



**TİHV**  
**TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VAKFI**

# **ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI**

## **Değerlendirme Raporu**

**Türkiye İnsan Hakları Vakfı Yayınları 110**

**Ankara, Aralık, 2015**



**TİHV**  
**TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VAKFI**

# **ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI**

## **Değerlendirme Raporu**

**Ankara, Aralık, 2015**

## Türkiye İnsan Hakları Vakfı Yayınları 110

### Türkiye İnsan Hakları Vakfı

Mithatpaşa Caddesi No: 49/11 6. Kat 06420 Kızılay/Ankara

Telefon/Faks: +90 (312) 310 66 36 +90 (312) 310 64 63

E-posta: [tihv@tihv.org.tr](mailto:tihv@tihv.org.tr)

Web: [tihv.org.tr](http://tihv.org.tr)



Bu çalışma Türkiye İnsan Hakları Vakfı tarafından İsveç Uluslararası Kalkınma Ajansı ve Norveç Tabipler Birliği katkıları ile gerçekleştirilmiştir. Bu belgede geçen görüş ve düşüncelerden Türkiye İnsan Hakları Vakfı sorumludur.

## Giriş

Türkiye İnsan Hakları Vakfı (TİHV), BM İşkenceye Karşı Sözleşmeye Ek İhtiyari Protokolün onaylanması ve sonraki süreçte yürütülen çalışmalarda ulusal önleme mekanizmasının hayata geçmesinin önemi konusunda “İşkenceyi Önlemede Ortak Akıl” ve “Ulusal Önleme Mekanizmaları “Türkiye İnsan Hakları Kurumu” Türkiye için Uygun Bir Model mi?” araştırmalarını yayınlamıştır. 2013 yılından itibaren etkin ulusal önleme mekanizmasının kurulması amacı kapsamında ile ilgili gelinen aşamayı temsilen ilgili uluslararası standartlar gözetilerek değerlendirme raporu hazırlanmıştır<sup>3</sup>. Bu çalışma da İhtiyari Protokolün uygulanmasının periyodik olarak izlenmesi amacı kapsamında 2014 yılı Aralık ayından 2015 yılı Aralık ayına kadar süren bir yıllık sürecin değerlendirilmesini içermektedir.

Bu değerlendirme, uluslararası toplumu BM İşkenceye Karşı Sözleşmeye Ek İhtiyari Protokol (Protokol)ü yapmaya sevk eden özgün nedene dayalı bir esasa dayanmaktadır. Bilindiği üzere, Protokol 18 Aralık 2002’de BM Genel Kurulu tarafından oylanmış ve yürürlük koşulunun gerçekleştiği 22 Haziran 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 21 Temmuz 2015 tarihi itibarıyla 79 Devlet Protokole taraftır<sup>4</sup>. Türkiye de Protokolü 27 Eylül 2011 tarihinde onaylamıştır. Protokol’ün 1. maddesi, Protokol’ün amacını “İşkenceyi ve diğer zalimane, insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele yahut cezaları önlemek için insanların özgürlüklerinden yoksun bırakıldığı mekânlara bağımsız uluslararası ve ulusal organlar tarafından gerçekleştirilecek bir düzenli ziyaretler sistemi kurmak” olarak tanımlamaktadır.

Protokolde, işkencenin önlenmesi perspektifiyle, taraf devletlerin, alıkonulma yerlerine haberli/habersiz ziyaretler yapmak üzere fonksiyonel, yapısal ve personel rejimi açısından bağımsız; finansal ve insan kaynağı açısından yeterliliği sağlanmış; yetkileriyle alıkonulma yerlerine erişim güvenceleri iç hukukta anayasal ya da yasal olarak belirlenmiş ulusal önleme mekanizmalarını kurmaları öngörülmektedir<sup>5</sup>. Protokolün 17. maddesi gereği onaylanmanın ardından en geç bir yıl içinde taraf Devlet, Protokol amaç ve ilkeleriyle uyumlu ulusal önleme mekanizmasını kurmakla yükümlüdür.

27 Ekim 2012 tarihine kadar Türkiye’nin ulusal önleme mekanizmasını kurması zorunluymken, o tarihe kadar kurulmamış ve 28 Ocak 2014 tarihinde yürürlüğe giren Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile ulusal önleme mekanizması olarak Türkiye İnsan

1 ALTIPARMAK, Kerem; ÜÇPINAR, Hülya, TİHV Yayınları, Ankara, Mayıs 2008 <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/altipar/Yayinlar/Iskenceyi%20Onlemede%20Ortak%20Akil.pdf>

2 ÜÇPINAR, Hülya: TİHV Yayınları, Ankara, Eylül 2012

3 Raporlar için bkz: <http://tihv.org.tr/ulusal-onleme-mekanizmasini-kuramamak-2/>; <http://tihv.org.tr/94-ulusal-onleme-mekanizmasi-degerlendirme-raporu/> (TR); <http://tihv.org.tr/95-national-preventive-mechanism-evaluation-report/> (EN); <http://tihv.org.tr/ulusal-onleme-mekanizmasi-degerlendirme-raporu-2-yariyil/>, <http://tihv.org.tr/wp-content/uploads/2015/08/5.-U%C3%96M-Rapor-II-t%C3%BCrk%C3%A7e.pdf>; <http://tihv.org.tr/wp-content/uploads/2015/08/5.-U%C3%96M-Rapor-II-ing.pdf>

4 <http://www.apc.ch/en/opcat-database/>

5 İAK, 15-19 Kasım 2010 tarihinde gerçekleştirdiği 12. oturumunda, CAT/OP/12/5 sayılı ulusal önleme mekanizması Rehberini yayınlamış ve temel ilkeleri belirlemiştir. Rehber ilkeler için bkz.: [www2.ohchr.org/english/bodies/cat/.../SPT\\_Guidelines\\_NPM\\_en.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/.../SPT_Guidelines_NPM_en.doc)

Hakları Kurumunun (TİHK) belirlendiği Resmi Gazetede yayımlanmıştır<sup>6</sup>. Paris İlkeleri ve İhtiyari Protokol düzenlemeleri, yanı sıra ilgili sivil toplum örgütleri ile uluslararası toplum ve dahi kamu temsilcilerinin değerlendirmelerine ve TİHK'in bir ulusal insan hakları kurumu sıfatıyla yapısal ve işlevsel olarak görev üstlenemeyeceğine yönelik tespitlere rağmen TİHK, ulusal önleme mekanizması olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla bu sivil ve kamusal ortak görüşün izinde, TİHK'in bir insan hakları kurumu olarak kurulduğu gerçeğinden de hareketle, yapısının ve faaliyetlerinin değerlendirilmesinin çerçevesini işkenceyi önleme perspektifi esasına dayalı olarak kurma zorunluluğu doğmuştur.

