

# AB Temel Haklar Politikası ve Eleştirileri

Burak TANGÖR\*

**Öz:** Avrupa Birliği (AB), temel hak ve özgürlüklerin en gelişmiş seviyesini temsil etmekte olduğunu öne sürmekte ve insan haklarının korunmasını ve güçlendirilmesini dış politikasının amaçlarından biri olarak belirlemektedir. AB, aynı zamanda, temel hakların korunmasını kendine meşruiyet sağlamanın ve kendi kimlik inşasının bir enstrümanı olarak kullanmaktadır. Ne var ki, AB, izlemiş olduğu temel haklar politikasında eleştirilerle karşı karşıya kalmaktadır. Bu çalışmada AB'nin temel haklar politikasına yöneltilen eleştirilerin nedenleri irdelenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Temel Haklar Şartı

## ***The EU Fundamental Rights Policy and Its Criticisms***

**Abstract:** The European Union (EU) claims that it represents fundamental rights and freedoms at the most advanced level and puts forth the protection and strengthening of human rights as one of the purposes of its foreign policy. The EU, at the same time uses the protection of fundamental rights as a tool of ensuring its legitimacy and building its identity. However, EU faces criticisms for its fundamental rights policy. This study attempts to scrutinize the reasons for criticisms against the EU's fundamental rights policy.

**Keywords:** European Union, European Convention on Human Rights, the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

---

\* Doç. Dr., TODAİE (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü) 85.Cad. No:8 Yücepetepe Ankara/Türkiye.

Makale gönderim tarihi: 30.08.2017

Makale kabul tarihi: 27.12.2017

## Giriş

AB'de 'temel haklar' terimi, 'insan hakları' kavramını ifade etmek için kullanılmaktadır. Geleneksel olarak, 'temel haklar' terimi anayasal bir ortamda kullanılırken, 'insan hakları' terimi uluslararası hukukta kullanılır. İki terim, Avrupa Birliği'nin Temel Haklar Şartı ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı'nın içeriği karşılaştırırken görülebileceği üzere benzer bir maddi içeriğe atıfta bulunmaktadır.

Bu çalışmanın konusunu oluşturan iki kilit kavram, 'temel haklar' ve 'siyasa' öncelikle AB bağlamında tanımlanacaktır. Temel haklar, genellikle çekirdek haklar olarak da belirtilmektedir. Yaşama hakkı, insan onuru, düşünce özgürlüğü gibi haklar bu çerçevede tanımlanmakta ve anayasal koruma araçlarıyla hukuken bağlayıcılığa sahip olmaktadır. AB Antlaşmalarının da anayasa benzeri bir statüye sahip olup olmadığı tartışılmaktadır (Baykal, 2007: 45-67; Yanıkdağ, 2010:115-144).

Temel haklar kavramı, yukarıda da ifade edildiği gibi, AB'nin 'anayasal' hakları için kullanılmaktadır. Temel haklar, geleneksel olarak, devletin insanların yaşam tarzlarını gereksiz ve orantısız bir şekilde sınırlamamasını sağlayan bir araç olarak anlaşılır. Buna karşın insan hakları mevzuatı doğası gereği sadece devlet otoritesini sınırlayıcı değil, aynı zamanda bu otoritenin olanak sağlayıcı niteliğini de öne çıkarabilmektedir. Örneğin teşebbüs<sup>1</sup> serbestisi (Temel Haklar Şartı madde 16) kişilere girişimcilik ve inovasyon için bir olanak sağlamaktadır. AB bağlamında teşebbüs serbestisi, Tek Pazar, iktisadi büyüme ve girişimcilik ile ilgili siyasalar kapsamında göz önünde bulundurulması gereken bir temel haktır. Teşebbüs serbestisi, İngiltere hariç AB üye ülkelerinin tamamında anayasal hak olarak yer almaktadır.<sup>2</sup> Adı geçen temel hak, AB Temel Haklar Ajansı tarafından sürdürülebilir sosyal ve iktisadi kalkınmanın bir aracı olarak değerlendirilmektedir (European Union Agency for Fundamental Rights, 2015: 3).

Çalışmanın bir diğer kilit kavramı 'siyasa' ise hedef politikayı ifade etmektedir (Daver, 1993: 30). Siyasa kararları bir prensip anlatan, yön gösteren, hedef tespit eden kararlardır. Bu bağlamda bir kamu siyasasının varlığı böyle bir siyasa geliştirmek için kamu otoriteleri tarafından açık bir kararı gerektirir. Maastricht (Avrupa Birliği) Antlaşması'nda AB, dış politikasının temel hedeflerinden biri olarak temel hakların desteklenmesini belirtmiştir.<sup>3</sup> Bu

<sup>1</sup> Teşebbüs, bir şirketteki kişi ve kişiler tarafından kâr getiren meşru faaliyete verilen addır.

<sup>2</sup> İngiltere'nin yazılı bir anayasası yoktur.

<sup>3</sup> Resmi adı Avrupa Birliği'nin Kuran Antlaşma'dır. Ancak literatürde genellikle Maastricht Antlaşması olarak kullanılmaktadır. 2 Şubat 1992 tarihinde imzalanmış ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Maastricht Antlaşması Madde J.1/2'de demokrasi ve hukuk devleti ile insan haklarına ve temel özgürlüklere saygının geliştirilip pekiştirilmesi ifadeleri yer almaktadır.

durumda 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'ndan bu yana resmi olarak bir AB temel haklar siyasasının varlığından bahsetmek mümkündür.

Gerçekten de Avrupa Birliği çerçevesinde bir temel haklar siyasası gelişmektedir. Bunun en somut örneği, 25 Haziran 2012 tarihli İnsan Hakları ve Demokrasi Hakkında Yeni Stratejik Çerçeve adlı bir belgedir (Council of the European Union, 2012). Avrupa Birliği, bu belgede temel haklar siyasasını ayrıntılı bir şekilde açıklamaktadır.<sup>4</sup> Bu belgede tam otuz altı çıktıya yer verilmektedir. Bu çıktıları gerçekleştirmekten sorumlu olacak ilgili birimler belirlenmektedir. Söz konusu belgede Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Dışişleri Bakanlığı Demokrasi ve İnsan Hakları Elçisi ile Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Komiseri modelleri örnek alınarak bir AB İnsan Hakları Özel Temsilciliği kurulması yönünde karar alınmaktadır. Nitekim çok geçmeden bir ay sonra, 25 Temmuz 2012 tarihinde Stavros Lambrinidis, AB İnsan Hakları Özel Temsilcisi olarak atanmıştır. İnsan Hakları Özel Temsilciliği, AB'nin belli bir siyasa alanına yönelik olarak oluşturulan ilk temsilciliğidir.

Bir başka gelişme, AB'nin siyasi kurumlarının temel haklar standartlarını oluşturmak için daha fazla sarıh yetkiler kazanmasıdır.<sup>5</sup> Birçok AB organı kendi temel haklar tanımını yapmış bulunmaktadır. Örneğin, Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) içtihadında İç Pazar mevzuatındaki kişilerin serbest dolaşımı, diğer üye ülkede çalışma hakkı vb. çeşitli iktisadi özgürlüklere atıflarda bulunmaktadır (Weiler, 1994: 510-534). Ayrıca, Avrupa Parlamentosu'nda temel haklarla ilgili konular tartışılmakta ve Parlamentoda alınan kararlar yayınlanmaktadır. Dolayısıyla, temel haklara ilişkin AB söylemleri de giderek siyasallaşmaktadır. Bu sebeple temel haklar konusu AB siyasi çevrelerinde önem kazanmaktadır. AB'nin hangi konulara yoğunlaşması gerektiği üzerinde tartışmalar yapılmaktadır.

Avrupa bütünleşmesinin kurumsal temellerinin atıldığı 1950'li yıllarda (Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kuran 1951 Paris Antlaşması, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) kuran 1957 Roma Antlaşması ve yine Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (AAET) kuran 1957 Roma Antlaşması) temel hak ve özgürlüklere ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bunun belki de istisnası kabul edilecek hükümler, aslında iktisadi rekabetin tam olarak sağlaması için düşünülmüş olan uyrukluğa<sup>6</sup> ve cinsiyete dayalı

<sup>4</sup> Bu belgenin Türkçe çevirisine, <http://avrupa.info.tr/tr/bilgi-kaynaklari/eeas-haberleri/eeas-single-view/article/ab-insan-haklari-ve-demokrasi-stratejik-cercevesi.html> adresinden ulaşabilirsiniz. Çeviride birçok hata bulunmaktadır.

<sup>5</sup> Ayrımcılıkla mücadele, veri koruma, göçmen hakları, ceza soruşturmasında şüpheli kişilerin hakları vb.

<sup>6</sup> AET'yi Kuran Antlaşma madde 7, 48, 52.53, 67 ve 132.

ayrımcılığın önlenmesidir.<sup>7</sup> 1957 Roma Antlaşması'nda (Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma) temel haklara ilişkin olarak erkek ve kadınlara eşit ücret ödenmesi hükmü getirilmişti. Kurucu antlaşmada gayet dar bir çerçevede zemin bulan temel haklar konusu günümüzde AB müktesebatının önemli bir parçası haline gelmiştir. Tam üyeliğe aday ülkelerin bu konudaki mevzuat uyumunu tam olarak gerçekleştirmeleri talep edilmektedir.

AB temel haklar siyasası oluşturulması konusunda hükümet-dışı kuruluşlar da kamuoyu oluşturma yönünde hareket etmektedirler. Ayrımcılığın önlenmesi konusunda isteksiz üye ülkelere karşı eşit ücretin temin edilmesi için hükümet-dışı kuruluşlar kamuoyu oluşturarak bu ülkeleri eşit ücret konusunda saygılı olmaya ve uygulamaya zorlamaktadır. AB'yi kendileri bakımından bir fırsat seçeneği olarak değerlendiren kiliseler (ve/veya Hıristiyan mezheplerinden birine mensup cemaatler), kadın hakları örgütleri, ırkçılık karşıtı örgütler ve kent örgütleri gibi hükümet-dışı kuruluşlar da AB katmanında temel haklar siyasasının gelişimini desteklemektedir (Ruzza, 2014: 65-81).

