



TİHV
TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VAKFI

ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI

Değerlendirme Raporu

Ankara, Temmuz, 2014

Türkiye İnsan Hakları Vakfı Yayınları 94

Hazırlayanlar

Senem Dođanođlu, ve Lianne Verhaar

Türkiye İnsan Hakları Vakfı
Mithatpaşa Caddesi No: 49/11 6. Kat 06420 Kızılay/Ankara
Telefon/Faks: +90 (0 312) 310 66 36 +90 (0 312) 310 64 63
E-posta: tihv@tihv.org.tr
Web: tihv@tihv.org.tr

ISBN: XXXXXXXXXXXXX



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

GİRİŞ

Türkiye İnsan Hakları Vakfı, BM İşkenceye Karşı Sözleşmeye Ek İhtiyari Protokolün onaylanması ve sonraki süreçte yürütülen çalışmalarda ulusal önleme mekanizmalarının hayata geçmesinin önemi konusunda “İşkenceyi Önlemede Ortak Akıl” ve “Ulusal Önleme Mekanizmaları “Türkiye İnsan Hakları Kurumu” Türkiye için Uygun Bir Model mi?” araştırmalarını yayınlamıştır.

Bu çalışma, İhtiyari Protokolün uygulanmasının periyodik olarak izlenmesi amacı kapsamında 2013 yılı ile 2014 yılının ilk yarısına kadar ulusal önleme mekanizmasının Türkiye açısından geldiği aşamayı temsil etmektedir. 27 Ekim 2012 tarihine kadar Türkiye’nin ulusal önleme mekanizmasını kurması zorunluyken maalesef o tarihe kadar kurulmamış ve 28 Ocak 2014 tarihinde yürürlüğe giren Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile ulusal önleme mekanizması olarak Türkiye İnsan Hakları Kurumunun (TİHK) belirlendiği Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Bu çalışma, neden ‘bağımsız bir mekanizmanın’ İhtiyari Protokolün etkin olarak gerçekleştirilmesi için zorunlu olduğunu hatırlatmak ve bu çerçevede kapsadığı yılı değerlendirmek üzere yayınlanmaktadır. Gelinen aşamada TİHK’in ulusal önleme mekanizması olarak belirlendiğine yönelik Kararname çıkartılmış olması, TİHK’in bir insan hakları kurumu olarak kurulduğu gerçeğinden hareketle, yapısının ve faaliyetlerinin değerlendirilmesi zorunluluğunu doğurmuştur.

Kamu kurumları ile sokaklardaki birer “şikayet ve dilek kutusu” haline gelmiş olan insan hakları alanındaki kurumsallaşmanın, gerçek özneler ve gerçek yapılarla yerine getirilmesi zorunluluğu 2013 yılının yaşam hakkı, işkence yasağı ve ifade özgürlüğü ihallerini anımsayarak dahi ortaya konabilir.

Bu çalışmanın ilk bölümü ulusal önleme mekanizması ile Türkiye’nin ilişkisine; ikinci bölüm ise Türkiye İnsan Hakları Kurumu ile ulusal önleme mekanizması ilişkisine ayrılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. Neden İhtiyari Protokol?

Birleşmiş Milletler (BM) İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Aşağılayıcı Muamele ve Cezaya Karşı Sözleşme (İKS) 10 Aralık 1984 tarihinde BM Genel Kurulu tarafından kabul edilmiş ve 26 Haziran 1987’de yürürlüğe girmiştir. Türkiye, Sözleşmeye 29 Nisan 1988 tarihinden beri taraftır. En genel tanımıyla, İKS taraf devletleri işkenceyi önlemek; işkenceyi suç olarak düzenleyip, işkence eylemlerini kovuşturulup, cezalandırılabilir kılmak; işkenceye maruz bırakılan kişinin en uygun şekilde onarılmasını

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

2 ÜÇPINAR, Hülya: Ulusal Önleme Mekanizmaları “Türkiye İnsan Hakları Kurumu” Türkiye için Uygun Bir Model mi? TİHV Yayınları, Ankara, Eylül 2012

sağlamakla yükümlü görmektedir. Bu yükümlülükler dizisi, mutlak olarak yasaklanmış olan işkencenin ortadan kalkması için, ihlalin gerçekleşmesinden sonrasında odaklanan bir perspektiften ziyade; daha öncelikli olarak henüz ihlal gerçekleşmeden işkencenin önlenmesinin zorunluluğuna işaret eder.

İKS, BM'nin temel insan hakları Sözleşmelerinden biri olmakla birlikte aynı zamanda *aut dedere, aut judicare (iade et ya da yargıla)* prensibine dayanan Sözleşmelere de dahildir. Bu nedenle melez bir yapıya sahiptir. İKS, taraf Devletlere eylemlerin nerede gerçekleştiğiyle ve itham edilenin ya da mağdurun milliyetiyle bağlı olmamak üzere işkence eylemlerinden sorumlu tutulan kişilerle ilgili adli tedbir alabilme yetkisi vermektedir. Bunun gibi, Sözleşme gereği izleme işlevi de üstlenmek üzere kurulan İşkence Önleme Komitesinin, md. 20 gereği bir taraf Devletin ülkesinde işkencenin sistematik bir şekilde uygulandığına dair inandırıcı bilgi alması halinde gizli soruşturma yürütmek ve taraf Devletle anlaşması halinde ülkeyi ziyaret edebilme yetkisi vardır³. Bu anlamda olmak üzere, İKS uluslararası izleme mekanizması öngörse de önleme konusundaki uluslararası yetkinin sınırlılığı, ziyarete dayalı önleme başta olmak üzere başka yapıların yaratılmasını zorunlu kılmıştır⁴.

Bu dinamiğin yanı sıra, yaratılacak bir işkence önleme mekanizmasının neden ziyarete dayalı olması gerektiğiyle ilgili dünyadaki işkence pratiklerinin de zorunluluklar silsilesi yarattığını belirtmek gerekir. İşkence, kamu otoritelerinin ya da onlara sessizce eşlik eden özel kişi ya da profesyonellerin, devletin amaçları için (küçük düşürmek, itiraf ya da bilgi almak) alıkonulan kişilere, "kamu güvenini" kullanmayı ya da kötüye kullanmayı da içeren tekniklerin uygulandığı anı tarifler⁵.

Kamu güveni, ülkelerdeki işkenceyle ilgili sistemik tutumla da yakından ilgilidir. Bu konuda, bir ülkede işkencenin uygulanmaya devam etmesi için, en azından bir tanezinin varlığının kaçınılmaz olduğu üç tip önkoşulun varlığı öne sürülmüştür: Ulusal güvenlik bürokrasisinin, kendisine hesap vermesi beklenen demokratik kurumları kısmen baskılayabildiği ulusal güvenlik modeli; İtirafalara yüksek önceliğin verildiği yargı sistemi modeli; Polis kendi kendisine ya da yöneticilerin sessiz onayıyla düzen yarattığı sivil disiplin modeli.

Ulusal güvenlik modeli, acil durumlarda düşmanla savaşmaya yönelik pro-aktif bir stratejinin parçası olarak uygulanır. İşkenceye maruz kalan kişiler şüphelenilen politik aktiviteleri nedeniyle seçilirler. Yargı sistemi modeli ise, yargıç ve savcıların itiraflara ayrıcalık tanıdığı, yakalanan herkesin suçlu ilan edildiği ve yazılı itiraf elde etmenin esas olduğu bir modeldir. Yurttaş ve yurttaş benzeri ayırımına dayanan, küçük düşürmenin esas olduğu ve yurttaşlar için güvenli sokakların temin edildiği bir düzeni sağlamak üzere polislerin etkin olduğu sivil disiplin modeli de işkenceye imkân tanıyan bir mode-

3 EVANS, Malcolm D.; HAENNI-DALE; Claudine: Preventing Torture? The Development of The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture, Human Rights Law Review (2004) 4 (1), s.21

4 BM açısından yürütülen tartışmaların tarihi için bkz.:İşkenceyi Önleme Kılavuzu, TiHV Yayınları, 2007, s.51-89

5 RAJALI, Darius: Torture and Democracy, Princeton University Press, 2007,s.559

lidir⁶. Bu modeller çoğunlukla uluslararası izlemenin konusu edilen daimi baskı rejimlerinin değil aynı zamanda demokratik yönetim pratikleri olan ülkelerde de etkindir. “Bir kez” işkence uygulayan ya da “sadece bazı özel koşullarda işkence uygulayan” tek bir devlet bulunamaz. İşkence, Hükümetler açısından bir araç olarak meşru görüldüğü hallerde sadece siyasal muhalefete değil toplumun bütün kesimlerine yayılan baskıcı ve şiddetli önlemlere neden olmaktadır⁷.

Devletlerin işkence uygulamaları açısından tespit edilen bu özellikler aynı zamanda birbirinin içine geçen ve işkenceye yönelik devlet ve toplum algıları açısından da etkileri olan çeşitli modellerin tanımlanmasına neden olmuştur. İlki Güvenlik modeli, eğer alıkonulan kişi konuşmazsa, yüzlerce masum kişinin öleceği argümanına dayanan, alıkonulan kişiden elde edilecek bilgiyle terörizmi önleme ihtimalinin varsayımsal olarak kabul edildiği bu model işkencenin “sadece çok ağır fiziksel acı veren pratikler” şeklinde yeniden tanımlanması tartışması yapılmasının ve yeni tiplerde alıkonulma mekanların yaratılmasının zemini olarak gösterilmektedir. İstikrar modeli, işkenceyi, toplumun disipline edilmesi ve potansiyel ya da mevcut siyasal karşıtlığı baskılanmanın aracı olarak görür. Meşruiyet modeli, belirlenmiş bazı kişilerin bazı özel durumlarla sınırlı olmak üzere işkenceyi bir araç olarak kullanma hakkı olduğuna dayanan, işkence eylemini meşru görür. Toplumun bu kimlikleri kabul etmeye başlamasına neden olabilir⁸.

İşkence uygulamalarına dair tüm bu modelleme çalışmaları esasen uluslararası izlemenin yöneldiği iki stratejiyle mücadele etmeye yönelik Devlet pratiklerinin açıklanmaya çalışılması olarak da görülebilir. Bu stratejilerden ilki; dikkatle yürütülen belgeleme marifetiyle işkencenin kamu tarafından kınanmasıyken ikincisi izleme sonucunda devlet ajanlarının sorumluluğunu ortaya koyabilmektir. Ancak ilk strateji işkence uygulayanları daha az görünür, belgelenmesinin zorlaştığı tekniklere yönlendirmiştir. İkinci strateji ise devletleri, kamunun terörizm iddiası ya da yasadışı göçmenlik gibi konularda müttefikleştirilmesi arayışına itmiştir⁹. Kuşkusuz, izleme faaliyetleri halen önemini korumaktadır ve bu sayılanlar birbiriyle neden-sonuç ilişkisi içinde sert sınırlarda değerlendirilemez. Ancak; tek başına izleme yapmanın eksik kalması da, uluslararası insan hakları sistemi açısından, ziyarete dayalı önleme yetkisiyle donatılmış uluslararası bir yapının zorunluluğunun ortaya çıkması koşullarını da tanımlar.

Bu nedenle, BM tarafından ziyarete dayalı iki eşit ayağı temsil eden ulusal ve uluslararası mekanizmalarının tartışılması dahası protokol altına alınması çığır açıcı olarak değerlendirilmektedir¹⁰.

