

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM
DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

AVRUPA ADALET DİVANI'NIN, AVRUPA BİRLİĞİ ÜYE
DEVLETLERİNDE AB HUKUKUNUN UYGULANMASINDAKİ
ROLÜ

XHESINA LLAHA

2501181659

TEZ DANIŞMANI

DR. Öğr.ÜYESİ MERVE ÖZKAN BORSA

İSTANBUL, 2022

ÖZ

Avrupa Adalet Divanı'nın Avrupa Birliği Üye Devletlerinde AB Hukukunun Uygulanmasındaki Rolü

Xhesina Llaha

Avrupa Adalet Divanı (AAD), zamanla, kurucu antlaşmalarda kendisine öngörülenden daha fazla yetkiyle donanmış hale gelmek suretiyle, AB Hukukunun, üye devletlerin ulusal hukukuna üstünlüğünü vurgulayan bir yaklaşım geliştirmiştir. AB Hukukunun ulusal düzeyde benimsenmesi ve uygulanması ise üye devletler için önemli bir yükümlülüktür. Nitekim üye devletlerin AB Hukukunu benimsememesi ve/veya -doğru şekilde- uygulamaması halinde, Avrupa Komisyonu ve/veya diğer üye devletler bu durumu AAD'ye sunma hakkına sahiptir. İşte bu noktada İhlal Prosedürü, AAD'nin "AB Hukukunun Koruyucusu" olmasını sağlayan en önemli işlevlerinden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu tezin odak noktası, işbu prosedürün açıklayıcı yöntemle ele alınarak AAD kararlarının; üye devletleri, AB Hukukunu kendi ulusal mevzuatlarında uygun şekilde kabul etmelerine ve doğru uygulamalarına zorlamadaki rolünün incelenerek (bu rolün) etkisinin değerlendirilmesidir. Çalışmamızın ulaştığı sonuç şudur ki, Divan'ın söz konusu işlevine yönelik eleştiriler olmasına ve üye devletlerin Divan'ın bu rolüne ilişkin tavırlarının farklılık göstermesine rağmen, AAD ve oluşturmuş olduğu içtihat hukuku, AB Hukukunun korunması ve üye devletlerce benimsenerek doğru ve standart şekilde uygulanması hususunda büyük bir öneme sahiptir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Adalet Divanı, Avrupa Birliği Hukuku, Avrupa Birliği Üye Devletleri, Avrupa Adalet Divanı Kararları

ABSTRACT

The Role of the European Court of Justice in the Application of European Union Law in the European Union Member States

Xhesina Llahi

In time, the European Court of Justice (ECJ) has been endowed with more powers than had been granted to it by relevant treaties and has developed its own doctrine emphasizing the superiority of the EU Law against the national laws of the member states. Adopting and properly implementing of the EU Law at the national levels is an important obligation for the member states. So much that, should any state fail to adopt and/or properly implement the EU Law, the European Commission and/or other member states shall have the right to claim this before the Court. And the Infringement Procedure is one of the most important functions of the ECJ, as “The Guardian of the EU Law”. The focus of this thesis is the very investigation of this procedure and the evaluation of its success as well as the importance of the decisions of the ECJ in enforcing the member states to adopt the EU law in their national legislations. As for our findings, it can be said that despite the fact that the ECJ is a controversial institution in the sense that there exist criticisms towards its above-mentioned role and that the approaches the member states have developed vary much across the Union, the ECJ and its case law have proven to be essential in guarding the EU Law and guaranteeing its proper and standardized implementation in the member states.

Keywords: European Court of Justice, European Union Law, European Union Member States, Decisions of the European Court of Justice

ÖNSÖZ

Bu tezin yazılması, en içten şükranlarımı ve iyi dileklerimi ayrı ayrı sunmak istediğim birkaç kişi ve kurumun yardım ve destekleriyle mümkün olmuştur:

Danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Merve Özkan Borsa'ya yararlı tavsiyeleri, ulaşılabilirliği, rehberliği ve akademik desteği için teşekkür ederim. Katkıları ve teşvikleri benim için vazgeçilmez olmuştur.

Avrupa Birliği Çalışmaları dersi hocam Dr. Öğr. Üyesi Mustafa Çağatay Aslan'a, bu tezin konusunu seçmeme ve en uygun danışmanı bulmama yardımcı olduğu için teşekkür ederim.

Yüksek lisans eğitimimde bana yardımcı olan İstanbul Üniversitesi akademik personeline teşekkürlerimi sunarım.

Arnavutluk'ta bana her zaman inanan ve bu süreçte sabır gösteren ailem ve arkadaşlarıma teşekkür ederim.

İstanbul'da kaldığım süre boyunca tanıştığım tüm harika insanlara, siz olmasaydınız Türkçe'yi öğrenemezdim!

Ve son olarak, Türkiye Bursları'nın bana sağladığı bu burs imkanı olmasaydı, uluslararası bir öğrenci olarak Türkiye'deki bu yolculuğum oldukça zorlu, hatta belki de imkansız olurdu. Bana inandığınız ve bu eşsiz fırsatı yaşama imkanı sağladığınız için teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iii
ÖNSÖZ.....	iv
İÇİNDEKİLER	v
KISALTMALAR LİSTESİ.....	viii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

Avrupa Adalet Divanı'nın Genel Nitelikleri

1.1 AAD'nin Görev ve Önemi	5
1.2 Avrupa Adalet Divanı'nın Tarihsel Gelişimi	18
1.2.1 Paris Antlaşması'nda AAD'nin Oluşturulması	18
1.2.2 Roma Antlaşması ve Avrupa Tek Senedi'ndeki Diğer Değişiklikler.....	19
1.2.3 Sonraki Adımlar: Maastricht, Amsterdam, Nice ve Lizbon Antlaşmaları....	21
1.3 AAD'nin Temel Özellikleri.....	24
1.3.1 AAD'nin Yapısı	24
1.3.2 AAD'nin Yargı Yetkisi	26
1.4 AAD'nin Temel İlkeleri	27
1.4.1 AB Hukukunun Doğrudan Etkisi.....	27
1.4.2 AB Hukukunun Önceliği.....	29

1.4.3 Üye Devletlerin Sorumluluğu.....	31
--	----

İKİNCİ BÖLÜM

Avrupa Birliği Mevzuatı, Mevzuatın Üye Devletlerce Benimsenmesi ve Uygulanması

2.1 Birincil Hukuk (Antlaşmalar)	33
2.2 İkincil Hukuk	42
2.2.1 Yönetmelikler	42
2.2.2 Direktifler	43
2.2.3 Kararlar	46
2.2.4 Tavsiyeler ve Görüşler	46
2.3 AB Mevzuatının Diğer Kaynakları.....	48
2.4 AB'de Usul ve Yasa Yapıcı Kurumlar	51
2.4.1 Olağan Yasama Usulü	53
2.4.2 Özel Yasama Usulü	54
2.5 Üye Devletlerde AB Hukukunun Uygulanması	54
2.5.1 Komisyon'un Rolü	55
2.5.2 Üye Devletlerin Rolü	65
2.5.3 Avrupalılaşma Kavramı ve Avrupa Entegrasyon Teorileri.....	68
2.5.4 AB Mevzuatının (<i>Acquis Communautaire</i>) Aday Devletlerce Benimsenmesi	74

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Avrupa Adalet Divanı İhlal Prosedürü

3.1 AAD İhlal Prosedürünün Etkinleştirilmesi	82
--	----

3.2. İhlal Prosedüründeki Gelişmeler.....	86
3.3 İstatistiki Veriler	96
SONUÇ	100
KAYNAKÇA	105



KISALTMALAR LİSTESİ

AAD	:	Avrupa Adalet Divanı
AAET	:	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	:	Avrupa Birliği
ABA	:	Avrupa Birliği Antlaşması
ABİHA	:	Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma
AET	:	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	:	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AP	:	Avrupa Parlamentosu
AT	:	Avrupa Topluluğu
ECJ	:	European Court of Justice
EU	:	European Union

GİRİŞ

Günümüzün önemli siyasî ve ekonomik organizasyonlardan biri olan Avrupa Birliği (AB), her uluslararası örgüt (AB özelinde “uluslar-üstü” örgüt) gibi yetki ve görevlerini gerçekleştirebilmek için kendine özgü kurum ve kurallara, yasalara sahiptir ki bu kurumlara ilişkin düzenlemeler ile diğer yasalar birarada “Avrupa Birliği Hukuku”nu oluşturmaktadır. Avrupa Birliği Hukuku; birincil hukuk (kurucu antlaşmalar) ile; direktifler, yönetmelikler, kararlar, tavsiyeler ve görüşlerden meydana gelen ikincil hukuktan oluşur. AB, kendine özgü uluslarüstü bir organizasyon olarak amacına ulaşmak için yargı yetkisine sahip bir kuruma da ihtiyaç duymaktadır; bu ihtiyacı karşılayan kurum ise, Birlik’in yasama erkinin parçası ve Birlik bünyesinde yer alan en yüksek mahkeme olan Avrupa Adalet Divanı’dır.

Avrupa Adalet Divanı (AAD), Birlik içinde önemli bir rolü ve gücü olan, AB hukuku ile ilgili davaları analiz eden tek kurumdur. Kararları ise birer ön karar olarak kabul edilir; *ihlal davası*; *iptal davaları*, *işlem yapmama ve tazminat davaları*. Öte yandan, AAD oldukça karmaşık yapıya da sahip olması nedeniyle araştırılmaya değerdir.

Bu konuda AB'nin AAD'ye sağlamış olduğu en önemli araç İhlal Prosedürü uygulamasıdır. Bu prosedür; Komisyon'un veya başka bir üye devletin, AB hukukunu doğru bir şekilde uygulamayan bir üye devlet aleyhine mahkeme önünde yasal talebinden ibarettir. Bu temel bilgi ışığında işbu tezin amacı; AAD’nin, AB üye devletlerinin ulusal düzeyde AB hukukunu uygulamalarındaki rolünü incelemek olup tezin ana sorusu şudur:

İhlal Prosedürü, üye devletlerin AB hukukunu doğru bir şekilde benimseme yükümlülüklerini yerine getirmeleri konusunda ne ölçüde/ne düzeyde etkili olmaktadır?

Tezin bu ana sorusunu tartışmak, ona mümkün olduğu ölçüde de yanıt arayabilmek adına belirlemiş olduğumuz iki önkabul ise şunlardır:

- AAD ve içtihat hukuku, üye devletlerde AB Hukukunun uygulanmasında ve genişleme sürecinde önemli bir rol oynamaktadır.

- İhlal prosedürü, Birliğin parçası olmaları itibariyle üye devletleri yükümlülüklerine uymaya zorlamak için AB'nin elinde önemli bir araçtır.

Tezin ana sorusunun ele alınması, Mahkeme'nin ve AB hukukunun ayrıntılı olarak incelenmesini gerektirmektedir. Bu amaca yönelik olarak, çalışmamız aşağıda içeriklerinden kısaca bahsedilecek olan üç bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde AAD'ye odaklanılmaktadır. Bu bölümde literatür taraması, Mahkeme'nin yıllar içerisindeki tarihsel gelişimi, bileşimi ve işlevleri ile Mahkeme'ye antlaşmalarla getirilen değişiklikler ortaya konmaktadır. Ayrıca Mahkeme tarafından oluşturulan AB Hukuku ile ulusal hukuk(ların)un ilişkisine dair temel ilkeler de analiz edilmektedir.

İkinci bölümde esas olarak AB hukuku incelenmektedir. Burada hukuk sisteminin “birincil hukuk”, “ikincil hukuk” ve “diğerleri” olarak sınıflandırılmasına dayalı şekilde AB'nin hukukî yapısı açıklanacaktır. Birincil hukuk, hal-i hazırda yürürlükte olan iki antlaşmadan müteşekkildir: Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma. İkincil hukuk ise AB kurumları tarafından Antlaşmalarda belirtilen kurallara göre oluşturulan ve onaylanan her türlü mevzuatı içerir. AAD içtihatları, AB hukukunun genel ilkeleri ve uluslararası antlaşmalar da AB mevzuatının “diğer” kısımlarıdır. Bunların açıklanmasını takiben AB mevzuatının kabulüne ilişkin prosedürler ele alınacaktır ki bunlar olağan ve özel yasama prosedürleridir. Yasanın çıkarılmasının ardından üye devletlerde uygulanması gerekir. AB'ye katılım yoluyla dahil olan devletlerde de, yine, *acquis communautaire* adı verilen bu mevzuatın, yani AB Hukukunun tamamının doğru şekilde uygulaması hukukî bir zorunluluktur. Nitekim Antlaşmalarda da çeşitli maddeler bu özel yükümlülüğe yer vermektedir. AB Komisyonu ve AAD gibi AB kurumlarının da bu süreci izleme ve üye devletler tarafından hukukun doğru şekilde uygulandığını temin etme yükümlülüğü bulunmaktadır. AB hukukunun bağlayıcı kaynakları, AAD tarafından da benimsenen şekliyle; kurucu antlaşmalar, kurucu antlaşmaları değiştiren antlaşmalar ve bunlara ek protokoller, katılım antlaşmaları, tüzükler,

yönergeler, kararlar, AB tarafından akdedilen kimi uluslararası anlaşmalar, hukukun genel ilkeleri ve uluslararası teamül kurallarıdır.

Antlaşmaların Mahkeme'ye ve Komisyon'a sağladığı güç; Birliğin kendi kanunlarını üye devletlere zorla uygulatma hakkıdır. Bu açıdan antlaşmalar önemli birer hukukî araçtır. Bunu vurgulamak elzemdir; zira üye devletlerin, üyeliği bizzat talep etmiş ve katılımı kendi iradeleriyle kabul etmiş olmalarına rağmen, zaman zaman bu konuda zorluk yaşamakta oldukları ve/veya AB hukukunu kendi ulusal hukuklarının üzerinde kabul etmeye istekli olmadıkları gözlenmektedir.

Öte yandan üye devletlerin ulusal düzeyde uygulamakla yükümlü oldukları bu hukukun uygulanması başlı başına zor ve karmaşık bir süreçtir ve söz konusu sürecin zaman zaman yolunda gitmemesi devletlerin isteksizliğinden ziyade uygulamada karşılaştıkları zorluklardan kaynaklandığı gözlemlenmektedir. İşte; AB hukukunu, onun kabulunu ve uygulama sürecini açıklamak, söz konusu sürecin zorluğunun ve bu zorluğun nedenlerinin anlaşılması konusunda yol gösterici olacağı için ayrı bir önem arz etmektedir.

AB Hukuku ve Mahkeme'nin AB Hukuku'nun korunmasındaki rolünün açıklanmasını takiben, üçüncü bölümde tezin temel sorusunun ele alınmasına yönelik olarak İhlal Prosedürü'nün uygulanmasına odaklanılacaktır. Mahkeme'nin AB hukukunu ve üye devletleri korumadaki etkisinin düzeyini ve AB hukukunun ulusal düzeylerde doğru bir şekilde benimsenmiş olup olmadığını denetleyebilme niteliğine odaklanılacağından, tezin ana sorusuna bilhassa da bu bölümde yanıt aranmaktadır. Burada edinilecek olan veriler, Mahkeme'nin AB hukukunun uygulanmasında önemli bir rol oynayıp oynamadığı konusunda aydınlatıcı olacaktır.

Buraya kadar belirtilmiş olan tüm sebepler, bizi, çalışmamızın amacının AAD kurumuna ilişkin olarak yukarıda yer verilen ana soruyu mercek altına almamız olarak belirlemeye yönlendirmiştir. Bunun için nicel ve nitel yöntemler karma bir şekilde kullanılmıştır. Araştırma sürecinde çalışmamızın ana ve yan sorularının en iyi ve yeterli şekilde vak'a çalışması yöntemiyle ele alınabileceği düşünüldüğünden, metod olarak bu

yöntemin kullanılmasına karar verilmiştir. Açıklayacak olursak, vak'a çalışmaları bir olayla ilgili ayrıntılı ve zengin bilgiler sunmaktadır; bu çalışmada da AB hukukunu koruma ve üye devletler üzerinde doğru şekilde uygulanmasını sağlamada AAD'ın yapısını, tarihsel gelişimini ve önemini açıklamak amacıyla başvurulmuş bir yöntem olmuştur. İlk iki bölümde nitel araştırma yöntemi uygulanmışken tezin üçüncü bölümünde ise nicel veriler kullanılmıştır. Şöyle ki, Komisyon tarafından oluşturularak her sene AB'nin resmî internet sitesinde yayınlanan AB hukukunun uygulanmasının ilişkin yıllık izleme raporlarından yararlanılarak yıllık olarak AAD'a gelen ihlal vak'alarının sayısını içeren bir şema oluşturulmuştur. Bu şemanın analizi ise, AAD'nin çalışmalarına ışık tutacaktır. Bunun yanısıra, Komisyon'un, ihlalleri mahkemeye bildirirken yıllar içinde seçtiği yolların anlaşılması konusunda da aydınlatıcı olacaktır.

Çalışmamızda başvuru temel kaynaklar ise şunlardır: AB'nin kurucu antlaşmaları ve ilgili diğer antlaşmalar, AB kurumları tarafından oluşturulan ikincil hukuk, AAD içtihadı, çeşitli kuruluşlardan ("AB Yasalarının Uygulanmasına İlişkin Yıllık Raporlar" ve "Komisyon'dan Gelen Bildirimler" gibi AB kurumları tarafından oluşturulan raporlar, "Max Planck Institute for the Study of Societies" gibi bağımsız kuruluşlar tarafından yürütülen çalışmalar gibi) edinilen bilgiler veya davalara ilişkin istatistikler, AB ve AAD doktrininin geliştirilmesinde önemli rol oynayan eserler. Bu belgelere ulaşmak gayesiyle öncelikle literatür taraması amacıyla geniş kütüphane araştırmasının yapılmasının yanısıra günceli kaçırmamak adına AB başta olmak üzere ilgili kurumların resmî internet sayfaları da sıklıkla kullanılmış kaynaklar arasındadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

Avrupa Adalet Divanı'nın Genel Nitelikleri

1.1 AAD'nin Görev ve Önemi

Avrupa Adalet Divanı; 1952 yılında Lüksemburg 'da kurulan, her üye devletten 1 yargıç ve bundan ayrı olarak 11 hukuk sözcüsünden oluşan, Avrupa Birliği yargı kurumudur. Temel görevi; AB hukukunu yorumlamak ve hukukun Birliğe üye tüm devletlerde standart bir biçimde uygulanmasını sağlamak; bununla birlikte üye devletler, bireyler, şirketler, diğer tüzel kişiler ile AB kurumları arasındaki uyuşmazlıkları çözmektir.

AAD, çeşitli boyutlarının ele alındığı birçok araştırmaya konu olmuştur. Bu araştırmalar, Mahkeme'nin Birlik içindeki rolüne ilişkin olarak en genel hatlarıyla iki uç fikirde toplanabilir. Bunlardan biri, Mahkeme'ye büyük önem vermek suretiyle onu üye devletlerin uyması gereken güçlü bir kurum olarak görürken¹, diğer uç görüş ise Birliğin yaratıcıları olmaları nedeniyle üye devletlerin iradesine göre hareket eden/etmesi gereken bir kurum olarak ele almaktadırlar².

Öte yandan bu tezde söz konusu görüşlerden herhangi biri çalışmamızın varsayımı olarak kabul edilmemektedir; bilakis, vak'a çalışması yoluyla yapılacak incelemede Divan'ın ve genel uygulamanın hangi görüşe daha yakın bir çerçeve çizdiği

¹ Örnek olarak Bkz. Michael Dougan, **National Remedies Before the Court of Justice**, 1st ed., Bloomsbury Publishing, 2004.

Philip Moser et al, **Making Community Law: The Legacy of Advocate General Jacobs at the European Court of Justice**, Cheltenham, Uk; Northampton, Edward Elgar Publishing, 2008.

Mark Dawson et al, **Judicial Activism at the European Court of Justice**, Cheltenham, (Uk), Edward Elgar, 2013.

Renaud Dehousse, **The European Court of Justice: The Politics of Judicial Integration**. S.L., S.N, 1998.

²Luigi Corrias **The Passivity of Law: Competence and Constitution in the European Court of Justice**. Springer Science and Business Media, 2011.

Michael Blauberger& Susanne Schmidt, "*The European Court of Justice and its political impact.*" West European Politics. 40. 1-12. 10.1080/01402382.2017.1281652., 2017.

konusunda fikir sahibi olunması amaçlanmaktadır. Bu konuyu, çalışmamızın sonuçları açısından biraz daha açmak gerekirse, şu söylenmelidir ki tıpkı Schmidt ve Vauches gibi birçok yazarın Mahkeme'nin "her zamankinden daha yakın bir Birlik" anlayışını benimsediği görüşüne paralel olarak³; Mahkeme'nin de, kendisi için 'antlaşmaların koruyucusu' konumunu benimseyerek Birlik içerisinde etkinliğini güçlendirecek birçok tarihî karar aldığı görülmüştür. Hatta Antlaşmaların getirdiği değişikliklere ve genişleme sürecine rağmen, Mahkeme kararlarının tutarlı şekilde devam etmiş olduğu da söylenebilir. Gerçi, 1970'lerde yaşanan ekonomik krizle başa çıkmakta zorlandığı için çok sayıda üye ülkenin⁴ Mahkeme'nin yetkilerini yeniden yorumlamaya çalıştığı bir gerileme dönemi yaşanmıştır ancak bu sürecin sonrasında, Mahkeme'nin kendi nihaî hedefine yine de bağlı kaldığı görülmüştür. Kaldı ki bu gerileme sürecinde bile üye ülkelerin, kararlarını haklı bulmasalar bile Mahkeme'nin meşruluğunun farkında ve bilincinde oldukları söylenebilir⁵.

İşte bu kararlar ve uygulamalar sayesinde Mahkeme, entegrasyonu, üye ülkelerin hükümetlerarası görüşmelerde rıza gösterebileceklerinden daha da ileriye taşımayı başarmıştı. Bunun başarılmasında pek tabii ki ulusal mahkemelerin desteğinin özellikle önemli olduğu vurgulanmalıdır zira Amsterdam Antlaşması'ndan önce Avrupa Adalet Divanı bugün sahip olduğu meşruiyete sahip değildi; AAD, aldığı kararları uygulama yetkisine sahip değildi ve üye devletler ve/veya ulusal mahkemeler tarafından meşru bir yetkili merci olarak görülmemekteydi. Tüm bunlara rağmen Divan'ın aldığı kararlar, hem üye devletler hem de ulusal mahkemelerce kabul edildi. Şöyle ki, AAD'nin ulusal mahkemeleri kararlarına uymaya zorlama yetkisi yoktur. Örneğin ulusal mahkemeler AAD'nin acil etki ve üstünlük ilkelerini tanımayı reddederse; AB mevzuatı gözardı

³ Susanne Schmidt, **The European Court of Justice and the Policy Process the Shadow of Case Law**, Oxford Oxford University Press, 2018.

⁴ "Ülke" teriminin uluslararası hukuk bağlamında devletin bir unsurunu oluşturmaya (*territory*) rağmen, Türkçe literatürde alışlagelmiş bir kullanım olması nedeniyle metnimiz içerisinde "üye ülke" şeklinde ve "üye devlet" ifadesi ile dönüşümlü olarak kullanılacaktır.

⁵ Arjen, Boin & Susanne K.Schmidt "*The European Court of Justice: Guardian of European Integration.*" 10.1007/978-3-030-51701-4_6. 2021.

edilebilir. Lakin Divan, ulusal mahkemelerden defalarca destek alarak, onların daha yüksek mahkemeleri atlamalarına (bypass etmelerine) izin vermiştir⁶.

AAD'nin gücünün ve öneminin bir başka kanıtı da ulusal mahkemelerin AAD ön kararlarına uyması ve bu mahkemenin ağır dosya yüküdür. Stone'a göre ön kararlara uyum neredeyse mükemmeldir ve AB hukuk camiasınca her zaman AAD'ye büyük destek verilmiştir⁷.

Geçmişe bakılacak olursa, Mahkeme'nin yıllar içinde elde ettiği bu güç ve etki; 1960'ların başında bir grup hakimin göreve atanmasıyla başlamıştır. Hakimler Mahkeme'nin misyonunu tanıtmış ve misyon kurulduktan sonra görevlerini sürdürmüşlerdir. Öte yandan yeni üyeler de sürekliliği ve yeknesaklığını koruyan örgütsel prosedürlerle, ortak bir amaç duygusuyla aşılarmaya çalışılmıştır. Aynı zamanda Mahkeme de görevini uygulamada büyük gayret sarf etmiştir. Mahkeme üyeleri Mahkeme'nin misyonuna inanmışlar, ancak üye devletlerin, ulusal mahkemelerin veya Avrupa Komisyonu'nun AAD hakkında şüpheli olabileceklerinin de farkına varmışlardı; Komisyon ve üye devletlerle güçlü ilişkiler geliştirme ihtiyacını da kabul etmiş ve bu kilit paydaşlardan herhangi birinin kolaylıkla zarar görebilecek kadar kırılgan olabileceğini anlamışlardı. Bu nedenlerden dolayı yavaş davranmış ve bu paydaşları Avrupa Adalet Divanı'nın destekçileri haline getirmeye çalışmışlardır. Bu bakımdan AAD üyeleri tarafından “büyük kararlar en iyi küçük davalarda test edilir” ilkesi kullanılmıştır. Bu, AAD'ın çalışmalarına küçük kararlarla başladığı ve üye devletler veya ulusal mahkemeler tarafından beklenmedik bir direnişe yol açacak büyük değişiklikler yapmadığı anlamına gelir. Diğer bir deyişle AAD'ın rolünü güçlendirmek için çalışırken, aynı zamanda onların bakış açılarını dinleyerek yukarıda belirtilen konularda güçlü ilişkiler kurmuşlardır. Sonuç

⁶ Renaud Dehousse, **The European Court of Justice: The Politics of Judicial Integration**. S.L., S.N, 1998

⁷ Alec Stone Sweet, “*The European Court of Justice and the judicialization of EU governance*” Living Reviews in European Governance, Vol. 5, No. 2 <http://www.livingreviews.org/lreg-2010-2>, 2010, Erişim tarihi 3 Ekim 2021.

olarak Mahkeme; üye devletlerin görüşlerini dinlemeye özen gösterirken, ulusal mahkemelerin ve davacıların desteğinin de önemini kavramış ve buna güvenmiştir⁸.

Bu da gösterir ki, ilk atanan yargıçlar, AAD'nin AB hukukunun koruyucusu rolüne odaklanmış ve yıllar boyunca da bu amacı sürdürmeye çaba göstermişlerdir. Üye devletlerde ortak bir amaç duygusu sağlamak amacıyla örgütsel mekanizmalar oluşturulmuş ve nihayetinde Mahkeme beklenmedik şekilde bir kuruma dönüşmüştür. Bu kurumsallaşma süreci zaman zaman çok karmaşık da olabilmekte ve bu kurumsallaşmayı oluşturan mekanizmalar ise üye devletler için birer hoşnutsuzluk nedeni teşkil edebilmektedir⁹.

Aslına bakılırsa Avrupa Adalet Divanı'nın kurumsallaşması, kuruluşunun başında mümkün görülmedi ve Avrupa Adalet Divanı'nın önemli bir kurum olma şansı yoktu. İşte AAD'ın güçlendirilmesinde ana rol, hedefe ulaşmak için çok çalışan, atanmış ilk üyeler tarafından üstlenilmiş ve AAD'ın meşruiyeti AB anlaşmalarıyla sağlanmıştır ki antlaşmalar, bilindiği gibi AB kurumlarını ve üye devletlerin davranışlarını düzenleyen hukukun ana kaynağıdır¹⁰.

Ne var ki, AB antlaşmalarının anayasallaştırılması Mahkeme'nin meşruiyetinin en güçlü temelini oluşturmakla birlikte aynı zamanda hoşnutsuzluk nedeni oluşturabilecek potansiyele sahip bir durum da arz etmekteydi. Zira bir ikilem olarak Mahkeme'nin görevlerinin yerine getirilmesini sağlayan mekanizmalar, aynı zamanda uyumlanmayı zorlaştıran mekanizmalardır¹¹.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

Bu noktada AAD'nin bu durumla başa çıkması; antlaşmaları meşruiyet temeli olarak kullanmakla üye devletleri memnun etmenin ve onları mahkemeye güvenlerini sağlamanın bir yolunu bulma arasında denge kurması sayesinde gerçekleşmiştir¹².

Diğer bir görüş ise, AAD'nin AB ve üye devletlerin gücü arasında bir denge bulma çabalarına rağmen, Avrupa Hukuku'nun asimetrik bir çerçeve oluşturduğu ve bu dengenin sağlanamadığı yönündedir. AB'nin gereksinimleri, üye devletlerin ulusal özerkliğinin üzerinde önceliğe sahiptir. Scharpf'a göre; kendisinin AB üzerindeki işlevini inceleyen Mahkeme'nin, AB'nin meşru yükümlülüklerini üye ülkelerin meşru özerklik sorunlarından daha elzem gördüğü yorumu yapılmıştır. Bu görüşün kökeni, Van Gend en Loos'un öğretisine dayanır¹³.

Bu süreci açıklamaya devam etmek gerekirse şunları söyleyebiliriz: Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın birincil amacı ekonomik entegrasyonu sağlamak ve güçlendirmek olduğundan, mahkemenin içtihatları da "liberal piyasa" etkilerinin elde edilmesine adanmış ve devam eden kararlar da aynı modeli takip etmiştir. Yani Mahkeme, bu antlaşmanın amaçlarını gerçekleştirmeye odaklanmayı amaçlayarak içtihadını serbest piyasa etkilerine ulaşmak için kullanmıştır. Bununla ise üye devletlerden gelen çözümleri zayıflatmakla kalmıyor aynı zamanda Avrupa düzeyinde çözümler üretmekte de başarısız oluyordu. Kısacası Mahkeme, ulusal çözümleri zayıflatmakla birlikte Avrupa düzeyinde çözüm yolları da oluşturamamaktadır¹⁴.

Öte yandan, söz konusu durum, Divan'ın çalışmasının ilk yılları için doğru olabilir; ancak nihayetinde Divan'ın rolü gelişmiş ve mahkeme içtihatlarıyla Avrupa

¹² Ibid.

¹³ Fritz W. Scharpf "Legitimacy in the Multilevel European Polity" European Political Science Review, vol. 1, no. 2, pp. 173–204, July 2009. www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/legitimacy-in-the-multilevel-european-polity/8959648443EB5836A9602ED8A85B5E6C, 10.1017/s1755773909000204.

¹⁴ Ana Muniesa, "The origins of European Court of Justice" <https://www.linkedin.com/pulse/origins-european-court-justice-ana-muniesa>, Erişim tarihi 1 Ekim 2020.

düzeyinde önemli çözümler getirmiştir. Başlangıçta Mahkeme'nin inisiyatif kullanma yetkisi yoktu ve diğer taraflarca önüne getirilmeyen meselelerde karar veremiyordu. İkinci ve üçüncü sütun alanlarında yetkiye sahip değildi¹⁵.

1993 yılında ise AB Antlaşması, Divan'ı, kararlarına uymayan bir üye devlet için toplu ödeme veya cezaî müeyyide uygulama hakkı gibi yeni yetkilerle donatmıştır. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu'nun eylemlerinin yasallığını tespit etme hakkı vermiş, Avrupa Merkez Bankası'nı Mahkeme'nin yetki alanına sokmuştur. Amsterdam Antlaşması ile ise Mahkeme'nin temel haklar, sığınma, göçmenlik, serbest dolaşım, ve adli ve cezaî konularda adalet ve kolluk kuvvetlerinin işbirliği alanlarında sorumlulukları genişletilmiştir¹⁶.

Açıkçası, bu yeni yetkileri Mahkeme'ye vermek suretiyle, üye devletlerin ulusal makamlarının özerkliği ve gücü, antlasmalarca baltalanmış oluyordu zira Antlaşmalar, Mahkeme'ye çok sayıda alanda ve münhasıran Kompetenz Kompetenz¹⁷ imkanı sağlamışlardır. AAD'nin "Kompetenz Kompetenz"inin, Birliğin yetkinlikleri ile üye devletlerin demokrasileri için kendi kaderini Birliğin yetkinlikleri ile üye devletlerin demokrasileri için kendi kaderini tayinleri arasındaki dikey dengeyi bozduğu; aynı zamanda da sosyal ve liberal piyasa ekonomileri arasındaki dengeyi olumsuz yönde etkilediği söylenebilir. Bu iki yönlü asimetrinin, Avrupa entegrasyonu açısından siyasî desteğe zarar verdiği ve Ulusal Demokratik meşruiyeti aşındırdığının ifade edildiği de

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Kompetenz-kompetenz, bir tahkim mahkemesinin veya mahkemenin; kendisinin bir davaya bakma yetkisine sahip olup olmadığına karar verme hakkına sahip olması anlamına gelen ilkedir. Bu kavram Almanya Federal Anayasa Mahkemesi tarafından geliştirilmiştir ve burada Avrupa Adalet Divanı'nın üstünlük ve doğrudan etki ilkelerini tesis ederek ve AB Antlaşmaları tarafından verilen meşruiyete sahip olarak hangi durumlarda yargı yetkisine sahip olduğuna karar verme yetkisini ve yargı yetkisini kendisine nasıl verdiğini açıklamak için kullanılmaktadır.

İlkenin ayrıntıları için bkz: Adrianna Dulic, "First Options of Chicago, Inc. v. Kaplan and the Kompetenz-Kompetenz Principle", 2 Pepp. Disp. Resol. L.J. Iss. 1 (2001) <https://digitalcommons.pepperdine.edu/drlj/vol2/iss1/3>

Recep Çakrak "Kompetenz-Kompetenz Prensibi", 21.03.2017, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/981458>, Erişim tarihi 3 Ekim 2021.

görülmektedir. Avrupa Topluluğu'nun ve "ulusal özerkliğin" eşit derecede önemli değerleri arasında sürdürülebilir dengeyi yeniden kurmak için buna itiraz edilmesi ve bu durumun düzeltilmesi gerektiği düşünülmektedir. Ancak, ulusal yüksek mahkemelerin, diğer AB üye devletlerinin ve AB'nin çıkarlarının tamamen göz ardı edildiği davalarda; Avrupa Hukuku'ndan tek taraflı vazgeçmeyi ilan etme yetkisini kullanmalarıyla da bir dengeye ulaşamayacaktır¹⁸.

Birlik içerisinde politika yapım gücüne ilişkin, tartışılan konuya bağlı olarak yeknesak şekilde ikincil hukukun uygulanması söz konusu olduğunda başvuru politika yapım sürecinin uluslararası merkezileşmiş politikalar olduğu örneği verilebilir. Çünkü yorumlama, Komisyon'un hukukî girişimi ile başlatılır ve AB kurumları tarafından politik bağlamda devam eder¹⁹.

Yasayı yorumlama gücünün sık sık politika oluşturma yönünde genişlemesine rağmen, Komisyon ve Mahkeme, tipik olarak, Avrupa mevzuatının oluşturulmasında yer alan ülkeler arasındaki ortak algılar çerçevesinde faaliyet gösterecektir. Bu, aynı zamanda, AB hukukunun yorumunun ve uygulanış biçiminin, AB üye ülkelerinin ortak çıkarlarını büyük ölçüde yansıtacağı anlamına gelmektedir²⁰.

Topluluk müktesebatının Tek Avrupa Senedi ile önemli ölçüde genişlemesi Güney genişlemesinden sonra gerçekleştiğinden, Finlandiya, İsveç ve Avusturya'nın üyelikleri, genel olarak AB hukukunun kurucu üyeleriyle benzer özellikleri içerir. Bu nedenle, gerekli müktesebatın bu devletlerde uygulanması önemli bir sorun yaratmamıştır. Ancak, aynı durum, koşulları ve hedefleri kuruluşundan bu yana AB hukukunun içeriğini

¹⁸Fritz W.Scharpf, "The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a 'Social Market Economy.'" Socio-Economic Review, vol. 8, no. 2, pp. 211–250, 10.1093/ser/mwp031, 24 Dec. 2009.

¹⁹ Fritz W.Scharpf, "Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration." Zeitschrift Für Staats- Und Europawissenschaften, vol. 1, no. 1, 2 Jan. 2003, 10.1515/zfse.1.1.32.

