

**T.C. İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**AVRUPA BİRLİĞİ
VE TÜRKİYE’NİN AB BÜTÜNLEŞMESİNDEKİ YERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ÖZLEM AZAK

1210030036

**Anabilim Dalı: Özel Hukuk
Program: Özel Hukuk
Türk, Alman ve Uluslararası Ekonomi Hukuku**

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Hanife ÖZTÜRK

Ağustos, 2015

**T.C. İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**AVRUPA BİRLİĞİ
VE TÜRKİYE'NİN AB BÜTÜNLEŞMESİNDEKİ YERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ÖZLEM AZAK

1210030036

**Anabilim Dalı: Özel Hukuk
Program: Özel Hukuk
Türk, Alman ve Uluslararası Ekonomi Hukuku**

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Hanife ÖZTÜRK

**Jüri Üyeleri: Prof. Dr. Merih Kemal OMAĞ
Prof. Dr. Mehmet BAHTİYAR**

Ağustos, 2015

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
1. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU	2
A) AB'nin Tarihsel Oluşumu	2
I. Avrupa Fikri	2
II. Avrupa Toplulukları	3
1. Schuman Planı	4
2. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu	4
3. Avrupa Ekonomik ve Avrupa Atom Enerjisi Toplulukları	5
III. Avrupa Birliği	7
1. Avrupa Tek Senedi	8
2. Maastricht Antlaşması	8
3. Amsterdam Antlaşması	9
4. Nis Antlaşması	11
5. Avrupa Birliği Anayasası	12
6. Lizbon Antlaşması	13
B) Avrupa Birliği- Genişlemesi	14
C) Avrupa Birliği- Hukuksal Yapısı	15
I. AB Hukukunun Uluslarüstü (Süpranasyonal) Yapısı	16
II. AB Hukukunun Kaynakları	17
1. Birincil/Primer Hukuk Normları	17
2. İkincil/Sekunder Hukuk Normları	18
a. Tüzükler	19
b. Yönergeler	20
c. Kararlar	22
d. Tavsiyeler ve Görüşler	22
III. AB Hukuku ile Ulusal Hukuk İlişkisi	23

D) Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı	25
I. Kurumsal Denge İlkesi	26
II. Avrupa Birliği'nin Organları	28
1. Avrupa Parlamentosu	28
a. Avrupa Parlamentosunun Oluşumu	28
aa. Üyeler	28
bb. Milletvekilleri	30
cc. Başkan	30
b. Avrupa Parlamentosunun Görevleri	30
aa. Yasama Yetkisi	31
bb. Yaratıcılık (Kreasyon) Yetkisi	31
cc. Kontrol Yetkisi	31
2. Avrupa Konseyi	32
a. Avrupa Konseyi'nin Oluşumu	33
b. Avrupa Konseyi'nin Görevleri	34
3. Konsey	34
a. Konseyin Üyeleri	35
b. Konseyin Oluşumu (Toplanma Şekilleri)	35
c. Konseyin Başkanlığı	36
d. Konseyin Görev ve Yetkileri	36
e. Konsey Oylamaları	37
4. Avrupa Komisyonu	37
a. Görev ve Yetkileri	38
b. Üyeler	38
5. Avrupa Birliği Adalet Divanı	39
a. Görev ve Yetkileri	39
b. Görevli Mahkemeler	40
aa. Adalet Divanı	40
bb. Genel Mahkeme	40
cc. İhtisas Mahkemeleri	40
6. Sayıştay	41
7. Avrupa Merkez Bankası	42
III. Avrupa Birliğinin Özel Statülü Kuruluşları	42

2. BÖLÜM: TÜRKİYE’NİN AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİNDEKİ YERİ	43
A) Genel Olarak	43
B) Üyelik Başvurusu ve Süreci	44
I. Birliğe Katılım Koşulları	44
II. Tarihi Gelişim	46
III. İlişkilerde Yaşanan Sorunlar	48
1. Ekonomik Açıdan	48
2. Türkiye ve Dış İlişkiler	49
3. Türkiye’nin Kültürel ve Tarihsel Yapısı	49
IV. Müzakere Dönemi	50
V. Avrupa Toplumunun Fikri	51
C) Ankara Antlaşması	
I. Genel Olarak	51
II. Ankara Antlaşmanın Amacı ve İlkeleri	53
III. Ankara Antlaşmanın Kapsamı	53
IV. Ortaklık Organları	54
1. Ortaklık Konseyi	55
2. Ortaklık Komitesi	56
3. Karma Parlamento Komisyonu	56
4. Gümrük İşbirliği Komitesi	57
5. Gümrük Birliği Ortak Komitesi	58
D) Katma Protokol	59
I. Katma Protokolün Kapsamı	60
II. Niteliği	60
III. Yürürlüğe Girmesi	61

IV.	Tarafların Katma Protokolden Kaynaklanan Yükümlülükleri	61
	1. Malların Serbest Dolaşımı	62
	a. Sanayi Mamulleri	62
	aa. Türkiye Ortak Gümrük Tarifesine (OGT) Uyumu	62
	bb. Miktar Kısıtlamaların Kaldırılması	63
	b. Tarım Ürünleri	63
	2. Kişilerin Serbest Dolaşımı	64
	3. Sermayenin Serbest Dolaşımı	64
	4. Hizmetlerin Serbest Dolaşımı	65
E)	Türk Vatandaşlarına Avrupa Birliği Hukukundan Doğan Haklar	66
I.	Genel Olarak	66
II.	1/80 Sayılı Ortaklık Konsey Kararı (OKK)	67
	1. Niteliği	67
	2. Genel Şartlar	67
	3. 1/80 Sayılı OKK, Madde 6	68
	a. Genel Olarak	68
	b. İşçi Kavramı	69
	c. Yasal Olarak Çalışma	70
	d. İşgücü Piyasasına Dahil Olma	71
	e. Süreler	71
	4. 1/80 Sayılı OKK, Madde 7	72
	a. Genel Olarak	72
	b. Aile Fertleri Kavramı	73
	c. Yasal İkamet	74
F)	Vizesiz Avrupa Hakkı	74
I.	Genel Olarak	74
II.	Standstill Hükümü (Kötüleşme Yasağı)	75
	1. Yerleşim Serbestisi	76
	2. Hizmet Alım ve Sunum Serbestisi	77
SONUÇ		80
KAYNAKLAR		82-85

GİRİŞ

Avrupa Birliği kendine özgü uluslarüstü (supranasyonal) yapısından dolayı uluslararası kuruluşlar içersinde özel bir konuma sahiptir. Avrupa'nın bütünleşmesi ile ilgili kuruluşundan itibaren geçen 50 yıldan fazla bir sürede önemli gelişmeler yaşanmış ve bütünleşme amacını gerçekleştirebilmek için binlerce sayfalık mevzuat çıkartılmıştır.

Tam üyelik müzakerelerini yürütürken Türkiye Avrupa Birliği mevzuatına uyum sağlamaya çalışmaktadır.

Avrupa Birliği, bünyesinde topladığı üye ülkelerin refah düzeyini yükseltebilmek için, kuruluşundan beri ekonomik bir bütünleşmeyi temel bir hedef olarak benimsemiş ve kuruluşundan bu yana üye devletlerin refahını bir bütün olarak artırma amacına yönelik çeşitli politikalar oluşturmuş ve başarılı bir biçimde uygulamaya koymuştur.

Bu çalışma ayrıntılarına girmeden, birinci bölümünde, tarihi süreçte Avrupa Birliği'nin oluşumunu, AB hukukunun özelliğini ve ulusal hukuklarla ilişkisini ve organlarını incelemektedir.

Çalışmanın ikinci bölümü Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyelik başvurusundan başlayarak, günümüze kadar ki süreci ve Türkiye'nin Avrupa Bütünleşmesindeki konumunu ele almaktadır.

1. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU

A) Avrupa Birliği'nin Tarihsel Oluşumu

I. Avrupa Fikri

Avrupa bütünleşme fikri ve hayali, tarih boyunca, özellikle ortaçağından beri, hep var olmuş olsa da, ancak 2. dünya savaşının yol açtığı yıkımın etkisinin ardından kararlı bir şekilde yaşama geçirilmeye başlanmıştır.

Belirtmek gerekir ki, 2. dünya savaşından öncede Avrupa'yı birleştirmek adına girişimler olmuştur. Burada bir çok girişimin yanı sıra, dikkate değer Alman Filozof Immanuel Kant'ın 1795 yılında yazdığı "Ein philosophischer Entwurf zum ewigen Frieden" isimli ve Avusturyalı diplomat Kont Coudenhove-Kalergi'nin 1923 yılında yayımladığı "Paneuropa-Union" adlı eserleri vardır. Fakat bu ve buna benzer girişimlerin hiç biri kendini kabul ettirememiş ve başarısızlıkla sonuçlanmıştır.¹

Ancak 2. dünya savaşı Avrupa'da ekonomik, sosyal, işgücü vb. hususlarda önemli tahribatlara yol açarken, savaş sonunda, ileride soğuk savaşa yol açacak olan doğu batı gerginliği de gittikçe daha belirgin hal almaya başlamıştır.

Bu nedenle savaştan galip gelen güçler Avrupalı devletlerin bir araya gelerek bir "Avrupa Birleşik Devletleri" kurulmasını istemiş ve teşvik etmişlerdir.²

¹ Michael Gehler, Europa- Ideen, Institutionen, Vereinigung, s. 55 vd.

² Gerhard Brunn, Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, s.12-14

Frank Schorkopf, Der europäische Weg, s. 5

Guido Thiehmeyer, Europäische Intergation, s.20

İngiliz devlet adamı Sir Winston Churchill 19.09.1946 tarihinde Zürich Üniversitesinde verdiği konferansta Avrupa'nın içinde bulunduğu kötü ekonomik ve sosyal durum karşısında "Avrupa halkları ailesi" 'nin yeniden belirlenmesi çağrısında bulunarak "Birleşik Avrupa Devletleri" fikrini ortaya atmıştır.³

Churchill, bu yoldaki birinci adımın Fransa ile Almanya'nın birlikte hareket etmesi ile atılabileceğini belirtmiştir. Avrupa'nın bütünleşme açısından Churchill'in Zürich konuşması son derece önemli olmuştur.

Fakat sadece İngilizler değil, büyüyen komünizmi bir tehlike olarak gören ve buna karşı bir savunma oluşturmak isteyen Amerikalılar içinde Avrupa'nın tekrar güçlenmesi son derece önemliydi. ⁴

II. Avrupa Toplulukları

Avrupa bütünleşmesinin temelinde yatan nedenler savaş sonrası barışın sağlanması, bütünleşme hareketine katılan devletlerin güçlerinin güvence altına alınması, refahın teşvik edilmesi ve ortak değerlerin vurgulanması olarak özetlenebilir.

Bu durumda bütünleşme yolunda daha önceleri başarısızlıkla sonuçlanan girişimlerden ders çıkarılması gerekmektedir.

Ayrıca askeri yönden önem taşıyan kömür ve çelik sanayisinin Avrupa çapında bir denetime sokulmasına yönelik ihtiyaç duyulmaktaydı.

³ Doç. Dr. Hacı Can, Avrupa Birliği Hukuku, s.10

Alexander Thiele, Europarecht, s.11

⁴ Bernd Stöver, Der Kalte Krieg, s.28 vd.

1. Schuman Planı

9 Mayıs 1950 yılında dönemin Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman'ın bu anlamda sunmuş olduğu, kendi adı ile anılan Schuman-Planı Avrupa bütünleşme hareketinin başlangıç noktası olarak kabul edilmektedir.

Bu sebepten ötürü her yılın 9 Mayıs'ı daha sonra Avrupa Birliği günü olarak kutlanmaya başlamıştır.

Esasen Milletler Cemiyeti eski genel sekreteri Jean Monnet tarafından hazırlanan bu planda, Avrupa'da barışın tesis edilebilmesi için bilhassa Fransız – Alman dostluğunun sağlanmasının önemli olduğuna dikkat çekilmiştir.

Bu plana göre, yüzyıllardır Avrupa'nın ortasında süregelen Fransız-Alman çekişmesinin ortadan kaldırılması için iki ülkenin kömür ve çelik üretiminin yüksek bir otoritenin idaresi altında ortak yapılması gerekiyordu.

Aynı zamanda bu bağlamda kurulması öngörülen Topluluğun tüm Avrupa devletlerinin katılımına açık tutulması lazımdı.

2. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu

Schuman'ın düşünceleri Paris'te 18.04.1951 tarihinde ilk süpranasyonel (uluslarüstü) Topluluk olarak bilinen, Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nun (AKÇT) Kurucu Antlaşması imzalanarak uygulamaya koyulmuştur.⁵

Bu Antlaşma, ulusal parlamentolarca onaylanmasının ardından 25.07.1952 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Kurulan AKÇT, yukarıda belirtildiği gibi uluslararası bir örgütlenme olarak değil, taraf devletler üstü yetkilerle donatılan kurumsal yapılanma olarak şekillenmiştir.

⁵ Alexander Thiele, Europarecht, s.12

Yani üye devletler, tarihte ilk defa, kendi iradeleri ile ulusal egemenlik haklarının bir kısmından vazgeçerek uluslararası bir Topluluğun kuruluşlarına aktarmışlardır.

Kurucu Antlaşmada (günümüzde Komisyon denilen) Yüksek Otorite, Bakanlar Konseyi, Ortak Asamble (günümüzde Avrupa Parlamentosu) ve Adalet Divanı Topluluğun kurumları olarak sayılmıştır.

Daha o yıllarda bile böyle kısmi bir ekonomik birleşmenin ileride politik bir birleşmeye yol açacağı düşüncesi, soyut bir şekilde olsa da, oluşmuştur (spill-over-effect).⁶

Başlangıçta altı devletin (Almanya, Fransa, İtalya ve Benelux ülkeleri) kurucu üye olduğu AKÇT, günümüzde varlığını sürdüren AB'nin temel unsurlarından birini oluşturmuştur.

İngiltere daha önceden süpranasyonel yetkilerle donatılmış bir yapının içerisinde yer almayacağını deklare ettiği için AKÇT'na katılmayı kabul etmemiştir.

3. Avrupa Ekonomik ve Avrupa Atom Enerjisi Toplulukları

AKÇT'nun kurulmasıyla oluşan iyimser havada Avrupa Savunma Topluluğu ve Avrupa Siyasal Topluluğunun kurulması gündeme gelmiştir ve hatta bu Toplulukların kurucu antlaşmaları bile imzalanmıştır.

Fakat bu alanlarda egemenliğinin kısıtlanmasına razı gelmeyen Fransız Meclisinin vetosuyla bu Toplulukların kuruluşu ve Antlaşmalar neticede başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

O dönem ve şartlarda Avrupa halklarının siyasal anlamda bir araya gelmeleri mümkün görünmemekteydi.

Ancak sağlam temellere dayalı siyasi bir bütünleşmeye giden yolun evvela ekonomik bütünleşmeden geçtiği düşüncesi giderek benimsenmeye başlanmıştı.

⁶ Alexander Thiele, Europarecht, s.13

Dolayısıyla en azından “bir pazar birliği” ’nin oluşturulması için gereken koşulların yaratılması gerekiyordu. Bu şekilde hem barışı koruyan ve refahı sağlayan hem de ortak bir büyümeyi mümkün hale getiren bir zemin oluşturulacaktı.

Böylelikle AKÇT üyesi devletler ekonomik açıdan entegrasyonun (bütünleşmenin) sağlanması hususunda Avrupa Ekonomik Topluluğunu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu (AAET) kurmayı başarmışlardır.

AAET ve AET Kurucu Antlaşmaları, 25.03.1957 tarihinde Roma’da AKÇT’nu kuran altı devlet tarafından imzalanmış ve üye devletlerin yetkili ulusal organlarınca onaylandıktan sonra 01.01.1958 tarihinde yürürlüğe girmiştir.⁷

Bu Antlaşmaların amacı, devletler arasında ortak bir pazar oluşturulmaktır.

Süresiz olarak akdedilen AAET Kurucu Antlaşması, enerji sorununun çözümlenmesini, nükleer enerji sanayisinin tesis edilmesini, gelişmesini ve nükleer enerjinin barışçıl amaçlarla kullanılmasını ve enerji üretiminin artırılmasını gaye edinmiştir.⁸

AET Kurucu Antlaşmasına göre ise AET’nun görevi, ortak bir pazarı ve ekonomik ve parasal bir birliği kurmak, Topluluğun bütünü içerisindeki ekonomik faaliyetlerin uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir şekilde geliştirilmesini, yüksek seviyeli istihdam ve sosyal korumayı, erkek ve kadınlar arasında eşitliği, sürdürülebilir ve enflasyonist olmayan büyümeyi, yüksek dereceli rekabet ve ekonomik performansların bütünleştirilmesini, çevrenin yüksek seviyede korunmasını ve kalitesinin yükseltilmesini, yaşam seviyesinin ve kalitesinin artırılmasını, üye devletler arasında ekonomik ve sosyal bütünleşmenin ve dayanışmanın iyileştirilmesini sağlama olarak belirtilmiştir.⁹

⁷ Kamuran Reçber, Avrupa Birliği Hukuku s.30

⁸ Kamuran Reçber, Avrupa Birliği Hukuku s.30

⁹ Bkz., A(E)T Kurucu Antlaşması’nın 2.Md’si

Ayrıca AET Kurucu Antlaşması ile üye devletler arasında belirlenen alanlar itibarıyla bir gümrük ve ekonomik birliği oluşturulmuş, mal, hizmet, sermaye ve iş gücünün serbest dolaşımı amaçlanmıştır.

Üç Toplulukların kurumsal oluşumu ve yerleşiminden sonra neredeyse 30 yıl kadar süren bir sağlamlaştırma süreci başlamıştır.¹⁰

Bu dönemde yasal anlamda bağımsız, fakat aynı veya benzer amaçlar izlemekte olan üç ayrı Topluluk bulunmaktaydı.

Bu yüzden Toplulukların organları adım adım birleştirilmiştir.

Özellikle 1957 yılında imzalanan “Avrupa Toplulukların Bazı Kurumlarına ilişkin” Sözleşmesinde her üç Topluluğun ortak bir Parlamento’ya ve Adalet Divanı’na sahip olması benimsenmiştir.

1967 yılında yürürlüğe giren “Fusion Antlaşması” ile ise her üç Topluluğun Konsey ve Komisyonları (AKÇT’da Yüksek Otorite) birleştirilmiş, tek bir Konsey ve Komisyon oluşturulmuştur.¹¹

1977 yılında üç Topluluk için tek bir Sayıştay oluşturulmuştur.

Fakat buna rağmen üç Topluluk gene de yasal bağımsızlıklarını kaybetmemişlerdir.

III. Avrupa Birliği

Avrupa Toplulukları Kurucu Antlaşmalarına çeşitli antlaşmalarla değişiklikler getirilmiş ve eklemeler yapılmıştır.

Fakat Avrupa Birliği (AB) tesis edilmeden önce en geniş kapsamlı değişiklik Avrupa Tek Senedi ile (Acte Unique Europeen) gerçekleşmişti.

¹⁰ Stephan Hobe, Europarecht, s.7

¹¹ Alexander Thiele, Europarecht, s.15

1. Avrupa Tek Senedi

Avrupa Tek Senedi 1986 yılında imzalanmış olup, Avrupa'daki dış politik işbirliğini kurucu Antlaşmaların dışında ayrı ve yeni bir sözleşme ile yenilenmesini sağlamıştır.

Bunun yanı sıra Avrupa Tek Senedi sayesinde Avrupa İç Pazarı ile ilgili yeni düzenlemeler getirilmiş ve bir birinci derece mahkemesinin oluşturulması öngörülmüştür.

Böylelikle ATS hukuksal anlamda da ciddi değişikliklerin sebebi olmuştur.¹² Ayrıca ATS Konsey'in ağırlıklı çoğunlukla karar alma durumlarını genişletmiş, Avrupa Parlamentosu'nun Birlik içerisindeki rolünü ve Topluluklarında yetkisini, özellikle araştırma, teknoloji, çevre koruması ve ekonomi gibi alanlarda, arttırmıştır.¹³

2. Maastricht Antlaşması

01.11.1993 yılında Maastricht Antlaşması yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte bütünleşme prosedürü yeni bir boyuta geçmiştir.

Maastricht Antlaşması düzenlemeleri ile AB Kurucu Antlaşması tesis edilmiştir.

