

T.C.  
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI  
AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU PROGRAMI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

## **TOPLULUK HUKUKUNDA İHLAL DAVALARI**

**Ayça CÖMERT**

Danışman  
**Prof. Dr. Işıl ÖZKAN**

2010

## YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**Topluluk Hukukunda İhlal Davaları**” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlâk ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

**Ayça CÖMERT**

İmza

## YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

### Öğrencinin

**Adı ve Soyadı** : Ayça CÖMERT  
**Anabilim Dalı** : Kamu Hukuku  
**Programı** : Avrupa Birliği Hukuku  
**Tez Konusu** : Topluluk Hukukunda İhlal Davaları  
**Sınav Tarihi ve Saati** :...../...../.....

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün ..... tarih ve ..... sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliği'nin 18. maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini ..... dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA  O OY BİRLİĞİ  O  
DÜZELTİLMESİNE  O\* OY ÇOKLUĞU  O  
REDDİNE  O\*\*

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır.  O\*\*\*  
Öğrenci sınava gelmemiştir.  O\*\*

\* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.  
\*\* Bu halde adayın kaydı silinir.  
\*\*\* Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir.  Evet  
Tez mevcut hali ile basılabilir.  O  
Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir.  O  
Tezin basımı gerekliliği yoktur.  O

### JÜRİ ÜYELERİ

### İMZA

.....  Başarılı  Düzeltme  Red .....

.....  Başarılı  Düzeltme  Red .....

.....  Başarılı  Düzeltme  Red .....

**ÖZET**  
**Yüksek Lisans Tezi**  
**Topluluk Hukukunda İhlal Davaları**  
**Ayça CÖMERT**

**Dokuz Eylül Üniversitesi**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü**  
**Kamu Hukuku Anabilim Dalı**  
**Avrupa Birliği Hukuku Programı**

**Çalışmamızın konusunu “Topluluk Hukukunda İhlal Davaları” oluşturmaktadır. Avrupa Toplulukları ekonomik bütünleşmenin yanında siyasi bütünleşmenin de sağlanmasını amaçlamaktadır. Siyasi bütünleşmenin gerçekleşmesi ise Topluluk hukukunun doğru ve yeknesak şekilde uygulanması ile mümkündür. Topluluğa üye devletlerin Topluluk hukukuna uygun hareket etmeleri için Topluluk Antlaşmalarında üye devletlere birçok yükümlülükler getirilmiştir. Komisyon’un görevi, üye devletlerin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetlemektedir. Üye devletlerin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal etmeleri halinde Komisyon tarafından üye devletlere karşı ATA m. 226-228 arasında düzenlenen ihlal davaları açılmaktadır.**

**Topluluk hukuku üye devletler açısından bağlayıcı olup, üye devletler egemenlik hakkının bir kısmını Topluluk yararına devrederek Topluluk hukukunun ve Topluluk organlarının uluslararası yetkisini kabul etmiştir. Bu yüzden Topluluk organlarının üye devletleri denetlemesi çok daha etkili olmaktadır ve ATAD tarafından verilen kararlar da üye devletler için bağlayıcı nitelik taşımaktadır. Anılan nedenlerle Topluluk hukukunun ihlali halinde açılan ihlal davaları uluslararası hukuktaki yargılamalardan çok daha etkili olup üye devletler açısından yaptırım gücü çok daha fazla olmaktadır. Topluluk hukuku uluslararası nitelikte olduğundan Topluluk hukukunun ihlali halinde açılan ihlal davaları da uluslararası hukukta kendine özgü bir yapı sergilemektedir.**

**Çalışmamızda ihlal davaları ayrıntılı olarak anlatılacaktır; ihlal davasının kapsamı, unsurları ve çeşitlerine yer verilecektir. Davanın aşamaları ve üye devletlerin ATAD önünde yaptığı savunmalar incelenecektir. Yine ATAD'ın ihlal davası sonunda verdiği karar, kararın niteliği ve üye devletlerce yerine getirilmemesinin sonuçları anlatılacaktır. Son olarak da ihlal davasında bireylerin rolü ve ihlal davasının önkarar usulü ile ilişkisi üzerinde durulacaktır.**

**Anahtar kelimeler: Topluluk, Topluluk Hukuku, ATAD, Mahkeme, İhlal Davaları, Üye Devletler.**

## **ABSTRACT**

**Master Thesis**

**Enforcement Actions in Community Law**

**Ayça CÖMERT**

**Dokuz Eylül University**

**Institute of Social Sciences**

**Public Law Department**

**European Union Law Program**

**The subject of our study is “Enforcement Actions in Community Law”. The European Communities’ aim is to achieve political integration together with economic integration. To achieve political integration, Community Law should be applied correctly and uniformly. Obligations arising from the Community Treaty are brought for Member States to act appropriately under Community Law. The Commission’s function is to control whether the Member States fulfill their obligations under the Treaty or not. If Member States fail to fulfill their obligations under the Treaty, the Commission brings the action against Member States under EC Articles 226-228.**

**Community Law is binding for Member States as the Member States have given some of their sovereignty for the benefit of the Community, and have accepted supremacy competence of the Community Law and Institutions. For this reason, the Community institutions’ control is more effective and the decisions of the ECJ are binding for the Member States. Therefore, enforcement actions against Member States are more effective and the sanctions of the Court decisions are more powerful than judgements in international law. Because of the supremacy of Community law, the enforcement actions against Member States have a distinctive character in international law.**

**In our study, enforcement actions against Member States have been explained in detail; the scope, elements and kinds of enforcement actions have also been examined. Also the decision of the Court, the quality and the consequences of not complying with the decision has been explained. Lastly, the**

**role of individuals for enforcement action and the relationship between enforcement actions and preliminary rulings have been analyzed.**

**Key Words: Community, Community Law, ECJ, Court, Enforcement Actions,  
Member States**

## TOPLULUK HUKUKUNDA İHLAL DAVALARI

|             |      |
|-------------|------|
| YEMİN METNİ | II   |
| TUTANAK     | III  |
| ÖZET        | IV   |
| ABSTRACT    | VI   |
| İÇİNDEKİLER | VIII |
| KISALTMALAR | XIII |

|       |   |
|-------|---|
| GİRİŞ | 1 |
|-------|---|

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### İHLAL DAVASININ AMACI VE TOPLULUK HUKUKUNUN KORUNMASINDAKİ ROLÜ

|  |   |
|--|---|
| I. İHLAL DAVASININ ANLAMI VE AMACI   | 3 |
| A. GENEL OLARAK  | 3 |
| B. İHLAL DAVASININ AMACI   | 6 |
| 1. Üye Devletlerin Yükümlülüklerini Yerini Getirip Getirmediklerini Denetlemek | 6 |
| 2. Üye Devletlerin Antlaşmaya Uygun Hareket Etmesini Sağlamak                  | 6 |
| II. İHLAL DAVASININ TOPLULUK HUKUKUNUN KORUNMASINDAKİ ROLÜ VE ÖNEMİ            | 7 |

### İKİNCİ BÖLÜM

#### İHLAL DAVASININ KAPSAMI VE UNSURLARI

|  |    |
|--|----|
| I. İHLAL DAVASININ KAPSAMI                                     | 10 |
| II. İHLAL DAVASININ UNSURLARI                                  | 11 |
| A. BİR İHLALİN VARLIĞI   | 11 |
| 1. Komisyon Tarafından İhlalin Varlığının Tespiti              | 11 |
| 2. İspat Yükü  | 12 |
| 3. Komisyon Tarafından Yapılan Bildirime Üye Devletin Uymaması | 13 |



|  |    |
|--|----|
| 4. Komisyonun Takdir Yetkisi   | 13 |
| a. Komisyonun Üye Devlete Gerekçeli Görüş Sunup Sunmamaktaki Takdir Yetkisi  | 14 |
| b. Birden Çok Üye Devletin İhlali Halinde Komisyonun Üye Devletlerden Birine veya Hepsine İhlal Davası Açma Konusundaki Takdir Yetkisi | 18 |
| B. ÜYE DEVLETLERİN SORUMLULUĞU   | 19 |
| 1. Üye Devletlerin Fiili veya İhmali Davranışı Sebebiyle Sorumluluk  | 19 |
| 2. Üye Devletlerin Organlarının Fiillerinden Doğan Sorumluluk  | 21 |
| a. Üye Devlet Yürütme Organının Fiilleri Nedeniyle İhlal   | 21 |
| b. Üye Devlet Yasama Organının Fiilleri Nedeniyle İhlal  | 22 |
| c. Üye Devlet Yargı Organının Fiilleri Nedeniyle İhlal   | 23 |
| d. Üye Devlet Ulusal veya Bölgesel Tüzelkişilerinin Fiilleri Nedeniyle İhlal   | 25 |
| C. İHLALE NEDEN OLAN FİİL  | 27 |
| 1. Üye Devletin İç Hukuka İlişkin Bir Fiilinin Topluluk Hukukuna Aykırı Olması   | 27 |
| 2. Topluluk Antlaşmasının Uygulanmamasından veya Yanlış Uygulanmasından Doğan İhlal  | 28 |
| 3. Direktiflerin Yanlış Uygulanmasından Doğan İhlal  | 29 |
| 4. Tüzüklerin Yanlış Uygulanmasından Doğan İhlal   | 30 |
| D. YÜKÜMLÜLÜKLERİN İHLALİ  | 31 |
| 1. Topluluk Hukukuna İlişkin Hükümlerin İhlali   | 31 |
| 2. Topluluğun Yaptığı Uluslararası Antlaşmalarının İhlali  | 31 |
| 3. Hukukun Genel İlkelerinin İhlali  | 32 |
| E. ÜYE DEVLET TARAFINDAN İHLALE SON VERİLMEMİŞ OLMASI  | 32 |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### İHLAL DAVASININ USULÜ VE ÖN İNCELEME

|  |    |
|--|----|
| I. KOMİSYON TARAFINDAN AÇILACAK İHLAL DAVASI | 34 |
| A. GENEL OLARAK                              | 34 |

|  |    |
|--|----|
| B. DAVACI VE DAVALI  | 34 |
| 1. Davacı  | 34 |
| 2. Davalı  | 35 |
| C. DAVAYA İLİŞKİN USUL   | 36 |
| 1. İdari Aşama   | 36 |
| a. Resmi Olmayan Müzakereler   | 38 |
| b. Resmi Bildirim Mektubu Gönderilmesi   | 39 |
| c. Gerekçeli Görüşün Bildirilmesi  | 42 |
| (1) İhlalin Belirtilmesi   | 42 |
| (2) Komisyonunun Gerekçeli Görüşte Üye<br>Devletin Haklarını ve Yükümlülüklerini<br>Kararlaştıramaması | 45 |
| (3) İhlali Düzeltme İmkânı Verilmesi   | 46 |
| (4) Gerekçeli Görüşün Hukuki Statüsü   | 49 |
| 2. Yargısal Aşama  | 50 |
| a. Üye Devletlerin Divanca Kabul Gören Savunmaları   | 54 |
| (1) Hukuka Aykırı Yükümlülükler  | 54 |
| (2) Force Majeure  | 55 |
| (3) Yükümlülüğün Anlamındaki Belirsizlik   | 56 |
| b. Üye Devletlerin Divanca Kabul Görmeyen Savunmaları  | 56 |
| (1) Karşılıklılık İlkesi (Topluluğun Kendi<br>Yükümlülüklerini İhlal Ettiğine Dair Savunma)            | 56 |
| (2) Diğer Üye Devletlerin de Topluluk Hukukunu İhlal<br>Ettiklerine Dair Savunma                       | 57 |
| (3) Üye Devletin Kendine Özgü Ulusal Yapısını Öne<br>Sürme   | 58 |
| (4) Üye Devletin Devredilmeyen Egemenliği ile<br>Bağdaşmadığına Dair Savunma                           | 59 |
| (5) Topluluk Hukukunun Uygulanmasındaki Zorluk   | 59 |
| (6) Diğer Üye Devletlere Hiçbir Zarar<br>Vermediğine Dair Savunma                                      | 60 |
| (7) Politik veya Ekonomik Zorlukların Öne Sürülmesi  | 61 |

|   |    |
|---|----|
| (8) Direktiflerin Doğrudan Etkisi   | 61 |
| (9) De Minimis Kuralı   | 62 |
| (10) Topluluk Hukukunu Uyumlaştırma Çalışmalarını Hızlandırmak Amacıyla Komisyon'un Dava Açtığı Savunması | 63 |
| (11) Hukuka Aykırı Davranışın Faydalarını Öne Sürerek Söz Konusu Fiili Meşrulaştırma                      | 63 |
| (12) Üye devletin ihtirazi kayıt koyması  | 64 |
| (13) Öncelikle Ulusal Mahkeme Yollarının Tüketilmesi Gerektiği Savunması                                  | 64 |
| (14) Üye Devletin İhlali Kabul Etmesi   | 65 |
| D. ATAD' IN İHTİYATİ TEDBİR KARARI VERMESİ  | 65 |
| II. ÜYE DEVLETLER TARAFINDAN AÇILAN İHLAL DAVALARI  | 68 |
| A. GENEL OLARAK   | 68 |
| B. ÜYE DEVLETİN İHLALİ KOMİSYON ÖNÜNE GÖTÜRMESESİ   | 71 |
| 1. Komisyonun İhlalin Var Olduğuna İlişkin Görüş Belirtmesi   | 71 |
| 2. Komisyonun Herhangi Bir İhlal Olmadığına İlişkin Görüş Belirtmesi                                      | 72 |
| 3. Komisyonun Üye Devlet İddialarını Kısmen Kabulü  | 72 |
| 4. Komisyon'un Hiçbir Görüş Belirtmemesi  | 72 |

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **ATAD'IN DAVAYA İLİŞKİN KARARI, İHLAL DAVASINDA BİREYLERİN ROLÜ VE İHLAL DAVASININ ÖNKARAR USULÜ İLE İLİŞKİSİ**

|  |    |
|--|----|
| I. ATAD'IN DAVAYA İLİŞKİN KARARI   | 74 |
| A. DİVAN KARARININ TESPİT NİTELİĞİ   | 74 |
| B. DİVAN KARARININ ETKİSİ  | 76 |
| C. DİVAN KARARININ YERİNE GETİRİLMEMESİNİN SONUÇLARI                               | 76 |
| 1. Divan Kararını Uygulamayan Üye Devlet Aleyhine Yeniden Dava Yolunun Açık Olması | 79 |

|  |    |
|--|----|
| 2. Komisyon Tarafından İzlenecek Usul  | 80 |
| 3. Kararın Yerine Getirilmemesi Halinde Öngörülen Yaptırımlar  | 81 |
| II. İHLAL DAVALARININ BİREYSEL BAŞVURU YOLUYLA İHLAL<br>MEKANİZMALARININ YÜRÜTÜLMESİ İLE OLAN İLİŞKİSİ | 84 |
| A. İHLAL DAVASI YOLUNUN YÜRÜTÜLMESİNDE BİREYLERİN<br>ROLÜ  | 84 |
| B. ÖNKARAR USULÜNÜN İHLAL DAVASI İLE İLİŞKİSİ  | 86 |
| 1. Tamamlayıcı Etkisi  | 87 |
| 2. Yorum Etkisi  | 90 |
| 3. Bireylerin Haklarının Korunmasında Ek Güvence Sağlaması   | 91 |
| <b>SONUÇ</b>   | 94 |
| <b>KAYNAKÇA</b>  | 97 |

## KISALTMALAR

|              |  |
|--------------|--|
| <b>AB</b>    | Avrupa Birliği                           |
| <b>AT</b>    | Avrupa Topluluğu                         |
| <b>ATA</b>   | Avrupa Toplulukları Antlaşması           |
| <b>ATAD</b>  | Avrupa Toplulukları Adalet Divanı        |
| <b>ATİDM</b> | Avrupa Toplulukları İlk Derece Mahkemesi |
| <b>Bkz.</b>  | Bakınız                                  |
| <b>C</b>     | Case                                     |
| <b>CFI</b>   | Court of First Instance                  |
| <b>ÇED</b>   | Çevresel Etki Deđerlendirmesi            |
| <b>EC</b>    | European Community                       |
| <b>ECJ</b>   | European Court of Justice                |
| <b>ECR</b>   | European Court Reports                   |
| <b>ECU</b>   | European Currency Unit                   |
| <b>EEC</b>   | European Economic Community              |
| <b>EU</b>    | European Union                           |
| <b>m.</b>    | Madde                                    |
| <b>s.</b>    | Sayfa                                    |
| <b>ss.</b>   | Sayfalar                                 |

## GİRİŞ

Avrupa Topluluklarının en önemli özelliklerinden birisi ekonomik bütünleşmenin yanı sıra siyasi bütünleşmeyi de sağlamayı amaçlamasıdır. Amaçlanan siyasi bütünleşmenin gerçekleşmesi ise Topluluk hukukunun doğru ve yeknesak şekilde uygulanması ile mümkündür. Topluluğa üye devletlerin Topluluk hukukuna uygun hareket etmeleri için Topluluk Antlaşmalarında üye devletlere birçok yükümlülükler getirilmiştir. Ancak üye devletler Antlaşmalarda kendileri için getirilen bu yükümlülükleri her zaman gereği gibi yerine getirmemektedirler. ATA m.211'e göre Komisyon'un bir görevi de Topluluk hukukunun ve Topluluk Antlaşmalarının uygulanmasını sağlamaktır; bunun için de Komisyon, üye devletlerin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetlemektedir. Üye devletlerin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal etmeleri halinde Komisyon tarafından üye devletlere karşı ATA m. 226-228 arasında düzenlenen ihlal davaları açılmaktadır.

Topluluk hukukunun ihlali halinde açılan ihlal davaları uluslararası alanda kendine özgü bir yapı sergilemektedir. Topluluk hukuku üye devletler açısından bağlayıcı olup, üye devletler egemenlik hakkının bir kısmını Topluluk yararına devrederek Topluluk hukukunun uluslarüstü yetkisini kabul etmiş olmaktadır. Aynı zamanda Topluluk kurumları da uluslarüstü nitelikte organlar olduğundan üye devletlerin bu kurumların denetleme ve yargılama yetkisine bir sınırlama koymaları mümkün değildir. Bu yüzden Topluluk organlarının üye devletleri denetlemesi çok daha etkili olmaktadır ve ATAD tarafından verilen kararlar da üye devletler için bağlayıcı nitelik taşımaktadır. Anılan nedenlerle Topluluk hukukunun ihlali halinde açılan ihlal davaları uluslararası hukuktaki yargılamalardan çok daha etkili olup üye devletler açısından yaptırım gücü çok daha fazla olmaktadır.

Çalışmamızda Topluluk hukukunda ihlal davaları incelenecek olup Türk literatüründe konuya ilişkin yeterli eser bulunmaması nedeniyle çalışmamız büyük ölçüde yabancı kaynaklı eserlerden faydalanarak hazırlanmıştır. Aynı zamanda konuyla ilgili ATAD kararları da incelenerek çalışmamıza eklenmiştir.

Çalışmamız dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde ihlal davası kısaca tanımlandıktan sonra ihlal davasının amacı anlatılacak, daha sonra da ihlal davasının Topluluk hukukunun korunmasındaki rolü ve önemine değinilecektir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde öncelikle ihlal davasının kapsamı ve ihlal davasının unsurları incelenmiştir. Bu bölümde Komisyon'un ihlalin varlığının tespiti, Komisyon'un takdir yetkisi, üye devletlerin ihlale neden olan filleri ve üye devlet organlarının sorumluluğu yer almaktadır.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde ihlal davasının çeşitleri anlatılmıştır. Komisyon tarafından açılan ihlal davaları ile üye devletler tarafından açılan ihlal davaları ayrı ayrı incelenmiş; aradaki benzerlikler ve farklılıklar anlatılmıştır. Davaya ilişkin usule yer verilmiş; davanın idari aşaması ve yargısal aşaması anlatılmıştır. Üye devletlerin ATAD'da ileri sürdüğü savunmalara da yer verilmiştir.

Çalışmamızın son bölümünde ise ATAD'ın ihlal davası sonunda verdiği kararı, kararın niteliği ve ATAD'ın verdiği kararın üye devletlerce yerine getirilmemesinin sonuçları anlatılmıştır. Son olarak da ihlal davası mekanizmasının işleyişinde bireylerin rolü ve ihlal davasının önkarar usulü ile ilişkisi hakkında bilgilere yer verilmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### İHLAL DAVASININ AMACI VE TOPLULUK HUKUKUNUN KORUNMASINDAKİ ROLÜ

#### I. İHLAL DAVASININ ANLAMI VE AMACI

##### A. GENEL OLARAK

Topluluğa üye devletlerin Topluluk hukukuna uygun hareket etmeleri gerekmektedir. Hukukun doğru şekilde uygulanmasını sağlamak tüm hukuk sistemleri için çok önemlidir. Ancak özellikle hukukun uygulanması üye devletlerin elinde olan Avrupa Topluluğu gibi bir hukuk sisteminde hukuka uyulmasını sağlamak çok daha önem taşımaktadır<sup>1</sup>. En son genişleme ile şuanda 27 üye devleti bulunan Topluluk açısından üye devletlerin Topluluk hukukuna uygun hareket etmesini sağlamak daha önemli bir hale gelmiştir.

Topluluğu kuran Antlaşmalar ile üye devletlere birçok yükümlülük getirilmiştir. Ancak üye devletler her zaman Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini gereği gibi yerine getirmemektedir. Üye devletler Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettikleri zaman Topluluğun bütünlüğü bundan zarar görecektir. Nitekim Topluluk hukukundan doğan yükümlülükler ihlal edildiği zaman üye devletler arasındaki rekabet ilişkisi bozulacak ve bu durum da Ortak Pazar'ı olumsuz etkileyecektir. Bu nedenle Topluluk hukukunu ihlal eden üye devletlere karşı ihlal davaları açılmaktadır.

Topluluk hukukunun doğrudan etkili hükümleri üye devletlerce aynı kendi ulusal hukukları gibi uygulanmaktadır. Ancak bazen üye devletler Topluluk hukukunun doğrudan etkili bu hükümlerini uygulamakta ihmale düşmektedir. Bunun yanı sıra Topluluk hukukunun doğrudan etkili olmayan diğer hükümleri de vardır ki işte tüm bu hükümlerden doğan yükümlülüklerin ihlali halinde ATA m. 226-228'de düzenlenen ihlal davaları devreye girmektedir.

---

<sup>1</sup> Anna-Karin Öving, **The Effectiveness of the Enforcement Procedure in the European Community**, (Master Thesis), University of Lund Faculty of Law, Spring 2008, s. 8.



ATA m. 211'e göre Komisyon'un bir görevi de Topluluk hukukunun ve Topluluk antlaşmalarının uygulanmasını sağlamaktır; bunun için de Komisyon, üye devletlerin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetlemektedir. İhlal davalarının amacı üye devletlerin en kısa zamanda Topluluk hukukuna uymasını sağlamaktır. Bunun için ihlal davaları idari aşama ve yargısal aşama olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır. İdari aşamada, Komisyon, ilgili üye devletle görüşerek konuyu ATAD önüne götürmeksizin sorunu çözmeye çalışmaktadır. Ancak ilgili üye devlet Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerine halen uymuyorsa Komisyon tarafından yargısal aşamaya geçilecek ve konu ATAD önüne götürülecektir.

İhlal davası sonunda ATAD, ilgili üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal edip etmediğine ilişkin bir karar verir, ATAD'ın verdiği bu karar bir tespit niteliğindedir. Daha önce ATAD tarafından verilen kararın tespit niteliğinde olması ve herhangi bir yaptırım içermiyor olması eleştirilere neden olmuş, bu doğrultuda da 1992 yılında Maastricht Antlaşması ile ATA m.228'de değişiklik yapılarak ATAD'ın kararına uymayan üye devletlere para cezası verilmesi imkanı getirilmiştir.

Topluluk hukukunun ihlali halinde açılan ihlal davaları uluslararası alanda kendine özgü bir yapı sergilemektedir. Bu nedenle ATAD'da görülen ihlal davaları uluslararası hukuktaki yargılamadan da farklı özellikler taşımaktadır. Uluslararası hukuk alanındaki yargılama yetkisi sonucu alınan kararlar, devletler açısından bağlayıcı olmadığından, devletlerin davranışlarını doğrudan etkilememektedir<sup>2</sup>. Oysa Topluluğun, üye devletlerin hukuka aykırı davranışları üzerindeki denetimi, diğer uluslararası örgütlerle karşılaştırıldığında çok daha etkilidir. Çünkü Topluluk diğer uluslararası örgütlere nazaran çok daha güçlü bir kurumsal yapıya sahiptir; Topluluk kurumları uluslararası nitelikte organlar olup uluslararası nitelikteki bu organların üye devletleri denetlemesi söz konusudur. Üye devletlerin, uluslararası hukuktan farklı olarak, ATAD'ın yargılama yetkisine herhangi bir sınırlama koyması mümkün değildir. Topluluk hukukunun üye devletler üzerindeki bağlayıcılığı ve üye devletlerin egemenlik haklarının bir kısmını Topluluğa devrederek Topluluğun

---

<sup>2</sup> A. Füstün Arsava, **Roma Antlaşmasında Önkara Prosedürü ve Bu Prosedür Çerçevesinde Doğan Sorunlar**, Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 1989, s. 112.

uluslarüstü yetkisini kabul etmiş olması, Topluluğun, üye devletlerin Topluluk hukukunu ihlali halinde daha güçlü bir denetim mekanizması işletmesini sağlamıştır. Nitekim uluslararası örgütler Topluluktan farklı olarak üyelerini kurallara uymaya zorlayamamaktadır<sup>3</sup>.

İhlal davasının uluslararası hukuktaki davalardan bir diğer farkı da bir üye devletin başka bir üye devlete karşı açtığı ihlal davalarında, üye devletin kendi haklarının ihlalinin ziyade Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerin ihlali nedeniyle ortak sorumluluk çerçevesinde Topluluğun yararını gözeterek dava açmasıdır; bu nedenle de ihlal davaları subjektif değil objektif nitelikteki davalardır<sup>4</sup>. Buna nedenle de ihlal davasında tespit edilen sadece üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal edip etmediğidir. Yoksa ATAD, önüne gelen ihlal davasında, üye devletin davranışı veya ihmali değerlendirirken subjektif koşulları dikkate almaz, ihlalin sıklığı veya ölçüsünü göz önünde tutmaz ve üye devletin Topluluk hukukunu ihlal etmesinde kastın varlığını aramaz<sup>5</sup>.

İhlal davalarının uluslararası hukuktaki davalardan bir başka önemli özelliği de Komisyon'un bir "savcı" işlevi görmesi, ardından da ATAD'ın zorunlu yargısının gelmesidir<sup>6</sup>. Ancak ihlal davasına verilen bu öneme rağmen bu prosedürün işleyişindeki bazı belirsizlikler ihlal davasının önemine gölge düşürmektedir. Örneğin, bir üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiğine dair Komisyon'a şikayet geldiğinde, Komisyon ilgili üye devlete ihlal davası açmama yönünde takdir yetkisini kullanırsa bunun gerekçelerini şikayet eden tarafa bildirmesi gerekir, aksi halde ihlal davasına ilişkin usul şeffaflığını yitirir. Aynı zamanda ihlal davasının idari aşamasındaki süreç belirsiz olur, örtülü şekilde yapılır ve şeffaflığını yitirirse, ihlal davası, anayasal koruma aracı anlamında yara alır ve bireylerin haklarının korunması açısından da tehdit doğurur<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Arsava, ss. 112-113; Henry G. Schermers and Denis F. Waelbroeck, **Judicial Protection in the European Union**, Sixth Edition, Kluwer Law International, The Hague, 2001, s. 590.

<sup>4</sup> Arsava s. 113; Koen Lenaerts ve diğerleri, **Procedural Law of The European Union**, Second Edition, Sweet & Maxwell, London, 2006, s. 128.

<sup>5</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 128.

<sup>6</sup> Sionaidh Douglas-Scott, **Constitutional Law of The European Union**, Longman, Harlow, 2002, s. 408.

<sup>7</sup> Scott, s. 409.

## **B. İHLAL DAVASININ AMACI**

### **1. Üye Devletlerin Yükümlülüklerini Yerini Getirip Getirmediklerini Denetlemek**

Üye devletlerin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde üye devletlerin Topluluk hukukuna göre denetlenmesi gerekmektedir. Üye devletlerin Topluluk hukukuna uygun davranmaları Topluluk hukukunun bütünlüğü için çok önemli olduğundan Komisyon'a ve üye devletlere Topluluk hukukunu ihlal eden devlete karşı ihlal davası açma hakkı verilmiştir.

Üye devletlerin Topluluk hukukundan doğan yükümlülükleri Topluluğun birincil hukuk normlarının yanı sıra Topluluğun ikincil hukuk normlarına uygunluğunu da gerektirmektedir.

Bir üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiği kanısına varan Komisyon ve üye devletler, ilgili üye devletin davranışlarının denetlenmesi için ihlal davası açmaktadırlar.

### **2. Üye Devletlerin Antlaşmaya Uygun Hareket Etmesini Sağlamak**

İhlal davasının diğer bir amacı üye devletlerin Antlaşmaya uygun davranmasını sağlamaktır. İhlal davası ile Topluluk hukukunun doğru ve tüm üye devletler tarafından aynı şekilde uygulanmasını sağlamak amaçlanmaktadır. İhlal davası "objektif hukuk işlevini" yerine getirir; bireylerin subjektif haklarının ihlali sorunu ihlal davası kapsamında incelenmez<sup>8</sup>.

Bir üye devlet Topluluk hukukuna aykırı olan iç hukukuna ilişkin düzenlemeleri uygulamaya devam ediyorsa, Topluluk hukukuna göre alması gereken önlemleri almaktan kaçınıyorsa bu üye devletin Topluluk hukukuna uygun davrandığından söz edilemez. Bu nedenle bir üye devlet Topluluk hukukuna aykırı davrandığında, amaç, Topluluk hukuk düzenini yeniden kurarak üye devletler arasında görüş farklılıkları olduğunda üye devletlerin yükümlülüklerini tam olarak tayin etmektir. Nitekim ATAD ihlale ilişkin bir karar verdiğinde, üye devletler arasındaki görüş farklılıkları

---

<sup>8</sup> Meral Sungurtekin Özkan, *Avrupa Birliği/Avrupa Topluluğu Usul Hukukuna Giriş*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009, s. 63.

ortadan kalkacak ve üye devletler artık Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerin kapsamındaki çelişkileri ileri sürerek itirazda bulunamayacaklardır. Ayrıca üye devletler Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmedikleri takdirde, bireyler de üye devletlerin bu ihlallerinden dolayı zarar görebileceğinden, üye devletler aynı zamanda bireylere karşı da sorumluluk altına girecektir. Kısaca ihlal davasının amacı üye devletlerin Topluluk hukukundan doğan ihlallerini engellemek olup üye devletlerin cezalandırılması gibi bir amaç taşımamaktadır<sup>9</sup>. Pek çok davada da vurgulandığı gibi ihlal davasının amacı üye devletlerin kınanması ve ya suçlanması değil, üye devletlerin Topluluk hukukuna uygun davranmasını sağlamaktadır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki üye devletlerin ihlal davasına bakışı çok da bu doğrultuda olmamaktadır; bu nedenle de üye devletlerin bu konudaki duyarlılığının çok da yüksek olduğu söylenemez<sup>10</sup>.

## II. İHLAL DAVASININ TOPLULUK HUKUKUNUN KORUNMASINDAKİ ROLÜ VE ÖNEMİ

Topluluk hukukunun yeknesak uygulanmasının sağlanmasında Topluluk organlarının yanı sıra Topluluğa üye devletlerin fiilleri de çok önemlidir. Topluluk hukukunun bütünlüğünün sağlanması açısından Topluluk organlarının fiillerinin hukuka uygunluğu denetlenirken aynı zamanda Topluluğa üye devletlerin fiillerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi de büyük önem taşımaktadır. Nitekim birçok ATAD kararında Topluluk organlarının ve Topluluğa üye devletlerin fiillerinin birbirinin içine geçtiği görülmektedir<sup>11</sup>.

ATA m. 10'a göre;

*“Üye devletler bu Andlaşma'dan veya Topluluk kurumlarının tasarruflarından doğan yükümlülüklerinin yerine getirilmesini sağlayacak genel ve özel nitelikteki tüm önlemleri alırlar. Üye devletler, Topluluğun görevini yerine getirmesini kolaylaştırırlar.*

---

<sup>9</sup> Arsava, s. 114.

<sup>10</sup> P.J.G. Kapteyn, P.VerLoren van Themaat, **Introduction to the Law of the European Communities**, Third Edition, Kluwer Law International, London, 1998, s. 449.

<sup>11</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 589.

*Üye devletler, bu Andlaşma'nın amaçlarının gerçekleşmesini tehlikeye koyabilecek nitelikteki tüm girişimlerden kaçınırlar.”*

ATA m. 10'daki düzenlemeyi göz önüne aldığımızda ve Topluluğun idari ve adli anlamda uygulama makamlarının tam anlamıyla bulunmadığı düşünüldüğünde üye devletlerin Topluluk hukukunu uygulamaları açısından sorumlulukları olduğu ve üye devletlerin işbirliğinin Topluluk hukukuna uygunluğun sağlanması açısından çok önemli olduğunu söylemek gerekir<sup>12</sup>. Bu nedenle Topluluk hukukunun üye devletlerce doğru şekilde uygulanmasında üye devletlerin rolü çok büyüktür.

Topluluğun nihai hedefi ekonomik bütünleşmenin yanında siyasi bütünlüğün de tam anlamıyla gerçekleştirilmesidir. Özellikle yukarıda da belirttiğimiz gibi Topluluğun adli ve idari anlamda uygulama makamlarının tam anlamıyla bulunmaması ve bu yüzden de güçlü bir yaptırım mekanizması uygulanamaması Topluluk hukukunun tüm üye devletlerde aynı şekilde ve etkili bir şekilde uygulanmasının sağlanması gerekliliğini göstermektedir. Bu yüzden Topluluk hukukunun uygulanması Topluluk kurumları ile üye devletler arasında işbirliğini gerektirmektedir. Ancak üye devletlerin Topluluk hukukuna bağlılığını ve sadakatini her zaman aynı şekilde göstermemeleri Topluluk hukukunun olması gerektiği gibi uygulanmaması sonucunu doğurabilmektedir. Özellikle üye devletler ulusal menfaatleri ile Topluluk hukukunun çatıştığı durumlarda ulusal menfaatlerini ön planda tutarak Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal edebilmektedir<sup>13</sup>.

İhlal davaları, uyuşmazlıkları kavgacı olmayan bir yoldan çözmesi açısından önemlidir. Aynı zamanda ATAD tarafından karara bağlanan ihlal davaları Topluluk hukukunun doğru uygulanması açısından yol gösterici olmaktadır<sup>14</sup>. İhlal davaları sadece aydınlatıcı değil, Topluluk hukukunun üye devletler yararına açıklayıcı nitelikte olması açısından da önemlidir<sup>15</sup>.

