***Bu çalışma sadece ders notu olarak öğrencinin yararlanması için hazırlanmış olup başka hiçbir amaçla kullanılamaz; kaynak göstererek dahi tamamen veya kısmen yeniden yayımlanamaz veya kendisinden alıntı yapılamaz.***

**XII. AVRUPA BİRLİĞİ YARGI DÜZENİ: ABAD’IN YARGI YETKİSİ KAPSAMINDAKİ DAVA TÜRLERİ**

**Avrupa Birliği Adalet Divanının Münhasır Yetkisine Giren Dava Türleri**

**İhlal Davası**

ABİHA m. 258-260 arasında düzenlenen ihlal davası, üye devletlerin antlaşmalar uyarınca kendilerine düşen yükümlülükleri yerine getirmemeleri, bir başka deyişle antlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerini ihlal etmeleri durumunu ABAD nezdinde tespit imkânı sağlayan bir dava türüdür. Komisyon veya bir üye devlet, diğer bir üye devlete karşı Antlaşmalar gereğince üzerine düşen bir yükümlülüğü yerine getirmemesi nedeniyle ihlal davası açabilir. İhlal davası Adalet Divanının doğrudan baktığı dava türüdür.

Komisyon tarafından Antlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerini ihlal ettiği ileri sürülen devlet aleyhine açılan dava ABİHA m. 258’de düzenlenmektedir. Buna göre:

“Komisyon, üye devletlerden birinin Antlaşmalar gereğince üzerine düşen bir yükümlülüğü yerine getirmediği kanısına varırsa, bu devlete kendi görüşlerini sunma imkânı tanıdıktan sonra, bu konuda gerekçeli görüşünü bildirir. İlgili devlet, Komisyonun belirlediği süre içinde bu görüşe uygun hareket etmezse, Komisyon meseleyi Avrupa Birliği Adalet Divanına götürebilir.”

İhlal davası prosedürü, Komisyon başlattığında idari ve yargısal aşama olmak üzere birbirini takip eden iki aşama üzerinden yürür. İdari aşama, gayri resmi ve resmi aşamadan ve resmi aşama, açıklamaya davet adı verilen resmi bildirim mektubu ve gerekçeli görüş bildiriminden oluşur. İdari aşama, ilgili üye devletin her türlü ihlale son vermesine imkân tanımayı, savunma hakkını kullanmasını sağlamayı ve Adalet Divanı önünde açılacak dava yönünden uyuşmazlığın konusunu belirlemeyi amaçlar.

Komisyon tarafından kurucu antlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmediği iddia edilen üye devlet aleyhine açılan ihlal davasının idari aşamasında, Komisyon, bir ön soruşturma yaptıktan sonra ihlalin gerçekleştiğine ilişkin ciddi bir kanaat sahibi olursa ilgili üye devleti açıklama yapmaya davet edecektir. Üye devletin ihlal iddiası ile ilgili açıklamasını alan Komisyon bu açıklamadan tatmin olmazsa (ya da devlet bir açıklamada bulunmazsa) bir gerekçeli görüş hazırlayarak ihlale ilişkin bulgu ve düşüncelerini ve bu ihlalin ortadan kaldırılması için makul bir süreyi belirterek bu görüşü ilgili üye devlete iletecektir. Bu süre içinde ilgili üye devletin ihlali ortadan kaldırmaya yönelik herhangi bir girişimde bulunmaması halinde ise Komisyon, Adalet Divanı nezdinde ihlal davası açma konusunda takdir yetkisine sahiptir. Esasen Komisyon, ihlal davasının idari aşamasında gerekçeli görüş bildirmek, ihlal davası başvurusu yapmak ve süreler ile ilgili (ve benzeri) pek çok husus yönünden takdir yetkisi kullanmaktadır.

İhlal prosedürü, niteliği ve amacı gereği, Birlik hukukunun her türlü ihlaline son vermek için tasarlanmıştır. Dolayısıyla gerek idari gerek yargısal aşama, bu sonuca ulaşmak perspektifinden değerlendirilmelidir. Tam da bu nedenle Komisyon, idari aşama yönünden kayda değer bir takdir yetkisi kullanmaktadır. Bundan başka idari aşamaya üç hedef, yani ilgili üye devletin her türlü ihlale son vermesine imkân tanımak, o üye devletin savunma hakkını kullanmasını sağlamak ve Divan önünde açılacak dava yönünden uyuşmazlığın konusunu belirlemek ışığında yaklaşmak gerekmektedir.

Komisyonun ilgili üye devlet aleyhine ihlal davası açması halinde, yargısal aşama başlayacak ve bu dava Adalet Divanı tarafından görülerek ihlalin saptanmasına ilişkin bir hükümle sonuçlandırılabilecektir. İhlal davasının yargısal aşaması ve Adalet Divanının hükmünün etkisi ABİHA m. 260’ta düzenlenmektedir. Buna göre.

“1. Avrupa Birliği Adalet Divanı, bir üye devletin Antlaşmalar gereğince üzerine düşen bir yükümlülüğü yerine getirmediğini tespit ederse, bu devlet Divanın kararı doğrultusunda gerekli tedbirleri almak zorundadır.

2. Komisyon, ilgili üye devletin Divanın kararı doğrultusunda gerekli tedbirleri almadığı kanısına varırsa, bu üye devlete görüşlerini sunma imkanı tanıdıktan sonra, meseleyi Divana götürebilir. Komisyon, ilgili üye devlet tarafından defaten ödenmesi gereken miktarı veya gecikmeye bağlı para cezasının miktarını durumun gereklerine göre belirtir. Divan, ilgili üye devletin kararına uymadığını tespit ederse, bu devlet tarafından defaten ödeme veya gecikmeye bağlı para cezası ödemesi yapılmasına karar verebilir.

Bu usul, 259. maddeye halel getirmez.