## I. Türkiye İnsan Hakları Kurumunun Ziyarete Dayalı Faaliyetleri

Giriş kısmında da açıklandığı üzere, TİHK tarafından “ziyaret” olarak raporlandırılan faaliyetler değerlendirmelerimizin ana eksenini oluşturmaktadır. Bu açıdan, “ziyarete dayalı izleme mekanizmasının izlemesi” niteliğinde olan bu raporda, temel olarak; izlemenin çerçevesinin ortaya konulup konulmadığı, izleme programının oluşturulup oluşturulmadığı, hazırlık çalışmalarının niteliği ve ziyaretin gerçekleşmesi safhasında nelerin kapsandığı ve ziyaretin takibine yönelik nasıl bir mekanizmanın öngörüldüğü konularına yoğunlaşmıştır<sup>7</sup>.

### 1. Lütfillah Tacik'in Ölümüne ve Van Geri Gönderme Merkezine İlişkin Rapor

TİHK, 05 Ocak 2015 tarihinde web sitesi üzerinden yayınladığı raporda “Afgan sığınmacı 17 yaşındaki Lütfillah Tacik'in Van Emniyet Müdürlüğünde gözaltında darp edilerek öldürüldüğüne ilişkin iddialar üzerine konunun incelenmesi bağlamında Van Geri Gönderme Merkezine ziyaret gerçekleştirme kararı alındığını” ifade etmektedir.<sup>8</sup> İhlal iddialarıyla ilgili bilgi almak ve sorunları tespit etmek genel amacıyla ziyaretin gerçekleştirildiği anlaşılan raporda ziyaretin yasal dayanağı olarak Kurum Kanunu ve ulusal önleme mekanizması olarak tayin edilmelerine yönelik Kararname gösterilmektedir. Bir ulusal önleme mekanizması faaliyeti olarak değerlendirilmesi dayanağın yasal olmaması ile sınırlı değildir. Aşağıda izah edileceği üzere işlevlerini yerine getirirken bağımsızlığın sağlanmamış olması yetkilerini kullanırken ve raporlandırmayı gerçekleştirirken izlenecek yöntemler açısından da neden ulusal önleme mekanizması olarak bu ziyareti gerçekleştirilemeyeceğine işaret etmektedir. İnceleme ziyaretinde uygulanan yöntem açısından hangi kişi ve kurumlarla görüşüldüğü tarif edilmiştir. Ziyaretin haberli mi habersiz mi olduğu konusunda açık bilgiye ulaşılamamaktadır. ÇOGEM ziyaretinden önce tanıkların merkezden ayrılmaları konusunun “manidar” bulunduğundan söz edildiğinde haberli ziyaret yapıldığı düşünülmektedir.

Görüşme notlarına, soruşturma dosyası özetine yer verilen raporda görüşme koşullarına ilişkin bir belirleme bulunmamaktadır. Görüşmelerin değerlendirilmesi faslına uluslararası insan hakları hukuku düzenlemeleri ile AIHM kararlarına ilişkin geniş yer tutan derleme izlemektedir. Geri gönderme merkezi koşullarına ilişkin değerlendir-

6 <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/01/20140128-4.htm>

7 Temel esaslar açısından daha ayrıntılı açıklamalar için bkz. Alıkonulma Yerlerinin İzlenmesi, Diyarbakır Barosu, Mart 2006; Uygulamalar için Alıkonulma Yerlerinin İzlenmesi El Kitabı, TIHV Yayınları 82, Temmuz 2012

8 [http://www.tihk.gov.tr/www/files/van\\_ggm\\_raporu.pdf](http://www.tihk.gov.tr/www/files/van_ggm_raporu.pdf)

melerde parametre olarak Türkiye'deki diğer kötü örnek teşkil eden merkezler esas alınmış ve bu anlamda "olumlu" bulunmuştur. Merkezdeki göçmenlerin demografik özellikleri, siyasi-ekonomik göçmen ayrımı gibi Devlet yetkilileri tanımlarına yer verilerek raporda konu edilmiştir. Merkezin, bir alıkonulma mekanı olarak koşullarına ilişkin gözlemlere yer verilmiştir. Ancak buradaki muamele ve koruma tedbirleri ile yönetim silsilesi açısından bir gözleme yer vermemiştir.

İnceleme ziyareti nedeni olarak Lütfillah Tacik'in ölümüne yönelik iddialar gösterilmekle birlikte raporda bu konuda net bir gözlem olmadığı gibi (para 174-180) raporun özgün sorunu olarak da ortaya konmamaktadır. Nitekim azınlık oyu veren Kurul üyesi de bu hususun altını çizmiştir. Raporda, etkin soruşturma yürütmemek konusundaki ihlallere yönelik "aksaklık", "dikkat çeken tesadüf" olarak değerlendirmeler yer almaktadır. Tavsiyeler bölümü genel nitelikte olup nasıl bir izleme mekanizması kurulduğuna dair bilgi içermemektedir.

## **2. Antalya L Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu Cinsel İstismar ve Kötü Muamele İddiaları Raporu**

TİHK tarafından 27 Şubat 2015 tarihinde web sitesi üzerinden duyurulan bu rapor, Antalya L Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumunda kalan bir mahpusun, başka bir mahpus tarafından cinsel saldırıya maruz bırakıldığına ilişkin basına yansıyan iddialar ile aynı konuya ilişkin İnsan Hakları Derneğinin başvurusu üzerine ziyaret yönünde alınan karara dayanılarak hazırlanmıştır<sup>9</sup>. Ziyaretin haberli mi habersiz mi olduğu konusunda bilgi verilmemiştir.

TİHK tarafından oluşturulan heyetin taraflar ve yetkililer ile görüşme yaptığı ifade edilmekte ancak hangi koşullarda bu görüşmelerin yerine getirildiği ifade edilmemektedir. Adalet Bakanlığı yetkilisinden ve cezaevi müdüründen cezaevi koşullarına ilişkin genel bilgiler alındığı anlaşılmaktadır. Ceza İnfaz Kurumu savcısından alınan genel bilgilerde ise TİHK'in bilgileri kontrol edip, bazı çelişkileri tespit ettiği görülmüştür.

