

AVRUPA TOPLULUKLARINA TAM ÜYELİĞİMİZ HALİNDE EGEMENLİK YETKİLERİNİN DEVİRİ SORUNU

Mehmet GENÇ*

ÖZET

Avrupa Toplulukları ekonomik alanda olduğu gibi, hukuk alanında da köklü olarak nitelenebilecek yapısal değişikliklere neden olmuştur. Topluluk organları özerk olarak norm yapma yetkisine sahiptirler ve bu normlar, primer topluluk normlarıyla birlikte üye devlet hukuk sistemlerinde ayrı bir hukuk sistemi oluşturmakla kalmayıp, üye devlet hukuk sistemlerinde, sonuçta ortaya çıkarmaktadırlar.

Kurucu antlaşmalarının doğrudan uygulanan normlarının yanısıra topluluk organlarının yaptığı bütün muhataplara veya bir muhataba yöneltilen normatif düzenlemeler dolayısıyla kararlar aynı konuyu farklı düzenleyen ulusal normu geçersiz de kılabilmektedir.

Bu durum ise kaçınılmaz olarak AT Hukuku-üye devlet ulusal hukuku olası çatışmasında sistematik olarak üstünlüğün AT Hukukuna verilmesini zorunlu kılar. Bu sorun önemli bir anayasa hukuku sorunudur. AT Hukukunun düzenleyici ve dinamik karakteri üye devletlerin yetki devri veya kısıtlamasıyla oluşmuştur. Bu durum ise üye devletin ulusal hukukunda köklü yapısal değişiklikle mümkün olmuştur. Tam üyeliğimiz halinde ulusal hukukumuzu AT Hukukuna uyumlaştırma ve onun gereklerini yerine getirme zorunluluğu nedeniyle önemli bazı anayasal sorunların gündeme gelmesi kaçınılmazdır. Benzer sorunlara AT'ye üye devletlerde geçmişte sahip olmuşlardır.

ZUSAMMENFASSUNG

Wie im wirtschaftlichen Bereich haben die EG auch zu tiefgreifenden Strukturaenderungen auf dem Rechtsgebiet geführt. Die Gemeinschaftsorgane sind auto-

* Doç. Dr.; Uludağ Üniv. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi

nom in der Rechtssetzung, die nicht nur mit der des primaeren Gemeinschaftsrecht eine neue und sich von den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten unterscheidende Rechtsordnung bildet, sondern auch in der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten positive Auswirkungen haben.

Neben den unmittelbar auswirkenden Normen der EG-Vertraege schaffen die Gemeinschaftsorgane zum Teil einheitliches zum Teil an einem subjekt gerichteten Recht, das dieselbe Wirkung in allen Mitgliedstaaten, bzw, im Mitgliedstaat hat und zuvor unterschiedlich von den nationalen Rechten geregelten Materien regelt Diese Tatbestand wird unvermeidlich zum Kollisionsrecht den Vorgang vor den nationalen Rechtsordnungen zu sichern, was nun weitgehend einege verfassungsrechtliche Probleme ausböst. Im Falle des Mitgliedschafts wird die Türkei auch, um ihre Verfassung mit den Gemeinschaftsvertraegen in Einklang zu bringen und dadurch den Bedürfnissen des Gemeinschaftsrechts Rechnung zu tragen, mit verfassungsrechtlichen Problemen konfrontiert, wie im 50'er Jahren die EG-Staaten.

GİRİŞ

Türkiye, 31 Ağustos 1959 tarihinde üyelik başvurusunda bulunduğu AET ile bir ortaklık antlaşması imzalamıştır. Ankara Antlaşması olarak adlandırılan bu antlaşmayı tamamlayan, protokol olarak imzalanmış çeşitli ekler de vardır. Bu protokollerin en önemlisi şüphesiz 1972 yılında imzalanan ve 1973'de yürürlüğe giren katma protokollerdir. Bu protokollerin önemi, taraflara, ortaklık antlaşmasının amaçlarına uygun bir şekilde Türkiye'yi tam üyeliğe hazırlayacak hak ve yükümlülükleri zaman ve şekil itibarıyla düzenlemesidir.

14 Nisan 1987 yılında AT'na tam üyelik başvurumuz Aralık 1989 Komisyon raporu ve Ocak 1990 Konsey görüşü ile siyasi nitelikte olumsuz karşılanırken, Türkiye-AT ilişkilerinin geleceği henüz hukuki olarak sonuçlanmamış olmanın ötesinde, bir takım belirsizlikler içermektedir.

Komisyon raporu, AT açısından Türkiye'nin tam üyelik talebine yönelik belirsizlikleri ve uluslararası sistemdeki bir takım gelişmelerin etkisini yansıtması dışında, özellikle Türkiye'nin bu aşamada AT'na uyumlaştırılmasının zorluklarını simgelemektedir.