BM İşkenceye Karşı Sözleşmeye Ek İhtiyari Protokol (Protokol) 18 Aralık 2002’de BM Genel Kurulu tarafından oylanmış ve yürürlük koşulunun gerçekleştiği 22 Haziran 2006

6 RAJALI, age., s. 46-63

7 AI Report Amnesty International, ‘Torture and Ill-Treatment: The Arguments’, Amnesty International, 2006, <http://web.amnesty.org/pages/stoptorture-arguments-eng>

8 BLAKELEY, Ruth: Why Torture?, Review of International Studies, C. 33, S. 3 (Jul., 2007) s.377-390

9 RAJALI, age., s.43

10 EVANS, HAENNI-DALE, agm.s.20

tarihinde yürürlüğe girmiştir ve Temmuz 2014 itibarıyla 73 devlet Protokole taraftır. Türkiye de Protokolü 27 Eylül 2011 tarihinde BM'ye onay ve belgesini tevdi etmiştir.

Protokol'ün 1. Maddesi, Protokol'ün amacını *“işkenceyi 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.

Protokol, işkencenin önlenmesi perspektifiyle, taraf devletlerdeki alıkonulma yerlerine habersiz ziyaretler yapma yetkisine sahip ve 10 kişiden oluşan uluslararası bir alt komite kurulmasını öngörmektedir. Bu komite, İşkence Önleme Alt Komitesi (İAK) ismiyle 2006 yılında kurulmuş ve 2007 yılından itibaren, Temmuz 2014 itibarıyla taraf devletlerden 20'sine ziyaret gerçekleştirmiştir. ' taraf devlete izleme ziyareti gerçekleştiren Komite aynı zamanda 5 taraf devlete de danışmanlık ziyareti gerçekleştirmiştir¹¹.

Protokole taraf devletlerin, alıkonulma yerlerine 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 (UÖM) kurmaları öngörülmektedir¹². Protokolün 17. maddesi gereği onaylanmanın ardından en geç bir yıl içinde taraf devlet, Protokol amaç ve ilkeleriyle uyumlu ulusal önleme mekanizmasını kurmakla yükümlüdür.

2. Ulusal Önleme Mekanizmasının Bağımsızlığı

İşkencenin önlenmesi perspektifinin etkinliği, bağımsız yapıları zorunlu kıldığı için Protokol, Paris İlkeleri ve İAK raporları ulusal önleme mekanizmalarının bu niteliğinin altını çizmektedir. Bu ilkeler kurulma sürecine karar verilirken zorunlu olarak uyulması gereken koşulların minimal halini oluşturduğu için tüm taraf devletlerin gözetmesi gerekmektedir.

Bu ilkeler; yasal, finansal, fonksiyonel ve müdahalelere karşı bağımsızlık olarak gruplandırılabilir.

UÖM'nin yetki ve sorumluluğu, üyelerinin görev süresi ve bütçesi, bağımsızlığın sağlanması açısından yasal düzeyde tanımlanmak zorundadır. Aksi takdirde, UÖM yürütme erkinin değişimine bağlı olarak sürekli müdahale edilebilir halde olacak ve bağımsızca görevini ifa edemeyecektir. Denilebilir ki, UÖM'nin varlığını, görevini ve yetkilerini değiştirecek tek güç, yine UÖM'nin bir tek kendisinin karar vereceği yasal zemin bulunmak durumundadır¹³.

11 Kamuoyu ile paylaşılan ziyaret raporları ve ziyaretler hakkında bilgi için bkz.: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx

12 İAK, 15-19 Kasım 2010 tarihinde gerçekleştirdiği 12. oturumunda, CAT/OP/12/5 sayılı UÖM Rehberini yayınlamış ve temel ilkeleri belirlemiştir. Rehber ilkeler için bkz.: www2.ohchr.org/english/bodies/cat/.../SPT_Guidelines_NPM_en.doc

13 Association for the Prevention of Torture: Guide to the Establishment and Designation of NPMs, APT Yayınları, 2006, s. 39.

UÖM'nin mali bağımsızlığı da Hükümete karşı bağımsızlık ile Hükümetin mali kontrolünden bağımsız olmanın sağlanacağı bir yapıda olmalıdır. Bu ilke, UÖM başka bir kurumun altında kurulsun bile, kurumun bütçesinden bağımsız bir bütçeye sahip olmasını gerektirmektedir. İdeal koşullarda UÖM kendi bütçesini hazırlayabilme yetkisine sahip olmalıdır¹⁴.

UÖM'ye, işkencenin önlenmesi amacıyla tanınan ziyaret etme yetkisinin tam anlamıyla gerçekleştirilebilmesi, bu anlamda güvence altında olacak işlevsel bağımsızlığının da sağlanmasına bağlıdır. Sadece cezaevleri değil devletin kişileri alıkoyduğu tüm mekânların da göz önünde bulundurulması değerlendirilmesi gereken bu husus özellikle ulusal insan hakları kurumları gibi yapıların bir parçası olarak görülmeye çalışılan UÖM'lerin işlevsel bağımsızlığı tanımlanırken ayrıca altı çizilmesi gereken yasal bir yetkilendirmeyi zorunlu kılmaktadır¹⁵.

Bunun dışında, hem UÖM için görev yerine getiren kişilerin hem de bu göreve bilgi sağlayan kişilerin de kendilerine yönelebilecek tehditlerden korunması, işkencenin önlenmesi amacı açısından müdahalelerle karşı bağımsızlığı zorunlu kılmaktadır.

Kısacası bağımsızlığın görünümüleri şu şekilde ifade edilebilir:

Yasal Bağımsızlık	<ul style="list-style-type: none">✓ UÖM'nin yetki ve sorumlulukları açıkça anayasal ya da yasal düzeyde ortaya konmalı ve tanınmalıdır¹⁶.✓ Üyelerinin görev süresi, görevinin sonlanacağı koşullar, yeniden seçilme koşulları UÖM'nin bağımsızlığını gerçekleştirmeye yeter olmalıdır¹⁷.✓ UÖM'nin oluşumu ve görev alanı açıkça anayasal ya da yasal düzeyde tanımlanmalıdır¹⁸.
Mali Bağımsızlık	<ul style="list-style-type: none">✓ UÖM, Protokol'de belirtilen fonksiyonlarını yerine getirirken mali ve operasyonel açıdan tam anlamıyla bağımsız olmalıdır¹⁹✓ UÖM, etkinliklerinin sorunsuzca sürdürülmesini sağlayacak elverişli bir altyapıya, yeterli mali kaynaklara, kendi personeline ve tesislerine sahip olmalıdır²⁰.

14 Guide to the Establishment and Designation of NPMs, s. 46

15 THOMPSON, Mark: APT-Preventing Torture: An Operational Guide for National Human Rights Institutions (video)." Association for the Prevention of Torture. <http://www.apt.ch/en/resources/preventing-torture-an-operational-guide-for-national-human-rights-institutions/>

16 Paris İlkeleri md. 2

17 İAK UÖM Rehberi md. 9

18 Paris İlkeleri, md. 2

19 İAK UÖM Rehberi md. 12.

20 Paris İlkeleri, md. 5

21 Protokol md. 20/ a, b

22 Protokol md. 20/d, e

23 Protokol md. 20/f

24 Protokol md. 21

25 İAK UÖM Rehberi md. 14

İşlevsel Bağımsızlık	<ul style="list-style-type: none"> ✓ UÖM görevlerini yerine getirebilmek için alıkonulan kişilerin ve alıkonuldukları yerlerin sayılarına, nerede tutulduklarına ve tutuldukları yerlerdeki bakım ve tutulma şartlarına ilişkin bilgilere ulaşabilmelidir²¹. ✓ UÖM'nin ziyaret edeceği yerleri ve görüşecekleri kişileri seçme özgürlüğü ile bu kişilerle özel olarak, tanıksız, doğrudan veya gerekirse bir tercüman aracılığıyla görüşme yetkisi olmalıdır²². ✓ İAK ile bağlantı kurma, görüşme ve ona bilgi iletme ve sağlama hakkı olmalıdır²³.
Müdahalelere Karşı Bağımsızlık	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Hiçbir kamu yetkilisi ya da görevli, UÖM'ye -doğru veya yanlış- bilgi aktaran kimse ve kuruluşlara karşı yaptırım uygulamayacak ya da yaptırımın uygulanmasına müsaade etmeyecek yahut izin vermeyecektir²⁴. ✓ Sözü edilen bu kimse veya kuruluşların herhangi bir şekilde zarara uğratılmayacaktır²⁵.

Tablo 1: Paris Prensipleri ve İhtiyari Protokol gereği Bağımsızlık

İşkencenin önlemesi hedefi açısından yukarıda anılan bağımsızlık ilkeleri minimum standartlara işaret etmektedir. Bu düzeylerde bağımsızlık sağlanmadan önleyici ziyaret mekanizmasının ve Hükümete işkencenin ortadan kaldırılması kapsamında UÖM'nin getireceği tavsiyelerin etkili olması zorlaşmaktadır.

Şu anda görevde olan UÖM'lerin fonksiyonlarını yerine getirmede en sık rastlanılan zorluk bu açıdan mali bağımsızlığın sağlanamamış olması olarak bildirilmektedir. Özellikle daha büyük bir kurumun parçası olarak dizayn edilen UÖM'lere kurumun bütçesinden bağımsız bir bütçe ayrılmaması, büyük kurumun faaliyetlerinin daha önemli görülmesi, UÖM'lerin kurumun takdirine göre yapacağı işleri düzenlemekte zorunda olması ve dahası UÖM'lerin ihmal edilebilir görülmesi gibi sonuçlara neden olmaktadır²⁶.

Örnek olarak, Makedonya Ombudsmanlığı bünyesinde kurulan Makedonya UÖM'si, 2012 yılında bütçesinin Ombudsmanlık tarafından sağlanması nedeniyle ulaşım, benzin, teknik araçlar açısından bağışçılarla giderlerini karşılamak zorunda kaldığını; hem Protokolün öngörmesi hem de daha önceki yıl yaşanan bu zorlukların 2013 yılında UÖM'ye bağımsız bütçe tahsis edilmesini sağladığını ifade etmektedir²⁷.

UÖM'lerin Devlete sunduğu rapor ve tavsiyeler de bağımsızlığın sağlanıp sağlanmadığı konusunda bir ipucu vermektedir. Özellikle raporların yayınlanması ile kamuoyuna ulaşmak UÖM'lerin etkili olması açısından çok önemlidir. Bu nedenle kişilerin verilerinin gizliliğini ihlal etmeden raporların yayınlanmasını yasal güvenceye kavuşturmak bağımsızlığın sağlanması açısından da tercih edilen bir ilke olmaktadır²⁸.

26 The European NPM Newsletter: No. 21/22,2011, s.1-48. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/npm_newsletter/npm_newsletter_no21-23.pdf

27 Makedonya UÖM temsilcisi Anica Tomshic Stojkovska ile TİHV arasında yapılan yazışma, 5 Kasım 2013.

28 Femke Hofstee – Van Der Meulen ile TİHV görüşmesi, The Hague, 28 Kasım 2013

Hem ziyaretlerin gerçekleştirilebilmesi hem de rapor ile tavsiyelerin objektifliğinin sağlanabilmesi UÖM'nin personelinin de yürütüme erkinden bağımsız olmasına bağlıdır²⁹. Çoğu ülkede kişilerin seçimi, Parlamentonun 2/3 nün oyu ile seçilmesi tercih edilmektedir. UÖM'nin Ombudsmanlığın bir parçası olarak yapılandırıldığı Slovenya örneğinde olduğu gibi, sadece seçilme değil aynı zamanda görevden alınma koşulları da açıkça yasal güvencelere bağlanabilmektedir. Hapis cezası alması ya da tamamıyla görevini yerine getirme yeteneğini kaybetmesi halinde Parlamentonun 2/3 oyuyla görevden alınabilen Ombudsman, UÖM görevini ifa eden yapının üyelerinin de ancak ağır görevi kötüye kullanma ortaya çıkması halinde Parlamentonun 2/3 oyuyla görevden alabilmektedir³⁰.