Cinsel istismar iddiasına özgün olarak mahpuslarla görüşülmüş ve görüşme yöntemi ve kayıt koşullarına yer verilmiştir. Mahpusların rastgele seçildiği ifade edilmekte ancak olaya tanıklık eden mahpuslara da bu nedenle ulaşılmadığı anlaşılmaktadır. Cinsel istismara maruz kalan işe şüpheli ile de buldukları cezaevinde görüşme yapıldığı anlaşılmak ancak yine görüşme koşulları hakkında bilgi verilmemektedir. Sonuç olarak, özgün bir başvuru üzerine ziyaretin gerçekleştirildiği ifade edilen raporda mevzuat eksikliği ya da idare tutumundaki değişiklik temennisi ortaya konulmakta, ihlaller açıkça tespit edilmemekte ve tavsiyelerin nasıl izleneceğine yönelik bir mekanizma tariflenmemektedir.

## **3. Ankara Numune Eğitim ve Araştırma Hastanesi Mahpus Hasta Bölümü Ziyaret Raporu**

13 Mayıs 2015 tarihinde web sitesi üzerinden duyurulan ziyaret raporu TİHK'e bireysel başvuruda bulunulması üzerine gerçekleştirilen ziyarete ilişkindir<sup>10</sup>. İhlal iddiasıyla ilgili bilgi almak ve sorunları tespit etmek amacıyla ziyaretin gerçekleştirildiği

9 <http://www.tihk.gov.tr/www/files/54f0a1ca09080.pdf>

10 <http://www.tihk.gov.tr/www/files/55758a79a4d5c.pdf>

anlaşılan raporda ziyaretin yasal dayanağı olarak Kurum Kanunu ve ulusal önleme mekanizması olarak tayin edilmelerine yönelik Kararname gösterilmektedir. Ulusal önleme mekanizması olarak gerçekleştirmesinin yasal dayanağı olmadığına yönelik daha önceki itirazlarımız bu ziyaret için de geçerlidir. Bunun gibi bireysel başvuru gereği karar verilmesi gerekirken bu başvurunun ziyarete dönüştürülmesi de ihlali ortadan kaldırmaya yönelik yetkilerin kullanılmamasıyla sonuçlanmıştır. Yine ziyaretin haberli mi habersiz mi yapıldığı yine bu rapor kapsamında ifade edilmemiştir.

Raporda hastanedeki görevliler ve mahpuslarla hangi koşullarda görüşüldüğü ifade edilmekte ancak görüşme notlarına yer verilmemektedir. Hasta mahpusların sağlık hakkından faydalanmasının yasal çerçevesi çizildikten sonra dış ortam ve nezaret hane, hasta mahpus bölümü, hasta odaları, personel ve sağlık hizmeti yönünden değerlendirme yapılmıştır. Önerilerle biten rapor yine herhangi bir izleme mekanizması ortaya koymamaktadır.

#### 4. Muğla E Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu Çocuk Koşuşu Ziyaret Raporu

04 Aralık 2015 tarihinde, yapılmış olan ziyarete ilişkin hazırlanan rapor Kurumun web sitesinden duyurulmuştur<sup>11</sup>. *“Muğla E Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumunda, yaşları 12 ila 15 arasında değişen dört çocuğa işkence ve kötü muamele yapıldığına ve cinsel saldırıda bulunduğu dair iddiaların basın-yayın organlarında yer alması üzerine”* inceleme yapmak üzere heyet oluşturulmasına karar verildiği anlaşılan Raporda, Adalet Bakanlığına yapılacak ziyaretin tarihinin ve heyette yer alan kişilerin bildirildiği ifade edilmektedir. Ziyarete yasal dayanak olarak gösterilen Kurum Kanunu ve ulusal önleme mekanizması olarak tayin edilmelerine yönelik Kararname açısından Kurumun ulusal önleme mekanizması olarak gerçekleştirmesinin yasal dayanağı olmadığına yönelik daha önceki itirazlarımız bu ziyaret için de geçerlidir. Çocukların özgürlüğünden yoksun kılınmasının genel çerçevesine yer verilen raporda, fiziksel kapasite ve idari yönden değerlendirmelere cezaevi personeliyle görüşülerek yer verilmektedir. Çocuklarla görüşme yapıldığı, ziyaret nedeni dışında da bilgiler talep edildiği görülmektedir. Özellikle tutukluluk nedenlerine yönelik belirlemelerin yapıldığı raporun işkence ve kötü muameleye maruz kalmalarına yönelik nedensellik bağı kurulamamıştır. Bunun gibi, genel önlem ve tavsiyelere yer verilen raporda takibin nasıl sağlanacağı hususu yine muğlaktır. Belirtmek isteriz ki rapor kapsamında gerek incelenen disiplin cezaları ve idari gözlem kararları gerekse psikolog ve diğer personelle yapılan görüşmeler suç niteliğindeki ağır eylemlere işaret etmekte olup<sup>12</sup> bu konuya ilişkin TİHK olarak nasıl bir giderim mekanizması kurdukları tespit edilememiştir. Önleyici nitelikte bir mekanizma kurmadığı aşikar olan kurum, insan hakları kurumu olarak bu yönden asgari düzeyde çaba göstermesi Paris İlkeleri nezdinde de beklenen bir faaliyettir.

## II. Diğer Faaliyetler

11 <http://www.tihk.gov.tr/tr/raporlar-ve-kararlar/raporlar/mugla-e-tipi-kapali-ceza-infaz-kurumu-cocuk-kogusu-ziyaret-raporu-yayinlandi/50>

12 Söz gelimi cezaevi personelinin sayım adı altında T-Shirt ve gömleklerin çeneye doğru kaldırılması ve pantolonların dize kadar sıyırılması talimatı verdiği yönündeki beyanları ya da psikoloğun çocuklar arası şiddet eylemlerini “eşek şakası” niteliğinde görmesi gibi bulgular.

TİHK'in web sitesi üzerinden çeşitli çalıştay ve uluslararası konferanslar düzenlendiği görülmektedir. Bu toplantıların oluşturulması süreci, katılımcı profili ve kurumsal olarak bu etkinlikler gereği nasıl bir planlama yapıldığı bilinmemektedir.

