

**Maastricht Antlaşması ve İnsan Hakları
Avrupa Sözleşmesi Hukuku:
D.Matthews-Birleşik Krallık'a Karşı Davası**

Doç.Dr.Naz ÇAVUŞOĞLU*

Avrupa Topluluğu Mahkemesi 28 Mart 1996, 2/94 sayılı Görüş'ünde, Topluluk hukukunun bugünkü durumunda Topluluk'un İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne (İHAS) katılmayacağını bildirdi¹.

Sözleşme'ye katılımın; İHAS'nin bütün hükümlerinin Topluluk hukukuyla bütünleştirilmesi ve Topluluk'un farklı bir uluslararası kurumsal sisteme girmesi bakımından, insan haklarının korunmasıyla ilgili olarak mevcut Topluluk sisteminde önemli değişiklikler gerektireceğini belirten Mahkeme, böyle bir değişikliğin Topluluk'a ve üye devletlere etkisini ve anayasal önemini vurgulayarak, ancak Antlaşma değişikliği ile gerçekleştirebileceğini söylemekte².

Topluluk Mahkemesi, İHAS-Topluluk hukuku ilişkisinde bu sonuca varırken, İnsan Hakları Avrupa Komisyonu da 24833/94 sayılı başvuru ile İHAS'ne ek 1. Protokol'un 3. maddesi ile bağlantılı olarak Sözleşme-Topluluk hukuku ilişkisini gündemine aldı.

Bu not'da, önce 1.Protokol madde 3'ün çerçevesi verildi; sonra da Matthews'un başvurusunun konusu ve ortaya çıkardığı sorunlar üzerinde duruldu.

I. İHAS'ne ek 1. Protokol'un 3. maddesi, bağıtlı devletlerin, "yasama organı seçimlerinde halkın düşüncesini serbestçe açıklamasını sağlayacak şartlar içinde, makul aralıklarla gizli oyla serbest seçimler yapma"yı üstlenmesini öngörüyor.

İnsan Hakları Avrupa Komisyonu (İHAK) ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi (İHAM) kararlarına göre, bu madde Sözleşme sistemi açısından özel bir öneme sahip.

Mahkeme "Mathieu-Mohin ve Clerfayt Belçika'ya Karşı" kararında, İHAS Başlangıç'ında insan haklarının ve temel hürriyetlerin ancak "etkin bir siyasal demokrasi" yoluyla korunabileceğinin belirtildiğini vurgulayarak, 1.Protokol 3.maddenin demokrasininin temel ilkesini kapsadığını açıklıyor³. Bu çerçevede, sözkonusu madde Sözleşme hak ve hürriyetlerinin uygulamada gerçekleştirilmesini sağlayacak kurumsal alt-yapının yaratılmasında devletlere pozitif önlemler alma yükümlülüğü getirmekte⁴.

İHAM bu genel yaklaşımı içinde, maddenin belli bir seçim sisteminin uygulanmasını öngörmediğini ve bağıtlı devletlerin bu konuda geniş bir takdir yetkisine sahip olduğunu belirtmekle birlikte, "yasama organı seçimlerinde halkın düşüncesini serbestçe açıklamasını sağlayacak şartlar"ın gereği olarak iki unsurun altını çiziyor: İHAS'nin 10. maddesiyle bağlantılı olarak ifade hürriyetinin güvenceye alınması ve vatandaşların seçme ve seçilme hakkından eşit şekilde yararlanmasının sağlanması⁵.

II. İHAK'nun 16 Nisan 1996 tarihli kararında⁶ 1.Protokol'un 3. maddesi, Avrupa Topluluğu'nu Avrupa Birliği'ne dönüştüren Maastricht Antlaşması (1993) çerçevesinde yeni bir boyutuyla gündeme geldi.

24833/94 sayılı başvurunun konusu, Birleşik Krallık'ın kolonisi Cebelitarık'da yaşayan İngiliz vatandaşı D.Matthews'un Avrupa Birliği organı Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy kullanma hakkını talep etmesi.