İhlal davaları, bir üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal etmesi halinde, Topluluğun, diğer üye devletlerin veya Topluluk vatandaşlarının

---

<sup>12</sup> Sanem Baykal, **AT Hukukunun Etkili Biçimde Uygulanması ve Bireysel Haklar**, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi No:14, Ankara, 2002, s. 16.

<sup>13</sup> Baykal, s. 17.

<sup>14</sup> Penelope Kent, **Law of The European Union**, Third Edition, Longman, Harlow, 2001, s. 81.

<sup>15</sup> Josephine Steiner and Lorna Woods, **Textbook on EC Law**, Seventh Edition, Blackstone Press, London, 2002, s. 492.

açacakları tazminat davalarına dayanak oluşturması açısından da önem taşımaktadır<sup>16</sup>.

Ancak aşağıda da ayrıntılı şekilde değineceğimiz üzere, üye devletlere karşı açılan ihlal davaları, çeşitli nedenlerle Topluluk hukukunun gereği gibi uygulanmasının sağlanması açısından yetersiz kalabilmektedir.

---

<sup>16</sup> Ünal Tekinalp (Tekinalp/Tekinalp), **Avrupa Birliği Hukuku**, 2. Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2000, s. 241.

## İKİNCİ BÖLÜM

### İHLAL DAVASININ KAPSAMI VE UNSURLARI

#### I. İHLAL DAVASININ KAPSAMI

Topluluk hukukunun uygulanmasını sağlamak esas olarak Komisyon'un görevidir. Komisyon'un bu görevi üye devletlerin fiillerinin denetimini de kapsamaktadır. Topluluk hukuku ile üye devletlere birçok yükümlülükler getirilmiştir. Üye devletlerin yükümlülüklerini ihlal etmeleri halinde bu ihlallerin denetlenmesi amacıyla ATA m.226-228 arasında ihlal davaları düzenlenmiştir.

ATA m.226'ya göre üye devletlerin Antlaşmadan doğan yükümlülüklerinin ihlali halinde ihlal davası açılmaktadır. "Antlaşmadan doğan yükümlülükler"den anlaşılması gereken sadece ATA'dan doğan yükümlülüklerin ihlali değildir; aynı zamanda ATA dışında Topluluk hukukuna ait birincil mevzuatın, ikincil Topluluk hukuku mevzuatının, Topluluğun taraf olduğu uluslararası antlaşmaların, hukukun genel ilkelerinin ihlali de ihlal davalarının kapsamına girmektedir<sup>17</sup>.

ATA m. 293 gereği mahkeme ve hakem kararlarının tanınması ve tenfizi işlemlerine ilişkin müzakereler gibi Üye devletlerin katıldığı uluslararası konvansiyon hükümlerinin ihlali halinde de ihlal davasına ilişkin yetkinin kullanılıp kullanılmayacağı tartışmalıdır. Bu konudaki genel görüş uluslararası konvansiyon hükümlerinin ihlali halinde de ihlal davasına ilişkin usulün işletileceği yönündedir<sup>18</sup>. Bir görüşe göre bu genişletici yorumun temelinde ATA m.211'de düzenlenen

---

<sup>17</sup> Arsava ss. 115-116; T.C. Hartley, **The Foundations of European Community Law**, Third Edition, Clarendon Press, Oxford, 1994, s. 305; Deniz Kızılsümer, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1996, s. 33; C-104/81, Hauptzollamt Mainz-Kupferberg Case [1982] ECR 3641; C-181/73, Haegeman v. Belgium [1973] ECR 449; Schermers and Waelbroeck, s. 607; Steiner and Woods s. 493; Mehmet Emin Akgül, **Avrupa Birliği Adalet Divanının Yargı Yetkisi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 110.

<sup>18</sup> Arsava ss. 115-116; Hartley, s. 305; Evelyn Ellis and Takis Tridimas, **Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary**, Sweet & Maxwell, London, 1995, s. 340, Schermers and Waelbroeck, s. 607. Konvansiyonların ihlal davasına konu olup olamayacağına ilişkin daha ayrıntılı tartışma için bkz. Damian Chalmers, **European Union Law Volume I**, Dartmouth, Aldershot, 1998, s. 340.

Komisyon'un Topluluk hukukuna ait ikincil mevzuatı denetlemesi yetkisi yer almaktadır<sup>19</sup>.

Bunlar dışında bir diğer tartışma “karma antlaşma” dediğimiz Toplulukla beraber üye devletlerle, Topluluğa üye olmayan üçüncü devletler arasında imzalanan antlaşmaların ihlal davasına konu olup olmayacağıdır. Bir görüşe göre, yapılan bu antlaşmalarda üye devletlere Topluluk hukukundan doğan bazı yükümlülüklerin yerine getirilmesi yükümlülüğü getiriliyor ve üye devletler bu yükümlülükleri ihlal ediyorsa burada da ihlal davasına ilişkin hükümler uygulanabilecektir<sup>20</sup>. Yine bir görüşe göre, ATA m.293 dışında üye devletlerin yaptığı antlaşmalar açısından, eğer bu antlaşmalar Topluluk Antlaşması'nın amacına erişmesine katkıda bulunuyorsa bu antlaşmaların ihlali halinde yine üye devletlere karşı ihlal davası açılabilecektir<sup>21</sup>.

Topluluk hukukunun bireyler tarafından ihlal edilmesi halinde rekabet kuralları gibi farklı kurallar uygulanacak olup burada genişletici yorum ile ihlal davasına ilişkin hükümlerin uygulanması mümkün değildir<sup>22</sup>.

## II. İHLAL DAVASININ UNSURLARI

### A. BİR İHLALİN VARLIĞI

#### 1. Komisyon Tarafından İhlalin Varlığının Tespiti

ATA m.211'e göre Komisyon'un başlıca görevi Topluluk hukukunun uygulanmasını sağlamaktır. Komisyon gerek kendi tespitleriyle gerek gerçek veya tüzelkişilerce Komisyon'a yapılan şikayetlerle veyahut Avrupa Parlamentosu'ndan gelen başvurular sonucunda ihlalin varlığını tespit eder.

Komisyon'un kendi tespitleri sonucu açtığı ihlal davaları üye devletlerin yapmış olduğu daha büyük Topluluk ihlalleri ile ilgili olup gerçek veya tüzel

---

<sup>19</sup> Arsava, s. 116.

<sup>20</sup> Hartley, **The Foundations of European Community Law**, s. 306; Lenaerts ve diğerleri, s. 133.

<sup>21</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 132.

<sup>22</sup> Tekinalp, s. 243.



kişilerin yaptığı şikayetler ise genellikle daha ayrıntılı ihlalleri içerdiğinden bu ihlallerin çözümü de daha ayrıntılı bir çalışma gerektirmektedir<sup>23</sup>.

## 2. İspat Yükü

Üye devletin Topluluk hukukuna ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmediğine dair ispat yükü Komisyon'a aittir. Komisyon, mahkemede, gerekçeli görüşte tanınan süre sonunda ihlalin varlığının devam ettiğini ispatlamak zorundadır.

Komisyon, üye devletin Topluluk hukukuna ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmediğine dair bütün bilgileri toplamak zorundadır ve ihlalin tespitini yaparken varsayımlara dayanamaz<sup>24</sup>. Komisyon, üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiğine dair delillerini ayrıntılı olarak belirlemelidir. Komisyon, ATAD önünde dava açarken uyumsuzluğun konusunu, iddialarını, olayları, hukuki tartışmaları ve dayandığı gerekçeleri başvurusunda belirtmek zorundadır; yoksa sadece resmi bildirim mektubu ve gerekçeli görüşe atıf yaparak dava açamaz<sup>25</sup>.

ATA m. 284'e göre, Komisyon, kendisine verilen görevleri yerine getirmek için, Antlaşmadaki düzenlemelere uygun olarak Konsey tarafından saptanan sınırlar ve koşullar içinde her türlü bilgiyi toplayabilir ve gerekli bütün incelemeleri yapabilir. Üye devletler de ATA m.10'a göre, ispata ilişkin bilgi toplarken Komisyon'un kendilerinden istediği her türlü bilgiyi sağlamak zorundadır.

Komisyon elde ettiği bilgilerin bir kısmını gizli kaynaklardan toplamış olabilir ve bu yüzden bu bilgileri üçüncü şahıslara vermekten kaçınabilir<sup>26</sup>.

Komisyon, eğer ihlalin varlığını kanıtlamak için delil sunamamışsa, ATAD'a başvurarak mahkeme tarafından atanacak bir bilirkişi tayin edilmesi talebini, ispat yükü esasen Komisyon'da olduğu için ATAD reddedecektir<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Mark Clough, "AB Hukuku ve Mahkemelere Bir Bakış", **Avrupa Birliği Hukuku ve Avrupa Kurumları Sempozyum**, Türkiye Barolar Birliği, İstanbul, 30.03-01.04.2005.

<sup>24</sup> Stephen Weatherill and Paul Beaumont, **EU Law**, Third Edition, Penguin Books, London, 1999, s. 228; Schermers and Waelbroeck, s. 602; Lenaerts ve diğerleri, s. 162.

<sup>25</sup> Weatherill and Beaumont s. 228.

<sup>26</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 602; T-105/95, CFI, WWF UK Case, [1997] ECR II-313.

<sup>27</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 163; C-141/87, Commission v. Italy [1989] ECR 943.

Komisyon ancak kendi üzerine düşen ispat yükü gereği yeterli delili ATAD'a sunduktan sonra ilgili üye devlet, karşı delillerini mahkemeye sunma zorunluluğunda olacaktır.

### **3. Komisyon Tarafından Yapılan Bildirime Üye Devletin Uymaması**

Komisyon, kendi yaptığı incelemelerden, kendisine şikayetçilerin yapmış olduğu başvurulardan veya farklı kaynaklardan aldığı bilgiler sonucunda bir üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiği kanısına varırsa üye devletle temaslara geçerek ihlalde bulunduğunu düşündüğü üye devleti bilgilendirir. İhlal davasının idari aşaması dediğimiz bu süreçte gerek resmi olmayan müzakereler aşamasında gerekse resmi bildirim mektubu ve gerekçeli görüş gönderilmesinde amaç, yargısal aşamaya geçilmeden üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerinin ihlaline bir son vermesi ve davanın ATAD önüne götürülmeksizin ilgili üye devletle bir çözüme ulaşılmasıdır. Ancak Komisyon tarafından yapılan tüm bu bildirimlere rağmen üye devlet bu bildirimlere uymayabilir. Üye devlet bu bildirimlere sessiz kalabileceği gibi herhangi bir ihlal yapmadığına ilişkin de görüş bildirerek Komisyon'un bildirimlerine uymaktan kaçınabilir.

### **4. Komisyon'un Takdir Yetkisi**

Komisyon'a ilgili üye devlete dava açıp açmamakta takdir yetkisi tanınmasındaki amaç, Komisyon'a dava öncesi görüşmelerde daha rahat hareket imkanı sağlamaktır. Çünkü ihlale konu eylemler daha çok politik nitelikte olduğu için Komisyon, üye devletlerin Topluluk hukukunu ihlalden dolayı ATAD önünde yargılanmadan önce uyuşmazlığın idari yoldan çözümlenmesi için elinden gelen çabayı göstermektedir<sup>28</sup>.

Komisyon iki önemli etmeden dolayı üye devletlere karşı ihlal davasına ilişkin usulü başlatma yolunda çekimser kalmaktadır; bunlardan birincisi ATA m. 228'de düzenlenen üye devletlere karşı yürütülecek yaptırımların çok etkili

---

<sup>28</sup> Grainne De Burca and J.H.H. Weiler, **The European Court of Justice**, Oxford University Press, New York, 2001, ss. 16-17.

olmaması, ikincisi ise bir üye devlete karşı ihlal davası açıldığında bu durumun ilgili üye devletin diğer politik alanlardaki işbirliğini olumsuz yönde etkileyecek olması ve bu nedenle Komisyon'un üye devletle karşı karşıya gelmek istemeyişidir<sup>29</sup>.

Ayrıca daha sonra da ayrıntılı olarak tartışılacağı üzere, Komisyon'un takdir yetkisi için herhangi bir yargısal yola başvurulmaması veya Komisyon'un ihlal davası açması için herhangi bir süre sınırlamasının bulunmaması ihlal davasına yöneltilen eleştiriler arasında yer almaktadır.

### **a. Komisyon'un Üye Devlete Gerekçeli Görüş Sunup Sunmamadaki Takdir Yetkisi**

ATA'nın 226. maddesi I. fıkrasındaki "Komisyon, bir üye Devletin bu antlaşma gereğince üzerine düşen yükümlülüklerinden birini yerine getirmediği *kanısına* varırsa..." şeklindeki düzenlemeye baktığımızda Komisyon'un ilgili üye devletin Topluluk hukukundan doğan bir yükümlülüğünü ihlal edip etmediğine ilişkin değerlendirmesinde "takdir yetkisi" olduğu görülmektedir.

ATA 226. madde I. fıkranın devamı ise "...o devlete kendi görüşlerini sunma imkanı tanıdıktan sonra, bu konuda gerekçeli görüşünü *bildirir*." şeklinde düzenlenmiştir. Burada gerekçeli görüş bildirme konusunda bir zorunluluğun olup olmadığı konusu tartışmalıdır. Maddedeki düzenlemeye bakıldığında, Komisyon'un ihlalin varlığına kanaat getirdikten sonra gerekçeli görüş sunma konusunda bir *yükümlülüğü* var gibi görülmektedir; nitekim madde metninde de "gerekçeli görüşünü *bildirir*" şeklinde ifade edilmiştir. Ancak, bir görüşe göre burada gerekçeli görüş sunmada Komisyon'un bir yükümlülüğünün olmasından ziyade, ATAD önünde bir dava açılacaksa eğer, gerekçeli görüş sunmada usulü bir zorunluluk olduğu düşünülmektedir; yoksa uygulamada Komisyon idari aşamanın her safhasında tam bir takdir yetkisine sahiptir<sup>30</sup>.

Komisyon v. Fransa davasında<sup>31</sup> Advocate-General Roemer haklı görülebilir bazı durumların bulunması halinde Komisyonun ihlal davasına ilişkin usulü

---

<sup>29</sup> Chalmers, s. 361.

<sup>30</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 633; Scott, s. 417.

<sup>31</sup> C-7/71, Commission v. France; Christopher Vincenzi, **Law of the European Community**, Second Edition, Pitman Publishing, London, 1999, s. 269.

başlatmayabileceğini ifade etmiştir. Advocate General Roemer'a göre eğer ihlal davasına ilişkin usulün başlatılmasının ertelenmesi halinde ilgili devletle olan uyuşmazlık sulh yoluyla çözülebilecekse; eğer ihlalin etkileri yok denenebilecek kadar azsa, eğer küçük olan sorunlardan ötürü ihlal davası açılması halinde bu durum daha şiddetli politik krizlere neden olacaksa ve Topluluk hükümlerinin ileride değişme ihtimali varsa Komisyon ihlal davasına ilişkin usulü başlatmayabilir. Advocate General Roemer'in davadaki bu açıklamasından sonra üye devletler kendilerine karşı açılan bu davaları içerlemiş ve Komisyon da üye devletlere karşı dava açma konusunda çok hevesli olmamıştır. Bu nedenle de çoğu ihlal yıllarca düzeltilmeden kalmıştır<sup>32</sup>.

Aynı zamanda bireyler bir üye devletin Topluluk hukukunu ihlal ettiğine dair Komisyon'a şikayette bulunmaları halinde, Komisyon'un bu ihlali dikkate alarak ATAD önünde ihlal davası açıp açmama konusunda da takdir yetkisi vardır. Komisyon'un gerekçeli görüş sunup sunmamakta tam bir takdir yetkisi olduğu için, Komisyon'un bu tasarrufu ATA m.230'da düzenlenen iptal davasına da konu olamaz<sup>33</sup>. *Commission v. UK* davasında<sup>34</sup> da vurgulandığı gibi, Komisyon'un ihlal davası açmadaki nedenleri ihlal davasının konusu dışında olup, Topluluk hukukunun bekçisi olarak Komisyon'un ihlal davası açıp açmaması tamamen Komisyon'un takdir yetkisi dahilindedir.

*Star Fruit Co. v. Komisyon* davasında<sup>35</sup>, Belçikalı bir muz taciri, Fransa'da yürürlüğü bulunan muz ticareti ile ilgili piyasa tüzüğü'nün kendisini zarara uğratması nedeniyle Fransa'nın Topluluk hukukuna ait yükümlülüklerini ihlal ettiğini ileri sürmüştür. Ancak Komisyon Fransa'ya karşı ihlal davası açmamıştır. Bu yüzden Belçikalı tacir, Komisyon'un Fransa hükümetine karşı ihlal davasına ilişkin prosedürün başlaması için bir karar almadığından Komisyon'un Topluluk hukukunu ihlal ettiği gerekçesiyle Komisyon'a karşı AT m. 175/3 (ATA m.232)'de düzenlenen hareketsizlik davasını açmıştır. ATAD konuya ilişkin verdiği kararında, AT m.169 (ATA m. 226)'daki düzenlemeden de anlaşıldığı gibi ihlal davasına ilişkin usulün başlatılıp başlatılmaması konusunda Komisyon'un takdir yetkisine sahip olduğunu;

---

<sup>32</sup> Vincenzi, s. 269.

<sup>33</sup> Scott, s. 417.

<sup>34</sup> C-416/85, *Commission v. UK* [1988] ECR 3127.

<sup>35</sup> Stephen Weatherill, **Cases and Materials on EU Law**, Sixth Edition, Oxford University Press, New York, 2003, s. 114; C-247/87, *Star Fruit Co v. Commission* [1989] ECR 291.

bu nedenle AT m.169 (ATA m. 226)'daki düzenlemenin kendisi için bir bağlayıcılığı olmadığını vurgulamıştır. Kararda da belirtildiği gibi, Komisyon AT m.169 (ATA m. 226)'a göre bir üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiği düşüncesinde ise ilgili üye devlete gerekçeli görüş gönderir. Üye devlet kendisine gönderilen gerekçeli görüşe süresi içinde uymazsa, Komisyon, ilgili üye devlete karşı ATAD önünde ihlal davası açma hakkına sahiptir; ancak bu bir hak olup Komisyon için bir yükümlülük içermemektedir. Bu nedenle Komisyon'un ilgili üye devlete karşı ihlal davası açmama doğrultusunda takdir yetkisini kullanması halinde Komisyon'a karşı Antlaşmayı ihlal ettiği gerekçesi ile açılan davanın kabulü mümkün değildir.

Bireylerin Komisyon'a ilgili üye devleti şikayet etmesi halinde Komisyon'un bu şikayet başvurusuna cevap verme zorunluluğu yoktur; Komisyon'un bireylerin başvurusuna cevap vermemesi onun Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiği anlamına gelmez. Bireyler, Komisyon'a karşı, Komisyon'un Topluluk hukukunu ihlal ettiğine dair bir davayı ancak Komisyon'un yapmak zorunda olduğu bir tasarrufu yerine getirmemesi halinde açabilir; yoksa Komisyon'un tavsiye ya da görüş niteliğindeki tasarruflarına karşı bir dava açılmaz<sup>36</sup>. Bu nedenle de bireyler, ATA m.226'da düzenlenen gerekçeli "görüş"e dair, Komisyon'un ilgili üye devlete ihlal davası açmadığı gerekçesiyle Komisyon'a karşı dava açamaz<sup>37</sup>.

ATA m.226'nın II. fıkrası incelendiğinde Komisyon'un ihlal davası açmakta takdir yetkisine sahip olduğu açıktır; ilgili üye devlet belirlenen süre içinde gerekçeli görüşe uymasa dahi, Komisyon ilgili üye devlete ihlal davası açmayabilir. Eğer Komisyon üye devlete ihlal davası açmaz ise Komisyon'un bu kararına karşı gidilecek herhangi bir yol yoktur<sup>38</sup>. Eğer bireyler bu karar nedeniyle bir zarara uğramış ise bu zararın giderilmesi için de başvurulacak bir hukuksal yol yoktur<sup>39</sup>. Aynı şekilde eğer bireylerin şikayeti sonucunda Komisyon ilgili üye devlete ihlal davası açmışsa yine Komisyon'un davanın açıldığına dair şikayet eden bireye ihbar etme veya bildirme sorumluluğu da bulunmamaktadır<sup>40</sup>. Bir görüşe göre,

<sup>36</sup> Lenaerts ve diğerleri, ss. 146-147; C-247/87, Star Fruit v. Commission [1989] ECR 291.

<sup>37</sup> Lenaerts ve diğerleri s. 147; C-371/89, Emrich v. Commission [1990] ECR I-1555; bireyler bu halde konuyu Ombudsman'a götürebilir.

<sup>38</sup> Arsava, s. 131; Schermers and Waelbroeck, s. 633; Burca-Weiler s. 16.

<sup>39</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 633; T-201/96, CFI Smanor Case [1997] ECR II-1081.

<sup>40</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 633; T-83/97, CFI Sateba Case [1997] ECR II-1523.

Komisyon'un ilgili üye devlete ihlal davası açmaması halinde, Komisyon'un bu kararına karşı bireylerin başvuracak hiçbir hukuksal yolu olmaması, Topluluk hukukunun ihlali halinde bireylerin kendi haklarını korumalarını engellemektedir ve Topluluk hukukuna uyulması konusunda talep haklarını sınırlamaktadır<sup>41</sup>.

Bireylerin Komisyon'un takdir yetkisine karşı ATAD önünde yargısal yola gidememesi bireylerin Ombudsman'a yönelmesine neden olmuştur<sup>42</sup>. Bireyler Komisyon'un olumsuz tutumu nedeniyle şikayetlerini Ombudsman'a yapmaya başlamıştır; bu başvurulardan bir tanesi de Newbury Bypass davasıdır<sup>43</sup>. Newbury Bypass davasında, şikayetçi, Komisyon'a, Birleşik Krallığın çevresel etki değerlendirmesine (ÇED) ilişkin yükümlülüklerini ihlal ettiği gerekçesiyle ilgili üye devlete karşı ihlal davası açması için şikayette bulunmuş; ancak Komisyon ihlal davasına ilişkin prosedürü başlatmayarak ilgili kişinin talebini reddetmiştir. Bunun üzerine şikayetçi, Komisyon'un bu kararını kendilerine bildirmediği ve aynı zamanda bireylerin başvurusunu reddetme nedenlerini de bildirmediği için Ombudsman'a başvuruda bulunmuştur. Benzer bir durum M40 davasında da gerçekleşmiştir. Ombudsman kendisine gelen başvurularda Komisyon'a dair bir "kötü yönetim" in varlığını bulmamakla birlikte Komisyon'un bu tavrına eleştirel bir açıdan yaklaşmış ve hazırladığı raporunda<sup>44</sup> " *Komisyon'un, ...iyi bir yönetimin gereği olarak...kararını aleni olarak yayınlamadan önce...bireylere kararını bildirmesi gerektiğini...*" belirtmiştir. Ombudsman hazırladığı raporunda Komisyon'un ATA m.226'yı yürütme şekli ile ilgili endişelerini de belirtmiş ve raporunda " Komisyon'un prosedürün işleyişindeki tavrının Avrupa vatandaşları arasında önemli ölçüde hoşnutsuzluk yarattığını, bireylerin Komisyon'un 226. maddedeki sorumluluğunu küstah, kibirli ve amirane şekilde yerine getirdiğini düşündüğünü belirtmiştir. Aynı şekilde bireylerin Topluluk organlarından artan şekilde beklentisi olan şeffaflığın Komisyon'un tavrı açısından bir gelişme göstermediğini vurgulamıştır<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Arsava, s. 131.

<sup>42</sup> Damian Chalmers ve diğerleri, **European Union Law Text and Materials**, Cambridge University Press, New York, 2006, s. 355.

<sup>43</sup> Chalmers ve diğerleri, s. 355; European Ombudsman, Annual Report, 1996, s. 59.

<sup>44</sup> Chalmers ve diğerleri, s. 355; European Ombudsman, Annual Report 1996, s. 73.

<sup>45</sup> Chalmers ve diğerleri, s. 355; European Ombudsman, Annual Report, 1996, s. 66. Bu konuda ayrıca bkz. Anthony Arnall, **The European Union and its Court of Justice**, Oxford University Press, New York, 2006, ss. 38-40.

Komisyon'un üye devletlere karşı ihlal davası açıp açmamakta takdir yetkisi olduğu gibi davayı ATAD önüne götüreceği zaman konusunda da takdir yetkisi vardır. Ancak ATAD, bir kararında<sup>46</sup>, eğer Komisyon'un davayı mahkeme önüne götüreceği süre uzarsa üye devletlerin ihlale karşı savunma hakkının tehlikeye girebileceğini belirtmiştir.

İhlal davasına ilişkin usulün başlatılması tamamen Komisyon'un takdir yetkisine bağlı olması ATA m. 226'nın Topluluk hukukunun üye devletlerce gereği gibi uygulanmasının sağlanması açısından yetersiz kalabilmektedir. İdari aşamaya ilişkin usulün siyasi nitelik taşıması ATA m. 226'nın eleştirilen yönlerinden birini oluşturmaktadır; nitekim gerek Komisyon gerekse üye devletler ihlale konu uyuşmazlığın ATAD önüne götürülmesinden ziyade aralarında yapılacak görüşme ve pazarlık sonucu siyasi bir çözüme ulaşmayı tercih etmekte, bu durum ise üye devletin ihlalinin tüm sonuçlarıyla ortadan kalkması konusunda yetersiz kalabilmektedir<sup>47</sup>. Bunun dışında, bir üye devletin, bireylerin haklarını ihlal eden bir eylemi olmasına rağmen, Komisyon'un söz konusu ihlali ATAD önüne götürmek için yeterli düzeyde ciddi bulmaması halinde de bireylerin haklarının tam olarak korunamaması açısından ATA m. 226 yetersiz kalabilmektedir<sup>48</sup>.

#### **b. Birden Çok Üye Devletin İhlali Halinde Komisyon'un Üye Devletlerden Birine veya Hepsine İhlal Davası Açma Konusundaki Takdir Yetkisi**

Birden çok üye devletin Topluluk hukukunu ihlal etmesi halinde Komisyon'un bu üye devletlerden herhangi birisine veya hepsine birden ihlal davası açma konusunda da geniş takdir yetkisi vardır. Örneğin bir ihlalin iki üye devlet tarafından yapılmış olup sadece bir üye devlete karşı ihlal davası açılması halinde, diğer devlete karşı dava açılmamış olması, açılmış olan ihlal davasının reddini gerektirmez. Nitekim ATA m. 227 çerçevesinde bir üye devletin diğer üye devlete karşı ihlal davası açma hakkı her zaman saklı bulunmaktadır<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Case C-96/89 Commission v. Netherlands [1991] E.C.R. I-2461.

<sup>47</sup> Baykal, s. 20.

<sup>48</sup> Baykal, s. 20.

<sup>49</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 635.

Administrative Fees davasında<sup>50</sup>, Komisyon, Almanya'ya belirli vergilerin kaldırılması için iki direktif sunmuş; Almanya ise diğer üye devletlerin de benzer vergiler içerdiğini ancak onlara karşı böyle bir talepte bulunmadığı gerekçesiyle söz konusu direktiflerin iptali için ATA m.230 çerçevesinde iptal davası açmıştır. ATAD verdiği kararında Komisyon'un diğer üye devletlere karşı aynı sebepten ötürü ihlal davası açmamasının ilgili üye devleti Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmemesi için sorumluluktan kurtarmadığına hükmetmiştir.

## **B. ÜYE DEVLETLERİN SORUMLULUĞU**

### **1. Üye Devletlerin Fiili veya İhmali Davranışı Sebebiyle Sorumluluk**

Her üye devlet Topluluk hukukunun uygulanmasını sağlamak için kendi hukuk sistemini düzenlemek zorundadır. Komisyon Topluluk hukukuna aykırı herhangi bir davranışı ihlal davasına konu yapabilir. Bu aykırılık üye devletin fiili bir davranışından kaynaklanabildiği gibi ihmali bir davranışı sebebiyle de aykırılık doğabilir. İhlalin sıklık derecesi veya ölçüsü önemli olmadığı gibi ihlalin hiçbir olumsuz etkisi olmadığına dair savunma da kabul edilebilir nitelikte değildir; bu nedenle küçük, tek, önemsiz bir Topluluk hukuku ihmali bile ihlal davasına konu olabilir ve ATAD tarafından ihlalin varlığına karar verilebilir<sup>51</sup>.

EEC Komisyon v. İtalya davasında<sup>52</sup>, sadece üye devletlerin pozitif fiillerinden değil; Topluluk hukukuna göre yapması gereken bir eylemi yapmakta ihmale düşmesi halinde de Komisyon'un üye devlete karşı ihlal davasına ilişkin usulü başlatabileceği ATAD kararında belirtilmiştir. Bu nedenle üye devlet tarafından yapılması gereken bir ödemenin gecikmesi halinde de AT m.169 (ATA m.226) uygulanabilecektir. Davaya konu olayda, tarım ürünleri alanında Tek Pazarda 1 Temmuz 1967'de yürürlüğe giren bir düzenlemeye gidilmiş; yapılan bu düzenlemeye göre üye devletlerin tarım ürünleri ihracatçılarında, ödedikleri meblağ

---

<sup>50</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 636; C-52,55/65, Administrative Fees Case, Germany v. Commission [1966] ECR 172.

<sup>51</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 132; C-150/97, ECJ, Commission v. Portugal [1999] ECR I-259; Joined Cases C-20/01 and C-28/01, ECJ, Commission v. Germany [2003] ECR I-3609.

<sup>52</sup> Neil Elles and J.H. Vallatt, **Community Law Through The Cases**, Stevens & Sons, London, 1973, ss. 246-247; C-31/69, EEC Commission v. Italy [1970] .



daha sonra Topluluk tarafından geri ödenmek üzere belirli bir miktar ödeme yapmaları kararlaştırılmıştır. 21 Aralık 1967'de Komisyon, geri ödeme sisteminin hangi metotla yapılacağına dair 1041/67 sayılı EEC Tüzüğünü kabul etmiştir. Daha sonra İtalya'nın geri ödeme ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirmediği iddiasıyla, 12 Temmuz 1968'de, Komisyon, İtalyan hükümetinden kendisine görüşlerini bildirmesini istemiş; 4 Kasım 1968'de ise Komisyon, İtalyan hükümetinin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiği gerekçesiyle AT m. 169'a göre gerekçeli görüş göndermiş ve kendisine tanınan süre içerisinde gerekçeli görüşe uyması gerektiğini bildirmiştir. 2 Temmuz 1969'da da İtalyan hükümetinin ihracatçılara yapması gereken ödemeyi yapmadığı ve gerekçeli görüşte kendisine verilen süre içerisinde de yükümlülüklerini yerine getirmediği gerekçesi ile ATAD'a başvurarak söz konusu üye devlet hakkında ihlal davası açmıştır. Mahkeme verdiği kararda İtalyan hükümetinin yapması gereken ödemelerde, Komisyon'un iddialarını haklı çıkaracak ölçüde bir gecikmenin olmadığına hükmetmiştir. Mahkemeye göre, Komisyon, üye devlete ilk mektubunu tüzüğün yürürlüğe girmesinden sadece 2 ay sonra 27 Şubat 1968'de vermiştir. Oysa İtalyan hükümeti 31 Ocak ve 20 Şubat tarihlerinde tüzüğün uygulanmasını kolaylaştırmak için bazı girişimlerde bulunmuş ve küçük miktarlarda da olsa bazı ödemeler yapmıştır. Bu yüzden ATAD'a göre, bazı ödemelerde önemli gecikmeler olsa dahi; bu üye devleti Topluluk hukukunu ihlal ettiğine karar verecek kadar yeterli bulmamıştır; bu nedenle bir üye devletin ihmali nedeniyle de üye devlete karşı ihlal davası açılabileceğine karar vermekle beraber, Komisyon tarafından mahkemeye yeterli delil sunulmadığı için davanın reddine karar vermiştir.

Yine Strawberry Case<sup>53</sup> davasında, Fransız çiftçilerin diğer üye devletlerden ithal edilen sebze ve meyvelerin naklini önlemek için baskı ve şiddet uyguladıkları gerekçesiyle söz konusu ihlal ATAD önüne götürülmüştür. Burada Fransa bireylerin eylemlerini durdurmadığı için Topluluk hukukunu ihlal ettiği tespiti yapılmıştır. Nitekim Fransa, Fransız çiftçilerin eylemlerini engellemeyerek malların serbest dolaşımına ilişkin Topluluk hükümlerini ihlal etmiştir.

Topluluk hukukuna aykırı ulusal bir düzenlemenin varlığı halinde, bu düzenleme artık uygulanmıyor olsa bile Topluluk hukukundan doğan yükümlülükleri

---

<sup>53</sup> Öving, s. 13; Case 265/95 Commission v. France, [1997] E.C.R. I-6959.

ihlal edebilmektedir. Nitekim Topluluk hukukuna aykırı ulusal bir düzenlemenin varlığı hukuk düzeninde tereddüt yaratacak ve bu belirsizlik de Topluluk hukukunun uygulanmasını geciktirecektir<sup>54</sup>.

Üye devletlerin bağlayıcı olmayan ulusal düzenlemeleri dahi Topluluk hukukundan doğan yükümlülükleri ihlal edebilmektedir<sup>55</sup>.

## **2. Üye Devletlerin Organlarının Fiillerinden Doğan Sorumluluk**

Üye devletlerin sorumluluğu sadece üye devletlerin yürütme organından değil, üye devletlerin yasama veya yargı organlarından ya da üye devletlerin bölgesel veya ulusal tüzelkişiliklerinden de kaynaklanabilmektedir. Üye devletlerin tüm organlarının topluluk hukukuna aykırı fiilleri nedeniyle sorumlulukları olsa da ihlal davasında davalı taraf olarak “üye devlet” yer alacaktır<sup>56</sup>.

### **a. Üye Devlet Yürütme Organının Fiilleri Nedeniyle İhlal**

Üye devletlerin yürütme organlarının fiilleri nedeniyle üye devletlere karşı ihlal davası açılabilir. Özellikle üye devletlerin ulusal hukuklarındaki bir düzenlemenin varlığından doğan bir ihlal söz konusu ise bu düzenlemenin uygulanmasından dolayı da Topluluk hukukunun bir ihlali doğacağından, üye devletlerin ulusal hukuklarındaki bir düzenlemenin Topluluk hukukuna aykırılığını bulmak yürütme organının da Topluluk hukukuna aykırı fiillerini tespit etmek açısından kolaylık sağlayacaktır<sup>57</sup>.