Maastricht Antlaşması İngiltere ve Fransa Parlamentolarında güçlükle ve ancak kıl payı bir çoğunlukla kabul edilmiş, Danimarka Parlamentosunca da ilk oylamada reddedildikten sonra kabul edilebilmiştir. Antlaşma, diğer ülkelerde yapılan referandumlarda da yarıyı çok az aşan oy çoğunluklarıyla yürürlüğe girmiştir.¹⁴

¹² Alexander Thiele, Europarecht, s. 19

¹³ Matthias Herdegen, Europarecht, s.52

¹⁴ Prof. Dr. Şeref Ünal, AB Hukukuna Giriş, s.22

Treaty of Maastricht, www.europa.eu/legislation_summaries

Maastricht Antlaşması ile bir yandan Avrupa Birliği kurulurken, diğer yandan Avrupa Topluluklarını kuran Antlaşmalarının ikinci, fakat en kapsamlı revizyonu gerçekleştirilmiş ve kurucu Antlaşmalar tek bir metin haline getirilmiştir. Ayrıca metne Dış Politikada Eşgüdüm ve Adalet ve İçişlerinde işbirliği başlıkları altında iki yeni başlık eklenmiştir.¹⁵

Böylece Avrupa Birliği çatısı altında 3 sütundan oluşan bir yapılaşma oluşturulmuştur. Bu yapılaşma Avrupa halklarının giderek daha sıkı bir şekilde yakınlaşmasının gerçekleştirilmesinde yeni bir dönem teşkil edecektir.

AB'nin 1. sütunu daha önce kurulan Avrupa Kömür Çelik, Ekonomik ve Atom Enerjisi Topluluklarından oluşmaktadır. Maastricht Antlaşması ile birlikte Avrupa Ekonomik Topluluğunun adı değişmiş, sadece "Avrupa Topluluğu" olmuştur.

2. sütun ortak Dış Politika, Güvenlik ve Savunma alanlarını kapsamaktadır.

3. sütun ise Adalet, İçişleri ve Cezai konuları düzenlemektedir.¹⁶

Böylece Avrupa Birliği'nde, bir yandan iktisadi alanda (birinci sütun da) supranasyonal, yani uluslarüstü, bütünleşme modeline devam edilmekteydi ve diğer yandan da üye devletlerin, ortak Dış ve Güvenlik Politikasını ve Adalet ve İçişlerinde işbirliği içeren siyasi alanda hükümetlerarası işbirliği modeli getirilmekteydi.

3. Amsterdam Antlaşması

Amsterdam Antlaşması 02.10.1997'de dışişleri bakanları tarafından imzalanmış ve 01.05.1999'da yürürlüğe girmiştir.

Kurumsal yapıda ve politika alanlarında yenilik ve değişiklikler getirilmiştir.

¹⁵ Treaty of Amsterdam: What has changed in Europe, European Commission, Luksemburg 1999, s.6

¹⁶ Kamuran Reçber, AB Hukuku ve Temel Metinleri, s. 34, 35
Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s. 43, 44

Bunlardan en önemlileri ise şöyledir:

Nitelikli oy çokluğu ve ortak karar usulü ile karara bağlanan alanlar ve Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri arttırılmıştır.

Esneklik ilkesi getirilmiştir.

Bazı koşullar altında üye devletlerin belirli konularda daha yakın bir işbirliği içerisine girme imkanı sağlanmıştır.

Avrupa Birliği'nin kararlarının mümkün olduğunca açık ve vatandaşa yakın şekilde alınması için Konsey toplantılarının aleni şekilde yapılması olanağı getirilmiştir.

AB'nin dayandığı temel değerler ilk defa açıkça belirtilmiştir.

Temel haklar ve bunların AB düzeyinde korunması ile ilgili bir mekanizma oluşturulmuştur.

Sosyal politika alanında da bazı yenilikler getirilmiştir. Bunlardan en önemlisi ise kadın ve erkekler için eşit işe eşit ücret ilkesi öngörülmüştür.

Vize, sığınma, göç, sınır kontrolleri ve kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili bazı üçüncü sütun konuları birinci sütuna dahil edilmiş Schengen Anlaşması ile ilgili bir protokol AT Antlaşması'na eklenmiştir.

Avrupa Birliği katılma koşulunda değişiklik yapılmıştır.

Maddi değişiklikler yanında teknik bir değişiklik de yapılmıştır.

Kurucu Antlaşmalar'ın maddeleri yeniden numaralandırılmıştır.¹⁷

¹⁷ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s.45
Treaty of Amsterdam (Vertrag von Amsterdam)

4. Nis Antlaşması

Nis Antlaşması 26.02.2001'de Nis'te imzalanmış ve 01.02.2003'te yürürlüğe girmiştir.

Amsterdam Antlaşması ile birlikte Birliğin kurumsal çerçevesinin yeniden düzenlenmesi planlanmıştı.

Ancak öngörülen bu yeni düzenleme tam olarak başarısız oldu ve AB'nin ileri zamanlarda yeni üyelikleri taşıyabilmesi için Nis de yapılan konferans büyük önem taşımaktaydı.

Antlaşmanın temel amacı, Birliği on yeni ülkeye genişlemeye hazır hale getirmektir.

Dolayısıyla yapılan değişiklikler büyük ölçüde Konseyi, Parlamentosu ve Komisyonu kapsamaktaydı.

Konsey'deki oy dağılımı ve buna bağlı olarak nitelikli çoğunluk oylama usulü genişleme sürecinde değişecekti. 27 üyeli Konsey'de toplam 345 ağırlıklı oy olacak ve bir nitelikli çoğunluğa 255 oyla (%73,9) ulaşılabilecekti.

Her üye devletin oylarının ağırlığı tam olarak yeni ülkelerin Birliğe katılımını sağlayan antlaşmalarda belirlenecekti.

Komisyonun her üye devlet 2005'ten itibaren bir komiser gönderecek ve Avrupa Birliğinin sayısı 27'ye ulaştığında Konsey'in oy birliği ile alacağı bir kararla Komisyon'un yapısını küçültebilecekti.

Komisyon başkanına daha çok yetkiler tanınmıştır.

Komisyon başkanı Avrupa Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla atanacaktı.

Avrupa Parlamentosu'nun üye sayısı azami olarak 732 ile sınırlandırılmıştır.¹⁸

¹⁸ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s.47
Treaty of Nice

Nis Antlaşması ile birlikte Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı hazırlanmış ve Avrupa Birliği organları tarafından kabul edilmiştir.

5. Avrupa Birliği Anayasası

AB Anayasası, Avrupa Birliği üyesi hükümetlerince, 2004 yılında İtalya'nın başkenti Roma'da imzalanan uluslararası bir antlaşma sonucu, Avrupa Birliği için oluşturulması öngörülen anayasadır.

Kimi Avrupa Birliği üyesi ülkelerde halkoylamasına sunulan anayasa taslağı ilk birkaç ülkede reddedilince yürürlüğe sokulamamıştır.

Anayasa eğer yürürlüğe girmiş olsaydı Avrupa Birliği'nin bugüne dek yapmış olduğu tüm antlaşmaları tek bir metin içinde birleştirecek ve anayasa taslağına sokulmuş olan Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi'ni uygulamaya koymuş olacaktı.

Anayasa taslağının kabul edilerek yürürlüğe girmesi için tüm üye ülkelerin onayından geçmesi gerekiyordu ve bu bağlamda on üç üye ülke halkoylaması sürecini tamamladı.

Bunlar içinde Mayıs ve Haziran 2005'de Hollanda ile Fransa'nın halkoylamasında olumsuz görüş ağır basınca sürecin geleceği belirsizleşti.

Bu gelişmeler ışığında üç üye ülke; Finlandiya, Slovakya ve Almanya kısmen tamamlanmış olan halkoylaması sürecini iptal etme kararı aldı.

Yedi üye ülke de oylama sürecini daha sonra herhangi bir tarihte yapılmak üzere erteledi.

Anayasa taslağının halk görüşüne sunulması başarısızlığa uğrayınca, Haziran 2007 Avrupa Zirvesi'nde bu anayasanın yerini alması amacıyla bir anlaşma oluşturmak amacıyla görüşmelere başlanması kararı alındı.¹⁹

¹⁹ Stephan Hobe, Europarecht, s.14-16

6. Lizbon Antlaşması (Reform Antlaşması)

Bu görüşmelerin sonunda Lizbon Antlaşması imzalanmıştır.

Lizbon Antlaşması, AB Anayasasını temelde koruyan ve ufak değişikliklerle tekrar ülkelerin onayına sunulan AB Temel Antlaşmasıdır.

O da anayasa taslağında olduğu gibi halkoylamasına sunulmuştur.

Pek çok ülkede oylanmasının ardından bu kez İrlanda'da reddedilince o da yürürlüğe girememiştir ve üzerinde düzenlemeler yapıldıktan sonra yeniden oylanana dek uzun bir bekleme sürecine girmiştir.

Sonuç olarak 02.10.2009'da yapılan oylamada nihayet kabul görmüş ve 01.12.2009'da yürürlüğe girmiştir.²⁰

Lizbon Antlaşması, her şeyden önce bir reform antlaşmasıdır.

Çünkü Avrupa bütünleşme sürecinin ileri götürülmesine önemli katkılar sağlamaktadır.

Lizbon Antlaşmasıyla sağlanan önemli yapısal dönüşümlerden biri, Avrupa Topluluğu'nun Avrupa Birliği'yle birleşmesidir.

Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu bakımından ise aksi bir durum söz konusudur. Bu Topluluk, Birliğin dışına çıkarılmıştır.

Diğer bir yapısal dönüşüm, Kurucu Antlaşmaların yeniden düzenlenerek Birlik hukukunun daha açık bir hale getirilmesidir.²¹

Bu anlamda Lizbon Antlaşması Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmasını ile Avrupa Toplulukları Kurucu Antlaşmasını değiştirmiştir.

AB Kurucu Antlaşması değişikliklere rağmen ismini korumuş, ancak AT Kurucu Antlaşması'nın ismi "Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma" olarak değişmiş ve Avrupa Birliği tüzel kişilik kazanmıştır.²²

²⁰ Alexander Thiele, Europarecht, s.32

²¹ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s.48

²² Stephan Hobe, Europarecht, s.17

Kamuran Reçber, AB Hukuku ve Temel Metinleri, s. 50

Öteki yapısal dönüşümler ise, Birlik faaliyetlerine yön veren maddi değerlerin, ilkelerin ve amaçların tanımlanması, organların yeniden belirlenmesi, karar alma usullerinin gösterilmesi gibi konularda gerçekleştirilmiştir.

B) Avrupa Birliği'nin Genişlemesi

Avrupa bütünleşmesi ortaya çıkışından günümüze kadar yedi kez genişlemiştir.

Başlangıçta altı üye ile kurulan Topluluk (Almanya, Fransa, İtalya ve BeNeLux-Devletleri), ilk genişlemesini 1973 yılında Danimarka, İrlanda ve İngiltere'nin Topluluğa üye olması ile gerçekleştirmiştir.

Bunu, 1981 yılında Topluluğa Yunanistan'ın katılması izlemiştir.

Ardından, diktatörlük rejimlerinden kurtulan İspanya ve Portekiz Topluluğa 1986 yılında üye olmuştur. Topluluğun üye sayısı 01.01.1995 yılında Finlandiya, İsveç ve Avusturya'nın da katılmasıyla onbeşe çıkmıştır.

Fakat, Topluluğun asıl genişlemesi ve büyümesi, Berlin duvarının yıkılması, Yugoslavya'nın dağılması ve Doğu Blokunun çökmesinden sonra, komünist rejimlerden demokrasiye geçen merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin Topluluğa katılmasıyla gerçekleştirilmiştir.²³

Avrupa Birliği doğu Avrupa devletlerini bünyesine alarak genişleme kararını 22 Haziran 1993 yılında gerçekleşen Kopenhag Zirvesi'nde almıştır. Aynı zamanda adaylık için başvuran ve üye olmak isteyen devletlerin kabulünden önce yerine getirmesi gereken kriterler de bu Zirvede saptanmıştır.

Kısaca Kopenhag kriterleri olarak adlandırılan bu kriterler siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi olmak üzere üç grupta toplanmıştır.²⁴

²³ Prof. Dr. Şeref Ünal, Avrupa Birliği Hukukuna Giriş, s.23

²⁴ Pascal Fontaine, Europa'nın 12 lektionen, s.13 vd.

Siyasi anlamda, AB'ye girmeye aday ülkeler, istikrarlı ve kurumsallaşmış bir demokrasinin var olması, Hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü, İnsan haklarına saygı, azınlıkların korunması gibi dört ana kriter açısından değerlendirmeye alınacaktır.

Ekonomik kriter açısından aday ülkeler AB çerçevesinde, rekabet baskısı ve Pazar şartlarına, işleyen bir Pazar ekonomisine sahip olmaları gerekmektedir.

Ayrıca Doğu ve Merkez Avrupa'da yer alan bu ülkelerin katılmadan önce, mevzuatlarını Topluluğun müktesebatı ile uyumlu hale getirmeleri, daha doğrusu, Topluluğun tüm mevzuatını devralarak benimsemeleri şart koşulmuştu (aquis communautaire).²⁵

Sonuçta bu koşulları yerine getirdiği kabul edilen 10 ülke (Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Malta, Kıbrıs Rum Cumhuriyeti) 01.05.2004 tarihinde AB'ye üye olmuşlar ve üye sayısı 25'e yükselmiştir.

2007 yılında Romanya ve Bulgaristan'ın ve 2013 yılında Hırvatistan'ın katılımı ile AB'nin bugünkü üye sayısı 28'e ulaşmıştır.

AB, yeni kurulan bu demokrasilere, mali yardım sağlayarak, ekonomilerini düzeltmelerine ve siyasi reformların gerçekleştirilmesine destek vermiştir.²⁶

C) Avrupa Birliği'nin Hukuksal Yapısı

Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları ile oluşturduğu hukuki yapısıyla klasik uluslararası örgütlerden farklılık göstermektedir. Bu bağlamda en farklı özelliği üye ülkelerin iç hukukuna doğrudan ve derhal uygulanabilir düzenlemeler ile tesir edebilmesidir.

²⁵ Alexander Thiele, *Europarecht*, s.37 vd.

²⁶ Prof. Dr. Şeref Ünal, *Avrupa Birliği Hukukuna Giriş*, s.23

AB Kurucu Antlaşmalarının kaynaklık ettiği AB bünyesindeki normlar bütünlüğü, AB hukukunu oluşturmaktadır. Bu hukuk normları bütünlüğü Avrupa Birliği'ni aynı zamanda süpranasyonel karakterli de kılmaktadır.²⁷

I. AB Hukukunun Uluslarüstü (süpranasyonel) Özelliği

AB Hukukunun uluslarüstü /süpranasyonel özelliği, AB'ne üye olan devletlerin olumlu iradesi sonucunda oluşmuştur.

Zira, üye devletlerin belirli alanlarda egemenlik yetkilerini AB'ne devretmesi neticesinde, bu alanlarda yetki kullanma yetkisi AB'nin ilgili organlarına geçmiş durumdadır.

AB bu özelliği ile diğer klasik uluslararası örgütlerden ayrılmaktadır.²⁸

Süpranasyonel örgütler üye devletlerinin Parlamentolarından bağımsız şekilde düzenleyici normlar çıkarabilme yetkisine sahiptir.

Uluslararası bir örgütün süpranasyonel özelliğe sahip olabilmesi için üç unsurun mevcut olması gereklidir.

Örgütün, bir konuyla alakalı, çıkarmış olduğu normlar üye devletlerin bu konuyla ilgili normlarından önceliklidir.

Bu normlar üye devletlerde doğrudan ve derhal tesir eder ve uygulanır ve buna bağlı olarak üye devletlerin bireylerine (vatandaşlarına) uymaları gereken hak ve yükümlülükler doğar.

²⁷ Kamuran Reçber, AB Hukuku ve Temel Metinleri, s. 63

²⁸ Kamuran Reçber, AB Hukuku ve Temel Metinleri, s. 69

II. AB Hukukunun Kaynakları

Lizbon Antlaşması, Avrupa Birliği'nin sütunlu yapısını ortadan kaldırmıştır. Şimdi sadece tüzel kişilikle donatılan tek bir Avrupa Birliği vardır.

Birlik hukuk kuralları, Birliğin siyasi hedefleriyle birlikte birlik müktesebatını (acquis communautaire) oluşturmaktadır.

Birlik müktesebatını üstelenme, yeni üye devletlerin Birliğe katılımının temel koşullarından biridir.

Birlik Resmi Gazetesi'nin 100 bin sayfasını dolduran Birlik müktesebatı, yaklaşık 15 bin hukuki düzenlemeden oluşmaktadır.

Birlik hukuku, yazılı şekilde sadece Birlik Resmi Gazetesinde yayımlanmaktadır.

Fakat Birlik hukukunun etkilediği herkesin çabuk ve güvenilir bir şekilde Birlik hukukuna erişme ihtiyacı olduğundan dolayı, günümüzde Birlik mevzuatına internetten erişim artık ücretsizdir.²⁹

AB hukukunun kaynakları genel ve soyut olarak birincil (asli/ primer) normlar, ikincil (türeme/sekunder) normlar ve genel hukuk ilkeleri şeklinde belirlemek mümkündür.

1. Birincil/Primer Hukuk Normları

Birliğin birincil hukuku, Birlik hukukunun en üst kaynağını oluşturur ve ikincil hukuk kurallarının hukuka uygunluk ölçütüdür. Dolayısıyla ikincil hukuk kuralları birincil hukuk kuralları ışığında yorumlanması gerekir.³⁰ Birincil hukuk Normları her şeyden önce, protokoller ve ekler de dahil olmak üzere, Kurucu Antlaşmalardan oluşmaktadır.

²⁹ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s.176, 177

³⁰ Adalet Divanı, Ordre des barreaux kararı

AB Antlaşması ve ABİ Antlaşması, Birliğin Kurucu Antlaşmaları olarak, Birlik anayasal düzeninin temellerini oluştururlar.³¹

Bu bağlamda ayrıca belirtmek gerekir ki, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu Kuran Antlaşma artık Birlik müktesebatına dahil değildir, fakat AAET'nun AB ile organsal (örgütsel) bağlantıları devam etmektedir.

Birincil hukuk normları temelde üye devletlerin ve Birlik organlarının hak ve yükümlülüklerini düzenlemektedir. Fakat bazı düzenlemeler belirli koşullar altında gerçek ve tüzel kişilikler içinde doğrudan geçerlilik kazanmıştır.³²

Kurucu Antlaşmaların yanı sıra Birincil hukuk Kaynakları, üye devletlerle yapılan Birliğe katılma Antlaşmalarını, yazılı olmayan temel hukuk ilkelerini ve Birlik tarafından imzalanan uluslararası anlaşmaları da kapsamaktadır.

2. İkincil/Sekunder Hukuk Normları

İkincil Mevzuat, Birliğin organları tarafından oluşturulan hukuki işlemlerdir. Birliğin kurumlarının yetkileri ve yetkilerinin kullanımı kurucu Antlaşmalara dayanmaktadır.

Dolayısıyla ikincil hukukun kaynağı birincil hukuktan çıkar. İkincil hukuk normları ayrıca Birliğin ikinci büyük hukuki kaynağını oluşturmaktadır.

AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşmanın 288. Mdaddesinde bu hukuki işlemler düzenlenmiştir.

Buna göre İkincil Mevzuat tüzük, yönerge, karar ve tavsiye ve görüşlerden oluşmaktadır.³³

³¹ Adalet Divanı, 1/91 sayılı Mütalaa

³² Alexander Thiele, Eurorecht, s. 103, 104

³³ Kamuran Reçber, AB Hukuku ve Temel Metinleri, s.110

a. Tüzükler (Kararnameler)

AB hukukunda AB'nin yetkili organları tarafından tesis edilen tüzükler, üye devleteler açısından coğrafi ve hukuksal genelliğe sahiptir ve bütün üye devletlerin tamamında herhangi bir değişikliğe uğramadan, aynı anda ve aynı etkiyi göstererek geçerlidir ve AB resmi gazetesinde yayımlandıktan sonra, kendiliğinden ve doğrudan uygulanan kurallardır.³⁴

Bir başka ifadeyle tüzükler, belirsiz sayıdaki birçok maddi olayı genel ve soyut şekilde düzenler ve bu nedenle çok ayrıntılı bir şekilde kaleme alınır. Soyut ve genel karakterleri nedeniyle Birlik yasaları olarak ifade edilen tüzükler, etkileri bakımından ulusal yasalara en fazla benzeyen Birlik düzenlemeleridir.

Tüzüklerin uluslararası hukukta mutad olmayan iki özelliği vardır.

Birincisi Uluslarüstülük, ikicisi Üye Devletlerde Doğrudan Geçerlilik ve Uygulanabilirlik.

