

AVRUPA BİRLİĞİ VE TEMEL HAKLARIN KORUNMASI

Yrd. Doç. Dr. Mahmut GÖÇER ^(*)

GİRİŞ

Temel hakların Avrupa Birliği sistemi içinde korunmasında önemli bir etap oluşturan Amsterdam andlaşmasının yürürlüğe girmesiyle ivme kazanan, topluluk kurumlarının insan haklarının korunması alanında oynadıkları ve önemli gitgide artan rolünün işaretlerini O'nun faaliyet alanının her kesiminde görmek neredeyse mümkün hale gelmiştir. Temel hakların korunmasının bu sistem çerçevesinde artan önemini gözlemlemek için sadece, üye devletler veya diğer devletlerde temel hakların ve demokrasinin geliştirilmesini amaçlayan çeşitli kamusal veya özel etkinlikler için ortaya konan finansman kaynaklarının büyüklüğüne bakmak veya Topluluğun, kurucu andlaşmaların şu anki durumunda, temel haklar konusunda genel bir yetkiye sahip olmamasına rağmen, insan haklarına saygıyı kurumlaştırma girişimlerini ve bu çerçevede örneğin, AT Konseyinin 2 Haziran 1997 tarihli tüzüğü ile kurulan ve amacı "rasizm fenomenleri Avrupa Gözlemevi"nin kuruluşunu gözlemlemek yeterli olacaktır.¹

Ancak, Amsterdam andlaşmasını getirdiği temel hakların yargısal korunmasının güçlendirilmesi dahil olmak üzere, insan hakları statüsünün Topluluk hukukunda güç kazanması, temel hakların Avrupa çerçevesinde korunmasındaki bütün sorunları halletmemektedir. Hatta aksine, Amsterdam andlaşmasının tercih ettiği, temel hukuklar alanında Topluluk hukukunun özerkliği ve buna yönelik olarak ATAD'ın yetkilerinin güçlendirilmesi, avrupa bağlamında bu haklara yargısal koruma sağlayan iki sistemin, AT hukuk sistemi ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi sisteminin karşı karşıya gelmesine yol açabilecek tehlikeli bir gelişmedir.²

I- TEMEL HAKLARIN YARGISAL KORUNMASINDA TOPLULUK HUKUK DÜZENİNİN ÖZERKLİĞİ VE AMSTERDAM ANDLAŞMASI

^(*) Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi.

¹ AB Konseyi Tüzüğü 2 Haziran 1997. J.O.C.E. 10 Haziran 1997. no L.. 151.

² Bkz. J. Rideau-J.F. Renucci "Dualité de la protection juridictionnelle des droits fondamentaux..." . Justice. 1997. no 6. s. 95

Amsterdam andlaşmasının gerçekleştirdiği, insan haklarının korunması alanında Topluluk hukuk düzeninin özerkliğinin güçlendirilmesi tercihi doğrudan, ATAD'ın verdiği ve AT'nun Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine taraf olmasına ilişkin danışma görüşünün bir sonucudur.

A- AT'nun Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Taraf Olma Sorunu

Avrupa Birliği konseyi tarafından, Avrupa Topluluğunun Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine taraf olmasının AT kurucu andlaşması ile bağdaşıp bağdaşmayacağı konusunda, bu andlaşmanın 128. md uyarınca, görüş bildirmeye davet edilen Avrupa Topluluğu Adalet Divanı, 28 Mart 1996 tarihli, 2/94 sayılı danışma görüşünde³, Topluluğun insan hakları alanında genel normatif bir yetkisinin bulunmayışından bahisle, kurucu andlaşmanın bu haliyle, AİHS'ne taraf olmasının mümkün olmadığını belirtmiştir. Divan'a göre, topluluğun AİHS'ne taraf olması, Topluluğun ayrı uluslararası kurumsal bir sisteme dahil edilmesini ve Sözleşme hükümlerinin bütününün topluluk hukuk düzenine entegrasyonunu içerdiği ölçüde, topluluğun insan haklarının korunması sisteminde esaslı bir değişiklik getirecektir. Böyle bir değişiklik ise "anayasal bir boyut olarak" ve ancak AT andlaşmasının bir değişikliğe uğratılması, yani revizyonu yolu ile gerçekleştirilebilecektir⁴.

