

Avrupa Konseyi'nin Soğuk Savaş Sonrası Genişleme Süreci*

The Post-Cold War Enlargement Process of the Council of Europe

Nihal EMİNOĞLU¹

Öz

Avrupa Konseyi Mayıs 1949'da Strazburg'ta imzalanan Londra Antlaşması'yla kurulan ve bugün 46 üyesi bulunan bir uluslararası örgüttür. Konsey'in üç temel prensibi, demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğüdür. Kasım 1950'de Roma'da imzalanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi de Konsey'in temel prensiplerinin en önemli dayanağını oluşturmaktadır.

Avrupa Konseyi'nin temellerinin atıldığı dönem, iki dünya savaşından çıkan Avrupa ülkelerinin büyük tahribata uğradığı, önemli ölçüde can ve mal kayıplarının olduğu, savaşların ülke ekonomilerini de alt üst ettiği bir döneme denk gelmektedir. Böyle bir dönemde Avrupa halklarını barış ekseninde bir araya getirmek, ortak değerler inşa etmek ve ortak hedefler için birlikte hareket etmeyi sağlamak o günün koşullarında savaşların tekrarlanmaması için tek yol olarak görülmüş ve bunun da ancak Avrupa ülkeleri arasında ortak kurumlar, normlar ve sözleşmeler oluşturmaktan geçtiği düşünülmüştür. Avrupa Konseyi için önemli bir dönüm noktası ise, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Konsey'e katılma süreci olmuştur. O dönemde Doğu Avrupa ülkeleri ile Batı ülkeleri arasında "Avrupa değerleri" açısından farklılıklar olduğu açıktır. Demokrasi ve insan hakları gibi o dönemde ve bugün halen "Avrupa değerlerinin" temelini oluşturan unsurların, Avrupa Konseyi'nin 1990'a kadar üyesi olan Batı Avrupa ülkelerinde bir karşılığı olduğu bilinirken, Soğuk Savaş döneminde komünist rejimin altında olan Doğu Bloku ülkeleri için bu kavramların ve değerlerin oldukça yeni olduğu hatta bilinmediği bir gerçektir. Bu nedenle, Avrupa Konseyi Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine doğru genişleme sürecinde hem üyelik kriterlerinde hem de aday ülkelerin Konsey'in standartlarını karşılayıp karşılamadığını izleyen ve denetleyen monitoring sisteminde değişikliğe gitmiştir. Konsey'in bu yeni dönem stratejisi, 1990'lara kadar "demokrasi kulübü" olarak adlandırılan Örgütün, Doğu Bloku ülkelerine açılım sürecinde bir "demokrasi okulu" haline geldiği yorumlarına da neden olmuştur.

Bu makale, Avrupa Konseyi'nin Soğuk Savaş sonrası genişleme sürecinde hayata geçirdiği yeni üyelik kriterlerini ve denetim mekanizmalarındaki değişimleri ele almakta ve bu sürecin Doğu Bloku ülkeleri, Batı ülkeleri ve Avrupa Konseyi'nin temelini oluşturan demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi değerlere yansımalarını incelemektedir.

Anahtar Kelimeler: Denetim, denetim sonrası, idam cezası yasağı, Bakanlar Komitesi, Parlamenterler Meclisi, Doğu Bloku Genişlemesi

Abstract

The Council of Europe (CoE) is founded by the Treaty of London signed in Strasbourg in May 1949 and today has 46 members. The three fundamental principles of the CoE are democracy, human rights and the rule of law. The European Convention on Human Rights, signed in Rome in November 1950, is the most important foundation of the CoE's fundamental principles.

The foundations of the CoE were laid at a time when the European countries emerging from the two world wars had been devastated, there had been significant loss of life and property, and the wars had upset the economies of the countries. In such a period, bringing the peoples of Europe together on the axis of peace, building common values and acting together for common goals were seen as the only way to prevent the recurrence of wars in the conditions of that day, and it was thought that this could only be achieved by establishing common institutions, norms and conventions among European countries. An important turning point for the CoE was the accession of Central and Eastern European countries to the Institution following the dissolution of the Union of Soviet Socialist Republics. At that time, it was clear that there were differences between Eastern European countries and Western countries in terms of "European values". While elements such as democracy and human rights, which constituted the basis of "European values" then and still today, were known to have an equivalent in Western European countries, which were members of the CoE until 1990, it is a fact that these concepts and values were quite new or even unknown to the Eastern Bloc countries, which were under the communist regime during the Cold War. Therefore, in the process of enlarge-

* In this article, the principles of scientific research and publication ethics were followed. / Bu makalede bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuştur.

* Bu makale yazarın "La Question de l'Élargissement du Conseil de l'Europe Après 1990 : Des Nouvelles Conditions D'Admissions" başlıklı Fransa/Strazburg Üniversitesi'nde tamamlanan yüksek lisans tezinden türetilmiştir. / This article is derived from the author's master's thesis titled " La Question de l'Élargissement du Conseil de l'Europe Après 1990 : Des Nouvelles Conditions D'Admissions" completed at the University of Strasbourg, France.

¹ Nihal EMİNOĞLU

ORCID ID: 0009-0004-0137-9443

Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Politika&Ekonomi Bölümü, Ankara, Türkiye. neminoglu@ankara.edu.tr

Assist. Prof. Dr., Ankara University, Faculty of Political Sciences, Department of Political Economy, Ankara, Türkiye. neminoglu@ankara.edu.tr

Geliş Tarihi/Received : 11.09.2024

Kabul Tarihi/Accepted : 23.09.2024

Çevrimiçi Yayın/Published : 24.12.2024

Makale Atf Önerisi /Citation (APA):

Eminoğlu, N. (2024). Avrupa Konseyi'nin Soğuk Savaş Sonrası Genişleme Süreci, *Izmir Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(2), 116-125. DOI:10.47899/ijss.1548279

ment towards Central and Eastern European countries, the CoE changed both the membership criteria and the monitoring system that monitors and checks whether candidate countries meet the Institution's standards. This new era strategy of the CoE has also led to the interpretation that the Institution, which was a "democracy club" until the 1990s, has become a "school of democracy" in the process of opening up to the Eastern bloc countries.

This article examines the new membership criteria and changes in the monitoring mechanisms of the CoE in the post-Cold War enlargement process and analyzes the reflection of this process on the values such as democracy, human rights and the rule of law that form the basis of the Eastern Bloc countries, Western countries and the CoE.