3. Komisyon, ilgili üye devletin, bir yasama usulü uyarınca kabul edilen bir direktifin iç hukuka aktarılmasına yönelik tedbirleri bildirme yükümlülüğünü yerine getirmediği gerekçesiyle, 258. madde uyarınca meseleyi Divana götürdüğünde, gerekli görürse, ilgili üye devlet tarafından defaten ödenmesi gereken miktarı veya gecikmeye bağlı para cezasının miktarını durumun gereklerine göre belirtebilir. Divan bir ihlal olduğu kanısına varırsa, ilgili üye devletin, Komisyon tarafından belirtilen miktarı aşmayan bir defaten ödeme yapmasına veya gecikmeye bağlı para cezası ödemesine karar verebilir. Ödeme yükümlülüğü, Divanın kararında belirlenen tarih itibarıyla başlar.”

Görüldüğü üzere yargısal aşama, ihlal davasının açılması ile başlar ve uyuşmazlıkla ilgili bir karar alınması ile sona erer. İhlal davası, ana hatlarıyla kabul edilebilirlik, esastan denetim ve karar olmak üzere birbirini takip eden üç aşamadan oluşur. Kabul edilebilirlik yönünden ihlal davasının kabul edilebilir bulunmaması için “kayda değer bir ihlal” söz konusu olmalıdır. Divan tarafından ihlalin saptanması halinde üye devlet, Divanın kararının uygulanması için gereken önlemleri almakla yükümlüdür.

İhlal davası, AB hukukunun bağlayıcı herhangi bir kaynağı ile ilgili olabilir ve bir üye devlet, bağımsız olup olmadığına bakılmaksızın birimlerinin eylem veya eylemsizliği nedeniyle sorumlu tutulabilir. Bir üye devlet, AB hukukunun bağlayıcı herhangi bir kaynağını, herhangi bir organı aracılığı ile ihlal etmiş olabilir. Bu organ yürütme organı olabileceği gibi, yasama ya da yargı organı da olabilecektir. Dolayısıyla AB hukukunu ihlal eden düzenleme ya da işlem yasamanın ya da idarenin tasarrufu olabileceği gibi yargısal bakımdan AB hukukunun uygulanmaması da üye devletin AB hukukunu ihlali olarak değerlendirilebilecektir. Yine bir işlem yaparak ya da yapılması gerekeni yapmayarak, yani ihmal ile de AB hukukunun üye devlet organları tarafından ihlali söz konusu olabilecektir.

Dolayısıyla bir üye devletin ulusal parlamentosunun AB hukukuna aykırı bir ulusal düzenleme yapması veya mevcut düzenlemeyi AB hukukuna aykırı şekilde değiştirmesi, ya da AB’ye uyum için yapılması gereken bir yasama işlemini yapmaması, örneğin bir direktifi süresi içinde ve amacına uygun biçimde iç hukuka aktaracak yasayı çıkarmaması üye devletin Antlaşmalardan kaynaklı yükümlülüklerinin ihlali olarak değerlendirilebilecektir. Yine ulusal mahkemelerin AB hukuku bilerek veya hata eseri yanlış uygulamaları ya da ön karar başvurusu bakımından zorunluluk altında oldukları halde ABAD’a başvurmamaları veya ABAD kararını hatalı ya da eksik uygulamaları ya da uygulamamaları, Antlaşmalardan kaynaklanan üye devlet yükümlülüklerinin ihlali olarak değerlendirilebilecektir.

Esastan denetim yönünden genel olarak ihlal davası gerekçeli görüşteki şikâyet ile sınırlı tutulmuştur, Adalet Divanı yargılama esnasında her konuyu değerlendirmekte tam yetkili kılınmıştır ve bir üye devlet AB hukukunun ihlalini ihlal davası sürerken giderse bile yargılama sürdürülecektir. Özel olarak üye devletler, örneğin mücbir sebep gibi birtakım başarılı olabilecek veya örneğin iç hukuktaki zorluklar gibi başarısız olacak savunmaları yaygın biçimde kullanabilmektedir. Üye devletler, ihlal davası yönünden örneğin iç hukuktaki zorluklar ya da fiili (*de facto*) uyum gibi savunmaları yaygın ve çoğunlukla başarısız olarak ileri sürse de kimi zaman başarılı savunmalar da yapabilmektedir. Buna karşılık Adalet Divanının çoğu durumda AB hukukuna ya da diğer bir ifade ile Antlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklere uyma yükümlülüğünü mutlak bir yükümlülük olarak kabul ettiği ve haklı mazeret savunmasına çoğu zaman kapalı olduğu görülmektedir. Bu çerçevede Divan tarafından kabul edilen savunmaların daha çok mücbir sebep niteliği gösterdiği belirtilebilir.

Karar yönünden ihlal davasındaki karar, ortada bir ihlal bulunursa bunun tespiti şeklinde ortaya çıkar. İlgili üye devlet de, bu karar doğrultusunda gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Bundan başka Adalet Divanı, bir üye devlet Adalet Divanı ihlal kararı uyarınca gerekli tedbirleri almamışsa veya bir yasama usulü uyarınca kabul edilen bir direktifin iç hukuka aktarılmasına yönelik tedbirleri bildirme yükümlülüğünü yerine getirmemişse ilgili devletin defaten ödeme veya gecikmeye bağlı para cezası ödemesi yapması kararı verebilir.

Komisyon üye devletin, Divanın ihlali tespit eden hükmüne rağmen gerekli önlemleri almadığı kanaatindeyse, bu devlete kendi görüşlerini sunma imkânı tanıdıktan sonra Divan kararına hangi noktalarda uyulmadığını gösteren bir gerekçeli görüş bildirebilir. Bu görüşte belirtilen sürede de Divanın kararının gerekleri yerine getirilmez, yani ihlale son verilmezse, Komisyon, Divan nezdinde yeni bir ihlal davası açabilecektir. Divan da, ilgili üye devletin kararına uymadığı kanısına varırsa, bu üye devleti maktu bir tutar ya da süreli bir para cezası ödemeye mahkûm edebilecektir. Üye devletler, uygulamada genel olarak Adalet Divanı kararlarına uymaktadır.