1975 Cebelitarık doğumlu Matthews, Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçmen olarak kaydedilmek için 12 Nisan 1994'de Cebelitarık Seçmen Kayıt Bürosu'na başvurmuş. 25 Nisan

*i.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

¹Bk. 17 HRLJ (1996), s.51-60.

²Topluluk'un, İHAS'ne katılımının doğuracağı sorunlara (özellikle Topluluk Mahkemesi ile Strasbourg organlarının yargı yetkisi açısından) ilişkin olarak, üye devletlerin görüşleri için bk. *ibid.*, s.55 vd.

³Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium (2.3.1987), Series A, No.113, par.47.

⁴Bk. Donna Gornien, David Harris, Leo Zwaak, *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Council of Europe Publishing, 1996, s.331. İHAM de sözü edilen kararda, 1.Protokol'un 3. maddesinin demokratik seçimlerin yapılması için devletlere pozitif önlemler alma yükümlülüğü getirdiğini vurgulamaktadır (par.50).

⁵Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium (2.3.1987), Series A, No.113, par.54.

⁶D.Matthews v. the United Kingdom, No.24833/94 in 17 HRLJ (1996), No.3.6, s.251.

1994'de Büro'dan aldığı cevabda; Avrupa Parlamentosu'nun doğrudan seçimi ile ilgili Avrupa Topluluğu düzenlemesinin II. Eki'nin (1976) hükümlerine göre Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy kullanma hakkının Birleşik Krallık'la sınırlandırıldığı; bütün üye ülkelerce kabul edilen bu düzenlemenin bir antlaşma statüsünde olduğu belirtilerek, Cebelitarık'ın Avrupa Parlamentosu için yapılan seçimlere katılmayacağı bildiriliyor.

Matthews, İHAK'na yaptığı başvuruda bu durumun İHAS'ne ek 1. Protokol'un 3. maddesi ile, buna bağlı olarak İHAS'nin 14. maddesini ihlal ettiğini ileri sürmekte. Ona göre; Avrupa Birliği (Maastricht) Antlaşması'yla bugün artık Avrupa Parlamentosu, 1. Protokol 3. maddede yer alan anlamıyla bir "yasama organı" ve bu nedenle de Avrupa Parlamentosu seçimlerinde kendisine oy kullanma hakkının verilmesi gerekiyor. İngiliz vatandaşı olmasına karşın, Cebelitarık'lı olduğu için seçme hakkından yoksun bırakılmasını ise, 1. Protokol'un 3. maddesiyle bağlantılı olarak Sözleşme'nin 14. maddesine aykırı buluyor. Bu açıdan üzerinde durduğu bir diğer nokta da, 93/109/EC sayılı Avrupa Topluluğu Konseyi'nin direktifi uyarınca Cebelitarık dışında Avrupa Birliği sınırları içinde herhangi bir ülkede yaşıyor olması halinde Avrupa seçimlerinde oy kullanma hakkına sahip olacağı. Bu durumun Cebelitarık vatandaşları arasında İHAS'nin 14. maddesine aykırı bir ayrımcılık oluşturduğunu ileri sürüyor.

İHAK 5 Ağustos 1994'de kayda geçirdiği başvuruyu, konuya ilişkin görüşlerini bildirmesi için 10 Ocak 1995'de Birleşik Krallık hükümetine iletmiş. Hükümetin 22 Mayıs 1995'de Komisyon'a sunduğu yazılı görüşler ve bunlara ilişkin başvurucunun 10 Temmuz 1995'de yolladığı cevabi görüşler sonrasında, 27 Kasım 1995'de Komisyon başvurunun kabul edilebilirliği ve esası hakkında bir duruşma yapılmasına karar veriyor.

16 Nisan 1996'da yapılan duruşmada hükümetin ileri sürdüğü temel görüş, İHAK'nun bu davayı inceleme yetkisine sahip olmadığı. Hükümet bu yaklaşımını üç gerekçeye dayandırıyor. Bunlardan ilki, Topluluk düzenlemesinin II. Eki'nin bu düzenlemenin tamamlayıcı bir bölümü olması nedeniyle Topluluk hukukunun bir parçası olduğu. Avrupa Topluluğu Hukuku'nun yeni bir hukuk düzeni olduğu hatırlatılarak, Topluluk hukuku düzenlemelerinin ulusal hukukun parçası olmadığı, bunun için de Sözleşme organlarınca denetlenemeyeceği vurgulanıyor.