Uuslarüstülük özelliği, tüm Birlik içinde devlet sınırları dikkate alınmaksızın tek bir hukukun oluşturulması ve bu hukukun yeknesak şekilde tüm üye devletlerde tam geçerliliğin olmasıdır. Üye devletlerin iç hukuk düzenlemelerini ve uygulamalarını gerekçe göstererek tüzük hükümlerinin bağlayıcılığını kaldırmaları mümkün değildir.³⁵

Üye devletlerde doğrudan geçerlilik ve uygulanabilirlik özelliği, tüzüklerin ulusal hukukta özel bir ulusal uygulama işlemi olmaksızın ulusal kurullarla aynı hukuku yaratması ve kişilere doğrudan haklar vermesi ya da yükümlülükler yüklemesidir.

³⁴ Kamuran Reçber, AB Hukuku ve Temel Metinleri, s.116

³⁵ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s.189

Organlar, mahkemeler ve idari makamlar da dahil olmak üzere üye devletler ve tüzüğün şahsi kapsamına giren kişiler, doğrudan Birlik hukukuyla bağlıdır ve tüzüğün her hükmünü ulusal hukuk gibi dikkate almak zorundadır.³⁶

Yani tüzükler, iç hukukmuş gibi uygulandılarından, direkt olarak üye devletlerin uyruğunu taşıyan gerçek ve tüzel kişileri muhatap alarak, ulusal yasalarda olduğu gibi, hak ve yükümlülükler getirirler.

b. Yönergeler (Direktifler)

Yönergeler, Birlik dahilinde esasen üye devletlere yönelir ve onları kendi içeriğini ulusal hukuka aktarmaya yükümlü kılar. Yönergelerin doğrudan kişilere karşı uygulanması mümkün değildir. Bu haliyle yönergeler çerçeve yasalara benzer.³⁷

Yönergeler, iki aşamalı bir süreçte etki gösterir. Önce üye devletler için devletler için bağlayıcı düzenleme programı çıkartılır (yönerge); ikinci aşamada ise, üye devletler tarafından programın (yönergenin) içeriği iç hukuku aktarılır.

Yönergeler, isminden de anlaşıldığı üzere kural olarak sadece yönü buyurur; bir başka ifadeyle, kural olarak sadece amaçları bakımından bağlayıcı olup maddi düzenlemenin içeriğine ilişkin herhangi bir bağlayıcılık getirmez. Ayrıca ulusal hukuka aktarma şekli ve araçlarının seçimi de üye devletlere bırakılır. Böylece ulusal hukuka aktarmada ulusal organlara belirli bir hareket alanı kalır.

Yönergeler, kural olarak kişiler için ilk defa ulusal aktarma işleminin çıkartılmasıyla bağlayıcı hale gelir. Her yönerge kişilere iki kez yönelir (basamaklı bağlayıcılık).

³⁶ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s.189/190

³⁷ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s.190

Yönerge, ilk önce Birlik Resmi Gazetesi'nde yayımlanması suretiyle Birlik hukukunun parçası olarak; daha sonra da üye devletlerin aktarma işlemiyle ulusal hukukun parçası olarak etki gösterir.

Yönergelerde yürürlüğe koyma yükümlülüğünün yerine getirilmesi için bir süre konulur.

Fakat yürürlüğe koyma süresi devam ederken, yönergenin amacına ulaşılmasını ciddi şekilde tehlikeye düşüren kurallar getirilemez.³⁸

Yönergeler, ulusal hukuka doğrudan etkiye sahip olan ve bu çerçevede doğrudan kişilerin haklarını ve yükümlülüklerini kuran tüzüklerden ayrılır. Fakat istisnai şekilde belirli koşullar altında yönergeler de doğrudan uygulama alanı bulabilirler.

Adalet Divanı bu koşulları kararlarında belirlemiştir.

Adalet Divanı'nın görüşüne göre, yönergenin yürürlüğe konulma süresinin sona ermesine rağmen iç hukuka aktarılmamış olması ve yönergenin somut olayda uygulanabilmek için içeriği itibariyle koşulsuz ve yeterince belirgin olması durumunda, kişiler, devlet karşısında ulusal makamlar önünde bir yönergenin kendi lehlerindeki hükümlerine dayanabilirler.³⁹

Yönergelerin doğrudan uygulanabilirliğine ilişkin Adalet Divanı'nın Birlik hukuk normlarının "optimal etki gösterme" gücünü tanımak istemesidir (effet utile).⁴⁰

³⁸ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s.191

³⁹ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s.194/195

⁴⁰ Adalet Divanı, Rs. 9/70, Slg. 1970, 825, Rn.5- Leberpfennig

c. Kararlar

Kararlar, ikincil hukuk tasarruflarının üçüncü kategorisindedir ve somut bir olayda ilgililer için bağlayıcı düzenlemeler içerir.

Bu surette tüzüklerden ayrılırlar. Somut durumları düzenlemeleri dolayısıyla, mahiyeti itibariyle ulusal hukuktaki idari işlemlere benzerler.

Kararların muhatapları genellikle üye devletler ve kişilerdir.

Muhataplar, kararla sadece bireysel olarak bağlıdır. Bunun için, ilgili muhatap çevresinin kararın çıkarıldığı anda belirlenebilir olması ve gelecekte genişletilmeyecek olması yeterlidir.⁴¹

Kararlar, tüm kısımlarıyla bağlayıcıdır.

Bu surette yalnızca amaç bakımından bağlayıcı olan yönergelerden ayrılırlar. Kime yönelikse sadece onu bağlayıcı niteliktedir.

Rekabet kuralları ile ilgili uyuşmazlıklarda ya da buna benzer durumlarda genellikle kararlar ile düzenleme sağlanmaktadır.

d. Tavsiye - Görüş

Tavsiyeler ve görüşler herhangi bir hukuki bağlayıcılıkları olmadığından dolayı uygulamada daha az önem taşır.

Bunlar bir üye ülkeye veya şahıslara yönelik herhangi bir durumda nasıl bir tutum izlenmesi gerektiği şeklinde önerilerdir.

Dolayısıyla da uygulamaları ülkelerin kendi inisiyatifine bırakılmakla beraber, bu öneriler AB kurumlarının onay mekanizmasından da geçmezler.

⁴¹ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s.197

III. AB Hukuku İle Ulusal Hukuk İlişkisi

Çalışmanın bu kısmına kadar Birlik hukuku tek başına incelenmiştir.

Ancak Avrupa Birliği hukukunun işleyişini ve yarattığı etkiyi tam anlamıyla kavraya bilmek için Birlik hukuku izole bir şekilde değil de, ulusal hukuk da dikkate alınarak incelenmesi gerekir.

Burada akla gelen ilk soru, Birlik hukukunun üye devletlerin ulusal hukuk sistemlerinde aldığı konum la ilgili oluyor.

AB hukukunun doğru bir biçimde uygulanabilmesi için her şeyden önce konumunu açıkça belirlemek gerekir.

Birlik hukuku ile ulusal hukuk ilişkisi evvelden, özellikle Birliğin başlangıç yıllarından beri, yoğun bir şekilde tartışılmıştır.

Ancak günümüzde Birlik hukukunun konumu devletlerin ulusal hukuk sistemlerinde temelde yerini bulmuş durumdadır: Birlik hukukuna ulusal hukuk karşısında öncelik, üstünlük verilmektedir.⁴²

Bu demektir ki, Birlik ve ulusal hukuk kuralları arasında bir ihtilaf çıktığında Birlik kurallarının esas alınması.

Ancak Alman Federal Anayasa Mahkemesine göre, burada bir geçerlilik üstünlüğü değil, sadece bir uygulama üstünlüğü söz konusudur.

Yani ihtilaf durumunda ulusal hukuk feshedilerek geçersiz kılınmıyor, sadece somut olayda uygulanamıyor. Ancak AB unsuru olmayan olaylarda ulusal hukuk uygulanıyor.⁴³

Avrupa Birliği Adalet Divanı, Birliğin kendisi bakımından Birlik hukukunun çelişen devletlerin ulusal ve hatta anayasa hukuku karşısında herhangi bir sınırlamaya tabi olmadan geçerli olduğunu esas almaktadır.⁴⁴

⁴² Alexander Thiele, *Europarecht*, s. 123

⁴³ BVerfGE (Alman Federel Anayasa Mahkemesi) 75, 223

⁴⁴ Doç. Dr. Hacı Can, *AB Hukuku*, s.172

Bu noktada Costa/ENEL kararı Birlik hukukunun ulusal hukuk karşısında önceliği için yol göstermektedir.⁴⁵

Buna göre, Birlik hukukunun öncelliğini, Kurucu Antlaşmalar ile bağımsız bir hukuk düzeninin kurulmuş olması, Antlaşmaya sadakat ilkesi, üye devletlerin egemenlik haklarının Birliğe aktarılması suretiyle kendi egemenliklerinin belirli alanlarda kısıtlanmış olması, tüzüklerin üye devletlerde doğrudan geçerli olması gibi gerekçelere dayandırmaktadır.⁴⁶

Adalet Divanı, Birlik hukukunun öncelliğini, daha sonra özel olarak Simmenthal II kararında açıkça vurgulamıştır.⁴⁷

Kimi üye devletlerin anayasa mahkemeleri, Birlik hukukunun üstünlüğünün kendi anayasal düzenleriyle bağdaştığını teyit etmişlerdir.

Alman Federal Anayasa Mahkemesi, Birlik hukukunun öncelliğini anayasal yetkilendirme nedeniyle kabul etmektedir.

Mahkeme, 1974, 1986 ve 1993 yıllarında vermiş olduğu üç ilke kararında (Solange I, Solange II, ve Maastricht Kararları), Birlik hukukunun öncelliğini Alman anayasa hukuku karşısında da geçerli olduğunu kabul etmiştir.⁴⁸

Ancak bunu Adalet Divanının gerekçelerini benimseyerek değil, aksine, sadece, Avrupa Birliği mevzuatında, alman anayasasında bireylerin dayanmış olduğu ve onlara temin edilmiş olan temel ana haklarına eşit veya benzer biçimde düzenlenmiş temel ana haklar olduğu müddetçe (solange= olduğu müddetçe) Birlik hukukunun öncelikle uygulanmasını kabul etmiştir.

⁴⁵ Adalet Divanı, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251, 1268 vd.

⁴⁶ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s. 172

⁴⁷ Adalet Divanı, Rs. 106/77, 1978, 629

⁴⁸ BVerfGE, 37, 271

BVerfGE, 73, 399

BVerfGE, 89, 155

Birlik hukukunun Almanya da öncelik görmesi için, Adalet Divanı, Alman anayasasındaki temel ana hakları göz önünde bulundurarak, günümüzde tüm AB üye devletlerinde geçerli olan AB hukukunun temel ana hak kataloğunu oluşturmuştur.

Böylelikle, başlangıçta öncelik sorusu ön planda bulunurken, giderek Birlik hukuku düzeni ile ulusal hukuk düzeninin karşılıklı olarak iç içe geçtiği ve birbiriyle bağlandığı anlayışı öne çıkmaya başlamıştır.

D) Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı

Avrupa Birliği, dayandığı değerleri yaşama geçirmeyi, amaçlarını izlemeyi, kendisinin, vatandaşlarının ve üye devletlerinin çıkarlarına hizmet etmeyi, politika tutarlığını, etkinliğini ve sürekliliğini güvence altına almayı amaç edinen kurumsal bir çerçeveye sahiptir.

Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı dinamik olup sürekli değişim içindedir. Ayrıca kurumsal yapıda hem uluslararası (süpernasyonel) hem de uluslararası/hükümetlerarası (internasyonal) yetki kullanımı söz konusudur.

Birlik kurumları, kural olarak Kurucu Antlaşmalarda kendilerine verilen yetkilerin sınırları içinde ve öngörülen usul, koşul ve amaçlara uygun olarak hareket ederler (sınırlı organ yetkisi).

Birlik kurumlarının yetkileri, sorumlulukları, uymak zorunda oldukları kural ve usuller Kurucu Antlaşmalarda düzenlenmiştir.⁴⁹

⁴⁹ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s. 96

Avrupa Birliği'nin kurumsal bir yandan Birlik ile üye devletler arasındaki ilişkiler diğer yandan da üye devletlerin kendi aralarındaki ilişkiler olmak üzere iki yönlü bir menfaat dengelemesinin yapılması gerekmektedir.⁵⁰ Kurumlar arasındaki yatay ilişkide hem Birlik kurumları hem de üye devletler dürüst işbirliği yapmaya yükümlü kılınmışlardır (ABA md. 13 II).

Avrupa Birliği'nin kurumları, organlar ve özel statülü kuruluşlardan oluşur. AB'nin organları ile ilgili düzenlemeler AB Kurucu Antlaşmasında ve AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşmasında bulunmaktadır. Organlara yönelik temel hükümler genellikle AB Kurucu Antlaşmasında yer alırken, detayları belirleyen hükümler (ABA md.13 III) AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşmasında düzenlenmiştir.⁵¹

AB Kurucu Antlaşmasının merkez normu olan madde 13 Birliğin organlarını sınırlı şekilde saymakta ve ikincil hukuk düzenlemeleriyle yeni organların kurulmasını yasaklamaktadır.

ABA madde 13'e göre Birliğin yedi temel (ana) organı bulunmaktadır.

Bunlar, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi, Konsey, Komisyon, Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Merkez Bankası ve Sayıştay'dır.

Organların yetki ve görevleri AB Kurucu Antlaşmalar tarafından belirlenmiştir.

I. Kurumsal Denge İlkesi

Klasik güçler ayrılığı modelinde devlet gücünün üç çekirdek işlevini yerine getiren devlet organlarına işaret edilir.

⁵⁰ Matthias Herdegen, *Europarecht*, s. 97, Rn 1

⁵¹ Alexander Thiele, *Europarecht*, s.64

Güçler ayrılığının bu geleneksel açıklamasına göre, Avrupa Parlamentosu'na yasama gücünün, Avrupa hükümetine yürütme gücünün ve Avrupa yargısına da yargı gücünün gelmesi gerekir.

Fakat Birliğin kurumsal yapılanması bu modelden ayrılmaktadır, zira Avrupa Birliği bir devlet olmayıp bir devletler birliğidir ve Kurucu Antlaşmalar, esaslı bir şekilde 28 üye devletin ulusal anayasalarından ayrılırlar.

Bunun yanı sıra Avrupa Birliği'nin gerçek bir Avrupa hükümeti yoktur, yürütme erki Konsey ile Komisyon arasında bölüşülmüştür.

Ve nihayetinde Avrupa Parlamentosu ulusal parlamentoların sahip olduğu yasama yetkilerini tam olarak elde etmemiştir.⁵²

Avrupa Birliği'nin kurumsal sisteminde her organa özel görevler verilmiştir. Konsey yalnızca bir yasama organı, Komisyon yalnızca bir yürütme organı ve Avrupa Parlamentosu yalnızca bir danışma organı değildir.

Bu nedenle Birliğin kurumsal yapısının, her erkin ayrı bir organ tarafından kullanılmasını ifade eden güçler ayrılığı sistemi ile açıklanamayacağı, organların, Birliğin gücünü Antlaşmalar ile kendilerine tanınan sınırlar içinde kullanacağı ifade edilmelidir. ABA'nın 13. Maddesinin 2. fıkrasında her organın antlaşma ile kendisine tanınan yetkilerin sınırı dahilinde hareket edeceği hükme bağlanmıştır.

Kurumsal denge ilkesi çerçevesinde kurumlar, kendilerine tanınan yetkilerini bağımsız olarak kullanır, diğer kurumların yetkilerine saygı gösterir ve ancak belirli sınır ve şartlar dahilinde diğer kurumlara yetki devredebilir.

Kurumsal denge ilkesi yazılı olmayan bir anayasal ilkedir.

⁵² Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s. 99

II. Avrupa Birliği'nin Organları

1. Avrupa Parlamentosu

Avrupa Parlamentosu (AP) Avrupa Birliği'nin temsil organıdır ve Birlik vatandaşlarını doğrudan temsil eder (ABA md. 10 II). Avrupa Parlamentosu ile ilgili düzenlemeler ve normlar ABA'nın 14. maddesinde ve ABİA'nın 223. maddesinde ve devamında bulunmaktadır.

Temel mevzuat AB Kurucu Antlaşmasında Parlamentoyla ilgili detayları belirleyen mevzuat ise AB İşleyişine İlişkin Antlaşmasında düzenlenmiştir. Avrupa Parlamentosu AKÇT, AET ve AAET'ların toplantılarından doğmuştur.⁵³

Bu organ, AP ismini almadan önce Avrupa Toplulukları bünyesinde "Genel Kurul" adı altında fonksiyonlar üstlenmiştir.

Ancak daha sonra kendisinin aldığı bir kararla adını "Avrupa Parlamentosu" olarak değiştirmiştir. O günden beri de bu adı kullanmaktadır.⁵⁴

a. AP'nin Oluşumu

Avrupa Parlamentosu'nun oluşumu ABA 14. maddesinin 2-4. Fıkraları ile ABİA 223. maddesinin 1.fikrasında düzenlenmiştir.

Buna göre Avrupa Parlamentosu, Birlik vatandaşlarının temsilcilerinden oluşur.

aa. Üyeler

Üye sayısı, Başkan dahil 751'i geçemez. Fakat Avrupa Parlamentosu 2014 yılının Mayıs ayına kadar 766 üyeye sahipti.

Bununla AB Antlaşması'nda belirtilen azami sayı 751 (750 üye + 1 Başkan) kuralı aşılmıştır.

⁵³ Alexander Thiele, Europarecht, s. 66, 67,
www.europarl.europa.eu

⁵⁴ Kamuran Reçber, AB Hukuku ve Temel Metinleri, s.261

Bu durum, son seçimlerin Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden önce yapıldığı için ve seçilen üyelerin kazandıkları temsil yetkisinin geri alınamayacak olması nedeniyle kaynaklanmıştır.⁵⁵

Bu ayrık durum yalnızca 2009-2014 yasama dönemi için geçerli olup Mayıs 2014'te yapılmış olan seçimde üyelerin azami sayısına uyulmuştur.

Vatandaşların temsili, üye devlet başına en az altı üye olmak kaydıyla, azalan nispi oranlı bir sisteme göre (azalan şekilde orantılı olarak) gerçekleşmektedir.

Ancak hiçbir üye devlet, 96'dan fazla sandalyeye sahip olamaz.

Dolayısıyla her üye devlet, en az altı ve en yüksek 96 sandalyeye sahip olabilir (ABA md. 14 II)

Avrupa Parlamentosu'nun üyeleri, genel, doğrudan, serbest ve gizli seçimle beş yıllık bir görev süresi için seçilir (ABA md.14 III) ve üye devletler nüfus büyüklüklerine göre temsil edilmektedir.

Ancak üye devletlerin farklı büyüklüklerinden ötürü Parlamentoda dengesiz oy ağırlıkları oluşmaktadır.

Örneğin bir Malta üyesi yaklaşık 80 bin Maltalıyı temsil ederken, bir Alman veya Fransız üyesi 800 binin üzerindeki Almanı veya Fransızlı temsil etmektedir.⁵⁶

Bu orantısız temsil şekli "Parlamentonun Demokrasi Eksikliği" olarak uyun zamandan beri tartışma konusu olmuştur.

Zira bu dengesizlik seçimlerin eşitlik ilkesi ile uyuşmamaktadır.

Bu durumun uzun vadede çözülmesi gerektiğini Alman Federal Anayasa Mahkemesi Lizbon Antlaşması ile ilgili vermiş olduğu kararda vurgulamıştır. Ancak bu dengesizliğin sebebi mevcut durumda eşit bir Avrupalı seçmen toplumunun olamamasıdır.

Dolayısıyla Avrupa Parlamentosu'nun gelecekteki gelişimi belirsiz olmaktadır.

⁵⁵ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s. 109

⁵⁶ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s. 110

bb. Milletvekilleri

Avrupa Parlamentosu'nda milletvekilleri bağımsızdır, yani emir ve talimatlara bağlı olmadan hareket edebilmektedirler.

Görevleri için belirli bir gelir elde etmektedirler.

Bağımsızlıklarının korunması için dokunulmazlıkları bulunmaktadır.⁵⁷

Milletvekilleri Parlamento'daki çalışmalarını içerisinde fraksiyonlar oluşturabilirler. Fraksiyonlar uluslara göre değil politik görüşlere göre oluşturulur.

cc. Başkan

Avrupa Parlamento'su başkanını ve başkanlık kadrosunu kendi içinden seçer. AP başkanı, resmi etkinliklerde ve uluslararası ilişkilerde Parlamenti temsil eder, genel kurul oturumlarına başkanlık eder, Büro ve Başkanlık Divanı toplantılarını yönetir.

Başkan, 14 başkan yardımcısı ve 5 muhasip Avrupa Parlamentosu Başkanlığını oluştururlar.

Avrupa Parlamentosu Başkanlığı 2,5 yıllığına belirlenir.⁵⁸

Avrupa Parlamentosu'nun genel merkezi Strazburg, genel sekreterliği ise Lüksemburg da bulunmaktadır.

b. Avrupa Parlamentosu'nun Görevleri

Klasik anlamda, bir Parlamenti'nin görevi üç kategoriye ayrılmaktadır: bunlar, yasama yetkisi, yaratıcılık yetkisi ve kontrol yetkisidir.

