

# TÜRK HUKUKUNUN AT HUKUKUNA UYUMU\*

Erol CANSEL\*\*

## GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı'ndan büyük maddî ve manevî kayıplarla çıkmış olan Avrupa, tekrar bu tür savaşlar ve çatışmalara dönülmemesi için ekonomik ve siyasal bütünlüğünü sağlayacak kurumlar oluşturmaya başladı. Bunlardan ilki, Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schumann'ın öncülüğünde 18 Nisan 1951 tarihli Paris Andlaşması'yla yaratılan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)dir. Andlaşmanın 2. maddesine göre, Topluluğun görevi üye ülkeler arasında bir ortak pazarın yaratılması, ekonomik gelişme, Üye Devletler halklarının yaşam standartlarının yükseltilmesi ve istihdamın artırılmasıdır. Topluluğun sektörel bazda yaptığı başarılı çalışmalar üzerine bu topluluğu kurmuş olan Almanya, Fransa, İtalya ve Benelux Devletleri işbirliğini başka alanlarda da yürütmek üzere 25 Mart 1957 tarihinde Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) nu içeren Roma Andlaşması'nı imzaladılar.

Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Andlaşması'nın 1. maddesine göre, temel amacı: "Atom enerjisinin barışçı amaçlarla kullanılmasını sağlamak ve geliştirmek"tir. Bu amaç yanında, üye devletlerin nükleer enerji sektöründeki hayat şartlarının iyileştirilmesi ve diğer ülkelerle ilişkilerin sıklaştırılmasıyla hızlı bir kurumlaşma ve nükleer enerji sektöründe gelişme sağlanması için gerekli koşulların oluşturulması da öngörülmektedir.

1967 yılında yapılan bir füzyon andlaşmasıyla Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) Andlaşmalarında yer alan organlar, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) Roma Andlaşması'ndaki organlarla bütünleştirilmiştir.

1985 tarihinde göreve başlayan Delors Komisyonu, 14 Haziran 1985'de yayınladığı Beyaz Kitapta, alınması gereken bütün önlemleri bir arada toplayarak Tek Ortak Pazar için 31 Aralık 1992 tarihinin son süre olduğunu açıklamıştır. Avrupa Konseyi de 28-29 Haziran 1985'de Milano'da yaptığı top-

\* 30 Ekim 1991 tarihinde AT Yargıçlarının da katılımıyla Dışişleri Bakanlığı'nca düzenlenen "Avrupa Toplulukları Hukuku ile Milli Hukukun İlişkileri" isimli Konferansta sunulan tebliğdir.

\*\* Prof. Dr., Anayasa Mahkemesi Üyesi.

lantıda gerek son süre tarihini, gerek zamanlama planını, gerekse beyaz kitabı kabul etmiştir. Buna paralel olarak 28 Şubat 1986 'da imzalanan Avrupa Tek Senedi Avrupa Topluluğu Andlaşmalarındaki bazı maddeleri değiştirmiş veya ek hükümler getirmiştir.

1 Temmuz 1987 'de yürürlüğe giren bu senedin getirdiği yeniliklerle Avrupa Topluluğu Parlamentosu'nun etkinliği artırılmıştır.

## AVRUPA TOPLULUĞUNUN AMACI

Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşması'nın 2. maddesine göre, ana amaç ortak (tek) bir pazar oluşturma ve üye ülkelerin ekonomik politikalarının koordine edilmesidir. Bu ana amaç, kişi, mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımı ile serbest rekabet koşullarının sağlanmasına yöneliktir.

İlave etmek gerekir ki, Topluluğun genel amacı ve bu amacın sağlanması için öngörülen koşullar yalnız ortak ekonomik çıkarları kapsamayıp; aynı zamanda sosyal içeriklidirler. Nitekim AET Andlaşması'nın **Giriş kısmında** "Avrupa halkları arasında daha yakın ve sürekli işbirliği için gerekli temelleri oluşturmak; Avrupa'yı ayıran engelleri ortadan kaldırmak; halkların yaşam koşullarının sürekli iyileştirilmesini esas amaç olarak kabul etmek; barış ve özgürlüğü sağlamak", **Andlaşmanın 2. maddesinde** "Üye devletler arasında yakın ilişkileri korumak" deyimleri kullanılmaktadır. Avrupa Tek Senedi 1. maddesinde "Avrupa Birliği"ni ulaşılması gerekli hedef olarak göstermektedir. Bu hedefe varmanın yolları ise AET Andlaşması'nın çeşitli maddelerinde gösterilmiştir: Ortak pazar kurulması, (md.2); Üye ülkeler arasında kişilerin serbest dolaşımını önleyen engellerin kaldırılması (md.3/c); vatandaşlıktan kaynaklanan ayrımcılığın kaldırılması (md.7); işçilere serbest dolaşım hakkı sağlanması (md.48); hizmetlerin serbest dolaşımı (md.59, 62); serbest mesleklerin tanınması ve icrasının kolaylaştırılması (md.57); diploma, sınav belgelerinin ve diğer yetenek sertifikalarının karşılıklı olarak tanınması, (md.57); çalışanların yaşam koşullarının iyileştirilmesi (md.117); meslekî eğitim konusunda ortak bir politika (md.128); ortak pazarın düzenli işlemesi için, gerekli olduğu ölçüde, ulusal hukuk hükümleri arasında uyumun sağlanması (md.3/h).

