



ANKARA AVRUPA ÇALIŞMALARI DERGİSİ

Cilt: 3

Sayı:1

Güz/2003

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı
Prof. Dr. A. Füsun ARSAVA

1

Türkiye - Avrupa Topluluğu Ortaklık İlişkisinin Hukuki Çerçevesi
Dr. Hacı CAN

19

Avrupa Birliğine Üye Bazı Ülkelerde, Toprakta ve Arıtma Çamurunda Bulunan Ağır Metaller, Organik Kirleticiler ve Patojenler İçin Örnekleme ve Analiz Yöntemlerinin Uyumlaştırılması
Dr. Havva KAPTAN

45

Avrupa -Akdeniz Ortaklığı: Barcelona Süreci
Arş. Gör. Ömer KURTBAĞ

73

Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları
Yrd. Doç. Dr. Abuzer PINAR - Sibel İNCE ARIKAN

93

**ANKARA ÜNİVERSİTESİ AVRUPA TOPLULUKLARI ARAŞTIRMA VE
UYGULAMA MERKEZİ ADINA SAHİBİ**

Ankara Üniversitesi Rektörü Prof.Dr. Nusret ARAS

EDİTÖRLER

Yrd.Doç.Dr. Nail ALKAN
Dr. Metin ÖZUĞURLU

GENEL YAYIN KOORDİNATÖRÜ

Elçin ÇİĞNER CENGİZ

YAYIN KURULU

Arş.Gör. Sinem Akgül AÇIKMEŞE
Ceran ARSLAN
Yrd. Doç. Dr. Sanem BAYKAL
Meltem GÖÇER
Deniz SENEMOĞLU
Dr. Kaya UYSAL

DANIŞMA KURULU

Büyükelçi Mümin ALANAT	Prof.Dr. Chris FLOOD
Prof.Dr. Tuğrul ARAT	Prof.Dr. Ahmet GÖKDERE
Prof.Dr. Füsun ARSAVA	Prof.Dr. Feyyaz GÖLCÜKLÜ
Yrd.Doç.Dr. Gamze Öz AŞCIOĞLU	Prof.Dr. Haluk GÜNUĞUR
Doç.Dr. Mustafa AYDIN	Doç. Dr. Nurkut İNAN
Prof.Dr. Hüseyin BAĞCI	Prof.Dr. Rıdvan KARLUK
Prof.Dr. Peter BENDIXEN	Prof.Dr. Ludger KÜHNHARDT
Prof.Dr. Ali BOZER	Yrd.Doç.Dr. Çınar ÖZEN
Prof.Dr. Ömer BOZKURT	Prof.Dr. Necdet SERİN
Yrd.Doç. Dr. Candan Ateş EKŞİ	Prof.Dr. Yahya Sezai TEZEL
Prof.Dr. Gülcan ERAKTAN	Prof.Dr. Nahit TÖRE
Prof.Dr. Atila ERALP	Büyükelçi Volkan VURAL
Doç.Dr. Çağrı ERHAN	

*Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama
Merkezi tarafından yılda iki kez yayınlanan hakemli bir dergidir.
Dergide yayınlanan yazılardaki görüşler yazarlarına aittir.*

YAZIŞMA ADRESİ

Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi
Cebeci Kampüsü 06590 ANKARA
Tel.: 362 07 80 – 362 07 62 Fax: 320 50 61 e-mail: cengiz@politics.ankara.edu.tr
<http://www.ankara.edu.tr/rescenter/ataum>

ISSN 1303 - 2518

**ANKARA ÜNİVERSİTESİ
AVRUPA TOPLULUKLARI ARAŞTIRMA
ve UYGULAMA MERKEZİ**

**ANKARA AVRUPA ÇALIŞMALARI
DERGİSİ**

ANKARA AVRUPA ÇALIŞMALARI DERGİSİ

Güz - 2003

Cilt:3, Sayı: 1

İÇİNDEKİLER

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı
Prof. Dr. A. Füsun ARSAVA

1

Türkiye - Avrupa Topluluğu Ortaklık İlişkisinin Hukuki Çerçevesi
Dr. Hacı CAN

19

Avrupa Birliğine Üye Bazı Ülkelerde, Toprakta Ve Arıtma Çamurunda Bulunan Ağır Metaller, Organik Kirleticiler Ve Patojenler İçin Örnekleme Ve Analiz Yöntemlerinin Uyumlaştırılması

Dr. Havva KAPTAN

45

Avrupa -Akdeniz Ortaklığı: Barselona Süreci
Arş. Gör. Ömer KURTBAĞ

73

Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları
Yrd. Doç. Dr. Abuzer PINAR – Sibel İNCE ARIKAN

93

ANKARA REVIEW OF EUROPEAN STUDIES

Fall - 2003

Volume: 3, Number: 1

CONTENTS

Nice Anlaşması'nın Analizi Bağlamında AB Temel Haklar Şartı
Prof. Dr. A. Füsün ARSAVA
1

Türkiye - Avrupa Topluluğu Ortaklık İlişkisinin Hukuki Çerçevesi
Dr. Hacı CAN
19

Avrupa Birliğine Üye Bazı Ülkelerde, Toprakta Ve Arıtma Çamurunda Bulunan Ağır Metaller, Organik Kirleticiler Ve Patojenler İçin Örnekleme Ve Analiz Yöntemlerinin Uyumlaştırılması
Dr. Havva KAPTAN
45

Avrupa -Akdeniz Ortaklığı: Barselona Süreci
Res. Assist. Ömer KURTBAĞ
73

Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları
Assist. Prof. Dr. Abuzer PINAR – Sibel İNCE ARIKAN
93

AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR ŞARTI

*Prof. Dr. A. Füsun ARSAVA**

ABSTRACT

This article contends that the solemn proclamation of the EU Charter of Fundamental Rights on December 8, 2000 at the Nice European Council by the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers represents a historic step in further integration efforts, in the sense that the Charter will serve as a tool for bridging the gap between the European citizens and the integration process, for increasing the democratic legitimacy of the EU, for creating a genuine European identity and finally for contributing to the constitutionalisation process of the EU legal system. In this context, after examining the objectives of and the model that drew up the Charter as well as its structure and provisions, this article focuses on the main problems that have arisen as regards the EU Charter of Fundamental Rights; amongst which the issues of its legal status and its policy implications are addressed.

Anahtar Kelimeler: *Temel Haklar Şartı, Konvansiyon Yöntemi, Avrupa İnsan Hakları Konvansiyonu, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı*

Keywords: *Charter of Fundamental Rights, Convention Model, European Convention on Human Rights, European Court of Justice*

Giriş

Avrupa entegrasyon hareketinin başından itibaren demokrasinin, hukuk devletinin ve insan haklarına saygının teşviki amaç olarak takip edilmiştir. İnsan haklarının himayesi ayrı olarak Avrupa Topululuğu'nun (AT) orijinal görev

* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi

alanında yer almasa da, konu bugün Avrupa Birliği'nin (AB) doğal siyasi amacı olarak kabul edilmiş bulunmaktadır. İnsan haklarına saygı AT/AB' nin dış ilişkilerini ve aday devletlerle ilişkilerini de büyük ölçüde etkilemiştir.

Bu değerlerin korunması için 1999'da Avrupa entegrasyonunun başlamasından aşağı yukarı 50 yıl sonra AB üyeleri, Kuzey Atlantik ittifakındaki partnerleriyle beraber Kosova'ya insani müdahale yapmışlardır. Uyuşmazlığın ortadan kaldırılmasından birkaç gün önce 3/4 Haziran 1999'da AB' nin 15 devlet ve hükümet başkanı Avrupa Konseyi Köln Zirvesi'nde Parlamento temsilcilerinin de katıldığı bir heyeti Avrupa Temel Haklar Şartı'nı 2000 sonuna kadar hazırlamakla görevlendirmiştir. Birlik yurttaşlarının haklarının güçlenmesini, AB kimliğinin ve meşruiyetinin güçlenmesini hedefleyen bir temel haklar şartının hazırlanması kararı, Zirvede Konsey dönem başkanlığını görevini yürüten Almanya'dan gelen öneri üzerine alınmıştır. Alınan kararlar başlayan çalışmalar Aralık 2000'de Nice'de Temel Haklar Şartı'nın kabulüyle son bulmuştur. Avrupa Temel Haklar Şartı'nın hangi gereksinimlere cevap vermesi beklenmektedir? Temel Haklar Şartı'ndan kaynaklanan beklentileri üç grupta toplamak mümkün görünmektedir.