Bu hükümet-dışı kuruluşların yanında Avrupa Parlamentosunun kimi üyeleri azınlıkların haklarının korunması hususunda AB ölçeğinde kamuoyu oluşturma faaliyetleri yürütmekteyken kimi AB üye ülkeleri de ulusal egemenlik gerekçesiyle bu konuların AB ölçeğinde ele alınamayacağını savlamaktadır. Bu bağlamda, bir AB temel haklar siyasası oluşturmaya karşı sergilenen direnç daha geniş bir siyasal perspektiften değerlendirmeyi zorunlu kılmaktadır. Çünkü öncelikle, AB hukuku altında korunan haklar kimi hükümetler tarafından ihlal edilmektedir. Örneğin kişilerin serbest dolaşımı, hizmetlerin serbest dolaşımı gibi haklar kimi hükümetler tarafından zaman zaman ihlal edilmektedir. Buna ilaveten, 11 Eylül saldırılarından sonraki dönemde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi sistemini zayıflatma çabaları gözlenmektedir (Paye, 2009). Temel hak ve özgürlükler pahasına keyfi kamu düzeni siyasaları yürütülmektedir. Bu eğilim Avrupa'da yükselen popülist partilerin etkisiyle artmaktadır (Bielecki, 2016).

AB temel haklar siyasasının gelişmesine karşı oluşan dirençlerin çözümlenmesi, dünyanın geri kalanı için de gereklidir. Hâlihazırda Avrupa insan hakları koruma sistemi dünyadaki en kapsamlı bölgesel insan hakları rejimidir. Avrupa insan hakları rejimi, Afrika Birliği ve Amerikalılar Arası İnsan Hakları Sistemi gibi kendisinden daha zayıf olan diğer bölgesel insan hakları rejimleri için örnek bir model oluşturmaktadır. Bu meyanda kimi AB üye devletlerinin mevcut Avrupa insan hakları rejimini zayıflatma çabaları diğer bölgesel koruma sistemlerinin güçlendirilip pekiştirilmesini akamete uğratma potansiyelini taşımaktadır.

---

<sup>7</sup> AET'yi Kuran Antlaşma madde 119.

AB temel haklar siyasasının gelişimi farklı ama birbiriyle bağlantılı iki işlevi yerine getirmiştir: kimlik inşası ve meşrulaştırma. Bu çerçevede, makalede AB temel haklar siyasasının gelişimi önce bir kimlik inşa aracı olarak ve sonra meşruiyet kazanma aracı olarak betimlenecektir. Daha sonra AB'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine taraf olma süreci hem kimlik hem de meşruiyet kapsamında değerlendirilecektir. Çalışmanın son bölümünde ise, AB temel haklar siyasasına yöneltilen eleştiriler ve söz konusu siyasanın gelişmesine karşı takınılan dirençlerin nedenleri irdelenecektir.

### **Kimlik İnşasının Bir Aracı Olarak Temel Haklar Koruması**

Avrupa bütünleşmesinin kurumsal temellerinin atıldığı 1950'lerde Avrupa Toplulukları'nı kuran antlaşmalarda temel haklara yer verilmemesinin gerekçesi, söz konusu bütünleşmenin iktisadi temellere dayanmış olmasıdır. Gerçekten de kurucu antlaşmalarda temel haklara ilişkin hükümler yer almamış ve bu topluluklara üye olmak için insan haklarına saygı koşulu aranmamıştır. Ne var ki, resmî olarak insan haklarına saygı Avrupa Topluluklarına üye olmak için bir koşul olmamışsa da uygulamada aday ülkenin insan hakları korumasının eksiksiz olmasına özen gösterilmiştir.<sup>8</sup>

1970'lerde Avrupa Topluluğu, uluslararası ve Avrupa içindeki gelişmelerin etkisiyle temel haklar alanında normatif özelliği bulunmayan adımlar atmaya başlamıştır. 1975 yılında Helsinki Nihai Senedi'nin imzalanması<sup>9</sup> ve 1976 yılında İkiz Sözleşmelerin<sup>10</sup> yürürlüğe girmesi bu önemli uluslararası gelişmelerdendir. Bunlardan başka Jimmy Carter'ın başkanlığı döneminde ABD, Hollanda ve Kuzey ülkeleri diplomasi alanında insan hakları konusunu sık sık gündeme getirmeye başlamışlar ve insan hakları alanında faaliyet gösteren uluslararası hükümet-dışı kuruluşlarının çalışmalarına destek olmuşlardır. Bu meyanda 1977 Nobel Barış Ödülü, Uluslararası Af Örgütüne verilmiştir.

İşte böyle bir siyasi atmosferde Avrupa Topluluğu, Avrupa Siyasi İşbirliği<sup>11</sup> çerçevesinde insan haklarının desteklenmesi ve geliştirilmesi konusunda rol

<sup>8</sup> Nitekim bu koşul, Güney Avrupa ülkelerinin üyelik sürecinde gözetilmiştir. Diktatörlük rejimi ile yönetilen Yunanistan, 1967-1974 yılları arasında, 1933-1974 yılları arasında Portekiz ve 1981 yılına kadar demokratik dönüşümünü tamamlayıncaya kadar İspanya, Avrupa Topluluklarına tam üyelik başvurusunda bulunamamışlardır.

<sup>9</sup> Helsinki Nihai Senedi, 33 Avrupa ülkesi ile ABD ve Kanada tarafından imzalanmıştır. Helsinki Nihai Senedi'nde güvenliğin birbiriyle irtibatlı üç farklı boyutu (siyasi-askeri, insani ve ekonomi-çevre) olduğu kabul edilmiştir.

<sup>10</sup> İkiz Sözleşmeler aynı yıl yürürlüğe giren iki uluslararası sözleşme yerine kullanılmaktadır. Bunlardan ilki, 'Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme', diğeri de 'Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'dir.

<sup>11</sup> Avrupa Siyasi İşbirliği, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası oluşturuluncaya değin 1970'lerde AB Zirvelerinde üye devletlerin dış politikalarının koordine edilmesini amaçlamış sürecin adıdır.

oynamaya başlamıştır. Helsinki konferansında dokuz AT üyesi<sup>12</sup> ülke ortak tutum benimsemiştir. Güney Afrika'daki *apartheid*<sup>13</sup> rejimine karşı ortak ticari yaptırımlarda bulunmuşlardır (Los Angeles Times, 1985). Avrupa Topluluğu, gayri-resmî olarak yürüttüğü Avrupa Siyasi İşbirliği çerçevesinde dünyada temel hakların geliştirilmesi ve ilerletilmesini görev bilerek, uluslararası ilişkilerde kendine farklı bir kimlik edinmeye çalışmıştır. Bu meyanda 1973 Avrupa Kimliği Bildirisinde insan hakları Avrupa kimliğinin temel unsurlarından biri olduğu ifade edilmiştir (Bulletin of the European Communities, 1973: 2). Keza, Avrupa Topluluğu kurumlarının insan haklarına ilişkin 1977 Müşterek Bildirisinde de aynı ifade yer almıştır.

Avrupa Topluluğu kimliğinin bir yansıması olarak insan haklarına saygı, demokratik olmayan yönetimlere sahip Güney Avrupa ülkelerinin tam üyelik başvurularına da set çekme işlevi görmüştür. Diktatörlük rejimlerinden kurtulduktan sonra Yunanistan 1975 ve İspanya ve Portekiz ise 1977 yılında tam üyelik başvurusunda bulunmuşlardır. Avrupa Topluluğu henüz demokratik dönüşüm sürecini deneyimleyen bu iki ülkeyi demokratik rejime sahip oluncaya kadar bekletmiş ve sırasıyla Yunanistan'ı 1981, İspanya ve Portekiz'i ise 1986 yılında tam üyeliğe kabul etmiştir.

Kurucu antlaşmalarda uyrukluğa ve cinsiyete dayalı ayrımcılığın önlenmesine yönelik koruma tedbirleri dışında yer bulmayan temel hak ve özgürlükler, Tek Avrupa Senedi'nin dibacesinde kendine yer bulmuştur. Senedin dibacesinde yer alan ilgili bölüm şöyledir: "Üye devletlerin yasaları ve anayasalarıyla, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına Dair Avrupa Sözleşmesinde (AİHS) ve Avrupa Sosyal Şartı'nda belirtilen temel özgürlükler, bilhassa da özgürlük, eşitlik ve sosyal adalet esasında demokrasinin gelişimine katkı sağlamak konusunda kararlı oldukları... Üye devletlerin, BM Antlaşması çerçevesinde yükledikleri yükümlülöklere uygun olarak bağlı oldukları demokrasi ilkelerini ve insan haklarına saygıyı savunma bilincine oldukları" ifade edilmiştir.

AB'nin dış ilişkilerini yürütürken 1990'lı yıllarla birlikte insan hakları AB dış politikasının tamamlayıcı bir unsuru haline gelmiştir. AB, özellikle ticaret ve işbirliği anlaşmalarında insan hakları ile ilgili hükümlere istikrarlı bir biçimde yer vermiştir. Bundan başka, kalkınma politikalarında insan hakları hedeflerine yer vermiştir (Williams, 2004: 16-52). AB, yapılan kalkınma anlaşmalarında karşı tarafın yardımlardan yararlanmasını o ülkelerdeki demokrasi ve insan haklarının standartlarına bağlayabilmektedir. Örneğin, 1989 Lome Sözleşmesinin 5. Maddesinde insan haklarına verilen önem

<sup>12</sup> Söz konusu dönemde Avrupa Topluluklarının üye sayısı dokuzdur.

<sup>13</sup> Apartheid, Güney Afrika Cumhuriyeti'nin 1948-1994 yılları arasında resmî devlet politikası olarak uygulanan ırkçı ayrımcılık sistemine verilen addır.

vurgulanmakta, 366a maddesinde ise ‘insan hakları hükmü’ yani insan hakları ihlalleri durumunda anlaşmanın askıya alınması söz konusu olmaktadır. AB, Haziran 1991’deki ‘İnsan Hakları Bildirgesi’ ile dış ilişkilerinde insan hakları konusunun temel ilkelerini ortaya koymuştur (European Council, 1991: 25). Görüldüğü gibi AB, insan haklarını adeta bir ihraç ürünü olarak dış politikasında kullanmaktadır.

