

AVRUPA KONSEYİ VE İNSAN HAKLARI AVRUPA MAHKEMESİ İLİŞKİLERİ

Hasan Kemal ELBAN*

Giriş

Bu yazının amacı, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin (Mahkeme) Avrupa Konseyi kurumları ile karşılıklı etkileşimi üzerinden karar verme siyasetini irdelemek ve bu etkileşimin hem Mahkeme hem de Avrupa Konseyi kurumlarının üretimleri üzerindeki somut sonuçlara okuyucunun dikkatini çekmektir. Söz konusu amacı gerçekleştirmek adına, yazının sınırlı çerçevesi içinde ve zorunlu olduğu ve mümkün olduğu ölçüde, Mahkeme'ye oranla daha az dikkate değer bulundukları, dolayısıyla daha az tanındıkları için Avrupa Konseyi'nin kurumsal yapısı ve işleyişi de ayrıntılı olarak ele alınmaya çalışılacaktır.

1. Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi İlişkilerinin Arka Planı

II. Dünya Savaşı'nın hemen ertesinde Avrupa Konseyi'nin kuruluşu ile ilgili çalışmalar yürütülürken insan haklarına saygı, çoğulcu demokrasi ile birlikte Avrupa Konseyi'nin temelini oluşturan iki sütundan biri olarak belirlemiştir. Yarım yüzyıl gibi bir sürede iki dünya savaşının çıkmasına neden olan Avrupa devletleri, özellikle ağır ve yaygın insan hakları ihlallerinin yaşandığı II. Dünya Savaşı'ndan sonra bir daha böylesi bir yıkımın yaşanmaması için çareler aramaya başladılar. Ancak bunun için öncelikle II. Dünya Savaşı'nın nedenleri ve sorumluları belirlenmeli; ondan sonra bu rahatsızlığın tedavisine

* Av., İstanbul Barosu.

girişilmeliydi. Öyle de oldu. II. Dünya Savaşı'nın ertesinde özellikle Batı Avrupa'da totaliter rejimler birbiri ardına yerlerini demokratik cumhuriyetlere bıraktılar. Başını Batı Almanya, Fransa, İtalya ve Avusturya'nın çektiği bu totaliter ve otoriter rejimlerdeki dönüşüm, çoğulcu demokrasi ve insan haklarına dayalı anayasaların kabulü ile taçlandırıldı. Aslında yaşanan sürecin sonunda geline nokta bütün bu felaketlerden çıkarılan ders, demokratik ve çoğulcu bir siyasal yapının Kıtaya egemen olmasının bir daha böylesi bir savaşın yaşanmaması için olmazsa olmaz koşul olduğuydu.

Demokrasi ve onu oluşturan çoğulcu bir siyasal yapının varlığı ise, ancak bireylerin insan hakları korunarak ve güçlendirilerek güvence altına alınabilirdi. II. Dünya Savaşı sonrasında gelişen bu anlayış, Avrupa Kıtası çapında bir uluslararası yapılanmanın oluşturulması gereğini de kendisine dayatmaktaydı. Gerçekten de Avrupa Konseyi üç sütunlu bir platform üzerinde inşa edildiği sıklıkla yinelenir: insan hakları, hukuk devleti ve çoğulcu demokrasi.¹ Ancak üzerinde en çok durulan diğer ikisinin varlığının anlaşılabilmesi için turnusol kağıdı niteliğindeki insan hakları olmuştur.

1948 yılında Lahey'de toplanan Avrupa Kongresi, bir daha II. Dünya Savaşı gibi etkileri dünyayı saran savaş ve yıkımın yaşanmaması için bir birlik ya da federasyon oluşturulmasına; kurulacak bu birliğin demokratik bir şekilde yönetilen ve oluşturulacak bir *İnsan Hakları Şartı*'na saygıyı taahhüt eden bütün Avrupa uluslarına açık olması gerektiğine karar verildiği ilan edilmekteydi. Aynı karar metninde, böyle bir Şartın taslağını hazırlayacak bir Komisyon kurulmasına da karar verildiği ifade ediliyordu.²

Avrupa Konseyi Statüsü'ne bir göz atılırsa, bu kararın yansıması üçüncü maddesinde açıkça görülecektir. Ancak insan haklarına ilişkin tek atıf *Statünün* üçüncü maddesi ile sınırlı değildir. Statünün diğer pek çok maddesinde insan haklarına ilişkin vurgular dikkat çekmektedir. Hatta sekizinci maddesinde ciddi insan hakları ihlallerinin üye

¹ Bkz. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Başkanı Jean-Paul Costa'nın 25 Ocak 2008 tarihli Adli Yıl Açılışına ilişkin toplantıdaki konuşmasına aşağıdaki internet adresinden ulaşılabilir: [http://www.echr.coe.int/NR/ronlyres/8DF60BE2-2382-4CDA-BD35-E16D7C42D087/0/Discours ProgrammeEchangeJuges_7fevrier2008.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/ronlyres/8DF60BE2-2382-4CDA-BD35-E16D7C42D087/0/Discours%20ProgrammeEchangeJuges_7fevrier2008.pdf)

² Bkz. Donna Gomien, *Short Guide to the European Convention on Human Rights*, Avrupa Konseyi Yayınları, Third Edition, Strazburg 2005, s.11.

devletin Konsey'deki üyeliğinin askıya alınması ya da çıkarılma sebebi olduğu öngörülmüştür.

Avrupa Konseyi Statüsü, Lahey Kongresi'nden bir yıl sonra 5 Mayıs 1949 tarihinde imzalandı. Bir *İnsan Hakları Şartı* hazırlanmasını kuru-cu on devlet, yeni kurulan Avrupa Konseyi'nin temel önceliği olarak ortaya koyduklarından, Konsey'in kuruluşunun üzerinden daha bir buçuk yıl geçmeden 4 Kasım 1950 tarihinde *İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Avrupa Sözleşmesi*'ni Roma'da imzaladılar. İmzalanen bu Sözleşme görece kısa bir süre sonra, 3 Eylül 1953 tarihinde, yürürlüğe girdi.

Aslında *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi* («Sözleşme») kendisinden önce *İnsan Hakları Ewrensel Bildirisi* ile *Amerikan İnsanın Hak ve Görevleri Bildirisinin* izinden gitmişti. Bununla birlikte Sözleşme, bu uluslararası insan hakları belgelerini aşan bağlayıcı bir hukuki metin olarak öne çıkmaktadır. Ama daha da önemlisi, devlet başvuruları ya da bireysel başvuruların ele alınması yoluyla çalışan *İnsan Hakları Avrupa Komisyonu* ve *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi* adı altında ikili mekanizmadan oluşan bir denetim organı³ da öngörmekteydi. Bu haliyle Mahkeme, Avrupa Konseyi'nin Avrupa'da barışı tesis etmek ve koruma görevini yerine getirirken kullandığı asli araçlardan biri olmayı sürdürmektedir.

2. Mahkeme-Konsey İlişkilerinin Kurumsal Niteliği

Bir ürünü olmasına karşın İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi, Avrupa Konseyi'nin bir organı değildir. Mahkeme, doğrudan Sözleşme'nin kendisinin oluşturduğu bir organdır ve ilke olarak Avrupa Konseyi'nden ve organlarından bağımsız olarak çalışır. Ancak, Mahkeme, gerçekte Konsey'in amaçlarını gerçekleştirmesi açısından hepsi birlikte organik bir bütünlük oluşturan temel araçlarından biri olarak tasarlanmıştır ve doğası gereği Avrupa Konseyi'nin diğer organların-

³ Bu ikili mekanizma 11 No'lu Protokol'ün 1 Kasım 1998 tarihinde yürürlüğe girmesinden sonra, Komisyon ortadan kaldırılarak, Mahkeme tam zamanlı çalışan bir yapıya dönüştürülmüştür. Ama daha da önemlisi, bireysel başvuru hakkının tanınması taraf devletler için zorunlu hale getirilerek, gerçek bir mahkeme kimliği kazanmıştır.

dan bağımsız, ama karşılıklı etkileşim ve iletişim içinde yargısal işlevini yerine getirmektedir.