TİHK, kuruluşundan bu yana ilk defa insan hakları ihlal iddialarına yönelik istatistiklerini 2014 yılına ait olmak üzere 16 Şubat 2015 tarihinde web sitesi üzerinden yayınlamıştır<sup>13</sup>. İhlal iddialarının hak konularına, şikayet edilen kurumlara ve illere göre dağılımına yer verilen raporda TİHK'in bu ihlal iddiaları ile ilgili "araştırmanın devam ettiğine" yönelik önsözde yer verdiği sonuç dışında bilgi bulunmamaktadır.

Özellikle faaliyetleri kapsamında Kurumun gerçekleştirdiği bir çalıştaya burada yer vermek isteriz. TİHK, insan hakları haftası etkinlikleri kapsamında 9 Aralık 2015 tarihinde "Uluslararası Standartlar Bağlamında Türkiye'de Alikonulma Merkezleri ile Koruma Merkezlerinin Durumu" Çalıştayı'nı düzenlemiştir<sup>14</sup>. Bu çalıştayı ulusal önleme mekanizması sıfatına sahip bir kurum olarak düzenlendiği ifade edilmektedir. TİHV ile birlikte çok sayıda insan hakları örgütü, TİHK'in ulusal önleme mekanizması olarak belirlenmesine yönelik kabul edilemez bir karar olmasından bahisle TİHK'e kaygılarını iletmış ve bu süreçle ilgili yetkili olmadıkları yönünde ilanı da içerecek şekilde adım atmaları yönünde teşvik edici bir tutum sergilemiştir. Nitekim TİHK'i temsilen söz sahibi olan kişiler tarafından açık olarak ulusal önleme mekanizması işlevinin üstlenilemeyeceği de Çalıştaylarda dile getirilmiştir. Ancak TİHK tarafından ulusal önleme mekanizması işlevini üstlenmiş bir Kurum sıfatıyla çalıştay yapılması ve ilgili insan hakları örgütlerinin davet edilmesi etkin bir ulusal önleme mekanizması kurulması için çabalarımızın daha da güçlenerek sürme zorunluluğunun olduğunu ortaya koymuştur.

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

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 yetki, görev ve yapısal koşullarıyla ilgili uyulması gereken asgari prensiplere dayanmaması sebebiyle sivil kurumlar olarak konu ile ilgili kaygılar ayrıntılı olarak kamuoyu ile paylaşılmıştır<sup>15</sup>.

Bunun gibi, TİHK tarafından hazırlanan ve 20 Ocak 2014 tarih, 16949670/550-76 sayılı yazı ile TİHV'e de iletilen "Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanununda Değişiklik Yapıl-

13 <http://www.tihk.gov.tr/www/files/54e204712baf5.pdf>

14 <http://www.tihk.gov.tr/duyuru-ve-haberler/haberler/uluslararasi-standartlar-baglaminda-turkiyede-alikonulma-merkezlerinin-ve-koruma-merkezlerinin-durumu-calistayi/122>

15 Helsinki Yurttaşlar Derneği, İnsan Hakları Derneği, İnsan Hakları ve Mazlumlar için 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>



masına Dair Kanun Tasarısı Taslağı"na yönelik kapsamlı değerlendirme daha önceki raporlarımızda yer almıştır<sup>16</sup>. TIHK, 2015 yılı içinde yeniden bir Taslak hazırlamış ve örgütlerle 16 Mart 2015 tarihinde paylaşmıştır.

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.

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,

16 Raporlara ulaşmak için: <http://tihv.org.tr/94-ulusal-onleme-mekanizmasi-degerlendirme-raporu/> (TR)  
<http://tihv.org.tr/95-national-preventive-mechanism-evaluation-report/> (EN)

## dahası ilişkili olunduğu iddia edilen yerlerde (madde 1<sup>17</sup>; madde 5<sup>18</sup> ve madde 7<sup>19</sup>)

17 MADDE 1- 6332 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“(1) Kurum, insan haklarının korunmasına, geliştirilmesine ve ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmak; şikâyet ve başvuruları incelemek ve bunların sonuçlarını takip etmek; işkence ve kötü muamele ile mücadele etmek, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerden alıkonuldukları yerlere Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler çerçevesinde düzenli ziyaretler gerçekleştirmek; sorunların çözüme kavuşturulması doğrultusunda girişimlerde bulunmak; insan hakları eğitimi faaliyetlerini yürütmek; insan hakları alanındaki gelişmeleri izlemek ve değerlendirmekle görevli ve yetkilidir.”

18 MADDE 5- 6332 sayılı Kanunun 11 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 11- (1) Kurumun hizmet birimleri ile bu birimlerin görev ve yetkileri şunlardır:

