

AVRUPA HUKUKU VE AVUKATLARIN ROLÜ

Av. Noyan ÖZKAN*

I. GİRİŞ

Dünyanın her yerinde avukatlar savunma mesleğinin gelişmesi ve bunda ötesinde hukukun üstünlüğünün yerleşmesi için kişisel olarak veya baroları kanalıyla uğraş vermektedirler. İletişim ve ulaşım teknolojisinde akıl almaz gelişmeler dünya avukatlarını gerek iş ilişkileri gerekse hukuk ve demokrasi mücadelesinde daha sıklıkla bir araya gelmeye ve görüş alışverişinde bulunmaya zorlamaktadır.

1949 yılından bu yana Avrupa Konseyi'ne üye olan Türkiye, Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde önemli bir dönemeçtedir. Uzun yıllardır, barolar ve bilim çevreleri daha ziyade Avrupa Konseyi Hukuku ile ilgili çalışmalar yapmışlar ve özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi uygulaması alanında çok sayıda hukukçunun bilgi sahibi olmasında katkıda bulunmuşlardır.

Ancak Avrupa Birliği Hukuku ve uygulamaları alanında gerekli ve yeterli bir faaliyet yoktur.

Katıldığım ve izlediğim toplantılarda, TV söyleşilerinde, Avrupa Konseyi ile Avrupa Birliği kurum ve işlevlerinin sıklıkla karıştırıldığını gözlemliyorum. Hukukçuların ve özellikle baroların AB sürecinde giderek yoğunlaşan tartışmalara aktif bir biçimde katılmaları için bilgi sahibi olmaları gerektiğine inanıyorum. Bu bakımdan edindiğim bilgileri sayın meslektaşlarla paylaşmak istiyorum.

* İzmir Barosu önceki başkanlarından. nozkan@unimedya.net.tr

II. Genel Olarak Avrupa Hukuku

A. Avrupa Konseyi Hukuku

1. Avrupa Konseyi Statüsü

a. Statünün temel ilkeleri

5 Mayıs 1949'da Londra'da, Belçika, Danimarka, Hollanda, İtalya, Fransa, Lüksemburg, İngiltere, İsveç, Norveç ve İrlanda arasında imzalanan Avrupa Konseyi Statüsü'ne, Türkiye, 12/12/1949 gün ve 5456 nolu Kanun'la onay vermiştir. (Bkz, RG, 17/12/1949-7362) Bu kanun, Statü'ye katıldığımız 8 Ağustos 1949 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Statü ile kurulan ve merkezi Fransa'nın Strasburg kentinde bulunan Avrupa Konseyi'nin şu anda 45 üyesi mevcuttur.

Statünün başlangıç ilkelerine göre; *"Akit taraflar, halklarının ortak malı olan ve her gerçek demokrasinin dayandığı kişi özgürlüğü, siyasi özgürlük ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin kaynağı bulunan fikri ve ahlaki değerlere sarsılmaz surette bağlı olduklarını,"* kabul etmişlerdir.

Statü'nün 1 nolu maddesine göre, *"Avrupa Konseyi'nin amacı, üyeleri arasında, müşterek malları olan ülkü ve ilkeleri korumak ve yaymak ve siyasi, iktisadi ilerlemelerini sağlamak, bu amaçla sözleşmeler akdetmek, toplumsal, kültürel, iktisadi, idari, hukuki ve bilimsel alanlarda bir ortak hareket hattının kabulü ve insan hakları ile ana özgürlüklerinin korumak ve geliştirmektir."*

Statü'nün 3. maddesine göre; *"Avrupa Konseyi'nin her üyesi, hukukun üstünlüğü ilkesini ve hükmü altında bulunan her şahsın insan haklarından ve temel özgürlüklerden yararlanma ilkesini kabul eder."* 8. madde uyarınca, *"3. madde hükümlerini ciddi surette ihlal eden üye devletler, temsil hakkından bir süre mahrum edilebilir ve Bakanlar Komitesi tarafından Konsey'den çekilmeye davet edilebilir. Bu davet nazarı dikkate alınmadığı takdirde Komite, bizzat Komite'nin tayin edeceği tarihten itibaren söz konusu üye devletin artık Konsey'e mensup olmadığına karar verebilir."*

b. Avrupa Konseyi'nin organları

aa. Bakanlar Komitesi

Avrupa Konseyi'nin organıdır. Üye devletlerin dışişleri bakanları veya onların Strasburg'ta bulunan daimi diplomatik temsilcilerinden oluşur. Konsey'in faaliyetlerini ve bütçesini tayin etmek için dışişleri bakanları yılda en az iki kez toplanır ve tavsiye kararlarını alır. Bakanlar Komitesi, söz konusu tavsiye kararları hususunda ne işlem yapıldığını bildirmeyi hükümetlerden isteyebilir.