AT salt ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel bir olgu değil aynı zamanda hukuki bir olgudur. AT Hukuku bir bütün olarak düşünülecek olursa, bunun öğeleri, asli kaynak olarak niteleyeceğimiz her üç kurucu antlaşması öbür taraftan ise kaynağını kurucu antlaşmalarda bulan usulüne uygun olarak yapıp, yürürlüğe sokulan sekonder normlardır. AT kurucu antlaşmaları, yapıları ve yürürlüğe sokuluşları itibarıyla hernekadar Devletler Hukuku karakterli gözükseler de, süjeleri, etki alanları ve yetkili kıldığı organlar aracılığıyla antlaşmalarda belirtilen konularda sekonder norm yapmaya ve bu şekilde yapılan normların kısmen doğrudan uygulanabilirlik niteliğini göstermesi itibarıyla da Devletler Huku-

ku karakterini çok zorlamaktadır. Ayrıca bu hukuk sisteminin, üye devletlerin mevzuatlarının AT Hukuku sistemine uyumlaştırılmasını zorunlu kılması, ulusal yasama, yürütme ve yargı düzenlemeleri açısından yetki devrini veya yetki kısıtlamasını gündeme getirmektedir. Hele bir de ATAD'nın zorunlu olan yargı yetkisi düşünülecek olursa, sorunun boyutu daha da belirginleşmektedir.

Ankara Antlaşmasının 2, 3, 4 ve 5. maddeleri birlikte düşünülecek olursa ki, 2. maddenin 2. paragrafı bunu zorunlu kılmaktadır, antlaşma Türkiye'nin AET'na tam üyeliğe yönelik hazırlığını normatif kaynağını oluşturmaktadır. Türkiye-AET arasındaki ilişkilerin 1972 protokolüyle AT'nın diğer iki topluluğunu da kapsayacak şekilde genişletilmiş olması nedeniyle, tam üyeliğe hazırlık konusunun da doğal olarak AT'yi bütün olarak kapsayacağı, dolayısıyla tarafların bu doğrultudaki iradeleri nedeniyle, hak ve yükümlülüklerin kapsamında AET yerine AT bazında değerlendirilmesi zorunluluğunu vurgulamak gerekmektedir. Şüphesiz Türkiye açısından AT'na tam üyelik hazırlığı Türk Hukuk Sistemi açısından da bir zorunluluktur. Yukarıda adı geçen Komisyon raporunda Türkiye-AT Hukuku veya Türkiye-AT üye devletlerinin hukuk sistemleri arasındaki farklılıklara açık olarak değinilmemiştir olsa, yürürlükteki anayasamız açısından olası tam üyeliğimiz halinde anayasal bazda çıkabilecek bir takım sorunlara değinmek veya göndermede bulunmak bu çalışmada güdülen amaçtır.

II. 1982 ANAYASASI VE ULUSLARARASI HUKUK İLİŞKİSİ

1982 Anayasası, Türk hukuk sistemiyle uluslararası hukuk sistemi arasındaki ilişkiyi hiyerarşik olarak düzenlememektedir. Ancak 1982 Anayasamızın çeşitli hükümleri uluslararası hukuka göndermede bulunmaktadır. Bazı araştırmacılarımız 1982 Anayasasının 15, 16, 42 ve 92. maddeleriyle belirli konu ve durumlarda, uluslararası hukuk kurallarının Türk hukuk sisteminde ikame edilebilirliğini veya doğrudan hüküm doğrularliliğini ileri sürmektedirler¹.

Ancak 1982 Anayasasının 90. maddesi, T.C. Devletin uluslararası antlaşmalara taraf olmasının koşul ve usullerini belirlemekle kalmayıp son paragrafı ile "usulüne göre yürürlüğe konulmuş" uluslararası antlaşmalar kanun hükmündedir kuralını öngörmektedir. 244 ve 1173 sayılı yasalarla da antlaşmaların ulusal hukukumuz açısından yapılış ve yürürlüğe giriş usulleri belirtilmektedir. Gerek anayasamızın ilgili maddesi, gerekse bu temel normun uygulanış usulünü belirleyen yasalar, usulüne uygun bir biçimde yürürlüğe konulmayan antlaşmaların Türk hukuk sisteminde sonuç doğurmayacağını dolayısıyla Türkiye'yi bağlamayacağını açık veya üstü örtülü olarak düzenlenmektedir. Usulsüzlük sadece yetki

1 Arsava (1985: 22).

aşması sonucu yapılan antlaşmaların değil aynı zamanda onaylanmayan veya sa-
kat onaylanan antlaşmalarında hukuk sistemimiz açısından geçerli olamayacağını
öngörmektedir. Başka bir ifadeyle yürürlükteki anayasamıza göre sadece usu-
lüne uygun olarak yapılan ve yürürlüğe konulan antlaşmalar devleti bağlamakta
ve ulusal hukuk sistemimizde uygulanabilirlik gücüne sahip olmaktadır. Hukuk
sistemimiz açısından üçüncü kişi durumunda olduğumuz antlaşmaların ise kural
dışıklar dışında Türk hukuk sistemimizde sonuç doğurması söylenemez.