Temel hak ve özgürlükler AB’nin kurucu antlaşmalarında bir hüküm olarak, ilk kez 1992 Maastricht Antlaşması’nda yer almıştır. Maastricht Antlaşması Madde F/2: “Birlik, 4 Kasım 1950 tarihinde Roma’da imzalanan İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler Avrupa Konseyi ile garanti altına alındığı ve Topluluk hukukunun genel ilkeleri şeklinde üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklandığı hali ile temel haklara saygı gösterir.” Böylelikle, temel haklar konusundaki kaynaklar olarak AİHS ve üye devletlerin anayasal gelenekleri açıkça belirtilerek, bu kaynaklar Birlik hukukunun genel ilkeleri olarak nitelendirilmiştir. Bu düzenleme sonucunda hem AB hem de üye ülkelerin temel hak ve özgürlüklere uyması hukuki bir yükümlülük olarak ortaya çıkmıştır. Yine aynı antlaşmanın dibacesinde özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü, Birliğin temel ilkeleri olarak belirtilmiştir.

Maastricht Antlaşması’nın içişleri ve adalet alanında işbirliği bölümünde yine AİHS’e atıf yapılarak bu alandaki uygulamaların söz konusu sözleşme hükümlerine uygun olacağı belirtilmektedir. Bundan başka ‘Kalkınma İşbirliği’ adını taşıyan Başlık XVII’deki 130(u)/2 maddesi şöyledir: “Bu alandaki Topluluk politikası genel kalkınma hedefi ile demokrasi ve hukuk devleti, yani sıra insan hakları ve temel özgürlüklere saygı hedefinin pekiştirilmesine katkıda bulunur.” Maastricht Antlaşması’nın ‘Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası Hakkında Hükümler’ adlı Başlık V’in Madde J.1 maddesinde de “demokrasi ve hukuk devleti ile insan hakları ve temel özgürlüklere saygının geliştirilip pekiştirilmesi” ifadeleri yer almıştır.

Avrupa’da ortaya çıkan siyasal dönüşüm, AB’yi insan hakları alanında yasal düzenlemeye gitmesini gerektirmiştir. Bu gereksinimi kılan başlıca etmen, insan hakları korumasının AB’ye tam üye olmak isteyen eskinin Doğu Bloku ülkelerinde bir kültürel ve siyasal dönüşümü gerçekleştirmenin vasıtası kılınmasıdır. Haziran 1993’te gerçekleştirilen Kopenhag AB Zirvesi’nde, AB’ye aday ülkelerin yerine getirmesi gerekenler (Kopenhag Kriterleri) kabul edilmiştir. Demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ile azınlık haklarını koruyan kalıcı kurumlara sahip olmak, AB üyesi olmak için ön koşul olarak belirlenmiştir.<sup>14</sup> Tam üyelik müzakere sürecindeki aday ülkenin, insan haklarını

<sup>14</sup> 1993 Kopenhag Kriterleri için bkz.: [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accesion\\_criteria\\_copenhague.html](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accesion_criteria_copenhague.html) (24.05.2017).

ciddi ve sürekli bir biçimde ihlal ettiği yönünde bir algının oluşması halinde, AB Zirvesi bu ülke ile müzakereleri askıya almak veya dondurmakla yetkili kılınmıştır. Böylelikle AB, insan haklarını ve azınlık haklarını güvence altına alan kurumların varlığını koşul olarak AB'ye aday ülkelere dayatmaktadır. Bu noktada AB'nin ikircikli tutumunu yansıtan unsurun azınlık hakların korunması koşuludur ki, bu koşul AB kurucu antlaşmalarında mevcut üye ülkelere yüklenmiş değildir. AB üye ülkeleri ortak bir azınlık tanımına ve ortak bir azınlık rejimine sahip değildir. Her üye ülke, kendine özgü koşulları göz önünde bulundurarak subjektif bir azınlık tanımını yapmaktadır.

Amsterdam Antlaşması, Maastricht Antlaşması'ndaki harf sistemini terk ederek numaralandırma yapmıştır. Yukarıda değinilen Avrupa Birliği Antlaşması'nın F maddesi, Amsterdam Antlaşması'nın 6. Maddesi olmuş ve içerik olarak da genişlemiştir. Maastricht Antlaşması'nın dibacesindeki yukarıda değinilen ifadeler Antlaşmanın 6. Maddesinde yer almıştır. Bir diğer değişiklik ise Birliğe, antlaşma ile kendisine tanınan yetkilerin sınırları içinde, ayrımcılıkla mücadele etmek için uygun girişimlerde bulunma yetkisi tanınmıştır.<sup>15</sup>

AB Temel Haklar Şartı, 2000 yılında bir haklar kataloğu olarak hukuken bağlayıcı olmamak üzere kabul edilmiştir. Şart, ancak 1 Aralık 2009 tarihinde Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle bağlayıcılık kazanmıştır. Lizbon Antlaşması'na göre, Antlaşmalar'ın Protokolleri ve Ekleri, Antlaşmalar'ın ayrılmaz bir parçasını oluşturur.<sup>16</sup> Gerçi, bazı AB üyeleri şartın kısmen dışında kalmıştır. Lizbon Antlaşması, temel haklar siyasasına iki yenilik getirmektedir. İlk olarak, AB Temel Haklar Şartı, ulusal mahkemeler ve Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) için açık bir biçimde referans kaynak haline gelmiştir. AB Temel Haklar Şartı, AB kurumlarının yasama faaliyetlerinde gözetmesi gereken birtakım hakları güvence altına almaktadır. Ayrıca, Birlik hukukunun uygulanması esnasında yine bu hakların gözetilmesi hususunda AB üye devletlerini bağlamaktadır. İkincisi ise, Avrupa Komisyonu, AB Temel Haklar Şartında yer alan temel hakların geliştirilmesini amaçlayan yasama önerilerini hazırlamakla yükümlü tutulmaktadır.

Avrupa Birliği kurumlarında değişik gerekçelerle farklı insan hakları söylemleri kullanılmaktadır. AB kurumları arasında temel hak ve özgürlüklerin korunması konusunda en faal olanı Avrupa Parlamentosu'dur. Avrupa Parlamentosu ise 1980'li yıllardan itibaren insan hakları ifadesini iktisadi özgürlükleri içeren ve fakat ondan daha kapsamlı olarak temel haklar bağlamı

<sup>15</sup> Amsterdam Antlaşması madde 13: Konsey, bu Antlaşmanın diğer hükümlerine zarar vermeksizin ve Topluluğa Antlaşma tarafından tanınan yetkilerin içinde kalarak, Komisyonun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra oybirliğiyle hareket ederek, cinsiyet, ırk ve etnik köken, din veya inanç, engellilik, yaş veya cinsel konuma dayanan ayrımcılıkla mücadele etmek için uygun girişimlerde bulunabilir.

<sup>16</sup> Avrupa Birliği Antlaşması madde 51.

içinde kullanmıştır. Parlamento; tartışma-görüşme, izleme ve denetleme görevleri ile insan hakları konusunda faaliyet göstermektedir. Parlamento, temel haklara ilişkin söylemlerini ve eylemlerini çoğu zaman AB birincil hukukunun yasal zeminine sahip olmayan gayri-resmî faaliyetlerle yerine getirmekte ve bu kapsamda genel ve özel nitelikli raporlar<sup>17</sup>, kararlar ve bildirimler yayınlamaktadır. Avrupa Parlamentosu, bağlayıcılığı olmayan bu metinleri yayınlamaya, insan hakları konusunda Avrupa halklarında ve hükümetlerinde insan hakları konusunda duyarlılığın ve toplumsal bilincin oluşmasına katkıda bulunmaktadır.

Avrupa Parlamentosu üyeleri, ilk başlarda yasal bir zemini olmamasına rağmen, insan hakları söylemleri ile AB dış ilişkilerinde kendilerine bir rol biçme gayreti içinde olmuşlardır. Avrupa Parlamentosu, 1984 yılından bu yana daha etkin bir AB temel haklar siyaseti geliştirilmesi girişimlerinde bulunmuştur. Bu girişimleri arasında en çarpıcı olanı bir haklar bildirgesini zorunlu olarak içerecek bir AB anayasasının hazırlanması teklifidir.<sup>18</sup> Avrupa Parlamentosu içinde İnsan Hakları Alt Komitesi faaliyet göstermektedir. Bunlara ilaveten, Avrupa Parlamentosu, 1998 yılından beri her yıl 10 Aralık'ta dünyada temel hak ve özgürlüklerin korunması konusunda ön plana çıkan kişi, kurum ve kuruluşlara Saharov Düşünce Özgürlüğü Ödülü vermektedir.<sup>19</sup>

AB'nin 28 üye ülke dışişleri bakanlarından müteşekkil Dışişleri Konseyi, temel hakların ihlal edilmesi durumunda diplomatik yaptırımlar uygulama kararı alma yetkisine sahiptir.<sup>20</sup> Konsey, her yıl 'Dünyada İnsan Hakları ve Demokrasi AB Yıllık Raporu'nu yayınlamaktadır.

Avrupa Komisyonu da çeşitli birimleri ile temel haklar siyasetinde rol oynamaktadır. Avrupa Komisyonu AB hukukunda tanımlanmış olan temel hakların, Birlik içinde yükümlülüklerini gözetmektedir. Komisyonun bir parçası olan Adalet Genel Müdürlüğü (JUST), Temel Haklar Şartı'nın gereği gibi uygulanmasını izlemekle ve temel haklara ilişkin yasama önerilerini hazırlamakla yükümlüdür. Genişleme Genel Müdürlüğü (ELARG) ise, aday ülkelerde insan haklarının gereği gibi uygulanıp uygulanmadığını izlemekle yükümlüdür. Avrupa Dış Eylem Servisi de Dışişleri Konseyi ve Avrupa Komisyonu'nun kararlarını yürütmekle yükümlüdür.

<sup>17</sup> En önemlisi, 'Dünyada İnsan Hakları ve Demokrasi ve Avrupa Birliği Politikası Yıllık Raporu'dur.

<sup>18</sup> Nitekim 2004 yılında üye devletler tarafından imzalanan Avrupa Anayasal Antlaşması, böyle bir bildirme (Temel Haklar Şartı) içermiştir. Ne var ki, Fransa ve Hollanda'da yapılan referandumların sonucu söz konusu antlaşmanın onaylanma sürecini akamete uğratmıştır. Anayasal Antlaşmanın yerini Lizbon Antlaşması almıştır. Lizbon Antlaşması, Anayasal Antlaşma hükümlerinde bazı değişiklikler yapılarak 2007 yılında imzalanmış ve 2009 yılında yürürlüğe girmiştir.

<sup>19</sup> Ödül alanların listesi için bkz.: <http://www.europarl.europa.eu/saharovprize/en/laureates.html> (24.05.2017).

