ın bireysel ilgi konusundaki içtihadını değiştirmesidir.⁶⁷ *Jacobs'a* göre, herhangi bir hukuki tasarruftan kendi özel durumu nedeniyle, menfaati olumsuz etkilenen her bireyin, söz konusu tasarrufla bireysel ilgili olduğunun varsayılması ve iptal davası açma hakkı tanınması gerekmektedir. *Jacobs* bu görüşünü şu şekilde ortaya koymaktadır:

Benim görüşüme göre, hukuka aykırı Topluluk normları aleyhine yargısal koruma sağlanmasına ilişkin anahtar sorun, 230 (4) maddesindeki bireysel ilgi kavramıdır. Bu kavramı, genel bir tasarrufun iptalini talep eden bireyin, (tasarrufun) muhatabı ile aynı şekilde ve tüm diğer kişilerden farklı yönde etkilenmesi koşuluna dönüştürmek için yeterli neden ve dayanak yoktur. Bu yoruma göre, ilgili tasarruftan etkilenen birey sayısı arttıkça, 230. madde 4. paragrafındaki iptal davası olanağı azalmaktadır. Bir tasarrufun fazla sayıda bireyi, sınırlı olmaktan çok yaygın bir şekilde zarara uğratarak etkiliyor olması gerçeği, bana göre, doğrudan iptal davasının kabulünde geçerli bir neden olarak görülmelidir. Benim görüşüme göre, herhangi bir Topluluk tasarrufundan kendine özgü koşullar nedeniyle ve söz konusu tasarruf neticesinde, hakları ciddi şekilde olumsuz etkilenen her bireyin, (söz konusu tasarrufla) bireysel ilgili olduğu kabul edilmelidir.⁶⁸

Görüldüğü gibi Hukuk Sözcüsü *Jacobs'un* önerisi bireysel ilgi koşulunun ortadan kaldırılması değil, bireysel ilginin tespitine ilişkin 'test'in değişmesidir.⁶⁹ Ne yazık ki ATAD, hukuk sözcüsünün görüşlerine katılmamış ve bireysel ilginin tespiti konusunda *Plaumann* testine bağlı kalmıştır. ATAD, hukukun üstünlüğü ilkesi uyarınca, bireylerin etkili hukuki koruma hakkına sahip olması gerektiğini kabul etmekle beraber, bu korumanın ulusal mahkemeler aracılığı ile sağlanması gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca, ulusal mahkemelerden hukuki koruma talep etmenin olanaksızlığının, bireysel başvuruları kabule yeterli bir neden teşkil etmediğini vurgulamıştır. Böyle bir koşulu kabul etmenin, her davada, ulusal hukukta etkili hukuki başvuru yollarının varlığını araştırmayı gerektireceğini, böyle bir araştırmanın da ulusal hukukun yorumlanması sonucunu doğuracağını ileri sürmüştür. Divan'a göre, böyle bir yorum ve araştırma ATAD'ın yetkisi dışındadır ve ulusal alanda böyle bir korumanın yokluğu, üye ülkelerin hatasıdır. Ayrıca, ATAD'a göre, mevcut sistemin

⁶⁶ Opinion of Advocate General Jacobs, Case C-50/00 P Union de Pequenos Agricultores v. Council of the European Union, 21 March 2002.

⁶⁷ *ibid*, paragraf: 102.

⁶⁸ *ibid*, paragraf: 59,60 ve 103.

⁶⁹ KOMBOS, Constantinos, "The Recent Case Law on Locus Standi of Private Applicants under Art. 230(4) EC: A Missed Opportunity or a Velvet Revolution?", European Integration Online Papers (EIOP), Vol. 9, No. 17, 2005, s. 10.

değişmesi gerekli ise, bu değişiklik AT Antlaşması 48. maddesine uygun olarak üye ülkeler tarafından gerçekleştirilmelidir.⁷⁰ ATAD, etkili hukuki koruma prensibini bireysel başvuruların kabulünde bir kriter olarak almadığını, esas olanın *Plaumann* testi olduğunu ortaya koymaktadır.⁷¹ Böylece ATAD, Antlaşma değişikliğine gidilmeksizin, yorum yolu ile 230. maddenin kapsamını genişletme eğiliminde olmadığını göstermiştir.⁷²

