

AVRUPA TEMEL HAKLAR ŞARTI

A. Füsun ARSAVA*

ÖZET

Avrupa Birliği için vazgeçilmez ortak değerler olarak kabul edilen temel hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla oluşturulacak bir katalogun hazırlanması için 1999 yılında yapılan Köln Zirvesinde alınan kararla çalışmaya başlayan Konvansiyon, bu çalışmalarını başarıyla yürütmüş ve 13-14 Ekim 2000 tarihlerinde Biarritz'de yapılan Avrupa Konseyi toplantısında Temel Haklar Şartı tasarısı ortaya çıkmıştır. Bu şekilde hazırlanan Şart'ın Konsey, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu tarafından Avrupa Konseyi Nice toplantısında ilan edilmesi ile artık topluluk hukuk tasarruflarının temel hakların ihlal edilmesi dolayısıyla iptal davasına konu teşkil etmesinin yolu açılarak Birliğin AB yurttaşlarının özgürlük alanlarını genişleten bir kamu gücü olarak meşruiyeti artırması hedefi amaçlanmıştır.

Topluluk Temel Haklar Şartı, Birliğin tasarruflarına karşı temel hak teminatı sağlamayı amaçlamaktadır. Bu tasarrufların Topluluk organları tarafından ihdas edilen tasarruflar olabildiği gibi, Birlik hukukunun üye devletler tarafından icrası çerçevesinde ihdas edilen tasarruflar olması nedeniyle Birliğe mal edilen tasarruflar olması mümkündür.

Avrupa Konseyi Köln zirvesi nihai bildirisinde Şart'a alınacak beş grup temel hak arasında ayırım yapmıştır. Bunlar özgürlük hakları, eşitlik hakları, usul hakları, Birlik yurttaşlarının hakları ve ekonomik ve sosyal haklardır. Buna ilave olarak ayrı bir kategori olarak insan onurunun kapsamlı olarak temini kabul edilmiştir. Kamuoyunda çok sık şekilde Temel Haklar Şartı'nın AB anayasasının henüz yürürlüğe girmemesi nedeniyle, eksik olan hukukî bağlayıcılığından söz edilmektedir. Burada önemli olan husus, Temel Haklar Şartı'nın mevcut temel hak teminatlarını kodifiye etmesi ve içeriğinin ATAD tarafından AB anlaşmasının 6.madde 2.fikrası muvacehesinde kaynak olarak kullanılacak olmasıdır.

Anahtar Kelimeler: *Avrupa Temel Haklar Şartı, Avrupa Konvansiyonu, Avrupa Birliği Anayasası, AB'de Temel Haklar.*

* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Öğretim Üyesi, Prof.Dr.

ABSTRACT

As a result of the decision taken in the Köln Summit of the European Council in 1999, a Convention has undertaken the mission to prepare a Catalogue on the protection of fundamental rights and freedoms which are amongst the fundamental values of the European Union. The Convention carried out this task and consequently submitted the draft of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to the European Council Summit held at Biarritz in October 13-14, 2000. With the proclamation of the Charter of Fundamental Rights of the European Union by the Council of Ministers, the European Commission and the European Parliament at the European Council Summit in Nice, the objective was to enhance the legitimacy of the European Union as a public authority by enlarging the areas of freedom of the citizens of the European Union via the introduction of the possibility to bring annulment actions against Community acts in case of their infringement of fundamental rights.

The Charter of Fundamental Rights of the European Union aims at providing a safeguard for the fundamental rights against the Community Acts. These acts could be acts established by the Community organs as well as acts established in the framework of the implementation of the Community law by the Member States.

In the European Council Köln Summit Conclusions, the Charter of Fundamental Rights of the European Union has been divided into five sub-groups, namely rights of freedom, rights of equality, rights of procedure, rights of the citizens of the Union and economical and social rights. In addition to this division the comprehensive protection of human dignity has been declared as a distinct category. Since the Constitution has not yet entered into force, it is generally accepted that the Charter of Fundamental Rights of the European Union lacks legal binding force. What is significant here is that the Charter of Fundamental Rights of the European Union codifies the safeguarding of the current fundamental rights and its content will be used as a source in accordance with the Article 6, Chapter 2 of the European Union Treaty.

