

TÜRKİYE İNSAN HAKLARI KURUMU KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN TASARISI TASLAĞI HAKKINDA DEĞERLENDİRME NOTU

17 Mart 2015

I. Arka Plan Bilgisi

1. Türkiye İnsan Hakları Kurumu (TİHK) tarafından hazırlanan yeni Tasarı ile ilgili görüşlerimiz bu not vasıtasıyla sunulmaktadır.

2. Bilindiği üzere, 21 Haziran 2012 tarihli ve 6332 sayılı Kanunla TİHK kurulmuştur. İnsan haklarının geliştirilmesi ve korunması amacıyla oluşturulması beklenen TİHK'in niteliklerinin, gerek kuruluş kanunu hazırlık aşamasında gerekse 2014 yılında Kurum tarafından hazırlanan Tasarı tartışmalarında; yetki, görev ve yapısal koşullarıyla ilgili uyulması gereken asgari prensiplere dayanmaması sebebiyle sivil kurumlar olarak konu ile ilgili kaygılarımız ayrıntılı olarak kamuoyu ile paylaşılmıştır¹.

3. Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Komisyonu'nun 3 Mart 1992 tarihli 1992/54 sayılı ve BM Genel Kurulu'nun 20 Aralık 1993 tarihli 48/134 sayılı kararlarıyla kabul edilmiş olan ve "Paris Prensipleri" olarak nitelendirilen "İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Kurulan Ulusal Kurumların Statüsüne İlişkin İlkeler" bu alanda en genel ve asgari standartları temsil etmektedir².

4. TİHK'in, insan haklarının geliştirilmesi ve korunması amacıyla ihdas edilmesi beklenen ve Paris İlkeleriyle uyumlu Ulusal İnsan Hakları Kurumu olarak faaliyetinin yapısal ve işlevsel açıdan imkânlı olmadığı Türkiye'deki sivil toplum kuruluşlarının yanısıra uluslararası toplum tarafından da tespit edilmektedir.

4.1 27-29 Ocak 2015 tarihlerinde Cenevre'de yapılan Türkiye'ye yönelik ikinci dönem BM Evrensel Periyodik İncelemesinde TİHK ile ilgili olarak, Kuruluş Kanununun Paris Prensiplerini karşılamaktan uzak olduğu ve Paris Prensipleriyle tam uyumlu olarak yapısal, mali bağımsızlığını garanti altına alacak kanun değişikliğinin yapılması gerektiği ifade edilmiştir³.

Hukuk Dışı, Keyfi ve Yargısız İnfazlar Özel Raportörü Christof Heyns'in 16 Mart 2013 tarihli Raporu, TİHK Kuruluş Kanununun "bağımsızlık, üyelerinin seçim usulleri, sivil toplumun katkı sunmasının kısıtlanmasının önüne geçilmesi, kurumun etkili bir biçimde işleminin ve soruşturma yetkilerini tam anlamıyla yerine getirebilmesinin sağlanması" için gözden geçirmek zorunda olduğunu ortaya koymuştur⁴.

BM İnsan Hakları Komitesi 13 Kasım 2012 tarihli Sonuç Gözlemlerinde de "Devlet, ulusal insan hakları kurumunu kuran 2012 tarihli Yasayı, yapısal ve mali bağımsızlığı garanti altına alacak şekilde tam anlamıyla Paris Prensipleriyle uyumlu olarak değiştirmelidir" şeklinde tavsiyesi yer almıştır.

4.2 AB Komisyonunun 8 Ekim 2014 tarihli, 2014 Türkiye İlerleme Raporunda TİHK'in bağımsız hale getirilmesi, yeterli sayıda insan hakları uzmanı istihdam edilmesi ve bu uzmanların görevlerini yerine getirirken yasal güvence altına alınmaları ihtiyacı bulunduğu ifade edilmiştir. Komisyon, İl ve ilçe

¹ Helsinki Yurttaşlar Derneği, İnsan Hakları Derneği, İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği Türkiye İnsan Hakları Vakfı, Uluslararası Af Örgütü-Türkiye Şubesi'nin 18 Nisan 2012 tarihli ortak basın açıklaması için bkz.: <http://www.tihv.org.tr/turkiye-insan-haklari-kurumu-kurulmasına-dair-kanun-tasarisi-derhal-geri-cekilmelidir/>; Adli Tıp Uzmanları Derneği, Çağdaş Hukukçular Derneği, Gündem Çocuk Derneği, Helsinki Yurttaşlar Derneği, İnsan Hakları Araştırmaları Derneği, İnsan Hakları Derneği, İnsan Hakları Gündemi Derneği, İnsan Hakları ve Mazlumlar için Dayanışma Derneği, Ruh Sağlığında İnsan Hakları Girişimi Derneği, Toplum ve Hukuk Araştırmaları Vakfı, Türkiye İnsan Hakları Vakfı, Türk Tabipleri Birliği ve Uluslararası Af Örgütü 14 Şubat 2014 tarihli Değerlendirme Notu için bkz.: <http://www.amnesty.org.tr/uploads/Docs/degerlendirme-notu890.pdf>