Avrupa Parlamentosu da ulusal Parlamenti'ler gibi bu yetkilerin sahibidir.⁵⁹

⁵⁷ Alexander Thiele, Europarecht, s.69

⁵⁸ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s. 112

⁵⁹ Alexander Thiele, Europarecht, s. 71

aa. Yasama Yetkisi

Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri zamanla artmıştır. Basit danışma ve siyasi denetim organından ortak yasama organı konumunu kazanmıştır.

Her şeyden önce yasama alanında gerçekleşen bu değer artışı kendisinin Birlik kurumsal yapısındaki konumunu güçlendirmiştir.⁶⁰

Avrupa Parlamentosu yasama yetkisini Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi ile birlikte kullanmaktadır (ABA md. 14 I) .

bb. Yaratıcılık (Kreasyon) Yetkisi

Avrupa Parlamentosu öncelikle Komisyon'un oluşumunda büyük bir yetkisi vardır. Avrupa Konsey tarafından Komisyon başkanlığı için gösterilen aday Avrupa Parlamentosu tarafından seçilmektedir (ABA md. 17 VII). Başkan seçildikten sonra üyeler belirlenir ve Komisyon bir bütün olarak tekrar Avrupa Parlamentosu önünde onay gördükten sonra oluşmuş olur.

cc. Kontrol Yetkisi

Avrupa Parlamentosunun bunların dışında yürütme gücüne de yönelik bir takım kontrol yetkileri bulunmaktadır.

Bütçe alanında Konsey'le eşit yetkiler kullanmakla birlikte, çeşitli alanlarda inceleme kurulları oluşturma hakkına da sahiptir.

Böylece Birlik mevzuatının doğru uygulanıp uygulanmadığını kontrol edebilmektedir.

Aynı zamanda diğer AB organlarına karşı Avrupa Adalet Divanı önünde dava açma yetkisine sahiptir.⁶¹

⁶⁰ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s. 113

⁶¹ Alexander Thiele, Europarecht, s. 73

Bunların dışında Avrupa Parlamentosunun en önemli yetkilerinden bir tanesi de Komisyonu atamak ve görevden alabilme yetkisidir.

2. Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi, Lizbon Antlaşması'ndan önce AB'nin ana organı olarak görevlerini yerine getirmiş ve yetkiler kullanmıştır.

Bu organ, Lizbon Antlaşması'nın ilgili düzenlemelerinin yürürlüğe girmesiyle birlikte AB Kurucu Antlaşması'nın 13. Md'si itibarıyla ana organ haline gelmiştir.

Avrupa Konseyi, devlet ve hükümet başkanlarının 1970'li yıllardan itibaren düzenli olarak yapmış olduğu zirve toplantılarından doğmuştur.

Devlet ve hükümet başkanları, Aralık 1974 'te gerçekleşen Paris Zirvesi'nde, yılda üç kez olmak üzere Avrupa Konseyi adı altında toplanılmasını kararlaştırmıştır.

Avrupa Konseyi, Tek Senet ile antlaşma dayanağına kavuşmuş olup, Maastricht Antlaşması ile de Birliğin sütünsal yapısında siyasi yön veren bir organ olarak teyit edilmiş ve güçlendirilmiştir.⁶²

Avrupa Konseyi'nin sabit bir genel Merkezi bulunmamaktadır.

Ancak 2004 yılından beri toplantılarını sadece Brüksel'de düzenlemektedir.⁶³

Bu bağlamda, AB'nin bir organı olan Avrupa Konseyi'nin, Türkiye Cumhuriyeti'nin de üye olduğu "Avrupa Konseyi" (Almanca=Europarat) isimli diğer uluslararası örgüt ile karıştırılmaması gerekir.

Türkiye'nin üye olduğu "Avrupa Konseyi", 5 Mayıs 1949 yılında Strazburg'da kurulmuş olup halihazırda 47 demokratik Avrupa devletlerinden oluşmaktadır.

⁶²Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s. 118

⁶³ Alexander Thiele, Europarecht, s. 74

Avrupa Birliği ve organlarından tamamen bağımsız, ayrı, hükümetlerarası bir teşkilattır. Bu örgütün temel istemi insan hakları korunmasının güçlendirilmesidir.

Bu örgüt tarafından kabul edilen en önemli sözleşme olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, imzalama tarihi olan 04. Kasım 1950'den itibaren giderek Avrupa ortak temel haklar standartlarını oluşturulmasına önemli bir katkı yapmıştır ve yapmaya devam etmektedir.⁶⁴

a. Avrupa Konseyi'nin Oluşumu

Avrupa Konseyi, üye devletlerin devlet ve hükümet başkanları, kendi başkanı ve Komisyon başkanından oluşur.

Birlik Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Avrupa Konseyi'nin çalışmalarına katılır (ABA md. 15 II).

Geleneksel olarak Avrupa Parlamentosu Başkanı da toplantılara iştirak etmektedir.⁶⁵

Lizbon Antlaşması'yla Avrupa Konseyi başkanlığı kurumu oluşturulmuştur. Avrupa Konseyi başkanı o ana kadarki başkanlıktan farklı olarak Avrupa mazbatasına sahiptir.

Lizbon Antlaşmasından önce ki dönemde, Konsey başkanlığını dönüşümlü olarak her üye devletin hükümet veya devlet başkanı altı aylık bir süre için yapmaktaydı. Sıkça yaşanan bu başkan değişikliği Konsey'in sürekli çalışabilmesini oldukça zorlaştırmaktaydı.⁶⁶

Bu sebepten ötürü Lizbon Antlaşmasından beri başkanlık görevi daimi olup 2,5 yıl sürer. Başkanlığa seçkin bir kişilik atanır.

Atama, Avrupa Konseyi üyelerinin çoğunluk oyuna dayanan bir seçimle yapılır.

⁶⁴ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s. 118

⁶⁵ Alexander Thiele, Europarecht, s. 75

⁶⁶ Alexander Thiele, Europarecht, s. 75

Avrupa Konseyi Başkanı'nın yeniden atanması bir defaya mahsus olmak üzere mümkündür. Avrupa Konseyi, Başkanı bir engel veya ağır bir kusur durumunda aynı usulle görevden alabilir.⁶⁷

b. Avrupa Konseyi'nin Görevleri

Avrupa Konseyi, Avrupa Birliğine, kalkınması ve gelişmesi için gerekli olan ivme ve motivasyonu vermekte, genel siyasi öncelikleri ve yönlendirmeleri tanımlamakta, ancak yasama işlevini icra edememektedir. AB Kurucu Antlaşmasınının 15. Maddesinin 1.fıkrasının son cümlesi Avrupa Konseyi'nin yasama yetkisi kullanmayacağını açık bir şekilde düzenlemektedir.⁶⁸

Avrupa Konseyi Birliğin politik anlamda yönetici organı olarak görev yapmaktadır.

Birliğin siyasi yönelimlerinin formüle edilmesine ilişkin temel görevinin yanında ortak dış ve güvenlik politikası alanında ve özgürlük, güvenlik ve adalet alanınının program planlanması çerçevesindeki siyasi temel kararlar da kendisinin yetki alanında bulunur. Aynı zamanda inşai nitelikli bir dizi önemli karar verme ve atama yetkilerine sahiptir.⁶⁹

3. Konsey

Konsey, Bakanlar Konseyi olarak da anılır.

ABA'nın 16. Maddesi ve ABİA'nın 237. Maddesi ve devamı Konsey ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. Bakanlar Konseyi'nin merkezi Brüksel'de bulunmaktadır.

⁶⁷ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s. 119

⁶⁸ Kamuran Reçber, AB Hukuku ve Temel Metinleri, s. 148, 151
www.european-council.europa.eu

⁶⁹ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s. 120

Ancak nisan, haziran ve ekim aylarında toplantılar Lüksemburg' da yapılmaktadır. Ayrıca başka toplantı yerleri belirlemek de mümkündür.⁷⁰

a. Konsey'in Üyeleri

Konsey, her üye devlet başına bir temsilciden oluşmaktadır. Ancak temsilcisinin kendi hükümetini bağlayıcı şekilde temsil edebilen bakan düzeyinde birisinin olması gerekir.

Bakan statüsü üye devletlerin ulusal anayasa kurallarına göre belirlenir. Uygulamada bakanlık müsteşarları da üye devlet temsilcisi olarak gönderilmektedir.

Bu uygulama Birlik örf ve adet hukuku olarak gelişmiştir.⁷¹ Ayrıca, gönderilen bakanın merkez devlet hükümetine dahil olması zorunlu değildir. Böylece, eyalet (federe devlet) bakanlarının gönderilmesi de mümkün olabilmektedir.⁷²

Üye devletlerin Konsey'deki temsilcileri yalnızca Birlik gücünün kullanılmasına katılmazlar, ayrıca ulusal organlar olarak da ulusal çıkarları için de hareket ederler.

Böylece Avrupa Parlamentosu ve Komisyon üyelerinden farklı işlevler üstlenirler.

b. Konsey'in Oluşumu (Toplanma Şekilleri)

Konsey oturumlarına hangi bakanın gönderileceği üye devletlere bırakılmıştır. Bu nedenle Konsey oluşumları değişebilir. Başka bir deyimle, Konsey'in tek bir oluşumu yoktur.

⁷⁰ Alexander Thiele, *Europarecht*, s. 76,77
www.consilium.europa.eu

⁷¹ Alexander Thiele, *Europarecht*, s. 77

⁷² Doç. Dr. Hacı Can, *AB Hukuku*, s. 122

Nitekim Konsey, genel olarak üye ülkelerin dışişleri bakanlarından oluşmakla birlikte gündemdeki konuya göre ele alınacak konularla ilgili bakanlar düzeyinde de toplanabilir. Oluşumu politik alanlara göre değişir.

Örneğin “Genel İşler ve Dış İlişkiler” Konseyi’nde 27 dışişleri bakanı toplanır. “Ekonomi ve Maliye” (ECOFIN) Konseyi’nde 27 maliye bakanı bir araya gelir. “Tarım ve Balıkçılık” Konseyi’nde ise 27 tarım bakanı görev yapar. Konsey’in halihazırda dokuz oluşum şekli vardır.

c. Konsey Başkanlığı

Dış İlişkiler üye devletlerin Konsey’deki temsilcileri tarafından adil bir dönüşümlü sistem (rotasyon) temelinde yürütülür ve altı ayda bir el değiştirir. Üstelenme sırası Avrupa Konseyi tarafından oybirliğiyle belirlenir. Başkanlığın el değiştirmesi 1 Ocak ve 1 Temmuz günlerinde gerçekleşir.

d. Konsey’in Görev ve Yetkileri

Bakanlar Konseyi ile Avrupa Birliği Konseyi birbirinden farklı görevleri ve yetkileri olan iki ayrı kuruluştur. İkisini karıştırmamak gerekir.

Avrupa Konseyi yukarıda belirtildiği gibi Birliğin kurumsal sisteminde siyasi yönü belirleyen organ işlevini görürken, Konsey, Birliğin ana yasama organıdır ve karar verme yetkisine sahiptir. Bununla birlikte üye devletler arasında alınan ekonomik ve siyasi kararların uygulanması için belirleyici bir rolü oynar.⁷³ Antlaşmalar gereğince politikaları belirler ve koordine eder.

Konsey, yasama, yönetme ve dış politika belirleme yetkileri ile donatılmıştır. Avrupa Parlamentosu ile birlikte yasa koyucu olarak faaliyette bulunur, bütçe yetkilerini kullanır ve Komisyon tasarılarını yasalaştırır.

⁷³ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s.125

Ortak kararlar, İşçi dolaşımı, yerleşme hakkı, yabancılar hukuku, diploma eşdeğerliği, tek pazar, eğitim, kültür, kamu sağlığı, tüketici hakları, araştırma ve geliştirme alanlarında uygulanmaktadır.

Kararlar birliğin resmi gazetesinde yayımlanır.

Öte yandan Konsey'in diğer görev ve yetki alanları ise Birliğin uluslararası alanda temsil etmek ve uluslararası antlaşmalar imzalamak ve diğer organ ve kurumları (özellikle de Komisyonu) denetlemek.

e. Konsey Oylamaları

Konsey, kararları basit (salt) çoğunluk, nitelikli çoğunluk veya oybirliğiyle alabilir.

Konsey'de karar alınması için hangi çoğunluğunun geçerli olacağı, ABA 16. Maddesinin 3-5. Fıkraları ve ABİA 238. Maddesinde yer alan oylama kurallarıyla bağlantılı olarak ilgili hukuki dayanaktan çıkar.

Kurucu Antlaşmalarda aksi öngörülmedikçe kararlar nitelikli (çifte) çoğunluk yöntemiyle alınır (ABA madde 16 III).⁷⁴

4. Avrupa Komisyonu

Komisyon, 1993'ten beri Avrupa Komisyonu ismini kullanmaktadır. Bu isim, ilk defa Lizbon Antlaşması'yla metne dahil edilmiştir.

Örgütlenmesi ve görevleri ile ilgili hükümler ABA 17. Maddesi ile ABİA 244-250. Maddeleri arasında düzenlenmektedir.⁷⁵

⁷⁴ Alexander Thiele, Europarecht, s. 79

⁷⁵ www.ec.europa.eu

a. Görev ve Yetkileri

Komisyon her şeyden önce Birlik politikalarının motorudur. Avrupa Komisyonu, yaklaşık 16.000 personelle desteklenip 28 komisyon üyesinden oluşan Avrupa Birliği politikalarının tasarlama ve koordinatörü, başka bir deyişle Avrupa Birliği'nin yürütme organıdır.

Mevzuat önerileri hazırlayıp, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'ne sunar. Bu organlarca hazırlanan Birlik normlarını, bütçe ve programları uygulamakla yükümlüdür.

Avrupa Birliği komisyonu aynı zamanda Birliği uluslararası platformda her alanda temsil etmektedir ve Birlik antlaşmalarını korumakla yükümlüdür. Komisyon ayrıca Avrupa Adalet Divanı ile birlikte AB hukukunun üye ülkeler arasında doğru uygulanmasını sağlar.⁷⁶

b. Üyeler

Belirtildiği gibi Komisyon, 28 üye devletten gelen 28 komiserden oluşur. Her komiserin bir görev alanı vardır.

Üye devletler, komiserlerini bizzat kendileri seçerler. Ancak bunun için Avrupa Parlamentosu'nun onayı alınır.

Komisyon üyelerinin görev süresi olağan şekilde beş yıldır. Komisyon üyeleri ulusal hükümetlerinden bağımsız şekilde, ayrı bir politika alanından sorumlu olarak çalışmaktadırlar.

Komisyon bir başkan tarafından yönetilir. Başkana yedi başkan yardımcısı yardım eder. Yardımcıların biri Birlik Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi olarak görev almaktadır.

⁷⁶ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s.135 vd.

Komasyon başkanı, Avrupa Konseyi'nin önerisi üzerine Avrupa Parlamentosu tarafından seçilir. Komasyon başkanı, yükseltilmiş bir konuma sahiptir ve siyasi bir liderlik rolü vardır.

Gerçekten de Başkan, komiserleri yönlendiren ve direktif verme yetkilere sahiptir ve ayrıca komiserlerin yetkilerini belirler.

5. Avrupa Birliği Adalet Divanı

Avrupa Birliği Adalet Divanı Birliğin yargı organıdır. Adalet Divanı, (Genel) Mahkeme ve ihtisas mahkemelerinden oluşmakla (ABA 19 I) birlikte Avrupa Birliği bünyesi içersinde yer alan en yüksek mahkemedir ve uluslarüstü bir konuma sahiptir.

Üye ülkeler arasında, Avrupa Birliği hukukuna ilişkin uyuşmazlıklarda karar veren ve son sözü söyleyen kurumdur.

1952 yılında Lüksemburg şehrinde kurulmuştur.

a. Görev ve Yetkileri

Avrupa Birliği Adalet Divanı çok kapsamlı bir yargı görevi ile donatılmıştır. Yargısal yetkileri özellikle Avrupa Birliği hukukunun yorumlanmasını, geliştirilmesini, Avrupa Birliği organ, kurum veya diğer hizmet birimlerinin hukuki denetimini ve üye devletlerin AB hukukunun amir hükümlerine göre davranışlarının denetlenmesini kapsamaktadır.

Bu yargısal yetki kıta Avrupası anayasa mahkemelerinin yetki donanımını aşmaktadır.

b. Görevli Mahkemeler

aa) Adalet Divanı

Adalet Divanı bazı hususları ilk ve son derece mahkemesi olarak karara bağlar. Bunun dışında Genel Mahkeme kararlarının hukuki denetimini yapar veya inceler.

Adalet Divanı, her üye devlet başına bir hakim olmak üzere şu anda 28 hakim ve 8 genel savcıdan oluşmaktadır. Hakim sayısı artırılmazken, savcı sayısını artırmak mümkündür.

Bağımsızlıkları ile ilgili şüphe duyulmayan hakim ve savcılar, ülkelerinde en yüksek yargı makamlarına atanmak için gerekli yeterliliğe sahip olan hukukcular arasından seçilerek altı yıllık bir süre için atanırlar.

bb) Genel Mahkeme

Genel Mahkeme, birçok hususu ilk derece mahkemesi olarak karara bağlamanın yanı sıra Kamu Hizmet Mahkemesi ve diğer ihtisas mahkemeleri kararlarının hukuki denetimini de yapar.

Genel Mahkeme, üye devlet başına en az bir hakim olmak üzere 28 üyeden oluşmaktadır.

Hakim sayısının artırılması mümkündür. Ancak bunun için Konsey'in oybirliği ile alacağı bir karara gerek vardır.

Genel Mahkeme'de daimi görevli savcıların görev yapması sisteminden vazgeçilmiştir.

cc) İhtisas Mahkemeleri

Avrupa Parlamentosu ve Konsey özel maddi alanlara ilişkin olarak açılan bazı dava türleri için Genel Mahkeme'nin maiyetinde ilk derece yetkili ihtisas mahkemeleri kurulabilirler.

Bir ihtisas mahkemesinin kuruluş tüzüğünde, o mahkemenin oluşumuna ilişkin

kurallar ve ona verilen görev ve yetki alanı belirlenir.

Şuana kadar tek bir tane ihtisas mahkemesi kurulmuştur.

Bu mahkeme, 2005 yılında göreve başlayan Avrupa Birliği Kamu Hizmet Mahkemesi'dir.

Avrupa Adalet Divanı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinden (AİHM) farklı bir kurumdur ve bununla karıştırılmamalıdır.

AİHM Avrupa Konseyi'nin bir kurumudur ve merkezi Strazburg'da bulunmaktadır.

6. Sayıştay

Sayıştay'ın en temel görevi Birliğin gelir ve giderlerini denetlemek ve hesaplarını incelemektir.

Sayıştay ile ilgili hükümler ABİA 285-287. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Sayıştay kendi iç tüzüğünü hazırlar. İç tüzük, Konsey'in onayıyla yürürlüğe girer.

Sayıştay üyeleri, kendi ülkelerinde bağımsızlıkları şüphe götürmez olan ve bu göreve için gereken yetrilliklere sahip olan kişiler arasından seçilir ve altı yıllık bir süre için atanır.

Sayıştay başkanı Sayıştay üyeleri tarafından üç yıllık bir süre için seçilir. Görevlerini yerine getirirken hiçbir hükümetten talimat alamazlar ve görevleri ile bağdaşmayan her türlü eylemden kaçınırlar.

Bu şekilde AB sistemi şeffaf bir biçimde işlemektedir.

Sayıştay'ın çalışmalarının neticelerini raporlar halinde AB üye ülke hükümetlerinin dikkatine sunar.

7. Avrupa Merkez Bankası

Avrupa Merkez Bankası (AMB) ve ulusal merkez bankaları, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'ni (AMBS) oluştururlar.

AMB ile ilgili düzenlemeler ABİA 282-284. maddeleri arasında yer almaktadır.

AMB ile para birimi Euro olan ve Euro Sistemi'ni oluşturan üye devletlerin merkez bankaları ulusal merkez bankaları, Birliğin para politikasını yürütmektedir. AMBS, Avrupa Merkez Bankası'nın karar organları tarafından yönetilmektedir. Burada temel hedef fiyat istikrarını korumaktır.

Avrupa Merkez Bankası tüzel kişiliğe sahiptir ve Euro'nun ihracına izin verme konusunda tek yetkilidir. Yetkilerinin kullanımında ve kaynaklarının idaresinde bağımsızdır.