Ulusal hukuklarla Topluluk hukukunun uyumlaştırılması sorununu ele almadan önce, kısaca belirtmek isterim ki, Avrupa Topluluğu hukuku uygulamalarında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümlerine ve Avrupa İnsan Hakları Divanı'nın verdiği kararlara önemle yer verilmektedir.

Özetle, Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşması'nı yapanlar ve bu and-

laşmaya katılan Devletler insan haklarına ve temel haklara saygılı, insanları çalışma, dolaşım, eğitim özgürlüklerine sahip; rekabet serbestisi içinde üretilen mal ve hizmetlerin üye devletler pazarlarında tedavül ettiği, demokratik kurallarla yönetilen hukuk devletlerinin oluşturduğu bir Avrupa Birliğinin gerçekleşmesini istemişlerdir.

## AVRUPA TOPLULUĞU HUKUKU İLE ULUSAL HUKUKLARIN UYUMLAŞTIRILMASI

Avrupa Topluluğu bağımsız bir Devletin şartlarını taşımasa da, Anayasası sayılacak bir Andlaşması olan; Komisyon ve Bakanlar Konseyi yasama organı aracılığıyla **tüzük**, **yönerge** (**direktif**) çıkarabilen (AET Andlaşması, madde 100, 189); tavsiyelerde bulunabilen ve karar alabilen, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'nda (ATAD) bağımsız (otonom) yargı işlevini yürüten kendine özgü (sui generis) bir kuruluştur.

Avrupa Topluluğu'nun, tek pazar ve Avrupa birliğini gerçekleştirebilmek için iki özelliği bulunmaktadır.

1. AT organlarının çıkardığı **tüzük**, **yönerge** karar biçimindeki hukuk kuralları supra-national -uluslarüstü-kurallardır. Bu kurallar üye devleti ve aynı zamanda vatandaşlarını da bağlar. Mahalli-ulusal-yargı yerleri ve yönetim milli hukuku ile bu tür uluslarüstü hukuk kuralları arasında uyumsuzluk ve çatışma varsa, AT hukuk kuralları uygulanmak zorundadır. Bununla beraber, Avrupa Topluluğunu kuran andlaşmalarla Topluluk organları tarafından yaratılan hukuk kuralları arasında, üstün norm olma nitelikleri bakımından doktrinde bazı ayrıntılara da değinilmektedir.<sup>1</sup>

Topluluk Hukukunun birincil kaynağı kurucu andlaşmalardır. Bunlar, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kuran (AKÇT) Paris Andlaşması ile, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (AAET) kuran Roma Andlaşması ve ekleridir.

İkincil kaynaklar ise **tüzükler** (Verordnung, Regulation), **yönergeler** (Directives, Richtlinien), **kararlar** (Entscheidungen, décisions), **tavsiyeler** veya **görüş açıklamalarıdır** (Recommendations or opinions; Empfehlungen oder Stellungnahmen).

2. Avrupa Topluluğu'nun hukuk kurallarını oluşturan bütün bu kaynakların üye Devletlerin milli hukuk düzenine olan doğrudan etkisi birbirinden

<sup>1</sup> Turgut Tan, "Topluluk Hukukunun Kaynakları" **Avrupa Topluluğu Hukuku Sempozyumu**, 1989, s. 62 vd.; E. Özsunay, "AET'de Hukukların Koordinasyonu, Uyumlaştırılması Denkleştirilmesi ve Topluluk Hukukunun Belirgin Özellikleri", I. **Avrupa Hukuku Haftası**, s. 65 vd.

farklıdır ve bunları yürürlüğe koyan organlar da değişik olabilir.

**Tüzükler** Bakanlar Konseyi veya Komisyon tarafından çıkarılır. Üye Devletler için bir kanun gücünü taşırlar ve bu Devletler tarafından ayrıca kabule ihtiyaç göstermezler. Üye Devletlerin tümünde yürürlüğe girdiklerinden uluslarüstü hukuk kuralları niteliğini taşırlar ve milli mahkemeler, millî kanunları tüzüklere aykırı olsa da, tüzük hükümlerini uygulamakla yükümlüdürler. Tüzükler üye Devletleri, bu devletlerin vatandaşlarını ve Topluluk organlarını bağlar.<sup>2</sup> Bununla beraber bazan üye Devletler bir tüzük hükmünün millî hukukla çatışıp çatışmadığı konusunda tereddüt ederlerse AET Andlaşmasının 150. ve AKÇT Andlaşmasının 41. maddelerinin verdiği yetkiyi kullanarak Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'ndan (ATAD) ihtilâfın çözümü veya uygulanacak maddenin yorumu için ön karar vermesini isteyebilirler. Eğer milli mahkeme Topluluk mevzuatının geçerliliği ile ilgili ciddi bir iddiayla karşılaşırse Adalet Divanı'na başvurmalıdır. Bu çözüm üye Devletler hukuklarında uyum sağlamada kullanılan uygun bir yöntemdir. Zira Üye Devlet mahkemelerinin Avrupa Topluluğu andlaşmalarını veya tüzükleri uygulamayı reddetmeleri veya kendi anlayışlarına göre farklı yorumlar yapmaları Topluluk hukukuna uyumu ve hukuk birliğini engeller. Avrupa Topluluğu Adalet Divanı da Rheinmühlen davasında verdiği kararında (146 ve 166/73, 1974) aynı görüşten hareket ederek, şöyle demektedir: "AET Andlaşmasının 177. maddesi, Andlaşmayla kurulan topluluk hukukunun temel niteliğini korumak açısından çok önemlidir. Adı geçen madde, topluluk hukukunun koşullar ne olursa olsun, bütün üye devletlerde aynı biçimde uygulanmasını sağlamak amacıyla konmuştur". Hukukun tekdüze uygulanması ortak pazarın temel prensiplerindendir. Öyle ki, bu ilkeye titizlikle uyulmadığı takdirde topluluk hukuku bütünlüğünü koruyamaz ve milli hukuk sistemlerinin etkisi altında kalıp, yok olur. Ayrıca, Andlaşma hükümleri ve topluluk kurumlarının aldıkları tedbirlerin Adalet Divanı'nın yardımı olmadan millî mahkemelerce kolayca yorumlanmaları da mümkün değildir. Eğer millî mahkemeler kendilerini Topluluk hukukunu yorumlamaya yetkili görürlerse, AET'nin üye sayısı kadar topluluk hukuku sistemi gelişeceğini söylemek mübalâğa sayılmaz.<sup>3</sup>