² Paris Prensipleri için bkz.: http://www.ihop.org.tr/dosya/uihk/paris_ilkeleri.pdf

³ Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komitesi, Evrensel Periyodik İnceleme, 2. Dönem Türkiye Derlemesi (2015), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/210/44/PDF/G1421044.pdf?OpenElement> Birleşmiş Milletler Türkiye Ekip Raporu, para 4 ve para 5; Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Komite Raporu, CMW/C/TUR/QPR/1, para. 4

⁴ Christof Heyns'in 16 Mart 2013 tarihli raporu: http://ihop.org.tr/dosya/ceviri/ChristofHeyns_TurkiyeZiyaretiRaporu_Tr.pdf

İnsan Hakları Kurullarının geleceğinin ve bu kurulların TİHK ile olan idari ilişkisinin açıklığa kavuşturulması gerektiğini önermiştir⁵.

Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri Nils Muiznieks'in 26 Kasım 2013 tarihli ziyaret raporunda Kurumun Paris İlkeleriyle uyumunun sağlanabilmesi için yasal dayanağının daha kapsamlı bir biçimde gözden geçirilmesinin gerekli olduğunu ifade etmiştir. İnsan hakları konusunda çalışan sivil toplum kuruluşlarının katılım, kapsayıcılık ve şeffaflık hakkındaki kaygılarının bertaraf edilmesi gerektiği; üyelerinin seçiminde yürütme erkinin etkin oluşu, çoğulculuk ilkesinin gözetilmemesi; üyelerinin bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlayacak güvencelerin bulunmayışı; bağımsızlıkları açısından gerekli ek güvenceler sağlanmadan TİHK çalışanlarının diğer devlet memurları için uygulanan genel personel ve işe alınma mevzuatına tabi olmaları ve İnsan Hakları Kurulunun (Kurul üyeleri tarafından seçilen) Başkanına ve İkinci Başkanına, sivil toplum tarafından tercih edilen daha çoğulcu ve katılımcı karar mekanizmalarının aksine, geniş yetkiler verilmiş olması; İnsan Hakları Kurulu Başkanının, Kurula başkanlık etmenin yanı sıra Kurumun idari başkanlığını da yürüttüğünü ve bütçe ve personel konularında çok geniş yetkilere sahip olduğunu tespit etmiştir⁶.

5. Bilindiği gibi Türkiye BM İşkenceye Karşı Sözleşmeye Ek İhtiyari Protokolün gereklerine uygun olarak ulusal önleme mekanizması belirlemek yükümlülüğü altındaydı.

Birleşmiş Milletler İşkence Alt Komitesi Başkanı Malcolm Evans'ın da katıldığı 3 Kasım 2011, 8 Ekim 2012 ve 16 Ocak 2014 tarihlerinde Ankara Üniversitesi, İşkence Önleme Derneği ve Türkiye İnsan Hakları Vakfı'nın düzenlediği ve TİHK temsilcileri de dahil olmak üzere kamu kurumları, Bakanlıklar ve sivil toplum kuruluşlarından temsilcilerin katılım gösterdiği OPCAT uyarınca oluşturulması gereken Ulusal Önleme Mekanizmasının etkin olarak gerçekleştirilmesine yönelik çalışma toplantılarında esas olarak çıkan sonuç; "ulusal önleme mekanizması oluşturulmasına yönelik somut, kamunun huzurunda ve sivil toplumun katıldığı herhangi bir çalışma gerçekleştirilmemiş, aksi yönde kabulü imkanı olmayan böylesi bir çalışma için hangi kamu biriminin belirlendiğine dair de bir bilgi edinilemediği" şeklinde idi. TİHK'in ulusal önleme mekanizması işlevi üstleneceği doğrultundaki ifadelerle rağmen, özel olarak 8 Ekim 2012 tarihli toplantı katılımcılarından TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu bünyesinde TİHK Yasası için oluşturulan Alt Komisyonun Başkanı Adalet ve Kalkınma Partisi İzmir Milletvekili Hamza Dağ'ın toplantıda ifade ettiği gibi TİHK Yasası Komisyonunda çalışılırken bu kanunun ulusal önleme mekanizması düşünülerek hazırlanmadığı kaydedilmiş idi. Bunun gibi 16 Ocak 2014 tarihinde gerçekleşen toplantıda TİHK temsilcileri Kurumun ulusal önleme mekanizması işlevi görmesinin imkânı olmadığı, hatta Kurumun "çökeceği" dile getirilmiş ve tüm katılımcılar açısından da bu fonksiyonun TİHK tarafından yerine getirilemeyeceği konusunda tam mutabakata varılmış idi.