UPA kararında ATAD, ayrıca, kişilerin maddi anlamda tüzük aleyhine dava açamayacaklarını da belirtmiştir. *Codorniu* kararındaki bireysel ilginin varlığının söz konusu tüzüğü genel olarak tüzük olmaktan çıkarmadığını, sadece bireysel ilgisi saptanan kişiler için karar niteliği taşıdığını hükme bağlamıştır. Bu saptama ile ATAD, bir hukuki tasarrufun aynı zamanda hem tüzük hem de karar niteliği taşıyabileceğini ortaya koymuştur.⁷³ Buna göre, maddi anlamda bir tüzük, sadece, karar niteliği taşıdığı kişiler açısından iptale konu olabilecektir.

UPA davasında ATAD'ın bu kararı vermesinden önce, ancak hukuk sözcüsünün görüşü açıklandıktan sonra, İDM, *Jego Quere*⁷⁴ davasını sonuçlandırmıştır. Bu davada İDM, kararını hukuk sözcüsü *Jacobs*'tan etkilenecek şekilde vermiştir. Söz konusu dava, bir denizcilik şirketi tarafından balıkçılık ağlarının büyüklüğüne ilişkin Konsey tüzüğü aleyhine açılmıştır. İDM, dava konusu tüzüğün maddi anlamda tüzük olduğunu ve davacının *Plaumann* testi uyarınca, bireysel ilgisinin olmadığını tespit etmiştir.⁷⁵ Bu tespite karşın, bireysel ilgi için yeni bir test ortaya koymuş ve bu yeni test uyarınca, bireysel ilginin varlığını saptayıp, davayı kabul etmiştir. Buna göre; "Bireylere tanınan etkili hukuki koruma hakkının sağlanabilmesi için, kişinin hukuki durumunu; kişisel haklarını kısıtlama ya da yükümlülük getirme yoluyla, kesin ve anında etkileyen genel düzenleyici Topluluk tasarrufunun, söz konusu kişiyi bireysel olarak ilgilendirdiği varsayılmalıdır".⁷⁶ İDM'nin ortaya koyduğu bu kriter, daha fazla kişiye iptal davası açma olanağı tanıyacağından çok olumludur. Ancak, ne yazık ki, *Jego Quere*'de ortaya konan bu test daha sonraki davalara yansımamış, hatta İDM tarafından bile daha sonra kullanılmamıştır. Örneğin *VVG*⁷⁷ davasında İDM, başvuru sahibi şirketin, 234. madde kapsamında sağlanan hukuki korumanın çok uzun zaman aldığı ve ancak ATAD'nda açılacak doğrudan iptal

⁷⁰ Case C-50/00 P, paragraf: 39-45.

⁷¹ CRAIG, 2003, s. 500.

⁷² GROUSSOT, 2003, s. 238.

⁷³ HARTLEY, 2003, s. 371.

⁷⁴ Case T 177/01 *Jego Quere et Cie SA v. Commission of the European Communities* (2002), ECR II-2365.

⁷⁵ *ibid*, paragraf: 38.

⁷⁶ *ibid*, paragraf: 51.

⁷⁷ Case T 155/02 *VVG International Handelgesellschaft mbH and others v. Commission of the European Communities* (2003), ECR II-1949.

davasının etkili ve zamanında bir hukuki koruma sağlayacağı yönündeki iddialarını kabul etmeyerek, başvuruyu reddetmiştir. ATAD'ın *UPA* kararına atıfta bulunan İDM, ön karar prosedürü seçeneğinin yokluğunun söz konusu şirketi, aynı alanda çalışan işletmelerden farklı bir konuma getirmediğini, o nedenle de, başvuru ehliyetine sahip olmadığını belirtmiştir.⁷⁸