Avrupa Topluluğu hukuku ile Üye Devletlerin hukuku arasındaki uyum, yönergelerle (Directives, Richtlinien) daha hızlı sağlanabilmektedir. Nitekim Topluluk, 1984 yılına kadar Üye Devlet hukuklarının Topluluk hukukuyla uyumunu sağlamak üzere 500 (beşyüz) yönerge kabul etmiş ve yabancılarla vatandaşlar için aynı ölçüde geçerli olan, mesleğin serbestçe icrası, iş-

2 N. Brown, F. Jacobs, The Court of Justice of the European Communities, çev. T.M. Yörüng, "Ön Kararlar", *Danıştay Dergisi*, 1989, sayı: 74-75, s. 42-43.

3 Schwarz, s. 31-32

letmelerin serbest yerleşimi ve hizmetlerin serbest dolaşımı konularındaki çok sayıda yasal sınırlamalar etkisiz hale getirilmiştir.<sup>4</sup>

Yönergeler ilgili ülkeye yönelik olup, kişiyi doğrudan ilgilendirmemektedir. Bu nedenle milli hukuka aktarılmaları gerekir. Milli kanun koyucu yönergenin amacı ve hükümleriyle bağlıdır. Fakat düzenlemede bağımsızdır. Çoğu kez yönerge milli bir kanunla üye Devletin mevzuatı haline getirilir.

Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşması'nın çeşitli hükümlerinde milli hukukların Topluluk Hukukuyla uyum sağlaması gereken konular 30 kadardır. Bunların tamamını burada saymak mümkün değildir. En önemlilerinden birkaç örnek vermek gerekirse: vatandaşlığa ilişkin bütün ayrımcı işlemler (md.7); Tarım Hukuku (md.43 II); İş Hukuku (md.49); Sosyal Güvenlik Hukuku (md.51); Borsa ve Sermaye Piyasası Hukuku (md. 54 III); Yabancılar Hukuku (md. 56 II); Diploma ve Sınav Belgelerine İlişkin Hukuk (md.57); Döviz Hukuku (md.70); gibi.

Avrupa Tek Senedi AET Andlaşmasının Komisyona uyum için verdiği 16 yetkiye üç yeni yetki daha ilave etmiş ve işçi sağlığıyla güvenliğini sağlamak üzere çalışma şartlarının standartlaştırılması, çevre korunması, deniz ve hava ulaşımı konularında da uyum sağlaması için Komisyonun yetkilerini genişletmiştir. Diğer taraftan, Tek Sened'in Avrupa Birliği'nin kurulması amacıyla 31 Aralık 1992 tarihine kadar verdiği süre içinde uyum çalışmalarını hızlandırmak üzere Konsey'in karar verme oranlarını değiştirmiş ve bazı yönergelerin kabulünde oybirliği yerine nitelikli çoğunluğun oluşmasını yeterli görmüştür. Bu suretle, gümrük hukuku, teknik normlar, devlet ihaleleri, fikri haklar, tıbbi ilaçlar, çevre korunması, tüketicinin korunması, bankalar, sigorta şirketleri ve bunlar gibi bir çok konu ile ilgili uyum yönergeleri bundan böyle konseyin nitelikli oyuyla kabul edilmiş olacaktır.<sup>5</sup>

Yönergeler iki aşamalı olarak düzenlenmektedir: Avrupa Tek Senedi'nin getirdiği değişiklik sonucu, ilk aşamada yönerge çıkarılmasını önce Komisyon teklif etmekte ve Avrupa Parlamentosu'nun da işbirliğiyle, yönerge Avrupa Topluluğu Konseyi tarafından kabul edilmektedir. İkinci aşamada yönergeyi uygulamak suretiyle kendi hukukunu Topluluk Hukukuyla uyumlaştıracak Üye Devlet'in izleyeceği prosedür önem kazanmaktadır. Bununla beraber, yukarıda da değinildiği gibi, ilgili devlet yalnız yönergede gösterilen hedeflerle bağlıdır. Yönergenin gereklerini milli bir kanunla veya başka hu-

4 N. Brown and F. Jacobs, "Avrupa Toplulukları Adalet Divanı", ön karar, Çev. M. Yörüng, *Danıştay Dergisi*, 1989, s. 74-75.

5 Schwarz, s. 32.

kuk kurallarıyla düzenlemekte özgürdür. Örneğin yönergenin düzenlenmesini istediği imalatçının sorumluluğu ile ilgili kurallar milli bir kanunla iç hukuka aktarılabilecektir. İki aşamalı hukuk düzenlenmesinin anlamı budur.