- Şart AB' deki mevcut temel hakları düzenleyecek ve bir araya getirecektir; bu şekilde Birliğin değerler topluluğu olarak nitelendirilmesi sağlanacaktır.

- Temel hakların insanların mücadelesiyle kazanılması nedeniyle, Şartın açık ve şeffaf bir prosedürle, AB yurttaşlarının geniş katılımıyla oluşması uygun görülmüştür.

- Şart, AB yurttaşları tarafından dava konusu olabilmelidir. Bu yöntem Avrupa entegrasyonun şeffaflığının daha fazla kabul görmesini sağlayacaktır.

AB Temel Haklar Topluluğu Olma Yolunda

Alman dışişleri bakanı Joschka Fischer Ocak 1999'da Almanya'nın dönem başkanlığına ilişkin Avrupa Parlamentosu'nda yaptığı konuşmasında Avrupa Temel Haklar Şartı'nın oluşumuna ilişkin ilk sinyali vermiştir. Bu inisiyatif Avrupa Parlamentosu tarafından desteklenmiştir. Parlamento şimdiye dek Topluluk hukukuna bir temel hak kataloğu alınması için birçok girişim yapmıştır. Örneğin Avrupa Parlamentosu milletvekilleri 1983'te temel haklar kataloğunu içeren bir Avrupa anayasa tasarısı hazırlamışlardır.¹ 1989'da Parlamento temel haklar ve özgürlükler konusunda bir bildiri hazırlamıştır.² Bundan 5 yıl sonra temel haklar kataloğu içeren bir AB anayasası yapılması

¹ Europäisches Parlament, Sitzungsdokument Nr. 1-653/83 rev. 26 September 1983.

² Europäisches Parlament, **Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten**, 12 April 1989, Sitzungsdokument Nr. A2-3/89.

karara bağlanmıştır.³ 1995'te AB Federal Almanya Kongresi, AB'yi değerler topluluğu kadar ekonomik ve sosyal topluluk olarak nitelendiren ve temel hakların bağlayıcı olarak katalog haline gelmesini öngören Avrupa kimliği şartını kabul etmiştir.⁴

Avrupa İnsan Hakları Konvansiyonu'na (AİHK) katılma, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın (ATAD) 1996 tarihli AB'nin bu çerçevede adım atma yetkisi olmadığını ortaya koyan görüşü doğrultusunda gerçekleştirilmemiştir.⁵ Son olarak Avrupa Birliği Komisyonu tarafından görevlendirilen uzmanlar grubu Spiros Simitis başkanlığında anlaşmalardaki sosyal temel hakların statüsüyle iştigal etmiştir.⁶ Bütün bu inisiyatiflere karşılık AB bünyesinde Temel Haklar Şartı'na kadar açık bir temel hak düzenlemesi yapılamamış ve AB yurttaşlarının temel haklarına ilişkin ancak dağınık beyanlar ortaya konulabilmiştir.

Şekli bir temel hak katalogu olmaksızın da Birlik hiçbir zaman temel hak ve özgürlüklerini göz ardı etmemiştir. Temel hakların temini ve teşviki her zaman için AB'nin ana görevi olarak kabul edilmiş ve temel haklar gerek Avrupa politikasının şekillenmesinde gerekse ATAD'ın uygulamasında dikkate alınmıştır. AB'de temel haklar anlaşmanın kendisinde, diğer kaynaklara göndermelerle ve ATAD'ın içtihatları çerçevesinde üç seviyede olmak üzere dikkate alınmıştır:

AT Anlaşması'nda temel haklarla aynı veya benzer haklar yer almaktadır. Dört temel özgürlük, ayrımcılık yasağı ve kadın ve erkeğin eşit ücret alması prensibi bunların örnekleridir. Münferit temel hakların açık bir listesi ancak şimdiye kadar yapılamamıştır. Hukuki bir bağlayıcılığı olmaksızın AT Anlaşması'nda sosyal temel haklar alanında istihdamın artırılması, yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, yeterli bir sosyal koruma kabul edilmiştir. AB Anlaşması'nın 6. maddesi Birliğin istinat ettiği prensipleri vurgulamaktadır. Bunlar, özgürlük, demokrasi, hukuk devleti, insan hakları ve temel özgürlüklerine saygıdır. İnsan hakları bakımından madde, 1950 tarihli AİHK'ye ve üye devletlerin ortak anayasa geleneklerinden doğan, topluluk hukukunun genel hukuk ilkeleri olarak geçerli olan temel haklara atıf yapmaktadır. Amsterdam Anlaşması'ndan itibaren AB Anlaşması'nın 7. maddesi insan haklarını ağır şekilde ve sürekli olarak ihlal eden üye devletlere karşı uygulanacak bir yaptırım mekanizması öngörmektedir. Bu yaptırımın AB üyeliğinden doğan muayyen hakların askıya alınmasına kadar varabilecektir. Bunun dışında AB Anlaşması'nın 49. maddesinin 1. fıkrası, 6. maddede yer

³ Avrupa Parlamentosu'nun 10.02.1994 tarihli AB anayasa tasarısı kararı için bkz: ABl. der Europäische Gemeinschaften (EG) C 61, 28.02.1994.

⁴ Söz konusu Şart Lübeck'te 28.10.1995'te yapılan AB Federal Kongresi'nde kabul edilmiştir.

⁵ 29 Mart 1996 tarihli görüş için bkz: **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften** (EuGH), Rs. 2/94, 1996.

⁶ Europäische Kommission, **Bericht der Expertengruppe: Die Grundrechte in der Europäischen Union verbürge**n, Brüssel 1999.

alan prensipleri yeni devletlerin AB'ye katılma koşulları olarak kabul etmiştir. Amsterdam Anlaşması'nın dibacesinde insan haklarına saygının yanı sıra, 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı'nın ve 1989 tarihli Topluluk Sosyal Temel Haklar Şartı'nın saptadığı şekilde, bağlayıcı temel prensip olarak sosyal temel hakların önemini teyid etmiştir. Topluluk Sosyal Haklar Şartı ve Sosyal Protokol bir dizi sosyal hakları somutlaştırmıştır. AB yurttaşlarının temel hakları buna ilave olarak çeşitli uluslararası konvansiyonlarda, örneğin AİHK'de, BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nde, BM-İşkence Konvansiyonu'nda dayanağa sahiptir. Bu dokümanlar kısmen aynı, kısmen farklı haklar içermektedir. En yeni metin Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) tarafından ilan edilen 1990 tarihli yeni bir Avrupa için Paris Şartı'dır. Bu metin tüm AT üye devletleri tarafından imzalanmıştır ve çoğulcu demokrasi, insan haklarına saygı ve serbest piyasa ekonomisi prensiplerini bir bütünün parçaları olarak vurgulamıştır. Ancak bu hükümler temel hakların AB'de himayesi bakımından açık bir bilgi vermemektedir.

Avrupa seviyesinde temel hakların himayesi şimdiye dek münferit durumlara ilişkin, AİHK'ye istinat eden içtihatlarla sağlanmıştır. ATAD'ın temel hakları himaye eden yaklaşımı AB yurttaşları bakımından şeffaf bir temel hak teminatı sağlamamıştır. Birlik için bağlayıcı temel hakların açık olarak saptanması şimdiye kadar mümkün olmamıştır. Temel hak teminatı klasik hakların ötesine geçememiştir. Ekonomik özgürlüklerin yanı sıra, bio-genetik ve enformasyon teknolojileri alanında ortaya çıkan yeni nesil temel haklar da dikkate alınmamıştır.

Maastricht Anlaşması'yla tesis edilen Birlik yurttaşlığı da uzun süre ulusal vatandaşlığın genişletilmesi olarak anlaşılmıştır. Medeni hakların temini üye devletlerin sorumluluğunda görülmüştür. Bu meyanda entegrasyonun güçlenmesinin zorunlu olarak daha çok politikanın Topluluk tarafından düzenlenmesine karşılık bireylerin sistem içerisinde kendi pozisyonları itibariyle karanlıkta kaldığı dikkate alınmamıştır. Topluluk düzenlemelerinin yoğunluk kazanması paralelinde, bireylerin kendilerini doğrudan ilgilendiren Avrupa politikası önlemlerine ilgisi artmıştır. AB seviyesinde ancak primer hukukta ortak değerlerin ve temel hakların saptanması üzerinden, içtihatların gerekli ölçüde otoritesi, teminatı ve demokratik anlamda kabulü sağlanabilir.