Keywords: Monitoring, post-monitoring, ban on the death penalty, Committee of Ministers, Parliamentary Assembly, Eastern Bloc Expansion

1. GİRİŞ

Avrupa Konseyi (AK)'nin temellerinin atıldığı 1940'lı yıllar, iki dünya savaşından çıkan Avrupa ülkelerinin büyük tahribata uğradığı, önemli ölçüde can ve mal kayıplarının olduğu, savaşların ülke ekonomilerini de alt üst ettiği bir döneme karşılık gelmektedir. Böyle bir süreçte Avrupa halklarını barış ekseninde bir araya getirmek, ortak değerler inşa etmek ve ortak hedefler için birlikte hareket etmeyi sağlamak, o günün koşullarında savaşların tekrarlanmaması için tek yol olarak görülmüş ve bunun da ancak Avrupa ülkeleri arasında ortak kurumlar, normlar ve sözleşmeler oluşturmaktan geçtiği düşünülmüştür. Dönemin İngiltere Başbakanı Winston Churchill'in 1949'da Zürih Üniversitesi'nde yaptığı konuşma, bu anlamda, "Avrupa Birleşik Devletleri" adı altında bölgesel bir yapılanmanın yeniden inşasının gerekliliğini ve bunun ilk adımı olarak da Avrupa Konseyi'nin kurulması fikrini ilk kez ifade etmesi bakımından önemli bir başlangıç noktası olmuştur. Bu gelişmeler ışığında, 5 Mayıs 1949'da imzalanan Londra Antlaşması'yla AK kurulurken; demokrasi, özgürlükler ve hukukun üstünlüğü kavramları da Konsey'in temel değerleri olarak anlaşmada yer almıştır. Kurucu anlaşma ayrıca AK'nin iki temel amacı olduğunu ortaya koymaktadır. Bunlardan birincisi, Avrupa ülkelerinin ortak mirasını ve değerlerini korumak için daha sıkı/yakın bir Birlik/yapı oluşturmak, ikincisi ise üye devletlerin sosyal ve ekonomik kalkınmasını teşvik etmektir. Bu iki temel amacın özellikle Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin dağılmasının ardından AK'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine genişleme sürecinde nasıl değişikliğe uğradığı, çalışmanın ilgili bölümlerinde ayrıca detaylandırılacaktır. Öte yandan, AK'nin kurulmasıyla başlayan Avrupa bütünleşme süreci, 1959'da Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)'nin imzalanması ve 1960'da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'nin kurulması, ayrıca 1961'de Avrupa Sosyal Şartı'nın yürürlüğe girmesi, o dönem için Batı Avrupa ülkelerini ortak Avrupa değerleri zemininde buluşturan önemli gelişmeler olmuştur.

Avrupa Konseyi için önemli bir dönüm noktası ise, SSCB'nin dağılmasıyla birlikte Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin

Konsey'e katılma sürecidir. O dönemde Doğu Avrupa ülkeleri ile Batı Avrupa ülkeleri arasında "Avrupa değerleri" açısından farklılıklar olduğu açıktır. Demokrasi ve insan hakları gibi o dönemde ve bugün halen "Avrupa değerlerinin" temelini oluşturan unsurların, AK'nin 1990'a kadar üyesi olan Batı Avrupa ülkelerinde bir karşılığı olduğu bilinirken, Soğuk Savaş döneminde komünist rejimin altında olan Doğu Bloku ülkeleri için bu kavramların ve değerlerin oldukça yeni olduğu hatta bilinmediği bir gerçektir. Bu durum AK'nin 1990 sonrası genişleme döneminde iki yeni politika bileşeninin oluşmasına neden olmuştur. Bunlar, "genç" demokrasileri güçlendirmek için iş birliği ve bu ülkelerin Konsey'e katılmalarını sağlayacak sürecin tamamlanmasıdır (Bitsch, 2004). Bu gelişmeler, Konsey'i, bir bakıma Soğuk Savaş sonrası Doğu Bloku ülkeleri için "demokrasinin şekillendiricisi" pozisyonuna doğru sürüklemiştir (Pinto, 1996).

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin üyelik sürecinde, özellikle de demokrasiye geçişi kolaylaştırmak için Avrupa Konseyi ilk olarak 1990'da *Demosthenes*, *Themis* ve *Lode* olmak üzere üç farklı ve aynı zamanda birbirinin tamamlayıcısı olan özel bir program geliştirmiştir. Bu program, Konsey'e katılacak yeni üyelerin Konsey'in kurumsal ve idari yapılarıyla bütünleşmesini sağlamayı (*Demosthenes*), AİHS'nin geliştirmiş olduğu insan hakları standartlarını karşılayan hukuk sisteminin üye ülkede düzenlenmesinin desteklenmesini ve hakim, savcı ve avukatların bu doğrultuda formasyonlarına yardımcı olmayı (*Themis*), ayrıca, Avrupa Konseyi'nin Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ile iş birliğiyle yerel demokrasinin güçlendirilmesini (*Lode*) önceliklemiştir (Drzemczewski, 1993).

Konsey'in eski Doğu Bloku ülkelerine genişleme politikasının başlangıcı olarak sayılabilecek bir diğer gelişme de Haziran 1992 tarihli "Avrupa Konseyi'nin Genişlemesine İlişkin Rapor"dur. Konsey bu raporda, Doğu ve Orta Avrupa'da meydana gelen gelişmeler neticesinde, Avrupa sınırlarını yeniden tanımlamayı, Konsey'e üyelik koşullarını gözden geçirmeyi, üye olmayan ülkelerle iş birliği yollarını değerlendirmeyi ve bu sayede kendisini yeni dünya düzenine adapte etmeyi bir görev olarak ortaya koymuştur. (Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, 1992).

Soğuk savaş sonrası AK'nın genişleme sürecinin en önemli dönüm noktalarından birisi ise 9 Ekim 1993 tarihinde gerçekleşen ve Konsey tarihinde ilk kez üyelerin Devlet ve Hükümet başkanlarının bir araya geldiği Viyana Zirvesi'dir. Burada yapılan üç önemli deklarasyon açık ve net bir şekilde Konsey'in genişleme politikasını teyit etmektedir. Birincisi, Avrupa'nın "geniş bir güvenlik alanı" haline gelebileceğine dair temennidir. Bu ifade, Londra Antlaşması'nda yer alan dar anlamda bir Avrupa bütünleşmesi fikrinden uzaklaşıldığını ve yeni konjonktüre uygun olarak daha "geniş" bir "Avrupa" yorumunun benimseneceğini işaret etmektedir. "Güvenlik alanı" vurgusu ise, Batı Avrupa ülkelerin Doğu Avrupa'ya açılım sürecinde, demokrasi, özgürlükler vd. temel değerlerin zayıflamasına ve bunun da bölgenin güvenlik ve istikrarını zayıflatmasına yönelik endişesine istinaden Batı Avrupa ülkelerinin kendilerine bir hatırlatması olarak da değerlendirilebilir. Başka bir ifadeyle, Avrupa Konseyi bu Zirve ile bir mantalite değişimi ortaya koymaktadır. İkincisi, Doğu Avrupa ülkelerinden bahsederken, "komünist baskıdan kurtulmuş Avrupa demokrasileri..." ifadesiyle bir kez daha Sovyet dönemi ilkelerinin ve komünist ideolojinin Konsey'in demokrasi anlayışı ve değerlerine zıt olduğunun altını çizmesidir. Üçüncüsü ise, Avrupa Konseyi'nin misyon değiştirdiğini gösteren ifadesidir. Buna göre Konsey, demokrasiyi seçen tüm Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle iş birliği politikasını teyit etmekte ve demokrasiye geçiş sürecinde geliştireceği program ve politikalar aracılığıyla bu ülkelere yardım edeceğini belirtmektedir. Viyana Zirvesi bu anlamda, 1990'lara kadar "demokrasi kulübü" olan Avrupa Konseyi'nin, genişleme sürecinde "demokrasi okulu" haline geldiği yorumlarına da neden olmuştur.