bb. Parlamenterler Meclisi

Üye devletlerin parlamentolarından seçilen 626 üye ve 18 gözlemci üyeden üyeden oluşmaktadır. ve Bakanlar Komitesi'ne rehber olan, kararlar verir. Ayrıca, Avrupa Konseyi Genel Sekreteri ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi yargıçlarını seçer. Hükümet dışı kurumlar (NGO) ve bazı komitelerde gözlemci olarak yer alabilir ve görüşlerini açıklayabilirler. Parlamenterler Meclisi'nin vermiş olduğu tavsiye kararları, Avrupa Konseyi sözleşmelerinin hazırlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Sayıları 50 ile 82 arasında değişen 10 adet komite vardır. TBMM'den 16 parlamenter ülkemizi Parlamenterler Meclisi'nde temsil etmektedir.

cc. Avrupa Yerel ve Bölgesel Otoriteler Kongresi

Yerel demokrasinin güçlendirilmesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yaşama geçirilmesi amacıyla 1994 yılında kurulan Kongre, yerel ve bölgesel iki büro ile daimi bir sekreteryanın koordinasyonunda toplanmaktadır. Yerel ve bölgesel demokrasilerde aksaklıkların tesbiti için çağrı üzerine "Özel Raporörler" tarafından mahallinde inceleme yapabilir.

2. Avrupa Konseyi'nin Temel Sözleşmeleri ile Getirilen Koruma Mekanizmaları

a. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi/Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Korumaya Dair Avrupa Sözleşmesi

4/11/1950'de Roma'da imzalandı, 3/9/1953'te yürürlüğe girdi. Türkiye, AİHS'yi 10/3/1954 gün ve 6366 nolu Yasa'yla onayladı. (RG, 19/3/1954-8662) 1/11/1998'de yürürlüğe giren 11 nolu Protokol ile Sözleşme'de bazı reformlar yapılmış ve ilk gözetim kuruluşu olan Komisyon ile Mahkeme birleştirilmiştir. Taraf devletler, 1948 BM İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi ve bu Sözleşme'de sayılan medeni ve siyasi hakları, kendi yetki alanları içinde bulunan herkese tanırlar ve garanti ederler.

b. Avrupa Sosyal Şartı/Avrupa Sosyal Hakları Komitesi

18/10/1961'de imzalanan Avrupa Sosyal Şartı, Türkiye tarafından 24/11/1989'da onaylandı ve 24/12/1989'da yürürlüğe konuldu. 1996 yılında değiştirilmiş Avrupa Sosyal Şartı kabul edildi. Ancak Türkiye bu sözleşmeyi henüz imzalamadı.

Avrupa Sosyal Şartı'nda; istihdam koşullarında kadın ve erkek eşitliği,

mecburi çalışmanın yasaklanması, özürliülerin çalışma dünyasına katılmaları, göçmen işçiler ve ailelerinin korunması, fakirlik ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı gibi ilkeler yer almaktadır.

Temmuz 1998’de yürürlüğe giren bir ek protokol, uyum hakkında ulusal raporlara ek olarak kollektif şikâyet sistemini getirmektedir. Bununla bazı sendikalara, işveren kuruluşlarına ve hükümet dışı kuruluşlara Şart’ın ihlal edildiği iddialarını Avrupa Sosyal Haklar Komitesi önüne getirme izni verilmektedir. Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, ulusal yasaların ve uygulamaların Şart’tan doğan yükümlülüklerle uyumunu yasal bakımdan değerlendirir. Bu değerlendirmeler Hükümetler Komitesi’ne ve Bakanlar Komitesi’ne iletilir. Bakanlar Komitesi, her izleme dönemi sonunda kararlar alır. Devletlerin ulusal yasa ve uygulamalarını Şart’a uygun hale getirmeleri için tavsiyelerde bulunur.

c. İşkencenin ve Gayrı İnsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi/İşkenceyi Önleme Avrupa Komitesi

1987’de düzenlenen İşkencenin Önlenmesi için Avrupa Sözleşmesi, Türkiye tarafından 11.1.1988 tarihinde imzalanmış, 26.2.1988 tarihinde de Bakanlar Kurulu’nca onaylanarak yürürlüğe girmiştir. (Bkz. RG, 27/2/1988-19738)

Sözleşme’nin 1. maddesine göre; “İşkencenin ve Gayrı İnsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesi için bir Avrupa Komitesi teşkil olunacaktır. Komite, ziyaretler yapmak suretiyle, hürriyetinden yoksun bırakılan kişilere yapılan muameleyi, gerekli ise bu gibi kişilerin işkence ve gayrı insani ya da küçültücü ceza veya muameleden korunmalarının güçlendirilmesi amacıyla inceleyecektir.”

Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi (CPT) şahısların gözaltında bulundurulduğu hapishane, islahane, polis karakolları, askeri kışlalar, psikiyatri hastaneleri ve sair yerleri ziyaret ederler. Hazırladıkları raporu o ülkenin yetkili makamlarına gönderirler. İlgili devlet Komite’den raporu kendi yorumlarıyla birlikte yayımlamasını isteyebilir. Şayet devlet işbirliği yapmazsa veya Komite’nin tavsiyeleri üzerine bir şey yapmazsa, İÖK, istisnai bir durum olarak bir bildiri yayımlamaya karar verebilir. Ayrıca hazırladığı yıllık raporlarda, üye devletler için rehber olabilecek tavsiyelerde bulunur.

d. Ulusal Azınlıkları Koruma Çerçeve Sözleşmesi/Bakanlar Komitesi

5 Kasım 1992’de Strasburg’ta imzaya açılan ve 1998’de yürürlüğe giren Çerçeve Sözleşme’nin 1. maddesine göre; “Ulusal azınlıkların ve bu azınlıklara

mensup olan kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunması, insan haklarının korunmasının bütünüyle bir parçasını oluşturur ve uluslararası işbirliği kapsamına girer.” Türkiye henüz bu Sözleşme’yi imzalamamıştır.

Sözleşme’de ulusal azınlığın tanımı yapılmamış ve 21. madde ile “devletlerin egemen eşitliği, ülke bütünlüğü ve siyasal bağımsızlıklarının korunması” ilkesi konulmuştur.

24. madde ile, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, bu Çerçeve Sözleşme’nin, sözleşmeciler tarafından uygulanmasını izler. Taraf devletlerin, Çerçeve Sözleşmesi’nin belirlediği yükümlülükleri ile aldıkları önlemlerle ilgili uyum raporları sunmaları gerekmektedir. Bakanlar Komitesi, bağımsız uzmanlardan oluşan Danışma Komitesi ile istişare ederek, bu raporlarda belirtilen önlemlerin geçerliliğini değerlendirir ve sonuçları ile gereği görülen tavsiyeleri kabul eder.

e. Çocuk Haklarının Kullanılmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi/Daimi Komite/Bakanlar Komitesi

25/1/1996 günü Strasburg’da imzalanan bu sözleşme, 18/01/2001 gün ve 4620 sayılı Kanun ile onaylanmış ve 12/03/2002 gün ve 2002/3910 nolu BKK ile yürürlüğe girmiştir. (RG, 2/05/2002-24743)

Madde 1 ve 2’ye göre; bu Sözleşme, 18 yaşına ulaşmamış çocuklara uygulanır. Bu Sözleşme’nin amacı, çocukların yüksek çıkarları için, haklarını geliştirmek, onlara usule ilişkin haklar tanımak ve bu hakların, çocukların doğrudan ve diğer kişiler veya organlar tarafından bir adli merci önündeki, kendilerini ilgilendiren davalardan bilgilendirilmelerini ve bu davalara katılmalarına izin verilmesini teminen kullanılmasını kolaylaştırmaktır.

Sözleşme’nin 16. maddesi ile kurulan Daimi Komite, Sözleşme’nin uygulanması ve yorumu ile ilgili her sorunu inceleyebilir, tavsiye kararları verebilir. Daimi Komite, her toplantıdan sonra, taraflara ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’ne görüşmelere ve alınan kararlara ilişkin bir rapor gönderir.

B. AB Hukuku

1. Avrupa Topluluk Hukukunu Oluşturan Temel Hukuki Metinler

–1951 Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması

18/03/1951’de Paris’te imzalandı. Tüzel kişiliğe haiz olan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu kuruldu. 25/07/1952’de yürürlüğe girdi. Üye

ülkelerin ekonomisine katkıda bulunmak amacıyla kömür ve çelik üretiminde ortak düzenlemeler yapılmaktadır.

– 1957 Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması

25.03.1957’de imzalandı. Avrupa Atom Enerjisi Kurumu (Euratom) kuruldu.

– 1957 Roma-Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması (ATA)

25/03/1957’de imzalandı. Avrupa Ekonomik Topluluğu’nu kuran antlaşmadır. Ekonomik büyüme yanında üye ülkelerin parasal ve siyasi birlikleri de amaçlanmaktadır. Malların, sermayenin ve emeğin serbestçe dolaşımı örgütlenmiştir. 1992 Maastrich-Avrupa Birliği Antlaşması ile maddeler ve bazı kavramlar değiştirildi. Örneğin AET, (Avrupa Ekonomik Topluluğu) AT (Avrupa Topluluğu) oldu. AETA (Avrupa Ekonomik Topluluğu Anlaşması) ise ATA (Avrupa Topluluğu Anlaşması) oldu. 1957 yılında 248 maddeden ibaret olan ATA, 1992 ABA (Maastrich-Avrupa Birliği Antlaşması) ile 300 maddeye ulaştı. Sonradan, 1997 Amsterdam Antlaşması ile hem ATA’da hem ABA’da değişiklikler yapıldı. Şu anda, AAETA, AKÇ-TA ve ATA yürürlüktedir. Ancak pratik Avrupa Hukuku’nun temel metni, Maastrich ve Amsterdam antlaşmaları ile değiştirilen 1957 Roma-Avrupa Topluluğu Antlaşması’dır.

