

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDA İNSAN HAKLARI

Hilal SANIOĞLU*

BİRİNCİ BÖLÜM

AB HUKUKUNUN TEMEL ÇERÇEVESİ VE İNSAN HAKLARININ NORMATİF KAYNAKLARI

I. Genel Olarak İnsan Hakları

A. İnsan Hakları Kavramı

"Bütün insanlar özgür, onurlu ve eşit haklarla doğarlar". Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 1. maddesinde yer alan bu ifade, insanların, insanlık tarihi boyunca insan olma özelliğinden doğan temel haklarını kazanma ve koruma yönündeki mücadelelerinin temel dayanağını oluşturmaktadır.¹

İnsan hakları, günlük hayatta her an karşımıza çıkabilecek hukuki ve sosyal bir kavramdır. Genel kabul gören tanıma göre, insanların; doğuştan kazandıkları, sırf insan olmaları nedeniyle sahip oldukları, dokunulmaz, devredilmez ve vazgeçilmez hakların bütününe *"insan hakları"* denmektedir.

İnsan hakları; insanın içinde bulunduğu somut tehlikelerden kaynaklanan bir özgürlük arayışı ve insanın onurlu bir varlık olarak, özgürlük içinde yaşama isteğidir. İnsanlar, gerek toplum içindeki ve gerekse devlet ile olan ilişkilerinde sürekli olarak özgürlük alanlarını

* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, LLM.

¹ Uygun, Oktay, "İnsan Hakları Kuramı", *İnsan Hakları*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2003, s. 12, 13; İktisadi Kalkınma Vakfı, *Demokrasi ve İnsan Hakları*, İstanbul 1997, s. 53.

genişletme çabası içinde olmuşlardır. Ancak bu çaba insan haklarının kendiliğinden sağlanarak korunmasına yeterli olmayıp; insan hakları aynı zamanda insanların kurumlaşmış ve hukuken bağlayıcı şekillerde, keyfi güce ve devletin ve toplumun tehditlerine karşı korunmayı da gerektirmektedir.²

İnsan haklarının felsefi temelinde esas olarak, doğal (tabii) haklar anlayışı bulunmaktadır. *Doğal haklar*, yazılı hukuktan önce gelen ve ondan üstün olan, insanın doğuştan sahip olduğu haklardır. Doğal haklar herkes için eşit niteliktedir ve sosyal düzenin bu hakları güvence altına alacak biçimde olması gerekmektedir. Devlet bu hakları sağladığı ve koruduğu ölçüde insanların gözünde meşru olacaktır.

B. İnsan Haklarının Tarihsel Gelişimi

İnsan hakları kavramı, tarihsel süreç içerisinde değerlendirildiğinde, insan haklarına ilişkin temel ilkelerin oluşturulmasına, Antik Çağ'dan itibaren her toplum kendine özgü yapısı ve değer yargıları çerçevesinde katkıda bulunmuştur. Antik Çağ'da, siyasi iktidarın sınırlandırılması öğretisiyle insan hakları kavramını gündeme getiren Çin'den, *bireylerin kanunlar önünde eşitliği ilkesi* ve *demokrasi* kavramlarını yaratan eski Yunan şehir devletlerine ve bu kavramı geliştirip yazılı hukuk sistemine dönüştüren Roma'ya kadar, insanlık tarihinin belli başlı uygarlıkları insan hakları kavramının gelişiminde önemli rol oynamıştır.

İnsan haklarının korunması düşüncesi, çok eskilere kadar gitmekle birlikte, genellikle ilk uygulama örneğinin İngiltere Kralı Yurtsuz John'un 1215 yılında ilan ettiği "*Magna Charta Libertatum*" olduğu ifade edilmektedir. Ancak bu belgenin taraflarının kral ile yüksek kilise ve feodalite temsilcileri olması nedeniyle kişi bakımından kapsamı çok dar kalmıştır ve hür olmayan kimseler bu hak ve özgürlüklerden mahrum bırakılmıştır.³ Dönemin İngiltere kralı Yurtsuz John'un iktidarını belirli ölçüde sınırlandıran, bu arada baronlara bazı haklar veren bir ferman olan bu metinden sonra, İngiltere'de sırasıyla 1628 tarihli "*Petition of Rights*", 1679 tarihli "*Habeas Corpus Act*", 1689 tarihli "*Bill Of*

² Ünal, Şeref, *Temel Hak ve Özgürlükler ve İnsan Hakları Hukuku*, Ankara 1997, s. 23.

³ Erdinç, Tahsin, *Batı Demokrasilerinde Klasik Kamu Özgürlüklerinin Gelişmesi Alanında Görülen Sapmalar*, İstanbul 1998, s. 57.

Rights" ve 1701 tarihli "*Act Of Settlement*" ile birlikte hak ve özgürlüklerin kapsamının sürekli genişlediği görülmektedir.

İnsan hakları kavramlarının bugünkü anlamıyla gündeme geldiği; bireyin doğuştan eşit ve devredilemez haklarla donatılmış olduğu yaklaşımının ilk kez devletin anayasal ve hukuk düzeninin bir parçası olarak algılanmaya başladığı dönem, XVII ve XVIII. yüzyıllardır.

İngiliz belgeleri daha çok uygulamadaki ihtiyaçlara göre şekillenen ve evrensel olarak bütün insanları kapsamayan metinlerdir. Amerikan ve Fransız insan hakları bildirileri ise bireylerin hak ve özgürlüklerini belirleyen ve bütün olarak ilan eden ilk resmi insan hakları belgeleridir. 1776 tarihli *Virginia Haklar Bildirisi* ve 1778 tarihli *Amerikan Bağımsızlık Bildirisi*, bütün insanların eşit ve devredilemez haklarla yaratıldığını; *yaşama hakkı, özgürlük hakkı mutluluğu arama hakkı* olarak tanımlanabilecek bu temel haklardan vazgeçilemeyeceğini belirtmiştir. 1789 *Fransız İhtilali ise; insan haklarının evrenselliğini ve dokunulmazlığını vurgulamış* ve bu yönüyle Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi'nin de önüne geçmiştir. Fransız İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi'nde yer alan ilkeler hemen hemen bütün Avrupa ülkelerince benimsenmiş ve pek çok devletin anayasasında yerini bulmuştur.

XVII. ve XIX. yüzyıllar arasındaki dönem, Avrupa ve Kuzey Amerika'da insan haklarının gelişerek kökleştiği bir dönem hâline gelmiştir. İnsan hakları kavramı XX. yüzyılda toplumsal ve ulusal tanımlamaların ötesine geçerek *evrensel bir boyut kazanmıştır*. Yani insan hakları değişik inanışlar, değişik kültürler ve değişik anlayışlar çerçevesinde değiştirilemeyecek, farklı yorumlanamayacak, dolayısıyla yeknesak bir anlam kazanacaktır.

İnsan haklarının tüm insanlar için geçerli olduğu anlayışının tüm devletlerce benimsenmesi ve uluslararası hukuk kapsamında değerlendirilmesi, özellikle II. Dünya Savaşı sırasında yaşanan insanlık dışı muamelelere ve insan hakları ihlallerine duyulan tepkiler sonucu gerçekleşebilmiştir. ABD Başkanı Franklin D. Roosevelt'in Kongre'ye sunduğu ünlü "*Dört Özgürlük*" demeci, insan hakları ve özgürlüklerinin uluslararası boyut kazanmasında önemli bir faktör olmuştur. *Bu dört özgürlük şunlardır:*

- Söz ve anlatım özgürlüğü,
- Vicdan özgürlüğü,

- Yoksulluktan kurtulma özgürlüğü,
- Korkudan kurtulma özgürlüğü.⁴

Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 50 devlet tarafından 1945 yılında imzalanan BM Antlaşması, insan hakları ve temel özgürlüklerini *ilk kez resmen "uluslararası hukuk" alanına çıkarmış* ve onlara evrensel bir değer kazandırmıştır. 10 Aralık 1948 tarihinde BM İnsan Hakları Evrensel Bildirisi kabul ve ilan edilmiştir. Bildiride öncelikle kişilik hakları ve siyasal özgürlükler yer almakta, onları sosyo-ekonomik ve kültürel haklar izlemektedir.

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi hukuki *bağlayıcılık niteliği bulunmaması* ve hakları koruma *mekanizmadan yoksun bulunması* gibi özelliklere rağmen o döneme kadar düzenlenen belgeler içinde, insan haklarını somut anlamda ve geniş bir çerçevede ele alması noktasında oldukça önemlidir. Nitekim daha sonraki pek çok belgeye de ilham kaynağı olmuştur.

Son yıllarda yaşanan gelişmeler, insan hakları kavramının *"etkili bir eylem"* olarak küreselleşmesine, insan haklarının korunması üzerine çalışan uluslararası sivil toplum kuruluşlarının ortaya çıkmasına ve giderek önem kazanmasına sahne olmuştur.⁵ İnsan hakları ihlalleri söz konusu olduğunda uluslararası hukukun hâlen başlıca ilkelerinden birisi olan *"içişlerine karışmama"* nın devre dışı kalacağı genel kabul görmektedir.⁶

İnsan haklarının bölgesel korunmasında atılmış en önemli adım ise; Avrupa Konseyi tarafından 1950 yılında imzalanan ve 1953 yılında yürürlüğe giren *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)*'dir. AİHS'de, BM Bildirisi'nde olduğu gibi insan hak ve özgürlüklerinin sadece genel ilkeler yoluyla sayılması ile yetinilmemiş, bunların mümkün olduğunca somut ve ayrıntılı bir şekilde tanımlanması ve sınırlarının belirlenmesi yoluna gidilmiştir. AİHS, *etkin koruma mekanizması* getirmiştir. Ancak diğer bölgesel düzenlemelerin hiçbiri AİHS kadar etkili olamamış ve AİHS kadar etkili bir koruma mekanizması getirememiştir.

⁴ Gülmez, Mesut, *İnsan Hakları ve Demokrasi Eğitimi*, Ankara 2001, s. 4-5.

⁵ Keyman, Fuat, "Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Katılımcı Demokrasi ve İnsan Hakları", *İnsan Hakları Gençlik Araştırması*, <http://www.hiih.org> 2003, s. 91.

⁶ Akal, Bali / Erözden, Ozan / Akbulut, Olgun / Zeybekoğlu, Emre, *İnsan Haklarının Tarihsel Gelişimi*, <http://www.hiih.org> 2003, s. 21.

II. Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmalarında İnsan Hakları

A. Genel Olarak

AB Anayasası 1. madde, birliğin tanımına yer vermiştir ve şöyle demektedir: “*Sahip oldukları ortak hedeflere ulaşmak amacıyla üye devletlerin yetki verdiği bu Anayasa, ortak bir gelecek oluşturacak şekilde, Avrupa ülkelerinin ve vatandaşlarının iradesini yansıtarak, AB’yi meydana getirir*”. AB Anayasası’na göre AB, *sui generis* bir birliktir. Başlangıçta ekonomik bir bütünleşme olarak ortaya çıkan AB günümüzde siyasal karakteri ön plana çıkan bir birlik haline gelmiştir. AB açısından da temel hak ve özgürlükler konusu topluluğun oluşumundan bu yana önemli bir konu olmuştur. Ancak Avrupa Topluluğu’nu kuran Roma Antlaşması’nın ekonomik bir bütünleşmeyi hedef alması sebebiyle temel hak ve özgürlükler geri planda kalmış; topluluk hukukunun öncelikleri arasında yer almamıştır. İlkesel olarak temel hak ve özgürlükler topluluk açısından her zaman önemli olsa da; topluluk hukuku içinde korunması konusu asıl olarak topluluk bütünleşmesinin derinleşmesi sürecinde gündeme gelmiştir.