Keywords: *European Charter of Fundamental Rights, European Convention, Constitution of the European Union, Fundamental Rights in the EU.*

GİRİŞ

Federal Almanya Adalet Bakanı Herta Däubler-Gmelin ¹GG (Federal Almanya anayasası) muvacehesinde temel hakların ihlali nedeniyle açılan anayasa şikayeti davalarının Federal Almanya'nın vatandaşlar nezdinde itibarına katkı sağladığını; bu yöntem bir nevi anayasa milliyetçiliğini geliştirdiğini ifade etmiştir. AB için henüz bir anayasa milliyetçiliğinden söz etmek için erken gözükse de, AB seviyesinde temel hak teminatlarının açıklığı AB yurttaşlarının kimlik potansiyelini yükselteceği kesindir. Birlik yurttaşlarına, Birliğin onun haklarına saygı göstereceği ve koruyacağı güvenini

¹Herta Däubler-Gmelin, *Die Europäische Charta der Grundrechte - Beitrag zur gemeinsamen Identität*, EuZW 2000, s.1.

verecektir. Bu fonksiyonu temel hakların korunmasına ilişkin mevcut uluslararası hiçbir enstrüman üstlenemez. Temel haklar Şartı'nın ilginç olan tarafı, Birlik anayasasının oluşumuna katkı sağlayacak bir unsur olarak ortaya çıkmasıdır. Çok halklı bir demokrasi olan AB'nin işlevsel olarak şekillendirilmesinde Temel haklar Şartı önemli katkı sağlayacaktır. Avrupa Birliği, AB yurttaşlarının haklarını ihlal etmeyen, tersine onları koruyan, AB yurttaşlarının özgürlük alanlarını genişleten bir kamu gücü olarak yaşayabilir. Temel Haklar Şartı Birliğin anayasallaşması yolunda yeni bir adım olmakla beraber, devlet olma yolunda atılmış bir adım değildir. Sürekli karaktere sahip olan supranasyonal entegrasyon topluluğunun da anayasa ehliyeti ve bir anayasaya gereksinimi vardır².

AB'nin sui generis entegrasyon topluluğu karakterini kaybetmeksizin bir anayasaya sahip olması mümkündür. Temel haklar Şartı'nın bağlayıcılık kazanmasıyla, Topluluk hukuku tasarrufları temel hak ihlali nedeniyle iptal edilebilecektir. Bu perspektif değişimine Temel Haklar Şartı önemli katkı sağlayacaktır. Temel Haklar Şartı'nın bağlayıcılık kazanmasıyla uygulayıcılar bakımından temel hakların daha güçlü bir şekilde dikkate alınması söz konusu olacaktır.

ATAD, Avrupa entegrasyonun doğal motoru olarak Topluluk yetkilerinin genişletilmesiyle entegrasyonun derinleşmesini sağlamıştır. Erişilen entegrasyon durumu muvacehesinde perspektif değişikliği ortaya çıkmıştır. Birlik sadece iç pazara konsantre olmak yerine, Birlik yurttaşlarının temel haklarını korumaya, AB yurttaşlarının onurlarını temin etmeye yönelmiştir.

AİHK ile İlişkiler

Luxembourg Mahkemesinin ve Strasburg Mahkemesinin farklı içtihatları nedeniyle Avrupa çapında mütecanis bir temel hak teminatı standardı yaratılamayacağı endişesi, Temel Haklar Şartı çalışmalarına esas olmuştur.

AİHK garantileri, AB anlaşması 6.madde 2.fıkrası muvacehesinde ATAD'ın temel hak denetiminde esas alınacak Birlik hukuku garantileridir. ATAD'ın geliştirdiği temel hak içtihatında yer alan temel haklar AİHK kaynaklıdır. Avrupa Toplulukları tasarrufları, AB'nin şeklen AİHK'na katılmasına gerek olmaksızın Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin içtihadına tabidir³.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin yargı yetkisine tabi olan AB üyesi devletler, AİHK'den doğan DH yükümlülüklerinden, yetkilerini AB'ne devrettikleri gerekçesiyle kurtulamazlar⁴. AİHM'nin yargı yetkisine tabi olan üye devletlerin de anayasalarında temel hak katalogları ve anayasa yargıları vardır. Önemli olan bir merciin yurttaşlara

²Christian Koonig, *Anmerkung zur Grundordnung der Europäischen Union und ihrem fehlenden "Verfassungsbedarf"*, NVwZ 1996, s.549 vd.

³Jürgen Bröhmer, *Die Völkerrechtliche Immunität von der staatlichen Gerichtsbarkeit und die Verfahrensarten der EMRK – Einige Anmerkungen zu den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in den Fällen Waite&Kennedy und Beer&Regan gegen die Bundesrepublik Deutschland*, bkz.: J.Bröhmer (Hrsg.), *Der Grundrechtsschutz in Europa*, s.89.