Bu açıklamalardan sonra belki uzun süre hukuken bağlayıcı olmayacak Temel Haklar Şartı'nın anlam ve amacı sorgulanabilir. Temel haklar, egemenlik yetkisi kullananları sınırlamak ve bireylere devlet otoritesi karşısında teminat sağlamaya matuftur⁷ Temel haklar teminatıyla hukuk devleti varlığı anlam kazanır. AB' nin klasik anlamda bir devlet teşkil etmemesi, Temel Hak Şartı'nın oluşturulmasında bir sorun teşkil etmemektedir. Temel haklar Topluluk tarafından egemenlik yetkisi kullanıldığı nispette Topluluğu da

⁷ Günter Hirsch, "Ein Bekenntnis zu den Grundwerten. Die Grundrechte-Charta wird der Europäischen Union den Weg weisen", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.10.2000, S. 11.

bağlamaktadır. Temel haklar şartında büyük ölçüde şimdiye dek mevcut olan haklar yer almaktadır. Bu haklar Avrupa entegrasyonunun başından beri Topluluğun temel prensipleri olarak sayılan prensiplerdir. Avrupa Temel Haklar Şartı AİHK'de yer alan haklara ilave olarak, medeni ve siyasi haklar yanı sıra, sosyal ve ekonomik hakları da içermektedir.⁸

Temel Haklar Şartı bunun ötesinde, AB'nin hangi hakları korumaya değer gördüğüne açıklık getirmektedir. Şart, AB bünyesinde temel hakların anlam ve kapsamına, bireylerin hak ve yükümlülüklerine açıklık getirerek, ortak hukuk düzeninin kabul görme şansını yükseltmektedir. AB'nin kendi temel haklar şartıyla objektif bir Avrupa değerler düzeninin mevcudiyeti dile gelmektedir. Şart bağımsız Avrupa siyasi kriterlerinin icrasında önemli bir adım teşkil etmektedir. AB, AB yurttaşlarının özgürlük haklarını temin eden bir değerler topluluğu olarak kabul görecektir. Şart AB'yi bir değerler topluluğu olarak ekonomik ve parasal birliğin ötesine taşımaktadır. Ekonomik Avrupa, hak ve yükümlülükleri olan Avrupa ile tamamlanmaktadır. Şartla bir taraftan şimdiye dek gerçekleştirilen entegrasyon konsolide edilmiştir, diğer taraftan temel hakların mutlak olarak kodifiye edilmesiyle, AB yurttaşlarına Brüksel kararlarına karşı kendilerini koruma olanağı verilmiştir. Ortak bir temel hak kataloğu Avrupa kimliğinin yaratılmasını ateşleyecektir. Bu kimlik, ulusal kimliği ikame etmeyecektir; ulusal kimlik yanı sıra çıkacak ve Avrupa'nın birlikte büyümesine yardım edecektir.

Birlik yurttaşlarına hakları konusunda açıklık getirilmesi ve Birlik hukukunun uygulanma alanında hakların teminatı Şarttan beklentilerdir. Avrupa hukuk düzeninin şeffaflığı gerçekten önemli bir şekilde güçlendirilecektir. Şimdiye dek çeşitli Devletler Hukuku, Topluluklar ve ulusal hukuk metinlerinde dağılmış olarak bulunan temel haklar tek bir metin içinde toplanmış ve yargıç hukuku yerine AB yurttaşları tarafından rahat anlaşılabilir bir metin ortaya çıkmıştır. Şart bu şekilde temel haklar alanında ortak Avrupa müktesebatının özü olarak görülmektedir. Temel haklar Avrupa'nın demokratik haklarına açıklık getirmekte ve bu şekilde, AB'nin meşruiyeti ve AB yurttaşlarınca kabul görmesi sağlanmaktadır. AB yurttaşlarının onayı olmaksızın daha ileri entegrasyon adımlarının atılamayacağı bugün bir gerçek olarak kavranmaktadır. Temel Haklar Şartı'nın kamuoyunda kabul görmesinde Şartın ortaya çıkmasında açık ve şeffaf bir prosedürün uygulanması oldukça önemli bir rol oynamıştır.

Prosedürün açıklığı ve şeffaflığı

Almanya'nın inisiyatifiyle 3/4 Haziran 1999 tarihli Köln zirvesinde AİHK'de yer alan ve üye devletlerin ortak anayasa geleneklerinden oluşan temel hakların bir metinde toplanması karara bağlanmıştır. Bir heyeti bu konuda

⁸ Walter Schimmer, "Fundament auch für die Union", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.09.2000, S. 9.

görevlendiren karar, Şartın program düzenleme olarak siyasi direktifler içermesini öngörmemiştir.

Finlandiya dönem başkanlığınca Tampere’de 15/16 Ekim 1999’da toplanan Avrupa Konseyi bu heyetin teşkili ve çalışma şeklini saptamıştır. Oluşturulan heyetin buna göre Hükümetlerarası Konferansa paralel, ancak ondan ayrı çalışması kabul edilmiştir. Heyette dört grubun yer aldığı görülmektedir. Bunlar 15 devlet ve hükümet başkanları temsilcisi, 30 ulusal parlamento temsilcisi, 16 Avrupa Parlamento üyesi ve Komisyon başkanını temsilen bir Komisyon üyesidir. Heyet 3 ana gruba uygun olarak, üçe ayrılmıştır. Heyet seçimle kendi içinden bir başkan seçmiş ve her grup seçimle başkan yardımcısını belirlemiştir. Bunun dışında iki gözlemci ATAD’ dan ve 2 gözlemci Avrupa Konseyi’nden çalışmalara katılmıştır. Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Ombudsman, sivil toplum örgütleri temsilcileri ve uzmanlar çalışmalara katılmıştır. Bunun dışında aday devletler de Şarta ilişkin görüşlerini ortaya koyma şansı elde etmişlerdir. Çalışmalar esnasında yine tüm AB yurttaşlarının internet üzerinden görüşlerini ortaya koyması mümkün olmuştur. Redaksiyon çalışmaları, başkan, başkan yardımcıları ve Komisyon temsilcilerinden oluşan redaksiyon komitesi tarafından Konsey genel sekreterinin desteğiyle yürütülmüştür. Heyet üyeleri tarafından yapılan formülasyon önerileri ışığında redaksiyon komitesi ilk Şart tasarısını hazırlamıştır. Hazırlanan metnin, Başkan ve yardımcılar tarafından kabul edilebilecek bir olgunluğa geldiğinin kabul edilmesiyle nihai tasarının Avrupa Konseyi’ne iletilmesi kabul edilmiştir. Görüşmelerin şeffaflığı oturumların kamuya açıklığıyla sağlanmıştır.

Heyet ilk toplantısını 17 Aralık 1999’da yapmıştır. İlk toplantıda Federal Almanya, Federal Almanya hükümet temsilcisi olarak gönderilen eski devlet başkanı Roman Herzog başkanlığa seçilmiştir. 1 ve 2 Şubat 2000’de yapılan toplantıda Heyet kendini “Konvansiyon” olarak isimlendirme kararı almıştır. Konvansiyon, temel hakları açık bir prosedürle, mümkün olduğu kadar fazla katılımı bir Şart tasarısı olarak hazırlama görevi üslenmiştir. Beş üyeden oluşan Konvansiyon Başkanlığı (Roman Herzog, Antonio Vitorino- Komisyon temsilcisi, Inigo Mendez de Vigo- Avrupa Parlamentosu temsilcisi, Gunnar Jansson- ulusal parlamentoların temsilcisi ve Petro Bacelar de Vasconcellos-Portekiz Konsey dönem başkanı, devlet ve hükümet başkanları temsilcisi) redaksiyon komitesi olarak değişik kategorideki hakları tasarı haline getirmiş ve Konvansiyona incelenmek üzere iletmıştır. Konvansiyonda yapılan tartışmalara esas alınacak redaksiyon komitesi tasarısı paragraf-paragraf ele alınmıştır. Gerçekleştirilen yaklaşık 30 Konvansiyon toplantısı kamuya açık yapılmış ve hazırlanan dokümanlar internette verilmiştir. Konvansiyon son toplantısını 11/12 Eylül 2000’de yapmış ve nihai tasarısı kabul etmiştir.