– 1965 Avrupa Toplulukları için Tek Konsey ve Komisyon Oluşturulmasına İlişkin Antlaşma

08/04/1965’de imzalandı. Evvelce, AKÇT, AET, AAET içinde görev yapmakta olan Konsey, Komisyon, Genel Kurul (Avrupa Parlamentosu) ve Avrupa Toplulukları Mahkemesi (ATM) bu Sözleşme ile her üç topluluk için birleştirildi ve her üç topluluk için birlikte görev yapmaya başladı.

– 1986 Avrupa Tek Senedi

28/02/1986’da imzalandı. 01/07/1987’de yürürlüğe girdi. Üye ülkeler arasında dış politikanın birlikte belirlenmesi, Avrupa Hukuku’nun konulmasında işbirliği yapılması, çevrenin korunmasında ortak politika saptanması, akademik ve mesleki özelliklerin belirlenmesi gibi konularda düzenleme yapılmıştır. ABA ile değiştirildi.

– 1992 Maastrich-Avrupa Birliği Hakkında Antlaşma (ABA)

07/02/1992’de imzalandı, 01/11/1993’te yürürlüğe girdi. Böylece Av-

rupa Birliği kuruldu. AB, mevcut üç topluluğu ortadan kaldırıp onların yerine geçmemiş, aksine kısmen üç topluluk üzerine kurulmuştur. (Bkz. Tekinalp, *Avrupa Birliği Hukuku*, s. 15)

AB, üç sütun üzerine kurulmuştur: Topluluklar, ortak dış politika ile adalet ve içişlerinde işbirliği.

– 1997 Amsterdam Antlaşması

02/10/1997’de imzalandı, 01/05/1999’da yürürlüğe girdi. Amsterdam Sözleşmesi, üç bölüm ile bir ek ve 13 protokolden oluşmaktadır. Topluluk Antlaşmaları ve Maastrich Avrupa Birliği Antlaşması’nda kurumlar, hedefler ve işlevler temelinde değişiklikler yapılmıştır.

22/06/1993 günlü Kopenhag Zirvesi’nde kabul edilen siyasi ve ekonomik ölçütler (demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlık haklarının korunması ve bunları teminat altına alan istikrarlı kurumların varlığı, Birlik içinde rekabetçi baskılara ve diğer serbest piyasa güçlerine dayanabilecek bir serbest piyasa ekonomisinin varlığı) Amsterdam Sözleşmesi ile yasallaştı. (mad. 6) Kadın erkek eşitliğini, çevre koruma ilkelerini ve Avrupa Toplulukları Mahkemesi’ni güçlendiren değişiklikler yapıldı. Ek protokollarla; Schengen Sözleşmeleri topluluk mevzuatına dahil edildi. Sığınmacı ve mülteci politikaları belirlendi. Medeni ve ceza hukuku alanında adalet mercileri ile polis işbirliği düzenlendi.

– 2000 Nice Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı

Avrupa Parlamentosu, AB Konseyi ve AB Komisyonu başkanları tarafından 07/12/2000’de Nice’de imzalandı ve açıklandı. Avrupa Birliği sınırları içinde ikamet eden tüm Avrupa vatandaşları ile diğer kişilerin medeni, siyasi, ekonomik ve sosyal haklarını düzenlemektedir. Bu haklar altı bölüm altında kaleme alınmıştır: Onur, özgürlükler, eşitlik, dayanışma, vatandaşlık hakları, adalet.

Sözleşme’de düzenlenen hakların dayanağını, Maastrich-Avrupa Birliği Antlaşması, Topluluk Antlaşmaları, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, AB ülkelerinin anayasal gelenekleri; Avrupa ve Avrupa Konseyi Sosyal Şartları, Avrupa Toplulukları Mahkemesi’nin ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin içtihatları, oluşturmaktadır. Nice Sözleşmesi’nde düzenlenen “temel haklar” fazla bir değişikliğe uğramadan Avrupa Anayasası Taslağı’nda yer almıştır.

– 2003 Avrupa Anayasası Taslağı

Avrupa Konvansiyonu tarafından 13 Haziran ve 10 Temmuz 2003'te kabul edilmiş ve 18/07/2003'te AB Konseyi Başkanlığı'na Roma'da sunulmuştur.