Topluluğun AİHS'ne taraf olmakla, uluslararası kurumsal bir sisteme dahil edilmesinin anayasal boyutta bir değişiklik getireceği şeklindeki Divan görüşünün haklı olan yanlarını teslim etmek gerekir.⁵ Gerçekten de AİHS açısından Topluluk bir iç hukuk düzeni olarak ve Topluluk Mahkemesi de sözleşmeden doğan yükümlülöklere tabi bir iç hukuk yargıcı olarak sayılmak zorundadır⁶. Bunun anlamı, ATAD'ın herhangi bir iç hukuk yargıcı gibi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin, (AİHM) kararlarının otoritesine tabi olmasıdır. Daha açık bir şekilde söylendiğinde, böyle bir varsayımda, ATAD, topluluk ikincil mevzuatının AİHS'ne uygunluğu denetiminde, bu sözleşmenin "AİHM tarafından yorumlandığı anlamda" hükümleriyle bağlı olacaktır. Zaten, AT Konseyi ile birlikte, sözleşmeye taraf olmanın topluluk

³A.T.A.D. 28 Mart 1996 avis 2/94. Rec. I. s. 1763: bkz. J. F. FLAUS éL avis 2/94 de la Cour de Justice des C.E.". B.D.H. 1996. no 6. p. 1.

⁴Bkz.. Aynı yönde J.F. Flaus op.cit. s. 12.

⁵ G. Cohen-Jonathan "L'ad hésion de la Communauté européenne à la C.E.D.H" J.T.D.E.. 1995. s.49: J.F. Flaus op. cit. s. 12.

⁶G. Cohen-Jonathan op.cit. s. 51.

kurucu andlaşması ile bağdaşırılığını savunan Parlamento, taraf olma konusundaki somut hukuksal sorunun ATAD'ın yargılama tekelinin, O'nun topluluk dışı yargısal bir makama tabi kılınması ile bağdaşırıp bağdaşmayacağı noktasını ilgilendirdiğini açıkça belirtmekte idi⁷.

Avrupa Toplulukları, temel haklar konusundaki ilerlemeleri tartışma konusu yapabilecek bir "süper devlet" olmadığına göre ve fakat netice de ekonomik amaçlı bir örgüt olduğuna göre ilke olarak, ATAD'ın AİHM kararlarının otoritesine tabi kılınması, divan'ın daha önceki bir görüşü de dikkate alındığında, kabul edilebilir olarak görünmektedir. Zira ATAD, daha önce verdiği Avrupa Ekonomik Mekanı'na ilişkin görüşünde, "Topluluğun uluslararası ilişkiler konusundaki yetkisinin, yaptığı andlaşmalar uyarınca kurulan, bir mahkemenin kararlarına tabi olmayı zorunlu olarak içerdiğini" belirtmiştir.⁸

Ancak, böyle bir "tabi olmanın" getireceği önemli sonuçlar, Avrupa Birliği üyesi bazı devletlerin çeşitli bakımlardan bazı endişelere ve tereddütlere kapılmalarına yol açmış, böylece Amsterdam konferansında AT'nun AİHS'ne taraf olması kabul görmemiş, bu yolda genel bir topluluk yetkisinin kabulü de mümkün olmamıştır. Zira bu devletler bir yandan, AB üyesi olmayan devletlerin yargıçlarının Topluluk düzenlemelerini tartışmalarını ve yargılamalarını istememiş; diğer yandan ise Topluluk hukuku yoluyla AİHS hükümlerinin iç hukuklarına daha fazla etki etmesinden endişe duymuşlardır⁹.

Üye devletlerin bu konudaki endişeleri bir ölçüde anlaşılır olmakla beraber, ATAD'ın görüşünde belirttiği¹⁰, "taraf olmanın üye devletler bakımından getireceği kurumsal sonuçların çok önemli olduğu" hususuna katılmak mümkün değildir. Çünkü üye devletlerin, AİHM'nin yakın tarihli kararında belirttiği gibi¹¹, topluluk hukukunu uygulamak gerekçesi altında, AİHS'den doğan yükümlülüklerine saygı göstermemeleri söz konusu olamaz.

Amsterdam andlaşması böylece, Avrupa Birliği içinde temel hakları ilgilendiren genel hükümde, yani AB andlaşmasının yeni

⁷ Bkz. S. Mathieu "L'adhésion de la communauté à la C.E.D.H.". R.M.C.. 1998. no 414. s. 31.

⁸ ATAD 14 Aralık 1991, avis 1/91. Rec. I. s. 6079.

⁹ P. Waschmann. "Les droits de l'homme" (gdans le traité Amsterdam) R.T.D.E. 1997. no 4. s. 885.

¹⁰ ATAD. 28 Mart 1996, avis 2/94.

¹¹ AİHM 15 Kasım 1996 Canton/ France. Rec. 1996. V.

versiyondaki 6. md. 2. paragrafta herhangi bir değişiklik yapmamıştır. Buna göre "Birlik, AHİS'nin güvence altına aldığı, ve "topluluk hukukunun genel prensipleri" olarak temel haklara saygı göstermeye devam edecektir. Bir anlamda bu durum, ATAD'nın Sözleşme'nin getirdiği hakları gerektiğinde topluluk hukukunun özelliklerine uyarlamasına ve hatta böylece tehlikeli bir şekilde, bu özellikler adına Strasbourg Mahkemesi'nin yorumlarını dikkate almamasına olanak tanıyacaktır.¹²

B- Amsterdam Andlaşması ve ATAD'ın Yetkilerinin Güçlendirilmesi

Amsterdam Andlaşması, AB andlaşmasının getirdiği, temel hakların korunmasının Divan yetkisine dahil edilmemesi gibi "gülünç bir duruma"¹³ son vererek, getirdiği bazı yeni yetki alanları ile birlikte, Divan yetkisini insan hakları alanında esaslı bir şekilde güçlendirmiştir. Andlaşma bir yandan, Birliğin temel haklara saygı göstermesi genel kuralına (AB and. 6. md. 2. paragraf eski F maddesi) ilişkin Divan'ın yetkisini tanıırken, diğer yandan bu yetkiyi adalet ve içişleri alanlarına yaymıştır.

ATAD'ın topluluk kurumlarını temel hakların saygısına tabi kılacak yetkisinin, böylece AB andlaşmasının yeni 46. maddesi tarafından teyid edilmesi¹⁴, aslında Divan jürisprüdansının sadece bir kodifikasyonundan ibaret bulunmaktadır¹⁵. Bunun yanında Divan'a yanına tanınan yetki "topluluk kurumlarının işlemleriyle" sınırlı olan, yeni hükümetlerarası işbirliği alanlarında kararlaştırılan hükümleri kapsamayan bir yetkidir. Ayrıca Divan Jürisprüdansının aksine, Amsterdam andlaşması Divan'ın denetimini topluluk kurumlarının işlemleriyle sınırlayarak, sanki üye devletlerin topluluk kurallarını uygulayan ulusal mevzuatlarının temel haklara uygunluğunu denetleme yetkisini dışlamış gibi görünmektedir¹⁶. Ancak Andlaşmanın Divan jürisprüdansını "aşındırma" gibi bir amacı olduğunu düşünmek zordur; çünkü her halde bu yetki ya Topluluk andlaşmasının 164. (yeni 220. madde) maddesi yoluyla, ya da

¹² Bkz.. P. Waschmann. op.cit.. s 886; J. Rideau-J.Renucci op.cit. s. 95.

¹³ P. Wachsmann op.cit.. s. 888

¹⁴ 46. maddeye göre. Divan yetkisine ilişkin Topluluk andlaşmalarının hükümleri topluluk kurumlarının işlemleri alanında. AB andlaşmasının 6. madde 2. paragrafta (eski F maddesi) uygulanabilir olmaktadır.

¹⁵ Bu anlamda bkz. ATAD 12 Kasım 1969. Stauder Rec. s. 419; 28 Ekim 1975. Rutili. Rec. s. 1219; 17 Temmuz 1997 S.A.M....Rec. I. s. 4475.