Avrupa Konseyi Genel Sekreteri, Parlamenterler Meclisi, Bakanlar Komitesi gibi Avrupa Konseyi'nin temel organları, Mahkeme'nin yapılanması ve işlevini yerine getirirken karşı karşıya kaldığı sorunlara son derece duyarlıdır. Konsey'in yukarıda sayılanlar ve onların dışındaki diğer organları, Mahkeme'nin kararlarını ve ayrıca bu kararlarda ortaya koyduğu ilkeleri yakından izlemekte ve çalışmalarında kendilerine rehber olarak almaktadırlar. Öte taraftan Mahkeme de Konsey'in diğer organlarının çalışmalarını yakından izlemekte ve kararlarını oluştururken bu çalışmalardan geniş ölçüde yararlanmaktadır.

Mahkeme'de yaşanan gelişmeler, Konsey'in neredeyse bütün temel organları tarafından yakından izlemekte ve Mahkeme'nin karşılaştığı sorunların üstesinden gelebilmesi için gerekli donanımı ve yapısal araçları sağlamak için bu organlar tarafından azami çaba harcanmaktadır.

Özellikle “Soğuk Savaş” sonrası Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Sözleşme sistemine dahil olmalarının bir sonucu olarak, Mahkeme'nin iş yükünün, kapasitesinin çok üzerinde artmaya başlamasıyla bu olgu son derece yaşamsal bir önem kazanmış görünmektedir.⁴ Mahkeme'nin etkili bir şekilde çalışmalarını yürütebilmesini sağlamak adına gösterilen çabalar, Mahkeme'nin daha etkili çalışmasını amaçlayan Sözleşme'ye ek protokollerin imzaya açılması ve yürürlüğe girmesinde somut olarak kendini göstermekle birlikte⁵, bunun gerisinde çok daha uzun soluklu bir izleme, tartışma ve çözüm önerilerini de içeren raporlama süreçleri söz konusudur.

⁴ Bu yazı hazırlandığı sıralarda, Mahkeme Başkanı, 2007 yılı sonu itibariyle Mahkeme önünde karar verilmesini bekleyen başvuru sayısının 80 bine dayandığını açıklamıştır. 2007 yılının bütünü içinde sadece Mahkeme'ye yapılan başvuru sayısı 41.700 olmuştur. Mahkeme'nin geçen yıl kabuledilebilirlik ve kayıttan düşme dahil 28.792 adet karar verdiği göz önüne alınırsa çok ciddi bir iş yükünün Mahkeme'nin önünde sonuçlandırılmayı beklediği görülecektir.

⁵ 11 No'lu Protokol ve Rusya Federasyonu'nun onaylamaması yüzünden henüz yürürlüğe girmemiş olmakla birlikte 14 No'lu Protokol son on yılda Mahkeme'nin karşı karşıya kaldığı sorunlara Avrupa Konseyi'nin verdiği yanıt olarak gösterilebilir. Ancak, 14 No'lu Protokol daha imzaya açılmadan, Mahkeme Eski Başkanı Yargıç Luzius Wildhaber, 14 No'lu Protokol'ün Mahkeme'nin iş yükünü karşılamakta yetersiz kalacağını itiraf etmekteydi. Mahkeme Başkanı'nun röportaj metni için bkz. *Gümüşçi Aylık Hukuk Dergisi*, İstanbul, Haziran 2004, Sayı 16, s.46-47.

Parlamente Meclisi'nin, komisyonları aracılığıyla, Konsey'e üye devletlerin insan hakları durumuna ilişkin olarak insan haklarının değişik boyutlarını dikkate alan çok sayıda rapor, üye devletlerin insan haklarına yönelik taahhütlerinin gözlenmesi görevinin bir parçası olarak, Genel Kurul oturumlarında tartışılır ve kabul edilirler. Yine Avrupa Konseyi'nin bir organı olan ve ileride daha ayrıntılı olarak ele alınacak olan *İşkencenin Önlenmesi Avrupa Komitesi* (CPT), *İnsan Hakları Komiserliği* ya da *Irkçılık ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu* (ECRI) tarafından üretilen raporlardan da Mahkeme, kararlarında geniş ölçüde yararlanılmaktadır. Ters durum da aynı derecede doğrudur. Avrupa Konseyi'nin adı geçen bu organları da sıklıkla raporlarında Mahkeme kararlarına atıflarda bulunmakta ve onun ortaya koyduğu ilkelerden yola çıkarak ilgi alanlarına ilişkin çözümlemelerde bulunmaktadırlar.

Söz konusu raporların büyük çoğunluğu, belirli bir ülkeye ve somut duruma ilişkin tanıklıklar, yerinde tespitler ile genel ya da özel değerlendirmeler ya da tavsiyeler içerirler. Diğer taraftan *Bakanlar Komitesinin* de Sözleşme'nin 46. maddesi uyarınca üstlendiği Mahkeme içtihatlarının infazına ilişkin olarak aldığı çok sayıda karar söz konusudur. Ayrıca *Bakanlar Komitesi*, bugüne kadar insan haklarını ilgilendiren çok sayıda tavsiye kararını da kabul etmiş ve yayınlamıştır. Tavsiye kararlarının üye devletleri bağlayıcı bir niteliği olmamakla birlikte, özellikle Sözleşme'nin yorumlanmasında yol gösterici olması bakımından önemli bir yeri bulunmaktadır.

Dolayısıyla Mahkeme'ye başvuruda bulunacakların ya da onların hukuki temsilcileri olan uygulamacıların bu etkileşimin ve Konsey organlarının çalışma mekanizmalarının farkında olmaları, Mahkeme önünde başarı şanslarını artırmaları bakımından oldukça önem taşımaktadır.

Bu noktadan sonra, bu karşılıklı etkileşim ve uyumlu çalışmanın nasıl işlediğine daha yakından bakabiliriz.⁶

⁶ Bu çalışmanın boyutlarını fazlasıyla aştığından ve ayrı bir çalışmanın konusunu oluşturması gerektiğini düşündüğümüzden Avrupa Sosyal Şartı ve onun yargısal organı Sosyal Haklar Avrupa Komitesi ile Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yetkililer Kongresi hakkında herhangi bir açıklamada bulunulmayacaktır.

3. Avrupa Konseyi Kurumlarının Oluşum, İşleyiş ve Mahkeme ile Etkileşimleri

a. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, Şubat 2008 itibariyle 47 üye devletin ulusal parlamento örgütlerinden gelen 318 asil ve 318 yedek parlamenterden oluşmaktadır.⁷ Parlamenterler Meclisi yılda dört defa ana konuları görüşmek ve Avrupa hükümetlerinden girişimde bulunmaları ya da geri-bildirimde bulunmalarını istemek üzere toplanmaktadır. Bu parlamenterler kendilerini seçen 800 milyon Avrupalı adına konuşmaktadırlar. Parlamenterler, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nde temsil edilen Avrupa ülkelerinin hükümetlerine diledikleri konuda sorular yöneltebilirler ve hükümetler bu soruları yanıtlamak zorundadır.

Parlamenterler Meclisi, çalışmaya başladığı 1949 yılından beri İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi dâhil Avrupa Konseyi tarafından kaleme alınan pek çok uluslararası sözleşmenin arkasındaki itici güç olmuştur. *Parlamenterler Meclisi*, *Avrupa Konseyi Genel Sekreteri* ile *Sekreter Yardımcısı*'nın yanında İnsan Hakları Mahkemesi yargıçları ile İnsan Hakları Yüksek Komiseri'ni de seçmektedir.

Parlamenterler Meclisi, ayrıca üye devletlerin durumlarını gözlemlemekte ve yükümlülüklerini yerine getirmelerine yardımcı olmaktadır. Eğer bir devlet, yükümlülüklerini yerine getirmekte başarısız olursa, bu durumda Meclis, ülkenin ulusal delegasyonunu kabul belgelerini geri çekebilir ya da onaylamayı reddedebilir. Son çare olarak, o ülkenin Avrupa Konseyi üyeliğinin askıya alınmasını Bakanlar Komitesine önerebilir.