Avrupa bütünleşmesi sürecinde, temel hak ve özgürlüklerin korunması konusunda ATAD önemli sorumluluklar üstlenmiş, adeta *hak ve özgürlükler hukuku* oluşturmuştur. Buna paralel olarak, temel hak ve özgürlükler konusu, Avrupa Parlamentosu, konsey ve komisyonun çabalarıyla giderek kurucu antlaşmalarda da yer almaya başlamıştır. Ancak Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’na kadar AB bünyesinde bir temel haklar katalogu bulunmamıştır.

B. Kurucu Paris ve Roma Antlaşmaları

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)’nu kuran ve aynı zamanda AB’nin temelini oluşturan Paris Antlaşması; 1952 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşmada özetle, Avrupa’da ekonomik ve politik işbirliği hedeflenmiştir; insan haklarına yönelik önemli bir adım atılmamıştır. İnsan haklarına ancak değinilip geçilmesinin nedeni, o zamanlarda ilgi odağının bireyler değil, halklar olmasıdır.⁷ Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) ise 1957’de Roma’da kabul edilmiştir. Bu antlaşma *ekonomik bütünleşmenin yanı sıra para birliğini ve siyasi işbirliğini* de amaçlamıştır.

⁷ Duparc, Christiane, *AT ve İnsan Hakları*, Ankara 1992, s. 11.

AET Antlaşması'nda kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı düzenlenmiş; kadın ve erkekler için ücretlerde eşitlik ve genel olarak ayrımcılık yasağı gibi konulara yer verilmiştir. Bununla beraber Roma Antlaşması'nda "*işçilere ve bağımsız çalışanlara tanınan dolaşım serbestisi*" ve "*milliyet ve cinsiyete dayalı ayrımcılığın yasaklaması*" zaman içerisinde bu konulardaki birçok önemli mevzuatın ve içtihadın temelini oluşturmuştur.

C. Avrupa Tek Senedi

1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi'nde; İnsan haklarının topluluk içinde korunması, üye devletlerin anayasaları ve yasaları ile Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ne atıfta bulunularak üçüncü ülkelerle ilişkilerde insan haklarının korunmasından söz edilmiştir. AİHS ve Avrupa Sosyal Şartı'na gönderme yapılmış ve topluluğa üye ülkelerde, *özgürlük, eşitlik ve sosyal adaletin gerçekleştirilmesi* konusunda önemli gelişmeler sağlanmıştır.

D. Maastricht (Avrupa Birliği) Antlaşması

Üzerinde durulması gereken bir diğer önemli antlaşmada; Maastricht'tir. 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'nda; *yaşama hakkı, özel yaşamın korunması hakkı, işkence yasağı, yargılanma hakkı, düşünce ve basın özgürlüğü, toplantı ve gösteri yürüyüşleri hakkı gibi hak ve özgürlüklerden bahsedilmiştir*. Ayrıca Maastricht Antlaşması'nın giriş bölümünde özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ve hukuk devleti ilkelerine bağlılık vurgulanmıştır. Antlaşmada topluluk hukuk düzeninde temel hakların iki kaynağından bahsedilmiştir. Bunlar üye devletlerin *ortak anayasal gelenekleri* ve *AİHS'dir*. AB vatandaşlarının Birlik düzeyinde haklarını ve çıkarlarını korumak üzere "*Avrupa Vatandaşlığı*" kavramı da Maastricht Antlaşması'nda ifadesini bulmuştur.

E. Amsterdam Antlaşması

1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile; insan hakları, demokrasi, temel özgürlükler ve hukukun üstünlüğü ilkelerine verilen önem vurgulanmıştır. Ayrıca temel hakların korunması hususun-

da AİHS devre dışı bırakılarak topluluğa özgü bir koruma mekanizması oluşturulmuştur.

Amsterdam Antlaşması ile temel haklar alanında getirilen en önemli yenilik, antlaşmanın 46. maddesi'ne eklenen bir hükümlerle Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (ATAD)'nin birlik kurumlarının yaptıkları eylem ve düzenlemelerde temel haklara uygunluğunu denetlemekle yetkili kılınmasıdır.⁸ Ancak bu yetki ATAD'ın yetkili olduğu durumlar⁹ için geçerlidir. Bu konu Amsterdam Antlaşması'yla yapılan düzenlemenin en çok eleştirilen yönüdür.¹⁰

Birlik düzeyinde temel hak ve özgürlüklerin korunmasıyla ilgili olarak Amsterdam Antlaşması'yla atılan bir diğer adım, 6. madde'de ifade edilen özgürlük, demokrasi, hukuk devleti, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı gibi, birliğin temelinde yer alan ortak ilkelerin üye devletlerce "ağır ve sürekli ihlali" halinde başvurulacak bir yaptırım mekanizması getirmesidir. 7. maddenin 1. paragrafına göre, devlet veya hükümet başkanları düzeyinde toplanan konsey, üye devletlerin üçte birinin ya da komisyonun önerisi ve Avrupa Parlamentosu'nun onayı ile, şikâyet edilen üye devletin konuya ilişkin raporunu aldıktan sonra, oybirliğiyle şikâyet konusu olan üye devletin temel ilkelere aykırı davrandığını saptayabilir.¹¹

Amsterdam Antlaşması'yla temel hak ve özgürlüklere ilişkin önemli gelişmelerden biri de; topluluk hukuku kaynaklarında yer alan bazı hak kategorilerinin kurucu antlaşmalara eklenmesi veya kurucu antlaşmalarda yer alan bazı hak kategorilerinin içerik bakımından zenginleştirilmesi olmuştur.

F. Nice Antlaşması

AB sürecindeki bir diğer önemli gelişme de, Nice Antlaşması'dır. 12 Aralık 2000 tarihinde kabul edilmiş, 1 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Nice Antlaşması ile; üye devletlerden 1/3'ünün ya da Avrupa Parlamentosu veya komisyonunun teklifi üzerine, parlamentonun uygun görüşü alındıktan sonra konsey 3/5 çoğunluk ile karar

⁸ Avrupa Birliği Ansiklopedisi, s. 32.

⁹ AB ve AT'yi kuran antlaşmalar uyarınca.

¹⁰ Avrupa Birliği Ansiklopedisi, s. 33.

¹¹ Daha ayrıntılı bilgi için, bkz., Avrupa Birliği Ansiklopedisi, s. 33, 34.

vererek bir üye devlette, AB Antlaşması'nın 6. maddesinin 1. paragrafında belirtilen ilkelerin ciddi ihlaline ilişkin bir riskin bulunduğunu saptayabilir. Nice Antlaşması ile sağlanan bir diğer gelişme de, 7. madde uyarınca kendisine karşı yaptırım uygulanan üye devlete karşı *Adalet Divanı'na gitme yolunun* açılmış olmasıdır. Üye devlet, ihlal tespitinin yapıldığı tarihten itibaren bir ay içerisinde divan önünde dava açabilecektir.¹² Üye devletlerin, parlamentonun veya komisyonun üçte birinin teklifi üzerine, konsey, kendi üyelerinin beşte dördlük çoğunluğuyla hareket ederek ve Avrupa Parlamentosu'nun mutabakatıyla, bir üye devletin temel hakların ciddi bir ihlalini işlemesi yönünde açık bir tehlikenin var olduğunu ilan edebilir ve söz konusu üye devlete uygun tavsiyelerde bulunabilir.

G. Avrupa Birliği Anayasası

Şüphesiz günümüzdeki en önemli gelişme AB Anayasası'dır. Birliğin, temel haklar şartında ortaya konulan hak ve özgürlükleri tanıdığı, AİHS tarafından belirlenen temel hakların birlik hukukunun genel ilkelerini oluşturduğu ifade edilmektedir. Her ne kadar AB'nin yargısal mekanizmasını oluşturan ATAD (Avrupa Toplulukları Adalet Divanı) AİHS ve AİHM kararlarını destekleyici norm olarak ele alsada, AİHS'nin birlik tarafından tanınması çalışmaları, yapılan atıflardaki artışlar ve AB Anayasası'ndaki 7. madde göz önünde bulundurulduğunda AİHS'nin ileride ölçü norm olarak kabul edileceğini söylemek yerinde olacaktır.

III. İkinci Derece Kaynaklarda İnsan Hakları

AB hukukunun ikinci derece kaynakları topluluk kurumlarının tasarruflarını oluşturur. Bunlar; *tüzük, yönerge (direktif), karar ve tavsiyelerden (ve görüşlerden)* oluşur, topluluğun kuruluşundan bugüne kadarki hukuksal birikimini de ifade eder.

¹² Özcan, Mehmet / Tezcan, Ercüment / Yonar, Özlem, *AB 'de İnsan Haklarının Gelişimi*, Derleyen, Kar, Muhsin / Arıkan, Harun, *AB Ortak Politikaları ve Türkiye*, İstanbul 2003, s. 412.

A. Bağlayıcı Niteliği Olan Belgeler

a. Tüzükler ve Kararlar

Tüzükler, topluluk hukukunun tüm üye devletlerde aynı şekilde uygulanmasını sağlar. Tüzük, genel bir geçerliliğe sahiptir; tüm yönleriyle bağlayıcıdır ve üye devletlerde doğrudan uygulanabilir. AT Antlaşması'nda tüzükler genellikle komisyonun önerisi üzerine konsey tarafından çıkartılır. Ancak komisyon da, kendi girişimiyle veya konseyden aldığı yetkiyle tüzük çıkartabilir. Tüzüklere örnek olarak temel haklara ilişkin olarak 1612/68 nolu karar gösterilebilir. Bu düzenlemede işçilerin serbest dolaşımı ve sendikalaşma hakkı gibi haklar yer almıştır.¹³

AKÇT Antlaşması'nın 14. maddesi'ne göre kararlar tüm yönleriyle bağlayıcıdır. Kararlar, kişilere şirketlere veya devletlere yöneltilmiş olarak, anlaşma hükümlerinin özel durumlarda uygulanmasını sağlamak için çıkarılır. AT Antlaşması'nda öngörülen tüzüklerle AKÇT Antlaşması'nda öngörülen genel kararlar aynı yapısal özellikleri gösterir. Gerek gerçek, gerekse tüzel kişileri ilgilendiren kararlar, bu kararların ilgili kişilere bildirimini ile birlikte bağlayıcı nitelik kazanırlar.¹⁴

Tüzük ve genel kararlar;

- Genel ve soyut kuralları kapsarlar,
- Tüm yönleriyle bağlayıcıdırlar,
- Üye devletlere doğrudan uygulanırlar,
- Hukuk sujeleri bakımından hak ve yükümlülükler doğururlar.

b. Direktifler (Yönergeler)

AT Antlaşması'nın 189 ve AAET Antlaşması'nın 161. maddelerine göre, direktifler (yönergeler) şekil ve yöntemler bakımından yetkiyi ulusal kurumlara bırakarak, yöneldiği devleti varılacak sonuçlar bakımından bağlar. Topluluk hukukunun ulusal hukuk sistemlerine uyumlu hâle getirilmesinde, çoğunlukla bunun dolaylı olarak gerçekleştirilmesi eğilimi vardır. Bu yüzden, direktifler, en çok tercih edilen

¹³ Gemalmaz, Esra, *AT Hukuku'nda İnsan Hakları, Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul 1990, s. 33.