Bazı ülkelerde UÖM'nin Devlete sunduğu tavsiye ve raporlara Hükümetin cevap verme zorunluluğu da yasal zemine kavuşturulmuştur. Slovenya ve İspanya UÖM'leri bu niteliktedir. Bazı ülkelerde ise cevap verme süreye bağlı kılınmıştır. Almanya³¹, Paraguay³² ve Sırbistan³³'da düzenleme bu şekildedir.

3. Ulusal Önleme Mekanizmalarının Kurulması

İAK'ın 14 Mayıs 2008 tarihli, CAT/C/40/2 sayılı Birinci Yıllık Raporunda yayınladığı³⁴ ve 3 Şubat 2011 tarihli, CAT/C/46/2 sayılı Dördüncü Yıllık Raporunda rehber niteliğine kavuşturduğu temel ilkeler gereği³⁵ ulusal önleme mekanizması kurulması kamusal, şeffaf ve katılımcı bir sürece tabidir. İAK'nin UÖM oluşturulması ve işleyişi sürecinde Protokol'e taraf devletlere yardımcı olmak görevi de Protokol'de tanımlanmıştır.

Özetle, herhangi bir devlet, Protokole taraf olmakla temel olarak iki konuda yükümlülük üstlenir: Birincisi, taraf devlet İAK'nin alıkonulma mekânlarına yönelik ziyaret hakkını tanımak zorundadır. İkincisi, taraf devlet, İAK'nin ulusal düzeydeki yansıması olan UÖM'yi Protokol ilke ve amaçlarına uygun olarak oluşturmak zorundadır.

Protokole hangi devletlerin taraf olduğu ve ülkelerinde UÖM işlevini yerine getirmek üzere resmi olarak devletlerin hangi yapıları oluşturduğu konusunda Temmuz 2014 itibarıyla son durumu gösterir tablo şu şekildedir³⁶:

29 Guide to the Establishment and Designation of NPMs, s.41

30 Slovenya UÖM temsilcisi Ivan Selih ile TİHV arasında yapılan yazışma, 7 Kasım 2013

31 Almanya UÖM temsilcisi Jan Schneider ile TİHV arasında yapılan yazışma, 26 Kasım 2013

32 Paraguay UÖM Başkanı Stella Cacace ile TİHV arasında yapılan yazışma, 4 Kasım 2013

33 Sırbistan UÖM temsilcisi Jelena Samardzic ile TİHV arasında yapılan yazışma, 29 Kasım 2013

34 www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/CAT.C.40.2.pdf

35 www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/CAT-C-46-2.doc

36 <http://www.apt.ch/en/opcat-database/>

Afrika

Üye Devlet	Onay tarihi	UÖM
Benin	Eylül 20, 2006	Henüz belirlenmemiştir
Burkina Faso	Temmuz 7, 2010	Henüz belirlenmemiştir
Burundi	Ekim 18, 2013	
Gabon	Eylül 22, 2010	Henüz belirlenmemiştir
Kongo	Eylül 23, 2010	Henüz belirlenmemiştir
Liberya	Eylül 22, 2004	Henüz belirlenmemiştir
Mali	Mayıs 12, 2005	Ulusal İnsan Hakları Komisyonu
Morityus	Haziran 21, 2005	Ulusal İnsan Hakları Komisyonu
Mozambik	Temmuz 1, 2014	İşkenceye Karşı Ulusal Komite
Nijerya	Haziran 27, 2009	
Senegal	Ekim 18, 2006	Alıkonulma Yerlerinin Ulusal Gözlemcisi
Togo	Temmuz 20, 2010	Ulusal İnsan Hakları Komisyonu

Amerika

Üye Devlet	Onay Tarihi	UÖM
Arjantin	Kasım 15, 2004	İşkencenin Önlenmesi Ulusal Komitesi • Yerel Önleme Mekanizmaları Federal Konseyi • 24 eyalette yetkili Yerel Önleme Mekanizmaları
Bolivya	Mayıs 23, 2006	İşkencenin Önlenmesi Bürosu
Brezilya	Ocak 12, 2007	Federal Düzeyde İşkencenin Önlenmesi ve İşkenceyle Mücadele için Ulusal Sistem
Ekvador	Temmuz 20, 2010	Ombudsman
Guatemala	Haziran 9, 2008	İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık dışı, Küçültücü Muameleyi veya Cezalandırmayı Önleme Ulusal Büro
Honduras	Mayıs 23, 2006	İşkence Önleme Ulusal Komitesi
Kosta Rica	Aralık 1, 2005	Ulusal Ombudsman
Meksika	Nisan 11, 2005	Ulusal İnsan Hakları Komisyonu
Nikaragua	Şubat 25, 2009	Ombudsman
Panama	Haziran 2, 2011	
Paraguay	Aralık 2, 2005	İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık dışı, Küçültücü Muameleyi ve ya Cezalandırmayı Önleme Ulusal Mekanizması
Peru	Eylül 14, 2006	Ombudsman
Şili	Aralık 12, 2008	Ulusal İnsan Hakları Kurumu
Uruguay	Aralık 8, 2005	Ulusal İnsan Hakları Kurumu

Asya-Pasifik

Üye Devlet	Onay Tarihi	UÖM
Filipinler	Nisan 17, 2012	Henüz belirlenmemiştir
Kamboçya	Mart 30, 2007	Hükümetlerarası Komite
Maldivler	Şubat 15, 2006	Ulusal İnsan Hakları Komisyonu
Nauru	Ocak 24, 2013	Henüz belirlenmemiştir
Yeni Zelanda	Mart 14, 2007	Merkez UÖM çatısı altında 5 farklı yapıyı koordine eden İnsan Hakları Komisyonu

Avrupa & Orta Asya

Üye Devlet	Onay Tarihi	UÖM
Almanya	Aralık 4, 2008	İşkencenin Önlenmesi için Ulusal Ajans
Arnavutluk	Ekim 1, 2003	Parlamanter Ombudsman
Avusturya	Aralık 4, 2012	Ombudsman Kurulu
Azerbaycan	Ocak 28, 2009	İnsan Hakları Komiseri
Bosna-Hersek	Ekim 24, 2008	Henüz belirlenmemiştir
Bulgaristan	Haziran 1, 2011	Ombudsman
Çek Cumhuriyeti	Haziran 10, 2006	Ombudsman
Danimarka	Haziran 25, 2004	Parlamanter Ombudsman-STK ve Ulusal İnsan Hakları Kurumu işbirliğiyle
Ermenistan	Eylül 14, 2006	İnsan Hakları Savunucuları Bürosu
Estonya	Aralık 18, 2006	Adalet Şansölyesi
Fransa	Kasım 11, 2008	Alıkonulma Yerleri Müfettişliği
Gürcistan	Ağustos 9, 2005	Ombudsman
Hırvatistan	Eylül 14, 2006	Ombudsman
Hollanda	Eylül 28, 2010	İnfaz Denetim Bürosu koordinasyonunda 3 ulusal müfettişlik, Komisyon ve Konseyden oluşan 6 farklı UÖM
İngiltere	Aralık 10, 2003	18 farklı yapıyı içeren UÖM
İspanya	Nisan 4, 2006	Ombudsman
İsveç	Eylül 14, 2005	Parlamanter Ombudsman ve Adalet Şansölyesi
İsviçre	Eylül 24, 2009	İşkencenin Önlenmesi Ulusal Komisyonu
İtalya	Nisan 3, 2013	Alıkonulan Kişilerin Hakları için Ulusal ve Yerel Birimler
Karadağ	Mart 6, 2009	İnsan Hak ve Özgürlükleri Koruma Birimi
Kazakistan	Ekim 22, 2008	Ombudsman
Kıbrıs	Nisan 29, 2009	Yürütme Delegasyon Bürosu

Kırgızistan	Aralık 29, 2008	İzleme ve Analiz Merkezi- İşkence Önleme Konseyi koordinasyonunda
Liechtenstein	Kasım 3, 2006	Uygulama Komisyonu
Litvanya	Ocak 20, 2014	Ombudsman
Lüksemburg	Mayıs 19, 2010	Ombudsman
Macaristan	Ocak 12, 2012	Temel Haklar Komisyonu (2015 yılında uygulamaya geçecektir)
Makedonya	Şubat 13, 2009	Ombudsman
Malta	Eylül 24, 2003	Alıkonulanları İzleme Kurulu ve Cezaevi İzleme Kurulu
Moldovya	Temmuz 24, 2006	İnsan Hakları Merkezi
Norveç	Haziran 27, 2013	Parlamentar Ombudsman
Polonya	Eylül 14, 2005	İnsan Hakları Savunucuları Bürosu
Portekiz	Ocak 15, 2013	Ombudsman Bürosu
Romanya	Temmuz 2, 2009	5 yıl içinde UÖM kuracaktır
Sırbistan	Eylül 26, 2006	Yurttaşların Korunması Birimi
Slovenya	Ocak 23, 2007	İnsan Hakları Ombudsmanı STK işbirliğiyle
Türkiye	Eylül 27, 2011	Ulusal İnsan Hakları Kurumu
Ukrayna	Eylül 19, 2006	İnsan Hakları Parlamentar Komiseri
Yunanistan	Şubat 11, 2014	Ombudsman

Orta Doğu & Kuzey Afrika

Üye Devlet	Onay tarihi	UÖM
Lübnan	Aralık 22, 2008	Henüz belirlenmemiştir
Moritanya	Ekim 3, 2012	Henüz belirlenmemiştir
Tunus	Haziran 29, 2011	İşkencenin Önlenmesi Ulusal Yetkilisi

Tablo 2: İhtiyari Protokolü Onaylayan Ülkeler

Taraf devletler ulusal önleme mekanizmalarını yeni bir yapı olarak oluşturabildikleri ya da eski yapılarından birini UÖM olarak belirleyebildikleri gibi ulusal önleme mekanizmasını daha genel bir yapının içinde de oluşturabilirler. Bu konuda Protokol geniş serbesti getirmekle birlikte, hangi yapı tercih edilirse edilsin mekanizma, Protokol ve Protokol'ün 18/son maddesi gereği 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 "İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler"³⁷ (Paris İlkeleri) ile uyumlu oluşturulmak ve işlev üstlenmek zorundadır.

37 http://ihm.politics.ankara.edu.tr/konferans/images/paris_ilkeleri.pdf

4. Türkiye ve Ulusal Önleme Mekanizması

Türkiye’de ulusal önleme mekanizmasının kurulmasına yönelik Devlet söylemi 2009 yılında gündeme gelmiştir. Dönemin İçişleri Bakanı Beşir Atalay, 13 Kasım 2009 tarihinde, TBMM Genel Kurulu’nda “Demokratik Açılım Projesi”nin tartışıldığı oturumda yaptığı konuşmada hükümetin insan hakları alanındaki kurumsallaşma çalışmalarına yer vermiş ve “bağımsız bir Ayrımcılıkla Mücadele Komisyonu; bağımsız ve sivil bir Ulusal İnsan Hakları Kurumu; Birleşmiş Milletler İşkenceye Karşı Sözleşme’nin Seçmeli Protokolü’nün onaylanmasını takiben bağımsız bir Ulusal Önleme Mekanizması ve bağımsız Kolluk Şikâyet Mekanizması” kurulacağını bildirmiştir³⁸.

AB Komisyonunun 10 Ekim 2012 tarihli 2012 yılı Türkiye İlerleme Raporunda, *Protokol ile uyumlu bağımsız izleme birimlerinin kurulmadığı, Protokolün koşulları ile uyumlu Ulusal Önleme Mekanizmasının henüz oluşturulmadığı* açıkça ifade edilmiştir³⁹.