Üye devletlerden her biri de diğer bir üye devletin bu antlaşmadan kaynaklanan yükümlülüklerini ihlal ettiği kanaatine varırsa Adalet Divanı nezdinde ihlal davası açabilecektir. Üye devletlerin birbirlerine ihlal davası açmasının prosedürü ABİHA m. 259’da şu şekilde düzenlenmektedir:

“Bir üye devlet, diğer bir üye devletin Antlaşmalar gereğince üzerine düşen bir yükümlülüğü yerine getirmediği kanısına varırsa, meseleyi Avrupa Birliği Adalet Divanına götürebilir. Bir üye devlet, diğer bir üye devlet aleyhine, Antlaşmalar gereğince üzerine düşen bir yükümlülüğü ihlal ettiği iddiasıyla dava açmadan önce meseleyi Komisyona götürmek zorundadır. Komisyon, ilgili devletlere kendi iddialarını ve karşı tarafın iddialarına ilişkin gözlemlerini sözlü ve yazılı olarak sunma imkânı verdikten sonra, gerekçeli görüşünü bildirir. Komisyon, meselenin önüne getirildiği tarihten itibaren üç ay içinde görüşünü bildirmezse, görüşün bildirilmemiş olması, meselenin Divana götürülmesine engel teşkil etmez.”

Görüldüğü üzere üye devletin bir diğer üye devlet aleyhine Adalet Divanında dava açabilmesi için öncelikle ilgili üye devletin Komisyona başvurması gerekecektir. Komisyonun bağımsız ve tarafsız karakteri, üye devletlerin ulusal çıkarları arasında herhangi bir destek pozisyonunda olmaması, antlaşmaların bekçisi konumu Antlaşmalarda ihlal davası düzenlenirken üye devletin karşı karşıya gelmelerine neden olabilecek bir davanın öncesinde Komisyonun araya girerek davayı üstlenmeye sevkedilmesi ihtimalinin benimsenmesine neden olmuş gibi gözükmektedir. Üye devletler, yargısal anlamda karşı karşıya gelmelerine yol açabilecek bu davayı açmaktan, siyasi olarak da aralarında sorun doğabileceği düşüncesiyle korunmak istenmiştir. Nitekim çoğu durumda Komisyon dava açmakta, buna karşılık üye devletlerin birbirilerine karşı ihlal davası açma tercihini son derece seyrek kullandıkları görülmektedir.

Komisyon, ilgili devletlere iddia ve savunmalarını yazılı ve sözlü olarak karşılıklı sunma imkânını verdikten sonra gerekçeli görüşünü bildirecektir. Komisyon bu durumda gerekli gördüğü takdirde ihlal davasını kendisi de açabilecektir.

Komisyon, başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde gerekçeli görüşünü bildirmez, ya da bu görüş ihlalin gerçekleşmediği şeklinde ortaya çıkarsa, ihlal iddiasında bulunan üye devletin diğer üye devlet aleyhine Adalet Divanı nezdinde ihlal davası açabilmesi mümkündür.

İhlal davası üye devletlerin Antlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerinin yerine getirilmesini sağlamak ya da üye devletlerin AB hukukuna uyumunu temin etmek bakımından tam olarak etkili bir araç şeklinde değerlendirilmemektedir. Özellikle bireylerin üye devlet aleyhine ABAD nezdinde ihlal davası açma yetkilerinin bulunmayışı ve sadece Komisyona şikâyette bulunabilmeleri ama Komisyonu dava açmaya hukuken zorlayamamaları, davacıların ise ancak Komisyon ve üye devletler olabilmesi, her iki davacı türünün de çeşitli nedenlerle dava açmayı tercih etmemesi ihtimali davanın etkililiği üzerinde olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Gerçekten de Komisyon da üye devletler de siyasi nedenlerle dava açmayı uygun görmediklerinde bir üye devlet ihlali en azından belli bir süre devam edebilmektedir. Bunun yanı sıra dava sonucunda ihlal kararının ve hatta ikinci ihlal davası sonucunda verilebilecek para cezasının cebri icra kabiliyetinin bulunmaması da söz konusu davanın üye devletlerin AB hukukuna uymalarını sağlamak bakımından yetersiz kalmasına neden olabilmektedir. Bununla birlikte ihlal davasının bu eksikliklerinin kapatılmasında ön karar prosedürü ve bu prosedürün işleyişinde ulusal yargı organları ile ABAD arasında varolan görev ve yetki paylaşımı çerçevesindeki işbirliği ilişkisi söz konusu eksikliğin giderilmesinde önemli rol oynamaktadır. Bu konuda getirilen mekanizmalar özellikle AB hukuku-ulusal hukuk ilişkilerinin ele alındığı bölümde ayrıntılı biçimde incelenmektedir.

**İptal Davası**

ABİHA m. 263’te ve kararın sonuçları bakımından m. 264 ve m. 266’da düzenlenen iptal davası, AB hukuk sistemi içinde, ABAD’ın AB tasarruflarının hukuka uygunluk denetimini gerçekleştirme aracı olarak işlev görmektedir.

ABİHA m. 263 uyarınca:

“Avrupa Birliği Adalet Divanı, tavsiye ve görüşler hariç olmak üzere, yasama tasarruflarının, Konsey, Komisyon ve Avrupa Merkez Bankasının tasarruflarının ve Avrupa Parlamentosunun ve Avrupa Birliği Zirvesinin üçüncü kişiler bakımından hukuki etki doğurması amaçlanan tasarruflarının hukuka uygunluğunu denetler. Divan, Birlik organ, ofis veya ajanslarının üçüncü kişiler bakımından hukuki etki doğurması amaçlanan tasarruflarının da hukuka uygunluğunu denetler.