Anayasamız açısından taraf olduğumuz Devletler Hukuku işlemlerinin
veya taraf olduğumuz Devletler Hukuku işlemlerinden kaynağını alan sonradan
yapılan Devletler Hukuku normlarının Anayasamızın 90. maddesinin 2. parç. ve
244 sayılı yasanın 2. parç.ında öngörülen ve "basit usülle" taraf olabildiğimiz ge-
rek uygulama antlaşmaları ve gerekse bir yasanın verdiği yetkiye dayanılarak ya-
pılan iktisadi, ticari, teknik veya idari antlaşmalardan Türk kanunlarına
değişiklik getirmeyenler, devlet maliyesi bakımından bir yüklenmeyi gerektir-
meyenler veya kişi hallerine, Türklerin yabancı ülkelerdeki mülkiyet haklarına
dokunmayan v.b. şartlara uyan antlaşmalar dışında Devletler Hukuku işleme-
rine taraf olmamız Anayasamız açısından bir uygun bulma yasasını zorunlu kil-
maktadır. Bu ise klasik anlamda ulusal hukuk devletler hukuku ilişkisi düzenle-
mesinde devlet iradesini belirleme yöntemi olarak ulusal bir "aracı tasarruftur".
Bu nedenle uluslararası hukukun Türk hukuk sisteminde sonuç doğurması, her-
nekadar Anayasada ve ilgili yasada belirtilen durumlarla kısmen "gönderme" ni-
telğinde bir sonuç ortaya çıkarıyor intibası uyandırıyor da, yargısal kararlarda-
ki olası göndermeler dışında, Uluslararası Hukuk normlarının Türk hukuk siste-
minde sonuç ortaya çıkarması ancak klasik anlamda "aktarma" ile mümkün ola-
bilir deek kaçınılmaz gözükmektedir.

Yukarıda kısaca değindiğimiz gibi Topluluk kurucu antlaşmaları şekil iti-
barıyla Devletler Hukuku özellikleri arz etmektedir. Bu özelliklerin yanı sıra ant-
laşmaların yürürlüğe girmesinden sonra veya normatif düzenlemelerin öngör-
düğü sürelerin sona ermesi sonrası bu antlaşmaların kısmen üye devlet ulusal hu-
kuk sistemlerinde doğrudan uygulanabilirlik kabiliyetine kavuşması, gerçek
kişileri süje olarak alabilmesi veya ulusal hukuk mevzuatların düzenlediği konu-
lara farklı düzenlemeler getirebilmesi, anayasa hukukumuz açısından veya başka
bir ifadeyle anayasamızın öngördüğü yasama işlevselliği açısından sorunun bir
boyutunu oluşturmakta, öbür taraftan kurucu antlaşmalarında "derhal uygulan-
abilir" karakterindeki normlardan kaynağını alan ve kurucu antlaşmaların yetkili
kıldığı AT organlarının usulüne uygun olarak kullandıkları tasarruflarla ihdas
edilen ve yürürlüğe sokulan sekonder AT normlarının kısmen üye devlet ulusal
hukuk sisteminde sonuç ortaya çıkarması, dolayısıyla üye devletlerin bu konular-
da aksi tasarruflardan kaçınma mükellefiyetinin olması veya daha önceden yap-
tıkları normatif düzenlemeleri verilen sürelerde bu nitelikteki AT primer veya

sekunder normlarına uyumlaştırma yükümlülüklerinin olması sorunun başka bir boyutunu oluşturmaktadır. Anayasamız açısından sorunun diğer boyutu ise şüphesiz AT kurucu antlaşmalarının uygulanmasının denetlenmesinde veya açık/örtülü olarak kaynağını AT kurucu antlaşmalarından alan, yetkili organlarca yapılan normatif düzenlemelerin yapılış, uygulanış dolayısıyla bütün olarak AT hukuku ile ilgili ortaya çıkabilen her türlü ihtilafta ATAD'ın yargı yetkisi, kararlarının kesinliği ve ATAD'ın gerekçeli kararlarının zaman zaman sekonder norm niteliği arzêdebilmesidir.

Topluluk Hukuku son derece dinamik bir yapıya sahiptir. Zira amaçlanan bütünleşmenin doğasına ve gelişmelerine uygun normatif düzenlemelerin primer normlar dışında belirtilen gerekli hallerde sekonder nitelikte yapılması veya yapılabilmesi AT Hukukunun Devletler Hukuku karakterinden de öte anayasa hukuku özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Şüphesiz bu özellikler AKÇT kurucu antlaşması itibarıyla süreli, AET ve AAET kurucu antlaşmaları itibarıyla süresiz ve kesin devredilen üye devlet yetkileriyle açıklanmalıdır. Bu yetkilerin devredilmesi sonrası kısmen yine üye devletlerce kullanılması, AT adına yapılması nedeniyle sadece kullanma yetkisidir. Dolayısıyla üye devletlerin bunun özünü değiştirme yetkisi yoktur. Kaldığı kesin devredilen yetkiler dışında, devredilen yetkilerin sonucu olarak devletlerin bir takım tasarrufları kullanmaktan kaçınma yükümlülükleri de ortaya çıkabilmektedir.