²⁰Ibid.

etkileyen devletlerden, temel olarak, yetkilileri Avrupa Hukuku'nun oluşturulmasında söz sahibi olmayan Doğu Avrupa ülkelerinin üyelikleri ile ilgili olarak geçerli değildir²¹.

Mahkeme'ye yöneltilen eleştirilerden bir diğeri de Mahkeme'nin kararlarına ilişkindir. Mahkeme kararları çoğunluk tarafından alınır, ancak karşıt görüş yayınlanmaz. AAD Tüzüğü'nün 35. Maddesine göre: "*Adalet Divanı'nın müzakereleri gizlidir ve gizli kalacaktır.*" Açık oybirliği geleneği başlangıçtaki altı kurucu üye devlette geçerli olduğu gibi AAD tarafından da takip edilmektedir²².

Bireysel görüşlerin yayınlanmasına imkân verme fikri ilk başlarda tartışılmış, fakat kabul görmemiştir. AAD hakimleri; Mahkeme'nin otoritesini zayıflatabilme ihtimali olması nedeniyle bireysel görüşlerin sunulmasına karşı çıktığından yalnızca Başsavcı'nın görüşleri kamuya açık olabilmektedir. Mahkeme'nin kararlarının çok kısa olması ve karar gerekçesinin açıklanmaması da eleştirilen hususlardan bir diğeridir. Oysa Divan'ın, ulusal mahkemelerle diyalog kurması ve bu mahkemelerin hukukî görüşlerini ve karşıt görüşleri dikkate alması gerekmektedir²³ ayrıca yargıçların bireysel görüşleri de; sadece önemli olan belirli davalarla sınırlı olmak üzere, daha iyi bir karar verilmesine yardımcı olabilir. Bu bireysel görüşler; muhakemeyi daha da genişletir ve çoğunluk tarafından kabul edilmeyen argümanları da sunmuş olur. Mahkeme daha demokratik olmalı; kararlarını haklı göstermek ve sırf Mahkeme'nin emri olduğu için onları zorunlu kılmamalıdır. Bireysel görüşler ise, hakimler arasında tartışmalar yaratacak ve daha güçlü kararlar verilmesine katkıda bulunacaktır²⁴. Bu noktada Başsavcı'nın görüşünün, bireysel görüşlerin yerini aldığı kabul edilir. Bu makamın, muhalif görüşlerin olmaması nedeniyle kurulduğu iddia edilmekle birlikte bu bakış açısı tartışmalıdır çünkü Başsavcının görüşü,

²¹Ibid.

²²Statue of the Court of Justice of the European Union

https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-en-div-c-0000-2016-201606984-05_00.pdf, Erişim tarihi 15 Ekim 2020.

²³Rosa Raffaelli, "*Dissenting Opinions in the Supreme Courts of the Member States.*" European Parliament, 2012.

<https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201304/20130423ATT64963/20130423ATT64963EN.pdf>, Erişim tarihi 19 Ekim 2020.

²⁴ Ibid.

çoğunluğun mantığını açıklamakta yetersiz kalmaktadır zira çoğu durumda, Mahkeme savcılarının genel görüşünü kabul etmektedir ve Başsavcı da farklı alternatifler sunmamaktadır²⁵.

Bireysel görüşlerin yayınlanmasına, Mahkeme'nin karar alma sürecini değiştireceği için de karşı çıkmaktadır. Bunun sebebi; çoğunluğa muhalefet eden yargıçların kendi kişisel görüşlerine daha fazla odaklanacak olması ve çoğunluk ile bir fikir birliğine varmak için işbirliği yapmayacak olmalarıdır²⁶.

Bireysel görüşlerin yayınlanmasına karşı bir başka argüman da, AB hukuk sisteminin henüz kırılan bir yapıda olduğu ve bu görüşlerin yayınlanması durumunda ulusal tarafların Mahkeme'nin otoritesinden şüphe duyacak olmaları yönündeki bir görüştür. Yani bu durumda ulusal mahkemeler ve/veya ilgili diğer birimler Mahkeme'nin uyuşmazlıkları giderme yetisine güvenmeyecek²⁷ ve başka yollar arayışına gireceklerdir.

Divan'ın önemine ilişkin temel noktaları açıklamaya devam etmek gerekirse şu hususu da vurgulamak yerinde olacaktır. Kararları ve hukukî görüşleriyle AAD; kendisini anayasa-üstü bir organ haline getirmiş, Topluluk içindeki güç dengelerini değiştirmiştir. Üye devletler AB'den sorumlu değildir; diğer bir deyişle AB kendi uluslararası sorumlulukları olan bir tüzel kişidir. Bu nitelik, Mahkeme'nin Avrupa Ekonomik Alanı'nı oluşturan antlaşmanın AET'yi kuran Antlaşma ve onun hukukî düzeni ile uyumlu olmadığına karar verdiği, Mahkeme'nin, 1/91 sayılı²⁸ görüşünde vurgulanmıştır²⁹.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Gerard Conway, **The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice**, Cambridge University Press, 2014.

²⁹ European Court of Justice, Opinion of the Court of 14 December 1991. Opinion delivered pursuant to the second subparagraph of Article 228 (1) of the Treaty - Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area. Opinion 1/91. European Court Reports 1991 I-06079 ECLI identifier: ECLI:EU:C: 1991:490, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61991CV0001>, Erişim tarihi 20 Ekim 2020.

AAD'nin bakış açısı değerlendirildiğinde görülmektedir ki Divan, önceliğin AT Antlaşması ve Avrupa entegrasyonu olduğunu savunmuştur ki bilindiği gibi AT Antlaşması, sadece devletler arasındaki uluslararası bir antlaşma olmakla kalmayıp aynı zamanda vatandaşları da doğrudan etkileyen bir hukuk düzeni yaratmıştır. Topluluğun, hukukun üstünlüğü ile yönetilmesi beraberinde Mahkeme de bu yasal düzeni topluluk içinde sürdürme rolünü üstlenmiştir³⁰.

Bir başka nitelik olarak; Mahkeme, üyelik şartlarını ve bu şartların belirttilediği hükümlerin aday devletler tarafından yerine getirilme durumunu analiz etme gücüne de sahiptir. Mahkeme'nin Avrupa Entegrasyonu sürecinde de etkili bir aktör haline gelebilmesinin bir başka nedeni de budur. Ayrıca, Mahkeme kararları, üye devletlerin iç hukuk düzenini değiştirme yetkisine sahiptir. Mahkeme'nin faaliyetlerinden dolayı üye devletlerin iç hukukları köklü bir dönüşüm geçirirken, Mahkeme'nin kendisi uluslararası bir pozisyonda kalmıştır. Mahkeme iki temel işlevi; daha sağlam bir birlik olmaya yönelik hedeflerin geliştirilmesi ve Birliğin içinde çalıştığı hedefleri ve hukuksal bağlamı yeni aday ülkelere tanıtmaktır³¹.

Nitekim AB hukukunun önemli isimlerinden Conway'e göre, literatürde AAD'nin AB entegrasyonunda önemli bir rol oynadığına dair fikir birliği söz konusudur. Mahkemenin gücü ve özerkliği, kurumu yöneten kurallarda da görülebilir. Örneğin Mahkeme'nin bir hâkimi yalnızca diğer hâkimler tarafından ve oybirliğiyle görevden alınabilir³².

Öte yandan AAD'nin “çok ileri gitmekten” kaçındığı ve üye devletlerin uygulamaları ile uyumlu olduğuna dair kararlar aldığı da genelde kabul gören bir özelliğidir. Şöyle ki, AAD, her iki taraf için de uygun bir çözüm bulmaya çalışır; Topluluk

³⁰ Nial Fennelly, “*Legal Interpretation at the European Court of Justice.*” Fordham International Law Journal, vol. 20, no. 3, Article 4, 1996.

³¹ Koen Lenaerts, “Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law.” International and Comparative Law Quarterly, vol. 52, no. 4, pp. 873–906, doi:10.1093/iclq/52.4.873, Oct. 2003.

³² Ibid.

hukukunun gerektirdiklerini ve yerel sistemlerin çıkarlarını gözetir. Bu noktada bazı üye devletlerin direncinin ise AB hukukunun etkinliğini ve eşit şekilde uygulanmasını tehdit edebileceği de belirtilmelidir³³.

AB hem siyasî hem de hukukî bir kurum olduğundan, adaylık/entegrasyon süreçlerinde de bu sürecin gidişatının belirlenmesinde Birliğin aday ülkelere yönelik hukuki talepleri, onlardan diğer türdeki taleplerinden; diğer bir deyişle aday ülkelerin yerine getirmek durumunda oldukları diğer tür zorunluluklardan daha öncelikli ve önemlidir; ve bu nedenle de, Mahkeme, aday ülkelerin ve hal-i hazırdaki üye ülkelerin AB hukukunu benimsemeleri ve onu doğru uyguluyor olup olmadıklarının takibini gerçekleştirmekte kullanılan bir araç olagelmıştır³⁴.

AAD'yi analiz etmek için bir başka önemli bakış açısı, AAD'yi Avrupa Entegrasyonunu oldukça etkilemiş önemli bir siyasî aktör olarak gören Burley ve Mattley³⁵, Slaughter, Sweet ve Weiler³⁶, Alter³⁷ ve Kelemen³⁸ tarafından ortaya konmuştur. Yargıçların üye devletler tarafından, geldikleri devletlerin çıkarlarını gözetecekleri iddiasına, yukarıda belirtilen yazarlar tarafından karşı çıkmaktadır. Bu yazarlara göre, AB hukuk doktrininin inşasına katkıda bulunurlarsa bunun karşılığı, devlet çıkarlarını gözetmekten daha büyük olacaktır. AAD önemli bir kurumsal bağımsızlığa sahiptir ve kademeli olarak geliştirilen içtihat hukuku, AAD'ye müdahalelere izin vermemektedir.

³³Ibid.

³⁴ Timothy Moorhead, **The Legal Order of the European Union: The Institutional Role of the Court of Justice**, Routledge, 2016.

³⁵ A. Burley & W. Mattli, "Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration." *International Organization*, 47(1), 41-76, 1993, doi:10.1017/S0020818300004707.

³⁶ Anne Marie Slaughter, Alec Stone Sweet, Joseph Weiler, **The European Court and National Courts: Doctrine & Jurisprudence: Legal Change in its Social Context**, Hart Publishing, March 19, 1998.

³⁷ Karen Alter, "The European Court's political power", *Edinburgh Law Review*, Volume 15, Issue 2, May 2011.

³⁸ R. Daniel Kelemen, "The Court of Justice of the European Union in the Twenty-First Century", 79 *Law and Contemporary Problems* 117-140, 2016.

Schmidt, AAD içtihadının Antlaşma'nın bir parçası olduğunu ve onaylanacak gelecekteki ikincil hukuku etkileme gücüne sahip olduğunu savunur. Ayrıca, AAD'nin kendisini üye devletlerin hükümetleriyle uyumlu hale getirirse bile, bunun, AAD'nin marjinal bir etkisinin olduğu anlamına gelmediğini ifade etmektedir. Bir diğer önemli bakış açısı da, AAD'nin, gücünü birincil hukuk olarak kabul edilen AB Antlaşmalarından almasıdır. Şöyle ki, AB'nin birincil hukuku, ekonomik entegrasyonu teşvik etmektedir ve kendisine getirilen değişikliklere ve doğrudan etki ve üstünlük doktrinlerinin birincil hukukun karakterini etkilediğinin kabul edilmesine rağmen, özü değişmemiştir. Antlaşmalar, AB ikincil hukuku ve üye devletlerin ulusal hukuku düzeyinde esnekliği yeniden kazanacak şekilde azaltılmamış veya basitleştirilmemiştir. Meşruiyetini Antlaşmalardan alan bir kurum olan AAD, Avrupa Bütünleşmesini etkileme ve AB hukuk düzeninin korunmasını ilk sıraya koyma konusunda net bir vizyona ve göreve sahiptir³⁹.

AAD'nin ihlal prosedürünü ele alırken oynadığı rolü tartışacak olursak, AAD'nin, üye devletlerin uyumsuzluğun kasıtsız olduğu yönündeki argümanını her zaman reddettiğini belirtmekte fayda olacaktır. AAD, yalnızca ihlalin gerçekleşip gerçekleşmediğine karar verir ve kasıtlı mı yoksa kasıtsız mı olduğuna karar vermez. Bu kararların bir diğer özelliği de, AAD'nin, devletin uyumsuzluğu gidermek için alması gereken somut önlemleri belirleme yetkisine sahip olmaması, ancak sorunun giderilmesi için üye devletlerden ne yapmaları gerektiğini zımnen söylüyor olmasıdır⁴⁰.

İhlal prosedürünün kendisine gelince, iki yazar Bogdanowicz ve Taborowski, onu AB için temel anayasal öneme sahip sorunları ele almak için kullanılabilecek bir denetleme mekanizması olarak kabul eder ve Komisyon'un (özellikle Polonya örneğinden sonra) bu hukuk örneğini geliştirmesini ve diğer yasal araçlardan ziyade ihlal

³⁹Susanne K. Schmidt, **The European Court of Justice and the Policy Process**. Oxford University Press, 2018.

⁴⁰ Matilda Bussararin Ericson, "*The Execution of Judgements of the European Court of Human Rights*", Master's Thesis in European law, Department of Law Spring Term 2016, Uppsala University.

prosedürlerini düzenli olarak kullanmasını önerir⁴¹. Ancak, ihlal prosedürünün iki aşaması olduğundan ve dava AAD'yi içermeyen ilk aşamada çözülebileceğinden, bunun yalnızca Komisyon'a bağlı olmadığının açıklığa kavuşturulması önemlidir.

AAD ve Komisyonun ihlal prosedürlerindeki rolü dışında analiz edilmesi gereken bir diğer önemli husus da Üye Devletlerin statüsüdür. Onlara karşı ihlal prosedürleri kamuya açıklandığında, Üye Devletler siyasî maliyetlere katlanmak zorundadır. Üye Devletler, samimi ve siyaseten güvenilir olarak görülmek isterler. İhlal davasının sonucuna rağmen, potansiyel bir kural ihlali olarak görülmek, siyasî müzakere gücünü azaltır ve uyumsuzluğun maliyetlerini artırır; bilhassa da itibar açısından... Sonuç olarak, uygulama politikası söz konusu olduğunda, "tespit ve utandırma" olgusu Komisyon için güçlü bir araçtır. Mevcut olan bir yargılanma ihtimalini önlemek için, sanık Üye Devletler sonunda Komisyon'un yasal görüşünü sunar. Dolayısıyla sadece suçlamanın cezalandırıcı etkisinin bir sonucu olarak, birçok dava AAD'ye ulaşmadan sona ermektedir.

Avrupa Birliği'nin hukuk sistemi, ulusal mahkemeler ve Avrupa Adalet Divanı arasındaki güçlü işbirliği üzerine kurulmuştur. ABIHA'nın 4(3) Maddesinde yer alan gerçek işbirliği genel ilkesi, hem Birliğin hem de Üye Devletlerin antlaşmayla ilgili yükümlülüklerin yerine getirilmesinde birbirlerine yardım etmelerini gerekli kılmak suretiyle bunu vurgulamaktadır. ABIHA'nın 267. maddesinde özetlenen ön referans mekanizması uygulamada çok faydalıdır. Ön başvurular, topluluk hukukunun yorumlanması konusunda ulusal mahkemelerden adlî tavsiye talepleridir. Özel taraflar taraflar, referans prosedürlerinin AB mevzuatına başvurmak ve kendi ulusal davalarında bir AAD yorum kararı almak için etkili bir mekanizma olduğunu bulmuşlardır. Sonuç olarak, özel taraflar, ikna edici yorum argümanlarına güvenebilir veya genel olarak davanın AB hukuku bileşenini vurgulayabilir. Elbette, AAD'nin ulusal hukuku geçersiz kılma yetkisi yoktur. Bunun yerine, yasal netlik ve en önemlisi tekdüzelik yaratmaya

⁴¹ P.Bogdanowicz & M.Taborowski "How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis: The Polish Experience: ECJ (Grand Chamber) 24 June 2019, Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland*." *European Constitutional Law Review*, 16(2), 306-327. doi:10.1017/S1574019620000115, 2020.

odaklanır ve Mahkeme, gündeme getirilen yorum sorusuna yanıt vererek yetkili bir yorum sunar. Bu kararların niteliği, aslında, sadece yorum başvurusu yapan mahkeme için değil, aynı zamanda erga omnes yükümlülük olmaları suretiyle de bağlayıcıdır. Mahkemenin somut yanıtına bağlı olarak, ilgili ulusal yasa koyucu, yasal uygunluğu sağlamak için ulusal yasasını değiştirmeye zorlanabilir. Dolayısıyla bu hukukî aracı "dolaylı icra" diye adlandırmak hem yerinde hem de makul olacaktır.⁴².

1.2 Avrupa Adalet Divanı'nın Tarihsel Gelişimi

Hal-i hazırda, AB kurucu nitelikte 7 antlaşmaya sahiptir. Bunlar: Paris Antlaşması (1951), Roma Antlaşması (1957), Tek Avrupa Antlaşması (1986), Maastricht Antlaşması (1991), Amsterdam Antlaşması (1997), Nice Antlaşması (2001), Lizbon Antlaşması (2007). Bu antlaşmalar sonucunda AB'nin yapısı büyük ölçüde değişmiş olduğu görülmektedir zira sürekli olarak genişleyen Birlik'in, güçlü ve etkin bir yargı kurumuna ihtiyacı bulunmaktaydı. Nitekim bu değişiklikler AAD'nin rolünü ve verimliliğini artırmada AAD üzerinde önemli ölçüde etkili olmuştur. Şimdi bu antlaşmalarda AAD'nin ne şekilde konumlandırılmış olduğuna bakalım:

1.2.1 Paris Antlaşması'nda AAD'nin Oluşturulması

Öncelikle, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kuran Paris Antlaşması'nın resmî metnindeki Dördüncü Bölüm bu kurumu açıklamaktadır. Bu madde şu şekildedir: *“Mahkeme, bu Antlaşma'nın ve uygulanmasına ilişkin kuralların yorumlanmasını ve uygulanmasını sağlar, yasaya uyulur.”*⁴³.

Söz konusu Antlaşma; Mahkeme'ye antlaşmayı yorumlama konusunda geniş bir sorumluluk vermiştir. Bununla beraber, diğer kurumlar tarafından eylemleri geçersiz

⁴² Markus Preslmayr, *“The role of the European Commission as guardian of compliance”*, Munich, GRIN Verlag, 2019, <https://www.grin.com/document/494406>, Erişim Tarihi 2 Mart 2022.

⁴³Treaty Establishing the European Coal and Steel Community <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF> Erişim tarihi 30 Ekim 2020.

kılma, temyiz mercii olma, para cezaları uygulama ve topluma karşı uygunsuz eylemler için masrafları ödemeye zorlama yetkisi de dahil olmak üzere, bu sorumluluklarını gerçekleştirebilmesi için Mahkeme'yi çeşitli yetkilerle donatmıştır⁴⁴.

Paris Antlaşması, altı Avrupa ülkesi arasında İkinci Dünya Savaşı'nın temel hammadde olan kömür ve çeliğin kullanımını ortak karara bağlamak suretiyle ortak bir pazar yaratmış; böylece ekonomik bir örgüt meydana getirmiştir. Bu ekonomik işbirliği ve karşılıklı bağımlılığın; devletler arasındaki başka bir savaşı veya gerginlik oluşmasını önleyeceği düşünülmüştür. Antlaşma 2002'de sona ermiştir ancak bilindiği üzere Mahkeme çalışmalarına devam etmektedir. Roma Antlaşması'na kadar, bu ekonomik örgütün Mahkemesi'nin birçok eleştiriyi karşı karşıya kaldığı söylenebilir ki bu eleştirilerin temel vurgusunun, Mahkeme'nin, yalnızca resmî bir role ve çok kısıtlı bir güce sahip olduğuna ilişkin olduğu gözlemlenebilir. Yine, hâkimlerin sadece üç yıl kadar kısa bir dönem görev yapıyor olması, Avrupalı işçilerin sorunlarına ve Topluluğun diğer özelliklerine aşina olmamaları da eleştirilerin nedenlerinden diğer öne çıkanlar arasında sayılabilir. Nitekim bu dönemde Mahkeme önünde yalnızca 10 davanın açılmış olması da bunun bir sonucu olarak değerlendirilebilir⁴⁵.

1.2.2 Roma Antlaşması ve Avrupa Tek Senedi'ndeki Değişiklikler

Entegrasyona giden yolda bir sonraki adım Roma Antlaşması olmuştur. 25 Mart 1957'de iki antlaşma imzalanmıştır: Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması (AAET)⁴⁶. Roma Antlaşması ile üç Avrupa Topluluğu kurumuna da (Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu) hizmet etmesi amacıyla bir birleşik mahkeme kurulmuştur. Buna göre, kurulan bu mahkeme (Adalet Divanı), söz konusu antlaşmanın

⁴⁴ Ana Muniesa, “*The Origins of European Court of Justice*”, 2017, www.linkedin.com/pulse/origins-european-court-justice-ana-muniesa. Erişim tarihi 20 Ekim 2020.

⁴⁵ Donald Graham Valentine, **The Court of Justice of the European Coal and Steel Community**. Proefschrift, Etc. Pp. Xi. 273. Martinus Nijhoff: 'S-Gravenhage, 1954.

⁴⁶ Treaty of Rome Summary <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>, Erişim tarihi 10 Kasım 2020.

doğru şekilde yorumlanmasını ve uygulanmasını sağlamakla görevlidir. Mahkeme, değişken olmakla birlikte dokuz hâkim ve dört Genel Savunucudan oluşmaktadır; üye devletler ve AB kurumlarının eylemlerinin hukukîliğini inceler ve bu eylemleri hukukî bulmaması halinde gerekli önlemleri alır⁴⁷. Antlaşmalarda belirtilen alanlarda zorunlu yargı yetkisine sahip uluslarüstü bir mahkemedir ve kararlar; kurumlar, üye devletler ve bireyler için bağlayıcıdır. Ancak görüleceği gibi Mahkeme'nin yetkileri zaman içinde oldukça genişletilmiştir⁴⁸.

1986 tarihli Avrupa Tek Senedi ise devletler arasında siyasî işbirliği kurulmasını sağlamıştır. Resmen Avrupa Parlamentosu'nu kurmuş ve O'na yasama yetkisi vermiştir. Bununla birlikte Divan bu Antlaşmada önemli değişiklikler yapmıştır. Bunlardan biri, Senet'in 4. Maddesinde yaptığı değişikliktir. Buna göre;

*“Konsey, Adalet Divanı'nın talebi üzerine, Komisyon ve Avrupa Parlamentosu'na (AP) danıştıktan sonra; oy birliğiyle hareket ederek ve ilk temyiz başvurusunda bulunma hakkına tabi olarak, yargılama yetkisine sahip bir mahkemeye başvurabilir. Adalet Divanı sadece hukuk kuralları ve Tüzüğün belirlediği şartlara uygun olarak, gerçek veya tüzel kişilerin getirdiği belirli eylem sınıfları veya takibatları uyarınca karar verir. Bu mahkeme, Üye Devletler veya Topluluk Kurumları tarafından getirilen eylemleri veya 41. madde uyarınca ön karar için atıfta bulunulan soruları ele almaya ve karar vermeye yetkili değildir.”*⁴⁹.

Madde 4(1)'de, Mahkeme destek kurumu olarak eklenmiştir. Bir diğer deyişle bu değişikliğe göre mahkeme; üye devletler, AB kurumları veya ön kararlar tarafından getirilen davalar için karar alamaz. Söz konusu ekleme; Adalet Divanı'nı daha verimli hale

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Michelle, Cini and Solórzano Borrágán Nieves Pérez. **European Union Politics**. Oxford University Press, Cop, 2013.

⁴⁹ Single European Act, Official Journal of the European Communities No L 169 /1 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a519205f-924a-4978-96a2-b9af8a598b85.0004.02/DOC_1&format=PDF, Erişim tarihi 26 Kasım 2020.

getirmiş ve genel işyükünü azaltmıştır⁵⁰. Tek Senet ile getirilen bir diğer önemli değişiklik ise; dış politika meselelerinin mahkemenin yargı yetkisinden çıkarılması olmuştur.

Bu değişikliklere rağmen Mahkeme, AB ve üye ülkeleri içinde önemli bir güç artışı yaşayamamıştır. Yapısal değişiklikler, davaların daha verimli şekilde ele alınmasını sağlamış, lakin devletlerin ulusal egemenliğin kullanılmasının devri ve ulusal egemenliğe ilişkin konuların Mahkeme'nin yargı yetkisi alanında olması meselelerinde hâlâ belli düzeyde bir direniş devam etmiştir.

1.2.3 Sonraki Adımlar: Maastricht, Amsterdam, Nice ve Lizbon Antlaşmaları

Roma Antlaşması ve Avrupa Tek Senedi'ni takiben daha ileri gelişmeler sağlamış olan diğer düzenlemelere bakalım:

Avrupa Birliği'ni kurmuş olan Maastricht Antlaşması (1991), Birliği üç sac ayağına oturtmuştur: Avrupa Toplulukları, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, Cezaî Konularda Polis ve Yargıda İşbirliği. Divan ile ilgili olarak ise Maastricht Antlaşması'nın getirmiş olduğu yapısal değişiklikler sınırlı kalmıştır. Ayrıca Antlaşma sonrasında yeni üyelerin de Birliğe katılmasıyla Birliğin genişlemesi, dava sayılarının artmasına ve bu nedenle Mahkeme'nin kararlarını çözüme bağlamasında gecikmelere neden olmuştur. Bu gecikmelerden dolayı anlaşmazlık ve sorunların çözümünde belli bir oranda yetersizlik söz konusu olmuştur⁵¹.

Öte yandan, hassas konular olmaları nedeniyle, Mahkeme, ikinci (ortak dışişleri ve güvenlik) ve üçüncü sütunda (güvenlik ve adalette işbirliği) yargı yetkisine sahip değildi. Bu hususlar devletlerin ulusal meseleleri kapsamında değerlendirildiğinden söz

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Alexandra Anca Mares, “*European Court of Justice*”, www.academia.edu/5588087/European_Court_of_Justice?auto=download , Erişim tarihi 9 Aralık 2020.

konusu konularda Mahkeme'nin kararlarından bağımsız kalmak istemeleri nedeniyle bu alanları hükümetler-arası tutmuşlardır⁵².

Maastricht Antlaşması ile getirilen bir diğer değişiklik ise, Mahkeme'ye, kararlarına uymayan üye devletlere malî ceza verme yetkisinin verilmesiydi. Bu devletlerin ödemesi gereken maddî yaptırımlar, söz konusu devletlerin vergi müvekkili olan üye devlerin vatandaşları tarafından ödeneceğinden bu devlet vatandaşlarına bir yük getirmişti⁵³.

1997 yılındaki Amsterdam Antlaşması, Maastricht Antlaşması üzerinden çeşitli değişiklikler yapmış; o döneme kadar ulusal yetki çerçevesinde değerlendirilen alanların bir kısmını AB'ye devretmiştir. Bu antlaşma ile üye devletler arasındaki işbirliğinin daha da geliştiği alanlar; göç hukuku, medeni kanun ve ceza hukuku, dış politika ve güvenlik politikası alanlarıdır. Ayrıca yeni üye devletlerin kabul edilmesi prosedüründe de değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler Mahkeme açısından da etkili olmuş; Mahkeme, Andlaşmanın 3. Maddesinin dış sınır kontrolü, iltica, göç, cezai konular gibi bölgelerinde yargı yetkisini aldı. Ancak mahkeme, devletlerin hukuk ve uluslararası güvenlik alanında yaptıkları ulusal eylemlere müdahale edemeyecekti⁵⁴. Özetle, Amsterdam Antlaşması; ana hatlarıyla, Mahkeme'yi açık yetkileri ve sorumlulukları ile resmî ve ayrı kişiliğe sahip bir kurum olarak ortaya koymuştur⁵⁵.

AB'nin yargı sistemindeki en önemli değişiklikler ise 2001 yılında Nice Antlaşması ile gerçekleşmiştir. Bu Antlaşma'ya göre İlk Derece Mahkemesi yeniden

⁵² Ibid.

⁵³ Tanja Karakamışeva, "The European Court of Justice – European Supreme Court or Constitutional Court?" Academia.edu https://www.academia.edu/10665050/The_European_Court_of_Justice_European_Supreme_Court_or_Constitutional_Court, Erişim tarihi 17 Aralık 2020.

⁵⁴ Ole Due, "The Impact of the Amsterdam Treaty upon the Court of Justice." Fordham International Law Journal, vol. 22, no. 6, 1998, ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1652&context=ilj, Erişim tarihi 29 Aralık 2020.

⁵⁵ Ibid.

düzenlenmiştir. Bu konuda Antlaşma'nın 225. Maddesine bakacak olursak, maddenin şu ifadeyi içerdiği görülecektir:

*“İlk Derece Mahkemesi, bir yargı kuruluna atananlar ve Kanun Hükmünde Tüzük'te saklı olanlar hariç olmak üzere; 230, 232, 235, 236 ve 238. maddelerde atıfta bulunulan davaları veya işlemleri yargılama ve yargılama yetkisine sahiptir. Adalet Mahkemesi ve Tüzük; İlk Derece Mahkemesi'nin diğer eylem veya işlem sınıfları için yetki sahibi olmasını sağlayabilir.”*⁵⁶

Antlaşmaya göre; İlk Derece Mahkemesi'ne yardımcı olmak için uzmanlaşmış yargı panelleri oluşturulacaktır ve bunlar gençlik mahkemeleri olarak görev yapacaklardır. İhtisas alanlarındaki yargı organları ise; Asliye Mahkemesi'nin ağır işlerini kolaylaştırmak için bir başka araç olacaktır.

Asliye Mahkemesi'nin yapısına gelince, hâkimlerin sayısı üye devletlerin sayısı ile aynı olacaktır. Hâkimlerin görev süresi altı yıldır ve tekrar seçilebilirler. Mahkeme 5 ya da 11 hâkimden oluşan odalarda faaliyet gösterebilir. Asliye Mahkemesi görevini yerine getirmek için gerekli kaynaklara sahip olacaktır. AAD ise, federal bir yüksek mahkemeye benzer şekilde, kısıtlı bir kompozisyona sahip bir yüksek mahkeme olarak kalacaktır⁵⁷.

Yeni yargı kurumlarının ve iki ayrı mahkemenin oluşturulması; Mahkeme'yi AB'de meydana gelen değişikliklerin (genişleme) önemli bir parçası haline getirmektedir. Mahkeme'ye görevini yerine getirecek kadar kaynak sağlamak; onu diğer kurumlardan ve üye devletlerden daha bağımsız kılmaktadır. Bu yeni ilaveler Mahkeme'yi halka daha

⁵⁶Treaty of Nice, Amending the Treaty on European Union, The treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01), Official Journal of the European Communities C 80/1 https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_nice.pdf , Erişim tarihi 29 Aralık 2020.

⁵⁷“The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union - a Continental Perspective.” Jeanmonnetprogram.org, jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/010101-04.html, Erişim tarihi 31 Aralık 2020.

yakın hale getirmiş ve davalarının adil ve hızlı bir şekilde çözüleceğine dair güven artırıcı bir işlev görmüştür.

2007 tarihli Lizbon Antlaşması ile Asliye Mahkemesi'nin adı; “Genel Mahkeme” olarak değiştirilmiştir. AB'nin yargı kolunu temsil eden yeni bir kurum oluşturulmuş ve Avrupa Birliği Adalet Divanı teşkil edilmiştir. Önceki iki mahkeme ve Devlet Memurları Mahkemesi yeni kurumun alt mahkemeleri olarak yeniden düzenlenmiştir. Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı ile ilgili bazı hususlar eklenmiştir. Ancak dış politika alanında yargı yetkisi hala hariç tutulmaya devam etmiştir⁵⁸.

1.3 AAD'nin Temel Özellikleri

Bu bölüm, mahkemenin yapısını, hakimlerin şartlarını, AAD hakimi olarak atanmalarına ilişkin kural ve koşulları analiz etmektedir. Bölümün ikinci kısmı, AAD'ın yargı yetkisine odaklanmaktadır. AAD'ın yargı yetkisine sahip olduğu davalar listelenmiştir. Bu bilgiler, kurumun nasıl çalıştığının daha iyi anlaşılmasında faydalı olacaktır.

1.3.1 AAD'nin Yapısı

Lizbon Antlaşması'nın son düzenlemelerinden sonra, Avrupa Adalet Divanı iki kısımdan oluşur: Adalet Divanı ve Genel Mahkeme.

Adalet Divanı; 15 hakimin görev yaptığı tam mahkeme ve 3 veya 5 hakimin görevlendirildiği odalardan oluşmaktadır. Buna göre Mahkeme’de toplam 27 hâkim ve 11 başsavcı görev almaktadır. Hakimlerin görev süresi 6 yıldır ve yenilenebilirdir. Başkanlar ve başkan yardımcıları hâkimler tarafından seçilir. Başkan ve başkan yardımcısının süresi ise 3 yıldır ve yenilenebilir. Yargıçlar, geldikleri üye ülkelerce seçilir, dolayısıyla yargıç seçme prosedürü ulusal nitelik taşır. İdeal olarak, Adalet Divanı'nın hâkimleri; bağımsızlığı tartışılmaz olan ve ülkelerindeki en yüksek

⁵⁸Kostantions Margaritis, “*The Institutions of the European Union after the Lisbon Treaty*”, Scholarly Community Encyclopedia, 2019 <https://encyclopedia.pub/307>, Erişim tarihi 4 Ocak 2021.

yargı kurumları'na atanmak için gerekli niteliklere sahip olan veya hukuk alanındaki uzmanlığı genel kabul gören bireylerden seçilmektedir⁵⁹. Öte yandan, bu seçim prosedürü, diğer bir deyişle hâkimlerin kendi ülkeleri tarafından seçilmeleri, hâkimlerin Mahkeme'ye ve AB yasalarına olan sadâkatinin sorgulandığı bir durum oluşturmaktadır ve Mahkeme'nin karşı karşıya kaldığı temel eleştirilerden biridir. Dahası, tekrar seçilebilir olunması da gözönüne alındığında, hâkimlerin, daha uzun vadeli bir kariyer için geldikleri ülkenin çıkarlarına zarar verebilecek kararlar alma noktasında bağımsız ve tarafsız olmaları ve Birlik çıkarlarını ön planda tutuyor oldukları noktasında soru işareti yaratabilmektedir⁶⁰.

Mahkeme'de görevli genel avukatların ise normalde sayıları 11'dir ancak bu sayı, Mahkeme'nin talebi üzerine Konsey tarafından artırılabilir. Avukatlar, davalarda hukukî görüşlerini sunarlar. Fikirleri bağımsız ve tarafsız olmalıdır ve fakat bu fikirler tavsiye niteliğinde olup bağlayıcı değildir⁶¹.

Kararlar, 15 hâkimden oluşan tam mahkeme veya üç veya beş hâkimden oluşan oda tarafından alınabilir. 15 hâkimin karar aldığı davalar özel bir öneme sahiptir; bunlar, mahkeme kararnamesinde belirtilmiştir. Bu davalar, Avrupa hukuku kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmeyen üye devletlere ilişkin davaları kapsar. Beş Hâkim Odası'nın başkanları 3 yıl için seçilirken; Üç Hâkim Odası'nın başkanları 1 yıl için seçilirler⁶².

Genel Mahkeme'nin oluşumu, Adalet Divanı ile benzerdir. Temel farklarından birisi her üye devletten katılan iki yargıç tarafından oluşturulmasıdır, ayrıca gördükleri

⁵⁹Statute of the Court of Justice of the European Union (Consolidated version). https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-en-div-c-0000-2016-201606984-05_00.pdf, Erişim tarihi 5 Aralık 2021.

⁶⁰Sally Kenney, "The Members of the European Court of Justice." Columbia Journal of Law, vol. 5 (1): 101-133, 1998.

⁶¹ Udo Bux, "The Court of Justice of the European Union" 2021, www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.3.9.pdf, Erişim tarihi 7 Ocak 2021.