CHP milletvekili Ayşe Eser Danişoğlu’nun 23 Şubat 2012 tarihinde, “Ulusal önleme mekanizması kurulması yönündeki çalışmalar” ile “hazırlık çalışmalarında sivil toplum kuruluşlarıyla ne gibi çalışmalar yürütüldüğüne” dair cevaplanması istemiyle verdiği yazılı soru önergesine 02 Kasım 2012 tarihinde dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu imzasıyla verilen cevapta “çalışmaların devam ettiği” bildirilmiş ancak hangi çalışmaların yürütüldüğü konusunda hiçbir bilgi verilmemiştir. Yine, sivil toplum ile kuruluşlarıyla görüşmeler yapıldığı ifade edilmiş; 3 Kasım 2011 ve 8 Ekim 2012 tarihlerinde Türkiye İnsan Hakları Vakfı, Association for the Prevention of Torture ve Ankara Üniversitesi’nin düzenlediği “BM İşkenceye Karşı Sözleşmeye Ek İhtiyari Protokol (OPCAT) uyarınca oluşturulması gereken Ulusal Önleme Mekanizmasının etkin olarak gerçekleştirilmesine yönelik çalışma toplantıları”na katılım gösterildiği bildirilmiştir⁴⁰.

İAK Başkanı Malcolm Evans’ın da katıldığı 3 Kasım 2011 ve 8 Ekim 2012 tarihlerinde Ankara Üniversitesi, İşkence Önleme Derneği ve Türkiye İnsan Hakları Vakfı’nın düzenlediği ve 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 şu sonuçlar ortaya çıkmıştır:

- ◆ Katılan ilgili tüm bakanlık temsilcilerinin de ifade ettiği gibi UÖM oluşturulmasına yönelik her hangi bir somut çalışma bilinmemektedir.
- ◆ Dahası böyle bir çalışmanın başlatılabilmesi için çalışma yapacak birimin belirlendiğine ilişkin de herhangi bir bilgi bulunmamaktadır.

38 13.11.2009 tarihli Radikal Gazetesi; <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetayV3&ArticleID=964199&CategoryID=78>

39 http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf, s. 18-19

40 <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-4250sgc.pdf>

- ◆ Zaman zaman Bakanlar düzeyinde UÖM'nin işlevlerini üstlenebilecek Türkiye İnsan Hakları Kurumu (TİHK) gibi yapılar ifade edilmekle birlikte bu konularda da somut bir çalışma bilinmemektedir.
- ◆ Özel olarak yine 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 Türkiye İnsan Hakları Kurumu Yasası Komisyonunda çalışılırken bu kanun Ulusal Önleme Mekanizması düşünülerek hazırlanmamıştır.

Bu değerlendirmelere ve TİHK Yasası metnine rağmen 15 Haziran 2013 tarihinde Avrupa Birliği Bakanlığı Reform İzleme Grubunun 28. toplantısında AB Bakanı Egemen Bağış tarafından yayınlanan basın bildirisinde "OPCAT (İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayri-insani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İhtiyari Protokolü) çerçevesinde öngörülen ulusal önleme mekanizması görevinin, Türkiye İnsan Hakları Kurumu tarafından yürütülmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir" şeklinde ifade yer almıştır⁴¹. Daha sonra AB Komisyonunun 16 Ekim 2013 tarihli, 2013 Türkiye İlerleme Raporunda "henüz ulusal önleme mekanizmasının kurulmadığı" bilgisine yer verilmekle birlikte aynı zamanda "ulusal önleme mekanizmasının TİHK bünyesinde kurulması niyeti" olduğu ifade edilmiştir⁴².

16 Mart 2013 tarihli Hukuk Dışı, Keyfi ve Yargısız İnfazlar Özel Raportörü Christof Heyns'in Raporunda Türkiye'ye "Ulusal önleme mekanizması, İşkenceye Karşı Sözleşme'nin Seçmeli Protokolü çerçevesindeki yükümlülükleriyle uyumlu olarak ihdas edilmelidir" tavsiyesinde bulunmuştur⁴³.

Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri Nils Muiznieks'in Türkiye'ye 01-05 Temmuz 2013 tarihleri arasında gerçekleştirdiği ziyaretin 26 Kasım 2013 tarihinde raporu yayınlanmıştır⁴⁴. Komiser, "Türkiye'nin Protokole rağmen henüz UÖM belirlemediğini" ifade etmiş; "UÖM görevinin TİHK'ye verilmesi ihtimaline karşı sivil toplumun ortaya koyduğu bağımsızlık ve operasyonel kapasiteye sahip olmamak şeklindeki itirazları" hatırlatarak UÖM'nin belirlenmesi zorunluluğuna dikkat çekmiştir. Komiser, UÖM'yi "Paris İlkeleriyle tam uyumlu kurumlara teslim edilmesini sağlamaya davet etmiştir".

Türkiye, Protokolü 27 Eylül 2011 tarihinde onaylamakla, Protokol 17. madde gereği onay senedinin BM'ye tevdi edilmesinden otuz gün sonrasını ifade eden 27 Ekim 2012 itibarıyla da UÖM'yi kurmak zorunda olmasına rağmen bu yükümlülüğü yerine getir-

41 <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=49011&l=1>

42 [http://www.ua.gov.tr/docs/default-source/kurumsal/2013-t%C3%BCrkiye-ilerleme-raporu-nbsp-\(ingilizce\).pdf?sfvrsn=0](http://www.ua.gov.tr/docs/default-source/kurumsal/2013-t%C3%BCrkiye-ilerleme-raporu-nbsp-(ingilizce).pdf?sfvrsn=0)

43 Raporun Türkçe çevirisi için bkz.: http://ihop.org.tr/dosya/ceviri/ChristofHeyns_TurkiyeZiyaretiRaporu_Tr.pdf

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

memiştir. UÖM'nin belirlenmesine ilişkin İAK ile Türkiye daimi temsilcileri 11-15 Kasım 2013 tarihinde gerçekleştirilen 21. Oturumlarında bir araya gelmişlerdir⁴⁵.

16 Ocak 2014 tarihinde ilgili sivil toplum ve kamu kurumlarından temsilcilerin ve işken-
cenin önlenmesi hedefiyle örgütlenmiş olan uluslararası yapılardan konuşmacıların katılımıyla BM İşkenceye Karşı Sözleşmeye Ek İhtiyari Protokol uyarınca oluşturulması gereken ulusal önleme mekanizmasının etkin olarak gerçekleştirilmesine yönelik III. çalışma toplantısı Ankara Üniversitesi, İşkence Önleme Derneği ve Türkiye İnsan Hakları Vakfı tarafından gerçekleştirilmiştir. İAK Başkanı Malcolm Evans'ın ve Avrupa Konseyi İşkence Önleme Komitesi eski üyesi ve İsviçre Ulusal Önleme Mekanizması başkanı Jean Pierre Restellini'nin katılımıyla gerçekleştirilen bu toplantı da diğer toplantılarda olduğu gibi TİHK'in ulusal önleme mekanizması işlevi görmesine imkân olmadığı, hatta Kurumun "çökeceği" dile getirilmiştir. Sadece Kurum temsilcileri değil, tüm katılımcılar açısından da bu fonksiyonun Türkiye İnsan Hakları Kurumu tarafından yerine getirilemeyeceği konusunda tam mutabakata varılmıştır.

Bununla birlikte, ne yazık ki, değerlendirme bölümüne katılım gösteren Başbakan Yardımcısı ve İnsan Haklarından sorumlu Devlet Bakanı Beşir Atalay, konuşmasında "ulusal önleme mekanizmasının Türkiye İnsan Hakları Kurumu tarafından yerine getirileceğine yönelik Bakanlar Kurulu Kararnamesinin Başbakanın imzasına sunulduğunu" belirtmiştir.

5. Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile Ulusal Önleme Mekanizması Tayin Etmek?

28 Ocak 2014 tarihli Resmi Gazetede Bakanlar Kurulunun 9 Aralık 2013 tarihli ve 2013/5711 sayılı kararı yayımlanmıştır⁴⁶. Bu karara göre İhtiyari Protokolde öngörülen görevleri yerine getirmek üzere TİHK, ulusal önleme mekanizması olarak belirlenmiştir.

Bu belirlemenin uluslararası hukuk ile uyumlu olup olmadığı konusunu tartışmaya açmadan önce 2009 yılından itibaren "Demokratik Açılım Projesi"nin bir parçası olarak ifade edilen UÖM'nin kurulması sürecine ilişkin yine CHP milletvekili Ayşe Eser Danişoğlu'nun 14 Kasım 2013 tarihinde verdiği soru önergesinde "ulusal önleme mekanizmasına yönelik somut olarak hangi çalışmalar yapıldığı", "bu çalışmalar için hangi İdari birimin yetkilendirildiği", "UÖM'nin kuruluşuyla ilgili kamusal katılımın sağlanması için somut olarak nasıl bir ajandaya sahip olduğu" soruları yöneltilmiştir. 17 Mart 2014 tarihinde Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu imzasıyla verilen cevapta "hükümetin işkenceye 'sıfır hoşgörü' politikası çerçevesinde 2011 yılında İhtiyari Protokole taraf olunması bu politikanın kararlılığını teyit olarak" değerlendirilmesi gerek-

45 İAK, Yedinci Yıllık Rapor, CAT/C/52/2, 20 Mart 2014: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2f52%2f2&Lang=en

46 <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/01/20140128-4.htm>; Bu Kararnemeye karşı TİHV tarafından açılan iptal davası Danıştay önünde görülmeye devam etmektedir.

tiği ve anılan Bakanlar Kurulu Kararnamesi gereği TİHK'in ulusal önleme mekanizması olarak belirlendiği ifade edilmiştir⁴⁷.

Türkiye'de "işkenceye sıfır hoşgörü" politikasının nitel ve nicel olarak karşılığının olmadığı birçok çalışmada yer bulmuştur. Ancak UÖM belirlenmesi sürecinin kendisinin de bu politikanın reel düzeyde karşılığının olmadığını ortaya koyması açısından ilgi çekici olduğunu belirtmek gerekmektedir. Mevzuat ve uygulama açısından 2005 yılı itibarıyla insan hak ve özgürlüklerinin sınırlanmaya başladığı ve 2013 yılına gelindiğinde, "Gezi Parkı Eylemleri" ve "17 Aralık Operasyonu sonrası süreç" ile sembolik olarak karşılığını bulan şiddetli kalıcılaşan otoriter rejim; işkencenin önlenmesi için etkin olması beklenen bir mekanizmayı da, insan hak ve özgürlüklerinin korunması açısından kurulduğu iddia edilen ancak hem yapısal hem de işlevsel açıdan bu fonksiyondan oldukça uzak olan TİHK'e devretmek suretiyle "işkenceye sıfır hoşgörü" politikasının reel düzeyde karşılığının olmadığını bir kez daha ortaya koymuştur.

Yukarıda da ifade edildiği üzere UÖM, İhtiyari Protokol ve 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.

Paris İlkeleri ışığında oluşturulacak olan mekanizmanın yasal ve hatta anayasal bir temele dayanması; kurumsal, mekânsal, mali bağımsızlık ve üyelerin bağımsızlığının garanti altına alınması; üyelerin, çalışmalarını yürütebilmek için bazı ayrıcalıklara ve hem kişisel ve hem de çalışmaların güvenliği için bazı dokunulmazlıklara sahip olması; üyelerin, konuyla ilgili farklı disiplinlerden gelen uzmanlar olması; cinsiyet dengesi ve etnik-azınlık temsiline dikkat edilmesi; mekanizmanın bütün alıkonulma yerlerine, insanlara ve bilgiye habersiz biçimde erişim yetkisi olması; raporlama faaliyeti yapması öngörülmektedir.

UÖM, 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 özgür-

47 <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-33216sgc.pdf>

lüğünden mahrum bırakılmış kişilerin durumlarını iyileştirmeye yönelik bir bakış açısıyla tavsiyeleri uygulamaya yönelik öneriler sunmaktır.