⁷ Ekim 2007 itibariyle Avrupa Konseyi'ne üye 47 ülkenin ulusal parlamentolarından nüfuslarına göre katılan parlamenterden oluşmaktadır. Üye ülkeler ve Parlamenterler Konseyine gönderdikleri üye sayıları aşağıdadır: Arnavutluk (4) Andora (2) Ermenistan (4) Avusturya (6) Azerbaycan (6) Belçika (7) Bosna Hersek (5) Bulgaristan (6) Hırvatistan (5) Güney Kıbrıs (3) Çek Cumhuriyeti (7) Danimarka (5) Estonya (3) Finlandiya (5) Fransa (18) Gürcistan (5) Almanya (18) Yunanistan (7) Macaristan (7) İzlanda (3) İrlanda (4) İtalya (18) Letonya (3) Lihtenştayn (2) Litvanya (4) Lüksemburg (3) Malta (3) Moldova (5) Monako (2) Karadağ (3) Hollanda (7) Norveç (5) Polonya (12) Portekiz (7) Romanya (10) Rusya Federasyonu (18) San Marino (2) Sırbistan (7) Slovakya (5) Slovenya (3) İspanya (12) İsveç (6) İsviçre (6) Makedonya (3) Türkiye (12) Ukrayna (12) Birleşik Krallık (18)

Meclis'in çalışmaları on komite, Meclis Başkanı, 20 Başkan Yardımcısı ve beş siyasal grubun temsilcilerinden oluşan bir büro tarafından hazırlanır. Parlamenterler Meclisi üç tip belge tartışır ve kabul eder: tavsiyeler (*Bakanlar Komitesi'ne*), kararlar (*Meclis'in bir konu hakkında kendi bakış açısını bütün Avrupa kamuoyuna bildirir*) ve son olarak da görüşler (*bu grup belgeler ise üyelik başvuruları, antlaşma taslakları ve Bakanlar Komitesi tarafından sunulmuş olan diğer belgeler hakkındaki görüşleri içerir*).

Meclis halen aşağıdaki konuları temel ilgi alanı olarak kabul etmektedir:

- İnsan hakları ve demokrasinin korunması ve desteklenmesi;
- Üye devletlerin yükümlülük ve taahhütlerinin yerine getirip getirmediğinin izlenmesi;
- İnsan haklarına saygı gösterilirken terörizmin sona erdirilmesi;
- Bölgesel krizler;
- Mülteci ve göçmelerin durumu;
- Kùltürler ve dinler arası diyalog;
- Sosyal uyum;

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, temsilcileri aracılığıyla yukarıda belirtilen temel konularla ilgili olarak Avrupa çapında planlı ya da *ad hoc*⁸ ziyaretler yoluyla toplanan bilgilerden rapor taslakları hazırlar. Bu raporlar daha sonra ilgili komitelerde görüşölür ve en son olarak Meclis'te görüşölerek karara bağlanır. Bu çerçevede, özellikle insan haklarının korunması ve desteklenmesi başlığı altında Parlamenterler Meclisi'nin görüştüğü tavsiye, karar ve raporların önemli bir kanıt değeri ve ağırlığı olabilmektedir.

Örneğin 1994 tarihinde köylerinden güvenlik güçleri tarafından zorla çıkarılan bir grup Tunceli köylüsünün köylerine dönmek için yaptıkları başvuruya ilişkin olarak Mahkeme, hükümetin sorumluluğunu belirlerken, özellikle köylerinden koparılan köylülere ilişkin her-

⁸ Yalnızca bir olayda, bir defalık, Bkz. Ejder Yılmaz, "*Hukuk Sözlüğü*", Yetkin Yayınları, Ankara 1996. Ayrıca programlanmamış, program dışı anlamına da geldiği eklenmelidir.

hangi bir tazmin sürecinin işletilmediğini, herhangi bir ciddi destek programı olmaksızın çok ağır koşullarda büyük kentlerin varoşlarında yaşam savaşı verdiklerini tespit etmiştir. Bu tespitini yaparken Mahkeme, diğerlerinin yanında, önemli ölçüde Parlamenterler Meclisinin bu konudaki raporlarından yararlanmıştır.⁹

b. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi

Bakanlar Komitesi Avrupa Konseyi'nin karar organıdır. Bütün üye devletlerin dışişleri bakanlarından ya da onların Strazburg'taki daimi diplomatik temsilcilerinden oluşur. Bakanlar Komitesi, öncelikle Avrupa toplumunun karşılaştığı sorunlara ulusal yaklaşımların eşitlik temelinde tartışıldığı ve bu tür sorunlara Avrupa çapında çözümler üretildiği ortak bir forum olarak çalışmaktadır. Ayrıca Bakanlar Komitesi, Parlamenterler Meclisi'nin de katkısıyla, Konsey'in temel değerlerinin bekçisi ve üye devletlerin taahhütlerine uygun davranıp davranmadıklarının gözleyicisi olarak da işlev görmektedir.

Bakanlar Komitesi, işlevini aşağıdaki iki şekilde yerine getirir:

- Avrupa toplumlarının karşı karşıya kaldıkları sorunlara ulusal yaklaşımları hükümetlerin görüşlerini eşitlik temelinde dile getirdikleri ve sorunun çözümünün Avrupalıların ortak iradesiyle bulunduğu bir forum olarak;
- Parlamenterler Meclisinin yanı sıra Avrupa Konseyi'nin varlık nedeni olan değerlerin bekçisi olarak.

Bakanlar Komitesinin görevleri, diğerlerinin yanında, aşağıdaki başlıkları kapsamaktadır:

- Siyasal diyalog,
- Parlamenterler Meclisi ile iletişim

⁹ Bkz. 29 Haziran 2004 tarihli *Doğan ve Diğerleri v. Türkiye* kararı, § 55 v.d. Bu davada Mahkeme, Parlamenterler Meclisi'nin kabul ettiği 1563 (2002) sayılı *Tavsiyenin* temelini oluşturan *Göç, Mülteciler ve Demografi Komitesi'nin* hazırladığı "*Türkiye'deki yerinden edilmiş Kürt nüfusun durumu*" başlıklı rapora önemli bir ağırlık atfetmiştir. Ayrıca *inter alia* bkz. 16 Kasım 2004 tarihli *Ünal Tekeli v. Türkiye* kararı, § 18 v.d.; 16 Haziran 2007 tarihli *Cobzaru v. Romanya* kararı, § 44; 6 Ekim 2006 tarihli *Kurtuluş Ordusu Moskova Şubesi v. Rusya* kararı, § 47 v.d.

Bakanlar Komitesi Parlamenterler Meclisi ile arasındaki ilişkiler aşağıdaki biçimlerde gerçekleştirmektedir:

- *Bakanlar Komitesinin Yasal raporları;*
- *Meclis görüşü talepleri;*
- *Meclis tavsiyelerini izlemek;*
- *Sözlü ve yazılı soruları yanıtlamak;*
- *Ortak Komite toplantıları*
- Yeni üye Devletleri kabul etmek

Bakanlar Komitesi, Avrupalı Devletleri Avrupa Konseyi'ne üye olmak için davet etme yetkisine sahiptir.¹⁰ Bakanlar Komitesi, aynı zamanda bir üye devletin üyeliğini askıya almak ve üyelikten atma yetkisine sahiptir.

Üyeliğe davet usulü ilgili devletin başvurusu üzerine başlar. Bakanlar Komitesi üyeliğe davet ve kabule ilişkin olarak Parlamenterler Meclisi'ne danışma ve üyeliğe kabul edilecek devletin Meclis'teki sandalye sayısını ve Konsey bütçesine katkısını belirleme gibi usulleri izleme yükümlülüğü bulunmaktadır.¹¹ Son dönemde başvuru devletlere demokratik reformların gerçekleştirilmesi konusunda ek koşullar getirilmiştir. Bu koşullar arasında İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne taraf olma zorunluluğu da bulunmaktadır.

• Üye devletlerin taahhütlerine saygı gösterip göstermediklerinin izlemek;

Avrupa Konseyi Statüsü'nün 15.a maddesi Bakanlar Komitesi'nin Sözleşme ve antlaşmalar dahil Avrupa Konseyi'nin amacının gerektirdiği girişimleri göz önüne alacağını belirtmektedir. Bakanlar Komitesi bugüne kadar 190'ın üzerinde antlaşmayı imzaya açmıştır. İçlerinde en bilineni ise İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'dir.

Herhangi bir antlaşmanın metni Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilmeden önce Parlamenterler Meclisi'ne görüş için gönderilir. Parlamenterler Meclisi görüşünü konunun tartışıldığı bir oturumda oluşturur ve varsa değişiklik teklifleri ile birlikte Bakanlar Komitesi'ne

¹⁰ Avrupa Konseyi Statüsünün 4, 5 ve 6. maddeleri.

¹¹ Statü, madde 6.

gönderir. Ancak bu konuda son karar Bakanlar Komitesi'ne aittir. Antlaşma metni Bakanlar Komitesi tarafından kabul edildiği zaman son şeklini almış olur. Komite ayrıca antlaşmanın imzaya açılacağı tarihi de belirler.