Her üye devletin yürütme organını denetleme araçları farklıdır; şöyle ki bazı üye devletlerde yasama organının yürütme organı üzerindeki denetim araçları etkili ve güçlü iken bazı üye devletlerde yasama organının yürütme üzerindeki denetim etkisi daha az olabilmektedir. Üye devletlerin yürütme organının Topluluk hukukunu ihlali halinde, üye devletlerin Topluluk hukukuna aykırılığı kendi iç kontrol

---

<sup>54</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 135; C- 167/73, ECJ Commission v. France, [1974] ECR 359.

<sup>55</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 136; C- 249/81, ECJ Commission v. Ireland, [1982] ECR 4005.

<sup>56</sup> Vincenzi, s. 267; John Fairhurst and Christopher Vincenzi, **Law of the European Community**, Forth Edition, Pearson Longman, Harlow, 2003, s. 144.

<sup>57</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 133; C- 300/95, ECJ Commission v. United Kingdom, [1997] ECR I-2649; C- 2184, ECJ Commission v. France, [1985] ECR 1355.

mekanizmalarında gidermeleri yerine ATAD'a devretmelerindeki temel neden de bu farklılığın Topluluk içinde farklı uygulamalara yol açmasına engel olmaktır<sup>58</sup>.

Komisyon bazı davalarda davalı olarak ilgili "üye devlet"i hasım olarak gösterirken bazı davalarda ise ilgili "üye devlet hükümeti"ni göstermektedir. Ancak bunu yaparken hiçbir gerekçe göstermemektedir. Bir görüşe göre, burada davanın hasmının üye devletin bir organı ile sınırlandırılıp sınırlandırılmamasından ziyade usule ilişkin bir hata yapıldığı düşünülmektedir<sup>59</sup>.

## **b. Üye Devlet Yasama Organının Fiilleri Nedeniyle İhlal**

Üye devletler sadece yürütme organlarının değil aynı zamanda yasama organlarının fiilleri nedeniyle de ATA m.226 çerçevesinde sorumludurlar. Bunun en güzel örneklerinden birisi Komisyon ile Belçika arasındaki Wood davasında<sup>60</sup> görülmektedir. Davaya konu olayda Belçika hükümeti Topluluk hukukunun üye devlet mevzuatına aktarılması anlamında Parlamentosa bir kanun tasarısı vermiş, ancak Parlamantonun yavaş hareket etmesi sonucu ve sonrasında yeni Parlamento seçimlerinin yapılması nedeniyle tasarı kanunlaşmamıştır. Daha sonrasında seçilen yeni Parlamento da tasarıyı kanunlaştırmada yavaş davranmış ve bunun neticesinde Komisyon Belçika hakkında Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiği gerekçesi ile ihlal davası açmıştır. Belçika hükümeti savunmasında söz konusu kanun değişikliğinin yapılması için çaba sarf ettiklerini, bu yüzden Belçika Parlamantosunun ihmali yüzünden kendilerinin sorumlu tutulamayacağını iddia etmiştir. ATAD verdiği kararda AT m.169 (ATA m.226) çerçevesinde ilgili üye devletin herhangi bir kurumunun davranışı veya ihmali neticesinde Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerin ihlalinden dolayı üye devletin sorumlu olabileceğine hükmetmiştir; karara göre bu sorumluluk üye devletin herhangi bir bağımsız kurumunun ihlali sonucunda da doğabilecektir. ATAD'ın bu davaya ilişkin kararı, ihlal davasında üye devletlerin sorumluluğunu sadece parlamento açısından

---

<sup>58</sup> Schermers and Waelbroeck, ss. 589-590.

<sup>59</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 629.

<sup>60</sup> Schermers s. 632 C- 77/69, Wood Case Commission v. Belgium, [1970] ECR 243.

değerlendirmeyip aynı zamanda üye devletlerin “bağımsız kuruluşlarını” dahi kapsayacak şekilde geniş tutarak yorumlaması açısından önemli bulunmaktadır<sup>61</sup>.

### **c. Üye Devlet Yargı Organının Fiilleri Nedeniyle İhlal**

Üye devletlerin yargı organlarının fiilleri nedeniyle de üye devlete ATAD önünde ihlal davası açılabilmektedir. Eğer ulusal mahkemeler yargılamaları esnasında üye devletlerin Topluluk hukukuna uygun davranmaları yükümlülüğünü göz önünde bulundurmaz ve ATAD’ın vermiş olduğu kararları dikkate almaz ise ulusal mahkemelerin Topluluk hukukunu ihlalinden söz edilir<sup>62</sup>. Ancak Komisyon ulusal mahkemeler tarafından yapılan ihlallerde çok titiz davranmakta ve ancak kasıtlı olan ihlallerde bu usulü işletmeyi tercih etmektedir<sup>63</sup>.

Bouchereau davasında<sup>64</sup> Advocate-General Warner, üye devlet mahkemelerinin yanlış karar vermesi nedeniyle üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiğine dair dava açılmayacağını ileri sürmüştür. Warner’e göre ihlal davasından sorumluluk ancak üye devlet mahkemesinin Topluluk hukukuna kasten önem vermemesi veya aldırmaması halinde olabilir.

Devletin egemenlik yetkisini kullanan ulusal bir organı olarak yargı organının, Topluluk hukukuna aykırı nitelikte karar vermesi halinde üye devletlerin sorumluluğuna gidilebileceği tartışmasızdır; bu anlamda üye devletlerin ulusal mahkemelerinin devletlerin anayasal düzenlerine göre bağımsız bir statüye sahip olup olmadıklarının da bir önemi yoktur, bu durum üye devletleri ATA m. 226 ve 227 kapsamında sorumluluktan kurtarmaz<sup>65</sup>. Bu nedenle üye devletlerin yargı organlarının “mahkemelerin bağımsızlığı ilkesi” gerekçesi ile ihlal davasının sujesi olamayacakları görüşü kabul edilmemelidir<sup>66</sup>. Üye devletlerin yargı organlarının da ihlal davasına konu olabileceği düşüncesi ATAD ile ulusal mahkemeler arasındaki

---

<sup>61</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 632.

<sup>62</sup> Sungurtekin Özkan, ss. 63-64.

<sup>63</sup> Sungurtekin Özkan, s. 64.

<sup>64</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 630; C- 30/77, Bouchereau Case [1977] ECR 2020.

<sup>65</sup> Arsava, ss. 117-118.

<sup>66</sup> Kızılsümer, s. 34.

işbirliğinin sağlanması ve Topluluk hukukunun daha etkili biçimde uygulanması açısından da önem taşımaktadır<sup>67</sup>.

Ulusal mahkemelerin Topluluk hukukuna uygun davranmaları gerektiği gerekçesi ile ulusal mahkemelerin de aslında bir Topluluk mahkemesi olduğu görüşüne katılmak mümkün değildir<sup>68</sup>. Şöyle ki ulusal mahkemelerin Topluluk hukukuna uygun davranması ulusal mahkemelerin de bir Topluluk organı olduğu anlamına gelmez; ayrıca ulusal mahkemelerin Topluluk hukukunu uyguladıkları esnada onların bir Topluluk organı olduğunu savunmak da mahkemelerin uyguladıkları hukuka göre “üye devlet organı” ya da “Topluluk organı” şeklinde nitelik değiştirmesine neden olacaktır<sup>69</sup>.

ATAD, pek çok kez Topluluk hukukunun ulusal mahkemeler ile ATAD arasındaki işbirliği ve güven ilişkisiyle inşa edildiğini belirtmiştir. Buna göre Topluluk hukuku sistemi ATAD kadar ulusal mahkemelerin yargılamalarına da bağlıdır. Üye devlet mahkemesine karşı açılacak bir ihlal davası ulusal mahkeme ile ATAD arasında çatışma doğuracak; bu da üye devlet hükümetlerinin ulusal mahkemeler üzerinde baskı kurmalarına neden olacak ve üye devlet hükümetlerinin ulusal mahkemeleri yönlendirmeye çalışması sakıncalı bir durum yaratacaktır. Bu yüzden de Komisyon, ulusal mahkemelere karşı ihlal davası açmadan önce resmi olmayan görüşmeler ile sorunu çözmeye çalışmalıdır. Eğer resmi olmayan yollarla sorun çözülemiyor ve hiçbir çare kalmamışsa ihlal davasına ilişkin usulü başlatmalıdır<sup>70</sup>. ATAD ile ulusal mahkemeler arasındaki ilişki bir hiyerarşi ilişkisi olmayıp ATAD ile ulusal mahkemeler arasında öngörülen eşitlik ilkesine dayanmaktadır; ATAD’ın ulusal mahkemeler karşısında hiyerarşik bir gücün bulunmamasının temelinde ihlal davalarında muhatap olarak ulusal mahkemeler yerine ilgili üye devletin alınması ve ATAD’ın ihlal davalarında kararlarının sadece tespit niteliği taşımasından kaynaklanmaktadır<sup>71</sup>. Anılan nedenlerle ulusal mahkemelerin Topluluk hukukunu ihlali halinde dava yolu açık olmakla birlikte bu halde daha dikkatli davranılması gerektiği ve bu gibi ihlallerde çözüm yolunun daha

---

<sup>67</sup> Hartley, *The Foundations of European Community Law*, s.309.

<sup>68</sup> Arsava, s. 118.

<sup>69</sup> Arsava, s. 118.

<sup>70</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 631; ayrıca bkz. Ellis and Tridimas, s. 342; Mehmet Emin Akgül, *Avrupa Birliği Adalet Divanının Yargı Yetkisi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 111.

<sup>71</sup> Arsava, s. 121.

çok siyasi olduğu vurgulanmaktadır<sup>72</sup>. Bu nedenle ATAD da bu şekilde önüne gelen davalarda dava yolunu işletmekten ziyade ulusal mahkemelerin izlediği yolu değiştirmesi için ikna etmeye çalışarak ulusal mahkemeler ile bir işbirliği politikası yürütmeye çalışmaktadır<sup>73</sup>. ATAD verdiği kararlarında ulusal mahkemelerin daha çok “federal düşünmesi” konusunda gelişme göstermesi için çabalamaktadır<sup>74</sup>.

Bir görüşe göre, üye devlet mahkemelerinde görülen bir dava sonucunda mahkemenin yargılama ile ilgili bir karar almasından sonra bireylerin ihlal davası açmasında ne gibi bir fayda olacağı da tartışmalıdır. Nitekim üye devlet mahkemesi tarafından verilmiş bir karar olduktan sonra ihlal davası açılması ve ATAD tarafından ihlalin varlığına dair üye devlete verilmiş bir mahkumiyet kararı olsa bile bu karar daha önce ulusal mahkeme tarafından verilmiş kararın iptalini sağlamayacaktır<sup>75</sup>. Ancak yine bir başka görüşe göre ihlal davası sonucunda verilen karar bir tespit niteliği taşırsa da ATAD tarafından verilen karar geleceğe yönelik olarak etkilidir ve hangi davranışların Topluluk hukukunun ihlalini teşkil edip etmediği açısından emsal karar niteliği taşır. Bu nedenle de gelecekte benzer ihlallerin yapılmasını önlemede yardımcı olup ihlallerin takip edilmesi bireylerin haklarının korunması açısından da önemlidir<sup>76</sup>.

#### **d. Üye Devlet Ulusal veya Bölgesel Tüzelkişilerinin Fiilleri Nedeniyle İhlal**

İhlal davalarından sadece üye devletler veya devlet kurumları değil, kamu hizmeti sağlayan kurum ve kuruluşlar, federe devletler ve mahalli idareler de sorumludur<sup>77</sup>.

ATAD’ın da üye devletin ulusal veya bölgesel tüzelkişiliklerinin fiilleri nedeniyle sorumlu olacağına dair kararları da mevcuttur. Frotelli Costanzo davasında<sup>78</sup> Komisyon, yerel otoritelerin kamu hizmeti sözleşmeleri ile ilgili Topluluk direktifini uygulamadığı gerekçesi ile ihlal davası açmıştır. Aynı zamanda İtalyan hükümeti de direktiften doğan yükümlülüklerini yerine getirmemiştir. ATAD,

---

<sup>72</sup> Tekinalp, s. 243.

<sup>73</sup> Vincenzi s. 367.

<sup>74</sup> Ellis and Tridimas, s.342, C- 106/89, Marleasing [1990] ECR 4135.

<sup>75</sup> Schermers and Waelbroeck, s.631.

<sup>76</sup> Arsava, s. 122.

<sup>77</sup> Fairhurst and Vincenzi, s. 153.

<sup>78</sup> C- 77/69, Frotelli Costanzo Sp A v Communa Di Milano [1989] ECR 1839

verdiği kararda merkezi otoriteler yanında yerel otoritelerin de yükümlülük altında olduğuna hükmetmiştir<sup>79</sup>.

Yine Komisyon v. İspanya davasında<sup>80</sup> Madrid'deki bir kamu üniversitesi, bünyesindeki bir fakültenin bakım ve onarımı için Topluluk hukukuna aykırı olarak bir ihale yapmış, Mahkeme tarafından bu durum tartışılmamış olmasına rağmen Advocate General Lenz üniversitenin yapmış olduğu bu ihlalin ATA m.169 çerçevesinde ihlal davasına konu olup olamayacağı hususunda fikrini ortaya koymuştur. Advocate General Lenz, kararda, her ne kadar üniversiteler örgütsel olarak bağımsız bir yapıya sahip olsa ve hükümetin üniversitelere doğrudan müdahalesini sağlayacak bir düzenleme ülkenin ulusal hukukunda yer almasa da kural olarak üniversitelerin de devletin bir kurumu olduğunu, bu nedenle üye devletlerin üniversiteleri kurarken idari örgütlenme içindeki bağımsız bir kurum olarak yapılandırma tercihinin çok da önemli olmadığını, bu nedenle üniversitelerin Topluluk hukukuna ilişkin yükümlülüklerle aykırı olan eylemlerinden dolayı üye devletlerin sorumlu tutulabileceğini belirtmiştir.

Üye devlet ulusal veya bölgesel tüzelkişilerine dava açılması halinde bu tüzelkişilikleri ATAD önünde ilgili üye devlet hükümeti temsil edecektir. Ancak uygulamada ilgili devlet hükümeti savunmayı ilgili tüzelkişilik ile işbirliği halinde hazırlamaktadır.

Kural olarak özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinin Topluluk hukukunu ihlallerinden dolayı bu kişilere karşı ihlal davası açılmaz. Bu kişilerin Topluluk hukukunu ihlali halinde ulusal mahkemeler yargılama yapabilir ve Topluluk hukukunun yorumunu gerektiren bir durum söz konusu olursa önkarar usulü çerçevesinde ATAD'a başvuru yapılabilir<sup>81</sup>.

Ancak, bir üye devletin, özel hukuk tüzelkişilerinin Topluluk hukukundan doğan yükümlüklerinin ihlalini önlemek veya sonlandırmak için imkanı varken bunu kullanmaması halinde ilgili üye devletin sorumluluğuna gidilebilecektir. Bu konuyla ilgili bir uyuşmazlık Komisyon v. Yunanistan davasında<sup>82</sup> ATAD'ın önüne gelmiştir. ITCO adlı bir Yunan şirketi, 1986 yılında, aslında Yugoslavya'dan ithal edilmiş

---

<sup>79</sup> Scott ss. 441-442.

<sup>80</sup> C- 24/91 Commission v Spain [1992] ECR I-1989.

<sup>81</sup> Sungurtekin Özkan, s. 65.

<sup>82</sup> C- 68/88 Commission v. Greece [1989] ECR 2965, [1991] 1 CMLR 31.

olmasına rağmen, Yunan menşeliymiş gibi Belçika'ya mısır ihraç etmiştir. Bu şekilde Yunan şirketi, üçüncü ülkelerden Topluluğa giren ithal mallar için Topluluğa ödenmesi gereken tarımsal vergiyi ödemekten de imtina etmiştir. Bu dolandırıcılık gerçekleşirken bazı Yunan memurları da bu suça iştirak etmiştir. Ancak bu ihlale rağmen Yunan yetkilileri söz konusu şirketin bu davranışını soruşturmak için herhangi bir girişimde bulunmamıştır. ATAD kararında üye devletlerin AT m.5 (ATA m.10) gereği Topluluk hukukunun uygulanması için tüm gerekli önlemleri alması gerektiğini, bu yüzden ulusal yetkililerin de topluluk hukukunun uygulanmasını sağlamak için aynı çabayı göstermesi gerektiğini belirtmiştir. Ancak dosya kapsamından bakıldığında, Mahkeme, Komisyon'un söz konusu dolandırıcılığı ihbarına rağmen Yunan yetkililerin bu dolandırıcılıkta yer alan şahıslara karşı herhangi bir soruşturma açmadığını veya disiplin işlemi yürütmediğini ya da bu şirketi engelleyecek herhangi bir girişimde bulunmadığını, bu nedenle üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmediğini ifade etmiştir.

### **C. İHLALE NEDEN OLAN FİİL**

İhlal davalarının dağılımına baktığımızda ihlal davalarının daha çok direktiflerin uygulanmamasından ya da gereği gibi uygulanmamasından kaynaklandığı görülmektedir. Bunun dışında Topluluk antlaşmalarının ihlali veya üye devletin iç hukuka ilişkin bir fiilinin Topluluk hukukuna aykırı olmasından kaynaklanan davalar da sıkça görülmektedir<sup>83</sup>.

#### **1. Üye Devletin İç Hukuka İlişkin Bir Fiilinin Topluluk Hukukuna Aykırı Olması**

Topluluk hukukunun ihlali genellikle üye devletin iç hukukuna ilişkin bir fiilinden kaynaklanmaktadır. ATAD bu sebeple önüne gelen davalarda genellikle üye devletin fiilinin Topluluk hukukuna aykırı olduğu yönünde karar vermektedir.

---

<sup>83</sup> Vincenzi, s. 270.



Hukuka aykırı fiilin yürürlükten kaldırılması ilgili üye devletin iç hukukuna dair bir yetki olduğundan ATAD ihlale konu fiilin iptaline karar verememektedir<sup>84</sup>.

Üye devletlerin herhangi bir ihlali bu davaya konu olabilir; bu açıdan herhangi bir sınırlama yoktur.

Üye devletin Topluluk hukukuna uygun yasal düzenlemelerde bulunmasına karşın bu yasal düzenlemelerin uygulanmasındaki yanlışlıklar Topluluk hukukunun doğru uygulanmasını engelleyebilir. Burada üye devlete ilişkin söz konusu düzenleme Topluluk antlaşmasına uygun olmakla beraber uygulanmadığı ve ya yanlış uygulandığı için Topluluk hukukunu ihlal etmektedir. Örneğin malların veya kişilerin serbest dolaşımına ilişkin üye devletler aşırı olmayan kontrol mekanizmaları oluşturabilir; ancak bu kontrol mekanizmaları olması gerektiğinden fazla olur veya aşırı cezai yaptırımlar benimsenirse bu durum Topluluk hukuku kurallarının uygulanmasını güçleştirir ve Topluluk hukukunun ihlalini doğurur.

Bir başka durum da üye devlet hükümetinin Antlaşmaya aykırı ölçütler benimsemesinde ortaya çıkmaktadır; bunlar bağlayıcı etkisi olmasa da üreticiler ve tüketicilerin davranışlarını etkileyebilmekte, bu yüzden de Topluluğun amaçlarının gerçekleştirilmesini engellemektedir.

Yine üye devlet tarafından kabul edilen cezai hükümler de Topluluk hukukuna aykırılık teşkil ediyorsa buna bağlı olarak verilen mahkumiyet kararları da Topluluk hukukuna aykırı olacaktır ve böylece Topluluk hukukundan doğan yükümlülükler ihlal edilmiş olacaktır.

## **2. Topluluk Antlaşmasının Uygulanmamasından veya Yanlış Uygulanmasından Doğan İhlal**

Üye devletlerin Topluluk antlaşmalarından doğan yükümlülükleri Topluluğun Kurucu antlaşmalarını, Katılım antlaşmalarını ve bu antlaşmalara göre kabul edilen tüm bağlayıcı hukuksal düzenlemeleri kapsamaktadır. Bunların yanında Antlaşmaların hükümlerinde yapılan tüm değişiklikler de üye devletlerin uyması gereken yükümlülükleri içine girmektedir. Bu nedenle üye devletlere yükümlülükler getiren Topluluk antlaşmalarına ilişkin tüm bu hükümlerin uygulanmaması veya

---

<sup>84</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 604.

yanlış uygulanmasından doğan ihlaller üye devlete karşı ihlal davası açılmasına neden olabilecektir.

Topluluk antlaşma hükümleri doğrudan uygulanabilir nitelikte olduğundan üye devletlerin iç hukuklarına aktarmalarına gerek yoktur. Bu yüzden Topluluk antlaşmalarına aykırılıktan doğan ihlaller Topluluk antlaşmalarının yanlış uygulanmasından veya hiç uygulanmamasından veya üye devlet ulusal hukuk düzenlemelerinin Topluluk antlaşma hükümlerine aykırı nitelikte olmasından kaynaklanmaktadır<sup>85</sup>.

Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerin ihlali nedeniyle açılan ihlal davaları sonucunda ATA 226. madde gereği ATAD tarafından verilen karara ilgili üye devletler tarafından uyulmaması da Antlaşmadan doğan yükümlülüğün bir ihlali olup ATA m. 228'de bu husus düzenlenmiştir<sup>86</sup>.

### **3. Direktiflerin Yanlış Uygulanmasından Doğan İhlal**

Direktifler Topluluk hukukunda en çok tercih edilen yasama şekillerinden biridir. Direktifler Topluluk hukukunda en çok uygulanan yasama şekillerinden biri olmakla birlikte ihlal davalarının çoğu da direktiflerin üye devletler tarafından uygulanmamasından ya da yanlış uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Direktifler yöneldiği her bir devlet için varılacak sonuçlar bakımından bağlayıcıdır ve direktiflerin uygulanmasına ilişkin tercih her bir üye devletin takdirine bırakılmıştır. Direktifler bir tür çerçeve kanun niteliğindedir, bu yüzden direktiflerin etki doğurması için üye devletlerin bunu ulusal hukuklarına aktarması gerekir<sup>87</sup>.

Direktiflerin ihlal davasına konu olmasındaki nedenlerden birisi üye devletlerin direktifleri Topluluk hukukuna aktarmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Bir üye devlet direktifleri ulusal hukukuna aktarmamışsa uygulamada direktiflerin amacına uygun dahi davranmış olsa Topluluk hukukuna ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmemiş olur. Çünkü ortada bir yasal düzenleme yoksa yürütülen idari uygulamalar çok çabuk değişebilir bu da Topluluk hukukunun

---

<sup>85</sup> Öving, s. 11.

<sup>86</sup> Öving, s. 12.

<sup>87</sup> Arsava, s. 34.

ihlaline neden olabilir<sup>88</sup>. Ancak ATAD istisnai olarak bazı kararlarında üye devletlerin direktifleri ulusal hukuklarına aktarmasa dahi Topluluk hukukunu ihlal etmeyeceğine hükmetmiştir. Şöyle ki eğer ilgili üye devletin ulusal hukukunda özellikle anayasa ve ya idare hukukuna ilişkin düzenlemelerinde direktifin koruma alanına giren hükümlere yer veriyorsa ayrıca üye devletin direktifleri ulusal hukukuna aktarmasına gerek yoktur. Üye devletin kendi yasal düzenlerindeki bu hükümler direktiflerin bireylere sağladığı hakları yeterli derecede sağlıyor ve üye devlet direktifin sağladığı bu hakları bireylere tamamıyla uyguluyorsa ve bireyler de üye devletin ulusal mahkemelerinde kendilerine sağlanan bu hakların uygulanmasını talep edebiliyorsa üye devletin Topluluk hukukunu ihlal ettiğinden bahsedilemez<sup>89</sup>. Aynı şekilde bir üye devletin ulusal mevzuatı hukukun genel ilkelerine bağlı olarak koruma sağlıyorsa ilgili üye devletin direktifi Topluluk hukukuna aktarmamış olması Topluluk hukukunun ihlali olarak değerlendirilmeyebilir<sup>90</sup>.

Yine direktiflerin üye devlet ulusal hukuklarına yanlış aktarılmış olması veya eksik aktarılmış olması da ilgili üye devlet hakkında ihlal davası açılmasına neden olabilir<sup>91</sup>.

Direktiflerden kaynaklanan bir diğer ihlal ise, direktiflerin üye devlet ulusal hukuklarına doğru aktarılmakla birlikte bu direktiflerin Topluluk hukukuna aykırı olarak uygulanmasıdır. Direktiflerin yanlış uygulanması üye devlet makamlarınca olabileceği gibi bireyler tarafından gerçekleşen ihlaller de olabilir<sup>92</sup>.

#### **4. Tüzüklerin Yanlış Uygulanmasından Doğan İhlal**

Direktiflerin aksine tüzükler doğrudan uygulanabilir niteliktedir. Bu nedenle tüzükler, yayınlandığı andan itibaren, üye devletlerin herhangi bir işlemine, onayına, ulusal hukuklarına aktarmasına gerek olmadan ulusal hukuklarının bir parçası olurlar. Çünkü Topluluk hukukunda tüzüklerin oluşturulmasının nedeni Topluluk hukukunun tüm üye devletlerde aynı şekilde uygulanmasını sağlamaktır.

---

<sup>88</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 605; C- 167/73, *Direct Insurance Case Commission v. Netherlands*, [1982] ECR 4642.

<sup>89</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 606; C-29/84, *Nurses Case, Commission v. Germany*, [1985] ECR 1661.

<sup>90</sup> Öving, s. 12; *Case 29/84 Commission v. Germany* [1985] E.C.R. 1661.

<sup>91</sup> Öving, s. 12.

<sup>92</sup> Öving, s. 12.

Ancak bazen üye devletler Topluluk tarafından yürürlüğe konan tüzükleri bireylere doğrudan uygulamaktansa tüzükleri yeniden oluşturarak ulusal hukuklarına aktarmaktadırlar. Bu şekilde yasama faaliyetinde bulunarak Topluluğun doğasını ve bireylere uygulanması gereken Topluluk hükümlerini gizli tutmaktadırlar<sup>93</sup>. Tüzüklerin yeniden yapılandırılarak oluşturulması kuralların kaynağını da bulanıklaştırmakta ve böylece ATAD'ı Topluluk hukukunu yorumlamasından ve ya Topluluk kurumlarının fiillerinin geçerliliğini denetlemekten mahrum bırakmaktadır<sup>94</sup>.

## **D. YÜKÜMLÜLÜKLERİN İHLALİ**

İhlal davası Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerin ihlal edilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu ihlalin kasten veya hata ile yapılması önemli olmadığı gibi üye devletin kusurlu olması veya ihlal sonucunda bir zararın ortaya çıkması da aranmamaktadır<sup>95</sup>.

### **1. Topluluk Hukukuna İlişkin Hükümlerin İhlali**

Komisyon, üye devletlerin Topluluk hukukuna ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmediği kanısına varırsa ihlal davasına ilişkin usulü başlatır. Topluluk antlaşmasından doğan bütün yükümlülüklerin ihlali, ihlal davasının konusunu oluşturabilir.

### **2. Topluluğun Yaptığı Uluslararası Antlaşmalarının İhlali**

Topluluğun yaptığı uluslararası antlaşmalardan doğan yükümlülüklerin ihlali halinde de Komisyon üye devletlere karşı ihlal davası açabilecektir. Yukarıda belirtildiği gibi ATA m. 293 ve m.300(2) gereği Topluluk ile Topluluğa üye olmayan üçüncü devletler arasındaki antlaşma hükümlerine aykırı davranılması halinde de

---

<sup>93</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 606.

<sup>94</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 606; C-39/72, Premium for Slaughtering Cows Case Commission v. Italy, [1973] ECR 113.

<sup>95</sup> Arsava, s. 116.

ihlal davası açılabilir<sup>96</sup>. Ancak bu antlaşmalar gerçek anlamda Topluluk hukukunu oluşturmadığı için, bu antlaşma hükümlerinin ihlali halinde ATA m. 226'daki ihlal davasının açılacağını söylemek çok kolay olmayabilmektedir<sup>97</sup>.

Komisyon v. Almanya davasında<sup>98</sup>, Komisyon, Topluluğun taraf olduğu süt ürünlerine ilişkin uluslararası antlaşmaya Almanya'nın uymadığı gerekçesiyle ATAD önünde ihlal davası açmış ve Mahkeme söz konusu davayı kabul etmiştir. ATAD, verdiği kararında, Komisyon'un üye devletlerin Topluluk Antlaşması'na uymalarını sağlamadaki görevinin aynı zamanda Topluluğun taraf olduğu uluslararası antlaşmalara da uymalarını sağlamayı kapsadığını belirtmiştir. Yine Komisyon v. Yunanistan davasında<sup>99</sup>, ATAD, AET-Türkiye Ortaklığı çatısı altında alınan kararların Topluluğun hukuksal düzeninin bütünleyici bir parçası ve Antlaşma ile doğrudan ilgili olduğuna karar vermiştir.

### **3. Hukukun Genel İlkelerinin İhlali**

Hukukun genel ilkelerinin ihlali halinde ATA m.226'ya göre üye devletlere ihlal davası açılıp açılmayacağını tespiti için konuyu ikiye ayırarak irdelemek gerekir. İnsan haklarının ihlali gibi bir ihlali ele alırsak, eğer üye devlet böyle bir ihlali kendi egemenlik alanının verdiği yetkiye göre yapıyorsa, Topluluk kurumlarının bu durumda üye devlete karışma hakkı yoktur. Ancak, üye devlet Topluluğun bir parçası olmanın gerektirdiği yükümlülüklerden doğan bir hakkı ihlal ediyorsa bu durumda söz konusu ihlal, ihlal davasına konu olabilecektir<sup>100</sup>.

### **E. ÜYE DEVLET TARAFINDAN İHLALE SON VERİLMEMİŞ OLMASI**

Üye devlet Komisyon tarafından kendisine gerekçeli görüş sunulduktan sonra gerekçeli görüşe uyararak ihlale son verdiği takdirde ihlal davasına ilişkin prosedür son

---

<sup>96</sup> Arsava, s. 115-116, Hartley, **The Foundations of European Community Law**, s. 305, Kızılsümer s. 33, Schermers and Waelbroeck, s. 607.

<sup>97</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 607.

<sup>98</sup> C- 61/94, Commission v. Germany, [1996] ECR I-3959.

<sup>99</sup> C-30/88, Greece v. Commission, [1989] ECR 3911; Chalmers, s. 339.

<sup>100</sup> C-260/89, ERT Case [1991] ECR I-2925.

bulacaktır. Çünkü ATA m. 226’da düzenlenen ihlal davasının amacı üye devletleri Topluluk hukukuna aykırı davranışlarından dolayı mahkum etmek değil, onların Topluluk hukukuna uymasını sağlamaktır<sup>101</sup>. Ancak bir üye devlet kendisine gerekçeli görüşte tanınan süre dolduktan sonra gecikmeli olarak Topluluk hukukuna aykırı fiilini düzeltiyorsa, Komisyon, ilgili üye devletin geçmişteki bu hukuka aykırı fiilinden dolayı bireylerin bundan zarar görmüş olabileceği ihtimaline dayanarak ATAD’dan ihlalin varlığını tespit için karar vermesini isteyebilmektedir<sup>102</sup>. Ancak üye devlet yargısal aşama devam ederken ihlale son verirse, Komisyon nadiren davanın devam etmesi konusunda ısrar etmektedir<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 608.

<sup>102</sup> C- 7/61, Pork Case Commission v. Italy [1961] ECR 326.

<sup>103</sup> C- 172/73, Unloading Charges Case Commission v. Italy [1974] ECR 475,476.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### İHLAL DAVASININ USULÜ VE ÖN İNCELEME

#### I. KOMİSYON TARAFINDAN AÇILACAK İHLAL DAVASI

##### A. GENEL OLARAK

Komisyon tarafından açılacak ihlal davası ATA m. 226'da düzenlenmiştir. ATA m. 226'ya göre;

*“Komisyon, bir üye Devletin bu Andlaşma gereğince üzerine düşen yükümlülüklerden birini yerine getirmediği kanısına varırsa o Devlete kendi görüşlerini sunma imkanı tanıdıktan sonra bu konuda gerekçeli görüşünü bildirir.*

*İlgili Devlet, Komisyon' tarafından belirlenen süre içinde bu görüşe uymazsa, Komisyon, Adalet Divanı'na başvurabilir.”*

##### B. DAVACI VE DAVALI

###### 1. Davacı

ATA m. 226'ya göre ihlal davası ancak Komisyon tarafından açılabilir. Nitekim Antlaşma tarafından Topluluk hukukunun uygulanmasını sağlama görevi Komisyon'a verilmiştir. ATA m.226, üye devletler Topluluk hukukunu ihlal ettiklerinde onları yargılanmaları için ATAD önüne götürdüğünden dolayı Komisyon'a adeta “yolsuzluklara karşı bekçilik yapan kimse” sıfatını vermiştir<sup>104</sup>. Aynı şekilde, Komisyon'un bir görevi de üye devletlerin Topluluk hukukuna uygun davranmalarını gözetme olduğu için ihlal davaları Almanya'da “gözetim davası” olarak adlandırılmaktadır<sup>105</sup>.

Komisyon, Topluluğun kendisine verdiği denetleme yetkisine dayanarak ATA m.226'ya ilişkin yetkilerini kullanırken bu yetkiyi gerekçelere dayandırmak

<sup>104</sup> Burca/Weiler, s. 141.

<sup>105</sup> Tekinalp, s. 241.

zorunda olmadığı gibi; bir ihlalin varlığına dair kendisine gelen iddialara ilişkin de ATA m. 226'daki usulü başlatma yükümlülüğü de bulunmamaktadır; bu açıdan Komisyon'un geniş bir takdir yetkisi vardır.

Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal eden üye devlet hakkında ATAD önünde ihlal davası açılması halinde, davanın açılmasında Komisyon'un üyelerinin müşterek sorumluluğu olacağı için, bu davanın da açılmasına Komisyon'u oluşturan bütün üyeler tarafından karar verilmelidir. Nitekim bir üye devletin Topluluk hukukunu ihlali nedeniyle doğrudan ATAD önünde yargılanması mümkün olmadığı için, ihlal davasının ATAD önüne götürülmesi için Komisyon tarafından alınması gereken bir karar olmalıdır ve bu karar da ancak Komisyon üyeleri tarafından yapılan ortak müzakere sonucu alınmaktadır. Gerekçeli görüş niteliği itibarı ile idari bir işlem veya yönetimle ilgili bir işlem olmadığı için temsilci aracılığı ile alınacak bir karar da değildir. Gerekçeli görüşün müzakereleri esnasında bütün üyelerin katılımı gerekmele birlikte gerekçeli görüşün hazırlanmasında tüm Komisyon üyelerinin katılımı gerekli değildir<sup>106</sup>.

Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Merkez Bankası yönetim kurulları da ihlal davasında davacı olabilir<sup>107</sup>. Örneğin bütçe ve paraya ilişkin direktiflere ilişkin yükümlülükler uymayan üye devletlere para cezası vermeye yetkili olan Avrupa Merkez Bankası, bu alanlardaki ihlallerde ATAD önünde ihlal davası açabilmelidir<sup>108</sup>. Nitekim ATA ile getirilen yeni düzenleme ile ATA m. 237'de belirtilen sınırlar dahilinde Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Merkez Bankası 226. madde ile üye devletlere karşı Komisyon'a tanınan yetkilere sahiptirler.

## 2. Davalı

İhlal davasının davalısı Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiği iddia edilen ilgili üye devlettir. Üye devletler, organlarının filleri nedeniyle sorumlu olsa dahi ihlal davasında muhatap üye devletin organı olmayıp bizzat

---

<sup>106</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 153; ayrıca bkz. Arnall, s. 40.

<sup>107</sup> Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Hukuku**, 4. Baskı, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2008, s. 127.

<sup>108</sup> James D. Dinnage and John F. Murphy, **The Constitutional Law of The European Union**, First Edition, Anderson Publishing Co., Cincinnati, 1996, s. 284.



kendisidir<sup>109</sup>. Bu anlamda ilgili üye devlet organlarının ve ya üye devlet bölgesel organlarının (federe devletler gibi) davalı olarak gösterilmesi mümkün değildir<sup>110</sup>.

### C. DAVAYA İLİŞKİN USUL

ATA m.226'daki sürecin çok hızlı uyuşmazlıkları çözen bir süreç olduğu söylenemez; nitekim ihlal davasına ilişkin usul uzun bir süreci kapsamakta olup içerisinde idari aşamanın yanında yargısal aşamaya da yer vermektedir<sup>111</sup>.

#### 1. İdari Aşama

İdari aşama üç bölümden oluşmaktadır; bunlar resmi olmayan müzakereler, resmi bildirim mektubu gönderilmesi ve gerekçeli görüşün bildirilmesidir. Bu aşamalardan resmi olmayan müzakereler aşaması ATA m.226'da açıkça düzenlenmemekle birlikte uygulamada yer almaktadır. İdari aşamanın amacı ilgili üye devlete Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerine uyması için fırsat tanımak ve ya Komisyon tarafından ileri sürülen iddialara karşı savunmasını ileri sürme imkanı yaratmaktır. İdari aşama aynı zamanda Komisyon'un iddia edilen ihlalin tam olarak ne olduğunu ve kapsamını belirlemesi açısından da olanak tanımakta ve hem Komisyon hem de ilgili üye devlet arasında oluşturulacak işbirliği ile özellikle karmaşık olan hukuki ihtilaflarda sorunu açıklığa kavuşturarak dostça bir çözüm bulma fırsatı sunma imkanı tanınması açısından da önem taşımaktadır<sup>112</sup>.

Topluluğun kurulmasından bu yana üye devletlerin sayısının ve aynı zamanda yükümlülüklerinin de artması üye devletlerce gerçekleşen ihlallerin sayısında da artışa neden olmuştur, bu yüzden de Komisyon tarafından açılan ihlal davalarının da sayısı yıllara göre artış göstermiştir. Ancak Komisyon'un yeni politikası ihlal

---

<sup>109</sup> Arsava, s. 116, Kızılsümer, s. 34, Steiner and Woods, s. 493, Vincenzi s. 267

<sup>110</sup> Sungurtekin Özkan, s. 66.

<sup>111</sup> Mike Cuthbert, **European Union Law**, Third Edition, Cavendish Publishing Limited, London, 1999, s. 63; Scott, s. 417.

<sup>112</sup> Lord Templeman and Robert M Maclean, **Law of The European Union**, Second Edition, Old Bailey Press, London, 1999, s. 55.

davalarının sayısını artırmaktan ziyade idari aşamada üye devletlerin yükümlülüklerine uymasını sağlamak olmuştur<sup>113</sup>.

İdari aşama, yargıya başvurmak zorunda kalmaksızın üye devletlerin Topluluk hukukuna uymalarını sağlamaya çalışması açısından belki de Komisyon tarafından en önemli safhadır<sup>114</sup>. Ancak üye devletler de Komisyon tarafından yürütülen idari aşamada kendilerine karşı yapılan soruşturmanın her aşamasında Komisyon ile işbirliği içinde olmalıydılar, üye devletlerin bu yükümlülüğü ATA m.10'daki düzenlemeden kaynaklanmaktadır.

Yunanistan v. Komisyon davasında<sup>115</sup>, Komisyon, Yunanistan'ın malların serbest dolaşımına ilişkin Antlaşma hükümlerini ihlal edip etmediğine ilişkin soruşturma yaparken Yunanistan'dan kendisine bu konuda bazı bilgiler vermesini istemiş; ancak Yunanistan bu bilgileri vermeyi reddetmiştir. Bu nedenle Komisyon, Yunanistan'ın Topluluk hukukunu ihlal edip etmediğini tespit edememiştir. Bunun üzerine Komisyon, kendisiyle işbirliği içinde olmadığı için, Yunanistan'a karşı, ATA m. 10'da düzenlenen üye devletlerin yükümlülüklerine ilişkin maddeyi ihlal ettiği gerekçesiyle ATA m. 226'ya dayanarak ihlal davası açmıştır. Dava sonunda, ATAD, ilgili üye devletin ATA m. 10'u ihlal ettiğine karar vermiştir. Bu nedenle Komisyon, bir üye devletin Topluluk hukukunu ihlal edip etmediğine ilişkin inceleme yaparken üye devlet ATA m.10 gereği Komisyon'la işbirliği içinde olmalıdır.

Komisyon, üye devlet tarafından yapılan ihlalin ciddi olmadığı kanısına varırsa ihlali ATAD önüne götürmemeye ve olanaklarını başka ihlaller için kullanmaya karar verebilir.

Komisyon daha önceden idari aşamada ileri sürmediği ihlalleri sonradan yargısal aşama esnasında ATAD önünde ileri süremez<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> John Tillotson, **European Union Law Text, Cases and Materials**, Second Edition, Cavendish Publishing Limited, London, 1996, s. 460.

<sup>114</sup> Jo Shaw, **Law of The European Union**, Second Edition, Macmillan, London, 1996, s.213.

<sup>115</sup> C- 240/86, Greece v. Commission, [1988] ECR 1835.

<sup>116</sup> Kapteyn and Theemat, s. 450; C- 31/69 Commission v. Italy [1970] ECR 25.

## a. Resmi Olmayan Müzakereler

Uygulamada Komisyon, bir üye devlete ihlal davası açmadan önce resmi olmayan yollarla üye devlete ihlale ilişkin bildirimde bulunmaktadır. Bu aşama ATA m.226'da açıkça düzenlenmemiş olmakla birlikte uygulamada yer almaktadır. Burada Komisyon farklı kaynaklardan duyduğu şikayetleri de göz önünde bulundurarak ihlale ilişkin elindeki bilgileri gözden geçirerek bir değerlendirmede bulunmaktadır. Daha sonra bu iddiaları ilgili üye devlete bildirmekte ve üye devletten bu iddialara karşı yanıtlarını almaktadır. Aynı zamanda Komisyon, ilgili üye devletin yetkili memurlarıyla "paket görüşme" denilen görüşmelerde bulunmakta ve bu görüşmelerde ihlale ilişkin çeşitli konular ele alınmakta ve Komisyon ile ilgili üye devlet arasında pazarlık süreci başlamaktadır<sup>117</sup>.

Üye devlet ile yapılan resmi olmayan müzakerelerde gerçekler tespit edilmeye çalışılmakta ve bir uzlaşmaya varma amaçlanmaktadır, böylece bir ihlalin kesin varlığı halinde üye devletin ilerideki olası bir mahcubiyetinin de önüne geçilmeye çalışılmaktadır<sup>118</sup>. Bazı hallerde resmi olmayan yollardan yapılan bu bildirim etkili olmakta ve ihlale konu olaylar daha aleni olmadan üye devlet ihlale son verebilmektedir.

Resmi olmayan müzakereler aşaması ATA'da yer almamakla birlikte, ilgili üye devletle sorunların çözümü ve uyumsuzluğu Mahkemeye taşımaksızın üye devletle uzlaşmaya varılması açısından önemlidir. Bu yüzden bu aşamanın kısa tutulması halinde, daha sonra ihlal ATAD önüne götürüldüğünde ATAD davayı reddedebilecektir<sup>119</sup>.

Üye devletlerle yapılan görüşmelerin aleni olmamasının önemi İlk Derece Mahkemesi'nin bir kararında vurgulanmıştır. Komisyon'un henüz taslak halinde olan bir gerekçeli görüşü açığa çıkarma yükümlülüğü olup olmadığı hususu dava konusu olmuştur. Bavarian Lager Company Ltd. v. Komisyon davasında<sup>120</sup>, Bavarian Lager Ltd. şirketi, 340/4 sayılı idari düzenleme gereği kamunun Konsey ve Komisyon tarafından düzenlenen belgelere ulaşma hakkı bulunduğunu, bu nedenle de

---

<sup>117</sup> Scott, s. 416.

<sup>118</sup> Cuthbert, s. 63.

<sup>119</sup> Sungurtekin Özkan, s. 66.

<sup>120</sup> Case T-309/97, Bavarian Lager Company Ltd v. Commission of the European Communities, [1999] ECR II 3217; Fairhurst and Vincenzi, s. 152.

Komisyon tarafından hazırlanan gerekçeli görüşe ulaşmak istediğini belirtmiştir. Ancak Komisyon bu talebi reddetmiştir. Bunun üzerine söz konusu şirket konuyu Avrupa Toplulukları İlk Derece Mahkemesi'nin önüne götürmüştür. ATİDM, konuya ilişkin verdiği kararında, 340/4 sayılı idari düzenlemede Topluluk kurumlarının belgelere ulaşımı reddedeceği hallerin düzenlendiğini, buna göre Topluluk kurumlarının kamu yararına zarar vereceğini düşündüğü hallerde (kamu güvenliği, araştırma ve soruşturma gibi hallerde) belgelere ulaşımı reddedebileceğini, Komisyon'un da bu istisnai düzenleme gereği başvuranın talebini reddettiğini, başvuranın talep ettiği gerekçeli görüşün taslak halinde olduğunu, taslak halindeki gerekçeli görüşün hiçbir sorumlu Komisyoner tarafından imzalanmadığını ve ilgili üye devletle bu gerekçeli görüş hakkında iletişime geçilmediğini, Komisyon tarafından yürütülecek olan üye devlete gerekçeli görüşün sunulması aşamasına gelmediğini, üye devletlerin Komisyon'un ihlale ilişkin soruşturmasını yürüttüğü esnada gizliliğin sağlanmasını bekleme hakkına sahip olduğunu, Komisyon ile ilgili üye devlet arasında görüşmeler sürerken bu aşamadaki bilgi ve belgelerin açığa çıkmasının üye devletin yargısal aşamaya geçmeksizin Topluluk hukukuna uyma konusundaki idari aşamanın amacını tehlikeye atacağını, bu nedenle kamu yararı gereği Komisyon'un taslak halindeki gerekçeli görüşü başvurana vermemesi konusunda haklı olduğu gerekçesiyle başvuranın talebini reddetmiştir.

Resmi olmayan müzakereler sonucunda ilgili üye devletle bir uzlaşmaya varılmazsa bu görüşmelerin konusu ileride açılması muhtemel davanın da konusunu oluşturacaktır. Aynı zamanda resmi olmayan görüşmeler esnasında elde edilen bilgi ve belgeler Komisyon tarafından resmi bildirim mektubu ve gerekçeli görüş aşamasında da kullanılacaktır<sup>121</sup>.

## **b. Resmi Bildirim Mektubu Gönderilmesi**

Komisyon, ihlalin varlığına ilişkin gerekli araştırmaları yaptıktan ve elindeki kanıtları değerlendirdikten sonra, bir üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmediği kanısına varırsa, üye devlete resmi bildirim mektubu gönderir. Komisyon'un ilgili üye devlete resmi bildirim mektubu

---

<sup>121</sup> Sungurtekin Özkan, ss. 66-67.

göndermesi ihlal davasına ilişkin ön usulü başlattığının da bir göstergesidir<sup>122</sup>. Resmi bildirim mektubu üye devletin Avrupa Topluluğu bünyesinde bulunan daimi temsilcisi aracılığıyla ilgili üye devlete ulaştırılır.

Resmi bildirim mektubu ile Komisyon, üye devlete görüşlerini sunma imkanı vermektedir. Komisyon'un üye devlete bildirim mektubu göndermesi, uygulamada Komisyon ile üye devlet arasında Antlaşmaya uyma konusunda bir yolun bulunması amacını içerir<sup>123</sup>. Resmi bildirim mektubu, Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal eden üye devlete Topluluk hukukuna uyma konusunda bir fırsat vermektedir. Ve ya aksi görüşten resmi bildirim mektubu üye devlete Komisyon'a karşı kendisini savunma imkanı vermektedir<sup>124</sup>.

Resmi bildirim mektubu ile Komisyon, üye devletin ihlale konu fiilini veya ihmali ve ihlal edilmiş olan Topluluk hukuku kuralını belirtir; böylece açılacak ihlal davasının sınırları belirlenmiş olur. Komisyon resmi bildirim mektubunda ileri sürdüğü iddiaları daha sonraki aşamalarda değiştiremez, bu açıdan resmi bildirim mektubunda belirtilen nedenlerle bağlıdır<sup>125</sup>. Komisyon resmi bildirim mektubunda aynı zamanda üye devlete savunmasını hazırlarken ihtiyaç duyacağı tüm unsurları da belirtir<sup>126</sup>. Ancak bazı durumlarda Komisyon, ihlal edilen Topluluk hukukuna ilişkin yükümlülüğü resmi bildirim mektubunda net olarak belirtmemiş olabilir. Resmi bildirim mektubundaki belirsizlik, ilgili üye devleti görüşlerini sunma fırsatından yoksun bırakır ki böyle hallerde Komisyon'un, süresinde tamamlayıcı bir mektup hazırlayarak, bu mektupta ilgili üye devletin Antlaşmaya ilişkin yükümlülüklerini ve Topluluk hukukunu ihlal nedenlerini gerekçeleriyle belirtmesi de ATAD tarafından kabul edilmektedir<sup>127</sup>.

Resmi bildirim mektubu ile Komisyon, üye devlete görüşlerini sunması için genellikle 2 ay süre vermektedir. Ancak bazı davalarda bir hafta veya daha kısa süre verdikleri de görülmektedir. Üye devletin istemi üzerine, Komisyon, üye devlete verdiği süreyi uzatabilir<sup>128</sup>.

---

<sup>122</sup> Sungurtekin Özkan, s. 67.

<sup>123</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 591.

<sup>124</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 609.

<sup>125</sup> C-340/96, Water Quality Case Commission v. United Kingdom, [1999] ECR I-2042.

<sup>126</sup> C- 211/81, Measurement Instrument Case Commission v. Denmark [1982] ECR 4557.

<sup>127</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 609; Lenaerts ve diğerleri, s. 151; C- 211/81, Measurement Instrument Case Commission v. Denmark [1982] ECR 4557.

<sup>128</sup> Haluk Günüç, **Avrupa Topluluğu Hukuku**, Üçüncü Baskı, Gazi Kitapevi, Ankara, 1996, s. 287.

Bazen Komisyon'un üye devleti görüşünü bildirmesi için birkaç kez davet ettiği görülmüştür<sup>129</sup>.

Resmi bildirim mektubu gönderildikten sonra ilgili üye devletin görüşlerini sunma imkanı Antlaşma tarafından garanti altına alınmış bir haktır. Ancak ilgili üye devlet dilerse resmi bildirim mektubuna cevap vermeyebilir; nitekim üye devletin resmi bildirim mektubuna bir cevap sunma zorunluluğu bulunmamaktadır. Aynı zamanda resmi bildirim mektubuna geç cevap vermesi de resmi bildirim mektubunun geçerliliğini etkilemez<sup>130</sup>.

Resmi bildirim mektubu gerekçeli görüşe nazaran daha az ayrıntılı, daha kısa ve şikayete ilişkin daha temel nedenlere dayanan bir belge niteliğindedir. Bu yüzden ATAD, resmi bildirim mektubunda gerekçeli görüşe nazaran daha az katı bir tutum sergiler<sup>131</sup>. Resmi bildirim mektubu ihlale ilişkin daha çok başlangıçta yapılan bir özet niteliğindedir; bu nedenle resmi bildirim mektubu uyuşmazlığın konusunu sınırlamakla birlikte, Komisyon gerekçeli görüşünü resmi bildirim mektubuna nazaran daha ayrıntılı hazırlayabilmektedir. Aynı şekilde ATAD, bir kararında<sup>132</sup>, resmi bildirim mektubunda bulunan şikayetlere gerekçeli görüşte yer verilmediği için Komisyon tarafından açılan davayı reddetmiştir. ATAD, gerekçesinde, mahkemenin yargılaması başlamadan önce Komisyon'un kendisinin ihlali durdurma şansı olmadığı gibi ihlal konusunda görüşünü bildirerek bunu uygulamaya koyma yetkisi de bulunmadığını belirtmiştir.

Uygulamada resmi bildirim mektubu Komisyon ile ilgili üye devlet arasında ayrıntılı görüşmelere olanak vermektedir<sup>133</sup>. Bu görüşmelerde, olası bir ihlal davası açılmadan önce, ilgili üye devlet Topluluk hukukuna ilişkin yükümlüklerinin ihlaline son vermesi için ikna edilmeye çalışılmaktadır. Eğer üye devlet ihlale son verirse ve buna rağmen Komisyon ATAD'da üye devlete karşı ihlal davası açarsa ATAD, bu davayı reddedecektir<sup>134</sup>. Aynı zamanda, eğer ilgili üye devletin fiili Topluluk hukukuna ilişkin herhangi bir yükümlülüğün ihlalini içermiyorsa, Komisyon davadan

---

<sup>129</sup> C-147/77, Slaughter of Animals Case [1978] ECR 1312.

<sup>130</sup> C-51/53, Gelatin Case [1984] ECR 2804.

<sup>131</sup> Weatherill/Beaumont, s. 218; Schermers and Waelbroeck, s. 609; C-274/83, Supply Contracts Case Commission v. Italy [1985] ECR 1077.

<sup>132</sup> Case C-350/02, Commission v. Netherlands [2004] E.C.R. I-6213, para. 28.

<sup>133</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 610.

<sup>134</sup> C-240/86, Cereals Case Commission v. Greece [1988] ECR 1856.

vazgeçme yetkisine sahiptir. Ancak bu vazgeçme üye devletin fiillerini onaylama şeklinde resmi bir karar niteliğinde değildir<sup>135</sup>.

Resmi bildirim mektubu, ihlal davasına ilişkin aşamaların tümü içinde değerlendirildiğinde gittikçe daha önemli bir role sahip olmaktadır. Resmi bildirim mektubundan önce yapılan birçok resmi olmayan müzakere yerine, resmi bildirim mektubu gönderilmesi ihlale ilişkin prosedürü hızlandırmakta ve resmi olmayan müzakerelere nazaran daha çabuk sonuç vermektedir<sup>136</sup>.

Eğer resmi bildirim mektubunun gönderilmesi sonucunda istenilen sonuç elde edilemezse Komisyon üye devlete gerekçeli görüşünü bildirir.

### **c. Gerekçeli Görüşün Bildirilmesi**

Komisyon ile üye devlet arasında süren uzun görüşmeler ve yazışmalar sonrasında Komisyon bir ihlalin varlığı konusunda kanaate varırsa ilgili üye devlete gerekçeli görüş bildirmektedir. Nitekim ATA m. 226'ya göre de ihlal davası açılması için ön koşul ilgili üye devlete gerekçeli görüş sunulmasıdır. Yani gerekçeli görüş ihlal davası bakımından dava şartı niteliğindedir<sup>137</sup>. Daha sonra da belirtileceği gibi gerekçeli görüşün bağlayıcı niteliği olmayıp ilgili üye devlete Topluluk hukukuna uyması için süre tanır veya bu süre içinde kendisini savunması için imkan sunar. Eğer gerekçeli görüşte tanınan süre içinde anlaşmazlık çözülemezse gerekçeli görüş ile konusu ve sınırları belirlenmiş olan uyuşmazlık konusu ATAD önüne götürülmüş olur. Ancak Komisyon ihlalin çok ciddi olmadığı kanaatine varırsa ve olanaklarını başka ihlaller için kullanmak isterse söz konusu ihlali ATAD önüne götürmeyebilir<sup>138</sup>.

#### **(1) İhlalin Belirtilmesi**

İhlal davasının konusu Komisyon'un gerekçeli görüşünde son derece açık ve ayrıntılı olarak belirtilmelidir; nitekim Komisyon ilgili üye devletin neden Topluluk

---

<sup>135</sup> C-17/57, First Limburg Coalmines Case, [1959] ECR 7.

<sup>136</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 610.

<sup>137</sup> Sungurtekin Özkan, s. 67.

<sup>138</sup> Vincenzi, s.269.

hukukunu ihlal ettiğine inandığını gerekçeli görüşünde anlatmaktadır. Gerekçeli görüş resmi bildirim mektubuna göre çok daha anlaşılır, tutarlı ve ayrıntılı hazırlanmaktadır, ancak yeni iddialar içeremez; resmi bildirim mektubunda belirtilen üye devletin kusurlarıyla bağlıdır<sup>139</sup>. Komisyon gerekçeli görüşü hazırlarken sadece resmi bildirim mektubuna atıf yapmakla yetinemez<sup>140</sup>. Komisyon gerekçeli görüşü hazırlarken ilgili üye devletin resmi bildirim mektubuna cevabında verdiği iddialarını da dikkate almalıdır. Komisyon v. İspanya davasında<sup>141</sup> da belirtildiği gibi, eğer üye devletin resmi bildirim mektubuna cevabında verdiği iddiaları dikkate almadan Komisyon gerekçeli görüşünü hazırlarsa, uyuşmazlığın kapsamı tam olarak belirlenmemiş olacaktır ve Mahkeme bu durumda ihlal davasının idari aşamasının olması gerektiği gibi yürütülmediği gerekçesi ile Komisyon'un başvurusunu reddedecektir.

ATAD'a göre ihlal davasına ilişkin konuyu Komisyon'un sunduğu gerekçeli görüş tayin etmektedir. ATAD önünde açılacak ihlal davası, gerekçeli görüşte belirtilen aynı hukuki ve fiili olgulara dayanmalıdır<sup>142</sup>. Komisyon üye devlete karşı ATAD önünde ihlal davası açtıktan sonra, üye devlet Topluluk hukukuna ilişkin yükümlülüklerine aykırı başka bir davranışta bulunsa dahi, Komisyon, görülmekte olan davada bunu ileri süremez; ihlale konu fiili ve olayları değiştiremez veya genişletemez<sup>143</sup>. Aynı zamanda mahkemenin de ihlale aykırı yeni fiili görülmekte olan davaya eklemesi söz konusu olamaz; nitekim ATA m.226'da belirtilen idari aşamalar henüz yerine getirilmeden mahkeme önünde yargısal aşamaya geçilemez. Böyle bir durumda Komisyon'un ihlale konu yeni fiile ilişkin olarak ihlal davasındaki idari aşamaları en baştan başlatarak üye devlete tekrar bir gerekçeli görüş sunması gerekir. Bu nedenle, örneğin, bir üye devlet yargısal aşama esnasında ihlale konu yasal düzenlemesinde değişiklik yaparsa, Komisyon, ihlal davasına ilişkin idari aşamaları en baştan başlatması gerekir ki üye devlet bu durumda ihlale konu fiiline ilişkin savunmasını her iki paralel yargılamada beraber yerine getirebilsin<sup>144</sup>. Bu yüzden Komisyon gerekçeli görüşünü hazırlarken üye devletin

---

<sup>139</sup> Scott, s.416.

<sup>140</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 153.

<sup>141</sup> C-266/94, Commission v. Spain [1995] E.C.R. I-1975.

<sup>142</sup> Measurement Instruments Case, Commission v. Denmark [1982] ECR 4558.

<sup>143</sup> C- 193/80, Vinegar Case, Commission v. Italy [1981] ECR 3032,

<sup>144</sup> C- 35/96, Fixing of Business Tariffs Case Commission v. Italy [1988] ECR I-3851.



belirli bir fiilinden veya düzenlemesinden ziyade o fiilden veya düzenlemeden doğan ihlali konu almayı tercih etmektedir. Aksi takdirde ilgili üye devlet dava devam ederken ihlale konu düzenlemeyi içeriğine dokunmaksızın değiştirebilmekte bu da ihlal davasının konusuz kalmasına neden olmaktadır. Bu yüzden Komisyon genelde risk almayarak gerekçeli görüşünde üye devletin ihlale konu belirli yasal düzenlemelerinden ziyade üye devletin yaptığı ihlali esas almaktadır ki üye devlet yeni bir hukuksal düzenleme yaptığında dava kabul edilebilir olmaya devam etsin<sup>145</sup>. Nitekim Waste Management davasında<sup>146</sup> da görüldüğü üzere, ihlale ilişkin yargısal aşama devam ederken ilgili üye devletin ihlale konu yasal düzenlemesinde değişiklik yapması, ancak yapılan bu yeni yasal düzenlemedeki kurallar üye devletin ihlale konu eski yasal düzenlemesi ile maddi olarak aynı biçimsel kuralları içermesi halinde, Komisyon yeni düzenlemenin de aynı ihlalleri içerdiği iddiasıyla yargılamaya devam edilmesini isteyebilmektedir.

Komisyon, resmi bildirim mektubunda daha genel hatlarıyla belirttiği ihlale ilişkin iddialarını, gerekçeli görüşünde daha ayrıntılı olarak düzenleyebilmektedir. İlgili üye devletin resmi bildirim mektubuna cevap vermesi de ihlale ilişkin iddiaların gerekçeli görüşte daha ayrıntılı hazırlanmasına sebep olabilmektedir<sup>147</sup>.

Komisyon, ilgili üye devletin Topluluk hukukuna ilişkin yükümlülüklerini ihlal ettiğine dair bir kanaate vardığına, bu ihlalin varlığına ilişkin yeterli dayanakları gerekçeli görüşünde belirtmelidir. Komisyon'un gerekçeli görüşünde üye devlet tarafından ileri sürülen bütün iddiaların çürütülmesine gerek yoktur. Ancak Komisyon'un gerekçeli görüşünü hazırlarken ilgili üye devletin resmi bildirim mektubuna ilişkin görüşünü göz önünde bulundurduğunu göstermesi gerekmektedir. Aksi takdirde, ATA m.226'da üye devlet için tanınan görüş bildirme hakkının bir anlamı kalmayacaktır<sup>148</sup>.

İlgili üye devlet resmi bildirim mektubuna cevabında iddia edilen bazı ihlallerin gerçekleşmediğini belirtebilir. Eğer, Komisyon, böyle bir durumda ilgili üye devletin açıklamalarını bilmezlikten gelirse, örneğin resmi bildirim mektubuna

---

<sup>145</sup> C- 45/64, Tax Refund in Italy Case Commission v. Italy [1984] ECR 459.

<sup>146</sup> C-365/97, Waste Management Case Commission v. Italy [1999] ECR I-7773.

<sup>147</sup> C-74/82, Second Poultry Case Commission v. Ireland [1984] ECR 340.

<sup>148</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 612.

üye devlet tarafından bir görüş bildirilmediği gibi, bu durumda Komisyon'un başvurusu ATAD tarafından kabul edilmeyecektir<sup>149</sup>.

## **(2) Komisyon'un Gerekçeli Görüşte Üye Devletin Haklarını ve Yükümlülüklerini Kararlaştıramaması**

Komisyon gerekçeli görüşünde ilgili üye devletin ne tür yollar izleyerek ihlale son verebileceğini belirtebilir<sup>150</sup>, bu durum üye devletin Topluluk hukukunu ihlalini nasıl sonlandıracağı belirleme özgürlüğünü de bir nevi sınırlamaktadır<sup>151</sup>. Ancak, Komisyon'un, gerekçeli görüşte, ilgili üye devletin haklarını ve yükümlülüklerini gösterme yetkisi yoktur. ATA m. 226 ve 228'e göre, bir üye devletin haklarını ve yükümlülüklerini belirleme yetkisi sadece yapacağı yargılama sonucu ATAD'a aittir.

Komisyon 1969 yılında İtalya'ya gerekçeli görüş sunmuş; gerekçeli görüş sonunda uzlaşma çerçevesinde, İtalya'ya Topluluk hukukuna uygun olmayan geçici bir sistem yürütmesi için yetki vermiştir. 1978 yılında İtalyan hükümetinin Komisyon tarafından verilen yetki dahilinde hareket etmesi üzerine, bir İtalyan vatandaşı Milan mahkemelerinde bu yetkinin kullanılmayacağına dair itiraz etmiştir. Bu itiraz üzerine, Milan mahkemeleri ATAD'a ön-karar usulü çerçevesinde Komisyon'un gerekçeli görüşünün hukuki statüsünü sormuştur. ATAD *Essevi* davasında<sup>152</sup> Antlaşmanın 169. maddesi (226. madde) ve ya diğer hükümlerine göre Komisyon'un bir üye devletin haklarını veya yükümlülüklerini belirleme yetkisinin olmadığına, bir üye devletin hakları ve yükümlülüklerinin ancak Mahkemenin yargılaması sonucu belirlenebileceğine hükmetmiştir. Bunun yanında, ATA m. 169 (m.226)'a göre, Komisyon'un bir üye devleti Antlaşmaya ilişkin yükümlülüklerinden muaf tutma yetkisi de bulunmadığını belirtmiştir. Komisyon'un bu şekilde tasarrufta bulunması, bireylerin, Topluluk hukukunun sağladığı imkanlar dahilinde, ilgili üye devletin Topluluk hukukuna aykırı yasama yada idari tasarruflarına karşı itiraz etme yetkisini ortadan kaldırmamaktadır. ATA m.169 (m. 226)'ya göre, bir üye devletin

<sup>149</sup> C- 266/94, Open Network for Leased Lines Case Commission v. Spain [1995] ECR I-1975.

<sup>150</sup> Günuğur, s. 288, Cuthbert, s. 63.

<sup>151</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 155.

<sup>152</sup> C- 142,143/80, Essevi Case, [1981] ECR 1433.

Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal etmesi halinde Komisyon'un gerekçeli görüş sunması sadece 169. maddedeki ihlal davasına ilişkin yargısal aşamanın başlaması için başlangıç niteliğinde bir hukuki statüye sahiptir. Bu yüzden ATAD'a göre Komisyon ATA. m.169'daki yetkisine dayanarak, bireylerin Antlaşmadan elde ettikleri hakları, üye devleti yükümlülüklerinden kurtararak ellerinden alamaz.

Daha önce de belirttiğimiz gibi, Komisyon, gerekçeli görüşünde ancak üye devletin ihlale son vermesi için izleyebileceği yolları ve tedbirleri gösterebilir; ancak üye devletin gerekçeli görüşte gösterilen bu tedbir ve yollara uyma zorunluluğu olmayıp farklı tasarruflarla da ihlale son verebilir. Komisyon gerekçeli görüşünde üye devleti Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerinden kurtaramayacağı gibi bireylerin Antlaşmadan dolayı sahip olduğu haklarının bir kısmının uygulanmaması için üye devlete izin verme gibi bir yetkisi de bulunmamaktadır<sup>153</sup>.

### **(3) İhlali Düzeltme İmkânı Verilmesi**

Gerekçeli görüşte, Komisyon ilgili üye devletin ihlale son vermesi için üye devlete belirli bir süre tanımaktadır. Üye devletlere karşı bu süre içerisinde dava yoluna başvurulamayacağı için bu süre üye devletler açısından bir güvence oluşturmaktadır<sup>154</sup>.

Gerekçeli görüşte verilen süre tamamen Komisyon'un takdir yetkisi dahilindedir<sup>155</sup>. Genellikle gerekçeli görüşte üye devlete ihlali sona erdirmesi için 2 ay süre verilmektedir. Ancak bu süre daha kısa olabileceği gibi daha uzun da olabilmektedir. Second Poultry davasında<sup>156</sup>, acil bir durum olmamasına rağmen, Komisyon, İrlanda'ya 40 yıldır uygulanmakta olan bir yasanın değiştirilmesi için sadece 5 gün vermiştir. ATAD davaya ilişkin kararında, Komisyon'un bu davranışını uygun bulmadığını ifade etmekle beraber, İrlanda hükümeti gerekçeli görüşte süresinde yanıt verdiğinden ve Komisyon'un bu davranışı yargısal aşamayı

<sup>153</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 146; C- 142,143/80, Essevi Case, [1981] ECR 1433.

<sup>154</sup> Hartley s. 314, Paul Craig and Grainne De Burca, **EU Law Text, Cases and Materials**, Third Edition, Oxford University Press, Oxford, 2003, s. 412.

<sup>155</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 615.

<sup>156</sup> C- 74/82, Second Poultry Case Commission v. Ireland [1984] ECR 338.

etkilemediğinden, ATAD Komisyon'un bu davranışını doğru bulmadığını belirtmekle beraber davanın kabul edilebilir olduğuna hükmetmiştir.

Komisyon tarafından verilen süre çok kısa ise ve bu süre içinde ilgili üye devletin cevap vermesi imkansız ise, bu durumda ATAD'ın davayı kabul etmemesi gerekecektir<sup>157</sup>.

Ancak belirtildiği gibi verilecek sürenin takdiri Komisyon'da olup, Antlaşmada uygun sürenin ne olduğunu düzenleyen bir hüküm bulunmamaktadır. Aynı zamanda ATAD'ın da Komisyon tarafından verilen süreyi değiştirme yetkisi bulunmamaktadır<sup>158</sup>.

Komisyon'un idari aşamadaki süreler konusunda takdir yetkisi bulunduğundan bu süreyi kısa tutabildiği gibi davayı ATAD önüne götürme konusunda gereğinden uzun da tutabilmektedir. Ancak Komisyon'un bu takdir yetkisinin sınırını hakkın kötüye kullanması hali belirlemektedir. Eğer idari aşama kısmı gereğinden fazla uzun ise, üye devlet sürenin uzunluğu nedeniyle Komisyon'un iddialarını çürütemiyor ve bu durum üye devletin savunma hakkını ihlal ediyorsa üye devletin bunu kanıtlayabilmesi halinde ATAD Komisyon'un başvurusunu reddedebilecektir<sup>159</sup>. Ancak genelde Komisyon, üye devletin ihlalinin başlangıcı ile ihlal davasına ilişkin prosedürün başlangıcı arasındaki sürenin uzunluğunu veya bu sürecin sürekliliğini haklı kılan nedenler öne sürdüğünden, üye devletlerin hakkın kötüye kullanıldığını ispat etmeleri çok güç olmaktadır<sup>160</sup>.

Komisyon tarafından gerekçeli görüşte verilen süre içinde, ilgili üye devlet ihlale son verirse idari aşama son bulur; bu durumda yargısal aşamaya geçilmesine gerek kalmamaktadır; bu durumda Komisyon'un üye devlete karşı ihlal davası açma yetkisi bulunmamaktadır. Ancak ilgili üye devletin kendisine tanınan süre içinde ihlale son vermemesi halinde Komisyon'un ATAD önünde ihlal davası açması ile birlikte idari aşama son bulup yargısal aşamaya geçilmiş olur.