Divan, bu amaçla, bir üye devlet, Avrupa Parlamentosu, Konsey veya Komisyon tarafından yetkisizlik, esaslı şekil kurallarının ihlali, Antlaşmalar’ın ihlali veya Antlaşmalar’ın uygulanmasına ilişkin herhangi bir hukuk kuralının ihlali veya yetkinin kötüye kullanılması gerekçeleriyle açılan davalar hakkında karar vermeye yetkilidir.

Divan; Sayıştay, Avrupa Merkez Bankası ve Bölgeler Komitesinin kendi yetkilerini korumak amacıyla açtıkları davalarda da aynı şartlar dahilinde yetkilidir.

Her gerçek veya tüzel kişi, muhatabı olduğu veya kendisini doğrudan ve bireysel olarak ilgilendiren tasarruflar ile kendisini doğrudan ilgilendiren ve uygulama tedbirleri alınmasını gerektirmeyen düzenleyici tasarruflara karşı 1 ve 2. paragraflarda öngörülen şartlar dâhilinde dava açabilir.

Birlik organ, ofis veya ajanslarının kurulmasına ilişkin tasarruflar; bu organ, ofis veya ajansların, gerçek veya tüzel kişiler bakımından hukuki etki doğurması amaçlanan tasarruflarına karşı bu kişiler tarafından açılacak davalara ilişkin özel şartlar ve kurallar içerebilir.

Bu maddede belirtilen davaların, duruma göre, tasarrufun yayımlandığı, davacıya tebliğ edildiği veya tebliğ edilmemesi halinde, davacının tasarruftan haberdar olduğu tarihten itibaren iki ay içinde açılması gerekir.”

İptal davası, Birlik kurum, organ, ofis veya ajanslarının üçüncü kişiler bakımından hukuki etki doğurması amaçlanan tasarruflarının hukuka uygunluğunun denetimi için açılır. Bu dava aracılığı ile Konsey, Komisyon ve Avrupa Parlamentosu ile Konseyin ortaklaşa yaptığı ve Avrupa Merkez Bankasının bağlayıcı tasarrufları ile Parlamentonun ve AB Zirvesinin üçüncü şahıslar nezdinde hukuki etki doğuran tasarruflarının hukuka uygunluk denetimi gerçekleştirilmektedir.

İptal davasının konusunu oluşturan tasarruflar, ilgililerin hukuki durumu üzerinde bağlayıcı etki gösteren tüm tasarruflar olup, tasarrufun adından çok içeriği ve etkisi dikkate alınmaktadır

İptal davası açabilecek davacılar bakımından ikili bir ayrıma gitme ihtiyacı vardır. Buna göre, üye devletler, Konsey, Komisyon veya Avrupa Parlamentosu, ya da kendi yetkilerini koruma amaçlı olarak Avrupa Sayıştayı, Avrupa Merkez Bankası ve Bölgeler Komitesi davacı olabilmektedir. Bu kurumlar tarafından ayrıca tasarrufun iptalinden dolayı ilgi ya da menfaatin ispatı şartı aranmamakta; bu kurumların AB tasarruflarının hukuka uygun biçimde oluşması ve uygulanmasında menfaat sahibi oldukları baştan kabul edilmektedir.

Özel kişiler ise, daha kısıtlayıcı şartlara bağlı olarak iptal davası açabilirler. Gerçek veya tüzel kişiler, muhatabı olduğu veya kendisini doğrudan ve bireysel olarak ilgilendiren tasarruflar ile (Lizbon Antlaşması’ndan bu yana) kendisini doğrudan ilgilendiren ve uygulama tedbirleri alınmasını gerektirmeyen düzenleyici tasarruflara karşı iptal davası açabilir. Bu çerçevede bireysel ilgi koşulu oldukça dar bir biçimde uygulanmaktadır. Düzenleyici tasarruflara karşı ise kendisini doğrudan ilgilendiriyor ve uygulama düzenlemesi gerektirmiyorsa dava açabilecektir.

İptal davası, ilgili tasarrufun AB Resmi Gazetesinde yayınlanmasından itibaren iki ay içinde açılmalıdır. İptal davası, duruma göre tasarrufun yayımlandığı, davacıya tebliğ edildiği veya tebliğ edilmemesi hâlinde davacının tasarruftan haberdar olduğu tarihten itibaren iki ay içinde açılır. Tasarrufun muhataplarına bildirimle yürürlüğe girdiği durumlarda ise bu hak düşürücü süre bildirim ya da gerekli durumlarda öğrenme tarihinden itibaren işlemeye başlayacaktır.

İptal nedenleri Antlaşmada sınırlı biçimde sayılmış olup bunların dışında bir nedenle bir AB tasarrufunun iptali söz konusu olamayacaktır. ABİHA md. 263’te sayılan iptal nedenleri:

1. Yetkisizlik,
2. Esaslı şekil kurallarının ihlali,
3. Antlaşmaların ihlali ya da Antlaşmaların uygulanmasına ilişkin herhangi bir hukuk kuralının ihlali ve
4. Yetkinin kötüye kullanılması olarak belirlenmiştir.

Bu çerçevede Antlaşmaların veya bunların uygulanmasına ilişkin herhangi bir hukuk kuralının ihlali gerekçesi, AB hukukunun tüm bağlayıcı kaynaklarına gönderme yaptığından diğer tüm gerekçeleri de içine sığdırabilmektedir. Bu nedenlerden biri dolayısıyla hukuka aykırılığı ABAD tarafından saptanan bir AB tasarrufu iptal edilebilecektir.