Diğer taraftan Kasım 1994 tarihindeki 519. oturumunda Bakanlar Komitesi, oylama usulünün daha esnek olmasına ve tavsiye kararları konusunda oybirliği kuralının uygulanmaması konusunda bir “*centilmenlik anlaşması*” yapmaya karar vermişlerdir. Böylece o tarihten bu yana tavsiye kararları için oyçokluğu yeterli olmaktadır. Tavsiye kararları üye devletler için bağlayıcı olmamaktadır. Ancak, Statü'nün 15.b maddesi Komite'ye tavsiye kararlarına ilişkin olarak üye devletlere aldıkları tedbirler ile ilgili olarak bilgi vermesini isteme izni vermektedir. Komite, 1987 tarihli 405. toplantısında kendisine bağlı olarak çalışan *yürütme komitesi* ve *uzmanlar komitesi* gibi uluslararası komitelere tavsiye ve kararlarının uygulanmasına ilişkin izleme faaliyetlerini iyileştirmeye çağıran bir kararı kabul etmiştir.

Diğer taraftan doğrudan Mahkeme'yi ilgilendiren genel nitelikli tavsiye kararları da zaman zaman Bakanlar Komitesi tarafından yayınlanmaktadır. Bunların içinde özellikle üye ülkelerde iç hukuk yollarının iyileştirilmesine ilişkin tavsiye kararı¹² üzerinde durulmasını gerektirmektedir. Bu tavsiye kararında *Bakanlar Komitesi*, Mahkeme'ye özellikle bir ülkede birbirinin tekrarı niteliğinde çok sayıda başvuruya yol açan yapısal bir sorundan kaynaklanan davalarla başa çıkabilmesi için “*pilot karar*” usulünü yürürlüğe sokmasını tavsiye etmiştir. Mahkeme bu tavsiye kararının hemen ertesinde söz konusu pilot karar usulünü *Broniowski v. Polonya* kararıyla uygulamaya sokmuştur.¹³ Ancak yine de bu usulün içeriği ve hangi durumda hangi amaçları gütmek üzere kullanılacağı konusu belirsizliğini sürdürmektedir.¹⁴

¹² Bkz. Bakanlar Komitesi'nin 12 Mayıs 2004 tarih ve Rec(2004)6 sayılı tavsiye kararı.

¹³ Bkz. 22 Haziran 2004 tarihli *Broniowski v. Polonya* (esas hakkında) kararı, § 189 v.d.; ayrıca 28 Eylül 2005 tarihli *Broniowski v. Polonya* (dostane çözüm) kararı, § 34 v.d.; ayrıca bakınız, Büyük Daire'nin 1 Mart 2006 tarihli *Sejdovic v. İtalya* kararı, § 108 v.d..

¹⁴ Broniowski kararındaki olgularla çok büyük oranda benzerlik içermesine karşın Mahkeme, Doğan ve Diğerleri kararında söz konusu kararı “pilot karar” olarak nitelemek yerine “ilkesel karar” olarak nitelemeyi yeğlemiştir. Bu tanım farklılaştırmasına neden gittiği ise halen pek belirgin değildir. Bkz. Costas Paraskeva: “*Human Rights Protection Begins and Ends at Home: The 'Pilot Judgment Procedure' developed by the European Court of Human Rights*”, London Metropolitan University “Human Rights Law Commentary”, Vol. 3, 2007.

- Konsey bütçesinin kabulü;
- İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin kararlarının infazının gözetilmesi

Sözleşme'nin 11 No'lu Protokolü ile değişik 46. maddesi, Bakanlar Komitesi'ne İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin kararlarının infazını gözetme görevini vermektedir. Bu görev, Bakanlar Komitesi tarafından her yıl dört defa yapılan düzenli toplantılarla sağlanır. Bu konuda Bakanlar Komitesi'nin temel işlevi İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin kararlarına üye devletlerin uymasını sağlamaktır. Komite her vakayı nihai kararı vermekle sonuçlandırır. Bazı vakalarda, geçici kararlar verilebilir.¹⁵

Bu nedenle, başvuru sahiplerinin ve avukatlarının özellikle yapısal bir eksiklikle bağlantılı çok sayıda başvurucuyu ilgilendiren başvurular ya da bu tür yapısal eksikliklerle ilgili Mahkeme kararlarının infazına ilişkin olarak *Bakanlar Komitesi*'nin tavsiyelerinin ya da kararlarının farkında olmasında büyük yarar bulunmaktadır.

c. Avrupa Konseyi Genel Sekreteri

Avrupa Konseyi *Genel Sekreteri*, Parlamenterler Meclisi tarafından beş yıl için atanır. Genel Sekreter'in İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Mahkeme'yi de ilgilendiren bir dizi görevi bulunmaktadır.

Öncelikle her Yüksek Sözleşmeci Tarafın Sözleşme'ye taraf olduğunu *Genel Sekreter*'e bildirme (*depo etme*) yükümlülüğü bulunmaktadır.¹⁶ Aynı şekilde ilgili taraf devletin Sözleşme'den çekildiğini *Genel Sekreter*'e bildirmesi de zorunludur.¹⁷

Bunun dışında Sözleşme'nin 52. maddesi, Genel Sekreter'e, Sözleşme'nin uygulanmasını üye devletler nezdinde gözetme yetkisi vermektedir. Bu maddeye göre, Genel Sekreter'in talebi halinde ilgili taraf devlet, Sözleşme'nin kendi iç hukukunda etkili bir şekilde uygulanmasının nasıl güvence altına alındığına ilişkin açıklama yapma yükümlülüğü altındadır.

¹⁵ Bütün bu kararlar Bakanlar Komitesi'nin internet sitesinde yayınlanır.

¹⁶ Sözleşme'nin 59. maddesi.

¹⁷ Afs. 58. madde.

Genel Sekreter, bugüne kadar, Sözleşme'nin 52. maddesindeki yetkisini hiçbir sözleşmeci devlet için kullanmamıştır. Ancak, bu yetkinin Genel Sekreter tarafından kullanılmamasının nedeninin 52. maddenin Genel Sekreter'e söz konusu taraf devletten aldığı bilgiye ilişkin olarak harekete geçme yetkisi tanımaması olması kuvvetle muhtemeldir.

Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'nin ve Sekreter Yardımcısı'nın da Mahkeme'nin ihtiyaçlarına ilişkin olarak yakın ilgisi söz konusudur. Zaman zaman Mahkeme'nin etkililiğinin artırılması, geleceğe ilişkin dava yükü, bütçe, personel, teknolojik yeniliklere dönük ihtiyaçlarının belirlenmesi hakkında projeksiyonlar hazırlanması, Mahkeme'nin mevcut örgütlenme yapısında iyileştirmelere gidilmesi gibi konularda raporlar hazırlanması için komisyonlar oluşturmakta ve bu raporlar bazı durumlarda kamuya açılarak yayınlanmaktadır.¹⁸

d. Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri

Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri, Avrupa Konseyi içinde bağımsız bir kurumdur. Görevi, bütün üye devletlerde insan hakları bilincini ve insan haklarına saygıyı desteklemektir.

İnsan Hakları Komiserliği fikri ilk olarak Ekim 1997 tarihinde Strazburg'ta toplanan *İkinci Avrupa Konseyi Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde* ortaya atılmıştır. Adı geçen zirvede bu konuda bir girişim başlatılmasına karar verilmiş, 7 Mayıs 1999 tarihinde de *Bakanlar Komitesi*, komiserliğin kurulması ve görev alanının belirlenmesine ilişkin bir kararı kabul etmiştir. İlk Komiser Alvaro Gil-Robles, 1999-2006 yılları arasında görev yaptıktan sonra 1 Nisan 2006 tarihinde yerini halen bu görevi yürüten Thomas Hammarberg'e devretmiştir.

İnsan Hakları Komiseri'nin temel amaçları Bakanlar Komitesi'nin kararında öngörülmüştür.¹⁹ Bu karara göre Komiser'in görevleri:

¹⁸ Lord Woolf'un başkanlığındaki bir komisyon tarafından hazırlanan Aralık 2005 tarihli rapor için bkz. <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Other+reports/>

¹⁹ Bkz. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 7 Mayıs 1999 tarihli 104. oturumunda kabul edilen Resolution (99)50 on the Council of Europe Commissioner for Human Rights adlı kararı. Karara aşağıdaki internet adresinden ulaşılabilir: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=458513&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

İnsan haklarının etkili bir şekilde gözlenmesi ve Avrupa Konseyi insan hakları standartlarının yerine getirilmesinde üye devletlere yardım sağlamak;

Avrupa Konseyi üye devletlerinde insan hakları eğitimi ve farkındalığının desteklenmesi;

İnsan haklarına ilişkin hukuk ve uygulamaya ilişkin olası eksikliklerin tespit edilmesi;

Ulusal ombudsmanlıkların ve diğer insan hakları yapılarının etkinliklerinin kolaylaştırılması ve

Bütün bölgede insan haklarının korunmasına ilişkin danışma ve bilgi sağlamak.

Bu nedenle Komiser'in çalışması, insan haklarının desteklenmesi ve korunması alanında anlamlı bir iyileşme sağlamak için reform tedbirlerini desteklemeye odaklanmıştır. Yargısal olmayan bir kurum olarak, Komiserlik, bireysel şikâyetler üzerine harekete geçemez; ancak bireylerin maruz kaldığı insan hakları ihlallerine ilişkin güvenilir bilgi temelinde sonuçlar çıkarabilir ve daha geniş bir çaba içine girebilir.

Komiser, insan hakları izleme mekanizmalarının yanında, geniş bir alanda ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapmaktadır. Komiserliğin en önemli Hükümetler arası ortakları Birleşmiş Milletler ve onun ilgili uzmanlık kuruluşları, Avrupa Birliği ve AGİT'tir. Komiserlik aynı zamanda önde gelen Hükümet dışı kuruluşlar, üniversiteler ve düşünce kuruluşlarıyla da yakın işbirliği içindedir.

İnsan Hakları Komiseri görevini aşağıdaki etkinliklerde bulunarak yerine getirir:

Hükümetlerle Diyalog ve Ülke Ziyaretleri

Komiser, insan hakları durumunu kapsamlı bir şekilde değerlendirebilmek için Avrupa Konseyi üye devletleri ile sürekli diyalogla geçer ve ülke ziyaretleri gerçekleştirir. Bu ziyaretlerde, İnsan Hakları Komiseri, insan hakları ve sivil toplum kuruluşların temsilcilerinin yanında, yüksek düzeyde hükümet, parlamento ve yargı yerlerinin temsilcileri ile toplantılar yapar. Komiser, ziyaretinin sonucunda o ülkedeki insan hakları uygulamalarının analizini ve olası iyileşme yolları hakkında ayrıntılı tavsiyeleri içeren bir rapor yayınlar. Bu rapor Bakanlar Komiseri

tesine sunulur ve yayınlanarak karar vericiler, HDÖler ve medyada yaygın bir şekilde dağıtılır.

Bir ülkeye resmi ziyaretin üzerinden birkaç yıl geçtikten sonra, Komiser ya da Komiserlik bürosu tavsiyelerin yerine getirilmesi konusunda gerçekleşen gelişmeyi izlemek üzere bir ziyaret daha yapar. Bu ziyaretin sonucu olarak bir izleme raporu yayınlar. Bu raporun da yaygın olarak dağıtımı yapılır. Ancak Komiser'in çabaları bu raporla sona ermez. Komiser o ülkedeki gelişmeleri izlemeyi ve ülkedeki yetkililerle yakın ilişkisini sürdürür. Ancak bu defa, genel raporların yayınlamaksızın da olsa, bir ya da bir dizi sorun alanı üzerinde çalışmalarını yoğunlaştırır.

Tematik Tavsiyeler ve Bilinç Yükseltme

İnsan Hakları Komiseri, aynı zamanda insan haklarının korunması ve insan hakları ihlallerinin önlenmesi için bilgi ve danışma sağlamakla görevlidir. Komiser uygun olduğunu düşünürse, Komiserlik bürosu tek ya da birden fazla üye devlet hakkında belirli bir insan hakları konusunda tavsiyeler yayınlatabilir. Ya ulusal organların talebi üzerine ya da kendi girişimiyle, Komiser ayrıca yasa taslakları ve belirli uygulamalar hakkında görüş verebilir.

Komiser'in ayrıca Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerde insan hakları bilincini yükseltme görevi de vardır. Bunun için Komiserlik bürosu değişik insan hakları temalarını içeren seminer ve toplantılar düzenler ya da düzenlenmesine yardımcı olur; Hükümetler, STK'lar ve eğitim kurumlarında Avrupa Konseyi insan hakları standartları bilincini iyileştirmek için sürekli diyaloga ilgilenir.

Ulusal İnsan Hakları Yapılarının Geliştirilmesini Desteklemek

İnsan Hakları Komiseri ulusal Ombudsmanlar, Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve insan haklarını korumakla görevlendirilen diğer yapılarla yakın işbirliği içinde olur. Bu kurumların olmadığı ülkelere Komiserlik güçlü bir şekilde bu kuruluşların geliştirilmesi için destek ve etkili bir uygulama desteği verir.

Yukarıda belirtilen görevlerin içinde İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi bakımından önemli olan, Komiser'in ziyaretleri sonucu yayınladığı raporlar ve izleme raporlarıdır. Söz konusu raporlar, belirli bir dönem ve insan hakları sorununa yoğunlaştığı ve ayrıntılı gözlem ve

analizleri içerdiğinden önemli bir kanıt değeri bulunmaktadır. Mahkeme, bu raporları değişik kararlarında kanıt olarak kullanmıştır.²⁰

İşkencenin Önlenmesi Avrupa Komitesi

İşkence'nin Önlenmesi Avrupa Sözleşmesi, 26 Kasım 1987 tarihinde Bakanlar Komitesi tarafından imzaya açılmış ve 1 Şubat 1989 tarihinde de 7 üye ülkenin Sözleşme'yi onaylamasıyla birlikte yürürlüğe girmiştir. Türkiye İşkencenin Önlenmesi Avrupa Sözleşmesi'ni 11 Ocak 1988 tarihinde imzalamış ve 26 Şubat 1988 tarihinde de Sözleşme'yi resmen onaylamıştır. Bu yazının amaçları bakımından önemi nedeniyle İşkencenin Önlenmesi Avrupa Sözleşmesi ve İşkencenin Önlenmesi Avrupa Komitesi (CPT) konusunda diğer Avrupa Konseyi organlarından daha fazla ayrıntı verilecektir.

e. a. İşkencenin Önlenmesi Avrupa Sözleşmesi'nin Kabul ve Yürürlük Süreci

Parlamenteler Meclisi, Ocak 1981'de işkencenin önlenmesi ile ilgili olarak, Birleşmiş Milletler bünyesinde konuyla ilgili yapılan çalışmalara atıfta bulunarak 9091981 sayılı tavsiye kararını kabul etmiştir. Bu kararda, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu'nca işkenceye karşı hazırlanan Sözleşme tasarısının kabulü ve uygulanması amacıyla, Bakanlar Komitesi'nin üye ülke yetkililerini davet etmesi önerilmiştir.

Mart 1981'de, biri Parlamenteler Meclisi üyesi Parlamenter Lidbom (Doc. 4718 rev.), diğeri Parlamenter Jadger (Doc. 4730) tarafından hazırlanan Avrupa Konseyi üyesi ülkelerdeki işkence olayı ile ilgili iki karar teklifi, Parlamenteler Meclisi'nin görüşüne sunulmuştur. Bu teklifler daha sonra, üzerinde beraberce çalışılmak üzere Hukuki İşler Komitesi'ne gönderilmiştir.

Hukuki İşler Komitesi, konuya ilişkin görüşlerini bir raporla açıklamış (Doc. 5099) ve bu rapor, Raportör Parlamenter Berrier tarafından Komite adına kaleme alındıktan sonra 30 Haziran 1983'de kabul edilmiştir. İşkenceye Karşı Avrupa Sözleşmesi Taslağı'nı da içeren bu

²⁰ 5 Nisan 2005 tarihli *Neomerzhitsky v. Ukrayna* kararı, § 60 vd.; 8 Temmuz 2004 tarihli *İlaşcu ve Diğerleri v. Moldova ve Rusya* kararı, § 288; 4 Temmuz 2006 tarihli *Ramirez Sanchez v. Fransa* kararı, 85; 13 Haziran 2002 tarihli *Anguelova v. Bulgaristan* kararı, Yargıç Bonello'nun karşı oy şerhi.

rapor, Raportörün isteği üzerine Uluslararası Adalet Komisyonu ve İşkenceye Karşı İsveç Komitesi'nce incelenmiştir.

Siyasi İşler Komitesi'nin rapora ilişkin görüşleri Eylül 1983'de Parlamenter Dejardin tarafından açıklanmıştır (Doc. 5123). Parlamenterler Meclisi'nin 971 sayılı Tavsiye Kararı'nın kabulünün ardından, Bakanlar Komitesi, İnsan Hakları İzleme Komitesi'nin (CDDH) aşağıdaki konulardaki görüşlerini, Ocak 1984 tarihindeki 366. oturumunda görüşmüştür.

Bu çerçevede CDDH'nin bir alt kuruluşu olarak, onun yetkisi altında çalışacak ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki hakların genişletilmesi için, bir Uzmanlar Komitesi oluşturulmuştur (DH-EX) (Mart 1984, 15. Oturum).

Çalışmaları süresince, DH-EX'in, Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları Mahkemesi'yle görüş alış verişinde bulunma fırsatı olmuştur. Aynı zamanda Uluslararası Adalet Komisyonu, İşkenceye karşı İsviçre Komitesi'nin ve Uluslararası Kızılhaç Komitesi'nin temsilcileriyle de bir oturum düzenlemiştir. Diğer oturumlar iki uzman psikiyatrisin de katılımlarıyla gerçekleşmiştir. DHEX, bu sözleşme tasarısını Haziran 1986'da CDDH'ye göndermeden önce, Avrupa Hukuk İşbirliği Komitesi'nin (CDJC) ve daha önceden CDDH'nin görüşünü istediği Avrupa Suç Sorunları Komitesi'nin (CDPC) sunuşlarını da dikkate almıştır.

CDDH, CDJC ve CDPC'nin yanı sıra Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ve İnsan Hakları Mahkemesi'yle de görüş alış verişinde bulunmuştur. İşkencenin Önlenmesi Avrupa Sözleşmesi taslağı CDDH'nin Kasım 1986'daki 2. görüşmesi sırasında sonuçlandırılmış ve Bakanlar Komitesi'ne gönderilmiştir.

Bakanlar Komitesi, Parlamenterler Meclisi'nin görüşünü aldıktan sonra (Karar No:133, 27 Mart 1987) Sözleşme'nin metni 27 Haziran 1987'de kabul edilmiştir. Sözleşme 26 Kasım 1987'de Avrupa Konseyi üyesi devletlerin imzasına açılmıştır. Sözleşme üye devletler tarafından hızla onaylanarak 1989 yılında yürürlüğe girmiştir. Avrupa İşkenceyi ve İnsanlık Dışı veya Aşağılayıcı Muamele veya Cezaları Önleme Komitesi (CPT) ilk toplantısını aynı yıl içinde yapmış ve üye devletlere ilk denetim ziyaretlerini 1990 yılında başlatmıştır. Kısa sürede etkili

bir kurum olarak kendisini ispatlamıştır. Birleşmiş Milletler de benzer bir modeli küresel düzeyde uygulamaya koymuştur.

e. b. İşkencenin Önlenmesi Avrupa Komitesi'nin (CPT) Görevi ve İşleyişi

Sözleşme, gözetim altındaki kişilerin korunması amacıyla yargı dışı bir önleme mekanizması sağlamaktadır. Söz konusu mekanizma, İşkencenin Önlenmesi Avrupa Komitesi (CPT) tarafından ilgili sözleşmecı devletlere denetim ziyaretleri düzenlenmesi sistemine dayanmaktadır. Bu sistem Mahkeme ya da Birleşmiş Milletler İşkenceye Karşı Komite gibi reaktif bir yapı oluşturmaktan çok, proaktif, yani ihlalin meydana gelmesini önleme amacıyla uyumlu bir yapı sergilemektedir.²¹ CPT Sekreteryası, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak çalışan bir birimdir.

e.c. CPT'nin Görev ve Yetki Alanı

Komite'nin amacı, özgürlüklerinden yoksun bırakılmış kişilerin işkence ve insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele veya cezalara karşı daha güçlü bir şekilde korunmasını sağlamaktır. Bu amacı gerçekleştirmek üzere, gözetim yerlerine denetim ziyaretleri düzenler ve bunu takiben raporunu düzenleyerek ilgili hükümet birimine iletir. Bu raporlara ilişkin devletlerin verdiği cevaplar ya da uygulamada ortaya çıkan tabloya dayalı olarak, CPT, ilgili devletlerle sürekli bir diyalog kurar.

CPT bir yargı organı değildir. Bununla birlikte, denetim ziyaretleri sırasında uygulamak üzere geliştirdiği bir dizi standartla mevcut uygulamaları değerlendirir ve devletleri oluşturduğu ölçütleri yerine getirmeleri konusunda teşvik eder. Bu standartların çoğu, diğer uluslararası yükümlülüklerde rastlananlardan çok daha ayrıntılı ve ağırdır. Dahası, standartların saptanması sürekli gelişen bir süreçtir: CPT'nin çalışmaları geliştikçe yepyeni endişe kaynakları keşfedilmekte ve bunlar Komite'yi yeni tavsiyeler ileri sürmeye, devletleri yeni yasal, idari

²¹ CPT'nin yapısının Birleşmiş Milletler İşkenceye Karşı Komite'nin yapısı ile karşılaştırıldığı daha ayrıntılı yazı için bkz. Hasan Kemal Elban; "İşkenceye Karşı Uluslararası Önleme Mekanizmaları"; *Açık Sayfa Hukuk Dergisi*, Sayı 22-23, s.29.

ve örgütlenme yapılarına ilişkin reformlar yapmaları için cesaretlendirmektedir.

e. d. İşkencenin Önlenmesi Komitesi'nin Bileşimi

CPT'nin üyeleri, çeşitli mesleklerden gelen bağımsız ve tarafsız uzmanlardır. CPT'nin gücü, kendisini oluşturan üyelerin beraberinde getirdikleri çok geniş bilgi ve beceri yelpazesinde yatmaktadır. Komite'nin, çalışmalarında gerçek bir multidisipliner yaklaşımı sağlayabilmek için, üyeleri arasında doğru denge bulunması gerekir. Ağırlık hukuk uzmanlarında olmasına rağmen, birçok üye de tıp alanındaki deneyimleriyle CPT'nin çalışmalarına katkıda bulunmaktadır. Kimileri de kendi ülkelerinde cezaevi veya polisle ilgili konularda hizmet vermiş kişilerdir.

Gözetim yerlerine düzenlenen denetim ziyaretlerinde Komite, kendi dışından gelen uzman ve tercümanların yardımına da başvurabilir.

Komite üyeleri, Avrupa Konseyi'nin karar alma organı olan Bakanlar Komitesi tarafından dört yıllık bir görev süresi için seçilirler ve iki kez yeniden seçilebilme olanakları bulunmaktadır. Sözleşme'ye taraf olan her ülke adına bir üye seçilir. Komite üyeliği halen yarı zamanlı bir sorumluluk olmasına rağmen, uygulamada Komite üyelerinin çoğu zamanlarının büyük kısmını CPT işleriyle geçirmektedir.

e.e. Denetim Ziyaretleri Sistemi

CPT'nin görevi, gözetim altında tutulan belirli bir kişiye yönelik muamelenin resmi olarak kınanmasından ziyade, işkence ve insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele veya cezaları bütünlüklü bir yaklaşım içinde önlemektir. Bu ihlal oluşturabilecek yapısal unsurların ulusal sistemlerden ayıklanmasına ve ortadan kaldırılmasına yönelik amaç, onu diğer uluslararası denetim mekanizmalarından kalın çizgilerle ayırır. CPT, bu görevini gözetim yerlerine düzenlenen denetim ziyaretleri yoluyla yerine getirir. CPT ziyaretleri sırasında ziyaret ettiği yerlerin gözaltı ve tutma koşullarını değerlendirir ve mevcut prosedür ve uygulamalar hakkında bilgi toplar.

CPT, Sözleşme'yi onaylamış bulunan devletlerde insanların yetkili bir kamu makamınca özgürlüklerinden yoksun bırakıldığı veya

bırakılabileceği tüm yerleri denetlemeye yetkilidir. Bunların arasında ceza ve ıslahevleri, polis karakolları, yabancı uyruklu göçmenlerin tutulduğu yerler, psikiyatri hastaneleri ile yaşlılar ve özürlüler yurtları sayılabilir.