Üye devlet kendisine gerekçeli görüşte verilen sürenin dolmasından sonra dava esnasında gerekçeli görüşe uyması halinde de Komisyon davaya devam

---

<sup>157</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 615; Lenaerts ve diğerleri, s. 155; C- 293/85, Minerval Case Commission v. Belgium [1988] ECR 353.

<sup>158</sup> C- 28/81; Road Haulage Case Commission v. Italy [1981] ECR 2582.

<sup>159</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 161; C- 96/89, Commission v. Netherland [1991] ECR I-2461.

<sup>160</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 162, C- 7/71, Commission v. France [1971] ECR 1003; aynı zamanda Dinnage and Murphy, ss. 292-293, C- 7/61, Commission v. Italy [1962] ECR 317.

edilmesini ATAD'dan isteyebilmektedir. Aynı zamanda gerekçeli görüşte verilen süre sona erdikten ancak henüz ATAD önünde ihlal davası açılmadan önce ilgili üye devlet tarafından ihlale son verilmesi halinde dahi ATAD Komisyon tarafından açılan davayı kabul edilebilir bulmaktadır. ATAD özellikle tartışmalı olan bu davalarda da davanın devamına karar vermektedir. ATAD'ın Komisyon v. Yunanistan kararında<sup>161</sup> da belirttiği gibi bu durumda dahi davaya devam edilmesinde hukuki yarar bulunmaktadır; nitekim ihlal davasına konu olan üye devlet açısından ihlal davasına ilişkin verilen kararda üye devletin Topluluk hukukundan doğan "yükümlülüğünün" ne olduğu tespit edilmektedir; bu tespit diğer üye devletler açısından da faydalı olmaktadır. Ayrıca üye devletin bu yükümlülüğünün ihlali nedeniyle hakları ihlal edilenler açısından da ihlal davasının sonuçlanması önemli olmaktadır. Bunların dışında bir görüşe göre ATAD'ın ihlal davalarını karara bağlaması açılması muhtemel diğer ihlal davaları açısından veya bireyler arasında açılan veya bireylerin üye devlete karşı açtıkları davalar açısından da önem taşımaktadır. Aynı zamanda Komisyon'un yasama faaliyetleri için bir tasarı hazırladığı veya Topluluğun yasama süreci ile çalışmalarda bulunduğu zamanlarda da ihlal davasında verilen kararlar bu çalışmalara ışık tutacaktır<sup>162</sup>.

ATAD, diğer dava türlerinde dava konusunun bitmesi halinde davaya devam etmeyi istememekle birlikte aynı tutumu ihlal davasında sergilememektedir. Herhalde ihlal davası hakkında ATAD'ın karar vermesinin yukarıda sayılan faydaları olduğundan, ihlal davasının konusunun sona ermesi halinde davanın otomatik olarak düşmesi bu davada tavsiye edilmemektedir. Eğer ATAD'ın ihlal davasına devam etmesinde hukuki yarar olup olmadığı konusunda tereddüte düşülüyorsa Komisyon'a davayı geri almak isteyip istemediğinin sorulması ve Komisyon'un takdir yetkisini kullanarak davanın geri alınıp alınmayacağı konusunda karar vermesi de bir çözüm olarak sunulmaktadır<sup>163</sup>.

Aynı zamanda, gerekçeli görüşte verilen sürenin sona ermesinden sonra üye devletlerin gerekçeli görüşe uyararak ihlale son vermeleri halinde kendilerine açılmış olan ihlal davaları kendiliğinden sona erseydi, bu durum, üye devletlerin ihlale

---

<sup>161</sup> Weatherill/Beaumont, s. 227; C- 240/86, [1988] ECR 1835.

<sup>162</sup> **The Role and Future of the European Court of Justice**, The British Institute of International and Comparative Law, London, 1996, s. 61; Lenaerts ve diğerleri, s. 160.

<sup>163</sup> **The Role and Future of the European Court of Justice**, s. 62.

hemen son vermeleri açısından üye devletleri kötü yönde etkileyecekti ve gerekçeli görüşte üye devletlere verilen sürenin de bir yaptırımını kalmayacak ve verilen sürenin üye devletler için ihlalden caydırıcı bir önemi kalmayacaktı<sup>164</sup>. Bu durumda da üye devletler yükümlülüklerin ihlal edildiğine dair hiçbir karar olmaksızın davanın istedikleri aşamasında ihlale son verme özgürlüğüne sahip olacak ve Topluluk hukukunun ihlal edilip edilmediğinin de artık bir önemi kalmayacaktı<sup>165</sup>.

#### (4) Gerekçeli Görüşün Hukuki Statüsü

Topluluk hukukunu ihlal eden üye devlete gerekçeli görüşün sunulması ve ardından ATAD önünde ihlal davası açılmasına karar verilmesi Komisyon'un kendisinin alması gereken bir karardır<sup>166</sup>. Her iki kararın da alınmasında var olması gereken temel unsurlar bütün Komisyon üyelerinde var olmalıdır. Ancak gerekçeli görüş ve ya davanın açılmasına ilişkin başvuru taslağında tüm Komisyon üyelerinin oybirliği ile kararı aranmaz<sup>167</sup>.

Gerekçeli görüş ilgili üye devlet bakımından bağlayıcı nitelikte değildir; bu nedenle ilgili üye devletin gerekçeli görüşe uymaması halinde Komisyon ilgili üye devlete karşı ATAD önünde ihlal davası açarak ilgili üye devlete karşı uygulanması zorunlu olan bir karar alması gerekmektedir<sup>168</sup>. Gerekçeli görüşler bu nedenle tavsiye ve danışma görüşlerine benzetilmektedir<sup>169</sup>.

Gerekçeli görüş ihlal davasının ATAD önüne götürülmesinde kat edilmesi gereken aşamalardan birini oluşturmaktadır. Bu nedenle gerekçeli görüşün yasallığı hakkında ayrı bir dava açılması mümkün değildir<sup>170</sup>. Lütticke davasında<sup>171</sup> da ATAD, Komisyon'un sunduğu gerekçeli görüşün hiçbir bağlayıcılığı olmadığı için ihlal davasının yargısal aşama öncesindeki idari aşaması için ATA m.226

---

<sup>164</sup> **The Role and Future of the European Court of Justice**, s. 62.

<sup>165</sup> Leanerts ve diğerleri, ss. 160-161.

<sup>166</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 616.

<sup>167</sup> Schermers and Waelbroeck, ss. 616-617.

<sup>168</sup> Günüşur, s. 290.

<sup>169</sup> Craig/Burca, s. 413.

<sup>170</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 617.

<sup>171</sup> C- 48/65, First Lütticke Case [1966] ECR 27.

çerçevesinde ayrı bir davanın açılmayacağına hükmetmiştir. Buradan da anlaşılacağı gibi gerekçeli görüş iptal davasına konu olamaz<sup>172</sup>.

Daha öncede belirtildiği gibi ihlal davasının konusunu gerekçeli görüş tespit etmektedir. Gerekçeli görüş ile ihlal davasının konusu aynı maddi ve hukuki sebeplere dayanmalıdır. Komisyon ihlal davasında gerekçeli görüşünde sunduğu maddi ve hukuki sebepleri genişletemez. Ancak Komisyon'un aksine, üye devletin, davadan önceki idari aşamada ileri sürmediği savunma vasıtalarını ihlal davası açıldıktan sonra yargılama aşamasında ileri sürmesi için hukuki bir engel bulunmamaktadır<sup>173</sup>. Gerekçeli görüşün önemi, gerekçeli görüşte belirtilen sürede ilgili üye devlet gerekçeli görüşe uymuyorsa bu sürenin sonunda ATAD önünde ihlal davası açılmasını sağlamasıdır<sup>174</sup>. Gerekçeli görüşün görevi, idari aşamanın sonunda söz konusu ihlali saptamasıdır<sup>175</sup>.

Gerekçeli görüş sonrasında üye devlet tarafından sunulan yanıtlar Komisyon tarafından tatmin edici bulunmasa dahi Komisyon üye devlete dava açmak zorunda değildir. İlgili üye devlet Komisyon'un sunduğu gerekçeli görüşe uymasa dahi Komisyon takdir yetkisini kullanarak ilgili üye devlete ihlal davası açmayabilir, nitekim ATA m.226'daki düzenlemede de Komisyon'un dava açacağından değil; açabileceğinden bahsetmiştir; bu anlamda Topluluk antlaşmasının metni de bu konuda esnektir<sup>176</sup>.

## 2. Yargısal Aşama

Yukarıda anlatılmış olan idari aşamanın son bulması halinde ihlal davasında yargısal aşamaya geçilmektedir. Ancak Komisyon, ilgili üye devlete gerekçeli görüşte verilen sürenin dolmasından sonra hemen davayı ATAD önüne götürmek zorunda değildir; Komisyon bir keresinde Almanya'ya karşı dava açmadan önce 6 yıl kadar beklemiştir<sup>177</sup>.

---

<sup>172</sup> David Vaughan, **Law of the European Communities**, Volume I, Butterworths, London, 1986, s. 187, Shaw, s. 214.

<sup>173</sup> C- 414/97, VAT on Military Equipment Case *Commission v. Spain* [1999] ECR I-5585

<sup>174</sup> C- 362/90, Public Procurement Case *Commission v. Italy* [1992] ECR I-2353

<sup>175</sup> C- 361/95, Direct Insurance Case *Commission v. Spain* [1997] ECR I-7351

<sup>176</sup> Arsava, s. 127; Günuğur, s. 288.

<sup>177</sup> C- 422/92, *Commission v. Germany; Vincenzi*, s. 271.

İhlal davası ATAD'da görülmektedir. ATİDM'nin bu davaya bakma yetkisi yoktur.

İhlal davasında yargılama dili, aleyhine ihlal davası açılan üye devletin resmi dilidir; ancak bu üye devletin birden çok resmi dili bulunması halinde davacı bu resmi dillerden birini seçmeye yetkilidir<sup>178</sup>.

Komisyon, ilgili üye devlete karşı ihlal davası açmaya karar vermesi halinde bir dava dilekçesi hazırlar. Dava dilekçesinde ilgili üye devletin davranışlarına son vermesi için mahkumiyeti veya önlem alması talepleri yer alamaz; Mahkemeden ancak ilgili üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerinin ihlal ettiğine dair tespiti istenebilir<sup>179</sup>. Dava dilekçesi idari aşamada ortaya konan fiili ve hukuki unsurlar çerçevesinde hazırlanır; Komisyon tarafından üye devlete sunulan gerekçeli görüşte belirtilen hususlar dışında yeni vakıalara ve hukuki nedenlere dava dilekçesinde yer verilemez.

Hukuki yarar bir dava şartı olup, açılan ihlal davasında hukuki yarar şartı eksikse ATAD davayı usulden reddeder<sup>180</sup>. Ancak, davanın açılması bakımından gerekçeli görüşte üye devlete tanınan süre sonunda Komisyon'un dava açmış olması yeterli olup Komisyon'un hukuki yararın varlığını ispatlaması gerekmez<sup>181</sup>.

İdari aşamanın Komisyon tarafından doğru şekilde yürütülmesi ATAD'a yapılan ihlal davası başvurusunun kabul edilebilirliği açısından çok önemlidir. İdari aşamanın doğru şekilde yürütülmesi üye devletlere Antlaşmada tanınan haklarının korunması anlamında da garanti işlevi görmektedir. Bu nedenle Komisyon'un ilgili üye devletin resmi bildirim mektubuna cevabında ileri sürdüğü iddialarına gerekçeli görüşünde yer vermemesi davaya konu uyuşmazlığın da kesin bir biçimde belirlenmemiş olmasına neden olacağından Komisyon'un başvurusu ATAD tarafından reddedilecek; böylece yargısal aşamaya geçilemeyecektir.

Üye devletler bazen Komisyon'un sunduğu gerekçeli görüşün belirsiz ya da yeterince ayrıntılı olmadığını ileri sürmektedirler. ATAD bu durumda genelde bu iddiaların etkisinde kalmamakta ve davanın esasına girmektedir. Ancak ATAD nadir

---

<sup>178</sup> Sungurtekin Özkan, s. 80.

<sup>179</sup> Sungurtekin Özkan, s. 70.

<sup>180</sup> Sungurtekin Özkan, s. 71.

<sup>181</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Sungurtekin Özkan, s. 71.



olarak Komisyon'un gerekçeli görüşü yeterince açık hazırlamadığı için esaslı bir usuli sakatlık olduğu gerekçesiyle ilgili üye devlet lehine karar vermektedir<sup>182</sup>.

Komisyon'un ATAD'a yaptığı başvuru idari aşamada Komisyon'un resmi bildirim mektubunda ve gerekçeli görüşünde ileri sürdüğü olaylarla ve dayandığı temellerle aynı içerikte olmalıdır. İdari aşamadaki uyuşmazlık konusu ile ATAD'a yapılan ihlal davasına ilişkin başvuru konusunun kapsamının farklı olması halinde ATAD yine Komisyon'un yaptığı başvuruyu reddedecektir. Bu durum Komisyon ve ilgili üye devletin her ikisinin rızası olsa dahi değişmez<sup>183</sup>. Komisyon v. İtalya davasında<sup>184</sup>, İtalya'ya gerekçeli görüşün sunulması ve gerekçeli görüşe uyması için gerekli olan sürenin dolmasından sonra Komisyon, ATAD önünde ihlal davası açmak için gerekli işlemleri başlatmıştır. Komisyon'un işlemleri başlatmasından sonra İtalya gerekçeli görüşe uymak için gerekli olan hukuksal düzeninde değişikliğe gitmiştir, ancak Komisyon, İtalya'nın hala Topluluk hukukunu ihlal etmeye devam ettiği düşüncesiydi. Bunun üzerine her iki taraf da, ATAD'ın, İtalya'nın ilk ihlalinden ziyade, yaptığı yeni hukuksal düzenlemenin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerle uygun olup olmadığına ilişkin bir karar vermesi gerektiği konusunda talepte bulunmuştur. Ancak ATAD tarafların bu taleplerini reddetmiştir. ATAD, her iki tarafın rızası olsa dahi gerekçeli görüşteki uyuşmazlık konusunun değiştirilemeyeceğini, daha sonra gerçekleşen gelişmelerin konu dışı olduğunu, eğer yeni değişiklik yapılan hukuksal düzenleme hakkında karar verilmesi isteniyorsa Komisyon'un ATA m. 226'daki prosedürün tüm idari aşamalar da dahil olmak üzere baştan başlatılması gerektiğini ifade etmiştir.

Komisyon ihlal davasını ATAD önüne götürürken yaptığı başvuruda gerekçeli görüşte belirttiği uyuşmazlık konusunu genişletemez ve değiştiremezse de mahkemeye başvurusunu daha ayrıntılı hazırlayabilir veya başvurusunu gerekçeli görüşe nazaran daha sınırlı tutabilir<sup>185</sup>. Komisyon v. İspanya davasında<sup>186</sup> ATAD, Komisyon'un gerekçeli görüşü bildirmesinden sonra ortaya çıkan yeni delilleri de dikkate alarak mahkemeye yapacağı başvurusuna bunları da ekleyebileceğini kabul

---

<sup>182</sup> George Bermann ve diğerleri, **Cases and Materials on European Union Law**, Second Edition, West Group, St.Paul, Minn., 2002, s. 425; C-52/90, Commission v. Denmark, [1992] ECR I-2187.

<sup>183</sup> Fairhurst and Vincenzi, s. 151.

<sup>184</sup> C- 7/69, Commission v. Italy, [1970] ECR 111.

<sup>185</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 157.

<sup>186</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 157; C- 139/00 Commission v. Spain [2002] ECR I-6407.

etmiştir. Yine Komisyon v. Avusturya davasında<sup>187</sup> ATAD, üye devletin idari aşama sonrasında ulusal yasasında değişiklik yaptığı gerekçesiyle Komisyon'un ATAD'a yaptığı başvurusunu gerekçeli görüşüne nazaran sınırlayabileceğine hükmetmiştir.

İhlal davası ATAD önüne götürüldükten sonra ATAD'ın yargılaması sınırsızdır<sup>188</sup>. Yargılamanın sınırsız olmasından kasıt Mahkemenin tüm iddia ve savunmaları, delilleri karar verirken göz önünde bulundurabilmesidir. ATAD karar verirken üye devletin davranışlarını bir bütün olarak inceler ve tüm olayları değerlendirir; ilgili üye devlete gerekli önlemleri alması için yeterli zaman verilip verilmediğini irdeler<sup>189</sup>.

İhlal davası uzun süren bir idari aşama ve yargısal aşamadan oluşmaktadır; idari aşamanın parçası olan resmi bildirim mektubu gönderilmesi, ilgili üye devletin buna cevap vermesi, ardından üye devlete gerekçeli görüş sunulması, üye devletin tekrar buna cevap vermesi, sonrasında Komisyon'un ATAD'a başvurusu, yargısal aşamadaki üye devletin savunması, Komisyon'un savunmaya cevabı ve üye devletin cevaba cevabı gibi uzun süren bir sürecin sonunda ATAD ihlale ilişkin kararını vermektedir. Bu kadar uzun ve ayrıntılı bir sürecin gerekli olup olmadığı tartışma konusu olmuştur. Tarafların karşılıklı olarak beyanda bulunmaları uyumsuzluğa ilişkin tüm unsurların ortaya konması açısından önemlidir. Ancak diğer taraftan bazı davalar açısından bu işlemlerin kısaltılması için iki alternatif ortaya konulmuştur. Bunlardan birisi, ilgili üye devletin daha önce ihmal ettiği yasama faaliyetini yapmayı kabul etmesini teşvik ederek üye devletin "rızası" olmasından dolayı ATAD'ın davayı kısa sürede sonuçlandırmasıdır. İkinci alternatif ise, eğer ilgili üye devlet ihlal iddialarına karşı savunma vermiyorsa ATAD'ın Avrupa Toplulukları Statüsü m.38 ve Usul Kuralları m. 94/1 gereği "ihmal"den ötürü karar vermesi olacaktır<sup>190</sup>. Bu iki alternatif ATAD'a zaman kazandıracaktır. Ancak her iki alternatif yol da ilaveten, ihlalden zarar gören şahıslar için otomatik olarak zararın karşılanması için üye devletlere yükümlülük yüklerse ATAD'a zaman kazandırmak için öngörülen bu yollar üye devletler tarafından kabul edilir bulunmayabilecektir<sup>191</sup>.

<sup>187</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 157; C- 203-03 Commission v. Austria [2005] ECR I-935

<sup>188</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 623.

<sup>189</sup> Kapteyn and Theemat, s. 455; Schermers and Waelbroeck, s. 623.

<sup>190</sup> The Role and The Future of the European Court of Justice, ss. 62-63.

<sup>191</sup> The Role and The Future of the European Court of Justice, s. 63.

İhlal davasının amacı, üye devletlerin sorumluluklarını ve yükümlülüklerini tespit etmek değil; üye devletlerin davranışlarının Topluluk hukukuna uygunluğunu objektif olarak tayin etmektir<sup>192</sup>. Bu yüzden Mahkeme, üye devletlerin aşağıda inceleyeceğimiz gerekçelerinin çoğunu üye devletlerin davranışlarının Topluluk hukukuna uygunluğu ile doğrudan bağlantısı olmadığı için sistematik olarak reddetmekte; ancak üye devletin Topluluk hukukuna uyması “mutlak olarak imkansız” olduğu zaman ilgili üye devletin gerekçesini kabul edilebilir bulmaktadır<sup>193</sup>.

## a. Üye Devletlerin Divanca Kabul Gören Savunmaları

### (1) Hukuka Aykırı Yükümlülükler

Üye devletlerin ihlal davalarında en fazla dayandıkları savunma sebeplerinden birisidir. Bilindiği gibi üye devletler ATA m.230’a göre bir hukuk kuralının hukuka aykırı olduğu iddiası ile ATAD önünde iptal davası açabilmektedir. ATAD, bir üye devlete karşı ihlal davası açıldığında, ilgili üye devletin ihlal ettiği Topluluk tasarrufuna karşı şayet üye devlet o Topluluk tasarrufunun hukuka aykırı olduğunu düşünüyorsa üye devlete o tasarrufa karşı iptal davası açma imkanı tanımıştır. Topluluk hukukundan doğan yükümlülüğünü ihlal ettiği iddiasıyla aleyhinde dava açılan bir üye devletin, buna karşılık olarak ATA m.230’a göre ihlal ettiği iddia edilen Topluluk tasarrufuna karşı iptal davası açabilmesi, kendisine karşı açılan ihlal davasında kendisini savunması için yeterli bir çözüm yolu olarak görülmekte olup bu durum bazen farklı yorumlara yol açabilmektedir<sup>194</sup>. Ancak ATAD, üye devletlerin ATA m. 230’a göre iptal davası açarak kendilerini açılmış olan ihlal davalarında savunmaları yolunu üye devletler açısından sınırlamış ve üye devletlere ancak şu durumlarda Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerin hukuka aykırı olduğuna dayanmalarına izin vermiştir<sup>195</sup>; birincisi ATAD’ın

<sup>192</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 619.

<sup>193</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 619.

<sup>194</sup> Alina Kackorowska, **Eu Law Today**, First Published, Old Bailey Press, London, 1998, s. 315; Alina Kaczorowska, **European Union Law**, Routledge Cavendish, New York, 2009, s. 383.

<sup>195</sup> Kackorowska, **Eu Law Today**, s. 316; Kackorowska, **European Union Law**, s. 384.

Komisyon v. Yunanistan davasında<sup>196</sup> da belirttiği gibi, bir kararın hukuka uygunluğunun sorgulanmasının ancak o kararın yok hükmünde olacak kadar açık ve ciddi şekilde hukuka aykırılığı bulunması halinde mümkün olabileceğidir. Yine ATAD, Komisyon v. Almanya davasında<sup>197</sup> tüzüklerin hukuka uygun olmadığı iddiasının ihlal davasında bir savunma olarak getirilebileceğine hükmetmiştir. İkinci olarak da Komisyon v. Fransa davasında<sup>198</sup>, Fransa hükümeti davaya konu kararın üye devletlerin ulusal yetkilerine giren bir alana ilişkin olmasına rağmen kararın kabul edildiğini ispatlamıştır ve bu da ATAD önünde geçerli bir savunma olarak kabul edilmiştir.

## (2) Force Majeure

Üye devletlerin force majeure savunması her zaman kabul görmemekle birlikte ATAD'ın bu savunmayı kabul ettiği zamanlar olmuştur. Force majeure'ün olup olmadığının tespiti her olayın şartları göz önünde bulundurularak değerlendirilmelidir; buna göre force majeure'ün varlığını kabul edebilmek için bir üye devletin kontrolü dışında bir olay gerçekleşmiş olmalı ve bu nedenle ilgili üye devletin Topluluk hukukuna uymasını beklemek olağanüstü derecede zor olmalıdır<sup>199</sup>.

Statistics on Road Transport davasında<sup>200</sup> ATAD “force majeure”ün kabul edilebilir bir savunma olduğuna karar vermiştir. Statistics on Road Transport davasında, İtalya, bilgi işlem merkezi bir terörist bomba saldırısına uğradığından bilgi kayıtlarını saklayan aletlerin zarar gördüğünü, Ulaştırma Bakanlığındaki tüm dosyaların yok olduğunu, bu nedenle de yol taşımacılığına ilişkin direktifin gereken zamanda uygulamaya konulamadığını belirtmiştir. ATAD burada bir mücbir sebep olduğunu kabul etmiş, ancak bununla beraber İtalyan hükümetinin 6 yıl içinde bu durumu düzeltmesi gerektiğine hükmetmiştir.

---

<sup>196</sup> C- 226/87, Commission v. Greece [1988] ECR 3620.

<sup>197</sup> C- 116/82, Commission v. Germany [1986] ECR 2519.

<sup>198</sup> C- 6/69, Commission v. France [1969] ECR 523.

<sup>199</sup> Chalmers, s. 345.

<sup>200</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 623; C- 101/84, Statistics on Road Transport Case Commission v. Italy [1985] ECR 2629.

### **(3) Yükümlülüğün Anlamındaki Belirsizlik**

Üye devletlerin kabul edilebilir nitelikte bir diğer savunmaları kendilerine yüklenen yükümlülüğün anlamındaki belirsizliktir. ATA m. 226'ya göre, Komisyon, ilgili üye devletin Topluluk hukukundan doğan hangi yükümlülüğü ihlal ettiğini açık ve kesin veya hukuki açıdan yeterli olacak şekilde tespit etmelidir<sup>201</sup>. ATAD söz konusu yükümlülüğün tam anlamının kesin olarak tespit edilemediği hallerde üye devletlerin bu savunmasına itibar etmektedir.

Üye devletlerin uymakla yükümlü tutuldukları yükümlülüklerin tam anlamının belirlenemediği ve özellikle farklı yorumların yer alması halinde söz konusu yükümlülüklerin ATAD tarafından açıklanması gerektiği konusunda üye devletlere hak verilmektedir<sup>202</sup>. Ancak yine de ATAD'ın bu savunmayı ne zaman haklı bulacağını tespit etmek her zaman kolay değildir<sup>203</sup>; şöyle ki Komisyon v. Belçika davasında<sup>204</sup> Belçika hükümeti 85/337/EEC sayılı Çevresel Etki Değerlendirmesine ilişkin direktife göre “kimyasal tesisat” kavramı ile ilgili hükmün anlamında belirsizlik olduğunu ve birden fazla anlam içerdiğini iddia etmiş; ATAD da üye devletin bu iddiasını kabul ederek Komisyon'un bu kavramın anlamını tam ve kesin olarak belirlemesi gerektiğini kararında belirtmiştir. Ancak yine de davanın sonunda Belçika'nın Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ATA m. 226'ya göre ihlal ettiğine hükmetmiştir.

#### **b. Üye Devletlerin Divanca Kabul Görmeyen Savunmaları**

##### **(1) Karşılıklılık İlkesi (Topluluğun Kendi Yükümlülüklerini İhlal Ettiğine Dair Savunma)**

Üye devletler kendilerine karşı açılan ihlal davalarında Topluluğun da kendisine ait yükümlülükleri ihlal ettiğine ilişkin savunma yaparak karşılıklılık ilkesi

---

<sup>201</sup> Kackorowska, **Eu Law Today**, s. 316; Kackorowska, **European Union Law**, s. 385; C- 20/59 Italy v. High Authority [1960] ECR 325.

<sup>202</sup> Kackorowska, **Eu Law Today**, s. 316; Kackorowska, **European Union Law**, s.3 85; C- 7/71 Commission v. France [1970] ECR 565.

<sup>203</sup> Kackorowska, **Eu Law Today**, s. 316; Kackorowska, **European Union Law**, s. 385.

<sup>204</sup> C- 133/94, Commission v. Belgium [1996] ECR I-2323.

gereği kendisinin de yükümlülükleri yerine getirmediğini ileri sürmektedirler. Çünkü uluslararası hukuka göre taraflardan biri kendisine düşen yükümlülükleri yerine getirmezse diğer taraf da yükümlülüklerini yerine getirmeme hakkına sahiptir.

Dairy-Product davasında<sup>205</sup> Belçika ve Lüksemburg davada yaptıkları savunmada karşılıklılık ilkesine değinmiş ve Topluluğun öncelikle mandıra ürünlerinin korunması için pazarda ortak bir düzenlemeye gitmesi gerektiğine ilişkin yükümlülüğünü ihlal ettiğini, bu nedenle mandıra ürünlerine dair kendilerine ait koruma tedbirlerini yürürlükte tutmaya devam ettiklerini ve uluslararası hukuktaki karşılıklılık ilkesi gereği Topluluğun kendine ait yükümlülüklerini yerine getirmeden kendilerinin de yükümlülükleri ihlal ettiklerinden söz edilemeyeceğini belirtmişlerdir. ATAD davaya ilişkin kararında tarafların yükümlülükleri arasındaki ilişkinin Topluluk hukukunda tanınamayacağını belirtmiştir. Topluluk antlaşmasının taraflar arasındaki karşılıklı yükümlülüklerle sınırlı olmadığını, taraflar arasında yetkilere, haklara ve yükümlülüklerle ilişkin yeni bir hukuksal düzen kurulduğunu; oluşturulan bu yeni hukuksal düzende hem bu yetki, hak ve yükümlülüklerle önem verilmesi hem de bunların ihlali halinde cezalandırmaya ilişkin gerekli düzenlemelere yer verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Topluluk antlaşmasına göre üye devletlerin uygulayacakları hukuku kendilerinin tayin edemeyeceklerini, bu yüzden de Konsey'in yükümlülüklerini yerine getirmesinde ihmale düşmesinin, davalıların da yükümlülüklerini yerine getirmede ihmale düşmelerini haklı çıkarmayacağını dava sonunda karara bağlamıştır.

## **(2) Diğer Üye Devletlerin de Topluluk Hukukunu İhlal Ettiklerine Dair Savunma**

ATAD, ilgili üye devletin, aynı zamanda diğer üye devletlerin de Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiğine ilişkin savunmasını da kabul etmemektedir. Vegetable Seeds davasında<sup>206</sup>, İtalya, sebze tohumlarına ilişkin 70/458 EC sayılı direktifi uygulamadığı gerekçesiyle suçlanmıştır. İtalyan hükümeti savunmasında, direktifin uygulanması için üye devletlere verilen sürenin çok kısa

<sup>205</sup> Schermers and Waelbroeck, ss. 625-626; C- 90,91/63, Dairy Products Case Commission v. Luxemburg and Belgium [1964] ECR 631.

<sup>206</sup> C- 52/75, Vegetable Seeds Case Commission v. Italy [1976] ECR 283.

olduğunu, verilen sürenin çok kısa olduğuna dair kanıt olarak da diğer üye devletlerin hiçbirinin direktifin hükümlerini zamanında yerine getiremediğini belirtmiştir. ATAD kararında, diğer üye devletlerin direktife ait yükümlülüklerin yerine getirilmesinde gecikmeye düşmesinin, ihlal davasına konu ilgili üye devletin yükümlülüklerini yerine getirmesinde ihmale düşmesinde haklı bir savunma olmayacağını, Topluluk antlaşmasının uygulanan taraflar arasında karşılıklı yükümlülükler yaratmadığını, Topluluk antlaşmasının yetkilere, hak ve yükümlülükler dair yeni bir hukuksal düzen kurduğunu ve bu düzenin ihlali halinde ihlal edilenin de cezalandırılması için gerekli düzenlemelere de sahip olduğunu belirtmiştir. Bu nedenle uluslararası hukukta kabul gören başka devletlerin de hukuku ihlal ettiklerine dair savunma ATAD tarafından kabul görmemektedir; ATAD'ın Van Gend en Loos davasında<sup>207</sup> da belirttiği gibi Topluluk yeni bir hukuksal düzen yaratmış olup bu düzen ve bu düzenin işleyişi uluslararası hukuktaki düzenden açıkça farklıdır. ATAD'a göre, bir üye devletin Topluluk hukukunu ihlal etmesi diğer üye devletlerin de Topluluk hukukunu ihlal etmesi için haklı bir savunma yaratmaz<sup>208</sup>. Böylece Van Gend en Loos davasında açıkça Topluluk hukukunda karşılıklılık ilkesinin uygulanmayacağı vurgulanmıştır.

### **(3) Üye Devletin Kendine Özgü Ulusal Yapısını Öne Sürme**

ATAD, üye devletlerin kendilerine özgü ulusal yapılarını öne sürmelerine dair savunmalarına itibar etmemektedir. Komisyon v. Belçika davasında<sup>209</sup>, Belçika hükümeti ahşap üzerindeki vergilere ilişkin gerekli değişikliklerin yapılmasını denediklerini; ancak, Belçika parlamentosunun buna engel olduğunu ileri sürmüştür. Belçika hükümeti savunmasında ahşap üzerindeki ayrımcı vergi düzeninde değişiklik yapılması için Belçika parlamentosuna bir taslak sunduklarını; ancak Belçika parlamentosunun bu taslağı kabul etmediklerini, bu nedenle kendilerinin bir ihlali olmayıp parlamentonun çözümsüzlüğe sebep olduğunu savunmasında belirtmiştir. ATAD, davaya ilişkin verdiği kararında üye devletlerin tüm organlarının, bu organlar

---

<sup>207</sup> C- 26/62, Van Gend and Loos Case Commission v. Netherland [1963]

<sup>208</sup> C- 78/76, Steinike Case [1977] ECR 612.

<sup>209</sup> Kackorowska, **Eu Law Today**, s. 319; Kackorowska, **European Union Law**, s. 388; C- 77/69 Commission v. Belgium [1970] ECR 237.

anayasal anlamda bağımsız organlar olsa dahi Topluluk hukukundan doğan yükümlülükleri yerine getirmeleri gerektiğine hükmetmiştir.

Yine ATAD, önüne gelen birçok davada, üye devletlerin kendi iç hukuklarından doğan şartları, hükümleri ve uygulamaları ileri sürerek Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklere ve kendilerine tanınan sürelerle uymadıkları savunmasını yapamayacaklarını belirtmiştir<sup>210</sup>.

#### **(4) Üye Devletin Devredilmeyen Egemenliği ile Bağdaşmadığına Dair Savunma**

Üye devletler, bazen ihlal davasının ilgili üye devletin devredilmeyen egemenliğine ilişkin bir alanda açıldığını; bu nedenle bu alanın ihlal davasına konu olamayacağını iddia etmektedirler. Ancak Rediscount Rate Case kararında<sup>211</sup> olduğu gibi, ATAD, üye devletlerin devredilmeyen egemenliklerine dair yetkilerini kullanırken, Antlaşma tarafından yasaklanan alanlarda tek yanlı olarak tasarrufta bulunamayacakları gerekçesi ile ilgili üye devletlerin bu savunmalarını genellikle reddetmektedir.

#### **(5) Topluluk Hukukunun Uygulanmasındaki Zorluk**

Bir üye devletin Topluluk hukukunun iç hukukta uygulanmasındaki zorlukları ileri sürmesi ATAD tarafından dikkate alınmamaktadır<sup>212</sup>. Üye devletin Topluluk hukukunu ihlal etmesinde ulusal sistemindeki hükümleri, uygulamaları mazeret göstermesi kabul görmemektedir<sup>213</sup>. Aynı şekilde bir direktifin uygulanmasındaki gecikmenin nedeninin öncelikle bir anayasal değişikliğe gidilmesi gerektiği savunması da ATAD tarafından kabul edilmemiştir<sup>214</sup>. Epac Case kararında<sup>215</sup> da belirtildiği gibi, bir üye devlet, Topluluk hukukundaki bir direktifin uygulanmasında

<sup>210</sup> Öving, s. 25, dip 98; Case 280/83 Commission v. Italy [1984] E.C.R. 2361, para 4; Case 160/82 Commission v. Netherlands [1982] E.C.R. 4637; Case 215/83 Commission v. Belgium [1985] E.C.R. 1039; Case C-298/97 Commission v. Spain [1998] E.C.R. I-3301; Case C-326/97 Commission v. Belgium [1998] E.C.R. I-6107; Case C-39/88 Commission v. Ireland [1990] I-4271, para. 11.