¹⁴ Günüşur, Haluk, *AT Hukuku*, Ankara 1993, s. 91.

Topluluk yasama şeklidir. Direktifler, bir tür çerçeve kanun oluşturdıklarından etkilerini doğurmaları, onların ulusal hukuk düzenlerine aktarılması ile mümkün olmaktadır.¹⁵

Direktife örnek olarak konseyin yabancı uyruklu kişilerin dolaşması ve yerleşme özgürlüğüne ilişkin 64/221 ve 25 Şubat 1964 tarihli direktif gösterilebilir.¹⁶

B. Bağlayıcı Niteliği Olmayan Belgeler: Tavsiye ve Görüşler

Konsey ve komisyonun, görevlerini yerine getirmek için antlaşmanın hükümlerine uygun olarak aldıkları tavsiye ve görüşlerin topluluk hukukunun bir kaynağı olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği konusu tartışmalıdır. AT m. 189'a göre, tavsiye ve görüşler bağlayıcı değildir. Bununla beraber, mesleki hastalıktan dolayı para talep eden bir göçmen işçinin, bu gibi durumlarda para ödenmesini düzenleyen komisyon tavsiyesini ileri sürmesiyle ilgili olan *Grimaldi* davasında ATAD, ulusal mahkemelerin, özellikle bağlayıcı AT mevzuatına eklemek niyetiyle yapılan ya da AT mevzuatını uygulamak üzere kabul edilen ulusal hükümlerin yorumlanmasına açıklık sağlayan topluluk tavsiyelerini, önlerine gelen bir davada karar verirken göz önüne almak zorunda olduklarına karar vermiştir.¹⁷

IV. Diğer Düzenlemelerde İnsan Hakları

A. Bildiriler

Avrupa Parlamentosu, konsey ve komisyon 5 Nisan 1977 tarihinde ortak bir bildiri yayınlamışlardır. Ayrıca, 7-8 Nisan 1978 tarihinde Kopenhag'da toplanan üye devletler hükümet ve devlet başkanları da "*Demokrasi Bildirisi*" yayınlamışlardır. Avrupa Zirvesi'nin 29 Haziran 1991'de yayımladığı bildirmede *hakların eşitliği ve bölünmezliği vurgulanmakta*, uluslararası izleme mekanizmalarının güçlendirilmesinin önceliği belirtilmektedir.¹⁸

¹⁵ Bozkurt, Enver / Özcan, Mehmet / Köktaş, Arif, *AB Hukuku*, Ankara 2001, s. 119.

¹⁶ Gemalmaz, Esra, *a. g. e.*, s. 34.

¹⁷ Çavuşoğlu Naz, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve AT Hukuku'nda Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine*, Ankara 1994, s. 51.

¹⁸ Duparc, *a. g. e.*, s. 21.

Avrupa Parlamentosu, 12 Nisan 1989 tarihinde aldığı bir kararla Temel Hak ve Özgürlükler Bildirisi'ni kabul etmiştir. Bu belgede, yaşama hakkı, düşünce özgürlüğü, yasa önünde eşitlik, insan onurunun dokunulmazlığı, özel yaşamın korunması, ailenin korunması, mülkiyet hakkı, dilekçe hakkı, eğitim hakkı, tüketicinin korunması hakkı gibi hak ve özgürlükler düzenlenmiştir.

B. Şartlar

Adı “*şart*” olarak belirlenen insan hakları belgeleri de bulunmaktadır. Bunların bir kısmı hukuksal açıdan yükümlülük doğuran antlaşma niteliğini taşıırken bir kısmı da siyasal mahiyettedir.

a. Avrupa Sosyal Haklar Şartı

Avrupa Sosyal Haklar Şartı, 1965 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Şartın amaçlarından ilki hiçbir ırk, cinsiyet, renk, din, siyasi görüş, ulusal soy veya sosyal köken ayrımı yapmadan bütün insanlara sosyal haklardan yararlanma imkânının sağlanmasıdır. İkincisi ise gerekli çalışmalarla kent ve kırsal nüfusun yaşam standartlarının ve refahının yükseltilmesidir. Şart, grev hakkını ilk kez telaffuz etmiş olması noktasında da son derece önemlidir. Ayrıca sosyal çerçevede insan hakları ayrıntılı olarak düzenlenmiş ancak şartın tümüyle benimsenmesi koşulu getirilmemiştir.

b. AB Temel Haklar Şartı

2000 tarihinde kabul ve ilan edilen AB Temel Haklar Şartı, birlik düzeyinde temel hak ve özgürlüklerle ilgili bir katalog oluşturmasının ötesinde, sadece birlik yurttaşları için değil, birlikteki tüm yurttaşları kapsayan hak ve özgürlükleri de içermesi açısından önemlidir. AİHS'den esinlenen şart, Avrupa kimliğinin kazanılmasında önemli bir dayanak teşkil etmiştir. Şartta bölünmez ve evrensel değerler olarak *insan onuru, özgürlük, eşitlik ve dayanışmadan* söz edilmektedir. Bu ortak değerler ve haklar Avrupa kimliği olarak takdim edilmiştir.¹⁹ Şartın

¹⁹ Arsava, Füsün, *Nice Anlaşması Sonrasında Avrupa Birliği'nin Geleceği*, Ankara 2003, s. 7.

içeriğine bakıldığında, oldukça kapsamlı bir temel hak ve özgürlükler listesi içerdiği görülmektedir. Şartta kişisel (medeni), siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel haklardan başka yeni haklar olarak adlandırılan teknoloji, tıp ve biyolojideki gelişmeler çerçevesinde ortaya çıkan haklara da yer verilmiştir. Şartta kişiler bakımından iki tür hak grubuna yer verilmiştir. Kişisel temel hak ve özgürlükler ile ekonomik, sosyal ve kültürel haklar, Birlik vatandaşı olup olmadığına bakılmaksızın herkes bakımından geçerli olan haklardır. Vatandaşlık hakları gibi haklar ise sadece AB'ye üye devlet vatandaşlarının kullanabileceği hak ve özgürlüklerdendir. Hakların bu şekilde ayrı kategorilerde ifade edilmesi vatandaşlar bakımından şeffaflığa sağlamış, temel haklar katologunun içeriği noktasındaki karışıklıkları bertaraf etmiştir. Kaldı ki; AB Temel Haklar Şartı, AB Anayasası'nın bir bölümü olarak düzenlenmesi nedeniyle, Anayasa'nın yürürlüğe girmesinden sonra AB'nin kurucu antlaşmaları değerinde bir belge olarak nitelendirilebilecektir. Ancak tüm bu olumlu özelliklerine rağmen hak ve ilkelerle ilgili bir ikilemi de beraberinde getirmiştir. Bu bildirmede medeni ve siyasi haklar ile sosyal haklar bir arada düzenlenmiştir. Ekonomik ve sosyal hakların klasik haklarla yer almaları aynı hukuki değere sahip oldukları anlamına gelmemektedir.

c. Kopenhag Kriterleri

1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde, adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaşması gereken kriterleri de belirtmiştir. Bu kriterler siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi olarak üç grupta toplanmıştır. Bizim dikkatimizi çeken siyasi kriterdir. *Siyasi kriter olarak, demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlık haklarını güvence altına alan kurumların varlığı* aranmıştır. Kopenhag Kriterleri, birliğe üye olma yolunda ilerleyen ülkeler bakımından yön gösterici kriterlerdir. Siyasi kriterlerden "*azınlık haklarının korunması ve saygı gösterilmesi*", üzerinde en çok konuşulan konulardan birisidir. Ancak burada yanlış bir politika dikkatimizi çekmektedir. AB, azınlık haklarını ilk kez dolaylı olarak Maastricht'te değinmiş, tam anlamıyla ise; Kopenhag'da ele almıştır. Kopenhag Kriterleri'nin sadece üye olacak devletler için bağlayıcı olduğunu göz önünde bulundurursak azınlık haklarının korunması kavramı üye olacak ülkeler için bir "*olmazsa olmaz*" olurken; üye ülke-

lerin bu hususu ne derece gerçekleştirdikleri dikkate alınmayacaktır. Dolayısıyla üye devletler içerisinde de pek çok azınlık grup yer almasına rağmen bunları bağlayıcı düzenleme olmaması nedeniyle birlik devletleri kendilerini sıkıntıya sokmayacak ve meydana gelebilecek karışıklıkları bertaraf etmiş olacaklardır; bu da açıkça ikili oynandığının bir göstergesidir.

İKİNCİ BÖLÜM İNSAN HAKLARININ AVRUPA BİRLİĞİ KURUMLARI ÇERÇEVESİNDE ELE ALINMASI

AB'nin insan hakları politikası, AB'nin yaratmış olduğu özgün sistemin, gerek AB içinde gerekse global düzeyde meşruluğunu arttırmada bir araç olmaktadır. Bu nedenle, AB'de insan haklarının siyasi kaynaklarını demokratik meşruluğunu sağlayan kurumların bu konudaki çaba ve katkılarında aramak yararlı olacaktır.

I. Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi ve İnsan Hakları

A. Genel Olarak

AB Bakanlar Konseyi, yönlendiren, yöneten, dış ilişkileri düzenleyen, bütçede önemli yetkileri haiz olan, hukuk koymada en fazla yetkiye sahip bulunan, bunlar ile AT Antlaşması'nı yürüten üye ülkelerin ekonomik politikalarının koordinasyonunu sağlayan; ortak dış politika ve güvenlik konuları ile cezai hususlarda polise ait ve adli konularda politika belirleme gücü bulunan; tarım, sanayi, enerji, çevre, taşıma, ekonomi ve bunun gibi konularda siyasi sorumluluk taşıyan bakanlardan oluşan organdır.²⁰ Konsey, topluluğu şekillendiren, yöneten ve dış politikasını belirleyen organdır.

Birlik iradesinin oluşumunu sağlayan karar organı olarak konsey, birlik sözleşmelerini de aşan konularda, üye devletlerin temsilcilerinden oluşan bir kurum olarak kararlar alır.

Bunlar:

²⁰ Tekinalp, Gülören / Tekinalp, Ünal, *AB Hukuku*, İstanbul 2000, s. 208.

- Her bir ülkede doğrudan uygulanması zorunlu ve ulusal yasalara denk bağlayıcılığı olan *Tüzük*,

- Sadece kendisinden belirlenen amaçların gerçekleştirilmesi konusunda üye ülkeleri yükümlü kılan ama buna yönelik aracın seçiminde onları serbest bırakan *Yönerge*,

- Üye ülkelere, işletmelere ve kişilere yönelik olabilecek bağlayıcı hukuk normu olan *Karar*,

- Yasal bağlayıcılığı olmayan ama siyasal ve manevi ağırlığı itibarıyla önemli olan *Öneri*'lerdir.²¹

Konulara bağlı olarak kararlarını basit çoğunluk, nitelikli çoğunluk ya da oybirliği ile almaktadır. Kararların büyük bölümünü "*nitelikli çoğunluk*" ile alır. Oybirliği şartı aranan bazı konular ise şunlardır: Yeni bir ortak politikanın uygulamaya konulması, yeni bir üye devletin kabulü, yeni bir ortak dış politika ve güvenlik politikası geliştirilmesi gibi. Konsey, komisyonun yasama önerilerinde oybirliğiyle değişiklik yapabilir. Merkezi Belçika'nın başkenti Brüksel'dedir, ancak bazı toplantıları Lüksemburg'da yapılır.²²

AB'nin yasama organı olması nedeniyle Bakanlar Konseyi'nin yetkilerini nasıl kullandığı, siyasal birlik açısından genel tartışma konusu olmuştur. AB Antlaşması ile, ortak politikada alınacak ortak tavra esas teşkil eden prensip kararlarının oybirliği, bu tavrın uygulanmasına yönelik yan kararların ise nitelikli çoğunluk esasına göre alınması prensibi getirilmiştir. Ama bir ortak tavra son verilmesi durumunda ne olacağı hususunda Antlaşma yeterince açık değildir.²³

B. AB Bakanlar Konseyi'nin İnsan Hakları Politikası

Topluluğun da temel haklarla bağlı ve kendine özgü bir temel hak düzenine sahip olduğu anlayışı, 5 Nisan 1977 tarihli parlamento, konsey ve komisyonun ortak açıklamasına yansımıştır. *Ortak Açıklama* ile topluluk organları, topluluk hukukunun yazısız genel ilkeleri arasın-

²¹ Tartan, Hakan, *AB 'de Yasama Faaliyeti ve Sosyal Tarafların Katılımı*, Ankara 2000, s. 27.

