

7 No'lu Genel Yorum:

YETERLİ KONUT HAKKI: ZORLA TAHLİYELER

(Sözleşme 11. Madde, 1. Paragraf)

On-Altıncı Oturum (1997)

1. Komite, 4 No'lu Genel Yorumunda (1991), herkesin zorla tahliye, taciz ve diğer tehditlere karşı yasal koruma sağlayacak biçimde kullanım hakkının bir derece güvenliğine sahip olması gerektiğini gözlemlemiştir. Binaenaleyh, zorla tahliyelerin Sözleşmenin gereklilikleri ile ilk bakışta ters düştüğü sonucuna varmıştır. Komite, hakkında taraf Devletlerin yükümlülüklerinin ihlal edildiği kararına vardığı örnekler de dahil olmak üzere son yıllarda zorla tahliyelerle ilgili raporların sayısındaki artışı göz önünde bulundurarak, Sözleşmedeki yükümlülükler açısından bu türden uygulamalara daha fazla bir açıklık getirmeyi istemektedir.

2. Uluslararası topluluk zorla tahliyeleri uzun süredir ciddi bir mesele olarak ele almaktadır. 1976 yılında gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansında, "büyük yıkım ve tasfiye işlemlerinin ancak ve ancak koruma ve onarımın yapılabilir olmadığı durumlarda ve yeniden yerleştirmelere ilişkin tedbirler alındığı sürece yapılması gerektiği" konusuna özel olarak dikkat edilmesi gerektiği bildirilmiştir.¹ 1988 yılında, 42/191 sayılı tarihli Genel Kurul kararıyla kabul edilen 2000 Yılı için Küresel Barınma Stratejisi ile de, "[Hükümetlerin] temel yükümlülüğünün ev ve mahallelerin tahrip veya yok edilmesi değil, korunup iyileştirilmesi" olduğu tanınmıştır.² Gündem 21'de, "insanların evlerinden veya arazilerinden haksız bir şekilde tahliye edilmelerine karşı yasalarla koruma altına alınması gerektiği" belirtilmiştir.³Habitat Gündeminde Hükümetler, "insan haklarını göz önünde bulundurarak, yasaya aykırı olan zorla tahliyelere karşı herkesi korumak ve bu gibi tahliyelere karşı yasal koruma ve haksızlığın telafisini sağlamayı; tahliye kaçınılmaz ise, uygun çözüm seçeneklerinin mevcut olmasını sağlamayı" taahhüt etmiştir.⁴ Ayrıca İnsan Hakları Komisyonu da "zorla tahliyelerin toplu insan hakları ihlalleri olduğunu" ifade etmiştir.⁵ Her ne kadar bu ifadeler büyük önem taşısa da, yine de en kritik konuları, yani zorla tahliyelerin izin verildiği durumların tespit edilmesi ve Sözleşmenin ilgili hükümlerine saygının güvence altına alınması için gerekli koruma biçimlerinin ayrıntılarıyla açıklanmasını açık bırakmaktadırlar.

