

Bireysel Başvuru Kararlarının İcrasına İlişkin Düzenlemeler ve Kurumsal Yapılanma İhtiyacı

Dr. Hacı Ali Açıkgül
Adalet Bakanlığı UHDİGM İnsan Hakları Daire Başkanı

Sayın Başkan, Anayasa Mahkememizin çok kıymetli başkanvekilleri ve üyeleri, değerli konuklar, çok kıymetli meslektaşlarım ve dinleyiciler.

Öncelikle hepinizi saygıyla selamlıyorum. Sayın Başkanımız beni, Bakanlık burada şeklinde takdim etti ancak izninizle bu konuda kısa bir açıklama yapmak istiyorum. Başkanı olduğum İnsan Hakları Daire Başkanlığı bildiğiniz gibi 2011 yılında kuruldu. Hem AİHM önünde Türkiye Cumhuriyeti devletinin savunmalarını yapmaktan, hem de AİHM kararlarının icrasının koordinasyonundan sorumluyuz. Ayrıca 2012'den itibaren Anayasa Mahkemesine bireysel başvurular kapsamında gerekli duyulduğu takdirde Adalet Bakanlığı görüşlerini de biz sunmaktayız. Fakat ben burada Adalet Bakanlığının resmi görüşlerini paylaşmayacağım. Sistemin içerisindeki bir hakim ve bu tecrübeye sahip birisi olarak kendi tecrübelerimi paylaşacağım, konuşmalarım da kendi adıma algılanırsa memnun olurum.

Vakit tabii bir hayli geçti kısa tutmaya çalışacağım ve üç başlık altında kısaca sunumumu anlatmaya çalışacağım. Bireysel başvuru kararlarının icrasına genel bakış, kurumsal yapılanma konusu ve bireysel başvurunun işleyişine ilişkin değerlendirme ve öneriler başlıklı üç ana bölümde kısaca görüşlerimi paylaşmaya çalışacağım.

Bir mahkeme kararının icrası, AİHM de iki anlamda anlaşılıyor. Bir genel önlemler, bir de bireysel önlemler. Bireysel önlemler denince başvurunun AİHM'e veya Anayasa Mahkemesine kadar gelmesine sebep olduğu ve ihlale yol açan sadece o başvuruyu ilgilendiren konular kabul ediliyor ve bunları gidermeye yönelik önlemler bireysel önlem kabul ediliyor. Genel önlem ise söz konusu ihlali, başvuru dışındaki kalan ve aynı ülkede yaşayan herhangi bir kişinin de gelecekte yaşamaması için alınan genel

tedbirler olarak anlaşılıyor. AİHM kararları da bu iki temel perspektiften takip ediliyor. Şimdi bu anlamda Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru sonucunda verdiği kararları tahlil edecek olursak, sistematik olarak örneğin Anayasa Mahkemesi tarafından hükmedilen tazminat bir bireysel önlemdir. Yine Anayasa Mahkemesi tarafından yargılanmanın yenilenmesi gerektiğine ilişkin verilen karar yine bireysel önlemdir. Yine soruşturmanın açılması talebi, tutuklunun tahliyesi gibi sadece başvuruların şahsını ve kişisel durumunu ilgilendiren bu hususlar bireysel önlemdir. Bunun dışında genel bir mevzuat değişikliği veya idari veya yargısal uygulamanın değişikliğinden dolayı verilen ihlaller ise genel önlemler olarak kabul ediliyor.

Bireysel başvuru kararlarının icrasına baktığımız zaman, Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlar, öngörülen tazminatlar ilgili makamlarca yerine getirilmektedir. Yine tutuklamadan dolayı uzun tutukluluk veya tutuklama nedeni veya beşinci maddedeki diğer hususlar nedeniyle verilen ihlallere ilişkin olarak, bugüne kadar üç buçuk-dört yıla kadar gördüğümüz tecrübe şunu gösterdi ki Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlar anlık uygulanıyor. Yine yeniden yargılanmanın yerel mahkemelerce gerçekleştirilmesi, soruşturma açılması, iade işleminin durdurulması gibi işlemler derhal yerine getiriliyor. 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanuna baktığımızda, 50. maddesinde şöyle bir hüküm yer alıyor. "İhlalin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yapılması gerekenlere hükmeder". Anayasa Mahkemesi bu kapsamda yeniden yargılamaya, yeniden yargılamada hukuki yarar yoksa tazminata veya yeni bir dava açılması yolu gibi benzer bireysel tedbirlere hükmedebiliyor.

Bireysel başvuru kapsamında ihlale yol açan genel uygulamalara gelince, 6216 sayılı kanunda böyle bir düzenleme olmadığını görüyoruz. Genel önlemlere ilişkin olarak tedbir alma yetkisinin, Anayasada belirlenen yasama, yürütme ve yargının genel görevlerinden ilgisine göre yasama veya yürütme organında ilgili olduğunu düşünüyorum.