15 Aralık 2001 Laeken Zirvesi'nde alınan kararlarla "Avrupa'nın Geleceği Hakkında Avrupa Konferansı" başlamıştır. Avrupa Birliği'nin amaçları, kurumları, iç ve dış ilişkileri, dayandığı sözleşme, protokol ve kararların eşgüdümü ve temel haklar Avrupa Anayasası Taslağı'nda düzenlenmiştir. Dört bölümde 342 madde ve ekli 5 protokol ile 4 bildirimden oluşan AB Anayasası yürürlüğe girdiğinde Roma-Avrupa Topluluğu Antlaşması, Maastrich-Avrupa Birliği Antlaşması ve bunaları değiştiren antlaşmalar yürürlükten kalkacaktır. (Bölüm IV-1)

2004 Aralık Zirvesi'nde tartışmaya açılan AB Anayasa Taslağı, özellikle Avrupa Parlamentosu'nda temsilciler sayısı ile AB Konseyi ve Bakanlar Konseyi'nde oyların ağırlığı konularındaki görüş ayrılıkları nedeniyle henüz kabul edilmemiştir.

2. Kararlar Topluluk Tüzükleri Yönergeler

Genel olarak yukarıda belirtilen antlaşmalar, Topluluk Hukuku'nun birincil kaynağını, topluluk kurumlarının kendilerine antlaşmalarla devredilmiş yetkileri kullanırken oluşturdukları mevzuat, Topluluk Hukuku'nun ikincil kaynağı olarak nitelenir.

a. Topluluk Tüzükleri (Regulations)

ATA ve AAETA'nın "Topluluk Tüzüğü" ile AKÇTA'nın "Topluluk Kararı" doğrudan uygulanan ve doğrudan etkiye sahip hukuki tasarruflardır. Topluluk tüzükleri, Konsey'ce veya ortak karar alma usulü içinde Konsey ile Avrupa Parlamentosu tarafından birlikte; ya da Komisyon veya Avrupa Merkez Bankası tarafından çıkarılır. Her üye devleti doğrudan bağlar. Üye devletler, ulusal hukuklarını öne sürmek suretiyle topluluk tüzüklerini uygulamaktan kaçınamaz. Ulusal mevzuatlarına eklenmesine gerek olmaksızın Topluluk yurttaşları için aynı ulusal yasalar gibi hak ve yükümlülükler getirir. Yürütme ve yargı organları, ulusal hukuk kadar Topluluk Hukuku'na da uymak zorundadırlar. Tarım, ulaştırma, iletişim, ulaşım, çevre koruma, iş ve sosyal güvenliği gibi alanlarda AB Resmi Gazetesinde yayınlanan Topluluk tüzükleri, topluluk yaşamının düzenlenmesinde önemli role sahiptir.

b. Yönergeler (Directives)

AT kurumları tarafından yayımlanan yönergeler, Topluluk tüzüklerinden farklı olarak mevzuatın tekleştirilmesine değil uyumlaştırılmasına yöneliktir. Yönergeler, öngörülen hedef bakımından üye devletler için bağlayıcıdır; ancak Topluluk düzeyinde mutabık kalınmış hedeflere kendi hukuk sistemleri içinde ulaşma biçimini ve yönteminin seçimini ulusal mercilere bırakırlar. Yönergeler, üye devletlerin yasalarının üzerinde değildir; ancak üye devletlere ulusal mevzuatlarını Topluluk kurallarıyla aynı düzeye getirecek biçimde ayarlama yükümlülüğünü getirmektedir.

Avrupa Adalet Divanı, bir çok kararında, *“Topluluk yurttaşlarının ulusal mahkemelerde açacakları davalarda, ilgili yönerge ile kendilerine tanınan hakları elde edebilmek için o yönergeye doğrudan atıfta bulunabileceklerini”* belirtmiştir. Ayrıca, Adalet Divanı'nın, üye devletlerin, yönergeleri bütünüyle ya da kısmen kendi mevzuatlarına aktarmaktaki kusurlarından dolayı ortaya çıkan zararları tazmin etmekle yükümlü olduğuna dair yerleşik kararları mevcuttur.

c. Kararlar (Decision)

Karar, AB Konseyi tarafından veya ortak karar almak suretiyle, Konsey ile Parlamento, Komisyon veya Avrupa Merkez Bankası tarafından alınabilir. Topluluk kurumları bu *“kararlar”* ile üye devletleri ya da yurttaşları her hangi bir eylemde bulunmaya ya da bulunmamaya zorlayabilirler veya onlarla ilgili haklar ve ödevler koyabilirler. Ayrıca, Avrupa Topluluklar Mahkemesi'nin aldığı kararlar, Topluluk Hukuku'nun konulmasında ve uygulanmasında çok önemli bir işleve sahiptir.

d. Tavsiye ve Görüşler (Recommendation and Opinion)

Topluluk kurumlarının, üye devletlere veya AB yurttaşlarına yönelik hukuken bağlayıcı olmayan ancak muhataplarına belli bir konuda belirli bir biçimde davranmalarını tavsiye eden hukuki tasarruflardır.