Hükümet ikinci olarak, İHAS'ne ek 1. Protokol'un 3. maddesinde yer alan "yasama

organı" kavramının ulusal yasama organını ifade ettiğini belirtmiş ve Avrupa Parlamentosu'nun Birleşik Krallık'ın bir organı olmadığını, Avrupa Birliği organı olduğunu, Cebelitarık için de bir "yasama organı" olarak kabul edilemeyeceğini ileri sürmüştü.

Üçüncü olarak öne sürülen gerekçe ise, Avrupa Parlamentosu'nun her halde bir yasama organı olmadığı. Bu konuda hükümet, Avrupa Parlamentosu'nun, Topluluk karar alma sürecine etkisinin Maastricht Antlaşması'yla güçlendirildiğini belirtmekle birlikte, Parlamentosun "yasama organı" niteliğini kazanması için gerekli olan yasa teklif ve kabul yetkisine sahip olmadığını, karar alma sürecindeki etkinliğinin ancak veto yetkisiyle sınırlı olduğunu açıklamakta.

Birleşik Krallık hükümeti bu gerekçelerin ötesinde, İHAS'ne ek 1. Protokol'un 3. maddesi Avrupa Parlamentosu için uygulanabilir olsa da, yine de Sözleşme'nin ihlal edilmiş olmayacağını söylüyor. Sözleşme yükümlülüklerinin uygulanmasında devletlere belli takdir alanı tanıdığına, Birleşik Krallık ile Cebelitarık seçim sistemlerinin geleneksel olarak birbirinden ayrılmış olduğuna ve, (Cebelitarık'ın coğrafi boyutları, Avrupa Birliği'ne üye tüm devletlerin onayını gerektiren bir değişikliğe ihtiyaç göstermesi göz önüne alındığında) Avrupa Parlamentosu seçimlerinde Cebelitarık için yeni bir seçim çevresi oluşturmanın zorluklarına değiniyor.

Hükümete karşı başvurucunun ileri sürdüğü görüşlerin kalkış noktasında ise, Avrupa Birliği kaynaklı çok sayıda hukuki düzenlemeye tabi olmasına karşın, bu kararların alınması sürecine demokratik katılım imkanından yararlanamadığı iddiası yer almakta. Başvurucu, Avrupa Birliği'ni Kuran Antlaşma'yla Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin esasdan değiştirildiğini ve artırılan yetkiler sonucunda Parlamento'nun yerleşik anlamıyla "yasama organı" olarak değerlendirilmesi gerektiğini belirtiyor. Başvurucuya göre, temsili bir kurum olarak, ulusal yasama organı yetkileri ve işlevlerinin en azından bir kısmını kendinden toplayan Avrupa Parlamentosu'nun, 1. Protokol'un 3. maddesi amaçları açısından Cebelitarık için bir yasama organı olarak kabul edilmesi gerekmekte.

Başvurucu, bu çerçevede, Birleşik Krallık'ı sorumlu tutuyor; çünkü Birleşik Krallık dış ilişkilerinden sorumlu olduğu Cebelitarık'ı Avrupa Topluluğu Antlaşması madde 277/4 uyarınca Avrupa Birliği'ne dahil ettiği halde,

Avrupa Parlamentosu'nun doğrudan seçimiyle ilgili Topluluk düzenlemesinin dışına bırakmış.

Başvurucunun bu açıdan altını çizdiği konu, Cebelitarık'ı Parlamento seçimleri dışında bırakan düzenlemenin, Sözleşme organlarının üzerinde denetim yetkisine sahip olmadığı bir Topluluk işlemi olarak nitelendirilemeyeceği. Ona göre, bu düzenleme Birleşik Krallık'ın egemenlik yetkilerini kullanarak katıldığı bir antlaşmadan kaynaklanıyor.