CPT'nin denetim ziyaretleri periyodik veya ad hoc (belirli bir programa bağlı olmaksızın) olabilir. Periyodik denetim ziyaretleri, CPT'nin yıllık olarak belirlenen bir program çerçevesinde düzenli aralıklarla Devletleri denetlemesine imkan verir. Başlangıçta CPT denetimlerinin tümü periyodik ziyaretler şeklinde olmuştur. Sözleşme'ye yeni taraf olmuş ülkeler, Sözleşme'nin bağlayıcılığını kabul ettikten kısa bir süre sonra CPT tarafından denetlenmeyi bekleyebilirler. Koşullar gerektirdiği takdirde ad hoc denetim ziyaretleri de yapılabilir. Bu sayede belli bir konu veya gözetim yeri hakkında acil girişimde bulunulması yolunda bilgi aldığında CPT derhal devreye girebilir. Ayrıca, ad hoc denetimler yoluyla Komite, önceden yapmış olduğu önerilerin ne ölçüde yerine getirildiğini saptayabilir. Son yıllarda kısa süreli ve kesin hedefli programsız (*ad hoc*) denetimler CPT tarafından giderek daha sık uygulanmaya başlamıştır. Bazı durumlarda ad hoc denetimler bizzat ilgili Devletin talebi üzerine yapıldığı da olmaktadır.²²

e.f. Tutma Yerlerine Sınırsız Erişim

Sözleşme gereği, devletler yetki alanına giren ve kişilerin bir kamu makamınca özgürlüklerinden yoksun tutuldukları herhangi bir yere girmek ve burada serbestçe dolaşmak üzere CPT denetim heyetlerine izin vereceklerdir. Ayrıca, İşkencenin Önlenmesi Avrupa Sözleşmesi, Komite'ye özgürlüklerinden yoksun tutulan kişilerle ve ilgilendikleri konuda kendisine bilgi verebilecek diğer kimselerle özel görüşmeler-

²² Örneğin, 2000 yılının Aralık ayında Türkiye'de F tipi cezaevleri ile ilgili olayların patlak vermesinden kısa bir süre önce o dönemin Hükümet yetkililerinin talebi üzerine F-tipi Cezaevlerine ilişkin Komite bir denetim ziyareti yaparak F-tipi Cezaevi koşullarının işkence, insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele ve ceza yaşama uygunluğunu denetlemiştir (Bu ziyarete ilişkin 8 Kasım 2001 tarih ve CPT/Inf (2001) 25 sayılı rapor için bkz. <http://www.cpt.coe.int/documents/tur/2001-25-inf-eng.pdf>).

Benzer bir davet daha önce de 27 Temmuz 1996 tarihinde kitlesel ölüm oruçlarının ardından *Çiller Hükümeti* tarafından Eskişehir Özel Tıp Cezaevi için CPT'ye yapılmış ve CPT 19-23 Ağustos 1996 tarihinde bu cezaevine bir ziyaret gerçekleştirmiştir. Bu ziyarete ilişkin rapor için bkz. <http://www.cpt.coe.int/documents/tur/2007-09-inf-eng.pdf>.

de bulunmak hakkını da tanımıştır. Bunun yanı sıra, CPT'nin görevini yaparken gerekli göreceği başka her türlü bilgiyi de Komite'ye sağlamak konusunda devletlerin genel bir yükümlülüğü vardır.

CPT, bilgilere erişme hakkını kullanırken *“ulusal hukuk ve mesleki ahlak kurallarını gözetmek”* sorumluluğu altındadır. Ancak, bu yükümlülük CPT'nin amacı olan kötü muamelenin önlenmesi ile tutarlı bir şekilde yorumlanmalıdır. Ulusal makamlar istenilen bilgilerin sağlanmasını bazı koşullara bağlamak isteyebilirler. Bununla birlikte, söz konusu bilgilere erişimi reddedemezler veya bilgilere erişimi reddetmek ile eşit anlama gelecek koşullara bağlayamazlar.

e.g. CPT Raporları

CPT her denetim ziyaretinden sonra bir rapor hazırlar ve saptadığı bulgular ile özgürlüğünden yoksun tutulan kişilerin durumunu iyileştirmek için gerekli gördüğü tavsiyelerini belirtir. Bu gizli rapor ilgili devlete gönderilir. Raporla birlikte ilgili devletten CPT'nin tavsiyelerinin yerine getirilmesi için alınacak önlemleri açıklayan, ileri sürülen görüşlere ilişkin tepkileri belirten ve bilgi istenilen konuları yanıtlayan yazılı bir cevap istenir.

İki istisna dışında CPT raporları gizlidir. İlgili devlet raporu ve bu rapora verilen cevabi görüşleri yayınlamak isteyebilir veya eğer ilgili devlet işbirliği yapmayı veya özgürlüğünden yoksun tutulan kişilerin durumunu CPT'nin tavsiyeleri ışığında iyileştirmeyi reddederse, Komite (üyelerinin üçte ikisinin onayı ve ilgili devlete görüş bildirme fırsatını verdikten sonra) bu konuda bir kamu açıklaması yapma kararını alabilir.

Başlangıçta gizlilik ilkesinin devletlerin işbirliği yapmalarını sağlama ve CPT'nin etkinliğini artırma açısından önemli olduğu düşünülmüşse de, devletler, Komite ile yaptıkları görüşmelerin büyük çoğunluğunu kamuoyuna yansıtmaya hazır ve istekli olmuşlardır. Gerçekten de, CPT'nin ziyaret ettiği devletlerin çoğunluğu CPT raporlarının ve bunlara verilen cevapların yayınlanmasına izin vermişlerdir.²³

²³ İlgili bütün raporlara CPT'nin internet sitesi adresi www.cpt.coe.int adresinden ulaşılabilir.

e.h. CPT ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi İlişkisi

CPT görevi gereği, amacıyla sınırlı olarak, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin ilgi alanına giren konularla ilgilenmektedir.²⁴ Bu çerçevede CPT'nin denetlediği gözaltı merkezleri ya da tutma yerlerindeki koşullara ya da gözaltındaki kişilere yönelik genel bir uygulamaya ilişkin yayınladıkları raporlar, buralarda tutulan kişilerin ihlal iddialarıyla bağlantılı olarak iddialarını temellendirirken başvurabilecekleri destekleyici kanıtların başında gelmektedir. CPT'nin raporlarıyla bağlantılı konularla ilgili olarak Mahkeme önüne gelmiş ve sonuçlandırılmış çok sayıda dava söz konusudur.²⁵

Diğer taraftan, CPT de kendi standartlarını oluştururken Mahkeme'nin kararlarını yakından izlemektedir. Bu çerçevede, örnek olması bakımından, havaalanlarının transit bölgelerinde ülkeye girişlerine izin verilmeden tutulan kişilerle ilgili olarak, ilgili ülkelerin, bu kişilerin tutulmadıkları, sadece ülkeye girişlerine izin verilmediği, istedikleri herhangi bir anda diledikleri ülkeye giden bir uçağa binip ülkeden ayrılacakları itirazına karşı bu itirazın geçerli olmadığı savını geliştirirken, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin 25 Haziran 1996 tarihli *Amuur v. Fransa* kararına göndermede bulunmuş ve Mahkeme'nin gerekçelerini aynen kullanmıştır.²⁶

Yukarıda ifadesini bulan yakın bir etkileşimin varlığı açıkça görülmekle birlikte, hali hazırda bu yeterli bir derinliğe ulaşmış değildir. Mahkeme ve CPT'nin işkencenin önlenmesinde yakın işbirliği içinde olmaları avukatların bu ilişkinin öneminin ve yaratacağı fırsatların farkında olmasına bağlı olduğu bir gerçektir.

²⁴ Bu karşılıklı ilgi örtüşmesinin özellikle Sözleşme'nin 2, 3, 5, 6 ve 8. maddeleri çerçevesinde şekillendiğini belirtelim.

²⁵ Bkz. diğer pek çok kararın yanında, 11 Haziran 2006 tarihli *Jalloh v. Almanya* kararı, § 55; 6 Haziran 2006 tarihli *Baybaşın v. Hollanda* kararı, § 46 vd.; 12 Nisan 2005 tarihli *Shamayev ve Diğerleri Gürcistan ve Rusya* kararı, §§ 267 ve 329; 18 Ekim 2007 tarihli *Babushkin v. Rusya* kararı, § 38; 13 Kasım 2003 tarihli *Elçi v. Türkiye* kararı, § 596 v.d.; 18 Haziran 2002 tarihli *Orhan v. Türkiye* kararı, § 34; 6 Mart 2002 tarihli *Dougoz v. Yunanistan* kararı, § 46; 19 Nisan 2001 tarihli *Peers v. Yunanistan* kararı, § 61 v.d.

²⁶ Bkz. CPT'nin yayınladığı "CPT Standartları" adlı kitapçık, CPT/Inf/E(2002)1 Türkçe, s. 40. Adı geçen kitapçığa CPT'nin yukarıda verilen internet sitesinden ulaşılabilir.

f. Irkçılık ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu

Irkçılık ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu (ECRI), 9 Ekim 1993 tarihinde Viyana'da toplanan "Avrupa Konseyi Devlet ve Hükümet Başkanları I. Zirvesi"nde kurulmuştur. ECRI'nin kuruluş kararı I. Zirve toplantısında kabul edilen zirve bildirisinde ifadesini bulmaktadır. Ekim 2000 yılında Strazburg'ta toplanan Irkçılığa Karşı Avrupa Konferansı'nda ECRI'nin işlevini daha güçlendirmesi çağrısı yapılmış, bunun üzerine 13 Haziran 2002 tarihinde Bakanlar Komitesi ECRI'nin yeni statüsünü kabul etmiştir. Bu yeni statü ECRI'nin bağımsız bir insan hakları izleme organı olarak ırkçılık ve ırk ayrımcılığına ilişkin konularda rolünü sağlamlaştırmaktadır.

ECRI'nin üyeleri bağımsızdır ve sadece kendi vicdani kanılarına göre hareket ederler. ECRI'nin amacı Avrupa çapında ve insan haklarının korunması perspektifinden ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve anti-semitizmin ortadan kaldırılmasıdır. ECRI'nin etkinlikleri özellikle ırk, renk, dil, din, uyruklu, ulusal ya da etnik kökene dayanan ayrımcılık ya da önyargılarla karşı karşıya kalan kişi ya da kişi gruplarının mağduriyetlerine son vermek için gerekli bütün tedbirlerin alınmasını kapsar. ECRI'nin statüsünden kaynaklanan etkinlikleri üye ülkelere ilişkin izleme, ayrıntılı genel politika tavsiyelerinde bulunmak²⁷ ve sivil toplumla ilişkiler kurmak ve geliştirmektir.

ECRI, ülkeler bazında yaptığı araştırmaların sonucu düzenlediği raporlarını düzenli olarak yayınlamaktadır. ECRI'nin faaliyet konusuna ilişkin Türkiye hakkında da yayınlanmış raporları bulunmaktadır. Türkiye'ye ilişkin raporların önemli bir kısmı Türkçeye çevrilmiş olarak yayınlanmıştır.²⁸

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi de ECRI raporlarından özellikle ayrımcılık temelli ihlal vakalarına ilişkin kararlarında yararlanmaktadır.²⁹

²⁷ Bkz. özellikle 4 Ekim 2007 tarihinde yayınlanan ve Komisyon'un 29 Haziran 2007 tarihinde kabul ettiği "Siyasette Irkçılık ve Irk Ayrımcılığını Yok Etmek üzerine 11 No'lu Genel Politika Tavsiyeleri" Avrupa çapında gelişen siyasetin milliyetçi ve dini hissiyatı istismarına karşı son derece önemli sonuçları olabilecek bir karşı ilk adım gibi görünmektedir.

²⁸Söz konusu raporlara, Avrupa Konseyi'nin internet portalında bulunan aşağıdaki linkten ulaşılabilir: http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/4-publications/1default.asp#P26_307.

²⁹ 9 Ekim 2007 tarihli *Hasan ve Eylem Zengin v. Türkiye* kararı, §§ 28-29; 10 Kasım 2005

ECRI'nin raporları Türkiye'de özellikle eğitim hakkıyla ilişkili din ve vicdan özgürlüğü ihlali iddialarından kaynaklanan davalarda öne çıkmaktadır. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri bakımından ise özellikle Roman topluluklara yönelik ırk ayrımcılığı sorunuyla bağlantılı işken- ce, yaşam hakkı, adil yargılanma ve kişi özgürlüğü ve güvenliğine iliş- kin ihlal iddialarıyla bağlantılı davalarda öne çıktığı gözlenmektedir. Ancak ECRI'nin raporlarının gerek Türkiye ve gerekse Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yukarıda sayılan çerçeveyi fazlasıyla aşan bir viz- yonu ve raporlama anlayışının bulunduğunu ve bu çerçevede söz ko- nusu raporların daha geniş bir bakış açısıyla incelenmeyi hak ettiğini burada belirtmekte fayda var.

Sonuç

Yukarıda bir bütün içinde ve mümkün olduğunca ayrıntılı olarak açıklanmaya çalışıldığı gibi Avrupa Konseyi'nin varlık nedenlerinin başında Avrupa çapında insan haklarına saygının korunması ve gelişt- tirilmesi gelmektedir. Söz konusu amaç, sağlıklı işleyen demokrasiler, hukuk devletine saygılı hükümetler ve insan haklarının güvence altın- da olduğu toplumlar yoluyla Avrupa'da barışın bir daha kaybedilmek- sizin kalıcılaştırılması hedefinin önkoşuludur. İşte böylesi kapsamlı ve zor bir görevin başarılması konusunda, Avrupa Konseyi, olası en etkili araçlardan biri olarak İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve onun dene- tim organı olan İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'ni yaratmıştır.

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi, yukarıdaki paragraflarda sıklık- la belirtilmeye çalışıldığı gibi bağlayıcı yargısal kararlar alma yetkisine sahip denetim organı olarak Avrupa Konseyi'nin amaç ve hedeflerine hizmet etmektedir; ancak tabi ki Mahkeme'nin Avrupa Konseyi'nin amaç ve hedeflerine hizmet etmek gibi bir görevi ve amacı bulunma- maktadır. Bu durum Sözleşme'nin amaçlarıyla Konsey'in amaçlarının birbiriyle tam uyum içinde olmasından kaynaklanmaktadır.

Avrupa Konseyi dahil her türlü kurum ve kuruluştan bağımsız olarak hareket eden Mahkeme, Konsey'in çeşitli organlarıyla etkileşim içinde ve önündeki somut davayla bağlantılı olarak Konsey'in ilgili

tarhli *Leyla Şahin v. Türkiye* kararı, *Yargıç Tulkens*'in karşı oy şerhi; 12 Nisan 2007 tarihli *Ivanova v. Bulgaristan* kararı, §§ 65-66; 13 Aralık 2005 tarihli *Bekos ve Koutro- poulos v. Yunanistan* kararı, § 33 vd.

organlarının ortaya koyduğu pek çok çalışmayı göz önüne alarak kararlarını vermektedir. Buna karşın Konsey'in, Bakanlar Komitesi, Parlamenterler Meclisi gibi asli organları da Mahkeme'nin işlevini etkili ve herhangi bir sorunla karşılaşmadan yerine getirebilmesi için azami çaba harcamaktadır. Bütün bu çabanın altındaki itici güç, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin ve onun denetim organı olan Mahkeme'nin işlevini gerektirdiği gibi etkili bir şekilde yerine getirebilmesinin önkoşulunun Mahkeme'nin yapısının sürekli gözetim altında olmasını gerektirdiğinin bilincinde olunmasıdır.

Evet, Sözleşme ve Mahkeme, insan haklarının korunmasında mükemmel işleyen araçlar değildir; ancak bugüne kadar, insan haklarının korunması konusunda Mahkeme'nin başarılı ve etkili bir sonuçlar aldığı genel kabul gören bir görüştür. Bütün bu karşılıklı etkileşimin farkında olmaksızın Mahkeme'nin bugünkü yapısı, kararlarının altında yatan felsefi temel; Mahkeme'nin geleceği ve karşı karşıya kaldığı zorluklar ile bunlarla ne şekilde başa çıkmaya çalışıldığı anlaşılamaz. Mahkeme'nin karşı karşıya olduğu zorluklar ve bunlarla başa çıkma çabaları, olası sonuçları itibarıyla başvuru sahiplerinin davalarını da yakından ilgilendirmekte ve Mahkeme'nin kararlarında da bir dereceye kadar etkili olmaktadır.

Mahkeme önünde hak aramayı planlayan başvuru sahipleri ya da onların hukuki temsilcilerinin, bağımsız bir yapısı olmakla birlikte Mahkeme'nin, Avrupa Konseyi'nin bir parçası olduğu gerçeğinin farkında olarak başvurularını yapmalarında büyük yarar bulunmaktadır.