

## AVRUPA EKONOMİK TOPLULUĞU DİREKTİFLERİNİN ULUSAL ALANDA GEÇERLİLİĞİ

Dr. Ayşe Füsün ARSAVA\*

1968 Mayıs'ındaki öğrenci olayları ile ilgili olarak Paris'te sosyoloji öğrencisi olan Alman vatandaşı Daniel Cohn-Bendit 24 Mayıs 1968 de Fransa'dan sınır dışı edilmiştir. Bu sınır dışı edilme tasarrufu Conseil d'Etat'nın 9.10.1970 tarihli kararıyla tasdik edilmiştir. O tarihten itibaren Cohn-Bendit Almanya'da yaşamaktadır<sup>1</sup>.

Fransız içişleri bakanlığı 2.2.1976 da vermiş olduğu bir kararla, Cohn-Bendit'in hakkında verilen kararın kaldırılması talebini reddetmiştir. Cohn-Bendit bunun üzerine Paris idari mahkemesi nezdinde dava açmıştır. Dava dilekçesinde Cohn-Bendit bu kararın, Fransız ulusal hukukunu ve işçilerin serbest dolaşımına ilişkin Topluluk hukuku hükümlerini ihlal ettiğini iddia etmiştir<sup>2</sup>. Kanıt olarak ayrıca Cohn-Bendit bir Fransız basım evi ile yapmış olduğu iş akdini arz etmiş ve topluluk vatandaşlarından herhangi birine getirilen seyahat ve ikamet sınırlamasının ilgili merci tarafından 64/221 numaralı direktifin 6 ncı maddesine göre haklı bir sebebe dayandırılması gerektiğini ifade etmiştir. Bu direktifin 6 ncı maddesi ayrıca, ilgili hakkında verilen karara esas teşkil eden kamu düzeni, sağlık yahut güvenlik sebeplerinin, devletin güvenliğine ters düşmediği takdirde, ilgiliye bildirilmesine amirdir.

Paris idari mahkemesi 21.12.1977 de davayı durdurmuş ve topluluk divanından ön karar yolu ile, bir topluluk vatandaşı hakkında verilen sınır dışı etme kararının kaldırılması talebinin reddinin ve bu şekilde bu kişinin Fransa'ya girip, ikamet etmesinin, kendisine sunulan işe başlamasının engellenmesinin 64/221 numaralı direktif çerçevesinde bir özel önlem teşkil edip etmediğinin açıklığa kavuşturulmasının istenmesine karar vermiştir.

Paris idari mahkemesinin topluluk divanına arz etme kararına iç işleri bakanlığı Conseil d'Etat nezdinde itiraz etmiştir. Conseil d'Etat 22.12.1978 tarihinde verdiği kararda, Avrupa toplulukları konsey ve komisyonunun AET anlaşması 189 ncu maddesine istinaden ihdas ettikleri direktiflerin üye devletlerde doğrudan etkinliğe sahip olmadığını saptamış<sup>3</sup> ve karar gerekçesinde şu hususları belirtmiştir: 25.3.1957 tarihli AET anlaşmasının 56 ncı maddesine göre topluluk organları kamu düzeni alanında üye devletlerde doğrudan geçerli hükümler ihdas edemez. Yabancılar hakkında, kamu düzeni, güvenlik yahut sağlık sebepleri ile özel düzenlemeler getiren hukuki ve idari kuralların üye devletler arasında koordinasyonu, komisyonun teklifinden sonra parlamentonun görüşü alınarak topluluk konseyi direktifi ile yapılabilir. Direktifler ulaşılabilecek amaç bakımından bağlayıcıdır, ancak bu direktiflere ulusal alanda etkinlik sağlamak için hangi şekil ve aracın kullanılacağı tamamen üye devletlerin takdirine bırakılmıştır. Bu sebepten dolayı ulusal icrai hükümlerin ihdasından önce topluluk direktifleri ulusal alanda doğrudan etkinliğe sahip değildirler. Kişiler, görüşlerine göre topluluk direktiflerine ters düşen ulusal idari

\* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Devletler Hukuku Asistanı.

1) *Recht der Internationalen Wirtschaft/Aussenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters (Riw/AwD) (1979), 125.*

2) *Burada söz konusu edilen Avrupa Ekonomik Topluluğu Konseyinin ihdas ettiği 25.2.1964 tarih ve 64/221 sayılı direktiftir. Amtsblatt der Europaeischen Gemeinschaften, 1964, 850.*

3) *Vereinigte Wirtschaftsdienste (VWD), 250/78, (1978), 10; Europarecht (EUR) 1979, Heft 2.*

*RIW/AWD, 25 (1979), 0340-7926.*

tasarrufun iptali için topluluk direktifine istinad edemez. Bu sebepten dolayı, Cohn-Bendit'in Paris idari mahkemesi nezdinde, 2.2.1976 tarihli içişleri bakanlığı kararının iptaline ilişkin açtığı davada, bu kararın Roma Anlaşmasının 56 ncı maddesi anlamında, kamu düzeni, güvenlik ve sağlık sebepleriyle yabancıların seyahat ve ikametleri bakımından yapılacak özel düzenlemelerin koordinasyonuna ilişkin 64/221 sayılı direktife ters düştüğünü iddia etmesi kabul edilemez. O halde, Cohn-Bendit'in talebiyle ilgili bir kararın verilebilmesi 25.2.1964 tarihli Topluluk direktifinin yorumuna bağlı değildir. Paris idari mahkemesinin sorunları söz konusu direktifin yorumu çerçevesinde mütalaa ederek kararını topluluk divanının ön kararına kadar erteleme kararı alması üzerine içişleri bakanlığınca yapılan itiraz bu bakımdan yerindedir.

Bu şartlar altında dava yeniden Paris idari mahkemesine, Cohn-Bendit'in talebinin karara bağlanması için havale edilmiş ve Paris idari mahkemesinin 21.12.1977 tarihli kararı iptal edilmiştir. Conseil d'État bu şekilde topluluk adalet divanının "Leber-Pfennig"<sup>4</sup> kararı ile başlayan yerleşmiş bir içtihatına ters düşen bir tutum içine girmiştir. Zira topluluk divanı 4.12.1974 tarih ve 41/74<sup>5</sup> sayılı davada Conseil d'État'nın kararından farklı olarak, kamu düzeni, güvenlik veya sağlık sebepleri ile yabancıların ülkeye giriş ve ikametlerine ilişkin özel düzenlemelerin koordinasyonu hakkındaki 64/221 sayılı 25.2.1964 tarihli topluluk direktifinin 3 ncü madde 1 nci fıkra hükmünün kişiler bakımından doğrudan haklar tesis ettiğine, kişilerin bir üye devlette bu hakka istinaden mahkemeye başvurabileceğine ve ulusal mahkemelerin bu hakları himaye ile yükümlü olduğuna karar vermiştir.

1.2.1977 tarih ve 51/76 sayılı davada topluluk divanı topluluk direktiflerinin ulu-

sal alanda doğrudan etkinliğine ilişkin görüşünü daha da açıklığa kavuşturmuştur<sup>6</sup>. Buna göre: AET anlaşmasının 189 uncu maddesine göre tüzüklerin doğrudan geçerliliğe sahip olabilmesi hükmünden bu maddede "zikredilen diğer hukuki tasarrufların hiçbir zaman aynı etkinliğe sahip olamayacağı sonucu çıkarılamaz. İlgili kişilere direktiflerle getirilen yükümlülüğe istinad etme olanağı tanınmazsa, 189 ncu madde ile direktiflere amaçlar bakımından tanınan bağlayıcı etkinlik sağlanamaz. Özellikle, topluluk mercilerinin üye devletleri direktiflerle muayyen bir davranışta bulunmaya yükümlü kıldığı durumlarda, bireyler mahkeme önünde direktife istinad edemezler ve ulusal mahkemeler direktifi topluluk hukukunun bir parçası olarak dikkate alamazlarsa, böyle bir topluluk tasarrufunun pratik etkinliği zayıflamış olur. Aynı husus herşeyden önce, bireylerin ulusal mahkeme önünde, ulusal yetkili mercilerin direktifleri ulusal hukuka çevirirken kendi takdirlerine bırakılan şekil ve araç seçme yetkilerini, direktifle çizilen sınır çerçevesinde kullanıp kullanmadıklarının saptanmasını istemesi durumu için de geçerlidir.

Topluluk divanı 23.11.1977 tarih ve 38/77 sayılı kararında da üye devletlerin direktiflerde belirlenen amaçların gerçekleşmesi için kendilerine bırakılan şekil ve araç seçimine ilişkin takdir yetkilerini, konsey ve komisyonun erişmek istediği amaca göre kullanmaları gerektiğini saptamıştır<sup>7</sup>.

4) 6.10.1970, *Rs 9/70 AwD (1970)*, 5213; *Grabitz, Entscheidungen und Richtlinien als unmittelbar wirksames Gemeinschaftsrecht, EUR Bd 6 (1971)*, 1; *Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes (RsprGH) 33/70, AWD (1971)*, 130.

*Meier, AWD (1971)*, 234.

5) *RIW/AWD (1975)*, 289; *DVBL (Deutsches Verwaltungsblatt) 1975*, 778.

6) *RIW/AWD (1977)*, 285.

7) *RIW/AWD (1978)*, 465.