İptal davasında verilecek hükmün etkisine yönelik olarak ABİHA m. 264 aşağıdaki hükmü getirmektedir:

“Dava yerinde görülürse, Avrupa Birliği Adalet Divanı, dava konusu yapılan tasarrufun geçersizliğine karar verir. Bununla birlikte, Divan, gerekli görürse, geçersizliğine karar verilen tasarrufun etkilerinden hangilerinin kesinleşmiş sayılacağını belirtir.”

İptal kararı bir tespit hükmü niteliğinde olup, geriye yürür ve herkesi bağlar. Ancak ABAD iptal kararının etkilerini sınırlayabilecek ve örneğin karardan önce oluşmuş bazı hukuki sonuçların etkisinin devamına ya da ilgili AB tasarrufunun sadece belli hükümlerinin geçersiz sayılmasına karar verebilecektir. ABAD, iptal davasını yerinde görürse dava konusu yapılan tasarrufun geçersizliğine karar verir. Bu geçersizlik tamamen veya kısmen olabilir. Yine iptal kararı, kural olarak herkes ile ilgili (*erga omnes*) ve geriye dönük etki doğurur. Ayrıca ilgili Birlik otoritesi iptal kararına uygun tedbirleri alır.

ABİHA m. 266 uyarınca tasarrufu iptal edilen AB kurumu ABAD’ın iptal kararının uygulanması için gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. Bu durum davanın bir idari dava türü olmasından kaynaklanmaktadır. Buna göre:

“Tasarrufu iptal edilen veya hareketsiz kalmasının Antlaşmalar’a aykırı olduğu tespit edilen kurum, organ, ofis veya ajans, Avrupa Birliği Adalet Divanının kararı doğrultusunda gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür.”

**İhmal (Hareketsizlik) Davası**

ABİHA m. 265’te düzenlenen ihmal ya da hareketsizlik davası da AB kurumlarının hukuka uygun biçimde davranmasını sağlamaya ve denetlemeye yönelik bir dava türüdür. Ayrıca ABİHA m. 266’daki hüküm bu dava bakımından da geçerli olup, ilgili AB kurumu ABAD kararının gereklerini ihmal davası çerçevesinde de yerine getirmek durumundadır. Nitekim doktrinde iptal ve ihmal davalarının birbirini tamamlayan, paralel niteliği üzerinde durulmaktadır.

ABİHA m. 265 ihmal davası ile ilgili olarak aşağıdaki hükmü getirmektedir:

“Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Zirvesi, Konsey, Komisyon veya Avrupa Merkez Bankası, Antlaşmalar’a aykırılık teşkil edecek şekilde harekete geçmezse, üye devletler ve Birliğin diğer kurumları, bu ihlali tespit ettirmek için Avrupa Birliği Adalet Divanında dava açabilirler. Bu madde, Birliğin harekete geçmeyen organ, ofis veya ajanslarına da aynı şartlar dâhilinde uygulanır.

Bu davanın kabul edilebilmesi için, önce ilgili kurum, organ, ofis veya ajansın harekete geçmeye davet edilmiş olması gerekir. İlgili kurum, organ, ofis veya ajans bu davetten itibaren iki ay içinde tutumunu belirlemezse, dava iki aylık ilave bir süre içinde açılabilir.

Her gerçek veya tüzel kişi, tavsiye veya görüş hariç olmak üzere, Birliğin bir kurum, organ, ofis veya ajansının bir tasarrufunda kendisinin muhatap alınmamasından dolayı, 1 ve 2. paragraflarda belirtilen şartlar dâhilinde Divana şikâyette bulunabilir.”

İhmal davası; Birlik kurum, organ, ofis veya ajanslarının Antlaşmalara aykırılık teşkil edecek şekilde harekete geçmemelerinin hukuka uygunluğunun denetimi için açılır. İhmal davası, antlaşmaların ihlalini oluşturur şekilde Avrupa Parlamentosunun, AB Zirvesinin Konseyin, Komisyonun ya da Avrupa Merkez Bankasının karar almaması halinde açılan bir davadır. İhmal davası, ancak “denetlenebilir ihmal” söz konusuysa açılabilir. Denetlenebilir ihmal de iki koşulun ardından gerçekleşebilir. Buna göre ilgili Birlik otoritesi, “harekete geçmeye davet edilmiş” ve bu davetten itibaren iki ay içinde “tutumunu belirlememiş” olmalıdır. Antlaşmalar uyarınca bir tasarrufta bulunması gerekirken bu konuda ihmal gösteren AB kurumunun bu tutumunun AB hukukunu ihlal ettiğinin saptanması ve bu kurumun harekete geçirilmesi amacına hizmet eder. Bu itibarla ihmal davasının açılabilmesi için öncelikle ilgili kurumun o konuda bağlayıcı bir tasarrufta bulunma yükümlülüğü altında olması gerekecektir.

İhmal davası da üye devletler ya da AB kurumları tarafından hareketsizliği AB hukuku ihlali oluşturan kurum aleyhine açılabileceği gibi, gerçek ve tüzel kişilerin de kendilerinin muhatabı olmaları gereken bir tasarrufu yapmaktan kaçınan AB kurumu aleyhine ABAD’a başvurabilmeleri mümkündür.

Ancak, her iki durumda da ön şart ilgili kurumun tutumunu belirleyeme davet edilmesidir. Dolayısıyla ihmal davası ancak ilgili Birlik makamının önceden harekete geçmeye davet edilmesi halinde açılabilir. Bu daveti izleyen iki aylık sürede ilgili kurumun tutum belirlememesi halinde, müteakip iki aylık süre içinde dava açılabilecektir.[[1]](#footnote-1)

İhmal davası açılabilmesi iptal davasındaki şartlara tabidir. İhmal davası, üye devletler ve Birlik kurumlarınca her zaman ve gerçek ve tüzel kişilerce iptal davasındaki ile paralel koşullar yerine geliyorsa açılabilir. İlgili tasarrufun yapılmamasının hukuka aykırılık teşkil etmesi ve yetkinin kötüye kullanılması halinde açılabilecek ihmal davası elbette ortada bir tasarruf bulunmaması nedeniyle yetkisizlik ve esaslı şekil sakatlığı nedenleri ile açılamayacaktır.