Yukarıda da belirtildiği gibi, *Jego Quere* kararının açıklanmasından sonra ATAD *UPA* davasını sonuçlandırmış ve *Plaumann* testine bağlı kalmıştır. Neticede, *Jego Quere* davası ile İDM, kişilere, doğrudan başvuru kapısını açmış, *UPA* kararı ile ATAD, bu kapıyı yeniden kapatmıştır.⁷⁹ Hukuk Sözcüsü *Jacobs*'un görüşüne ve İDM'nin *Jego Quere* kararına karşın ATAD, *Plaumann* testine bağlı kalmakla, bireysel başvurular konusundaki mevcut sistemde ısrarlı olduğunu göstermiştir.⁸⁰

Komisyon *Jego Quere* davasındaki karar için ATAD'a temyiz başvurusunda bulunmuş ve ATAD da İDM'nin kararını bozmuştur. İlginç olan nokta, temyiz davasında hukuk sözcüsü olarak atanan *Jacobs*'un da ATAD'ın bu ısrarlı tutumuna göre görüş belirtmiş olmasıdır. Temyiz davasında *Jacobs*, *UPA* kararından sonra, ATAD'ın bireysel ilgi konusundaki geleneksel içtihadına bağlı olduğunu anlaşıldığını ve etkili koruma prensibi açısından ortaya çıkacak sonuçları gözardı etme pahasına, ATAD'ın AT Antlaşması 230 (4). maddesinin yorumuna bağlı kalınması gerektiğini belirtmiştir. *Jacobs*'a göre, bu şartlar altında mevcut sistemin değişmesinin yolu, üye ülkelerin ilgili Antlaşma maddesini değiştirmesidir.⁸¹ Temyiz davasının kararında da ATAD, iç hukukta hukuki koruma yollarının yokluğunun, bireylere iptal davası açma hakkı tanımayacağına karar vermiştir.⁸²

Tüm bu veriler ışığında, ATAD'ın maddi anlamda tüzükler aleyhine getirilen başvurular konusunda genel olarak *Plaumann* testini uyguladığı ancak *Calpak* testini gözardı ettiği söylenebilir. Yine de dava konusu tüzüğün düzenleme alanına göre *Plaumann* testini daha katı ya da esnek uygulama yoluna gitmektedir. Örneğin, bugüne kadar, ortak tarım politikasına ilişkin Konsey tüzükleri aleyhine yapılan bireysel başvuruların hiçbirini kabul etmemiştir. Buna karşın, devlet yardımları, rekabet ve anti

⁷⁸ *ibid*, paragraf: 50-51.

⁷⁹ VAN DER BROEK, Naboth, "A Long Hot Summer for Individual Concern? The European Court's Recent Case Law on Direct Actions by Private Parties...and a Plea for Foreign Affairs Exception", Legal Issues of Economic Integration, Vol. 30, No. 1, 2003, s. 61.

⁸⁰ KOMBOS, 2005, s. 8.

⁸¹ Opinion of the Advocate General Jacobs, Case C-263/02 P Commission of the European Communities v. *Jego Quere et Cie SA*, 10 July 2003, paragraf: 45-46.

⁸² Case C-263/02 P Commission of the European Communities v. *Jego Quere et Cie SA* (2004), ECR I-3425, paragraf: 30.

damping alanlarına ilişkin Komisyon tüzükleri konusunda daha esnek bir tutum sergilediği görülmektedir.⁸³

3. Yönerge Şeklinde Karar

Her ne kadar, 230. madde yönergeler aleyhine bireylerin dava açmasını engeller nitelikte düzenlenmiş olsa da, ATAD'ın bu konuyu geniş yorumladığı davalara da rastlanmaktadır. Örneğin *UEAPME v. Council* davasında ATAD, "Her ne kadar 173 (230). maddenin 4. paragrafı yönergelerin iptali için tüzel kişilerin açacağı davanın kabulüne ilişkin açık bir ifade içermese de, ATAD'ın içtihadında görüldüğü gibi, dava konusu yapılan hukuki tasarrufun yönerge olması gerçeği böyle bir davanın reddi için yeterli değildir. Bu bağlamda, Topluluk kurumları seçecekleri hukuki tasarruf nedeniyle, bireyleri, Antlaşmada sunulan hukuki koruma hakkından mahrum bırakamazlar"⁸⁴ şeklinde karar vererek, seçilen hukuki tasarrufun şekli anlamına değil, maddi anlamına önem verdiğini belirtmiştir.