⁶²Snezana Bardarova, "Comparison between the European Court of Justice and European Court of Human Rights." 2013, papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2281215, Erişim tarihi 7 Ocak 2021.

dava türlerine göre de farklılaşmaktadırlar. Her iki mahkemenin de işlevi de aşağıda inceleneceğinden burada bu konudaki ayrıntılara yer verilmeyecektir.

1.3.2 AAD'nin Yargı Yetkisi

Daha önce de belirtildiği gibi, AAD; Adalet Divanı ve Genel Mahkeme'den oluşmaktadır. Her iki mahkemenin yargı yetkisi, her iki AB antlaşmasının (ABA ve ABIHA) çeşitli maddelerinde ve Avrupa Birliği Adalet Divanı Statüsü'nde belirtilmiştir.

ABA'nın 19(3) maddesine göre, AAD; bir devlet, bir tüzel kişi veya gerçek kişi veya bir kurum tarafından getirilen davalarla ilişkili olarak karar alır; ulusal mahkemelerin AB hukukunun yorumlanması ve ulusal kurumlar tarafından kabul edilen yasaların hukukîliği ile ilgili bir dava açtığı ön kararlar; AB antlaşmalarında öngörülen davalar gibi⁶³.

ABIHA'nın 256. maddesine göre, Genel Mahkeme, ABIHA'nın 263, 265, 268, 270, 272. maddelerine dayanan davalar için ilk derece mahkemesi olarak karar verir⁶⁴. ABIHA'nın bu maddelerine atıflar şu durumları içerir:

* Konsey, Komisyon, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi ve diğer AB ofislerinin üçüncü taraflar için yasal sonuçları olan yasama eylemlerinin geçerliliğinin incelenmesi⁶⁵.

* Üye devletlerin AB kurumları aleyhine, söz konusu kurumların antlaşmaların ihlaline yönelik önlem almamaları halinde açtıkları davalar⁶⁶.

⁶³Article 19, Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal C 326 , 26/10/2012 P. 0001 – 0390 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>, Erişim tarihi 7 Aralık 2020.

⁶⁴Article 256, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal C 326 , 26/10/2012 P. 0001 – 0390 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, Erişim tarihi 19 Ocak 2021.

⁶⁵Article 263, TFEU.

⁶⁶Article 265, TFEU.

*Sözleşme dışı sorumluluk durumlarında Birlik kurumları ve üye devletler arasındaki sorunların çözümü⁶⁷.

*Sendika ve işçileri arasındaki anlaşmazlıkların; “yetkililerin personel düzenlemeleri” ve “sendikanın diğer çalışanların istihdam koşulları” gibi maddelerin gerekli koşullar altında çözülmesi⁶⁸.

*Birlik tarafından veya Birlik adına müzakere edilen bir sözleşmenin tahkim içeren maddeleri bağlamında yargılama yapmak⁶⁹.

*Mahkeme, ilk kararlarından biri olan Fransa ile AKÇT arasındaki bir davaya ilişkin kararında, görevinin; antlaşmaların doğru bir şekilde yorumlandığını ve uygulandığını garanti etmek olduğunu, ancak görüş bildiremediğini veya antlaşma değişikliği tavsiyesinde bulunamadığını ifade etmiştir⁷⁰.

1.4 AAD’nin Temel İlkeleri

AAD’nin temel ilkeleri AB Hukuku’nun doğrudan etkisi, AB Hukukunun önceliği ve bunları gerçekleştirmede AB üye devletlerinin sorumluluğudur. Şimdi bu hususları daha yakından ele alalım:

1.4.1 AB Hukukunun Doğrudan Etkisi

Mahkeme, içtihatlarında; üye devletlerde Topluluk hukukunun doğrudan etkisi ilkesini getirmiştir. Bu ilkeye atıfta bulunan bir karara örnek olarak şu dava verilebilir: Nakliye şirketi Van Gend & Loos, Almanya’dan Hollanda’ya mal ithal etmiştir. Fakat gümrük vergisi ödemek zorunda bırakılmış ve bunun AET Antlaşması uyarınca üye

⁶⁷Article 268, TFEU.

⁶⁸Article 270, TFEU.

⁶⁹Article 272, TFEU.

⁷⁰European Court of Justice, Judgment of the Court of 21 December 1954. French Republic v High Authority of the European Coal and Steel Community Case 1-54. English special edition 1954-1956 00001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61954CJ0001>, Erişim tarihi 31 Ocak 2021.

devletler arasındaki ticarete gümrük vergilerinde artışı yasaklayan kurallara aykırı olduğunu iddia etmiştir. Bu durum; ulusal mevzuat ile AET Antlaşması hükümleri arasında çatışma sorununu gündeme getirmiştir. Mahkeme, burada doğrudan etki doktriniyle dile getirerek bir Hollanda mahkemesi tarafından atıfta bulunulan soruna karar vererek; nakliye şirketine, ulusal mahkeme önünde Topluluk Hukuku kapsamındaki haklarının doğrudan uygulanması garantisini vermiştir⁷¹.

Doğrudan etki; yalnızca hükümetler için değil aynı zamanda özel ve diğer tüzel kişiler için de geçerlidir. Örneğin *Walrave ve Koch v Union Cycliste Internationale* davasında Mahkeme, doğrudan etki doktrininin özel konulara da genişletildiğini savunmuş ve bunu “yatay doğrudan etki” olarak adlandırmıştır⁷².

Mahkemeye göre:

*“Topluluğun temel hedefleri olan kişiler için dolaşım ve hizmet sunma özgürlüğü önündeki engellerin Üye Devletler arasında kaldırılması, ulusal menşeli engellerin kaldırılması, aşağıdakilerden kaynaklanan engellerle etkisiz hale getirilebilirse; kamu hukuku kapsamına girmeyen dernek veya kuruluşlar tarafından yasal özerkliklerinin kullanılması.”*⁷³

Başka bir davada ise Mahkeme; üye devletlere yöneltilen bir Antlaşma hükmünün metnine atıfta bulunmaksızın doğrudan etkinin uygulanması gerektiğini, aksi takdirde Topluluk Hukukunun etkili olmayacağını ve her üye ülkede standart şekilde uygulanmasında sorunların ortaya çıkacağını ileri sürmüştür. Anlaşmalarda, AB Hukuku ile ulusal hukuklar ile arasındaki ilişki tanımlanmamış olduğundan, Mahkeme, bu iki

⁷¹Tarja Aarla, Wolfgang Pointner and Thomas Gruber “*Selected Court Cases of the European Court of Justice in the Field of Public Procurement*”, in the framework of Transition Facility Project 2004/006-270.02.02 “Improving Implementation Capacity in the Field of Public Procurement”.

⁷²European Court of Justice, B.N.O. Walrave and L.J.N. Koch v Association Union Cycliste Internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie and Federación Española Ciclismo. Reference for a Preliminary Ruling: Arrondissementsrechtbank Utrecht - Netherlands. 12 Dec. 1974, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61974CC0036>, Erişim tarihi 3 şubat 2021.

⁷³Ibid.

düzen arasında hiyerarşik bir düzen belirleme konusunda karar verme özgürlüğünü eline almış ve bu bağlamda doğrudan etki gibi çetli ilişkeler belirlemiştir. Bu nedenle; ABAD tarafından belirlenen ilkelere AB Antlaşmalarında yazılı olmamasına rağmen tüm üye devletler tarafından eşit olarak saygı gösterilmesi gerektiği kabul edilmektedir⁷⁴.

Doğrudan etki doktrini; Birliğin ulusal mevzuat üzerindeki üstünlüğünü ve yetkisini açıkça teyit etmektedir. Mahkeme ayrıca, doğrudan etki doktrininin etkili olduğu koşulları da belirlemiştir. Kanun; açık, kesin ve koşulsuz olmalı, amacı ise bireylere haklar sunmak olmalıdır⁷⁵. Nitekim AAD, C-39/72 sayılı Komisyon/İtalya davasında, düzenlemelerin yukarıda belirtilen kriterleri yerine getirmeleri halinde doğrudan uygulanabilir olduğunu ifade etmek suretiyle düzenlemelerin doğrudan etkisini vurgulamıştır⁷⁶.

Son olarak eklemek gerekir ki, doğrudan etki dikey veya yatay olabilir. Üye devletler ile bireyler arasındaki uyuşmazlıkları çözerken dikey, bireyler arasındaki davalarda ise yataydır⁷⁷.

1.4.2 AB Hukukunun Önceliği

Üye devletlerin, antlaşmaları oluştururken bir üstünlük doktrini yaratma niyetinde olmadıkları söylenebilir, ancak Mahkeme, Antlaşma metnini yorumlayarak antlaşmaların ulusal kanunlar üzerinde üstünlüğe sahip olduğu sonucuna varmıştır. Dolayısıyla üye devletlerin Topluluk hukukundan sapma yolu istisnadır⁷⁸. Buna ilişkin verilebilecek çeşitli dava örnekleri olarak şunlar verilebilir: *Internationale Handelsgesellschaft mbH v*

⁷⁴Gerard Conway, **The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice**. Cambridge University Press, 2014.

⁷⁵Timothy Moorhead, **The Legal Order of the European Union: The Institutional Role of the Court of Justice**. Routledge, 2016.

⁷⁶European Court of Justice, C-39/72, Commission v. Italy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61972CJ0039>, Erişim tarihi 3 Şubat 2021.

⁷⁷European Court of Justice, Defrenne v Sabena (No 2) (1976) Case 43/75, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61975CJ0043>, Erişim tarihi 3 Şubat 2021.

⁷⁸Ibid.

Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide v Futtermittel Davasında Mahkeme’de, Topluluk hukukunun devletlerin anayasal düzenlemelerinden bile daha üstün olduğunu savunmuştur⁷⁹.

Örneğin *Costa ve E.N.E.L* davasında: “...*Antlaşma’dan kaynaklanan hukuk, özel ve özgün doğası nedeniyle, nasıl çerçevelenirse çerçevelensin, topluluk hukuku karakterinden yoksun bırakılmadan ve topluluğun yasal temeli sorgulanmadan, iç hukuk hükümleri tarafından geçersiz kılınamaz.*”⁸⁰ denilmektedir.

Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA Davasında ise, bu üstünlüğün usûlen de söz konusu olduğu belirtilmiştir. AAD, ihtilaf durumunda ulusal mahkemenin ulusal hukuku değil; AB hukukunu uygulaması gerektiğine karar vermiştir⁸¹. Mahkeme, yine, Topluluk hukuku’na göre; AB kurallarının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren uygulanması gerektiğini, hem üye devletler hem de bireyler için zorunlu olduğunu ve uygulamalarının, bireylerin haklarını korumakla görevli ulusal mahkemeleri de ilgilendirdiğini savunmuştur⁸².

Foto-Frost ön kararında ise de; ulusal mahkemelerin AB kurumları tarafından alınan herhangi bir yasa veya düzenlemeyi geçersiz ilan etme yetkisine sahip olmadığına karar vermiştir⁸³. Özetle, üstünlük doktrini; topluluğun birincil ve ikincil hukuk mevzuatının

⁷⁹European Court of Justice, Judgment of the Court of 17 December 1970. - Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. - Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main- Germany. - Case 11-70, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011>, Erişim tarihi 11 Şubat 2021.

⁸⁰European Court of Justice, Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano - Italy. Case 6-64. *English special edition 1964* 00585 ECLI identifier: ECLI:EU:C:1964:66, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>, Erişim tarihi 11 Şubat 2021.

⁸¹European Court of Justice, Judgment of the Court of 9 March 1978. - Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA. – Reference for a preliminary ruling: Pretura di Susa - Italy. - Discarding by the national court of a law contrary to Community law. - Case 106/77, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>, Erişim tarihi 11 Şubat 2021.

⁸²Ibid.

⁸³European Court of Justice, *Foto-Frost v Hauptzollamt Lübeck-Ost*. Reference for a preliminary ruling: Finanzgericht Hamburg - Germany. Lack of jurisdiction of national courts to declare acts of Community

anayasal statüsünü yeniden teyit etmektedir. Bunun bir sonucu da AB'nin hukukî yargı yetkisinin; AB içindeki entegrasyonu da destekleyici, onu daha da ilerletici bir niteliğe ve kapasiteye sahip hale geliştirdir⁸⁴.

1.4.3 Üye Devletlerin Sorumluluğu

1991 yılında *Francovich İtalya'ya Karşı* ve Bonafaci ve Diğerleri İtalya'ya Karşı birleşik davasında Mahkeme bir başka temel anlayış daha geliştirmiştir. Buna göre bir üye devletin Topluluk hukukuna aykırı davranması suretiyle kişilere verdikleri zarardan dolayı bu kişilere karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Davanın gelişimi şu şekilde olmuştur: AB'nin 2008/94/EC no'lu İflas Koruma Direktifine göre, üye devletlerin ulusal yasalarında, işverenlerinin iflas etmesinden dolayı maaşlarını alamayan bireylere asgari düzeyde sigorta temini yer almalıdır. İtalya ise, söz konusu direktifi süresi içerisinde iç hukuka aktarmamış ve bu nedenle ABAD önünde hakkında dava açılmış; ABAD, İtalya'nın direktifi ihlal ettiğine hükmetmiştir. Lakin İtalya, bu kararın ardından dahi direktifi iç hukukuna aktarmamış ve bunun üzerine, iflas eden işvereni tarafından tazminat ödenmemiş olan İtalyan vatandaşları (Francovich, Bonafaci ve diğerleri), işverenlerinin iflas etmesi durumunda çalışanları koruyan Topluluk hükümlerinin, yani adı geçen direktifin uygulanmamış olduğu ve AB tarafından da koruma altında olan haklarından mahrum bırakıldığı iddiasıyla Francovich, İtalyan hükümetine karşı maddî tazminat talebiyle ilgili İtalyan mahkemelerine başvurmuştur⁸⁵. Mahkeme'nin referansı üzerine AAD, hakları ihlal edildiğinde bireylerin tazmin edilmesi gerektiğini ve bu ihlalden üye devletin sorumlu olduğunu, üye devletin sorumlu tutulabileceği bir AB hukuku ihlalden dolayı bireylerin bunun tazmin edilmesini isteme hakkı engellenecek olması halinde, bunun, AB hukukunun ve güvence altına aldığı hakların korunması sisteminin zarar

institutions invalid - Validity of a decision on the post-clearance recovery of import duties. Case 314/85, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0314>, Erişim tarihi 11 Şubat 2021.

⁸⁴Koen Lenaerts, "Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law." International and Comparative Law Quarterly, vol. 52, no. 4, Oct. 2003, pp. 873–906, doi:10.1093/iclq/52.4.873.

⁸⁵ European Court of Justice, Francovich v Italy (1991) C-6/90, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0006>, Erişim tarihi 11 Şubat 2021.

görmesine neden olabileceği ifade etmiştir. Özetle direktiflerin uygulanmaması sonucunda bir ihlalin meydana gelmesi halinde ilgili üye devlet sorumlu tutulabilecektir. Öte yandan bu sorumluluk sınırsız değildir ve birtakım koşulların gerçekleşmesine bağlıdır. Buna göre bir üye devletin sorumlu tutulabilmesi için üç koşulun yerine getirilmesi gerekir: Bunlar; ilgili yönergenin amacının bireylere birtakım hakların bahşedilmesi; bu hakların içeriğinin ilgili direktif tarafından belirlenmiş olması; ve son olarak da devletin yükümlülüğünü ihlali ile kişinin zararı arasında illiyet bağının bulunması gereğidir⁸⁶. AAD; söz konusu direktifin, direktifi uygulamayan devletin hareketsiz kalması nedeniyle reddedilen haklarını vermek üzere tasarlandığını ifade etmiştir. Mahkeme, böylece devletlerin kendisine yönelik zararlara karşı dava açma imkanının da yolunu açmıştır⁸⁷.

Francovich kararından sonra verilen Faccini Dori, El Corte Ingles ve Dillenkofer kararları da aynı şekilde üye devletlerin direktifi süresi içerisinde iç hukuka aktarmamalarına ilişkindir ve koşullarda herhangi bir değişiklik yaratmamaktadır.

⁸⁶Ibid.

⁸⁷Ibid.

İKİNCİ BÖLÜM

Avrupa Birliği Mevzuatı, Mevzuatın Üye Devletlerce Benimsenmesi ve Uygulanması

AB Hukukunun önemini ve üye ülkelerce benimsenmesi ve uygulanmasını açıklayabilmek, öncelikle bu hukuk düzeninin içeriğini ve nasıl sınıflandırıldığını anlamayı gerektirir. Bu nedenle kısaca da olsa bu konu üzerinde durmanın yararlı olacağını düşünmekteyiz.

AB Hukuku'nu Birincil Hukuk ve İkincil Hukuk olarak iki kategoride ele alan sınıflandırma literatürde en kabul gören sınıflandırmalarından biridir ve biz de tezimizde bu sınıflandırmayı temel alacağız.

2.1 Birincil Hukuk (Antlaşmalar)

Bu sınıflandırmaya göre birincil hukukun kaynakları *Kurucu Antlaşmalar, Değiştiren Antlaşmalar ve Katılım Antlaşmalarıdır*⁸⁸.

Kurucu Antlaşmalar; Roma Antlaşması, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Antlaşması ve Maastricht Antlaşması, Avrupa Birliği Antlaşması olarak adlandırılır. Değişikliğe uğramış olan antlaşmalar; Avrupa Tek Senedi, Amsterdam Antlaşması, Nice Antlaşması ve Lizbon Antlaşmalarıdır. Katılım antlaşmaları; bu antlaşmaların protokolleri, tamamlayıcı antlaşmalar, birincil hukuk; antlaşmaları, Temel Haklar Şartı'nı ve AAD içtihadı dahilinde oluşturulan genel ilkeleri içerir⁸⁹. Şimdi bu kaynakları tek tek inceleyelim.

Kurucu Antlaşmalar; Topluluk için anayasal bir değere sahiptir. O kadar ki; AAD içtihatlarında bu antlaşmaların sadece (üye) devletler için değil, aynı zamanda bireyler ve

⁸⁸Official website of the European Union https://europa.eu/european-union/index_en, Erişim tarihi 4 Mart 2021.

⁸⁹Ibid.

özel kurumlar için de yükümlölükler getirdiği ve bu birimlerin tamamının dahil olduğu bir uluslararası hukuk düzeni yarattığı vurgulanmıştır.

AB ile AB üyesi olmayan diğer ölkeler arasında imzalanan uluslararası anlaşmalar, kaynaklar hiyerarşisinde AB antlaşmalarının üzerinde yer almaktadır. Bu antlaşmaların kurucu antlaşmalara aykırı olması durumunda, AB'nin müzakerelerden sorumlu kurumları AAD'ın görüşünü sorabilecektir⁹⁰.

AAD, AB'nin imzaladığı uluslararası antlaşmalarla ilgili çeşitli kararlar almıştır. 104/81 sayılı “Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg & Cie KG aA” davasındaki karara göre, AB veya üye devlet kurumlarının (sözleşmeyi doğrudan imzalamış olmamalarına rağmen) uluslararası sözleşme hükümlerini uygulamaları gerekmektedir. AAD, kendi yargı alanı çerçevesinde, antlaşmanın AB genelinde tek tip uygulanmasını sağlamak durumundadır⁹¹.

Mahkeme, ayrıca, uluslararası antlaşmaların kendine özgü doğası nedeniyle, AB antlaşmalarıyla aynı şekilde yorumlanamayacağı görüşündedir⁹². Nitekim 12/86 sayılı “Meryem Demirel – Stadt Schwäbisch Gmünd” davasında ise AAD, uluslararası bir antlaşma yürürlüğe girer girmez, hükümlerinin AB hukuk sisteminin bir parçası haline geldiğine ve mahkemenin antlaşmayı yorumlama yetkisine sahip olduğuna karar vermiřtir⁹³.

⁹⁰Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version) - Part Six: General and Final Provisions - Article 300 - Article 228 - EC Treaty (Maastricht consolidated version) - Article 228 - EEC Treaty, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12002E300>, Erişim tarihi 3 Aralık 2020.

⁹¹European Court of Justice, Judgment of the Court of 26 October 1982. - Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.. - Reference for a preliminary ruling: Bundesfinanzhof - Germany. - Free trade agreements - Tax discrimination. - Case 104/81, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61981CJ0104>, Erişim tarihi 13 Mart 2021.

⁹²Alina Kaczorowska, **European Union Law**. Routledge, 2016.

⁹³European Court of Justice, Judgment of the Court of 30 September 1987. Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Stuttgart – Germany Association agreement between the EEC and Turkey - Freedom of movement for workers. Case 12/86, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61986CJ0012>, Erişim tarihi 13 Mart 2021.

"Parti écologiste" Les Verts (Yeşiller Ekolojist Partisi) "v Avrupa Parlamentosu" davasına ilişkin kararında ise, Mahkeme; Avrupa Topluluğu'nun hukukun üstünlüğüne dayandığını söylemiş ve Antlaşma'nın (ABİHA'nın) temel anayasal şart olduğunu, dolayısıyla üye devletler tarafından alınan önlemlerin buna uygun olarak alınması gerektiğini belirtmiştir⁹⁴.

Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma, Roma Antlaşması ile aynı içeriğe sahiptir. AB'nin dış faaliyetlerinde değişiklikler yapılmış ve enerji politikası, polis ve yargı işbirliği, spor, uzay, turizm ile ilgili yeni bölümler eklenmiştir⁹⁵.

AB Antlaşması altı bölümden oluşmaktadır: Ortak hükümler, demokratik ilkelere ilişkin hükümler, kurumlara ilişkin hükümler, geliştirilmiş işbirliğine ilişkin hükümler, Birliğin dış eylemine ilişkin genel hükümler ve ortak dış ve güvenlik politikasına ilişkin özel hükümler, nihai hükümler⁹⁶.

1986'da imzalanan Tek Avrupa Senedi; siyasi işbirliği kuralları, antlaşma değişiklikleri, dış politikada işbirliği ve genel kurallar olmak üzere dört başlıktan oluşmaktadır⁹⁷. SEA, mevcut kurucu antlaşmaları değiştirmiş ve topluluk sürecinde daha yakın bir işbirliği yaratmıştır. Bunu, bilhassa da Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'na yeni yetkiler verilmesiyle sağlamıştır. Bu durum da, tek Avrupa pazarının oluşumunu hızlandırarak Topluluğun yetkinliklerine ekonomik, sosyal, bölgesel, çevresel, bilimsel, teknolojik diğer politikaların eklenmesini sağlamıştır. Bu antlaşmadan sonra Ekonomik ve Parasal Birlik'i (EMU) gerçekleştirmek için girişimlerde bulunulmuş ve buna yönelik olarak Ekonomik Politika Komitesi'nin rolü onaylanmıştır.

⁹⁴European Court of Justice, Judgment of the Court of 23 April 1986. Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament. Action for annulment- Information campaign for the elections to the European Parliament. Case 294/83. *European Court Reports 1986 -0133* 9ECLI identifier: ECLI:EU:C:1986:166, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0294>, Erişim tarihi 13 Mart 2021.

⁹⁵Klaus-Dieter Borchardt, **The ABC of European Union Law**. Publications Office Of The European Union, Saarbrücken, Germany, 2010.

⁹⁶Ibid.

⁹⁷Single European Act. eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027, Erişim tarihi 10 Nisan 2021.

Tüm bu adımlar; Topluluk çevresinde siyasi birliğin geliştirilmesi gerektiğine dair başka bir öneriye yol açmıştır⁹⁸. Antlaşmanın Önsöz’ünde de yazdığı gibi, imzacı devletler bir “Avrupa Birliği yaratmaya karardır ve önceki anlaşmaları revize etmenin amacı; mevcut koşulları iyileştirmek ve ortak politikaları genişletmektir”⁹⁹.

Amsterdam Antlaşması ise AB'nin yapısında birtakım değişiklikler getirmiştir. Bakanlar Kurulu; sadece vergi gibi önemli alanlarda değil, aynı zamanda başka birçok alanda da ¹⁰⁰ nitelikli çoğunlukla karar almaya başlamıştır. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu’nun ortak karar prosedürüne daha fazla alanda başvurmasına yönelik zorunluluk getirilmiştir. Amsterdam Antlaşması'nın değişiklik yapamadığı önemli bir alan; üye devletler için oylama usulü olmuştur ve Antlaşma, genişleme süreci için gerekli reformları yapmamış olması nedeniyle birçok hükümet temsilcisi tarafından olumsuz şekilde eleştirilmiştir¹⁰¹. Bu eleştirilerin başlıcaları şu şekilde sıralanabilir: Öncelikle, söz konusu dönemde Birlik’in ana endişesi Ekonomik ve Parasal Birliğin, sağlanması olduğundan Amsterdam Antlaşması’nda lobi gruplarının arzu ettiği önemli değişiklikler gerçekleştirilmemiştir¹⁰². Dahası, Amsterdam Antlaşması, AB'yi federalist bir örgüt haline getirme amacına karşı kayıtsız kaldığı için eleştirilmiştir. Ayrıca, Antlaşma’ya, AB'nin bir istihdam stratejisi oluşturmaya ve ekonomik gelişmelere cevap veren çalışma becerilerini geliştirmeye adanmış olduğu bir “istihdam” faslı eklenmişti; sendikalar ise bu gelişmeyi oldukça sınırlı görmüş ve tatmin edici bulmamışlardır¹⁰³.

⁹⁸Dennis Swann, **The Single European Market and beyond : A Study of the Wider Implications of the Single European Act**. Routledge, 2017.

⁹⁹The Single European Act

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0027&from=EN>, Erişim tarihi 20 Nisan 2021.

¹⁰⁰Nitelikli çoğunluk oylamasının kullanılmaya başlandığı alanlar şunlardır: kadın ve erkeklere yönelik fırsat ve muamele eşitliği, halk sağlığı, yolsuzlukla mücadele, gümrük işbirliği, istihdam yönergeleri, veri koruma konusunda bağımsız danışma makamının kurulması, sosyal dışlanma, tesvik tedbirleri.

¹⁰¹“Corporate Europe Observer 3-June 1999.” Web.archive.org, 4 Apr. 2006, web.archive.org/web/20060404104908/www.corporateeurope.org/observer0/maastricht.html, Erişim tarihi 27 Nisan 2021.

¹⁰²Ibid.

¹⁰³Ibid.

Bir diğeri eleştirisi noktası ise Anlaşma'nın AB kurumlarındaki demokratisi açığı (*democratic deficit*) sorununu çözemediğidir. Ayrıca metin karmaşıktı; üç bölüm, bir ek ve birçok protokolden oluşuyordu ki bu da vatandaşların ve diğeri yetkililerin metni anlamalarında zorluk yaratmaktaydı¹⁰⁴.

Tüm şikayet ve eleştirilere rağmen, Amsterdam Antlaşması tüm üye devletler tarafından muhalefet edilmeksizin kabul edilmişti; zira söz konusu antlaşma, federalistlerin emellerine kıyasla kayda değer değişiklikler getirmiş olmadığı için eleştirilmiş olmasına rağmen sadece birkaç tartışmalı hükme sahip olması nedeniyle çok fazla kamuoyu tartışmasına gerek duyulmadan tüm üye devletler tarafından kolayca onaylanmıştır¹⁰⁵.

Birincil hukukun bir diğeri önemli kaynağı ise 2001'de imzalanan ve 2003'te yürürlüğe giren Nice Antlaşması'dır. Söz konusu Antlaşma; Amsterdam Antlaşması'nın gerçekleştirememiş olduğu değişiklikleri getirmiştir. Bu dönemde yeni devletlerin de Birliğe girmesiyle Parlamentodaki sandalye sayısı 732'ye çıkarılmış, üye devletlerin Antlaşma'dan sonra Komisyon'da sadece bir temsilcisi kalmış ve sayı 27 üyeyi geçemediği için üyelik dönüşümlü hale getirilmiştir. Kurumların oy kullanma prosedürü de değiştirilmiştir. Bundan böyle hareket özgürlüğü, hukuk davaları için adli işbirliği, üye olmayan ülkelerle ekonomik işbirliği vb. birçok alanda oybirliği yerine nitelikli çoğunlukla (belirli bir oy sayısı + üye ülkelerin onayı) karar verilecektir. Nitelikli çoğunluk; başkan ve kurumların farklı üyelerini atamak için de kullanılacaktır¹⁰⁶. Vergilendirme, sosyal politika, iltica, göç, uluslararası antlaşma alanları gibi bazı konuların da yine oybirliği ile kararlaştırılacağı düzenlemesi getirilmiştir¹⁰⁷.

¹⁰⁴“EU Politics / the Treaty of Amsterdam.” Testpolitics.pbworks.com, testpolitics.pbworks.com/w/page/20734325/The%20Treaty%20of%20Amsterdam#FutureandCriticism, Erişim tarihi 6 Mayıs 2021.

¹⁰⁵Andrew Moravcsik and Nicolaidis Kalypso, “Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions.” JCMS: Journal of Common Market Studies, vol. 37, no. 1, Mar. 1999, pp. 59–85, doi:10.1111/1468-5965.00150.

¹⁰⁶Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

Antlaşma'daki bir başka değişiklik; üye devletler tarafından temel hakların ihlal edildiği iddiası ile ilgilidir. Buna göre sanık devletin hakları Konsey tarafından askıya alınabilir. Bir devletin, antlaşmalarla korunan temel hakları ihlal etmesi durumuna ilişkin karar; üye devletlerin 1/3'ünün, Parlamento'nun veya Komisyonun önerisi üzerine alınacaktır¹⁰⁸.

Lizbon Antlaşması'na bakacak olursak; bu Antlaşma'nın AB kurumlarında önemli değişiklikler yapmış olduğu görülecektir. Parlamento üye sayısı 751'e yükselmiş, Avrupa Konseyi'nin resmi kurum olduğu onaylanmış ve rolü "AB'nin dış hedeflerini ve çıkarlarını belirlemek" olarak tarif edilmiştir. Başkanı da, dış ilişkilerde AB'nin temsilcisidir. Nitelikli çoğunluk uygulaması; Antlaşmalar aksini öngörmediği sürece her karar alma prosedüründe aranacaktır¹⁰⁹.

Bireysel Haklar Şartı, kurucu antlaşmalarla aynı yasal güce sahiptir. Üç sütunlu yapı kaldırılmıştır¹¹⁰.

Lizbon Antlaşması'na eklenen 17 Numaralı Bildirge¹¹¹; AB hukukunun ulusal hukuka göre önceliğini bir kez daha teyid etmiş ve önceliğin ABAD içtihat hukuku tarafından belirlenecek olduğu ifade edilmiştir¹¹². Şöyle ki, Antlaşmanın imzalandığı konferans Avrupa Adalet Divanı içtihadına dikkat çekmiştir ve içtihadı göre de antlaşmalar ve AB hukuku, üye devletlerin hukuklarından önce gelmektedir. Konferansta, Konsey Hukuk Hizmetinin Görüşünün (Antlaşma'ya) Ek olarak ilave edilmesine karar verilmiştir. Bu görüşe göre:

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Finn Laursen, **The Making of the EU's Lisbon Treaty : The Role of Member States**. P.I.E. Peter Lang, 2012.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - DECLARATIONS annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 - A. DECLARATIONS CONCERNING PROVISIONS OF THE TREATIES - 17. Declaration concerning primacy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FAFI%2FDCL%2F17> , Erişim tarihi 1 Ocak 2021.

¹¹² Ibid.

*" Adalet Divanı içtihadından anlaşılmaktadır ki. AT hukukunun önceliği Topluluk hukukunun temel taşı ilkesidir. Mahkemeye göre, bu ilke Avrupa Topluluğunun kendine özgü doğasına içkindir... Öncelik ilkesinin ileride yapılacak antlaşmalarda yer almayacak olması durumu, bu ilkenin varlığını veya Adalet Divanı'nın mevcut içtihatlarını hiçbir şekilde değiştirmeyecektir."*¹¹³

AB Parlamentosu yetkilerini genişletmiş ve hal-i hazırda yaklaşık 90 ayrı politika alanında Konsey ile olağan yasama prosedürünün bir parçası konumuna gelmiştir.

Lizbon Antlaşması'nda yapılan değişikliklerin oluşturduğu yeni sistem, kurumlar arasında daha fazla koordinasyon ve işbirliğine dayanmaktaydı. Bundaki amaç, kurumlar arasındaki dengeyi bozmadan üç kurumu güçlendirmektir. Ancak denge değişmiş ve bu noktada Avrupa Parlamentosu diğer iki kuruma nazaran avantaj sağlamıştır. Dolayısıyla varılmak istenen amaç, Avrupa Parlamentosu'nun rolü daha önemli hale geldiği ve Avrupa Komisyonu'nun yasama sürecindeki rolü baltalandığı için gerçekleşmemiştir. Kısacası, değişikliklere rağmen, parlamenter modele doğru sadece birkaç adım atılabilmiş ve bu nedenle Birliğin kurumsal yapısı kendine özgü nitelikte (*sui generis*) kalmıştır¹¹⁴.

Bu Antlaşma'nın, onaylanmadığı için hayata geçirilemeyen Avrupa Anayasası ile karşılaştırılmak suretiyle de değerlendirilmesinin yapıldığı görülmektedir. Hatırlanacağı üzere Avrupa Anayasası, 2004 yılında AB üye devletleri tarafından imzalanmıştı; ancak yürürlüğe girmek için tüm üye devletler tarafından onaylanmayı gerektirmekteydi. Fransa ve Hollanda'da bu konuda yapılan referandum sonuçlarında bu ülke vatandaşları tarafından kabul edilmemiş olduğundan bu Anayasa hiçbir zaman yürürlüğe girmemiş ve AB, mevcut antlaşmalar üzerinden işlemeye devam etmiştir. Mevcut antlaşmaların yerini alması ve tek kanunlaşmış anayasa olması beklenen Avrupa Anayasası'nın bu şekilde rafa kaldırılmasının ardından 2009 yılında Lizbon Antlaşması yürürlüğe girmiştir. Lisbon

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Herve Bribosia, "The Main Institutional Innovations in the Lisbon Treaty." European Community Studies Association of Austria (ECSA Austria) Publication Series, vol. 11, 2008.

Antlaşması'nın Avrupa Anayasası ile benzer maddelerinin, özellikle de, AB'yi daha güçlü kılan maddeler olduğu da söylenmelidir¹¹⁵.

Lizbon Antlaşması, Anayasa'nın olmasının planlandığının aksine mevcut tüm antlaşmaların yerini almış değildir ve, yine Anayasa'nın aksine, tek bir yasal belge olarak düzenlenmemiştir; etkisi yalnızca onları değiştirmek olmuştur. Öte yandan eklemek gerekir ki, Lizbon Antlaşması, bir anayasa olmamasına rağmen yukarıda bahsedilen getirmiş olduğu değişiklikler, kabul edilseydi Anayasa'nın getireceği değişikliklerle büyük benzerlik göstermektedir¹¹⁶.

Her iki metin de kurumların yapısında, ortak dış politika ve güvenlik politikasında, savunma alanında yapılandırılmış işbirliğinde, adalet ve içişleri alanında yasal temellerde değişiklikler sağlamakta ve Temel Haklar Şartı'nı yasal olarak bağlayıcı hale getirmektedirler¹¹⁷.

Üçüncü sütun; AB hukukunun üye devletler tarafından uygulanmasını daha etkili kılan maddelerden bir araya getirilmiştir. Aynı zamanda, AB kurumlarını daha demokratik hale getirir¹¹⁸.

Bir diğer önemli gelişme ise; Avrupa Konseyi Başkanı ve Dışişleri Yüksek Temsilcisi kurumlarının oluşturulmasıdır. Bu kişiler; federal özelliklere sahiptirler ve Avrupa politikalarının ilerlemesinde önemli aktörlerdir. Ayrıca üye devletler arasındaki işbirliğini kolaylaştırmak için bir araç olan "kalıcı yapılandırılmış işbirliği" mekanizması yaratılmıştır.

¹¹⁵ Jean-Claude Piris, **The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis**. Cambridge University Press, 2011.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Jean-Claude Piris. **The Lisbon Treaty : A Legal and Political Analysis**. Cambridge University Press, 2011.

Ulusal parlamentolar, AB'nin yasama usulüne de müdahale edebilir. Siyasi irade varsa, Lizbon Antlaşması Avrupa projesini geliştirmek ve güçlendirmek için değerli araçlar sunar. Ancak bu, Antlaşma'nın önemli bir adım olmadığı gerçeğini değiştirmez¹¹⁹.