İhmal davasında ABAD’ın vereceği hüküm yine bir tespit hükmü niteliğinde olacaktır. Burada yapılacak tespit ilgili kurumun tasarrufta bulunmayarak antlaşmayı ihlal ettiğinin tespiti niteliğindedir. ABAD, ihmal davasını yerinde görürse Antlaşmalara aykırılık teşkil edecek şekilde harekete geçmemek nedeniyle ortaya çıkan ihlali tespit eder. İlgili Birlik otoritesi bu karar doğrultusunda gerekli tedbirleri alır. Karar almamak suretiyle antlaşmayı ihlal eden kurum ABİHA m. 266 gereği ABAD’ın kararının uygulanması için gerekli her türlü önlemi almakla yükümlüdür. İlgili Birlik otoritesi gerekli tedbiri alabilir veya almayabilir, ihmal davasındaki davacı da, buna paralel olarak istediği sonuca varabilmek adına yerine göre iptal veya tazminat davası açmak gereği ile karşı karşıya kalabilir.

İhmal davası “hukuk devleti” ilkesinin görünümlerinden biri olup nasıl ki devlet otoriteleri hukuku uygulatmanın yanı sıra onunla bağlıysa ABAD da, Birlik otoritelerinin kimi eylemsizlikleri ile ilgili olarak hukuka uygunluk denetimi yapmaktadır. Bu çerçevede ihmal davası ile iptal davası arasındaki yakın ilişki vurgulanmalıdır. Bu davalar, “tek ve aynı başvuru yöntemi” sayılarak “birlik ilkesi” altında ele alınmaktadır. Dolayısıyla iptal davasına ve ihmal davasına ilişkin hükümler, mümkün olduğu ölçüde paralel yoruma tâbi tutulmalıdır.

**Tazminat Davası**

ABİHA m. 268 uyarınca:

“Avrupa Birliği Adalet Divanı 340. maddenin 2. ve 3. paragraflarında öngörülen zararların tazmini ile ilgili uyuşmazlıklara bakmaya yetkilidir.”

Maddede belirtilen 340. maddenin 2. ve 3. paragrafı, ise AB kurumlarının akit dışı sorumluluğunu düzenlemektedir. 2. paragrafa göre:

“Sözleşme dışı sorumluluk konusunda, Birlik, kurumlarının veya memurlarının görevlerini yerine getirirken neden oldukları zararları, üye devletlerin hukuklarında ortak olan genel hukuk ilkelere göre tazmin eder.”

Tazminat davası, kural olarak AB’nin haksız fiil sorumluluğu ile ilgili olarak açılır. İlgili kişiler, AB’nin kurumlarının veya memurlarının görevlerini yerine getirirken neden oldukları zararları tazmin etmek adına bu davaya başvurabilir. Tazminat davası, ancak AB’ye yüklenebilir bir eylem veya eylemsizlik söz konusu ise açılabilir. Bu eylem veya eylemsizlik, AB’nin “kurumları veya görevlerini yerine getirirken memurları” aracılığıyla gerçekleşebilir.

Bu itibarla, AB kurumlarının tazmin sorumluluğunu öngören bu dava, bir hukuka uygunluk denetimi niteliğinde olmayıp bir tam yargı davası görünümündedir. ABAD tazminata neden olan hususları, zararı ve tazminat miktarını her türlü hukuki ve maddi unsuru inceleyerek karara bağlayacaktır.

Burada tazminat yükümlülüğünün doğabilmesi için AB kurumlarının hizmet kusuru nedeniyle kişilere zarar vermeleri ya da AB görevlilerinin görevlerini yerine getirirken kişileri zarara uğratmaları gerekecektir. Bunun yanında kusursuz sorumluluk durumunda da Birliğin tazmin sorumluluğunun doğacağı genel olarak kabul edilmektedir.

Tazminat davasının davacısı herkes olabilir. Davalısı ise, sorumluluğa yol açtığı iddia edilen eylemi ya da eylemsizliği gerçekleştiren kurum ya da kurumlar olacaktır. Tazminat davası, ancak AB’ye yüklenebilir bir eylem veya eylemsizlik söz konusuysa açılabilir. Bu yönden özellikle AB’nin memurlarının görevlerini yerine getirirkenki eylem veya eylemsizliğinden sorumlu tutulma ihtimali kapsamı oldukça dar bir teste tâbi tutulmuştur.

Tazminat davalarına uygulanacak hukuk, ABİHA m. 340(2)’de üye devletlerin hukuk sistemlerinde konu ile ilgili ortak genel hukuk ilkeleri olarak belirlenmiştir. Buna göre Divan hukuka aykırı fiil, kusur ve illiyet bağı gibi haksız fiilin unsurlarının yanı sıra, zararın ve tazminatın miktarı gibi hususları belirlerken de üye devletlerin hukuk sistemlerinin karşılaştırmalı bir incelemesine girişecek ve buradan çıkaracağı ortak hukuk ilkeleri çerçevesinde Birliğin akit dışı sorumluluğuna uygulayacağı maddi hukuku içtihatları aracılığıyla geliştirecektir.