Avrupa Topluluğu Komisyonu, Konsey yönergesi ile milli kanunun uyumunu titizlikle denetlemektedir. Uyumsuzluk nedeniyle ilgili Üye Devlete karşı Toplulukça açılan davalar, Komisyonunun bu konudaki duyarlılığını göstermekte aynı zamanda da üye Devletlerin uyum çalışmalarında gerekli çabayı göstermedikleri anlamına gelmektedir.

Uyum konusunda diğer ikincil araç, **kararlar** dır, (AETA, md.189). Konsey kararları içerikleriyle Üye Devleti veya ilgili özel teşebbüsü bağlar. Özel teşebbüsün bu kararı kendiliğinden uygulaması gerekir (self executing). Devletin veya idari bir makamın ayrıca uygulamayı sağlayacak bir karar almalarına gerek yoktur. Karar Devlete yönelikse yetkili organları tarafından yürürlüğe konur.

Kararın yönergeden farkı, Üye Devletin uyması gereken hedeflerin, davranış biçiminin ve tutumunun ayrıntılı olarak gösterilmiş olmasıdır. Yönergede ise, amaç belirtildikten sonra, bu amaca ulaşmak için seçilecek araçların seçimi Üye Devlete bırakılmaktadır.<sup>6</sup> Bununla beraber, bu fark çok kesin değildir. Konseyin bazı yönergeleri kararlar gibi ayrıntılı olabilmekte ve Üye Devlete yönergenin uygulanması için değişik araçları seçme fırsatı bırakılmaktadır.

Uyum konusunda Avrupa Topluluğu organları tarafından verilen **tavsiyeler** veya **görüş açıklamaları** (r conmandations or opinions; Empfehlungen oder Stellungnahmen) da Topluluk Hukukuyla Üye Devletin hukuku arasında uyum sağlayan diğer ikincil kaynaklardır. Bununla beraber, bu sonuncuların yaptırım gücü olmadığından uygulamada etkisiz araçlar olarak tanınmaktadırlar.<sup>7</sup>

Bir de, Üye Devletler Avrupa Topluluğu ile yaptıkları anlaşmalarla (V lkerrechtliche Vertrage) uyum sorununu  zlemektedirler. Bu anlaşmalar, uzmanlarca hazırlanan bir kanun taslağının milli kanun haline getirilmesini sağlamaktadır.

Nihayet, Avrupa Topluluğu hukukunun birincil kaynağını oluşturan **Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşması** Topluluk Hukukuyla Üye Devlet hukuku arasında uyumun sağlanmasında en önemli yeri almaktadır. Bu konuda iki örnek vermekle yetineceğiz: Avrupa Topluluğu Adalet Diva-

6  zsunay, s. 70.

7 B. Pfister, "Rechtsvergleichung in den EG. Stand und Perspektiven des Europaischen Gemeinschaftsrecht", Sempozyum. Ankara Üniversitesi işbirliğı ile, 18.10.1990'da sunulan tebliğ.

nı, AET Andlaşması'nın 7. maddesini uygulamak suretiyle yabancıların ayırma tabi tutulmaları yasağı gereği. Üye Devletlerden bir çoğunun milli kanunlarındaki bu kuralı ihlâl eden maddeleri etkisiz hale getirmiş ve bu Devletlerin milli hukukunu Topluluk Hukukuna uyumlamıştır. Casis de Dijon kararında da AET Andlaşması'nın 9 vd. 30 vd. maddeleri gereği, bir Üye Devletin milli kanunlarına göre üretilen ve piyasaya sürülen malların diğer bütün Üye Devletlerin piyasalarına da sürümüne izin vermiş ve bu suretle Üye devletlerin bu malın ithalini yasaklayan kanunlarını hükümsüz saymıştır.<sup>8</sup>

## TÜRK HUKUKUNUN AVRUPA TOPLULUĞUNA UYUM SORUNU

Bu ön açıklamalardan sonra, şimdi de Topluluk Hukukuna uyum sorunu nu Türk Hukuku açısından değerlendirebiliriz.

Türk Devletinin Avrupa Topluluğuna göre konumu şöyledir:

Avrupa Ekonomik Topluluğu Andlaşması'nın 238. maddesi henüz tam üyeliğe kabulü erken bulunan üçüncü Devletlerin Avrupa Topluluğu ile ilişkilerini düzenlemektedir.

Tam üyeliğe kabul edilinceye kadar bu devletin ürünlerine Topluluk tarafından ticari kolaylıklar tanınmakta ve kredi verilerek ekonomisini topluluk ekonomisi düzeyine getirmesine yardımcı olunmaktadır. Bu süreç içinde gümrük birliğine de gidilerek bu devletin tam üyeliğinin sağlanmasına çalışılmaktadır.

Türkiye 31 Temmuz 1959 tarihinde Avrupa Ekonomik Topluluğuna ortaklık başvurusunda bulundu. 28 Eylül 1959 'da başlayan görüşmeler sonunda, 12 Eylül 1963'de Toplulukla, Ankara Andlaşması, geçici protokol, mali protokol ve son senet imzalandı. Andlaşma 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girdi. Anlaşmanın amacı, Türk halkı ile Avrupa Ekonomik Topluluğu içindeki halklar arasında daha sıkı bağlar kurmak ve Avrupa Topluluğu arasında hızlandırılmış bir ekonomi ve uyumlu bir alışveriş ilişkisi içinde Türkiye'nin ekonomik durumunu düzeltmek ve Topluluk Üyesi Devletlerle arasındaki mesafeyi azaltmak; Türkiye'ye ekonomik yardım yapmak, Avrupa Topluluğunun Türk halkının yaşam seviyesini iyileştirme çabasına getireceği katkı ile ileride Türkiye'nin Topluluğa katılmasını kolaylaştırmak; bu suretle topluluk andlaşmasındaki ülküyü birlikte izleyerek baş ve özgürlük güvencesini pekiştirmektir.