<sup>20</sup> Dışişleri Konseyi toplantılarının başkanlığını AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi yapar.

AB Temel Haklar Ajansı,<sup>21</sup> 1997 yılında kurulmuş Avrupa İrkçilik ve Yabancı Düşmanlığı İzleme Merkezi'nin yerini almıştır. Ajans, Birlik ve üye devletlerde temel haklara uyulmasını desteklemek amacıyla, Birlik hukukunun uygulanmasında temel haklara ilişkin yardım ve uzmanlık sağlamaktadır.<sup>22</sup>

Görüldüğü üzere, AB temel haklar siyasası değişik unsurları bir arada bulundurmaktadır. Birincil hukuk, ABAD içtihadı, Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen yasama tasarrufları, Dışişleri Konseyi tarafından kabul edilen eylem programları ve önlemler (yaptırımlar), Avrupa Dış Eylem Servisi'nin uygulamaları ve Avrupa Parlamentosu'nun faaliyetleri AB temel haklar siyasasını oluşturmaktadır.

Bir kimlik aracı olarak temel haklar siyasası, AB'ye insan haklarının koruyucusu ve referansı olma işlevi yükleyerek bir değerler topluluğu olma vasfı kazandırmayı gözetmiştir. İşte böyle bir değerler topluluğunun da yönetilenlerin üzerinde meşru bir otorite tesis etme olanağına kavuşması ve yeni 'egemen' kabul edilmesi beklenmektedir.

### **Meşruiyet Sağlamanın Bir Aracı Olarak Temel Haklar Koruması**

AB ve kurumları, temel haklar siyasasını meşruiyet ediniminin bir aracı olarak değerlendirmişlerdir. AB kurumları ve özellikle ABAD, ulusüstü bütünleşmeye karşı üye ülkelerde direnci kırmanın bir aracı olarak AB hukuku içinde bir temel haklar söylemi geliştirmeye başlamışlardır. ABAD, ulusüstü bütünleşmenin dinamik unsuru olarak değerlendirilmektedir (Başlar, 1997: 15-18). ABAD verdiği kararlarla kurucu antlaşmalardaki eksikliği giderme işlevi üstlenerek AB hukukunun temel haklarla bağdaştığını gösterme yolunu seçmiştir.<sup>23</sup> 1970'ler 'hukuk yoluyla bütünleşme' yıllarıyla örtüşmüştür.<sup>24</sup> Adalet Divanı, 1969 ve 1970 yılında AB hukukunda temel hakların korunmasıyla ilgili ilk kararlarını vermiştir (Duparc, 1992: 12-13). Ulusal anayasa mahkemelerinin, AB ölçeğinde temel haklar korumasının eksik olduğu yönündeki tespitleri, ABAD'ı bu eksikliği kapatma çabası içine sokmuştur. ABAD zaman içinde AB müktesebatında temel hakların garantörü görevini yüklenmiştir.

ABAD, ulusal anayasa mahkemelerinin AB hukukunun temel haklar alanını boş bırakması suretiyle 'AB hukukunun önceliği' ilkesini sınırlama çabalarının önüne geçmiştir. Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalarda bu ilke açık bir hüküm olarak yer almamaktadır. AB hukukunun bu özelliği, antlaşmaların yorumu ve ABAD kararlarıyla belirginlik kazanmıştır. AB hukukunun önceliği, bir AB hukuk normu ile AB üyesi ülkenin ulusal hukuk normunun çatışması durumunda ulusal norm yerine AB hukuk normunun uygulanmasıdır. Bu

<sup>21</sup> 15 Şubat 2007 tarihli 168/2007 sayılı Konsey Tüzüğü.

<sup>22</sup> AB Temel Haklar Ajansı hakkında bilgi için bkz.: <http://fra.europa.eu/en/about-fra> (24.05.2017).

<sup>23</sup> Stauder (1969) ve Internationale Handelsgesellschaft (1970) kararları.

<sup>24</sup> Avrupa bütünleşmesi hukuk vasıtasıyla bütünleşme süreci olarak nitelendirilmektedir (Christian, 1996).

hususun anayasa hükümleri için de geçerli olduğu yorumlanmaktadır (Günoğur, 2007).

ABAD'ın, Costa/ENEL davasında verdiği karar öncelik ilkesinin yerleşmesine dayanak teşkil etmiştir. ABAD, bu davanın kararında Birlik hukukunun, üye devletler sisteminde yer alan hukuk sùjeleri bakımından hak ve yükümlülükler doğurduğunu ve bu hukuk sistemlerinde öncelikle uygulanacağını belirtmiştir.<sup>25</sup> Yani öncelik ilkesi gereğince ulusal mahkeme yargıçları, AB hukuku normunu kendisiyle çatışan ulusal normun önünde uygulaması gerekmektedir.

Buna karşın, 1973 yılında Alman Anayasa Mahkemesi ve 1974 yılında İtalyan Anayasa Mahkemesi AB hukukunun önceliğı ilkesine karşı çıkmıştır.<sup>26</sup> Her iki anayasa mahkemesi de bir AB insan hakları bildirisinin yokluğunda AB'nin ulusal düzeyde koruma altına alınmış temel hakları ihlal etme potansiyeli taşıdığını öne sürmüştür. ABAD, ilk başlarda temel haklar ifadesini ulusal anayasa mahkemelerine karşı savunmacı bir refleksle kullanmıştır. Ulusal anayasa mahkemeleri, Avrupa Topluluklarının kurucu antlaşmalarında temel hakların korunmasına ilişkin hükümlerin yer almamış olmasını ve dahası AB hukukunun bu hakları ihlal etme riski taşımasını bahane ederek AB'ye karşı güvensizliklerini ifade etmişlerdir (Koppel ve O'Neill, 1992: 227-228). ABAD içtihadına karşı ulusal anayasa mahkemelerinin itirazları bu bağlamda değerlendirilmelidir.

Bu gelişmeler olurken Avrupa Birliğı, yasal bir zemine kavuşturduğı dış politikasının beş temel hedefinden biri olarak insan haklarının geliştirilip pekiştirilmesini belirlemiştir. 1990'lı yıllarda AB bu temel hedefi doğrultusunda sistematik bir biçimde kalkınma yardımları siyasasında insan haklarına saygıyı bir koşul olarak uygulamaya başlamıştır. Bundan daha önemlisi insan haklarına saygıyı AB'ye katılımının olmazsa olmaz koşulu haline getirmiştir. Soğuk Savaş'ın ardından AB üyeliğini arzulayan eski Varşova Paktı ülkelerini göz önüne alarak 1993 yılında Kopenhag Kriterlerini kabul eden AB, temel haklara saygıyı üye olmanın ön koşulu olduğunu belirtmiştir. Böylelikle AB, bu meşruiyet çerçevesinde, aday ülkelerden insan hakları standartlarını yükseltmek için koşulluluk ilkesi çerçevesinde taleplerde bulunabilmektedir.

AB insan hakları siyasasının AB vatandaşları karşısında AB kurumlarının meşruiyetini artıracak bir araç olarak kullanılması da amaçlanmıştır. AB kurumları tarafından insan haklarının geliştirilip pekiştirilmesi, AB vatandaşları arasındaki meşruiyetini artırabileceğı öngörülmüştür. Maastricht Antlaşması ile

<sup>25</sup> İlgili karar metni için bkz: Judgment of the Court of 15 July 1964. - Flaminio Costa v E.N.E.L.. - Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano - Italy. - Case 6/64.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006> (22.06.2016).

<sup>26</sup> Sırasıyla, [1974] Case 11-70. [1974] 2 CMLR 372.

varlık kazanan AB vatandaşlığının, AB vatandaşlarına haklar bahşetmek suretiyle bu kimselerin AB'ye olan sadakatlerinin oluşması ve artması beklenmiştir.

Bu meyanda, AB Antlaşması'nda Birliğin, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kurulu olduğu belirtilmektedir.<sup>27</sup> Bu değerlerin, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hâkim olduğu bir toplumda üye devletler için ortak olduğu vurgulanmaktadır.<sup>28</sup> Söz konusu değerlerin bir üye devlet tarafından ciddi ve sürekli biçimde ihlal edildiğini Avrupa Birliği Zirvesi, üye devletlerin üçte birinin veya Avrupa Komisyonu'nun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra, ilgili üye devleti gözlemlerini sunmak üzere davet ettikten sonra, oybirliğiyle tespit edebilir.<sup>29</sup> Konsey ise ilgili üye devletin hükümet temsilcisinin Konsey'deki oy hakları da dahil, Antlaşmalar'ın bu üye devlete uygulanmasından kaynaklanan haklardan bazılarının askıya alınmasına nitelikli çoğunlukla karar verebilir.<sup>30</sup>

Ancak üye devletler antlaşmanın kendilerine tanıdığı bu yetkiyi kullanmakta isteksiz bir görüntü arz etmektedirler. Örneğin Macaristan aleyhinde Avrupa Birliği Antlaşmasınının 7. Maddesinin işletilmesi çağrılarında rağmen, bu yapılmamıştır. Kasım 2015'te AB Komisyonu, Avrupa Vatandaş Girişimine<sup>31</sup> başvurarak, Macaristan'a insan hakları sicilini düzeltmesi için baskı yapılması çağrısında bulunulmuştur fakat bundan da bir sonuç alınamamıştır. Daha sonra, Polonya'ya karşı da 7. Madde işletilmek istenmiş ancak Macaristan, bu yönde yapılacak bir oylamada olumlu oy kullanmayacağını bildirerek AB Zirvesi'nde oybirliği ile karar alınmasının önüne set çekmiştir (Radosavljevic, 2017). Dolayısıyla, daha önce Macaristan'a karşı işletilemeyen hüküm, Polonya karşısında da kullanılamamıştır.

Bununla birlikte, AB Zirvesinde oybirliği aranması koşulunu aşmanın yolları vardır. Konsey, üye devletlerin üçte birinin, Avrupa Parlamentosu'nun veya Avrupa Komisyonu'nun gerekçeli önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra, temel hakları ciddi bir biçimde ihlal edildiğine yönelik açık bir risk bulunduğunu üyelerinin beşte dört çoğunluğuyla tespit edebilir.<sup>32</sup> Böylelikle bu uyarı aşamasında Macaristan ile Polonya arasındaki dayanışmanın üstesinden gelinir. Mamafih yaptırım aşamasına AB Zirvesi'nde aranan oybirliği koşulu yüzünden geçilemeyebilir. Burada ise şöyle

<sup>27</sup> Avrupa Birliği Antlaşması madde 2.