AB, ana hatlarıyla yalnızca AB adına hukuka aykırı bir eylem veya eylemsizlik söz konusuysa, bir kişi zarara uğramışsa ve bu eylem veya eylemsizlik ile zarar arasında illiyet bağı varsa haksız fiil sorumluluğu taşıyarak tazminat ödemekle karşı karşıya kalır. Bu çerçevede hukuka aykırılık koşulu, *Schöppenstedt* kararı[[2]](#footnote-2) ile ortaya konmuş ve *Bergaderm* kararı[[3]](#footnote-3) ile güncellenmiştir. AB, ana hatlarıyla yalnızca AB adına hukuka aykırı bir eylem veya eylemsizlik söz konusuysa, bir kişi zarara uğramışsa ve bu eylem veya eylemsizlik ile zarar arasında illiyet bağı varsa haksız fiil sorumluluğu taşır. Bu çerçevede ABAD, *Bergaderm* kararı ile birlikte üye devletlerin haksız fiil sorumluluğu ile AB’ninkini eşitlemiştir. Bu yönden hukuka aykırılık koşulunun merkezindeki test artık şu şekildedir: İlgili Birlik kurumu takdir yetkisinin sınırlarını açıkça ve ciddi biçimde aşmış mıdır?

Tazminat davası, kural olarak AB’nin haksız fiil sorumluluğuna yol açan olayın gerçekleşmesinden itibaren beş yıl içinde açılır. Süre hak düşürücü niteliktedir.

Bundan başka, tazminat davasının bağımsız niteliği gereği bir AB tasarrufundan veya ihmalden kaynaklanan bireysel zararların tazmini için öncelikle tasarrufun ABAD tarafından iptali ya da hareketsizliğin AB hukukunun ihlalini oluşturduğunun tespiti gerekmemektedir. Ancak bu yöndeki tespitlerin ardından tazminat talebinde bulunulmasına aykırı bir hüküm de bulunmamaktadır.

ABAD, tazminat davasını yerinde görürse davacıya belirli bir tazminat miktarının ödenmesine karar verir. Bu karar icra kabiliyetine sahiptir.

Tazminat davası “hukuk devleti” ilkesinin görünümlerinden biri olup nasıl ki devlet otoriteleri hukuku uygulatmanın yanı sıra onunla bağlıysa ABAD da, Birlik otoritelerinin eylem ve eylemsizlikleri ile ilgili olarak hukuka uygunluk denetimi yaparak AB’nin kurumlarının veya memurlarının görevlerini yerine getirirken neden oldukları zararlara yönelik tazminata hükmedebilmektedir.

**Personel Davaları**

ABİHA m. 270 uyarınca:

“Avrupa Birliği Adalet Divanı, Birlik Memurlarının Statüsü ve Birliğin Diğer Görevlilerinin İstihdam Koşulları ile belirlenen sınırlar ve şartlar dâhilinde, birlik ile çalışanları arasındaki her türlü uyuşmazlığa bakmaya yetkilidir.”

Dolayısıyla, bu dava çerçevesinde AB ile çalışanları arasında hizmet ilişkisi dolayısıyla çıkan uyuşmazlıkların çözüm makamı ABAD olmaktadır.

**Avrupa Yatırım Bankasının Statüsü ve Avrupa Merkez Bankası ile İlgili Bazı Uyuşmazlıklar**

ABİHA m. 271 uyarınca ABAD, Avrupa Yatırım Bankasının Statüsünden kaynaklanan üye devletlerin yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde yargı yetkisine sahiptir. Bundan başka, Avrupa Merkez Bankası Guvernörler Konseyi kararlarına ilişkin uyuşmazlıklar da ABAD nezdinde dava edilir. Ayrıca Avrupa Yatırım Bankası Yönetim Kurulu kararlarına ilişkin uyuşmazlıklarda da yargı yetkisi ABAD’dadır. Son olarak, bu antlaşma ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Statüsünden kaynaklanan yükümlülüklerin ulusal merkez bankaları tarafından yerine getirilmesinde ortaya çıkan uyuşmazlıklarda yargı yetkisine sahiptir. ABİHA m. 271 uyarınca:

“Avrupa Birliği Adalet Divanı, bundan sonraki hükümlerde yer alan sınırlar dâhilinde, aşağıdaki konularla ilgili uyuşmazlıklarda yetkilidir:

a) üye devletler tarafından, Avrupa Yatırım Bankası Statüsü’nden kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesi. Bu çerçevede, Banka Yönetim Kurulu, 258. madde ile Komisyona verilen yetkilere sahiptir,

b) Avrupa Yatırım Bankası Guvernörler Kurulunun kararları. Bu çerçevede, üye devletler, Komisyon veya Banka Yönetim Kurulu, 263. maddede yer alan şartlar dâhilinde dava açabilirler,

c) Avrupa Yatırım Bankası Yönetim Kurulunun kararları. Bu kararlara karşı, 263. maddede yer alan şartlar dâhilinde, üye devletler veya Komisyon tarafından ve sadece Avrupa Yatırım Bankası Statüsü’nün 19. maddesinin 2, 5, 6 ve 7. paragraflarında öngörülen usule aykırılık gerekçesiyle dava açılabilir,

d) ulusal merkez bankaları tarafından, Antlaşmalar’dan ve AMBS ve AMB Statüsü’nden kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesi. Bu çerçevede Avrupa Merkez Bankası Guvernörler Kurulunun ulusal merkez bankaları karşısında yetkileri, 258. madde uyarınca Komisyona üye devletler karşısında tanınan yetkilerle aynıdır. Divan, bir ulusal merkez bankasının Antlaşmalar’dan kaynaklanan yükümlülüklerden birini yerine getirmediğine karar verirse, bu banka, Divanın kararı doğrultusunda gerekli tedbirleri almak zorundadır.”

**Para Cezalarına İtiraz Davaları**

ABİHA m. 261 uyarınca:

“Avrupa Parlamentosu ve Konseyin birlikte ve Konseyin tek başına, Antlaşmaların hükümlerine uygun olarak kabul ettikleri tüzükler, bu tüzüklerde öngörülen cezalara ilişkin olarak, Avrupa Birliği Adalet Divanına tam yargı yetkisi verebilir.”