6. Paris İlkeleri ve İhtiyari Protokol düzenlemeleri, yanı sıra ilgili sivil toplum örgütleri ile uluslararası toplum ve dahi kamu temsilcilerinin yukarıda özetlenen değerlendirmelerine ve TİHK'in bir ulusal insan hakları kurumu sıfatıyla yapısal ve işlevsel olarak görev üstlenemeyeceğine yönelik tespitlere rağmen maalesef 28 Ocak 2014 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanıp yürürlüğe giren 09 Aralık 2013 tarih, 2013/5711 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile TİHK, ulusal önleme mekanizması olarak belirlenmiştir. 04 Şubat 2014 tarihinde ise Birleşmiş Milletler Cenevre nezdinde Türkiye Daimi Temsilciliğince, ulusal önleme mekanizması olarak Ulusal İnsan Hakları Kurumunun belirlendiğinin bildirilmesi girişiminde bulunulmuştur⁷.

6.1 Bu kapsamda ifade etmek gerekir ki TİHK'in kuruluş amacı ile ilgili ulusal ve uluslararası düzeyde değerlendirmeler yukarıda ifade edildiği şekildeyken, evrensel normlar gereği kabul edilmiş kurulma amacına uygun bir ulusal insan hakları kurumu olarak görev ifa etmek üzere Kuruluş Kanununda bütünlüklü ve kapsamlı bir değişiklik yoluna gidilmeden, hele de Kuruluş kanunu ile kendi görev ve yetki alanında olmayan ulusal önleme mekanizması olarak yapılandırılmaya çalışılması gerçekçi değildir.

⁵ AB Komisyonunun 8 Ekim 2014 tarihli 2014 Türkiye İlerleme Raporu:

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/llerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf

⁶ Nils Muiznieks'in 26 Kasım 2013 tarihli raporu:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2395762&SecMode=1&DocId=2079702&Usage=2>

⁷ <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/Turkey4Feb2014.pdf>

6.2 TİHK tarafından hazırlanan ve 20 Ocak 2014 tarih, 16949670/550-76 sayılı yazı ile örgütlerimize de iletilen bir önceki “*Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı*”nın Genel Gerekeçe bölümünde yer verilen “*Ancak, (mevcut TİHK kanununun) gerek mezkur madde metinlerinde gerekse gerekçelerinde Birleşmiş Milletler İşkenceye Karşı Sözleşmeye Ek Seçmeli Protokol’e bir atıf yapılmamıştır. Ayrıca, Kurumun mevcut teşkilat yapısı ve personel sayısı göz önünde bulundurulduğunda da kanun koyucu tarafından ulusal önleme mekanizması olarak Kurumun düşünülmediği açıkça anlaşılmaktadır.*”⁸ şeklindeki ifadeler mevcut TİHK Kuruluş Kanununda kapsamlı ve bütünlüklü yeniden düzenlenmeler gerçekleşmeden Kurumun ulusal önleme mekanizması olarak belirlenmesinin mümkün olmadığına itirafı niteliğindedir.

6.3 Öte yandan, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserinin Ziyaret Raporunda, “*Ulusal önleme mekanizması görevinin Kuruma verilmesi ihtimaline karşı sivil toplumun ortaya koyduğu bağımsızlık ve operasyonel kapasiteye sahip olmamak şeklindeki itirazları*” hatırlatılarak ulusal önleme mekanizmasının belirlenmesi zorunluluğuna dikkat çekmiştir. Komiser, “*Kurumun Paris İlkeleriyle uyumunun sağlanabilmesi için kurumun yasal dayanağının daha kapsamlı bir biçimde gözden geçirilmesinin gerekli olduğu ve Türk makamlarının bu Kuruma, BM İşkenceyi Önleme Sözleşmesine ek İhtiyari Protokolü dahil olmak üzere, ilgili uluslararası sözleşmelere uygun bir biçimde faaliyet gösterecek bağımsız bir denetleme görevi tevdi etmeyi düşünüyorsa, bunun daha da gerekli olacağını*” kaydetmiştir.

II. Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı

7. 06 Mart 2015 tarihinde örgütlerimiz ile de paylaşılan ve geçen sene hazırlanan taslak üzerinden eklektik bir şekilde yeniden hazırlandığı anlaşılan “*Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağının*” genel gerekçesi ve madde gerekçeleri değerlendirilmeden önce, Kararname ile yapılmış olan ulusal önleme mekanizması olarak yetkilendirmenin Kanun Tasarısı içeriği de gözetilerek taraf olunan İhtiyari Protokol ve yasalaştırma etkinliği açısından hukuka uyarlı olmadığını belirtmek isteriz. Yanı sıra, herhangi bir Anayasal ya da Kanuna dayalı yetkilendirme bahis konusu olmadığı için Tasarı taslağının hukuki güvenliğinin olmadığı da gözlemlenmektedir.