Avrupa Merkez Bankası Governörler Kurulu, Avrupa Merkez Bankası Yönetim Kurulu üyeleriyle, para birimi Euro olan üye devletlerin ulusal merkez bankaları guvernörlerinden oluşur. Yönetim Kurulu başkan, başkan yardımcısı ve dört diğer üyeden oluşur. Görev süreleri sekiz yıldır ve yeniden atanamazlar.

Ayrıca sadece üye devletlerin uyrukları, aynı zamanda bankacılık alanında yeterli niteliklere sahip olan kişiler Yönetim Kurulu üyesi olabilirler ve Avrupa Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla atanırlar.

1 Haziran 1998 tarihinde Almanyada kurulmuştur. Merkezi Frankfurt'ta bulunmaktadır.

III. Avrupa Birliğin Özel Statülü Kuruluşları

Avrupa Birliği'nin birde özel statülü kuruluşları vardır. Bunlar Avrupa Yatırım Bankası, Kamu Denetçisi, Avrupa Veri Koruma Sorumlusu, Ajanslar ve Kurumiçi Kuruluşlardır.⁷⁷

⁷⁷ Doç. Dr. Hacı Can, Avrupa Birliği Hukuku, s.98

2. Bölüm: Türkiye'nin Avrupa Bütünleşmesindeki Yeri

A. Genel Olarak

Günümüzde dünyada küreselleşme ve globalleşme adı altında yeni gruplaşma ve bütünleşme hareketleri gözlenmektedir.

Bu şekilde, yeni ekonomik güç odakları oluşmaktadır.

Avrupa'daki Avrupa Birliği yanında Amerika'da A.B.D., Kanada ve Meksika arasındaki NAFTA, Güneydoğu Asya ve Pasifik kuşağındaki ülkelerin oluşturdukları Asya Pasifik Birliği (APEC) bunların en önemlilerindedir. Bunun dışında, Karadeniz Ekonomik İşbirliği gibi (BSEC/KEİ) bölgesel çabalar gözlenmektedir.

Avrupa Birliği, bütün Avrupa'yı kapsamaması ve dünya ticaretinin yarısında söz sahibi olması bakımından hiç kuşkusuz bu alanların en önemlisidir.

Uzmanlar bu bloklaşmada yerini bulamayan ülkelerin siyasi açıdan etkinliklerini yitireceklerinde müttefiklerdir.

Türkiye tercihini 50 yıl önce yapmış ve Avrupa Topluluğunu seçmiştir. Türkiye, daha doğrusu Osmanlı İmparatorluğu, tarihi süreçte Avrupa'nın bütünleşmesi amacıyla geliştirilen bir çok projelerde yer almıştır.

Bunun bir örneği, geçen yüzyılda Avrupa'nın siyasi şartlarını yeniden düzenleyen 1856 Paris Barış Konferansıdır.⁷⁸

Bu Antlaşmayla Kırım Savaşından sonra Birleşik Krallık, Fransa ve Osmanlı İmparatorluğu arasında barış sağlanmıştır.⁷⁹

Diğer bir örnek ise, Avrupa entegrasyonundan önce 1949 yılında kurulan, yukarıda belirtildiği gibi, Türkiye'nin de üye olduğu "Avrupa Konseyi" 'dir⁸⁰ ve 1963 yılında Türkiye'nin Avrupa Birliği ile imzaladığı Ankara Antlaşmasıdır.

⁷⁸ Winfried Baumgart, Der Friede von Paris, s10

⁷⁹ Immanuel Geiss, Chronik des 19. Jahrhunderts, s.20 vd.

⁸⁰ Günther Verheugen, Europa in der Krise. Für eine Neubegründung der europäischen Idee, s.31 vd.

Ayrıca büyük Atatürk çağdaşlaşma ve batılılaşma programıyla Türkiye'nin bu anlamdaki rotasını belirlemiştir.

Türkiye'nin bu bütünleşme projesinde yer verildiğinin diğer bir önemli kaydı ise, Türkiye ve AB arasında 1996 yılında gerçekleşmiş olan gümrük birliğidir. Gümrük birliği anlaşmaya varmış ülkelerin kendi aralarında gümrükleri kaldırdığı ve ortak dış gümrük tarifesi uyguladığı serbest ticaret alanıdır. Gümrük birliği oluşturmanın başlıca nedenleri, genelde ekonomik verimliliği ve etkinliği arttırmak ve ortak ülkeler arasında daha sıkı bir politika ya da kültürel bağlar oluşturmaktır.⁸¹

Avrupa'nın siyasi, stratejik ve nihayet ekonomik çıkarları, gümrük birliğinin gerçekleşmesini gerekli kılmıştır.

B. Üyelik Başvurusu ve Süreci

Türkiye'nin Avrupa Birliği süreci, 1963 yılında Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ortaklık kuran Ankara Antlaşmasının imzalanmasıyla başlamış ve 14 Nisan 1987 tarihinde tam üyeliğe başvurmasıyla ivme kazanarak devam etmiştir. 2005 yılında tam üyelik müzakereleri başlatılmıştır.

I. Birliğe Katılım Koşulları

Avrupa Birliğine başvurma ve katılma koşulları ABA'nın 49. Maddesinde düzenlenmiştir.

Buna göre, ABA'nın 2. Maddesinde belirtilen değerlere saygı gösteren ve bunların teşvik edilmesine destek veren her Avrupa devleti, Avrupa Birliği'nin üyesi olmak için başvurabilir.⁸²

⁸¹ Matthias Herdegen, *Europarecht*, s.281, Rn1

⁸² Doç. Dr. Hacı Can, *AB Hukuku*, s.62;
Alexander Thiele, *Europarecht*, s.62

ABA'nın 2. Maddesi, Birliğin, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kurulu olduğunu ve bu değerlerin, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hakim olduğu bir toplumda üye devletler için ortak olduğunu belirtir.⁸³

İlgili devlet başvurusunu (Bakanlar) Konseyine yöneltir.

Avrupa Parlamentosu ve ulusal parlamentolar, başvuru hakkında bilgilendirilirler.

Konsey, Komisyon'a danıştıktan ve üyelerinin çoğunluğuyla karar veren Avrupa Parlamentosu'nun onayını aldıktan sonra oybirliğiyle başvuruyu karara bağlar.

Karar verilirken Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen kriterleri (Kopenhag Kriterleri) göz önünde bulundurur.

Kabul koşulları ve Avrupa Birliği'nin dayandığı Antlaşmaların üyeliğe alınmayla gerekli olan uyarlamaları, üye devletler ve başvuru yapan devlet arasında bir anlaşmayla düzenlenir.

Bu anlaşma, tüm akit devletler tarafından anayasa hukuku kuralları uyarınca onaylanmasını gerektirir.⁸⁴

Bu bağlamda belirtmek gerekir ki, her üye devlet, kendi anayasa kuralları uyarınca Birlik'ten çıkmaya karar verebilir (ABA md.50). Burada maddi şarta bağlanmayan, tek taraflı bir çıkma hakkı söz konusudur.⁸⁵

Çıkma kararı alan bir devlet niyetini Avrupa Konseyi'ne bildirir.

Avrupa Birliği, söz konusu devletle, Avrupa Konseyi'nin temel ilkeleri temelinde, bu devletin Avrupa Birliği ile gelecekteki ilişkisinin çerçevesini dikkate alarak, çıkma koşullarını belirleyen bir anlaşma müzakere eder ve akdeder.

⁸³ ABA Madde 2

⁸⁴ Doç. Dr. Hacı Can, AB Hukuku, s.62;
Alexander Thiele, Europarecht, s.62

⁸⁵ Haratsch/König/Pechstein, Europarecht, s.55

Anlaşma, Avrupa Birliği adına, Avrupa Parlamentosunun onayını aldıktan sonra, nitelikli çoğunlukla karar veren Konsey tarafından akdedilir.⁸⁶

II. Tarihi Gelişim

Avrupa Birliği 25 Mart 1957 tarihinde imzalanan Roma Antlaşması'yla Avrupa Ekonomik Topluluğu adı altında doğmuştur.

Türkiye 1959 yılında bu topluluğun bir parçası olmak için başvuruda bulunmuştur.

12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Antlaşması Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında bir ortaklık çatısı oluşturmuştur.

Bu antlaşma 12 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

12 Eylül 1980 Darbesi AET ile Türkiye arasındaki ilişkilerin dondurulmasına yol açmıştır.

1983 yılında çok partili seçimlerin yapılması üzerine Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki ilişkiler yeniden canlanmıştır.

14 Nisan 1987 tarihinde Türkiye resmen tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Avrupa Birliği'yle bütünleşmenin ilk aşaması olarak Türkiye 1 Ocak 1996 tarihinde Avrupa Birliği'yle Gümrük Birliği'ne girmiştir.

Aslında 01.01.1996 tarihinde Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesiyle Türkiye ile Topluluk arasında yeni bir dönem başlamıştır.

11 Aralık 1999' da yapılan Helsinki zirvesinde, AB üyeleri tarafından Türkiye'ye adaylık statüsü tanındığından, Türkiye AB ilişkilerinde son aşamaya girilmiştir.

⁸⁶ ABA, madde 50

24-25 Mart 1999 tarihinde, Berlin’ de yapılan AB devlet ve hükümet başkanları zirvesinde, AB’nin genişlemesine ilişkin bir program kabul edilmiştir. Bu program çerçevesinde, daha önce altı devletle başlatılmış bulunan katılıma müzakerelerinin sürdürülmesi ve aralarında Türkiye’nin de bulunduğu diğer yedi devletle de bu müzakerelerin başlatılması kararlaştırılmıştır.⁸⁷

Türkiye’ye 1999 yılında AB tarafından “adaylık statüsü” nün tanınmasının en büyük nedenlerinden bir tanesi, Türkiye’nin hukuk sisteminde 1999-2002 tarihlerinde Başbakanı olan Bülent Ecevit’in hükümeti altında başlatılan ve daha sonra günümüzün Başbakanı olan Recep Tayyip Erdoğan la devam eden ciddi reformların gerçekleşmesiydi. Bülent Ecevit döneminde Türkiye de kadının haklarını ciddi anlamda geliştiren medeni hukuk reformu gerçekleşmiştir.⁸⁸

O dönemde, Türkiye de insan ve özgürlük hakları da, özellikle toplanma ve gösteri yapma hakları alanında, güçlendirilmiştir.

2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi ve o dönemin yeni başbakanı olan Recep Tayyip Erdoğan’ın iktidarı altında, büyük kapsamda önemli mevzuat değişiklikleri gerçekleşmiştir. Bunlar, idam cezasının kaldırılması, işkencenin yasaklanması, polis memurlarının cezasız kalmalarının kaldırılması ve Kürt halkının haklarının güçlendirilmesi gibi, özellikle ceza hukuku alanında gerçekleşen değişikliklerdir.⁸⁹

Bu sebeplerden ötürü, 2000’li yıllardan itibaren Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne katılma sürecinde bir hızlanma gözlemlendi.

Eylül 2004’de uzman bir heyet tarafından hazırlanan raporda günümüzde Türkiye de devlet tarafından müsamaha edilmeyen, sistematik bir işkence’nin yapılmadığı tespit edilmiştir.

⁸⁷ Prof. Dr. Şeref Ünal, Avrupa Birliği Hukukuna Giriş, s.28

⁸⁸ Christian Rumpf, Einführung in das Türkische Recht, s.112, Rn1

⁸⁹ Christian Rumpf, Einführung in das Türkische Recht, s.391, 392 Rn2

Bu anlamda işkencenin ancak bireyler veya kişiler gurupları tarafından yapıldığı belirtilmiştir. Gene Eylül 2004'de gerçekleşen Ceza Hukuku reformuyla Türkiyede, Hukukun Üstünlüğü İlkesi daha derin bir boyut kazanarak güçlendirilmiştir.

17 Aralık 2004 tarihinde Avrupa Birliği ülkelerinin devlet ve hükümet başkanları Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılma müzakerelerinin başlamasına karar vermişlerdir.

Müzakerelere başlama tarihi olarak 3 Ekim 2005 yılı saptanmış olmakla beraber, müzakerelerin ne kadar sürede tamamlanacağı konusunda kesin bir karar verilmemiştir.

Türkiye bu önemli gelişmeler karşısında 2013 yılına kadar AB hukukuna uymayı hedeflediklerini açıkca belirtmiş olsada, Brüksel, üyelik için son tarih olarak bunu reddetmiştir.

Dönemin Avrupa Komisyonu Başkanı Jose Manuel Barroso, 2006 yılında Türkiye'nin üyelik sürecinin en az 2021 yılına kadar devam edeceğini belirtmiştir. Dönemin Türkiye Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan ise, Ekim 2012 yılında bir Almanya ziyaretinde Türkiye Cumhuriyeti'nin 100. kuruluş yıl dönümünde, 2023 yılında, Türkiye'nin Avrupa Birliğe'ne üyeliğini beklediğini dile getirmiştir.

III. İlişkilerde yaşanan sorunlar

1. Ekonomik açıdan

2000'li yıllardan itibaren Türkiye Cumhuriyeti hızlı bir şekilde ekonomik bir büyüme sürecine girmiştir. Ancak bütçe açığı, dış borç ve işsizlik oranları Türkiyede hala çok yüksek olduğu için başardığı büyüme hızı Avrupa Birliği ortalamasının çok üstünde olmasına rağmen, Türkiyeyi genel anlamda AB ortalamasının çok altında bırakmaktadır.

Avrupa Birliğinin üyelerinin çoğunluğu bu sebepten ötürü Türkiye'nin henüz Avrupa Birliğine katılmaya hazır olmadığı ve ekonomik açıdan daha düzelmesi gereken bir çok unsurun bulunduğu görüşündedirler.

Bunun dışında Türkiye'nin hızlı nüfus artış oranı da bazı AB ülkeleri tarafından sorun olarak görölmektedir.

Türkiye bu nüfus artışıyla önümüzdeki 10 yıl içersinde Avrupa Birliğine katıldığı taktirde, Almanya'yı geçecek seviyeye ulaşmış olacaktır.

Böylece Avrupa Birliği'nin en büyük üyesi olmakla beraber Avrupa Parlamentosu'nda en fazla üyesi olan ülke konumuna gelecektir.

şüphesiz Avrupa Birliğinin büyük üye devletleri böyle bir gelişmeye karşı endişeli yaklaşmaktadır.

2. Türkiye ve Dış İlişkiler

Ekonomik problemlerin dışında Türkiye Avrupa Birliği ilişkilerinde, Türkiye'nin dış politikası ile ilgili bazı komşu ülkelerle yaşanan sorunlarda sık sık gündeme gelmektedir.

Özellikle Türkiye-Ermenistan, Türkiye-Yunanistan İlişkileri ve Kıbrıs Sorunu Türkiye ile Avrupa Birliği arasında büyük uyuşmazlıklar yaratmaktadır ve zaman zaman müzakerelerin daha hızlı ilerleyebilmesine engel olmaktadır.

3. Türkiye'nin Kültürel ve Tarihsel Yapısı

Bunların dışında birde Türkiye'nin coğrafi konumundan, kültürel kimliğinden vede Avrupa toplumundan farklı bir dini yapıdan ötürü Türkiye'nin Avrupa Birliği çerçevesi içersinde yer alamayacağı ve Avrupa Birliği'nin yapısına uymadığı düşüncesi hakimdir.

Avrupa Toplumunun çoğunluğu Hıristiyan dinine mensupdur.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılması demek, aynı zamanda Birtlikte nüfus çoğunluğunun Müslüman olan bir ülkenin bulunması demektir.

Avrupa toplumu Türk toplumunun kendisinden çok farklı olduğunu ve bu durumun Avrupa Birliği içersinde kültürel açıdan büyük ve aşılması zor olan bir uçurumun oluşturacağını düşünmektedir ve bu yüzden Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılmasına çok sıcak bakmamaktadır.

Ayrıca Türkiye coğrafi açıdan Avrupa'ya ait olmadığı görüşü de sık sık öne sürülmektedir.

Gerçekten de Türkiye büyük büyük bir kısmı Asya kıtasında bulunmaktadır. Bazı Avrupa Birliği devletleri Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılmasıyla beraber, başka devletlerde, Avrupa da yer almasada yakınlığından dolayı Avrupa Birliğine katılmak isteyebileceklerini ileri sürmüşlerdir.

Buna örnek olarak Fas gösterilebilir.

1987 yılında Avrupa Birliğine başvurmuş olan Fas, başvurusu Avrupalı olmadığı için reddedilmiştir. Türkiye'nin Avrupa'yla yüzyıllardan beri devam eden tarihsel bir ilişkisinin bulunması ve sonuç itibariyle bir kısmının Avrupa kıtasında bulunması ve bölümünün birçok AB üye ülkelrinin toplam yüzölçümlerinden daha büyük olması, bu görüşlere karşı olarak ileri sürülmektedir. Ayrıca tamamen Asya'da bulunan Kıbrıs Cumhuriyeti'nin 2004 yılında Avrupa Birliğine alınmasıyla bu görüş güncelliğini yitirmiştir.

IV. Müzakere Dönemi

Yukarıda belirtildiği gibi Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılma müzakereleri 2005 yılında başlamıştır ve "Müzakere Çerçeve Belgesi" kabul edilmiştir.

Bu belgede Müzakerelerin ilk aşamasını tarama toplantıları oluşturmaktadır. Tüm başlıklarda tarama süreci tamamlanmıştır.

Bu bağlamda 14 tane başlık açılmıştır. Bunlardan biri kapanırken, 13 başlıkta müzakereler devam etmektedir. AB Komisyonun tavsiyesinden dolayı 8 başlıkta ise müzakereler kısmen askıya alınmıştır.

V. Avrupa Toplumu Fikri

Mart ile Mayıs 2006 yılında yapılan özel bir ankette Avrupa Birliği vatandaşlarının %39'u, Türkiye kendisinden beklenen kriterleri yerine getirdiği takdirde üyeliğini onaylarken, %49'u ise Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılmasına karşı çıkmıştır.

Bu ankete göre İsveç, Hollanda ve Danimarka gibi ülkeler salt çoğunlukla Türkiye'nin üyeliğini onaylarken, İngiltere, İspanya İrlanda ve Portekiz göreceli çoğunlukla onaylamıştır.

Avusturyalılar %81 gibi bir rakamla Türkiye'nin üyeliğini en az isteyen ülkesidir.

Almanya, Lüksemburg, Fransa, Finlandiya, Belçika ve İtalya'da Türkiyenin katılımına karşı olan ülkelerdendir.

C. Ankara Antlaşması

I. Genel Olarak

Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkisinin temelleri 12.09.1963 yılında, o zamanki adıyla, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile Türkiye arasında gerçekleşen Üyelik Antlaşmasına dayanmaktadır.

Türkiye AET'ye 1959 yılında üyelik başvurusunda bulunmuş, ancak Türkiye'deki 1960 askeri darbesine bağlı olarak Türkiye ile AET arasındaki görüşmeler dört yıl sürmüş ve taraflar arasında bir "ortaklık" kurmuş olan Ankara Antlaşması (veya Ortaklık Antlaşması) 12 Eylül 1963'de Ankara da imzalanarak, 1 Aralık 1964 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

AET adına antlaşmayı imzalayan dönemin Komisyon başkanı Hallstein imza töreninin akabinde ‘Türkiye artık Avrupa’nın bir parçasıdır!’ beyanında bulunmuştur.⁹⁰

Ankara Antlaşması’nın temeli, o dönemde geçerli olan AET Antlaşması’nın 237. Maddesine dayanmaktadır.

Bu maddeye göre, Topluluk üçüncü ülkeler ile, karşılıklı hak ve yükümlülüklerle dayanan ortaklıklar oluşturan antlaşmalar yapma hakkını sahiptir.

Günümüzde ABİA 217. Maddesinde buna benzer bir düzenleme bulunmaktadır.

Türkiye-Avrupa Birliği ortaklık hukuku, aynı AB Hukuku gibi, Primer/Birincil Ortaklık Mevzuatı ve Sekunder/İkincil Ortaklık Mevzuatı olarak ayrılmaktadır.

Birincil Ortaklık Mevzuatı, Ankara Antlaşmasının (Ortaklık Antlaşmasının) kendisinden ve protokollerinden, aynı zamanda da 1970 yılında imzalanan Katma Protokolünden oluşmaktadır.

İkincil Ortaklık Mevzuatı ise Ortaklık Konseyi’nin çıkarmış olduğu Ortaklık Konsey Kararlarından oluşur.