<sup>28</sup> Avrupa Birliği Antlaşması madde 2.

<sup>29</sup> Avrupa Birliği Antlaşması madde 7(2).

<sup>30</sup> Avrupa Birliği Antlaşması madde 7 (3).

<sup>31</sup> Vatandaş girişimleri en az yedi farklı Birlik ülkesinden bir milyon Avrupalı'nın desteğini almaldır.

<sup>32</sup> Avrupa Birliği Antlaşması madde 7 (1).

bir ikileme karşı karşıya kalınmaktadır. Temel haklar siyasasını meşruiyet aracı olarak kullanmak isteyen AB, üye devletin seçmenlerinin iradesine rağmen bir eylemde bulunmakla kendine yöneltilen ‘demokrasi açığı’ sorununun tartışılmasını hararetlendirerek meşruiyet kaybına uğrayabilecektir.

Demokrasi açığı bağlamında, son zamanlarda Macaristan ve Romanya’da görülen illiberal dönüşler AB’nin üye devletlerdeki liberal demokrasiyi koruyup koruyamayacağı ve koruması gerekip gerekmediği sorusunu gündeme taşımıştır. Demokratik nitelikler arz etmeyen bir siyasal kurum olarak AB’nin demokrasi koruyuculuğu inandırıcı olmayacaktır. Bir üye devletin üzerinde uzlaşmış olan bir Avrupa demokrasi anlayışından uzaklaşıp uzaklaşmadığını tespit etmeyi sağlayacak standartlar henüz oluşmuş değildir. AB’nin bir üye devletine müdahalesinin bizatihi kendisi illiberaldir. Sadece küçük devletlere müdahale edilecek olması AB’nin ikiye bölünmüşlüğüne ortaya serecek ve bu AB’nin meşruiyetini zayıflatacaktır (Müller, 2013).

AB’nin insan hakları politikası çatalaşmıştır. Aday ülkeler ile tam üyeler farklı muameleyle maruz bırakılmaktadır. AB’nin tam üyelerini de denetlemesi gerekmektedir ancak bunun için uygun ve yeterli kurumsal araçlara sahip değildir. Aday ülkeler Kopenhag Kriterlerini tam olarak yerine getirme yükümlülüğü altına sokulmuştur. Buna karşın bir üye devletin temel hak ve özgürlüklere saygı ve azınlık hakların korunması koşullarına uymaması durumunda AB’nin yaptırım gücü son derece sınırlıdır. Avrupa Birliği Antlaşması’nda temel hakların ciddi biçimde ihlaline yönelik tespitite bulunulduktan sonra ilgili üyeye birtakım yaptırımlar öngörülmüştür; ancak yaptırım mekanizması, üye ülkelerin inisiyatifine bırakıldığından yetersiz kalmıştır.<sup>33</sup> İnsan haklarının korunması çerçevesinde kurumsal bir düzenleme yapılması gerekmektedir; ancak bu yönde üye ülkelerin irade göstermemiş olması, güçlü bir temel haklar siyasası oluşmasını engellemektedir.

### **Avrupa Birliği’nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne Taraf Olması Meselesi**

Avrupa’daki ulusüstü insan hakları rejimi iki sütuna dayanmaktadır: Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi. Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ile karşılaştırıldığında insan hakları politikasında daha zayıftır ancak dünya politikasında daha fazla bir ağırlığa sahiptir. Bu ikinci özelliği nedeniyle temel haklar konusunda daha etkili ve uluslararası örgütlerde gündem belirleme gücü daha fazladır.

Lüksemburg’daki Avrupa Adalet Divanı, AB hukukuna uyulmasını sağlar. Avrupa Konseyi’nin bir organı olan Strasburg’daki Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ise Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin bekçisidir. AB’ye tam üye

<sup>33</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Avrupa Birliği Antlaşması madde 7.

olmak için başvuran aday devletler için Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraf olmak bir zorunluluktur. AB üyesi devletlerin tamamı, Sözleşmeye taraftır. ABAD, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ile yakın işbirliği içindedir. Herhangi bir AB üyesi devlet, Avrupa Adalet Divanı'ndan kaçabilse bile, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) yargı yetkisine tabidir. AİHM içtihadı, AB hukukunun bir bileşenidir.

Uluslararası ilişkilerde insan haklarının korunmasını kendisine amaç edinen Avrupa Birliği,<sup>34</sup> kuruluşundan itibaren iktisadi bütünleşmeyi öncelikli hedef olarak belirlediği için insan hakları alanında uzun yıllar boyunca kendini bağlayıcı yasal bir düzenlemeye gitmemiştir. Avrupa Konseyi çerçevesinde temel hakları koruma altına alan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin varlığı da Avrupa Topluluklarında temel haklara yer verilmemiş olmasının bir başka gerekçesi olmuştur. Avrupa Adalet Divanı'nın (o dönemdeki adıyla Avrupa Toplulukları Adalet Divanı) içtihat geliştirmesi ile normatif eksiklikler kapatılmaya çalışılmıştır (Tangör, 2001: 238-242). Bu durum uluslararası sistemin değişime uğradığı Soğuk Savaş sonrası dönemde sona ermiştir.

AB'nin insan hakları alanında kendini ve üye ülkeleri hukuken bağlayıcı bir düzenlemeden yoksun oluşu, buna karşın dış ilişkilerinde insan haklarını koşul olarak dayatması bir tutarsızlık oluşturmuştur. Bu tutarsızlığı ortadan kaldırmak için bir temel haklar kataloğu hazırlanmalı ve tüm üye ülkelerin taraf olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraf olmak suretiyle insan hakları konusunda dışsal denetimin kabul edilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda AB, Birlik olarak AİHS'e taraf olmayı Avrupa Birliği Antlaşması'nda hükme bağlamıştır.<sup>35</sup> Buna karşılık olarak Avrupa Konseyi de AİHS hükümlerine bir ekleme yaparak, AB'nin Sözleşmeye taraf olabileceğini belirtmiştir.<sup>36</sup>

AB, Birliğin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine taraf olmasına izin verilmesi konusunda 47 üyeli Avrupa Konseyi ile birlikte müzakereler yürütmektedir.<sup>37</sup> Aslında bu katılım hususu 1970'li yıllardan beri tartışılmaktadır. Bu katılım gerçekleştiğinde, AB mevzuatı bağımsız dış denetime teslim edilecektir. AB'nin AİHS'e katılımı ile birlikte Birlik kurumlarının tasarrufları ve ABAD kararları temel haklar açısından AİHM'in yargı denetimi altına girecektir. AB'nin AİHS'e taraf olması halinde AB'nin eylemleri, örneğin yabancıların varlıklarının dondurulması, dış yasal incelemeye tabi olabilecektir. Dolayısıyla, AİHM, AB'nin 'yüksek mahkemesi'

<sup>34</sup> Avrupa Birliği Antlaşması Antlaşması madde 3/5.

<sup>35</sup> Avrupa Birliği Antlaşması madde 6: Birlik, İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi'ne katılır. Bu katılım, Birliğin Antlaşmalar'da belirlenen yetkilerinde değişikliğe yol açmaz.

<sup>36</sup> AİHS madde 59/2: Avrupa Birliği bu Sözleşme'ye katılabilir.

<sup>37</sup> Avrupa Birliği'nin (o zamanki adıyla Avrupa Toplulukları'nın) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine taraf olması tartışmaları 1970'li yıllarda başlamıştır.

gibi bir işlev görecektir (Tangör, 2001: 244-246). AİHM, AB bürokratlarını (*Eurocrats*) ve Lüksemburg'daki ABAD'ı da denetleyebilecektir. Ayrıca AB vatandaşları, kendi devletlerinin yanında AB karşısında da aynı korumadan yararlanacaktır. AB'nin AİHS'e taraf olmasıyla Avrupa'da insan hakları rejimi eksiksiz olarak kurumlaşmış bir hale gelecektir.

AB'nin AİHS'e taraf olmasını sağlayacak katılım anlaşmasının taslağı, AB Adalet Divanı'nın görüşüne sunulmuştur. Divan, 18 Aralık 2014 tarihinde Avrupa Birliği'nin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne katılımını düzenleyen Taslak Katılım Antlaşması'nın AB hukukuna uygun olup olmadığına dair bir görüş vermiştir. ABAD, Taslak Katılım Antlaşması'nın AB hukukunun kendine has özelliklerini yeterince dikkate almadığını ve bu sebeple AB hukuk sisteminin özerk yapısını ihlal ettiği sonucuna varmıştır. Divan, Taslak Katılım Antlaşması'na dair vermiş olduğu 2/13 sayılı Görüş'ünde AB hukukunun üstünlüğüne vurgu yapmış ve AB hukukunun temel hakların korunmasının üstünde olacağı hükmüne varmıştır (Aydın, 2016). Bu noktada, yine, asıl olarak 'egemenlik' paylaşılmak istenmemiştir.

Avrupa Birliği'nin ulusüstü niteliği ve Avrupa Konseyi'nin insan hakları sistemi birlikte düşünüldüğünde ortaya çıkacak ulusüstü insan hakları rejimi, AB üye devletlerinin bir AB temel haklar siyasasına karşı oluşturduğu direncin asıl nedenidir. AB üyesi ülkelerinin tamamı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraftır ve Avrupa Konseyi'nin ulusüstü rejimine tabidirler. Böyle olmasına karşın AB üyesi ülkeler, AB katmanında (ulusüstü) bir insan hakları siyasasının oluşturulmasına karşı direnç göstermektedirler. Avrupa insan hakları rejiminin hükümetlerarası bir karaktere sahip olan Avrupa Konseyi'nin yetkisinde kalması tercih edilmektedir.