Buradan ulaştığı sonuç ise, Cebelitarık'da Avrupa Parlamentosu için seçim yapılmamasının İHAS'ne ek 1. Protokol'un 3. maddesini ihlal ettiği. Birleşik Krallık'ın, Cebelitarık'ın yeni bir seçim çevresi olarak düzenlenmesindeki zorluklara ilişkin gösterdiği gerekçeleri de kabul etmiyor.

Tarafların sunduğu görüşler ışığında, İHAK, şikayet edilen konularla ilgili olarak Birleşik Krallık'ın sorumluluğuna ilişkin sorunlar da dahil olmak üzere, davanın Sözleşme çerçevesinde hukuksal ve olgusal bakımdan karmaşık sorunlar ortaya çıkardığı sonucuna varmakta. Komisyon, bir bütün olarak başvurunun esasına ilişkin bir incelemenin yapılması gerektiğini belirleyerek, İHAS madde 27/2'ye göre başvurunun açıkça temelsiz sayılamayacağını belirtiyor ve davanın esası hakkında bir önhüküm vermeksizin başvuruyu oy çokluğuyla kabuledilebilir buluyor.

III. İHAK'nun Matthews'un başvurusunu kabuledilebilir bulduğu 16 Nisan 1996 tarihli kararı Sözleşme hukuku içinde tartışılacak iki konu açısından önem taşımakta. Bunlardan ilki, 1. Protokol 3. maddenin "uluslararası" yasama organları bakımından da uygulanabilirliği ve buna bağlı olarak Avrupa Parlamentosu'nun bir yasama organı olarak kabul edilip edilemeyeceği sorunu. Diğeri ise Strasbourg organlarının Topluluk hukuku üzerinde denetim yetkisine sahip olup olmadığı.

İHAK'nun daha önce vermiş olduğu bazı kararlara bakıldığında, bu sorunların çözümüne ilişkin ipuçlarını bulmak mümkün.

Komisyon'un 1979 yılında verdiği üç kararda⁷, Avrupa Parlamentosu'nun, Komisyon

tarafından, 1.Protokol 3. madde anlamında bir yasama organı olarak nitelendirilmediği görülmüyor. Komisyon soruna iki açıdan yaklaşmış: Önce, 3.maddenin yazılış biçiminden, Protokol'u hazırlayanların "yasama organı" kavramıyla "ulusal" organları kastettiklerinin anlaşıldığını belirtiyor. Sonra, Avrupa Parlamentosu'nun tam anlamıyla yasama yetkisine sahip olmayan bir danışma organı olduğunu açıklıyor.

Ancak bunlarla birlikte altını çizdiği bir başka nokta daha var: Komisyon, Avrupa Topluluğunu'nun yapısındaki gelişmelerin, bağıtlı devletlerin, ulusal yasama organlarının yetki ve işlevlerinin bir kısmını kendisinde toplayan temsili nitelikte yeni organlar bakımından 1. Protokol'un 3. maddesiyle korunan hakları kabul etmesini gerekli kılabilceğini vurgulamakta⁸.

İHAK bu yaklaşımını sürdürdüğü 9 Aralık 1987 tarihli kararında, Tek Sened'in (1986) yürürlüğe girmesiyle Avrupa Parlamentosu'nun Topluluk karar alma sürecindeki rolünün güçlendiğini kabul etmekle birlikte, yine de henüz yerleşik anlamıyla bir yasama organının oluşturulmadığını söylüyor⁹.

Matthews'un başvurusuyla, İHAK bu kez, Maastricht Antlaşması'yla yetkileri güçlendiren Avrupa Parlamentosu'nun 1. Protokol 3.madde uyarınca bir yasama organı olarak kabul edilip edilemeyeceği konusunda karar verecek. Bu açıdan özellikle belirleyici olan da, Maastricht Antlaşması'nın öngördüğü Konsey-Parlamento "ortak karar usulü"nun, Strasbourg organlarının yerleşik içtihadına göre bir yasama organının sahip olması gereken yasa teklif ve kabul

S.Schulhofer, M.Shapiro, "The Protection of Fundamental Human Rights as a Vehicle of Integration" in M.Cappelletti, M.Seccombe, J.Weiler (eds.), **Integration Through Law:Europe and The American Federal Experience**, Walter de Gruyter and Co., Berlin, 1986, Vol. 1, Book 3, s.333. Başvuruların üçü de kabuledilemez bulunmuştur.