²² Dura, Cihan/ Atik, Hayriye, *Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye*, Ankara 2000, s. 117.

²³ Tartan, a. g. e., s. 28.

da yer alan ve üye devletlerin ortak anayasal gelenekleri ile AİHS'den kaynaklanan topluluk temel hak anlayışı ile bağlı olduklarını vurgulamıştır. Ortak açıklama, topluluğun ilk bakışta siyasi niteliğini ağır basan esnek kurallardan biri gibi gözükse de, *normatif değere* sahiptir.²⁴

a. Demokrasi ve Kalkınmaya İlişkin Düzenlemeler

Topluluğa üye devletlerin dışişleri bakanları, Temmuz 1986 tarihinde insan hakları konusunda yaptıkları açıklamada, insan haklarının dünyadaki endişe verici durumunu, birey özgürlüklerinin çığnendiğini, birçok ülkedeki zorbalıkları ve şiddet uygulamalarını, pek çok insanın açlık, hastalık ve imkânsızlıklar nedeniyle acı çektiğini dikkate alarak, insan hakları ihlallerine karşı siyasal işbirliği içinde davranma kararlılıklarını belirtmişlerdir. AT ile üye devletlerin, üçüncü ülkelerle ilişkilerinin geliştirilmesinde ve mali yardımların dağıtılmasında temel hak ve özgürlüklerin durumunun özellikle dikkate alınacağını vurgulandığı bu açıklamayı takiben AT'nin ve üye devletlerin insan hakları politikalarının değerlendirilmesi amacıyla bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Bu çerçevede konsey başkanlığı, AT'nin ve üye devletlerin bu alandaki faaliyetleri ile ilgili olarak her yıl bir rapor hazırlayarak parlamentoya göndermektedir.²⁵

İnsan haklarına ilişkin bir diğer önemli karar da, insan hakları, demokrasi ve kalkınmaya ilişkin karardır. Kararda yardım alan ülkelere, demokrasi ve birey haklarına saygı bakımından elde ettikleri sonuçlara göre farklı uygulamalar yapılması öngörülmekte ve olumlu yaklaşım gereği vurgulanmaktadır.

Bakanlar Konseyi'nin Kasım 1994 tarihli kararı da insan haklarına ilişkin önemli bir karardır. Topluluk, Dünya İnsan Hakları Konferansı'nda (Viyana, Haziran 1993) *evrensellik, bölünmezlik ve insan hakları, demokrasi ve kalkınmanın karşılıklı bağımlılığı ilkelerini* vurgulamıştır.

²⁴ Oder, Betil Emrah, "Avrupa Topluluklarında Temel Hak Koruması", Tekinalp, / Tekinalp, a. g. e., s. 485.

²⁵ Durnagöl, Engin, "Avrupa Toplulukları Hukuk Sisteminde Temel Hak ve Özgürlüklerin Düzenlenmesi ve Kısıtlanması Sorunu", Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 1998, s. 50.

b. Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı ile İlgili Düzenlemeler

İlk kez 1986 yılının Haziran ayında Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığına Karşı Bildirge kapsamında dile getirilen ırkçı tavır ve şiddet olaylarına yönelik ortak önlemler alınması yönündeki yaklaşım, somut önlemler içermemesi ve komisyon tarafından yayınlanan bir tebliğle sınırlı kalması nedeniyle etkin bir uygulama alanı bulamamıştır. Bu konuda daha somut adımlar atılması gerektiğinden hareketle 29 Mayıs 1990 tarihli konsey toplantısında “ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı mücadeleye ilişkin bir karar” kabul edilmiştir.²⁶

Söz konusu kararda “ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadelenin, temel hakların korunmasına ilişkin genel çerçevenin bir parçası olduğu” ifade edilmek suretiyle önemli bir adım atılmış, ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı eylemlerin engellenmesi için çeşitli önlemler üzerinde anlaşma sağlanmıştır. Üye devletlerin alabilecekleri önlemler:

1. Irk esasına dayalı her türlü ayrımcılığa karşı mücadeleye katkıda bulunan uluslararası belgeleri henüz onaylanmamış bulunan üye devletlerin bu belgeleri onaylaması,

2. İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi'nin 25. maddesi ile Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 14. maddesinde atıfta bulunulan bireysel başvuru haklarını henüz tanımamış olan üye devletlerin bu hakkı tanınması ve gerekliyse Yurttaşlık Hakları ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin ihtiyari protokolünün onaylanması,

3. Ayrımcılığın ve yabancılara karşı düşmanca eylemlerin önlenmesi veya bastırılması amacına yönelik yasaların kararlılıkla uygulanması ve henüz bu tür yasaları çıkarmamış olan üye devletlerin bu yasaları çıkarması,

4. Farklı toplulukların uygun bir biçimde bütünleştirilmesi için ülke ve bölge düzeyi ile yerel düzeyde çalışmalar yapılması ve uygun durumlarda, ulusal aracılık usullerinin geliştirilmesi,

5. Irkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadeleyle ilgili kuruluşlara, ilgili üye devletin hukuk sistemi ile bağdaştığı ölçüde dava açma ve davalara müdahil olarak katılma hakkının tanınması,

²⁶ Ünal, a. g. e., s. 139.

6. Haklarını korumak isteyenlerin ilgili üye devletin hukuk sisteminin kurallarına uygun olarak yararlanabilecekleri bir hukuki yardım mekanizmasının geliştirilmesi,

7. Irkçılık ve yabancı düşmanlığına dayalı ayrımcı eylemlerin çocuklar üzerindeki olası etkilerini gidermek üzere gerekli önlemlerin öneminin ortaya konması şeklinde ifade edilmiştir.

II. Avrupa Birliği Konseyi (Zirve) ve İnsan Hakları

A. Genel Olarak

Kurucu antlaşmalarda öngörülme, ancak 1970'lerin ikinci yarısından itibaren fiilen etkili olmaya başlayan "Avrupa Zirvesi", AB'nin en üst düzeyde yetkili politik organıdır. Birliğin temel politik ve stratejik eğilimlerini bu zirve belirler. AB Zirvesi ilk kez 1975'te toplanmıştır. Devlet ve hükümet başkanları ile komisyon başkanından oluşur. Zirve yılda en az iki kere toplanır; başkanlık üye devletlerce sırasıyla üstlenilir ve süresi altı aydır. Mali konular dışında bütün kararlar çoğunlukla alınır.

AB üzerinde tartışılan en önemli konulardan biri de, konsey başkanlığının değişikliği hususudur. Konsey başkanlığını, her üye devlet altı ayda bir üstlenir, ancak, dönem başkanlığı olarak adlandırılan bu yöntem, yeni anayasada kaldırılmıştır. Anayasa'ya göre, konsey başkanlığına daimi bir başkan getirilecek; başkan üye devlet liderlerinden oluşan Avrupa Konseyi tarafından nitelikli çoğunlukla 2.5 yıllığına seçilecektir. Özellikle küçük ülkeler, bunun, büyük ülkelerin çıkarına olacağını savunarak, dönüşümlü sistemin değişmesine büyük tepki göstermiştir.

B. AB Konseyi (Zirve)'nin İnsan Hakları Politikası

AB ülkelerinin, *insan haklarına saygılı olmamaları hâlinde*, birliğin başvurabileceği tedbirler Amsterdam Antlaşması ile getirilmiştir. Bu mekanizmayı harekete geçirmek için, komisyon ya da üye devletlerin 1/3'ünden bir teklif gelmesi gerekir. Bir üye devletin insan haklarını ciddi ve ısrarlı bir şekilde ihlal ettiği ve bu konuya müeyyide uygulanması talebi, devlet başkanları ya da hükümet başkanları düzeyinde toplanan konsey tarafından incelenir ve oybirliği ile karara bağlanır.

Kararın alınması üzerine, bu defa bu duruma düşen bir devlete hangi yaptırımların uygulanacağını karara bağlanması gerekir. İnsan haklarını ihlal ettiği saptanan devlete karşı haklarını askıya alma yaptırımı uygulanabilir. Bu haklara, konseyde oy kullanma hakkı da dahildir.

a. Demokrasi, Hukukun Üstünlüğü ve Sosyal Haklara İlişkin Düzenlemeler

Konsey, 8 Nisan 1978 tarihli demokrasi hakkındaki “Kopenhag Açıklaması” ile, *temsili demokrasi, hukukun üstünlüğü, sosyal adalet ve insan haklarına saygı prensiplerinin* korunması kararlılığını ifade ederken tüm üye devletlerde parlamenter demokrasi ile insan haklarına saygının, topluluğa üyeliğin esaslı bir ögesini oluşturduğunu vurgulamıştır.²⁷

Konseyin Avrupa Zirvesi Kopenhag Toplantısı’nda açıklamış olduğu Demokrasi Bildirgesi’nde “Avrupa Kimliği’ne İlişkin Kopenhag Bildirgesi’ne” atıf yapılmış ve aynı zamanda Ortak Bildirge’ye taraf bulunduğu beyan edilmiştir.

Avrupa Topluluğu’nun devlet ve hükümet oluşturduğu 9 Aralık 1989 “Strasbourg Zirvesi”nde, İngiltere dışında tüm üye devletlerce kabul edilen Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı temel haklar sorununda değinilmesi gereken bir belgedir. Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı’nın içerdiği haklar şunlardır: Serbest dolaşım hakkı (m. 1, 2, 3), daha iyi yaşam ve çalışma koşullarına sahip olma hakkı (m. 7, 8, 9), sosyal korunma hakkı (m. 10), örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı (m. 11, 12, 13, 14), mesleki eğitim hakkı (m. 15), kadın-erkek ayrımcılığının yasaklanması (m. 16), işçinin bilgi alma, danışma ve katılım hakkı (m. 17, 18), işyerinde sağlık ve güvenlik hakkı (m. 19), çocukların ve gençlerin korunma hakkı (m. 20, 21, 22, 23), yaşlıların korunma hakkı (m. 24, 25), özürlü kişilerin hakları (m. 26).²⁸

²⁷ 14 Aralık 1973 tarihli Avrupa Kimliğine İlişkin Belge’de “Dokuzlar, bağlı oldukları hukuki, siyasi ve ahlaki düzenlerine niteliğini veren değerlere saygı gösterilmesini sağlamak ve ulusal kültürlerin zengin çeşitliliğini muhafaza etmek arzusunda olduklarını, bireyin ihtiyaçlarının karşılanması temeline dayanan bir toplum kurma kararlılığının temelinde aynı hayat anlayışını paylaştıklarını belirttikten sonra, temsili demokrasi, hukukun üstünlüğü, ekonomik ilerlemenin nihai amacı olan sosyal adalet ve insan haklarına saygı ilkelerini savunma azminde olduklarını ve bu ilkelerin aynı zamanda Avrupa kimliğinin temel unsurları olduğunu” belirtmiştir.