Kurumsal yapılanma konusuna gelince yine 6216 sayılı Kanuna baktığımız zaman açıkça kurumsal yapılanma konusunda bir hüküm bulunmuyor. Bildiğiniz gibi sadece 23/d maddesinde Anayasa Mahkemesi Genel Sekreterliğinin bir görevinden bahsediliyor. Genel Sekreterin mahkeme kararlarının uygulanmasının takip edilmesi ve bu konuda genel kurula bilgi verilmesi gibi bir görevi var. Aynı hüküm iç tüzükte de tekrarlanmış.

Biraz önce de bahsettiğim üzere bireysel başvuru kararları kapsamında verilen önlemlerin yerine getirilmesi hususunda 23 Eylül 2012'den itibaren gördüğümüz kadarıyla herhangi bir sorun olmadığını ben şahsen işin içinde biri olarak görüyorum. Diğer taraftan Adalet Bakanlığının kararların icrasındaki rolü nedir? Anayasa Mahkemesinin kararlarının icrasında kanunun Adalet Bakanlığına spesifik bir görev vermediğini görüyoruz. Yargılama sürecinde ise Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuruyu Bakanlığa bildirmesi üzerine gerekli gördüğü takdirde Bakanlık görüşü sunma görevi vermiştir. Kanunda sadece bölüm ve genel kurul kararlarının bakanlığa tebliğ edileceğine ilişkin bir hüküm var. Biz Adalet Bakanlığı olarak bu kapsamda kanunen ve başka herhangi bir mevzuatta yükümlülüğümüz olmamasına rağmen, Anayasa Mahkemesinin bize bildirdiği kararları özetliyoruz ve ilgili kamu kurumlarına gönderiyoruz.

Kararların icrası kapsamında kurumsal yapı ihtiyacında genellikle bir karşılaştırma yapılıyor. AİHM ve Anayasa Mahkemesi kararlarının icrası kapsamında bir karşılaştırma yapılarak AİHM kararlarının icrasından sorumlu bir birim olduğu gibi, Anayasa Mahkemesi kararlarının icrasından sorumlu da bir birim olması gerektiği öne sürülmektedir. Aynı düşünceyi Proje kapsamında hazırlanan Raporda da görüyoruz. Bilindiği gibi AİHM Avrupa konseyinin bir yargısal organıdır. AİHM'in verdiği ihlal kararları Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından takip ediliyor ve Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Hakları Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulu AİHM Kararlarının İcrası Dairesi tarafından sekreteryası yerine getiriliyor. İcra sürecinin sonuçlanıp sonuçlanmayacağı ise Bakanlar Komitesi adına Delegeler Komitesi tarafından değerlendiriliyor. Peki neden AİHM'de böyle bir mekanizmaya gerek duyuluyor? Tecrübelerim ve Delegeler Komitesinde de hükümet adına bu konuda gerek eylem planı, gerek eylem raporu sunan ve tartışmalara katılan birisi olarak benim şahsi görüşüm, AİHM 47 ülkeye hitap ediyor ve 47 ülkeye hitap ederken de aynı zamanda uluslararası bir mahkeme olduğu için, reform konusunda tüm ülkelerde tetikleyici bir rol oynaması gerekiyor. Zaten var oluş sebebi de temel varoluş sebebi de budur. Bu kapsamda AİHM kararlarının icrasından sorumlu bir birimin kurulması gayet doğal. Nedeni de 47 ülkenin tek tek hukuk sistemlerinin incelenmesi, kararın icrasının takip edilmesinin başka türlü mümkün olmaması ve eğer ülke kararın icrası konusunda bir ihmal ve kasıtlı bir uygulamama gösterir veya herhangi bir davranış sergilerse,

gerekli diplomatik adımların en hafifinden başlanarak alınabilmesi ve bu sürecin izlenmesidir.

Anayasa Mahkemesi kararlarının icrasına gelince, Anayasa Mahkemesi iç hukuk mahkemesi ve bir yüksek mahkemedir. Anayasa Mahkemesi kararları da bir mahkeme hükmü olduğundan dolayı, hem genel hükümler gereği, hem de Anayasa hükmü gereği, ilgili makamları, yani yasama, yürütme ve yargı organlarını bağlamaktadır. Şayet Mahkeme kararlarının gereği yerine getirilmezse, örneğin tutuklunun serbest bırakılmaması, tazminatın ödenmemesi veya yeniden yargılamaya karar verilmemesi gibi durumlarda yine iç hukuk içerisinde mekanizmalar bulunmaktadır. Dosya yargılamanın yenilenmesine karar verilmesi, itiraz veya temyiz yoluyla Yargıtay ve tekrar Anayasa Mahkemesinin önüne gelebilecektir. Tazminat ödenmediyse icra takibi yapmak suretiyle iç hukuk mekanizmaları işletilebilecektir. Bu nedenlerle Anayasa Mahkemesi kararlarının icrasının takibi kapsamında ayrı bir kurumsal yapılanmaya ihtiyaç olmadığını şahsen değerlendiriyorum.

Son olarak da bireysel başvurunun işleyişine ilişkin değerlendirmeler konusunda kısaca şunları söylemek istiyorum. Bildiğiniz üzere bireysel başvuruya ilişkin düzenlemeler soyut olarak yapıldı. 2010 Anayasa değişikliği sonrasında, bireysel başvuru mekanizması yürürlüğe girmeden ve uygulanmadan önce kanun hazırlandı. Bugüne kadar ki uygulamalar da, hakkını da teslim etmek lazım, başarılı bir kanun olduğunu gösterdi. Ancak uygulamadan kaynaklı veya soyut düzenleme yapılırken öngörülemeyen bazı eksiklikler veya sorunları da görmeye başladık. Bunu hem Anayasa Mahkemesindeki muhataplarımızın hem de bizlerin gördüğünü düşünüyorum. Bu anlamda da dört yıllık tecrübelerimizin sonucu olarak, uygulamada karşılaşılan sorunları çözmek adına sistemin gözden geçirilmesi gerektiği düşünüyorum. Özellikle Anayasa Mahkemesinde bir savunma sisteminin olmaması en önemli eksiklik olarak önümüzde durmaktadır. Bütün mahkemeler önünde iddia, savunma ve yargılama olmak üzere üçlü bir sacayağı varken, Anayasa Mahkemesi önünde savunma ayağının eksik olduğunu görüyoruz. Anayasa Mahkemesinden bir sonraki aşamada gidilecek olan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinde ise bildiğiniz üzere bu sacayağı kurulmuştur. Bu nedenle de Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru kapsamında da kamu adına savunma konusunun irdelenmesi ve incelenmesi gerektiğini düşünüyorum. Burada Adalet Bakanlığı bu konuda görüş verdiği dile getirilebilir denebilir. Fakat Bakanlık bireysel başvurular

kapsamında sadece bakanlık görüşü veriyor. Kamu adına ve tüm kamu idareleri adına görüş vermiyor veya savunma yapmıyor. Diğer taraftan kanun gereği görüş verip vermeme konusu Adalet Bakanlığının takdirine bağlıdır. Bakanlık gerek duymazsa görüş vermeyebilir. Halbuki savunma ile görüşün bu anlamda hukuki sonuçları birbirlerinden çok farklı, bu nedenle de kamu makamının bireysel başvuru kapsamında savunmasız kaldığını görüyoruz. Bu hususun dile getirilmesi gerektiğini veya incelenmesi gerektiğini düşünüyorum.

Öte yandan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi uygulamasına baktığımız zaman bölümler tarafından verilen kararların kesin olmadığı, büyük daireye gitme talebinde bulunulabildiğini görüyoruz. Her ne kadar üç hakimli Komite ve tek hakimle verilen kararlar kesin nitelikte ise de, tek hakim kararıyla ihlal kararı verilemekte ve Komitenin verdiği ihlal kararları da wecl dediğimiz yerleşik içtihat konusu ve şablon kararlardır. Bunların dışında esastan, bölümler tarafından verilen kararların kesin olmadığını bir defaya mahsus olmak üzere 5 hakimli panelden, dosyanın büyük daire tarafından incelenmesini talep yetkisi bulunmaktadır. Halbuki Anayasa Mahkemesinde böyle bir usul bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesinde bölümler tarafından verilen kararlarda da büyük daire inceleme talebinin olabileceği veya olması gerektiğini düşünüyorum. Tabi bu usul kabul edildiği takdirde de otomatik temyiz gibi bir algıya yol açmaması amacıyla AİHM'deki gibi bir panel öngörülebilir. Panele giden başvurular, esaslı olup olmadığı bakımından değerlendirilir. Zira AİHM Büyük Daire Panelinin istatistiklerine baktığımız zaman başvuruların % 97'sinin reddedildiğini görüyoruz. Yani AİHM'de bu sistem var ama Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin kendi yayınladığı istatistiklere göre yaklaşık %97'si panel tarafından ret ediliyor. Kısaca bu usulün gelmesi demek, daire kararları aleyhine otomatik temyiz yolu öngörüldüğü anlamına gelmediğini düşünüyorum.

Tekrar eden başka bir deyişle esaslı olmayan başvurulara ilişkin de bir çözüm bulunmasının, Anayasa Mahkemesinin iş yükünü azaltmak anlamında gerekli olduğunu düşünüyorum. Diğer taraftan son üç-dört yıl içerisindeki uygulamayla Anayasa Mahkemesinin iyileştirdiği bazı hususlardan başlıklar itibariyle kısaca söz edip, bitirmek istiyorum. Bireysel başvuru kararlarına isim verilmesi, kararların basın bildiriyle duyurulması, kararların genel itibariyle gerekçeli olarak açıklanması, kabul

edilebilirlik kriterlerinin yayınlanması, Bakanlığımız görüşü alınmadan karar verme yönteminin özellikle son bir yılda uygulanmaması, yıllık rapor hazırlanması, dağıtılması, internetten de yayınlanması ile örnek kararların kitaplaştırılması ve yayınlanmasının son derece önemli gelişmeler olduğunu değerlendiriyorum. Zamanı darlığı nedeniyle süremi biraz da aştığımı farkındayım. Beni dinlediğiniz için teşekkür ediyorum ve saygılar sunuyorum.