Konvansiyonun oluşturulmasıyla Avrupa entegrasyon tarihinde ilk kez farklı bir prosedür uygulanmıştır. Daha önceki anlaşma müzakerelerinden farklı olarak devlet ve hükümet başkanları kapalı kapılar ardında kararlar almamış, üyelerinin çoğu AB yurttaşları tarafından doğrudan seçilen milletvekillerinden

oluşan bir heyete görev verilmiştir.⁹ Bu şekilde temel hakların hükümetler tarafından verilmeyip, insanların kendisinin bu hakları elde etmesi gerekliliği görüşü dikkate alınmıştır.¹⁰ Bunun ötesinde Konvansiyon hızlı ve etkin bir çalışmanın şeffaf koşullarla da gerçekleşmesinin mümkün olduğunu göstermiştir. Bu süreç medya tarafından izlenmiş ve çeşitli grupların katılımı temel haklar tasarısının oluşumunu sağlamıştır. Avrupa Parlamentosu'nun ve ulusal parlamentoların en güçlü grup olarak Konvansiyona katılması Temel Haklar Şartı'nın kabul görmesini kolaylaştırmıştır. Münferit bireylerin ve sivil toplum örgütlerinin tartışmalara katılması kabul edilmiştir. Zira tüm önerilerin internet üzerinden iletilmesi ve bireyin üç grubun temsilcilerine öneriler getirmesi kabul edilmiştir. Konvansiyonun çalışma yöntemi olarak özelliği karar prosedüründe ortaya çıkmıştır. Konvansiyonun eşitler arasında bir çalışma yapması oy mücadelesinin ya da tasarının majorize olmasını kabul etmemiştir. Bu şekilde baştan itibaren tartışmalı olan şartın statüsü sorunu Konvansiyon çalışmaları dışında bırakılmıştır. Konvansiyon çalışmalarının başarılı sonuçlanmasında başkan Roman Herzog'un entegratif yaklaşımının ve Temel Haklar Şartı'na angaje olan ve konuya vakıf birisi olarak farklı Avrupa çıkarlarından ve geleneklerinden ortak bir Şartın ortaya çıkmasında lokomotif rolünün de büyük önemi vardır.

Konvansiyon yöntemi, bugün AB anayasasının formüle edilmesinde kullanılan bir yöntem olarak, ilk başarılı sonucunu Temel Haklar Şartı çerçevesinde vermiştir. AB yurttaşları kendilerinin somut olarak etkilendikleri AB önlemleriyle ilgilenmektedir. Bunun ötesinde entegrasyon politikasına ilişkin gelişmeler açık ve şeffaf bir çerçevede gerçekleştiği nispete AB'ye olan ilgi artmaktadır. Konvansiyon yöntemi Avrupa konularının kamuya mal edilmesinde uygun bir platform oluşturmaktadır. Bu şekilde Konvansiyon bir hükümetlerarası konferans yapılmasına alternatif teşkil etmektedir. Hükümetlerarası konferansın en önemli eksikliklerinin, örneğin şeffaf olmama, oybirliği mecburiyeti ve parlamentoların müzakerelerde etkisinin azlığı, bu prosedürle ortadan kaldırılmaktadır. Nice Zirvesi'nde de görüldüğü gibi, hükümetlerarası konferanslarda aylar süren müzakerelere rağmen AB yurttaşları bakımından hiç de gerçekçi niteliği bulunmayan önemli kararlar son saatlerde alınmaktadır.

Konvansiyon maddelerinin kurumsal reformlar bakımından da demokratik, şeffaf ve etkin bir yöntem olarak seçenek olarak düşünülmesi gerekmektedir. Dokuz ay gibi bir sürede, Konvansiyon Temel Haklar Şartı'nı oluşturabilmiştir.

⁹ 16 Avrupa Birliği Parlamentosu milletvekili ve 30 ulusal parlamento vekili ile milletvekilleri Konvansiyonun 3/4 ünü oluşturmuştur.

¹⁰ Jürgen Meger, „Modell für eine Europäische Verfassunggebung, **Frankfurter Allgemeine Zeitung**, 25.09.2000, S. 9.

Anayasal Gelenekler

Üye devletlerin çoğunluğu temel haklara Avrupa seviyesinde dört temel özgürlük ötesinde daha bir içerik kazandırmak ve Topluluk tarafından sağlanan temel hak teminatına daha açıklık vermek için, temel hakların Topluluk seviyesinde bağlayıcı olarak temin edilmesi görüşünü savunmuştur. Bu görüşü savunanlar bağlayıcı bir şartın Avrupa'nın yorgunluğunu alacağını, siyasi birlik projesini öne taşıyacağını, sosyal hakları daha iyi bir zemine oturtacağını vurgulamıştır.¹¹ Temel Haklar Şartı, Avrupa sosyal politikasını harekete geçirmek için bir arka kapı olarak görülmüştür. Bu beklentilerin gerçekleşmesi, Şartın bağlayıcı bir karakter elde etmesine bağlıdır. Temel Haklar Şartı'nın kodifiye edilmesi Avrupa Anayasasının oluşumunda ilk adımı oluşturmaktadır.¹² Konvansiyon başkanı Roman Herzog Temel Haklar Şartı ve anayasa arasındaki ilişkiyi reddetse de Şart bir anayasanın temel unsurlarını taşımaktadır.

AB'nin federal devlet yapısının güçlenmesinden korkan, hükümetlerarası işbirliği modeli taraftarları, Avrupa Temel Haklar Şartı'na kuşkuyla bakmış ve mevcut AİHK ve Sosyal Şart muvacehesinde ayrı bir Avrupa Temel Haklar Şartı'nın gerekli olmadığını düşünmüşlerdir. Özellikle, İrlanda, İsveç, Danimarka ve İngiltere, yeni bir haklar kataloğuyla yeni yükümlülüklerin doğacağı ve yeni egemenlik kayıplarının olacağı endişesiyle Şarta genel olarak kuşkuyla yaklaşmışlardır.

Bu görüşü geleneksel Avrupa skeptikleri yanısıra, İngiliz konservatifleri ve İskandinav ülkeleri sol partileri paylaşmışlardır. Özellikle sosyal hakların devlete karşı temini çerçevesinde karşı koymalar oldukça güçlü hissedilmiştir. Bu durum Tony Blair yönetimindeki İngiliz hükümeti için de geçerlidir. Amsterdam Anlaşması'nda Sosyal Protokolü üslenmiş olsa da, buna rağmen kendi esnek istihdam politikasını ortak Avrupa sosyal politikasıyla zarara sokmak istememektedir. Korkulan bir diğer husus da, Avrupa sosyal temel haklarının anlaşmalarda temin edilmesiyle, ATAD'a ulusal istihdam ve sosyal politika alanlarında yetki tanınmasıdır.

Temel Haklar Şartı'nın hazırlanmasında ortaya çıkan uyuşmazlığın arkasında üye devletin farklı anayasa gelenekleri de bulunmaktadır. Temel Haklar kataloğu ulusal tecrübeler ışığında tartışılmıştır. Prensip olarak, 15 AB üye devletin anayasal yapısı büyük ölçüde homojendir.¹³ Yeni anayasalarda (İspanya, Portekiz ve Yunanistan) temel haklar kapsamlı olarak kaleme alınmıştır ve içerikleri güçlü olarak kabul edilmiştir. 14 anayasadan 12'si temel

¹¹ Herta Däubler- Gmelin, "Europa- Verfassung, durch die Hintertür", **Handelsblatt**, 11.01.2000, S. 2.

¹² Dietrich Alexander, "Der Streit um die Grundrechtcharta", **Die Welt**, 15.09.2000, S. 2.