²⁸ Oder, a. g. e., s. 605 vd.

Bir diğer önemli düzenleme de Kopenhag Zirvesi'dir. Özellikle siyasi kriter üzerinde tartışılan en önemli kriterlerden biri olmuştur. Yukarıda ayrıntılı olarak ifade ettiğimiz için burada tekrar ele almaya gerek yoktur.

10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki Zirve Toplantısı'nda kabul edilerek yayımlanan "Millenium Bildirisi"nde de demokrasi, insan hakları ve temel hürriyetlere atf yapılarak şu cümlelere yer verilmiştir: "AB'nin temelleri demokrasi ve hukuk devletidir. Birliğin vatandaşları hürriyet, hoşgörü, eşitlik, dayanışma ve kültürel farklılık ortak değerleriyle bağlıdır."²⁹ Millenium Bildirisi'ne göre; AB demokrasi ve hukukun temel prensipleri çerçevesinde kurulmuş olan, vatandaşlarına barış, istikrar ve refah sağlamayı amaçlayan bir kurumdur. Helsinki Zirvesi'ne göre; Avrupa vatandaşlığı ortak değerlerde eşitlik, hoşgörü, dayanışma ve kültürel çeşitlilik üzerine kurulacaktır.

b. Irkçılığın Önlenmesi ve Ayrımcılıkla Mücadele Hususundaki Düzenlemeler

1990 tarihli "Dublin Avrupa Zirvesi - Antisemitizm, Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığına İlişkin Bildirge"de, bu mücadelenin "meşru ve sürekli bir görev" olduğu vurgulanmıştır.

9-10 Aralık 1991 tarihinde Maastricht Zirvesi sonrasında yayınlanan "Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığına İlişkin Bildiri"de de Avrupa'da gerek AB üyesi ülkelerde gerek üye olmayan ülkelerde ırkçılık ve yabancı düşmanlığı yönündeki eğilimin artış içinde olduğuna dikkat çekilmiştir.

III. Avrupa Birliği Komisyonu ve İnsan Hakları

A. Genel Olarak

Avrupa Komisyonu üye devlet vatandaşı olan ve *komiser* olarak adlandırılan üye devletlerin atadığı üyelerden oluşur. Komisyonun başlıca görevleri antlaşmanın 155. maddesinde sayılmıştır. Komisyon-da, her bir üye devletten en az bir, en fazla iki üye bulunmak zorun-

²⁹ Beşe, Ertan, "AB'de İnsan Hakları Hukuki ve Siyasi Perspektifler", Aykaç, Mustafa/ Parlak, Zeki, *Tüm Yönleriyle Türkiye - AB İlişkileri*, İstanbul 2000, s. 453.

dadır. Komisyon, topluluk yasalarının hazırlanmasından sorumludur. *Merkezi Brüksel'dir*. Komisyon, antlaşmaların sağladığı güç ve konseyin verdiği yetkiler nedeniyle önemli bir *özerkliğe* sahiptir.

B. Komisyon'un İnsan Hakları Politikası

Komisyon, temel haklar sorunu konusundaki yaklaşımını ilk kez 1975 yılında, *Topluluk için bir temel hak kataloğu* hazırlanması yönünde görüş bildirerek açıklamıştır.

7 Aralık 2000 tarihinde Fransa'nın Nice kentindeki AB devlet ve hükümet başkanları zirvesinde kabul edilen "*AB Temel Haklar Bildirgesi*" ilk defa komisyonun 4 Nisan 1979 tarihli Memorandum'u ile gündeme gelmiştir. Söz konusu memorandum, toplulukların AİHS'yi imzalamasına ilişkin olmakla birlikte temel hakların korunmasında AİHS'ye katılımı ilk adım olarak görmüştür.

IV. Avrupa Birliği Parlamentosu ve İnsan Hakları

A. Genel Olarak

Avrupa Parlamentosu, 1957 tarihli Roma Antlaşması'nda belirtilen ifadesiyle, Avrupa Topluluğu (AT) tarafından bir araya getirilen devletlerin insanlarını temsil eden bir kurumdur.

Avrupa Parlamentosu klasik ve anayasa hukuku anlamında bir parlamento değildir. Çünkü, hukuk koyma usulüne istisnaen ortak olarak katılması ve yine bu hususta istisnaen konseyle işbirliği yapması dışında, önerme, yasama ve vergi koyma erkine sahip bulunmamaktadır.³⁰ Avrupa Parlamentosu kendi üyeleri arasından başkan ve başkanlık divanı seçer. Parlamento, *Strasbourg'da toplanır*.

B. Parlamento'nun İnsan Haklarının Korunması ile İlgili Girişim ve Çabaları

Avrupa Parlamentosu, üyelerinin genel oyla seçilmesi nedeniyle topluluğun *demokratik unsuru* ve *Avrupa halklarının temsilcisi* durumundadır. Bu nedenle temel hak ve hürriyetlerin korunmasına yönelik

³⁰ Tekinalp / Tekinalp, *a. g. e.*, s. 195.

politikaların oluşturulmasında önemli bir kurumdur. Demokratik bir toplum olmanın gereği, siyasi kurumların temel hak ve özgürlüklerinin korunmasında öncü bir rol oynamasıdır. Bu noktada, Avrupa Parlamentosu'nun aktif bir insan hakları politikası izlemesi gerekmektedir. Avrupa Parlamentosu, insan hak ve hürriyetleri ile ilgili olarak; üçüncü ülkelerle mali ve siyasi her türlü ilişkilere yönelik anlaşmalar gündeme geldiğinde, insan hakları uygulama ve ihlallerine dayalı raporların değerlendirilmesi, üye ülkelerdeki insan haklarını ilgilendiren ve ortak yararlarına olan ırkçılık, yabancı düşmanlığı, ölüm cezaları, yoksulluk, şiddet, ayrımcılık, iltica hukuku ve politikasının uyumlaştırılması gibi konularda tartışılması; dış ziyaretlerde insan hakları konularına dikkat çekilmesi gibi konulara ağırlık vermiştir.³¹

Birliğin siyasi kurumları içinde insan haklarına en büyük önemi parlamento vermektedir. Avrupa Parlamentosu, insan hakları ve demokrasi kavramlarının Birliğin temel değerleri arasında yer almasına önemli bir katkıda bulunmuştur. *Parlamento'nun insan haklarına yaklaşımı şu ana ilkelere dayanmaktadır:*³²

- İnsan haklarının geniş bir biçimde ele alınması,
- İnsan haklarının bölünmezliği: medeni ve siyasi hakların, ekonomik, sosyal ve kültürel haklardan ayırt edilmezliği,
- İnsan haklarının evrenselliği: İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin her türlü ulusal, kültürel veya dini hükümden üstün olduğu,
- Demokratik ilkelerle kalkınma politikalarının eşgüdümü.

a. Hakların Korunması ile İlgili Görüşmelerde Kabul Edilen Bağlayıcı Olmayan Metinler

Avrupa Parlamentosu'nun temel hakların korunması ile ilgili girişim ve çabaları, 10 Şubat 1972'ye kadar dayanır. Bu tarihte kabul edilen deklarasyonda; üye devletlerin anayasalarında ve AİHS'den kaynaklananlar başta olmak üzere, temel hakların korunmasına öncelikle önem verdikleri, yetkilerini kullanırken ve topluluğun hedeflerini gerçekleştirmeye çalışırken bu haklara saygı gösterecekleri özellikle belirtilmiştir.

³¹ Beşe, a. g. e., s. 441.

³² Türkmen, Füsun, "AB ve İnsan Hakları", Derleyen: Dedeoğlu, Beril, *Dünden Bugüne AB*, İstanbul 2003, s. 51.

Avrupa Parlamentosu, 11 Temmuz 1990'da AB'ye yönelik olarak kabul ettiği kararında insan onuruna saygı, yaşam hakkı, yasa önünde eşitlik, düşünce ve vicdan özgürlüğü, özel hayatın ve ailenin korunması, mülkiyet hakkı, toplantı ve dernek kurma özgürlüğü, mesleki özgürlükler, eğitim hakkı ve mahkemelere başvuru hakkı gibi hak ve ilkelerin yer aldığı bir temel hak ve özgürlükler bildirisi ile ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı resmi bir bildirgenin Maastricht Antlaşması'na eklenmesini istemiştir. Bildirgedeki en önemli noktalardan biri, temel hak ve özgürlüklerin topluluğa karşı korunması ile ilgili şikâyetlerin, bütün iç hukuk yolları tüketildikten sonra ATAD'ye götürülmesinin öngörülmüş olmasıdır. Kararda ayrıca, topluluğun AİHS'ye katılması da istenmiştir. Bunun üzerine, Avrupa Parlamentosu Kurumlar Komisyonu 25 Mart 1992 tarihli kararında, Maastricht Antlaşması'nda "*temel hak ve özgürlüklerin ve yurttaşlığın korunmasının yeterli bir şekilde ele alınmaması, özellikle de bir hak ve özgürlükler bildirgesinin antlaşmaya dâhil edilmemesi*" konusundaki üzüntüsünü dile getirmiştir.³³

Konsey, komisyon ve parlamento arasındaki 5 Nisan 1977 tarihli *ortak deklarasyonla* temel hakların korunması konusundaki kararlılık belgelenmiştir. Bu deklarasyon ATAD'nin temel hak ve hürriyetlere ilişkin olarak mevcut içtihatlarının ortaya koymuş olduğu ilke ve prensiplerinin bir sonucu olmuştur.

b. Yıllık Raporlar

AB'nin insan hakları politikasının oluşum sürecinde, Avrupa Parlamentosu'nun katkısını sağlayan diğer bir araç da, AB'nin insan haklarıyla ilgili faaliyetleri ve diğer ülkelere karşı izlediği insan hakları politikası konusunda, özellikle 1986'dan itibaren komisyon tarafından sunulan raporlardır.

c. Diğer Girişim ve Çabalar

AB'nin temel haklara ve insan haysiyetine saygıya dayanan bir hukuk topluluğu olduğunu belirten 12 Nisan 1989 tarihli *Temel Hak ve Hürriyetler Bildirgesi*'nde ATAD'nin temel hakları koruma içtihadının

³³ Özcan/Tezcan/Yonar, a. g. e., s. 398.

ve AİHS'nin önemi vurgulanırken, AİHM'in kararları da Sözleşme'nin kapsamı içinde değerlendirilmiştir.