Özellikle AB rekabet hukukunun uygulanması çerçevesinde Konsey Tüzüğü ile Komisyona verilen para cezası verme yetkisinin denetimi ve bu şekilde verilen cezalara itiraz da ABAD önünde görülecek davalar arasındadır.

**Ön Karar Davası**

Avrupa Birliği hukukunun üye devletlerin ulusal hukuk düzeni içinde aynı şekilde ve etkili biçimde uygulama bulması, aynı şekilde geçerli olması, bütünleşmeyi ilerletici biçimde algılanıp yorumlanması ve üye devlet vatandaşları tarafından benimsenmesi ve AB tasarruflarının geçerlilik denetimlerinin tek elden sağlanması amaçlarına hizmet etmek üzere öngörülmüş olan ön karar davası prosedürü AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşmanın 267. maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır.

Her ne kadar, Adalet Divanı Antlaşmada sayılmış dava türlerine bakmak konusunda münhasır yetkiye sahip kılınmışsa da, Antlaşmanın 274. maddesi uyarınca ulusal mahkemelerin de bu davaların dışında kalan alanlarda AB hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıkları çözüme bağlama imkanı bulunmaktadır. Özellikle, bireylerin AB hukukundan kaynaklanan haklarının korunması amacıyla üye devletlere karşı açtığı davalar ile bireyler arasında AB hukukundan kaynaklanan ihtilafların çözümlenmesi makamı ulusal mahkemelerdir.

Bu çerçevede ulusal mahkemeler önünde görülen bir davada AB tasarruflarının geçerliliğine ve yorumuna ilişkin bir hususun çözümlenmesi asıl ihtilafın çözümü için gerekli ise bu hususun bekletici sorun yapılarak Avrupa Birliği Adalet Divanına gönderilmesi ve ihtilafın Divandan gelecek karara göre hükme bağlanması gerekecektir. Bunun nedeni, AB hukukunun yorumu ve tasarruflarının geçerliliğinin tespitinde Divanın münhasır yetkiye sahip kılınmış olmasıdır.

AT Antlaşmasının 267. maddesi uyarınca:

“Adalet Divanı:

1. Antlaşmaların yorumu konusunda;
2. AB kurum, organ, ofis ve ajanslarının tasarruflarının geçerliliği ve yorumu konusunda karar vermeye yetkilidir.”

Ulusal mahkemede görülen bir davada AB hukuku ile ilgili bir sorunun ortaya atılması halinde öncelikle ulusal mahkeme bu sorunun Divan tarafından yorumlanmasının asıl ihtilafın çözümü için gerekli olduğu kanısına varacaktır. Bu hususta ulusal mahkemeye tam bir takdir yetkisi tanınmıştır.

Ulusal mahkemenin AB hukuku ile ilgili hususu kararı için zorunlu görmesi halinde iki olasılık vardır.

İlk olarak, bu tür bir sorun, bir üye devletin mahkemesi önüne geldiğinde, bu mahkeme kendi kararını vermek için konuya ilişkin bir ön karara gerek duyarsa Adalet Divanından bu konuda karar vermesini talep edebilir. Dolayısıyla burada söz konusu olan yine ulusal mahkemenin takdiridir. Ulusal mahkeme gerekli gördüğü takdirde Adalet Divanına başvuracaktır.

Oysa, bu tür bir sorun iç hukuka göre kararlarına karşı kanun yolu kapalı olan bir ulusal mahkemede görülmekte olan bir davada ileri sürülürse, bu mahkeme Adalet Divanına başvurmakla yükümlü olacaktır.

Ön karar başvurusunun içeriğini tespit üye devlet mahkemesine aittir. Ön karar başvurusu çerçevesinde ulusal hukukun değerlendirilmesi veya AB hukukunun somut olaya uygulanması Adalet Divanının yetkisi dışında kalmaktadır. Divan sadece AB hukukunun yorumu ve geçerlilik denetimini gerçekleştirecek ve bu yöndeki kararını ulusal mahkemeye iletecektir. Divan, AB hukuku kuralının anlam ve etkisini saptadıktan sonra bunun ulusal hukuk çerçevesinde ne şekilde uygulanacağı ve somut sorunun ne şekilde karara bağlanacağı ise ulusal mahkemeye aittir.

Adalet Divanının ön karar başvurusu çerçevesinde verdiği karar ilgili ulusal mahkemeyi o davada bağlar. Ulusal mahkeme önündeki davayı Divanın ön kararı çerçevesinde karara bağlamakla yükümlüdür. Bundan başka Divanın ön kararı genel etkiye de sahip olup, özellikle AB tasarruflarının geçerliliği konusundaki Divan kararları diğer mahkemeler açısından da bağlayıcıdır. Ancak aynı tasarrufun geçerliliğinin diğer ulusal mahkemeler tarafından başka hukuki gerekçelerle bir kez daha ön karar başvurusuna konu edilmesi ya da aynı AB hukuku kuralının yorumunun yeniden talep edilebilmesi mümkündür.

1. Burada ilgili kurumun tasarrufta bulunmama konusunda bir tutum belirlemesi halinde bu durum tutum belirlemesinde bulunmuş olması anlamına gelecektir. Bu halde açılabilecek olan dava iptal davası olacaktır. Tasarrufta bulunma konusunda bir taahhüt durumunda ise yine ihmal davası açılamayacaktır. İhmal davası açılabilmesi için kurumun hiç bir tutum belirlememesi gerekecektir. [↑](#footnote-ref-1)
2. Case 5/71 (Court of Justice) *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council of the European Communities* [1971] ECR 975. [↑](#footnote-ref-2)
3. Case C-352/98 P (Court of Justice) *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v Commission of the European Communities* [2000] ECR I-5291. [↑](#footnote-ref-3)