### **AB Temel Haklar Politikasının Gelişmesi Karşısında Üye Devletlerin Direnç Göstermesi**

Ulusal kurumların AB temel haklar siyasasının geliştirilmesinde engel olduğu gibi toptancı bir bakışa sahip olmak yanlış olacaktır. Zira her şeyden önce kurucu antlaşmaların yapıcısı ulusal hükümetlerdir ve ulusal hükümetler temel haklar hükümlerinin antlaşma metninde yer almasını kararlaştırmaktadır. Kurucu antlaşmalar imzalandıktan sonra onay sürecinde de her üye ülkenin kendi hukuk düzenine uygun bir biçimde (çoğunlukla ulusal parlamentoların) antlaşma metnini onaylaması gerekmektedir. Yani, söz konusu temel haklar hükümlerinin varlığı, ulusal kurumlardan kaynaklanmaktadır. Yine de ulusal hükümetlerin temel hakların AB katmanında korunması ve pekiştirilmesi hususundaki tutumları ikirciklidir. Ulusal hükümetler, çeşitli yollarla AB'nin temel haklar siyasasını geliştirmek suretiyle yetkilerini artırmasına karşı bir direnç sergilemektedirler.

Bu bağlamda üye devletler, Lizbon Antlaşması'nda temel haklar alanında AB yetkilerinin kapsamını sınırlı tutmaktadır. En çarpıcı örneği, Temel Haklar Şartı'nın Antlaşma metninin dışında bırakılmasıdır. Gerçi söz konusu antlaşma metninde Şarta göndermeler mevcuttur ancak Şartın kendisine bizzat antlaşma metninde yer verilmemiştir. AB Temel Haklar Şartı'na göre, Şart, AB bakımından yeni bir görev veya yetki yaratmaz.<sup>38</sup> Ayrıca, Lizbon Antlaşması'nda AB'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne katılımının AB'nin Antlaşmalar'da belirlenen yetkilerinde değişikliğe yol açmayacağı belirtilmektedir.<sup>39</sup> Bunlara ek olarak, İngiltere, Çekya ve Polonya, Şart hükümlerinden muaf tutulmak için müzakere etmişlerdir (Özalp, 2009). Dahası, Avrupa Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığını İzleme Merkezi'nin yerini alan AB Temel Haklar Ajansı'nın yetkileri, üye devletlere ve AB kurumlarına yasama ve yürütme faaliyetlerinde temel hakları en iyi şekilde nasıl dahil edebileceği konusunda tavsiyelerde bulunmakla sınırlı tutulmaktadır. Son olarak, Lizbon Antlaşmasında AB'nin AİHS'e katılımı yer almasına karşın bu katılım halen gerçekleşmiş değildir.

Ulusal hükümetlerin Avrupa bütünleşmesi çerçevesinde bir temel haklar boyutunun gelişimine direnç göstermeleri yeni bir durum değildir. Avrupa Ekonomik Topluluğu kurulmadan önce gündeme gelen Avrupa Politik Topluluğu projesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde yer verilen hakları içeren bir antlaşma taslağına sahipti. Avrupa Politik Topluluğu, Avrupa Savunma Topluluğu ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu içine alacak bir şemsiye örgüt olacaktı. Avrupa Politik Topluluğu, dış politika ve savunma alanlarında da egemenlik devrini öngörmüş, bunun yanında iki meclisli parlamenter bir yönetim biçimi modeli ortaya atmıştır. Bu bağlamda üye devletlerin egemenliklerini radikal biçimde sınırlandırmayı öngören bir bütünleşme yaratmayı amaçlamıştır. Avrupa Savunma Topluluğunu Kuran Antlaşma, 1954 yılında Fransa meclisi tarafından onaylanmayınca Avrupa Politik Topluluğu projesi de rafa kaldırılmıştır. Bir Avrupa federasyonunun teşkilini öngören Avrupa Politik Topluluğu'nun hayata geçememesinde ulusal siyasal seçkinlerin arasında böyle normatif bir topluluğun oluşumuna karşı takınılan olumsuz tutum önemli bir rol oynamıştır. AKÇT ülkeleri bu öngörülen egemenlik devirlerini kabul etmemiştir (Bainbridge, 1998: 242-244).

Yukarıda anlatılan siyasal konjonktüre uygun olarak, Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalarda temel haklara ilişkin hükümler son derece sınırlı kalmıştır. Aynı iş için kadın ve erkek işçilere eşit ücret ödenmesi ilkesi etik kaygılardan ziyade iktisadi zaruretten kaynaklanmıştır. Söz konusu ilke işçiler arasında serbest ve adil bir rekabet ortamının sağlanmasını getirmektedir. Günümüzde

<sup>38</sup> AB Temel Haklar Şartı madde 51/2.

<sup>39</sup> Avrupa Birliği Antlaşması madde 6/2.

dahi insan haklarının korunması AB'nin temel amaçları arasında değil fakat dış ilişkilerindeki temel amaçlarından biri olarak belirtilmektedir.<sup>40</sup>

AB üyesi ülkelerin AB kurumları tarafından başlatılan temel haklarla ilişkili girişimleri destekledikleri pek söylenemez. 1979 yılından bu yana Avrupa Komisyonu'nun AB'nin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin yetkisi altına girmesi çağrılarını ulusal hükümetler nezdinde pek karşılık bulmamıştır. 1989 yılında Avrupa Parlamentosunun bir Avrupa Temel Haklar Şartı hazırlanması çağrılarının karşılık bulması ancak on yıl sonra mümkün olmuştur. Avrupa Temel Haklar Şartı, Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından 7 Aralık 2000 tarihinde imzalanarak kurumlararası ortak bir metin olarak ortaya çıkmıştır. Şart, Lizbon Antlaşması'nın 2009 yılında yürürlüğe girmesiyle bağlayıcılık kazanmıştır.<sup>41</sup>

Yukarıda anlatılan bu gelişmelere karşın, insan hakları AB genişleme politikasının başından beri önemli bir unsuru olmuştur (Williams, 2004: 53-78). Ne var ki, AB'nin aday ülkelere karşı benimsediği insan hakları standartlarını mevcut üye ülkelere karşı benimsememesi beraberinde çifte standart yakınmalarını getirmiştir. 1997 yılından itibaren AB Komisyonu, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile yürütmüş olduğu katılım müzakerelerinde detaylı tarama süreci içinde daha önce hiç yapmadığı kadar müdahaleci bir tutum takınmıştır. Avrupa Birliği'nin kendi üyelerine karşı izlediği ile üye adaylarına karşı izlediği insan hakları politikaları arasındaki çifte standart ve riyakârlık ortaya konmuştur (De Búrca, 2003: 699-702). Bu meyanda 1998 tarihli Örneklerle Yol Gösterme Raporunda (*Leading by Example Report*), katılım sürecinde sergilenen çifte standart tutum, uygulamalarla ortaya konarak, AB ciddi bir biçimde eleştirilmiştir (Comiti des Sages, 1998).

Üyelik müzakerelerinde aday ülkenin tam üye olmadan önce AB müktesebatını benimsemesinin bir zorunluluk olmasından ötürü, tarama süreci ulusal hukukun kapsamındaki her yasa ve uygulamayı kapsamı içine alabilmektedir. Bu durum AB Komisyonunun müdahaleci bir tutum takınmasına zemin hazırlamaktadır. Örneğin azınlık hakları konusunda AB Komisyonunun aday ülkelere sağladıklarını istediği koşulları, çoğu AB ülkeleri bile henüz sağlamış değildi. AB üyesi ülkeler, standartlaştırılmış bir AB azınlık rejimine sahip değildir. Kopenhag Kriterlerinin arasında sayılan azınlık haklarının korunması koşulu eleştiriye açık bir ifade olmuştur. AB, kendi üyelerine karşı bu hususta bağlayıcı herhangi bir düzenleme getirmemişken aday ülkelere azınlık hakları konusundaki düzenlemeleri hayata geçirmesini bir koşul olarak dayatmıştır. AB'nin bu çifte standart tutumu hükümet-dışı

<sup>40</sup> Avrupa Birliği Antlaşması madde 3.

<sup>41</sup> Avrupa Birliği Antlaşması madde 6.

kuruluşlar tarafından da eleştirilmiştir.<sup>42</sup> Nitekim azınlık hakları konusu AB Temel Haklar Şartı'nda da yer almamıştır. AB, halen üzerinde uzlaşmış bir azınlık tanımına sahip değildir. Azınlıkların korunması konusunda her AB ülkesi, kendine özgü koşulları göz önünde bulundurarak bir azınlık tanımı yapmaktadır.<sup>43</sup>

2004 genişlemesinde yer alan ülkelerin bir kez AB üyesi olduktan sonra insan hakları fakat özellikle azınlık haklarının korunması hususunda geriye gidişin olabileceği kaygıları dile getirilmiştir (Waters, 2010). Henüz tam üye olmamış ülkelerin politikacılarından da insan hakları konusunun AB'nin tüm üyeleri için yakın izlemeye/denetlemeye alınması önerileri sunulmuştur. Bu meyanda 2003 yılında Avrupa Konvansiyonunda Macaristan temsilcisi olarak yer alan ve FIDEZS partisi üyesi Jozsef Szajer, Avrupa'daki azınlık hakları sorunları hakkında AB kurumsal yapısı içinde bir danışma kurulu oluşturulmasını teklif etmiştir (I CARE, 2003). Keza, Avrupa Anayasası'nın oluşturulması aşamasında Almanya, ulusal azınlık haklarının korunması ilkesinin AB Anayasası'nda yerini bulmasını istemiştir (Deutsche Welle, 2004).

Esasen AB üyesi devletlerden bazıları Avrupa İnsan Haklar Mahkemesi'nin yargısal yetkisini tanıma ve mahkemenin kararlarına tabi olma hususunda da çekingen kalmıştır. Örneğin kurucu ülkelere biri olan Fransa, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni ancak 1974 yılında onaylamıştır. Ulusüstü insan hakları rejiminin oluşmasına karşı dirençler günümüzde de devam etmektedir. Bu direncin çeşitli sebepleri vardır.

Birincisi, AB katmanındaki insan hakları koşulları önceleri AB dışında kalan ortaklık ülkelere, işbirliği yapılan ülkelere ve aday ülkelere karşı öne sürülmekteyken giderek AB üyesi ülkelere karşı da uygulanmaya başlamıştır. Yukarıda da değinildiği gibi üye ülkeler kurumları tarafından insan hakları söyleminin geliştirilmesindeki amaç, Avrupa Komisyonu ve ABAD gibi ulusüstü kurumların eylemlerini ve yetkilerini denetim altında tutmaktır. Böylelikle AB hukukunun ve ABAD içtihadının temel haklara riayet etmesini sağlanacaktı. Yani, tarihsel olarak AB çerçevesinde temel haklar siyaası, ilk başlarda üye devletlerin AB kurumlarını ve hukukunu belli sınırlara tabi kılmak için oluşmaya başlamıştır.