8 Pfister, Tebliğ.

Türkiye'nin Topluluğa katılma süreci, Anlaşmanın 28. maddesinde açıklandığı gibi, "Topluluk Andlaşmasındaki yükümlülüklerin tümünün Türkiye tarafından üstlenilmesi mümkün oluncaya kadar devam eder ve bu an geldiği zaman anlaşmanın tarafları Türkiye'nin topluluğa tam üye olarak katılmasını incelerler.

Anlaşma ortaklığın üç dönemde gerçekleşmesini öngörmüştür: Hazırlık dönemi 3. maddeye göre kural olarak 5 yıldır. Hazırlık döneminde, geçiş dönemi ve son dönemin yükümlülüklerini üstlenmesi için Türkiye Topluluğun yardımı ile ekonomisini güçlendirecektir. Nitekim bu dönemde Türkiye'nin toplam ihracatı 1964 yılında 410.8 milyon dolardan %125 artış göstererek 1972 yılında 885 milyon dolara yükselmiştir. Avrupa Topluluğuna 1964 yılında 137.7 milyon dolarlık ihracat yapılmışken, %152 artışla 347 milyon dolara yükselmiştir. Aynı dönemde Türkiye'nin ithalatı 537.2 milyon dolardan 1.562.6 milyon dolara yükselmiş; Topluluktan yapılan ithalat %28,8'den %41,8'e yükselmiştir. Bu dönemde Türkiye'ye 1964-1969 zaman dilimi için 175 milyon RE mali yardım yapılmıştır.<sup>9</sup>

Geçiş dönemi 12 yıldır. İstisnalar hariç tutulmuştur, (Anlaşma, md.4). Bu dönemde kademeli olarak bir gümrük birliğinin oluşturulması ve Türkiye'nin ekonomik politikasının Topluluk politikalarına yaklaştırılması öngörülmüştür. Akit taraflar bu amaca ulaşmak için ortak eylemler geliştireceklerdir, (md. 4). Gümrük birliğinin sağlanabilmesi için 23 Kasım 1970'de Brüksel'de imzalanan katma protokol, 1 Ocak 1973'de yürürlüğe girmiştir. Bu suretle hazırlık dönemi beş yıldan fazla sürmüştür. Geçiş dönemi ise 1 Ocak 1973 tarihinden itibaren başlamış olmaktadır. Katma protokolün bazı maddeleri açısından 22 yıllık geçiş dönemi süreleri öngörülmüştür. Bu suretle Türkiye Ortak Gümrük Birliğine 1.1.1995 yılında girmiş olacaktır.<sup>10</sup> Geçiş döneminde 1988 yılında Türkiye'nin ihracatı önceki yıllara göre büyük bir sıçrama yaparak 11.662 milyon dolar oldu. Topluluğa ise aynı dönemde 5.098,2 milyon dolarlık ihracat yapıldı. Bu dönemde ithalat da 14.340 milyon doları buldu. Topluluk üyesi Devletlerden yapılan ithalat tutarı 5.894,2 milyon dolarıydı. Türkiye'ye ayrıca 1973 yılında yürürlüğe giren 2. mali protokolla 220 milyon RE; 1979'da yürürlüğe giren 3. mali protokolla 310 milyon RE kredi verilmiş; Eylül 1980'de 4. mali protokolla 600 milyon RE yardım yapılması parafe edilmiş; ancak henüz bu meblağ uygulamaya konmamıştır.<sup>11</sup>

Son dönem bir süreyle kısıtlanmamıştır. Anlaşmanın 5. maddesine göre

- 9 E. Yeter "Türkiye Avrupa İlişkilerine Toplu Bakış", *Türk İdare Dergisi*, 1990, s. 194 vd.  
 10 Bu maddeler katma protokolün 17 ve 18. md.leridir. Ayrıca bkz.Ş. Ünal, "Türkiyenin AT ile İlişkilerinin Dünü ve Bugünü", Ankara Üniversitesince düzenlenen *Avrupa Topluluğu Hukukunun Durumu ve Perspektifleri Sempozyumuna* sunulan tebliğ (17-22 Ekim 1990 tarihlerinde).  
 11 Ş. Ünal "Türkiyenin Avrupa Topluluğu ile Dünü ve Bugünü," Sempozyum tebliği, s. 7-8; E. Yeter, a.g.in. s. 193.



bu dönemde gümrük birliğine dayanılacak ve taraflar arasındaki ekonomi politikaları koordinasyonu güçlendirilecektir.

Katma protokolün 36. maddesine göre Roma Andlaşması'nın 48, 49 ve 50. maddeleri gereği işçilerin serbest dolaşımı sağlanacaktır. Türkiye ve Topluluk, birbirine karşı yerleşme hakkı, hizmet ifası ve sermaye dolaşımı konularında hiç bir sınırlama getirmeyecek ve mevcut sınırlamaları da kademeli olarak kaldıracaktır. Ortaklık anlaşmasındaki hedefleri gerçekleştirmek üzere ekonomilerini koordine etmek ve üçüncü ülkelere karşı ticaret politikalarında işbirliği sağlamak üzere taraflar Ortaklık konseyine danışacaklardır.