- a) İhlal iddialarını inceleme Daire Başkanlığı
- 1) Her türlü insan hakları ihlali iddialarını başvuru üzerine veya resen incelemek, araştırmak, değerlendirmek; bunların sonuçlarını ilgili kişi, kurum ve kuruluşlara bildirmek ve takip etmek, sorumlu bulunanlar hakkında yasal işlemlerin başlatılması için girişimde bulunmak.
- 2) Yerel insan hakları kurullarının insan hakları ihlali iddialarına ilişkin kararlarını re'sen ya da itiraz üzerine incelemek ve sonuçlarını bir raporla Kurula sunmak.
- b) İşkence ve Kötü Muameleyle Mücadele Daire Başkanlığı
- 1) İşkencenin ve diğer zalimane, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele ya da cezaların önlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak.
- 2) Özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin alıkonuldukları yerlere Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler çerçevesinde düzenli olarak haberli ve habersiz ziyaretler gerçekleştirmek, ilgili makamlara tavsiyede bulunmak ve gerekmesi halinde mevzuat değişikliği önermek, bu ziyaretlere ilişkin raporları ilgili kurum ve kuruluşlara iletmek ve Kuruca gerekli görüldüğünde kamuoyuna açıklamak; ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları, yerel insan hakları kurulları ile diğer kişi, kurum ve kuruluşların bu gibi yerlere gerçekleştirdikleri ziyaretlere ilişkin raporları incelemek ve değerlendirmek.
- 3) Ziyaretlere ve bu ziyaretler sonucunda hazırlanacak raporlara ilişkin standartları belirlemek.
- c) İnsan Hakları Eğitimi Daire Başkanlığı
- 1) İnsan hakları bilincinin yaygınlaştırılması için çalışmak; bu amaçla ilgili kişi, kurum ve kuruluşlarla iş birliği yapmak, görüş bildirmek ve tavsiyelerde bulunmak, eğitim materyali hazırlamak ve yayınlamak.
- 2) Milli Eğitim Bakanlığının müfredatında bulunan insan hakları ile ilgili bölümlerin hazırlanmasına, Yükseköğretim Kurulunun koordinesinde üniversitelerin insan hakları bölümlerinin kurulmasına ve müfredatının belirlenmesine katkıda bulunmak.
- 3) Kamu kurum ve kuruluşlarının meslek öncesi ve meslek içi insan hakları eğitimi programlarının esaslarının belirlenmesine ve bu programların yürütülmesine katkıda bulunmak.
- 4) Eğitim programları düzenlemek, talep edilmesi halinde, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlarca yürütülen insan hakları eğitimi programlarının içerik ve standartlarının belirlenmesine ve eğitimcilerin eğitiminin yapılmasına katkı sağlamak.
- 5) İnsan hakları eğitimi, Kurum personeli tarafından ya da insan hakları eğitimcileri vastasıyla verilir. İnsan hakları eğitimcileri; insan hakları alanında çalışmalar yapan üniversite öğretim elemanları, avukatlar, hekimler, öğretmenler, insan hakları ile ilgili diğer meslek mensupları ve bu mesleklerden emekli olanlar ile insan hakları alanında temayüz etmiş diğer kişilerin istekleri arasında Kurumca belirlenen. Eğitimcilerin görev süresi beş yıldır. Süresi bitenler yeniden görevlendirilebilir. Kurum ve kuruluşların eğitici talepleri, Kurum tarafından insan hakları eğitimcilerinden karşılanır. Eğitimciler, Kurumca belirlenen müfredatı uygularlar ve kullanacakları eğitim materyalleri Kurumca sağlar.
- c) Hukuk Hizmetleri Daire Başkanlığı
- 1) İnsan hakları ile ilgili mevzuat tasarıları, mevzuat, uygulamalar ve diğer hukuki konular hakkında ilgili kişi, kurum ve kuruluşlara veya kamuoyuna talep üzerine veya resen görüş bildirmek ve tavsiyelerde bulunmak.
- 2) 26/9/2011 tarihli ve 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre hukuk birimlerine verilen görevleri yapmak.
- 3) İnsan hakları ihlali tespitini içeren yargı kararlarının uygulanmasını takip etmek.
- 4) Ulusal ve uluslararası düzeyde insan hakları hukuku ve uygulamalarına yönelik gelişmeleri izlemek.
- 5) Kurul ya da Başkan tarafından gerekli görüldüğü hâlinde insan haklarıyla ilgili her türlü davaya katılmak. Bu alt bent kapsamındaki başvurular ile verilen kararların icra ve infazı için yapılan işlemler nedeniyle yargılama giderleri alınmaz.
- d) Medya ve Sivil Toplum Daire Başkanlığı
- 1) Medya ile olan ilişkileri düzenlemek ve medyayı takip etmek.
- 2) Halkla ilişkiler politikasını düzenlemek ve yürütmek.
- 3) Bu Kanunla ve diğer mevzuatla Kuruma verilen görevlerin ifasına yönelik çalışmaların sonuçlarını ilgili kurum ve kuruluşlara iletmek, Başkanın gerekli görmesi durumunda kamuoyuna açıklamak.
- 4) 14 üncü madde kapsamında yapılacak istişare toplantılarını organize etmek.
- e) Dış İlişkiler ve Proje Daire Başkanlığı
- 1) Yerli ve yabancı kurum ve kuruluşlarla görev alanıyla ilgili konularda iş birliği yapmak.
- 2) Kurumun dış ilişkilerine yönelik faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmek.
- 3) İnsan haklarıyla ilgili proje hazırlamak ve yürütmek.
- f) Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı
- 1) Kurumun idari ve sosyal hizmetlerini yürütmek.
- 2) Kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek.
- 3) İnsan hakları konularında veri tabanı oluşturmak.
- 4) Bilgi teknolojileri alanında çalışmalarında bulunmak.
- 5) Kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek.
- 6) Kurumun personel politikasını belirlemek, personelin eğitimi konularında çalışmalar yapmak.
- 7) Personelin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek.
- 8) Personelin vekalet ve seferberlik hizmetlerini yürütmek.
- g) Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı
- 1) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla mali hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak.
- 2) Hizmet birimleri, yukarıda sayılan görevlerinin yanında Başkan tarafından verilen diğer görevleri de yapar.
- 3) Başkanın onayı ile Kurum personelinin çalışma grupları oluşturulabilir. Gruplar, Başkan tarafından görevlendirilecek personelin eşgüdümünde faaliyet gösterir.
- 4) Kurum, görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışmalarda bulunmak üzere kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve konu ile ilgili uzmanların katılımı ile geçici ve sürekli kurullar oluşturabilir.

19 MADDE 7- 6332 sayılı Kanuna 11 inci maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki 11/B ve 11/C maddeleri eklenmiştir.

“11 İnsan Hakları İstişare Kurulları

MADDE 11/B- (1) İl düzeyinde insan hakları sorunlarını tartışmak ve insan hakları konularında bilgi ve görüş alışverişinde bulunmak amacıyla İl İnsan Hakları İstişare Kurulları oluşturulur.

dahi Paris Prensipleri ile Protokol ilkeleriyle hiçbir şekilde temas bile etmeyen nite-liktedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, 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 yasa-maya yönelik bir metin şeklinde açık ve spesifik olarak belirtilmelidir. Alıkonulma mekânlarının genel tanımları Protokole uygun şekilde yapılarak bu metinlere yansı-tılmalıdır. Ulusal önleyici mekanizmalar işkence ve kötü muameleye karşı var olan koruma sistemlerini tamamlamalıdır. Hükümete ait ve hükümet dışı izleme, kont-rol ve teftiş kurumlarının yerine geçmemeli veya onların uygulamalarını tekrarlama-malıdır. 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<sup>20</sup>. Kısacası, İhtiyari Protokol gereği ulusal önleme mekanizması işlevinin üstlenilmesi sadece bir kuru-mun belirlenmesine değil; görev tanımının, yetkilerinin, yapısının, işlevsel bağım-sızlığının, hem bütçe hem de insan kaynakları açısından yeterli kaynak aktarımının sağlandığı yasal düzenlemenin varlığına bağlıdır.

Bunun gibi, ilgili mevzuat gerekli uzmanlık ve deneyimleri de içeren yayınlanan kriterlere göre yapılacak olan ve sivil toplum dâhil geniş yelpazede paydaşların katı-lımını sağlayan açık, şeffaf ve çoğulcu bir şekilde ulusal önleme mekanizması üyele-rinin 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 belir-tilmesi, işlevlerinin bağımsız olarak yerine getirebilmeleri için gerekli olan imtiyaz ve dokunulmazlıkları sağlanmasını içermelidir. Kurumun, üyelikler ile teşkilatlan-maya ve görev tanımlarına yönelik çok sınırlı düzeyde ve temel standartlardan uzak

(2) İnsan Hakları İstisare Kurullarında;

Vali tarafından görevlendirilen bir mülki idare amiri,

Belediye başkanı tarafından belediye meclisi üyeleri arasından görevlendirilen bir temsilci,

Vali tarafından belirlenecek il idare şube başkanları ya da yardımcıları,

Barodan bir temsilci,

Tabip odasından bir temsilci,

Ticaret veya sanayi odasından bir temsilci,

İlgili sivil toplum kuruluşları, sendikalar, yükseköğretim kurumları, basın-yayın kuruluşları, araştırmacılar, ilgili insan hakları bağımsız

raportörleri ve ilgili diğer kişi, kurum ve kuruluşların temsilcileri,

yer alır.

(3) İstisare toplantıları Kurum tarafından organize edilir. Türkiye İnsan Hakları Kurumu temsilcisi İstisare Kuruluna doğal üye olarak katılır.

Toplantı giderleri Kurum bütçesinden karşılanır. İstisare Kurulu toplantıları yılda en az bir defa yapılır. Bu toplantılara ilişkin usul ve esaslar

Kurum tarafından belirlenir.

İnsan Hakları Bağımsız Raportörleri

MADDE 11/C- (3) İnsan Hakları Bağımsız Raportörleri, uzmanlıklarına ihtiyaç duyulduğu hallerde, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin alıkonuldukları yerlere yapılacak ziyaret heyetlerine ve insan hakları ihlaline ilişkin bireysel başvuru inceleme heyetlerine katılarak gözlemlerini Kurumca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde raporlaştırır ve Kuruma sunar. Ayrıca, insan hakları ile ilgili genel ya da özel konularda buldukları illerin durumuna ilişkin raporlar hazırlayarak Kuruma sunabilirler.

(2) İnsan Hakları Bağımsız Raportörleri; insan hakları alanında çalışmalar yapan üniversite öğretim elemanları, avukatlar, hekimler, öğretmenler ve insan hakları ile ilgili diğer meslek mensupları ya da bu mesleklerden emekli olanların istekleri arasında Kurumca seçilir. Bağımsız raportörlük süresi dört yıldır. Süresi bitenler yeniden seçilebilir.

(3) Özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin alıkonuldukları yerlere Kurumca yapılacak ziyaretlerde yer almak üzere ilgili sivil toplum kuruluşlarınınca belirlenecek kişiler de İnsan Hakları Bağımsız Raportörü olarak görev yaparlar. Bu kişiler, aynı unvanla bireysel başvuru inceleme heyetlerinde de yer alabilir. Bu fıkra uyarınca İnsan Hakları Bağımsız Raportörü desteği sağlayacak sivil toplum kuruluşları, kendilerinin muvafakati alınmak kaydıyla ve dört yıllık süre için Başkanın önerisi üzerine İnsan Hakları Kurulunca belirlenir.

(4) İnsan Hakları Bağımsız Raportörlerinin niteliklerine, ziyaret ve inceleme heyetlerinin oluşumuna, sayısına, çalışmalarına, rapor yazım ücretlerinin tahakkuk ettirilmesine ve diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Kurulca belirlenir.<sup>21</sup>

düzenleme önerip bunun dışında Kurumda yer alacak kişilerin mali özlüklerine ilişkin ayrıntılı bir çalışma gerçekleştirmiş olması kabul edilebilir değildir.

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 madde 7, madde 8<sup>21</sup>, ve madde 9<sup>22</sup> kapsamında sivil kurumları, insan hakları örgütlerini ve akademisyenleri "sıradan bir devlet memuru" haline sokmayı hedefleyen son derece kaygı verici bir yaklaşıma sahiptir.

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 çağırışımı, 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

21 MADDE 8- 6332 sayılı Kanuna 13 üncü maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"(1) Bu Kanun ve diğer mevzuatla Kuruma verilen inceleme, araştırma, ziyaret ve rapor hazırlama görevleri ile diğer görevler, insan hakları uzmanları, insan hakları uzman yardımcıları, diğer görevliler ile İnsan Hakları Bağımsız Raportörleri tarafından yerine getirilir. Bunlar; Başkanın, İkinci Başkanın ya da Başkan Yardımcısının yetkilendirmesi hâlinde, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden ilgili bilgi ve belgeleri istemeye, incelemeye ve bunların örneklerini almaya, ilgililerden yazılı ve sözlü bilgi almaya, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da kuruma altına alınan kişilerin buldukları yerleri ziyaret etmeye, buralarda inceleme yapmaya ve gerekli tutanakları düzenlemeye, kötü muameleye maruz kaldığı iddia edilen kişi ya da kişilerle görüşmeye yetkilidir. İnsan Hakları Kurulu üyelerinin yapacakları ziyaret, inceleme ve mağdur görüşmeleri için yetkilendirme şartı aranmaz. Kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişiler, Kurumun ziyaretlerini kolaylaştırmak ve taleplerini gecikmeksizin yerine getirmek zorundadırlar. Aksine hareket eden görevliler hakkında ilgili makamlarca soruşturma açılır."

22 MADDE 9- 6332 sayılı Kanuna 13 üncü maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki 13/A maddesi eklenmiştir.

"Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi

MADDE 13/A- (1) Kurumca inceleme ve araştırma yapılan ve çözümü teknik bilgi gerektiren konularla ilgili olarak Başkan ya da Kurul tarafından bilirkişi görevlendirebilir. Bilirkişi olarak görev yapacakların nitelikleri ve çalışma esasları Kurum tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir.

(2) 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere, kurum dışından bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (2.000), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (3.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz.

(3) Kurul, Kurul üyeleri, inceleme ve araştırma yapmaya yetkili Kurum personeli ile yerel insan hakları kurullarının üyeleri inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak tanık dinleyebilir."

açıktır. Bunun gibi, itiraz gibi önemli görevlerle donatılan “yerel insan hakları kurulu” gibi yapılar Tasarıda adı geçen ancak tanımlanmayan kurullar olarak yerini almıştır.

Taslak, Kurul üyelikleri ile ilgili “*sivil toplum eleştirileri*” gereği düzenleme önermektedir. Paris İlkeleri madde 2 gereği, oluşumu ve görev alanı açıkça anayasal ya da yasal düzeyde tanımlanması gereken Kurumun üyeleriyle ilgili görev süresi, görevinin sonlanacağı koşullar, yeniden seçilme koşullarına yönelik düzenlenmenin bağımsızlığı gerçekleştirmeye 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 çalışmaları sonucunu doğuracak bir atanma usulü ise Paris İlkelerinin “tarafsızlık ve bağımsızlık” öngören ruhuna kesinlikle aykırıdır<sup>23</sup>.

Tasarı Taslağında Kurul üyelerinin seçiminde, Bakanlar Kurulunun etkisi devam etmektedir. Bu açıdan üyelerin bağımsızlıklarını güvence almak üzere hiçbir kriter öngörülmemiştir. 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 atfedilen 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. Netice-ten, Paris İlkelerinin kapsamı açısından bağımsızlık teminatlı bir düzenleme öngörülmediği, önerilen maddelerin de kendi içinde bu güvencelerden yoksun olduğu değerlendirilmiştir.

TİHK’in, tasarı taslağının esaslı olarak personelin mali özlük hakları ile ilgili düzenlemeleri içermesi anlaşılmazdır. Paris İlkeleri (madde 5) gereği mali bağımsızlık önemli olmakla beraber kendi personeline sahip olması bağımsızlık içinde Ulusal İnsan Hakları Kurumu olarak etkin faaliyet sürdürmesi için yeterli, dahası anlamı 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 ihti-

23 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)

yaç analizi tarafımızca değerlendirilebilir değildir. Ancak, hem Paris İlkeleri ve ilgili tavsiyeler hem de uluslararası raporlarda da belirtildiği gibi, Kurum personelinin diğer devlet memurları için uygulanan genel personel ve işe alınma mevzuatına tabi olması bağımsızlık ilkesi açısından kabul edilebilir 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<sup>24</sup>. 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.

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 üstlenecek 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

24 MADDE 14- 6332 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi ile onuncu fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiş, maddeye aşağıdaki fıkra on birinci fıkra olarak eklenmiş, yedinci fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve madde yeniden teselsül ettirilmiştir.

“Kurum Başkanlığı ve İkinci Başkanlığına ilk defa seçilmiş olanların görev süresi bu kişilerin Kurul üyeliğine seçildikleri tarihten itibaren hesaplanmak üzere ve seçildikleri sürele bakılmaksızın altı yıl olarak uygulanır.”

“(10) En az dört yıllık lisans eğitimi veren yükseköğretim kurumlarını bitirerek mesleğe özel yarışma sınavı ile giren ve belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda atanmış olanlar ile en az yüksek lisans düzeyinde eğitim görmüş üniversite öğretim elemanları talepleri halinde kurumlarının, hâkimler ve savcılar ise kendilerinin muvafakati ile, Kurumun görev alanına giren konularda doktora yapmış olanlar ise başvuruları halinde bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç yıl içinde İnsan Hakları Uzmanı veya İl İnsan Hakları Uzmanı olarak atanabilirler. Bunlardan 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 12 nci maddesi hükmünden yararlananların bu hakları söz konusu kadrolarda buldukları sürece devam eder. Bu fıkra hükümlerine göre İnsan Hakları Uzmanlığına ve İl İnsan Hakları Uzmanlığına atanacak olanların sayısı, Kurumun kadro cetvellerindeki uzman ve uzman yardımcısı kadro sayısının yüzde otuzunu geçemez.”

“(11) Bakanlar Kurulu tarafından seçilmiş üyelerden bu Kanunun yayımı tarihinden sonra görev süreleri dolan ya da görevleri herhangi bir sebeple sona eren ilk üç üyenin yerine yapılacak üye seçimi, 5 inci maddenin dördüncü fıkrasının (d) bendine göre yapılır.”

materyali hazırlamak, eğitim konusunda standart belirlemek gibi kendine dair teşhisinden uzak, iddialı ve çoğulculuğu, bağımsızlığı dışlayan sınırlılıklar inşa ettiği gözlemlenmektedir.

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 rapor-törleri" tarafından yerine getirileceği ifade edilmektedir.

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 istişare yapının ışkenenin önlene-mesi bahis konusu olduğunda hiçbir bir işlevsel ve yapısal özerklik içinde olmadığı aşıkardır. Yine insan hakları bağımsız raportörleri olarak tanımlanan, ihtiyaç duyul-ması 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.

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.

Daha önce belirttiğimiz üzere Protokol ve Paris İlkeleriyle uyumlu ulusal önleme mekanizmasının varlığı için yetkileri yönünden yapısal ve fonksiyonel bağımsızlığı; üyelerinin görev tanımı 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.



Sonuç olarak bu Tasarıda Taslağında, 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.

Bu eleştirilerle birlikte 17 Mart 2015 tarihinde TİHK’in kamu ve sivil ortamdan temsilcilerle, TİHV’in de yer aldığı Kanun Revizyonu Çalıştay’ na katılmıştır<sup>25</sup>. Bu Çalıştayda Tasarı Taslağına yönelik eleştiriler gereği yeni bir taslağın hazırlanması çalışmalarını başlatmak için ortak görüş oluşturulmuştur. Bu bağlamda 15 Mayıs 2015 tarihinde TİHV’in de katılımcısı olduğu bir toplantı gerçekleştirilmiştir. Henüz yeni başlayan bu süreçte toplantılar devam etmektedir.

## Sonuç

Bu çalışma İhtiyari Protokolün onaylanması ile Türkiye’nin üstlendiği ulusal önleme mekanizmasını kurma işlevinin izlenmesi amacıyla yapılmıştır. 27 Ekim 2012 tarihine kadar kurulması zorunlu olan mekanizmanın 2014 yılı itibarıyla TİHK tarafından yerine getirileceğine yönelik Kararname çıkartılmış olması, çalışma boyunca ortaya konulduğu üzere mekanizmanın nasıl gerçekleştirildiğine yönelik bir tartışmayı imkanı kılmamaktadır. Yapılan ziyaretlerin yapısal olarak değerlendirilmesine olanak tanımayan raporlandırma faaliyetleri ve ulusal önleme mekanizması işlevi üstlenmesi iddiasıyla yürütülen Tasarı çalışmaları birlikte değerlendirildiğinde, bu aşamada ulusal önleme mekanizması olarak belirlendiğinin kabulü mümkün olmayan TİHK’in 27-29 Ocak 2015 tarihlerinde Cenevre’de yapılan Türkiye’ye yönelik ikinci dönem BM Evrensel Periyodik İncelemesinde ifade edildiği gibi Kuruluş Kanununun Paris Prensiplerini karşılamaktan uzak olması nedeniyle Paris Prensipleriyle tam uyumlu olarak yapısal, mali bağımsızlığını garanti altına alacak kanun değişikliğinin yapılması gerekmektedir<sup>26</sup>. Bu nedenle bir ulusal insan hakları kurumu olarak faaliyetlerinin mevcut Kuruluş Kanunu ile yürütülemez olduğu göz önünde bulundurulduğunda ulusal önleme mekanizması olarak faaliyet yürütülmesi için uzun bir yol olduğu da açığa çıkmaktadır.

Kuşkusuz, insan hakları ihlallerinin asli kaynağı olan devletin aynı zamanda insan haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumlu olması önemli bir çelişkidir. Bu temel çelişkinin insan hakları ulusal kurumu ile aşılmaya çalışılmasının kendi sınırlılıkları olacağını kabul etmekle birlikte zorunlu önkoşulları sağlamadan faaliyet

25 <http://www.tihk.gov.tr/tr/duyuru-ve-haberler/haberler/kanun-revizyonu-calistayi-/92>

26 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](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/210/44/PDF/G1421044.pdf?OpenElement)?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



yürütülmeye çalışılmasının siyasal irade noksanlığı olarak telaffuz edilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Bu açıdan uluslararası toplum tarafından tartışılıp Birleşmiş Milletler 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" asgari referans noktamızı oluşturmaktadır. Buna göre, İnsan hakları ihlallerinin izlenmesi, bu konuda tavsiyelerde bulunulması ve yaygın insan hakları eğitimleri düzenlemesi gibi geniş bir çerçeveye sahip insan hakları ulusal kurumlarını "kilit ulusal kurumlar" olarak kabul etmekte ve bunların yapıları, işlevleri ve nasıl bir doğaya sahip olmaları gerektiğini düzenlemektedir.

Kurumun yapısal, işlevsel ve finansal bağımsızlığı sağlanmadan faaliyette bulunması raporlandırma faslında da görülebileceği üzere etkin işlev üstlenememesine yol açmaktadır. Bunun gibi, hiçbir yasal ve fiziksel, mali altyapısı yasal güvence altına alınıp, oluşturulmadan TİHK'in ulusal önleme mekanizması olarak yetkilendirilmesine karar verilmiş olması yetkilendirilmeden bu yana bu mekanizma gereği faaliyette bulunduğuna ilişkin "kaçamak" tanımlar yapmasına sebep olmaktadır. Ancak bir insan hakları ulusal kurumu olarak dahi bireysel başvuru mekanizmasını kuramadığı gözlemlenen TİHK'in ziyaret suretiyle işkencenin önlenmesine yönelik bir etkinlik alanı olacağını kabul etmek mümkün gözükmemektedir.

2015 yılı maalesef Türkiye'de katliamlarla, sokağa çıkma yasaklarıyla, infaz ve işkence eylemleri ile anılan bir yıl olmuştur. TİHK'in bu süreçte hiçbir önleyici işlev üstlenmediğine dahası meydana gelen onca kayıptan sonra dahi kamusal alanda bir karşılığının olmadığına da tanıklık edilmiştir. En yakın tarihli örnek olarak, Cizre'de 04 Eylül-12 Eylül 2015 tarihleri arasındaki sokağa çıkma yasağı sonrası, 15-16 Ekim 2015 tarihlerinde incelemeye gidildiği web üzerinden duyurulmuş<sup>27</sup> ancak bu incelemeye yönelik rapor ya da görüş halen hazırlanmamıştır. Sokağa çıkma yasaklarının devam ettiği, insan haklarının ağır bir şekilde ihlal edildiğinin bilgisi her geçen gün yaygınlaşmaktayken halen bir sonuç raporu hazırlamayan bir kurumun, insan hakları kurumu olarak etkin işleve üstlenemeyeceği de açıktır.

Ulusal önleme mekanizması işlevini üstlenemeyeceğine itiraz ile başlamasını önerdiğimiz TİHK'in yapısal ve işlevsel bağımsızlığını sağlamış bir Kurum olarak faaliyetlerini değerlendireceğimiz yeni çalışmaları gerçekleştirmeyi umut ediyoruz. TİHK olarak bağımsız, etkin, gerçekçi, bir ulusal önleme mekanizması kuruluncaya kadar İhtiyari Protokolün uygulanmasını izlemek kapsamında değerlendirmelerimize devam edeceğiz.

27 <http://www.tihk.gov.tr/tr/duyuru-ve-haberler/haberler/sirnak-ve-cizre-ziyareti/113>



### **TİHV GENEL MERKEZİ**

Mithatpaşa Caddesi No: 49/11 6. Kat 06420 Kızılay/Ankara

**Telefon/Fax:** 0 (312) 310 66 36 /+90 (0 312) 310 64 63

**E-mail:** tihv@tihv.org.tr

**Web:** tihv.org.tr

### **TİHV CİZRE REFERANS MERKEZİ**

Sur Mahallesi Beyazıt Sokak Oktay Apartmanı 2/6 Cizre, ŞIRNAK

**Telefon /Fax:** 0 (486) 616 86 07 / 0 (486) 616 86 10

**E-posta:** cizre@tihv.org.tr

### **TİHV DİYARBAKIR TEMSİLCİLİĞİ**

Lise Caddesi Eyyüp Eser Apartmanı No: 8/2 Yenişehir, DİYARBAKIR

**Telefon/Fax:** 0 (412) 228 26 61 – 0 (412) 228 24 76

**E-posta:** diyarbakir@tihv.org.tr

### **TİHV İSTANBUL TEMSİLCİLİĞİ**

Bozkurt Mah. Türkbeyi Sokak Ferah Ap. No:113/6 Kurtuluş-Şişli İSTANBUL

**Telefon/Fax:** 0 (212) 249 30 92, 0 (212)293 43 33

**E-posta:** istanbul@tihv.org.tr

### **TİHV İZMİR TEMSİLCİLİĞİ**

1432. Sokak Eser Apartmanı No: 5/10 Alsancak, İZMİR

**Telefon/Fax:** 0 (232) 463 46 46 – 0 (232) 463 91 47

**E-posta:** tihvizm@dsl.ttmail.com