<sup>211</sup> C- 6 and 11/69, Rediscount Rate Case Commission v. France [1969] ECR 540.

<sup>212</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 622; C- 52/95, Anchovy Catch Quotas Case Commission v. France [1995] ECR I-4443 .

<sup>213</sup> C- 94/81, Cosmetics Case Commission v. Italy [1982] ECR 739.

<sup>214</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 622; C- 323/97, Municipal Elections Case Commission v. Belgium [1998] ECR I-4281.

<sup>215</sup> C- 404/97, EPAC Case Commission v. Portugal [2000] ECR I- 4897.



zorluk çekiyorsa bunu Komisyon'a bildirmelidir; üye devlet ile Komisyon'un yapacağı işbirliği sonrasında bir çözüm yoluna ulaşılmaya çalışılacaktır. Dolayısıyla Topluluk hukukunun uygulanmasındaki zorluk ATAD tarafından kabul edilmeyen bir savunmadır.

Ancak yukarıda da belirtildiği gibi bir Topluluk kuralının doğru olarak uygulanmasında “mutlak imkansızlık” varsa ATAD bazı durumlarda ilgili üye devletin bu savunmasını kabul edilebilir bulmaktadır. Boch Aid Case<sup>216</sup> kararında da belirtildiği gibi, eğer bir üye devlet, Topluluk kurumları ile üye devletler arasındaki karşılıklı sadakat yükümlülüğü çerçevesinde Komisyon'dan alternatif çözüm yolları bulmak için talepte bulunmuşsa ve Komisyon bu çözüm yollarının üretilmesinde başarısız olmuşsa, dava kabul edilebilir olmaktan çıkmaktadır.

#### **(6) Diğer Üye Devletlere Hiçbir Zarar Vermediğine Dair Savunma**

Bir üye devletin Topluluk hukukuna aykırı davranışlarının diğer üye devletlere zarar vermediği şeklindeki savunması ATAD tarafından kabul edilmemektedir. Nitekim Euratom davasında<sup>217</sup>, Fransa hükümetinin diğer üye devletlere zarar vermediği şeklindeki savunması ATAD tarafından kabul görmemiştir. ATAD, davaya ilişkin kararında ihlal davasının görülmesi için diğer üye devletlerin zarar görmüş olması gibi bir ön şartın bulunmadığını belirtmiştir. ATA m. 226'ya göre, Komisyon'un ihlal davasını ATAD'ın önüne götürürken bir “ilgi”nin varlığını kanıtlama yükümlüğü yoktur; “ilgi”nin varlığı karine olarak kabul edilir<sup>218</sup>. Ancak şu hallerde bir üye devlet ihlal davası için gerekli “ilgi”nin bulunmadığını ileri sürebilir<sup>219</sup>:

- a. Gerekçeli görüşe üye devlet tarafından tayin edilen süre içinde uyulursa (aynı zamanda gecikmiş bir uyma iradesi de ihlal davasına son verebilecektir<sup>220</sup>).

<sup>216</sup> C- 52/84, Boch Aid Case Commission v. Belgium [1986] ECR 100.

<sup>217</sup> C- 7/71 Euratom Case Commission v. France [1971] ECR 1021.

<sup>218</sup> C- 167/73, Marine Labour Code Case Commission v. France [1974] ECR 368/369.

<sup>219</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 621.

<sup>220</sup> C- 7/61, Pork Case Commission v. Italy [1961] ECR 334.

- b. Tekrarlayan bir ihlal halinde, eğer ilgili üye devlet söz konusu ihlali durdurur veya bir son verirse Komisyon ihlal davasına ilişkin usulü devam ettiremeyecektir<sup>221</sup>.
- c. Bir üye devlet başka bir üye devlete, Topluluğa ya da bireylere karşı yükümlülüğünü yerine getirmediği gerekçesiyle bir mesuliyete tabi tutulursa yine ilginin yokluğu ileri sürülebilecektir<sup>222</sup>.

### **(7) Politik veya Ekonomik Zorlukların Öne Sürülmesi**

Üye devletlerin politik veya ekonomik zorlukları savunmasında ileri sürmesi de ATAD tarafından kabul edilmemektedir. Komisyon v. Belçika davasında<sup>223</sup> Belçika hükümetine karşı 80/778 EC sayılı içme sularının kalitesine ilişkin direktifi kendilerine verilen süre içerisinde uygulamaya koymadıkları gerekçesi ile ihlal davası açılmıştır. Belçika hükümeti konuya ilişkin yaptığı savunmasında, kendilerinin ellerinden gelen her şeyi yaptıklarını, ancak su istasyonundaki inşaat çalışmalarının maliyetinin çok yüksek ve çalışmaların çok karmaşık olduğunu, bu nedenle direktife uygunluğun sağlanması için daha uzun bir zamana ihtiyaçları olduğunu ileri sürmüştür. Ancak bu iddia direktifin uygulanması için tanınan sürenin bitmesinden 4 yıl sonra ortaya atılmıştır ve artık direktife uygunluğun sağlanmasında başarı olasılığı olamayan bir hale gelmiştir. ATAD davaya ilişkin verdiği kararında ihlal davasının objektif bir süreci olduğunu, burada hükümetlerin Topluluk hukukunu uygulamak için iyi bir itimat bırakmalarının veya girişimde bulunmalarının ihlal davasının konusu dışında olduğunu, Komisyon'un ihlal davasındaki görevinin bir ihlalin var olup olmadığının tespiti olduğunu belirtmiştir.

### **(8) Direktiflerin Doğrudan Etkisi**

Üye devletlerin öngörülen süre içinde direktifleri uygulamaya koymamaları halinde de ihlal davası açılabilir. Üye devlet hükümetleri bu konuyla ilgili kendilerine açılan bazı davalarda savunma olarak, kendi ulusal hukuklarındaki

<sup>221</sup> C- 7/61, Pork Case Commission v. Italy [1961] ECR 334.

<sup>222</sup> C- 7/61, Pork Case Commission v. Italy [1961] ECR 334.

<sup>223</sup> C-42/89 Commission v. Belgium [1990] ECR I-2821.

mevcut düzenlemeler gereği direktifin düzenlediği konuların zaten kendi hukuk düzenlerinde var olduğunu, bu nedenle direktifi hayata geçirmenin gerek olmadığını ileri sürmektedirler. Credit Institutions davasında<sup>224</sup>, Belçika, direktif yanlış uygulanırsa bile pratikte yapılan uygulamalar direktifi ihlal eder nitelikte değilse Topluluk hukukunun ihlal edildiğinin söylenemeyeceğini ileri sürmüştür. ATAD, kararında, direktiflerin belli hükümleri doğrudan uygulanabilir olsa bile, bu Belçika devletinin ulusal hükümleri benimseyerek direktiften doğan yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçınmayacağını belirtmiştir.

Yine, Komisyon v. İtalya davasında, İtalya, direktiflerin üye ülkelerce yanlış uygulanırsa bile, direktiflerin doğrudan etki özelliği var ise, bireylerin hak kayıplarını önlemek için ulusal mahkemeye başvurabileceklerini, eğer ulusal mahkeme Topluluk hukukuna ilişkin kuralları uygulamazsa o zaman bir ihlalin varlığının söz konusu olacağını söylemiştir. ATAD, konuya ilişkin kararında, bireylerin ulusal mahkemeye yapacakları başvuru ile ATA m. 226'da düzenlenen ihlal davasının iki farklı müracaat yolu olduğunu, her iki usulün farklı amaçları ve etkileri olduğunu söyleyerek İtalya'nın yaptığı bu savunmayı yerinde bulmamıştır<sup>225</sup>.

Ancak ATAD bazı kararlarında, eğer ilgili üye devletin ulusal hukuk düzeni, direktifin sağlamış olduğu bireysel hakları garanti ediyorsa; direktifin doğru uygulanması için gerekli olan direktifin ulusal hukuka aktarımını gerekli görmemektedir<sup>226</sup>.

## (9) De Minimis Kuralı

Üye devletler bazen söz konusu ihlalin hiçbir etkisi bulunmadığını veya çok az olumsuz etkisi olduğunu ya da ihlalin sadece bir kez gerçekleştiğini ve bir daha tekrarlanmadığını savunmaktadırlar. ATAD bu savunmaları hiçbir zaman kabul etmemektedir<sup>227</sup>. Komisyon v. Yunanistan davasında<sup>228</sup> Yunan hükümeti yaptığı savunmasında yabancı araçlara ilişkin ulusal vergi düzenlemelerinin hukuka aykırı

<sup>224</sup> C- 301/81, Credit Institutions Case Commission v. Belgium [1983] ECR 478.

<sup>225</sup> Öving, s. 24; Case 31/69 Commission v. Italy [1970] E.C.R. 32, para 9.

<sup>226</sup> C- 131/88, Underground Water Case Commission v. Germany [1991] ECR I-825.

<sup>227</sup> C- 209/89, Imports Services Case Commission v. Italy [1991] ECR I-1575

<sup>228</sup> Kackorowska, **Eu Law Today**, s. 321; Kackorowska, **European Union Law**, s. 391; C- 105/91 Commission v. Greece [1992] ECR I-5871.

olduğunu ve ayrımcılık içerdiğini kabul etmekle beraber, Yunan araçlarının uygun vergi ayrıcalıklarına rağmen iç talepte yüzde 10'dan fazlasını temsil etmediklerini, bu nedenle ortada açık bir ayrımcılığın ve dolayısıyla Topluluk hukuku ihlalinin bulunmadığını iddia etmiştir. Ancak Yunan hükümeti tarafından yapılan bu savunma ATAD tarafından kabul edilmemiştir.

#### **(10) Topluluk Hukukunu Uyumlaştırma Çalışmalarını Hızlandırmak Amacıyla Komisyon'un Dava Açtığı Savunması**

Üye devletlerin ATAD önünde yaptıkları bir başka savunma da kendilerine karşı ihlal davası açılmasındaki asıl amacın aslında Topluluk hukukunun uyumlaştırılmasının hızlandırılması olduğudur. Üye devletlere göre Komisyon burada üye devletlerin uyumlaştırma çalışmalarını daha öne almaya çalışmakta ve bir bakıma uyumlaştırmalara ilişkin Antlaşma tarafından Konsey'e verilen bu görevi ATAD'ın yapmasını beklemektedir<sup>229</sup>. Insurance davasında<sup>230</sup> da ATAD'ın belirttiği gibi; bir üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde ihlal davası açma görevi Komisyon'undur ve her ne kadar Topluluk hukukunun uyumlaştırılmasının sağlanması görevi Antlaşma tarafından Konsey'e verilmiş olsa da, eğer üye devlet tarafından Topluluk hukukunun ulusal mevzuatına aktarılması Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerinin ihlalini sonlandıracaksa, salt bu görevin Konsey'e ait olması, Komisyon'un da üye devlete karşı ihlal davası açmasına engel olmayacaktır.

#### **(11) Hukuka Aykırı Davranışın Faydalarını Öne Sürerek Söz Konusu Fiili Meşrulaştırma**

ATAD'ın Komisyon v. İspanya davasında da vurguladığı gibi, hukuka aykırı davranış, birtakım kişiler için bazı meşru faydalar sağlasa bile, ilgili üye devletin bu faydaları ileri sürmesi kendi yanlışları için bir savunma aracı olarak kabul

<sup>229</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 628.

<sup>230</sup> C- 205/84 Insurance Case, Commission v. Germany [1986] ECR 3755.

edilemez<sup>231</sup>. Bu nedenle, ATAD, üye devletlerin bu yöndeki savunmalarına itibar etmemektedir.

### **(12) Üye devletin ihtirazi kayıt koyması**

Üye devlet hükümetleri, bazen, Konsey kararını ihtirazi kayıt ile kabul ettiklerini; bu nedenle ihtirazi kayıt mevcut olduğu için Komisyon'un ilgili Konsey kararını ihlal ettikleri gerekçesiyle kendilerine karşı ihlal davası açamayacağını savunmaktadır. Bu konuda ATAD Lead and Zinc davasına<sup>232</sup> ilişkin verdiği kararda, Topluluk tasarruflarının çok yanlı olamayacağını, bu nedenle üye devletlerin ileri sürmüş olduğu ihtirazi kayıtların bir hüküm ifade etmeyeceğini, aynı zamanda Konsey kararlarının hazırlanması esnasında ileri sürülen düşüncelerin ve yapılan bildirimlerin de dikkate alınamayacağını; sadece kararın içeriğinin göz önünde tutularak olayın inceleneceğini belirtmiştir.

### **(13) Öncelikle Ulusal Mahkeme Yollarının Tüketilmesi Gerektiği Savunması**

Topluluk hukukunun doğrudan uygulanabilir kuralları aynı zamanda ulusal hukuk sisteminin de bir parçasını oluşturduğundan, bu kurallara ilişkin yükümlülüklerin ihlali halinde ilgili üye devletler, ATA m.226'daki usulün uygulanmasından önce, bireylerin ulusal mahkemeler önünde Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerin ihlal edildiğine dair başvuruda bulunması gerektiğini savunmaktadır. Ancak bireylerin yaptığı bu başvurunun ulusal mahkemeler önünde reddedilmesi halinde Komisyon ATA m.226'da düzenlenen ihlal davasına ilişkin işlemleri yürütmelidir. Ancak üye devletlerin ileri sürdüğü, iç hukuk yollarının tüketilmesinden sonra ATAD'da dava görülmesi gerektiğine ilişkin savunma ancak uluslararası hukuk ilişkilerinde kabul edilebilir bir savunma olup Topluluk hukukuna ilişkin yükümlülüklerin ihlalinin denetlenmesinde izlenen yol uluslararası hukukta izlenen yoldan tamamen farklı niteliktedir. Komisyon'un bir üye devlete karşı ihlal davası açabilmesi için bireyler tarafından söz konusu ihlale ilişkin bir dava

---

<sup>231</sup> C- 169/95, Commission v. Spain [1997] ECR I-135.

<sup>232</sup> C- 38/69, Lead and Zinc Case Commission v. Italy [1970] ECR 55-57.

açmalarını beklemesine gerek yoktur<sup>233</sup>. ATAD'a göre bir üye devlete karşı ihlal davası açılması ulusal mahkeme önünde açılmış bir davanın varlığına bağlı değildir; ulusal mahkeme önünde üye devlete karşı dava açılmasının ATA m.226 açısından hiçbir etkisi yoktur. Nitekim üye devletin bir ihlali karşısında bireylerin ulusal mahkeme önünde dava açması ile ATAD önünde Komisyon tarafından ihlal davası açılması farklı konulara ve farklı etkilere sahiptir<sup>234</sup>. Ancak üye devlete karşı ATAD önünde ihlal davası açılması bireylerin de aynı zamanda ulusal mahkeme önünde üye devlete karşı dava açmalarına engel değildir. ATAD her iki kurumun birbirinden bağımsız olduğunu vurgulamaktadır.

#### **(14) Üye Devletin İhlali Kabul Etmesi**

Üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerinin ihlali sonucunda bireylerin zarar gördüğüne ilişkin iddiaya hiçbir itirazda bulunmaması veya ihlali kabul etmesi de bu davanın açılmasına engel değildir<sup>235</sup>. Üye devletin ihlalin olumsuz etkilerinin çoktan meydana geldiği ya da artık geri dönülemez ve ya telafi edilemeyecek bir ihlalin olduğu savunması da ATAD tarafından kabul edilmemektedir<sup>236</sup>. Aynı şekilde diğer üye devletlerin de Topluluk hukukundan doğan yükümlükleri yerine getirmediği savunması da itibar görmemektedir<sup>237</sup>.

#### **D. ATAD' IN İHTİYATİ TEDBİR KARARI VERMESİ**

Üye devletlerce yapılan ihlallerde ihlalin sonucunda zararın ortaya çıkacağı hallerde veya ivedi durumlarda Komisyon'un iki seçeneği vardır; bu halde Komisyon gerekçeli görüşte verdiği süreleri kısaltarak veya davada karşı dilekçelerin verilmesinden vazgeçerek ihlal davasındaki süreci hızlandırabilir. Diğer bir seçenek ise ATAD'dan ihtiyati tedbir kararı verilmesini istemektir<sup>238</sup>.

<sup>233</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 625.

<sup>234</sup> C- 31/69, Exports Rebate Case Commission v. Italy [1970] ECR 32.

<sup>235</sup> C- 243/89, Storebaelt Case Commission v. Denmark [1993] ECR I- 3353.

<sup>236</sup> C- 305/89, Alfa Romeo Case Commission v. Italy [1991] ECR I-1603.

<sup>237</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 62 C- 339/87, Wild Birds Conservation Case Commission v. Netherlands [1990] ECR I-851.

<sup>238</sup> Tekinalp, s. 244.

ATA m. 243'e göre Adalet Divanı, önüne gelen davalarda gerekli ihtiyati tedbirlerin alınmasına karar verebilir. ATAD tarafından verilen ihtiyati tedbir kararı, üye devlet ulusal hukuk kurallarının uygulanmasını geçici bir süre durdurduğu için bu maddenin uygulanması ihlal davası açısından oldukça önemlidir<sup>239</sup>.

İhtiyati tedbir kararı ancak belirli şartların gerçekleşmesi halinde verilebilmektedir. Avrupa Toplulukları Usul Hükümleri m. 83(2)'ye göre, ihtiyati tedbir kararı verilebilmesi için ilk bakışta bu tedbirlerin uygulanmasını zorunlu kılacak maddi ve hukuki sebeplerin varlığı ve ciddi ve geri dönülmez bir zarara uğrama tehlikesi olması gerekmektedir. Bu nedenle Komisyon'un, eğer ATAD, bu tedbirlere karar vermezse Topluluğun bu durumdan ciddi ve geri dönülmez bir zarara uğrayacağını kanıtlaması gerekmektedir. Ancak, üye devlet de buna karşı olarak, ATAD tarafından tedbire karar verildiğinde kendisi için geri dönülmez ve ciddi bir zarar meydana geleceğini ileri sürerek kendisini savunabilecektir<sup>240</sup>.

Zarar tehlikesi gerçek olmalıdır. Maddi, gayrimaddi veya yakında gerçekleşecek zararlar için ihtiyati tedbir talebinde bulunulabilir<sup>241</sup>.

İhtiyati tedbir kararı geçici nitelikte bir karar olup ATAD'ın esas uyuşmazlığa dair kararına da bir etkisi yoktur.

İcranın durdurulması dışındaki ihtiyati tedbirlerde, tedbirin konusu ile asıl davanın konusu arasında bir bağlantının olması gerektiği kabul edilmiştir, ancak bu bağlantının nasıl olacağına ilişkin Avrupa Topluluğu Usul Hükümleri'nde bir düzenleme olmadığı gibi ATAD'ın kararlarında da açık bir tanım bulunmamaktadır. Eğer asıl dava konusu ile ihtiyati tedbirin konusu arasında sebep ve etkileri bakımından bağlantı var ise ihtiyati tedbir başvurusunun kabulü gerekmektedir; ancak asıl davada bu konuya ilişkin hiçbir yollama yok ise ihtiyati tedbir başvurusunun reddi gündeme gelecektir<sup>242</sup>. Yine ATAD ihtiyati tedbir başvurusunu değerlendirirken menfaat dengesine de dikkat etmektedir. Bu nedenle eğer talep edenin menfaati karşı tarafın, üçüncü bir kişinin veya kamunun menfaatine üstün

---

<sup>239</sup> Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1. Bası, İstanbul, 2001, s. 112.

<sup>240</sup> Tillotson, s. 466.

<sup>241</sup> Işıl Özkan, "**Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesinde İhtiyati Tedbirler**", MHB, Prof. Dr. Ergin Nomer'e Armağan, Yıl 22, S:2, 2002, s. 633.

<sup>242</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Özkan, s.630 vd.

değilse veya esas davanın konusu kabul edilebilir bulunmazsa ATAD tedbirin reddine karar verecektir<sup>243</sup>.

Komisyon'un ihlal davasına ilişkin olarak geçici önlemlere başvurmasını istemesi mümkündür. Özellikle bir üye devletin kanunlarını aniden Topluluk hukukuna aykırı olarak değiştirmesi halinde Komisyon bu yetkisini kullanır. Bu durumda ATAD ihlal davası sonuçlanana kadar ihtiyati tedbir uygulanmasına karar verebilir<sup>244</sup>. ATAD'ın önünde ihlalin var olduğuna ilişkin daha güçlü karineler bulunmaktaysa ve ATAD'ın kanaati dava sonunda ihlalin varlığına ilişkin bir karar vereceği yönünde ise ATAD genellikle ihtiyati tedbire karar vermektedir<sup>245</sup>.

İhtiyati tedbir kararının uygulamaya konulması için talepte bulunandan teminat göstermesi istenebilir. Komisyon v. Almanya davasında<sup>246</sup>, yolu kullanan ağır vasıtalardan ücret aldığı için Komisyon Almanya'ya karşı ihlal davası açmış; Komisyon, ATAD'dan, Almanya'nın ağır vasıtalardan topladığı yol vergisinin geçici olarak yasaklanmasına karar verilmesini istemiştir. ATAD, toplanılan verginin ilk bakışta anlaşılacak şekilde geçersiz olduğu ve bu verginin toplanmasının ciddi ve geri dönüşü olmayacak şekilde zarar vereceği gerekçesiyle söz konusu verginin askıya alınmasına karar vermiştir. Almanya, davayı kazanması halinde toplayamadığı vergi için Komisyon'un 500 Alman Markı teminat vermesine karar vermesini ATAD'dan talep etmiş, ancak Mahkeme bu istemi reddetmiştir. Mahkeme teminat istemini reddederken, düşüncesi, Topluluğun verdiği karar nedeniyle ödeyemeyeceği herhangi bir zarar olamayacağına inanması olmuştur<sup>247</sup>.

Eğer itiraz edilen hukuksal düzenleme yıllardır var olan bir düzenleme ise, ihtiyati tedbirin gerekliliğinin gerekçelendirilmesi daha zor olacaktır<sup>248</sup>.

Üye devletler kasıtlı veya kasıtlı olmaksızın Topluluk hukukundan doğan yükümlülükleri ihlal etmektedirler. Özellikle üye devletler tarafından gerçekleşen kasıtlı ihlallerde, üye devletler ulusal politikalarından kaynaklanan baskılara da karşı koyamadıkları için ihlallere son vermemekte ve kendilerine karşı açılan ihlal

---

<sup>243</sup> Özkan, s.635.

<sup>244</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 601; C- 154/85R, Parallel Imports of Cars Case Commission v. Italy [1985] ECR 1753.

<sup>245</sup> Günüşur, s. 291, Kent, s. 83.

<sup>246</sup> C- 195/90, Commission v. Germany, [1990] ECR I-3351.

<sup>247</sup> Bermann ve diğerleri, s. 425.

<sup>248</sup> C- 293/85R, Minerval Case Commission v. Belgium [1985] ECR 3521.



davalarını riske atmaktadırlar<sup>249</sup>. Bunun temelinde Komisyon'un ihlal davasına ilişkin usulü başlattıktan sonra ihlale ilişkin bir çözüm yoluna ulaşılabacağı ve bu şekilde ihlale son verileceği inancı yatmaktadır<sup>250</sup>.

## II. ÜYE DEVLETLER TARAFINDAN AÇILAN İHLAL DAVALARI

### A. GENEL OLARAK

ATA m.227'ye göre;

*“Üye Devletlerden her biri, diğer bir Üye devletin bu Andlaşma gereğince kendisine düşen yükümlülüklerden birini yerine getirmediği kanısına varırsa Adalet Divanı'na başvurabilir.*

*Bir üye Devlet, bu Andlaşma gereğince üzerine düşen yükümlülükleri ihlal ettiği iddiasıyla diğer bir üye Devlete karşı dava açmadan önce Komisyon'a başvurmak zorundadır.*

*Komisyon, ilgili Devletlere iddia ve savunmalarını yazılı ve sözlü olarak karşılıklı sunma imkanı verdikten sonra gerekçeli görüşünü bildirir.*

*Komisyon, başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde görüşünü bildirmezse, bu görüşün bulunmaması Adalet Divanı'na dava açmasına engel olmaz.”*

ATA m. 227'den de anlaşılacağı gibi, bir üye devlet diğer bir üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiği kanısına varırsa ATAD önünde ihlal davası açabilecektir. Ancak bunun için öncelikle Komisyon'a başvurmak zorundadır; bu anlamda bir üye devletin başka bir üye devlete ihlal davası açabilmesinin ön koşulu Komisyon'a başvurusudur.

Görüldüğü gibi Komisyon'un yanı sıra üye devletler de başka bir üye devlete karşı ihlal davası açabilmektedir. ATA m. 227 çerçevesinde açılan ihlal davaları ATA m. 226'ya göre Komisyon tarafından açılan ihlal davalarından tamamen bağımsız bir nitelik taşımaktadır; bu bağımsızlık Komisyon tarafından yürütülen

---

<sup>249</sup> Vincenzi, s. 274.

<sup>250</sup> Vincenzi, s. 274.

idari aşama için de geçerlidir<sup>251</sup>. Ayrıca bir üye devletin başka bir üye devlete karşı ihlal davası açabilmesi için bir hukuki yararı bulunmasına veya bir zarara uğramış olmasına gerek de yoktur; sadece Topluluk hukukunun ihlal edildiği iddiası bu davanın açılması için yeterlidir<sup>252</sup>. Ancak politik nedenlerle üye devletler Topluluk Antlaşmalarınca kendilerine verilen bu yetkiyi kullanmamakta ve bu alandaki yetkiyi Komisyon'a bırakmayı tercih etmektedirler. Aynı zamanda hiçbir üye devletin Topluluk hukukunu tamamıyla doğru olarak uyguladığından söz edilemeyeceğinden, bir üye devlet başka bir üye devlete ihlal davası açtığı anda kendisine karşı da başka bir ihlalden ötürü misilleme yoluyla dava açılabileceği endişesi ile üye devletler birbirlerine karşı ihlal davası açmaktan sakınmaktadır<sup>253</sup>. Yine özellikle son zamanlarda oylamalarda oy çoğunluğunun öneminin artması hükümetlerin diğer üye devletlerin iyiniyetini kaybetmeme ihtiyacını doğurmuştur<sup>254</sup>.

Bu zamana kadar ATA m. 227 çerçevesinde ancak iki dava açılmıştır. Üye devletler ATA m. 227'deki yetkiyi kullanmayı tercih etmediklerinden ATA m.227 işleyen bir dava yolundan ziyade üye devletler için tehdit niteliği taşımaktadır<sup>255</sup>. Üye devletler her ne kadar birbirlerine karşı ATA m.227'deki yolu kullanmak istemese de bu durum üye devletlerin hiçbir zaman bu yolu birbirlerine karşı tehdit olarak kullanmadıkları anlamına gelmemektedir<sup>256</sup>. Bunun bir örneği 1993-1994 yılları arasında Almanya ile Birleşik Krallık arasında yaşanmıştır. Alman hükümeti deli dana hastalığı denen tehlike yüzünden Birleşik Krallıktan gönderilen sığırtlarına karşı ithalat kısıtlamalarına başlayacağını bildirerek tek taraflı olarak Birleşik Krallık'ı tehdit etmiştir. İngiliz hükümeti de konuyu ATAD önüne götüreceğini söyleyerek Alman hükümetine karşı koymuştur. Komisyon bu olayda Birleşik Krallık ile aynı tarafta olmuş ve Alman hükümetine deli dana hastalığından kaynaklanan tehlikelere ilişkin yeterli bilimsel kanıt koymadan tek taraflı olarak Birleşik Krallık'a bir takım kısıtlayıcı önlemler alırsa ihlali Topluluk adına ATAD önüne götüreceğini ifade etmiştir<sup>257</sup>. Birleşik Krallık aynı kısıtlayıcı önlemleri Fransız hükümetinden de görmüştür. Ancak Birleşik Krallık Alman ve Fransız

---

<sup>251</sup> Sungurtekin Özkan, s. 74.

<sup>252</sup> Sungurtekin Özkan, s. 75.

<sup>253</sup> Steiner/Woods s. 502

<sup>254</sup> Vincenzi, s. 268, Fairhurst and Vincenzi, s. 146.

<sup>255</sup> Kent, s. 84.

<sup>256</sup> Templeman and Maclean, s. 54.

<sup>257</sup> Templeman and Maclean, s. 54.

hükümetleri ile yaşadığı bu olayda doğrudan ATA m.227’yi kullanarak ilgili üye devlete karşı ihlal davası açmamış; ATA m. 227’deki usulü kullanarak Komisyon’un bu olay üzerine dikkatini çekmesini sağlamıştır. Komisyon uyuşmazlığı çözmek için Fransız hükümeti ile yaptığı görüşmeler sonucunda Fransız hükümetine karşı ATA m. 226’ya dayanarak ihlal davası açmaya karar vermiştir; böylece Birleşik Krallık’ın kendi başına ATA m.227’ye göre ihlal davası açmasının da önüne geçmiştir. Görüldüğü gibi üye devletler ATA m.227’deki usulü kendi lehine kullanabilmektedir<sup>258</sup>. Komisyon’un Fransız hükümetine karşı açtığı dava sonucunda ATAD, Fransa’nın Topluluk hukukunu ihlal ettiğine karar vermiş ve Fransa söz konusu kısıtlamaları kaldırmıştır.

ATA m. 292’ye göre “Üye devletler, bu Antlaşma’nın uygulanmasına veya yorumlanmasına ilişkin bir uyuşmazlığı çözmek için, bu Antlaşma’da öngörülenler dışında herhangi bir yönteme başvurmamayı taahhüt ederler.” Dolayısıyla, bir üye devlet Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiğinde, diğer bir üye devlet ilgili üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiği gerekçesiyle uluslararası hukuk anlamında ticari önlemlerini kullanarak misilleme gibi yollarla ilgili üye devleti engelleyemez<sup>259</sup>. Aynı şekilde üye devletin bir diğer üye devletin hukuka aykırı davranışlarını tek başına düzeltme imkanı yoktur<sup>260</sup>.

Üye devletin Komisyon’a ilgili üye devleti şikayet etmesi üzerine süreç başlar. Üye devlet şikayetinde ihlale ilişkin fiili ve hukuki durumları yeterince açık olarak somutlaştırmak zorundadır; nitekim Komisyon’un yapacağı inceleme üye devletin şikayetiyle sınırlı olup, Komisyon üye devletin şikayetinde belirttiği fiili ve hukuki durumlar dışında başka dayanaklara gerekçeli görüşünde yer veremez<sup>261</sup>.

Dava açmak isteyen üye devletin Komisyon’a başvurması üzerine Komisyon tarafların görüşünü aldıktan sonra kendi gerekçeli görüşünü sunmaktadır. Komisyon burada her iki üye devlete de kendi vakıalarını ve diğer üye devletin görüşleri hakkında karşı sözlü ve yazılı olarak görüş bildirmesi için üye devletlere fırsat tanır.

Komisyon bir ihlalin var olduğu yönünde görüş bildirebileceği gibi, herhangi bir ihlal olmadığına dair de görüş bildirebilir veya hiçbir görüş de belirtmeyebilir.

<sup>258</sup> Fairhurst and Vincenzi, s. 146.

<sup>259</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 643.

<sup>260</sup> C- 196/80, Meat Company Case [1981] ECR 2283. Aynı zamanda, Templeman and MacLean, s. 52.

<sup>261</sup> Sungurtekin Özkan, ss. 74-75.

Komisyon bir gerekçeli görüş hazırlar ise bu gerekçeli görüşte ancak şikayet eden üye devletin iddialarının aslı olup olmadığına dair bir açıklama içerdiği kabul edilmelidir<sup>262</sup>. ATA m. 227 çerçevesinde Komisyon tarafından hazırlanan gerekçeli görüş, ATA m. 226'ye göre Komisyon tarafından hazırlanan gerekçeli görüşten farklı bir özelliği bulunup ihlal davasının konusunu tespit etmemektedir; nitekim dava konusu şikayetçi üye devletin şikayetinde belirttiği iddiasıyla belirlenmektedir<sup>263</sup>. Davanın konusu şikayette bulunan üye devletin şikayetinde yer alan fiili ve hukuki sebeplerle sınırlıdır.

Komisyon'un önüne ATA m. 227'ye göre bir olay geldiğinde Komisyon ATA m. 226'daki gibi ilgili üye devleti suçlayıcı bir tavır içinde bulunmaktan ziyade tarafları yatıştırıcı bir tavır sergilemekte ve olaya bir hakem gibi yaklaşmaktadır<sup>264</sup>. Aynı şekilde dava açma süresini takdir yetkisi Komisyon'a ait olduğundan Komisyon, dava açmadan önce hükümet krizi gibi engeller var ise bunların çözülmesini beklemektedir<sup>265</sup>.

## **B. ÜYE DEVLETİN İHLALİ KOMİSYON ÖNÜNE GÖTÜRMESESİ**

### **1. Komisyon'un İhlalin Var Olduğuna İlişkin Görüş Belirtmesi**

Üye devlet söz konusu ihlali Komisyon'un önüne götürdüğü zaman, Komisyon üye devletin görüşünü sunma imkanı tanıdıktan sonra ihlalin varlığına kanaat getirirse üye devlete gerekçeli görüşünü sunabilir. ATA m. 227'nin ATA m.226'dan tek farkı, Komisyon'un ilgili üye devlete gerekçeli görüşünü sunmadan önce şikayet eden üye devlet ile şikayet edilen üye devletlerin her ikisine birden iddialarını ve savunmalarını vermesi için fırsat tanımasıdır<sup>266</sup>. Bundan sonraki süreç ATA m.226'daki gibi olacak ve Komisyon üye devlete gerekçeli görüşe uyması için bir süre verecektir. Bir görüşe göre ATA'da bu konuda açık bir düzenleme olmamakla beraber Komisyon tarafından ilgili üye devlete verilen sürenin çok uzun

---

<sup>262</sup> Sungurtekin Özkan, s. 75.

<sup>263</sup> Sungurtekin Özkan, s. 75.

<sup>264</sup> Cuthbert, s. 65.

<sup>265</sup> Tekinalp, s. 245.

<sup>266</sup> Chalmers, s. 351.

olması halinde, şikayette bulunan üye devletin kendisi ATAD önünde ilgili üye devlete karşı dava açabilmelidir<sup>267</sup>.

Komisyon bir ihlalin olduğuna kanaat getirirse bizzat kendisi de ATA m. 226'ya göre Divan'a başvurarak ilgili üye devlete karşı dava açabilir<sup>268</sup>. Ancak bu durumda eğer Komisyon'un ilgili üye devlete sunduğu gerekçeli görüş şikayetçi üye devletin beklentilerini karşılamıyorsa, şikayetçi üye devletin de ilgili üye devlete karşı ihlal davası açmasına engel yoktur<sup>269</sup>.