Ana hatlarını kısaca belirlemeye çalıştığımız AT Hukukunun bu kısmi özellikleri, AT mevzuatını klasik Devletler Hukukundan farklılaştıran ve bu haliyle de orjinal kılan niteliğidir. Bu özelliği örgütsel bazda da tespit etmek mümkündür. Devletler Hukuku - ulusal hukuk ilişkisi ile ilgili yapılabilen düalistik - monizm tartışması veya "gönderme-aktarma" olgusu, AT Hukuku-üye devlet ulusal hukuk ilişkisinde farklı çağırışmalar yaptırabilmektedir. AT Hukuku-üye devlet hukuk sistemi ilişkisinde Kelsenist zihniyette normlar hiyerarşisi yöntemi, üye devletlerin çalışan ulusal mevzuatlarını AT Hukukuna öngörülen sürelerde uydurma yükümlülüğü nedeniyle işlevsel gözükmektedir. Genel anlamda bunun yöntemlerinden biri aktarmadır. Zira bir hukuk sisteminin herhangi bir normunun, başka bir hukuk sistemine aktarılması işlemi, aktarılan normun ruhuna sadık kalınsa bile içeriğinde bir takım değişiklikler olmakta, süjeleri ve etki alanı değişmekte, dolayısıyla yeni bir norm özelliğine kavuşmaktadır. Ayrıca AT Hukukunun süpranational karakteri ise, kısmen kurucu antlaşma hükümlerinin, kısmen türeme normlarının üye devletlerin herhangi bir aracı tasarrufuna ihtiyaç kalmaksızın, dolayısıyla üye devlet ulusal hukuk sisteminde aktarma işlemine gerek bırakılmayacak biçimde, üye devlet ulusal hukuklarında doğrudan sonuç ortaya çıkarabilmektedir.

Uyumlaştırma üye devletlerin bir zorunluluğudur. Örneğin, AET kurucu antlaşmasının doğasına uygun olarak üye devletler bir taraftan ulusal mevzuatla-

rını birbirine yaklaştırmak, diğer taraftan antlaşmadan ya da Topluluk kurumlarının işlemlerinden doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlayacak her türlü genel veya özel önlemi almak zorundadırlar.

AT'na ye aday Türkiye'nin ortaklık antlaşmasında öngörülen ekonomik, sosyal ve kültürel yapısının AT standartlarına hazırlanması ve uydurulması koşulu, ortaklık antlaşmasına bağıntılı taraflara karşılıklı yükümlülük getirirken, bu uyulaştırma çabalarının zorunluluğunun doğal sonucu olarak Türkiye'nin 1963 sonrası üstü örtülü de olsa ortaya çıkan tek taraflı yükümlülüğü, bizce ulusal mevzuatlarımızın başta anayasa olmak üzere AT Hukukuna uyulaştırılmasının sağlanmasıdır.

III. ANAYASAL GELENEĞİMİZDE ULUSAL EGEMENLİK VE AT HUKUKU

1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarımızda, anayasa geleneğimizde, ulusal devlet anlayışında egemenliğin bölünmezliği prensibinin yönlendirici olduğu dikkat çekicidir.

Yürürlükteki Anayasamızın 6. maddesi "Egemenlik kayıtsız şartsız millettir."

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

Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz." şeklinde dir. 6. maddenin ilk paragrafı egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu hükmüyle, ulusal siyasal birliğin sağlanması ve devamında, ulusal egemenliğin temel amaç olması, dolayısıyla aynı maddenin 2 ve 3. paragraflarında egemenliğin bütünlüğü, bölünmezliği ve kaynağını anayasadan alan kullanım şekli belirlenmektedir.

Kesin olan millet egemenliğinin kullanımıyla ilgili yetkili organlar ise, genel anlamda 1982 Anayasasının 7, 8 ve 9. maddelerinde belirlenmiştir. "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez." düzenlemesiyle 7. madde de yasama yetkisinin T.B.M.M.'nde olduğunu hükme bağlamaktadır. 7. maddede redaksiyon hatası olduğunu söylemek olasıdır. şöyle ki; 6. madde millet egemenliğinin kesinliğine ve bunun "anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organları eliye kullanır." hükmü, sonuç itibariyle, 7. maddede öngörülen yasama yetkisinin T.B.M.M.'ne ait olduğunu vurgulamak olasıdır. Zira anayasayı kabul etmekle sadece T.B.M.M.'ni meşrulaştıran millet değil, aynı zamanda kendi adına süreli olarak seçtiği temsilcileri aracılığıyla T.B.M.M. yetkilerinin kullanılmasını belirleyen de millettir. Bu vesileyle 7. maddenin 2.

cümlesi ile getirilen "bu yetki devredilemez" hükmü yasama yetkisinin kullanılmasını kapsadığı gibi özü itibarıyla 6. maddenin öngördüğü millet egemenliği düzenlemesinin de değiştirilemeyeceğini öngörmektedir.

"Kayıtsız şartsız" millete ait olan egemenliğin yürütülmesiyle ilgili görevlendirme ve yetkilendirme 1982 Anayasasının 8. maddesi ile düzenlenmiştir. Bu görev ve yetki, "Anayasaya ve kanunlara uygun olarak" kullanılması şartıyla Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna aittir.