¹³ Adolf Kimmel, **Die Verfassungen der EG- Mitgliedstaaten**, 4. Auflage, München 1996.

hak kataloğu içermektedir.¹⁴ Anayasalarda en yaygın olarak karşımıza çıkan hak çalışma hakkıdır. Ulusal anayasaların kiminde grev hakkı yer almaktadır. Yine konut hakkı yahut sağlığın korunması hakkı ancak üye devletlerin yarısının anayasasında yer almaktadır. Çevre hakkı sadece yedi anayasada açık olarak yer almaktadır. İtalyan, Portekiz ve İspanyol anayasaları ilerici partilerin etkisi sonucu sosyal haklar ve devletlerin hedeflerine ilişkin hükümler içermektedirler. Buna karşılık Grundgesetz’de (GG) 20. maddenin 1. fıkrasında yer alan “sosyal federal devlet” ve 28. maddenin 1. fıkrasında yer alan “sosyal hukuk devleti” ifadesi dışında somut sosyal haklar ve amaçlar GG’ e alınmamıştır.

Temel Haklar Şartı’nın özellikle ekonomik ve sosyal haklara ilişkin içeriği konusunda bütün bu sebepler sonucu görüşler birbirinden farklı ortaya çıkmıştır. İngiltere’de Şartın siyasi ve medeni hakların ötesine geçmemesi, sosyal ve ekonomik haklara dokunmaması gerektiği ileri sürülmüştür. İngiliz hükümet temsilcisinin görüşüne göre, Şart sadece ulusal hukukta geçerli haklara açıklık getirilebilir, ancak yeni AB yetkileri yaratamaz. Bu görüşe gerek İngiliz hükümeti tarafından gerekse konservatif muhalefet partisi tarafından iştirak edilmiştir.

Fransız hükümet temsilcisi Gay Braibant’ın görüşüne göre sosyal haklar Avrupa kimliğinin ayırıcı unsurudur ve Temel Haklar Şartı’nın ana konusudur. Temel Haklar Şartı mevcut hakların listesini yapmakla yetinmemelidir.

Kimi üye devletler, sivil toplum örgütleri, sosyalistler ve yeşiller, konut hakkı, çalışma hakkı gibi sosyal hakların primer hukuka alınmasını istemiştir. Temel Haklar Şartı’nın içeriğine ilişkin bütün bu farklı görüşlere rağmen müzakerelerden birkaç ay sonra Şartın ilk tasarısı ortaya çıkmıştır.

Bir Tasarı Üzerinde Mutakabata Varılması

28 Temmuz 2000’de nihayet ilk tam tasarı oluşturulabilmiştir.¹⁵ Şartın en az tartışmalı birinci bölümü için (1-30 maddeler) ¹⁶toplam 1100 değişik talebinin takriben 600’ü gerçekleşmiştir.

¹⁴ İngiltere yegane AB üyesi olarak yazılı bir anayasa metnine sahip değildir. İngiliz anayasası yüzyıllar içerisinde oluşmuştur ve sayısız yazısız tarihi metinler, örneğin Magna Carta ve Bill of Rights gibi. Fransız anayasasının, Avustralya anayasası gibi gerçek bir temel haklar kataloğu yoktur. Anayasa dibacesinde 1789 tarihli insan ve vatandaş hakları bildirisine ve onu sosyal haklar bakımından tamamlayan 1946 tarihli IV. Cumhuriyet anayasasının dibacesine atf bulunmaktadır.

¹⁵ "Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union- vom Präsidium vorgeschlagener vollständiger Text der Charta", Charta 422/00, Convent 45, 28.07.2000.

¹⁶ Söz konusu madde numaraları 28 Temmuz 2000 tarihli metnin numaralarıdır; nihai metne 2 madde eklenmesi nedeniyle nihai metinde madde numaraları kaymıştır.

Sosyal haklar, sağlık, çevre, tüketici hakları (31-45 maddeler) konusunda anlaşmak çok daha zor olmuştur. Başka uyuşmazlık konuları olarak aşağıdaki konular ortaya çıkmıştır.

- İşletme özgürlüğünün tanınması (16. madde)

- Mülkiyet hakkı (A maddesi). Sol partiler madde hükmünde mülkiyet hakkına sosyal yükümlülük getirdiğine ilişkin açık ifade içermesi hususunda ısrar etmiştir.

- Sığınma hakkı (18. madde). Bu hak tüm üye devletlerin iradesine uygun olarak formüle edilmesine göre AB'de bireysel bir sığınma hakkına yol açmayacaktır.

- Kanun önünde eşitlik (20.madde). Bu düzenlemede kimi Komisyon üyeleri çocukların da zikredilmesinde ısrar etmiştir.

- İşletmelerde işçilerin bilgilendirilme ve dinlenme hakkı (25. madde). Farklı ekonomik geleneklere sahip devletler arasında tartışma konusu olmuştur.

- Grev hakkı (26. madde)

- Çalışma hakkı (27. madde). Sosyalist milletvekilleri bu hak yerine iş bulma kurumuna başvuru hakkını talep etmiştir.

Avrupa'ya kuşkuyla bakan devletler Şartın uygulanma alanıyla ilgili 49.maddesine, AB'nin yetki genişlemesini önlemek için sıkı bir sınır konulmasını talep etmişlerdir. Hükümet temsilcileri kanadında başlangıçta sadece 10 üye devlet tasarımı değişikliklerle kabul etmeye hazırды. İspanya, Hollanda ve İsveç'in temsilcileri özellikle topluca sınır dışı etme yasağına ve oturma hakkına karşı ciddi çekinceler dile getirdiler. İngiltere ve İrlanda, Şartın grev hakkı gibi muayyen hakları içermesi halinde Şartı red etmekle tehdit ettiler. Ulusal parlamentoların temsilcileri ilk tasarımı, uzlaşma sağlanmadığı için çoğunlukla kabul ettiler. Grev hakkı ve çalışma hakkı çoğunlukla kabul edildi. 13. maddenin (araştırma özgürlüğü) sanatsal ve akademik özgürlükle tamamlanması talep edildi. Silahlı askerlik hizmetinden imtina (10. madde) geniş bir destek bulmuştur.

Farklı pozisyonlara ve uyuşmazlık nedenlerine rağmen Konvansiyon çok hızlı bir şekilde diğer alanlarda uzlaşmayı sağlamıştır. Çalışmaların başlangıcında, daha önce yaşanan başarısız girişimler nedeniyle, Konvansiyondan beklentiler büyük değildi. Ancak Şart projesi kendi dinamizmini yaratmış ve Konvansiyon üyelerinin katkılarıyla ortak bir tasarı hazırlama başarısını elde etmiştir.

Hükümet temsilcileri, ulusal parlamento temsilcileri ve Avrupa Parlamentosu temsilcileri 2000 Temmuz ayı sonunda ilan edilen tartışmaya ilişkin sayısız değişiklik taleplerinin incelemesini tamamladıktan ve bunlara

ilişkin görüşlerini bildirdikten sonra, bu talepler redaksiyon komitesinde Avrupa Komisyonu'nun görüşleriyle birlikte ele alınmıştır.¹⁷

Tasarıdaki düzeltmeler 20 Eylül 2000'de yapılan yeni bir Konvansiyon toplantısında tamamlanmıştır. Önemli değişiklikler olarak, silahlı askerlik hizmetinden vicdani nedenlerle imtina (10. madde); herkesin sendika kurma ve sendikaya katılma hakkı (12. maddenin 2. fıkrasının genişletilmesi olarak); zorunlu eğitimin ücretsiz olması (14. madde); kadın ve erkeklerin tüm alanlarda istihdam, iş ve ücret dahil eşit haklara sahip olma hakkı, metnin yeni düzenlemelerinde muhafaza edilmiştir. Çocuk haklarına ilişkin yeni bir fıkranın kabul edilmesi- çocuğun kişisel ve doğrudan ebeveynlerin her ikisiyle de kontakt kurma hakkı- 33. maddede açık bir şekilde sosyal dışlanma ve fakirlikle mücadele konusundaki açık düzenleme mümkün olmuştur.¹⁸

Tasarının yeniden ele alınmasında ve redaksiyon komitesinin hazırladığı metin üzerinde 20 Eylül 2000'de mutakabata varıldıktan sonra bu kez dibace üzerinde tartışmalar başlamıştır. Dibace, bireylerin kültürel, insani ve dini mirasından söz etmektedir. "Dini miras" kavramı Fransa bakımından filozofik, siyasi ve anayasa hukuku problemleri yaratabileceği için "laik" bir cumhuriyet olarak kabul edilemez bir ifadeydi.