## **2. Komisyon'un Herhangi Bir İhlal Olmadığına İlişkin Görüş Belirtmesi**

Bu konuda ATA m. 227'de bir düzenleme bulunmamaktadır. Komisyon herhangi bir ihlal olmadığına ilişkin görüş bildirir ise, Komisyon'a başvuruda bulunan devlet Komisyon'dan bağımsız olarak ilgili üye devlete karşı ATAD önünde ihlal davası açabilir<sup>270</sup>.

## **3. Komisyon'un Üye Devlet İddialarını Kısmen Kabulü**

Bir görüşe göre, Komisyon gerekçeli görüşünde şikayette bulunan üye devletin iddialarından hepsine gerekçeli görüşünde yer vermez ise, ATA'da buna ilişkin bir düzenleme olmamakla birlikte, şikayette bulunan üye devlet kendisi ilgili üye devlet hakkında ATAD önünde ihlal davası açabilmelidir<sup>271</sup>.

## **4. Komisyon'un Hiçbir Görüş Belirtmemesi**

Komisyon üç ay içinde hiçbir görüş belirtmez ise bir ihlalin olduğunu ileri süren üye devlet, ATA m. 227'ye göre ihlal davasını doğrudan ATAD önüne götürebilecektir.

---

<sup>267</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 642.

<sup>268</sup> Günügür, s. 289, Lenaerts ve diğerleri, s. 147.

<sup>269</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 147.

<sup>270</sup> Tuğrul Arat, **Avrupa Toplulukları Adalet Divanı**, AÜ Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi, Yayın No.3, Ankara, 1989, s. 52; Günügür, s. 290, Tekinalp, s. 245.

<sup>271</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 642.

Kısaca bir üye devletin diğeri bir üye devlete karşı ihlal davası açabilmesi için öncelikle ihlale ilişkin olayı Komisyon'un önüne götürmesi gerekmektedir. Komisyon'un olaya ilişkin tavrına göre, üye devlet izlenmesi gereken aşamalardan sonra ihlali ATAD önüne götürebilecektir. Üye devletin Komisyon'a ilişkin yolları tüketmeden ATAD önünde ilgili üye devlete karşı ihlal davası açması halinde, ATAD davayı usul yönünden reddedecektir.

Yine ATA m. 227'ye göre ihlal davası açılması halinde tarafların dava konusu hakkında tasarrufta bulunamayacaklarını da belirtmek gerekir<sup>272</sup>.

---

<sup>272</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Sungurtekin Özkan, s. 76.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### ATAD'IN DAVAYA İLİŞKİN KARARI, İHLAL DAVASINDA BİREYLERİN ROLÜ VE İHLAL DAVASININ ÖNKARAR USULÜ İLE İLİŞKİSİ

#### I. ATAD'IN DAVAYA İLİŞKİN KARARI

##### A. DİVAN KARARININ TESPİT NİTELİĞİ

ATA 228. maddedeki düzenlemeden de anlaşılacağı gibi ihlal davası sonucunda verilen karar tespit niteliğindedir. ATAD ilgili üye devletin Topluluk hukukunu ihlal ettiği kanısına varırsa ihlalin varlığını bağlayıcı olarak tespit etmektedir ve kararında Topluluk hukukunun hangi yükümlülüğünün ihlal edildiğini belirtmektedir. Ancak ATAD'ın ilgili üye devletin hukuka aykırı davranışını ortadan kaldırma yetkisi bulunmamaktadır. Örneğin ihlal üye devletin bir fiilinden kaynaklanıyorsa ATAD'ın dava sonucunda bu fiili iptal etme yetkisi yoktur. Bu nedenle üye devletlerin Topluluk hukukuna aykırı tasarrufları üye devletlerce geri alınmadığı müddetçe varlıkları devam etmektedir<sup>273</sup>. Bilindiği gibi hukuka aykırı fiillerin iptali sadece ilgili üye devletin ulusal mahkemelerinde verilen kararlar sonucunda olabilmektedir. Yine ihlal bir üye devletin Topluluk hukukundan doğan bir yükümlüğü yerine getirmemesinden kaynaklanıyorsa ATAD'ın ihlal davası sonucu verdiği bildirim niteliğinde karar gereği üye devletin gerekli önlemleri almasıyla ihlal son bulabilecektir. Bu nedenle ATAD'ın ATA m. 243 gereği üye devletlere karşı ihtiyati tedbir kararı alması konusunda ATA m. 171'e göre daha çok yetki sahibi olması bir çelişki olarak kabul edilmiştir<sup>274</sup>.

ATAD, ihlal davası sonucunda sadece ilgili üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülükleri ihlal ettiğine karar verebilir ve ihlale son vermesi için gerekli önlemleri alması gerektiğine hükmedebilir; yoksa ilgili üye devletin ihlale son vermesi için alması gerekli önlemlerin neler olduğunu kesin ve açık şekilde kararında belirtemez. ATAD kararında belki ne tür önlemler alınması gerektiğine işaret edebilir. Ancak eğer ilgili üye devletin alması gerekli önlemler

<sup>273</sup> Arsava, s. 133.

<sup>274</sup> Ellis and Tridimas, s.365.

konusunda hiçbir takdir yetkisi yoksa ATAD o zaman kararında hangi önlemleri alacağına değinebilir<sup>275</sup>. Ancak herhalde ATAD'ın kararında belirtilen bu önlemler bir eda emri içermeyip bu önlemlerin sadece ilgili üye devletin dikkatini çekme amaçlı bağlayıcı olmayan bir özellik taşıdığını ifade etmek gerekir<sup>276</sup>. ATAD'ın üye devletlerin ulusal mevzuatlarına müdahale edememesi hususu ATAD'ın verdiği ihtiyati tedbir niteliğindeki kararlar için de geçerli kabule edilebilir<sup>277</sup>.

Her ne kadar ihlalin sona ermesi hususunda üye devletler gerekli önlemleri alma konusunda yetki sahibiyse de Komisyon gerekçeli görüşünde üye devletin alması gerekli önlemlerini belirtebilir. Komisyon üye devletin ihlali sona erdirmesi gerektiğini söylemenin yanı sıra ihlal nedeniyle ilgili üye devletin neden olduğu zararların giderilmesini de isteyebilir. Bu zararlar ihlale neden olan üye devletin hukuka aykırı olarak edindiği menfaatler olabileceği gibi ihlal sonucu sebep olunan maddi kayıplar da olabilir<sup>278</sup>.

Bazen ATAD önüne götürülen dava konusu ihlalin oluşup oluşmadığına ilişkin yeterli açıklıkta olmayabilmektedir. Bu hallerde ATAD tarafların uyuşmazlık konusunu tekrar gözden geçirmelerini ve daha sonra Mahkemeye buna ilişkin görüşlerini sunmalarını isteyebilmektedir<sup>279</sup>.

ATA m. 228'de ilgili üye devlet tarafından mahkeme kararının ne kadar süre içinde yerine getirileceğine dair bir düzenleme bulunmamaktadır. ATAD'ın da kararında ilgili üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ne kadar sürede yerine getireceğine hükmetme yetkisi yoktur. Ancak mahkemeye göre üye devlet söz konusu yükümlülükleri mümkün olan en kısa sürede yerine getirmelidir<sup>280</sup>. İhlalin sona erdirilmesine dair yükümlülük sadece üye devletin değil, bu ihlali sona erdirebilecek ve üye devletin sorumluluğunda bulunan tüm üye devlet organlarının yerine getirmesi gereken bir yükümlülüktür<sup>281</sup>. ATAD tarafından verilen karar tespit niteliğinde olduğu için icrai bir özelliği bulunmamaktadır, üye devletin kendisi ihlali sonlandıracaktır.

---

<sup>275</sup> C-70/72, Kohlegesetz Case Commission v. Germany [1973] ECR 813.

<sup>276</sup> Sungurtekin Özkan, s. 77.

<sup>277</sup> Günügür, s. 291.

<sup>278</sup> Ellis and Tridimas, s.365.

<sup>279</sup> C- 170/78, Wine Tax Case Commission v. United Kingdom [1980] ECR 438.

<sup>280</sup> C- 131/84, Collective Redundancies Case Commission v. Italy [1985] ECR 3531.

<sup>281</sup> Sungurtekin Özkan, s. 78.



Eğer ilgili üye devlet ihlal davası sonucunda olması gereken süre içerisinde mahkeme kararını yerine getirmez ise Komisyon bu sefer ATA m. 228'in ihlali gerekçesiyle ATA m. 226 çerçevesinde tekrar ihlal davası açabilecektir.

ATAD, ATA m. 228'e göre önüne gelen davalarda üye devletin Topluluk hukukunu ihlal ettiğini vurgulayarak kararında ihlalin varlığını kesin olarak tekrar belirtmektedir ve ilgili üye devleti, devletin meclisi önünde kamuoyunda kınamaktadır. Yine de buna rağmen bu prosedür birkaç defa işleyebilmektedir.

## **B. DİVAN KARARININ ETKİSİ**

ATAD'ın ihlalin varlığına ilişkin verdiği karar bir tespit niteliğindedir. ATAD'ın 228. maddeye göre aldığı kararların bireyler üzerinde bir etkisi yoktur; mahkemenin ihlale ilişkin kararı bireylere herhangi bir hak bahşetmez.

Mahkemenin verdiği ihlal kararına göre, yükümlülük altına giren ilgili üye devletin organları ATAD kararına uymak zorundadır; bu durum ilgili üye devletlerin ATAD'ın yargı yetkisine duyduğu saygının da bir göstergesidir<sup>282</sup>.

İhlal davası sonucunda Topluluk hukukuna aykırı olan ulusal hükümlerin uygulanmasının yasaklanması, bu hükümlerin iptali için ulusal mahkemeler önünde dava açılması sonucunu doğurabilmektedir. Aynı zamanda ihlal davası sonucunda ihlalin varlığına dair tespit kararı, söz konusu hukuka aykırı fiilden zarar gören bireylerin bu zararın tazmini için dava açmalarında yasal zemin oluşturabilmektedir<sup>283</sup>.

## **C. DİVAN KARARININ YERİNE GETİRİLMEMESİNİN SONUÇLARI**

ATA m.228'e göre;

*“ Adalet Divanı, bir üye Devletin bu Andlaşma uyarınca üzerine düşen yükümlülüklerinden birini yerine getirmediği kanısına varırsa, bu Devlet, Adalet Divanı'nın kararının uygulanması için gereken önlemleri almakla yükümlüdür.*

<sup>282</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 641.

<sup>283</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 641.

*Komasyon ilgili üye Devletın söz konusu önlemleri almadığı kanaatindeyse, bu Devlete kendi görüşlerini sunma imkanı tanıldıktan sonra, Adalet Divanı kararına hangi noktalarda uymadığını gösteren gerekçeli bir görüş bildirir.*

*İlgili üye Devleti, Komasyon tarafından saptanan süre zarfında Divan kararının uygulanmasına ilişkin önlemleri almazsa, Komasyon, Adalet Divanı'nda dava açabilir. Komasyon, olayın özelliklerine göre ilgili üye Devletçe ödenmesine uygun olduğunu düşündüğü maktu bir tutar veya para cezasına da yer verir.*

*Adalet Divanı, ilgili üye devletın, karara uymadığı kanısına varırsa, bu Devletın maktu bir tutar veya para cezası ödenmesine karar verebilir.*

*Bu usul 227. m. 'ye hâlel getirmez."*

İhlal davası sonucunda ATAD ya ilgili devletın Topluluk hukukunu ihlal ettiğine hükmeder ya da davayı reddeder. Maastricht Antlaşması'ndan önce m.228(2)'deki düzenlemede herhangi bir yaptırım yer almayıp ihlal davası sonucunda verilen karar sadece tespit niteliği taşımaktaydı. Bir üye devlet tarafından AT 171 ihlal edildiği zaman Komasyon'un elindeki tek imkan ilgili üye devlete karşı AT m. 169'a göre ikinci bir ihlal davası açmaktı<sup>284</sup>. AT Maastricht Antlaşması ile gelen ATA m.228(2)'deki düzenleme ile üye devletlere yaptırım uygulama imkanı getirilmiştir; böylece ihlal davası sonucunda verilen kararın tespit niteliğinde olma özelliği devam etmekle beraber ATA m.226'da düzenlenen ihlal davası daha da güçlenmiştir.

ATAD ihlal davası sonunda karar verirken Komasyon'un veya dava açan üye devletın başvurusunda belirttiği ihlal konularıyla sınırlı olmayıp kendisi de başka durumları göz önüne alarak karar verebilmektedir, Topluluk hukukundan doğan herhangi bir yükümlülük ihlal davasının konusu olabilmektedir, bu açıdan ATAD'ın karar verirken yetkileri oldukça geniştir<sup>285</sup>.

ATA m. 228'e göre, ATAD, ilgili üye devletın Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmediği kanısına varırsa üye devlet bu yükümlülükleri yerine getirmek için gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. Bu yükümlülük

<sup>284</sup> Tillotson, s. 463.

<sup>285</sup> Günoğur, s. 291, Leanerts ve diğerkleri, s. 129.

ATAD'ın yargılamasının kesin hüküm özelliğini taşımasının da bir sonucudur<sup>286</sup>. ATAD kararının kesin hüküm niteliği taşıması Topluluk hukukuna aykırı tüm ulusal kuralların uygulanmasının yasaklanmasını ve Topluluk hukukuna uygun davranmak için alınması gerekli tüm önlemlerin alınmasını içerir. ATAD'ın verdiği karara üye devletin uyması için de üye devletin kendi yetkilerini kullandığı yasama, yürütme ve yargı organlarının mahkemenin bu kararını yerine getirmesi gerekmektedir.

Aşağıda ayrıca incelenmiş olan First Art Treasure's davasında<sup>287</sup> ATAD, İtalya'yı antikaların ihracatında toplamaya devam ettiği özel bir vergiden dolayı İtalya'ya karşı açılan ihlal davasında Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiği gerekçesiyle mahkum etmiştir. Ancak İtalya ATAD'ın verdiği mahkeme kararına uymayarak, 1972 yılına kadar söz konusu vergiyi zorla toplamaya devam etmiştir. Bunun üzerine Komisyon İtalya'ya mahkeme kararına uymadığı için ATA m. 228'de düzenlenen yükümlülükleri ihlal ettiği gerekçesiyle tekrar ihlal dava açmıştır. ATA m.228'e göre açılan Second Art Treasures davasında<sup>288</sup> İtalya yaptığı savunmasında, Topluluk hukukuna aykırı bulunan verginin kaldırılmasında parlamentonun çalışma usulündeki zorluklardan bahsetmiş ve yeni bir vergi sisteminin oluşturulmasındaki güçlükleri ileri sürmüştür. ATAD verdiği kararda, tarafların iddialarının geçerliliğini incelemeyen Komisyon ile İtalyan hükümeti arasındaki uyuşmazlığın devam ettiğine karar vermiştir. ATAD verdiği kararında, Topluluk hukukunun doğrudan uygulanabilir bir kuralının ihlali nedeniyle açılan davada, Topluluk hukukundan doğan yükümlülüğün ancak Topluluk hukukuna aykırı vergi hükümlerinin kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması halinde mümkün olabileceğine hükmetmiştir. ATAD'ın kararında belirttiği gibi, Topluluk hukukunun uygulanması bütün üye devletlerin ulusal hukuklarına bağlıdır ve ulusal hukukun Topluluk hukukuna aykırı olması halinde Topluluk hukukunun uygulanmasının sağlanması mümkün değildir. Topluluk hukuku kesin hüküm etkisinde olduğundan Topluluk hukukuna aykırı bir ulusal hukuk kuralının üye devlet makamlarınca uygulanması yasak olup ulusal makamlar Topluluk hukukunun tamamen uygulanması için gerekli bütün önlemleri almakla yükümlüdürler. Bu nedenle de

---

<sup>286</sup> Lenaerts ve diğerleri, s. 168.

<sup>287</sup> C- 7/68, First Art Treasures Case Commission v. Italy [1968] ECR 428.

<sup>288</sup> Bermann ve diğerleri, ss. 442-443; C- 48/71, Second Art Treasures Case Commission v. Italy [1972] ECR 579.

ATAD'ın kararına göre, İtalya, First Art Treasures davasında mahkeme kararına uymadığı için ATA m.228'de düzenlenen yükümlülüklerini ihlal etmiştir.

ATAD önüne gelen davada ATA m.228'e göre karar verirken ATA m.228'den doğan yükümlüklerin yerine getirilmesi için "gereken önlemlerin" neler olduğuna da karar verir. Üye devletin "gereken önlemleri" almaması halinde üye devlete verilen cezanın yerine getirilmesini sağlamak için hiçbir yaptırım yoktur; dolayısıyla üye devletin yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde uygulanacak tek yaptırım politik yönde olacaktır<sup>289</sup>.

### **1. Divan Kararını Uygulamayan Üye Devlet Aleyhine Yeniden Dava Yolunun Açık Olması**

Üye devletin Divan kararını uygun bir süre içinde uygulamaması halinde üye devlete karşı yeniden dava açılabilmektedir. Bir görüşe göre buradaki sorunu "siyasal niyet" olgusu içinde değerlendirmek gerekmektedir. Topluluğun siyasal bütünleşmesi yolunda karar vermiş bir üye devletin bu siyasal bütünleşmenin bir parçası olması kararı aynı zamanda Topluluk antlaşmasına bağlı olma yolunda bir "hukuksal güvence" vermesi sonucunu da doğurmaktadır<sup>290</sup>. Bu nedenle üye devletler genelde ATAD'ın verdiği kararlara uymaktadır. Ancak bazı hallerde istisnai olarak ATAD'ın kararına uyulmadığı da görülmektedir. Örneğin Komisyon v. Fransa davasında<sup>291</sup>, Fransa, İngiltere'den kuzu eti ithalatını yasaklamış ve bu yasaklama ATAD tarafından Topluluk hukukuna aykırı bulunmuştur. ATAD'ın AT m.169 (m.226) çerçevesinde verdiği bu karara rağmen Fransa ATAD'ın bu kararına uymayarak bu tutumuna devam etmiştir. Bunun üzerine Komisyon, Fransa'nın AT m.171 (m.228)'in ihlal edildiği iddiasıyla AT m.169 çerçevesinde yeni bir dava açmıştır; nitekim AT m.171'e göre üye devletler ATAD tarafından verilen kararlara uymak zorundadır. Bunun yanında Komisyon, ATAD'ın yargılamaya ilişkin son kararını verinceye kadar Fransa'nın İngiltere'den yapılacak olan kuzu eti ithalatına izin verilmesine ilişkin bir ihtiyati tedbir kararı verilmesini de talep etmiştir. Ancak

---

<sup>289</sup> Sue Arrowsmith, **A Guide to the Procurement Cases of the Court of Justice**, Earls Gate, Winteringham, South Humberside, 1992, s. 6.

<sup>290</sup> Günuğur, s. 292.

<sup>291</sup> C-232/78, Commission v. France, [1979] ECR 2729.

Fransa ATAD tarafından verilen karara uymamış; bunun yanı sıra Fransa ile yapılan politik görüşmelerde de pazarlık yaparak ülkesindeki kuzu yetiştiricileri için Topluluk destek sistemi istemiştir. Daha sonra politik düzeyde yapılan bir antlaşma çerçevesinde destek sisteminin Fransa'ya gelmesi ile 1 Kasım 1980 tarihinde Fransa yasaklamaları kaldırmıştır.

Bugün aynı ihlal Fransa tarafından yapılmış olsa, Komisyon, Fransa'ya günlük para cezası uygulanmasını talep edebilirdi. Ancak bu durum çözüm yolu olabileceği gibi daha fazla sorun da yaratabilirdi. Çünkü Fransa'nın para cezasını ödemeyi reddetmesi halinde üye devletleri söz konusu para cezasını ödemeye zorlayacak bir mekanizma bulunmamaktadır. Aynı zamanda bir üye devlete hükmedilen para cezasını affettiğiniz zaman, bu durum diğer üye devletlerin para cezalarını ödemeleri konusunda zorlamayı da güçleştirecektir. Bu nedenle bugün aynı şekilde bir dava ATAD önüne getirilmiş olsaydı, ATAD uygun bir hukuki gerekçe ile para cezasına hükmedilmesini reddedebilirdi<sup>292</sup>. Bu nedenle ATAD tarafından verilen para cezalarının her zaman için ihlal davalarında işlerliği olduğundan söz edilemez. Eğer üye devlet para cezasını ödememe yönünde bir tutum sergilerse, bu durum Topluluk kurumlarının kontrolünden çıkarak daha ziyade politik bir yön kazanmaktadır<sup>293</sup>. Bu durumda ATAD kararını uygulamamakta ısrar eden üye devlet ile anlaşmaya varmak veya üye devletin Topluluğa olan üyeliğine son vermekle tehdit etmekten başka çare kalmamaktadır. Ancak özellikle Fransa ve Almanya gibi üye ülkeler söz konusu olduğunda durum daha da zorlaşmaktadır; nitekim daha güçlü olan bu ülkeler istekleri doğrultusunda siyasi bir bedel ödemeyi dahi göze alabilmektedirler<sup>294</sup>.

## 2. Komisyon Tarafından İzlenecek Usul

ATA m. 228'e göre, ATAD'ın ilgili üye devletin Topluluk hukukunu ihlal ettiğine dair kararı üzerine, ilgili üye devlet ATAD kararına uymaz ve Topluluk hukukunu ihlal etmeye devam ederse, Komisyon ilgili üye devletin ATAD kararına

---

<sup>292</sup> Trevor C Hartley, *Constitutional Problems of European Union*, Hart Publishing, Portland, Oregon, 1999, s. 110.

<sup>293</sup> Hartley, *Constitutional Problems of European Union*, s. 110.

<sup>294</sup> Hartley, *Constitutional Problems of European Union*, s. 110.

uymadığı gerekçesi ile tekrar üye devlete bir gerekçeli görüş sunma konusunda takdir yetkisi vardır. Komisyon bu durumda gerekçeli görüşünü hazırlar ve gerekçeli görüşte ATAD kararına uyulmayan hususları belirtir ve ilgili üye devlete gerekçeli görüşe uyması için uygun bir süre tanır. Üye devlete verilen süre sonunda üye devlet hala gerekçeli görüşe uymuyorsa, Komisyon, üye devlete tekrar ATAD önünde ihlal davası açabilir.

Açılacak olan bu yeni ihlal davası, üye devlete karşı ilk açılan ihlal davasından tamamen farklı bir dava olup, bu davanın dayandığı gerekçelerde farklıdır ve bu açılan dava ATA m.226'dan değil ATA m.228'den doğan yükümlülüklerin ihlali nedeniyle açılmaktadır<sup>295</sup>. Komisyon ATAD önünde tekrar dava açarken ilgili üye devlete hükmedilmek üzere bir para cezası da belirler.

### **3. Kararın Yerine Getirilmemesi Halinde Öngörülen Yaptırımlar**

Üye devlete karşı açılan ihlal davası sonucunda ilgili üye devlet Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmez ise Komisyon'un ilgili üye devlet hakkında tekrar ihlal davası açılabileceğini yukarıda görmüştük. ATA m.228'e göre üye devlete tekrar ihlal davası açıldığında üye devletin daha önceki mahkeme kararına uymadığı gerekçesi ile üye devlete kararı yerine getirmediği için ceza verilmesi imkanı sağlanmıştır. Buna göre Komisyon yeni bir ihlal davası prosedürüne başladığı zaman, olayın özelliklerine göre ilgili üye devletçe ödenmesini uygun bulduğu maktu bir tutar veya para cezasına da kararında yer verir; mahkeme de buna göre ilgili üye devletin karara uymadığı kanısına varırsa bu devletin maktu bir tutar veya para cezası ödemesine karar verebilir. Ancak üye devlete verilecek bu ceza, ceza hukuku anlamında bir yaptırım değildir ve ceza hukukuna ilişkin bir karakter içermemektedir<sup>296</sup>.

Üye devlete hükmedilecek para cezası iki türlü olabilir; bu ödeme tek bir seferde ödenen maktu bir ödeme şeklinde olabileceği gibi belirli aralıklarla ödemesi yapılan bir para cezası şeklinde de olabilir. Hangi tür ceza talep edileceği konusunda

---

<sup>295</sup> Arrowsmith, s. 6.

<sup>296</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 639.

da Komisyon takdir yetkisini kullanır. Komisyon tarafından talep edilecek para cezasının üst sınırı hakkında Antlaşmada bir düzenleme bulunmamaktadır<sup>297</sup>.

Daha önce de vurguladığımız gibi, ihlal davasının asıl amacı üye devletlerin mümkün olan en kısa sürede Topluluk hukukuna uymalarını sağlamalarıdır; Komisyon tarafından ilgili üye devlet aleyhine para cezasına hükmedilmesini istemesinin temelinde de bu amaç yer almaktadır<sup>298</sup>.

Komisyon ATA m. 171 gereği para cezalarını belirlerken göz önünde bulunduracağı kriterlere ilişkin 1996 yılında bir bildiri<sup>299</sup> kabul etmiş; aynı şekilde para cezalarının nasıl hesaplanacağına ilişkin temel ilkeleri de 1997 yılında kabul ettiği bir bildiri<sup>300</sup> ile tespit etmiştir.

Komisyon'un kabul ettiği bu bildirimler çerçevesinde para cezaları hesaplanırken üç temel ilke kullanılmaktadır; bunlar ihlalin ciddiyeti, süresi ve ihlalin tekrarlanmasını önleyecek caydırıcı etkinin başarılması ihtiyacıdır. ATAD'ın verdiği kararlara uymama zaten genel olarak ihlalin ciddiyetini göstermekteyse de ihlal edilen Topluluk kuralının önemi ve ihlalin etkileri ihlalin ciddiliğini belirlemede esas alınmaktadır.

Komisyon tarafından Topluluk kuralının önemi değerlendirilirken, kuralın normlar hiyerarşisinde bulunduğu yerden ziyade Topluluk kuralının kapsamı, amacı, koruduğu değer göz önünde bulundurulacaktır. Bu anlamda ayrımcılık yasağı, temel haklar veya serbest dolaşıma ilişkin hükümlerin ihlali ciddi ihlaller olarak kabul edilebilir<sup>301</sup>. İhlalin etkileri de her davaya göre ayrıca değerlendirilecektir. İhlalin süresini belirlerken ise ilgili üye devletin ATAD'ın kararına ne kadar süre ile uymadığı dikkate alınacaktır. Ayrıca para cezalarının caydırıcı etkiye sahip olması da ihlallerin tekrarlanmasını önlemek için önemlidir. Para cezalarının sembolik olması halinde ilgili üye devlet Mahkemenin kararına karşı koyabilir ve karara uymayı reddedebilir; bu durumda da ihlal davasının amacı gerçekleşmeyecektir<sup>302</sup>.

Hesaplama yapılırken öncelikle ihlale son verme için ilgili üye devlete verilen sürenin bitmesinden itibaren her gün için temel miktar olan 500 ECU'dan para cezası

---

<sup>297</sup> Steiner/Woods, s. 501; Fairhurst and Vincenzi, s. 155.

<sup>298</sup> Chalmers, s. 357.

<sup>299</sup> OJ 1996 C 242/7.

<sup>300</sup> OJ 1997 C 63/2.

<sup>301</sup> Chalmers, s. 357.

<sup>302</sup> Chalmers, s. 358.

genel olarak belirlenir. Belirlenen bu toplam miktar sonrasında iki temel katsayı ile çarpılır. Bunlardan birincisi ihlalin ciddiyetine ilişkin Komisyon tarafından belirlenen 1 ila 20 arasındaki derecelendirmedir. Komisyon bahsedilen bu derecelendirmeye esas olan kuralları saptamıştır. İkinci katsayı ise ihlalin süresine ilişkindir. Komisyon burada üye devletlerin ihlali sona erdirmeye ilişkin iyiniyetini saptayacaktır. Son aşamada ise bulunan değer, her üye devletin cezayı ödemedeki kapasitesini ortaya koyan sabit bir faktörle çarpılarak sonuca ulaşılmaktadır. Bu faktör ise her üye devletin gayri safi milli hasılası ve Kabinedeki oy sayısına göre belirlenmektedir<sup>303</sup>.

Hükmolunacak para cezası konusundaki son kararı ise ATAD verir. ATAD aynı zamanda verdiği kararda yaptırımın idari mi cezai mi nitelikte olduğuna ve farklı ihlaller olması halinde bunlara uygulanacak yaptırımların ayrı ayrı mı yoksa birlikte mi talep edileceğine de karar verir<sup>304</sup>.

ATAD, Komisyon v. Yunanistan davasında<sup>305</sup>, Yunanistan'ın tehlikeli atıklara ilişkin 75/442 ve 78/319 sayılı Topluluk direktiflerini iç hukuka aktarmadığı ve bu nedenle ATAD'ın daha önceki 07.04.1992 tarihli kararını yerine getirmediği gerekçesiyle Komisyon tarafından açılan davada Yunanistan'a günlük 20000 Euro para cezası uygulanmasına karar vermiştir. Yunanistan ATAD'ın bu kararını yerine getirene kadar bu ceza işlemeye devam edecektir.

ATAD kararlarının tespit niteliğinde olması ve cebren icra özelliği taşımaması kararların yaptırım konusunda eksik kalmasına neden olmaktadır. Üye devletlerin Topluluk hukuku ihlallerinden zarar görenlerin daha çok bireyler olduğu da düşünüldüğünde para cezası yaptırımlarının üye devletler için çok da caydırıcı olmadığını kabul etmek gerekir<sup>306</sup>.

---

<sup>303</sup> Templeman and Maclean, s. 57.

<sup>304</sup> Kent, s. 85.

<sup>305</sup> C- 387/97, Commission v. Greece, [2000]; Tezcan s.106.

<sup>306</sup> Baykal, s. 20.



## II. İHLAL DAVALARININ BİREYSEL BAŞVURU YOLUYLA İHLAL MEKANİZMALARININ YÜRÜTÜLMESİ İLE OLAN İLİŞKİSİ

### A. İHLAL DAVASI YOLUNUN YÜRÜTÜLMESİNDE BİREYLERİN ROLÜ

ATA m. 226 ile ihlal davası açma yetkisi Komisyon'a verilmiş olup Topluluk hukukuna göre bireylerin üye devletlerin Topluluk hukukuna ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmediği gerekçesiyle ATAD önünde doğrudan ihlal davası açma hakları bulunmamaktadır. Ancak bazen Komisyon'un kaynaklarındaki eksiklik üye devletlerin Topluluk hukukuna aykırı olan davranışları için başlatılacak olan süreci geciktirebilmekte hatta sürecin hiç başlamamış olmasına neden olabilmektedir. Bireyler bu durumda gerek görürse kendi ulusal mahkemeleri önünde üye devletin davranışlarına itiraz edebilmekte ve ulusal mahkeme gerek görürse önkarar usulü ile ATAD'a başvurabilmektedir. Ancak bireyler sadece doğrudan etkili olan Topluluk hükümlerine karşı ulusal mahkemeye başvurma yetkisine sahiptirler; oysa Topluluk hükümlerinin hepsi doğrudan etki özelliğine sahip değildir. Bu nedenle eğer bireylerin üye devletlerin topluluk hukukuna aykırı olan yükümlülüklerine karşı dava açmalarını sağlayacak koşullar bulunmaktaysa Komisyon tarafından açılacak olan ihlal davası dışında bireylerin başka bir dava alternatifi bulunmamaktadır<sup>307</sup>.

Bunun dışında, bir üye devlet Topluluk hukukuna uygun davranmadığı takdirde, bireyler Komisyon'a ilgili üye devleti şikayet edebilmektedirler. Bireylerin ilgili üye devleti şikayet ederken resmi bir ilgiyi ispat etme yükümlülüğü bulunmamaktadır.

ATA m.211'e göre Komisyon'un üye devletlerin Topluluk hukukuna uygun davranmalarını sağlamaya hakkı vardır ve bu aynı zamanda Komisyon için bir yükümlülüktür; bu yüzden Komisyon'un bireylerden gelen şikayetlerle ilgili tüm başvurulara cevap vermesi iyi bir yönetimin gereği olabilir. Ancak bir üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmediği hallerde Komisyon ilgili üye devlete dava açmazsa bu nedenden dolayı Komisyon'a karşı başvurulacak bir hukuki yol yoktur; nitekim Komisyon'un idari aşamada aldığı kararlar bağlayıcı

---

<sup>307</sup> Vincenzi, s. 268.

nitelikte değildir<sup>308</sup>. Bu anlamda bireyler Komisyon'u ilgili üye devlete dava açması için zorlayamaz.

First Lütticke Case<sup>309</sup> davasında Lütticke ve diğer bazı Alman firmaları, Komisyon'u Almanya'nın ATA m. 90'ı ihlal ettiği gerekçesiyle Almanya'ya karşı ihlal davası açmaya zorlamış; gayri resmi yollardan Komisyon'u dava açmaya ikna edemeyince, Komisyon'u resmi yollardan Almanya'ya karşı dava açması için davet etmişlerdir. Komisyon'un bu başvuruya karşı Almanya'nın artık ATA m. 90'ı ihlal etmediğine ilişkin cevap vermesi üzerine, söz konusu firmalar Komisyon'un bu cevabına karşı ATAD önünde iptal davası açmışlardır. Aynı zamanda Komisyon'a karşı, Komisyon'un yükümlülüklerini yerine getirmediği gerekçesiyle de ayrı bir dava açmışlardır. ATAD, Komisyon'a karşı yükümlülüklerini yerine getirmediği iddiasıyla açılan davayı reddetmiştir; çünkü Komisyon firmalara karşı Almanya'nın ATA m. 90'ı ihlal edip etmediğine dair görüşünü sunmuştur. Diğer yandan ATAD açılan iptal davasını da reddetmiştir; çünkü iptal davası ancak bağlayıcı işlemlere karşı açılabilir; oysa ihlal davasının ilk aşaması olan idari aşamada Komisyon'un yaptığı işlemlerin bağlayıcı etkisi yoktur; dolayısıyla Komisyon'un bu işlemlerine karşı iptal davası da açılmayacaktır<sup>310</sup>. Aynı durum ATA m. 227 çerçevesinde bir üye devletin Komisyon'a başvurduğu halde Komisyon'un ihlal davası açmaması halinde de geçerlidir<sup>311</sup>. Daha önce belirtildiği gibi Komisyon'un yapılan şikayetlerle ilgili bireyleri haberdar etme veya onları dinleme gibi bir yükümlülüğü de bulunmamaktadır<sup>312</sup>.

Kısaca özetlemek gerekirse Komisyon ve üye devletler ihlal davalarını ATAD önüne götürebilirken bireyler ancak ilgili üye devletin Topluluk hukukunu ihlal ettiğini ulusal mahkemeler önünde iddia ederek sürecin başlamasında katkıda bulunabilirler<sup>313</sup>.