⁴George Ress, *Die EMRK und das europäische Gemeinschaftsrecht*, ZEuS 1999, s.471 vd.

karşı kamu gücü kullanması ve muayyen bir temel hak katalogu ışığında bu kamu gücünün tasarrufları aleyhine uygun bir yargı denetiminin teminat altına alınmasıdır. Bu çerçevede bir rekabet durumundan söz edilemez. İlgili seviyedeki yargı organı kamu gücü tasarruflarının denetimi için hizmetini sunmaktadır. Yetkilerin çatışması yetkilerin münhasıran kullanılması nedeniyle olası değildir. Bu şekilde Birlik yetkisinden kaynaklanan tasarruflar, bu tasarrufların Topluluk organları veya Birlik hukukunun icrası çerçevesinde ulusal organlar tarafından ihdas edilmiş olması fark etmeksizin, prensip olarak münhasıran ATAD tarafından denetlenmektedir; bu paralelde her ulusal mahkeme bir Birlik tasarrufunun temel haklara uyumu konusunda tereddüde düştüğü nispette ATAD'tan önkarar talep edebilecektir. Bu temel hak denetimi çerçevesinde ATAD, AİHK'nunu, AB şeklen AİHK'na taraf olmasa da, denetimine esas almaktadır.

Birliğin bunun dışında AİHK'na Temel Haklar Şartı'na rağmen şeklen katılması gerekliliği tartışma konusu olarak gündemden düşmemiştir. ATAD'ın verdiği önkarardan tatmin olmayan Birlik yurttaşlarının, Birlik tasarruflarının denetimini AİHM nezdinde talep edebilmeleri ve AİHM'nin Topluluk tasarruflarını AİHK ışığında denetlemesi, Birlik yurttaşlarına ayrı bir hukuki güven sağlayacaktır. Uygulamada bu ekstra denetimin çok istisnai durumlarda ortaya çıkacağını kabul etmek gerekmektedir. AİHK temel hakların sadece asgari standardını temin etmektedir; oysa Birlik hukuku bu asgari standardın ötesinde, örneğin kişilerin, sermayenin, hizmetlerin, malların serbest dolaşımı gibi Birlik yurttaşları için özel temel haklar temin etmektedir. Bu hakların temininde sadece AİHK'na katılmak yeterli olamaz.

Konvansiyonun Görevi

Avrupa Temel Haklar Şartı'nı hazırlayan Konvansiyonun görevi Avrupa Konseyi Köln Zirvesinin nihai bildirisinden istihraç edilmektedir. Buna göre Konvansiyon Aralık 2000 zirvesinden önce bir Temel Haklar Şartı tasarısı arzedecektir. Konvansiyon Temel Haklar Şartını nihai olarak karara bağlamayacaktır; sadece bir tasarı hazırlayacaktır. Bu tasarı iki aşamalı bir prosedürle Avrupa Birliği kurumları tarafından kabul edilecektir. Şart'ın Avrupa Konseyi tarafından kabulünden sonra, Şart Konsey, Komisyon ve Avrupa Parlamentosu tarafından resmen ilan edilecektir.

Köln zirvesinde tasarının Aralık 2000 tarihli Konsey zirvesinden önce hazırlanması şeklinde bir görevlendirme yapılmışsa da, bu tarihin Feira Zirvesinde ⁵ilk tartışmaların Avrupa Konseyi üyeleri arasında yapılmasını teminen Avrupa Konseyinin 13-14 Ekim 2000 tarihli zirvesine alındığı görülmektedir.

Biarritz'de yapılan Avrupa Konseyi toplantısında Temel Haklar Şartı tasarısı ortaya çıkmıştır. Bu şekilde Şart'ın Konsey, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu tarafından Avrupa Konseyi Nice toplantısında ilan edilmesi mümkün olmuştur.

⁵19/20.06.2000 tarihli zirve için bkznz.: <<http://www.bundesregierung.de-ziff.5>>

Konvansiyonun oluşumu

Konvansiyonun oluşumu Avrupa Konseyi Tampera Zirvesi nihai bildirisinde saptanmıştır⁶. 62 üyeli olarak saptanan Konvansiyon, 15 devlet ve hükümet başkanı temsilcisi, 1 Komisyon başkanı temsilcisi, 16 Avrupa Parlamentosu temsilcisi, her üye devletten 2 olmak üzere 30 ulusal parlamento temsilcisinden oluşmuştur. Her Konvansiyon üyesi temsilcinin kendisinin bulunamadığı toplantılara katılmak üzere birer temsilcisinin de görevlendirilmesi kabul edilmiştir. Gözlemci olarak ayrıca ATAD'ın 2 temsilcisi, Avrupa Konseyinin ve AİHM'nin bir temsilcisinin toplantılara katılması kabul edilmiştir.

Kurumsal olarak bu oluşum tamamen yenidir. Konvansiyon çalışmalarına Konseyin, üye devletlerin, Komisyonun, Avrupa Parlamentosunun ve ulusal parlamentoların temsilcileri tamamen eşit haklarla katılmıştır. Konvansiyon bu nedenle kurucu anlaşmaların geliştirilmesi için yapılan klasik hükümetlerarası konferanslardan farklıdır. Hükümetlerarası konferanslarda münhasıran üye devletler tam yetkili müzakere partneridir; Komisyon çalışmalara katılır ve Avrupa Parlamentosu ile sadece görüş alışverişi yapılır. Kural olarak değişiklikler hükümetlerarası konferans müzakereleri dışında bakanlar seviyesinde karara bağlanır.