Bütün bu gelişmeler ışığında AK genişleme sürecinde, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Konsey'e üye olabilmesi için bir yandan mevcut üyelik kriterlerinde düzenlemeye gitmiş, diğer yandan ise, aday ülkelerin Konsey'in standartlarını karşılayıp karşılamadığını izleyen ve denetleyen denetim (*monitoring*) sistemini kurmuştur.

2. ÜYELİK KRİTERLERİ

"Egemen" bir "Avrupa Devleti" olma koşulu:

Avrupa Konseyi'ne üye olmak için, kurucu anlaşmada yer alan iki temel koşulun sağlanması gerekmektedir. Bunlardan birincisi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları ilkelerinin üye ülkelerce benimsenmesi (Madde 3); İkincisi ise "Avrupa devleti" olması şartıdır (Madde 4). 1990'lara kadar, Batı Avrupa ülkelerinin Avrupa Konseyi'ne üyelik süreçlerinde üyeliğin temelini oluşturan bu iki koşulu sağlamak tartışma konusu bile olmamışken, eski Sovyet ülkelerinin başvurusu sürecinde "Avrupa'nın sınırları ve buna bağlı olarak da "Avrupa Devleti"nin tanımı, ayrıca

demokrasi ve insan hakları değerlerinin ayrıntılı bir şekilde tanımlanması ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

1990 öncesinde Avrupa Konseyi, "Avrupa Devleti" tanımını coğrafi anlamından ziyade, Konsey'in temel değerleri olan insan hakları, hukukun üstünlüğü ve demokrasiye saygı gösterme bağlamında, yani daha çok "ilkesel anlamda" bir kavram olarak kullanmıştır. Başka bir ifadeyle Konsey'in ilk döneminde üye olan devletlerin hiçbiri için ulusal topraklarının tamamının Avrupa kıtasında bulunması şartı açıkça ifade edilmemiştir. Ancak Berlin duvarının yıkılması ve SSCB'nin dağılması sonrasında Doğu Bloku ülkelerinin Avrupa Konseyi'ne üye olmak istemeleriyle birlikte, Batı Avrupa ülkeleri hem coğrafi anlamda hem de ilkesel anlamda "Avrupalı" kavramını yeniden değerlendirmiştir. Bu bağlamda Avrupa tanımına atıfta bulunan ilk rapor, Parlamenterler Meclisi tarafından 16 Haziran 1992 tarihinde yayımlanmıştır. Bu rapora göre, Charles de Gaulle'ün "Atlantik'ten Urallara kadar Avrupa" fikri etrafındaki kamuoyu tartışması, Avrupa ile Asya arasında İstanbul Boğazı'nın ortasından başlayıp Karadeniz'i geçerek Uralların ağzına ulaşan, nehri takip eden ve son olarak Ural dağlarının sırt çizgisini izleyerek Avrasya kıtasının kuzey sınırına ulaşan bir ayırım çizgisi ortaya çıkarmıştır (Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, 1992). Bu anlamda Avrupa Konseyi Ural hattını Örgüt'ün en doğu sınırı olarak kabul etmiştir. Ayrıca, rapora göre, topraklarının önemli bir kısmı Asya'da yer almasına rağmen, Rusya Federasyonu da bir Avrupa devleti olarak sayılmıştır. Diğer taraftan, aynı rapor, Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan'ın Avrupa sınırları dışında kaldığını belirterek bu ülkeleri tam üyelik için uygun bulmadığını oybirliği ile deklare etmiştir (Flauss, 1994). Parlamenterler Meclisi'nin 1994'teki 1247 no'lu tavsiye kararı ise, üye olacak devletin coğrafi anlamda Avrupa sınırlarında olmasına ilaveten, "Avrupa devleti"nin aynı zamanda kültürel bir anlamı olduğuna da işaret etmektedir. Bu bağlamda Kararda, "Avrupa ile olan kültürel bağları nedeniyle Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan'ın Avrupa'nın bir parçası olarak görülmek istediklerini açıkça belirtmeleri koşuluyla üyelik başvurusunda bulunabilecekleri" ifadeleri yer almıştır. Böylece Konsey'in genişlemesini sadece coğrafi bir kriterle değil, öznel bir kriterle yani Avrupa'ya ait olma duygusuyla gerekçelendirdiği görülmektedir.

Avrupa Konseyi'ne üye olabilmek için coğrafi açıdan "Avrupa devleti" olmak kadar önemli bir diğer kriter de üye olmak için egemen ve bağımsız bir devlet olma kriteridir. Kurucu anlaşma, bu anlamda, "Avrupa devletleri" (Madde 4) ile "Avrupa ülkeleri" (Madde 5) arasında ayırım yapmış ve egemen Avrupa devletlerinin Konsey'e tam üye olabileceklerini, ancak egemen olmayan Avrupa ülkelerinin ise "ortak üye" statüsünde olabileceğini belirtmiştir. Bu

bağlamda, örneğin Baltık ülkeleri olan Letonya, Estonya ve Litvanya'nın Konsey'e tam üye olabilmeleri için 1991'de Konsey'in bütün üyeleri tarafından egemenliklerinin ve bağımsızlıklarının tanınması gerekmiştir (Gelin, 1995).