Doktrinde belirtildiği gibi, Türkiye ile yapılan Ankara Anlaşması Avrupa Topluluğu'nda tek örneği oluşturmaktadır. Bu derecede yakın ilişki kuran başka bir ortaklık anlaşması yoktur. Anlaşmada Ortaklık Konseyi, Ortaklık Komitesi, Türkiye AET Karma Parlamento Komisyonu ve Gümrük İş Birliği Komitesi gibi organlara da yer verilmiştir(Md.23-24).

Bununla beraber Ankara Anlaşması ve ek protokollar gereği gibi uygulanamamıştır. Bu yüzden belirli süreler içinde ulaşılması gereken hedeflere ulaşamamıştır. Bu hususta Türkiye'nin 1970'li yıllardan itibaren maruz kaldığı anarşinin getirdiği ekonomik ve politik istikrarsızlıklar kadar değişen şartlar nedeniyle Avrupa Topluluğu'nun Ankara Anlaşması'na eski önemini vermemesi de rol oynamıştır.

1973 yılında katma protokol yürürlüğe girdikten sonra aynı yıl Federal Almanya yabancı işçileri işe alma yasağı koymuş ve 1975 yılında da, işçilerin serbest dolaşımını kademeli olarak düzenleyen Katma Protokolün 36. maddesinin iptalini istemiştir. Fakat Topluluk yetkili organları bu talebi 1986 yılına kadar reddetmiştir. Bununla beraber, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı 30 Eylül 1987 tarih, 12/86 sayılı kararıyla Ankara Anlaşması'nın 7, 12 ve Ek Protokolün 36. maddesine yorum getiren bir ön karar vermiştir: Olay kısaca şöyledir: Meryem Demirel 17 Mart 1984 tarihinde Almanya'da çalışan kocasının yanına gelir. 9 Haziran 1984'de de pasaport süresi son bulur. Schwabisch Gmünd idari makamları kendisini sınır dışı etmek ister. Zira bu eyaletin mevzuatına göre eşinin yanında kalabilmesi için kocasının sekiz yıldan beri Almanya'da çalışmış olması gerekmektedir. Meryem Demirel Stuttgart idare mahkemesine başvurur. Mahkeme Avrupa Topluluğu Adalet Divanından Ankara Anlaşması'nın 7, 12. maddeleri ile Ek Protokolün 36. maddesi hakkında ön kararlar verilmesini talep eder. Anlaşmanın 7 ve 12. maddeleri işçilerin kademeli olarak serbest dolaşımını öngörmekte ve taraflara Anlaşmadan doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlayacak her türlü genel ve özel tedbirleri almasını emretmektedir. Katma protokolün 36. mad-

desi ise Türkiye ile Topluluk Devletleri arasında işçilerin serbest dolaşımı sürelerini, Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden itibaren 12. yılın sonu ile 22. yılın sonu olarak belirlemekte ve Anlaşma'nın 12. maddesindeki kuralların bu geçiş döneminde dikkate alınmasına işaret etmektedir. Serbest dolaşımın usulleri Ortaklık Konseyince belirlenecektir (36. md. son fıkrası). Ankara Anlaşması'na göre oluşturulan Topluluk Konseyi 20 Aralık 1976'da yaptığı toplantıda Topluluk üyesi ülkelerin üçüncü ülkelerden işçi alması durumunda Türk işçilerinin tercih edilmesine karar vermiş ve yine, 19 Eylül 1980 tarihli toplantısında da üye ülkelerin iş alanlarında çalışmakta olan Türk işçilerine sınırlama getirmesini yasaklamış; fakat iki kararda da işçinin ailesini çalıştığı ülkeye getirmesi ile ilgili bir açıklama yapmamıştır.

Avrupa Topluluğu Adalet Divanı, Ankara Anlaşması'nın 12. maddesi ile Katma Protokolun 36. maddesini program maddeler olarak nitelemiş ve bu hükümlerden işçilerin serbest dolaşım hakları çıkarmanın mümkün olamayacağı kanaatine varmıştır. Anlaşmanın 7. maddesinin ise ailelerin birleşmesi konusunda yeni kısıtlamalar getirilmesini engellemediğine hükmetmiş ve Alman Yabancılar Yasası dolayısıyla Alman idari makamlarının vardığı bu sonucun, ailenin bütünlüğünü koruyan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 8. maddesi ile bağdaşıp bağdaşmayacağı sorununa da, uygulanan Yabancılar Yasasının Topluluk Hukuku normuna dayanılarak çıkarılmadığı gerekçesiyle, incelemeye kendini yetkili bulmamıştır.<sup>12</sup>

Türk Hukuk Doktrininde Topluluk Divan kararı eleştirilmektedir. Zira, Ankara Anlaşması'nın 9. maddesi uyrukluğunla her türlü ayrımı yasaklamakta ve 7. madde de tarafları bu anlaşmadan doğan yükümlülükleri yerine getirmek için gerekli her türlü özel ve genel tedbiri almakla yükümlü tutmaktadır. Katma protokolun 36. maddesi de kademeli olarak işçilerin serbest dolaşımını düzenleyerek ortaklık konseyine bu konuda görev vermektedir. Konsey bu görevini gereği gibi yerine getirmemiştir. Bu durumda Avrupa Topluluğu Adalet Divanı iyi niyet ve ahde vefa -pacta sunt servanda- ilkelelerini gözeterek Anlaşmadaki işçilerin serbest dolaşım haklarını doğrulayabilir ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin öngördüğü aile bütünlüğünün bu haktan ayrılamayacağı gerçeğini kabul etmek suretiyle Meryem Demirel lehine bir yorum getirebilirdi.