8. Kanun Tasarısı Taslağının hazırlanmasında ulusal önleme mekanizması görevinin Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile Kuruma verildiği ifade edildikten sonra, 2014 yılında hazırlanan taslakta da olduğu gibi, iki gerekçe öne sürülmektedir. Bunlardan ilki, “*ulusal önleme mekanizmasının oldukça kapsamlı bir görev*” olmasından bahisle “*diğer görevleri de göz önünde bulundurulduğunda, mevcut teşkilat yapısı ve personel sayısı ile Kurum’un, ulusal önleme mekanizması görevini etkili bir şekilde yerine getirmesi oldukça güçtür. Bu nedenle teşkilat yapısı yeniden düzenlenerek Kurumun merkez teşkilatının güçlendirilmesi, taşra teşkilatı kurulması, personel sayısının artırılması ve illerde uzman personel istihdamı zorunlu hale gelmiştir.*” şeklinde ifade edilmektedir. Kapatılma mekanları sayısının 5000 olarak ifade edildiği genel gerekçe, ulusal önleme mekanizması işlevinin sayısal bir mesele olarak kavranıp, bağımsız bir ziyaret mekanizmasının neden işkencenin önlenmesi için gerekli koşul olduğuna yönelik bir kabule sahip değildir.

İkinci gerekçe olarak ise Kurumun genel müdürlük düzeyinde teşkilatlandırılmasının “*ulusal ölçekte Kurumun etkinliğini azaltacağı, uluslararası ölçekte ise Kurumun ve dolayısıyla Ülkemizin prestijini olumsuz etkileyeceği*” belirtildikten sonra “*müsteşarlık düzeyinde teşkilatlandırılmasının uygun olacağı*” ifade edilmektedir.

9. Tasarının genel gerekçesi büyük ölçüde ulusal önleme mekanizma işlevi üzerine odaklanmıştır. Ancak maalesef tasarı taslağının genel gerekçesinin hilafına madde metinleri ulusal önleme mekanizması işlevi ile ilgili olmaktan esas olarak uzak, dahası ilişkili bulunduğu iddia edilen yerlerde (md. 1; md. 5 ve md. 7) dahi Paris Prensipleri ile Protokol ilkeleriyle hiçbir şekilde temas bile etmeyen niteliktedir. Kurumun, üyelikler ile teşkilatlanmaya ve görev tanımlarına yönelik çok sınırlı düzeyde ve temel standartlardan uzak düzenleme önerip bunun dışında Kurumda yer alacak kişilerin mali özlüklerine ilişkin ayrıntılı bir çalışma gerçekleştirmiş olması kabul edilebilir değildir.

⁸ www.tihk.gov.tr/www/files/52d95156ed4d0.doc

10. Öncelikle belirtmek gerekir ki, ulusal önleme mekanizması İhtiyari Protokol'ün 18/son maddesi gereği Paris İlkeleri ile uyumlu oluşturulmak ve işlev üstlenmek zorundadır. İhtiyari Protokol, nasıl bir ulusal önleme mekanizması oluşturulacağına ilişkin karar verme süreçlerinin tüm aşamalarının şeffaf olmasını; sürecin, konuyla ilgili tüm sivil toplum kuruluşları, demokratik kitle örgütleri, siyasi partiler, vb. yapıları kapsayıcı olmasını gerekli kılmaktadır. Oysa yukarıda da değinildiği gibi bu konuda yıllardır yoğun çaba gösteren kurumların ortak mutabakatlarına hürmet edilmeden, dahası bu mutabakata bütünüyle aykırı ve hiçbir sivil katılıma imkan vermeden söz konusu yetkilendirmenin yapılması kabul edilemez.

10.1 Ulusal önleme mekanizması, özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin bulunduğu her yerde önleyici fonksiyon icra edebilecek; inceleme ve denetleme yapabilecek, ziyaretlerde bulunabilecektir. Ulusal önleyici mekanizmaların görev tanımları ve yetkileri ulusal mevzuatta anayasal veya yasamaya yönelik bir metin şeklinde açık ve spesifik olarak belirtilmelidir. Alıkonulma mekânlarının genel tanımları Protokole uygun şekilde yapılarak bu metinlere yansıtılmalıdır. Ulusal önleyici mekanizmalar işkence ve kötü muameleye karşı var olan koruma sistemlerini tamamlamalıdır. Hükümete ait ve hükümet dışı izleme, kontrol ve teftiş kurumlarının yerine geçmemeli veya onların uygulamalarını tekrarlamamalıdır. Mekanizmaların ana hedefleri, taslak mevzuat oluşturmak veya var olan ya da önerilen mevzuata yorumlar getirmenin yanında, toplanan bilgiler ve yapılan gözlemler zemininde tavsiyeler oluşturmak ve yetkili mercilerle diyaloga girerek özgürlüğünden mahrum bırakılmış kişilerin durumlarını iyileştirmeye yönelik bir bakış açısıyla tavsiyeleri uygulamaya yönelik öneriler sunmaktır. Yine, bir ulusal önleme mekanizmasının İhtiyari Protokol ve Protokol 18/son maddesi gereği Paris İlkeleriyle uyumlu olabilmesi için Protokole taraf devletlerin, alıkonulma yerlerine haberli/habersiz ziyaretler yapmak üzere fonksiyonel, yapısal ve personel rejimi açısından bağımsız; finansal ve insan kaynağı açısından yeterliliği sağlanmış; kendi personeli ve bütçesine sahip; yetkileriyle alıkonulma yerlerine erişim güvenceleri iç hukukta anayasal ya da yasal olarak belirlenmiş olarak kurulması gerekmektedir⁹.