Ne var ki 1996 Amsterdam Antlaşması ile bu durum tersine dönmüş, AB kurumları temel haklar çerçevesinde üye devletlerin ulusal hukuklarını ve eylemlerini denetim altına almaya başlamıştır. Amsterdam Antlaşmasında temel

<sup>42</sup> Açık Toplum Enstitüsü AB Katılım İzleme Programı (EUMAP) ve Azınlık Hakları Uluslararası Grubu (MRG) hazırladıkları raporlarda AB'nin demokratik açık sorununa dikkat çekilmiş, AB'nin değerlerden ziyade çıkarlar birliği olması eleştirilmiş, azınlık haklarındaki çifte standardı açığa çıkarılmıştır (De Burca, 2003: 699-702).

<sup>43</sup> Konu hakkında güncel durum için bkz.: (Agarin ve Cordell, 2016) ve (Yılmaz, 2015).

hakların üye ülkelerin ortak değerleri arasında yer aldığı belirtilmiştir.<sup>44</sup> Yine aynı antlaşmada temel hakları ciddi ve sürekli bir biçimde ihlal eden üye devletlere karşı birtakım yaptırımlar öngörülmüştür.<sup>45</sup> Böylelikle AB, üye devletler karşısında temel hakların koruyucusu haline gelmiştir.

Avrupa Parlamentosu'nun bu gelişimde çok önemli bir payı vardır. Avrupa Parlamentosu 1983 yılından beri her yıl dünyadaki temel hak ihlallerini raporlayarak yayınlamıştır. Aynı şeyi 1993 yılından itibaren AB üye devletleri tarafından yapılan insan hakları ihlallerini raporlayarak yayınlamaktadır. Bu gelişmelerden sonra artık üye devletler AB'nin insan haklarındaki rolünü görmezden gelememiştir. Gelenen bu noktaya verilebilecek güncel gelişmelerden biri Avrupa Komisyonu'nun Macar hükümetinin çıkardığı yasaların AB insan hakları mevzuatını ihlal edip etmediğinin tespit edilmesine yönelik başlattığı soruşturmadır (Euronews, 2015).

AB üye ülkelerin AB temel haklar siyasasının gelişmesine karşı dirençlerinin ikinci nedeni ise, AB müktesebatında temel haklar kavramının çekirdek hakları aşan bir kapsama sahip olmasıdır. Örneğin ayrımcılık yapmama, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadele, sosyal haklar çerçevesindeki bazı hakların da temel haklar kavramı içinde değerlendirilmesi AB üye ülkelerin ulusal egemenlik alanında kalan bazı alanların da yitirildiği endişesine sevk etmektedir. Dahası, AB mevzuatındaki temel haklar, AB vatandaşlarından başka üçüncü ülke yerleşiklerini de içermektedir. AB'nin içişleri siyasalarında (göç ve iltica gibi konularda) gözetmesi gereken temel haklardan bu üçüncü ülke yerleşikleri de istifade edebilmektedir. Bu durum zaman zaman ulusüstü AB kurumları ile üye devletler arasında çatışmaya sebep olmuştur. Üye devletlerin üçüncü ülke vatandaşların haklarının zararına içişleri siyasalarını sertleştirme çabaları, AB'nin muhalefeti ile karşılaşmaktadır. Bu çatışmaya verilecek en bariz örneklerden biri aile birleşimi konusudur (Ergül, 2013).

AB üye ülkelerin AB temel haklar siyasasının gelişmesine karşı dirençlerinin üçüncü nedeni, ABAD tarafından temel haklar olarak değerlendirilen iktisadi özgürlükler ile ulusal sosyal mevzuat arasında bir dengenin bulunamamış olmasıdır. Üye ülke vatandaşlarının çoğu ve başta sendikalar olmak üzere sivil toplum örgütlerinin bazısı AB mevzuatının, AB'nin sosyal boyutunun bir hayli kısıtlı kalmış olmasına karşın, ulusal yasal hükümlerle çatışabileceği kaygısını taşımaktadır. ABAD, son yıllarda verdiği kararlarda iktisadi özgürlükleri ulusal katmanda koruma altına alınmış temel haklara üstün tuttuğunu göstermiştir. Örneğin Birlik içi hizmetlerin serbest dolaşımını, grev hakkına ve/veya iş yavaşlatma eylemine üstün tutmuştur. AB'deki iktisadi bütünleşmenin derinliği ile sosyal uyumun zayıflığı arasındaki dengesizlik çoğu vatandaşı, çalışan

<sup>44</sup> Amsterdam Antlaşması madde 6.

<sup>45</sup> Amsterdam Antlaşması madde 7.

ve/veya işçi haklarının AB tarafından yeterince korunmadığı kanısına itmektedir (Leconte ve Muir, 2014: 20).

AB üye ülkelerin AB temel haklar siyasasının gelişmesine karşı dirençlerinin dördüncü nedeni, AB ve Avrupa Konseyi arasındaki işbirliğinin artmış olmasıyla ilişkilidir. Bu meyanda İngiltere, temel haklar alanındaki AB faaliyetlerini küçümsemek amacıyla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin çelişkili kararlarına işaret etmektedir. Gerek AB gerekse Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Avrupa bütünleşmesine karşı olanların söylemlerinde giderek daha çok birlikte anılmaya başlamıştır. 1998 yılından bu yana AB ve Avrupa Konseyi belli aralıklarla toplantılar düzenlemektedir. Bundan başka kendilerine meydan okuyan ulusal anayasa mahkemeleriyle ve/veya ulusal hükümetlerle baş edebilmek üzere örtük bir ittifak oluşturmuşlardır. Bu meyanda özellikle İngiltere, AB'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne katılımına sert bir şekilde karşı çıkmaktadır. İngiliz AB muhaliflerine göre, AB'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne katılımı, ABAD'ı adeta bir Federal Anayasa Mahkemesi haline getirecektir (Leconte ve Muir, 2014: 20). Bu düşünce, AB'nin devlet benzeri bir siyasi yapıya kavuşmasına karşı olanların endişelerini yansıtmaktadır.

Üye devletlerin çoğu, temel haklar konusunda AB mevzuatının kapsamının genişlemesine istikrarlı bir biçimde karşı çıkmaktadır. Bu çerçevede ayrımcılıkla mücadele konusu çarpıcı bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır. 2008 yılında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve mevcut AB ayrımcılıkla mücadele mevzuatındaki boşlukları kapatmayı amaçlayan yönerge (*directive*) tasarısı (Commission of the European Communities, 2008), Çekya, Danimarka, İngiltere, Malta ve Polonya tarafından günümüze değin bloke edilmektedir (Council of the European Union. 2015).

Üye devletlerin kimisi, kendi kamu siyasalarıyla çatışan AB temel haklar siyasasıyla karşı karşıya kaldıklarında ulusüstü kurumların temel haklara ilişkin konular üzerindeki yetkilerine itiraz etmektedirler. Örneğin, Danimarka AB hukukunun aile birleşimi hakkı ile ilgili kısımlarına itiraz etmiştir (Ministry of Justice (Denmark), 2011). Fransa ise Romanların ülke dışına çıkarılması kararı ile ilgili olarak Avrupa Komisyonu'nun Romanların aynı zamanda AB vatandaşları olmalarından kaynaklanan yetkiyle konuya müdahil olmasına karşı çıkmıştır (Deutsche Welle, 2010).

Elisa Muir (2014), AB temel haklar siyasasına karşı dirençlerin büyük ölçüde Avrupa bütünleşme sürecinin ve temel hakların korunması için oluşturulan yapının anayasal tasarımında saklı olduğunu öne sürmektedir. Avrupa bütünleşmesi ulusal siyasalar üzerinde ulusüstü denetimi kapsamaktadır. Bu olgu, herkesi her zaman memnun etmemektedir. Bu meyanda temel haklar söylemi, doğası gereği, siyasi kurumlar üzerinde bir

denetim kurmaktadır. Böyle olduğu içindir ki bir AB temel haklar siyasasının geliştirilmesi ulusal dirençleri harekete geçirmektedir. Temel haklara ilişkin konularda AB girişimini açıklamakta geleneksel anayasa hukuku ilkelerinin yetersizliği (verilmiş yetki ilkesi<sup>46</sup>) açık bir kavramsal çerçeve sunuyor olması da kuvvetli anayasal dirençleri beslemektedir.

Cecile Leconte (2014), AB, temel haklar siyasası ile değerler sisteminin söz konusu olduğu durumlarda ulusal kamu siyasalarına gereğinden çok müdahale etmesinin Avrupa bütünleşmesi karşıtlarının seslerini yükseltmesine yol açtığını belirtmektedir. Kimi siyasi elitlerin münhasır ulusal kimlik anlayışı pahasına AB katmanında etnik azınlık, göçmen ve ırkçılık karşıtı kuruluşlar gibi grupları desteklemesi yine AB karşıtlarını harekete geçirmektedir. AB temel haklar siyasasına karşı direnç gösterenlerin arasında insan haklarının evrenselliği anlayışına karşı çıkanlar da gelmektedir. Bunlardan başka, AB'ye karşı oluşan muhalefet, zaman zaman ulusal hükümetleri AB katmanındaki aktörlerin (Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu) demokratik yetersizliklerini ön plana çıkartmaktadır.

## Sonuç

Temel haklar siyasası ve insan haklarının korunması, bir egemenlik konusudur. Temel haklar/insan hakları siyasası siyasal birime hem bir kimlik hem de bir meşruiyet kazandırmaktadır. Bu kazanım ise ilgili siyasal oluşumun egemen vasfını güçlendirmektedir. Yukarıda AB, üye devletler ve Avrupa Konseyi arasındaki, daha özelde ABAD, AIHM ve ulusal anayasa mahkemeleri arasındaki çekişmeler, esasen, üstünlük sağlayıp sağlamama kaygısından kaynaklanmaktadır.

AB temel haklar siyasasının oluşturulması ve geliştirilmesi AB yandaşları tarafından Avrupa bütünleşme sürecini pekiştirecek bir araç olarak görülmüştür. İnsan hakları söylemi bir yandan Avrupa bütünleşmesinin ve özelde AB'nin normatif bütünleşmesini pekiştirecek bir siyasa, öte yandan ulusal kurumlardan gelen eleştirilere karşı koruma sağlayacak bir siyasa işlevi görmektedir. AB temel haklar siyasasına karşı oluşan ulusal dirençlerin kaynağının temeli, AB kurumlarının yetkilerinin ulusal egemenlik karşısında daha fazla genişleyecek olmasıdır. Yoksa temel haklar felsefesinin kendisine karşı bir itiraz söz konusu değildir.

AB'nin insan hakları siyasası, AB-içi ile AB-dışı boyutlarındaki tutarsızlık yüzünden sert bir biçimde eleştirilmektedir. AB üyesi devletlerin, bir yandan ortak değerlerin söz konusu olduğu alanlarda siyasalarını bütünleştirmeyi reddederken, öte yandan kendi açılarından uygun bulduklarında AB'yi bir

<sup>46</sup> İdari makamların sahip olduğu yetkiler, onlara anayasa ve kanunlar tarafından verilmiştir (Gözler, 2003: 636). 'Verilmiş yetki' kavramı Türkçe literatüre henüz girmemiştir.

değerler topluluğu olarak atfetmeleri kabul edilebilir bulunmamaktadır. Buna ek olarak, AB illiberal yönetimlere karşı güçlü bir tepki verememektedir. Üçüncü ülkeler tarafından yapılan insan hakları ihlallerine verilecek karşılıklar hususunda AB üye devletlerin her birinin birbirinden farklılaşan yaklaşımları sonucunda etkili bir politika izlenmemektedir. Bunlar, AB'nin uluslararası ilişkilerde etkin bir insan hakları aktörü olma olanağını kısıtlamaktadır.

Sonuç olarak, temel hakların korunması ve güvence altına alınması AB'den ziyade ağırlıklı olarak üye ülkelerin anayasal düzenlemeleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve diğer uluslararası insan hakları mekanizmalarına dayanmaktadır. AB, coğrafi olarak genişlemesi, yetki bakımından güçlenmesi ve hatta son yıllarda anayasa benzeri bir statüye sahip olmaya başlamasına karşın, insan hakları alanını, tek pazar mantığının dayattığı haklar göz ardı edilirse, günümüze değin üye ülkelerin ulusal egemenlik alanına bırakma eğilimini göstermiştir. AB kuşkuculuğunun (*Eurocepticism*) artması ile AB temel haklar siyasasının güçlü ve etkili bir şekilde ortaya çıkması mümkün görünmemektedir.

## Kaynakça

- Agarin T. ve Cordell K. (2016). *Minority rights and minority protection in Europe*. United States of America: Pickering & Chatto Publishers.
- Aydın, Z. (2016). Avrupa Birliği'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne katılım sorunu: Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın 2/13 sayılı görüşünün değerlendirilmesi. *Uluslararası Ticaret ve Tahkim Hukuku Dergisi*, 5(2), 399-432.
- Bainbridge, T. (1998). *The penguin companion to European Union*, Second Edition. London: Penguin Books.
- Başlar, K. (1997). Avrupa Birliği'nin normatif supranasyonelliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 30(3), 3-18.
- Baykal, S. (2007). Reform Antlaşması ve getirdikleri: kurumsal yapı çerçevesinde genel bir değerlendirme. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 7(1), 45-67.
- Bielecki, S. (2016). *A shift to the right in Eastern Europe*, <http://www.newnations.com/bulletin/easterneurope.htm> (24.05. 2017).
- Bulletin of the European Communities. (1973). *Declaration on European identity*, No. 12, [https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9f03a8db7da32/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9f03a8db7da32/publishable_en.pdf) (24.05.2017).
- Christian, J. (1996). Taking the law seriously: on political science and the role of law in the process of European integration. *European Law Journal*, 2(2), 105-135.
- Comiti des Sages. (1998). *Leading by example: a human rights agenda for the European Union for the year 2000: agenda of the Comite des Sages and Final Project Report*, Florence: European University Institute, [http://www.eumap.org/library/datab/Documents/1048604636.54/da\\_1998.rtf](http://www.eumap.org/library/datab/Documents/1048604636.54/da_1998.rtf)

- Commission of the European Communities. (2008). *Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation {SEC(2008) 2180} {SEC(2008) 2181}*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008PC0426&from=EN> (24.05.2017).
- Council of the European Union. (2012). *EU strategic framework and action plan on human rights and democracy*, 11855/12, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf) (24.05.2017).
- Council of the European Union. (2015). *Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation - Progress Report*, 13877/15, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13877-2015-INIT/en/pdf> (24.05.2017).
- Daver, B. (1993). *Siyaset bilimine giriş*. 5. Baskı. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- De Búrca, G. (2003). Beyond the Charter: how enlargement has enlarged the human rights policy of the European Union. *Fordham International Law Journal*, 27(2), 679-714.
- Deutsche Welle. (2004). *AB Anayasası 'nda azınlık hakları*, <http://www.dw.com/tr/ab-anayasas%C4%B1nda-az%C4%B1nl%C4%B1k-haklar%C4%B1/a-2527046> (22.06.2016).
- Deutsche Welle. (2010). *AB 'nin çıkışı Fransa 'yı kızdırdı*, <http://www.dw.com/tr/abnin-%C3%A7%C4%B1k%C4%B1%C5%9F%C4%B1-fransay%C4%B1k%C4%B1zd%C4%B1rd%C4%B1/a-6007605> (11.06.2016).
- Deutsche Welle. (2013). *AB Macaristan 'a tepkili*, <http://www.dw.com/tr/ab-macaristana-tepkili/a-16666689> (16.06.2016)
- Duparc, C. (1992). *Avrupa Topluluğu ve insan hakları*. Ankara: Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği Yayınları.
- Ergül, E. (2013). Avrupa Birliği Müktesebatında yabancıların aile ve özel hayat hakkı çerçevesinde korunması. *Ankara Barosu Dergisi*, 3(1), 195-206.
- Euronews. (2015). *MEPs want to watch out for rights abuses in Hungary*, <http://www.euronews.com/2015/06/10/meps-want-eu-to-watch-out-for-rights-abuses-in-hungary> (11.06.2016).
- European Commission. (2015). *Guide to the European citizens' initiative*. Third Edition. Belgium. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d5c945cb-06ba-11e6-b713-01aa75ed71a1> (24.05.2016).
- European Council, (1991). *Declaration on human rights. 28-29 June 1991 Luxembourg Presidency Conclusions*, [http://www.europarl.europa.eu/summits/luxembourg/lu2\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/luxembourg/lu2_en.pdf) (24.05.2017).
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2015). *Freedom to conduct a business: exploring the dimensions of a fundamental right*,

- <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/freedom-conduct-business-exploring-dimensions-fundamental-right> (24.05.2017).
- Gözler, K. (2003). *İdare hukuku*. Cilt 1. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Günoğur, H. (2007). *Avrupa Birliği'nin hukuk düzeni*, Ankara: EKO Avrupa Danışma Merkezi Yayını.
- I CARE. (2003). *Hungarian party proposes EU minorities committee*, [http://www.icare.to/archivefebruary2003.html#HUNGARIAN PARTY PROPOSES EU MINORITIES COMMITTEE](http://www.icare.to/archivefebruary2003.html#HUNGARIAN_PARTY_PROPOSES_EU_MINORITIES_COMMITTEE) (22.06.2016).
- Koppel J. ve O'Neill, A. (1992). The European Court of Justice: taking rights seriously?. *Legal Studies*, 12(2), 227-239.
- Leconte C. ve Muir, E. (2014). Understanding resistance to the EU fundamental rights policy. *Human Rights Review*, 15(1), 13-24.
- Leconte, C. (2014). The EU fundamental rights policy as a source of Euroscepticism. *Human Rights Review*, 15(1), 83-96.
- Los Angeles Times. (1985). *European Community approves sanctions on S. Africa*, [http://articles.latimes.com/1985-09-11/news/mn-7171\\_1\\_south-africa](http://articles.latimes.com/1985-09-11/news/mn-7171_1_south-africa) (24.05.2017).
- Ministry of Justice (Denmark). (2011). *Denmark's response to the Commission Green Paper on the right to Family Reunification of third country nationals living in the European Union*, <http://www.ft.dk/samling/20111/almdel/uuu/bilag/91/1091772.pdf> (24.05. 2017).
- Muir, E. (2014). Fundamental rights: an unsettling EU competence. *Human Rights Review*, 15(1), 25-37.
- Müller, J. W. (2013). Defending democracy within the EU. *Journal of Democracy*, 24(2), 138-149.
- Official Journal of the European Communities. (1977). *Joint declaration by the European Parliament, Council and the Commission concerning the protection of fundamental rights and the ECHR, 27.04.1977, No C 103. [s.l.]*, [https://www.cvce.eu/content/publication/2005/6/16/9b6086c8-9763-4355-bf66-3699f1d78b79/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2005/6/16/9b6086c8-9763-4355-bf66-3699f1d78b79/publishable_en.pdf) (24.05.2017).
- Özalp, G. (2009). Klaus böyle istedi. *Milliyet*, <http://www.milliyet.com.tr/Dunya/HaberDetay.aspx?aType=HaberDetay&ArticleID=1156517> (31.05.2016).
- Paye, J. C. (2009). *Hukuk devletin sonu*. Demet Lüküslü (Çev.). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Radosavljevic, Z. (2017). *Article 7: The ins and outs of the EU's 'nuclear option' for Poland*, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/article-7-the-ins-and-outs-of-the-eus-nuclear-option/> (27.07. 2017).
- Ruzza, C. (2014). Civil society actors and EU fundamental rights policy: opportunities and challenges. *Human Rights Review*, 15(1). 65-81.
- Tangör, B. (2001). Avrupa Birliği'nde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 3(1), 233-248.

- Waters, T. (2010). *Judges for a new order: the case for continued monitoring after membership*, <http://www.euractiv.com/section/enlargement/opinion/judges-for-a-new-order-the-case-for-continued-monitoring-after-membership/> (22.06. 2016).
- Weiler, J.H.H. (1994). A quiet revolution: the European Court of Justice and its interlocuters. *Comparative Political Studies*, 26(4), 510-534.
- Williams, A. (2004). *EU human rights policies: a study in irony*. Oxford: Oxford University Press.
- Yanıkdağ, T. (2010). Anayasallaşma sürecinde Avrupa: Temel Haklar Şartı'ndan Lizbon Antlaşması'na. *Bilge Strateji*, 2(3), 115-144.
- Yılmaz, G. (2015). Avrupa'da azınlıklar ve azınlık hakları. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 14(2), 2015, 109-122.