3. "Zorla tahliye" terimi belirli açılardan sorunlu bir terimdir. Bu ifade, keyfilik ve yasa dışılık anlamı taşıma eğilimindedir. Ancak kimi gözlemciler göre, "zorla tahliye" ifadesine yapılan gönderme gereksiz bir tekrar (*tautology*) iken, diğer bazı gözlemciler "yasadışı tahliyeler" ifadesini eleştirmekte ve bu ifadenin ilgili yasaların Sözleşmeye uygun biçimde konut hakkının yeterli biçimde korumasını sağladığı varsayımını içerdiğini, ancak durumun her zaman öyle olmadığını söylemektedir. Benzer biçimde, "haksız tahliyeler" teriminin, hiçbir yasal çerçeveye atıfta bulunmaması nedeniyle çok daha öznel olduğu öne sürülmüştür. Uluslararası topluluk, özellikle de İnsan Hakları Komisyonu bağlamında, önerilen tüm seçeneklerin esasen sorunlu olması sebebiyle "zorla tahliyeler" terimini kullanmayı seçmiştir. Bu genel yorum boyunca kullanıldığı anlamıyla "zorla tahliyeler" terimi, kişilerin, ailelerin ve/veya toplulukların kendi iradeleri olmaksızın oturdukları evden ve/veya topraktan geçici ya da daimi olarak, ve uygun hukuki veya diğer koruma biçimleri sağlanmaksızın ve bu biçimlere erişim olmaksızın çıkarılmaları şeklinde tanımlanmaktadır. Lakin, zorla tahliyelerin yasaklanması, yasalara göre ve Uluslararası İnsan Hakları Sözleşmelerine uygun biçimde zor kullanarak yapılan tahliyeler için geçerli değildir.

4. Zorla tahliye uygulamaları yaygın olarak görülmekte, ve hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerdeki insanları etkilemektedir. Zorla tahliyeler, tüm insan hakları arasındaki karşılıklı ilişki ve bağlılıktan ötürü, çoğunlukla diğer insan haklarının ihlal edilmesine yol açmaktadır. Zorla tahliyeler Sözleşme ile koruma altına alınan hakları açıkça ihlal ederken, yaşam hakkı, kişi güvenliği hakkı,

¹ Habitat Raporu: Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı, Vancouver, 31 Mayıs-11 Haziran 1976 (A/CONF.70/15), Bölüm II, tavsiye B.8, Paragraf C (ii).

² On birinci oturumdaki çalışmalarına ilişkin İnsan Yerleşimleri Komisyonu Raporu, Zeyilname (A/43/8/Add.1), Paragraf 13.

³ Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı Raporu, Rio de Janeiro, 3-14 Haziran 1992, I. Cilt (A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I), Ek II, Gündem 21, Bölüm 7.9 (b)).

⁴ Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat II) (A/CONF.165/14), Ek II, Habitat Gündemi, Paragraf 40 (n).

⁵ 1993/77 sayılı İnsan Hakları Komisyonu kararı, Paragraf 1.

kişinin özel yaşamına, aile yaşamına ve konutuna müdahale edilmemesi hakkı ve mülkünden barışçı bir biçimde yararlanma hakkı gibi kişisel ve siyasal hakların ihlal edilmesiyse de sonuçlanabilir.

5. Zorla tahliye uygulamaları esasen oldukça kalabalık kentsel bölgelerde meydana geliyor gibi görünse de, silahlı çatışma, kitle halinde göçler ve mülteci hareketleri bağlamında halkın zorla nakli, yurt içinde yerinden edilmeler ve zorla yeniden yerleştirmelerle ilgili olarak da meydana gelmektedir. Tüm bu bağlamlarda, kişilerin yeterli konut ve zorla tahliyeye maruz kalmama hakları, taraf Devletlere yüklenebilir çok çeşitli eylem veya ihmaller nedeniyle ihlal edilebilir. Bu hakka birtakım sınırlamalar getirilmesinin gerekli olabileceği durumlarda bile, Sözleşmenin 4. Maddesine tam anlamıyla uyulması gerekmektedir; ki buna göre hakların kullanılmasına yönelik herhangi bir sınırlama, “demokratik bir toplumda sadece kamunun yararını korumak amacıyla ve yalnızca bu hakların [yani ekonomik, sosyal ve kültürel hakların] niteliklerine uygun düştüğü ölçüde, ancak hukuk tarafından tespit edilmiş sınırlamalarla” olabilir.

6. Pek çok zorla tahliye olayı, uluslararası silahlı çatışmalar, iç çatışmalar ve toplumsal veya etnik şiddet nedeniyle ortaya çıkan tahliyelerde olduğu gibi şiddetle beraber meydana gelmektedir.