Son olarak belirtmek gerekir ki diğer antlaşmalarla benzer şekilde, Lizbon Antlaşması da o zamana kadar yapılmış olan mevcut antlaşmaların yerini almaz; yeni protokoller ekler ve mevcut olanları değiştirir.

Birincil hukukun bir parçası olarak görülmesi de, ABA'nın 6. Maddesine göre, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı da bu antlaşmalarla aynı hukukî değere sahiptir¹²⁰. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, AB vatandaşları ve sakinlerinin siyasi, sosyal ve ekonomik temel haklarını korur. 7 Aralık 2000 tarihinde Avrupa Konvansiyonu tarafından hazırlanmış, Aralık ayında Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle de tam hukuki geçerliliğe sahip olmaya başlamıştır.

Şart'ın kuralları, Birliğin kurumları ve organları için geçerlidir. Yetki ikamesi kavramı uyarınca üye devletlere yönelik olarak yalnızca üye devletler Birlik hukukunu uyguladığında başvurulur. Sonuç olarak, haklara saygı göstermeli, ilkelere bağlı kalmalı ve belirli yetkiler doğrultusunda bunların uygulanmasını kolaylaştırmalıdır. Bu Bildirge ile teminat altına alınan hakların kullanımına ilişkin herhangi bir kısıtlama kanunla yasalaştırılmalı ve bu hak ve özgürlüklerin temel niteliğini korumalıdır. Yedinci Bölümde yer alan sınırlamalar, orantılılık ilkesine göre, ancak ve ancak uygunsa ve Birliğin tanınmış genel çıkar, hedefleri veya başkalarının hak ve özgürlüklerini koruma ihtiyacını makul bir şekilde karşılamaktaysa konulabilecektir. Bu Şart tarafından tanınan Avrupa Birliği Antlaşmalarına dayanan haklar, bu Antlaşmalarla tanımlanan koşullar ve sınırlar içinde kullanılacaktır. Şart'ın hükümleri; Birlik hukuku, uluslararası hukuk, Birlik veya üye devletler tarafından kabul edilen uluslararası anlaşmalar, üye devletlerin anayasa

¹¹⁹Finn Laursen, **The EU's Lisbon Treaty**, Ashgate Publishing Limited, England, 2012.

¹²⁰Consolidated version of the Treaty on European Union
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF, Erişim tarihi 6 Mayıs 2021.

hukuku tarafından tanınan temel insan hak ve hürriyetlerini sınırlayıcı veya onlara engel olarak görülmemelidir¹²¹.

2.2 İkincil Hukuk

İkincil hukuk mevzuatı; AB kurumlarının bağlayıcı yasal ve yasama dışı eylem ve işlemlerinden oluşur. Yasama işlemlerini yasalaştırmak için olağan veya özel yasama prosedürleri kullanılır. Komisyon, yasama tasarruflarını tamamlayan veya değiştiren yasama dışı eylemleri kabul eder. İkincil Birlik mevzuatının oluşturulması aşamalı bir süreçtir. İkincil yasa; Avrupa hukuk düzenini kademeli olarak oluşturan ve iyileştiren, Birlik Antlaşmalarından çıkan birincil mevzuata ilişkin bir fikir vermektedir. En önemli ikincil mevzuat kaynakları; yönetmelikler, direktifler, kararlar, görüşler ve tavsiyelerdir¹²². Şimdi bu kaynaklara daha yakından bakalım.

2.2.1 Yönetmelikler

ABİHA'nın 297. Maddesine göre, yönetmelikler, belirtilen tarihten itibaren veya AB Resmi Gazetesinde yayımlandıktan 20 gün sonra Avrupa Birliği ve üye devletlerde yürürlüğe girecektir. Doğrudan uygulanabilirlerdir, yani devletlerin bunları kendi ulusal hukuk sistemlerine aktarması, için ulusal önlemler almasına gerek yoktur. Doğrudan uygulanabilirlik; 34-73 *Fratelli Variola S.p.A. v Amministrazione italiana delle Finanze* Davasında, düzenlemelerin uygulanmasının, onu ulusal hukuka uyarlamak için herhangi bir ulusal önlemden bağımsız olduğunu teyit eden ABAD tarafından güçlendirilmiştir. Üye devletlerin, yönetmeliklerin doğrudan uygulanmasına müdahale etmemeleri gerekir. Bu, AB yasalarının Birlik genelinde tek tip uygulanması için çok önemli bir koşuldur.

¹²¹Charter of Fundamental Rights of the European Union, Articles 51, 52, 53, 54 (2000/C 364/01) 8.12.2000 Official Journal of the European Communities C 364/1, Erişim tarihi 24 Mayıs 2021.

¹²²Alina Kaczorowska, **European Union Law**. Routledge, 2016.

Yine bu karara göre, Mahkeme'nin topluluk hukuku ile ilgili kararları da, AB hukukunun ulusal hukuka dönüştürülmesine yönelik ulusal tedbirlerden etkilenmemektedir¹²³.

Yönetmelikler, üye devletler, gerçek kişiler ve tüzel kişiler gibi tüzel kişiliğe (sahip tüm kuruluşlar için geçerlidir. Bir üye devlet, taslağı hazırlanırken onaylandıktan sonra düzenlemeye karşı çıksa bile, yürürlüğe koymayı reddedemez. Yönetmelikler doğrudan Konsey tarafından uygulanabilir veya Konsey, bunları uygulaması için Komisyona yetki verebilir. Bu yetki, Konsey'in onayladığı yönetmeliklerde belirtilmekte ve bu düzenlemeler daha sonra Komisyon tarafından uygulama yönetmeliği olarak yürürlüğe konulmaktadır¹²⁴.

ABİHA'nın 296. Maddesine göre bir düzenleme oluşturulmadan önce, Antlaşma'nın gerekçelerine ve önerilerine atıfta bulunulmalıdır. AAD; düzenlemelerin diğer durumlarda da doğrudan uygulanabilirliğini vurguladı. EC Komisyonu v İtalya 1972 davasında Mahkeme; devletlerin Antlaşma için kullandıkları uygulama yöntemlerini kullanamayacaklarını, çünkü bu durumun, Topluluk çevresindeki yönetmeliklerin tek tip uygulanmasını tehlikeye atacağını savundu. Politi v İtalyan Maliye Bakanlığı 1971 davasında Mahkeme; düzenlemelerin, Topluluk hukuku hiyerarşisinde özü ve işlevi nedeniyle ulusal mahkemeler tarafından korunması gereken bireysel haklar yarattığını ileri sürmüştür. Bunun sonucu olarak bireyler, ulusal hukuk hükümlerine aykırı olarak, düzenlemelerin amaçlarına dayanarak hak arayışına girebilirler¹²⁵.

2.2.2 Direktifler

Direktifler, yönetmeliklerden farklı olan bir başka ikincil mevzuat çeşididir. Üye devletler, direktifleri en uygun buldukları biçimde kabul etme özgürlüğüne sahiptirler.

¹²³European Court of Justice, Judgment of the Court of 10 October 1973. Fratelli Variola S.p.A. v Amministrazione italiana delle Finanze. Reference for a preliminary ruling: Tribunale civile e penale di Trieste - Italy.Unloading charge. Case 34-73. *European Court Reports 1973 -00981* ECLI identifier: ECLI:EU:C:1973:101, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61973CJ0034>, Erişim tarihi 31 Mayıs 2021.

¹²⁴Cairns Walter, **Introduction to European Union Law**. Cavendish, 2004.

¹²⁵Michael Cuthbert, **Q&A European Union Law**. Taylor & Francis Ltd, 2014.

Direktifler genel uygulama yaratmazlar; yalnızca birkaç üye devlete yönelik olabilirler. Ayrıca doğrudan uygulanmaları da söz konusu değildir. Bu da; “AB Hukukunun Doğrudan Etkisi” başlığında ele almış olduğumuz gibi, ancak ilgili devlet(ler) tarafından alınan ulusal tedbirlerle ulusal hukukun bir parçası olduktan sonra yürürlüğe girebilecekleri anlamına gelir. Direktiflerin yükümlülüklerini yerine getirmede yönetmeliklere oranla daha fazla esneklik vardır. Şöyle ki, direktiflerde yükümlülükler ve bu yükümlülüklerin yerine getirilmesi için bir son tarih belirtilmiştir, ancak uygulamanın ayrıntıları ulusal makamlara bırakılmıştır. Direktif düzenlemesi, çoğunlukla amaç hukukun uyumlaştırılması olduğunda gerçekleştirilir¹²⁶.

Direktifler, karar alma sürecinde Topluluğu ve devletleri yakınlaştırmak için bir araç olarak kullanılırlar. Direktiflerin geçirilmesi sırasında ulusal makamlar etkindir, ancak üç koşul yerine getirilmelidir: Direktifin içeriği ulusal önlemlere eksiksiz şekilde yansıtılmalıdır, direktifin üye devletlerin iç mevzuatlarına dahil edilmesi (aktarılması) için öngörülen tarihe dikkat edilmeli ve aktarmanın, aktarma işlemi için en uygun yöntemin seçilerek gerçekleşmesi gerekmektedir. Komisyon, direktiflerin mevzuata dahil edilmesini denetler. Üye devletler, aldıkları önlemler için Komisyon’a ayrıntılı bilgi vermelidirler. Devletlerin, direktifleri iç hukuklarına doğru ve tam bir şekilde dahil etmemeleri veya hiç dahil etmemeleri durumunda, Komisyon; onlara karşı AAD önünde dava açabilecektir. Direktifler çok ayrıntılı olduğunda ise ulusal önlemlerin alınmasına ihtiyaç yoktur.

Bazı direktifler diğerlerinden daha spesifiktir. Şöyle ki, çok ayrıntılı direktifler söz konusu olduğunda, ulusal makamların bunları sadece ulusal hukuka aktarmaları ve baska ulusal önlemler almamaları gerekir. Bu eğilim, bazı üye devletlerin, direktiflerin uygulanmasında çok fazla takdir yetkisinin olmasının, rekabetin bozulmasına neden olabileceği korkusundan kaynaklanmaktadır.

¹²⁶Karen Davies, **Understanding European Union Law**. Routledge, 2019.

Özetlemek gerekirse, direktifler, sadece ulaşılması gereken amaç için bağlayıcı olduklarından ve üye devletlerin uygulama konusunda takdir yetkileri bulunduğundan ilke olarak doğrudan uygulanabilir olmamalarına rağmen belirli koşullar altında doğrudan etkiye de sahip olabilmektedirler. Şöyle ki, ABAD'a göre doğrudan etkiye sahip iki grup direktif bulunmaktadır. Pubblico Ministero v Ratti davasında üye ülkelere verilen müddet içerisinde devletler tarafından doğru bir şekilde uygulanmayan veya hiç uygulanmayan direktiflerin doğrudan etkisi olduğuna hükmedilmiştir.

Van Duyn v Home Office davasında ise, direktifin belirli bölümlerinin doğrudan etkisi olabileceğine karar verilmiştir. Buna göre direktifin bir kısmı istisna veya koşul içermemeli ve bireylere hukukî kesinlik sağlamalıdır. Bu da, direktifin bir bütün olarak doğrudan etkisi olmasa bile bireylerin direktifin bu kısmının uygulanacağına güvenilebilecekleri anlamına gelir.

Direktifler tüm üye devletler için olduğunda, Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde yayınlanır ve belirtilen tarihte veya yayınlandıktan 20 gün sonra yürürlüğe girer¹²⁷.

Direktifleri uygularken bazen devletler "altın kaplama" (*Gold-plating*) olarak adlandırılır. Bu, devletlerin yönergeye uymak için daha yüksek standartlar kullandıkları veya “asgari” olanın ötesine geçtikleri anlamına gelir. Bu ise direktifleri daha külfetli hale getiren ve yasal kesinliği olumsuz yönde etkileyen bir durumdur. İşletmeler ve bireyler, orijinal direktifte belirtilenlerden daha yüksek standartlara uymalı ve diğer üye devletlerdeki bireylerden ve işletmelerden daha fazla maliyet ve zorluğa sahip olmalıdır. Diğer bir deyişle altın kaplama durumu gerçekleştiğinde üye devlet, orijinal direktifin talep ettiğinden daha katı kurallar koyar. O devletin şahıs ve işletmelerinin, direktifi olduğu gibi uygulayan başka bir üye devletin şahıs ve işletmelerinden daha fazla kriteri karşılaması gerekir.

¹²⁷Cairns Walter, **Introduction to European Union Law**. Cavendish, 2004.

Ancak “altın kaplama” bazı durumlarda olumlu bir etkiye de sahip olabilmektedir. Bu, üye devletler, direktifin içeriğini direktifte yer almayan başka durumlarda da uyguladıklarında, veya son tarihinden önce uyguladıklarında, veya derogasyonları kaldırdıklarında gerçekleşir. Bu durumlara rağmen, “altın kaplama”nın çoğunlukla olumsuz bir etkisi olmaktadır ve birkaç üye devlet bunu tamamen ortadan kaldırmayı taahhüt etmiştir¹²⁸.

2.2.3 Kararlar

Kararlar da tıpkı yönetmelikler gibi doğrudan uygulanabilirliğe sahiptir. Resmî Gazete’de yayımlandıktan 20 gün sonra yürürlüğe girerler. Genel uygulanabilirlikleri yoktur; yalnızca üye ülkeler veya ilgili kişiler için bağlayıcıdır¹²⁹.

Kararlar, sınırlı erişimleri nedeniyle kural koyma araçları olmaktan çok idari niteliktedir. Bununla birlikte muhataplarına zorunluluklar yükleyebilir veya haklar tanıyabilmektedirler.

Kararlar, bütünüyle yasal olarak bağlayıcı oldukları için derhal yürürlüğe girerler. Bir kararın neye benzeyeceğine dair hiçbir kriter olmadığından; söz konusu aracın bir karar olup olmadığı konusunda bazı karışıklıklar olabilir. Bununla birlikte, vakaların büyük çoğunluğunda, ilgili kurumun, karar olarak etiketlemek istediği araçları açıkça işaretleyeceğini varsaymak mantıklıdır. Kararlar, alıcılara iletilir ve tebliğ edilir edilmez yürürlüğe girer. İdari ve yarı-adli kararlar olarak gruplandırılırlar. İlki; Topluluk politikalarının bir parçası olarak uygulanan katı yürütme eylemleridir. Öte yandan yarı-yargısal kararlar, Komisyon’un yargıdan sonra alınan kararlarına -örneğin, rekabet politikası anlamında alınan farklı kararlara- atıfta bulunur¹³⁰.

2.2.4 Tavsiye ve Görüşler

¹²⁸Ibid.

¹²⁹Ibid.

¹³⁰Ibid.

Tavsiye ve görüşler; bağlayıcı bir güce sahip olmadıkları için yumuşak hukuk olarak kabul edilir, ancak üye devletlerin mahkemeleri tarafından dikkate alınmaları gerekir.

Bağlayıcı olmamakla birlikte tavsiye ve görüşler belirli düzeyde hukukî ağırlık taşımaktadır. 1989'daki *Salvatore Grimaldi v Fonds des maladies professionnels* davasında, AAD, yerel mahkemelerin, onları icra etmek amacıyla getirilen iç hukukun anlamını açıklama potansiyeline sahip oldukları davaları ele alırken veya olması gerektiği durumlarda, tavsiyeleri dikkate almaları gerektiğine karar vermiştir. Buna göre, yerel (ulusal) kanunların uygulanması amacıyla kabul edilmiş olup bu kanunların yorumunu açıklığa kavuşturma kabiliyetine sahip olduklarında veya bağlayıcı topluluk mevzuatını tamamlayıcı nitelikte olmalarının amaçlandığı durumlarda tavsiyelerin dikkate alınması gerekmektedir. Öte yandan şunu da eklemekte fayda vardır ki, bu bakış açısının geçerliliğini sorgulayan bazı yazarlar da yok değildir¹³¹.

Görüş ve öneriler yumuşak yasa olarak kabul edilir ve Birliğin “sert yasa” uygulama yetkisine sahip olmadığı veya üye devletlerin buna karşı direnç gösterdiği durumlarda kullanılır. Bunların uygulanması isteğe bağlı olduğundan üye devletlerin belirli politikaları daha kolay benimsemelerine, dolayısıyla (Topluluğun) politika amaçlarına daha yeterli şekilde ulaşmasına imkan verebilir. Bunun nedeni, devletlerin, zaman zaman ve bazı durumlarda zorunlu olmadıkları düzenlemeleri benimsemeye ve uygulamaya; zorunlu oldukları birtakım yükümlülükleri yerine getirmekten daha yatkın olabilmeleridir¹³².

Antlaşmaların birtakım hükümleri, Komisyon'un Görüş kararı alabileceği durumları ortaya koymaktadır. Bu konuda üç durumdan söz edilebilir: Durumlardan birisi, üye

¹³¹European Court of Justice, Judgment of the Court (Second Chamber) of 13 December 1989. *Salvatore Grimaldi v Fonds des maladies professionnelles*. Reference for a preliminary ruling: Tribunal du travail de Bruxelles - Belgium. Social policy - Occupational diseases - Effects of a recommendation. Case C-322/88. *European Court Reports 1989 -04407*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:61988CJ0322>, Erişim tarihi 6 Haziran 2021.

¹³² “Soft Law.” Eurofound, www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/soft-law#:~:text=Soft%20law%20is%20the%20term, Erişim tarihi 6 Haziran 2021.

ülkelerin Komisyon'dan ulusal hukuk mevzuatlarının AB hukukuna uygunluk görüşünü sorması ile gerçekleşir. İkinci durum, üye ülkelerin AB yasalarını uygulamaması ve üçüncü durum ise Komisyon'un karar verme süreci bağlamında görüşleri kabult etmesidir¹³³. Öncelikle, Komisyon, kendi inisiyatifiyle görüş bildirebilir (bu durum çoğunlukla üye devletler direktifleri iç hukuka aktarma konusunda başarısız olduklarında söz konusu olur.). Yine Komisyon, karar alma süreci bağlamında görüş çıkarabilir (AT Madde 251/2/c'nin ortak karar prosedürü). Komisyon, bu görüşü, üye devletler yeni bir ulusal yasa kabul etmek isteyip de bu yeni ulusal mevzuatın AB mevzuatına uygun olup olmadığı konusunda görüş talep ettiklerinde olur.

Daha önce da belirtildiği gibi bu görüşler yumuşak hukukun bir parçası olsa da, birtakım durumlarda bağlayıcı bir güce sahip olabilmektedir. Örneğin, ABİHA'nın 258. maddesine göre, ilgili üye devletin Komisyon'un gerekçeli görüşüne saygı göstermemesi durumunda (Komisyonun üye devletin sözleşmelerde belirlenen yükümlülüklerini yerine getirmediğini belirttiği ikinci durumda verilen görüş) Komisyon bu üye devleti AAD önünde dava edebilecektir¹³⁴.

Madde 294'e göre (11, 15) Parlamento veya Konsey, olağan yasama prosedürü tarafından onaylanan bir yasama eylemi, bir grup Üye Devlet, Avrupa Merkez Bankası veya Adalet Divanı'nın inisiyatifinden geldiğinde Komisyon'dan görüş isteyebilir. Komisyon, görüşünü kendi inisiyatifiyle sunabilir ve Parlamento ve Konsey'in pozisyonlarını uzlaştırmak için Uzlaşma Komitesi'nin işlemlerine katılabilir¹³⁵.

2.3 AB Mevzuatı'nın Diğer Kaynakları

¹³³Denis, Batta. "Better Regulation and the Improvement of Eu Regulatory Environment Institutional and Legal Implications of the Use of -Soft Law- Instruments - Think Tank." [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_NT\(2007\)378290](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_NT(2007)378290), Erişim tarihi 13 Haziran 2021.

¹³⁴Article 258, TFEU

¹³⁵Article 294, TFEU

AB mevzuatının diğerk kaynakları arasında AAD içtihat hukuku, AB hukukunun genel ilkeleri ve uluslararası antlaşmalar yer alır¹³⁶.

AAD'nın içtihat hukukunun işlevi; AB Antlaşmalarının yorumlanmasında ve uygulanmasında hukuka uygunluğu sağlamaktır. Antlaşmalar ve ikincil mevzuat, muallak olabildiği için ve/veya yeterince ayrıntılı olmadığından; AAD, Topluluk hukukuna önemli bir katkı yapmıştır. İctihat hukukunun önemi; ön kararları incelerken ve çıkarırken, antlaşmaları birleştirerek ve kanundaki boşlukları doldurarak hukuk sistemini geliştirmiş olmasında yatmaktadır. Yerleşik bir içtihat yapısı olmamasına ve Mahkeme daha önceki kendi kararlarını göz ardı etmekte serbest olmasına rağmen; süreklilik adına bu durum hemen hemen hiçbir zaman gerçekleşmemektedir. AAD'nin kararları, ulusal mahkemeler için de emsal teşkil etmektedir¹³⁷.

AB Hukukunun genel ilkeleri, yetersiz kaldıklarında yazılı hukuk kaynaklarının tamamlayıcısı görevini üstlenirler. Daha ayrıntılı bir ifadeyle AB Hukukunun genel ilkeleri; antlaşmaları ve ikincil mevzuatı tamamlamak için AAD tarafından belirlenir. Mahkeme'ye göre, Mahkeme'ye AB Hukukunun yorumlanması sırasında hukuka uyulmasını sağlama yetkisi veren AT Antlaşması 220. maddesinden bu yetkiye sahiptir ve bu davadaki hukuk; yazılı kaynaklardan daha fazlasını içerir. Genel ilkeler şunlardır: Eşitlik, temel insan hakları, orantılılık, yetki ikamesi ve yasal kesinlik¹³⁸.

Mahkeme; milliyet veya cinsiyet nedenli ayrımcılığı yasaklamak için eşitlik ilkesini kullanmıştır. Daha sonra Amsterdam Antlaşması'yla AT Antlaşmasına, ayrımcılık yasağı ilkesini güçlendiren yeni bir madde eklenmiştir. 13 no'lu bu madde uyarınca Konsey; cinsiyet, ırk veya etnik köken, din veya inanç, engellilik, yaş veya cinsel yönelime dayalı

¹³⁶Ibid.

¹³⁷Ibid.

¹³⁸ Ibid.

ayrımcılıkla mücadele için uygun önlemleri alma yetkisine sahiptir. Böylelikle AB, söz konusu gerekçelerle ayrımcılığı yasaklama yetkisine sahip hale gelmiştir¹³⁹.

Temel insan hakları ilkesi de; yine Mahkeme tarafından birçok durumda atıfta bulunulan bir başka AB Hukuku genel ilkesidir. Mahkeme, bir üye devlet veya Avrupa İnsan Hakları ve Özgürlüklerinin Korunması Sözleşmesinde güvence altına alınan hakların mahkemenin kendisi ve Avrupa Topluluğu tarafından da korunduğunu savundu¹⁴⁰.

Daha önce de belirtildiği gibi antlaşmalarla aynı hukuki öneme sahip olan Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı ise 2000 yılında oluşturulmuş, 2009'da yürürlüğe girmiştir. İnsan onuru, eşitlik, dayanışma, özgürlük, adalet, vatandaş hakları gibi diğer uluslararası anlaşmalarda veya ulusal kanunlarda bulunan birçok temel insan hakkı; AB kurumları tarafından bu metin vasıtasıyla da koruma altına alınmıştır¹⁴¹.

Avrupa Komisyonu bir tüzel kişiliktir ve Topluluk hukuku için bir kaynak görevi gören uluslararası anlaşmalar yapabilir. Komisyon, uluslararası antlaşma müzakerecisi rolüne sahiptir. Konsey'in onayını takiben, Komisyon, ilgili komite/komitelerin de desteğiyle görüşmelere başlar. Bu sırada da AAD, Konsey'e taslak olarak sunulan antlaşmanın geçerliliğini değerlendirmeye davet edilebilir. Konsey, Avrupa Parlamentosu'nu, antlaşmanın yapıldığı alanla ilgili olarak dahil ettikten sonra antlaşmaya

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ European Court of Justice, *Stauder v City of Ulm* (1969) *Case 29/69 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (1970) *Case 11/70*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61969CJ0029> , Erişim tarihi 22 Haziran 2021.

¹⁴¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01) Official Journal of the European Communities, https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf , Erişim tarihi 25 Haziran 2021.

onay verebilir¹⁴². Hem Topluluk hem de üye devletler bu uluslararası anlaşmalarla bağlıdırlar¹⁴³.

Şimdi ise usul ve yasa yapıcı kurumlara daha ayrıntılı bir şekilde bakalım.

2.4 AB'de Usul ve Yasa Yapıcı Kurumlar

Birliğin düzgün çalışması için politikaların uygulanması, diğer devletlerle yapılan antlaşmalar veya farklı yasama programları ile ilgili kararlar alması gerekir. Teklifte bulunan Komisyon hukukî temele karar verir. Daha açık ifade etmek gerekirse, Avrupa Komisyonu, yeni Avrupa mevzuatının geliştirilmesinden, taslağının hazırlanmasından ve teklif edilmesinden sorumludur ve bu görevi kendi inisiyatifiyle yerine getirmek için yasal yetkiye sahiptir. Önerdiği yasalar Birliğin ve insanların çıkarlarını korumalıdır. Komisyon, Avrupa Parlamentosu'na ve Avrupa Birliği Konseyi'ne, her ikisinin de AB yasası haline gelmesi için onaylaması gereken bir yasama önerisi önerir¹⁴⁴. Karar verme sürecinde hangi kurumların ve ne tür bir oylama sisteminin kullanılacağını seçer. Komisyon'un mevzuat önerebilecek tek kurum olması, eğer bu kurum önerilerde bulunmaz ise diğer kurumların, özellikle de Konsey'in ve aslında Birliğin tamamının tüm faaliyetinin felç olması anlamına gelecektir. Ancak Komisyon bu alanda çok aktif olduğu ve her yıl politika ve yasama hedeflerini içeren yıllık çalışma programı yayınladığı için

¹⁴² Uluslararası anlaşmaların imzalanmasına ilişkin kurallar, ABİHA'nın 207 ve 218. maddelerinde düzenlenmiştir. 207. maddeye göre prosedür, Komisyonun Konsey'e tavsiyelerde bulunmasıyla başlar, her ikisi de anlaşmanın AB hukuku ile uyumlu olmasını sağlar. Komisyon, Konsey tarafından oluşturulan özel komitelerle istişarelerde bulunur ve komitelere ve Avrupa Parlamentosu'na düzenli olarak rapor sunar. (ABA Madde 207) 218. maddeye göre, 207. maddeye hâlel getirmeksizin, uluslararası anlaşmaların başlatılması ve sonuçlandırılması Konsey tarafından gerçekleştirilir. Bazı durumlarda Konsey, Avrupa Parlamentosu'nun onayını verdikten sonra uluslararası bir anlaşma yapabilir. Avrupa Parlamentosu'nun onay vermesi gereken durumlar şunlardır: Ortaklık anlaşmaları, Birlik'in Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi'ne katılımına ilişkin antlaşmalar, işbirliği prosedürlerini düzenleyerek belirli bir kurumsal çerçeve oluşturan anlaşmalar, Birlik için önemli bütçe anlaşmaları, olağan yasama prosedürünün veya Avrupa Parlamentosu'nun onayının gerekli olduğu özel yasama prosedürünün geçerli olduğu alanları kapsayan anlaşmalar. (ABA Madde 218)

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ What the European Commission does in law

https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law_en#:~:text=The%20European%20Commission%20is%20responsible,its%20citizens%20as%20a%20whole, Erişim tarihi 1 Temmuz 2021.

bu durum çok nadiren gerçekleşebilecek bir durumdur. İstisnai olarak ise, üye devletlerin dörtte biri politika ve ceza hukuku alanlarında adalet ve içişleri alanında yeni mevzuat önerilerinde bulunabilir¹⁴⁵.

ABA'nın 5. Maddesine göre, Birlik, yalnızca burada belirtilen hedeflere ulaşmak için antlaşmalarda üye devletler tarafından kendisine verilen yetkiler kapsamında faaliyet gösterebilir. Bu sonuç prosedürüne göre, üye devletler Birliğe vermedikleri yetkinlikleri kendileri için korurlar. Birlik faaliyetlerini yöneten diğer iki ilke ise sübvansiyon ve orantılılıktır. Sübvansiyon ilkesine göre, Birlik ancak bu hedeflere üye devletler tarafından ulaşılamaz ise harekete geçer. Orantılılık ilkesine göre ise, Birliğin faaliyetleri antlaşmalar tarafından belirlenen hedeflerle orantılı olmalıdır¹⁴⁶.

Yetkiler AB ve AB üye ülkeleri arasında bölünmüştür. Devretme ilkesine göre AB, kendisine antlaşmalar tarafından verilen yetkilere sahiptir. Buna göre AB; gümrük birliği, iç pazarda rekabetin işleyişi, para politikaları, ortak balıkçılık politikaları, son olarak çeşitli koşullar altında uluslararası antlaşmaların imzalanması alanlarında münhasır yetkilere sahiptir¹⁴⁷.

İç pazar, sosyal politikalar, bölgesel politikalar, çevre, tarım, tüketicinin korunması, enerji, güvenlik konuları, özgürlük, adalet politikası ise AB ve üye devletlerin ortak yetkiye sahip oldukları alanlardır. Bu alanlara; gümrük birliği, iç piyasa için rekabet kuralları, Euro kullanan devletler için para politikası, ortak balıkçılık politikası, ortak ticaret politikası, çeşitli uluslararası antlaşmalar gibi münhasır yetkinliklere sahip olunan alanlar; iç pazar, sosyal politikanın bazı boyutları, tarım, çevre, tüketicinin korunması, ulaşım, güvenlik, üye ülkelerin insan sağlığı, sanayi, kültür, turizm, eğitim alanlarda ortaklık gibi örnekler verilebilir¹⁴⁸.

¹⁴⁵John Fairhurst, **Law of the European Union** (MyLawChamber Premium Pack). Pearson Education Ltd, 2012.

¹⁴⁶Article 5, TEU.

¹⁴⁷Article 3, TFEU.

¹⁴⁸Ibid.

Son olara, AB; sanayi, kültür, turizm, eğitim, insan sağlığı, idari işbirliği alanlarında ise destekleyici yetkinliğe sahiptir.

ABIHA'nın 289. maddesine göre iki tür yasama prosedürü vardır: Olağan ve özel yasama prosedürü (usulü). Şimdi bu usullere daha yakından bakalım.

2.4.1 Olağan Yasama Usulü

Olağan yasama usulünde, yasaların kabul edilmesi Komisyon'un önerisi ile başlar, daha sonra Parlamento Konsey'e pozisyonu hakkında bilgi verir ve Konsey kabul etmezse, Konsey gerekçeli teklifi Parlamento'ya yeniden gönderir. Parlamento teklifi onaylarsa veya üç ay içinde herhangi bir yanıt vermezse, yasa kabul edilir. Parlamento, üyesinin mutlak çoğunluğu ile reddederse, yasa onaylanmayabilir. Parlamento bu üç ay içinde değişiklik yaparsa, yasa Konseye geri döner, Komisyon da fikrini verir. Konseyin nitelikli çoğunluğu değişiklikleri üç ay içinde onaylarsa, yasa onaylanır. Değişiklikler Konsey tarafından kabul edilmezse, öneri Konsey ve Parlamento üyelerinin pozisyonları için bir orta yol bulmaya çalıştıkları bir uzlaşma Komitesine gider. Altı hafta içinde bir anlaşmaya varılırsa, iki kurumun yasayı Konsey'in nitelikli çoğunluğu ve Parlamentonun mutlak çoğunluğu tarafından onaylamak için altı haftalık ek bir süresi vardır. İki kurumdan biri isterse, bu süreler bir ay ve iki hafta ile daha da uzatılabilir. Bu prosedür Parlamentonun yasama prosedürüne katılmasını mümkün kılar. Buna rağmen Parlamentonun hala fazla bir gücü yok ve demokratik açıklar ise hala var ise Parlamento yasa öneremez ve üye devletler bunu daha fazla destekleme ve güç vermeye istekli olmazlar. Genel yasama prosedürü, Parlamento ve Konsey arasındaki eşitliğe önem vermek için sadece isim değiştirildiği için, genel yasama prosedürü ile aynıdır. Bu prosedürün kullanılacağı alanlar Lizbon Antlaşması ile genişletildi ve şimdi 70 adet yasal dayanakları ile sıradan prosedürün kullanılmasını sağlıyor. Konseyde oybirliği iptal edilir ve sadece nitelikli

çoğunluk oyu kullanılır. Ancak ceza hukuku ve göç gibi bazı durumlarda, bireysel bir üye devlet karar verme sürecini belirli gerekçelerle durdurabilir¹⁴⁹.

2.4.2 Özel Yasama Usulü

Danışma prosedüründe, yasa Komisyon ve Konsey tarafından kabul edilirken, Parlamento gibi diğer kurumlara sadece danışılır. Komisyon, yasayı görüş bildirme hakkına sahip bir kurum olan parlamentoya gönderir. Komisyon, Taslağı Parlamentonun görüşlerine göre değiştirebilir, daha sonra Taslak Daimi Temsilciler Meclisi COREPER'E gönderilir. Konsey için bir rapor hazırlamak için üye ülkelerden bir çalışma grubu oluşturulur, bu değişiklikler Komisyon tarafından kabul edilebilir veya kabul edilemez. COREPER raporu ile öneri Konseye gönderilir. Konsey, COREPER'DE bir anlaşma yapılıp yapılmadığı, bir tartışma yapılmadığı takdirde tartışmasız olarak yasayı kabul eder. Parlamento ile istişare Antlaşmanın yasal bir gerekliliğidir, ancak görüşleri bağlayıcı değildir¹⁵⁰.

Özel yasama prosedürünün standart kuralları yoktur, kullanılan yasal dayanağa göre özel kurallar kullanılır. Sözleşmede özel yasama prosedürünün kullanıldığı 30 vaka vardır. Bu prosedürde hem Konsey hem de Parlamento sürecin bir parçasıdır, ancak burada bazı durumlarda Konsey oybirliği ile oy kullanmalı ve parlamentoya sadece danışılmalıdır. Diğerlerinde Parlamentonun onay vermesi gerekir. Konseyin nitelikli çoğunluk ile oy kullanabileceği ve parlamentoya yalnızca danışıldığı başka durumlar da vardır. Yıllık AB bütçesinin onaylanması için bir sui generis özel yasama prosedürü kullanılır¹⁵¹.

2.5 Üye Ülkelerde AB Hukunun Uygulanması

¹⁴⁹Article 294, TFEU.

¹⁵⁰Matthew Humphreys and Margot Horspool. **European Union Law**. Oxford University Press, 2012.

¹⁵¹Steve Peers, “*Guide to EU Decision-Making and Justice and Home Affairs after the Treaty of Lisbon*.” Statewatch, 2010.

İkinci Bölümün ilk iki başlığı altında AB hukukuna odaklanılmış, bu bağlamda AB mevzuatı ve AB kurumları tarafından kabul edilen tüm yasalar ana hatlarıyla açıklanmış, ardından karar verme süreçleri incelenmiştir. Yasanın çıkmasından sonraki adım, bu yasaların üye devletlerde uygulanmasıdır ki bu süreçte hem AB kurumları hem de üye ülkeler yer almaktadır. Şimdi bu süreci daha yakından ele alalım.

2.5.1 Komisyon'un Rolü

Komisyon'un üye ülkelerde yasanın uygulanmasındaki rolü tartışmalı bir konudur ve bu konuda iki temel görüş hakimdir. Görüşlerden biri Komisyon'un bu bağlamdaki rolünü AB içinde önemli bir mekanizma olarak görürken, diğeri tamamen alakasız buluyor ve devletlerin gücünü ve Birliğin katılımı ve gelişimi için istekliliklerini vurguluyor.

Teorik tartışmalara rağmen, bu kurum yıllar boyunca AB Hukukunun koruyucusu rolünü yerine getirmek için çeşitli kararlar ve iletişimler aldı.