Gelinen noktada, ulusal önleme mekanizmasını belirleyen işlem, yasa hükmünde olmayıp, İdarenin düzenleyici işlemlerinden kabul edilen Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle icra edilmiştir. Yürütme erki yasama erkinin yetkisindeki işlevi üstlenmek suretiyle, fonksiyon gaspına sebebiyet vermiştir. Yine İÖK Rehber İlkeler gereği ulusal önleme mekanizması kurulması kamusal, şeffaf ve katılımcı bir sürece tabi olmalıdır. Kararname hiçbir sivil katılıma imkan vermeden uluslararası sözleşmenin uygulanmasına yönelik ilke kararlara aykırı olarak alınmış, üstelik aksine yönelik ortaya çıkan iradeye rağmen bu mekanizma için TİHK belirlenmiştir.

UÖM görev ve yetkilerinin kullanılmasının Kararnameyle başka bir Kuruma devri yasaya dayanmadığı için kabul edilemez niteliktedir. Yanı sıra, İhtiyari Protokol gereği UÖM işlevinin üstlenilmesi sadece bir kurumun belirlenmesine değil; görev tanımının, yetkilerinin, yapısının, işlevsel bağımsızlığının, hem bütçe hem de insan kaynakları açısından yeterli kaynak aktarımının ve üyeliklerin güvence altına alındığı yasal düzenlemenin varlığına bağlıdır.

Yine Protokol md. 17, 18/2, 21; Paris İlkeleri md.2 ve 5 ile İÖK Rehber İlkeleri md. 12, 14 gereği, ulusal önleme mekanizmasının yukarıda açıklanan bağımsızlığı açısından gereken asgari standartlara göre herhangi bir Kurum ulusal önleme mekanizması olarak belirlense bile (kuşkusuz yasal olmak şartıyla), o Kuruma karşı özerkliği de yine yasal olarak hüküm altına alınmalıdır.

Bütün bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere yasayla belirlenmemiş olan UÖM'nin yetki ve görevleri açısından da meşru bir zemini olamayacağı açıktır.

İKİNCİ BÖLÜM

1. Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı

21 Haziran 2012 tarihli ve 6332 sayılı Kanunla kurulan Türkiye İnsan Hakları Kurumunun, insan haklarının geliştirilmesi ve korunması amacıyla inşa edilen Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının nitelikleri, yetki ve görevleri ile ilgili kaygılar ayrıntılı olarak kamuoyu ile paylaşılmıştır⁴⁸.

AB Komisyonunun 16 Ekim 2013 tarihli, 2013 Türkiye İlerleme Raporunda İnsan Haklarını Geliştirme ve Uygulama konusunda Türkiye İnsan Hakları Kurumunun *"iş planının halen oluşturulmamış olması, Kurumun Paris İlkeleri uyarınca incelenmesi ve akredi-*

48 Helsinki Yurttaşlar Derneği, İnsan Hakları Derneği, İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği Türkiye İnsan Hakları Vakfı, Uluslararası Af Örgütü-Türkiye Şubesi'nin 18 Mayıs 2009 tarihli ortak basın açıklaması:
<http://www.tihv.org.tr/turkiye-insan-haklari-kurumu-kurulmasına-dair-kanun-tasarisi-derhal-geri-cekilmelidir/>

te edilmesi için İnsan Hakları Ulusal Kurumları Uluslararası Koordinasyon Komitesine henüz bir başvuruda bulunulmamış olması; sivil toplumla diyalog kurulmadığı yönünde bir dizi şikâyette bulunulduğu” kaydedilmiştir⁴⁹.

Hukuk Dışı, Keyfi ve Yargısız İnfazlar Özel Raportörü Christof Heyns 16 Mart 2013 tarihli Raporunda “bağımsızlık, üyelerinin seçim usulleri, sivil toplumun katkı sunmasının kısıtlanması”doğrultusundaki kaygıların “gelecekteki Kurumun bağımsızlığının sağlanmasına gölge düşürdüğünü” ifade etmiş ve “kurumun etkili bir biçimde işleminin ve soruşturma yetkilerini tam anlamıyla yerine getirebilmesinin sağlanması” için Yasanın gözden geçirilmesini tavsiye etmiştir⁵⁰.

Yanı sıra, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri Nils Muiznieks’in Türkiye’ye 01-05 Temmuz 2013 tarihleri arasında gerçekleştirdiği ziyaretin raporu 26 Kasım 2013 tarihinde raporu yayınlanmış ve Türkiye İnsan Hakları Kurumuna yönelik eleştirilere yer vermiştir. Komiser, “üyelerinin seçiminde yürütme erkinin etkin oluşu, çoğulculuk ilkesinin gözlemlenmemesi; üyelerinin bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlayacak güvencelerin bulunmaması; bağımsızlıkları açısından gerekli ek güvenceler sağlanmadan Türkiye İnsan Hakları Kurumunun çalışanlarının diğer devlet memurları için uygulanan genel personel ve işe alınma mevzuatına tabi olmaları; ve İnsan Hakları Kurumunun (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” kaydetmiştir. Raporda “bu kurumun Paris İlkeleriyle uyumunun sağlanabilmesi için kurumun yasal dayanağının daha kapsamlı bir biçimde gözden geçirilmesinin gerekli olduğu” ifade edilmiştir. Türkiye İnsan Hakları Kurumunun “insan hakları konusunda çalışan STK’ların katılım, kapsayıcılık ve şeffaflık hakkındaki kaygılarını nasıl bertaraf etmeyi düşündüğün açıklığa kavuşmadığı” ve “Eylül 2013 itibarıyla Kurumun bir internet sitesi olmadığı” belirtilmiştir⁵¹. Kurumun, Temmuz 2014’te internet sitesi olduğu gözlemlenmiştir.

BM İnsan Hakları Komitesi 13 Kasım 2012 tarihli Sonuç Gözlemlerinde “Devlet, ulusal insan hakları kurumunu kuran 2012 tarihli Yasayı, yapısal ve mali bağımsızlığı garanti altına alacak şekilde tam anlamıyla Paris Prensipleriyle uyumlu olarak değiştirmelidir”⁵² şeklinde tavsiyesi yer almıştır.

49 AB Komisyonunun 16 ekim 2013 tarihli 2013 Türkiye İlerleme Raporu: http://www.abgs.gov.tr/files/AB_iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf

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

51 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>

52 İnsan Hakları Komitesinin 13 Kasım 2012 tarihli Sonuç Gözlemleri Raporu: www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/co/CCPR-C-TUR-CO-1.doc

Yapılan açıklamalar, Türkiye İnsan Hakları Kurumunun, insan haklarının geliştirilmesi ve korunması amacıyla ihdas edilmesi beklenen ve Paris İlkeleriyle uyumlu Ulusal İnsan Hakları Kurumu olarak faaliyetinin yapısal ve işlevsel açıdan imkânlı olmadığını ortaya koymaktadır.

Kurumun, kuruluş amacı ile ilgili ulusal ve uluslararası düzeyde değerlendirmeler yukarıda ifade edildiği şekildedeyken, Kuruluş Kanununda evrensel normalar gereği kabul edilmiş kurulma amacına uygun bir ulusal insan hakları kurumu olarak görev ifa etmek üzere bir değişiklik yoluna gidilmeden, Kuruluş kanunu ile kendi görev ve yetki alanında olmayan ulusal önleme mekanizması olarak yapılandırılmaya çalışılması gerçekçi değildir.

Hem Türkiye İnsan Hakları Kurumunun yapısının Paris İlkeleriyle uyumsuz olması hem de ulusal önleme mekanizması işlevi üstlenmesinin imkânlı olmadığı doğrultusunda yaşanan endişeler 23 Mart 2012 tarihinde de yeniden kamuoyu ile paylaşılmıştır⁵³.

Paris İlkeleri ve İhtiyari Protokol düzenlemeleri, yanı sıra ilgili sivil toplum örgütleri ile uluslararası toplum ve dahi kamu temsilcilerinin yukarıda özetlenen değerlendirmelerine rağmen, maalesef 28 Ocak 2014 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanıp yürürlüğe giren 09 Aralık 2013 tarih, 2013/5711 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile Türkiye İnsan Hakları Kurumunun, ulusal önleme mekanizması olarak belirlendiği öğrenilmiştir. Bunun yanı sıra 04 Şubat 2014 tarihinde Birleşmiş Milletler Cenevre nezdinde Türkiye Daimi Temsilcilikince, ulusal önleme mekanizması olarak Ulusal İnsan Hakları Kurumunun belirlendiğinin bildirilmesi girişiminde bulunulmuştur⁵⁴.

Bu aşamada “Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” gündeme gelmiştir⁵⁵. 20 Ocak 2014 tarihinde TIHK tarafından görüş ve öneriler için Türkiye İnsan Hakları Vakfı ile de bu Tasarı paylaşılmıştır.

Kanun Tasarısı Taslağının hazırlanmasında ulusal önleme mekanizması görevinin Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile Kuruma verileceği ifade edildikten sonra iki gereğe öne sürülmektedir. Bunlardan ilki, *“Kurumun mevcut teşkilat yapısı ve personel sayısı göz önünde bulundurulduğunda da kanun koyucu tarafından ulusal önleme mekanizması olarak Kurumun düşünülmediği açıkça anlaşılması”* gereği *“ulusal önleme mekanizmasının oldukça kapsamlı bir görev”* olmasından bahisle *“Kurumun, diğer görevleri de göz önünde bulundurulduğunda, mevcut teşkilatı ve personel sayısı ve yapısıyla on bine yakın alıkoyma yerini denetlemesi oldukça güç olduğu, bu nedenle teşkilat yapı-*

53 Helsinki Yurttaşlar Derneği, İnsan Hakları Derneği, İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği Türkiye İnsan Hakları Vakfı, Uluslararası Af Örgütü-Türkiye Şubesi’nin 23 Mart 2012 tarihli ortak basın açıklaması: http://www.ihop.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=562:tuerkiye-nsan-haklar-kurumu-kanunu-tasars-uezerine-ortak-basn-acklamas&catid=36:ulusal-nsan-haklar-kurumu&Itemid=46

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

55 <http://www.tihk.gov.tr/tr/mevzuat/mevzuat-calismalari>

sinin yeniden düzenlenmesi, personel sayısının artırılması ve illerde uzman personel istihdamının önem kazandığı” ifade edilmektedir.

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.

Genel gerekçe büyük ölçüde ulusal önleme mekanizma işlevi üzerine odaklanmıştır. Ancak maalesef tasarı taslağının genel gerekçesinin hilafına madde metinleri ulusal önleme mekanizması işlevi ile ilgili olmaktan uzak, dahası ilişkili olduğu iddia edilen yerlerde dahi Paris Prensipleri ile Protokol ilkeleriyle hiçbir şekilde temas bile etmeyen niteliktedir. Tasarı taslağında iki madde metninde (md. 2 ve md. 7), sadece uluslararası sözleşmelere atıf yapılmakta ve madde metnine hukuken dahil edilemeyeceği açık olan madde gerekçelerinde bu sözleşmelerin Protokol olduğu ifade edilmektedir. Bilindiği üzere, sadece refere edilmek üzere sözleşmelere yer verilmesi yasa yapma tekniği açısından bir anlama sahip değildir. Dahası işlevsel açıdan gerçekçi olmadığı Türkiye’de insan haklarının kurumsallaşamaması tarihi ile de ortaya konmuştur. Bu deneyime rağmen; Kurumun, üyelikler ile teşkilatlanmaya ve görev tanımlarına yönelik çok sınırlı düzeyde ve temel prensiplerden ayrı düzenleme önerip bunun dışında Kurumda yer alacak kişilerin mali özlüklerine ilişkin ayrıntılı bir çalışma gerçekleştirmiş olması kabul edilebilir değildir.

Yukarıda izah edildiği ve bilindiği üzere, bir ulusal önleme mekanizması eğer başka bir insan hakları kurumu tarafından üstlenecekse, mekanizmanın kurumun anayasal ya da yasal zemininden farklı olarak, başka anayasal ya da yasal dayanağının oluşturulması gerekmektedir⁵⁶. Bu anlamda ulusal önleme mekanizma görev ve yetkilendirilmesinin Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile yapılmış olması ve bunu Türkiye İnsan Hakları Kurumunun bir itiraz edilemez olgu olarak gerekçesine dayanak yapması kabul edilebilir nitelikte değildir.