“Çoğulcu Parlamenter Demokrasi” Koşulu:

Avrupa Konseyi üyesi devletlerin demokratik bir sisteme sahip olması gerektiği ve demokrasinin Konsey'in temel prensiplerinden birisi olduğu kabul edilmekle birlikte, Örgütün kurucu anlaşması “demokrasi” ve “demokratik devlet” vurgusunu, 3.maddede, “hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlükler” bağlamında örtülü bir biçimde ele almıştır. Ancak, özellikle Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin demokrasiye geçişi, çok partili sistemin inşası, sivil toplum örgütlerinin ve sivil/yerel aktörlerin geliştirilmesi gibi konularda zorluklar yaşanmıştır. Bu nedenle Avrupa Konseyi 1990'da Uluslararası Demokrasi Enstitüsü'nü kurmuştur. Enstitü, çoğulcu demokrasiyi teşvik etmeyi, ulusal ve uluslararası vakıf ve enstitülerden demokrasi hakkında bilgi toplamayı ve yaymayı, benzer misyona sahip kamu ve özel kuruluşlar arasında temasları teşvik etmeyi, ayrıca toplantılar ve çalışmalar yoluyla demokrasiyi teşvik etmeyi amaçlamaktadır (L'Institut International de la Démocratie, 1992). Benzer şekilde 1993 tarihli Viyana Deklarasyonu, Konsey'e katılım için devletin, kurumlarını ve yasal düzenini demokratik Devletin temel ilkelerine uygun hale getirmiş olması gerektiğini ve halkın temsilcilerini adil seçimlerle seçmesi gerektiğini belirtmektedir (Viyana Beyannamesi, 1993). Bu bağlamda çoğulcu parlamenter sistem, genel oylama ile yapılan parlamento seçimlerini ve demokratik kurumların varlığını kapsamaktadır. Örneğin Macaristan'ın 1990'da Avrupa Konseyi'ne katılım sürecinde Parlamenterler Meclisi'nin değerlendirmesinde, Macaristan'daki parlamenter demokrasinin dönüşümü ve gelişimi, ayrıca genel, serbest ve gizli oy ilkesine uyulmasının memnuniyetle karşılandığı ve bu kriterlere uygunluğun Avrupa Konseyi'ne tam üyelik için sağlanan bir kriter olduğu belirtilmiştir. Öte yandan, Polonya ile ilgili değerlendirmede, serbest ve gizli oy ilkesine uyulmadığı gerekçesiyle, Bakanlar Komitesi serbest parlamento seçimlerinin yapılması ve kurucu anlaşmada yer alan koşulların yerine getirilmesi halinde Polonya'nın üye olmaya davet edilebileceği ifade edilmiştir (Bakanlar Komitesi, 1990). Böylece Polonya'nın üyeliği 27 Ekim 1991'de yapılan yeni seçimlerin Parlamenterler Meclisi gözlemcileri tarafından “özgür, adil ve çok partili bir parlamentonun oluşmasına yol açacak nitelikte” olduğu yönünde değerlendirmesi sonrasında gerçekleşmiştir (Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, 1991).

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Reformu:

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) olarak anılan İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme, hak ve özgürlükleri koruma altına alan yapı taşlarından birisidir. Sözleşme 1950'de Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmiş ve 1953'te yürürlüğe girmiştir.

AİHS, Avrupa Konseyi için üç açıdan çok önemli bir sözleşmedir. İlk olarak, ilk defa insan haklarına ilişkin uluslararası bir antlaşmaya, kararları uygulayan bir mahkeme eşlik etmektedir. İkinci olarak, taraf devletler herkesin bireysel hak ve özgürlüklerini güvence altına almaktadır ve üçüncü olarak, ulusal parlamentolar ve hukuk sistemleri, yasama ve yorumlama süreçlerinde kendilerine yardımcı olacak insan hakları konusunda sağlam bir referans noktasına sahip olmaktadır. AİHS, 1959'da insan haklarına etkin bir şekilde uyulmasını izlemek üzere Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'ni kurmuştur. AİHM, uluslararası bir yargı organı olarak, insan hakları ve temel özgürlüklerin korunması noktasında AİHS'ni referans almaktadır.

Eski Sovyet ülkelerinin Avrupa Konseyi'ne katılım süreçleri, bu ülkelerin insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi temel Avrupa değerlerinden yoksun oldukları gerekçesiyle, AİHS'nin güçlendirilmesi ve özellikle de denetim mekanizmasının reform ihtiyacını da ortaya çıkarmıştır. Bu durum, Viyana Zirvesi'nde " (...) Gelecekte insan haklarının uluslararası düzeyde etkin bir şekilde korunmasını sağlamak için mevcut denetim mekanizmasının bu gelişmeye uyarlanması çok acil hale geldiği kanaatindeyiz. Bu reformun amacı, koruma araçlarının etkinliğini arttırmak, prosedürlerin süresini kısaltmak ve insan haklarının mevcut yüksek koruma seviyesini korumaktır (...)" (Viyana Beyannamesi, 1993) şeklinde açıkça ifade edilmiştir. Bu doğrultuda 1990 sonrası AİHS için iki temel noktada reform ihtiyacı söz konusu olmuştur. Bunlar, yeni üye olacak ülkelerin AİHS'ni imzalamalarının zorunlu hale getirilmesi ve AİHM'nin yükünü dengelemek için “Tek Mahkeme” fikrinin ortaya atılmasıdır.

AİHS'nin imzalanmasının zorunlu hale getirilmesi hususunda, 1990 öncesi dönemde Avrupa Konseyi'ne üye olmak eş zamanlı olarak AİHS'ni onaylama yükümlülüğü getirmezken, üyelik başvurusunda bulunan ülkenin AİHS'ne taraf olma niyetini beyan etmesi, kurucu anlaşmasının 3.maddesinde yer alan, hukukun üstünlüğünün, insan hakları ve özgürlüklerin kabulü noktasında üyelik kriterlerine uyma kabiliyeti ve isteğine ilişkin siyasi değerlendirmenin bir unsuru haline gelmiştir. AİHS'ne katılma yükümlülüğü Viyana Deklarasyonu ile tam olarak resmîyet kazanmıştır. Ayrıca, Sözleşme'nin 11 no'lu ek Protokol taslağının açıklayıcı raporunda da “ Sözleşme tarafından oluşturulan denetim mekanizmasının tam olarak

kabul edilmesi artık Örgüte kabul için siyasi bir koşul olarak kabul edilmektedir.” (AİHS Ek 11. Protokol Açıklayıcı Raporu, 1994) şeklinde ifade edilmiştir. Böylece 1990 sonrası Avrupa Konseyi'nin Doğu Avrupa'ya genişleme sürecinde AİHS'nin kabulü Konsey'e üyeliğin objektif bir koşulu haline gelmiştir (Flauss, 1994). Başka bir ifadeyle, AİHS'nin onaylanması bir üyelik şartı olmasa da “yarı yasal” (*quasi statutaire*) bir şart haline getirilmiştir.