Yönergelerin söz konusu olduğu durumlarda kişi, hem maddi anlamda bir kararın varlığını hem de bireysel ve doğrudan ilgiyi kanıtlamak zorundadır. Yönergelerin hukuki niteliği göz önüne alındığında, böyle bir başvurunun başarılı olma şansı çok zor gözükmektedir.⁸⁵ Özellikle yönergeler söz konusu olduğunda, İDM'nin doğrudan ilgiyi çok katı yorumlaması, bu olasılığı neredeyse ortadan kaldırmaktadır.

Teorik olarak bireysel ve doğrudan ilgi koşulunu taşıdığı sürece kişilerin, hukuki etki doğuran herhangi bir tasarruf aleyhine doğrudan iptal davası açabilme hakkına sahip olduğu görülmektedir. Uygulamada ise, iptal davaları önündeki en büyük engel bireysel ilgi koşulunun katı kriterlere bağlanmış olmasıdır.⁸⁶ ATAD'ın bireysel ilgi kavramına ilişkin katı yorumu, zaten kısıtlı olan başvuru olanağını daha da zorlaştırmaktadır. Bu durum, yine ATAD tarafından kabul edilen etkili hukuki koruma prensibine uygun mudur? Takip eden bölümde bu sorunun yanıtı araştırılacaktır.

III. ETKİLİ HUKUKİ KORUMA PRENSİBİ

Etkili hukuki koruma ve AT hukukunun etkililiği, ATAD'ın kabul ettiği ve geliştirdiği temel kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. ATAD içtihadı uyarınca, etkili hukuki koruma, bireylere AT hukuku ile tanınan hakların korunması ve gözetilmesi yükümlülüğüdür. Bu yükümlülük hem üye ülkelere hem de Topluluk kurumlarına yüklenmelidir. Buna karşın ATAD içtihadından çıkan sonuç, bu yükümlülüğün esas olarak üye devletlere

⁸³ HARTLEY, 2003, s.333.

⁸⁴ Case T 135/96, paragraf: 63.

⁸⁵ BIERNAT, 2003, s. 6.

⁸⁶ ARNULL, 2001, s. 30.

yüklenmiş olduğudur.⁸⁷ Bunun en önemli nedeni, etkili hukuki koruma prensibinin, AT hukukunun üye ülkelerde uygulanmasının sağlanmasında önemli bir araç olarak görülmesidir.⁸⁸ O nedenle, konu ile ilgili ATAD içtihadı, Topluluk hukukundan kaynaklanan haklarla, ulusal hukuktaki yargısal koruma ve başvuru yolları arasındaki ilişki üzerine odaklanmaktadır.

ATAD tarafından da kabul edilen bir madde olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 13. maddesi uyarınca, hak ve özgürlükleri ihlâl edilen herkes, kamu otoriteleri aleyhine de olmak üzere, etkili hukuki koruma hakkına sahip olmalıdır. Benzer şekilde AB Temel Haklar Şartı'nın 47. maddesi uyarınca, "Birlik tarafından korunan hak ve özgürlükleri ihlâl edilen herkes, mahkeme önünde etkili hukuki koruma hakkına sahiptir". Buradaki 'mahkeme' kelimesi, hem ulusal hem de Topluluk mahkemelerini kapsayacak şekilde geniş yorumlanmalıdır.⁸⁹ Kişilerin ATAD'a doğrudan iptal davası açma hakkını dar yorumlamakla ATAD, etkili hukuki koruma prensibi ile çelişmektedir. Bu tutumunu ATAD, 234. maddedeki ön karar davasının varlığı ile savunmaktadır. ATAD, Topluluk tasarruflarının hukuka uygunluğunun denetlenmesine ilişkin kurulan sistemi, 230, 234 ve 241. maddeleri içeren 'bütünsel' bir sistem olarak değerlendirmektedir.⁹⁰ Bu sistemin etkili hukuki koruma sağlayıp sağlamadığı, sadece tek bir maddedeki olanaklar göz önüne alınarak değerlendirilmemelidir. O nedenle, doğrudan iptal davasının olanaksız olduğu durumlarda, 234. madde bir alternatif olarak, bu olanaksızlığı telafi edici nitelikte olmalıdır. 234. maddenin bu nitelikleri tatmin edecek şekilde uygulanması ve etkili hukuki koruma sağlaması ulusal mahkemelerin görevidir. Dolayısıyla, 234. maddedeki sistemin etkili hukuki koruma sağlamada yeterli olduğu varsayılmaktadır. 234. maddenin işleyişindeki zorluklar ve ulusal mahkemeler tarafından aşılamayacak yapısal sorunlar ATAD tarafından gözardı edilmektedir.

Bu sistemde, kişi, öncelikle bir AT normunu ihlâl etmek ve normun geçersizliğini bir savunma olarak ileri sürmek durumunda kalmaktadır. Başka bir ifade ile, bireyin dolaylı iptal davası yolunu kullanabilmesi için, bir şekilde iptalini talep edeceği AT normunu ihlâl etmesi gerekmektedir. Ulusal mahkemede davanın görüldüğü aşamada, birey, kendisine uygulanacak AT normunun geçersizliği konusunda ulusal yargıcı ikna etmeli ve konunun ATAD'a havalesini sağlamalıdır. Birey bazen bunu başarmak için iç hukukta birden fazla mahkemeye başvurmak zorunda kalmaktadır.

⁸⁷ BIERNAT, 2003, s. 22.

⁸⁸ ACCETTO, Matej – ZLEPTING, Stefan, "The Principle of Effectiveness: Rethinking its Role in Community Law", European Public Law, Vol. 11, Issue 3, 2005, s. 375.

⁸⁹ BIERNAT, 2003, s. 24.

⁹⁰ KOMBOS, 2005, s. 12.

Ulusal yargıcın havale konusunda ikna edilmesi durumunda da geçersizlik iddiası ve gerekçeler ulusal yargıç tarafından formüle edilip ATAD'a gönderilmektedir. Bu gerekçe ve geçersizlik iddiasının dayanakları ATAD'ın kararını etkileyebilmektedir.⁹¹ Üye ülkelerin ulusal mahkemelerinin ön karar başvurusunu düzenleme metodunda ve ön karar başvurusuna ilişkin yaklaşımlarındaki farklılık, AB vatandaşlarının eşit bir hukuki korumaya sahip olamaması sonucunu doğurabilmektedir.⁹²

Ulusal mahkemeden tasarrufun iptalini talep eden birey, ATAD önündeki incelemede bir taraf olarak yer almamakta, geçersizlik iddialarını ve gerekçesini ATAD önünde aktif olarak savunmamaktadır.⁹³ Dolayısıyla süreç aslında, birey dışında gelişmektedir. Dahası, ön karar davası uzun zaman almakta ve doğrudan iptal davası kadar kapsamlı bir incelemeyi içermemektedir. İşte ATAD, 234. maddenin uygulanmasına ilişkin tüm bu zorluk ve olumsuzlukları gözardı ederek, etkili hukuki koruma sağladığını kabul etmektedir. Şunu da belirtmek gerekir ki, bazı yazarlar, 234. madde kapsamındaki dolaylı iptal başvurusunu, zamanaşımı süresi içermemesi, bireysel ve doğrudan ilgi koşulunu taşınamaması ve tüm Topluluk tasarruflarını kapsamaması açısından daha etkili ve 'avantajlı' bir yol olarak görmektedir.⁹⁴

ATAD, iç hukukta etkili koruma yolları sağlamanın üye ülkelerin görevi olduğunu belirtmektedir. Ancak, dava konusu tüzüğün iç hukukta herhangi bir uygulama alanı olmadığı durumlarda, ulusal mahkemelere konunun yansması ve 234. maddenin uygulanması olanaksızdır. ATAD, bu gerçeği gözardı ederek, etkili hukuki koruma sisteminde bir boşluk yaratmaktadır.⁹⁵ Doğrudan iptal davasının kısıtlanması başka bir sorunu daha ortaya çıkarmaktadır. Bireysel ve doğrudan ilginin yokluğu nedeniyle, esasa girilmeden reddedilen başvuruya ilişkin bir tüzük, yıllar sonra, ön karar davası yoluyla ATAD tarafından iptal edilebilmektedir. Ancak tüzüğün uygulandığı sürede, bu tüzüğe dayanılarak yapılan işlemler bir çok hukuki sorun yaratabilmektedir. O nedenle, doğrudan iptal davalarını kısıtlamak, ileride daha büyük hukuki sorunların ortaya çıkması riskini de taşımaktadır.