3. Avrupa Birliği Asli (*) ve Yardımcı (**) Organları

* Avrupa Parlamentosu (AP)

Her beş yılda bir doğrudan seçilen 626 üyeden oluşmaktadır. Sekreteryası Luksemburg'dadır. Genel Kurul toplantıları ise Strasburg'ta yapılmaktadır. Avrupa Parlamentosu'nun başlıca görevleri; AB Avrupa Konseyi ile eşdeğer güce sahip olarak (birlikte karar verme yetkisi ile) Av-

rupa yasalarının incelenmesi ve onaylanması; Avrupa Birliği bütçesinin onaylanması; AB kurumlarının demokratik denetimi; yeni üyelerin kabulü ile AB'nin önemli antlaşmalarının onaylanması; Avrupa yurttaşlarının dilekçelerini kabul ve takip edilmesi; AB işlemlerinin denetlenmesi için AB Ombudsman'ının seçilmesi; 1997 Amsterdam Antlaşması ile Avrupa Parlamentosu'nun gücü ve işlevi arttırılmıştır.

• AB Konseyi

AB içindeki ana yasama ve karar organıdır. 15 üye ülkenin, ulusal düzeyde seçilmiş hükümet temsilcilerinden oluşur. Mayıs 2004'de 10 üye ülkenin katılımı ile üye devletlerin sayısı 25 olacaktır. Çalışma grupları, elçiler, bakanlar, devlet başkanları düzeyinde, düzenli biçimde toplanmaktadır. Konsey, AB'nin üç temel sütunu (dolaşım özgürlüğü, dışişleri ve güvenlik ortak politikası ve adalet ve içişlerinde işbirliği) ile ilgili tüm faaliyetlerine ilişkin ilkeleri ve politikaları belirler. Konsey başkanlığı, altı aylık dönemler için sırayla üye devletler tarafından yapılır. 1974 yılından bu yana devlet veya hükümet başkanları "*Avrupa Ziroesi*" şeklinde yılda en az iki kez toplanırlar.

• Komisyon

AB'nin bürokratik işlerini yürütür. Yeni yasa taslaklarını hazırlar ve bunları daha sonra Konsey'e ve Parlamento'ya sunar. Komisyon, AB bütçesini gözetir, herkesin Avrupa antlaşmalarına ve Avrupa yasalarına uyup uymadığını kontrol eder. Hükümetler tarafından 5 yıl için seçilen ve Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanan 20 komiserden oluşur. Yaklaşık 20.000 kişilik kadrosunun büyük bir çoğunluğu Brüksel'de çalışmaktadır.

• Avrupa Toplulukları Mahkemesi ve İlk Derece Mahkemesi (ATM)

ATM, AT antlaşmalarının yorumu ve uygulanmasında, hukuka uygunluğu güvence altına alır. (ATA, mad. 220)

ATM, AB antlaşmalarının ve yasalarının yorumlanmasına ilişkin anlaşmazlıkları giderir. Ulusal mahkemelerin, AB kurallarının uygulanması ile ilgili sorunları ATM'ye danışmaları gerekir. AB yurttaşları veya AB sınırları içinde yaşayan kişiler, sorunlarını ATM'ye getirebilirler. Üye devletlerin hükümetleri mutabakat yoluyla altı yıllık bir dönem için 15 bağımsız yargıç ve 9 kanun sözcüsü atarlar. ATM, Lüksemburg'tadır. İlk statüsü, 17/04/1957 günlü Protokol'da düzenlendi. Avrupa Toplulukları İlk Derece Mah-

kemesi Kurulmasına ilişkin 24/10/1988 günlü Konsey Kararı'ndan sonra 19/6/1991'de ATM Usul Kuralları yayınlandı. Genel Kurul dışında, ATM üç veya beş üyeden oluşan daireler halinde çalışır.

Dava ve işlem türleri;

- Antlaşma yükümlülüklerine uyulmamasıyla ilgili davalar (Üye devletlerle Komisyon ya da başka üye devlet arasında)
- İptal davaları (Konsey ya da Komisyon aleyhine)
- İşlem eksikliği davaları (Konsey ya da Komisyon aleyhine)
- Topluluk aleyhinde tazminat talepleri
- Ulusal mahkemelerin, ara kararı verebilmek için Topluluk hukukunun yorumu ya da geçerliliği. Mütalaalar.