AİHM'nin “tek mahkeme” olması hususunda ise ilk adım Viyana Zirvesi'nde atılmıştır. Mahkemenin kuruluşunda, “Mahkeme” ve “Komisyon” olarak iki kurumla faaliyet gösteren yapının etkinliği, Avrupa Konseyi'nin üye sayısının hızla artması, yani Mahkeme'ye taraf devlet sayısının ve haliyle bireysel başvuru sayısının katlanarak artmasından kaynaklı olarak, tartışma konusu olmuş ve Zirve'de alınan bir kararla, verilen taahhütlerin izlenmesi için tek bir Mahkeme kurularak Sözleşme'nin etkinliğinin artırılacağı açıkça belirtilmiştir. Bunun sonucunda, AİHS'ne ek 11 ve 14'nolu Protokoller yürürlüğe girmiştir. 20 Nisan 1994'te kabul edilen 11. Ek Protokol; mevcut denetim organlarının yerini alacak tek bir mahkemenin kurulmasını, mevcut sistemde her bir üye devlet için bir yargıç seçimi yerine Akit taraf için bir yargıç düzenlemesinin getirilmesini, bireysel başvuru hakkının, artık isteğe bağlı değil, otomatik hale getirilmesini ve buna benzer bir dizi yeni düzenlemeyi hayata geçirmiştir. 14. Ek Protokol ise, Mahkeme'nin artan iş yükünü dengelemek adına bir dizi düzenlemeyi beraberinde getirmiştir. Bunlar, Mahkeme'ye başvuruların kabul edilebilirliği kararını veren üç yargıçlı değerlendirme mekanizmasının, tek yargıç tarafından ele alınmasına geçilmesi, tekrar eden davalarda yani bir davanın söz konusu devletin ulusal mevzuatının aynı yapısal eksikliğinden kaynaklanan bir konu olması halinde, basitleştirilmiş usulle, yani yedi yargıçlı mahkeme yerine, üç yargıçlı komite tarafından değerlendirilmesi usulünün getirilmesi gibi Mahkeme'nin işleyişini hızlandıran ve usullerini sadeleştiren düzenlemeler hayata geçirilmiştir.

İdam Cezasının Mutlak Olarak Yasaklanması:

AİHS'nin “Yaşam Hakkı”nı düzenleyen 2.maddesi, bir kimsenin yasa dışı şiddete karşı korunmasının sağlanması, bir kimsenin usulüne uygun olarak yakalanmasını gerçekleştirme veya tutuklu bulunan kişinin kaçmasını önleme, bir ayaklanma veya isyanın yasaya uygun olarak bastırılması durumlarının birinde ölüm mutlak zorunlu olanı aşmayacak bir güç kullanımı sonucunda meydana gelmişse, yaşam hakkının ihlaline neden olmayacağı belirtilmiştir. Daha açık bir ifadeyle, söz konusu madde yaşam hakkının istisnai hallerini ortaya koymaktadır. Oysaki, insan haklarına saygı ilkesini temel değerlerinden birisi haline getiren AİHS ve Avrupa Konseyi üyelerinin idam cezasını hangi istisnai haller söz konusu olursa olsun

uygulamaya koymasının, temel değerlerle çelişen bir durum olduğu da açıktır. Bu paradoksu çözmek için, Avrupa Konseyi, Doğu Avrupa'ya genişleme sürecini de vesile ederek, AİHS'ne 6. ve 13. Ek Protokollerle idam cezasının tamamen kaldırılmasını hayata geçirmiştir. 1985 yılında yürürlüğe giren 6. Ek Protokol, tek istisna olarak savaş veya yakın savaş tehlikesi altında olma ve o durumda da idam cezasını uygulama gereği görüldüğünde Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne bildirimde bulunmayı belirlemiş ve bunun dışındaki bütün koşullarda idam cezasının kaldırıldığını ve hiç kimsenin böyle bir cezaya mahkum edilemeyeceğini ve infaz edilemeyeceğini (Madde 2) açıkça belirtmiştir. Protokol ayrıca, Sözleşme'nin 15. Maddesi uyarınca bu Protokol hükümlerinde sapmaya izin verilmeyeceğini (Madde 3) ve Sözleşme'nin 57.maddesi uyarınca da bu Protokol hükümlerine hiçbir çekince konulamayacağını (Madde 4) açıkça belirtmiştir. Bunun üzerine Parlamenterler Meclisi, 1994'teki 1044 sayılı karara AİHS'nin 6. Ek Protokolünün gecikmeden imzalanması ve yürürlüğe sokulması yönünde davette bulunmuştur. Böylece Ek Protokolün imzalanması Avrupa Konseyi'ne başvuran bütün devletler için “kabul koşulu” haline getirilmiştir. Bu karar, insan haklarına dayalı demokrasi anlayışının idam cezasıyla bağdaşmayacağını Avrupa'da benimsenmesini sağlayan ve bu konuda ilk yasal bağlayıcılığı olan belgenin oluşmasına yol açan karar olmuştur (Badinter, 2006). 2003'te yürürlüğe giren 13. Ek Protokol ise, 6.Protokol'de ölüm cezasının kaldırılmasına istisna teşkil eden savaş ve yakın savaş tehditi dönemlerinde işlenen fiiller için ölüm cezasının uygulanabileceği maddesini de kaldırarak, ölüm cezasının her koşulda yasak olduğunu açıkça ifade etmektedir.

3. DENETİM MEKANİZMALARI

Bakanlar Komitesi:

Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin Dışişleri Bakanları düzeyinde temsil edildiği ve yürütme organı olarak görev yapan Bakanlar Komitesi'nin “izleme prosedürü” 1993 Viyana Zirvesi'yle başlatılmıştır. Komite'nin izleme rolü ayrıca, 10 Kasım 1994'te yayımlanan “Avrupa Konseyi'nin üye devletlerinin taahhütlerine saygı” bildirisinde açıkça tanımlanmıştır. Buna göre Komite, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi, üye ülkeler veya Genel Sekreter'in tavsiyesiyle, bir veya birden fazla üye ülkeyi ilgilendiren konularda inceleme ve izleme başlatabilir. Söz konusu izleme, esasen Avrupa Konseyi'nin demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi temel ilkelerine ve bu yöndeki taahhütlere saygı duyulmasını ve uyulmasını inceleyen bir mekanizma anlamına gelmektedir. Komite'nin izleme mekanizması prensip olarak, üye ülkeyle gizlilik ve güvenilirlik esasına dayalı, yapıcı ve herhangi bir ayrımcılık

gözetmeyen bir diyalog zemininde yürütülmektedir (Decaux, 2005).

Bakanlar Komitesi'nin izleme mekanizmasının hazırlık aşamasında ilk olarak ilgili devletin, yani Bakanlar Komitesi'nin izlemesine takılan üye devletin, ulusal makamları tarafından, *panorama* (genel bakış) adı verilen bir bilgilendirme kaleme alınmaktadır. Komite Sekreteryası ardından, söz konusu belge üzerinden çalışarak ve yorumlarını ekleyerek, bilgilendirme metninin son halini Genel Sekreter'e sunarak ilgili devlete iletilmesini sağlamaktadır. İzleme prosedürünün panorama sürecinin ardından ise ikinci olarak, Bakanlar Komitesi'nde *debat* (tartışma) yürütülür. Üye devletlerin temsilcilerinden oluşan Bakanlar Komitesi toplantısı, izleme sürecinde olan üye veya üyelerle ilgili hazırlanan raporların değerlendirildiği ve nihai halini aldığı tartışma usullerinden oluşmaktadır. Hazırlık aşamasının bu tartışma ile tamamlanmasının ardından operasyonel sürece geçilmektedir. İzleme sürecinin ikinci ve önemli aşamalarından birisi olan operasyonel takip sürecinin iki boyutu bulunmaktadır. Bunlar, hükümetlerarası iş birliğinin ve ortak çalışmanın yeniden düzenlenmesi, demokrasinin güçlendirilmesi ve istikrarı için üye ülkenin mevcut faaliyet programının gözden geçirilmesidir.

Bakanlar Komitesi'nin izleme (*monitoring*) misyonunun bir diğer boyutu da "tematik izleme prosedürleri"dir. Tematik takip adı verilen bu süreç de Viyana Zirvesi ile oluşturulmuş ve ilk olarak 1996'da uygulamaya konulmuştur. Bu prosedür, Bakanlar Komitesi tarafından seçilen bir temaya dayalı olarak *ad hoc* temelde izleme çalışmalarının yapılacağını belirtmektedir. İzleme için seçilen temalar "özgöl, açıkça tanımlanmış, Avrupa genelinde güncel konulara değinen ve mükerrerliğe ve yetki aşımına yer vermeyen" (Devel, 1994) konular olmalıdır. Bu temalar, yıl boyunca herhangi bir heyet veya Genel Sekreter tarafından, gerektiğinde Avrupa Konseyi'nin diğer organları ve kurumlarıyla yapılan istişareler sonucunda önerilirken, tematik alanın seçiminde nihai karar Bakanlar Komitesi'nindir.

Parlamenteerler Meclisi:

Üye devletlerin ulusal parlamentoları tarafından seçilen ve Avrupa Konseyi'nde kendi siyasi gruplarını ve parlamentolarını temsil eden Parlamenteerler Meclisi üyeleri, hükümetlerinden bağımsız şekilde ve diğer Parlamento üyeleriyle siyasi ittifaklar (gruplar) kurarak çalışmaktadırlar. Avrupa Konseyi'nin kurucu anlaşmasında Parlamenteerler Meclisi'nin gündeminin Bakanlar Komitesi tarafından onaylanacağı belirtilmekle birlikte, 1950'lerden itibaren Meclis, gündemini Bakanlar Komitesi'ne sunma

yükümlülüğünden ayrılarak, bağımsız hale gelmiştir. (Klebes ve Benoit-Rohmer, 2005)

Parlamenteerler Meclisi, Avrupa Konseyi'ne katılım sürecinde iki önemli görevi yerine getirmektedir. Birincisi, aday ülkelerin değerlendirilme sürecine katılmak ve bu konuda görüş belirtmek; ikincisi ise, üye olduktan sonra bu ülkelerin Konsey'in ilkelerine ve kararlarına uygun hareket edip etmediklerini izlenmektir. Aday ülkelerin değerlendirilmesi sürecinde, Parlamenteerler Meclisi'nin, Siyasal İşler Komisyonu, Hukuk İşleri ve İnsan Hakları Komisyonu ile Avrupa Konseyi Üyesi Olmayan Ülkelerle İlişkiler Komisyonu, izleme ve denetim sürecinde yer almaktadır. Bu üç Komisyon, aday ülkenin genel çerçevede şu kriterleri sağlayıp sağlamadığını değerlendirmektedir; Avrupa ülkesi olma, insan hakları ve temel özgürlüklerin garanti altına alınması, hukukun üstünlüğüne saygı gösterilmesi, AİHS ve ek protokollerine taraf olmaya istekli olup olmaması ve gerçek anlamda bir demokrasinin (parlamenteer ve çoğulcu demokrasi) benimsenmesidir (Drzemczewski, 1993).

Parlamenteerler Meclisi ayrıca, 29 Haziran 1993'te, "Yeni Üye Devletler Tarafından Alınan Taahhütlerin Yerine Getirilmesine İlişkin" 488 No'lu Direktif'i (diğer adıyla *Halonen* Direktifini) kabul etmiştir. Buna göre, Meclis, Siyasal İşler Komisyonu ile Hukuk ve İnsan Hakları Komisyonu aracılığıyla Konsey'e yeni üye olan ülkelerin verdikleri taahhütleri yerine getirip getirmediğini yakından izlemek ve bütün taahhütler yerine getirilene kadar da her altı ayda bir ilgili birimlere rapor sunmakla görevlendirilmiştir. Bu çerçevede, üye devletlerde demokrasinin, hukukun üstünlüğünün ve insan haklarının korunmasının ve bu unsurların yasal ve siyasi zeminde desteklenmesinin ve sürdürülebilir olmasının güvence altına alınması temel olarak amaçlanmıştır. İzleme ve denetim sayesinde, AİHM'ne ilgili konularda hak ihlallerinden kaynaklı başvuru sayısını azaltmak, ayrıca, üyelerin Avrupa Konseyi'ne katılarak vermiş oldukları taahhütlerin yerine getirilmesi hususunda siyasi iradenin oluşmasını desteklemek de hedeflenmiştir (Huber, 1999).

Parlamenteerler Meclisi'nin üye devletler üzerinde denetim yetkisinin kabul edilmesiyle, bir bakıma, Avrupa Konseyi'nin yükümlülüklerine ve değerlerine uyumun sadece üyelik sürecinde değil, aynı zamanda üyelikten sonra da bir gereklilik olduğu görüşü benimsenmiş olmuştur. Ancak, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Konsey'e katılım sürecinde yürürlüğe sokulan bu Direktif ve Parlamenteerler Meclisi'ne tanımlanan izleme-denetim görevleri temel bir tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Bu da sadece yeni üye olan ülkelerin *Halonen* Direktifi kapsamında denetime tabii tutulmalarının bir ayrımcılığa yol açtığı yönündedir. Bu tartışma neticesinde, Parlamenteerler Meclisi'nin izleme süreci, 14 Nisan 1994 tarihli 1031 No'lu Karar ile

düzeltilerek, tüm Avrupa Konseyi üye devletlerini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Buna göre, Avrupa Konseyi'nin tüm üye devletleri, Kurucu anlaşmalar, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve taraf oldukları diğer tüm sözleşmeler uyarınca üstlendikleri yükümlülüklere uymak zorundadır. Bu düzenleme neticesinde, Parlamenterler Meclisi'nin izleme faaliyeti iki boyutu içermektedir. Birincisi, *monitoring* yani izleme-denetim süreci; ikincisi ise, *post-monitoring* yani "izleme sonrası" sürecidir.