Topluluğun sosyal politikasını ortaya koyan ve 9 Aralık 1989 tarihli AT İşçilerinin Temel Sosyal Haklar Şartı da Avrupa Parlamentosu'nun Temel Hak ve Hürriyetler Bildirgesini, sosyal haklar alanında tamamlayıcı bir girişim olarak son derece önemlidir.³⁴

Bu gelişmelere bakıldığında; AB kurumlarının insan haklarıyla ilgili önemli girişimlerde bulunduğu kuşkusuzdur. Ancak, kurumsal yapıdaki birtakım aksaklıklar. Kurumların çalışmalarında demokrasi eksikliğini ortaya koymuştur. Bu da şüphesiz kurumların gerek insan hakları gerekse diğer konularda aldığı kararlara da yansımıştır. AB kurumlarının yetki ve sorumlulukları her antlaşmada değişiklik göstermiştir. Değişiklikler parlamentoyu, komisyon ve Bakanlar Konseyi karşısında güçlendirmiştir. Birliğin politikalarını uygulayan ana kurum komisyondur. Ancak meşru bir kurum değildir. Çünkü; aldıkları kararlarda Avrupa halkına karşı herhangi bir sorumlulukları yoktur. Bakanlar Konseyi ise en önemli karar organıdır. AB mevzuatları Bakanlar Konseyi'nin onayından sonra yürürlüğe girer. Konseyin dolaylı bir meşruluğu vardır. Dolayısıyla tek meşru kurum parlamentodur. Özellikle komisyon üzerinde kontrol yetkisi mevcuttur. Kurumlar da tam anlamıyla meşruluğun sağlanamaması, demokrasi ve insan hakları konusunda yapılan çalışmalar noktasında da belli eksiklikleri gündeme getirmiştir. Bu noktada kurumun yetki ve sorumlulukları yeniden gözden geçirilmesi, eksiklikler ortadan kaldırılmalıdır. Ancak bu temel değişiklikler yapıldığında, kurumsal yapı tam anlamıyla oturtulduğunda daha aktif bir politika izlenebilecek, kurumların daha geniş alanlarda daha iyi kararlar almaları ve hayata geçirmeleri sağlanabilecektir. Bu yeni kurumsal yapının da anayasayla desteklenmesi gerekmektedir.

³⁴ Beşe, *a. g. e.*, s. 436.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İNSAN HAKLARININ YARGISAL DÜZEYDE KORUNMASI

I. Genel Olarak Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve Yargı Yetkisi

ATAD, kurucu antlaşmaların ve ikincil hukuk normları olarak adlandırılan tüzük ve yönergelerle alınan kararların uygulanmasından ve yorumlanmasından sorumlu organdır. ATAD 1952 Paris Antlaşması ile kurulmuştur. Roma Antlaşması, topluluk hukukunun yorum ve uygulanmasından doğan uyumsuzluklarda tek yetkili organ olarak ATAD'yi öngörmüştür.

ATAD bir anayasa mahkemesi sıfatıyla çalışmakta ve topluluk organlarının yaptıkları işlemlerin kurucu antlaşmalara uygunluğunu denetlemektedir. Avrupa Birliği Anayasası'na göre; birliğin yargı organı olan Adalet Divanı da, Avrupa Adalet Divanı, üst derece mahkemesi ve uzmanlaşmış mahkemelerden oluşacaktır. Divan, iptal, ihlal, tazminat, hareketsizlik ve personel davaları gibi davalara bakmakla görevlidir. Adalet Divanı işin özelliğine göre muhakeme usulü uygular. Muhakeme yazılı ve sözlü olmak üzere iki şekilde yürütülür.

ATAD'nin Topluluk hukukunun gelişmesindeki rolü büyüktür. Adalet Divanı'nın verdiği kararlar kesindir. Ulusal mahkemeler için bağlayıcıdır. Bu noktada üye devletlerin yargı yerleri de, ATAD'nin verdiği kararların uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür.

II. Temel Hakların Korunması Hususunda İçtihadi Gelişim

Toplulukların, antlaşmalarında yer alan hedeflerini gerçekleştirmek üzere yetkili ve görevli kurumlarından biri de ATAD'dir (AT Antlaşması m. 4). ATAD, antlaşmaların yorumlanması ve uygulanmasında hukuka saygıyı sağlamakla yetkili ve yükümlüdür.

Divan 1960'ların sonlarına dek oldukça ihtiyatlı bir tutum almıştır. Bunun, bir yandan üye devletleri bir anlamda ürkütme çabasının, öte yanda ise buna bağlı olarak, kendi varlığını sağlamlaştırma çabasının ürünü olduğu söylenebilir. Ama belirtilen siyaset sadece bir dizi ince hesapların sonucu olmaya da indirgenemez. Bir başka etken de, uluslararası boyutta genel olarak insan haklarını tanıma, koruma ve

geliştirme birikiminin ancak 1960'ların sonlarına doğru somutlaşmaya başlamış olmasıdır. ATAD'nin bu gelişimden etkilenmesi belli bir zaman almıştır. Bir diğer faktör ise, topluluğun yapılaştırdığı mekânizma ve prosedürlerin çalışmasının, kişi hakları bağlamında yarattığı etkilerin ve sorunların, ancak belli bir birikim ve deneyim sonucunda açıkça gözlenebilmiş olmasıdır. Normların konması yetmez, normlar topluluk organları tasarruflarıyla canlılık kazandıkça, kısaca normlar yaşama geçirildiği oranda, onların temel hakları ilgilendiren yönleri de kavranabilmektedir. Dördüncü bir etken olarak da Avrupa Konseyi ve onun ayrılmaz parçası olan AİHS sistemi ile topluluk sisteminin, belli bir yetkinleşme evrimi bağlamında, zamanla daha çok karşılıklı etkileşime girmesi, giderek bütünleşmesi gerçeğidir.³⁵

ATAD içtihatları, 1970'lerden itibaren insan haklarıyla daha ilgili hâle gelmiştir. ATAD, erken dönem içtihatlarında öncelikle AİHS'ye yollama yapmakla yetinmiştir.³⁶ ATAD'nin özellikle, AİHS ile kurmuş olduğu bağlantı gerek doktrinde gerekse topluluk düzeyinde Topluluğun AİHS'ye katılıp katılmaması veya topluluğun kendine özgü bir temel haklar şartının gerekli olup olmadığı yönünde tartışmaların ortaya çıkmasına sebep olmuştur.³⁷ ATAD, verdiği kararlarda hukukun genel ilkelerinin birlik hukukunun kaynaklarından olduğunu ve insan haklarının da hukukun genel prensiplerinden ayrılamayacağını vurgulamıştır.

III. Koruma Altına Alınan Haklar

A. Kişisel Nitelikteki Haklar

ATAD tarafından koruma altına alınan haklardan en önemlisi hiç şüphesiz kişisel nitelikteki haklardır. Aslında AB ekonomik amaçlarla oluşturulmuş bir birliktir. ATAD kararlarına baktığımızda daha çok sosyal ve ekonomik haklarla ilgili düzenlemelere rastlamaktayız. Ancak ATAD; verdiği kararların pek çoğunda değerlendirmelerini yaparken kişisel nitelikteki haklara da yollamalar yapmış, bu noktadaki ihlalleri de göz ardı etmemiştir.

³⁵ Gemalmaz, Mehmet Semih, "İnsan Hakları Temellendirilmesinden Tanımlanmasına", *Bahri Savcı'ya Armağan*, Ankara 1988, s. 244-259.

³⁶ Tezcan, a. g. e., s. 200.

³⁷ Döner Ayhan, *İnsan Haklarının Uluslararası Düzeyde Korunması ve Avrupa Sistemi*, Ankara 2003, s. 121.

ATAD verdiği kararlarda;

- İnsan onuru,
- Eşitlik ilkesi,
- Adil yargılanma hakkı,
- Suçların ve cezaların kanuniliği ilkesi,
- Özel yaşamın gizliliği,
- Konut dokunulmazlığı,
- Mülkiyet hakkı,
- Düşünceleri açıklama özgürlüğü

gibi birtakım özgürlükler koruma altına alınmıştır.

Gravier kararında, ATAD Belçikalı öğrenciler için alınmayan eğitim harcının, Belçika'da eğitim gören Fransız vatandaşı bir öğrenciden alınmasını topluluk hukukuna aykırı bulmuştur. Ayrımcılık yasağının da altı çizilmiştir. Üye devlet vatandaşlarının farklı bir üye devlet ülkesinde kendi vatandaşlarına uygulanan standartların dışında bir uygulama yapılmaması gerektiğine de vurgu yapılmıştır. Yine *Cowan* kararında da, Fransa'ya turist olarak gelen ve bu sırada saldırıya uğrayan bir üye devlet vatandaşı, Fransız makamlarına karşı Fransız mahkemelerinde açtığı tam yargı davasında, tazminat miktarının hesaplanmasında vatandaşlıktan kaynaklanan ayrımcılığa uğramaması vurgulanmıştır.

Şüphesiz en çok dikkat çeken davalardan biri de *Grogan* davasıdır. Dublin davasının tecavüz sonucu hamile kalan genç bir kıza çocuğunu düşürme izni vermemesi ile başlamıştır. Katolik İrlanda Anayasası gönümlü olarak bebek düşürülmesine izin vermemektedir. AT Antlaşması bu tür temel hakları korumaktadır.³⁸ İrlanda Anayasası'nda kürtaj yasaktır. İrlanda'da üniversite öğrencilerine hizmet veren üç dernek, hamile olan ve kürtaj yaptırmak isteyen kadınlara yardım etmek üzere komşu ülke Birleşik Krallık'ta kürtaj yapan kliniklerin isimleri, yerleri, irtibat yollarını anlatan kitapçıklar veya broşürler yayınlamıştır. Ancak hiçbirisi kürtajı savunmamış ve sadece bilgi vermekle yetinmişlerdir. Kürtaja karşı olan bir başka dernek, bunun üzerine harekete geçerek bu faaliyetin durdurulması ve yapanların cezalandırılması amacıyla bir İrlanda mahkemesinde dava açmıştır. Mahkeme davayı kabul ederek ilk üç dernek yetkilileri aleyhine karar vermiştir. Sonunda dava

³⁸ Akman, Vedat, *Avrupa Topluluğu ve Türkiye Uluslararası Andlaşmalar ve Ekonomik Birliğin Ötesinde Bir Avrupa*, İstanbul 1997, s. 24.

İrlanda Yüksek Mahkemesi'nin önüne gelmiştir. Yüksek Mahkeme de kürtajla ilgili bilgi vermenin İrlanda hukukuna aykırı olduğu yönünde karar vermiştir. Ancak dava, daha Yüksek Mahkeme'nin önündeyken davalılar, kürtajla ilgili bilgi vermenin Topluluk hukukuna uygun olduğunu, İrlanda hukukunun topluluk hukukuna aykırı olduğunu ileri sürmüşlerdir.³⁹ Her şeyden önce topluluğa üye devletlerde hizmetlerin serbest dolaşımı söz konusudur. Ve mahkemenin yaptığı değerlendirme bu ilkeyi zedelemektedir. Yine bu davada ifade özgürlüğünün de zedeleniği söylenebilir. Bu davada dernekler başka bir üye devlette, kürtaj uygulamasının olduğu noktada, kliniklerin isimleri, yerleri hususunda taraflara bilgi vermekle yetinmiştir. Bilgi alıp verilmesi de ifade özgürlüğünün içerisinde yer almaktadır. Söz konusu derneklerin hiçbirisi zaten kürtajı savunmamıştır, yalnızca bilgi vermekle yetinmiştir. Dolayısıyla ifade özgürlüğünün sınırları içinde kalınmıştır. Oysa mahkeme bu hususlara son derece katı bir tutumla yaklaşarak karar vermiştir.