Kısacası, İhtiyari Protokol gereği ulusal önleme mekanizması işlevinin üstlenilmesi sadece bir kurumun belirlenmesine değil; görev tanımının, yetkilerinin, yapısının, işlevsel bağımsızlığının, hem bütçe hem de insan kaynakları açısından yeterli kaynak aktarımının sağlandığı yasal düzenlemenin varlığına bağlıdır.

10.2 İlgili mevzuat gerekli uzmanlık ve deneyimleri de içeren yayınlanan kriterlere göre yapılacak olan ve sivil toplum dâhil geniş yelpazede paydaşların katılımını sağlayan açık, şeffaf ve çoğulcu bir şekilde UÖM üyelerinin seçim ve atanma süreci, üyelerin cinsiyet açısından eşitlikçi olması, azınlıkların, etnik ve yöreye özgü grupların yeterli ölçüde temsil edilmelerine dikkat edilmesi, üyelerinin görev süresini ve görevden alınması için her tür gerekçelerin açıkça belirtilmesi, işlevlerinin bağımsız olarak yerine getirebilmeleri için gerekli olan imtiyaz ve dokunulmazlıkları sağlanmasını içermelidir.

11. Tasarı taslağında bu hususlar hiçbir şekilde dikkate alınmamıştır. Tasarı Taslağı ile ulusal önleme mekanizmasının özgün yapılandırılması esas alınmadan Kurumun yapısına yönelik değişiklik öngörülerek, ulusal önleme mekanizması işlevinin amacıyla uyumsuz dahası mezkur düzenlemelere aykırı bir düzenleme ifade edilmektedir.

Dahası, bugüne kadar ulusal ve uluslararası düzeyde tüm ilgili kurumlar tarafından TİHK'in bağımsızlığının güvence altına alınması ve kapasitesinin güçlendirilmesinin öncelikli sorun olduğu ortaya konmuş iken tasarı taslağı bu sorunların çözümüne yönelik değil de tam tersine, özellikle ulusal önleme mekanizması ile ilgili olduğu söylenen md. 7, md. 8, ve md. 9 kapsamında sivil kurumları, insan hakları örgütlerini ve akademisyenleri "sıradan bir devlet memuru" haline sokmayı hedefleyen son derece kaygı verici bir yaklaşıma sahiptir.

12. Tasarı taslağı, Kurul üyeliklerine (md.2), Kurum teşkilatlanmasına (md.3, md.4, md.5, md.6), bir kısım görev/yetki alanına (md.7, md.8, md.9, md.10), Kurum personeli mali özlük haklarına ilişkin hükümler ihtiva etmektedir (md. 11-17).

⁹ İşkence Önleme Alt Komitesi, Rehber İlkeler, para 24-29

12.1 Tasarı taslağında, Kurumun teşkilatlanmasına yönelik çeşitli düzenlemelerin “işlevsel özerklik” gayesiyle teşkilatlandırma açısından öneri getirildiği ifade edilmektedir. Yıllardır kanuni esasa dayanmadan varlığını sürdüren il ve ilçe insan hakları kurullarının Kuruma devri çağrışımı, kuruluş kanununda birim olarak görev üstlenen ve bu tasarı ile daire başkanlığına dönüştürülmesi öngörülen yapılarla ilgili yeni hiyerarşik yapılanma ilkeleri belirlendiği görülmektedir. Paris İlkeleri md. 5’te hüküm altına alındığı gibi Kurumun teşkilatlanmasına yönelik güvencelerin önemi etkinliklerinin sorunsuzca sürdürülmesini sağlayacak elverişli bir altyapıya, yeterli mali kaynaklara, kendi personeline ve tesislerine sahip olmasıdır. Bu temel esasları gözetmeden, sıradan devlet kurumu teşkilatlanmasına tabi, isimleri değiştirmek ve hantal diğer yapıları Kurumun bünyesine katmak yönünde bir düzenlemenin anlamının olmayacağı açıktır. Bunun gibi, itiraz gibi önemli görevlerle donatılan “yerel insan hakları kurulu” gibi yapılar Tasarıda adı geçen ancak tanımlanmayan kurullar olarak yerini almıştır.