Yine, bir ulusal önleme mekanizmasının İhtiyari Protokol ve Protokol 18/son maddesi gereği Paris İlkeleriyle uyumlu olabilmesi için Protokole taraf devletlerin, alıkonulma yerlerine 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 olarak kurulması gerekmektedir⁵⁷. Belirtilen fonksiyonel, yapısal ve personel rejimi açısından bağımsızlık ilkesi, ayrı anayasal ya da yasal dayanağı olacak olan ulu-

56 İşkence Önleme Alt Komitesi, 15-19 Kasım 2010 tarihinde gerçekleştirdiği 12. oturumunda, CAT/OP/12/5 sayılı Ulusal Önleme Mekanizması Rehberini (Rehber) yayınlamış ve temel ilkeleri belirlemiştir. Bu ilke para. 7’de yer almaktadır. Rehber ilkeleri için bkz.: www2.ohchr.org/english/bodies/cat/.../SPT_Guidelines_NPM_en.doc ve İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Uluslararası Koordinasyon Komitesi 2013 Gözlem Raporu: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Documents/ICC%20SCA%20General%20Observations.pdf>

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

sal önleme mekanizmasının kendi personeli ve bütçesine sahip, kendi işlevleri tanımlı olacak şekilde ayrı bir birim olarak teşkilatlandırılması önerilmektedir⁵⁸. Ancak Tasarı Taslağı ile Türkiye İnsan Hakları Kurumunun teşkilat yapısı ve personel sayısına yönelik değişiklik önerilmektedir. 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.

Takdir edileceği üzere, 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. Protokolün, işkenceyi önlemek hedefi değerinin yanı sıra çığır açıcı olarak tanımlanması esasen ziyarete dayalı iki eşit ayağı temsil eden ulusal ve uluslararası mekanizmalarının evrensel kabulü ve protokol altına alınmasıyla ilgilidir⁵⁹. Dolayısıyla ulusal önleme mekanizması işlevinin yerine getirilmesinde, İşkence Önleme Alt Komitesi ile birlikte çalışması öngörülen organın 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 olması yeterli olup, 'prestij' gereği genel müdürlük ya da müsteşarlık olarak teşkilatlandırılmasının esastan değeri yoktur.

Tasarı taslağı, Kurul üyeliklerine (md. 3-6), Kurum teşkilatlanmasına (md.2, md. 7), bir kısım görev/yetki alanına (md 1, md 8-9), Kurum personeli mali özlük haklarına ilişkin hükümler ihtiva etmektedir (md. 10-17).

Tasarı taslağı md.2'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.

Yanı sıra, Tasarı taslağının ulusal önleme mekanizmasıyla ilgili olduğu ifade edilen tek ve diğer maddesi olan 7. madde de ulusal önleme mekanizması işlevine atfı yapılmakta ve gerekçe de bu işlevin görev ile yetkileri Yönetmelikle düzenlenecek olan "Bürolar" ve "il insan hakları kurulları" tarafından yerine getirileceği ifade edilmektedir. Üstelik

58 İşkence Önleme Alt Komitesi, Rehber İlkeler, para. 32

59 EVANS, Malcolm D.; HAENNI-DALE; Claudine: Preventing Torture? The Development of The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture, Human Rights Law Review (2004) 4 (1), s.20

bu yapıların, Kurumun görevlerine paralel işlevlerle birlikte ulusal önleme mekanizması işlevini gerçekleştireceği ifade edilmektedir.

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.

Bu düzenlemenin “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.

Özellikle insan hakları ihlallerinin yoğun ve yaygın olarak yaşandığı 2013 yılı ve daha henüz onarılması gereken milyonların maruz kaldığı travma açısından Gezi Eylemleri bilançosu bile göz önüne alındığında Türkiye İnsan Hakları Kurumunun, tasarı taslağının esaslı olarak personelin mali özlük hakları, emeklilikle ilgili kişiye özel şüphesi uyandıran 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 vs mali hükümler konusunda rakam-gösterge ve derece yönünden yapılan değerlendirmeler konusunda bir görüş belirtemeyeceğiz. 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 değildir.

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 üyeleriyle ilgili görev süresi, görevinin sonlanacağı koşullar, yeniden seçilme koşullarına yönelik düzenlenmenin bağımsızlığı gerçekleştirmeye yeter olması gerekmektedir. Üyelerin adaylıklarının alınması ve 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 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 aykırıdır⁶⁰. Akreditasyon Alt Komitesi seçim ve atama süreci ile ilgili olarak şu unsurlara özellikle vurgu yapmaktadır: sürecin şeffaf olması; adayların seçimi ve atanması sırasında kapsamlı bir danışma süreci; açık kadroların geniş biçimde duyurulması; çok çeşitli toplumsal gruplardan potansiyel aday sayısının artırılması; üyelerin, temsil ettikleri örgütler adına değil kendi adlarına çalışacak kişilerden seçilmesidir⁶¹.

Tasarı Taslağında Kurul üyelerinin seçiminde, Bakanlar Kurulunun etkisi devam etmektedir. Bu açıdan üyelerin bağımsızlıklarını güvence almak üzere hiçbir kriter öngörül-müş 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. Kurulun üye profilinin oluşturul-masında cinsiyet dengesinin ve etnik/dinsel/kültürel azınlıkların temsilinin gözetile-ceğine dair herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Yine üyelerin insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda aranması gereken özellikleri de işlevsel bağım-sızlık açısından önem arz etmekteyken bu konuda aynı nitelikte düzenlemelerin varlı-ğını sürdürdüğü görülmektedir.

Üyelerin dokunulmazlığı ve bağımsızlığı açısından, sadece “*ön aramaya tabi tutulmama, yakalanmama, üzerlerinin ve konutların aranmaması, sorgulanmama*” güvencesi geti-rilmekte ve görevleri nedeniyle yargılanmayacaklarına ilişkin herhangi bir düzenleme-ye yine yer verilmemektedir.

Neticeten, Paris İlkelerinin kapsamı açısından bağımsızlık teminatlı bir düzenleme öngörülmediği, önerilen maddelerin de kendi içinde bu güvencelerden yoksun olduğu değerlendirilmiştir.

Tasarı taslağında, Kurumun teşkilatlanmasına yönelik çeşitli düzenlemeler “*işlevsel özerklik*” gayesiyle teşkilatlandırma açısından öneri getirildiği ifade edilmektedir. Yıl-lardır kanuni esasa dayanmadan varlığını sürdüren il ve ilçe insan hakları kurullarının Kuruma devri, 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 sürdürül-mesini sağlayacak elverişli bir altyapıya, yeterli mali kaynaklara, kendi personeline ve tesislerine sahip olmasıdır. Bu temel esasları gözetmeden, sıradan devlet kurumu teş-

60 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)

61 Akreditasyon Alt Komitesi Genel Gözlemleri, m.2.2

katlanmasına tabi, isimleri değiştirmek ve hantal diğer yapıları Kurumun bünyesine katmak yönünde bir düzenlemenin anlamının olmayacağı açıktır.

2. Türkiye İnsan Hakları Kurumu Faaliyetleri

22 Eylül 2012 tarihinde İnsan Hakları Kurulu üyelerinin atanmasıyla faaliyetlerine başlayacağını ifade eden TİHK, 2013 yılı içinde 24 Ocak 2013'te ilki; sonuncusu 23 Aralık 2013 tarihinde olmak üzere 23 adet olağan toplantı gerçekleştirdiği bilgisine Kurumun web sitesi üzerinden ulaşılmıştır. Bu bilgi, toplantı gündemini, içeriğini ve sonuçlarını belirtmemektedir. 2014 yılı içinde ise Temmuz ayı itibarıyla 2 adet olağan toplantı gerçekleştirildiği anlaşılmakta olup, toplantı gündem ve sonuçları hakkında bilgiye erişim mümkün değildir⁶². Katılımcılık, kapsayıcılık ve şeffaflık ilkeleri insan hakları kurumlarının faaliyetleri konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi vasıtasıyla denetlenebilecektir. Kamusal hesap verilebilirliğin sağlanması açısından da yıllık Kurum faaliyet raporunun hazırlanması gerekmektedir. Ancak gerçekleştirilmemiştir.

“İnsan Hakları İhlali İddialarına İlişkin Başvuruların İncelenmesine Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 17 Mayıs 2014 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir⁶³. Kanununa göre başvuru alması önünde zaten engel olmayan TİHK, bu Yönetmelik ile usul ve esasları belirlemiştir.

Kurumun web sitesinde çeşitli tarihlerde Kamu alanından ve sivil yapılardan temsilcilerle birlikte Çalıştay düzenlendiği anlaşılmaktadır. 12 Aralık 2013 tarihinde gerçekleştirilen “10 Aralık Dünya İnsan Hakları Günü Etkinliği” olarak düzenlenen Çalıştay genel değerlendirmesine ilişkin TİHK Başkanı imzasıyla basın bülteni olarak kamuya paylaşılan metin şu şekildedir: “*insan hakları rejiminin çok aktörlü bir yapıya sahip olduğu, gerek kurumlar arası gerekse kamu kurumları ile sivil toplum kuruluşları arasında diyalog eksikliğinin bulunduğu, toplumda insan hakları kültürünün geliştirilmesi ile yeni fikirlere ve yeni düzenlemelere ihtiyaç bulunduğu, keza kamu kurumları tarafından verilerin derlenmesi/paylaşılmasının faydalı olacağı, zaman içerisinde ortaya çıkan yeni konuların ve sorunların ele alınması ihtiyacı konularında mutabakata varılmış, keza bu alanda yeni kurulan Türkiye İnsan Hakları Kurumunun üstlenebileceği role dikkat çekilmiştir.*”⁶⁴. 6 Mart 2014 tarihinde gerçekleştirilen “Kadının İnsan Hakları” konulu Çalıştay gerçekleştirildiği görülmektedir. Basın bülteninde yer alan TİHK adına genel değerlendirme ise şu şekilde geçmektedir: “*kadın haklarının genel olarak insan haklarından ayrı ele alınamayacağını, sivil toplum kuruluşları ile karar vericiler arasında bir tür köprü vazifesi gören TİHK’in kadın hakları konusunda da her türlü dayanışma ve işbirliği çerçevesinde çalışmalarını arttırarak devam ettireceğini belirtmişlerdir*”⁶⁵. 22

62 <http://www.tihk.gov.tr/duyuru-ve-haberler/haberler>

63 <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/05/20140517-5.htm>

64 <http://www.tihk.gov.tr/duyuru-ve-haberler/haberler/turkiye-insan-haklari-kurumu-10-aralik-dunya-insan-haklari-gunu-etkinligi-duzenledi/55>

65 <http://www.tihk.gov.tr/duyuru-ve-haberler/haberler/turkiye-insan-haklari-kurumu-tarafından-duzenlenen-kadının-insan-haklari-konulu-calistay/63>

Mayıs 2014 tarihinde, “Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı ve Demokratik Toplum Düzeni Kavramıyla İlişkisi” konulu bir Çalıştayın düzenlendiği görülmekte olup değerlendirmeyi yapan Kurul üyesinin “Türkiye İnsan Hakları Kurumu’nun, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkını gündeme getirerek ve bu konuyu gündemde tutarak konuya ilişkin hassasiyetini ortaya koyduğunu vurgulamış” olduğu belirtilmiştir⁶⁶. 25-26 Haziran 2014 tarihlerinde Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği ile Çalıştay gerçekleştirdiği ifade edildiği duyurudan anlaşıldığı üzere “Paris Prensipleri ve akreditasyon süreci, ulusal önleme mekanizması” konularında uluslararası alandaki deneyimin paylaşıldığı ve genel değerlendirme bölümünde “uluslararası insan hakları standartlarını benimsemenin ve uluslararası ve bölgesel paydaşlarla işbirliği yapmanın gerekliliği üzerinde duruldu”⁶⁷ belirtilmiştir.