Monitoring süreci, Parlamenterler Meclisi'nin 1997 yılında yürürlüğe giren 115 no'lu Direktifi uyarınca üye devletlerin yükümlülük ve taahhütlerinin uygunluğunu izleme Komitesi'nin oluşturulmasıyla yürütülen yeni bir denetim mekanizmasıdır. Söz konusu Direktif aynı zamanda, bu denetimler neticesinde gerekli görmesi halinde Parlamenterler Meclisi'nin ilgili ülkeye yaptırım uygulayabileceğini ve Meclis'te temsili bulunan ulusal delegasyonların yetkilerini geri alabileceğini belirtmektedir. *Post-monitoring* süreci ise, bir ülke için tamamlanmış bir izleme prosedürünün, gerekmesi halinde yeniden başlatılması anlamına gelmektedir. Ancak bu durumda, izlenemeye tabii hususların spesifik olarak belirlenmesi gerekmektedir. Parlamenterler Meclisi'nin 3 Nisan 2000 tarihli yönergesinde belirtildiği üzere, bu izleme süreci bir ülkenin belirli bir dönem geçmesine rağmen halen açık ve eksik olduğu düşünülen bazı konularının izlenmesinin sürdürülmesi anlamına gelmektedir.

Sonuç olarak, Parlamenterler Meclisi'nin izleme prosedürü, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarının korunmasını garanti altına almak için en önemli araçlarından biridir. Meclis'in izleme raporları, üye devletlerdeki insan hakları ve demokrasi durumunun en değerli bilgi kaynaklarından biri olarak kabul edilmektedir. Ayrıca, Parlamenterler Meclisi'nin izleme faaliyetleri sadece izleme ve denetim ile sınırlı kalmayıp, somut girişimler ve teknik sorunlar üzerine yardımlar da sunmaktadır. Örneğin, devletlerin Konsey'e karşı yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamak amacıyla Parlamenterler Meclisi, insan hakları ve diğer "Avrupa" değerlerinin hukuki korunmasına yönelik uluslararası seminerler düzenlemektedir. Yine, Parlamenterler Meclisi'nin desteği ile, uzmanlar devlet yetkililerine ve sivil toplum kuruluşlarına önemli destekler de sağlayabilmektedir.

4. SONUÇ

Soğuk Savaş döneminin sona ermesiyle, eski Sovyet ülkelerinin Avrupa Konseyi'ne katılım süreci, 1950'lerde temelleri atıldığı dönemde Batı Avrupa ülkelerinin ortak değerleri olduğu ön kabulüyle demokrasi, insan hakları ve

hukukun üstünlüğü prensipleri üzerine kurulan Avrupa Konseyi'nin hem yapısının hem üyelik kriterlerinin hem de "Avrupa Devleti" olmak ve "demokrasi" gibi kavramlarının yeniden gözden geçirilmesi ihtiyacı olduğu bir süreçtir. Avrupa Konseyi, Doğu Avrupa ülkelerine açılım sürecinde, ilk olarak "Avrupa" tanımının, o güne kadar çok da tartışılma gereği duyulmayan coğrafi bağlamını yeniden gözden geçirmiş ve Doğu sınırını olabildiğince esnetmiştir. Ayrıca, "Avrupa Devleti" olmanın sadece coğrafi değil, Avrupa değerlerine kültürel yakınlık ve bağlılık olduğu yorumunu üyelik kriterlerine ekleyerek, Konsey üyesi olmanın subjektif bir değerlendirmesini de hayata geçirmiştir. Bu adımlarla Avrupa Konseyi, 1990'lara kadar bir "demokrasi kulübü" iken, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin üyeliğiyle birlikte, temel Avrupa değerlerinden yoksun olan bu eski Sovyet ülkelerine demokrasiyi, insan haklarını benimsemelerini sağlamak üzere bir "demokrasi okulu" misyonunu yüklenmiştir. Avrupa Konseyi ayrıca, 1990 sonrası dönemde, üye olan ülkelerin Konsey değerlerine uygunluğunu izlemek üzere, Bakanlar Komitesi ve Parlamenterler Meclisi bünyesinde *monitoring* mekanizmasını da hayata geçirmiştir. Diğer taraftan, AİHM'nin, üye sayısının ve buna bağlı olarak da bireysel başvuru sayısının artmasının sonucu olarak, verimliliğinin ve etkisinin artırılması için, "tek mahkeme" uygulamasının hayata geçirildiği, mahkeme işleyişinin bazı aşamalarda sadeleştirildiği Ek Protokoller de yürürlüğe sokulmuştur. Özellikle 1990 sonrası üye olacak ülkeler için AİHS'nin Konsey'e üyelik aşamasında eş zamanlı olarak imzalanması şartı da Doğu Avrupa'ya genişleme sürecindeki en önemli farklılıklardan birisi olmuştur. Benzer şekilde, ölüm cezasının yasaklanması konusunda, 1990'a kadar olan süreçte, AİHS'nin yaşam hakkı maddesi bağlamında bazı istisnai hallerin ölüm cezası yasağında saklı tutulacağı belirtilirken, Doğu Avrupa ülkelerinin üyelik sürecinde düzenlenen Ek Protokollerle ölüm cezası her koşulda – istisnasız olarak – yasaklanmış ve üyelik koşulu haline getirilmiştir.

Avrupa Konseyi'nin bütün bu yeni düzenlemelerde iki temel amacı olduğu anlaşılmaktadır. Birincisi, iki dünya savaşı ardından bölgede tesis etmeye çalıştığı barışı ve ortak değerleri, Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrası ortaya çıkan yeni devletler ve bölgedeki kaosu olası olumsuz etkilerinden korumak; ikincisi ise, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Konsey'e üye olmasını destekleyerek, Avrupa değerlerini, bölgede kurulan barış ve istikrarı daha geniş bir Avrupa coğrafyasına yayarak güçlendirmek ve daha uzun soluklu güvence altına almaktır. Avrupa Konseyi bunu yaparken de hem ortak değerlerinin savunuculuğunu ve eğitimciliğini yapan bir misyonu hem de bu değerlerin muhafaza edilebilmesi için denetim misyonunun beraber taşıyan bir yapıya dönüşmüştür.