12.2 Taslak, Kurul üyelikleri ile ilgili “sivil toplum eleştirileri” gereği düzenleme önermektedir. Paris İlkeleri md. 2 gereği, oluşumu ve görev alanı açıkça anayasal ya da yasal düzeyde tanımlanması gereken Kurumun üyeleri ile ilgili görev süresi, görevinin sonlanacağı koşullar, yeniden seçilme koşullarına yönelik düzenlenmenin bağımsızlığı gerçekleştirilmeye yeter olmaması gerekmektedir. Üyelerin adaylıklarının alınması ve kriterlere dayalı olarak seçilmelerine ilişkin süreçte hükümetin ya da başka herhangi bir merciin adaylıklar konusunda bir filtreleme yapmaması, tüm adayların seçimi yapacak mekanizmanın önüne gitmesi gereklidir. Aksi halde hükümeti temsil eden kurumların ve Kurul’un dilediği kişiyi kurul üyesi olarak ataması mümkün olacaktır. Başkan ve üyelerin, hükümete bağlı çalışmalarını sonucunu doğuracak bir atanma usulü ise Paris İlkelerinin “tarafsızlık ve bağımsızlık” öngören ruhuna kesinlikle aykırıdır¹⁰.

Tasarı Taslağında Kurul üyelerinin seçiminde, Bakanlar Kurulunun etkisi devam etmektedir. Bu açıdan üyelerin bağımsızlıklarını güvence almak üzere hiçbir kriter öngörülmemiş değildir. Kurul’un, aday listelerini, seçimi gerçekleştirecek mercilere göndermeden önce bir filtre uygulayıp uygulamayacağı net olmadığı gibi Bakanlar Kurulu tarafından uygulanacak seçim kriterleri de belirlenmiş değildir. Kurul üyelerinin Başbakanlık tarafından soruşturma izni verilmesi halinde yargılanacağını öngören düzenleme, bağımsızlığı ve dokunulmazlığı esas alması gereken bir düzenlemeden açıkça uzaklaşmayı tercih etmektedir. Bunun gibi ihlali gerçekleştiren devlet aktörlerinin raporlandırılması bahis konusu olduğunda soruşturma izni verecek olan makama karşı sorumluluk hissedilmesi kaçınılmazdır. Kurumda tanımlanan personel ve çeşitli fonksiyon atadılan diğer uzmanlar açısından ise hiçbir koruyucu hüküm mevcut değildir.

Kurulun üye profilinin oluşturulmasında cinsiyet dengesinin ve etnik/dinsel/kültürel azınlıkların temsilinin gözetileceğine dair herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Yine üyelerin insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda aranması gereken özellikleri de işlevsel bağımsızlık açısından önem arz etmekteyken bu konuda aynı nitelikte düzenlemelerin varlığını sürdürdüğü görülmektedir. Neticeten, Paris İlkelerinin kapsamı açısından bağımsızlık teminatlı bir düzenleme öngörülmediği, önerilen maddelerin de kendi içinde bu güvencelerden yoksun olduğu değerlendirilmiştir.

12.3 TİHK’in, tasarı taslağının esaslı olarak personelin mali özlük hakları ile ilgili düzenlemeleri içermesi anlaşılmalıdır. Paris İlkeleri (md. 5) gereği mali bağımsızlık önemli olmakla beraber kendi personeline sahip olması bağımsızlık içinde Ulusal İnsan Hakları Kurumu olarak etkin faaliyet sürdürmesi için yeterli, dahası anlamlı değildir. Bu anlamda Kurumun özenle ve hassasiyetle üzerine çalıştığı aylık ödenek, hak ve tazminat gibi mali hükümler konusunda rakam-gösterge ve derece yönünden yapılan değerlendirmeler konusunda bir görüş belirtmeyeceğiz. Kurulduğu zamandan bu yana üstlendiği görev ile ilgili kamuoyu malumatı zayıf bırakıldığı için personel rejimi açısından Tasarı taslağında yer verilen düzenlemeler açısından gerçekçi ihtiyaç analizi tarafımızca değerlendirilebilir değildir. Ancak, hem Paris İlkeleri ve ilgili tavsiyeler hem de yukarıda anılan Nils Muiznieks’in raporunda da belirtildiği gibi, Kurum personelinin diğer devlet memurları için uygulanan genel personel ve işe alınma mevzuatına tabi olması bağımsızlık ilkesi açısından kabul edilebilir

¹⁰ Kirsten Roberts, Bruce Adamson- Chapter 23 Peer- Review Mission: Human Rights Institutions. 17-21 January 2011, Ankara, Turkey; CAT/C/40/2, para. 28 (c) ve (d)

değildir. Bunun gibi, Tasarı 14. Maddesinde “İl İnsan Hakları uzmanı” kadrosunun toplam kadro ile ilişkisini tanımlamakta ancak Tasarının hiçbir maddesinde tanımına yer vermemekle kalmayıp, ek göstergelerde dahi kadro ihdas etmemektedir. Dolayısıyla personelinin bağımsızlığı konusunda hiçbir düzenlemeye yer verilmeyen Tasarıda, olmayan kadrolar için sayısal sınırlar konulması yapısal ve işlevsel bağımsızlığın nasıl yerine getirileceğine dair yaklaşımın da itirafı niteliğindedir.