Tamamen yeni bir tür olan Konvansiyon çalışmalarında tüm taraflar, özellikle Avrupa Parlamentosu bu yeni organizasyonun fonksiyonunu problemsiz yerine getirmesinde hassas davranmışlardır. Bir Temel Haklar Şartının oluşturulması her zaman Avrupa Parlamentosunun projesi olmuştur. Avrupa Parlamentosu doğrudan seçildiği tarihten itibaren temel haklar alanında önemli çalışmalar gerçekleştirmiştir. Örneğin 12.04.1989 tarihli temel hak ve özgürlüklere ilişki bildirisini⁷ ve 10.02.1994 tarihli Avrupa Birliği Anayasasının bir parçası olmak üzere hazırlanan Avrupa Parlamentosu temel hak tasarısı⁸ böyledir. Avrupa Parlamentosu aynı şekilde Temel Haklar Şartı projesinin başarı kazanmasında da önemli destek yapmıştır.

Konvansiyonun kendi içinde organizasyonu

Avrupa Konseyi Tampera zirvesi konvansiyonun iç organizasyonunu nispeten genel tutmuştur. Dikkat çekici olan husus sadece Avrupa Konseyinin merkezi rolü başkanlığa ve nihai olarak Konvansiyon başkanına vermesidir. Başkanlık, başkan, üç başkan yardımcısından, Avrupa Konseyi başkan temsilcisinden, Avrupa Parlamentosu ve ulusal parlamentoların temsilcilerinden ve Komisyon temsilcisinden oluşturulmuştur. Konvansiyon bu karmaşık görevini bir yıldan kısa bir süre içinde tamamlamak zorundaydı. Bu nedenle etkin çalışma, lüzumsuz bürokrasiden kaçınmayı gerektirmiştir. Konvansiyonun prensip olarak iki ayda bir toplanması kabul edilmiştir. İş yükü nedeniyle son aylarda ek toplantılar yapılması gerekmiştir. Genel kurul çalışması yanı sıra çalışma gruplarının oluşturulması fikri kolay ve etkin çalışma

⁶15/16 Ekim 1999 tarihli zirve için bkz.: <<http://www.europarl.eu.int/dg7/summits/de/index.htm>>

⁷ABl. EG 1989, Nr.C 120

⁸ABl. EG 1994, Nr.C 61, s.155 vd.

dışında Birliğin, dış ilişkilerde geçerli dünya görüşünü de kodifiye etmektedir. Şart'ta ölüm cezası yasağı da kabul edilmiştir. Birlik ölüm cezası verme yahut vermeme yetkisine sahip değildir. Ancak ölüm cezası yasağı ortak dış ve güvenlik politikası çerçevesinde, diğer hususlar yanı sıra Birliğin dünya görüşü olarak yerini almıştır.

Temel hak teminatlarının içeriği

Avrupa Konseyi Köln zirvesi nihai bildirisinde Şart'a alınacak beş grup temel hak arasında ayırım yapmıştır. Bunlar özgürlük hakları, eşitlik hakları, usul hakları, Birlik yurttaşlarının hakları ve ekonomik ve sosyal haklardır. Buna ilave olarak ayrı bir kategori olarak insan onurunun kapsamlı olarak temini kabul edilmiştir.

Hükümlerin formüle edilmesinde Konvansiyon başlangıçtan itibaren kısa ve genel hükümler yapılması yolunu kabul etmiştir. Bu şekilde uluslararası insan hakları metinleri ve bu meyanda AİHK için tipik olan detaylı düzenleme modelinden sapılmıştır. Temel hak teminatının etkinliği onun detaylı düzenlenmesinden daha çok iyi bir yargısal denetime sahip olmasıyla ortaya çıkar. Uluslararası enstrümanların detaylı düzenlenmesinin nedeni devletlerin uluslararası yargı organlarına olan güvensizliğidir.

Şart Giriş, 54 hüküm, 7 bölüm öngörmektedir. Bunlar insan onuru (md. 1-5), özgürlükler (md. 6-19), eşitlik (md. 20-26), dayanışma (md. 27-38), AB yuttaşlık hakları (md. 39-46), adli haklar (md. 47-50) ve genel hükümlerdir (md. 51-54).

Giriş

Kısa bir şekilde Avrupa halklarını gittikçe daha yakınlaştıran AB için dayanak teşkil eden ortak değerleri dile getirmektedir. Dikkat çeken konu, insan onuru, özgürlük, eşitlik, dayanışma, demokrasi ve hukuk devleti gibi bilinen temel prensipler yanı sıra, Avrupa'nın kültür ve geleneklerinin çeşitliliğinin, üye devletlerin ulusal kimliğine saygının da AB'ne dayanak teşkil eden prensipler arasında sayılmasıdır. Subsidiarite prensibi de bu çerçevede sayılan prensipler arasında yer almaktadır.

Müzakerelerin tamamlanması sırasında tanrıya yapılması istenen atıf laik üyeler tarafından reddedilmiştir. Bunun sonucu bir uzlaşma olarak, Birliğin "manevi, dini ve ahlaki mirası" ifadesi metne alınmıştır.

Dibacenin 6. fıkrasında Şart'la öngörülen hakların kullanılmasının insanlık ve gelecek nesiller için sorumluluk ve yükümlülük getirdiğine işaret edilmiştir.

İnsan onurunun garantisini

Yaşam hakkının garantisini çerçevesinde 2.madde 2.fıkarda öngörülen ölüm cezası yasağı bakımından madde hükmü herhangi bir sınırlama getirmemiştir. Bu hükmün savaş ve pek yakın savaş tehdidi durumlarında istisna tanıyan AİHK, 6 No'lu ek protokolünden farklı olarak istisna tanımadığı görülmektedir. Konvansiyon metni AİHK sınırlamalarının Şart bakımından da uygulanabileceğini ortaya koymuştur. Şart'ta AİHK'na paralel olarak yer alan haklar, Şart'ın daha yüksek ve daha kapsamlı bir

himaye sağlamaması kaydıyla AİHK'da bu haklara verilen anlam ve kapsamla geçerli olacaktır. 52.madde 3.fıkra ışığında, yaşam hakkına AİHK'da öngörülen sınırlamalar muvacehesinde sınırlama yapılabilmesi kabul edilmektedir.

Ancak ölüm cezasını ortadan kaldıran hüküm istisnalara metinde açık olarak yer vermeyen mutlak üslubuyla yanıltıcı olarak ilgili hükmün daha yüksek ve daha kapsamlı bir teminat sağladığı izlenimi yaratmaktadır. Bedensel bütünlüğe ilişkin hükümlerde öngörülen teminatların bio-tıp alanındaki hızlı gelişmeler nedeniyle tüketici şekilde listelenmemesi dikkat çekici bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir.

Özgürlük hakları

Kamuoyu tartışmalarında sosyal haklar arasında sayılan eğitim hakkına, özgürlük hakları arasında yer verilmiştir. Bu düzenlemenin nedeni, hakkın eğitim kurumlarına gitme hakkına indirgenmesi iradesiydi. Eğitim kurumlarından ücretsiz yararlanma hakkı sadece zorunlu eğitim için kabul edilmektedir. (md. 14, fıkra 1). Diğer eğitim kurumlarından yararlanma masrafların karşılanması kaydıyla kabul edilebilir. Çalışma hakkının, meslek seçme özgürlüğünün bir parçası olarak kabul edilmesi ve işletme özgürlüğünün temini yenilik teşkil etmektedir.

Eşitlik hakları

Şartın 25. maddesi yaşlıların onurlu ve bağımsız yaşama ve sosyal ve kültürel yaşama katılma hakkını kabul etmektedir. 23. madde özürli insanlara onların bağımsızlıklarını ve topluma entegre olmalarını sağlayacak önlemlerin alınmasını ve bu önlemleri talep etme hakkını düzenlemektedir. Bu iki hükmün dayanışma ile ilgili bölümde değil, eşitlik haklarıyla ilgili bölümde düzenlenmiş olmasına karşılık, doğrudan önlemlerin alınmasını talep etme hakkını düzenlemesi dikkat çekicidir. Şart'ın 50.maddesinde genel sınırlama kuralının ve uygulama alanının dar tanımlanması nedeniyle, bu talep hakkının detaylarının kanunla düzenlenmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Söz konusu hükümlerin bu nedenle Birliğe ve üye devletlere büyük yükler getireceği varsayılmaktadır. Şart'a son dakikada eklenen bir hüküm de kültürlerin, dinlerin ve dillerin çeşitliliğine Birliğin saygı göstermesine ilişkindir.

Dayanışma hakları

Federal Almanya hükümeti başlangıçtan itibaren sosyal hakların dava edilebilir sübjektif kamu hakları konusu olması nedeniyle Şart'a alınmasına taraftar olmuştur. Diğer hükümetler tarafından da sosyal hakların Şart'a alınması Köln zirvesinde desteklenmiştir. Sonuç olarak sosyal hakların Şart'a alınması değil, bu hakların kapsamı ve şekillendirilmesi tartışma konusunu oluşturmuştur¹¹. Bunun ana nedeni, sosyal haklar alanının şimdiye dek özgürlük, eşitlik ve Birlik yurttaşları haklarına nazaran daha az somut saptanmış olmasıdır.

¹¹ Herta Däubler-Gmelin; 10.01.2000 tarihli F.A.Z., s.10.

Temel Haklar Şartı'na ilişkin siyasi tartışma Şart'ın gelecekteki hukuki karakteri yanı sıra, ekonomik ve sosyal hakların şekillendirilmesi çerçevesinde doğmuştur. Bu çerçevede dava edilebilir bireysel sosyal haklara sınırlama yapılması görüşü yanı sıra, olduğunca kapsamlı sosyal politika içerikli niyet bildirimleri ile yetinilmesi görüşü temsil edilmiştir.

Şart iki görüşün arasında bir yol seçmiştir. Şart diğer bölümlere de yerleştirilen sosyal haklar [örneğin eğitim hakkı (md. 14), çocukların korunması (md. 24), yaşlıların hakları (md. 25), özürülülerin entegrasyonu (md. 26)] dikkate alındığında, bu alanın detaylı düzenlendiğini ortaya koymaktadır; ancak, Şart'ın diğer taraftan Avrupa Sosyal Şartı ve sekonder Topluluk hukuku gibi diğer hukukî enstrümanlarda yer alan düzenlemelere nazaran sınırlı düzenlemeler getirdiği de açıktır. Bu nedenle Şart'ta yeralan düzenlemelerin kendisinin değil, düzenlemeye ilişkin temel hak teminatının yeni olduğu söylenebilir. Bunun dışında bu sosyal hakların temini üye devlet hukuk düzenlerinde yapılacak düzenlemeye bağlı kılınmıştır. Örneğin ana-babanın doğum izni garanti edilmiştir; ancak bunun somut süresi ortaya konulmamıştır. Bu düzenleme ulusal yasama organına saklı tutulmuştur. Dayanışma başlığını taşıyan IV. Bölümde yer alan teminatlar üçe ayrılmaktadır. İlk grupta 27-33. maddeler arasında çalışanları koruyan haklar karşımıza çıkmaktadır. Birlik çerçevesinde sosyal devlet prensibinin geçerliliği oldukça kapsamlı sınırlamalarla 34. ve 35. maddelerde somutlaşmaktadır. Bu hakların Topluluk hukukunun, münferit ulusal düzenlemelerin ve uygulamaların öngördüğü ölçüde bireyler bakımından etkinlik kazanması mümkündür. Çalışanların sosyal güvenlik sistemine başvuru hakkı AB üyesi devletleri tarafından da açıkça tanınmış ise de, sosyal yardım başvurusu hakkı tanınmamıştır. Şart'ın bu çerçevede yeni bir şey getirmediği açıktır. Ortak hükümler Birlik politikasının her alanında dikkate alınması gereken ölçüleri koymaktadır. 36,37,38. maddelerde yer alan hükümler böyledir. Bunlar merkezi rol oynayan, mutlaka dikkate alınması gereken ölçülerdir. Ancak bu hükümlerin dayanışma bölümüne alınması doğru olmamıştır.

AB yurttaşlık hakları

V. Bölüm sadece Birlik yurttaşlarına ait olmayan, Birlik yönetimine karşı kullanılan iyi yönetim hakkı gibi, herkes için geçerli hakları kapsamaktadır. Birlik yurttaşları (AT anl. md.17) ve üçüncü devlet yurttaşları arasında ayırım yapılması AİHM tarafından da kabul edilmiştir.¹² Bu şekilde sadece Birlik yurttaşlarına ait hakların caiz olduğu kabul edilmiştir. Herkese ait olan haklar çerçevesinde her kişi, kimse, tüm insanlar gibi formüller kullanılırken Birlik yurttaşlarının hakları çerçevesinde Birlik yurttaşı ifadesi kullanılmaktadır.

Birlik yurttaşları hakları AT anlaşmasında yer alan siyasi haklardır. Madde 39,40,42,43,44, 45(1. fıkra),46 Birlik yurttaşlarının haklarına ilişkindir. Serbest dolaşım hakkından üçüncü devlet yurttaşlarının istifade etmesi AT anlaşmasında öngörülen prosedüre göre karar verilmesini gerektirmektedir.

¹² Urteil des EuGH – MR, 07.08.1996 – c.vs. Belgien, bknz.: <<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/Referansnummer/REF00000578> & - Zif.38.>

Her bireyin sahip olduğu hak olarak karşımıza öncelikle iyi yönetim hakkı çıkmaktadır (md. 41). Şimdiye dek ağırlıklı olarak ATAD içtihatında vatandaşlarla iyi ilişkiler çerçevesinde geliştirilen bu prensip, Şart'ta yerini almıştır. Bu hakka özellikle mahkeme önünde olduğu gibi yönetim önünde de dinlenme hakkı dahildir; belgelere ulaşma hakkı, yönetimin kararını gerekçelendirme, kararların makul bir sürede verilmesi mükellefiyeti, herkesin yine Birliğe yaptığı resmi dile uygun dilde cevap alma hakkı yer almaktadır.

Usul Hukuku Garantileri

VI. Bölüm'de ATAD'ın içtihatında da dile gelen klasik usul hakları bir araya getirilmiştir. Bunlar 47.madde 1.fıkra, 47.madde 2. ve 3.fıkra, 48.madde, 49.madde ve 50.maddede dile getirilen haklardır.

Sınırlama düzenlemesi

Temel haklara getirilecek sınırlama bakımından Konvansiyon spesifik sınırlama yapma sistemiyle, ölçülülük prensibi gibi ATAD'ın içtihatına uygun olarak az sayıda prensibe istinaden sınırlama yapma arasında bir seçim yapmak durumundaydı. Konvansiyon, 52.madde düzenlemesiyle ikinci yolu tercih ettiğini ortaya koymuştur. Bu yolun tercih edilmesinin nedeni bu sistemin ATAD'ın içtihatına uymasındır¹³. Yerleşik içtihatı göre bir hakkın kullanılması Topluluğun kamu yararına hizmet eden hedeflerine ve takip edilen amaçlara ölçü dışı müdahale teşkil etmediği ve bu haklara özünde dokunmadığı nispette sınırlamalara tâbi kılınabilir. Böyle bir yöntemin seçilmesinin en önemli nedeni, temel hakların koruyucu etkisinin temel hak sınırlamalarının yasama tarafından detaylı formüle edilmesinden çok, temel hak teminatlarına uygulamada en geniş etkinliğin sağlanmasına bağlı olmasıdır.

Şart'ın temel hak sınırlamalarına ilişkin 52.madde 1.fıkrası temel hak sınırlamalarının caiz olabilmesi için üç koşul saymaktadır. Bunlar kanunda saklı tutulma, temel hakların özünün korunması ve ölçülülük, özellikle kamu yararı veya başkalarının haklarının korunmasıdır. AT anlaşmasından ve AB anlaşmasından alınan haklar için bu anlaşmalardaki sınırlama düzenlemeleri geçerli olacaktır (md 52, fik.2). AİHK'na paralel olarak düzenlenen haklar ise Konvansiyondaki anlam ve kapsamla geçerli olacaktır (md.52, fik.3). AİHK'nin teminatları her halükâarda kendi uygulama alanında DH ve uluslararası anlaşmalarla aşamayacak asgari standardı oluşturmaktadır (md.53). Şart'ın 54.maddesinde, Şart hükümlerinin temel hakların ölçü dışı sınırlanmasına esas olacak şekilde kötüye kullanılmasını yasaklamıştır.

Temel hak sınırlamalarında aranan kanunda öngörülmüş olma, hakkın özünün korunması ve ölçülük koşullarından, özellikle kanunda öngörülmüş olma koşulunun yorumunda zorluk yaşanmaktadır. Birlik hukukunun şeklen kanun kavramını tanımayıp, tüzük, direktif ve karar kavramlarını tanıması nedeniyle, Birlik hukukuna uygun bir yaklaşımla meseleye bakmak gerekmektedir. Öncelikle soyut ve genel bir düzenlemenin söz konusu olması gerekmektedir. Bu durum ilk sırada tüzükler ve

¹³bknz.: EuGH Urteil, 13.04.2000, Rs. C-292/97 – Entscheidungsgrund 45.

direktifler bakımından geçerlidir. İlginç olan ancak yasa koyucu bakımından da bu çerçevede bir takım taleplerin yapılıp yapılamayacağı hususudur. Ortak karar prosedüründe olduğu gibi doğrudan demokratik meşruiyeti olan parlamentonun yasama prosedürüne katılması durumunda sorunun cevabı basittir. Hukuki tasarrufların Konsey tarafından ortak karar prosedürü dışında ihdası halinde ise sorunun cevabı kolay gözükmemektedir. Bu çerçevede sorun teşkil eden husus, hükümet mensupları olarak Konsey üyelerinin dolaylı demokratik meşruiyetle temel hak müdahalelerine dayanak olacak düzenleme yapmalarının mümkün olup olmadığıdır. Burada Birliğin bir taraftan yurttaşların Birliği, diğer taraftan da devletlerin Birliği karakterini gözden kaçırmamak gerekmektedir. Birliğin kendine özgü karakteri sonucu yasama gerekli olarak Birlik'te ulusal alana nazaran farklı kurallara göre cereyan etmektedir. Komisyon bakımından durum daha sorunludur. Komisyon tarafından ihdas edilen hukuki tasarruflarla temel hak sınırlaması yapılması Komisyonun yürütme organı olması nedeniyle ancak yeterli bir yasal dayanağın olması ve Komisyonun da bunu sadece somutlaştırması koşuluyla mümkündür.