Egemenliğin üçüncü ögesi yargı fonksiyonudur. Anayasamızın 9. maddesi yargı yetkisinin "Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağını" hükümlemektedir. Yukarıda belirtilen son iki yetki de, yasama yetkisi gibi devredilemez.

Yürürlükteki Anayasamızın bu kurucu hükümleri, 11. Md.'ye göre diğer hükümler gibi, millet egemenliğinin kullanılması görevini ve yetkisini verdiği organları olduğu gibi, idari makamları diğer kuruluşları ve kişileri" de bağlayan temel kurallardır.

Kısaca Anayasamız, millet egemenliğine dayalı olarak kullanılan yasama, yürütme ve yargı yetkisinin kesin olarak hangi organlarca kullanılacağını, hükümleştirmekte ve anayasanın belirlediği kuraldışılıklar dışında (yasama yetkisi devri gibi) bu yetkilerin devredilemeyeceği ilke ve kuralını getirmektedir.

AT Hukuku, üye devlet ulusal hukuklarına entegrasyon alanlarında yasama yetkisi devri yükümlülüğü, işbirliği edilen alanlarda ise kısmen kaçınma mükellesiyeti getirmektedir. Belirli konularda ise AT hukuku üye devlet ulusal hukuku birbirini tamamlama özelliği göstermektedir. Yasama yetkisi açısından ortaya çıkan bu durum sonuç itibarıyla yürütme ve yargı yetkisinin kullanılması açısından da geçerlidir².

Üye devletlerin AT Hukukunca ortaya çıkan yükümlükleri kesindir. Üye devletlerin ulusal organlarının tasarruflarından kaynaklanan çatışma durumlarında veya yükümlülüklerin ihlalinde ulusal organların değil devletin sorumluluğu ortaya çıkmaktadır. Örneğin, AET kurucu antlaşmasının 5. mad.'sinden kaynaklanan üye devletlerin yükümlülükleriyle ilgili ATAD'nın çeşitli kararları vardır. Göndermede bulunabileceğimiz bir karar; üye devletlerin kurucu antlaşmalarından ya da Topluluk organlarının işlemlerinden doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesine yönelik anayasalarının öngördüğü yöntemlerle ve anayasal yetkili organları eliyle gerekli normatif düzenlemeleri yapma zorunluluğu görüşünü benimseyen karardır. Bu kararda önemli nokta herhangi bir gecikmenin, ulusal hukuk sistemi açısından olabilecek bir usulsüzlüğün veya yetkili ulusal organın işlemlerinden doğabilecek bir hatanın üye devletin sorumluluğunu ortadan kal-

2 Arsava (1985: 438).

dırmayacağı görüşüdür³.

Genel olarak Devletler Hukukunda yasama işlevselliği normatif düzenlemeye katılan devlet dolayısıyla devletin yetkili organlarınca yapılmaktadır. Devletler Hukukunda normatif düzenleme yapılırken yasama yetkisi kullanan devlet yaptığı normun hem muhatabı hem de yürütücüsü durumundadır. Dolayısıyla yasama ve yürütme yetkisi aynı görevli ve yetkili eliyle kullanılmaktadır. AT Hukukunda ise bu durum kısmen farklılaşmaktadır. Kurucu antlaşmalar yapılırken benzer işlevsellik gösteren üye devlet, normun öngörülen yöntemlerle yürürlüğe girmesinden sonra veya bu tip bir normdan kaynağını alan ve primer normların yetkili kıldığı organlarca yapıp yürürlüğe sokulan, sekonder normların yapılmasında olduğu gibi normların yürütülmesinde de sadece muhatap olabilmektedir.

AT Hukuku ve üye devlet ulusal hukuk ilişkisi hiyerarşik bir yapıda düşünülecek olursa, hernekadar yukarıda AT Hukukunun özelliklerine kısmi olarak değinmiş olsak, üstünlüğün AT Hukukunda olduğunu varsaymak kaçınılmaz gözükmemektedir.

Yürürlükteki anayasamız açısından, kesin olan millet egemenliğinin dış ilişkilerde kullanılması yetkisi ve yöntemi 90. madde de düzenlenmektedir. Yukarıda değinildiği gibi bu hükmün uygulama usullerini 244 ve 1173 sayılı yasalar belirlemektedir. Bu anayasal ve yasal düzenlemelerin, tam üyeliğimiz halinde AT Hukukunun ulusal hukukumuzla ilişkisinde bir takım sorunlara neden olabileceğinden revize edilmesi gerekmektedir. Hernekadar 90. maddenin son hükmü usulüne uygun olarak yapıp yürürlüğe sokulan Devletler Hukuku işlemlerinin Türk Hukuk sistemi hiyerarşisinde yasalarla eşit konumda olduğunu kabul etse de dolayısıyla her iki durumda AT Hukukunun en azından derhal uygulanabilir nitelikteki primer veya sekonder normlarının Türk hukuk sistemine AT Hukukunun öngördüğü usullerle girmesine engel olacaktır. 90. madde doğasına uygun olarak ulusal hukukun en azından anayasa bazında uluslararası hukuka üstünlüğünü öngörmektedir.

Anayasamızın 8. maddesi, yürütme yetkilendirmesi ve görevlendirmesi yapmaktadır. Dolayısıyla yürütme yetki ve görevi anayasamıza ve kanunlarımıza uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir. Bu normatif düzenleme Türkiye'de yürütme yetkisinin anayasanın ve kanunların çizdiği çerçevede ve belirlediği konularda kullanılır. Bu nedenle AT Hukukunun Türk hukuk sistemine uygulanması bir takım sorunlar ortaya çıkaracaktır. Zira topluluk hukukunun üye devletler tarafından uygulanmasında esas alınan normların ilgili topluluk hukuku düzenlemesi olması nedeniyle, topluluk hukuku normlarının anayasanın 8. maddesi çerçevesinde yürütme organı tarafından tasarruflarına esas alınması pek olası gözükmemektedir. Bu nedenle AT Hukukunun öngördüğü "görev ikilemi" sonucu

3 RsprGH, XVII (1971), 1 107 (1) 116, Rdn. 3/4.

olarak topluluk hukukunun üye devlet hukuk sisteminde sonuç olarak ortaya çıkarılma koşulu üye devletlerce sağlanmak durumundadır. Bu ise tam üyeliğimiz halinde gerekli düzenlemelerin yapılmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

Ayrıca önemli bir sorun, topluluğun süpranasional karakterini en fazla yansıtan organlardan biri olan Komisyonun, klasik bir yürütme organı yetki ve görevleriyle donatılmış olmasıdır. Komisyon'un yetki ve görev kapsamı her üç kurucu antlaşmasında farklı düzenlemeler içersede, Komisyon, örneğin genel olarak, antlaşmaların uygulanmasını, uygulamaların denetlenmesini ve geniş boyutlarda; gümrük birliği, serbest rekabet, ulaşım, sosyal konutlar, fonların yönetimi, ekonomi politikalarının yakınlaştırılması vb. gibi konularda yürütme yetki ve görevine sahiptir. Bu yetki ve görev kapsamı üye devlet ulusal hukuklarında, ulusal yürütme organı -AT yürütme organı yetki çatışması sorununu çözmek amacıyla reviziyonu kaçınılmaz kılar.

Bilindiği gibi anayasa düzenimizde yargı yetkisinin kullanılması bağımsız mahkemelere verilmektedir (1982 Anayasası m. 9). Anayasamızın 37. maddesine göre ulusal yargı organlarının yargı yetkisi kesindir ve "bir kimseye kanunen tabi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarma sonucunu doğuran yargı yetkisine sahip olağanüstü merciler kurulamaz" (m. 37).

ATAD, AKÇT kurucu antlaşmasının 31, AET kurucu antlaşmasının 164. ve AAET'nin 136. maddeleri ve 1. Füsyon antlaşmasının 3. ve 4. maddeleri uyarınca topluluk antlaşmalarının uygulanmasında ve yorumlanmasında yargısal yetkiye ve göreve sahiptir. Başka bir ifadeyle, AT Hukuku ile ilgili zorunlu yargı yetkisi olan bir yargı organı olarak ATAD, yetkili olduğu konularda ihtilaf, zorlama tespiti davalarında, iptal davalarında, bekletici meselelerde, tam yargı davalarında ve idare hukuku ihtilaflarında yargısal yetki ve göreve sahip olduğu gibi, danışma görüşü verme yetki ve görevine de sahiptir. ATAD, yargı organı olarak; AT'ye üye devletlerarası ihtilaflarda, AT ile üye devletlerarası ihtilaflarda, AT organları arası ihtilaflarda, gerçek/tüzel kişi-üye devlet ihtilaflarında, gerçek kişi ve topluluklararası ihtilaflarda tam yetkili ve görevlidir.

Ancak ATAD, üye devlet ulusal hukuklarını yorumlama, uygulama veya geçersiz kılma yetkisine sahip değildir. Böyle olmasına rağmen ATAD kararları üye devlet ulusal organları açısından bağlayıcıdır. Bu durum, ulusal nihai yargı organları ile mukayesede, ATAD'a bir üst derece mahkeme statüsünü de vermektedir. ATAD kararlarının bağlayıcı olması ve içtihatlarının duruma göre AT Hukuku içerisinde boşluk doldurucu nitelik kazanması ve ulusal mahkemelerin ATAD içtihatlarına göre anayasa mahkemelerine veya anayasa mahkemesi yetkisine sahip üst yargı organlarına başvurmaksızın topluluk hukukuna aykırı olan ulusal normu uygulamama yükümlülüğü, sonuç itibarıyla ATAD'nin yargı yetkisinin olduğu alanlarda, ulusal mevzuat açısından aynı konuda yetkili olan ulusal yargı organının hiyerarşik olarak üstünde bir konuma getirmektedir. Bu durumu

bir cümleyle özetleyecek olursak, konu itibarıyla topluluk hukukunun "hukuk sistemleri hiyerarşisinde" veya "normlar hiyerarşisinde" ulusal hukuka nazaran önceliğinin olduğudur.

Ulusal yargı organlarının, topluluk hukukuna aykırı ulusal normları yetkili ulusal üst yargı organlarına uygunluk veya iptal yetkisine sunmaksızın ulusal normları uygulamama yükümlülükleri, anayasa geleneğimize uymamaktadır. Yürürlükteki anayasamızın 148. maddesi kanunların anayasaya uygunluğu denetimi yetkisini Anayasa Mahkemesine vermektedir. Yukarıda göndermede bulunduğumuz gibi Anayasamızın 11. maddesine göre anayasa hükümleri "yasama, yürütme ve yargı organlarının, idare makamlarının ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır". Yine anayasamızın 138. maddesi "anayasaya, kanun ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm vermekle yükümlü mahkemelere hiç bir organ, makam, merci ve ya kişi emir ve talimat veremez, tavsiye ve telkinde bulunamaz". Kısaca salt bu durum, AET antlaşmasının 177. maddesi ile birlikte düşünülecek olursa, ulusal yargı organları nezdinde topluluk hukukunun yorumlanması veya topluluk organları işlemlerinin uygunluğu ile ilgili ileri sürülebilecek bir uyumsuzlukta, özellikle üst ulusal yargı organlarının konu ile ilgili ATAD yargı yetkisine başvurma zorunluluğuyla bağdaştırmak olası değildir. Kaldığı ATAD kararlarına istinaden ulusal kanunların uygulama dışı bırakılması da, anayasamızın öngördüğü sistemle bağdaştırılamaz.

Anayasamızın yasama, yürütme, yargı yetki ve göreviyle ilgili bu hükümlerinin dışında, genel olarak anayasa yapısı içerisinde uyrukluktan kaynaklanan Türk vatandaşlarına yönelik ayrıcalıkların AET ve AKÇT prensipleri çerçevesinde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Aynı doğrultuda 16. maddede yer alan yabancı mefhumunun, Türkiye'nin topluluğa tam üyeliği halinde revize edilerek topluluk hukukuna uydurulması gerekmektedir. Örneğin konu itibarıyla entegrasyon alanı ile ilgili AT normatif düzenlemelerinin kaynaklarından biri belki de en önemlisi AET Antlaşmasının 2. maddesiyle getirilen bu konuda AT'nı yetkili ve görevli kılan ortak pazarın oluşturulması ve aşamalı olarak üye devletlerin ekonomi politikalarının birbirine yaklaştırılması düzenlemesinin, anayasamızın 167. maddesiyle "piyasaların denetlenmesi ve dış ticaretin düzenlenmesiyle ilgili yetki ve görevlendirme ile çelişmesidir.

AET Antlaşmasının 2. maddesinin üye devletlere getirdiği yükümlülükler benzer yükümlülüğü Türkiye'de Ankara Antlaşmasının 4. maddesinin 3. paragrafıyla üstlenmiş durumdadır. Yani Türkiye, ekonomi politikasının topluluğun amaçları ile çatışmayacak ve diğer üye devlet ekonomi politikalarıyla uyumu mümkün kılacak bir şekilde planlama yapma yükümüne girmiştir. Bu durum veya tam üyelik halimiz, anayasamızın 166. ve 167. maddesiyle getirilen düzenlemeleri revize etmeyi zorunlu kılmaktadır. Aynı doğrultuda anayasamızın 173. maddesiyle düzenlenen "esnaf ve sanatkarların korunması ve desteklenmesi" AT

Hukuku açısından haksız rekabet unsuru durumunu ortaya çıkaracaktır. Dolayısıyla bu hükmünde revize edilmesi kaçınılmazdır. Ayrıca AET kurucu antlaşmasınının 93/3, 101 ve 102. maddeleri gereği, Komisyonu'nun üye devletler mevzuatlarınının yakınlaştırılmasını denetleme hakkı vardır. Komisyon'un bu görevini yerine getirmesini mümkün kılacak ulusal düzenlemelerin yapılması gerekecektir.

Entegrasyon ile ilgili toplulukların tam yetkili olduğu alanlarda da AT normatif düzenlemelerinin ulusal hukukumuzun ilgili hükümleri yerine ikame edilmesini sağlayacak düzenlemelerin yapılması da gerekecektir. AT düzenlemelerine aykırı anayasa hükümleri geçersiz olacaktır.

AT Hukuku ile üye devlet ulusal hukukununun işbirliğini zorunlu kılan hal-lerde de ki, bu alanlarda üye devletlerin işbirliğini sağlayacak şekilde ulusal hukuklarında gerekli düzenlemeleri yapma yükümlülüğü nedeniyle tam üyeliğimiz halinde anayasamızda bir takım hükümsel değişiklikler yapma kaçınılmaz olacaktır. Örneğin konu itibarıyla anayasamızın 23. maddesinin Türk vatandaşlarına elementer bir hak olarak verdiği yerleşme ve seyahat hürriyeti, 48. maddenin hükümleştirdiği çalışma ve sözleşme hürriyeti, 49. maddenin hükümleştirdiği çalışma hakkı, 50. madde ile düzenlenen çalışma şartları ve dinlenme hakkı, 55. maddede düzenlenen ücrette adaletin sağlanması, 56. madde ile düzenlenen sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması konuları, 60. madde ile düzenlenen sosyal güvenlik hakkınının diğer topluluk üye devlet vatandaşlarını da kapsıyacak şekilde düzenlenmesi gerekecektir.

IV. SONUÇ

AT Hukukunun orjinalliği, üye devletlerin egemenlik yetkilerini konu itibarıyla kısmen geçirmekten, kısmende egemenlik yetkilerini kullanmaktan kaçınma mükellefiyetleriyle açıklanabilir. İlk durum AT Hukukunun özerkliğini de simgelemektedir.

AT Hukukunun bir takım konularda toplulukları kesin yetkilendirmiş ve görevlendirmiş olması nedeniyle, AT Hukuku ile ulusal hukuk ilişkisinde çatışmaların kaçınılmaz olması söz konusudur. AT Hukukunun orjinalliği kısmen anayasa karakterine sahip olması ve bu nedenle de hukuk sistemleri hiyerarşisinde üstünlüğün AT Hukuku lehine muhatap ulusal devletlerce çözülmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmasıdır. Topluluk hukukunun önceliğinin gerçekleştirilmesi üye devletlerin anayasa düzenlemelerine göre başlangıçta çeşitli tartışmalara yol açmış ve bu sorun her üye devlet bazında gerekli düzenlemelerin yapılmasıyla veya topluluk hukukununun çatışma durumlarında üstünlüğün kabul edilmesiyle büyük boyutlarda çözümlenmiştir. Anayasa hukuku açısından, yetki devri itibarıyla sorun şüphesiz merkezi olmayan devlet yapılarında, merkezi

olanlara farklı boyutlardadır. Zira örneğin Federal Almanya'da anayasal bir yetki devri kaçınılmaz olarak federe anayasalarda da yetki kısıtlaması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Üye devletler anayasa hukuku bazında; sorunun pozitif olarak çözülmesine bir kaç örnek verecek olursak, örneğin, Federal Alman Anayasasının 24. maddesinin 1. paragrafı veya İtalyan Anayasasının 11. maddesinde öngörülen düzenleme, egemenlik yetkilerinin kanunla devletlerarası kuruluşlara devrini öngörmektedir. Buna karşın Fransız Anayasasının 55. maddesi ve Hollanda anayasasının 65. ve 66. maddeleri uluslararası antlaşmalara; ulusal kanunlarla ilişkilerinde öncelik tanıyarak başka bir yöntemle egemenlik yetkilerinin devrini veya kısıtlamasını mümkün kılmaktadır.

Yürürlükteki anayasamız ise yukarıda değinildiği gibi egemenlik yetkisi devrine hiç bir şekilde cevaz vermemektedir. 1959'dan günümüze değin Avrupa entegrasyonuna olan hukuki ilgimiz ve bu ilginin günümüze kadar AT ile olan boyutu dolayısıyla tam üyelik talebimiz değerlendirilecek olursa, ulusal mevzuatımız açısından egemenlik yetkilerinin konu itibarıyla gümrük birliğinin oluşmasında, ekonomi politikalarının yakınlaştırılmasında ve üretim faktörleri alanında AT'na yetki geçirmeyi mümkün kılacak veya üye devlet açısından bir yükümlülük olan işbirliğini sağlayacak gerekli önlemlerin alınması zorunluluğunu ortaya çıkaracaktır.

Türkiye'nin, AT tam üyeliğine hazırlanmasında, uzun zaman ulusal bir uyuşmadan bahsetmek pek olası gözükmemektedir. Zira tam üyelik başvurumuza değin, Avrupa entegrasyonu salt ekonomik kriterlerle değerlendirilmiş ve bu olgunun siyasi ve hukuki boyutu yeterince dikkate alınmamıştır. 14 Nisan 1987 tarihindeki tam üyelik müraacatımız sonrası, Avrupa'nın bütüleştirilmesi ve Türkiye'nin bu süreçte yerini alma istemi geniş bir görüngede tartışılmaya başlanmış ve siyasi partiler ile diğer bazı çıkar grupları bazında uyuşma sağlanmış, bu doğrultuda çeşitli araç ve yöntemlerle kamuoyunun bilinçlendirilmesi süreci ve olası tam üyelikte ihtiyaç duyulacak personelin eğitilmesine başlanmıştır.

Tam üyeliğimiz halinde ortaya çıkacak yetki devri veya kısıtlaması sorunun en azından anayasa bazında da tartışmaya açılması gerekmektedir. Hele günümüzde yürürlükte olan anayasamızın revize edilmesiyle ilgili tartışmalar çok geniş boyutlarda yapılırken bu konunun da dikkate alınması gerektiği görülmüştür.

KAYNAKLAR

Arsava, Ayşe Füsün; Avrupa Toplulukları Hukuk ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar, A.Ü. S.B.F. ve Basın Yayın Yüksek Okulu Basımevi, Ankara, 1985.

Leontin-Jean Constantinesca; Das Recht der EG I, Baden-Baden 1977.