13. Tasarı taslağı md.1’de, Kurumun “*özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin alıkonuldukları yerlere Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler çerçevesinde düzenli ziyaretler gerçekleştirmek*” şeklinde görev, diğer görevlerine ek olarak tanımlanmıştır. Yürürlükte olan Kanun, İşkence ve Kötü Muamele ile Mücadele Birimine de aynı görevi vermektedir. Madde gerekçesinde bu tanımın Kurumun diğer görevlerinin yanı sıra ulusal önleme mekanizması görevini de üstelenecek olması nedeniyle getirildiği belirtilmektedir. Yukarıda yasal zeminden yoksun bir mekanizmanın Protokol ilkeleriyle uyumlu olmayacağına yönelik yaptığımız açıklamalara ek olarak uluslararası sözleşme atfının da etkin bir ulusal önleme mekanizması görevlendirmesi için yeterli olmayacağını belirtmek isteriz.

Tasarı, mevcut Kanunda birim olarak örgütlenmekte olan yapıları, daire başkanlığına çevirmektedir. Daire başkanı olarak tanımlı kadronun yapısal ve işlevsel bağımsızlığının nasıl sağlanacağı konusunda hiçbir hüküm ihtiva etmeyen Tasarıda, 5. maddede işkence ve kötü muameleyle mücadele başkanlığı, düzenli olarak habersiz veya haberli ziyaret gerçekleştirmek şeklinde bir yetki ile donatılmıştır. Ancak bu işlevin yerine getirilmesi açısından bağımsızlık ilkelerinin nasıl gerçekleştirileceği yer almamaktadır. Dahası Tasarının gerekçesinde kurumsal ve kapasite açısından yetersizliğine sıklıkla atıfta bulunulan mevcut Kurumun, hem bu daire başkanlığının ziyaret raporu standartları belirlemek şeklinde hem de eğitim daire başkanlığının eğitim materyali hazırlamak, eğitim konusunda standart belirlemek gibi kendine dair teşhisinden uzak, iddialı ve çoğulculuğu, bağımsızlığı dışlayan sınırlılıklar inşa ettiği gözlemlenmektedir.

14. Tasarı taslağının ulusal önleme mekanizmasıyla ilgili olduğu ifade edilen tek ve diğer maddesi olan 7. madde de ulusal önleme mekanizması işlevine atıf yapılmakta ve gerekçe de bu işlevin yerel düzeyde görev ile yetkileri Yönetmelikle düzenlenecek olan “Bürolar” ve “il insan hakları istişare kurulları” ve “insan hakları bağımsız raportörleri” tarafından yerine getirileceği ifade edilmektedir.

14.1 Büro olarak tanımlananın yapısal koşullarının ne olduğu, nasıl bir yöntemle, nasıl bir yetki ve görev üstleneceği, üyeleri yahut profesyonel olarak çalışacak olan kadrolarının ne olduğu hiçbir şekilde tanımlanmamakta, dahası “yönetici kadrosu ihdas edilmeyeceği” belirtilmektedir. Yok hükmünde olan bu büronun, TİHK’ten de bağımsız ve kendi içinde bağımsız nasıl bir fonksiyon üstlendiği belirsizdir. Bunun gibi, il insan hakları istişare kurulu olarak ortaya konan yapı ise, yasal hiçbir zemini olmadan faaliyet gösteren mevcut İl İnsan Hakları Kurulunun daha az toplanmasını sağlayacak bir düzenleme öngörmektedir. Vali merkezli bu istişari yapının işkencenin önlenmesi bahis konusu olduğunda hiçbir işlevsel ve yapısal özerklik içinde olmadığı aşikardır. Yine insan hakları bağımsız raportörleri olarak tanımlanan, ihtiyaç duyulması halinde, tek kriter olan “istekli”liler arasından Kurumca seçilecek bir kategori de bu tasarı ile tanımlanmaktadır. Düşük maliyet talebi olarak açıklanan gerekçe aynı zamanda kapasitesel olarak kendini yetersiz olarak değerlendiren Kurumun neye dayalı olduğu bilinmeyen bir şekilde sertifikalandırması ile Kurumun öncülüğünde hayata geçeceğini ifade ettiği bir uzmanlaşma tanımlamaktadır. Bağımsız olarak isimlendirmiş olmasına rağmen, Kurum onayı yahut Kurulun belirlemesi ile görevlendirilen, Kurumun belirlediği standartlarda görev ifa etmesi beklenen ve üstelik hiç bir özel görevi dahi tanımlanmamış olan bu raportörlerin Protokol ve Paris Prensipleri ile SPT tavsiyeleri açısından hiçbir karşılığının olmadığı açıktır.