Bir diğer önemli karar ise *Prais* kararıdır. *Prais* kararında Divan, topluluk bünyesinde çevirmenlik için açılan sınava başvuran Vivien Prais'in dini inançlarına uygun olmadığı için sınav gününün değiştirilmesine ilişkin isteminin topluluk konseyi tarafından reddedilmesini incelemiştir. Prais'in açtığı davanın konusu, konseyin yeni bir sınav günü belirlenmesini reddeden kararının iptali istemidir. Divan, yazılı sınavın bütün adaylar için aynı gün olması gerektiğini ifade etmiş; davanın ancak gün kesinleşmeden önce ilgili makamları uyarması hâlinde, başvurusunun dikkate alınarak dinî inançlarına aykırı olmayan bir sınav gününün belirlenebileceğini hükme bağlamıştır. Prais'in davanın reddi, bu başvuruyu zamanında yapmaması nedeniyledir.⁴⁰

ATAD vermiş olduğu pek çok kararıyla şüphesiz bir topluluk içti-hadı oluşturmaya başlamıştır. AB bölgesel bir örgüttür. AB'nin varoluş amaçlarından biride dünya barışını korumak ve çatışmaları önlemektir. Ancak içinde bulunduğumuz yüzyılda dünyanın çeşitli bölgelerinde yaşanan olumsuzlukları dikkate aldığımızda insan haklarına her defasında vurgu yapan ve üyelik için ülkelere bunu önkoşul olarak da-

³⁹ Gündüz, Aslan, "AB 'de İnsan Haklarının Yeri Kurumsal Düzenleme ve Bireyin Hakları", *Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Dergisi : Orhan Oğuz 'a Armağan*, İstanbul 1999, s. 105.

⁴⁰ Çavuşoğlu, a. g. e., s. 169.

yatan AB’de uygulamaların çok da iç açıcı olduğundan söz edilemez. Yakın tarihte şahit olduğumuz Irak, Filistin, Bosna-Hersek gibi ülkelerdeki çatışmalar ve bunların önüne geçilememesi, gerekli tedbirlerin alınamaması da aslında insan hakları politikasının ne kadar gerilerde kaldığını ortaya koymaktadır. Bu nedenle ekonomik ve politik kaygılardan uzaklaşılmalı, insani ve vicdani duygularla hareket edilmeli, çözüm arayışlarında bu hususlar ön planda tutulmalı ki; etkin insan hakları politikaları oluşturulabilsin ve ihlaller önlenebilsin.

İnsan hakları son derece kapsamlı bir konudur ve her geçen gün artan insan hakları ihlallerini de düşündüğümüzde mekanizmalar-daki eksiklikler daha net ortaya çıkmaktadır. Bu noktada daha etkin kurumlar oluşturulmalı, kurumsal yapıdaki mevcut eksiklikler de yeniden gözden geçirilerek gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

B. Ekonomik ve Sosyal Nitelikteki Haklar

AİHS’de yer almayan ekonomik ve sosyal nitelikli hak ve ilkelerin, Topluluk sisteminde yer aldığı ve bunların etkin olarak korunduğu görülür.

Sosyal ve ekonomik haklar kapsamında; eğitim-öğretim hakkı, ailenin korunması, sosyal güvenlik hakkı, çalışma ve dinlenme hakkı gibi haklardan bahsetmek mümkündür.

ATAD’ın *Morson ve Jhanjan* kararına göre, topluluk tüzüğü’nün 10. maddesi’ne göre göçmen işçilere sağlanan haklar, aile üyelerinin değil, işçinin statüsüne bağlıdır. Bu haklar, üçüncü devlet vatandaşlarının üye devlet vatandaşı olan akrabalarıyla birlikte bir başka üye devlette yaşamalarına imkan vermez. Bu gibi durumlarda, üçüncü ülke vatandaşı olan akrabalar göçmen işçilerin sahip oldukları haklara sahip değildir. Bu kararın konusu, Hollanda vatandaşı olan ve Hollanda’da çalışan çocuklarının bakımına muhtaç olan ve onlarla birlikte bu ülkede yaşamak isteyen Surinam’lı iki annedir. Hollanda kanunlarına göre annelerin girişine izin verilmeyince, onlar da topluluk hukukuna dayanarak bu ülkeye girme ve çocuklarıyla birlikte yaşama hakkına sahip olduklarını ileri sürmüşlerdir. Bunun üzerine ATAD, herhangi bir üye devlet vatandaşı olmayan annelerin, bir üye devlette çocuklarıyla birlikte yaşama haklarının olmadığına karar vermiştir. Tüzüğü’nün bu hükümlerinde yer alan “eş” kavramı, işçiyle evli olan kişi anlamı-

na gelmekte olup işçinin birlikte yaşadığı kişiyi kapsamamaktadır. Bir üye devlet vatandaşı olan işçinin, üçüncü devlet vatandaşı olan eşi, birbirlerinden ayrılırsalar dahi, evlilikleri resmen sona erinceye kadar o ülkede oturma hakkına sahiptir. Göçmen işçinin kendisiyle yaşamasına izin verilen aile üyeleri üçüncü ülke vatandaşları bile olsa, ev sahibi ülkede ekonomik faaliyette bulunma, yani bir ücret karşılığı çalışma hakkına sahiptir.⁴¹

Topluluğun üye devlet vatandaşları için öngördüğü pazar özgürlükleri (malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin serbest dolaşımı) öncelikle ekonomik niteliktedirler. *Gravier Luisi ve Carbone* kararında, hizmetlerin serbest dolaşımı; *Kraus* kararında, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımı; *Steinhauser* kararında, yerleşme özgürlüğü kullanılmıştır.

Neticede, ATAD, içtihatlarını oluştururken davalardaki kararlarında hakları geniş yorumlamış, özellikle pazar özgürlükleri konusunda yalnızca bu hakların ekonomik boyutunu ele almamış, derinlemesine ve çok boyutlu bir inceleme yapmıştır. Dolayısıyla kişisel haklar ön planda tutulmuş ve öncelikle bu kapsama dâhil edilebilecek karar örnekleri ortaya çıkmıştır.

IV. Hakların Korunması Çerçevesinde Yararlanılan Kaynaklar

A. Üye Devletlerin Ortak Anayasal Gelenekleri

Adalet Divanı baştan itibaren, topluluk düzeyinde temel hakların varlığını ve bunların korunması gerektiğini ifade etmiştir. Dolayısıyla, temel hakların korunması, topluluk hukukunun genel ilkelerinin bir parçasıdır ve bu niteliğiyle, topluluk hukukunun normları hiyerarşisinde birincil nitelikli kaynaklar arasında yerini alır. Adalet Divanı'nın bu yöndeki yaklaşımı, 1974'ten bu yana devam etmektedir. Ancak Adalet Divanı ortak anayasal geleneklerinden ziyade, AİHS'ye yönelmektedir. Çünkü, AİHS, Divan'a tüm devletlerin kabul ettiği hak ve ilkeleri bir arada bulundurma ve tek yargısal organca yorumlama imkanını sağlamaktadır.

⁴¹ Köktaş, a. g. e., s. 111.

B. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Konumu

a. AB'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile Bağlı Olup Olmadığı Konusu

Topluluğun kurulmasından önce üye devletler tarafından imzalanan uluslararası antlaşmaların toplulukları bağlayıp bağlamadığı sorusu, topluluğun AİHS ile bağlı olup olmadığı konusunu gündeme getirmektedir.

ATAD, yetkisini üye devletlerin kendisine devrettiği egemenlikten almaktadır. İnsan hakları, Birlik hukukunda hiyerarşik olarak genel hukuk ilkelerinden daha yüksek bir seviyede değildir. Yalnızca bireysel davalarda ileri sürülebilir ve o çerçevede ATAD tarafından ele alınabilir.

Adalet Divanı, insan haklarıyla ilgili uluslararası belgelerden yararlanması gerektiğini kabul etmektedir, ancak birliğin bu sözleşmelerle bağlılığı noktasında herhangi bir görüş bildirmemektedir.

b. AB'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Katılımı Konusu

AİHS, Avrupa'da insan hakları, temel hak ve hürriyetlerin korunması konusunda en önemli yasal enstrümandır. AB'nin AİHS'ye taraf olmamasına rağmen üye ülkelerin hepsinin AİHS'ye taraf olması nedeniyle temel hak ve özgürlükler alanında AB ve AİHS'nin ortaklaşa geliştirdiği bir Avrupa hukukundan bahsetmek mümkündür.⁴²

Kurucu antlaşmalarda insan haklarına ilişkin hükümlerin bulunmaması, topluluk hukukunun önceliğiyle ilgili topluluk hukuku ile tam örtüşmeyen birtakım içtihatların kabul edilmesine neden olmuştur. Adalet Divanı, bu yıllarda izlediği içtihat politikasında, AİHS'nin temel hakların korunması çerçevesinde önemli bir esin kaynağı olduğunu belirtmiş, topluluk kurumlarına ve üye devletlere topluluk hukukuyla ilgili düzenlemelerde temel haklara uymaları gerektiğini vurgulamıştır.

Topluluğun AİHS'ye katılma fikrine, Avrupa Parlamentosu ve Ekonomik ve Sosyal Komite katılıma olumlu yaklaşımlarına rağmen, bu

⁴² Beşe, a. g. e., s. 456.

konuda öncülüğü komisyon yapmıştır. AB'nin, AİHS'ye taraf olması, kurucu antlaşmalarda yapılacak değişikliklere bağlıdır. Ancak bu da tek başına yeterli değildir. AB'nin, AİHS'ye katılımının gerçekleşmesi, aynı zamanda sadece Avrupa devletlerinin üyeliğine açık olan Avrupa Konseyi Statüsü'nde de değişiklik yapılmasını gerektirmektedir.

C. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Destekleyici Norm Olarak Kullanılması

Adalet Divanı birçok kararında AİHS'ye göndermede bulunmuştur. Divan tarafından yapılan bu göndermeler çerçevesinde AİHS, topluluk ve divan açısından yalnızca bir referans olup, herhangi bir hukuksal bağlayıcılığa sahip değildir. Aynı biçimde, gerek Komisyon'un gerekse de Avrupa Parlamentosu'nun temel hakların korunması bağlamında sözleşmeye göndermede bulunmaları, hukuksal bir yükümlülükten değil, moral bir yükümlülükten kaynaklanmaktadır. Adalet Divanı önceleri, topluluk hukukunu temel haklar açısından kontrol etmeyi reddetmiştir. 4 Şubat 1959 ve 12 Şubat 1960 tarihli kararlarla, Alman Anayasası tarafından teminat altına alınan temel haklar açısından, topluluk düzenlemelerinin geçerliliğini kontrol etmeyi kabul etmemiştir. Ancak Adalet Divanı, bu tutumunu 12.11.1969 tarihli *Stauder* ve 17 Aralık 1970 tarihli *International Handelsgesellschaft* kararlarıyla değiştirmiş ve temel hakların, topluluk hukuk düzeninin ayrılmaz bir parçası olduğunu ifade etmiştir. Aslında Adalet Divanı, bu tutum değişikliğiyle, temel hakların korunması konusunda topluluk çapında hazırlanacak bir sistemin, güçlü bir bütünleşme faktörü ve meşruiyet unsuru olabileceğine adeta o tarihte dikkat çekmiştir. Divan önünde taraflar tarafından açıkça ileri sürülmesine rağmen, Adalet Divanı 14 Mayıs 1974 tarihli Nold kararında, AİHS'yi açıkça zikretmekten kaçınarak, "üye devletlerin katıldığı ya da taraf olduğu uluslararası düzenlemeler" biçiminde üstü kapalı olarak AİHS'ye göndermede bulunmuştur. Divan'ın bu ihtiyatının tek nedeni, henüz o dönemde Fransa'nın AİHS'ye katılmamış olmasıdır. 3 Mayıs 1974 tarihinde Fransa'nın sözleşmeye kesin olarak taraf olmasından sonra Divan, AİHS'ye ilk kez 28 Ekim 1975 tarihli Rutili kararında açıkça gönderme yapmıştır. Divan bu kararında, sözleşmenin 8-11. maddelerine ve 4 No'lu Protokol'ün 2. maddesine açıkça göndermede bulunmuştur. Divan, insan haklarının sınırlandırılması konusunda, sınırın sınırını belirlemede bir de-