Buna karşılık CSU'lu Avrupa Parlamentosu milletvekilleri, Avrupa Parlamentosu başkan yardımcısı dibacede hristiyanlığa ve tanrı karşısında sorumluluğa atıf yapılmasını talep ettiler. Hıristiyan demokratlar dibacede tanrıya bir atıf yapılmaksızın tasarıyı kabul etmeyeceklerini ifade ettiler.

Başkanlık sonuç olarak farklı tercüme olanağı sağlayan geniş bir formülasyonla problemi çözmüştür. Almanca metinde "Birliğin manevi-dini ve etik mirasın bilincinde olarak insan onurunun bölünmez ve evrensel değerlerine istinat ettiği dile gelirken, Fransızca metinde "*patrimoine spirituel et moral*" ve İngilizce metinde "*spirituel and moral heritage*" ifadeleri yer almıştır.¹⁹ Bu sorunun çözümünden sonra genel kurula 25/26 Eylülde yeni metin iletilmiştir. Tasarı Konvansiyon üyelerinin hemen hemen oybirliğiyle kabul edilmiştir.

Şartın İçerik ve Yapısı

Komisyon sadece bireylerin yetki alanına giren temel hakları kapsayan bir Şart hazırlamayı değil, insan haklarını, temel hakları ve medeni hakları tanımlayan modern bir Şart yaratmayı kararlaştırmıştır. Bununla beraber Şartın 51. maddesi, Şartın Topluluk için yeni yetki ve görevler tesis etmediğini, Şartın Topluluk organlarını ve üye devletleri Topluluk hukukunun icrası çerçevesinde bağladığını öngörmektedir. Gözden geçirilmiş tasarı anlaşılır, tam olarak kaleme alınmış AB yurttaşlarının Birlik kurumlarına karşı haklarını düzenleyen

¹⁷ KOM (2000), s. 559.

¹⁸ Agence Europa, Nr. 7804, 22.09.2000, S. 3.

¹⁹ Agence Europa, Nr. 7810, 30.9.2000, S. 6.

54 madde içermektedir. Şart bir dibaceyle başlamakta ve 7 bölüm -insan onuru, özgürlükler, eşitlik, AB yurttaşlık hakları, dayanışma, adli haklar, genel hükümler olmak üzere- içermektedir. Dibace Birliğin ilke ve prensiplerini saymakta, subsidiarite prensibini, üye devletlerin ortak anayasa geleneklerinden ve uluslararası yükümlülüklerinden doğan haklar teyid edilmektedir. Komisyon temel hakları, anlaşmanın bir parçası gibi formüle etmeyi kararlaştırmıştır.

Şart, Birlik yurttaşlarının siyasi, medeni, ekonomik ve sosyal haklarını tek bir metinde bir araya getirmiştir; bu şekilde hakların bölünmezliği prensibi gerçekleşmiştir. Şimdiye dek siyasi ve medeni hakların bir tarafta, ekonomik ve sosyal hakların diğer tarafta ayrı hukuki metinlerde ele alınmasına son verilmiştir. Temin edilecek haklar Birlik yurttaşları için kabul edilen haklar istisna olmak üzere, vatandaşlık ayırımı yapılmaksızın tüm insanlar için geçerli olacaktır.

Şart zamana uygun olarak genlerle oynama yasağı ve insanların klonlanması gibi bioetik prensipler içermektedir (3. madde). Alman delegesinin “tedavi maksatlı klonlamanın da yasaklanması” talebi kabul edilmemiştir. Verilerin korunması hakkı, sadece İspanyol ve Portekiz anayasasının tanıdığı hak olarak, Şartın 8. maddesinde yerini almıştır. 16. maddede işletme özgürlüğü Topluluk hukuku ve ulusal hukuk düzenlerine ve uygulamalarına göre kabul edilmiştir; bu durum Sosyalistlerin işletme özgürlüğünün sosyal hak sınırlamalarıyla tanınması yönündeki iradesine uygundur.

Şartın 22. maddesinde Birlik, kültürel, dini ve dil çeşitliliğine saygı gösterme yükümlülüğüne girmektedir. İspanya ve Fransa'nın etkisiyle ulusal azınlık hakları madde metnine alınmamıştır. Sosyalistlerin iradesiyle, yaşlı insanların onurlu ve bağımsız yaşam hakkı ve sosyal ve kültürel yaşama katılma hakkı kabul edilmiştir (25. madde). Şart Birlik politikaları çerçevesinde (35, 37 ve 38. maddeler) düzeyli bir sağlık hakkı, çevre hakkı, tüketici koruması garanti etmektedir. 41. maddede yer alan “iyi yönetim” hakkı ve Topluluk organlarının dokümanlarına ulaşma hakkı (42. madde) Topluluk yönetiminin şeffaf ve fonksiyonuna uygun olması talebine uygun düşmektedir.

Sosyal hakların Şartta teminatı son ana kadar tartışmalı olarak kalmıştır. Sosyal haklar bu nedenle oldukça mütevazı ve ideolojik itirazlar nedeniyle elastik bir şekilde formüle edilmiştir. Örneğin çalışma hakkından sadece basit hak olarak geniş bir yoruma imkan veren çalışabilme hakkı (15. madde) ortaya çıkarmıştır. İngiltere'nin itirazları dikkate alınarak, her seviyede değil sadece uygun seviyelerde toplu sözleşme hakkı kabul edilmiştir. Bunun dışında danışma ve enformasyon hakkının içeriği (27. madde) tam olarak açık değildir. Grev hakkı (28. madde) birçok alanda kabul edilmemiştir. Ancak sosyal hakların Temel Haklar Şartı'nda düzenlenmesi, örneğin sosyal hakları basit bir hak olarak düzenleyen GG'e nazaran, bu hakların önemini artırmıştır.

Şart henüz Birliğin yetki alanına girmeyen, örneğin ceza hukuku hükümleri de içermektedir (ölüm cezası yasağı, 2. madde). Tam olarak açıklığa

kavuşmayan durum, kimi hakların özel kişiler arasında doğrudan etki doğurabilmesi olanağına sahip olup olmadığıdır²⁰ Şart herşeyden önce AB yurttaşlarına karşı AB organlarını bağlamaktadır. Şart bilahare primer hukuka dahil olacaksa, burada bir inceleme yapılması gerekmektedir. Hukuk çevrelerinde, başkan Herzog'un, Şartı bir değişikliğe uğratmaksızın primer hukuka dahil etme amacının gerçekleştiği kabul edilmemektedir.²¹ Şartın uygulanma alanı VII. Bölümün genel hükümlerinde açık olarak ortaya konmuştur. Bu hüküm Şartın kapsamını açıklamak ve sınırlarını göstermek bakımından ışık tutmaktadır. AİHK ve Şart arasında ve yine Strasburg İnsan Hakları Mahkemesi ve ATAD içtihatları arasında sapma tehlikesine sınır koyan düzenlemede AİHK'ye atıf yoluyla çözümlenmiştir. (52. madde 3. fıkra) Şartın Birlik için yeni yetkiler oluşturması ve subsidiarite prensibini delme tehlikesi 51. maddenin devamındaki düzenlemelerle önlenmiştir.

Temel Haklar Şartı kimi yetersizliklere karşılık bir uzlaşa teşkil etmektedir. Ancak buna rağmen Konvansiyon üyeleri arasındaki birbirinden sapan pozisyonları kabul edilebilir bir dengeye oturtan bir metindir. Birçok hüküm, görüşmeler esnasında başlangıçtaki formülasyona nazaran yumuşatılmıştır. İngiltere'nin tereddütlerine reaksiyon olarak örneğin sosyal ve ekonomik sorunlara ilişkin maddelerde, bu hakların geçerli hukuk ve ulusal uygulamalarla uyumlu olarak anlaşılacağı vurgulanmıştır. Bu şekilde sosyal hakların yeni sübjektif iddialara neden olması önlenmiştir. Bu hükümlerin bir kısmında haklar değil, amaçlar formüle edilmiştir. Bu şekilde çok tartışmalı grev hakkı açık olarak tanınmıştır, ancak ulusal kanunların sınırları esas alınmıştır.