Paris İlkeleri, ulusal insan hakları kurumlarının sivil toplum ile ilişkilerini kurumların bağımsızlığı ve çoğulculuk ile katılımcılığın sağlanabilmesi için gerek üyelik veya kurullarda yer almak gerekse faaliyetlerde ya da danışmanlık açısından aktif rol üstlenmelerine odaklanmaktadır. TİHK yukarıda sayılan Çalıştaylar kapsamında sivil ve kamu alanındaki temsilcileri bir araya getirmek konusunda adım atmış olsa da Çalıştay genel değerlendirmelerinin sorunların anlamlandırılmasına, sorunların tespitine, sorunların çözümüne, çözümün takibine yönelik olmadığı anlaşılmaktadır. Büyük ölçüde TİHK’in kurumsal yapısına yönelik duyulan sivil toplum kaygısına cevap niteliğinde kaleme alınmış olan duyuruların; toplantı içeriklerini kamuyla paylaşmaktan uzak, Kurumun öngördüğü faaliyet alanı ile ilişkisinde bu Çalıştayların sonuçlarını ortaya koymak konusunda yetersiz olduğu görülmektedir.

Bu kapsamda yine TİHK sitesinden edinilen sivil ortam ile karşılıklı ziyaret ilişkisinin de altını çizmek gerekmektedir. 2013 yılı boyunca karşılıklı olanları da kapsamak üzere on üç kez bu ziyaretlerin gerçekleştiği anlaşılmakla birlikte, ziyaretlerin insan haklarının korunması ve geliştirilmesi genel amacı kapsamında ve insan hakları kurumları açısından taşınması gereken anlam açısından neyi temsil ettiğini kavramak oldukça güçtür⁶⁸. Bunun gibi yine kurum sitesinde uluslararası yetkililerin ziyaretlerine yer verilmekte ancak bu ziyaretler kapsamında Kurumun yapısına yöneldiği anlaşılan eleştirilere dönük herhangi bir ifade yer almamaktadır⁶⁹. Kuruluş Kanununun sivil toplum katılımı açısından tek düzenleme niteliğinde olan düzenli istişare toplantı yapma görevini yüklediği TİHK 19 Haziran 2014 tarihinde ilk toplantısını gerçekleştirmiştir ancak bu

66 <http://www.tihk.gov.tr/duyuru-ve-haberler/haberler/turkiye-insan-haklari-kurumu-tarafindan-duzenlenen-toplanti-ve-gosteri-yuruyusu-duzenleme-hakki-ve-demokratik-toplum-duzeni-kavramiyla-iliskisi-konulu-calistay/66>

67 <http://www.tihk.gov.tr/duyuru-ve-haberler/haberler/tihk-bm-insan-haklari-yuksek-komiserligi-ortak-calistayi/70>

68 <http://www.tihk.gov.tr/duyuru-ve-haberler>

69 Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserinin ya da AB Türkiye Delegasyonunun gerçekleştirdiği ziyaretlere web sitesinde yer verilmiştir. Ancak bu çalışmada da yer alan Raporlarda görüldüğü üzere bu ziyaretlerin gerekleri açısından TİHK’in herhangi bir planı olup olmadığı anlaşılmamaktadır.

toplantı sonucunda da yine “bu toplantıların büyük önemi” olduğu belirlenmesi dışında bir değerlendirme yapılmadığı anlaşılmaktadır⁷⁰.

Ulusal insan hakları kurumlarının görevleri açısından en öncelikli yere sahip olan mevzuatı değerlendirme, uygulamayı izleme ve ziyaret faaliyetlerine yönelik ise TİHK’in 2013 yılında ve 2014 yılı Temmuz ayına kadar üç ziyaret gerçekleştirdiğini, iki ihlale ilgili yerinde inceleme yaptığını; ziyaretlerden ikisiyle ilgili ve yerinde inceleme hakkında raporlama yaptığını ifade etmek isteriz.

Faaliyetler	2013	2014 (Temmuz ayı itibarıyla)
Olağan toplantı	23	2
Çalıştay	1	3
İstişare Toplantısı	x	1
STKlarla Karşılıklı Ziyaret	13	-
Ziyaret/Alıkonulma Yeri/İhlal Konusu	1	4
Raporlama	1	2

Tablo 3: Kurum sitesinde yer alan bilgilere göre gerçekleştirilen faaliyetler

x : her hangi bir faaliyet yürütülmemiştir

- : henüz faaliyet yürütülmemiştir.

Kurumun sitesinde 02 Mayıs 2014 tarihinde İstanbul Kumkapı Geri Gönderme Merkezinin ilgili sivil toplum üyeleri ile ziyaret edildiği ifade edilmektedir. Ziyaretin yapısına yahut amacına ilişkin bir bilgilendirme yapılmamıştır. Yine sitede yer alan bilgiye göre tespit ve önerilerin “*kamuoyuna bilahare duyurusunun yapılması*” planlandığı ifade edilmektedir⁷¹. Benzer bir şekilde “*17 Temmuz 2014 tarihinde Ali Uçkun’un cezaevinde intihar ettiği iddiasına ilişkin olarak Metris 1 Nolu T Tipi Kapalı Cezaevine giderek incelemelerde bulunulduğu; olayla ilgili bilgi ve belgeler ile görüntü kayıtların alan Kurul üyeleri, nihai raporlarını konuya ilişkin Adli Tıp raporu verildikten sonra yayımlayacakları*” açıklanmıştır⁷².

TİHK, 26 Aralık 2013 tarihinde Şanlıurfa/Siverek Raporunu kendi sitesi üzerinden yayımlamıştır⁷³. İnsan Hakları Derneği Şanlıurfa Şubesinin TİHK’e başvurusu üzerine TİHK Kurul üyelerinden oluşan 5 kişilik inceleme heyeti ve kurum dışı adli tıp uzmanı Prof. Ümit Biçer’in katılımıyla yerinde inceleme yapılan toplu mezar iddiasına ilişkindir.

70 <http://www.tihk.gov.tr/duyuru-ve-haberler/haberler/ilk-istisare-toplantisi-yapildi/69>

71 <http://www.tihk.gov.tr/duyuru-ve-haberler/haberler/istanbul-kumkapi-geri-gonderme-merkezi-ziyareti/65>

72 <http://www.tihk.gov.tr/duyuru-ve-haberler/haberler/metris-cezaevinde-inceleme-/72>

73 <http://www.tihk.gov.tr/www/files/53ae73e5234fd.pdf>

Başvuru dilekçesi etkin soruşturma yapılmaması gerekçesiyle bölgeye acil olarak heyetin gelmesi talebine yöneliktir.

TİHK Heyetinin, soruşturmayı yürütmekte olan savcı ve İHD ile Mazlum-Der Şube başkanları ile bir kısım kayıp yakınlarıyla görüşme gerçekleştirdiğini ifade edilmektedir. Kaymakam ile Ankara dışında olması sebebiyle görüşme yapılamadığı bilgisi yer almaktadır. Toplu mezar olduğu düşünülen alanda inceleme yapıldığı ve Prof. Dr. Ümit Biçer'den konuyla ilgili uzman raporu talep edildiği, raporda ve ekinde bu görüşe yer ayrıldığı tespit edilmektedir. Siverek Cumhuriyet Başsavcılığının Kovuşturmaya Yer Olmadığına Dair Kararı kendilerine de tebliğ edilen TİHK, *“konunun derinlikli bir biçimde incelenmesi, tespit edilen kemik analizleri ile yetinilmemesi, inceleme yerinin sınırlarının belirlenmesi, alanın Minnesota Protokolüne uygun açılmasının, farklı kesimlerden alınan örneklerin incelenmesi ve varsa travma izi olan kemiklerden DNA profilleri alınması”* talepleriyle karara itiraz edildiği ifade edilmektedir. Raporda, *“toplu mezarlarla ilgili soruşturmalara yönelik bilimsel ve uluslararası standartlara uyulması, yargı sistemi dışında kurulacak ve görevlendirilecek kamu idaresi birimlerinin oluşturulması ve Minnesota Protokolüne titizlikle uyulup, ilgili kamu kurumlarınca uzmanlardan komisyon teşkil ederek standart oluşturulması”* tavsiye edilmektedir.



Öncelikle, inceleme öncesi inceleme amacıyla ilgili olarak ne şekilde bir hazırlık yapıldığına yer verilmeyen raporda incelemenin herhangi bir idari başvuru zorunluluğu gerektilirip gerektirmediğinin belirtilmediği görülmüştür.

İnceleme yapılmaya gidildiği gün Savcılığın dosyayı hazır etmemesi, Kaymakamın şehir dışında olması, incelemeye gidilen tarihin 08 Kasım 2013 olması ve 11 gün sonra Kovuşturmaya Yer Olmadığına Dair Karar verilmiş olması göz önünde bulundurulduğunda, bu sonuç Paris Prensipleri ile öngörülen “gerekli bilgi-belge edinme” konusundaki işlevsel bağımsızlığın güvence altında olmamasının da bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Her ne kadar dosyanın Adli Tıpta olması nedeniyle dosya örneğinin temin edilip edilmediği anlaşılammakta ise de inceleme amacı açısından esas alınacak olan soruşturma evrakının raporda yer alması bekleneceğinden bu açıdan amacı “yaşam hakkı ihlaline yönelik etkin soruşturma yürütülüp yürütülmediği” olarak ifade edilen bir incelemenin konuya ilişkin en temel belgelerden mahrum bırakıldığı, üstelik bu hususun fonksiyonun yerine getirilmesinde bir engel olarak yer almadığı da belirtilmelidir. Raporda Adli Tıp Kurumu tarafından tanzim edilen raporun temin edildiği ifade edilmekte ancak nasıl gerçekleştiği anlatılmamaktadır.

Özellikle görevlerini ifa ederken bağımsızlığı sağlanmak zorunda olan heyetin ihlal iddiası ile ilgili yaptığı görüşme koşulları tanımlanmamıştır. Benzer şekilde kazı alanında yapılan incelemenin koşulları Raporda yer almamaktadır. Yapılan görüşmelerle ilgili dikkat çekici bir diğer husus ise savcı ile yapılan görüşme *“ifade edildi”* olarak yazıl-

makta ancak başvuru ve kayıp yakınları ile yapılan toplantı “iddia edildi” olarak rapor edilmektedir.

Kayıp yakınları ve etkin soruşturma ihlali iddiasındaki tanık başvuruların ifadeleri TİHK Kuruluş Kanunu açısından, Paris İlkelerine aykırı olarak kişilerin dinlenmesi konusundaki yasal yetki noksanlığı ile açıklanmaktadır.

Raporda esasen, etkin soruşturma yapılmadığı iddiası nedeniyle Savcılık kararına itiraz edildiği ortaya konulmakla birlikte, ihlal iddiasının araştırma amacına yönelik değerlendirme yapılmadığı görülmektedir. Bunun gibi itiraz sonucu raporda yer almamaktadır.

Öneriler kapsamında kamu idarelerine yetki verilmesi öne çıkmakta, önerinin niteliğinden bağımsız olarak ne şekilde bir takip usulü izleneceği belirtilmemektedir. Belirtmek isteriz ki Paris Prensipleri gereği sağlanması zorunlu kılınan sivil toplum katılımcılığının hiçbir karar mekanizmasında olmaması önerilerin kamu idaresine odaklanmasına sebebiyet vermektedir.