¹⁶ ATAD 13 Temmuz 1989. Wachauf. Rec. s. 2609; 26 Haziran 1997 Familiapress. Rec.I.s. 3689. Bu kararlarda Divan, üye devletlerin mevzuatını denetleme yetkisini kendine tanımıştır.

"Divanı demokratik toplum prensiplerinin koruyucusu" olarak ilan eden AB andlaşmasının genel ruhundan çıkar sanabilir¹⁷.

Asıl Amsterdam andlaşmasının Divan'ın temel haklar konusundaki yetkileri bakımından getirdiği yenilik veya ilerleme, Divan yetkisinin adalet ve içişleri alanlarına teşmil edilmesi, yani şimdiye kadar özenle devletlerin yetkisine bırakılmış olan bir alanın topluluk yetkisine alınıp, Divanın böyle bir alanda söz sahibi yapılmasıdır¹⁸. Öyle ki topluluğun dış sınırlarındaki kontroller, göç, sığınma suçluluğun önlenmesi tedbirleri, adli, idari ve polis yetkileri alanında işbirliği gibi insan haklarına ilişkin problemler yaratan, son derece duyarlı konularda artık Divan'ın yetkili olduğu göz önüne alındığında, gerçekleştirilen ilerlemenin son derece önemli olduğu ortadadır. Ayrıca bu yenilik, bu alanlarda söz konusu olan temel haklarla topluluk prensiplerinden biri olan şahısların serbest dolaşımı arasındaki ilişkileri açıkça ortaya koymaktadır.

Gerçi Divan'a bu alanlarda tanınan yetkiler birtakım kısıtlamalara konu olmuştur. Bir yandan Divan'ın yetkisi zorunlu bir yetki olmayıp, ancak üye devletlerin yüksek mahkemelerinin inisiyatifi ile harekete geçirilebilecek bir yetkidir. Diğer yandan Divan, kamu düzeninin ve iç güvenliğinin korunmasını ilgilendiren kararlar veya tedbirler hakkında karar vermeye yetkili değildir¹⁹.

Bununla birlikte, AB andlaşmasının adalet ve polis yetkileri alanında işbirliğine ilişkin hükümleri, Amsterdam andlaşması ile getirilen değişiklikten sonra, Divan'a bu alanda hem yorum yetkisi hem de, bir istisna dışında, geçerlik denetimi yapma yetkisi vermektedir. Gerçekten de AB andlaşmasının yeni 35. maddesi, "ATAD'ın bekletici sorun çerçevesinde, çerçeve kararlar ve kararların yorumu ve geçerliği hakkında karar vermek, bu andlaşma uyarınca hazırlanan andlaşmaları yorumlamak ve bunların uygulama tedbirlerinin yorumu ve geçerliği hakkında karar vermek yetkisine sahip olduğunu" hükme bağlamaktadır.

ATAD'ın bu denli geniş yetkilerle donatılması, haliyle, iki önemli soruyu gündeme getirmektedir. İlk olarak AB andlaşmasının insan hakları konusundaki genel kuralını belirleyen, 6. maddesinin dolaylı

¹⁷ J.F.Flauss "Les droits de l'home dans l'Union européenne". Les Petites Affiches. Temmuz 1999. no 147. s. 12

¹⁸ P.Wachsmann op.cit. s. 889: J.F.Flauss "Les droits de l'homme..."

¹⁹ AT andlaşmasının yeni versiyondaki 68. ve 62. maddeleri gereğince

olarak AİHS'ni topluluk hukukuna dahil ettiği söylenebilir mi²⁰? Özellikle ATAD'ın 1996 daki görüşünden bu yana AİHS'ne daha açık atıflarda bulunması ve diğer yandan "topluluk uygulamasında, topluluk hukuku genel prensiplerinin çoğu zaman şeklen kullanılması ve onun yerine esasen topluluk hukukuna uygunluk kaynağı olarak sözleşmenin kullanılması" bu soruya olumsuz cevap vermeyi güçleştirmektedir²¹. Dahası AİHM'nin, yabancıların, Sözleşme'nin 3. ve 8. maddeleri bağlamında korunmasına ilişkin jüriprudansı, Topluluk andlaşmasının şahısların serbest dolaşımına ilişkin hükümlerinin uygulanmasında rol oynamaya elverişlidir²².