Temel hak teminatının yargısal icrası

Kamuoyunda çok sık şekilde Temel Haklar Şartı'nın AB anayasasının henüz yürürlüğe girmemesi nedeniyle, eksik olan hukukî bağlayıcılığında söz edilmektedir. Ancak gözden kaçırılmaması gereken husus, Temel Haklar Şartı'nın mevcut temel hak teminatlarını kodifiye etmesidir. Şart'ta yer alan temel haklar esasen diğer temel hak enstrümanlarında bağlayıcı olarak temin edilmişlerdir. Temel Haklar Şartı'nın henüz bağlayıcı olmaması, Şart'ın içeriğinin hukuki bağlayıcılık doğurmayacağı anlamını taşımamaktadır. Her halükârda ATAD, AB anlaşmasının 6.madde 2.fıkrası muvacehesinde Şartı kaynak olarak kullanacaktır.

Doğal olarak bir temel hak ihlali iddiasının önce ATAD'a ulaşması gerekmektedir. Bu ise geçerli hukuki duruma göre 234.maddede yer alan önkarar prosedürü ışığında ulusal mahkeme üzerinden yapılabilir. Ulusal mahkemelerin, ATAD'la işbirliği yaptığı nispette Birlik seviyesinde temel hakları ilgilendiren her sorunun ATAD'a önkarar için arz edilmesi teminat altına alınmış olur. Bu çerçevede Birlik yurttaşlarının anayasa şikayeti davasıyla doğrudan ATAD'a başvuru konusu da doktrinde tartışılmaktadır. Anayasa şikayeti davasının, Birlik yurttaşlarının kendi Birlik'leriyle kimlik kazanması prosesini güçlendirileceği ifade edilmektedir¹⁴.

SONUÇ

Konvansiyon çalışmalarının sonuçları gösterdiği gibi, Konvansiyon bir taraftan geçerli temel hakları kodifiye ederken, diğer taraftan da aktüel gelişmeleri takip etmeyi başarmıştır. Çağdaş gelişmeler, 3,8,24,26,33,41,42.madde hükümlerinde yerini almıştır. Bu durum, söz konusu düzenlemeler uluslararası insan hakları metinlerinde ve üye devletlerin anayasalarında daha önceden yerini almış olsa da Konvansiyonun Avrupa politikası ve hukuk disiplindeki gelişmeleri yakından takip ettiğini ve bu günün gereksinimlerine uygun bir tasarı ortaya koyduğunu göstermektedir.

¹⁴ Herta Däubler-Gmelin, bkzn.: 10.01.2000 tarihli F.A.Z., s.10.

Temel Haklar Şartı'yla Avrupa, AİHK'nun imzasından 50 yıl sonra, yeniden kapsamlı ve aktüel duruma getirilmiş bir temel hak belgesi elde etmiştir. Şart, AİHK'nun yerini almayıp, bireyler için anlaşılması kolay olmayan, içtihat hukukuyla sağlanan temel hak teminatları alanında AİHK'nun tamamlayıcısı bir metin karakteri kazanmıştır.

Şart AB anayasasına enkorpore edilmesi ötesinde, ortak değerlerin ifadesi olarak zaman içinde Avrupa Birliği hukukunun genel hukuk prensiplerinin bir parçası olarak gelişme gösterecektir. Bunun gerçekleşmesi özellikle üye devlet mahkemelerinin uygulamalarında Şart'a yer vermesi durumunda söz konusu olabilir. Bu sonucun ağırlıklı olarak Şartın AİHK'nunu aşan hükümleri için doğması mümkündür. Şart şüphesiz Avrupa Topluluklarının anayasallaşması sürecinde atılan önemli bir adımdır. Avrupa Temel hak teminatı sistemindeki uyumun korunması adına AT'nın AİHK'na katılması gerekmektedir. Şart'ın içeriğine ilişkin olarak, temel hak sınırlamaları düzenlemelerinin gerçekten başarılı olup olmadığını sorulması gerekmektedir. AİHK'nun temel hak sınırlamalarına genel bir atıf yapılması bir dizi yorum sorununu beraberinde getirecektir. Temel hak sınırlamalarına sınır getirilmesi düzenlemesi kolay uygulanabilecek bir çözüm değildir. Bunun yerine her bir temel hak için spesifik sınırların öngörülmesi konuya çok daha iyi açıklık sağlayabilirdi.

KISALTMALAR

| | |
|-------|---|
| AB | Avrupa Birliği |
| Abl. | Amtsblatt |
| AİHK | Avrupa İnsan Hak ve Özgürlükleri Konvansiyonu |
| AT | Avrupa Topluluğu |
| anl. | anlaşma |
| ATAD | Avrupa Toplulukları Adalet Divanı |
| Bknz. | Bakınız |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention |
| EU | Europäische Union |
| EuGH | Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften |
| EuZW | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht |
| F.A.Z | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| fık. | Fıkra |
| GG | Grundgesetz |
| Hrsg. | Herausgeber (yayınlayan) |
| md. | Madde |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| Rs | Rechtssache |
| Rz | Randziffer |
| Slg. | Sammlung |
| vd. | ve devamı |
| ZEuS | Zeitschrift für europäisches Sozialrecht |