---

<sup>308</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 644, Leanerts ve diğerleri, s. 146.

<sup>309</sup> C- 48/65, First Lütticke Case [1966] ECR 27.

<sup>310</sup> Aynı doğrultuda Arsava, ss. 130-131; Weatherill/Beaumont, s. 224.

<sup>311</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 645; CFI T- 201/96, Smanor Case [1997] ECR II-1081.

<sup>312</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 645; CFI T- 83/97, Sateba Case [1997] ECR II- 1523.

<sup>313</sup> Templeman and MacLean, s. 52.

## B. ÖNKARAR USULÜNÜN İHLAL DAVASI İLE İLİŞKİSİ

ATA m. 226’da düzenlenen ihlal davası Topluluk hukukunun uygulanması ve bireysel hakların korunması için her zaman yeterli olmamaktadır. Bu anlamda ATA m. 234’te düzenlenen önkarar usulü de ATA m.226’dan kaynaklanan eksiklikleri tamamlayıcı bir mekanizma olarak işlemektedir.

ATA m.240 “ *Bu Andlaşma ile Adalet Divanı’na verilen yetkiler saklı kalmak kaydıyla, Topluluğun taraf olduğu uyuşmazlıklar, bu nedenle ulusal mahkemelerin yetkisini ortadan kaldırmaz.*” demektedir. Bu düzenlemeden de açıkça anlaşılacağı gibi, ATAD’ın sınırlı ancak münhasıran yetkisine giren alanlar dışında ulusal mahkemeler, Topluluk hukukundan doğan uyuşmazlıkların çözümünde yetkili olacaktır. ATA m. 234’e göre de üye devlet ulusal mahkemeleri, Topluluk hukukunun yorumlanmasını gerektirecek bir sorun ile karşılaştıklarında, mahkeme kendi kararını vermek için konuya ilişkin bir önkarara gerek duyarsa ATAD’dan bu konuda bir karar vermesini talep etme yetkisine sahiptir ve yine ATA m.234 çerçevesinde bazı durumlarda ATAD’a başvurmakla yükümlüdür.

ATA m. 234’te düzenlenen önkarar usulü ile ATAD, Topluluk hukuku kurallarını yorumlayarak ulusal mahkemeler için bağlayıcı nitelikte yol gösterici kararlar almaktadır; ulusal mahkemeler de önüne gelen somut olayı ATAD’ın yorumu ve yol gösterici kararları doğrultusunda karara bağlama imkanı bulmaktadır. Ancak ATAD’ın önkarar usulü çerçevesinde verdiği karar Topluluk hukukunun gereklerini ve anlamını açıklayıcı nitelikte bir karar olup, ATAD’ın üye devletlerin Topluluk hukukunu veya bu hukuktan kaynaklanan bireylerin haklarını ihlal ettiğine dair bir karar vermesi mümkün değildir<sup>314</sup>.

ATAD’ın önkarar usulü çerçevesinde verdiği karar her ne kadar Topluluk hukukunu açıklayıcı ve yorumlayıcı nitelikte bir karar olsa dahi, önkarar usulü sayesinde ATAD, Topluluk hukukunun ulusal mahkemeler nezdinde nasıl uygulandığını belli ölçüde denetleme fırsatına sahip olmaktadır<sup>315</sup>.

---

<sup>314</sup> Baykal, s. 22.

<sup>315</sup> Baykal, ss. 22-23.

## 1. Tamamlayıcı Etkisi

Komisyon üye devletlerin Topluluk hukukuna aykırı davranışlarını her zaman için takip edememekte ve üye devletlerin ihlalleri denetlenemediği için Topluluk hukukuna aykırı düzenlemeler bireylere uygulanmaya devam etmektedir. Bireyler ise ATAD önünde ihlal davası açma yetkisine sahip olmadığı için üye devletlerin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerinin ihlali önlememektedir. Bu durumda bireylerin kendilerine yöneltilen hukuka aykırı davranışlar için ulusal mahkemeler önünde ileri sürebildikleri önkarar usulü devreye girmektedir.

Önkarar usulüne göre bireyler, Topluluk hukukunun doğrudan etkili olması ve Topluluk hukuk kurallarının üstünlüğü ilkelerine dayanarak ulusal mahkemeler önünde davalı veya davacı olarak süren davalarda Topluluk hukukunu ilgilendiren bir husus olduğunu düşündüklerinde ulusal mahkeme önünde itiraz etme olanağına sahiptirler. Dolayısıyla, ulusal mahkeme önünde süren davada, bireyler, üye devletlerin Topluluk hukukuna aykırı davrandıklarını düşündüklerinde bunu ulusal mahkemeler önünde ileri sürerek haklarının ihlal edilmesini önleyebilmektedirler. Böylece bireylerin haklarına ilişkin Topluluk hukuku ihlal edildiğinde, ulusal mahkemeler, Topluluk hukuku hükümlerinin yorumlanmasını isteyebilirler. Bireylere sağlanan bu kontrol yöntemi, Komisyon tarafından izlenmeyen üye devletlerin daha küçük ihlallerine karşı tamamlayıcı bir etki teşkil etmektedir<sup>316</sup>.

Van Gend en Loos davasında<sup>317</sup> Belçika, Hollanda ve Almanya hükümetleri bir üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiği iddiasını üye ülkelerin ulusal mahkemelerinde ileri sürülemeyeceğini beyan etmişlerdir. Onlara göre Van Gend en Loos davasında yapılmak istenen bireylerin üye devletlerin davranışlarına karşı dava açmalarını engelleyen ATA 226 ve 227. maddelerindeki engellerden kurtulmaktı. Ancak ATAD ilgili üye devletlerin bu iddialarını dikkate almamıştır. Mahkemeye göre AT m.169 ve 170 (ATA m.226 ve 227)'deki bir üye devletin Antlaşmanın ihlaline ilişkin garantiyi sağlayan bir düzenlemeyi sınırlamak vatandaşların bireysel haklarına ilişkin doğrudan hukuksal korumayı kaldırmak anlamına gelecektir. Dolayısıyla bireylerin Van Gend en Loos davasındaki tutumu, Komisyon'un ihlal davasına ilişkin usulün başlatılmasında yetersiz kalması halinde,

<sup>316</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 591.

<sup>317</sup> C- 26/62, Van Gend en Loos Case [1963] ECR 13.

bireylerin ihlale dikkat çekmesini ve Komisyon'un ilgili üye devlete dava açmak istemese bile üye devletlerin Antlaşmaya ilişkin yükümlülüklerini tartışılabilir hale gelmesini sağlamıştır.

Yukarıda incelenmiş olan First Lütticke davasında<sup>318</sup> her ne kadar Alman firma Lütticke Komisyon'u Almanya'ya karşı ihlal davası açmaya ikna edememişse de ön karar usulü ile dolaylı olarak ATAD önüne giden Second Lütticke davasında<sup>319</sup> Alman vergisinin Topluluk hukukunu ihlal ettiğine dair bir karar almayı başarmıştır. Yine başka bir olayda, Komisyon, Topluluk Antlaşması'na dahil olmayan öğrencilerden alınan üniversite harçlarının ayrımcılık yasağına aykırı olmadığını daha önce defalarca ileri sürse de ATAD dolaylı olarak önüne gelen Gravier Case davasında<sup>320</sup> haksız olarak talep edilen bu harçların ayrımcılık yasağına aykırı olduğuna hükmetmiştir. Böylece bireyler tarafından dolaylı olarak ATAD önüne getirilen bu davalarda üye devletlerin ihlalleri tespit edilmiştir.

Önkarar usulü aynı zamanda ihlal davasının yetersiz kaldığı zamanlarda da boşluğu tamamlayıcı bir etki yaratmaktadır. Şöyle ki First Art Treasures davasında<sup>321</sup> ATAD, antikaların ihracatında toplamaya devam ettiği özel bir vergiden dolayı İtalya'ya karşı açılan ihlal davasında Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal ettiği gerekçesiyle İtalya'yı mahkum etmiştir. Ancak İtalya 1972 yılına kadar söz konusu vergiyi zorla toplamaya devam etmiştir. 1970 yılında Eunomia hukuka aykırı olarak ödemek zorunda bırakıldığı söz konusu verginin iadesi için Turin mahkemelerinde dava açmış ve Turin mahkemeleri ön karar usulü çerçevesinde davayı<sup>322</sup> ATAD önüne ön karar usulü ile götürmüştür. ATAD, önkarar usulü ile önüne gelen bu davada İtalyan ulusal mahkemelerine hukuka aykırı olan vergiye ilişkin İtalyan hukukunu daha fazla mahkemelerinde uygulamamaları gerektiğini ve ihracatçıların haksız yere ödedikleri vergilerin iadesi için açtıkları davaları kabul ederek İtalyan ulusal mahkemelerinin bu şekilde hukuka aykırı olan vergileri etkisiz hale getirmeleri gerektiğini kararında belirtmiş ve İtalyan ulusal mahkemeleri ATAD'ın bu kararına uygun hareket etmişlerdir. Buradan da anlaşılmaktadır ki

<sup>318</sup> C- 48/65, First Lütticke Case [1966] ECR 27.

<sup>319</sup> C- 57/65, Second Lütticke Case [1966] ECR 210,211.

<sup>320</sup> C- 293/83, Gravier Case, [1985] ECR 613.

<sup>321</sup> C- 7/68, First Art Treasures Case Commission v. Italy [1968] ECR 428.

<sup>322</sup> C- 18/71, Eunomia Case [1971] ECR 816.

ulusal yöntemler bazen ihlal davalarından daha iyi uygulama imkanları sunabilmektedir<sup>323</sup>.

Ulusal mahkemelerin önkarar usulüne başvuruları üzerine ATAD'ın verdiği karar Topluluk hukukunun yorumuna ilişkindir. Ancak ATAD yoruma ilişkin kararında hal ve şartlar gerektiriyorsa önkarar usulü ile önüne getirilen ulusal tasarrufun Topluluk hukukuna aykırı olduğunu ve somut duruma uygulanamayacağını ifade edebilir<sup>324</sup>. ATAD, duruma göre genel veya somut olaya indirgeyerek daha özel nitelikte yorum getirebilmektedir<sup>325</sup>. Görüldüğü gibi ihlal davası ile önkarar usulü birbirinden çok farklı usullere tabi olsa da her iki dava türü de Topluluk hukukuna aykırı tasarrufların uygulanmaması amacına hizmet etmektedir<sup>326</sup>. Nitekim önkarar usulü için ulusal mahkeme ATAD'a başvuru yaptığında, Komisyon' da aynı zamanda Topluluk hukukuna ilişkin yükümlülüklerin ihlal edildiğine dair ATA. m.226'ya dayanarak ihlal davası açabilmektedir<sup>327</sup>. Nitekim Molkerei Zentral davasında<sup>328</sup> da ATAD, "Bireyler tarafından açılan davalar bireysel hakların korunmasına yönelik iken, Topluluk makamlarının müdahaleleri Topluluk hukukuna genel olarak ve aynı şekilde uyulmasını temin amacını taşımaktadır. Dolayısıyla bireysel haklar için sağlanan güvenceler ve üye devletlerin yükümlülüklerini yerine getirmelerini denetlemek üzere Topluluk kurumlarına tanınan yetkilerin hedef, amaç ve etkileri arasında fark vardır ve bu nedenle aralarında bir paralellik kurulamaz." diyerek ihlal davası ve önkarar usulünden birine başvurmanın diğerine de gidilmesini engellemediğini vurgulamıştır<sup>329</sup>. Bu anlamda da ATA m. 226-227 ve m. 234'te düzenlenen davalar Topluluk hukukunun üye devletlerin ulusal hukuklarında doğru ve etkili bir şekilde uygulanması açısından etkin bir rol oynamakta ve birbirlerini tamamlayıcı iki usul olarak da kabul edilebilmektedir.

---

<sup>323</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 646.

<sup>324</sup> Arsava, s. 136.

<sup>325</sup> Arsava, s. 136.

<sup>326</sup> Arsava, s. 136.

<sup>327</sup> Kent, s. 83.

<sup>328</sup> C- 28/67, Molkerei-Zentrale, [1968] ECR 4337.

<sup>329</sup> Baykal, s. 25.

## 2. Yorum Etkisi

Önkarar usulünde ATA 226 ve 227. maddelerinin aksine ATAD üye devletlerin ulusal hukuklarının geçerliliğine ilişkin bir karar verememektedir. Önkarar usulünde ancak mahkeme Topluluk hukukunu yorumlama yetkisine sahiptir. Ancak bu farklılığa rağmen önkarar usulü ile ihlal davası arasında yakın ilişki bulunmaktadır. Şöyle ki Meijer davasında<sup>330</sup> İngiliz Yüksek Mahkemesi patates ithalatında belirli bir miktarın alıkonulmasına Topluluk hukuku tarafından izin verilip verilmediğini sormuş; ATAD da bu soruya olumsuz yanıt vermiştir. Aynı gün Komisyon İngiltere'ye karşı belirli bir miktarın alıkonulmasına ilişkin düzenlemeyi değiştirmedeği veya kaldırmadığı için Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmediği gerekçesiyle ATAD önünde ihlal davası açmış ve Mahkeme daha önceki önkarar usulünde verdiği karara dayanarak yargılama yapmıştır. Bir davanın diğer davaya dayanak olması önkarar usulü ile ihlal davası arasındaki sıkı ilişkiyi göstermektedir.

ATAD, önkarar usulünde üye devletlerin mevzuatının Topluluk hukukuna uygun olup olmadığının denetlenmesi konusunda isteksiz davranmaktadır, çünkü önkarar usulünde üye devletlere sağlanan savunma hakkı ihlal davasındaki savunma vasıtalarına bakınca çok daha dar kapsamlıdır. Şöyle ki ihlal davasında yer alan resmi olmayan görüşmeler, resmi bildirim mektubu, gerekçeli görüş sunulması ve bunun gibi aşamalar önkarar usulünde bulunmamaktadır, bu nedenle de önkarar usulü üye devletlerin denetlenmesi açısından ihlal davasının bir alternatifi olamaz<sup>331</sup>.

Yukarıda bahsedilen nedenlerle ATAD önkarar usulünde bir üye devlet hukukunun Topluluk hukukuna aykırı olup olmadığına ilişkin bir karar vermekten çekinmektedir. Ancak önkarar usulüne ilişkin bazı davalarda ATAD ilgili üye devletin Topluluk hukukuna aykırı davrandığı gerekçesi ile ilgili üye devleti mahkum etme konusunda ihlal davasına oldukça yaklaşmıştır. Özellikle önkarar usulünün bireylerin üye devletlerin ulusal düzenlemeleri karşısında haklarının korunması açısından tek güvence olması bunda etkili olmuştur<sup>332</sup>. Bireyler önkarar usulünde kendi devletlerinin yanı sıra diğer üye devlet ulusal hukuklarının da

<sup>330</sup> C- 118/78, First Meijer Case [1979] ECR 1398.

<sup>331</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 649.

<sup>332</sup> Schermers and Waelbroeck, s. 650.

Topluluk hukukuna uygunluğunun incelenmesi için aynı usulle ATAD'a başvurabilirler. Buna göre ATAD ilgili devlet hukuk kurallarının Topluluk hukukuna uygun ya da aykırı olup olmadığını incelemektedir.

### 3. Bireylerin Haklarının Korunmasında Ek Güvence Sağlaması

Önkarar usulü ile amaçlanan bireylerin ve üye devlet mahkemelerinin talebi doğrultusunda Topluluk hukukunun içeriğinin belirlenmesi ve Topluluk hukukuna aykırılığın tespitinin sağlanmasıdır. Ancak zamanla bireyler bu usulü, ulusal hukuklarını sorgulamak ve ulusal hukuklarının Topluluk hukukuna aykırılıklarını ileri sürmek için kullanmaya başlamışlardır<sup>333</sup>. Ancak önkarar usulünün asıl amacı, bireylerin, Topluluk hukukundan kaynaklan haklarının ihlali halinde kullanacakları bir hukuksal başvuru yolu olmaktan ziyade Topluluk hukukunun aynı şekilde yorumlanmasını sağlayarak Topluluk hukukunun tüm üye devletlerce yeknesak şekilde uyulmasını sağlamaktır; bu anlamda da bireylerin haklarının korunması açısından da ek bir güvence oluşturmaktadır<sup>334</sup>. Nitekim yukarıda incelenmiş olan Van Gend en Loos davasında ATAD, "...Bireylerin sahip oldukları hakları koruma yolunda gösterecekleri titizlik, 226. ve 227. madde ile Komisyon'un ve üye devletlerin özenine emanet edilmiş denetime yardımcı ek bir denetim oluşturmaktadır." diyerek bireylerin ön karar usulünün işletilmesindeki rolünü vurgulamıştır<sup>335</sup>.

Bireylerin Topluluk hukukunun ihlalinden doğan zararlarının tazmini konusunda ATA'da bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu konudaki genel görüş bireylerin haklarının ihlal edilmesi halinde olaya ulusal hukuk kurallarının uygulanacağıdır. ATAD da kararlarında çok kez bireylerin Topluluk hukukunun ihlalinden doğan zararlarında, ulusal hukuk kurallarına göre üye devletlerin sorumluluğuna gidilmesi gerektiğine hükmetmiştir<sup>336</sup>.

Önkarar usulü bireylerin haklarının korunması açısından ek bir güvence oluşturmakla birlikte önkarar usulünün de üye devletlerin Topluluk hukukuna uygun

---

<sup>333</sup> Baykal, s. 23.

<sup>334</sup> Baykal, s. 24.

<sup>335</sup> Baykal, s.24; C- 26/62, Van Gend en Loos Case [1963] ECR 13.

<sup>336</sup> Bu konuda mahkeme kararları için bkz Takis Tridimas, **The General Principles of EU Law**, Second Edition, Oxford University Press, New York, 2006, ss. 498-499.



davranılmasını sağlamak açısından tam bir koruma sağladığını söylenemez. Önkarar usulü ile üye devletlerin Topluluk hukukuna uygunluğunu sağlamak bir anlamda ATAD ile ulusal devletler arasında kurulacak denge ve işbirliğine bağlıdır; kaldı ki bu işbirliği bile her zaman tüm üye devletler tarafından Topluluk hukukunun aynı ve etkili biçimde uygulanmasını sağlamayabilecektir<sup>337</sup>. Bu nedenle ihlal davasının da bireylerin haklarının korunmasında etkili olduğunu tekrar vurgulamak gerekecektir. Her ne kadar bireyler ATAD önünde doğrudan ihlal davası açma yetkisine sahip değilse de ihlal davası bireylerin haklarının korunması için ek güvence sağlamaktadır. Şöyle ki bireyler önkarar usulünün yürütülmesi için ulusal mahkeme önünde başvuru yaptığında ulusal mahkemeler önkarar usulü ile davayı ATAD önüne götürmedikleri takdirde bireyler ulusal mahkemeyi bu tutumundan ötürü önkarar usulü ile dava açmaya zorlayamamaktadır. Yine aynı zamanda Topluluk hukukuna aykırı olan eylem doğrudan etkili veya bireysel nitelikte değilse bireyler ATA m.230/4'teki iptal davasına başvuramayacağından tek çare olarak Komisyon'dan ihlal davası açması için şikayette bulunacaklardır<sup>338</sup>.

Bu durumda bireylerin haklarının korunması açısından Komisyon'un burada göstereceği tutum çok önemlidir; nitekim bireyler söz konusu ihlalin ATAD önüne götürülmesi için Komisyon'un tavrına güvenmek zorundadır. Komisyon'un üye devletin ihlalinin ATAD önüne götürmesi halinde, her ne kadar ihlal davası sonucunda verilen karar yaptırım gücüne sahip olmasa da ATAD'ın bu dava sonucunda vereceği tespit niteliğindeki kararı, ulusal mahkemelerin Antlaşma hükümlerini ihlal etmeyecek nitelikte karar vermelerini sağlayacak siyasi bir güce sahiptir<sup>339</sup>. Ancak ATAD'ın ihlal davası sonucunda verdiği karar tespit niteliğinde olduğu için, ilgili üye devletin Divanın kararını yerine getirmesi için işbirliği yapmaması halinde ATAD'ın verdiği ihlal kararı amacına ulaşamayacaktır. Nitekim üye devletlerin ATAD'ın ihlale ilişkin kararına uymaması halinde ATA m. 228 ile getirilen üye devletlere verilen para cezası ödeme yaptırımından başka bir yaptırımı bulunmamaktadır.

Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerin ihlali sonucunda daha çok bireylerin haklarının bu ihlallerden zarar gördüğü düşünülürse, üye devletler

---

<sup>337</sup> Baykal, s. 28.

<sup>338</sup> Burca/Weiler, s. 16.

<sup>339</sup> Arsava, s. 139.

tarafından Divan'ın kararına uyulmamasından en çok bireylerin zarar göreceği açıktır<sup>340</sup>. Bu nedenle ulusal mahkemelerin önkarar usulüne başvurmamaları ve Komisyon'un da ATAD önünde ihlal davası açmakta ihmalkar davranması, bireylerin haklarının Topluluk hukuku bünyesinde korunmamasına yol açacaktır<sup>341</sup>.

---

<sup>340</sup> Baykal, s. 20.

<sup>341</sup> Arsava, s. 139.

## SONUÇ

Topluluğa üye devletler Topluluk hukukuna uygun davranmak ve Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmek zorundadırlar. ATA m.10'a göre de üye devletler Topluluk Antlaşmalarından ve Topluluk kurumlarının tasarruflarından doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlayacak her türlü önlemi almakla ve Topluluk Antlaşmalarının amaçlarının gerçekleşmesini tehlikeye sokabilecek nitelikteki tüm girişimlerden kaçınmakla yükümlüdürler.

Topluluğun en başta gelen amaçlarından bir tanesi de ekonomik bütünleşmenin yanında siyasi bütünleşmenin de sağlanmasıdır. Siyasi bütünleşmenin sağlanması ise ancak Topluluk hukukunun doğru ve yeknesak biçimde uygulanması halinde mümkündür. Üye devletlerin Topluluk hukukuna uymama tehlikesi amaçlanan siyasi bütünlüğün gerçekleşmesini de tehlikeye sokacaktır. İşte üye devletlerin tam bir dayanışma içinde olması ve Topluluk hukukunu yeknesak biçimde uygulayarak Topluluk hukukuna uygun davranmaları Topluluğun geleceği için büyük önem arz ettiğinden Topluluk Antlaşmasında ihlal davasına yer verilmiştir.

Topluluk Antlaşmaları ile üye devletlere pek çok yükümlülük getirilmiştir. Topluluk hukukundan doğan bu yükümlülüklerin ihlali halinde ise Komisyon tarafından ihlal davası açılmaktadır.

Çalışmamızın birinci bölümünde yukarıda belirttiğimiz gibi ihlal davası genel olarak tanımlanarak ihlal davasının amacı ve Topluluk hukukunun korunmasındaki rolü ve önemine değinilmiştir. Burada özellikle ihlal davalarının uluslararası hukukta kendine özgü bir yapı taşıdığını vurgulamak gerektir. ATA m. 226-228 arasında düzenlenen ihlal davaları Topluluk hukukunun uluslararası nitelikte olduğunun açık bir örneğini teşkil etmektedir. Üye devletler egemenlik haklarının bir kısmını Topluluk yararına devrederek Topluluk hukukunun ve Topluluk organlarının uluslararası yetkisini kabul etmişlerdir. Bu nedenle Topluluk organlarının kendilerini denetleme ve yargılama yetkilerine karşı koyma hakları bulunmamaktadır. ATAD'ın dava sonunda verdiği kararlar da bağlayıcı nitelikte olduğundan, uluslararası hukuktaki denetim ve yargılama araçlarına nazaran Topluluk hukukundaki ihlal davaları üye devletler açısından çok daha etkili olmaktadır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde ihlal davasının kapsamı ve ihlal davasının unsurlarına yer verilmiştir. Komisyon bir ihlalin varlığını kendi araştırmalarıyla tespit edebildiği gibi kendisine gelen şikayetlerle de ihlallerden haberdar olmakta ve ihlalin varlığını değerlendirebilmektedir. Antlaşmaya göre ihlalin varlığını ispat yükü Komisyon'a aittir. Ancak yargısal aşama öncesinde Komisyon'un tam anlamıyla takdir yetkisi olup üye devlete gerekçeli görüş sunup sunmamakta veya dava açıp açmamakta serbesttir ve Komisyon'un takdir yetkisine karşı gidilecek herhangi bir yol da yoktur. Bu bölümde değinilmesi gereken bir diğer önemli konu da üye devletlerin sadece yürütme organlarının değil; yasama ve hatta yargı organlarının fiilleri veya ihmalleri nedeniyle dahi ihlal davası açılabileceğidir. Bu anlamda üye devlet organlarının kendi anayasal düzenlerinde bağımsız bir statüye sahip olmalarının da bir önemi bulunmamaktadır.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde ihlal davasının çeşitleri incelenmiş olup ihlal davasının Komisyon tarafından açılabileceği gibi üye devletlerin de diğer bir üye devlete karşı ihlal davası açabileceği anlatılmıştır. Ancak politik nedenlerle üye devletler diğer bir üye devlete karşı ihlal davası açmayı tercih etmemektedir. Nitekim bugüne kadar bir üye devlet tarafından diğer bir üye devlete karşı açılan ihlal davalarının sayısı da oldukça azdır. Bu bölümde incelenen bir diğer konu da ihlal davasının aşamalarıdır. İhlal davasının idari aşaması, üye devletlere karşı dava açılmadan önce kendilerine yapılan suçlamalara karşı savunma imkanı tanınması açısından çok önemlidir. Ayrıca uyuşmazlık konusu ihlal genellikle yargısal aşamaya gerek kalmadan idari aşamada çözüme ulaştığından ihlal davalarında idari aşamanın işlevi büyük önem taşımaktadır. İhlal davasının ATAD önüne götürülmesi halinde ise ilgili üye devlet savunmasının ATAD tarafından kabul edilebilir olması için gerçekten önemli ve geçerli bir nedeninin olması gerekmektedir.

Çalışmamızın son bölümünde ise öncelikle ihlal davası sonucunda ATAD tarafından verilen karar incelenmiştir. ATAD'ın ihlal davası sonucunda verdiği kararı tespit niteliğinde olup üye devletler açısından bağlayıcıdır. İhlal davası sonucunda ATAD ancak üye devletin Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerini ihlal edip etmediğini tespit edebilir, yoksa ATAD'ın üye devletin hukuka aykırı davranışlarını ortadan kaldırma yetkisi bulunmamaktadır. İhlal davası sonunda verilen kararın tespit niteliğinde olması ve cebren icra özelliği taşımaması kararların

yaptırım konusunda eksik kalmasına neden olmaktadır. Üye devletin ATAD'ın kararına uymaması durumunda ilgili üye devlete karşı ATA m.228'i ihlal ettiği gerekçesiyle tekrar dava açılabilir. Maastricht Antlaşması'ndan önce ATAD tarafından verilen karar sadece tespit niteliği taşımakta iken Maastricht Antlaşması ile birlikte üye devletlere yaptırım uygulama imkanı getirilmiş ve böylece ihlal davaları daha da güçlenmiştir. Ancak yine üye devletlere verilen para cezalarının yerine getirilmesini sağlamak için hiçbir yaptırım yolunun olmaması ihlal davasının etkisi açısından bir eksiklik olarak kabul edilebilecektir. Bu durumda üye devletin ATAD kararını yerine getirmemesi halinde uygulanacak tek yaptırım politik yönde olacaktır. Bu nedenle Topluluk hukukundan doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesi açısından üye devletlerin Toplulukla işbirliği içinde olmasının çok önemli olduğunu vurgulamak gerekir.

Dördüncü bölümde son olarak ihlal davalarının yürütülmesinde bireylerin rolü ve ihlal davasının ön karar usulü ile ilişkisine değinilmiştir. Bireyler doğrudan ihlal davası açamamakla birlikte kendi ulusal mahkemeleri önünde üye devletin davranışlarına itiraz edebilmekte ve ulusal mahkeme gerek görürse önkarar usulü ile ATAD'a başvurabilmektedir. Veya bir üye devlet Topluluk hukukuna uygun davranmadığı takdirde, bireyler Komisyon'a ilgili üye devleti şikayet edebilmektedir. Bu şekilde bireylerin ihlal davalarına dolaylı yoldan katkıları bulunabilmektedir. Önkarar usulü de özellikle üye devletlerin küçük ihlalleri olduğunda Komisyon tarafından üye devletlere ihlal davası açılmaması halinde bireylerin haklarının korunması için tamamlayıcı etki taşıması ve üye devlete ihlal davası açılması halinde önkarar usulünün bu davaya dayanak olması ve yorum etkisi yaratması her iki dava türü arasındaki sıkı ilişkiyi göstermektedir. Bireyler ulusal mahkemeleri önkarar usulüne başvurma konusunda ikna edememeleri halinde, eğer bireylerin iptal davasına başvurmaları için gerekli koşulları da yoksa, haklarının korunması için son çare olarak Komisyon'a ilgili üye devlet hakkında şikayette bulunma imkanlarının olması da bireylerin haklarının korunması açısından ek güvence sağlamak ve ihlal davasının önemini artırmaktadır.

## KAYNAKÇA

- AKGÜL, Mehmet Emin. **Avrupa Birliği Adalet Divanının Yargı Yetkisi**, Yetkin Basımevi, Ankara, 2008.
- ARAT, Tuğrul. **Avrupa Toplulukları Adalet Divanı**, AÜ Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi, Yayın No.3, Ankara, 1989.
- ARNULL, Anthony. **The European Union and Its Court of Justice**, Second Edition, Oxford University Press, New York, 2006.
- ARROWSMITH, Sue. **A Guide to the Procurement Cases of the Court of Justice**, Earlsate, Winteringham, South Humberside, 1992.
- ARSAVA, Ayşe Füsün. **Roma Antlaşmasında Önkara Prosedürü ve Bu Prosedür Çerçevesinde Doğan Sorunlar**, Ankara Üniversitesi Avrupa Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 1989.
- BAYKAL, Sanem. **AT Hukukunun Etkili Biçimde Uygulanması ve Bireysel Haklar**, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi No:14, Ankara, 2002.
- BERMANN, George A., Roger J. Goebel, William J. Davey and Eleanor M. Fox. **Cases and Materials on European Union Law**, Second Edition, West Group, St.Paul, Minn., 2002.
- BOZKURT, Enver, Mehmet Özcan ve Arif Köktaş. **Avrupa Birliği Hukuku**, 4. Baskı, Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti., Ankara, 2008.

- BURCA, Grainne De and J. H. H. Weiler. **The European Court of Justice**, Oxford University Press, New York, 2001.
- CHALMERS, Damian, Christos Hadjiemmanuil, Giorgio Monti and Adam Tomkins. **European Union Law Text and Materials**, Cambridge University Press, New York, 2006.
- CHALMERS, Damian. **European Union Law Volume I**, Dartmouth, Aldershot, 1998.
- CRAIG, Paul and Grainne De Burca. **EU Law Text, Cases and Materials**, Third Edition, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- CUTHBERT, Mike. **European Union Law**, Third Edition, Cavendish Publishing Limited, London, 1999.
- DINNAGE, James D. and John F. Murphy. **The Constitutional Law of The European Union**, First Edition, Anderson Publishing Co., Cincinnati, 1996.
- ELLES, Neil. **Community Law Through the Cases**, Stevens & Sons, London, 1973.
- ELLIS, Evelyn and Takis Tridimas. **Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary**, Sweet & Maxwell, London, 1995
- FAIRHURST, John and Christopher Vincenzi. **Law of the European Community**, Forth Edition, Pearson Longman, Harlow, 2003.
- GÜNUĞUR, Haluk. **Avrupa Topluluğu Hukuku**, Üçüncü Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 1996.

HARTLEY, Trevor C. **Constitutional Problems of the European Union**, Hart Publishing, Portland, 1999.

HARTLEY, T. C. **The Foundations of European Community Law**, Third Edition, Clarendon Press, Oxford, 1994.

KACZOROWSKA, Alina. **Eu Law Today**, First Published, Old Bailey Press, London, 1998.

KACZOROWSKA, Alina. **European Union Law**, Routledge Cavendish, New York, 2009.

KAPTEYN, P.J.G., P.VerLoren van Themaat. **Introduction to the Law of the European Communities**, Third Edition, Kluwer Law International, London, 1998.

KENT, Penelope. **Law of the European Union**, Third Edition, Longman, Harlow, 2001.

KIZILSÜMER, Deniz. “Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi”. (Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1996.

LENAERTS, Koen, Dirk Arts, Ignace Maselis and Robert Bray. **Procedural Law of the European Union**, Second Edition, Sweet & Maxwell, London, 2006.

ÖVING, Anna-Karin. **The Effectiveness of the Enforcement Procedure in the European Community**, (Master Thesis), University of Lund Faculty of Law, Spring 2008.

ÖZKAN, Işıl. “Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesinde İhtiyati Tedbirler”, MHB, Prof. Dr. Ergin Nomer’e Armağan, Yıl 22, S:2, 2002, s. 619-643.



- REÇBER, Kamuran. **Avrupa Birliği Mevzuatı**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003.
- SHAW, Jo. **Law of the European Union**, Secon Edition, Macmillan, London, 1996.
- SCHERMERS, Henry G. And Denis F. Waelbroeck. **Judicial Protection in the European Union**, Sixth Edition, Kluwer Law International, The Hauge, 2001.
- SCOTT, Sionaidh-Douglas. **Constitutional Law of the European Union**, Longman, Harlow, 2002.
- STEINER, Josephine and Lorna Woods. **Textbook On EC Law**, Seventh Edition, Blackstone Press, London, 2002.
- SUNGURTEKİN ÖZKAN, Meral. **Avrupa Topluluğu/Avrupa Birliği Usul Hukukuna Giriş**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009.
- TEKİNALP, Ünal ve Gülören Tekinalp. **Avrupa Birliği Hukuku**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2000.
- TEMPLEMAN, Lord and Robert M Maclean. **Law of The European Union**, Second Edition, Old Bailey Press, London, 1999.
- TILLOTSON, John. **European Union Law Text, Cases and Materials**, Second Edition, Cavendish Publishing Limited, London, 1996.
- TEZCAN, Ercüment. **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, 1. Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2001.

**The Role and Future of the European Court of Justice.** The British Institute of International and Comparative Law, London, 1996.

TRIDIMAS, Takis. **The General Principles of EU Law**, Second Edition, Oxford University Press, New York, 2006.

VAUGHAN, David. **Law of the European Communities**, Volume I, Butterworths, London, 1986.

VINCENZI, Christopher. **Law of The European Community**. Second Edition, Pitman Publishing, London, 1999.

WEATHERILL, Stephen and Paul Beaumont. **EU Law**, Third Edition, Penguin Books, London, 1999.

WEATHERILL, Stephen. **Cases and Materials on EU Law**, Sixth Edition, Oxford University Press, New York, 2003.

<http://curia.europa.eu>