Yanıt bulması hiç de kolay olmayacak ikinci soru ise, ATAD'nın ulusal bir mevzuatın AİHS hükümlerine uygunluğunu doğrudan denetlemesine imkan verecek genel bir yetkiye sahip olup olmadığıdır²³. ATAD'nın yakın tarihlerde vermiş olduğu kararlarda²⁴, ulusal işlemlerin topluluk hukuku uygulama alanına girmesi durumunda, kendini AİHM'nin yanında, AİHS'nin rakip yorumcusu olarak ilan etmesi, bu soruya verilebilecek olumlu bir cevabı oniki Avrupa koruma sisteminin son tahlilde çelişmesi ve çatışması risklerini açıkça gözler önüne sermektedir.

II- ATAD ve AİHS SİSTEMİ

A- ATAD'ın AİHS'ni Ölçü Norm Olarak Kullanması

Topluluk sistemi içinde temel haklara saygının topluluk hukukunun genel prensiplerinden olduğunu ve bu haklara saygıyı sağlamak için Divan'ın özellikle AİHS'ni göz önüne aldığı²⁵ artık ATAD'nın kararlarında alışagelmış bir formül haline gelmiş ve "AİHS Divan için ayrıcalıklı bir esin kaynağı haline gelmiştir.²⁶ Öte yandan ATAD, Sözleşme metni yanında, sözleşme organlarının jüriprudansını da göz önüne almaya başlamış ve Divan kararlarında AİHM ve komisyon kararlarına yapılan atıflar gitgide çoğalmıştır.²⁷ Özellikle de Divan, L.Grant davasında, Medeni ve Siyasal Haklara

²⁰Bkz. F.Sudre "La communaut" européenne et les droits fondamentaux après le traité d'Amsterdam", J.C.P. 1998.I. 100. no 15.

²¹F.Sudre.op.cit. no 15.

²²Bkz.. J.F.Flauss "Les droits de l'homme..." op.cit.s. 11.

²³F.Sudre op.cit.. no 17.

²⁴ATAD 29 Mayıs 1997. Kremzov. Rec. I.s. 2629: F.ç Sudre op.cit.

²⁵ATAD 17 Temmuz 1997. S.A.M...Rec. I. s. 4475: Bkz. G. Cohen Jonathan. "Aspects européens des droits fondamentaux". Paris. 1996 s. 125-126.

²⁶G. Cohen-Jonathan. "Aspectseuropéens..."p. 126.

²⁷ATAD. 17 Şubat 1998. L.Grant Rec. I.s. 636: 26 Haziran 1997. Familiapress Rec.. s. 3689.

Dair Newyork Paktı karşısında sergilediği tutum ve İnsan Hakları Komitesinin yargısal bir makam olmadığını belirtmesi, Onun jürisprüdsansında Sözleşme hukukunun ve organlarının otoritesinin önemini belirtmesi açısından ilginçtir²⁸. Ancak Divan'ın zaman zaman AİHS hukukunu, temel hakların geliştirilmesi bakımından değil de, bunları kısıtlayıcı yöndeki jürisprüdansını haklı çıkarmak için kullandığı da olmaktadır.²⁹

B- ATAD ve AİHM Arasındaki Jürisprüdans Karşıtlıkları

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Avrupa bağlamında, temel hakların özel yargıcı olarak ve Sözleşmenin tek yorumcusu olarak jürisprüdansının, kısmen de olsa bazı haklar bakımından ATAD'ı bağladığının kabul edilmesi gerekirken³⁰, Amsterdam konferansının topluluk dışı bir yargısal denetimi, en azından kurumsal düzeyde, kabul etmemesi, iki Yüksek Mahkeme arasındaki karşıtlık risklerini artıracak bir nitelik arz etmektedir.

Öncelikle, AİHS'nin şimdiye kadar 8. ve 10. maddeleri dolayısıyla gerçekleştiği gibi³¹, aynı maddesi hakkında iki Yüksek Mahkemenin Jürisprüdansı karşı karşıya gelebilir. Kaldı ki, bu jürisprüdans karşıtlıkları Amsterdam Andlaşmasını Divanın yetkisine açtığı alanın önemi göz önüne alındığında çoğalma riski taşımaktadır. Özellikle de şahısların sınır dışı edilme tedbirlerine karşı korunmalarını 3. ve 8. maddeleri bağlamında öngören jürisprüdansının oynayacağı rol, söz konusu risklerin en güzel göstergelerinden biridir. Tabi ki ATAD'ın kamu düzenini ve iç güvenliği ilgilendiren sorunlar hakkında karar vermesinin yasaklanmış olması, bu riskleri azaltıcı ve paradoksal olarak AİHM'nin bu alanda yetkisini güçlendirici bir unsurdur.

Fakat, Amsterdam Andlaşmasının ekli ve sığınma hakkına ilişkin protokol, AİHS'nin 15. maddesine yaptığı yollama ile etkileşimin, Sözleşme'nin AB'ne yabancı olduğu zannedilen hükümlerini dahi ilgilendireceğini göstermektedir³². Gerçekten de üye devletlerin birbirleri vatandaşlarına sığınma hakkı vermesi koşullarını kısıtlayıcı şekilde belirleyen bu protokol'e göre, eğer bir üye devlet

²⁸ J.F.Flauss. "Les droits de l'homme.." op.cit. s. 20

²⁹ ATAD 17 Şubat 1998. L.Grant. Rec. I.s.636.

³⁰ G.Cohen-Jonathan. "Aspects européens..."op.cit.. s. 129

³¹ Bu jürisprüdans hakkında bkz. M.Göçer "La protection de la liberté individuelle en droit positif turc et français". 1999. P.U. Septentrion. Lile. 2. bölüm.

³² P.Wachsmann. op.cit.. s. 893.

AİHS'nin 15. maddesini ileri sürerek, yükümlülüklerine aykırı tedbirler almak durumunda ise, istisnai olarak başka bir üye devlet vatandaşının sığınma talebini inceleyebilir. Bu durum iki Mahkemenin jürisprüdansı arasında karşıtlık yaratabilecektir. Zira, ATAD'ın bu Protokolü yorumlama yetkisi olduğuna göre, üye devletin aldığı istisnai tedbirlerin AİHS'ne uygunluğunu denetleyebilecektir.

Son olarak, ulusal yargıç da, kendisini aynı ölçüde bağlayan iki karşıt yorumla karşı karşıya gelme riski altında kalacaktır. Bu bakımdan belki de ulusal yargıç, kendi yorumunun üstünlüğünü kabul ettirmek bakımından topluluk düzeninin bütün ağırlığını arkasına alan ATAD'nın otoritesine daha duyarlı olabilecektir³³. Hatta bu durum son tahlilde, insan hakları Avrupa koruma sistemlerinin ikliminin muhtemel sonuçlarından biri olan, AB üyesi devletleri ilgilendiren insan hakları davalarının önemli bir bölümünün, AİHM yerine ATAD'nın yetkisine girmesi gibi tehlikeli sonuçlara götürebilecektir³⁴.

SONUÇ

Amsterdam Antlaşması, "demokratik toplumun" üç önemli değerini, Avrupa Konseyi statüsünün ve AB Antlaşmasının ardından kendi değerleriymiş gibi benimseyerek, bazı durumlarda AİHM'nin belirlediği kamu düzeni ile yarışma girebilecek bir "insan hakları topluluk kamu düzeni" kurulmasını meşrulaştırmaktadır³⁵.

Diğer yandan ATAD'a insan hakları alanında önemli bir yargısal yetki verilmesi onun bir Avrupa birliği Anayasa Mahkemesi misyonunu desteklemektedir³⁶. Ancak bu yetkiler onu bir İnsan Hakları Avrupa Anayasa Mahkemesi unvanı, AİHM tarafından da talep edilmektedir.

³³ J.C.Bonichot "L'application de la CEDH par les juridictions nationales. Par l'intermédiaire de la Cour de Justice". RUDH. 1991. s. 327.

³⁴ J.Rideau-J.Renucci. op.cit. s. 95-96

³⁵ J.F.Flauss "Les droits de l'homme..." op.cit. s. 10.

³⁶ J.F.Flauss. op.cit. s. 13.