Ankara Antlaşması devletler arası bir Antlaşma olduğu için, bu tip Antlaşmalar sadece Birlik ve üçüncü ülke arasında değil, aynı zamanda Birliğe (eskiden Topluluğa) üye olan tüm üye devletler tarafından da anayasalarınca onaylanması gerekmektedir (ABİA madde 218, eskiden AET Antlaşması madde 238).⁹¹

⁹⁰ Gabriele Clemens, Die Türkei und Europa, s.138, 139

⁹¹ Michael Slezak, ZESAR 02/13, s.53

II. Ankara Antlaşması'nın Amacı ve İlkeleri

Ankara Antlaşması'nın amacı Antlaşmanın 2. Maddesinde ortaya konulmuştur. Antlaşma'nın amacı, Türkiye ekonomisinin hızlandırılmış kalkınmasını ve Türk halkının istihdam seviyesinin ve yaşama şartlarının yükseltilmesini gereğini tümü ile gözönünde bulundurarak, taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmektir.⁹² Antlaşma'nın ilkeleri ise giriş bölümünde sıralanmaktadır.

Buna göre, Türk halkı ile Avrupa Topluluğu üyesi ülke vatandaşların arasında sıkı bağlar kurmak, hızlandırılmış bir ekonomik kalkınma ve uyumlu bir biçimde ticaretin artırılması ile Türk ekonomisi ve Topluluk üyesi devletler ekonomileri arasında açığı kapatmak, Türk halkının yaşam seviyesinin yükseltilmesi çabasına destek vermek suretiyle Türkiye'nin ileride Topluluğa "tam üye" olmasını kolaylaştırmak, Roma Antlaşması'nın esinlendiği ülküyü birlikte izleyerek, barış ve hürriyet güvencesini pekiştirmek Antlaşmanın temel ilkeleri olarak vurgulanmıştır.⁹³

III. Ankara Antlaşması'nın Kapsamı

Yukarıda belirtilen amaç ve ilkeleri gerçekleştirmeyi hedef alan Ankara Antlaşması, Esas Antlaşma (33 md), Geçici Protokol (11 md), Mali Protokol (9 md), Son Senet ve işgücü konusunda taraflar arasında teati edilen mektuplardan oluşmaktadır.

Ayrıca bir adet Niyet Bildirisi, iki adet Yorum Bildirisi ve Federal Alman Hükümetine ait iki Bildiri eklenmiştir.

⁹² Ankara Antlaşması madde 2/1

⁹³ Ankara Antlaşması, Giriş

Bu belgeler içinde ağırlık “Esas Antlaşma” da olup, bu Antlaşma ile, ortaklık ilişkisinin amacı, gümrük birliğinin esasları, tarım, malların, kişilerin, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımı, ulaştırma, rekabet, mevzuat ile ekonomi ve ticari politikaların uyumlaştırılması, ortaklık organlar, Türkiye’nin tam üyelik imkanları, ortaklık ilişkisinde çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümü gibi konular hükme bağlanmıştır.

Antlaşmanın 2. maddesinin 2. Fıkrası ise gösterilen amaca erişilebilmesi için tarafların arasında bir gümrük birliği kurulması öngörülmüştür.

Bu çerçevede, gümrük birliğine ulaşılması ve Türkiye’nin ileride Birliğe katılması üç aşamalı bir takvime bağlanmıştır.

Hazırlık aşaması, Türkiye, Topluluğun yardımlarıyla, ekonomisini güçlendirebilmesini mümkün kılmıştı. Bununla ilgili ayrıntılar Geçici, protokolde düzenlenmişti.

Geçiş dönemi ise, tarafların 23.11.1970 tarihinde Katma Protokolünü imzaladıktan sonra gerçekleşmiştir. Bu aşamada’ da Türkiye’nin ekonomisini güçlendirmek için gerekli olan adımlar atılmaktaydı.

Nihayet son aşamada ise gümrük birliği 31.12.1995 tarihinde ve 1/95 sayılı Ortaklık Konsey Kararı ile hayata geçirilmişti.

IV. Ortaklık Organları

Ankara Antlaşması’nın 6. ve 24. maddelerinde ortaklık organları ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. 6. maddede ortaklık rejiminin uygulanmasını ve gittikçe gelişmesini sağlamak için tarafların bir Ortaklık Konseyi teşkil etmeleri öngörülmüştür. 24. Maddeye göre de, Ortaklık Konseyi’nin görevlerinde kendisine yardımcı olabilecek her komiteyi kurabileceği düzenlenmiştir..

1. Ortaklık Konseyi

Ortaklık Antlaşması'nın düzenlemelerinin uygulanması ve yerine getirilmesi Ortaklık Konseyi'nin temel görevidir.

Türkiye – Avrupa Birliği Ortaklığı'nın en önemli organı olan Ortaklık Konseyi'ne, Antlaşma ile belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için karar alma yetkisi verilmiştir.

Karar alma yetkisi, Ankara Antlaşması'nın 22. Maddesinin, 3. Fıkrasında hüküm bulmuştur. Taraflar, bu kararların yerine getirilmesinin gerektirdiği tedbirleri almakla yükümlüdür.

Ankara Antlaşması'nın 22. Maddesinin 1. Fıkrasına göre, Ortaklık Konseyi ayrıca tavsiyelerde de bulunabilir.⁹⁴

Ortaklık Konseyi Antlaşma'nın hedeflerini göz önünde tutarak, ortaklık rejiminin sonuçlarını belirli aralıklarla inceler.

Ankara Antlaşması'nın 25 inci maddesi gereğince, akit taraflar, Antlaşma'nın uygulama ve yorumu ile ilgili olarak her anlaşmazlığı Ortaklık Konseyi'ne getirebilir. Konsey, anlaşmazlığı, karar yolu ile çözebileceği gibi, Avrupa Birliği Adalet Divanı'na veya mevcut herhangi bir başka yargı merciine götürmeyi kararlaştırabilir.⁹⁵

Ortaklık Konseyi, yapısı ve yetkileri çerçevesinde, Türkiye-AB ilişkilerinin şekillendirilmesi ve yönlendirilmesi bakımından en etkin kuruluş olarak, siyasi konularda olduğu kadar, ekonomik ve ticari ilişkilerde de önem arz etmektedir.

Ortaklık Konseyi, bir yandan Türk Hükümeti temsilcilerinden, öte yandan, Avrupa Konseyi ile Komisyonu ve üye ülke hükümetlerin temsilcilerinden oluşmaktadır.⁹⁶ Ortaklık Konseyi Başkanlığı, altışar aylık süreler için Türkiye ile Birlik temsilcilerinden biri tarafından sıra ile yürütülür. Konsey, kararlarını oybirliği ile alır. Türkiye'nin ve Birlik tarafın birer oyları vardır.

⁹⁴ Michael Slezak, ZESAR 02/13 s.56

⁹⁵ Ankara Antlaşması, 25. Madde

⁹⁶ Michael Slezak, ZESAR 02/13 s.56

Ortaklık Konseyi, iç tüzüğü gereğince, en az altı ayda bir defa Bakanlar düzeyinde toplanır. Bu oturumlar dışında Konsey, anılan Konsey üyelerinin temsilcileri düzeyinde bir araya gelir.

Ankara Antlaşması'nın 24. Maddesi, Ortaklık Konseyi, görevlerinde kendisine yardım edebilecek ve özellikle Antlaşma'nın iyi yürütülmesi için gerekli işbirliğini sağlayacak bir Komite kurma yetkisine haiz olduğunu belirtmektedir.⁹⁷

Bu çerçevede Ortaklık Konseyi tarafından kurulmuş olan en önemli Komiteler aşağıda sıralanmaktadır.

2. Ortaklık Komitesi

Ortaklık Komitesi, Ortaklık Konseyi'nin 3/64 sayılı Kararı ile kurulmuş bir yardımcı organdır.

Yapısı Ortaklık Konseyi'ne benzeyen Komite'nin görevi, Ortaklık Konseyi'nin gündemini hazırlamak ve Ortaklık Konseyi'nin vereceği talimatlara uygun olarak, Ortaklık ilişkisiyle ilgili teknik sorunlar üzerinde incelemeler yapmaktır.

Ortaklık Komitesi teknisyenlerden oluşan bir organdır. Komite'nin hazırladığı raporlar oylama yapılmaksızın doğrudan Ortaklık Konseyi'ne sunulur.

3. Karma Parlamento Komisyonu

Ankara Antlaşması'nın 27. Maddesine uyarınca oluşturulan Karma Parlamento Komisyonu, 14 Mayıs 1965 tarihli Avrupa Parlamentosu Kararı, 22 Haziran 1965 tarihli TBNN Kararı, 14 Temmuz 1965 tarihli Cumhuriyet Senatosu Kararı ve nihayet 22 Temmuz 1965 tarihki 1/65 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'na dayanarak kurulan, ortaklığın “demokratik” denetim organıdır.⁹⁸

⁹⁷ Ankara Antlaşması, 24. Madde

⁹⁸ Bkz. Ankara Antlaşması 27.madde

Karma Parlamento Komisyonu, TBMM ve Avrupa Parlamentosu'ndan 18'er üye olmak üzere toplam 36 üyeden oluşur ve yılda 2 kez toplanır. Karma Parlamento Komisyonu'nun görevi, ortaklık Konseyi tarafından hazırlanan yıllık faaliyet raporlarını incelemek ve ortaklığa ilişkin konularda fikir teatisinde ve tavsiyelerde bulunmaktır.

Aynı zamanda, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecine ilişkin konularda görevlidir.⁹⁹ Bu çerçevede Karma Parlamento Komisyonu, 12 Eylül 1963 tarihinde Türkiye ile AET arasında Ankara'da imzalanan Ortaklık Anlaşması yani sıra 3 Ekim 2005 tarihli Hükümetlerarası Konferans ile başlayan katılım müzakereleri ile mevcut tüm ikili ilişkiler ile Ortaklık Konseyi kararlarının takip edilmesi, analizi ve değerlendirilmesiyle görevlidir.

Ayrıca Komisyon, TBMM ve Avrupa Parlamentosu arasındaki ilişkileri güçlendirmekle görevlidir.

Komisyon, TBMM ve Avrupa Parlamentosu'na verilen yetki içerisinde Türkiye-AB ilişkileri kapsamında bütün konuları inceleyebilir.

4. Gümrük İşbirliği Komitesi

Gümrük İşbirliği Komitesi, Ortaklık Konseyi tarafından Ortaklık Komitesine bağlı olarak kurulan teknik bir komitedir.¹⁰⁰

Bu anlamda, Ankara Antlaşması'nın, Ortaklık Konseyi'ni, görevlerinde kendisine yardımcı olabilecek her Komiteyi kurmaya yetkili kılan 24. Maddesine dayanılarak 15.12.1969 tarihinde alınan 2/69 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile tesis edilmiştir.¹⁰¹

28.10.1979 tarihinde Komite ilk toplantısını gerçekleştirmiştir.

12.11.1982 tarihinde 9. toplantısını gerçekleştiren komite bunsan sonra 10 yıl süre ile toplanmamıştır.

⁹⁹ Bkz. http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/kpk/genelbilgiler

¹⁰⁰ <http://www.abgs.gov.tr>

¹⁰¹ 2/69 sayılı OKK

<http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-gumruk-isbirligi-komitesi.tr.mfa>

Ancak 3 Aralık 1992 tarihinde yapılan 10. toplantısından itibaren düzenli işleyen Komite, gümrük birliğinin tamamlanması sürecinde gümrüklerle ilgili teknik hususları ele alarak Ortaklık Konseyi'ne önemli ölçüde yardım sağlayan bir platform haline gelmiştir. Gümrük Birliği'nin tamamlanmasından sonra ise görev alanı çerçevesinde karşılaşılan teknik sorunların ele alınıp çözümler arandığı aktif bir zemin halini almıştır.¹⁰²

Gümrük İşbirliği Komitesi Türk ve üye devletlerin gümrük uzmanları ve Avrupa Komisyonu birimlerinin gümrük sorunları ile ilgili memurlarından oluşmaktadır. Ancak karar alma yetkisi bulunmamaktadır.

Gümrük İşbirliği Komitesi'nin yükümlülükleri Ankara Anlaşması'nın gümrüklerle ilgili hükümlerinin doğru uygulanmasından ve Antlaşma tarafları arasında idari işbirliğini sağlamaktan ve Ortaklık Konseyi'nin gümrük alanında kendisine vereceği her türlü diğer görevi yürütmekten oluşmaktadır.

Yapılan bütün çalışmalarla ilgili Komite Ortaklık Konseyi'ne düzenli biçimde bilgi vermektedir ve toplantı gündemini önceden Ortaklık Komitesi aracılığıyla Ortaklık Konseyi'ne gönderir.¹⁰³

5. Gümrük Birliği Ortak Komitesi

Ortaklık Konseyi'nin 1/95 sayılı Kararı ile Türkiye'deki düzenlemelerin Birliğin düzenlemeleriyle devamlı bir uyum içersinde olması gerektiği ilkesini ve bu ilkeye bağlı olarakda „Gümrük Birliği Ortak Komitesi“ ni oluşturulmuştur.

Gümrük Birliği Ortak Komitesi Birliği Kararı'nın 50/1. maddesiyle kurularak teknik konularıyla ilgilenmektedir ve tarafların temsilcilerinden oluşmaktadır.

¹⁰² <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-gumruk-isbirligi-komitesi.tr.mfa>

¹⁰³ <http://www.abgs.gov.tr>

Ortaklık Antlaşmasıyla oluşturulan diğer kurumlar varlığını sürdürmeye devam edecektir.

Gümrük Birliği Ortak Komitesi görevleri arasında, bilgi ve görüş alışverişini yönlendirmek, Ortaklık Konseyi'ne tavsiyelerde bulunmak ve gümrük birliğinin doğru işleyişini sağlamak amacıyla görüş bildirmektir.

Komite sınırlı alanlarda teknik nitelikli kararlar alabilirken bu kararların yeni bir düzenleme halini almaması ve Birliğin mevzuatında değişiklik oluşturmaması gerekmektedir.

Gümrük Birliği Ortak Komitesi'nin temel fonksiyonu, Türkiye'nin gümrük birliğinin işleyişinin sağlanması ve mevzuat uyumu ilkesine bağlı kalmasına yönelik bir danışma prosedürünün oluşturulmasıdır.

Amaç, mevzuat ve uygulamalar arasındaki farklılık ve çelişkilerin, malların serbest dolaşımı ilkesini etkilemesini, ticarete sapma meydana getirmesini ve ekonomik sorunlara yol açmasını engellemektir.¹⁰⁴

D. Katma Protokol

Katma Protokol, Ankara Antlaşmasından öngörülen Geçiş Dönemi'nin uygulanmasına ilişkin şartları, usulleri, sıra ve süreleri belirlemektedir.

Protokol'ün dibacesi'nde yer alan ilkeler, Akit taraflar arasında "karşılıklı ve dengeli yükümlülükler" in esas olması; Türkiye ile Topluluk arasında bir gümrük birliğinin giderek yerleştirilmesi;

Ortaklığın iyi işlemesi amacıyla tarafların ekonomi politikalarının yakınlaştırılması ve ortak faaliyetlerin geliştirilmesinin sağlanması olarak sıralanmaktadır.¹⁰⁵

¹⁰⁴ 1/95 sayılı OKK

¹⁰⁵ Katma Protokol, Önsöz

I. Katma Protokol'ün Kapsamı

Gümrük Birliği esasına dayandırılmış bulunan ve 64 maddeden meydana gelen Katma Protokol, malların serbest dolaşımını gerçekleştirecek usul, sıra ve süreler de dahil olmak üzere, kişilerin, hizmetlerin, sermayenin serbest dolaşımı;

ulaştırma, rekabet, vergileme ve mevzuatın yakınlaştırılması; ekonomi ve ticaret politikalarının uyumlu hale getirilmesi konularını hükme bağlamaktadır.

II. Niteliği

Katma Protokol'ün ekonomik, sosyal ve siyasi niteliği Ankara Antlaşması ile paralellik göstermekte ve Protokol, Ankara Antlaşması'nın ekini oluşturmaktadır.

Ankara Antlaşması'nın 4. Geçici Protokol'ün 1. maddesine dayanılarak hazırlanan Katma Protokol, bir "Uygulama Antlaşması"dır. Zira, Ankara Antlaşması'nın belirlediği genel çerçeve, Katma Protokol ile doldurulmuş ve uygulamaya geçilmiştir.

Katma Protokol, doktrinde "Geçici Anlaşma" (interim agreement) olarak, yani, tam üyelik öncesi dönemi düzenleyen bir anlaşma olarak ifade edilmektedir.

Ankara Antlaşması'nın 30. maddesine ve Katma Protokolü'nün 62. maddesine göre Katma Protokol Ankara Antlaşması'nın "ayrılmaz parçasıdır" ve aynı hukuki değere sahiptir.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Ankara Antlaşması 30. Madde,
Katma Protokol, 62.madde

III. Yürürlüğe Girme Tarihi

Katma Protokol, 5 Temmuz 1971 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde ve 22 Temmuz 1971 tarihinde T.C. Senatosu'nda onaylanmıştır.

1 Eylül 1971 tarihinde kanunlaştırıldıktan sonra 30 Eylül 1971'de GATT'a (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması) sunulmuştur.

Katma Protokol üye ülke parlamentolarında da onaylandıktan sonra, 1 Ocak 1973'te yürürlüğe girmiştir.

Ancak, Katma Protokol'ün ticari hükümleri "geçici anlaşma" ile 1.9.1971 tarihinde yürürlüğe konmuş ve AT'nun yükümlülükleri bu tarih itibarıyla başlatılmıştır.

IV. Tarafların Protokolden doğan Yükümlülükleri

Katma Protokol her şeyden önce Gümrük Birliği'nin gerçekleştirilmesine yönelik hazırlanmıştır ve bölümlerinde bu amaç ağırlıklı olarak düzenlenmiştir. Ancak ekonomik ve sosyal hayatın her alanına dair hükümlerde içermektedir.

Bu anlamda Katma Protokol'ün birinci ve üçüncü kısmı malların serbest dolaşımına ve ekonomi politikası'nın uyumlaştırılmasına yönelik düzenlemeler içerirken, ikinci kısımda kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımını düzenleyen hükümlere yer verilmiştir.¹⁰⁷

Katma Protokol, AKÇT ve EURATOM ürünlerine ilişkin hüküm ihtiva etmemekte, yalnızca AET'nin yetki alanına giren ürünlere ilişkin düzenlemeler içermektedir.

¹⁰⁷Michael Slezak, ZESAR 02/13 s.57,
Katma Protokol

1. Malların Serbest Dolaşımına İlişkin Yükümlülükler

a. Sanayi Mamulleri

aa. Türkiye Ortak Gümrük Tarifesine (OGT) Uyumu

Gümrük Birliği'nin esasını teşkil eden gümrük vergileri ile eş etkili vergi ve resimlerin kaldırılması, Türkiye'nin Topluluğun OGT'ne uyumu ve miktar kısıtlamalarının kaldırılması, Katma Protokol'ün 7-35 inci maddelerinde düzenlenmiştir. ¹⁰⁸

Protokol'de, Topluluğun Türkiye'den ithal edilen sanayi mamullerine uyguladığı gümrük vergileri ve miktar kısıtlamalarını Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarihte sıfıra indirmesi öngörülmektedir.

Katma Protokol, Topluluk açısından gümrük vergilerinin kaldırılması konusunda 4 istisna getirmiştir.

Bunlar, bazı petrol ürünleri, perakende satışa arz edilmeyen pamuk ipliği, diğer işlenmiş pamuklu dokumalar, yün ya da ince hayvan kılından yapılmak üzere halılardır.

Türkiye ise, Topluluk çıkışlı sanayi mallarına (AKÇT ve EURATOM hariç) karşı uyguladığı gümrükleri, 1973 yılından başlamak üzere, geçiş döneminde dış rekabet gücü kazanacağı düşünülen üretim dallarında 12 yıl, daha uzun bir süre sonunda dış rekabete açılacak sektörlerde ise, 22 yıl sonunda Topluluğun Ortak Gümrük Tarifesi ile aynı düzeye indirmekle yükümlüdür.

Bu kapsamda iki liste hazırlanmış ve bu listeler 12 ve 22 yıllık listelerde yer alan ürünler olarak tanımlanmıştır.

Katma Protokol'ün 17 ve 18 nci maddeleri Türkiye'nin OGT'ne uyum takvimini içermektedir. ¹⁰⁹

¹⁰⁸ Katma Protokol, madde 7-35

¹⁰⁹ Katma Protokol, 17., 18. Madde

bb. Miktar Kısıtlamalarının Kaldırılması

Protokol uyarınca, Topluluğun geçiş döneminin ilk gününden itibaren Türk sanayi ürünlerine karşı uyguladığı bütün miktar kısıtlamalarını ve eş etkili tedbirleri kaldırması gerekmektedir.