ğerlendirme yapmıştır ve yine çok açık bir biçimde AİHS'nin ilgili maddelerine atıfta bulunmuştur. ATAD, hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında hukuka uygunluk ölçütlerinden biri olan “*kamu güvenliği*” ölçütünün sınırını, hakkın özünün korunması, demokratik toplumda zorunluluk, orantılılık, iyi niyet yoksunluğu ve ölçülülük ilkeleriyle değerlendirmiştir. Davada ATAD, 1612/68 sayılı Topluluk Tüzüğü'nün, üye devletlere yabancıların denetimi bağlamında tanıdığı yetkileri, AİHS'nin çeşitli hükümlerinde tanınan ilkelerden daha sınırlayıcı olduğu sonucuna varmıştır. Bu değerlendirme, aynı zamanda topluluğun kamu politikasına ilişkin hükümler içeren aynı konudaki 64/22L sayılı direktif açısından da geçerlidir. ATAD'ye göre adı geçen belgeler AİHS'nin 8., 9. ve 10 maddeleriyle 4 No'lu Protokol'ün 2. maddesindeki ilkeleri ihlal etmektedir.⁴³ Aynı şekilde divan, *Johnston, Wachauf ve ERT* kararlarında AİHS'ye açıkça göndermede bulunmuştur.⁴⁴

ATAD, AİHS sistemine kapı aralayarak, topluluk antlaşmalarında yer verilen üye devletlerin daha önceki taraf oldukları uluslararası sözleşmelerden doğan yükümlülükleriyle bağlı oldukları normunu dayanak noktası yapmıştır. ATAD tarafından hükme bağlanan çok sayıda uyuşmazlık içerisinde, sadece birkaç hükümle AİHS, somut olarak topluluk hukukunun bir parçası konumuna getirilmiştir. Örneğin divan, *Hauer* davasında AİHS 1 No'lu Protokol'de düzenlenen hakkı, topluluk hukuku sınırlamalarına konu olur biçimde kabul ederek, yani bu maddede düzenlenen mülkiyet hakkının AİHS'de olduğu gibi topluluk hukukunda da sınırlamalara tabi olduğunu belirterek, topluluk hukukunun içerisinde değerlendirmiştir.

Bununla birlikte, Adalet Divanı'nın temel hakların korunması bağlamında AİHS'yi referans göstererek kabul ettiği yorumlar, bazı durumlarda AİHM'nin yorumlarıyla tamamen örtüşmemekte, iki mahkeme arasında doğal olarak, topluluk hukukunun niteliğinden kaynaklanan birtakım içtihat farklılıkları bulunmaktadır.⁴⁵

Yukarıdaki karar örnekleri ve açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda; ATAD'nin, AİHS'yi ve AİHM kararlarını *destekleyici norm* olarak ele aldığı ortaya çıkmaktadır. AB'nin henüz resmî olarak

⁴³ Tangör Burak, “AB'de AİHS”, *Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, cilt 3, Sayı 1, Ankara 2001, s. 240.

⁴⁴ Tezcan, a. g. e., s. 216.

⁴⁵ Tezcan, a. g. e., s. 219.

AIHS'yi tanımaması ve ATAD-AİHM arasında içtihat farklılıklarının görülmesi bunu desteklemektedir. Ancak, devam eden süreçte, bir yandan AIHS'nin birlik tarafından tanınması çalışmaları hızla devam ederken, diğer yandan da ATAD'nin AIHS'ye ve AİHM kararlarına yaptığı atıflardaki artış dikkate alındığında; AIHS'nin yakın gelecekte ölçü norm olarak da kullanılabileceği sonucuna ulaşılmaktadır.

SONUÇ

AB oluşum süreci ve tüm bu kurucu antlaşmaları göz önünde bulundurduğumuzda; hiç şüphesiz çok önemli adımlar atılmış, büyük mesafeler kat edilmiştir. Bununla beraber Birliğin her daim üzerinde durup vurguladığı, ancak vicdani ve insani duygulardan ziyade; siyasi ve ekonomik amaçlarla hareket edilmesi nedeniyle her seferinde bir adım daha geriye gidildiği insan hakları politikasının, 1980'lerden, 1990'lardan çok daha geride olduğu söylenebilir. Aslında pek çok çarpıcı gelişme de bunu gözler önüne sermektedir. AB, çoğu ülkeyi eleştirip demokrasi dersi verirken kendi içerisindeki aksaklıkları görmezden gelmektedir. Türkiye de, yaşadığı sıkıntılı dönemler dikkate alınrsa bu konudan en çok muzdarip olan ülkelerden birisidir. Türkiye'nin AB üyelik sürecinde önüne çıkan en önemli engel; insan hakları ve azınlıkları koruyucu mekanizmaların zayıflığıdır. Türkiye şu anda BM'nin tüm temel insan hakları sözleşmelerine taraftır. Nitekim AIHS ek protokolüyle kaldırılan ölüm cezaları, 2004 Anayasa değişiklikleriyle tamamen bertaraf edilmiştir. İnsan hakları eğitim projeleri başlatılmış, hatta bu çalışmaları yakından izlemek amacıyla proje izleme grubu oluşturulmuştur. Yine, illerde ve ilçelerde insan hakları kurulları kurulmuştur. TBMM bünyesinde de İnsan Hakları İnceleme Komisyonu oluşturulmuştur. Tüm bunlar önemli gelişmelerdir ancak, Türkiye'de her gün yaşanan olayları göz önünde bulundurduğumuzda; bu çalışmaların ne derece etkili olduğu kuşkuludur.

AB'nin kendi içerisindeki çelişkileri şu örneklerle ifade etmek istiyorum: Birlik içerisinde yer alan ülkeler kendi içlerinde gerçekleştiremedikleri katı politikaları üye olacak devletlere uygulama yoluna gitmektedirler. Sözelimi; Fransa 1945'te Cezayir'le ciddi hak ihlalleri iddialarına dayanan olaylar yaşamıştır. Türkiye'nin 1915-1917 yıllarında soykırım yaptığından kuşku duyanların suçlu sayılmasını isteyen yasa tasarısını gündeme getiren Fransız Parlamentosu söz konusu Ce-

zayir olayında sessiz kalmayı tercih etmiştir. Yine, Almanya'daki bazı eyaletlerde birtakım Türkçe kelimelerin kullanılması yasaklanmıştır. Soykırım iddialarının gündemde olduğu dönemlerde Hollanda'da bazı Türk vatandaşlarının pek çok işlemlerinin geçiştirildiği ifade edilmektedir. Bu örnekleri arttırmak mümkündür. Devletlerin yasalarında eşitlik ilkesi açıkça düzenlenmiştir ve bu ilkeye göre dil, din, ırk ayrımı ve benzeri ayrımcılıklar söz konusu olmaksızın herkes haklardan açık bir şekilde istifade eder. Günümüzde sıkça gündeme getirilen etnik gruplaşmalar, bu ilkeyi zedelemekten başka bir amaca hizmet etmemektedir. Ülke yeterince açıktır. Böyle bir gruplaşmayı, bu ilkelerin amacından uzaklaşarak yorumlamak; siyasi kaygılarla hareket eden ve bölücülükler yol açmak isteyen grupların eylemleridir.

AB hukukunda insan haklarının korunması noktasında, kurumsal, siyasal ve yargısal yapılanmalarda önemli gelişmeler sağlanmıştır. Her ne kadar AB kurucu antlaşmalarından Paris ve Roma antlaşmalarında, insan hakları kavramı önemini bulamasa da, daha sonra imzalanan antlaşmalar çerçevesinde insan hakları ön planda tutulmuş ve geniş bir platformda koruma altına alınmıştır. Aynı şekilde, Birliğin siyasi mekanizmalarından olan konsey, komisyon ve parlamento bünyesinde düzenlenen belgelerde de insan haklarının önemi vurgulanmıştır.

Avrupa Konseyi'ne üye devletlerin, 1950'de Roma'da imzaladıkları ve 1953'de yürürlüğe giren "AİHS", hiç şüphesiz dünyada insan hakları alanında düzenlenmiş mevcut sözleşmelerin en etkili ve en gelişmiş olanıdır. Ne var ki AB, AİHS'yi ne olduğu gibi bünyesine dahil etmiştir, ne de AİHS'nin güvence sistemini uygulamıştır. Yine de insan haklarını ilgilendiren sorunlarda AİHS'yi kendine referans yapmıştır.

AB'de, temel hakların korunması noktasında geliştirdiği içtihatlarla dikkat çeken en önemli birim, "ATAD"dir. ATAD tarafından geliştirilen korumaya yapılan en büyük eleştiri, bu korumanın sistematik olmadığı, Adalet Divanı'nın önüne gelen davalara göre bu korumanın bir gelişim gösterdiği yönündedir.

Benzer bir eleştiri, temel haklara ilişkin topluluk çapında bir temel haklar katalogunun bulunmamasıyla ilgili olarak yapılmaktadır. Yani, vatandaşlar sahip oldukları hakları başlangıçta bilmemektedirler. Aynı şekilde, kurumlarda riayet etmekle yükümlü oldukları hakları önceden bilememektedirler. Dolayısıyla, başlangıçta sorun çıkmaması engellenememekte, ancak sorun çıktıktan sonra, Adalet Divanı'nın

sonradan bir müdahalesiyle sorun çözülmeye çalışılmaktadır. Bu defa, temel hakların korunması için her defasında Adalet Divanı'nın müdahalesi mi gerekli sorusu haklılık kazanmaktadır.⁴⁶

Bir diğer ciddi eleştiri, topluluk üyesi olmayan üçüncü ülke vatandaşlarıyla ilgilidir. Bu kişiler AT Antlaşması'nın 230. maddesindeki genel ifadeden hareketle, topluluk organlarının kendilerini etkileyen işlemlerine karşı iptal davası açma hakkına sahiptirler. Ancak birtakım kısıtlayıcı unsurlar bu hakkın kullanılmasını adeta imkânsızlaştırmaktadır. Bu kişiler dava açsa bile, topluluk yargı organları önünde açtıkları davanın sonucundan memnun olmamaları hâlinde, bu kararı "AİHM" organları önüne götürmeleri mümkün değildir. Dolayısıyla nedeni ne olursa olsun üçüncü ülke vatandaşları için de birtakım eksikliklerin bulunduğunu unutmamak gerekir.⁴⁷

AB, barışın korunmasında, uluslararası güvenliğin pekiştirilmesinde, demokrasi ile hukuk devletinin ve insan hakları ile temel özgürlüklerin daha da sağlamlaştırılmasında rol almaktadır. Temel çıkarlarını ve bağımsızlığını korumaya özen gösterirken, Avrupa'nın tarih boyunca katkıda bulunduğu insancıl ve evrensel değerlerden güç almaktadır.

⁴⁶ Tezcan, *a. g. e.*, s. 220.

⁴⁷ Özcan/Tezcan/YONA, *a. g. e.*, s. 420.