⁸Bk. S.Ghandi, "Interaction Between the Protection of Fundamental Rights in the European Economic Community and under the European Convention on Human Rights", **LJIE** (1981/2), s.12.

⁹No.11123/84, 9.12.1987. Bk. Gomien, Harris, Zwaak, **op.cit.**, s.333.

¹ Temmuz 1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi, karar alma sürecinde Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerini güçlendirmek için Konsey-Parlamento "işbirliği (cooperation) usulü"nü getirmekte; Topluluk'a yeni üye devletlerin katılımı ve üçüncü devletlerle ortaklık anlaşmalarını ile ilgili olarak Avrupa Parlamentosu'na Konsey'i bağlayıcı uygun görüş bildirme yetkisi tanımaktadır (Tek Sened m.6, 7, 8, 9).

Tek Sened'in İngilizce metni için bk. **Single European Act, Bull. EC Supplement 2/86**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1986.

⁷Lindsay and others v. United Kingdom (No.8364/78, 8.3.1979); Re an Expatriate United Kingdom Citizen (No.8611/79); Alliance des Belges de la Communauté Européenne v. Belgium (No.8612/79, 10.5.1979). Bk. M.H.Mendelson, "The Impact of European Community Law on the Implementation of the European Convention on Human Rights", **YEL** (1983), s.118-119; J.Frowein,

yetkisini, Avrupa Parlamentosu'na ne ölçüde tanıdığı¹⁰.

Ancak Komisyon'un başvurunun esasını incelerken öncelikle ele alması gereken konu, şikayet konusu olayda Birleşik Krallık'ın sorumluluğu. Bu konuda karar verebilmesi ise Avrupa Parlamentosu'nun doğrudan seçimiyle ilgili Topluluk düzenlemesinin incelenmesini gerekli kıldığından, İHAK'nun Topluluk hukukuna ilişkin denetim yetkisi sorunu gündeme geliyor.

Komisyon önceki kararlarında bu sorunun çözümüne iki farklı cevap getirmiş.

Cevaplardan biri, Avrupa Topluluğu'nun İHAS'ne taraf olmadığı gerekçesiyle Topluluk organlarının kararlarını inceleme yetkisine sahip olmadığı. Fransız işçi sendikası CFDT'nin Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu içinde oluşturulacak Danışma Komitesi'ne ilişkin Konsey Kararının İHAS'ne aykırılığını ileri sürdüğü başvurusunda, Komisyon, sözkonusu kararın topluluk iç örgütlenmesiyle ilgili olduğunu, Kurucu Antlaşmalar uyarınca her üç Topluluğun kendi hukuki kişiliği olduğunu belirleyerek, Avrupa Topluluklarının Sözleşme'ye taraf olmadığı gerekçesiyle başvuruyu kabuledilemez buluyor¹¹.

Ulusal makamların Topluluk hukukundan kaynaklanan ya da Topluluk hukuku alanına giren uygulamalarının İHAS'ne aykırılığını konu alan başvurular açısından ise, İHAK'nun 9 şubat 1990 tarihli kararında¹² belirginleşen görüşü, soruna farklı bir yaklaşım getirmekte.

¹⁰Maastricht Antlaşması'nın 189b maddesinde düzenlenen "ortak karar (codecision) usulü", Avrupa Komisyonu'nun Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e bir "teklif" sunmasıyla işlemeye başlar. Madde 138b'ye göre, Parlamento ancak, bir Topluluk işleminin yapılmasını gerekli gördüğü konularda Komisyon'dan uygun teklifler sunmasını isteyebilir. Antlaşma'nın "ortak karar usulü"nün uygulanmasını öngördüğü konularda (iç pazarın gerçekleştirilmesi, işçilerin serbest dolaşımı, yerleşim özgürlüğü, tüketicinin korunması...), işlemin oluşması, Konsey ve Parlamento'nun her ikisinin birlikte kabulüne bağlıdır. Ancak Konsey ve Parlamento'nun uzlaşma sağlayamadığı durumlarda, Parlamento salt çoğunlukla işlemin sonuçlandırılmasını reddetme yetkisine sahiptir. Bk. *Treaty on European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992.

¹¹Confédération Française Démocratique du Travail v. European Communities (No.8030/77, 10.7.1978). Bk. Mendelson, *loc.cit.*, s.111 vd.

¹²C.M. and Co. v. Federal Republic of Germany (No.13258/87, 9.2.1990). Bk. Andrew Clapham, "A Human Rights Policy for the European Community", *YEL* (1990), s.332-335.

Komisyon bu kararında; ulusal organların Topluluk hukukunu uyguluyor olmalarının Komisyon'un denetim yetkisini ortadan kaldırmadığını, bağıtlı devletlerin Sözleşme çerçevesinde sorumluluklarının bu uygulamalar açısından da varlığını sürdürdüğünü açıkça belirtmiş¹³.

Matthews'un başvurusu ise, Avrupa Parlamentosu'nun doğrudan seçimi ile ilgili düzenleme, 76/787 sayılı Topluluk Konseyi Kararı yansırı üye devletlerin kendi anayasal gereklerine uygun olarak bu düzenlemeyi kabul etmelerinden sonra yürürlüğe girdiği için çok daha karmaşık sorunlar doğurmaktadır.

İHAK'nun başvuruyu kabuledilebilir bulması, Komisyon'un "esas" incelemesinde, Avrupa Birliği organı Avrupa Parlamentosu'nun yasama yetkisi ve oluşumu konusunda karar verme hukuki imkanını kendine tanıdığı ölçüde, İHAS-Avrupa Birliği hukuku ilişkilerine yeni bir boyut getirecek.

¹³Bununla birlikte bu kararın diğer önemli yönü, İHAK'nun; Avrupa Topluluklarını Kurucu Antlaşmalar'da bir temel haklar katalogunun yer almasına karşın, Parlamento, Konsey ve Komisyon'un Ortak Bildirgesi'nde (1977) temel haklara saygı gösterilmesi konusunda güvence verildiğini ve Topluluk işlemlerinin İHAS de dahil olmak üzere temel haklara uygunluk açısından Topluluk Mahkemesi'nce denetlendiğini belirtmesidir.

Komisyon, denetim yetkisini saklı tutmakla birlikte, başvuru konusu olayda Topluluk Mahkemesi'nin adil duruşma hakkının ihlal edilmediğini belirleyerek, üye devletlerin her bireysel olayda Topluluk Mahkemesi kararlarını uygularken İHAS'ne uygunluğunu inceleme yükümlülüğü olmadığını; bu tür bir yükümlülüğün uluslararası bir örgüte yetki devri anlayışıyla uyumsuz olduğunu belirterek, başvuruyu kabuledilemez bulmuştur.

Ancak; başvuru İHAS'ın 6. maddesinin ihlal edilmiş olduğu iddiasıyla yapılmıştır. Komisyon kararında da, başvuru konusu olay çerçevesinde söylenen, Topluluk Mahkemesi'nce denetlenen Topluluk kararlarının İHAS'ın 6. maddesinde öngörülen usule uygunluğunu, ulusal makamların tekrar incelemesine gerek olmadığıdır. Başka bir ifadeyle, İHAK. Topluluk işlemlerinin iç hukukta uygulanmasının hiçbir zaman İHAS'ne aykırılık oluşturmayacağına ilişkin genel bir sonuç ortaya koymamaktadır. Bu konuda bk. *ibid.*, s.335. Karş. Henry G. Schermers, "The European Communities Bound by Fundamental Human Rights", 27 *CML Rev.* (1990), s.257-258.