Türkiye, Topluluk çıkışlı özel ithalatının 1967 yılında gerçekleşen miktar kadarlık bölümünü kademeli olarak, libere ederek bunu Topluluğa konsolide etmekle, başka deyişle, bir daha sınırlamaya tabi tutmamakla yükümlüdür.

b. Tarım Ürünleri

Katma Protokol'ün 33/2. ve 3. maddeleri Topluluğun genel mükellefiyeti olarak Türkiye'nin Topluluk Ortak Tarım Politikası'na uyum sürecinde, Türk tarımının çıkarlarını gözönünde tutacağını, Ortak Tarım Politikası'nda meydana gelecek gelişme ve değişiklikleri Türk tarafına bildireceğini hükme bağlamaktadır.

Protokol'ün 33/1. maddesinde ise, "22 yıllık bir dönem içinde Türkiye, tarım ürünlerinin Türkiye ve Topluluk arasında serbest dolaşımı için Türkiye'de uygulanması gerekli Ortak Tarım Politikası tedbirlerini bu dönemin sonunda alabilmek amacıyla, kendi tarım politikasının uyumu yoluna gider", şeklindeki hükümlerle tarım alanındaki serbest dolaşımın gerçekleştirilebilmesi için, Türk tarım politikasının Ortak Tarım Politikası'na uyumu zorunlu kılınmaktadır.

Öte yandan, Protokol'ün 35. maddesi uyarınca taraflar, birbirlerine, tarım ürünleri alışverişleri için kapsamı ve usulleri Ortaklık Konseyi tarafından tespit edilecek olan tercihi bir rejim tanıyacaklardır. ¹¹⁰

¹¹⁰ Katma Protokol, Madde 33, 35

2. Kişilerin Serbest Dolaşımı

Katma Protokol, Topluluk ile Türkiye arasında gümrük birliğini aşan bir ekonomik bütünleşme öngörmüştür.

Bu nedenle, malların serbest dolaşımına ilişkin hükümlerle yetinmeyip, aynı serbestiyi sermaye, işgücü ve hizmetler açısından da öngörmüştür.

Ancak, bu konulara ilişkin hükümler, çoğunlukla bağlayıcı olmamış ve geleceğe yönelik dilekler olarak ifade edilmiştir.

Protokol'ün 36. maddesine göre, Türkiye ile Topluluk arasında işçilerin serbest dolaşımı, Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girişinden sonraki 12. ve 22. yıl arasında kademeli olarak gerçekleşecek, buna ilişkin usuller ise, Ortaklık Konseyi tarafından kararlaştırılacaktır.

Yine aynı madde uyarınca, bu konuda izlenecek yöntemler, Ankara Anlaşması'nın 12 nci maddesi çerçevesinde Konsey tarafından saptanacaktır. ¹¹¹

3. Sermayenin Serbest Dolaşımı

Katma Protokol'ün 50/2. maddesi uyarınca, mal ve hizmet alışverişleriyle sermaye hareketlerine ait ödemelerin serbestleştirilmesi, miktar kısıtlaması, hizmet edinimi ve sermaye hareketleriyle ilgili serbesti prensipleri dahilinde gerçekleştirilir. ¹¹² Protokol'ün 50/3. maddesine göre, taraflar, Roma Antlaşması'nın III sayılı ekinde yer alan görünmeyen işlemlere ait transferlerde uyguladıkları rejimi daha kısıtlayıcı hale getiremezler.

¹¹¹ Katma Protokol, 36. Madde

¹¹² Katma Protokol, 20. Madde, 2.Fıkra

Ancak, Ortaklık Konseyi'nin bu konuda istisnai karar alma yetkisi bulunmaktadır.

Türkiye, Topluluk kaynaklı yabancı sermayeye tanıdığı rejimi kolaylaştırmakla yükümlüdür. Taraflar, aralarındaki sermaye hareketleri ve buna ilişkin ödemelere zarar verecek yeni kısıtlama koymaktan, eskilerini arttırmaktan sakınırlar.

4. Hizmetlerin Serbest Dolaşımı

Protokol'ün 41/1 nci maddesi uyarınca, taraflar, karşılıklı olarak yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımına yeni kısıtlamalar getirmemekle yükümlüdürler. Yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımına ilişkin mevcut kısıtlamalar ise, tedricen kaldırılacaktır.

Bu kısıtlamaların kaldırılması için uygulanacak yöntem, sıra ve süreler Ortaklık Konseyince saptanacaktır.

Protokol'ün 42. maddesinde ise, ulaştırma sektörü ile ilgili Türk mevzuatının Topluluk kurallarına uyumu düzenlenmektedir.

Buna göre, Roma Antlaşması ile tesis edilmiş Topluluk ortak ulaştırma kurallarının Türkiye'ye teşmil edilmesine dair usuller Ortaklık Konseyi tarafından saptanacaktır.¹¹³

¹¹³ Katma Protokol, Madde 41, 42

E. Türk Vatandaşlarına AB Hukukundan Doğan Haklar

I. Genel Olarak

Yukarıda belirtildiği gibi 1963 tarihli Ankara (Ortaklık) Antlaşması, 1970 tarihli Katma Protokol ile Ortaklık Konseyi Kararları (OKK) Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki Ortaklık Hukukunu oluşturan temel metinlerdir.

Ortaklık Antlaşması ve Katma Protokol uzun vadede, güçlendirilmiş bir iktisat politikası koordinasyonu ve gümrük birliğinin kurulmasıyla, Türkiye'yi Avrupa Birliği üyeliğine hazırlama amacını gütmektedir.

Ortaklık Hukukunu oluşturan anlaşma ve kararların yanında bir de Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) kararlar var ki, bunlarla yurtdışındaki Türk vatandaşları ayrıcalıklı bir konuma gelmektedirler.

Bu Antlaşma ve kararlar, Avrupa Birliği üyesi ülkelerinde yaşayan Türk vatandaşlarını ve aile fertlerini yakından ilgilendiren önemli hükümler içermektedir.

Bunlar özellikle serbest dolaşımı ve türk işçilerin ücret ve çalışma koşullarını, istihdamlarının kolaylaşmasını kapsayan işçi haklarını, sosyal haklarını ve Avrupa Birliği devletleri ile Türkiye arasında genç işgücü değişimini düzenleyen hükümlerdir.

Avrupa Birliği ile Türkiye arasında Ortaklık Hukuku'nun uygulanması ve gelişmesini sağlamak üzere kurulmuş olan Ortaklık Konseyi, serbest dolaşımın birinci kademe uygulama esaslarını belirlemek üzere 20.12.1976 tarih ve 2/76 sayılı, ikinci kademe uygulama esaslarını belirlemek üzere 19.09.1980 tarih ve 1/80 sayılı kararlar ile AB üyesi ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerin üye ülkelerdeki Türk işgücüne ve aile fertlerine uygulanması esaslarını belirlemek üzere de 19.09.1980 tarih ve 3/80 sayılı kararı almıştır.

II. 1/80 Sayılı Ortaklık Konsey Kararı (OKK)

1. Niteliği

OKK 2/76 sayılı kararın yerine ikame olmak üzere çıkartılmış olan OKK 1/80 sayılı kararıyla, özellikle sosyal alanda işçilerin ve aile fertlerinin yararına olacak bir takım düzenlemeler getirilmiştir.

OKK 1/88 sayılı karar bu nedenle işçilerin serbest dolaşımının sağlanması yönünde önemli bir adım teşkil etmektedir. ABAD'nın 1990 yılında vermiş olduğu ilke kararında (Sevince Kararı)¹¹⁴ Ortaklık Konseyinin 1/80 sayılı kararının münferid hükümlerinin üye devletlerde doğrudan uygulanabileceğine karar vermiştir.

Bu yüzden 1/80 sayılı OKK hükümleri üye devletlerde bir yükümlülük içermeleri durumunda, şartları yerine getiren bir Türk vatandaşının, başka herhangi bir ek düzenlemeye ihtiyaç göstermeksizin doğrudan bu hükümlere dayanarak hak talep etmesi mümkündür.

2. Genel Şartlar

1/80 sayılı OKK, yalnızca Almanya'da işçi olarak çalışanlara ve yine 1/80 sayılı OKK üye ülkelerin iş piyasasına girmiş ve halen çalışmakta olanlara uygulanır.

Bağımsız olarak çalışan Türk vatandaşlarına uygulanmaz. Kişinin Türk vatandaşı olup olmadığı Türk hukukuna göre belirlenir. Türk vatandaşlığı yanında üye ülke vatandaşlıklarından herhangi birisine sahip olan kişiler ABAD içtihadına göre Avrupa Birliği vatandaşı olarak tanımlanır.

¹¹⁴EuGH (AAD), Sevince Kararı, NVwZ 1991, s.255

Ortaklık Hukukuna dayanan Türk vatandaşları her ne kadar diğer yabancılara kıyasla ayrıcalıklı bir konum elde etselerde bunlar, münhasıran Avrupa Birliği üyesi vatandaşlarına tanınan Birlik İkamet İznini elde edemezler.

3. 1/80 Sayılı OKK Madde 6

a. Genel Olarak

1/80 sayılı OKK en temel düzenlemesi olan madde 6, AB üye ülkelerinde çalışan Türk vatandaşlarının/işçilerin yasal durumlarını ele almaktadır.

6. Madde 1. fıkrasıyla Türk işçisinin istihdamına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

Ancak işçilerin hakları esasen istihdamın süresine bağlı olduğu için 6. Madde'nin 2. fıkrasında istihdam kesintisi durumlarında uygulama bulan düzenlemeler belirlenmiştir.

6. Madde'nin 3. fıkrasında ise üye devletlerin bu konuyla ilgili ayrıntıları belirleme yetkileri düzenlenmiştir.¹¹⁵

6. Madde'nin 1. fıkrasından doğan haklar temelde iki kritere dayanmaktadır; şöyle ki, çalışan Türk vatandaşı bağımlı olduğu bir istihdamı belirli bir süre boyunca takip etmesi gerekmektedir.¹¹⁶

Dolayısıyla 1/80 sayılı OKK 6.Maddesine göre, Türk vatandaşlarının 6. Maddeden doğan hakları talep edebilmeleri için ilk önce işçi ve sonrasında buldukları üye devletin işgücü piyasasına belirli bir süredir yasal ve kurallara uygun bir şekilde çalışarak dahil olmaları gerekiyor.

¹¹⁵1/80 sayılı OKK, Madde 6,
Dr. Barbara Fördermeyr, ZESAR 02/13, s.67

¹¹⁶ Dr. Barbara Fördermeyr, ZESAR 02/13, s.68

Burada aynı zamanda belirtilmesi gereken bir husus ise, 1/80 sayılı kararın 6. Maddesi Türk işçilerine sadece istihdamları ile ilgili haklar tanınmasıdır. İkamet hakkı ile ilgili bir düzenleme öngörülmemiştir.

Ancak ABAD'nın içtihatı çalışma ve ikamet hakkı birbirine bağlı olmasından ötürü, ilgili kişinin ikamet hakkı da ortaklık hukukunun kendisinden oluşmakta olduğunu öne sürmektedir. ABAD aksi halde çalışma hakkının da bir manası kalmadığı kanaatindedir.

b. İşçi Kavramı

1/80 sayılı kararda “işçi” kavramı tanımlanmadığından dolayı, kararın 6. Madde 1. Fıkrası anlamında işçi kavramı, ABAD'nın içtihatlarına göre ABİA'nın 45. Maddesi 1. Fıkrasında tanzim edilen Topluluk işçilerinin serbest dolaşımı hakkındaki hükümler esas alınarak yorumlanması gerekir.

Buna göre; bir iş sözleşmesine dayanarak belirli bir süre içinde başkası için ve onun talimatlarına göre gerçek, tamamen önemsiz ve tali olmayan bir uğraş karşılığında ücret alarak çalışan¹¹⁷ bir Türk vatandaşı 1/80 sayılı OKK anlamında işçi sayılır.

Bu anlamda tamamen önemsiz ve tali olmayan bir işte çalışan Part-time çalışanlar ve mevsimlik işçiler ile meslek eğitimi çerçevesinde yapılan çalışmalar da “işçi” statüsünün kurulması için yeterli olabilecektir.

İş sözleşmesi çerçevesinde edimi sunanla alan arasındaki ilişkinin hukuki vasfı önemli değildir. ABAD'nın vermiş olduğu kararlar ışığında, çalışılan işin süresi konusunda haftalık 10.12 saatlik bir işin, işçi statüsünün kurulması için yeterli olacağı söylenebilir.

İşçi statüsü, Türk vatandaşın Alman iş piyasasını kesin olarak terk etmesi, örneğin emekliliğe ayrılması veya Türkiye'ye kesin dönüş yapması veya tamamen ve daimi olarak iş görmez olması hallerinde sona erer.

¹¹⁷EuGH 30.01.1997, Rs C- 340/99, Rn 26

Daimi bir dönüşten bahsedebilmek için, ilgili kişinin altı aydan fazla bir süre üye ülkeyi terk edip ve ir daha giriş yapmaması gerekir.

c. Yasal Olarak Çalışma

1/80 sayılı OKK'nın 6. Maddesinin 1. Fıkrasının bir diğer şartı ise işçi statüsünü elde etmiş olan Türk vatandaşının yasal ve kurallara uygun olarak çalışması.

ABAD'nın yerleşmiş içtihatlarına göre 6.madde 1. Fıkra anlamında bir işin 'yasal' olabilmesi için ilgili Türk vatandaşının üye ülke işgücü piyasasında sağlam ve geçici olmayan bir pozisyonda bulunması ve ayrıca tartışmalı olmayan bir ikamet iznine sahip olması gerekmektedir.¹¹⁸

Bu anlamda üye ülkeye iltica talebinde bulunulması karşısında, iltica işlem ve başvurusunun sonuçlarına kadar o ülkede kalma imkanı veren geçici izinler çerçevesinde yapılan çalışmaları, işçinin pozisyonu sağlam olmadığı için madde 6 anlamındaki yasal çalışma olarak görmemek gerekir.

Yine aynı şekilde bir Türk işçisinin makamlar tarafından kendi aleyhine verilmiş kararlara karşı, mesela ikamet izni verilmesi veya uzatılması talebinin reddedilmesi, sınırdışı edilme kararları, ikamet izni geri alındığı veya iptal edildiği kararlar gibi, itirazda bulundu ise veya buna karşı idari bir dava açmış ise sağlam ve daimi olmayan, geçici bir pozisyonda bulunmaktadır ve bu sürede yapılan çalışmalar yasal çalışmalardan sayılmaz.

Ancak mahkeme lehine sonuçlandığı takdirde bu süreler sayılacaktır.¹¹⁹

¹¹⁸ Dr. Barbara Fördermeyr, ZESAR 02/13, s.70, EuGH 20.09.1990, Rs. C-192/89 (Sevince), Slg. 1990, I 3461, Rn.30 ff.

¹¹⁹ EuZW 1990, S. 479, Klaus Dienelt, Rn. 27 NVwZ 1991, S. 225

d. İşgücü Piyasasına Dahil Olma

6. Madde' ye dayanarak bir hak elde etmek için şartlardan birisi de, Türk işçisinin çalıştığı üye ülkenin işgücü piyasasına dahil olması gerekliliğidir. Bunun gerçekleşmesi için de işçi ya üye ülkenin sınırları içinde çalışıyor olmalı veya üye ülke ile yeterli derecede sıkı bir bağın olması, iş ilişkisinin o üye ülke ile ilişkilendirilebilmesi gerekir.

Üye bir ülkenin işgücü piyasası ile yeterli, sıkı ve coğrafik bağlantısı olmayan işlerde, mesela uluslararası taşımacılık yapan kamyon sürücüleri veya gemilerde çalışan kimseler gibi, o ülkenin işgücü piyasasına dahil sayılmaz

ABAD 'Bozkurt'-Kararı'nda bir işçinin bir üye devletin işgücü piyasasına dahil olması herşeyden önce iş ilişkisinin o üye devletin hakimiyet alanına girip girmediğine veya bu bölge ile yeterli sıkı bir bağın mevcudiyeti olup olmadığına bakılması gerektiğini belirtmiştir. Bu anlamda Türk vatandaşının çalıştığı, işin yapıldığı yer ve iş hukuku ve sosyal güvenlikle ilgili ulusal düzenlemelerin nazara alınıp alınmadığı tespit edilmesi gerekmektedir.¹²⁰

e. Süreler

1/80 sayılı OKK'nın 6. Maddesinden doğan haklar belirli sürelerle bağlıdır.

6. Madde'nin yukarıda belirtilmiş olan şartlarını yerine getiren bir Türk vatandaşı, 1 yıllık yasal çalışmadan sonra, aynı işyeri nezdinde çalışma iznini uzatırma hakkına (6.madde, 1.fıkra, 1. bend), 3 yıllık yasal çalışmadan sonra, AB üyesi ülke vatandaşlarının öncelik hakkı saklı kalmak kaydıyla, aynı meslekte, dilediği işveren nezdinde açık işe başvurabilme hakkına (6.madde, 1.fıkra, 2. bend) ve 4 yıllık yasal çalışmadan sonra bulunduğu üye ülkede dilediği meslekte ve dilediği işveren nezdinde çalışma hakkına sahiptir (6.madde, 1.fıkra, 3. bend).¹²¹

¹²⁰ EuGH 06.06.1995, Rs. C-434/93 (Bozkurt), Slg.1995, I 1475

¹²¹ 1/80 sayılı OKK, 6. Madde, 1. Fıkra

6. maddenin 2. fıkrası, 1. fıkradaki sürelerin hesaplanmasında çalışmanın çeşitli nedenlerle kesintiye uğraması halinde bunun çalışma sürelerine olan etkilerini düzenlemiştir.

Ancak burada 1. bend ve 2. bende göre olan sürelerin kesilmesi arasında bir ayırım yapmak gerekir. 1. bende göre, kısa süreli çalışmama hallerinin (yıllık izin, doğum izni, iş kazası veya kısa süreli hastalanmalar) yasal çalışma sayılması ve bu nedenle sürelerin hesaplanmasında dikkate alınması gerekir.¹²²

Buna karşın 2. bend, hali hazırda çalışmış sürelerin gayri ihtiyari işsizlik veya uzun süreli hastalık hallerinde kaybolmamasını garanti altına almaktadır. Çocuk iznini de bu süreden saymak gerekir. Ancak şart olan kişinin çalışabilme yeteneğinin devam etmesidir. Çalışma yeteneğini tamamen kaybeden veya iş göremez durumuna gelen Türk vatandaşları işçi statüsünü kaybederler ve kazanılan hakların muhafazası için 6. madde 2. fıkraya dayanamazlar.

1/80 sayılı OKK sürelerin nasıl hesaplanacağı konusunda bir hüküm içermemekte olduğu için sürelerin ulusal süre hükümlerine göre hesaplanması gerekir.

4. 1/80 Sayılı OKK Madde 7

a. Genel Olarak

1/80 sayılı OKK 7. maddesi, üye ülkenin işgücü piyasasına dahil olan Türk işçisinin aile fertlerinin çalışma izinlerini düzenlemektedir.

1/80 sayılı OKK 7. Madde üye ülkede yaşayan Türk işçisinin aile fertlerinin birlikte olmasına imkan vermekte ve bu şekilde aile birliğinin korunmasına hizmet etmektedir. Bu amaçla işçinin aile fertlerinin konumu kendilerine daha sonra çalışma imkanı verilmesiyle güçlendirilmiştir.

¹²² Rolf Gutmann, Die Assoziationsfreizügigkeit türkischer Staatsangehöriger, s.102

Böylece aile fertlerine hem ikamet sürelerine bağlı olarak iş piyasasına serbest girme hakkı, hem de üye ülkede bir meslek eğitiminin tamamlanması halinde ikamet sürelerine bakmaksızın o üye ülkede iş piyasasına serbestçe girme hakkı tanınmıştır.¹²³

b. Aile Fertleri Kavramı

Türk vatandaşlarının kendi yanına getirdiği ‘aile fertleri’ kavramı ve bu daireye kimlerin dahil olduğu hususunda 1/80 sayılı OKK’da herhangi bir düzenleme mevcut değildir.

Bu tanıma kimlerin dahil olduğu ABAD tarafından da açıklığa kavuşturulmamıştır. Bu noktadaki tanım eksikliği karşısında ‘aile fertleri’ nin tanımını da AB Hukuku çerçevesinde yapılması gerekir.

Bu anlamda eşler, 21 yaşın altındaki çocuklar ve kendilerine nafaka ödeniyorsa 21 yaşın üzerindeki çocukları aile üyesi olarak görmek gerekir. Türk işçisinin fiili olarak birlikte yaşadığı kimselerin ‘eş’ olarak kabul edilemeyeceğini, ‘eş’ lafzının bir evlilik akdine dayanması gerektiğini ABAD yerleşmiş içtihatlarında belirtmiştir.

1/80 sayılı OKK 7. madde 1. cümlesinden yararlanabilmek için, aile fertlerinin aile birleşimi için üye ülkede çalışan Türk işçisinin yanına gelmek için izin alması gerekir.¹²⁴ Bu ilk iznin verilip verilmemesi üye ülkenin inisiyatifindedir. Bu nedenle başka amaçla, mesela meslek eğitimi veya öğrenim amacı gibi üye ülkedeki ailesinin yanına gelen ve kalan kişiler bu hükümden yararlanamayacaktır.

Ancak bu kişiler meslek eğitimini veya öğrenimlerini bitirdikleri takdirde 7. maddenin 2. cümlesinden faydalanabileceklerdir.

¹²³ 1/80 sayılı OKK, 7. Madde, 1. Fıkra

¹²⁴ Dr. Barbara Fördermeyr, ZESAR 02/13, s.72

Zira 2. cümleye göre, ilgili üye ülkede bir mesleki eğitimi tamamlayan Türk işçilerin çocukları, ebeveynin en az üç yıl o ülkede yasal olarak çalışmış olması şartıyla, o üye ülkede ikamet sürelerine bakılmaksızın her işe müracaat edebilir.¹²⁵

c. Yasal İkamet

Bir ikamet ne zaman ‘yasal’ olarak kurulmuş sayılacağı sorusu üye ülkelerin milli hukukuna göre belirlenir. Birkaç defalığına verilen bir turist veya ziyaretçi vizesi ile ikamet kurulmuş kabul edilemez. ABAD’nin yerleşmiş içtihadında belirttiği üzere bu hüküm, aile üyesinin Türk işçisi nezdindeki ikametinin kesintisiz olarak üç veya beş yıllık birbiri ile bağlantılı bir sürede muhafaza etmesi gerektiği şeklinde yorumlanmalıdır.

Burada özellikle, yapılan tatiller, anavatanda akraba ziyaretleri veya pasaportun kaybedilmesi, kaza veya hastalık gibi nedenlerle 6 aydan az olan zorunlu üye ülke dışında kalmalar bu ikamet sürelerinden sayılmalıdır.¹²⁶

F. Vizesiz Avrupa Hakkı Ve Standstill Hükümü

I. Genel Olarak

Avrupa Birliği-Türkiye ilişkisini incelerken göz önünde bulundurulması gereken başka önemli bir nokta ise, Türkiye de yaşayan Türk vatandaşlarının Avrupa Birliği ülkelerine vizesiz giriş yapamadıklarıdır.

¹²⁵ 1/80 sayılı OKK, 7. Madde, 2. Fıkra

¹²⁶ InfAusIR 2000, s.217 (EuGH Ergat –Karan)

Ortaklık Hukukuna bakıldığında, Ankara Antlaşmasında, Türklerin Avrupa Birliği ülkelerine vizesiz giriş hakkına dair doğrudan bir düzenleme bulunmadığı görülmektedir.

Ancak Ankara Antlaşmasınının 2. maddesinde ortaya konan üyeliğin gerçekleştirilmesinin amacını korumak ve gerçekleştirmek amacıyla üye ülkeler ve Türkiye uluslararası anlaşmalarla işçilere sağlanan mevcut hakları iş hukuk düzenlemeleri ile kötüleştirmemekle yükümlüdürler.

Bu yükümlülük Türkiye -AB ilişkileri bakımından 1973 tarihli Katma Protokolle ortaya konulmuştur.

II. Standstill Hükümü (Kötüleştirme Yasağı)

Katma Protokolün 41/1 maddesine göre, taraflar işçilerin yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı konusunda yeni kısıtlamalar getiremezler.¹²⁷

Bu maddede belirlenmiş olan kötüleştirme yasağı (standstill hükümü) ikamet hakları tanımayarak Protokolün 1 Ocak 1973' de yürürlüğe girme tarihindeki hukuki durumu güvence altına alır.¹²⁸

Dolayısıyla standstill hükümü daha önce elde edilmiş hakların talep edilmesi bakımından son derece önemli bir istinat noktası teşkil etmektedir.

Başka bir deyişle Türk vatandaşların Avrupa Birliği ülkelerine giriş, ikamet ve çalışma hakları Katma Protokolün yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olan hukuki şartlardan daha kötüye götürülemez.

Avrupa Birliğinin yeni üyeler için Katma Protokol'ün yürürlük tarihi o ülkelerin Avrupa Birliği'ne üye oldukları tarihtir.

¹²⁷ Katma Protokol, 41. madde, 1. fıkra

¹²⁸ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Birgit Schröder, WD 3-3000-188/11 (Alman Federal Meclisi, Bilimsel Araştırma Servisi)

1. Yerleşim Serbestisi

Standstill hükmünün, serbest çalışan Türk vatandaşlarının yerleşim serbestisine yönelik etkilerinin önemi azdır: Katma protokolün 1 Ocak 1973'te Almanya'da yürürlüğe girmesi ile

birlikte yerleşim serbestisi ile ilgili temelde zorlaştırıcı önlemler sözkonusu olmamıştır.

Daha o tarihte de serbest çalışma amaçlanması durumunda vize yükümlülüğü bulunmaktaydı.¹²⁹

İkamet izni yükümlülüğü de Katma Protokol'ün yürürlüğe girme tarihinde vardı. Ancak bu bağlamda, ikamet izninin verilmesi ile ilgili düzenlemelerde daha sonra sözkonusu olan sertleştirmeler standstill hükmü ile muhtemelen bağdaşmamaktadırlar: 1965 Yabancılar Yasası'na göre resmi makamlar, ikamet izninin verilmesi ile ilgili takdir kararlarında sadece yabancının Alman ekonomik hayatına muhtemelen uyum sağlayıp sağlayamayacağını, serbest çalışma amacının daha en başından başarısız olacağı kanaatinin olup olmamasını ve yabancının Almanya'daki yaşam şartlarını ve Almanca dil bilgisini yeterli derecede bilip bilmediğini dikkate almak zorundaydılar.

Bu bağlamda pek yüksek ölçütlerin kıstas alınması gerekli değildi. Almanya da şu an geçerli olan Yabancılar Yasası hükümlerine göre serbest çalışabilmek üzere talep edilen bir ikamet izni ancak kamu çıkarlarına hizmet etmesi şartıyla verilir.

Bu, Katma Protokol md. 41'in standstill hükmü bağlamında mevcut haklarda kötüleştirme anlamına gelir ve bu nedenle Türk vatandaşlarına uygulanmamalıdır.¹³⁰

¹²⁹ Klaus Dienelt, „Auswirkungen der Soysal-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs auf das Visumverfahren türkischer Staatsangehöriger“, ZAR 2009, 182 (188).

¹³⁰ Rainer Hofmann, / Holger Hoffmann, Handkommentar Ausländerrecht, 2008, Vorbemerkungen zum ARB 1/80, Fn. , Thomas Oberhäuser, „ZusProt Assoziationsabkommen“ Art. 41, Rn 6

2. Hizmet Alım Ve Sunum Serbestisi

Hizmet Alım Ve Sunum Serbestisi alanında ise standstill hükmü daha geniş kapsamlı sonuçlar doğurur.

Standstill hükmünün yorumu için hizmet alım ve sunum kavramı altında Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarihte ne anlaşıldığı ölçüt alınır. Buna göre bir taraftan bir ücret karşılığında sağlanan bir hizmet özelliğine sahip olan aktif hizmet sunumu söz konusudur.

Hizmet sunan ise sadece geçici olarak, sunulan hizmet süresince üye ülkede bulunur.

Diğer taraftan ise bunun ötesinde, edilgen (pasif) hizmet alımı da standstill hükmü kapsamına girer.

Bunun bir göstergesi, daha Katma Protokol'ün yürürlüğe giriş tarihinde AET Antlaşmasının tanımladığı hizmet alım ve sunum serbestisinin edilgen hizmet serbestisini hukuki durum olarak kapsamış olmasıdır (AET Antlaşması md. 56, fıkra 2' ye dayalı 25.02.1964 tarihli 64/221/AET sayılı direktif/yönerge).

Böylece örneğin turistler, tıbbi tedavi görenler, ya da öğrenim amaçlı veya iş icabı seyahat edenler, hizmet alanlar olarak değerlendirilmelidir.¹³¹

Bu nedenden ötürü vize yükümlülüğü hükümleri için ortaya çıkan sonuçlar şunlardır: Yabancılar Yasası'nın İdari Yönetmeliği'nin Değişikliğine dair 11. Yönetmeliği ile¹³² iki ayı geçmeyen belli çalışmaların yürütülebilmesi için ülkeye giriş için vize yükümlülüğü getirildi.

13.09.1972 tarihli Yabancılar Yasası İdari Yönetmeliği md. 2, fıkra 2, sayı 243 'ye göre bu tarihe kadar bu bağlamda vize muafiyeti bulunuyordu. ABAD Soysal davası¹³³ ile ilgili, bu yeni düzenlemenin Katma Protokol md.41'in standstill hükmüne aykırı geldiği ve Türk vatandaşlarına uygulanamaz olduğu kararını verdi.

¹³¹ Rainer Hofmann, / Holger Hoffmann, Handkommentar Ausländerrecht, 2008, Vorbemerkungen zum ARB 1/80, Fn. , Thomas Oberhäuser, „ZusProt Assoziationsabkommen“ Art. 41, Rn 6

¹³² Verordnung zur Durchführung des Ausländersgesetzes -(Yabancılar Yasası Uygulama Yönetmeliği)- 01.07.1980, BGBl. (Resmi Gazete) I 1980, S. 782

¹³³ EuGH 19.02.2009, C-228/06

Bu durumdan örneğin Almanya'ya olan seferler için artık vize almaları gerekmeyen Türk kamyon şoförleri istifade etmektedirler.¹³⁴

Buna göre yine, hizmet almak üzere Federal Almanya'ya gelen Türk vatandaşları için 539/2001 sayılı tüzük (AT) ile (AT Vize Tüzüğü) getirilen vize yükümlülüğü de Katma Protokol md. 41'in standstill hükmü ile bağdaşmamaktadır.

1965 yılı Yabancılar Yasası md. 5, fıkra 2 uyarınca (üç ayı geçmeyen) geçici bir süre için Almanya'ya giriş yapan Türk vatandaşları vize yükümlülüğünden muaf tutulmuşlardı.

Standstill hükmü bu hukuki durumu korumaktadır.

Tum ve Darı ile Soysal davalarındaki kararlar sonucunda, ücretli bir çalışma amacı güdülmemesi şartıyla Türk vatandaşlarının Federal Almanya topraklarına vizesiz seyahat edebilecekleri ve burada herhangi bir ikamet ibaresi olmadan kalabilecekleri (hizmet alım serbestisi)¹³⁵ nihai olarak aydınlığa kavuşmuş olduğu ve bu uygulama muhtemelen özellikle turistlerin lehine olacağı düşünülüyordu.

Bu arada belirtmek gereken bir husus ise, hizmet alım ya da sunum amacıyla vizesiz Almanya'ya giriş yapan, fakat en başından itibaren ücretli bir işe başlamayı planlayan bir Türk vatandaşı standstill hükmünü ileri süremez. Almanya'ya girişine izin verilmez.¹³⁶

Ancak özellikle vize yükümlülüğü ile ilgili ve Türkiye de yaşayan vatandaşlarını birebir ilgilendiren ABAD'nın Demirkan davasında¹³⁷ vermiş olduğu nihayi karar son derece önem taşımaktadır.

¹³⁴ Rolf Gutmann, ZAR 2008, 5 (7)

¹³⁵ Oberhäuser, „ZusProt Assoziationsabkommen“ md. 41, Rn10; Huber „AufentG, Vorbemerkungen“ Rn5; Gutmann ZAR 2008, 5 (8)

¹³⁶ Dienelt, ZAR 2009, 182 (187)

¹³⁷ EuGH 24.09.2013, C-221/11

Demirkan davasında 14 yaşındaki L. E. Demirkan'ın Almanya da yaşayan üvey babasını ziyaret etmek üzere vize başvurusunda bulunup Almanya ziyareti için gerekli vizeyi alamamıştı. Buna karşın ülkenin tüm vize davasına bakan Berlin İdare Mahkemesinde, Katma Protokol 41/1 maddesindeki standstill hükmüne dayanarak dava açmış bulunuyordu. 24 Eylül 2013 tarihinde nihayi karar ABAD tarafından L. Demirkan'ın aleyhine verilmiştir.

ABAD daha önceki kararlarında “standstill” maddesinin önemine vurgu yaparken, bu kez, “Katma Protokol, AB üyesi bir ülkenin vize uygulamasına engel değil” diyerek farklı bir çizgi sergilemiştir.

Yukarıda belirtildiği gibi “Standstill” uygulaması, AB ile Türkiye arasındaki protokolün imzalandığı tarihten sonra Türklerin haklarında bir kötüleşirmeye gidilmesini yasaklıyor.

ABAD, Demirkan davasında Katma Protokol'ün sadece aktif hizmet sunumunu kapsadığını, hizmet hizmetin anlaşma kapsamında olmadığına karar vermiştir.

ABAD, bu nedenle turistik amaçla AB'ye gelmek isteyen Türklere uygulanan vize rejiminin, “Standstill” uygulamasına aykırı olmadığına ve Katma Protokolün 41. maddesinin 1. paragrafının, pasif hizmet sektörünü kapsamadığına hükmetmiştir. Tekrar dava açmak için yargı yolu kapanmıştır.

Türkiye ile Avrupa Birliği arasında yürütülmekte olan ‘vize müzakereleri’ bu kararın ışığı altında olumsuz etkileneceği açıkca ortadadır.

Türkiye kendi vatandaşları için ‘vize kolaylığı’ elde edebilmesi için vize diyalogu çerçevesinde görüşmeler sürdürmektedir.

Ancak böyle bir kolaylığın sağlanabilmesi için Türkiye toprakları üzerinden Avrupa Birliği ülkelerine giden kaçak yabancıların ‘geri alması’ yönünde bir anlaşma yapılması bekleniyor. Vize kolaylığı sonrasındaki aşama ise vize muafiyeti müzakerelerin başlamasıdır. Ancak ABAD kararı sonrası, Avrupa Birliği'nin bu süreci daha da sürüncemede bırakabileceği yorumları yapılıyor.

SONUÇ

Türkiye'nin Avrupa Birliği ile olan ilişkisi 1963 yılında imzalanan Ankara Antlaşmasına dayanmaktadır. Bu Antlaşmanın imzalanmasının ardından 50 yılı aşan bir süre geçmiştir ve bu süre zarfında Türkiye Avrupa Birliği ilişkileri kimi zaman tıkanma noktasına gelse de günümüze kadar sürekli ilerlemiştir.

Anlaşmanın imzalandığı tarihten günümüze kadar dünya siyasi ve ekonomik anlamda birçok değişime uğramıştır. Özellikle Sovyet Birliği'nin parçalanmasıyla ve eski doğu blok devletlerinin serbest piyasa ekonomisine geçişi dünyadaki dengelerin değişmesinde önemli rol oynamıştır. Bu bağlamda Avrupa Birliği'nin doğu Avrupa ülkelerine yönelik genişlemesi Avrupa Birliği'nin yapısını farklı boyutlara taşımıştır.

Bu çalışma iki bölümden oluşmakla birlikte, birinci bölümde kısaca Avrupa Birliği'nin tarihsel gelişimine, hukusal yapısına ve organlarını inceleyerek işleyişine değinilmiştir.

Çalışma'nın ikinci bölümünde ise Türkiye Avrupa Birliği ilişkisine yer verilmiştir. Burada Türkiye ile Avrupa Birliği'nin ilişkisinin temelini oluşturan ana metinler incelenerek günümüze kadar süren bu ilişkinin önemli etaplarına da değinilmiştir.

Türkiye ile Avrupa Birliği arasında imzalanan Ankara Antlaşması, Katma Protokol ve bunlara dayanarak oluşturulan Ortaklık Konseyinin çıkartmış olduğu kararlar Avrupa Birliği ve Türkiye arasında hukuki bir temel oluşturmaktadır.

Bu çalışmada incelenen 1/80 sayılı OKK ile elde edilen çalışma ve buna bağlı olarak ikamet hakları mutlak niteliktedir ve öncelikle uygulanır.

Ancak görünen o ki, ABAD'nin „Vizesiz Avrupa Hakkı“na yönelik son kararının Türkiye'nin lehine olmadığıdır.

Dolayısıyla sonuç olarak görünen Türkiye için Avrupa Birliği tam üyelik olasılığının henüz uzakta olmasıdır. Ancak Türkiye için Avrupa Birliği'nin özellikle siyasi kritere uyum ve ekonomik istikrar konularındaki beklentilerinin uzun vadede karşılanması çok önemli bir unsurdur. Türkiye'nin birlikte getirmiş olduğu eksiklerin dışında Avrupa Birliği'nin doğruya yönelik genişlemesinden doğan sıkıntılarında Türkiye'nin tam üyelik durumunu etkilemiş durumundadır.

Son 10 yılda üye sayısı 15'ten 28'e çıkan Avrupa Birliği bu genişlemenin Birliğe getirmiş olduğu yüksek maliyetin yanı sıra kurumsal düzeninde de bir çok değişikliklerin yapılmasını gerektirmiştir.

Sonuç olarak, Türkiye'nin tam üyelik sürecinde siyasi ve ekonomik anlamda, Gümrük Birliği'nden doğan yükümlülükler ve Kopenhag kriterlerine uyum çalışmaları gibi, yerine getirmesi gereken sorumluluk ve yükümlülükleri bulunmaktadır.

Bu çalışmalarla ilgili atılan her adım ve ulaşılan her etap Türkiye'nin lehine olmakla birlikte Türkiye'yi Avrupa Birliğine doğru yakınlaştıracaktır.

Türkiye gelecekteki Avrupa Birliği haritasının dışında kalmaması gerekiyor. Dolayısıyla gerçekleştirilmesi şu an için zor gibi görünen bu çalışmalar ve değişiklikler için bir an önce harekete geçmesi Türkiye adına verilecek en doğru karar olacaktır.

Kaynaklar

Kitaplar:

- 1) **Gerhard Brunn**
Die europäische Einigung von 1945 bis heute
Dezember 2005
- 2) **Frank Scharkopf**
Der europäische Weg
Oktober 2010
- 3) **Guido Thiemeyer**
Europäische Integration
2010
- 4) **Michael Gehler**
Europa- Ideen, Institutionen, Vereinigung
März 2005
- 5) **Bernd Stover**
Der KalteKrieg
2006
- 6) **Pascal Fontaine**
Europa in 12 Lektionen
2010
- 7) **Winfried Baumgart**
Der Friede von Paris 1856
1972
- 8) **Immanuel Geiss**
Chronik des 19.Jahrhunderts
1997
- 9) **Günther Verheugen**
Europa in der Krise. Für eine Neubegründung der europäischen Idee
2005

- 10) Christian Rumpf**
Einführung in das türkische Recht
2004
- 11) Gerhard Köbler**
Rechtstürkisch
2002
- 12) Gregor Thüsing**
Europäisches Arbeitsrecht
2011
- 13) Ernst Ludwig Bockenförde**
Wissenschaft-Politik-Verfassungsgericht
2011
- 14) Stephan Hobe**
Europarecht
2012
- 15) Matthias Herdegen**
Europarecht
2013
- 16) Alexander Thiele**
Europarecht
2014
- 17) Haratsch, König, Pechstein**
Europarecht
2010
- 18) Gabriele Clemens**
Die Türkei und Europa
Oktober 2007
- 19) Rolf Gutmann**
Die Assoziationsfreizügigkeit türkischer Staatsangehöriger
Ihre Entdeckung und ihr Inhalt
1999

20) Rainer Hofmann / Holger Hoffmann

Handkommentar Ausländerrecht
2008

21) Ejder Yılmaz

Hukuk Sözlüğü
2010

22) Kamuran Reçber

Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinler
2012

23) Mehmet Genç

Avrupa Toplulukların Kurumsal ve Hukuksal Yapısı
1993

24) Haluk Güngör

Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni
2007

25) Enver Bozkurt/Mehmet Özcan/Arif Köktaş

Avrupa Birliği Hukuku
2001

26) Doç. Dr. Hacı Can

Avrupa Birliği Hukuku
2013

27) Prof. Dr. Şeref Ünal

Avrupa Birliği Hukukuna Giriş
2007

Makaleler:

Michael Slezak

Rechtliche Grundlagen und Entwicklung der Assoziation
EWR-Türkei
Zesar 02/13

Dr. Barbara Fördermayr

Ausgewählte Rechte türkischer Staatsbürger und ihrer Familienangehörigen
nach ARB 1/80

Hukuk Dergileri:

NVwZ (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht)

EuZW (europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht)

ZESAR

(Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht)

ZAR

(Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik)

Informationsbrief Ausländerrecht

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste

İnternet Kaynakları:

www.europa.eu

www.europarl.europa.eu

www.european-council.europa.eu

www.cosilium.europa.eu

<http://www.abgs.gov.tr>

(Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı)

<http://www.mfa.gov.tr>

(Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı)