

“ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI”NI KURAMAMAK



TİHV
TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VAKFI

Türkiye İnsan Hakları Vakfı Yayınları 88

Hazırlayanlar

Senem Dođanođlu ve Lianne Verhaar



Bu çalışma Türkiye İnsan Hakları Vakfı tarafından Avrupa Birliği, İşkence Gören Mülteciler için Kızılhaç Merkezi aracılığıyla İsveç Uluslararası Kalkınma Ajansı ve Norveç Tabipler Birliği katkıları ile gerçekleştirilmiştir. Bu belgede geçen görüş ve düşüncelerden Türkiye İnsan Hakları Vakfı sorumludur.



TİHV
TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VAKFI

“ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI” NI KURAMAMAK

Ankara, Aralık, 2013



“ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI”NI KURAMAMAK

Giriş

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?” araştırmaları yayınlamıştır. Bu rapor 2013 yılında ulusal önleme mekanizmasının Türkiye açısından geldiği aşamayı temsil etmektedir. Ancak, 27 Ekim 2012 tarihine kadar Türkiye’nin ulusal önleme mekanizmasını kurması zorunluyma maalesef henüz kurulmadığını belirtmek isteriz. Bu anlamda olmak üzere, bu rapor ulusal önleme mekanizması “kurmamanın” 1 yılının anlatımı olarak değerlendirilebilir.

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 sağlamakla yükümlü görmektedir. Bu yükümlülükler dizisi, mutlak olarak yasaklanmış olan işkencenin ortadan kalkması için, ihlalin gerçekleşmesinden sonrasına 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 kılacaktır⁴.

Bu dinamiğin yanı sıra, yaratılacak bir işkence önleme mekanizmasının neden ziyarete dayalı olması gerektiğiyle ilgili dünyadaki işkence pratiklerinin de

“ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI”NI KURAMAMAK

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 tanesinin varlığının kaçınılmaz olduğu üç tip önkoşulun varlığı öne sürülmüştür: Ulusal güvenlik bürokrasisinin, kendisine hesap vermesi beklenen demokratik kurumları kısmen baskılayabildiği ulusal güvenlik modeli; İtirafı yüksek önceliğin verildiği yargı sistemi modeli; Polisin 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 aktiviteyle 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 modeldir⁶. 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 mekanlarının yaratılmasının zemini olarak gösterilmektedir. İstikrar modeli, işkenceyi, toplumun disipline edilmesi ve potansiyel ya da mevcut siyasal karşıtlığı baskılamanın 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

“ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI”NI KURAMAMAK

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 tarihinde yürürlüğe girmiştir ve 09 Aralık 2013 itibarıyla 70 devlet Protokole taraftır. Türkiye de Protokolü 27 Eylül 2011 tarihinde onaylamıştır.

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, Eylül 2013 itibarıyla taraf devletlerden 18’ine ziyaret 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.

Ulusal Önleme Mekanizmasının Bağımsızlığı

İşkencenin önlenmesi perspektifinin etkililiği, bağımsız yapıları zorunlu kıldığı için Protokol, Paris İlkeleri ve İAK raporları ulusal önleme mekanizmalarının bu

“ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI”NI KURAMAMAK

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

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 kurulsa 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 bulundurularak 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.

“ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI”NI KURAMAMAK

Kıscası bağımsızlığın görünümleri şu şekilde ifade edilebilir:

YASAL	✓ UÖM’nin yetki ve sorumlulukları açıkça anayasal ya da yasal düzeyde ortaya konmalı ve tanınmalıdır ¹⁶ .
BAĞIMSIZLIK	✓ Üyelerinin görev süresi, görevinin sonlanacağı koşullar, yeniden seçilme koşulları UÖM’nin bağımsızlığını gerçekleştirmeye yeter olmalıdır ¹⁷ . ✓ UÖM’nin oluşumu ve görev alanı açıkça anayasal ya da yasal düzeyde tanımlanmalıdır ¹⁸ .
MALİ	✓ UÖM, Protokol’de belirtilen fonksiyonlarını yerine getirirken mali ve operasyonel açıdan tam anlamıyla bağımsız olmalıdır ¹⁹
BAĞIMSIZLIK	✓ UÖM, etkinliklerinin sorunsuzca sürdürülmesini sağlayacak elverişli bir altyapıya, yeterli mali kaynaklara, kendi personeline ve tesislerine sahip olmalıdır ²⁰ .
İŞLEVSEL	✓ UÖM görevlerini yerine getirebilmek için alıkonulan kişilerin ve alıkonuldukları yerlerin sayılarına, nerede tutulduklarına ve tutuldukları yerlerdeki bakım ve tutulma şartlarına ilişkin bilgilere ulaşabilmelidir ²¹ .
BAĞIMSIZLIK	✓ UÖM’nin ziyaret edeceği yerleri ve görüşecekleri kişileri seçme özgürlüğü ile bu kişilerle özel olarak, tanıksız, doğrudan veya gerekirse bir tercüman aracılığıyla görüşme yetkisi olmalıdır ²² . ✓ İAK ile bağlantı kurma, görüşme ve ona bilgi iletme ve sağlama hakkı olmalıdır ²³ .
MÜDAHALELERE KARŞI BAĞIMSIZLIK	✓ 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 vermeyecektir ²⁴ . ✓ Sözü edilen bu kimse veya kuruluşların herhangi bir şekilde zarara uğratılmayacaktır ²⁵ .

İşkencenin önlemesi hedefi açısından yukarıda anılan bağımsızlık ilkeleri minimum standartlara işaret etmektedir. Bu düzeylerde bağımsızlık sağlanmadan önleyici

“ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI”NI KURAMAMAK

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 kaldığı; 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.

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 güvenceye 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, Paragvay³² ve Sırbistan³³'da düzenleme bu şekildedir.

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

“ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI”NI KURAMAMAK

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 mekanlarına 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 9 Aralık 2013 tarihi itibarıyla son durumu gösterir tablo şu şekildedir³⁶:

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
Nijerya	Temmuz 27, 2009	İşkence Karşıtı Ulusal Komite
Senegal	Ekim 18, 2006	Alıkonulma Yerlerinin Ulusal Gözlemcisi
Togo	Temmuz 20, 2010	Henüz belirlenmemiştir

“ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI”NI KURAMAMAK

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	Henüz belirlenmemiştir
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 Mekanizması (kurulma aşamasında)
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	Henüz belirlenmemiştir
Şili	Aralık 12, 2008	Ulusal İnsan Hakları Kurumu
Uruguay	Aralık 8, 2005	Ulusal İnsan Hakları Kurumu

“ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI”NI KURAMAMAK

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 Yeni Zelanda	Ocak 24, 2013 Mart 14, 2007	Henüz belirlenmemiştir 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

“ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI”NI KURAMAMAK

İsveç	Eylül 14, 2005	Parlamentar Ombudsman ve Adalet Şansölyesi
İsviçre	Eylül 24, 2009	İşkencenin Önlenmesi Ulusal Komisyonu
İtalya	Nisan 3, 2013	
Karadağ	Mart 6, 2009	İnsan Hak ve Özgürlükleri Koruma Birimi
Kazakistan	Ekim 22, 2008	Henüz belirlenmemiştir.
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
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	Henüz belirlenmemiştir
Ukrayna	Eylül 19, 2006	İnsan Hakları Parlamentar Komiseri

“ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI”NI KURAMAMAK

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

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.

Türkiye ve Ulusal Önleme Mekanizması

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’ni kurmak zorundaydı. Ancak Aralık 2013 tarihi itibarıyla herhangi bir UÖM kurulmamıştır.

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 Danışoğlu’nun 23 Şubat 2012 tarihinde, “Ulusal önleme mekanizması kurulması yönündeki çalışmalar” ile “hazırlık çalışmalarında

“ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI”NI KURAMAMAK

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 sonuçlara 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.
- ✓ 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 hazırlanmamış ve yapılmamıştır.

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, Gayriinsani 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 Komisyonununun 16 Ekim 2013 tarihli, 2013 Türkiye İlerleme Raporunda “henüz ulusal önleme mekanizmasının kurulmadığı” bilgisine yer verilmeyle birlikte aynı

“ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI”NI KURAMAMAK

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 UÖMnin belirlenmesi zorunluluğuna dikkat çekmiştir. Komiser, UÖM’yi “*Paris İlkeleriyle tam uyumlu kurumlara teslim edilmesini sağlamaya davet etmiştir*”.

Sonuç

Gelinen noktada, Türkiye’de ulusal önleme mekanizmasının ne şekilde kurulacağına ilişkin kamusal, şeffaf, katılımcı bir süreç yürütülmediğinden; resmi düzeyde de kamuoyu ile paylaşılmış herhangi bir açıklama yapılmadığından, halen yürütülecek tartışmanın, işkencenin önlenmesinde rol alan tüm aktörleri kapsayacak nitelikte olması gerekmektedir.

UÖM’nin görev tanımı, yetkileri, yapısı, işlevsel bağımsızlığı, hem bütçe hem de insan kaynakları açısından yeterli kaynak aktarımı ve üyelikleri anayasal güvence altında, özel yasalarla belirlenmeli, bu kapsamda üyelere aranacak çeşitli profesyonel nitelikler, nasıl atanacakları, görev süreleri ve dokunulmazlıkları da açıkça düzenlenmelidir.

27 Ekim 2012 tarihine kadar kurulması zorunlu olan UÖM’nin halen kurulmaması endişe verici nitelikte olup; UÖM görevinin TİHK tarafından yerine getirilemeyeceğini, yukarıda anılan nitelikleri yasal olarak güvence altına alınmadıkça UÖM olarak herhangi bir mekanizmanın kabulünün mümkün olmadığını bir kez daha belirtmek isteriz.

Notlar

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. 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, TİHV Yayınları, 2007, s.51-89
5. RAJALI, Darius: Torture and Democracy, Princeton University Press, 2007,s.559
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
11. Kamuoyu ile paylaşılan ziyaret raporları için bkz.: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm
12. İAK, 15-19 Kasım 2010 tarihinde gerçekleştirdiği 12. oturumunda, CAT/OP/12/5 sayılı UÖM Rehberini yayınlamış ve temel ilkeleri belirlemiştir.Rehber ilkeler içinbkz.: 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.
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

“ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMASI”NI KURAMAMAK

24. Protokol md. 21
25. İAK UÖM Rehberi md. 14
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
29. Guide to the Establishment and Designation of NPMs, s.41
30. Slovenya UÖM temsilcisi Ivan Šelih 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 Samardzić 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.apr.ch/en/opcat-database/>
37. http://ihm.politics.ankara.edu.tr/konferans/images/paris_ilkeleri.pdf
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>
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>



TİHV GENEL MERKEZİ

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

TİHV ADANA TEMSİLCİLİĞİ

Kurtuluş Mahallesi 19. Sokak A Blok No: 23/2 ADANA
Tel/Faks: + 90 (0322) 457 65 99 – 458 85 66
E-posta: tihvadana@yahoo.com

TİHV DİYARBAKIR TEMSİLCİLİĞİ

Lise Caddesi Eyyüp Eser Apartmanı No: 8/2 Yenişehir, DİYARBAKIR
Tel/Faks: (412) 228 26 61 – 228 24 76
E-posta: diyarbakir@tihv.org.tr, tihvdbakir@ttmail.com

TİHV İSTANBUL TEMSİLCİLİĞİ

Bozkurt Mah. Türkbeyi Sokak Ferah Ap. No:113/6 Kurtuluş-Şişli İSTANBUL
Telefon: 0 (212) 249 30 92, 293 43 33
E-posta: istanbul@tihv.org.tr

TİHV İZMİR TEMSİLCİLİĞİ

1432. Sokak Eser Apartmanı No: 5/10 Alsancak, İZMİR
Tel/Faks: +90 (0232) 463 46 46 – 463 91 47
E-posta: tihvizm@dsl.ttmail.com