Mesken hakkı konusunda çoğunluk sağlanamamakla beraber, mesken yardımı kabul edilmiştir (32. maddenin 3. fıkrası). 2 Ekim 2000'de tasarıya ilişkin prosedür şekli olarak tamamlandıktan sonra, tasarı devlet ve hükümet başkanlarına istişare amacıyla iletilmiştir. Devlet ve hükümet başkanları Biarritz'de yapılan 13/14 2000 tarihli informel zirvede oybirliğiyle Temel Haklar Şartı'nı kabul etmiştir. Bunun üzerine Şartın, Komisyon ve Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilmesinden sonra Nice Zirvesi'nde ilan edilmesi kararlaştırılmıştır.

Avrupa Parlamentosu tasarıyı çoğunlukla kabul etmiştir.²² Şart parlamento milletvekilleri tarafından farklı şekillerde yorumlanmıştır. Parlamento raportörü Johannes Voggenhuber (*Avusturyalı yeşil*) yeni tasarıda işçi ve işveren hakları arasındaki dengenin kaybolduğunu eleştiri olarak dile getirmiştir. İşletme

²⁰ Christian Tonuschat, "Manche Rechte bedürfen der Konkretisierung", **Frankfurter Allgemeine Zeitung**, 7.8.2000, S. 13.

²¹ "Teil einer europäischen Verfassung?", **Frankfurter Allgemeine Zeitung**, 30.10.2000, S. 5.

²² Avrupa Parlamentosu'nda 410 milletvekili kabul oyu, 93 milletvekili red oyu vermiştir. 27 milletvekili çekimser kalmıştır. Karşı oyların çoğu İngiliz konservatifleri tarafından verilmiştir. Bkz. **Agence Europa**, Nr. 7841, 15.11.2000, S. 5.

özgürlüğü kabul edilirken, işçilerin sosyal hakları sadece ulusal yasalar muvacehesinde dikkate alınacaktır. Çalışma hakkı işbulma kurumunun hizmetinden bile ücret yararlanma hakkına indirgenmiştir. (28. madde).²³ Diğer bir kısım milletvekilleri, Avrupada liberal ekonominin hakimiyetinin ilanı nedeniyle sukutu hayale uğradıklarını; CSU'lu Ingrido Fredrich ise işletme özgürlüğünün Avrupa'da sosyalizm yasağının ilanı olarak anlaşılması gerektiğini ilan etmiştir.²⁴ Komisyon tasarıyı hiçbir rezerv olmadan kabul etmiştir.

Şartın Statüsü Sorunu

Şartın içeriği konusunda uzlaşma sağlandıktan sonra Şartın hukuki bağlayıcılığı yeni bir uyuşmazlık konusu olarak ortaya çıkmıştır. Şartın anlaşmalara ithal edilmesi, her bir AB yurttaşına, haklarının AB organları veya AT hukuku uygulayan ulusal organlar tarafından ihlali halinde dava açma hakkı temin edecektir. Temel hak ihlallerinin pür ulusal hukuk üzerinden gerçekleşmesi durumunda ise, Şartın hukuki bağlayıcılığının söz konusu olması durumunda dahi üye devletlerin temel hak düzenlemeleri geçerli olacaktır.

Şartın AB Anlaşması'na bağlanması temel haklar başlığıyla -1-7 arasındaki prosedürlerden sonra- veya anlaşmalara ek bir iki protokolle gerçekleşebilir. Birinci durumda AB anlaşmasının 48. maddesine göre bir anlaşma değişikliği ve AB Anlaşması'nın yeniden maddelerini numaralandırılması gerekecektir.²⁵ AB Anlaşması'nın 6. maddesinin 2. fıkrasında Şarta gönderme yapmak da mümkündür.

Avrupa Parlamentosu, Şartı Avrupa anayasasının temeli olarak görmektedir ve bu nedenle Topluluk anlaşmalarına derhal ithal edilmesini talep etmektedir. Parlamento başkanı Nicole Fontaine, informal Biarritz zirvesinin açılış konuşmasında, temel hakları anlaşma metnine dahil etme sorununun hükümetlerarası konferansın gündemine alınmasını talep ederken, Komisyonun seçtiği formülasyonlarda Şartın bağlayıcılığında hareket ettiğini ve bu nedenle formülasyonlar üzerinde uzun değerlendirmeler yapıldığının altını çizmiştir. Bunun sonucu tasarının içeriği somut ve uygulanabilir haklar olarak ortaya çıkmıştır.²⁶ Komisyon aynı şekilde Şartın anlaşma metnine enkorpere edilmesini, belki daha az vurgulamayla talep etmektedir.²⁷ Ekonomik ve Sosyal Komite güçlü bir oy çokluğuyla, Şartın anlaşmalara enkorpere edilmesini talep etmiştir.²⁸ AB yetkililerinin Şartta değişikliğe uğrayacağı endişesini taşıyan

²³ "Grundrechtcharta der Europäischen Union fast fertig", *Süddeutsche Zeitung*, 25.9.2000, S. 1.

²⁴ Cornelia Bolesch, "Kapitel, aus denen man einiges herauslesen kann", *Süddeutsche Zeitung*, 15.11.2000, S. 7.

²⁵ Bertelsmann Europa- Kommission (Hrsg.), *Europas Vollendung vorbereiten. Forderungen an die Regierungskonferenz 2000*, Günterloch 2000., S. 36 vd.

²⁶ *Agence Europa*, Nr. 7820, 14.10.2000, S. 5.

²⁷ KOM (2000) 64.

²⁸ *Agence Europa*, Nr. 7808, 28.9.2000, S. 4.

işverenlerin oluşturduğu ufak bir azınlık grubu Ekonomik ve Sosyal Komite'nin görüşüne itiraz etmiştir. Ekonomik ve Sosyal Komite, modern bir Şartın, sosyal, ekonomik ve kültürel hakları olmaksızın düşünülemeyeceğini; Şartın her bir bireyle irtibatının kurulması gerekliliğini; Şartın icra edilebilir haklar içermemesi, sadece retorik anlaşılması gerektiği taktirde, AB yurttaşlarının sukutu hayale uğrayacağı dile getirilmiştir.²⁹

Komisyon, Avrupa Parlamentosu³⁰, Ekonomik ve Sosyal Komite³¹, Bölgeler Komitesi³² ve sivil toplum örgütleri başkanları çoğunlukla Şartın hukuken bağlayıcı olması gerektiğini kabul ederken, üye devletler arasında bu konuda bir uzlaşma olmamıştır. Özellikle İngiltere AB yurttaşlarının mahkemeler nezdinde Şartta yer alan haklara istinaden dava açabilmesini reddetmiştir.

İngiltere'nin karşı çıkması karşısında Biarritz' de Şartın hukuki bağlayıcılığında ısrar edilmesi sonuç vermemiştir. İngiltere temsilcisi Lord Goldsmith görüşünde muhtelif üye devletlerin karşı koyması nedeniyle, bağlayıcı bir temel hak şartının kabulü şansının yüksek olmadığını ifade etmiştir. bağlayıcı bir Şart bu görüşü paylaşanlar tarafından Avrupa süper devletini oluşturma istikametinde tek yönlü Avrupa entegrasyon projesi çerçevesinde atılmış gizli bir adım olarak nitelendirilmektedir.³³ İskandinav ülkeleri de Şartı sadece deklarasyon karakterinde görmek istemektedir. Zira İngiltere ve İskandinavlar Temel Haklar Şartı'nı, Avrupa Anayasasının yolunu hazırlayan ve bu şekilde AB'nin devlet olarak şekillenmesinde bir truva atı olarak görmektedir. Fransız dışişleri bakanı Hubert Vedrine Nice zirvesi öncesi bu nedenle Şartın hukuki bağlayıcılığı konusundaki tartışmalara devam etmesinin kimi üye devletlerin şarta desteğinin kaybolmasına neden olacağı uyarısını yapmıştır.³⁴

7 Aralık 2000'de Şart nihayet Nice Zirvesi'nde Konsey başkanı Chirac, Komisyon başkanı Prodi ve Parlamento başkanı Fontaine tarafından sadece resmen ilan edilmiştir. İngiltere Başbakanı Blair, Şartın sadece bir siyasi deklarasyon olarak kalacağını beyan ederken, Alman Şansölyesi Schröder Şartın anlaşmalara ithal edilmesini Nice sonrası süreçte Almanya'nın hedefi olarak ilan etmiştir.³⁵ Fransa da bu hedefi gerçekleştirmeye hazır olduğunu ilan etmiştir. Schröder, İtalya Başbakanı Giuliano Amato ile beraber yayınladıkları

²⁹ Ekonomik ve Sosyal Komite'nin görüşü için bkz.: "Für eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union" 20.9.2000, Charta 4488/00, CONTRIB 338, Punkt 3.1.1).

³⁰ Entschliessung B5- 767/2000 zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, veröffentlicht im Protokoll über Plenartagung vom 3. Oktober 2000.

³¹ Entschliessung 1005/2000 vom 20.9.2000.

³² Entschliessung 140/2000 vom 20.9.2000.

³³ Peter Norman, "Charter of Rights awaits approval of EU leaders", **Financial Times**, 27.9.2000, S.2

³⁴ **Agence Europa**, Nr. 7846, 22.11.2000, S. 7.

³⁵ VWd Europa 16.10.2000, S. 3.

ortak deklarasyonda, Şartın Avrupa anayasasının tartışılacağı 2004'te toplanacak hükümetlerarası konferans çerçevesinde yetki sınırlaması ve yetki taksimi konuları çerçevesinde ele alınmasını talep etmiştir. Nice Anlaşması'na bu anlamda, AB'nin geleceğine ilişkin bir bildiri eklenmiştir. Bildiride Şartın statüsü sorunu gelecekteki reform tartışmalarının önemli bir parçasını oluşturacağı dile gelmiştir.

Sonuç

Avrupa Konseyinin Haziran 1999 tarihli inisiyatifi, 375 milyon AB yurttaşı için bir Temel Haklar Şartı'nın oluşmasını sağlamıştır. Şart gerek içerik olarak, gerekse yöntem olarak AB entegrasyonunun uzun vadeli gelişiminde dikkat çeken yeni motivasyonlar getirmiştir.³⁶ Temel haklar listesinin yapılmasıyla bir Avrupa anayasasının en önemli unsuru içerik olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle Temel Haklar Şartı AB anayasası gelişiminde önemli bir adım olarak görülebilir. Bunun ötesinde Konvansiyon yöntemiyle, tamamen yeni bir yöntem olarak, şeffaflık ve açıklık gereksinimine cevap verilebilmiştir. Bu şekilde hükümetlerarası konferansın toplanmasına alternatif yaratılmıştır.

Şart, aday devletler bakımından da bu prensiplere saygı gösterilmesinin tam üyelik için ön koşul teşkil ettiğine ilişkin bir sinyal teşkil etmektedir. Tüm aday devletlerden AB, demokrasi ve hukuk devleti özellikleri taşımasını beklemektedir. Bütün bunların ne anlama geldiğini şimdi Şart açıklığa kavuşturmuştur. Temel haklar Şartı insan hakları ve temel haklar bakımından üçüncü devletlere Birliğin değerlerini ortaya koyan bir metin olarak dışarıya karşı, Avrupa'nın kartviziti olarak, Birliğin insan hakları politikasını ve uluslararası işbirliğini etkileyecektir.³⁷ Şart bu şekilde AB'nin diğer devletlere yaptığı insan haklarına riayet taleplerinin inanılabilirliğinin aracı olacaktır. Temel Haklar Şartı din, dil farkı gözetmeksizin ortak değerlerin mevcudiyetine istinaden AB'ne kültür topluluğu niteliği kazandırmaktadır.

Bu sinyal sadece Şartın anlaşmalardaki yerine bağlı değildir. Şartın amaçları muvacehelerinde uzun vadede, Şartta garanti edilen temel haklar nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince daha açma olanağının sağlanması gerekmektedir.

Şart, şimdiye dek temel hakların yorumunda dağınık kaynakları esas almak durumunda olan ATAD'a açık bir organla yardım sunmaktadır. Şartın ATAD çalışmalarında hukuken önem kazanması, Şartın ATAD tarafından Topluluk hukuku genel hukuk prensipleri parçası olarak yorumlamamız durumunda da mümkündür. Hukuki bağlayıcılığı olmaksızın da Şartın politik anlamda, Şartta yer alan hakların AB kurumlarınca dikkate alınması taleplerinin

³⁶ Otto Schmuck, "Die Ausarbeitung der Europäischen Grundrechtscharta als Element der Verfassungsentwicklung," Bknz: **Integration**, 1/2000, S. 48-56.

³⁷ Stefan Ulrich, "Visitenkarte für Europa", **Süddeutsche Zeitung**, 26.9.2000, S. 2.

karşılanmasında anlam taşıyabilir. Eleştiri yapanlar Şartta, Topluluk hukukuna ve ulusal hukuka sıkça yapılan atıfların, Şartın esasen yüksek bir çita koymadığının kanıtı olduğunu ifade etmektedir. Ancak unutulmaması gereken husus, Şartın hazırlanmasında temel koşulun mevcut hukukun sınır teşkil etmesiydi. Temel Haklar Şartı AB yurttaşlığının içeriğinin doldurulması bakımından da önemli bir adım teşkil olmaktadır. Demokratik sistemlerde egemenlik yetkisinin meşruiyeti temel hakların ve insan haklarının teminiyle sağlanır. Temel Haklar Şartı açık olarak AB yurttaşlarının haklarını ortaya koymuştur. AB' nin demokratik karakterinin altını çizmek ve AB yurttaşlarını birbirine daha yakınlaştırmak için, belki Şartın referanduma sunulması düşünülebilirdi. Şartın anlaşmalarda yer almaksızın hukuken bağlayıcılık kazanması mümkün değildir. Bir Temel Haklar Şartı'nın hazırlanmasından doğan beklentilerin, Şartın sadece deklarasyon karakteriyle karşılanması zordur.

Temel Haklar Şartıyla entegrasyon prosesinde yeni düzenleme tarzı ortaya çıkmıştır. Şart anlaşmaların yeniden düzenlenmesinde geleceğin entegrasyonunun parçası olabilecek anlaşma bölümlerinin şeffaf şekilde kodifikasyonunda kısa ve okunabilir bir kurucu anlaşmanın oluşturulmasında başka motivasyonlar verebilir, yol gösterici olabilir.³⁸ Örneğin AB' nin yetkilerinin sınırlanması için bağlayıcı bir yetki katalogunun gerçekleşmesini gündeme getirmiştir.

Konvansiyon başkanı Herzog az sayıdaki entegrasyon yanlısı devletin desteğini korumak için Şartı anayasa tartışmalarının dışında tutmak istemişse de, Şart anayasa tartışmalarının önemli bir aşaması olarak kabul edilmekte ve AB'nin anayasal olarak tamamlanmasında diğer reform süreçlerine damgasını vurmaktadır. Şartın hazırlanması anayasa tartışmasının bir parçasını oluşturmaktadır. Temel haklar bölümü bir anayasanın en önemli bölümüdür. Şart Fransa'nın ve Almanya'nın iradesine göre daha sonraki bir dönemde AB, üye devletler ve bölgeler arasında yetki dağılımını düzenleyerek Avrupa Anayasasının dayanağını oluşturacaktır. Şart birçok anlaşma ve dokümanda dağılık olarak yer alan temel hakları açık bir şekilde tek bir metinde toplamıştır. Bu şekilde okunaklı bir temel haklar dokümanı ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan açık ve şeffaf bir prosedürle, AB yurttaşlarının katılımıyla çalışma gerçekleşmiştir. Bununla beraber kimi temel hakların formulasyonu nedeniyle kısmen bu hakların gerçek etkisi belirsiz kalmıştır. Temel hak ihlallerinin dava konusu olabilmesi, Şartın Topluluk hukukunun parçası olmaması nedeniyle şimdilik mümkün değildir. Ancak Şart ATAD tarafından dikkate alındığı nispette, dolaylı olarak hukuki etki doğurabilir. Temel Haklar Şartı'nın anlaşmalarda arzu edilen yerini alabilmesinde 2004 için planlanan Hükümetlerarası Konferans bir dönüm noktası teşkil edecektir.

³⁸ Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, **Eingrundsatz für Europäische Union, Entwurf zur Zweiteilung der Verträge**, München/ Güterloch 2000; European University Institute, **Basic Treaty of the European Union Draft**, Florence 2000.