Hukuk Sözcüsü *Jacobs'a* göre, ATAD'ın doğrudan iptal davalarının kabulüne ilişkin yaklaşımı etkili hukuki koruma prensibi ile çelişmektedir. Bu çelişki nedeni ile ortaya çıkan hukuki boşluk, doğrudan iptal davası ile aynı etkiye sahip bir hukuki çare ile giderilmelidir. Bu hukuki çare nasıl

⁹¹ CRAIG, 2003, s. 502.

⁹² COSTA, Olivier, "The European Court of Justice and Democratic Control in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 5, 2003, s. 746.

⁹³ KOMBOS, 2003, s. 3.

⁹⁴ SINANIOTIS, 2001, s. 106.

⁹⁵ KOMBOS, 2005, s. 9.

yaratılmalıdır? Bu konuda iki çözüm yolu önermek mümkündür. Bunlardan birincisi; 230. maddenin değiştirilerek kişilere doğrudan iptal davası açma hakkının genişletilmesidir. 230. madde, Almanya ve Fransa'da uygulanan sisteme benzer şekilde, herhangi bir genel düzenleyici işlemde, temel hakları olumsuz etkilenen herkese başvuru olanağı sağlayacak şekilde değiştirilebilir. Dava yükü kontrolü sağlanması amacıyla, 230. maddenin, hukuki tasarruftan etkilenen kişi gruplarını temsilen sivil toplum örgütlerine ya da meslek kuruluşlarına dava açma hakkı tanınması şeklinde değiştirilmesi de önerilmektedir.⁹⁶

Bazı yazarlara göre, Antlaşma maddelerinin yorum yoluyla değiştirilmesinin de bir sınırı vardır ve ATAD'ın 230. madde kapsamındaki davaları kabulü yine 230. madde ile sınırlıdır.⁹⁷ Dolayısıyla, 230. maddedeki sistemin değiştirilmesi için bu maddenin değiştirilmesi gerekmektedir. Ancak, Antlaşmalarda yapılacak değişikliğin tüm ülkelerin onayını gerektirdiği gerçeği göz önüne alındığında, bu seçeneğin gerçekleşmesi zor gözükmektedir. 230. madde değiştirilmeden de, bireysel ilgi konusundaki ATAD'ın katı yorumu yumuşatılarak, daha fazla kişinin ATAD'a doğrudan başvuruda bulunması sağlanabilir.

Hukuk Sözcüsü *Jacobs'un UPA* davasındaki görüşünde belirttiği gibi, bireysel ilgi kavramı, hukuki menfaati olumsuz etkilenen herkesi kapsayacak şekilde geniş yorumlanabilir. Böyle bir yaklaşım, *Plaumann*'da öngörülenden daha basit bir testi içereceğinden, kişilere daha etkili bir hukuki koruma sağlayacaktır. Böylece hem mevcut sistem reforme edilecek, hem de, ATAD'ın konu ile ilgili karmaşık içtihadı daha basit ve öngörülebilir bir hale gelecektir. Bu sayede hukuki koruma prensibine ilişkin boşluk da doldurulmuş olacaktır.⁹⁸ *Jacobs'un* da belirttiği gibi, etkilenen birey sayısı çoğaldıkça, dava açma hakkının kısıtlanması anlaşılabilir bir hukuk mantığı değildir. Bunun arkasında yatan en önemli neden dava yükü kontrolü endişesidir. Ancak, önerilen sistem, otomatik olarak Topluluk mahkemeleri önündeki davaların çok fazla artması sonucunu doğurmayacaktır. Unutmamak gerekir ki, iki aylık katı zamanaşımı süresi ve doğrudan ilgi koşulu, davaların kontrol altına alınmasını sağlamada önemli araçlar olarak devam etmektedir.

ATAD'ın doğrudan iptal davalarına alternatif olarak sürekli ön karar davasını teşvik etmesi, yine, dava yükünü artırıcı etki yaratacaktır.⁹⁹ Kişilerin açacağı iptal davalarının İDM'nin yetkisinde olduğu göz önüne

⁹⁶ GORMLEY, 2001, s. 59.

⁹⁷ SCHWARZE, Jürgen, "The Legal Protection of the Individual against Regulations in European Union Law", *European Public Law*, Vol. 10, Issue 2, 2004, s. 247.

⁹⁸ GROUSSOT, 2003, s. 239.

⁹⁹ GINTER, 2002, s. 431.

alındığında, doğrudan iptal davalarının artması ATAD'ın değil, İDM'nin dava yükünü artıracaktır. İDM'ne yardımcı olmak amacıyla kurulan ve 2005 yılında faaliyete başlayan Kamu Hizmetleri Mahkemesi (*Civil Service Tribunal*), daha önce İDM'nin yetkisinde olan Topluluk ve çalışanları arasındaki davalara bakmaya başlamıştır. Bu sayede İDM'nin dava yükü azaltıldığından, doğrudan iptal davaları ile ortaya çıkabilecek artışı karşılayacak kapasiteye sahiptir.

SONUÇ

Topluluk, yeknesak kuralları olan bir ortak pazarın yaratılmasından sorumludur. Bu nedenle, her yıl, genel uygulama niteliğine sahip bir çok hukuki tasarruf üretilmektedir. Bireylerin bu tasarrufların geçersizliği iddiası ile doğrudan iptal davası açmalarının kısıtlanması etkili hukuki koruma prensibi ile çelişmektedir. AT Antlaşması 230. maddesi bireylerin dava açma hakkına “bireysel ve doğrudan ilgili olma” koşulu ile kısıtlama getirmektedir. Ancak esas ve ciddi kısıtlama, ATAD'ın bu kavramları çok dar yorumlaması sonucu ortaya çıkmaktadır. Oysa, AT hukukunun gelişimi ve özellikle anayasal prensiplerinin ortaya çıkma sürecinde ATAD, Antlaşmaları daha geniş yorumlama yolunu seçmiştir. Özellikle etkili hukuki koruma prensibini geliştirirken ATAD'ın, Antlaşmaların lafzı ile bağlı kalmadığı ve bu prensibin korunması için üye ülke ulusal mahkemelerine, Antlaşmaların çok ötesinde sorumluluklar yüklediği görülmektedir.

ATAD'ın bu katı yorumunun nedeni nedir? Öncelikle ATAD'ın zaten ağır olan dava yükünü daha da artırmak istemeyişi buna bir neden olarak gösterilmektedir. Ayrıca Topluluk tüzük ve yönergelerinin çok yoğun bir çalışma ve tartışma sonucu ortaya çıktığı, o nedenle de, bu tasarruflar aleyhine kişilerin iptal davası açmasının kısıtlı şartlara bağlı olması gerektiği savunulmaktadır.¹⁰⁰ Ancak, ne dava yükü kontrolü, ne de politik endişeler birey haklarının korunması prensibinin üstünde yer almamalıdır. Özellikle dava yükü kontrolü endişesi ile bireylerin Topluluk mahkemelerine erişimini kısıtlamak, hukukun üstünlüğü ilkesi ile çelişmektedir. Kişilere doğrudan iptal davası açma hakkının genişletilmesi mutlaka davaların çok fazla artacağı anlamına da gelmemelidir. Dava yükü farklı şekillerde de kontrol altına alınabilir. Örneğin, aynı tüzükten benzer şekilde etkilenenlerin ya da benzer gerekçe ile iptal davası açanların davaları birleştirilebilir. Dava sonucunda iptal kararı verilmesi durumunda, dava konusu tüzük yürürlükten kalkacağından, söz konusu tüzüğe ilişkin diğer davalar da düşecektir. Unutmamak gerekir ki, ATAD'a iptal davası açılmasını zorlaştıran hukuki zorluklar yanında fiili zorluklar da vardır. Dava masrafı, çok teknik bir konu

¹⁰⁰ SCHWARZE, 2004, s. 289.

olan iptal davasına ilişkin uzmanlık eksikliği, Lüksemburg’da davanın takibi bu zorluklara örnek olarak gösterilebilir. Menfaati gerçekten olumsuz etkilenmeyen ve ciddi olarak hukuka aykırılık iddiasında olmayan kişilerin bu zorlukları göze almayacağı ortadadır. Zaten genellikle büyük şirketler veya güçlü sosyal gruplar bu davayı açabilmektedir.¹⁰¹ Gerçek kişilerin açtığı dava sayısı çok düşüktür.