## TÜRKİYE'NİN TAM ÜYELİK BAŞVURUSU

Türkiye 14 Nisan 1987 tarihinde Avrupa Topluluğu'na tam üyelik başvurusunda bulundu. Başvurunun gerekçesini o zamanki Başbakan, halen Cumhurbaşkanı olan Sayın Turgut Özal 27 Eylül 1989 tarihinde şöyle açıkladı:

<sup>12</sup> Ünal, Tebliğ, s. 11.

"Biz bu başvuruyu Türkiye'nin nihai amacı tam üyelik olan özel ve yegâne karaktere sahip ilişkinin tabii sonucu olarak yaptık. Bu başvuruyu Avrupa'nın tam entegrasyonunu amaçlayan Roma Antlaşması'nın amaç ve eğilimleri açısından millet ekseriyetinin tabii bir baskısı sonucu yaptık. Bu başvuruda bulunduk, çünkü kendi ekonomimize tam anlamıyla güveniyoruz. Sonuç olarak bu başvuruda bulunduk; çünkü biz genişleyen Avrupa içinde Türkiye'nin de kendi yerini almasını haklı görüyoruz. Haklı olarak umuyoruz ki, en azından yarım yüzyıldan beri değerleri, idcalleri ve kaderimizi paylaştığımız, birlikte barışın korunması, toprak bütünlüğümüz ve hürriyetimizin savunmasına çaba gösterdiğimiz dost ve müttefiklerimiz bize Avrupa'nın kapısını açacaklardır".<sup>13</sup>

Bu başvuru Roma Andlaşması'nın 237; Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Andlaşması'nın 98, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Andlaşması'nın 205. maddeleri ile Ankara Anlaşması'nın 28.maddesi hükümlerine uygun olarak yapılmıştır. Nitekim 28. madde, şartlar elverdiği zaman Türkiye'nin Topluluğa katılmasına imkân vermektedir.

Türkiye'nin Topluluğa tam üye olma talebi Topluluk Konseyi tarafından Komisyona gönderilmiştir. Komisyon, iki buçuk yıl sonra 18 Aralık 1989'da Avrupa Konseyi'ne görüşünü 10 sayfalık bir rapor ve 125 sayfalık teknik bilgilerle birlikte sunmuştur. Rapor, Topluluğun 1992 yılı sonuna kadar kendi yapısını tamamlamak zorunda olduğundan, 1993'den önce üyeliğe aday bir ülke görüşülemeyeceğini bildirmekle beraber Türkiye'nin ekonomik ve siyasi yapısını incelemektedir. Türkiye'de son yıllardaki gelişmelere değinilerek büyüme hızının 1981-1988 yılları arasında %5.2 ye ulaştığı belirtilmekte ve sanat ürünlerindeki patlamaya dikkat çekilmekte fakat bu olumlu gelişmelerin yeterli olmadığına işaret edilmekte ve Türk endüstrisinin Topluluk pazarında serbest rekabet etme düzeyinde olmadığı, milli gelirin fert başına düşen miktarının Ortaklığın üçte biri olduğu; siyasal bakımdan Türkiye'de Topluluk normlarına yakın bir parlamenter rejim olmakla beraber insan hakları, sendikal haklar ve azınlıklar konusunda bazı sorunlar olduğu iddia edilmektedir. Raporun sonuç bölümünde ise, Türkiye'nin tam üyeliğe ehil olduğu ancak bu aşamada üyelik görüşmelerinin başlamasının uygun olmayacağı bu nedenle Toplulukla Türkiye'nin bütünleşmesini sağlamak üzere gümrük birliğinin tamamlanması, mali, bilimsel, teknolojik ve endüstriyel işbirliğinin yoğunlaştırılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Raporda Türkiye hakkında olumlu ve olumsuz görüşlere yer verilmiştir. Bununla beraber tam üyelik için kapı açık bırakılmış olup, bütünleşmeyi sağlayacak her türlü işbirliğinin geliştirilmesi tavsiye edilmiştir. Ancak tam üye-

13 Konuşma metni için bkz. Yeter, a.g.m. s. 197.

lik görüşmeleri için kesin bir tarih verilmemiştir.

Avrupa Konseyi, raporu benimsemiş ve 5 Şubat 1990'da Türkiye ile Topluluk arasındaki işbirliğini geliştirecek programın ve somut önerilerin hazırlanması için komisyona görev vermiştir. Komisyon raporunu 6 Haziran 1990'da hazırlamış ve Avrupa Konseyi ile Avrupa Parlamentosu'nun görüşüne sunmuştur. Raporda gerek Türkiye'ye gerekse Topluluğa düşen görev ve yükümlülükler yer almaktadır.<sup>14</sup>

## TÜRKİYE'NİN TOPLULUĞA UYUM ÇALIŞMALARI

Türkiye tam üyelik süreci içinde Topluluk hukukuna uyum çalışmalarını sürdürmektedir. Bu çalışmalar bir taraftan çalışmaları sürdürecektir örgütün kurulması; diğer taraftan da bu örgütün çalışma konusunu belirleme ile başlatılmıştır.

Kurulan örgüt, Toplulukla ilgili siyasal, ekonomik ve sosyal politikaların ilkelerini belirlemek üzere Başbakanın başkanlığında, Devlet Başkanı ve Başbakan yardımcısı ile ilgili Devlet Bakanı ve Dışişleri Bakanından oluşan Üst Kurul, AT ile ilgili konulardan sorumlu Başkanın başkanlık ettiği, ilgili Bakanlık ve Kuruluşların temsilcilerinden oluşan Avrupa Topluluğu Koordinasyon Kurulu; kamu kesimi ve özel sektörden ilgili kuruluşların katıldığı Avrupa Topluluğu Danışma Kurulundan oluşmaktadır. Ayrıca 14.4.1989 tarih ve 367 sayılı KHK ile bazı Bakanlık ve Kuruluşlarda AT ile ilgili birimler de oluşturulmuştur.

Belirtmek gerekir ki Türkiye'nin AT'ye üyelik çalışmaları Ankara Anlaşması'nın imzalanmasından sonra DPT'de kurulmuş olan bir birimle eskiden beri sürdürülmekte idi. Yeni oluşturulan bu örgüt Devletin Topluluğa tam üyeliğe verdiği önemi göstermektedir. Bununla beraber bu çalışmalar, Topluluğa tam üye olunmaması ihtimali gözetilerek de sürdürülmektedir.

Topluluk Hukukuna uyum çalışmaları 26.12.1988 tarihinde kurulmuş bulunan 24 alt komite tarafından yürütülmektedir. Komiteler: teşkilatlanma, gümrük, işçilerin serbest dolaşımı ve sosyal politika, teşebbüs hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı, ulaştırma, dış ilişkiler ve anlaşmalar, bölgesel politikalar, çevre, tüketicinin korunması, sağlık, standardizasyon, AT bütçesi ve mali sorunlar, tarım, balıkçılık, rekabet hukuku, vergilendirme, ekonomik ve parasal politikalar ve sermayenin serbest dolaşımı, enerji, sanayi politikası, bilim ve teknik, bilgilerin yayılması, istatistik, eğitim, işletmeler hukuku konularında mevzuat uyumunu inceleyecek komitelerdir. Bunların alt komiteleri de mevcuttur.

14 N. Güran, *Türkiye AT İlişkileri*, Ankara, 1990, (DPT Yayınları) s. 18 ; Ünal, Tebliğ, s. 18.

Bu komiteler 1990 yılı sonuna kadar değerlendirme raporlarını hazırlayacaktır. Bir kısım alt komiteler raporlarını Devlet Planlama Teşkilatı'na sunmuş bulunmaktadır.

Ayrıca Topluluk organlarının hukuki tasarruflarından oluşan ve tam üye olduğu takdirde Türkiye'ye doğrudan uygulanması gereken Topluluk mevzuatı bir araya getirilerek bastırılmıştır. Sürekli mevzuat gelişmeleri Topluluk Bilgi Bankası (CELEX) ile DPT-AT Başkanlığı arasında kurulan bilgisayar bağlantısı aracılığı ile günü gününe izlenmekte ve Topluluk mevzuatının bir çeviri ekibi tarafından Türkçeye çeviri çalışmaları sürdürülmektedir.

Avrupa Topluluğu'nu her yönüyle tanımak üzere uzman kişi eğitimine de ağırlık verilmiştir. Nitekim Ankara Üniversitesi, Marmara Üniversitesi ve 9 Eylül Üniversitesi AT Hukuku araştırma merkezleri kurmuş ve Marmara Üniversitesi yabancı dilde konuyla ilgili yüksek lisans ve doktora kursları açmıştır. Devlet memurları yurt dışı eğitim programlarına da gönderilmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye, Avrupa Topluluğu'na tam üyeliği için 1987 yılından bu yana, çalışmalarını düzenli olarak hızlandırmıştır. Ancak üyeliğe kabulünün az çok bir zaman alacağı bilinci içindedir. Federal Almanya Cumhurbaşkanı Richard von Weizsäcker'in belirttiği gibi, "Bu haklı bir adım. Ancak yol kolay olmayacak".<sup>15</sup> Öncelikle, Ankara Anlaşması'nda yer alan ortaklık organlarının, Avrupa Konseyi Komisyonu tarafından hazırlanan rapor doğrultusunda çalışmalar yaparak işbirliği programını uygulamaya koymasına gerekir. Karma Parlamento komisyonunun 1988 yılından beri sürdürdüğü çalışmalar ümit vericidir.

Son olarak belirtmek isterim ki, Türkiye'nin tam üyelikten önce yaptığı, Topluluğa uyum çalışmalarının sorunlara şimdiden kesin çözüm getireceği söylenemez. Türkiye'nin Topluluğa üyeliği gerçekleşirse, başta Anayasal sorunlar olmak üzere, mevzuat çatışmasının devam etmesi doğaldır. Bu çatışmaların her olayda ayrı çözümlenmesi gerekecektir.<sup>16</sup>

---

15 Yeter, a.g.m. s. 201.

16 Doğması muhtemel anayasal sorunlar ve mevzuat çatışması için bkz.: F. A. Arsava, **Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar**, Ankara, 1985, s. 436 vd.; H. Pazarıcı, "Avrupa Topluluğu Hukukunda Uyum Açısından Türk Anayasal Düzeni", **Avrupa Topluluğu Hukuku ve Türkiye'nin Uyum Semineri**, s. 127 vd.; Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından yayımlanmış olan "Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu", Ankara, 1989, s. 27 vd.