İlk Derece Mahkemesi (İDM) Konsey'in 24/10/1989 günlü kararıyla kuruldu. 15 yargıçtan oluşur. ATM ile bağlantılı olarak ATM'nin iş yükünü azaltmak için kuruldu. Gerçek ve tüzel kişilerin doğrudan başvurularını, personelin başvurularını ve tazminat davalarını görüşür ve karara bağlar. Kararları ATM nezdinde temyiz edilebilir. 1997 Amsterdam Sözleşmesi ile Mahkeme'nin görev ve yetkileri artırıldı. Nice Sözleşmesi'nde sayılan temel haklar, sığınma ve mülteciler hukuku mahkemenin görev alanına girdi.

• Avrupa Denetçiler Mahkemesi

Merkezi Lüksemburg'da bulunan bağımsız bir AB kurumu olan Denetçiler Mahkemesi, AB fonlarının AB mevzuatına uygun olarak harcamasını denetlemektedir. Avrupa'lı mükelleflerin AB'ye aktarılan paralarının karşılığını daha iyi alabilmelerini gözetir.

• Ekonomik ve Sosyal Komite

Çiftçiler, işverenler, serbest meslek sahipleri, işçiler gibi AB içindeki tüm çıkar gruplarını temsil eden ve 222 üyeden ve 9 uzmanlık grubundan oluşan bir danışma organıdır. Konsey, topluluk tüzükleri ve yönergeleri çıkarmadan önce Ekonomik ve Sosyal Komite'nin görüşüne başvurmaktadır.

• Bölgeler Komitesi

Maastrich-Avrupa Birliği Antlaşması ile oluşan Bölgeler Komitesi'nde bölgesel ve yerel yönetimlerden gelen 222 temsilci görev almaktadır. Konsey ve Komisyon, bölgesel ve yerel faaliyet ve yasama çalışmalarında, Bölgeler Komitesi'nin görüşüne başvurur.

** Avrupa Merkez Bankası

AMB, yeni Avrupa ortak para birimi olan Euro'nun yönetiminden sorumludur. Avrupa para politikaları konusunda bağımsız kararlar alır. Frankfurt kentinde bulunan AMB, ulusal merkez bankalarının Topluluk Hukuku'na aykırı tasarruflarını izler ve gerekirse Avrupa Adalet Divanı'nda ilgili bankalar hakkında dava açar.

• Avrupa Yatırım Bankası

Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması ile 1957'de kurulan AYB, Avrupa'nın çıkarlarını gözetken projelere, özellikle daha yoksul bölgelerin yararına olanlara kredi verir. Demiryolları, karayolları, limanlar, çevre koruma, KOBİ'ler bu kredilerden yararlanır. Merkezi Lüksemburg'tadır.

– Avrupa Çevre Ajansı

Merkezi Kopenhag'ta bulunan Avrupa Çevre Ajansı 1993 yılında kurulmuştur. Ajans, çevre koruma önlemlerinin ve yasalarının sağlam temeller üzerinde kurulabilmesi için bilgi iletişim ağı kurmuştur. Ajans Topluluk genelinde çalışmalar yapar ve ülkeler için programlar hazırlar. Türkiye, Ajans'a üye olmuştur.

– Avrupa Polis Ofisi (Europol)

Konsey'in 1991'de aldığı bir kararla, uluslararası ağır suçlar, uluslararası uyuşturucu trafiği, terörizm alanlarında üye devletler arasında işbirliği yapan Europol kurulmuştur. 1995 yılında Lahey'de bulunan merkezinde faaliyete geçen Europol'da her üye ülkenin irtibat memurları birlikte çalışmaktadırlar.

III. Değerlendirme ve Sonuç

Türkiye avukatları son on yılda Avrupa Konseyi Hukuku ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi uygulaması ile tanıştı ve ciddi sonuçlar aldı. Ancak, Avrupa Konseyi'nin İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi dışındaki diğer sözleşmelere ve bunlarla getirilen koruyucu mekanizmalara uzak kalındı. Özellikle, hükümetimizin uygulamakla yükümlü olduğu Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi kararları maalesef gerektiği biçimde izlenmemektedir.

Öte yandan 1959 yılında ortaklık için AET'ye başvuran, 1963 yılında AET ile Ankara-Ortaklık Antlaşması'nı imzalayan, 1987 yılında AB'ye tam

üyelik için başvuruda bulunan ve 1999 Aralık ayında Helsinki’de yapılan Avrupa Zirvesi’nde aday ülke statüsü kabul edilen Türkiye, önemli bir dönemece gelmiştir.

Avrupa Birliği’ne karşı tezleri ve itirazları saygı ile karşılıyorum. Örneğin, Norveç, iki kez halk oylaması ile AB’ye hayır diyebilmiş bir ülkedir. Ancak, bu satırların yazarı, AB’nin genel olarak IMF ve Dünya Ticaret Örgütü’ne koşut olan ekonomik kriterlerini benimsememekle birlikte, bu alanda mücadelenin AB dışında değil AB içinde yapılmasını benimsemektedir. Örneğin, rekabetin korunması, ulaşım, enerji, çevre koruma, istihdam ve diğer sektörlerde uygulanacak politikalarda Avrupa Parlamentosu, Konsey, Komisyon, Avrupa Toplulukları Mahkemesi ve üye devletler arasında çok ciddi görüş ayrılıkları ve tartışmalar yaşandığı gözlemlenmektedir.

Ülkemizde, 1970’li yıllarda başlayan –öğrencilik yıllarımızdan bu güne kadar sürdürdüğümüz– hukuk devleti ve demokratikleşme mücadelesinde uğradığımız yenilgiler ve yitkiler orta yerde durmaktadır. Türkiye, AB’ye giriş sürecinde benimsediği Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program ve ilerleme raporları ile son 3 yıl içinde gerçekten çok önemli anayasal ve yasal değişiklikler yapmıştır.

Elbette uyum paketleri ile getirilen değişikliklere karşı başta bürokrasi olmak üzere geleneksel tutucu kesimlerde direniş sürmektedir. Hükümet ve bürokrasi bugüne kadar uygulamada istikrar ve kararlılık gösterememiştir. İnsan hakları ihlalleri sürüp gitmektedir. Hükümet, AB’ye uyum sürecinde kurulan veya özertleştirilen Rekabet Kurulu, Kamu İhale Kurumu ve Merkez Bankası gibi kuruluşları kendisine bağımlı kılacak yasal ve idari girişimlerde bulunmaktadır. Sivil toplum kurumları ve özellikle barolar, AB’ye uyum sürecinde tedirgin ve endişeli bir bekleyiş içindedirler. Baroların ve hukuk fakültelerinin AB Hukuku ve uygulaması hakkında çok ciddi plan, proje ve programlara sahip olmaları ve politikacılar ile bürokrasiye yön vermeleri gerekmektedir. Özellikle Amsterdam Antlaşması ile önem kazanan içişleri ve adalet alanında Türkiye’deki bir çok kamu ve özel kurumdan daha iyi bir geçmişe ve pratiğe sahip olan baroların, Avrupa Konseyi yanısıra Avrupa Birliği Hukuku’na ve uygulamasına sahip çıkmaları ve yol gösterici olmaları kaçınılmaz bir ödevdir.

Hukukçularımız, 2009 yılında asil üye olmamız ihtimali çok yüksek olan AB kurumlarını ve hukukunu tanımalı, geleceğe hazırlık yapmalıdır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin Avukatlık Mesleğinin Özgürce Yapılmasına İlişkin (2000) 21 nolu Tavsiye Kararı’nda; *“Avukatların meslek örgütlerinin; mesleki standartların ve meslek ahlakının yükseltilmesinde, üyelelerinin baskıya, haklarının yersiz olarak kısıtlanmasına ve ihmal edilmesine karşı korunmasında, ihtiyacı bulunan herkese adli hizmet sağlanmasında ve hükümet*

ve diğer kuruluşlarla işbirliği yaparak adaletin ve kamu yararının daha fazla gerçekleştirilmesinde hayati bir role sahip oldukları" kabul edilmiştir.

Türkiye barolarının, AB hukukuna ve uygulamasına yönelik araştırma, tercüme, karşılıklı ziyaret, basın ve yayın faaliyetlerini arttırması ve "izleyen" değil "yönlendiren" kurumlar olmasını bekliyoruz.

KAYNAKLAR

Klaus-Dieter Borchardt, *Topluluk Hukuku'nun ABC'si*, AB Komisyonu Türkiye Temsilciliği Yay., Kasım 1993.

The Amsterdam Treaty, A Comprehensive Guide, European Commission, 1999.

Tekinalp/Tekinalp/Atamer/Oder/Oder/Okutan, *Avrupa Birliği Hukuku*, Beta Yay., İst. 2000.

Avrupa Topluluğu ve Türkiye, Başbakanlık Hazine ve Dışticaret Müsteşerliği, Ank. 1993.

Doç. Dr. Enver Bozkurt, *Türkiye'nin Uluslararası Hukuk Mevzuatı*, Ank. 1992.

Prof. Dr. Tekin Akıllıoğlu, *İnsan Haklarının Korunması Alanında Uluslararası Temel Belgeler*, Bilgi Yayınları+SBF İHM, İst. 1995.

Draft Treaty Establishing a Constitution For Europe European Communities, Luxembourg Office 2003.

Avrupa Konseyi İnternet Sitesi: www.coe.int

Avrupa Birliği İnternet Sitesi: <http://europa.eu.int>

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği İnternet Sitesi: ww.deltur.r.ccc.eu.int

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği İnternet Sitesi: www.abgs.gov.tr

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İnternet Sitesi: www.echr.coe.int

Avrupa Toplulukları Mahkemesi ve İlk Derece Mahkemesi: <http://curia.eu.int>

VAKIFBANK REKLAMI