Sonuç olarak, hukukun üstünlüğü ilkesine dayanan her çağdaş ve demokratik hukuk sisteminde olması gerektiği gibi, Topluluk hukuk sistemi açısından da ideal olan, Topluluk tasarrufu ile hukuki hakları olumsuz etkilenen kişilere dava açma hakkının tanınmasıdır.

KAYNAKÇA

- ACCETTO, Matej/ZLEPTING, Stefan: “The Principle of Effectiveness: Rethinking its Role in Community Law”, **European Public Law**, Vol. 11, Issue 3, 2005, s. 375-404.
- ARAT, Tuğrul: **Avrupa Toplulukları Adalet Divanı**, Ankara: Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi, Yayın No: 3, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1989.
- ARNULL, Anthony: **The European Union and its Court of Justice**, New York: Oxford University Press, 1999.
- ARNULL: “Private Applicants and the Action for Annulment since Codorniu”, **Common Market Law Review**, Vol. 38, 2001, s. 7-52.
- BIERNAT, Ewa: “The Locus Standi of Private Applicants under article 230 (4) EC and the Principle of Judicial Protection in the European Community”, **Jean Monnet Working Paper Series**, No. 12/03, 2003, s. 1-66.
- COSTA, Olivier: “The European Court of Justice and Democratic Control in the European Union”, **Journal of European Public Policy**, Vol. 10, No. 5, 2003, s. 740-761.
- CRAIG, Paul: “Standing, Rights, and the Structure of Legal Argument”, **European Public Law**, Vol. 9, Issue 4, 2003, s. 493-508.
- GINTER, Carri: “Access to Justice in the European Court of Justice in Luxembourg”, **European Journal of Law Reform**, Vol.4, No.3, 2002, s. 381-445.
- GORMLEY, Laurence: “Public Interest Litigation in Community Law”, **European Public Law**, Vol. 7, Issue 1, 2001, s. 51-62.
- GROUSSOT, Xavier: “The EC System of Legal Remedies and Effective Judicial Protection: Does the System Really Need Reform”, **Legal Issues of Economic Integration**, Vol. 30, No. 3, 2003, s. 221-248.

¹⁰¹ COSTA, 2003, s. 748.

- HARTLEY, T.C.: **The Foundations of European Community Law**, New York: Oxford University Press, 2003.
- KAPTEYN, P.J.G./VAN THEMAT, P. VerLoren: **Introduction to the Law of the European Communities**, Netherlands: Kluwer Law International, 1998.
- KOMBOS, Constantinos: “The Recent Case Law on Locus Standi of Private Applicants under Art. 230(4) EC: A Missed Opportunity or a Velvet Revolution?”, **European Integration Online Papers (EIOP)**, Vol. 9, No. 17, 2005, s.1-22.
- SCHERMERS, Henry/WAELBROECK, Denis: **Judicial Protection in the European Communities**, Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1987.
- SCHWARZE, Jürgen: “The Legal Protection of the Individual against Regulations in European Union Law”, **European Public Law**, Vol. 10, Issue 2, 2004, s. 285-303.
- SINANİOTIS, Dimitrios: “The Plea of Illegality in EC Law”, **European Public Law**, Vol. 7, Issue 1, 2001, s. 103-125.
- VAN DER BROEK, Naboth: “A Long Hot Summer for Individual Concern? The European Court’s Recent Case Law on Direct Actions by Private Parties...and a Plea for Foreign Affairs Exception”, **Legal Issues of Economic Integration**, Vol. 30, No. 1, 2003, s. 61-79.