TİHK, 29 Mayıs 2014 tarihli “Ceza İnfaz Kurumlarında Bulunan Tutuklu Ve Hükümlülerin Sağlık Hizmetlerine Erişimi Hakkında İnceleme Raporu”nu sitesi üzerinden duyurmuştur⁷⁴. Raporda, Türk Tabipleri Birliği’nin tutuklu ve hükümlülerin sağlık hizmetlerine erişimine ilişkin sorunlar hakkında görüşme talebi üzerine, kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla bir çalışma grubu oluşturularak altı toplantı yapıldığı görülmektedir. Bu toplantılar Türkiye İnsan Hakları Vakfının temsilcilerinin de katılımı ile gerçekleşmiştir. Şikayet yoğunluğu ve ağır hasta tutuklu ve hükümlülerin durumlarının tespiti için sivil toplum kuruluşları temsilcileri ile Kurum üye ve uzmanlarının katılımıyla 19.02.2014 tarihinde yapılan İstanbul/Metris R Tipi Ceza İnfaz Kurumunun ziyaretine ilişkin değerlendirme ve önerileri içermektedir. Türkiye İnsan Hakları Vakfı olarak, Metris R Tipi Cezaevinde yapılan gözlemin; alıkonulma yerlerinin ziyaretine yönelik yapılandırılmış bir program çerçevesinde ziyarete dayalı izleme olarak gerçekleştirilmediği; yerinde gözlem olarak ifade edilebilecek bir çalışma olarak kabulü gerektiği toplantılarda da dile getirilmiştir. Rapor, yerel ve uluslararası hukuk standartlarını yer vererek başlamakta ve çalışma grubu toplantılarının sunumunu içermektedir. Metris R-Tipi Cezaevine gerçekleştirilen ziyaret sırasında elde edilen izlenimler ile mevzuata ve sağlık hizmetin yürütülmesine ilişkin öneriler ile sonlanmaktadır.

Öncelikle ziyaretin haberli mi habersiz mi olduğu, herhangi bir idari başvuru yoluna gidilip gidilmediği bilgisi raporda yer almamaktadır. Cezaevi yetkilileri ile yapılan görüşmenin Heyete sunum yapılması şeklinde gerçekleştirildiği anlaşıldığından, ziyaret amacı ile ilgili şikayetlere yönelik bilgi edinilemediği görülmektedir. Cezaevindeki bölümlerin ziyaretine ilişkin temel ölçüklere ilişkin herhangi bir değerlendirme görülmediği gibi mahpus hastalarla görüşme koşullarının tasvir edilmediği de anlaşılmaktadır. Çalışma grubu toplantıları özetinde yer alan önerilerin Kurum önerileri kapsamında tam anlamıyla karşılanmadığı, çoğulculuğun ve katılımcılığın bu anlamda karar alma mekanizmasında yer almadığına işaret etmektedir. İlgili Raporda yer verilen öneriler açısından

74 http://www.tihk.gov.tr/www/files/tihk_rapor_metris.pdf

nasıl bir takip sistemi öngörüldüğü, raporun ilgili Bakanlıklara ne şekilde ulaştırılacağı da açıklanmayan hususlardandır.

TİHK, 10 Temmuz 2014 tarihinde kabul ettiği “01 Ocak 2014 Tarihinde Sincan Cezaevinde Meydana Gelen Olaylarla İlgili İnceleme Raporu”nu sitesinden paylaşımına açmıştır⁷⁵. Rapor çeşitli medya organlarında yer alan haberleri, İHD Ankara Şube Cezaevi Komisyonu raporlarını dikkate alarak resen inceleme başlattığını ifade etmektedir. 22 Ocak 2014 tarihinde TİHK tarafından 2 kişilik heyet oluşturulup Sincan Cezaevine gidildiği iki tutuklu çocuk ve cezaevi yönetimiyle görüşüldüğü; sonrasında oluşturulan 3 kişilik Heyetle Şakran ve Maltepe Cezaevlerinde incelemede bulunduğu görülmektedir.



Adalet Bakanlığından talep edilen bilgi ve belgenin eksik gönderildiği Kurum raporunda yer almaktadır.

Çocukların maruz kaldıkları muamelelerin ayrıntılı anlatımı, muayene usulleri ve Cezaevindeki sistematik olarak yaşanan sorunların uluslararası hukuk standartları ve özellikle çocuğun üstün yararı ilkesi gereği gözlemlendiği görülmektedir. Raporda, çocuklara yönelik eylemlerin AİHS’in 3. maddesinde düzenlenen işkence yasağının ihlali niteliğinde olduğu kanaatinin bildirilmesi de altı çizilmesi gereken bir husustur. Personele, kurumun işleyişine ve kötü muamele iddialarına ilişkin tavsiyelerin ilgili Bakanlık ve Kamu kurumuna gönderilmesi doğrultusunda karar alındığı ifade edilmektedir.

Rapor, İHD ve Ankara Barosunun incelemelerine yer vermekte ancak Kurumun inceleme ve karar alma sürecinde katılımlarına gerek görülmediği görülmektedir. Belge üzerinden yapılan inceleme, çocuklar ile yapılan görüşmelerin koşulları konusunda bilgi içermemektedir. Bunun gibi yine nasıl bir takip yöntemi izleneceğine ilişkin bilgi yer almamaktadır.

TİHK’in sitesi üzerinden, sadece araştırılması halinde elde edilebilecek faaliyet bilgileri ve içerikleri yukarıda özetlenmiştir. Kurumun Kuruluş Kanunu gereği kendisine verilen diğer görevler açısından ise aşağıda kısa değerlendirme yapılacaktır.

75 http://www.tihk.gov.tr/www/files/Sincan_raporu.pdf

6332 sayılı K. gereği görevleri	2013		2014	
İzleme-Ulusal insan hakları durumu ve uluslararası yapılarla ilişki (md.4, 7+md. 11)	Ülke içi	Uluslararası uyum	Ülke içi	Uluslararası uyum
	x	x	-	-
İnsan Hakları Yıllık Raporlama (md 7)		x		-
Kurum Faaliyet Yıllık Raporlama (md. 10)		x		-
Özel Raporlama (md. 7+md. 11)		✓		-
Alıkonulma Yerine Ziyaret (md. 7+md.11)		x		✓
Ziyaretle ilgili Raporlama (md 11)		x		✓
Başka Kurumların Ziyaretlere ilişkin raporlarını değerlendirmek (md 11)		x		-
Kampanya/Program yürütmek (md 7)		x		-
İhlal İddialarını incelemek, araştırmak, değerlendirmek (md 11+md 13)	Başvuru	Resen	Başvuru	Resen
	✓	x	✓	✓
İhlal İddialarını kurum ve kuruluşlara bildirmek (md 11+ md 13)		x		-
İhlalle ilgili sorumlu bulunanlar hakkında yasal işlemlerin başlatılması için girişimde bulunmak (md 11+md 13)		x		-
Mevzuat ve tasarı hakkında görüş bildirmek (md 11)		x		-
Yargı Kararlarını izlemek (md 11)		x		-
Eğitim çalışması (md. 11)		x		-
İnsan hakları veri tabanı oluşturmak (md 11)		x		-

Tablo 4: Kuruluş Kanunu gereği yerine getireceği görevler

- x : her hangi bir faaliyet yürütülmemiştir
- : henüz faaliyet yürütülmemiştir.
- ✓ : faaliyet gerçekleştirilmiştir

Görüldüğü üzere, TİHK mevcut yapısı gereği etkin olarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla kurulan ulusal insan hakları kurumu olma işlevini yerine getirememektedir. Ancak çeşitli faaliyetleri değerlendirirken de görüldüğü gibi mesele mali ya da insan kaynağı yetersizliğinin ötesinde işlevsel bağımsızlığının da yasal olarak güvence altında olmayıp, Paris Prensipleri ile uyarlı olmamasıyla da ilgilidir. Nitekim tüm çalışmalarına da sirayet etmesi gereken katılımcılık, çoğulculuk ve şeffaflık ilkelerinin eksikliği yapılan inceleme ve raporlama faaliyetlerine de sirayet etmektedir. Bunun gibi, insan hakları kurumu olarak yetkisi verdiği tavsiyelerin hayata geçirilmesini kap-

samamakta, resen yetkisini kullanmak açısından Kurumu atıl kılmakta dahası Kurula gerekli görmesi halinde bazı yetkileri kullanacağını öngörülmesi, üyelerin seçilmesinde sağlanması gereken bağımsızlık koşulunun bir yansıması olarak değerlendirilmektedir.

TİHK'e mevcut yapısı itibarıyla ulusal önleme mekanizması işlevinin verilmesi bu haliyle gerçekçi olmadığı gibi, yasal olarak tanımlanmaması, TİHK'in İhtiyari Protokol gereği fonksiyon üstlenmesinin ulusal önleme mekanizması işlevinin bağımsız örgütlenmesi gerektiği ilkesi açısından hiçbir karşılığının olmayacağı açıktır.

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 gerçekleştiğine yönelik bir tartışmayı imkanı kılmamaktadır. Bilakis, TİHK'in ulusal önleme mekanizması olarak belirlenmesinin uluslararası standartlar ve esasen mekanizmanın amacı açısından neden kabul edilemeyeceği açıklanmıştır. Bunun yanı sıra bu çalışmanın hazırlandığı Temmuz 2014 tarihine kadar ulusal önleme mekanizması adına gerçekleştirilen herhangi bir çalışma tespit edilemediği için, faaliyetlerin değerlendirilmesi mümkün olamamıştır.

TİHK'in, bir ulusal insan hakları kurumu olarak yapısal bağımsızlığının henüz sağlanmış olması ve üstlendiği işlev açısından etkin bir faaliyetinin gözlemlenememesi insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacı kapsamında kurumsallaşmanın önünde uzun bir yol olduğunu ortaya koymaktadır.

İnsan hakları alanında yasama organı ile merkezi idare teşkilatı bünyesinde ve yerel düzeyde çok çeşitli kurum ve kuruluşların AB müktesebatına uyum sürecinde kurulduğu ve bugün maalesef birer "şikayet ve dilek kutusu" olarak anıldıkları açıktır. TİHK'in henüz yeni bir Kurum olarak faaliyetine başladığı düşünülecek olsa da devraldığı geleniğin olumsuz örnekleri Kurumun işleyişi açısından bir ölçek oluşturmak zorundadır. Yanı sıra Paris İlkeleri, asgari standartları karşılaması açısından ulaşılamaz bir ideali temsil etmemekle birlikte henüz oldukça gerisinde olan bir yasa ve uygulama alanı ile karşı karşıyadır.

İşkencenin önlenmesi hedefinin tarihsel olarak ortaya çıktığı koşullar, Türkiye'nin insan hak ve özgürlükleri açısından demokratik prensiplerden hızlıca feragat ettiği bu zaman diliminde önemli bir hedef olarak önünde durmaktadır. Bu hedef, AB üyeliği için kontrol listelerinde yer alan bir kalemin daha yerine getirildiği devlet etkinliğinden farklıdır.

Her gün yaşam hakkının, işkence görmeme hakkının, ifade özgürlüğünün ihlali konusunda herkesin kendisini daha çok tehdit altında hissettiği bir coğrafyada TİHK kendi kurulma amacıyla bağlı olarak etkin ve etkili olmak zorundadır. Bunun koşullarından birisi de bağımsızlığını öne sürmekten çekinmeden siyasal iktidarın uygulamalarına

itiraz etmeyi gerektirmektedir. Ulusal önleme mekanizması işlevini üstlenmeyeceğine itiraz ile başlamasını önerdiğimiz TİHK'in yapısal ve işlevsel bağımsızlığını sağlamış bir Kurum olarak faaliyetlerini değerlendireceğimiz yeni çalışmaları gerçekleştirmeyi umut ediyoruz.

TİHV olarak bağımsız, etkin, gerçekçi, bir ulusal önleme mekanizması kuruluncaya kadar İhtiyari Protokolün uygulanmasını izlemek kapsamında değerlendirmelerimize devam edeceğiz.