14.2 Yine, bu düzenlemelerin “işlevsel özerklik” gayesiyle önerildiği ifade edilmekteyse de bilindiği üzere işlevsel özerklik Protokolün 20. maddesinde açıkça hüküm altına alındığı üzere ulusal önleme mekanizması görevlerini yerine getirebilmek için alıkonulan kişilerin ve alıkonuldukları yerlerin sayılarına, nerede tutulduklarına ve tutuldukları yerlerdeki bakım ve tutulma şartlarına ilişkin bilgilere ulaşabilmesini; ulusal önleme mekanizmasının ziyaret edeceği yerleri ve görüşecekleri kişileri seçme özgürlüğü ile bu kişilerle özel olarak, tanıksız, doğrudan veya gerekirse bir tercüman aracılığıyla görüşme yetkisi olmasını ifade etmektedir. Dolayısıyla Tasarı Taslağında bu yönde bir düzenleme

mevcut olmamasına rağmen, gerekçe ile getirilen teklifin işlevsel bağımsızlıkla ilgili olduğunu ifade etmek kabul edilebilir değildir.

14.3 Daha önce belirttiğimiz üzere Protokol ve Paris İlkeleriyle uyumlu ulusal önleme mekanizmasının varlığı için yetkileri yönünden yapısal ve fonksiyonel bağımsızlığı; üyelerinin görev tanımını ve üyelerinde aranacak profesyonel özelliklerin, atanma, görev süresi ve dokunulmazlıklarının belirlenip güvence altına alındığı, kendi bütçesi ve personeli olan bir mekanizma kurulmalıdır. Dolayısıyla her ne kadar ulusal önleme mekanizmasına hasredilmiş gibi görünse de öngörülen değişikliklerin ulusal önleme mekanizması olarak kabulü mümkün değildir.

III. Sonuç

15. Bu Tasarıda, merkez teşkilatında istihdam edilen, Kurul Başkanı tarafından belirlenecek bir uzmanın, en fazla 7 tane kurulması öngörülen ancak hiçbir kurumsal yapısı, personeli Kanunda yer almayan “Büro” ile eşgüdüm içinde başka bir ilde gerçekleştirilecek mevcut İl İnsan Hakları Kurulu ile yapısal olarak farkı olmayan ancak sadece bilgi ve görüş alışverişinde bulunmak için senede bir kez toplanması öngörülen İl İnsan Hakları İstişare Kuruluyula, nasıl raporlandırma yapacağı Kurum tarafından belirlenmiş olan, bilgi ve belge istemek konusunda Başkan ya da İkinci Başkan veya Daire Başkanı tarafından yetki verilmesi koşuluna bağlı hareket eden, mevcut Kurumca neye göre olduğu belli olmayan bir şekilde sertifikalandırılmış “İnsan Hakları Bağımsız Raportörü” ile işkencenin önlenebileceğine dair bir perspektif bulunmaktadır.

16. Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının yapısı, işleyişi, donatıldığı güvenceler açısından sahip olması gereken özellikler yönünden de öngörülen değişiklikler Paris İlkelerini ve Birleşmiş Milletler önerilerini karşılamaktan oldukça uzaktır.

Kurumun bu konudaki temel, asgari prensipleri esas alarak yapılandırılmasına yönelik bütünlüklü yeni bir kanun tasarısının hazırlanmasının en uygun yol olacağı açıktır.

Tasarı taslağı ulusal önleme mekanizması açısından hiçbir güvenceyi sağlamamaktadır. Bu taslağın ulusal önleme mekanizmasının varlığı için bir ölçek olarak ele alınmaması gerekmektedir.

Bu nedenle OPCAT ve SPT önerileri ışığında amaca yönelik etkin bir Ulusal Önleme Mekanizması oluşturulmasına yönelik ilgili tüm tarafların katılımı ile bir hazırlık süreci planlanmalıdır.

20 Ocak 2014 tarihli tasarı taslağı hakkında da ortak değerlendirme notu hazırlayan kurumlar olarak:

Adli Tıp Uzmanları Derneği

Ceza İnfaz Sisteminde Sivil Toplum Derneği

Çağdaş Hukukçular Derneği

Gündem Çocuk Derneği

Helsinki Yurttaşlar Derneği

İnsan Hakları Araştırmaları Derneği

İnsan Hakları Derneği

İnsan Hakları Gündemi Derneği

İnsan Hakları ve Mazlumlar için Dayanışma Derneği

Türkiye İnsan Hakları Vakfı

Türk Tabipleri Birliği

Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi