

KOPENHAG KRİTERLERİ BAĞLAMINDA TÜRK CEZA HUKUKU

Prof.Dr. Kayıhan İÇEL (*)

Giriş

Avrupa Birliği Kazanımlarına (Acquis Communautaire) uyum bağlamında iki önemli aşama söz konusudur. Bunlardan ilki, Avrupa Birliği'ne kabulde resmi görüşmelerin başlaması için aranan ve Kopenhag Kriterleri olarak anılan koşullara öncelikle uyulması, diğeri ise Avrupa'da halen geçerli bulunan mevzuat hükümlerine Türk mevzuatının, bu arada ceza mevzuatımızın uyumlu duruma getirilmesidir.

Bu ikinci aşama yönünden önemli bir nokta, ceza hukukunda geçerli olan suçta ve cezada kanunilik ilkesine göre, bir devletin kanun koyucusu tarafından yasa ile kabul edilmeden hiçbir suç yaratılamayacağı gibi hiçbir ceza da verilemeyeceğidir. Bu nedenle, Avrupa Birliği de ceza hukukuna ilişkin kazanımlarını özellikle genel kararlar, ortak önlemler ve tavsiye kararları ile düzenlemiş, ülke içinde doğrudan uygulanabilecek hükümlerden ve bu bağlamda böyle bir niteliğe sahip bulunan yönerge ve tüzük gibi düzenleme türlerinden kaçınmıştır. Bunun sonucu olarak, Türkiye'nin Birliğe üye olmasıyla ceza hukukunu etkileyecek bir gelişme kendiliğinden gerçekleşmeyecek ancak kanun koyucunun Avrupa Birliği'nin çeşitli düzenlemelerinde öngördüğü ilkelere uygun mevzuatı ve suç tiplerini kabul etmesiyle veya uyarlamasıyla böyle bir amaca ulaşılabilecektir.

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ceza Hukuku ve Kriminoloji Araştırma ve Uygulama Merkezi'nce hazırlanan "Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türk Ceza Hukuku" başlıklı raporda (İstanbul, Mart 2000) yukarıda değindiğimiz aşamalar ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. Biz burada Avrupa'ya Uyum Sürecinin birinci aşaması olan ve bir bakıma "ön koşul" niteliğini gösteren "Kopenhag Kriterleri Bağlamında Türk Ceza Hukuku" konusunu ele almakla yetineceğiz.

(*) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi.

I. Kopenhag Kriterleri¹

Haziran 1993'deki Kopenhag Avrupa Konseyi'nde "isteyen Orta ve Doğu Avrupa ortak ülkelerinin Avrupa Birliği üyesi olabilecekleri, ortak ülke gerekli ekonomik ve siyasal şartları sağlayarak üyeliğin yükümlülüklerini yerine getirdiğinde kabul edileceği" yolunda karar alınmıştır.

Kopenhag Zirvesi sonuç bildirgesinde, kriterler şu şekilde ifade edilmiştir:

"Üyelik, her aday ülkenin,

. demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlıklara saygı ile azınlıkların korunmasını güvenceye alan kurumlarda istikrarı sağlamasını,

. işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı ile birlik içindeki rekabetçi baskılar ve piyasa güçleri ile uyum kapasitesinin bulunmasını, ve

. siyasal, ekonomik ve parasal birlik amaçları da dahil, üyeliğin gereklerini yerine getirebilecek durumda olmasını gerektirmektedir.

Görülebileceği üzere AB' ye tam üyelik kriterleri, siyasal, ekonomik, hukuki ve idari olmak üzere üç grupta toplanmaktadır. Ceza hukukunu yakından ilgilendiren siyasal kriterler, **demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı** olarak belirlenmiştir.

Siyasal kriterlerin en önemli özelliği ekonomik, hukuki ve idari kriterlerden farklı olarak, müzakere sürecinin konusunu oluşturmamaları, aksine bu sürecin başlayabilmesi için bir önkoşul niteliğinde bulunmalarıdır. AB ve diğer Avrupa ülkeleri için bir simge hüviyetindeki bu kriterler, Avrupa Devletlerinin paylaştıkları ortak değerleri temsil etmektedir.²

¹ Bu bölümdeki bilgiler Doğu Avrupa ülkeleriyle finansal ve teknik konularda işbirliği ile ilgili PHARE programının web sayfasından alınmıştır. Bu sayfanın internet adresi şöyledir: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/wip/copenhagen.htm>.

² Bkz.: Avrupa Birliği'ne Tam Üyelğe Doğru, Siyasi Kıstaslar ve Uyum Süreci, TUSIAD-T/99-12/276 Aralık 1999, sh. 14.

Belirtelim ki, AB üyesi olmak isteyen ülkelerin, demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerini kabul etmeleri yetmez, ayrıca bunları gündelik yaşamda da uygulamaya geçirmeleri aranır. Aynı zamanda, yargı, polis, yerel yönetim gibi kamu otoritelerinin etkili bir şekilde çalışmasını ve demokrasinin sağlamlığını sağlayan çeşitli kurumların da istikrarını güvenceye almaları gerekmektedir.

Temel haklara saygı üyelik için bir önkoşul olup, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile bu sözleşmeye dayanan bireysel başvuru hakkını tanıyan protokolde gösterilmiştir. Yine, ifade ve birlik kurma özgürlüğü ile medyanın bağımsızlığının da güvenceye alınması gereklidir.

Azınlık toplulukların topluma entegrasyonu demokratik istikrarın bir koşuludur. Avrupa Konseyi, ulusal azınlıkların korunması hakkında bir çok belgeyi, özellikle de, azınlık gruplarına dahil kişilerin bireysel haklarını koruyan Ulusal Azınlıkların Korunması Hakkında Çerçeve Sözleşmeyi kabul etmiştir.

II. 1999 Düzenli İlerleme Raporuna Göre Türkiye

1- Rapordaki görüşler

AB Komisyonu'nun tüm aday ülkeler için hazırladığı yıllık raporlar büyük önem taşımaktadır. Yılda iki kez toplanan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi'nin Aralık ayı zirve toplantılarına sunulan bu raporlar, adayların AB'ye uyumunun izlenmesini sağlayarak, gerektiğinde alınacak kararlara dayanak oluşturmaktadır³. Bu raporlardan en yenisi olan Ekim 1999 tarihli Türkiye raporundaki görüşleri şöylece özetleyebiliriz:

- Demokrasi ve Hukuk Devleti Kriterleri Açısından

Raporda 1998 yılında bu yana önemli yasaların kabul edildiği saptanarak, bu alandaki olumlu gelişmeler vurgulanmıştır. Bunlardan en geniş anlamıyla ceza hukukunu da ilgilendirenler:

. Siyasi Partiler Kanununda yapılan değişiklikle, siyasal partilerin kapatılmasının ve üyelerinin siyasetten menedilmesinin zorlaştırılması,

³ Avrupa Birliği'ne Tam üyeliğe Doğru, TÜSİAD, sh.15.

. Yolsuzlukları önlemek için memur alımlarının merkezi sisteme bağlanması,

. Yargı bağımsızlığının güçlendirilmesi için, DGM'lerdeki askeri yargıç yerine sivil yargıcın görevlendirilmesi,

. Yargı reformu çerçevesinde ölüm cezasının kaldırılması, memur yargılaması ve tanıkların korunması, konularında yasa tasarıları hazırlanması, Hakim ve Savcılar için eğitim programları gibi projelerin oluşturulması,

. OECD örgütünün yolsuzluklarla mücadele ile ilgili sözleşmesinin Türkiye tarafından imzalanması. Bu bağlamda 1997 ve 1998 yıllarında 399 kamu görevlisinin görevine yolsuzluk nedeniyle son verilmesi,

Raporda, demokrasi ve hukuk devleti kriterleri açısından çözüm bekleyen sorunlar olarak, Nisan 1999 seçimlerin sonucunda %10 baraj nedeniyle 31 milyon seçmenden 5 milyonunun iradesinin Meclise yansımaması, yolsuzlukla ve rüşvetle mücadele konularında yasal düzeyde yeni bir gelişmenin olmaması, MGK ve Silahlı Kuvvetlerin siyasal yaşamın bir çok alanındaki rolünün devam etmesi gösterilmiştir.

- İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması Kriterleri Açısından

Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesi kararı gereğince, Türkiye'de insan hakları alanındaki gelişmeler 1996 yılından beri Avrupa Konseyince izlenmektedir. Bu bağlamda, Konsey görevlilerinin Türkiye'ye 1968 yılında yaptıkları ziyaret sonucunda Ocak 1999 raporu hazırlanmıştır.

Ceza hukukunu çok yakından ilgilendiren bu konuya ilişkin olarak Türkiye'deki olumlu gelişmelerden raporda saptananlar özetle şöyledir:

. Türkiye'nin Haziran 1999'da Avrupa Çocuk Hakları Sözleşmesini imzalaması,

. Ekim 1998'de Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliğinin yürürlüğe girmesi,

. Ağustos 1999'da Ceza Kanununun 243, 245 ve 354. maddelerinde yapılan değişiklikle, kamu görevlilerince yapılan işkence, kötü muamele ve nüfusun kötüye kullanılması eylemlerinin yeniden tanımlanması, bu suçları işleyenlere ve işkence konusunda sahte rapor düzenleyen doktorlara verilen cezaların artırılması,

. Avrupa Konseyi İşkencenin Önlenmesi Komitesinin 1997'de hazırladığı raporun yayınlanmasına Türkiye'nin Şubat 1999'da izin vermesi.

. Basın ve yayın yoluyla işlenen suçların kovuşturulma ve cezalandırılmasını üç yıl süreyle erteleyen yasa ile 21 gazeteci ve yazarın serbest bırakılması.

1999 raporu insan hakları açısından Türkiye'de çözümlenmesi gereken sorunları şu şekilde belirlemiştir:

. Sistemik olmamakla birlikte işkence, kaybolma ve yargısız infaz olayları devam etmektedir

. Kolluk güçleri mensuplarının işlediği suçların yargısal kovuşturulması sağlanamamaktadır.

. Söz ve ifade özgürlüğündeki kısıtlamalar devam etmektedir.

. Polisin gazetecilere uyguladığı müdahaleler devam etmektedir.

. Cezaevi koşullarında iyileşme görülmemektedir.

. Toplantı ve örgütlenme özgürlüğündeki sınırlamalar devam etmektedir.

. İdam cezası yasal olarak halen yürürlüktedir.

. Kürt kültürel kimliğinin kendini ifade edebilmesine yönelik resmi bir gelişme yoktur.

. Güneydoğu'da olağanüstü hal uygulaması devam etmektedir.

2- Görüşümüz

Kanımızca, 1999 Düzenli İlerleme Raporunda siyasal kriterlerle bağlantılı olarak Türkiye yönünden gösterilen olumsuzluklarla olumlu gelişmeler karşılaştırıldığında, olumluluğun ağır bastığı görülmektedir. Gerçekten, demokrasi, hukuk devleti, insan hakları ve azınlıkların korunması kriterleri birlikte değerlendirildiğinde ceza ve ceza yargılaması hukuku ile ilgili olumsuzlukların daha çok uygulamadan doğan olumsuzluklar olduğu görülmektedir. Sözgelimi, sistematik olmamakla birlikte işkencenin devam etmesi, kolluk güçleri mensupları hakkında yargısal kovuşturmanın tam olarak sağlanamaması, cezaevi koşullarının iyileştirilememesi, gazetecilere karşı polisin zaman zaman uyguladığı taciz, yolsuzluk ve rüşvetle mücadelede yetersizlik hep uygulamadan doğan sorunlardır. Görüşümüze göre, çoğu Avrupa ülkesinde sınırlı sayıda olsa da görülen bu tür olumsuzluklarla mücadelede ancak uzun vade de başarı gösterilebilir. İlgili alanlarda kültür ve bilgi düzeyi yüksek, ekonomik yönden beklentisi olmayan personel sayısını artırmadıkça sözüngeçen olumsuzlukların tam olarak sonlandırılmasını olanaklı görmüyoruz.

Bu bağlamda, ölüm cezasının kaldırılması konusu üzerinde de kısaca durmak istiyorum:

- Uluslararası sözleşmeler için Türkiye'nin en yakınında bulunan İnsan Haklarını ve Temel Özgürlüklerini Korumaya Dair Avrupa Sözleşmesi'ne eklenen 6. Protokole göre, hiç kimse ölüm cezasına mahkum edilemez ve verilen ölüm cezası infaz edilemez. Ancak ölüm cezasına ilişkin bu yasak barış zamanı ile ilgili olup, bir Devlet, savaş zamanında veya çok yakın bir savaş tehlikesi olduğu zamanlarda işlenen eylemlerle ilgili olarak, ceza yasasına ölüm cezası öngören hükümler koyabilir. Bu yolu seçen Devlet, söz konusu yasanın ilgili hükümlerini Avrupa Konseyi Genel Sekreterine bildirir. Bu protokole imza koyanlardan Hollanda, Hollanda Antilleri ve Avrupa için bu hakkını kullandığı gibi, İsviçre de Askeri Ceza Kanunu yönünden aynı hakkını kullanmıştır.

- 6 no.lu protokol 28.04.1983 tarihinde kabul edilerek imzaya açılmış ve 1985 tarihinde beş devlet tarafından kabul edilme koşulu gerçekleştiği için yürürlüğe girmiştir. 1999 sonu itibariyle 41 üye Devletten sadece Arnavutluk ve Türkiye protokolü imzalamamıştır. Ancak belirtelim ki, imzalar içinde çok yeni tarihli olanlar bulunduğu gibi (örneğin, İngiltere'nin imzalama tarihi 27.01.99'dur), imzaladıkları halde henüz onaylamayanlar da vardır (Güney Kıbrıs, Ermenistan,

Polonya, Rusya, Ukrayna). Yunanistan ise 02.05.83'de imzaladığı protokolü ancak 08.09.98'de onaylamıştır.

- Türkiye 6 no.lu protokolü imzalamamış ise de, protokolün yürürlüğe girdiği (01.03.85) tarihinden bu yana hiçbir ölüm cezasını infaz etmiş değildir. Yani Türkiye bu protokole fiilen uymuştur.

- Türkiye ceza kanununda yer alan ölüm cezasını gerektiren suçların sayısını kademe kademe azaltmıştır. Özellikle 21.11.1990 tarih ve 3679 sayılı kanunla 13. maddedeki ölüm cezası kaldırılarak ölüm cezasını gerektiren haller 16'ya ve daha sonra yapılan değişikliklerle de 13'e indirilmiştir. Halen ölüm cezasının bulunduğu hükümler 125, 126, 127, 129, 131, 133, 136, 137, 146, 147, 149. maddeleri ile 156 ve 450. maddelerde yer almaktadır. Türk Ceza Kanunundan başka, 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu'nda büyük bir kısmı savaş haliyle bağlantılı olan ölüm cezasını gerektiren bazı suçlar bulunmaktadır. Bunun dışında, 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun'un 30. maddesinde görevliyi öldürme suçu ile 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 110. maddesinde terör amacıyla orman yakılması suçlarında ölüm cezası söz konusudur.

- Kanımızca, Kopenhag kriterleri bağlamında Türkiye'nin bir an önce 6 no.lu protokolü imzalaması gerekir. Savaş veya yakın savaş tehlikesi çekincesi kullanılarak veya kullanılmayarak bu imzalama işlemi gerçekleştirilmeli ve sonra da bunun paralelinde mevzuatta gerekli değişiklikler yapılmalıdır. Bizce, bu konu ancak zamanla çözümlenebilecek diğer olumsuzluk sorunlarının önünde gelmektedir.

OTURUM BAŐKANI : Prof. Dr. Tekin AKILLIOĐLU

Sayın Başkan ve Deęerli konuklar, oturumumuzun ikinci konuşmacısı, Sayın Yard. Doę. Dr. Yener ÜNVER'in, kısa özgeçmişini bilgilerinize sunuyorum.

1965 yılında Iğdır'da doğdu. 1986 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ni bitirdi. 1987 yılında aynı Fakültenin Ceza ve Ceza Usul Hukuku Anabilim Dalı'na Asistan olarak girdi. Prof. Dr. Kayıhan İÇEL'in danışmanlığı altında Yüksek Lisans ve Doktora Tezlerini tamamladı.

Halen İstanbul Üniversitesi Ceza ve Ceza Usul Hukuku Anabilim Dalında Öğretim Üyesi olarak görev yapmaktadır.