2002 yılında Komisyon, tebliğinde ihlal davası açıp açmamaya karar verme ve bir davayı mahkemeye gönderme yetkisine sahip olduğunu vurgulamıştır. Burada Mahkeme ayrıca, Komisyon'un ABİHA'nın 258. maddesini harekete geçirme konusundaki iradî gücünü de kabul etmiştir. Ayrıca, ihlal prosedürünün bir tanımını ve yapmış ve topluluk hukuku ihlalleriyle ilgili şikayette bulunma kurallarını belirlemiştir:

*"İhlal işlemleri, Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın 226. maddesine dayanarak Komisyon tarafından uygulanan uyumsuzluk prosedürlerinin dava öncesi aşaması anlamına gelir..."*¹⁵²

¹⁵²European Commission, Commission communication to the European Parliament and the European Ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of community law /* COM/2002/0141 final */ Official Journal 244, 10/10/2002 P. 0005 – 0008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52002DC0141> , Erişim tarihi 3 Temmuz 2021.

Herkes, Topluluk Yasası'nı ihlal etmesi iddiasıyla bir üye devlete karşı Komisyon'a şikayette bulunabilir. Şikayette bulunmak ücretsizdir ve ihlalle resmî herhangi bir bağlantının bulunması zorunluluğu aranmamaktadır. Komisyon şikayetleri kaydeder ve hukukî prosedürün devam edip etmeyeceğine karar verir. Şikayetlerin Komisyon tarafından sağlanan standart bir formu olabilir. Komisyon, kararını şikayetçiye bildirir¹⁵³.

Komisyonun AB hukukunu uygulama sürecinin iyileştirilmesine yönelik olarak attığı bir diğer adım, 2006 yılındaki diğer tebliğidir. Komisyon, bu tebliğinde AB mevzuatının tüm birimler tarafından daha net, daha etkili ve doğru bir şekilde uygulanması için çeşitli girişimler başlatmıştır. Buna yönelik olarak Komisyon, mevcut mevzuatı basitleştirmeye, AB hukukundan etkilenecek işletmeler için idarî yükleri azaltmaya, mevzuatı koordine etmeye, yeni yasalar önerirken etki değerlendirmelerini kullanmaya, bekleyen tekliflerin yeniden incelenmesine ve bazılarının geri çekilmesine karar vermiştir. Bu Tebliğ'de alınan bir diğer önlem, özellikle de direktiflerin uygulanmasında AB Hukukunun uygulanması sırasında Komisyon ve Üye Devletler arasında daha yakın işbirliği kararıdır. Komisyon, aktarım sürecinin başlangıcından itibaren Üye Devletlerle işbirliğinde bulunulmasının, ihlal prosedürlerine başlamaktan daha verimli olacağını belirtmektedir. Üye devletler uygulama sırasında Komisyona bilgi vermelidir, ancak eğer uygulama hala başarısız olmaya devam ediyorsa Komisyon bu durumda diğer tedbirleri uygulamaya sokacaktır. Komisyon, AB hukuku uygulamasının iyileştirilmesinin; Konsey, Avrupa Parlamentosu ve Üye Devletlerin de elinde olduğunu savunur. Tebliğ'e göre, Üye Devletler iyileştirmeler yapmışlardır, ancak mevzuatın basitleştirilmesine ilişkin hala sorunlar bulunmaktadır¹⁵⁴.

Bir yıl sonra, 2007'de Komisyon, üye ülkelerde AB Hukukunun uygulanmasını iyileştirmenin yollarını bulmaya çalışan ve öncekilere benzer başka bir Tebliğ

¹⁵³Ibid.

¹⁵⁴Strategic review of the "Better Regulation" programme, 2006. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:110103&from=FR>, Erişim tarihi 7 Temmuz 2021.

yayınlanmıştır. Bu Tebliğ'e göre, Komisyon çalışmalarını dört alanda geliştirecektir: önleme, verimli ve etkili müdahale, çalışma yöntemlerinde iyileştirme ile diyalog ve şeffaflığın geliştirilmesi. Bu alanlar, uygulamanın zamanında yapılması için önerilerde bulunularak iyileştirilecektir. Komisyonun önerileri; kılavuzların geliştirilmesini, uzman grup toplantılarının düzenlenmesini ve idarî işbirliğinin başlatılmasını içerecektir. Komisyon, kendisi ve üye devletler arasında bilgi alışverişi için bir ağ oluşturacaktır. Yine Komisyon, mevzuatı değerlendirecek ve uygulamada zorluklar olması durumunda değişiklik teklifinde bulunacaktır. Kabul edecekleri her bir direktif için üye devletlerden kendisine gönderilecek korelasyon tablolarını istemeye devam edecektir. Komisyon, üye devletlerden ulusal hakimleri ve devlet memurlarını AB Hukuku konusunda eğitmelerini de isteyecektir.

Bu önlemler ihlallerin sayısını azaltacaktır; bu şekilde Komisyon diğerlerinden daha ağır olduğunu düşündüğü davaları diğerlerinin önüne koyabilecektir. Odak noktası, vatandaşlar ve işletmeler üzerinde daha fazla etkisi olan davalar olacaktır ki bu davalar şunlardır: direktifleri aktaran ulusal tedbirlerin tebliğ edilmemesi, vatandaşlar üzerinde etkisi olan AB hukuku ihlalleri, ve ihlalin varlığına hükmeden AAD kararlarına uyulmada başarısız olunması¹⁵⁵.

Komisyon'un bir diğer önemli eylemi, 2013 yılında yayınlanan Hukukun Üstünlüğünü Güçlendirmek İçin Yeni Bir AB Çerçevesi Bildirisi idi. Belge, üye devletlerden Birliğin hukukun üstünlüğüne saygı göstermelerini vurgulayan Genel İşler Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'ndan gelen taleplerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır ve hukukun üstünlüğü için sistematik bir tehdidin olduğu durumları çözmek amacıyla kullanılacaktır. Mevcut boşluğu doldurmak için yaratılmış olan Belge, ABIHA'nın 7.

¹⁵⁵European Commission, Communication from the Commission - A Europe of Results – Applying Community Law /* COM/2007/0502 final */ Brussels, 5.9.2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0502>, Erişim tarihi 22 Temmuz 2021.

veya 258. maddesi gibi diğer mekanizmalara müdahale etmemektedir. Ortaya çıkarılma ihtiyacının doğuşu ise, 258. maddenin yalnızca belirli bir AB yasasının ihlali durumunda etkinleştirilebilecek olmasından ve 7. Maddenin de her durumda kullanılamamasının ve tehdiye hızlı bir şekilde karşılık verememesinden kaynaklanmaktaydı. Şu halde bu tamamlayıcı niteliktedir ve daha fazla netlik sağlar ve tüm üye devletlere eşit muamele imkanını sağlar Komisyon, ilgili Üye Devletle diyalog yoluyla bir çözüm bulmaya, durumun tam ve nesnel bir analizini yapmaya ve tüm üye devletler için eşitlik ilkesini sürdürmeye odaklanacak bir karşılıklı bilgi ve görüş alışverişi sürecine sahip olacaktır. Sürecin üç aşaması vardır. İlk aşamada Komisyon, hukukun üstünlüğüne yönelik sistematik tehdit hakkında bilgi toplar. Bu tehdidin göstergeleri, Avrupa Konseyi veya Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı gibi kurumlar tarafından sağlanabilir. Daha sonra üye devlete bir "hukukun üstünlüğü görüşü" gönderir ve cevabını bekler. İki taraf arasındaki iletişim gizli olacaktır. Konu bu aşamada çözülemez ise, Komisyon ikinci aşamaya geçecek ve Üye Devlete bir "hukukun üstünlüğü tavsiyesi" gönderecektir. Bu tavsiyede Komisyon endişelerini belirtir ve üye devletten sorunu belli bir süre içerisinde çözmesini ister. Bu süreç boyunca üye devlet, sorunu çözmek için attığı adımlar konusunda Komisyon'u bilgilendirmekle yükümlüdür. Üçüncü aşamada ise Komisyon, üye devlet tarafından alınan önlemleri gözlemleyerek denetim altında bulunduracaktır. Sağlanan çözüm tatmin edici olmazsa, Komisyon ABA'nın 7. Maddesini etkinleştirebilecektir. Bu süreç boyunca Komisyon, Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı'ndan destek için yardım isteyebilir. Bu kurum, diğer üye devletler ile ilgili üye devletin uygulama ve kuralları arasında bir karşılaştırma sunar. Bu şekilde üye devletlerin eşit muamele görmesi sağlanır. Komisyon ayrıca AB yargı kurumlarının üyelerinden ilgili üye devlete yardımını nasıl sağlayacağı konusunda tavsiye isteyebilir.

Sadece hukukun üstünlüğüne aykırı sistematik bir tehdit görüldüğünde ve üye devletlerin yetkililerinin buna izin vermesi halinde aktif hale getirilecek, öte yandan bireysel hukuk ihlalleri ulusal kurumlar tarafından ele alınmaya devam edecektir¹⁵⁶.

Bu noktada, Komisyon'un, AB Hukukunun doğru şekilde uygulanması ve uygulanmasında nasıl daha fazla çaba göstereceğini açıklayan 2017 "AB Hukuku: Daha İyi Uygulama Yoluyla Daha İyi Sonuçlar" başlıklı bir başka Bildiriden de bahsetmek gerekir. Bu Tebliğ'e göre, Komisyon ve Üye Devletler arasındaki toplantılar, özellikle hukukun icrası konuları ve ihlal davalarıyla ilgili olduğunda, daha fazla ve sistematik bir şekilde kullanılmalıdır. Halihazırda mevcut bulunan komiteler ve uzman gruplarının Komisyon için yararlı birer araç oldukları kanıtlanmıştır, bu nedenle de Komisyon tarafından sistematik olarak kullanılmaya devam edileceklerdir. AB Pilotu hala sadece uygun durumlarda kullanılacak ve ihlal prosedürüne ek işlem olmayacaktır. Komisyon, ulusal makamlarla olan ortaklığı için ağırları kullanmaya devam edecektir¹⁵⁷.

Komisyon'un, AB mevzuatını doğru şekilde uygulama görevlerini yerine getirmek için üye devletlere yardımcı olması için farklı araçları da vardır. Komisyon tarafından üye ülkelerle işbirliği için kullanılan bir diğer önemli araç ise ağların kullanılması olacaktır. Bu ağlardan bazıları Avrupa Elektronik İletişim Düzenleyicileri Kurumu, Avrupa Rekabet Ağı, Avrupa Birliği Çevre Hukukunun Uygulanması ve Yürütülmesi Ağı, Avrupa Veri Koruma Kurulu¹⁵⁸ olarak sayılabilir. Komisyon ayrıca, ulusal rekabet otoriteleri gibi

¹⁵⁶European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council A new EU Framework to strengthen the Rule of Law Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 158 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&from=NL>, Erişim tarihi 22 Temmuz 2021.

¹⁵⁷European Commission, Communication from the Commission EU law: Better results through better application (2017/C 18/02) Official Journal of the European Union 19.1.2017, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=EN), Erişim tarihi 22 Temmuz 2021.

¹⁵⁸Body of European Regulators for Electronic Communications, the European Competition Network, the European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, European Data Protection Board, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)&from=SL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=SL), Erişim tarihi 22 Temmuz 2021.

bağımsız idari makamların görevlerini yerine getirmek için tam donanımlı olmasını garanti edecektir.

Genel olarak bu Tebliğ, Komisyon'un rolü ve işlevleri konusunda herhangi bir yenilik getirmekten ziyade Komisyon'un rolünü teyit eder ve anlaşmalarda ve önceki tebliğlerde belirtilen yöntemleri güçlendirme eğilimindedir. Kendi görüşüne göre, Komisyon'un AB Hukuku'nun doğru uygulanması sırasında üye devletlere yardımcı olmasının en iyi yolu, ülkelerle yakın diyalog kurarak sorunları erken aşamalarda çözmektir. İhlal prosedürü, ancak diğer yöntemlerin başarılı olmadığı durumlarda kullanılmalı ve vatandaşları ve işletmeleri doğrudan etkileyen davalara öncelik verilmelidir.

Daha iyi hukuk yapma konusunda kurumlar arası anlaşma, AB kurumları açısından da önemlidir zira aralarındaki işbirliğini daha da yakınlaştıracak ve yasama sürecini daha şeffaf hale getirecektir. Üç kurum, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konseyi ve Avrupa Komisyonu yıllık yasama planı için birlikte çalışacak ve Komisyon, yıllık programı için diğer iki kuruma danışacaktır. Yeni yasalar çıkarırken ve etki değerlendirmelerini kullanırken ekonomik, bölgesel, sosyal, çevresel etkiler dikkate alınmalıdır. Şeffaflık yasama sürecinde tutarlı olmalı, bu sürecin aşamaları kolayca izlenmeli ve Parlamento ile Konsey arasındaki iletişim (resmi olsun ya da olmasın) düzenli ve yakın olmalıdır. Çeşitli sektörlerde idari yükler azaltılacaktır¹⁵⁹.

Komisyon, sadece üye ülkelerde AB yasasının uygulanmasına ve eylemlerine değil; aynı zamanda kamu otoriteleri AB tarafından verilen haklarını tanımadığında bireylerin

¹⁵⁹Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making OJ L 123, 12.5.2016, p. 1–14., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>, Erişim tarihi 11 Temmuz 2021.

ve işletmelerin AB yasasını kullanma ve koruma altına alma hakkına odaklanmıştır. Bu yönüyle en önemli mekanizma 2002 yılında SOLVIT'in¹⁶⁰ oluşturulması olmuştur¹⁶¹.

SOLVİT; hakları başka bir Üye Devletin ulusal kurumları tarafından ihlal edildiğinde AB vatandaşlarına ve işletmelere yardımcı olan, çoğunlukla çevrimiçi, ücretsiz bir hizmettir. Her devlette bir SOLVİT merkezi vardır. İlgili kişi bu merkezle veya çevrimiçi servisle iletişime geçerek durumunu açıklayabilir, SOLVİT şikayeti alır ve içeriğine bakar. Kontrolden sonra, kabul edilip edilmediği ile ilgili olarak bildirimde bulunur ve eğer olumlu bulursa davanın devam etmesi için düzenli olarak günceller. SOLVIT, davanın SOLVIT Merkezi tarafından kabul edildiği günden itibaren davayı çözmek için 10 haftalık bir süreye sahiptir¹⁶².

Juncker Komisyonu Gündemi ile 2017 yılında daha güçlü bir tek pazar oluşturulması, SOLVİT'te güçlendirilmesi gereken bir mekanizma olarak görülmüştür. Komisyon, SOLVİT'in, AB yasalarının uygulanmasındaki rolünü güvence altına almış ve daha verimli hale getirmek için önerilerde bulunmuştur. Şöyle ki, Komisyon, 2017 yılında SOLVIT'in rolüne ilişkin bir Tebliğ yayınlamıştır¹⁶³. SOLVIT, vatandaşların ve işletmelerin ve 'Tek Pazar'ın kurallarını daha iyi bilmelerine ve onlardan daha iyi yararlanmalarına yardımcı olacaktır. Tebliğe göre Komisyon, kalitesini artırarak, bilinçlendirme faaliyetlerini artırarak ve AB yasalarının uygulanmasındaki rolünü yükselterek SOLVIT'i güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

¹⁶⁰ (SOLVIT, devlet kurumlarıyla sorunları çözerek vatandaşlara ve işletmelere iç pazar haklarını kullanmalarında yardımcı olan bir Avrupa hizmetidir. SOLVIT, vatandaşlardan ve işletmelerden Avrupa Komisyonuna ve tüm AEA Üye Devletlerindeki ulusal SOLVIT merkezlerine yapılan yardım taleplerini izlemek için bir veri tabanı kullanır.

¹⁶¹ What is SOLVIT? https://ec.europa.eu/solvit/what-is-solvit/index_en.htm, Erişim tarihi 29 Temmuz 2021.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ European Commission, Compliance package communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52012DC0673>, Erişim tarihi 2 Ağustos 2021.

Komisyonun üçüncü odak noktası olan SOLVIT'in AB yasalarının uygulanmasındaki rolünü güçlendirme amacı, onun, AB müktesebatının uygulanması sırasında üye devletlere yardım etme konusundaki ciddiyetinin bir göstergesidir. Komisyon, SOLVIT'i yalnızca Tek Pazar'ın daha iyi kullanmanın bir aracı olarak değil, aynı zamanda yasa uygulama sürecini kolaylaştıran bir mekanizma olarak görmektedir. Nitekim, SOLVIT'e başvurusu yapılan vakaların çoğu, bir üye devlette AB Hukuku'nun yanlış uygulanmasıyla ilgilidir. Ancak SOLVIT bu vakaları çözmede pek başarılı olamamış. AB Hukuku'nun doğru şekilde uygulanmaması ile ilgili vakalar SOLVIT'e bildirildiğinde, SOLVIT merkezleri yetkili ulusal makamlarla iletişime geçmeli ve bir çözüm bulmaya çalışmalıdır. Çözüm bulunamazsa, SOLVIT ağları tarafından toplanan bu kanıt daha fazla analiz edilmelidir, ki böylece yanlış uygulamanın Tek Pazar üzerindeki etkisi tespit edilebilecektir. Bu halihazırda yapılsa da düzenli olarak uygulanmaması nedeniyle daha sistematik bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmaktadır. Komisyon'un SOLVIT tarafından keşfedilen sorunlara yönelik soruşturmaları, ulusal yetkilileri SOLVIT ağı ile daha yakın işbirliği yapmaya teşvik edecektir. Komisyon, Tek Pazar Puan (Skor) Tablosu¹⁶⁴ gibi araçları kullanarak AB yasalarının her ihlali için üye devletleri bilgilendirecektir¹⁶⁵.

AB hukuku ihlalleri ile ilgili konularda Komisyon ve Üye devletler arasındaki iletişimi kolaylaştırmak için 2008 yılında AB Pilot adlı bir mekanizma oluşturulmuştur. Bu gayri resmi çevrimiçi araç, ihlal prosedürünün resmi başlangıcından önce gelir¹⁶⁶.

AB Pilotu ayrıca üye devletler ve Komisyon arasında çevrimiçi olarak yürütülen bir iletişim aracıdır. Bir şikayet aldıktan veya bir yasa ihlali olduğuna karar verdikten sonra, Komisyon ilgili üye devlete bir soruşturma gönderir, devletin cevap vermek için 10 hafta

¹⁶⁴Skor Tablosu, Üye Devletlerin Tek Pazar ile ilgili AB yasalarını iç hukuka aktarmalarına ilişkin bir performans özeti sunmak için kullanılan çevrimiçi bir araçtır.

¹⁶⁵Single Market Scoreboard https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/, Erişim tarihi 11 Ağustos 2021.

¹⁶⁶EU Pilot

https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm, Erişim tarihi 18 Ağustos 2021.

süresi bulunmaktadır. Bunun ardından ise Komisyon'un, gelen cevabın tatmin edici olup olmadığına karar vermek için ise yine 10 haftalık bir süresi vardır. Yanıtın tatmin edici bulunmaması halinde, Komisyon ihlal prosedürünü başlatır. AB'nin resmi sayfasına göre, bu mekanizmanın, Komisyon ve üye devletler arasındaki işbirliğini güçlendirerek ve belirli durumlarda güçlü bir odaklanma sağlayarak AB vatandaşları ve işletmeleri için hızlı şekilde etkili çözümler bulduğu ve olumlu bir etki yarattığı görülmüştür¹⁶⁷.

Komisyon'un 2016'daki bir başka tebliği de AB Pilotunun rolünü ortaya koymak amacıyla hazırlanmıştır. Bu tebliğe göre, AB Pilotu; AB hukuku ihlallerini hızlı ve erken bir aşamada çözmek için oluşturulmuştur, ancak ihlal sürecine ek bir prosedür değildir. Komisyon ihlal prosedürlerini derhal başlatabilir, bununla birlikte AB Pilot mekanizmasına ancak gerekli görüldüğü durumlarda başvurulacaktır¹⁶⁸. Bu yeni karar, AB Pilot prosedürünün üye devletlerin idareleri ile Komisyon arasında gayri resmi bir prosedür olması amacıyla alınmıştır. Bu prosedürde Komisyon siyasi denetim gerçekleştiremeyecektir¹⁶⁹. Şöyle ki, bu tebliğde, ayrıca, AB Pilotunun yalnızca yasanın ihlalinin teknik nitelikte olduğu durumlarda kullanılacağı da belirtilmektedir. Diğer bir deyişle ihlalin siyasi bir niteliği varsa veya üye devletin durumu Komisyon tarafından biliniyorsa, Komisyon ABIHA'nın 258. ve 260. Maddelerine dayanarak hareket edecektir¹⁷⁰.

2017 yılında bir grup hukuk uzmanı AB Hukukunun uygulanması ve aktarılması konusunda Komisyon'dan icra politikasını gözden geçirmesini ve AB Pilotunu daha fazla alanda kullanmasını talep etmiştir. Bu talep, 2019 yılında üye devletlerin çoğunluğu

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ European Commission, Communication from the Commission EU law: Better results through better application (2017/C 18/02), Official Journal of the European Union 19.1.2017 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=EN), Erişim tarihi 22 Temmuz 2021.

¹⁶⁹ Olivier De Schutter, et al. "Infringement Proceedings as a Tool for the Enforcement of Fundamental Rights in the European Union." Open Society Foundations, 2017.

¹⁷⁰ Ibid.

tarafından da gerçekleştirilmiş ve bunun üzerine Komisyon, talebi kabul etmiş ve AB Pilot sisteminin yeniden belirlenmesi için koşulları tekrar gözden geçirmeye karar vermiştir¹⁷¹.

AB kurumlarının tüm bu önlemlerine ve üye devletlerin iyi niyetine rağmen, uygulama süreci her iki taraf için de büyük zorluklarla karşı karşıyadır: Komisyon, sınırlı kaynaklarla binlerce direktif, yönetmelik ve kararın uygulanışını denetlemek zorundadır. Öte yandan devletlerin de, ihlallerle ilgili olarak mevzuatın belirsizliğini ve ilgili konunun karmaşık teknik niteliğini vurguladıkları ve ayrıca yasaya yaptıkları yorumun Komisyonun yorumundan farklı olduğuna dikkat çektikleri görülmektedir. Dahası, devletler direktifleri uygulamak için ulusal düzeyde ancak sınırlı seçeneğe sahiptirler¹⁷².

Özetlemek gerekirse, üye devletler yasayı nasıl uygulayacaklarına kendileri karar verirler; mevcut ulusal yasayı değiştirebilir veya direktifleri yeni bir yasa olarak ekleyebilir ve ikisi arasında bir denge kurabilirler. Bununla birlikte üye devletlerin birbirinden farklı siyasi ve yasal düzenlemeleri vardır ve sahip oldukları bu farklı özellikler, şüphesiz ki AB yasalarına uyumu ve Komisyon'un izleme kapasitesini etkilemektedir. Ayrıca, devletler, direktiflerin aktarım dönemini etkileyen süreçte bazen bölgesel otoritelerin de rol oynadığını bildirmişlerdir. Direktifin son tarihi ve karmaşıklığı da gecikmelere neden olabilmektedir; bununla birlikte devletler belirlenen son tarihin çoğu durumda yeterli olduğunu beyan etmişlerdir¹⁷³. Son olarak, finansal kapasite eksikliği de uyumsuzluğa neden olan bir etken olabilecektir¹⁷⁴.

Horspool ve Margot'a göre, daha korumacı olma eğiliminde olan bazı hükümetlerin (özellikle seçimlerden önce) davranışları bir faktör olarak görülür. Bu çoğunlukla

¹⁷¹ "What Is an EU Pilot." Department for European Policies, www.politicheeuropee.gov.it/en/activity/infringement-procedures/what-is-an-eu-pilot/, Erişim tarihi 30 Ağustos 2021.

¹⁷² "Putting EU Law into Practice: The European Commission's Oversight Responsibilities under Article 17(1) of the Treaty on European Union." Landscape Review, 2018, op.europa.eu/webpub/eca/lr-eu-law/en/, Erişim tarihi 31 Ağustos 2021.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Ibid.

propagandadır, çünkü uygulamayı reddetmeleri zordur, ancak yine de süreç boyunca sorunlara ve gecikmelere neden olabilir¹⁷⁵.

2.5.2 Üye Devletlerin Rolü

AB kurumları tarafından alınan yasal önlemlerin ulusal hukuk sistemlerinde uygulanması gerekmektedir. Ancak AB bu yasaları ya da yasal önlemleri uygulayacak araçlara ve personele sahip olmadığından yalnızca Komisyon, üye devletleri zorlama yeteneğine sahiptir ki bu da doğrudan uygulama kapsamında gerçekleşmektedir.

Bunu, yani AB kanununun üye ülkelerde yürürlüğe girme sürecini açıklamadan önce uygulamanın ne olduğunu anlamak önemlidir. Pelkmans ve Brito AB Hukuku ve AB Tek Pazarı'nın uygulanmasını şu şekilde tarif etmektedir:

*“Uygulama, AB hukukunun ulusal hukuka uygun şekilde aktarılmasını, uygun şekilde uygulanmasını ve Birlik çapında tek pazarı yöneten AB hukukunun mümkün olan en iyi şekilde uygulanmasını sağlamak için AB ve üye devletler düzeyindeki tüm kamusal ve özel faaliyetleri – ve Avrupa Ekonomik Alanı'nı içermektedir.”*¹⁷⁶

Üye devletler, yetkili mercileri vasıtasıyla AB tarafından verilen prosedürleri ve ABA'nın 4(3) maddesinde ifade edilen AB'ye sadakat ilkesine dayanarak uygulamalıdır. Buna dolaylı uygulama adı verilir ve ulusal yasalara bağlıdır:

“Samimi işbirliği ilkesi uyarınca, Birlik ve Üye Devletler, karşılıklı saygı içinde, antlaşmalardan kaynaklanan görevleri yerine getirmede birbirlerine yardımcı olacaklardır. Üye Devletler, antlaşmalardan kaynaklanan veya Birlik kurumlarının eylemlerinden kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak için genel veya özel olarak uygun herhangi bir önlem alacaklardır. Üye Devletler, Birliğin

¹⁷⁵Margot Horspool et al, **European Union Law**. Oxford University Press, 2016.

¹⁷⁶Jacques Pelkmans and Anabela Correia de Brito. “Enforcement in the EU Single Market.” Centre for European Policy Studies, 2012.

görevlerinin yerine getirilmesini kolaylaştıracak ve Birliğin hedeflerine ulaşılmasını tehlikeye atabilecek herhangi bir önlemden kaçınacaklardır.”¹⁷⁷

Bu maddenin önemi yıllar içinde artmıştır ve yalnızca AB'nin diğer yasaları veya hükümleri ile ilgili olduğunda etkisiz kalmaktadır. O kadar ki, AAD, 4. Maddeye, üye devletlerin AB hukuk sistemine uymaları için ayrı bir kaynak olarak atıfta bulunmaktadır. Avrupa Toplulukları Komisyonu v Belçika Krallığı Davasında Mahkeme; Belçika'yı 4. madde (EET Antlaşması'nın 5. maddesi) uyarınca sadık işbirliği yükümlülüğünü yerine getirmediği için suçlu bulmuştur¹⁷⁸. Bu davaya daha yakından bakacak olursak şunları söyleyebiliriz.

Komisyon Belçika'yi, ham petrol ve petrol ürünlerinin fiyatlarına ilişkin bilgileri, Topluluğa zamanında bildirmeyerek, 76/491/EEC Konsey Direktifi ve AET Antlaşması'nın 5. Maddesi kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmemiş olması iddiasıyla AAD önüne çıkarmıştır. Komisyon, Belçika Krallığı'nın çeşitli vesilelerle yükümlülüklerini yerine getirmeyi üstlendiğini; ancak bunu yalnızca Komisyon tarafından başlatılan çeşitli dava öncesi prosedürler veya mahkeme işlemleri sırasında yerine getirdiğini; Topluluğun görevlerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmadığını ileri sürmüş ve Belçika Krallığı'nın, görevin yerine getirilmesinde kendilerine yardımcı olmayı reddettiğini bildirmiştir. Buna göre Belçika Hükümeti, Komisyon'un görevinin yerine getirilmesini engelleyerek, tüm üye devletler için 5. Maddenin bir gereği olan sadık işbirliği ve yardım taahhüdünü yerine getirmede başarısız olmuştur¹⁷⁹.

Komisyon, AB ile üye devletler arasında ve üye devletlerin kendi aralarında) bir işbirliği oluşturmaya odaklanmıştır. ABA'nin 137. Maddesi, Komisyon'u, istihdam,

¹⁷⁷Article 4, TEU.

¹⁷⁸European Court of Justice, Judgment of the Court of 19 February 1991. Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium. Failure to comply with Directive 76/491/EEC - Repeated failure to fulfil obligations - Article 5 of the EEC Treaty. Case C-374/89. *European Court Reports 1991 I-00367* ECLI identifier: ECLI:EU:C:1991:60, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61989CJ0374_SUM&from=GA, Erişim tarihi 1 Eylül 2021.

¹⁷⁹Ibid.

çalışma ilişkileri ve çalışma koşulları gibi çeşitli sosyal politika alanlarında Üye Devletler arasında yakın işbirliğini geliştirmekle görevlendirir. Adalet Divanı, "Almanya ve diğerleri v. Komisyon (Göç Politikası)" davasında, Antlaşma kapsamında Komisyon'a belirli bir görev verilirse, Komisyon'un bu görevi yerine getirmek için, kararlar gibi bağlayıcı önlemler alma yetkisi de dahil olmak üzere gerekli adımları atma yetkisine sahip olarak görülmesi gerektiğine karar vermiştir¹⁸⁰.

Sözü edilen maddede ve Divan kararında belirtilen, Komisyonun üye devletler arasında işbirliğini sağlamak için gerekli gördüğü yasal önlemleri de alabilecek olmasına rağmen, Komisyon, AB hukukunu doğru bir şekilde kabul edebilmeleri için üye devletlerin gözetimcisi rolüne sahip olmaya devam etmektedir. ABİHA'NIN 258. maddesine göre Komisyon, AB hukukunu ihlal ettiği gerekçesiyle üye ülkeleri AAD önüne getirebilir. Başka bir madde olan 259. Madde ise, üye devletlerin diğer üye devletleri aynı nedenle mahkemeye getirmelerine izin vermektedir¹⁸¹. Lakin bu madde, Komisyon'un yasanın uygulanmasında birincil rol oynamasını tercih etmeleri nedeniyle devletler tarafından çok fazla kullanılmamıştır. Bunun bir nedeni de, söz konusu maddenin harekete geçirilmesinin devletler arasında gerginlik ve çatışma yaratabilecek olmasıdır¹⁸².

258 ve 259. maddeler icra prosedürünü adlî ve idarî olmak üzere iki aşamaya ayırmaktadır: İdarî aşamada, Komisyon; bir üye devletin antlaşmalar kapsamındaki bir yükümlülüğünü yerine getirmediğini düşünürse, ilgili devlete görüşlerini sunma fırsatı verdikten sonra konuyla ilgili gerekçeli bir görüş bildirir. İlgili devlet, Komisyon tarafından belirlenen süre içinde görüşe uymazsa, Komisyon konuyu Avrupa Birliği Adalet Divanı'na götürebilir¹⁸³.

¹⁸⁰Jo Shaw **Law of the European Union**. Palgrave, Erschienen, 2000.

¹⁸¹Article 258, 259 TFEU.

¹⁸²Ibid.

¹⁸³Ibid.

AAD bir davada, Komisyon'un 258. maddeyle ilgili olarak mahkemeye bir dava açması ve temerrütün Komisyon tarafından belirlenen süreden sonra zaten giderilmiş olması halinde, AAD'ın davaya devam edeceğini çünkü davayı takibe devam etmekte bir fayda olabileceğini savunmuştur. Mahkeme, kanunun zamanında veya gerektiği gibi uygulanmamasından doğan zararlardan üye devletin sorumlu olup olmadığına karar verir. Mahkeme ayrıca, Komisyon yasa ihlallerini araştırırken bir üye devletin Komisyona yardım etmesi gerektiğini de belirtmiştir. Bir üye devletin bunu yapmayı reddetmesi, anlaşmalarla belirlenen görevlerini yerine getiremeyeceği anlamına gelir¹⁸⁴.

2.5.3 Avrupalılaşıma Kavramı ve Avrupa Entegrasyon Teorileri

Buraya kadar ele aldığımız başlıklar, AB kurumları ile üye ülkeler arasındaki ilişkiyi de kapsayan başlıklardı. Bu başlıkların içeriğini daha iyi kavrayabilmek için, entegrasyon ve politika oluşturma süreçleri sırasında Birlik ve üyeleri arasındaki güç dengelerini açıklamaya yönelik en önemli teorileri analiz etmek önemlidir. Bu nedenle şimdi ise kısaca da olsa söz konusu teorilere değineceğiz.

Yeni işlevselcilik (neo-fonksiyonellik), Avrupa ülkelerinin AB kapsamındaki entegrasyonunu açıklamayı amaçlamış olan ilk teoridir. Neo-fonksiyonel teori; ilk olarak 1958 yılında Ernst B. Haas tarafından ortaya atılmıştır. Bu teoriye göre entegrasyonu yönlendiren başlıca aktörler; çıkar grupları, siyasi partiler ve uluslararası kurumlardır. Avrupa Entegrasyonu başlangıçta ulus devletler tarafından başlatılmıştır, lakin farklı hedeflere rağmen bütünleşme süreci, birlikte çalışan elitist gruplar tarafından yürütülmektedir. Bunun nedeni, entegrasyon amaçlarına ulaşmanın en iyi yolunun bu olduğu fikrinden hareket ediyor olmalarıdır. Bu varsayıma göre, bütünleşme süreci boyunca çıkar grupları sadakatlerini devletlere değil fakat uluslarüstü örgüte kaydırarak

¹⁸⁴European Court of Justice, Judgment of the Court of 24 March 1988. - Commission of the European Communities v Hellenic Republic. - Obstacles to cereal imports. - Case 240/86. European Court reports 1988 Page 01835, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0240>, Erişim tarihi 1 Eylül 2021.

ulus devletlerin etkin aktörler olmaları bağlamında güç kaybetmesine neden olmaktadır¹⁸⁵.

Neofonksiyonalizm, bölgesel bir entegrasyon teorisidir, küreselleşmeden çok bölgesel işbirliğini vurgular. Bölgesel entegrasyonun sağlandığı durumlara nadiren rastlanılmaktadır ve bu pek de düzenli bir süreç izlemez. Öte yandan çelişkilidir; ulusal hükümetler sonunda yarattıkları uluslarüstü organizasyona daha fazla yetki verecektir. Böylece vatandaşlar da beklentilerini “bölge”ye kaydıracaklardır. Üye ülkelerin vatandaşlarını tatmin etmek için ekonomik-sosyal entegrasyonun siyasî entegrasyona “evrilme” olasılığı artacaktır¹⁸⁶, yani, siyasi bütünleşme, önceki ekonomik entegrasyonun bir sonucu olarak ortaya çıkacaktır. Milletler ortak kararlar almaya veya karar verme sürecini merkezi organlara devretmeye çalışırlar. Öte yandan merkez teşkilatın her başarısı, çözümü daha fazla entegrasyon gerektiren yeni sorunları beraberinde getirir¹⁸⁷.

Yeni-işlevselciliğin ortaya koyduğu ana kavram ‘kartopu etkisi’dir¹⁸⁸. Söz konusu etki, bir politika alanındaki entegrasyonun bir diğerindeki entegrasyon için koşulları ve nedenleri üretme süreci anlamına gelir ve işlevsel, politik ve ekili olmak üzere üç gruba ayrılır: İşlevsel kartopu etkisi en başta belirlenen hedefe ulaşmak için diğer alanlarda entegrasyon koşulları yaratan daha bütünleştirici adımların atılması gerektiğinde gerçekleşir. En çok da endüstri kollarının karşılıklı olarak birbirlerine bağımlı olmaları nedeniyle bir sektördeki entegrasyon, devletleri diğer alanlarda da entegre olmaya teşvik eder. Örneğin, kömür ve çeliğin bir devletten diğerine taşınması gerektiğinden, ulaştırma düzenlemeleri entegre edilmemiş olsaydı, kömür ve çelik sektörlerinin entegrasyonu

¹⁸⁵Carsten Strobj Jensen, “Neo-functionalism”.**European Union Politics** ed. By Michelle Nini and Nieves Borraran, 3rd ed. Oxford University Press, 2009, pp.72-85.

¹⁸⁶Philippe C. Schmitter, “Neo-neo-functionalism” **European Integration Theory** ed. by Wiener Antje and Thomas Diez. Oxford: Oxford University Press, 2003.

¹⁸⁷ Leon Lindberg. **The Political Dynamics of European Economic Integration**. Umi Dissertation Services, 2013.

¹⁸⁸ Kar-topu etkisi, bir yerde başlayan ancak daha sonra başka bir yerde gerçekleşmeye veya etkisi olmaya başlayan bir durum veya duygudur. Bkz: Collins Online Dictionary, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/spillover-effect>, Erişim tarihi 5 Eylül 2021.

imkansız olurdu¹⁸⁹. Siyasî olarak kartopu etkisi ulusal siyasi elitlerin veya çıkar gruplarının; uluslararası işbirliğinin, sorunların çözümünde daha verimli olduğunu savunmaları ve böylece Avrupa çapında çözümlere daha fazla odaklanmaları, bağlılıklarını uluslarüstü örgütlenmeye kaydırmaları durumunda ortaya çıkar; bu şekilde başarı şansları artacaktır. İşlevsel kartopu etkisi; Avrupa Komisyonu gibi uluslarüstü kurumlar üye devletlerin AB'ye entegrasyonunu sağlamak için ulusal seçkinlerle bağ kurduğunda gerçekleşir. Bu tür yayılmada Komisyon entegrasyon birimlerinden birisidir ve aynı zamanda üye devletlerin çıkarlarını da etkiler ve onları ulusal güçlerinin bir kısmından vazgeçerek daha önemli başka faydalar elde edeceklerine ikna eder. Şu halde Komisyon, AB'nin entegrasyon hedeflerine ulaşılmasında ana role sahiptir ve bu amaca; üye devletlerin birbirleriyle olan ve her bir devletin de kendi içinde var olan çıkar grupları arasındaki ilişki ve çıkarları yönlendirerek ulaşır¹⁹⁰.

Yeni-işlevselciliğin yukarıdaki açıklaması, bu teoriyi orijinal olarak geliştiren yazarlara dayanmaktadır ancak bu teori ilerleyen zamanlarda farklı teorisyenler tarafından değişikliğe uğratılmış ve teorinin bu yeni içeriğinde entegrasyon süreci için farklı argümanlar öne sürülmüştür. Onlardan biri olan Rosamond, yeni işlevselciliği stratejik ekonomik sektörler olan "düşük siyasete" entegrasyon teorisi olarak açıklıyor. Yüksek bir otorite entegrasyon sürecini teşvik eder. Belirli ekonomik sektörlerin ülkeler arası entegrasyonu, ilgili ekonomik sektörlerin entegrasyonu için işlevsel baskılar yaratacaktır. Sonuç, ulusal ekonomilerin kademeli olarak birbirine dahil olmasıdır. Yavaş yavaş, çıkar grupları sadakatlerini yeni ulusüstü merkeze kaydıracaklardır. Ekonomik entegrasyonun derinleştirilmesi, Avrupa kurumsallaşmasının devamı için gerekli olacaktır; bu nedenle siyasi bütünleşme ve uluslarüstü kurumsallaşma ekonomik entegrasyonun gelen bir durumdur¹⁹¹.

¹⁸⁹ A. Niemann & P. Schmitter 'Neo-functionalism', **Theories of European Integration**, Wiener, Antje and Diez, Thomas (eds) Oxford: Oxford University Press, 2nd Edition, pp. 45-66, 2009.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Ben Rosamond, **Theories of European Integration**. Palgrave Macmillan, 2010.

Moravcsik ise, neo-fonksiyonellik teorisinin; sürecin gidişatını yanlış tahmin ettiği için Avrupa Entegrasyonu konusunda pek de tatmin edici olmayan bir öngöründe bulunduğunu savunmaktadır. Yeni-işlevselciliğin iddia ettiğinin aksine, topluluk oluşturma süreci, daha derin entegrasyona yönelik kademeli ve otomatik bir ilerleme şeklinde değil, daha ziyade hükümetler arası bir pazarlık süreci şeklinde olmuştur. Yine bu görüşe göre, kartopu etkisi, yalnızca ilgili sektörlerde ve politikalarda söz konusu olmuş; küresel kurumlar önemsiz etkiye sahip oldu¹⁹².

Uluslararası kurumların gücüne gelince, Topluluk bazı sektörlerde münhasır yetkinliğe sahipken, bazılarında politika yapımının birincil yeri ulusal kurumlardır. İktidarın ülke dışı kurumlara devredilmeleri yalnızca kısımdır. AB, tüm işlevleriyle ulus devletlerin yerini alamayacaktır¹⁹³. Artan katılım ve sonuçta ortaya çıkan ortak politikalar meydana gelmiş, ancak toplumsal kurumların beklenen güçlenmesi henüz gerçekleşmemiştir. Üye devletler, karar verme yetkisini topluluk idaresinden almayı ve karar verme sürecini bir tür hükümetlerarası pazarlığa indirgemeyi başarmışlardır.¹⁹⁴

Hükümetlerarasılık teorisi ise, devletlerin Avrupa Entegrasyonu'nun önemli aktörleri olduğuna dair bir başka önemli teoridir. Devletler, birtakım yetkileri AB'ye devretmeye karar vermiş, ancak bu yetki devri onları daha zayıf hale getirmemiş, bilakis tam tersi bir durumun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Devletlerin çıkarları doğrultusunda yönlendirilmiş olan bu süreçte, devletler Birliğin bir parçası olmaya isteklidirler zira ulusal sorunlarının çözülmesinin diğer devletlerle işbirliği yaparak daha kolay gerçekleşeceği düşünülmektedir. Devletler, ABAD gibi AB kurumlarına

¹⁹²Andrew Moravcsik “*Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach.*” JCMS: Journal of Common Market Studies, vol. 31, no. 4, Dec. 1993, pp. 473–524, doi:10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x.

¹⁹³ Alec Stone Sweet and Wayne Sandholtz, “Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity”, Oxford University Press, 1998, pp.1-26.

¹⁹⁴Jules Lonbay, “*The Single European Act*”, Boston Collage International and Comparative Law Review, Volume 11, Issue 1, Article 3, 1988.

yetkilerinin bir kısmını verirler, ancak nihayetinde bu kurumlar sadece üye ülkelerin “hizmetkarları”dır ve onları (devletleri) zorlama imkanına sahip değildirler¹⁹⁵.

Süzü edilen üç teori arasında Avrupa entegrasyonunu açıklamak için kullanılan başka bir ünlü kavram bulunmaktadır: Avrupalılaşma. Bu kavram, başlı başına bir teori olmamakla birlikte teorilere benzer şekilde, AB ile üye ülkeler arasındaki ilişkiyi açıklamak için kullanılır. Ladrech, Avrupalılaşmanın tanımını vermeye çalışan ilk yazardır: “*AB siyasî ve ekonomik dinamiklerinin ulusal politika ve politika yapımının örgütsel mantığının bir parçası haline geldiği ölçüde siyasetin yönünü ve şeklini yeniden yönlendirmenin artan bir sürecidir.*”¹⁹⁶

Avrupa entegrasyonu alanında “Avrupalılaşma” kavramı çok sıklıkla tartışılan bir kavramdır. Avrupalılaşmanın ne olduğu konusundaki bu tartışmalara rağmen literatürün büyük kısmı, ulusal siyasî sistemlerin herhangi bir şekilde AB'den etkilenmesi halinde “Avrupalılaşma”dan bahsetmektedir. Avrupalılaşmanın düzeyini anlayabilmek için; ulusal hükümetlerin AB üyeliğine uyumu, AB yasalarının uygulanması ve Avrupa eğilimlerinin baskısı altındaki devletlerin yapı ve kimliklerindeki değişim veya direnç incelenmektedir. Sonuç olarak, Avrupalılaşmanın bir tanımı "Avrupa Bütünleşmesinden kaynaklanan iç (ulusal) değişim" olarak yapılabilir¹⁹⁷.

AB kurumlarının ve politikalarının gelişmesi nedeniyle ulusal yapılar değişmektedir. Bu işlemin üç adımı vardır. Üye devletler, Avrupa politika ve kurumlarındaki değişikliklere uyum sağlama baskısı altındadır. Bu baskı, Avrupa'da meydana gelen olaylar ile üye devletlerde var olan şeyler arasındaki tutarlılık nedeniyle tüm devletlerde farklıdır. Yerli sistematik değişim, önceden var olan yerli kurumlar tarafından daha da kötüleşen bu kurumsal baskılar tarafından tetiklenir. Farklı iç sistemler

¹⁹⁵Ibid.

¹⁹⁶Robert Ladrech, “*Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France.*” JCMS: Journal of Common Market Studies, vol. 32, no. 1, pp. 69–88, doi:10.1111/j.1468-5965.1994.tb00485.x, 1994.

¹⁹⁷Maarten Vink, “*What Is Europeanisation? And Other Questions on a New Research Agenda.*” European Political Science, vol. 3, no.1, pp. 63–74, doi:10.1057/eps.2003.36, 2003.

farklı devlet öncelikleri anlamına gelebileceğinden, Avrupalılaşıma kendi kendine geri dönebilir. Yerli kurumlar, bu mantığa göre, bir zamanlar bağımlı değişken ve bir sonraki bağımsız değişkendir¹⁹⁸.

Avrupalılaşımanın diğer analizleri bunu iki taraflı bir süreç olarak kabul eder: AB kurumlarının ve politikalarının iç siyasî sistemler üzerindeki etkisi (yukarıdan aşağıya) ve üye ülkelerin Birlik üzerindeki etkisi (aşağıdan yukarıya)¹⁹⁹. Yukarıdan aşağıya süreç, AB hukukunun (direktifler, kurumsal yapılar, düzenlemeler) ulusal düzeye indirilmesi sırasında gerçekleşir. Aşağıdan yukarıya doğru süreç, gayri resmi kurallar, ortak inançlar, kimlik, söylem gibi yerli yapıların AB yapısına yönelik etkisidir²⁰⁰.

Görüldüğü gibi, Avrupa Entegrasyonu ve örgüt ile üye ülkeler arasındaki güç dengeleri için farklı açıklamalar yapılmaktadır. Teorilerden biri devletleri entegrasyonun ana faktörleri ve kararı alma gücüne sahip olanları olarak ele alırken, diğeri örgütün öncü rolüne vurgu yapar ve devletleri bu ilişkinin “itaat eden” tarafı olarak görür. Şüphesiz teorilerin hiçbirisi olgu ve olayları tam anlamıyla açıklamakta yeterli olamamaktadır; tüm entegrasyon sürecini doğru ve eksiksiz şekilde açıklama yeteneğine sahip değildir, çünkü AB'nin kurulması önemli ölçüde değiştiğinden ve geliştiğinden, devletlerin gücünün nerede sona erdiğini ve birliğin gücünün nerede başladığını ayırmak zordur. Aynı şekilde Avrupalılaşıma kavramı da farklı yazarlar tarafından farklı şekilde tanımlanmış olan, karmaşık bir terimdir ve teorilere bezer şekilde süreci eksiksiz ve doğru bir şekilde açıklayamaz.

Bu teorilerin ve Avrupalılaşımanın analizi, entegrasyon sürecinin farklı bakış açılarını ve AB hukukunun üye ülkelerde uygulanmasını anlamak açısından önemlidir,

¹⁹⁸J. Jupille and J.A Caporaso, “*Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics.*” Annual Review of Political Science, vol. 2, no. 1 pp. 429–44, doi:10.1146/annurev.polisci.2.1.429, 1999.

¹⁹⁹Paolo Graziano and Maarten Vink, **2.Europeanization: Concept, Theory, and Methods.** Oxford University Press, 2017.

²⁰⁰Kerry Howell, “*Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies.*” ESRC Seminar Series / UACES Study Group on the Europeanization of British Politics, 2002.

çünkü entegrasyonun önemli bir parçasıdır, en önemli olanı söylemek değildir. Avrupalılaşıma yasaların AB kurumları tarafından oluşturulduğu ve çoğu durumda tüm üye ülkeler tarafından uygulanması gereken yukarıdan aşağıya bir süreç olduğundan, AB hukukunun uygulanmasını açıklamak için kullanılacak en uygun yöntemdir.

2.5.4 AB Mevzuatının (*Acquis Communautaire*) Aday Ülkelerce Uyarlanması

Avrupa Birliği, AB'nin belirlediği şartları yerine getiren, Avrupa'da konumlanmış devletleri üye olarak kabul etmeye açık, gelişiyor olan bir uluslararası örgüttür. AB'ye katılan yeni üye devletler, mevcut üye devletlerle hak ve görevler konusunda eşittir. Yeni üye devletlere, AB hukukunu ulusal sistemlerine entegre etmeleri için belli bir süre verilir. Katılımdan önce tüm topluluk müktesebatını benimsemek bu devletler için zor ve zorlu bir görevdir. Resmi olarak AB üyesi oldukları anda, ihlal prosedürü gibi AB kurumları veya diğer üye devletler tarafından yürütülen yasal işlemlere tabidirler.

Komisyonun, müktesebatın uygulanmasını başarılı kılmak için yeni üye devletlere karşı ihlal prosedürlerini etkinleştirme hakkını kullanması gerekmektedir. Komisyonun AB hukukunun uygulanması alanındaki gücünü kullanarak üye devletlere yardımcı olması halinde üye devletlerin AB kurallarına uymaları ve AB hukukunu anlamaları daha kolay olacaktır. Üye devletlere karşı ihlal prosedürlerini harekete geçirmek, onlara saldırmak için bir araç olarak düşünülmemeli, AB sistemine aşına olmadıkları için geçiş sürecini kolaylaştıracak bir araç olarak görülmelidir. Bu nedenle ihlal prosedürü yeni üye ülkeler için ayrıca oldukça önemlidir. Bu bölümde AB üyelik süreci ve koşulları da ele alınacaktır. Daha sonra ise, üye devletlerin AB'ye yeni üye oldukları dönemde aleyhlerine açılmış olan çeşitli ihlal davalarının incelenmesi suretiyle ihlal prosedürünün yeni üye devletlerin AB hukukunu uygulamalarındaki rolü analiz edilecektir.

Birlik için önemli bir dönem, yeni ülkelerin bunun bir parçası haline geldiği genişleme sürecidir. Bir devletin Birliğe katılmanın sağlanabilmesi için, ilgili devletin 1993 yılında Avrupa Konseyi tarafından kararlaştırılan ve "Kopenhag Kriterleri" olarak

adlandırılan çeşitli kriterlerin önceden yerine getirmek mecburiyeti vardır²⁰¹. Buna göre aday ülkeler demokrasiye, hukukun üstünlüğüne ve insan haklarına saygı göstermenin yanısıra işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığını ve üyeliğin şartlarını yerine getirebilecek olma konusundaki yeteneklerini göstermelidirler. Katılım için, hükümetlerarası bir konferansta, üye devletler ve başvuru sahibi ülke tarafından koşullar müzakere edilir ve diğerlerinin yanısıra, Komisyon bu noktada perde arkasında önemli bir rol oynar²⁰².

Şu halde, başvuran ülkenin müktesebatın kabulü ve bu müktesebatı etkin bir şekilde uygulayabilmesi için belirli kriterleri karşılaması gerekecektir. Aday ülkenin AB'ye entegrasyonu için belirtilen bu kriterleri başarılı bir şekilde sonuçlandırılmasından sonra aday ülke ve mevcut tüm üye devletler tarafından imzalanan bir onay anlaşması hazırlanmaktadır. Bu Antlaşma daha sonra tüm taraflarca kendi anayasal gerekliliklerine uygun olarak onaylanmalıdır (bazı ülkelerde referandum içerir)²⁰³.

Yukarıda belirtildiği gibi, kriterlerden biri, edinimin ulusal hukukça benimsenmesidir. *Acquis communautaire* (kısaca *acqui* olarak da adlandırılır), tüm üye devletler için bağlayıcı olan hak ve yükümlülüklerin organı anlamına gelir. *Acqui* sürekli değişmektedir ve antlaşmaların özü, değerleri ve siyasi hedeflerinden oluşmaktadır; AAD Antlaşmaları ve içtihatlarına uygun olarak çıkarılan mevzuat; AB beyannameleri ve kararları; ortak dış ve güvenlik politikasına ilişkin önlemler; adalet ve işleri önlemleri; AB'nin imzaladığı veya üye ülkelerin aralarında imzaladıkları uluslararası antlaşmalar gibi²⁰⁴.

Müzakereler, ulusal ve AB yasalarının karşılaştırıldığı bir tarama prosedürüne dayanmaktadır; bu karşılaştırma, yasal karşılaştırmaları, tutarsızlıkları ve ek mevzuat

²⁰¹ European Council in Copenhagen Conclusions of the Presidency SN 180/1/93 REV 1 1993, <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>, Erişim tarihi 8 Eylül 2021.

²⁰²Anthony Arnall, **European Union Law A very short Introduction**, Oxford University Press, 2017.

²⁰³Ibid.

²⁰⁴Glossary of Summaries - EUR-Lex. *Europa.eu*, 2019, eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html, Erişim tarihi 13 Eylül 2021.

ihtiyacını tanımlar. Bir ülkenin çeşitli üyelik yükümlülüklerini yerine getirme kapasitesinin değerlendirilmesinin bileşimi genellikle aynıdır. Acqui communautaire, süreci kolaylaştırmak için 35 bölüme ayrılmıştır²⁰⁵.

Komisyon, dört özgürlük (mal, sermaye, kişi, hizmet özgürlüğü) ve iç pazarın temel ilkeleri ile ilgili performansı izleyerek başlar ve daha sonra kalan bölümlerin her birinde ilerlemenin sistematik bir analizine geçer. AB hukukunda yer alan kapsamlı hükümler nedeniyle, müktesebat kriterlerinin temel içeriği ve kapsamının tanımlanması daha kolaydır²⁰⁶.

Bu nedenle bu gereklilik farklı çalışmalarda kapsamlı şekilde incelenmiştir. Siyasî standartların aksine, Komisyon'un bu konudaki görüşleri sığ değildir. Müktesebat, başvuru sahibi ülkelerin büyük çoğunluğu tarafından kabul edilmiştir, ancak uygulanması ve düzenlenmesi hala son derece yetersiz ve sorunludur²⁰⁷.

Nitekim, tam da bu nedenle, Aralık 1995'te Madrid'deki Avrupa Konseyi, özellikle idari sistem ayarlamaları yoluyla tüm aday ülkelerin sistematik ve barışçıl entegrasyonu için gerekliliklerin oluşturulmasının önemini vurgulamıştır²⁰⁸. Ayrıca Komisyon da 1997'de, AB mevzuatını ulusal hukuka etkin bir şekilde entegre etmenin ve daha da önemlisi uygun idari ve adli süreçlerle doğru bir şekilde uygulamanın önemini vurgulamıştır²⁰⁹.

Madrid kriterlerine göre, aday ülkeler sadece müktesebatın iç hukuka aktarılmasından değil, aynı zamanda uyumlaştırdıkları mevzuatın uygulanması için idari ve yasal mekanizmaların geliştirilmesinden de sorumludur ve bu da üyelik için yeni bir

²⁰⁵Tanja, Marktle. "The Power of the Copenhagen Criteria." Croatian Yearbook of European Law and Policy, vol. 2, no. 2, doi:10.3935/cyelp.02.2006.23, 2006.

²⁰⁶Ibid.

²⁰⁷Ibid.

²⁰⁸Ibid.

²⁰⁹Commission of the European Communities, Agenda 2000. The challenge of enlargement, COM(97) 2000 final VOL. II. Brussels, 15.07.1997, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:80958a30-795a-4152-99a5-cf86f455a211.0008.01/DOC_2&format=PDF, Erişim tarihi 20 Eylül 2021.

ön koşul olarak sunulmuştur. Bu durum aynı zamanda idari kapasite kriterleri olarak da adlandırılmaktadır²¹⁰.

Acqui uygulama koşulu, birçok ülkeyi Birliğe üye devlet olma fırsatından dışlamak için bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. Genişleme süreci kolay olmadı ve birçok durumda birçok ülkenin adaylığı ilk olarak AB politikacıları tarafından reddedildi²¹¹. Başvuran ülkelerin bu kriterleri karşılamasının çok zor olduğu ve sadece kısmen yerine getirme imkanının olmadığı Komisyon'un kendisi tarafından kabul edilmektedir. Acqui'nin belirlediği standartlar çok yüksektir ve varlıklı insanlardan oluşan toplumlar tarafından yaratılmıştır. Başta Doğu Avrupa ülkeleri olmak üzere çoğu ülke yüksek satın alma gücünün gerektirdiği uygun gelir ve yaşam standartlarına sahip bulunmamaktadır. Birliğe göre, müktesebat "dört özgürlük" sağlanmadan önce uygulanmalıdır, aksi takdirde eşit oyun alanı veya adil rekabet olmayacaktır. Öte yandan, daha yüksek maaşlar ve azaltılmış çalışma saatleri gibi yüksek güvenlik gereksinimleri, gerçek kârı ve 'rekabeti' bastıran engellerden ziyade varlıklı toplulukların kendilerine sunduğu 'hediyeler'dir; yüksek reel gelirin göstergesidir. Bunlar, yüksek üretim seviyesinin ürünüdür. Yüksek verimli bir ülke tam zamanlı çalışırsa, artan ücretleri reddederse ve tatil yapmazsa, olağanüstü yüksek GSMH büyümesi, önemli ihracatlar, para biriminde bir değerlenme ve toplam faktör gelirinde bir artış yaşayacaktır.

Üretkenliği yüksek bir ülke daha az çalışmayı, güçlü bir sosyal güvenlik sistemine yatırım yapmayı ve çevreyi korumayı seçerse, hesaplanan büyüme oranı düşebilir, kısa vadede etkin bir şekilde ihracat yapamayabilir ve para birimi değer kaybedebilir; ancak

²¹⁰“ Madrid European Council (12/95): Conclusions.” *Europa.eu*, www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm, Erişim tarihi 20 Eylül 2021.

²¹¹Birleşik Krallık'ın üyeliği ilk olarak Charles de Gaulle tarafından veto edildi. Fransa da İngiltere ile yakın ilişkisi nedeniyle Norveç ile müzakereleri iki kez askıya aldı. Fransa, diktatörlükten yeni çıktıkları ve Topluluğa katılmaya hazır olmadıkları gerekçesiyle Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in üyeliğini de başlangıçta reddetti. 1993 yılında AEA'nın (Avrupa Ekonomik Alanı) kurulmasından sonra, AEA'nın üç üye ülkesi (Avusturya, İsveç, Finlandiya) AB'ye üyelik için başvuruda bulunmuş, öncelikle AB parasal bütünleşmeyi amaçladığı için genişlemek istememiş ancak sonunda kabul edilmiştir.

ekonomik haritadan kaybolmayacak ve fiyat avantajına sahip olduğu malları ihraç etmeye devam edecektir²¹².

Genişleme süreci boyunca, AB üyeleri ve aday ülkeler geçiş düzenlemelerine tabidir. Bu düzenlemeler iki türdür: hakim antlaşmalar ve aday devletlerin aleyhine olan anlaşmalar. İlk tür düzenlemeler aday ülkelere AB hukukunu uygulama özgürlüğü verdiği için en yaygın olanlardır. Aday ülkelerin bu süreci çok kısa sürede gerçekleştirmesi çok zordur, bu nedenle aday ülkelere gerekli ulusal değişikliklerin yapılması için “geçiş dönemi” adı verilen bir süre tanınır²¹³.

Geçiş dönemleri, yapısal dönüşümün etkilerini azaltmaya, daha yüksek beklentileri korumaya ve başvuru sahiplerinin sosyo-ekonomik geçişlerini gerçekleştirmelerine yardımcı olmak için aktif reform stratejilerine ilham vermeye yardımcı olur. İstisnaların asgari düzeyde kullanılması, yalnızca politikaları güvenli ve AB ile uyumlu olan ülkeleri kabul etme isteği ile aday ülkelere politikalarını değiştirmeleri için bir süre verme isteği arasında bir uzlaşmayı temsil eder²¹⁴.

Geçiş döneminin diğeri şekli ise başvuran ülkenin lehine değildir. Çoğu yaygın politikanın uygulanması görece basit olduğu için bunlar o kadar yaygın değildir. AB üyelik ayrıcalıklarını yalnızca belirli politikalarda sınırlandırmıştır. Bunun nedeni, Birlik üyelerinin genişleme kararının yanı sıra katılım süreci üzerinde de önemli bir etkiye sahip olabilmesidir. AB Komisyonu’nun aday ülkelerle katılım müzakerelerini yönetmesine ve hangi adayların müzakerelere başlayacağı ve hangi ülkeleri kabul edeceği konusunda tavsiyelerde bulunmasına rağmen, her üye devlet bu karar üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Katılım müzakerelerinin başlaması, Topluluk müktesebatının münferit

²¹²Victoria Curzon Price.**The Enlargement of the European Union : Issues and Strategies**. Routledge, 2005.

²¹³Ibid.

²¹⁴Ibid.

fasıllarının kapatılması ve nihai katılım aşamasının başlaması, oybirliğiyle onay gerektirmektedir²¹⁵.

Muhtemel üye devletler için AB hukukunu uygulama koşulu, AB antlaşmalarında da belirtilmiştir. Avrupa Birliği Antlaşması'nın 2. ve 49. Maddeleri, bir ülkenin üyelik başvurusu yapmak için yerine getirmesi gereken koşulları ve prosedürü içermektedir.

2. maddeye göre: *"Birlik, azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı değerleri üzerine kurulmuştur. Bu değerler, kadın ve erkekler arasında çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve eşitliğin hüküm sürdüğü bir toplumda Üye Devletler için ortaktır."*²¹⁶

49. Madde ise; *"2. maddede belirtilen değerlere saygı gösteren ve bu değerleri desteklemeyi taahhüt eden her Avrupa devleti, Birliğe üye olmak için başvuruda bulunabilir. Bu başvuru Avrupa Parlamentosu'na ve ulusal parlamentolara bildirilir. Başvuruda bulunan devlet, başvurusunu, Komisyon'a danıştıktan ve üye tam sayısının çoğunluğuyla karar verecek olan Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra oybirliğiyle hareket edecek olan Konsey'e yapar. Avrupa Birliği Zirvesi tarafından kararlaştırılan yeterlilik kriterleri dikkate alınır. Katılımın şartları ve bu katılımın Birliğin üzerine kurulduğu Antlaşmalar'da yapılmasını gerektirdiği uyarlamalar, üye devletlerle başvuran devlet arasında yapılacak bir anlaşma ile belirlenir. Bu anlaşma, kendi anayasal kurallarına uygun olarak onaylanmak üzere bütün âkit devletlere sunulur."*²¹⁷ şeklindedir.

Birlik, 2021 yılı itibariyle 6 kez genişlemiş bulunmaktadır. 1973'teki ilk genişlemede İngiltere, İrlanda ve Danimarka üye devletler olmuş, ardından Yunanistan

²¹⁵ Christina J.Schneider, **Conflict, Negotiation and European Union Enlargement**. Cambridge University Press, 2012

²¹⁶Article 2, TEU.

²¹⁷Article 49, TEU.

(1981), İspanya ve Portekiz (1986); Avusturya, Finlandiya ve İsveç (1995); Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Letonya, Litvanya, Estonya, Malta, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Romanya, Bulgaristan (2004); ve son olarak Hırvatistan (2013)²¹⁸. Görüldüğü gibi 1993 yılında Kopenhag Kriterleri belirlendikten sonra, AB'nin en büyük genişlemesi 2004 yılında on aday ülkenin üye olmalarıyla gerçekleşmiştir. Bu genişlemenin iki nedenden dolayı zorlu olduğu söylenebilir: Bunlardan bir tanesi, AB müktesebatının eskiye nazaran daha karmaşık ve talepkar hale gelmiş olması ve dolayısıyla aday ülkelerin daha yoğun bir entegrasyon işlemi ile karşı karşıya kalmış olmaları; diğeri ise yeni üye olan devletlerin, kendilerini otokrasiden demokrasiye dönüştürürken buna aynı zamanda ekonominin planlı ekonomiden piyasa ekonomisine dönüşümünün eşlik etmesi idi²¹⁹.

İhlal prosedürü, Avrupa Komisyonu'nu, Avrupa Adalet Divanı'nı, AB Üye Devletlerini ve AB Hukukunun doğru uygulanmasını yakından ilgilendiren bir hukukî işlemdir. İhlalin işlevini ve AB Hukukunun doğru uygulanmasındaki rolünü daha iyi anlamak için önceki bölümlerde bu kurumların ve AB hukuku uygulama sürecinin bir analizi yapılmıştır. ABAD'ın tarihsel gelişimi, yapısal organizasyonu ve ihlal prosedürüne ilişkin önemli birtakım kararlar değerlendirilmiştir. Tezin odak noktası AB hukukunun üye ülkeler tarafından uygulanması olduğundan, hangi hukukun tartışıldığını ve bu hukuk düzeninin nasıl oluşturulduğunu tam olarak açıklamak önemlidir. Bu sebeple İkinci Bölümde AB hukuku ele alınmıştır. AB'nin önemli bir özelliği, yeni üyeliğe açık bir kuruluş olması ve yeni üye devletleri kabul etme sürecinin, üyeliğe başvurdukları ana kadar oluşturulmuş olan AB hukukunun tamamının kabul edilmesini gerektirmesidir. Bu gereklilik, aynı zamanda ihlal prosedürü ile de ilgilidir. İşte bu nedenle, ihlal prosedürünü daha tamamlayıcı bir şekilde ele alınması, AB Hukukunun üye devletler tarafından

²¹⁸The Enlargement of the Union <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/167/the-enlargement-of-the-union>, Erişim tarihi 3 Ekim 2021.

²¹⁹Frank Schimmelfennig and Florian Trauner, “Introduction: Post-accession compliance in the EU’s new member states *European Integration*” online Papers (EIOP), Special Issue 2, Vol. 13,2009, http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2009-SpecIssue-2_Introduction.pdf, Erişim tarihi 9 Ekim 2021.

uyarlanmasının da bir analizine ihtiyaç göstermektedir. AB hukuku, AB kurumları ve üye devletlere bu genel bakışın ardından, tezin üçüncü ve son bölümünde yalnızca ihlal prosedürüne odaklanacaktır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Avrupa Adalet Divanı İhlal Prosedürü

3.1 AAD'de İhlal Prosedürünün Etkinleştirilmesi

Daha önce belirtildiği gibi, AB içinde AB Hukuku'nun üye ülkelerde uygulanmasında rolü olan tedbirler ve kurumlar dışında büyük önem taşıyan bir başka mekanizma da AAD'nin İhlal Prosedürüdür. Bu prosedürün etkinleştirilmesi ABİHA'nın 258 ve 260'ıncı maddelerinde belirtilmiştir.

258. Madde'ye göre:

“Komisyon; bir üye devletin antlaşmalar kapsamındaki bir yükümlülüğü yerine getirmediğini düşünürse; ilgili devlete gözlemlerini sunma fırsatı verdikten sonra, konu hakkında gerekçeli bir görüş bildirir. İlgili devlet, Komisyon tarafından belirlenen süre içinde görüşe uymazsa; Komisyon, konuyu Avrupa Birliği Adalet Divanı'na götürebilir.”²²⁰

260. Maddeye göre: “ABİHA; bir Üye Devletin AB Antlaşmaları

kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmediğini düşünürse,

Devlet, mahkemenin kararına uymak için uygun adımları atmalıdır. Komisyon, söz konusu üye devletin Mahkeme kararına uymak için gerekli adımları atamadığına inanırsa; Üye Devlet'e görüşlerini iletme fırsatı verdikten sonra davayı mahkemeye sunabilir. İlgili Üye Devletin ödemesi

²²⁰Article 258, TFEU.

gereken ceza ödemesi miktarını, bu koşullar altında uygun olduğu şekilde belirtir. Mahkeme, söz konusu Devletin kararına uymadığını tespit ederse; para veya ceza ödemesi uygulayabilir. Komisyon, söz konusu devletin, yasama usulleri yoluyla kabul edilen bir yönergeyi ileten tedbirleri bildirme yükümlülüğüne uymadığı gerekçesiyle 258. Madde uyarınca mahkemede bir dava yürütür. İlgili dava yürütülürken, söz konusu Devletin ödemesi gereken ceza ödemesi tutarını belirtebilir. Eğer mahkeme bir ihlal olduğunu tespit ederse; söz konusu üye devlete komisyon tarafından belirlenen tutarı aşmayan toplu ödeme veya ceza ödemesi uygulayabilir. Ödeme yükümlülüğü, Mahkeme'nin kararında belirlediği tarihte başlayacaktır." ²²¹

İhlal prosedürü, yasama görevlerini yerine getir(e)meyen devletler için bir kontrol mekanizmasıdır. Antlaşmaların Birlik için elverişli bir değere sahip olduğu gözönüne alındığında, AAD aynı zamanda bir Anayasa Mahkemesi olarak da hizmet vermektedir. Birliğin kendisi bir devlet değildir, ancak üye ülkeler ve onların vatandaşları için bağlayıcı hukuk kuralları yaratır. Ki buradaki hukuk düzeninin mantığı ulusal hukuktaki emir ve yasaklara benzer. İhlal prosedürü, AB'nin AB birincil ve ikincil yasalarına uymadıklarında üye ülkelere karşı tepki vermelerini sağlayan yargı mekanizmasıdır. İhlal sürecinin iki aşaması vardır. Bunlardan ilki; Komisyon'un yasanın ihlalinden sorumlu devletle gayriresmi diyalog yürüttüğü yargı-dışı aşamadır. Eğer birinci aşama başarılı olmazsa, ikinci aşama olan adli aşama başlar. Bu aşamaya AAD de dahil olur ve bir ihlal olup olmadığına bu kurumca karar verilir. İhlalin varlığına; devlet AB yasalarını doğru şekilde uygulamadığında, hiç uygulamadığında veya AB yasalarına uygun olmayan ulusal

²²¹Article 260, TFEU.

yasaları kabul ettiğinde hükmedilir. İhlal eden kurum ise; ulusal bir mahkeme, anayasal bir organ veya devlet tarafından kontrol edilen özel bir kuruluş olabilir²²².

Şimdi bu aşamalara ayrıntılı olarak bakalım: İlk aşamada Komisyon üye ülkeye resmi bir bildirim mektubu gönderir ve iddialara karşı yanıtını göndermesi için iki aylık bir süre verir. Devlet resmi ihbar mektubunu son tarihten önce cevaplamazsa veya tatmin edici olmayan bir cevap sunarsa; Komisyon, ihlalin devlete bildirildiğinin belirtildiği yerde gerekçeli bir görüş gönderir ve devletten Komisyon tarafından belirlenen bir süre içinde ihlale son verilmesi istenir. Üye ülke gerekçeli görüşe uymazsa; Komisyon bu kez davayı AAD'nin önüne getirir. Söz konusu ikinci aşamada hukukî işlem başlar. Mahkeme resmi bir karar verir ve üye devletin yükümlülüğünü yerine getirmediğine karar verirse, devletin karara uyması ve ihlali durdurması gerekir²²³.

Devletin, Mahkeme'nin kararına uymaması durumunda, Komisyon AAD, ABA'nın 260. maddesine göre devlete karşı bir prosedür başlatabilir. Lizbon Antlaşması ile yapılan değişiklikler ile bu prosedür artık daha da hızlıdır. Bir devlet, Mahkeme'nin kararına uymadığında veya AB dönüştürmeye yönelik önlemleri bildirmediğinde; Komisyon, devleti tekrar mahkemeye sevk edebilir ve cezanın ödenmesini isteyebilir²²⁴.

Kesilen cezadan dolayı ortaya çıkan borç ve ceza ödemelerinin ödenmesi için Komisyon, 2019 tarihli bildiriminde yeni bir hesaplama yöntemi sundu. Bu yöntemle göre, para miktarı üye devletlerin ödeme kapasitesi ve AB'deki kurumsal ağırlıkları dikkate alınarak hesaplanacaktır. Bu iki faktör birbiriyle dengede olmalıdır. Kurumsal ağırlık; üye devletlerin GSYİH'si ve Avrupa Parlamentosu'ndaki temsilci sayısı ile ölçülecektir. Devletler arasında büyük farklılıklar yaratmayan ve önceki yöntemle kıyasla para miktarını önemli ölçüde değiştirmeyen bu yöntemi Komisyon'un adil bulunduğu görünmektedir. Yeni ödemeler, önceki yöntemle hesaplananlardan daha düşük olabilir, ancak Mahkeme

²²²Ibid.

²²³Ibid.

²²⁴Ibid.

Komisyon'un önerdiğinden daha küçük ödemeler için karar verdiğinden, genellikle bu sonuç; Mahkeme tarafından alınan kararlara daha yakın olmaktadır²²⁵.

Bu noktada, Antlaşmaların, kafa karıştırıcı ve birbirlerine benzer görünen AB hukukunu ve hukukun üstünlüğünü koruyan maddeleri (7 ile 258) arasında bir ayrım yapmak gereklidir. Bu maddelerin her ikisi de AB hukuk sistemini korumaya hizmet etmekle birlikte aralarında bazı farklar mevcuttur. Şöyle ki, madde 258 (İhlal Prosedürü) AB yasasının bir unsuruna sahip olması gerekirken; madde 7 daha geniş bir kullanıma sahiptir. 258. Madde, AB hukukunun hem birincil hem ikincil tür hukuk kurallarının uygulanmaması veya yanlış uygulanmasına karşı kullanılabilirken, 7. madde ancak AB tarafından korunan hukukun üstünlüğü ve değerlerinin ciddi ve sürekli ihlalleri halinde kullanılabilir. Aynı dava için, sanık üye devlet aynı zamanda bir AB yasasını uygulamamış veya yanlış uygulamışsa ve 2. maddede belirtilen değerlerin ve hukukun üstünlüğünün ciddi şekilde ihlaline neden olmuşsa, her iki prosedür de aynı anda kullanılabilir²²⁶.

258. madde hukukî bir niteliğe sahip olup, ilgili üye devletlerin karşı karşıya kalması gereken yaptırımlar hakkında nihai kararı veren ABAD iken; 7. madde ise daha siyasî bir niteliğe sahiptir ve AB antlaşmalarıyla üye devletlere tanınan hakları askıya alma yetkisi Konsey'dedir²²⁷.

Öte yandan; 258. Madde, AB kurumlarının, AB hukukunu korumak için sahip olduğu tek yasal araç değildir. ABA'nın 7. Maddesi, Avrupa Parlamentosu, Komisyon veya üye devletlerin üçte birinin önerisi ile etkinleştirilebilir. Konsey, ABA'nın 7.

²²⁵European Commission, Communication from the Commission, Modification of the calculation method for lump sum payments and daily penalty payments proposed by the Commission in infringements proceedings before the Court of Justice of the European Union (2019/C 70/01), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2021.129.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2021%3A129%3ATOC, Erişim tarihi 14 Ekim 2021.

²²⁶ Anna Śledzińska-Simon and Petra Bárd. "The Teleos and the Anatomy of the Rule of Law in EU Infringement Procedures." Hague Journal on the Rule of Law, vol. 11, no. 2-3, pp. 439–45, doi:10.1007/s40803-019-00108-z, 2019.

²²⁷ Ibid.

maddesini kullanarak üye devletlere karşı dava açma hakkına sahip olan kurumdur. Bu prosedür; insan onuru, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, özgürlük, eşitlik gibi ABA'nın 2. maddesinde yer alan değerlerin üye devletler tarafından sistematik olarak ihlal edilmesi durumunda aktive edilebilmektedir²²⁸.

ABA 7. Maddesi; yalnızca darbe gibi özel durumlarda kullanılabilecek nükleer bir seçenek (*nuclear option*)²²⁹ olarak kabul edilir. Bu nedenle maddeye ender olarak başvurulmakta ve bu da Birlik açısından birçok sorun yaratmaktadır. Bir üye devletin yönetimiyle ilgili olarak demokratik olmayan güçler tarafından iktidarı ele geçirme, 'kontrol ve denge' ilkesinin zayıflaması halinde veya liberal ve demokratik ilkelerden kayma gibi iç sorunları varsa ve Komisyon 7. maddeyi kullanmazsa; bundan tüm Birlik ve Birlik vatandaşları etkilenebilecektir zira bu ülke hala birliğin bir parçası da olarak karar verme süreçlerinde yer almaktadır. Ki bu da, bu ülkenin yargı kararlarının diğer AB üye ülkelerinde de tanınmaya devam edeceği anlamına gelmektedir. Bu iç işbirliğinde; birliğin meşrutiyeti ve güvenilirliği tehlikeye girebilecek ve vatandaşlar AB'ye olan güvenini kaybedebileceklerdir²³⁰.

Bu sınırlayıcı prosedür AB hukukunun uygulanmasını tüm üye ülkelerde tekdüze ve bağlayıcı hale getirir. Bu prosedür, diğerlerinden farklı olarak; Komisyon ve ulusal kurumlar arasında bir diyalog ve genişleme için siyasî hedeflere ulaşmada verimli olabilecek bir alan yaratır ve bir devlet ile AB arasında bir çatışma olduğunda kullanılacağından hukukî olmasının yanısıra siyasî de bir niteliğe sahiptir²³¹.

3.2. İhlal Prosedüründeki Gelişmeler

²²⁸ Article 7, TEU.

²²⁹ AB kararlarında oylama prosedürlerine katılma haklarının askıya alınması gibi üye devletler üzerinde ağır yaptırımları olduğu için 7. Maddenin etkinleştirilmesi bir 'nükleer seçenek' olarak kabul edilmektedir.

²³⁰ Dimitry Kochenov and Laurent Pech, "Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's Pre-Article 7 Procedure as a Timid Step in the Right Direction." SSRN Electronic Journal, doi:10.2139/ssrn.2625602, 2015, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625602#, Erişim tarihi 15 Ekim 2021.

²³¹ Ibid.

Üye ülkelerin nasıl izleneceğine karar verme konusundaki bu politika, AB'nin siyasî ihtiyaçlarına uyum sağlamak için sürekli değişmiştir. Roma Antlaşması'ndan sonraki ilk yıllarda ihlaller; ihtiyatlı bir şekilde kullanılmıştır. Komisyon bu dönem içerisinde siyasî eylemlerden kaçınmış ve devletlerle dostane müzakereleri kullanmıştır. Zira söz konusu dönemde Birlik'in güçlendirilmesi, devletlerle hukukî çatışmalar yaratmaktan daha önemliydi. 1980'ler civarında Komisyon; AB hukukunun ihlaline karşı daha agresif bir yaklaşım başlatmış ve bu prosedürü düzenli olarak kullanmaya başlayarak AB Hukuku'nun koruyucusu rolünü üstlenmiştir. Bu prosedüre başvuru durumlarının sayısı; önce 289'dan (1983), 669'a (1989) ve daha sonra 1210'a (1992) yükselmiştir²³².

1996 yılına gelindiğinde Komisyon, ihlalleri antlaşmaların koruyucusu olarak işlev görmesi için ayrıcalıklı bir araç olarak değerlendirmeye başlamıştır. 1997'de Maastricht Antlaşması ile yapılan yeni değişiklikleri kullanmış ve mahkemeye bir üye devlete ceza verilmesi için öneride bulunmuştur. 2004'ten sonra ise, Barroso başkanlığındaki Komisyon; AB Pilotunu tanıtmış, ihlallerin sayısı azalmıştır. Komisyon daha fazla önlem aracı kullanmayı tercih etmiş ve Bu karar; Bureli'ye göre Birliğin karşı karşıya olduğu ekonomik ve sosyal krizden de etkilenmiştir²³³. AB'nin karşı karşıya olduğu kriz, Komisyon'un ihlal prosedürünü kullanmak yerine AB hukukunun uygulanmasındaki sorunları çözmek için yeni önlemler almasına ve alternatif çözümler aramasına neden olmuştur. İhlal prosedürünün sıklıkla etkinleştirilmesi, birkaç üye devletin AB'ye yönelik şüpheciliğini ve onaylamamasını artırabilirdi.

Junker'ın başkanlığındaki Komisyon 2014'ten itibaren ihlal politikasını tekrar değiştirmiş, ulusal çareler kullanmayı tercih etmiştir. Bu dönemde üye ülkelerin Komisyon tarafından yavaş denetlenmesi, ön kararların sayısının artması ve AB Pilotunun kullanılması nedeniyle ihlal sayısının azaldığı görülmüştür. Bu politika değişikliği, artan

²³²Ibid.

²³³Camilla Burelli, "The Infringement Procedure vis-à-vis the "Populist Zeitgeist": Perspectives and Evolutionary Lineages in the Last Year of Juncker's Presidency."2019, www.academia.edu/, Erişim tarihi 17 Ekim 2021.

Avrupa şüpheciliği (*Euroscepticism*) ile ilgilidir ve Komisyon; ihlal prosedürünün getirdiği çatışmaları en aza indirme konusunda çaba göstermiştir²³⁴.

İhlal prosedürleri ile ilgili iki yaklaşımdan bahsedilebilir. Bunlardan biri olan uyum yaklaşımına göre ihlal sadece üye ülkelerde Birlik yasasının doğru şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla olan bir mekanizmadır. Bu işlemler üye ülkelerin performansı için bir gösterge olarak kullanılır, ancak Komisyon'un bu prosedürü farklı nedenlerle tüm davalar için etkinleştirmemesi kararlaştırılmıştır. Öte yandan; "yargı politikası", perspektifi İhlal Prosedürü'nü politika hedeflerine ulaşmak için bir araç olarak görmektedir. Bu yaklaşım 'uyum' kavramıyla çelişmektedir. Komisyon, üye devletlerden beklenenleri yeniden tanımlamaya çalıştığında ve politika anlaşmazlıklarını çözmek için Adalet Divanı'nı kullandığında; "doğru uygulama" terimi değişken bir hedef haline gelmektedir²³⁵.

Bizim kanaatimiz şudur ki; ihlal prosedürlerinin belirtilen bu iki amacı da tek başlarına her durumu açıklamak için yeterli olmayacaktır. Zira farklı zamanlarda Komisyon her iki hedefi de takip ediyor gibi görünmektedir. Bununla birlikte, Komisyon'un hangi hedefi ne sıklıkta ve hangi koşullar altında takip ettiği konusunda anlamlı bir araştırma yapılmamıştır.

Komisyon'un kişilerden gelen şikayetler için sorumlu olmasıyla ilgili olarak, Komisyonun kendisi ve Mahkeme; ihlal oldukça belirgin olsa bile, Komisyon'un bir ihlal prosedürü başlatmak zorunda olmadığını savunmaktadır. Devletin uyumuna rağmen, Komisyon herhangi bir noktada duruşmayı sona erdirmeye yeteneğine sahiptir. Ehlerman'a göre, Komisyon, ihlalleri ancak başarılı olacağından emin olduğunda takip

²³⁴Ibid.

²³⁵Ibid.

etmektedirler²³⁶. Ki istatistikler de, Mahkeme'nin davaların %90'ından fazlasında Komisyon'un iddialarını desteklediğini de ortaya koymaktadır²³⁷.

AAD, Komisyonun bir ihlal davası açmasının amacını analiz edemez veya gerekçelerini şüpheyi düşüremez. AB'nin yargı kurumu olarak AAD, bir ihlalin olup olmadığına karar vermeli; bunun için davanın hukukî boyutuna sıkı sıkıya odaklanmalıdır. Komisyon'un amacı "uyum" ve "doğru uygulama" ise, üye ülkelerin AB yasalarına uymak için nasıl yürütmeler yapması gerektiğine ilişkin düzenlemeler devletlere bırakılmıştır. İhlal prosedürünü bir politika aracı olarak gören literatür; Komisyonun özel bir pozisyona sahip olduğunu ve bireysel davaların sonuçlarıyla ilgilenmediğini, politikalarına ulaşmak için uzun vadeli stratejilere sahip olduğunu savunur ki buna göre Komisyon temel ilkeleri belirleme ve üye ülkelerin üzerindeki konumunu güçlendirme eğilimindedir. Buna örnek olarak, -birçok üye ülke karşı olmasına rağmen Komisyon'un yaptırım gücüyle elde edilen bir süreç olan- AB'de piyasanın serbestleştirilmesi gösterilmektedir.

Susanne Schmidt, Komisyon'un, ihlal davalarını; elverişsiz mahkeme kararlarına kıyasla 'en az kötü olan' seçenek olarak, bir yasa teklifi sunarak veya yasanın anahtarı olan belirli üye ülkeleri hedef alarak; Konsey'in yasaması üzerinde baskı uygulamak için kullanabileceğini iddia eder. Komisyon'un bu stratejiyi kullandığı bazı alanlar; enerji piyasası, hava taşımacılığı, spor bahisleri, elektrik ve gaz piyasaları alanlarıdır²³⁸.

Fritz Scharpf ayrıca Komisyon'un ihlalleri üye devletlerin konumunu zayıflatmak için kullandığını savunmaktadır. Scharpf'a göre, Avrupa Adalet Divanı'nın kararları Birliğin siyasî kararının oluşumunda önemli bir rol oynamaktadır. Parlamentoda çoğunluk tarafından kontrol edilen ve düzeltilen ya da kamuoyu tartışmasıyla karşı karşıya kalan;

²³⁶ Andreas Hofmann, "Compliance or 'Rule Gain'? The Commission's Goals in the Infringement Procedure", 2017.

²³⁷ C.D. Ehlermann, Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission. In W. G. Grewe, H. Rupp, & H. Schneider (Eds.), Europäische Gerichtsbarkeit und Nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Kutscher (pp. 135-154). Baden-Baden: Nomos. 1981.

²³⁸ Susanne K. Schmidt, "Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers" Max Planck Institute for the Study of Societies, Germany, 2000.

ulusal düzeydeki yargı kararlarından farklı olarak, mahkemenin antlaşmaların yorumlanmasıyla ilgili kararları, ancak antlaşmalar değiştirilirse değiştirilebilir (Ki bu gerçekleşmesi çok zor olan birşeydir)²³⁹.

İhlal prosedürünü daha verimli hale getirmek için, Komisyon bu prosedürü etkinleştirirken hukukî argümanlar kullanmalıdır. Bu şekilde Mahkeme, antlaşmaların ilerici bir yorumunu yapabilir ve içtihatları kullanarak AB hukukunun geliştirilmesini sağlayabilir. Komisyon; devlet ve Komisyon arasındaki ihtilaf çözülene kadar, AB'nin hukukun üstünlüğüne aykırı ulusal tedbirlerin askıya alınmasını istemelidir. Madde 7 ile ilgili olarak, Macaristan ve Polonya davaları bu maddenin yeterince etkili olmadığını ve 7. maddenin kuralları, zaman tabloları ve aşamaları için kurumlar arasında bir anlaşma yapılması gerektiğini göstermiştir²⁴⁰.

AB mevzuatını ve hukukun üstünlüğü ilkesini ihlâl eden Polonya ve Macaristan, AB'nin başa çıkması gereken « hukuk devleti » sorunlarının ilk akla gelen örneklerini teşkil etmektedir. Bunlara yönelik olarak Komisyon yasal işlemler gerçekleştirmiş; ancak bu önlemler, AB'nin üye devletlerle olan ilişkisinin yanı sıra AB'nin üye Devletlerdeki yasalarını uygulamak için kullandığı araçların etkinliği hakkında ateşli bir tartışmaya yol açmıştır. Bu süreci kısaca anlatmak gerekirse; Mart 2021'de Komisyon, Polonya'yı 14 Şubat 2020'de yürürlüğe giren 20 Aralık 2019 tarihli bir tüzük nedeniyle Avrupa Birliği Adalet Divanı'na sunmaya karar vermiş. ve Komisyon ayrıca Avrupa Adalet Divanı'ndan anlaşmazlık çözülene kadar geçici önlemler almasını istemiştir. Komisyon'a göre, Polonya yargı hukuku Polonyalı hakimlerin bağımsızlığını bozmakta ve AB hukukunun üstünlüğü ile uzlaşmamaktaydı. Tüzük, Polonya mahkemelerinin disiplin cezaları da dahil olmak üzere yargı bağımsızlığını koruyan AB mevzuatının belirli unsurlarını

²³⁹ Fritz W.Scharpf, *“Community and Autonomy: Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe.”* Schriften Aus Dem Max-Planck-Institut Für Gesellschaftsforschung Köln, doi:No. 68, ISBN 978-3-593-39188-5, 2010.

²⁴⁰ Daniel, Hegedüs, *“How to Exploit the Rule of Law Rush in Europe?”* Visegradinfo.eu, 2019, visegradinfo.eu/index.php/icon-articles/590-how-to-exploit-the-rule-of-law-rush-in-europe, Erişim tarihi 31 Ekim 2021.

doğrudan uygulamalarını ve bu tür soruları ön kararlar için AAD'ye yönlendirmelerini yasaklamaktadır. Buna ek olarak, Komisyon; Polonya'nın Yüksek Mahkeme Disiplin Kurulu'nun hakimleri ve hakimlerin görevlerini nasıl yerine getirdiklerini doğrudan etkileyen kararlar vermesine izin vererek AB mevzuatını ihlal ettiğini belirtmiştir. (hakimlerin dokunulmazlığının kaldırılması, geçici askıya alması, maaşın azaltılması). Bu yasa, Polonya yargı sisteminin bağımsızlığını ve ulusal yargıçların AAD ile etkileşimini baltalamaktadır²⁴¹.

Aslına bakılırsa, bu, Komisyon'un Polonya'yı Mahkeme'ye ilk kez getirişi değildi. Aralık 2017'de Komisyon, ABA'nın 7. maddesini de ilk kez etkinleştirmiştir.

Şöyle ki, Temmuz 2017'de Komisyon, “Polonya Mahkemeler Yasası” için ihlal prosedürünü harekete geçirerek Aralık 2017'de erken emeklilik talep eden kuralları ve yargının bağımsızlığı üzerindeki etkileri nedeniyle davayı mahkemeye sevk etmişti. Temmuz 2018'de, aynı prosedür; yüksek mahkemenin bağımsızlığını etkileyerek erken emeklilik talep eden Polonya Yüksek Mahkemesi ile ilgili başka bir yasa için de yürürlüğe girdi. Bunun üzerine Avrupa Adalet Divanı, Anayasa Mahkemesi Hakkında Kanun'un ihtiyati tedbirlerini uygulamıştır. Her iki durumda da mahkeme Polonya'ya karşı karar vermiş olduğu görülmektedir ve her iki kararda da Polonya yargı sistemi ile ilgili olan 2019 ve 2020'de takip edilen diğer iki ihlal prosedürü, mahkemenin önceki kararları ile aynıydı²⁴².

Öte yandan ihlal prosedürünün başarıları da yok değildir. Bunların başında Roman toplumu için Fransa'da politikalarında değişiklik yapılması, Macaristan'da yargıçlarla ilgilimevzuatın gözden geçirilmesi, Romanya'daki anayasal çatışmanın çözümü gibi örnekler sayılabilir. Bununla birlikte; ihlal prosedürü ABA'nın 2. maddesinin

²⁴¹Dimitry, Kochenov and Laurent Pech. “Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission’s Pre-Article 7 Procedure as a Timid Step in the Right Direction.” SSRN Electronic Journal, 2015, doi:10.2139/ssrn.2625602, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625602, Erişim tarihi 2 Kasım 2021.

²⁴²Ibid.

korunmasında hala sınırlı durumdadır. Komisyon'un Başkanı tarafından bir illiberal devletin savunuculuğu için Macaristan'a karşı bir ihlal prosedürünü yürürlüğe koyamaması buna örnek verilebilir.. Macaristan'da hukukun üstünlüğü ve demokrasi için ciddi endişeler olduğu için bu madde sadece kağıt üzerinde kalmamakta ve sınırlı oluşu uygulamada da ciddi bir etki yaratmaktadır. Şöyle ki, 2. Madde siyasî bir beyan değildir; devletler için bağlayıcı bir güce sahiptir; ancak şunu vurgulamak gerekir ki 2. madde ile korunan değerler daha açık uçlu bir yapıya sahiptir ve AB hukukunun bir davada alıntılanabilecek belirli bir hükmü bulunmadığından, ihlal prosedürü bu durumda pek yararlı olamayacaktır²⁴³.

İhlal prosedürünü daha verimli hale getirmek için önemli bir başka öneri de; İhlal Prosedürünün sistematik kullanımıdır. Bu, Mahkeme'yi bir kurum olarak AB yasasını koruma rolünde daha etkili bir hale getirecektir. Bu şekilde Mahkeme, üye devletlerden Avrupa yasalarına sistemik uyum talep edebilecek ve böylelikle üye devletlerin yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçınmaları daha zor olacaktır. Bu sistemik uyumu mümkün kılmak için yaptırımların daha sert olması gerekir; AB fonlarının askıya alınması buna bir örnek olabilir²⁴⁴.

AB hukukunun korunmasını etkileyen bir diğer önemli faktör de Komisyonun Madde 7 veya 258'i etkinleştiren eylemlerde gecikmeli kararıdır.

Örneğin, Polonya Davası'nda Komisyon; 7. madde öncesi prosedürü aktive etmiştir, ancak bu devam eden sürece rağmen, Polonya medyayı ve tüm yargı sistemini politik olarak ele geçirmek için ulusal önlemleriyle hareket etmeye devam etmiştir. Komisyon ve Polonya arasındaki diyalog ne şeffaf ne de işlevsel olduğu söylenebilir çünkü Polonya'nın, Komisyon'la hukukun üstünlüğünü ihlal ettiğini tartışmaya istekli olmadığı açıktı. Kendi içinde herhangi bir yaptırım bulunmayan 7(1) maddesinin harekete geçirilmesi çok gecikmiş ve hasar zaten açıkça yapılmıştı. Aynı şey Macaristan'da da

²⁴³Ibid.

²⁴⁴ Ibid.

yaşanmıştır. Macaristan, ABAD önünde açılan davalara rağmen demokratik değerleri baltalamaya ve yargı ve akademik kurumları siyasî olarak ele geçirmeye devam etmiştir²⁴⁵.

Madde 7, bu iki ülke için ilk kez harekete geçirilmişti ; ancak her ikisinde de sonucun olumlu olmamıştır. İşbu vakalar, AB'de hukukun üstünlüğü tehdit edildiğinde 7. maddenin faydasız olduğunun önemli bir göstergesini oluşturmuştur²⁴⁶.

Şu halde geriye kalan en iyi seçenek 258. Madde olarak görünmektedir, çünkü 7. madde etkili değildir ve antlaşmalara yeni mekanizmalar eklemek neredeyse imkansızdır. Açıktır ki hukukun üstünlüğü sadece siyasî bir mesele olarak kabul edilemez, çünkü sonunda AB hukukunun uygulanmasını etkileyecektir ; ulusal kurumların siyasî olarak ele geçirilmesi, sonunda Macaristan veya Polonya dışındaki üye devletlerden gelen, ancak bu iki ülkede yaşayan veya yasalarına ve ulusal kurumlarına tabi olan vatandaşları da etkileyecektir²⁴⁷.

Ancak 4. madde (sadakat ilkesi) veya Madde 2 (demokrasi ve insan hakları ilkesi) gibi 258. madde kapsamında korunamayan başka maddeler de bulunduğu; ihlal prosedürünün sınırlılıkları söz konusudur²⁴⁸. Örneğin; olağan ihlal eylemleri ve devletlerin yarattığı sistemik sorunları ele almak için yetersizdir. Genellikle ihlalciler taraf; AB'nin temel ilkelerinin ötesinde olduğu düşünülen tek bir uyumsuzluğa odaklanmak üzere tasarlanan, geleneksel ihlal süreçleri kapsamında nadiren yakalanmaktadır. Mesela, Macaristan söz konusu olduğunda, Komisyon ihlal davasını (yaş ayrımcılığı) kazanmış ancak Birliğin değerleri ve hukukun üstünlüğünün ihlal edilmiş olması nedeniyle sorunun kökeninin çok daha derin olması, bunun çok da büyük bir anlam ifade etmesini önlemiştir²⁴⁹. Görevden alınan Macar hakimler işe dönmeyi reddetmiş ve Macar

²⁴⁵Ibid.

²⁴⁶Ibid.

²⁴⁷Ibid.

²⁴⁸Ibid.

²⁴⁹Ibid.

hükümetinin tazminatını kabul etmiştir. Bu sonuç, Macaristan'ın Mahkeme'nin kararına uyması nedeniyle Komisyon tarafından her ne kadar bir zafer olarak değerlendirilmiş olsa da gerçekte Macaristan; tüm yargı sistemini "hükümetle dost" hale getirmek için yeniden düzenlemiştir²⁵⁰.

Komisyonun görüşüne göre, Antlaşmalarda üye devletlere karşı etkinleştirilebilecek yasal araçlarda herhangi bir yetersizlik bulunmamaktadır. Bu araçlar, özellikle 7. Madde, kullanılamayacak kadar güçlüdür. Bu düşünceyle, Komisyon, 7. Maddeyi derhal harekete geçirmeyi reddetmiş ve bunun yerine her iki devletle, başarısızlıkla sonuçlanan bir biçimde diyalog kurmaya çalışmıştır. Polonya ve Macaristan davaları; her iki tarafın da, yani üye devletlerin ve AB kurumlarının, “Hukukun Üstünlüğü”nü savunmanın getirebileceği sonuçlar nedeniyle, bunu savunma konusunda tam olarak istekli olmadıklarını göstermiştir. Şöyle ki, söz konusu prosedür, yalnızca hukukun üstünlüğünü ihlal etmekle suçlanan üye devletler için ciddi ekonomik yaptırımlar ve maliyetler getirmekle kalmayıp; aynı zamanda, bu ülkelerde işletmeleri olan diğer üye devletlerin ekonomik çıkarlarını da olumsuz yönde etkilediğinden AB'deki iç pazarı bütün olarak da baltalayabilmekte, bu nedenle de 7. Maddenin etkinleştirilmesine çok seyrek gidilmektedir²⁵¹.

AB kurumlarının Polonya ve Macaristan'a karşı yürüttüğü hukuk mücadelesi, antlaşmaların sağladığı iki yasal yoldan birinin (Madde 7) üye ülkelerde hukukun üstünlüğünü korumak için kolay ve sıklıkla kullanılamayacağını göstermiştir. Komisyon, tüm Birliğe getireceği ekonomik ve siyasi sonuçlardan çekinerek 7. Maddeyi etkinleştirmeyi reddetmiştir. Şu halde geriye kalan tek yol, Madde 258'dir (ihlal prosedürü). Sadece 258. madde ile korunamayacak çok ciddi durumlarda ise her iki prosedürün de (Madde 7 ve Madde 258) devreye sokulması en mantıklı çözüm olacaktır;

²⁵⁰Ibid.

²⁵¹Dimitry Kochenov, “Article 7: A Commentary on a Much Talked-About ‘Dead’ Provision” 38 Polish Yearbook of International Law (2018) pp. 166-187., University of Groningen Faculty of Law Research Paper No. 21/2019, https://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=384950, Erişim tarihi 2 Kasım 2021.

zira bu şekilde iki prosedür de aynı anda kullanılacak ve birbirini tamamlayıcı olabileceklerdir²⁵².

Bir üye Devlet, antlaşmaların temel ilkelerini tehlikeye atarsa veya AB Hukuku'nda verilen temel yasal garantilerden uygulamasını durdurursa; Komisyonun ihlal eylemlerinde belirtmeyi seçtiği AB mevzuatının birden fazla özel bileşenini ihlal etmesi muhtemeldir. Komisyon, kovuşturma yetkisine sahip olduğu ihlallerin yalnızca bir kısmını kovuşturarak, yapacağı mücadeleyi (savaşları) seçme ve eleme eğilimindedir. Diğer davalar AAD'ye gelmeden kendine has yöntemlerle çözülür²⁵³.

Komisyon, AB anayasal yapısının müktesebata yönelik kesin ve sınırlı kurallarından daha fazlasını kapsadığı gerçeğini göz ardı etmektedir. Oysa müktesebatın uygulanması, müktesebatın yalnızca formüle edildiği katı teknik terimlerle uygulanması durumunda anlamsız hale gelecektir. Bu durumda bir üye devlet; devletin hukukun üstünlüğünü koruyan demokratik bir ülke olduğunu garanti eden kurumsal garantileri gözardı edebilecektir²⁵⁴.

Şu anda ihlaller, çoğunlukla ana konu değil; hukukun üstünlüğünün geri kaymasının göstergeleri olan müktesebatın doğrudan ihlalleriyle sınırlıdır.

İhlallerin bir başka boyutu da uzun ihlal süresileridir. İhlal eylemi tartışma aşamasındayken veya Avrupa Adalet Divanı'nda beklemedeyken; ihlaller genellikle devam etmekte ve bazı durumlarda artık çözüm yollarının bulunmadığı noktaya kadar süreç daha da kötüleşebilmektedir²⁵⁵.

Bu analiz, Komisyonun 7. Maddeyi çok nadiren kullanma eğiliminde olduğunu ve davaları rastgele seçmek suretiyle 258. Maddeyi yanlış şekilde kullandığını

²⁵²Ibid.

²⁵³Ibid.

²⁵⁴Ibid.

²⁵⁵Kim Lane Scheppele et al. "EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union." Yearbook of European Law, 2021, doi:10.1093/yel/yeaa012.

göstermektedir. Bazen üye devletler AB hukukunu doğru bir şekilde uygulamadıkları gibi aynı zamanda Hukukun Üstünlüğüne de saygı göstermeyebilmektedirler. İhlaller, daha büyük sorunun sadece küçük birer parçalarıdır. AAD sadece Komisyon tarafından kendisine sunulan davalar için karar alabilir ve sorunun tamamını çözemez. Komisyonun ihlal prosedürlerini sistematik bir şekilde kullanması ve sorunun nerede olduğunu doğru bir şekilde belirlemesi gerekir. Davanın kendisine doğru sunulması halinde, Divan, sorunun yalnızca bir parçası için değil, bütünü için bir karar vererek sorunun çözümüne daha fazla yardımcı olabilecektir. Özet olarak en önemli sorun, Avrupa Adalet Divanı'nın, tekrarlanan ihlallerin işaret ettiği sorunları algılayamaması, dolayısıyla bunu gidermek üzere hareket edememesi ve kendisine açılan bireysel ihlal davalarının telaşı ile durumun daha da kötüleşmesidir. Divan'ın usul kuralları; başlangıçta yanlış duruşta yapılan eylemleri düzeltmesini engelleyerek, kaçırılmış bir fırsat olarak kalabilmektedir²⁵⁶.

3.3 İstatistikî Veriler

Komisyon veya AAD tarafından sağlanan istatistikî bilgiler, bir analiz için ihtiyaç duyulan ayrıntılarıyla birlikte kamuya açıklanmadığından, ihlal prosedürünün AB hukukunun doğru uygulanması üzerindeki etkisine ilişkin nicel bir çalışma yapmak zordur. Kaldı ki, ihlallerin tüm uyumsuzluk durumlarını yansıtmadığı büyük ölçüde kabul edildiğinden hal-i hazırda yayınlanmış sayıların da pek yardımcı olmadığı söylenebilir. Yukarıda bahsedildiği gibi, Komisyon hangi davaların açılıp hangilerinin açılmayacağına karar verme özgürlüğüne sahiptir. Nitekim bunun önündeki bir başka zorluk da, Komisyon tüm davaları kovuşturmak istese bile, kaynak ve kapasite eksikliği nedeniyle bunu yapabilmesinin mümkün olmayabilmesidir.

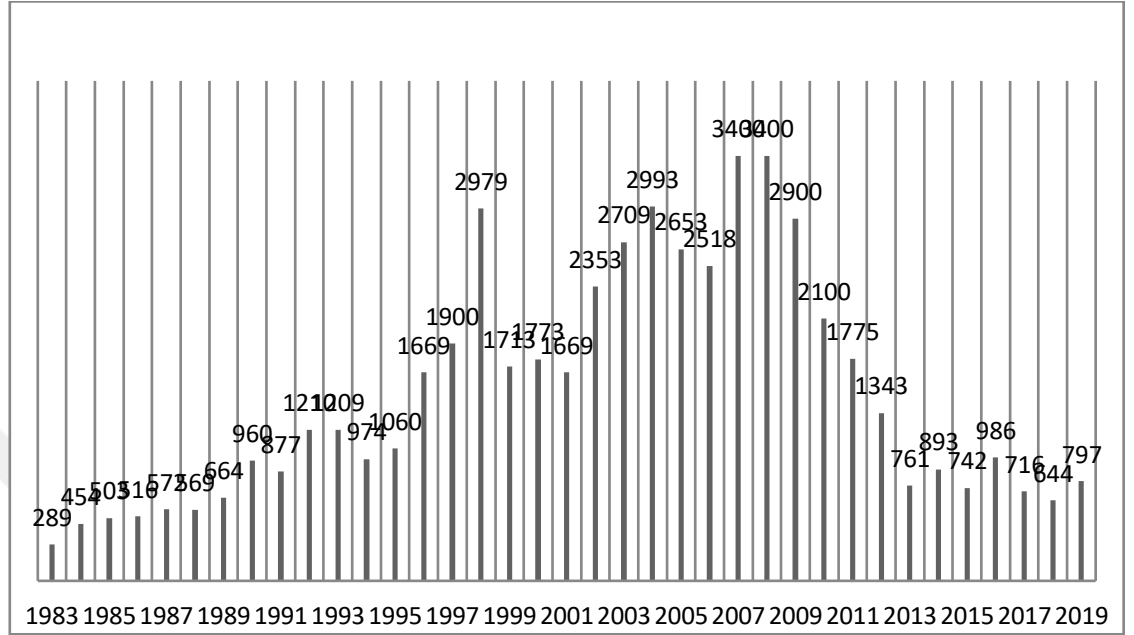
İhlal prosedürünü çevreleyen sorunlara ve önyargılara ve doğru istatistiksel bilgilerin eksikliğine rağmen, ihlal prosedürünün Komisyon tarafından dikkatli ve sorumlu bir şekilde kullanılan önemli bir mekanizma olduğu söylenebilir. Komisyon, ihlal

²⁵⁶Ibid.

vakalarını seçme özgürlüğünü açıkça suiistimal edemez. Bunun önde gelen nedeni, Avrupa Komisyonu'nun, kendisini AB hukukunun doğru bir şekilde aktarılmasını, uygulanmasını ve zamanında uygulanmasını sağlamak için açık bir yasal görevle birlikte "Antlaşmaların koruyucusu" olarak görmesidir. İhlal davalarını seçerken rutin olarak ayrımcı olsaydı, hukukî misyonu ve geçerliliği kadar benlik kavramı da baltalanmış olurdu. Avrupa Komisyonu'nun yetkisi, tarafsız bir kurum olarak güvenilirliğine bağlıdır ve üye devletlere eşitsiz davrandığı gibi bir görüntünün oluşmasına izin veremez.

Komisyon'a karşı bir başka önyargı da, yetkililerin geldikleri üye devletlere karşı yasal işlem yapmayı reddedebilecekleri ihtimalidir; ancak Komisyon'daki kararların meslektaş dayanışması ilkesine göre alınması nedeniyle bu durumun gerçekleşmesi de zordur²⁵⁷.

²⁵⁷ Tanja A. Börzel and Moritz Knoll “*Quantifying non-compliance in the EU A Database on EU Infringement Proceedings*”, Working Paper on European Integration No. 15, Berlin, 2012.



Tablo 1: Komisyonun yıllık ihlal vaka sayısı(1983-2019)²⁵⁸.

Yukarıdaki tablo, 1983'ten 2019'a kadar her yıl Komisyon tarafından açılan toplam şikayet ve ihlal sayısını gösteren Komisyon'un yıllık raporlarının bir analizine dayanmaktadır. Şekil göstermektedir ki 1983'ten 1997'ye kadar şikayet ve ihlallerin sayısı istikrarlı ve kademeli olarak artış içerisindedir. Bu yıllarda AB'nin 15 üye ülkesi vardı ve Kopenhag ve Madrid kriterleri ancak 1995'te benimsenmişti.

1998 yılı boyunca, şikayet ve ihlallerin sayısı önemli ölçüde artmış, daha sonra azalarak üç yıl boyunca istikrarlı bir görüntü sergilemiştir.

2001'den 2004'e rakamlarda hafif bir artış görülmektedir. 2004'te AB'nin en büyük genişlemesini yaşamasının ardından 2005 ve 2006'da sayılar tekrar azalmış, 2007 ve 2008 yıllarında yılda 3400 ihlal ile en fazla şikayet ve ihlal prosedürüne ulaşılmıştır. Bu iki yıldan sonra, sayılar önemli ölçüde azalmaya başlamıştır.

²⁵⁸European Commission, Annual Reports on Monitoring the Application of EU Law, 2019, ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en, Erişim tarihi 14 Kasım 2021.

Söz konusu yıllarda Komisyon'un ihlal soruşturması başlatma kararları ve bunların sayısı; yeni üye devletlerin eklenmesi, AB hukukunun doğru uygulanmasını kolaylaştırmak için yeni mekanizmaların getirilmesi, Komisyonun izlediği stratejinin belirli üye ülkelerle olan ilişkileri etkilemesinden kaçınma çabası gibi birçok faktörden etkilenmiştir.



SONUÇ

Avrupa Birliği, ana kurumları tarafından oluşturulan bir dizi yasaya dayanarak işlev gören politik, ekonomik ve hukukî bir kuruluştur. Birlik'in başarısı ve sürekliliği için bu yasalara; üye devletler, özel kuruluşlar ve bireyler gibi tüm ilgili taraflarca saygı gösterilmesi ve bu yasaların doğru şekilde uygulanması gereklidir. Bu süreç sadece bu konu ve tarafların iradesine bırakılamayacaktır; bu nedenle AB kurumları söz konusu bu süreci verimli hale getirmek için oluşturdukları mekanizmalar vasıtasıyla kontrol etmektedir.

AB'nin kurulmasından bu yana, Komisyon ve AAD, üye devletleri tarihsel olarak gözlem altında bulunduran ve AB yasalarına uymaya ve onları doğru şekilde uygulamaya zorlayan iki kurum olagelmıştır. Sahip oldukları roller de, akademik çalışmalarda günümüze dek büyük ölçüde analiz edilmiştir. Farklı yaklaşımlar ve uygulamalar, bu kurumlara sadece AB hukukunu korumadaki rolleri açısından değil, aynı zamanda AB ve üye devletler arasındaki güç dinamikleri açısından da farklı bir konum atfetmektedirler. AB'deki güç dinamiği analiz eden akademik çalışmaların bir kısmı üye devletleri, ABAD'ı ve Komisyon'u kontrol eden gücün sahipleri olarak ele almakta iken, diğer birtakım çalışmalar ise ABAD ve Komisyon'u, üye devletler üzerinde güce sahip olan uluslararası kurumlar olarak kabul etmektedir.

Söz konusu iki uç görüşü daha detaylı ele alacak olursak; bunlardan bir tanesi üye ülkeleri Birliğin yaratıcıları oldukları için AB'nin ana aktörleri olarak görmekte ve AB'nin kendileri üzerinde ne ölçüde güce sahip olduğuna ve hangi alanlarda karar alabileceğine üye devletlerin karar vermesi gerektiğini savunurken diğer uçtaki görüşün ise, AB kurumlarını Birlik içindeki ana aktörler olarak görmekte ve üye devletlerin de bunlara uymak zorunda olduğunu düşündüğü söylenebilir. Bununla birlikte az ya da çok, bu her iki uç görüşte de Komisyon da AAD de önemli bir yere sahip olacak şekilde konumlandırılmaktadır. Öte yandan, daha önce de belirtildiği gibi uygulama, ne tamamen bu görüşlerden ilki, ne de ikincisini yansıtmaktadır. Uygulamada vakanın kendiine has

özelliklerine ve genel şartlara göre farklı olmakta; ayrıca bu iki uç görüşün arasında bir noktada vuku bulmaktadır.

Her halükarda bu iki görüşün AB Hukuku'nun uygulamasının izlenmesinde bu iki kuruma atfedilen özel rolleri analiz etmek yararlı olacaktır. Buna göre ilk yaklaşım Mahkeme'yi zayıf bir kurum olarak görmektedir. Bunun en temel nedeni olarak ise hakimlerin üye devletler tarafından atandığını ve bu nedenle de geldikleri ülkelere sadakat eğilimine sahip olabileceklerini/olduklarını gösterir. Bunun yansıması üye devletler mahkeme kararlarını dikkate almazlar ve ulusal çıkarlarına uygun kararlar almaya devam ederler. Komisyon aynı zamanda mücadele alanlarını seçen ve güçlü devletlere "saldırmayan" zayıf bir kurum gibidir. Bu kurumlar güçlerini yalnızca üye devletler için büyük önem taşımayan hukuk alanlarında kullanırlar.

İkinci yaklaşıma göre ise, AB kurumları AB Hukuku'nun başarılı bir şekilde uygulanmasındaki ana aktörleri teşkil etmektedir. Mahkeme özellikle yıllar içinde önemli bir güç kazanmış, AB'nin yargı kurumu olarak rolünü belirlemiş ve onu güçlendirmiştir. Dahası Mahkeme'nin aldığı birkaç karar çok önemli bir yer tutmaktadır. Bu kararlar ve bu kararlarda gözetilen ilkeler; AB Hukuku'nun ulusal hukuk üzerindeki üstünlüğünde önemli bir rol oynamıştır. Mahkeme, yargı yetkisine karar verme ile hangi durumlarda müdahale etme ve karar verme hakkına sahip olduğuna da karar verme özgürlüğünü ele almıştır.

Komisyon ise, AB yasalarının üye devletler tarafından uygulanmasını sağlamak için AB Pilotu, SOLVİT gibi çeşitli araçlara sahiptir. AB'nin iki antlaşması, ABA ve ABIHA, ihlal edildiğinde Komisyon'a AB yasalarına uymadığı gerekçesiyle üye devletlere karşı harekete geçme hakkı veren birkaç maddeye de (ABA'nın 4,7. maddeleri, ABIHA'nın 258. Maddeleri, 260. Maddeleri) sahiptir.

Komisyon tarafından en aktif kullanılan prosedür; ABIHA 258, 260.maddelerinde yer bulan İhlal Prosedürüdür. Bu prosedürün iki aşaması vardır. İlk aşamada, Komisyon

ilgili üye devletle diyalog kurar. Bu diyalogun sorunu çözememesi durumunda, Komisyon, devleti Avrupa Adalet Divanı önüne getirir, burada ikinci aşama başlar.

AAD çeşitli konularda yargı yetkisine sahiptir, ancak yukarıda da belirtildiği gibi üye devletler tarafından AB hukukunun uygulanması söz konusu olduğunda, ilgili davaların çoğu, Komisyon tarafından getirilen ihlal prosedürleridir. Avrupa Birliği'nin resmî web sitesi tarafından yayınlanan istatistikler, her yıl Mahkeme'ye getirilen ihlallerin sayısını göstermektedir. Bu istatistiklerde, kaç vakanın çözüldüğü, kaçının beklemede olduğu ve diğer bilgiler gösterilir.

Avrupa Adalet Divanı'nın AB Hukuku'nun uygulanmasındaki rolünün analizi için ihlal prosedürünü ve diğer ilgili mekanizmaları analiz etmek yararlı bir bakış açısı olacaktır çünkü yukarıda belirtildiği gibi, mahkemelerin önünde en fazla sayıdaki davalar ihlal davalarıdır.

İhlal prosedürünün kendisi mükemmel olmayabilir ve kullanımı sorunlu olabilir, çünkü AB hukukunun açık bir ihlali olsa bile onu başlatma veya başlatmama kararı Komisyon'un kendisindir. Bu gerçek, Komisyon'un üye ülkelere karşı adil olmayabileceği fikrini yaratabilmektedir. Komisyon, birlik içindeki güçlü devletlere karşı ihlal prosedürlerine başlamama kararını alabilir.

Komisyon ayrıca, ulaşmak istediği hedeflere bağlı olarak, ihlal prosedürünü farklı dönemlerde farklı şekillerde kullanır. Başlangıçta, ihlal prosedürün kullanılması sayıları oldukça düşüktü, çünkü AB henüz kurulmamıştı. Daha sonra bu rakamlar son birkaç yılda tekrar azaldı. Bu, Komisyon'un ihlallerin yerine geçen başka mekanizmalar yaratmasından da kaynaklanmaktadır. Oluşturulan iki önemli mekanizma SOLVİT ve AB PILOTU'dur (*EU PILOT*). Ayrıca, Komisyon, AB hukukunun uygulanmasına ve üye

devletler tarafından AB hukukunun uygulanması sürecini kolaylaştırmak için izleyeceği stratejilere ilişkin çeşitli Tebliğler²⁵⁹ yayınlamıştır.

İhlalleri etkileyen bir başka husus ise; AB yasasıdır. Hukuk organı, AB tarafından düzenli olarak onaylanan farklı yasa türlerini içeren iki ana anlaşma ve ikincil yasa ile yapılır. İkincil yasalar çok sayıda ve karmaşıktır. Komisyon ve Avrupa Adalet Divanı, özellikle her davayla ilgilenme kapasitesine sahip değildir. Ayrıca, üye devletler AB'nin onayladığı her yasayı uygulamak için ekonomik ve politik kapasiteye de sahip olmayabilmektedirler. Zaman zaman yanlış uygulamalar söz konusu olabilmekte veya hiç uygulamama gibi durumlarla istenmeden de olsa karşılaşılabilir.

AB hukukunun doğru uygulanması bazen ulusal düzeyde ekonomik ve idari kaynakların eksikliği nedeniyle gerçekleşmemektedir. AAD ve Komisyon da bu konuyla ilgili her davayı takip etmek için gerekli kaynaklara sahip değildir, bu nedenle yayınlanan ihlal prosedürlerinin sayısı AB hukuku uygulamasının gerçekliğini %100 yansıtmamaktadır.

Tüm bu sorunlara rağmen, İhlal Prosedürü; AB hukukunu korumak için tatmin edici bir mekanizma olarak kabul edilebilir. ABIHA'nın 260.Maddesinde yapılan değişikliklerle (Mahkeme'nin götürü meblağlar veya ceza ödemeleri yapma yeteneği) bu işlemi daha da etkili hale getirmiştir.

Şu halde Komisyon da Avrupa Adalet Divanı da yıllar içinde kendilerini değiştirmiş, önemli ölçüde bir güç kazanmışlardır.

Devletler isteyerek Birliğin bir parçası olurlar ve üyeliğin ilk aşamalarında müktesebatı edinmeyi etmeyi kabul ederler. Ancak bu onların tek yükümlülüğü değildir. AB'ye üye olduktan sonra hakları olduğu kadar taahhütleri de vardır. İşte AAD kararlarına

²⁵⁹Örneğin; 'EU law: Better results through better application', Communication on the Rule of Law.

boyun eğmek bunlardan biridir, aksi takdirde ekonomik yaptırımlarla karşı karşıya kalacaklardır.

Avrupa Adalet Divanı'nın işleyişinde ve hukukun korunması ve düzenin korunması için kullanılan mekanizmalarda iyileştirme için hala daha geliştirilecek bir seçenek vardır. Ancak o zamana kadar ihlal prosedürü, üye ülkelerde AB Hukuku'nun doğru ve yeknesak şekilde uygulanması için tatmin edici bir araç olarak yerini korumaktadır.

KAYNAKÇA

- Aarla, Tarja; Pointner, Wolfgang and Gruber Thomas: *"Selected Court Cases of the European Court of Justice in the Field of Public Procurement"*, in the framework of Transition Facility Project 2004/006-270.02.02 "Improving Implementation Capacity in the Field of Public Procurement".
- Alter Karen: *"The European Court's political power"*, *Edinburgh Law Review*, Volume 15, Issue 2, May 2011.
- Arnull, Anthony: **European Union Law A very short Introduction**, Oxford University Press, 2017.
- Bardarova, Snezana: *"Comparison between the European Court of Justice and European Court of Human Rights."* 2013, papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2281215, Erişim tarihi 7 Ocak 2021
- Batta, Denis: *"Better Regulation and the Improvement of Eu Regulatory Environment Institutional and Legal Implications of the Use of -Soft Law- Instruments - Think Tank."* [Www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), 2007, [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_NT\(2007\)378290](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_NT(2007)378290), Erişim tarihi 13 Haziran 2021.
- Blauberger, Michael & Schmidt, Susanne: *"The European Court of Justice and its political impact."* *West European Politics*. 40. 1-12. 10.1080/01402382.2017.1281652, 2017.
- Body of European Regulators for Electronic Communications, the European Competition Network, the European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, European Data Protection Board. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)&from=SL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=SL), Erişim tarihi 22 Temmuz 2021.
- Bogdanowicz P. & Taborowski M. : *"How to Save a Supreme Court in a Rule of Law Crisis: The Polish Experience: ECJ (Grand Chamber) 24 June 2019, Case C-619/18, European Commission v Republic of Poland."* *European Constitutional Law Review*, 16(2), 306-327. doi:10.1017/S1574019620000115, 2020.
- Boin, Arjen & Schmidt Susanne: *"The European Court of Justice: Guardian of European Integration."* 10.1007/978-3-030-51701-4_6., 2021.

- Borchardt, Klaus-Dieter: **The ABC of European Union Law.** Publications Office Of The European Union, Saarbrücken, Germany, 2010.
- Börzel A. Tanja and Knoll Moritz: “Quantifying non-compliance in the EU A Database on EU Infringement Proceedings”, Working Paper on European Integration No. 15, Berlin, 2012.
- Bribosia, Herve: “The Main Institutional Innovations in the Lisbon Treaty.” European Community Studies Association of Austria (ECSA Austria) Publication Series, vol. 11, 2008.
- Burelli, Camilla: “The Infringement Procedure vis-à-vis the “Populist Zeitgeist”: Perspectives and Evolutionary Lineages in the Last Year of Junker’s Presidency.” 2019, www.academia.edu/, www.academia.edu/, Erişim tarihi 17 Ekim 2021.
- Burley A. & Mattli, W: ”Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration.” International Organization, 47(1), 41-76, 1993, doi:10.1017/S0020818300004707.
- Bux, Udo: “The Court of Justice of the European Union” 2021, www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.3.9.pdf , Erişim tarihi 7 Ocak 2021
- Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01) Official Journal of the European Communities.
https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf , Erişim tarihi 25 Haziran 2021.
- Cini, Michelle and Pérez, Nieves Borragan Solorzano: **European Union Politics.** Oxford University Press, Cop, 2013.
- Collins Online Dictionary <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/spillover-effect>, Erişim tarihi 5 Eylül 2021.
- Commission of the European Communities: Agenda 2000. The challenge of enlargement, COM(97) 2000 final VOL. II. Brussels, 15.07.1997, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:80958a30-795a-4152-99a5-cf86f455a211.0008.01/DOC_2&format=PDF, Erişim tarihi 20 Eylül 2021.

Consolidated version of the Treaty on European Union.

Official Journal C 326 , 26/10/2012 P. 0001 – 0390
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>, Erişim tarihi 7 Aralık 2021.

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

Official Journal C 326 , 26/10/2012 P. 0001 – 0390
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, Erişim tarihi 19 Ocak 2021.

Conway Gerard:

The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice. Cambridge University Press, 2014.

Corporate Europe Observer

3-June 1999.” Web.archive.org, 4 Apr. 2006,
web.archive.org/web/20060404104908/www.corporateeurope.org/observer0/maastricht.html, Erişim tarihi 27 Nisan 2021.

Corrias, Luigi:

The Passivity of Law: Competence and Constitution in the European Court of Justice. Springer Science & Business Media, 2011.

Cuthbert, Michael:

Q&A European Union Law. Taylor & Francis Ltd, 2014.

Çakrak, Recep:

“Kompetenz-Kompetenz Prensibi”, 21.03.2017,
<https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/981458>,
Erişim tarihi 3 Ekim 2021.

Davies, Karen:

Understanding European Union Law. Routledge, 2019.

Dawson, Mark et al:

Judicial Activism at the European Court of Justice, Cheltenham, (Uk), Edward Elgar, 2013.

De Schutter, Olivier et al :

“Infringement Proceedings as a Tool for the Enforcement of Fundamental Rights in the European Union.” Open Society Foundations, 2017.

Dehousse, Renaud:

The European Court of Justice, 1998.

Dougan, Michael:

National Remedies Before the Court of Justice. 1st ed. Bloomsbury Publishing, 2004.

- Due, Ole: *“The Impact of the Amsterdam Treaty upon the Court of Justice.”* Fordham International Law Journal, vol. 22, no. 6, 1998,
ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1652&context=ilj, Erişim tarihi 29 Aralık 2020.
- Dulic, Adrianna: *“First Options of Chicago, Inc. v. Kaplan and the Kompetenz-Kompetenz Principle”*, 2 Pepp. Disp. Resol. L.J. Iss. 1 (2001)
<https://digitalcommons.pepperdine.edu/drlj/vol2/iss1/3>,
Erişim tarihi 3 Ekim 2021.
- Ehlermann, C. D: *“Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission. In W. G. Grewe“, H. Rupp, & H. Schneider (Eds.), Europäische Gerichtsbarkeit und Nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Kutscher (pp. 135-154). Baden-Baden: Nomos, 1981*
- Ericson Bussararin Matilda: *“The Execution of Judgements of the European Court of Human Rights”*, Master’s Thesis in European law, Department of Law Spring Term 2016, Uppsala University.
- EU Pilot https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm, Erişim tarihi 18 Ağustos 2021.
- EU Politics / the Treaty of Amsterdam Testpolitics.pbworks.com,
testpolitics.pbworks.com/w/page/20734325/The%20Treaty%20of%20Amsterdam#FutureandCriticism., Erişim tarihi 6 Mayıs 2021.
- European Commission: Annual Reports on Monitoring the Application of EU Law.” 2019, ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en, Erişim tarihi 14 Kasım 2021.
- European Commission: Commission communication to the European Parliament and the European Ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of community law /* COM/2002/0141 final */ Official Journal 244, 10/10/2002 P. 0005 – 0008,
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52002DC0141>,
Erişim tarihi 3 Temmuz 2021.

- European Commission: Communication from the Commission - A Europe of Results – Applying Community Law /* COM/2007/0502 final */ Brussels, 5.9.2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0502>, Erişim tarihi 22 Temmuz 2021.
- European Commission: Communication from the Commission EU law: Better results through better application (2017/C 18/02) Official Journal of the European Union 19.1.2017 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=EN), Erişim tarihi 22 Temmuz 2021.
- European Commission: Communication from the Commission, Modification of the calculation method for lump sum payments and daily penalty payments proposed by the Commission in infringements proceedings before the Court of Justice of the European Union (2019/C 70/01), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2021.129.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2021%3A129%3ATOC, Erişim tarihi 14 Ekim 2021.
- European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council A new EU Framework to strengthen the Rule of Law Brussels, 11.3.2014 OM(2014) 158 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&from=NL>, Erişim tarihi 22 Temmuz 2021.
- European Commission: Compliance package communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52012DC0673>, Erişim tarihi 2 Ağustos 2021.
- European Council: European Council in Copenhagen Conclusions of the Presidency SN 180/1/93 REV 1 1993, <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>, Erişim tarihi 8 Eylül 2021.
- European Council: Madrid European Council (12/95): Conclusions. *Europa.eu*, 2020, www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm, Erişim tarihi 20 Eylül 2021.

- European Court of Justice: B.N.O. Walrave and L.J.N. Koch v Association Union Cycliste Internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie and Federación Española Ciclismo. Reference for a Preliminary Ruling: Arrondissementsrechtbank Utrecht - Netherlands. 12 Dec. 1974., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61974CC0036>, Erişim tarihi 3 Şubat 2021.
- European Court of Justice: C-39/72, Commission v. Italy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61972CJ0039>, Erişim tarihi 3 Şubat 2021.
- European Court of Justice: Defrenne v Sabena (No 2) (1976) *Case 43/75*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61975CJ0043>, Erişim tarihi 3 Şubat 2021.
- European Court of Justice: Foto-Frost v Hauptzollamt Lübeck-Ost. Reference for a preliminary ruling: Finanzgericht Hamburg - Germany. Lack of jurisdiction of national courts to declare acts of Community institutions invalid - Validity of a decision on the post-clearance recovery of import duties. *Case 314/85*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0314>, Erişim tarihi 11 Şubat 2021.
- European Court of Justice: Francovich v Italy (1991) C-6/90, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0006>, Erişim tarihi 11 Şubat 2021.
- European Court of Justice: Judgment of the Court of 23 April 1986. Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament. Action for annulment- Information campaign for the elections to the European Parliament. *Case 294/83. European Court Reports 1986 -0133* 9ECLI identifier: ECLI:EU:C:1986:166, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0294>, Erişim tarihi 13 Mart 2021.
- European Court of Justice: Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano - Italy. *Case 6-64. English special edition 1964 00585* ECLI identifier: ECLI:EU:C:1964:66 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61964CJ0066>

[content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006), Erişim tarihi 11 Şubat 2021.

European Court of Justice: Judgment of the Court of 17 December 1970. - Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. - Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main- Germany. - Case 11-70., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011>, Erişim tarihi 11 Şubat 2021.

European Court of Justice: Judgment of the Court of 21 December 1954. French Republic v High Authority of the European Coal and Steel Community Case 1-54. English special edition 1954-1956 00001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61954CJ0001>, Erişim tarihi 31 Ocak 2021

European Court of Justice: Judgment of the Court of 19 February 1991. - Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium. - Failure to comply with Directive 76/491/EEC - Repeated failure to fulfil obligations - Article 5 of the EEC Treaty. - Case C-374/89, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61989CJ0374_SUM&from=GA, Erişim tarihi 1 Eylül 2021.

European Court of Justice: Judgment of the Court of 24 March 1988. - Commission of the European Communities v Hellenic Republic. - Obstacles to cereal imports. - Case 240/86. European Court reports 1988 Page 01835, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0240>, Erişim tarihi 1 Eylül 2021.

European Court of Justice: Judgment of the Court of 9 March 1978. - Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA. - Reference for a preliminary ruling: Pretura di Susa - Italy. - Discarding by the national court of a law contrary to Community law. - Case 106/77., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>, Erişim tarihi 11 Şubat 2021.

- European Court of Justice: Judgment of the Court of 10 October 1973. Fratelli Variola S.p.A. v Amministrazione italiana delle Finanze. Reference for a preliminary ruling: Tribunale civile e penale di Trieste - Italy. Unloading charge. Case 34-73. *European Court Reports* 1973 -00981 ECLI identifier: ECLI:EU:C:1973:101, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61973CJ0034>, Erişim tarihi 31 Mayıs 2021.
- European Court of Justice: Judgment of the Court of 26 October 1982. - Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.. - Reference for a preliminary ruling: Bundesfinanzhof - Germany. - Free trade agreements - Tax discrimination. - Case 104/81., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61981CJ0104>, Erişim tarihi 13 Mart 2021.
- European Court of Justice: Judgment of the Court of 30 September 1987. Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Stuttgart - Germany., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61986CJ0012>, Erişim tarihi 13 Mart 2021.
- European Court of Justice: Judgment of the Court (Second Chamber) of 13 December 1989. Salvatore Grimaldi v Fonds des maladies professionnelles. Reference for a preliminary ruling: Tribunal du travail de Bruxelles - Belgium. Social policy - Occupational diseases - Effects of a recommendation. Case C-322/88. *European Court Reports* 1989 -04407, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:61988CJ0322>, Erişim tarihi 6 Haziran 2021.
- European Court of Justice: Opinion of the Court of 14 December 1991. Opinion delivered pursuant to the second subparagraph of Article 228 (1) of the Treaty - Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area. Opinion 1/91. *European Court Reports* 1991 I-06079 ECLI identifier: ECLI:EU:C: 1991:490, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61991CV0001>, Erişim tarihi 20 Ekim 2020.

- European Court of Justice: Stauder v City of Ulm (1969) [Case 29/69](#), Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (1970) Case 11/70, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61969CJ0029> , Erişim tarihi 22 Haziran 2021.
- Fairhurst, John: **Law of the European Union** (*MyLawChamber Premium Pack*). Pearson Education Ltd, 2012.
- Fennelly, Nial: *“Legal Interpretation at the European Court of Justice.”* Fordham International Law Journal, vol. 20, no. 3, Article 4, 1996.
- Glossary of Summaries - EUR-Lex. [Europa.eu](http://eurlex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html), 2019, [Eurlex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html](http://eurlex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html), Erişim tarihi 13 Eylöl 2021.
- Graziano, Paolo and Vink, Maarten: **2.Europeanization: Concept, Theory, and Methods**. Oxford University Press, 2017.
- Hegedüs, Daniel: *“How to Exploit the Rule of Law Rush in Europe?”* [Visegradinfo.eu](http://visegradinfo.eu), 2019, visegradinfo.eu/index.php/icon-articles/590-how-to-exploit-the-rule-of-law-rush-in-europe, Erişim tarihi 31 Ekim 2021.
- Hofmann, Andreas: *“Compliance or ‘Rule Gain’? The Commission’s Goals in the Infringement Procedure”*, 2017.
- Horspool, Margot et al: **European Union Law**. Oxford University Press, 2016. Howell, Kerry: *“Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies.”* ESRC Seminar Series / UACES Study Group on the Europeanization of British Politics, 2002.
- Humphreys, Matthew and Horspool, Margot: **European Union Law**. Oxford University Press, 2012.

Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making.

OJ L 123, 12.5.2016, p. 1–14, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>, Erişim tarihi 11 Temmuz 2021.

Jensen, Strobj Carsten:

“Neo-functionalism”. **European Union Politics** ed. By Michelle Nini and Nieves Borrigan, 3rd ed. Oxford University Press, 2009, pp.72-85.

Jupille J and Caporaso, J A:

“Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics.” Annual Review of Political Science, vol. 2, no. 1 pp. 429–44, doi:10.1146/annurev.polisci.2.1.429, 1999.

Kaczorowska, Alina:

European Union Law. Routledge, 2016.

Karakamiseva, Tanja:

“The European Court of Justice – European Supreme Court or Constitutional Court?” Academia.edu https://www.academia.edu/10665050/The_European_Court_of_Justice_European_Supreme_Court_or_Constitutional_Court , Erişim tarihi 17 Aralık 2020

R. Daniel Kelemen,

“The Court of Justice of the European Union in the Twenty-First Century”, 79 Law and Contemporary Problems 117-140, 2016.

Kenney, Sally:

“The Members of the European Court of Justice.” Columbia Journal of Law, vol. 5 (1): 101-133, 1998.

Kochenov, Dimitry:

“Article 7: A Commentary on a Much Talked-About ‘Dead’ Provision” 38 Polish Yearbook of International Law (2018) pp. 166-187., University of Groningen Faculty of Law Research Paper No. 21/2019, https://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=384950, Erişim tarihi 2 Kasım 2021.

Kochenov, Dimitry and Pech, Laurent:

“Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission’s Pre-Article 7 Procedure as a Timid Step in the Right Direction.” SSRN Electronic Journal, doi:10.2139/ssrn.2625602, 2015, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625602 , Erişim tarihi 2 Kasım 2021.

- Ladrech, Robert: "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France." *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 32, no. 1, pp. 69–88, doi:10.1111/j.1468-5965.1994.tb00485.x, 1994.
- Laursen, Finn: **The Making of the EU's Lisbon Treaty : The Role of Member States.** P.I.E. Peter Lang, 2012.
- Lenaerts, Koen: *"Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law."* *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 52, no. 4, pp. 873–906, doi:10.1093/iclq/52.4.873, Oct. 2003.
- Lindberg, Leon: *The Political Dynamics of European Economic Integration.* Umi Dissertation Services, 2013.
- Lonbay, Jules: *"The Single European Act"*, *Boston Collage International and Comparative Law Review*, Volume 11, Issue 1, Article 3, 1988.
- Mares, Anca Alexandra: *"European Court of Justice"*, [www.academia.edu/5588087/European Court of Justice?auto=download](http://www.academia.edu/5588087/European_Court_of_Justice?auto=download)., Erişim tarihi 9 Aralık 2020.
- Margaritis, Kostantons: *"The Institutions of the European Union after the Lisbon Treaty"*, *Scholarly Community Encyclopedia*, 2019 <https://encyclopedia.pub/307>., Erişim tarihi 4 Ocak 2021.
- Marktle, Tanja: *"The Power of the Copenhagen Criteria."* *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 2, no. 2, doi:10.3935/cyelp.02.2006.23, 2006.
- Moorhead, Timothy: **The Legal Order of the European Union: The Institutional Role of the Court of Justice**, Routledge, 2016.
- Moravcsik, Andrew: *"Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach."* *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 4, Dec. 1993, pp. 473–524, doi:10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x.
- Moravcsik, Andrew and Nicolaids Kalypso, Nicolaids: *"Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions."* *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 37, no. 1, Mar. 1999, pp. 59–85, doi:10.1111/1468-5965.00150.

- Moser, Philip, and Katrine Sawyer: **Making Community Law.** Edward Elgar Publishing, 2008.
- Muniesa, Ana: “The origins of European Court of Justice”
<https://www.linkedin.com/pulse/origins-european-court-justice-ana-muniesa>, Erişim tarihi 1 Ekim 2020.
- Niemann, A. & Schmitter, P: ‘Neo-functionalism’, **Theories of European Integration**, Wiener, Antje and Diez, Thomas (eds) Oxford: Oxford University Press, 2nd Edition, pp. 45-66.2009.
- Official website of the European Union https://europa.eu/european-union/index_en, Erişim tarihi 4 Mart 2021.
- Peers, Steve: “*Guide to EU Decision-Making and Justice and Home Affairs after the Treaty of Lisbon.*” Statewatch, 2010.
- Pelkmans, Jacques and Correia de Brito, Anabela: “*Enforcement in the EU Single Market.*” Centre for European Policy Studies, 2012.
- Piris, Jean Claude: **The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis.** Cambridge University Press, 2011.
- Preslmayr Markus: “*The role of the European Commission as guardian of compliance*”, Munich, GRIN Verlag, 2019,
<https://www.grin.com/document/494406>, Erisim Tarihi 2 Mart 2022.
- Price, Curzon Victoria: **The Enlargement of the European Union : Issues and Strategies.** Routledge, 2005.
- Putting EU Law into Practice: The European Commission’s Oversight Responsibilities under Article 17(1) of the Treaty on European Union.
Landscape Review, 2018, op.europa.eu/webpub/eca/lr-eu-law/en/, Erişim tarihi 31 Ağustos 2021.
- Raffaelli, Rosa: “*Dissenting Opinions in the Supreme Courts of the Member States.*” European Parliament,2012.
<https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201304/20130423ATT64963/20130423ATT64963EN.pdf>,
Erişim tarihi 19 Ekim 2020.

- Rosamond, Ben: **Theories of European Integration.** Palgrave Macmillan, 2010.
- Scharp W.Fritz: *“Community and Autonomy: Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe.”* Schriften Aus Dem Max-Planck-Institut Für Gesellschaftsforschung Köln, doi:No. 68, ISBN 978-3-593-39188-5, 2010.
- Scharpf W. Fritz: *“Legitimacy in the Multilevel European Polity”* European Political Science Review, vol. 1, no. 2, pp. 173–204, July 2009.
- Scharpf W. Fritz: *“Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration.”* Zeitschrift Für Staats- Und Europawissenschaften, vol. 1, no. 1, 2 Jan. 2003, 10.1515/zfse.1.1.32.
- Scharpf W. Fritz: *“The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a ‘Social Market Economy.’”* Socio-Economic Review, vol. 8, no. 2, pp. 211–250, 10.1093/ser/mwp031, 24 Dec. 2009.
- Scheppele, Lane Kim et al: *“EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union.”* Yearbook of European Law, 2021, doi:10.1093/yel/yeaa012.
- Schimmelfennig, Frank and Trauner, Florian: *“Introduction: Post-accession compliance in the EU's new member states European Integration”* online Papers (EIOP), Special Issue 2, Vol. 13, 2009, http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2009-SpecIssue-2_Introduction.pdf, Erişim tarihi 9 Ekim 2021.
- Schmidt, Susanne K.: *“Only an Agenda Setter? The European Commission’s Power over the Council of Ministers”* Max Planck Institute for the Study of Societies, Germany, 2000.
- Schmidt, Susanne K.: **The European Court of Justice and the Policy Process.** Oxford University Press, 2018.
- Schmitter, C.Philippe: *“Neo-neo-functionalism”* **European Integration Theory** ed. by Wiener Antje and Thomas Diez. Oxford: Oxford University Press, 2003.

- Schneider, J. Christina: **Conflict, Negotiation and European Union Enlargement.** Cambridge University Press, 2012
- Shaw, Jo: **Law of the European Union.** Palgrave, Erschienen, 2000.
- Single European Act. Official Journal of the European Communities No L 169 /1 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a519205f-924a-4978-96a2-b9af8a598b85.0004.02/DOC_1&format=PDF, Erişim tarihi 26 Kasım 2020
- Single Market Scoreboard. https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/, Erişim tarihi 11 Ağustos 2021.
- Slaughter Marie Anne, Sweet Stone Alec, Joseph Weiler Joseph **The European Court and National Courts: Doctrine & Jurisprudence: Legal Change in its Social Context, Hart Publishing,** March 19, 1998.
- Śledzińska-Simon, Anna and Bárd, Petra: “The Teleos and the Anatomy of the Rule of Law in EU Infringement Procedures.” Hague Journal on the Rule of Law, vol. 11, no. 2-3, pp. 439–45, doi:10.1007/s40803-019-00108-z, 2019.
- Soft Law. Eurofound, www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/soft-law#:~:text=Soft%20law%20is%20the%20term, Erişim tarihi 6 Haziran 2021.
- Statute of the Court of Justice of the European Union (Consolidated version). https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-en-div-c-0000-2016-201606984-05_00.pdf, Erişim tarihi 5 Aralık 2021.
- Strategic review of the "Better Regulation" programme. 2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l10103&from=FR>, Erişim tarihi 7 Temmuz 2021.
- Swann, Dennis: **The Single European Market and beyond : A Study of the Wider Implications of the Single European Act.** Routledge, 2017.

- Sweet, Stone Alec: “*The European Court of Justice and the judicialization of EU governance*” Living Reviews in European Governance, Vol. 5, No. 2 <http://www.livingreviews.org/lreg-2010-2>, 2010, Erişim tarihi 3 Ekim 2021.
- Sweet, Stone Alec and Sandholtz, Wayne: “Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity”, Oxford University Press, 1998, pp.1-26.
- The Enlargement of the Union <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/167/the-enlargement-of-the-union>, Erişim tarihi 3 Ekim 2021.
- The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union - a Continental Perspective. Jeanmonnetprogram.org, jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/010101-04.html, Erişim tarihi 31 Aralık 2020.
- Treaty Establishing the European Coal and Steel Community <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF>, Erişim tarihi 30 Ekim 2020.
- Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12002E300>, Erişim tarihi Aralık 2020.
- Treaty of Nice, Amending the Treaty on European Union, The treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01). Official Journal of the European Communities C 80/1 https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_nice.pdf, Erişim tarihi 29 Aralık 2020.
- Treaty of Rome Summary <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>, Erişim tarihi 10 Kasım 2020.
- Valentine, Graham Donald: **The Court of Justice of the European Coal and Steel Community**. Proefschrift, Etc. Pp. Xi. 273. Martinus Nijhoff: 'S-Gravenhage, 1954.
- Vink, Maarten: “What Is Europeanisation? And Other Questions on a New Research Agenda.” European Political Science, vol. 3, no. 1, pp. 63–74, doi:10.1057/eps.2003.36, 2003

Walter, Cairns:	Introduction to European Union Law. Cavendish, 2004.
What is an EU Pilot	Department for European Policies, www.politicheeuropee.gov.it/en/activity/infringement-procedures/what-is-an-eu-pilot/ , Erişim tarihi 30 Ağustos 2021.
What is SOLVIT	https://ec.europa.eu/solvit/what-is-solvit/index_en.htm , Erişim tarihi 29 Temmuz 2021.
What the European Commission does in law	https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission does/law_en#:~:text=The%20European%20Commission%20i s%20responsible,its%20citizens%20as%20a%20whole, Erişim tarihi 1 Temmuz 2021.
Witte, Bruno, Elise Muir, and Mark Dawson:	Judicial Activism at the European Court of Justice. Edward Elgar Publishing, 2013.