7. Zorla tahliyelerin başkaca görüldüğü durumlar kalkınma adına meydana gelen olaylardır. Bununla ilgili tahliyeler arsa ihtilafı nedeniyle, baraj inşaatı veya diğer büyük ölçekli enerji projeleri gibi kalkınma ve altyapı projeleriyle ilgili olarak, kentsel yenileme, konut tadilatı, şehir güzelleştirme programları, tarım dışı arazilerin tarıma açılması, büyük bir arsa spekülasyonları veya Olimpiyatlar gibi büyük bir spor olayı gerçekleştirilmekle ilgili arazi iktisabı tedbirleriyle ilgili olarak yürütülebilmektedir.

8. Taraf Devletlerin Sözleşme altındaki zorla tahliyelere ilişkin yükümlülükleri, esasen Sözleşmenin diğer ilgili hükümleriyle birlikte okunan 11. Maddesinin 1. paragrafına dayanmaktadır. Özellikle de Sözleşmenin 2. Maddesinin 1. Paragrafı, taraf Devletleri yeterli konut hakkını geliştirmek için “her türlü tedbir” almayı taahhüt etmekle yükümlü kılmaktadır. Ancak 2. Maddenin 1. Paragrafında belirtilen “mevcut kaynaklar ölçüsünde giderek artan bir şekilde gerçekleştirme”ye referans yapılması, zorla tahliye uygulamalarının doğası gereği çok uygun olmayacaktır. Devletlerin (yukarıda 3. Paragrafta da belirtildiği üzere) zorla tahliyelerden bizzat kaçınması ve zorla tahliyeleri icra eden failer veya üçüncü kişiler karşısında ilgili yasaları uygulaması gerekmektedir. Bu yaklaşım ayrıca, yeterli korunma olmadan zorla tahliye edilmeme hakkını tamamlayan, Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 17. Maddesinin 1. Paragrafı ile desteklenmektedir. İlgili hüküm, herkesin diğer şeylerin yanı sıra konutuna yapılan “keyfi veya hukuka aykırı müdahalelere karşı” korunma hakkına sahip olduğunu tanımlamaktadır. Devletlerin bu hakka saygı duyulmasını güvence altına alma yükümlülüğünün, mevcut kaynaklara ilişkin ifadelerle nitelendirilmediğinin de altının çizilmesi gerekmektedir.

9. Sözleşmenin 2. Maddesinin 1. Paragrafı, taraf Devletlerin, Sözleşme ile koruma altına alınan tüm hakları desteklemek için, yasal tedbirlerin alınması da dahil “her türlü tedbiri almasını” gerekli kılmaktadır. Komite, 3 No’lu genel yorumunda, bu türden tedbirlerin hakların tümüyle ilgili olarak zaruri olmayabileceğini belirtmiş olsa da, zorla tahliyelere ilişkin mevzuatın etkin bir koruma sistemi oluşturmada temel bir zemin sağladığı aşıkardır. Bu mevzuatın, (a) konut ve arsa sakinlerinin kullanım hakkının mümkün olan azami güvenliğini sağlaması, (b) Sözleşmeye uygun olması, ve (c) tahliyelerin icra edildiği koşulları çok sıkı denetlemek üzere tasarlanmış olması gerekmektedir. Bu mevzuat ayrıca, Devlet yetkisi altında hareket eden veya Devlete karşı sorumlu olan tüm faileri kapsamlıdır. İlaveten, Hükümetlerin konut sektöründeki sorumluluklarının büyük ölçüde düşmesine dair bazı Devletlerde artan bir eğilim olması karşısında, taraf Devletler, ilgili mevzuat ve diğer tedbirlerin özel kişi veya kuruluşlarca, uygun koruyucu tedbirler olmaksızın icra edilen zorla tahliyeleri önlemek ve gerekli olduğu durumlarda cezalandırmak için yeterli olmasını sağlamalıdır. Dolayısıyla taraf Devletlerin, ilgili mevzuat ve politikaların yeterli konut hakkından doğan yükümlülüklerle uygun olmasını ve bunların Sözleşmenin gereklilikleri ile çatışan herhangi bir mevzuat veya politikayı yürürlükten kaldırmasını veya değiştirmesini sağlayacak şekilde gözden geçirmeleri gerekmektedir.

10. Kadınlar, çocuklar, gençler, yaşlılar, yerel halklar, etnik ve diğer azınlıklar, ve diğer savunmasız birey ve grupların tümü oransız bir biçimde zorla tahliye uygulamalarına maruz kalmaktadırlar. Her türlü gruptaki kadınlar ise, çoğunlukla mülkiyet hakları (ev sahipliği ile ilgili olanlar dahil) ya da mülk veya konaklama imkanlarına erişim haklarıyla ilgili olarak sıklıkla görülen kanuni ve diğer ayrımcılık biçimlerinin boyutu düşünüldüğünde, ve evsiz kaldıklarında şiddete ve cinsel istismara maruz kalma riskine özellikle açık olmaları dolayısıyla özellikle riske açık bir gruba oluşturmaktadırlar. Sözleşmenin 2. Maddesinin 2. Paragrafında ve 3. Maddesindeki ayrımcılık karşıtı hükümler, Hükümetlere, tahliyelerin söz konusu olduğu durumlarda, hiçbir ayrımcılık türünün meydana gelmediğini güvence altına alacak uygun tedbirlerin alınmasının sağlanmasına dair ekstra yükümlülükler yüklemektedir.

11. Kiranın sürekli olarak ödenmemesi veya kiralanmış bir mülke makul bir sebep olmaksızın zarar verilmesi gibi örneklerde olduğu gibi, hukuken haklı görülebilir kimi tahliyeler söz konusu olsa da, ilgili yetkililer, bu tahliyelerin Sözleşmeye uygun olduğu biçimiyle hukuken izin verildiği ölçüde yerine getirilmesini ve tüm hukuksal başvuru yollarının etkilenen kişilere açık olmasını sağlamakta yükümlüdürler.

12. Zorla tahliye ve konut yıkımlarının cezai bir tedbir olarak icra edilmesi Sözleşmenin normlarına ayrıca ters düşmektedir. Aynı biçimde Komite, 1949 tarihli Cenevre Sözleşmesinde ve ayrıca 1977 tarihli Ek Protokollerinde zorla tahliye uygulamaları ile ilgili olan ve sivil halkın yerinden edilmesi ve özel mülkün tahribatının yasaklanması ile ilgili olarak konulan yükümlülükleri dikkate almaktadır.

13. Taraf Devletler, herhangi bir zorla tahliye icraatından önce ve özel olarak geniş kapsamlı tahliyelerde, tüm gerçekleştirilebilir alternatiflerin, güç kullanma gereğinden sakınarak ya da en azından minimum düzeyde bunu kullanarak, ve sorundan etkilenmiş gruplara danışarak araştırılmış olmasını sağlarlar. Tahliye emirlerinden etkilenmiş kişiler için hukuki başvuru yolları veya usullerin sağlanması gerekmektedir. Taraf Devletler, ayrıca, tüm ilgili bireylerin gerek gayri menkul olsun gerekse şahsi menkul eşyaları olsun olaydan etkilenmiş tüm mal mülkü için yeterli tazminat hakkına sahip olduğunu varsayarlar. Bu hususta, Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 2. Maddesinin 3. Paragrafını hatırlamak yerinde olacaktır; ki buna göre, taraf Devletler, hakları ihlal edilen kişilere “etkili bir hukuki yola başvurma hakkı” sağlamak ve “bu gibi hukuki yolların tanınması halinde, yetkili makamlar tarafından bu hukuki yolların işletilmesini” sağlamakla yükümlüdür.

14. Tahliyenin hukuken haklı bir gerekçesi olduğu durumlarda, uluslararası insan hakları hukukunun ilgili hükümlerine tamamen uyularak ve uygunluk ve ölçülülük genel ilkelerine uygun bir biçimde icra edilmesi gerekir. Buna göre, İnsan Hakları Komitesinin Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 17. Maddesi ile ilgili olan, ve kişinin konutuna müdahalenin ancak ve ancak “hukuken öngörüldüğü durumlarda” müsaade edilebileceği ifade eden 16 No’lu genel yorumunu hatırlamak özellikle yerinde olacaktır. Komite, hukukun “Sözleşmenin hüküm, amaç ve hedeflerine uygun ve, her şekilde, söz konusu koşullar dahilinde makul bir uygulama olması gerektiğini” gözlemlemiştir. Komite ayrıca “ilgili mevzuatın, bu türden müdahalelerin müsaade edildiği durumları kesin ve detaylı bir biçimde belirtmesi gerektiğini” ifade etmiştir.

15. Uygun koruma usulleri ve buna uygun hukuki süreç tüm insan haklarının temel özellikleri olmakla birlikte, ikiz Sözleşmelerde tanınan hakların büyük bir çoğunluğuyla doğrudan ilintili olan zorla tahliye gibi bir meseleyle özel olarak ilgilidir. Komite, zorla tahliyelere ilişkin olarak uygulanması gereken koruma usullerinin şunları içermesi gerektiğini düşünmektedir: (a) meseleden etkilenmiş olanlara esaslı bir biçimde danışabilme imkanı; (b) tahliyeden etkilenecek tüm kişilere tahliyenin gerçekleşeceği tarihten önce yapılacak yeterli ve makul bir duyuru; (c) tahliye önerisi ve, uygun olan durumlarda, tahliye edilen konut veya arsanın ne amaçla kullanılacağı hakkında tüm etkilenenlerin makul bir süre içerisinde bilgilendirilmesi; (d) özellikle çok sayıda insan gruplarının etkilendiği durumlarda, hükümet yetkililerinin veya temsilcilerinin tahliye aşamasında mevcut bulunması; (e) tahliyeyi icra edecek tüm kişilerin uygun bir şekilde belirlenmesi; (f) tahliyeden etkilenen kişilerin rıza gösterdiği haller hariç, tahliyelerin kötü hava koşullarında veya geceleri gerçekleştirilmemesi; (g) hukuki başvuru yollarının sağlanması; ve (h) mümkün olduğu durumlarda, tazminat için mahkemeye başvurma ihtiyacında olan kişilere yasal yardım sağlanması hükmü.

16. Tahliyelerin bireylerin evsiz kalması veya insan hakları ihlallerine riskine açık bir konumda kalması ile sonuçlanmaması gerekmektedir. Tahliyeden etkilenmiş kişilerin kendi ihtiyaçlarını karşılayamadıkları durumlarda, ilgili taraf Devlet, bu kişilere alternatif olarak konut, yeniden yerleşim veya verimli arazilere erişim gibi seçeneklerin sunulabilmesi için mevcut kaynakları ölçüsünde azami düzeyde tüm uygun tedbirleri almalıdır.

17. Komite, taraf Devletlerin toprakları içerisinde finansmanı uluslararası kuruluşlar tarafından sağlanan muhtelif kalkınma projelerinin zorla tahliye uygulamaları ile sonuçlanmış olduğunun farkındadır. Bu hususla ilgili olarak, Komite, diğer şeylere yanı sıra, “uluslararası kuruluşların (...) Sözleşmenin hükümleriyle çelişecek şekilde birey ve gruplara karşı ayrımcılığı teşvik eden ya da destekleyen veya kişilerin tazminat ve gerekli koruma tedbirleri olmaksızın büyük çapta tahliye ya da yerinden edilmelerine yol açan projelerde yer almaktan titizlikle kaçınması gerektiği”ni belirttiği 2 No’lu (1990) genel yorumunu hatırlatmaktadır. Buna göre ayrıca, “Sözleşmede tanınan hakların, bir kalkınma projesinin tüm aşamalarında usule uygun olarak dikkate alınmasını sağlamak amacıyla her türlü çabanın gösterilmesi gerekmektedir”⁶.

⁶ E/1990/23, Ek III, 6 ve 8 (d). Paragraflar.

18. Dünya Bankası ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) gibi birtakım kurumlar, insanların zorla tahliyelerle ilişkili olarak çektikleri sıkıntıları azaltmak amacıyla başka yere yerleştirme ve/veya yeniden iskan konularında kılavuz ilkeler benimsemiştir. Bu türden uygulamalar çoğunlukla baraj inşaatı, ve diğer büyük enerji projeleri gibi geniş kapsamlı kalkınma projelerine eşlik etmektedir. Böylesi kılavuz ilkelerine, bu ilkeler Sözleşmedeki yükümlülükleri yansıttığı müddetçe tam olarak saygı gösterilmesi, hem bu uluslararası kuruluşlar hem de Sözleşmeye taraf Devletler açısından zaruridir. Komite, bu hususta, Viyana Bildirgesi ve Eylem Programında geçen şu ifadeyi hatırlatmaktadır: “kalkınma insan haklarının tümünün kullanımını kolaylaştırırken, kalkınma eksikliği uluslararası boyutta kabul görmüş insan haklarının kısıtlanmasını meşru göstermek için gerekçe olarak kullanılamaz” (Bölüm I, Paragraf 10).

19. Komite tarafından rapor sunmaya ilişkin kabul edilen kılavuz ilkelere göre, taraf Devletler, zorla tahliye uygulamalarıyla doğrudan ilgili pek çok çeşit bilgi sunmak durumundadırlar. Bunlar, (a) “son beş yıl içerisinde tahliye edilen kişi sayısı ile keyfi tahliye ve diğer tahliye türlerine karşı yasal koruma altında olmayan mevcut kişi sayısı”nı, (b) “kiracıların kullanım hakkının güvenliği ve tahliyeye karşı korunma hakkına dair mevzuat”ı, ve (c) “her türden tahliyeyi yasaklayan mevzuat”ı içermektedir⁷.

20. Ayrıca, “diğer şeylerin yanı sıra, tahliye edilen bölgelerde veya bu bölgelerin civarında yaşayan kişilere tahliyeye karşı koruma sağlayan veya karşılıklı rızaya dayalı olarak yeniden iskan edilme temin eden kentsel yenileme programları, iyileştirme projeleri, alan düzenlemeleri, uluslararası olaylara hazırlık (Olimpiyatlar ve diğer spor müsabakaları, sergiler, konferanslar, vb.), “şehir güzelleştirme” kampanyaları, vb. süresince alınan tedbirler”e ilişkin bilgilerin de sağlanması beklenmektedir⁸. Ancak sınırlı sayıda taraf Devlet Komiteye sundukları raporlarında bu gerekli bilgiyi sağlamaktadırlar. Komite, dolayısıyla, bu türden bir bilginin alınmasına verdiği önemin altını çizmek istemektedir.

21. Bazı taraf Devletler, bu nitelikteki bilgilerin mevcut olmadığını belirtmişlerdir. Komite, yeterli konut hakkının hem ilgili Hükümet hem de Komite tarafından etkin bir biçimde izlenebilmesinin, uygun verilerin toplanmadığı durumlarda mümkün olmadığını hatırlatmakta; ve tüm taraf Devletlerden, gerekli verilerin toplanmasını sağlamalarını ve bu verilerin Sözleşme altında sunulan raporlara yansıtılmasını talep etmektedir.

⁷ E/C.12/1999/8, Ek IV.

⁸ Age.