KAYNAKÇA

- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (1994), Rapport explicatif du Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, portant restructuration du mécanisme de contrôle établi par la Convention, <https://rm.coe.int/16800cb623>
- Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi (1990) Opinion 154: Application by Poland for membership of the Council of Europe (1990), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=13893&lang=en>
- Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi (1991), Doc.6543, Rapport d'information sur les élections en Bulgarie, <https://pace.coe.int/fr/files/6718>
- Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi (1992) Doc.6629, Rapport d'Information sur l'Elargissement du Conseil de L'Europe, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=6960&lang=fr>
- Badinter, R. (2006). Contre la Peine de Mort, Fayard
- Bitsch, M.T (2004). Histoire de la Construction Européenne, 4.baskı, Editions Complexe
- Churchill, W. (1949) Zürih Üniversitesi Konuşması, <https://www.coe.int/en/web/documents-records-archives-information/winston-churchill-and-the-ce>
- Decaux, E. (2005). Conseil de L'Europe, Jurisclasseur Europe, Fasc.6100, n.77
- Devel, G. (1994). Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Conseil de L'Europe
- Drzemczewski, A. (1993). Programmes de coopération et d'assistance du COE aux pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine des droits de l'homme, Revue Universelle de Droits de l'Homme (RUDH)
- Flauss, J.F. (1994). Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du COE, European Journal of International Law, vol.5 (1)
- Gelin, E. (1995). COE : Quels Critères d'Admission pour les Nouveaux Etats Indépendant ?, Revue Politique et Parlementaire, n°978 juillet-aout.
- Huber, D. (1999). Une décennie pour l'Histoire du COE 1989-1999, Conseil de l'Europe.
- l'Institut International de la Démocratie (1991), Bulletin de la Conférence de Strasbourg sur la démocratie parlementaire, <https://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/1992/EDOC6625.pdf>
- Klebes, H. & Benoit-Rohmer, F. (2005). Le Droit du Conseil de l'Europe; Vers un Espace Juridique Paneuropéen, Strasbourg, Conseil de l'Europe
- Pinto, D. (1996). Accompagner les mutations de l'Europe centrale et orientale, Les Enjeux de la Grande Europe : Le COE et la Sécurité Démocratique, Conseil de l'Europe.
- Viyana Beyannamesi (1993), <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action>



© 2019 & 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY NC) license. (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>).

EXTENDED ABSTRACT

The 1940s, when the foundations of the Council of Europe were laid, corresponded to a period in which the European countries emerging from two world wars suffered great destruction, significant loss of life and property, and the wars also destroyed the economies of the countries. In such a process, bringing the peoples of Europe together on the axis of peace, building common values and acting together for common goals was seen as the only way to prevent the recurrence of wars in the conditions of that day, and it was thought that this could only be achieved by establishing common institutions, norms and conventions among European countries. In this sense, the speech delivered by the then British Prime Minister Winston Churchill at the University of Zurich in 1949 was an important starting point in terms of expressing for the first time the necessity of reconstructing a regional organisation under the name of 'United States of Europe' and the idea of establishing the Council of Europe as the first step towards this end. In the light of these developments, the Treaty of London signed on 5 May 1949 established the Council of Europe, and the concepts of democracy, freedoms and the rule of law were included in the treaty as the fundamental values of the Council. The founding treaty also sets out two main objectives of the CoE. The first one is to create a closer union/structure in order to preserve the common heritage and values of the European countries and the second one is to promote the social and economic development of the member states. How these two main objectives have been modified in the process of enlargement of the Council of Europe to Central and Eastern European countries, especially after the dissolution of the USSR, will be further elaborated in the relevant sections of the study. On the other hand, the European integration process that started with the establishment of the Council of Europe, the signing of the European Convention on Human Rights (ECHR) in 1959 and the establishment of the European Court of Human Rights (ECtHR) in 1960, as well as the entry into force of the European Social Charter in 1961 were important developments that brought Western European countries together on the basis of common European values.

An important turning point for the Council of Europe was the accession of Central and Eastern European countries to the Council following the dissolution of the USSR. At that time, it was clear that there were differences between Eastern European countries and Western European countries in terms of 'European values'. While elements such as democracy and human rights, which formed the basis of 'European values' at that time and still today, were known to have an equivalent in Western European countries, which were members of the Council of Europe until 1990, it is a fact that these concepts and values were quite new or even unknown for the Eastern Bloc countries, which were under the communist regime during the Cold War. This situation led to the formation of two new policy components in the post-1990 enlargement period of the CoE. These are co-operation to strengthen 'young' democracies and the completion of the process that will enable these countries to join the Council of Europe. These developments have, in a way, pushed the Council of Europe towards the position of 'democracy shaper' for the post-Cold War Eastern Bloc countries.

In order to facilitate the accession process of Central and Eastern European countries, in particular the transition to democracy, the Council of Europe first developed a special programme in 1990, which consists of three different but complementary programmes, namely *Demosthenes*, *Themis* and *Lode*. This programme prioritised the integration of new members into the Council's institutional and administrative structures (*Demosthenes*), the promotion of a legal system in the member state that meets the human rights standards developed by the ECHR and assists in the training of judges, prosecutors and lawyers (*Themis*), and the strengthening of local democracy through cooperation with the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.

Another development that can be considered as the beginning of the Council of Europe's policy of enlargement to the former Eastern Bloc countries is the 'Report on the Enlargement of the Council of Europe' of June 1992. In this report, as a result of the developments in Eastern and Central Europe, the Council set itself the task of redefining European borders, reviewing the conditions for membership of the Council, evaluating ways of co-operation with non-member countries and thus adapting itself to the new world order.

One of the most important milestones of the post-Cold War enlargement process of the Council of Europe was the Vienna Summit held on 9 October 1993, where the Heads of State and Government of the members came together for the first time in the history of the Council. Three important declarations made there clearly and unequivocally confirmed the Council's enlargement policy. The first is the hope that Europe can become a 'vast security area'. This statement indicates that the idea of European integration in the narrow sense enshrined in the London Treaty has been moved away from and that a more 'broad' interpretation of 'Europe' will be adopted in line with the new conjuncture. The emphasis on the 'security area' can also be considered as a reminder of the Western European countries' concern about the weakening of

basic values such as democracy, freedoms, etc. in the process of opening up to Eastern Europe and the weakening of the security and stability of the region. In other words, with this Summit, the Council of Europe demonstrates a change in mentality. Secondly, when referring to Eastern European countries, the phrase 'European democracies freed from communist oppression...' once again underlines that Soviet-era principles and communist ideology are contrary to the Council's understanding and values of democracy. The third is the statement that the Council of Europe has changed its mission. Accordingly, the Council reaffirms its policy of cooperation with all Central and Eastern European countries that have chosen democracy and states that it will assist them in their transition to democracy through programmes and policies. In this sense, the Vienna Summit has also led to the interpretation that the Council of Europe, which was a 'democracy club' until the 1990s, has become a 'school of democracy' during the enlargement process.

In the light of all these developments, during the enlargement process, the Council of Europe has, on the one hand, amended the existing membership criteria for Central and Eastern European countries to become members of the Council and, on the other hand, established a monitoring system that monitors and controls whether the candidate countries meet the Council's standards. The first part of this article analyses how the membership criteria of the Council of Europe have been handled after 1990, in particular how the definition of being a 'European country' has been expanded and how the democracy criterion has been redrawn; the second part deals with the scope and methodology of the monitoring and control mechanisms established by the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly.