

İNSAN HAKLARI ÇALIŞMA METİNLERİ: XIII



**KÖPRÜDEN ÖNCE SON ÇIKIŞ:
TÜRKİYE İNSAN HAKLARI KURUMU
KANUN TASARISI'NIN ELEŞTİREL
DEĞERLENDİRMESİ**

**Kerem ALTIPARMAK
(A.Ü SBF İNSAN HAKLARI MERKEZİ)**

Ankara – 2010

I. GİRİŞ	1
II. İZLENECEK YÖNTEM VE TASLAĞIN RUHU ÜZERİNE	4
III. HUKUKSAL DAYANAK VE YASALLIK İLKESİ	6
A. TASARININ MEVCUT İNSAN HAKLARI BÜROKRASİSİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ.....	6
B. YENİ KURULAN KURUMA İLİŞKİN BELİRSİZLİKLER.....	8
IV. KURUMSAL YAPI	11
A. SEMBOLİK KURUL.....	12
B. KURUL, ÜYE SEÇİMLERİ VE GÜVENCELER.....	12
1. <i>Çoğulculuk</i>	13
2. <i>Bağımsızlık</i>	16
C. BAŞKANLIK VE TEŞKİLAT.....	18
1. <i>Başkan</i>	18
2. <i>Teşkilat ve Bütçe</i>	19
3. <i>Personel Niteliği</i>	21
D. DOKUNULMAZLIKLAR VE AYRICALIKLAR.....	22
V. İŞLEVLER	25
A. KURUL.....	25
B. BAŞKANLIK VE HİZMET BİRİMLERİ.....	27
1. <i>İhlal iddialarını inceleme</i>	27
2. <i>Mevzuatı İzleme, Tavsiye ve Görüş Bildirme</i>	31
3. <i>Ziyaret Yetkisi ve İşkence ve Kötü Muameleyle Mücadele Birimi</i>	32
4. <i>Eğitim</i>	35
VI. SONUÇ	36
ÖZET	38
EK: TÜRKİYE İNSAN HAKLARI KURUMU KANUNU TASARISI	44

I. Giriş

Bu rapor, hükümetin Milli Birlik ve Kardeşlik Projesi kapsamında orta vade öncelikleri arasında yer alan¹ Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısı'nı (Tasarı) değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Tasarı 28 Ocak 2010 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur.² Bununla birlikte, aslında ulusal bir insan hakları kurumu kurma girişiminin en az 6 yıllık bir geçmişe sahip olduğu ve açılım sürecinden çok daha uzun bir süredir tartışıldığı vurgulanmalıdır. Gerçekten de bu çalışmada karşılaştırmalı olarak değerlendirilecek 2004 tarihli İnsan Hakları Ulusal Üst Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı (2004 Taslağı), dönemin İnsan Hakları Başkanı tarafından hazırlanmış; ancak insan hakları alanında çalışan hükümet dışı örgütlerin Taslağın katılımcı bir şekilde hazırlanmadığını belirterek tepki göstermeleri üzerine, Taslak fazla tartışılma imkanı bulamadan gündemden düşmüştür. Bir diğer taslağın hazırlık çalışmalarının 2005 yılında yapıldığı yine dönemin Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı tarafından açıklanmış³, ancak bu taslak kamuoyu ile hiç paylaşılmamıştır.

Hükümetin, ulusal insan hakları kurumunu açılım sürecinden bağımsız bir şekilde düşündüğünün son göstergesi, geçtiğimiz yıl henüz ortada henüz açılım tartışmaları yokken Başbakan Yardımcısı ve Hükümet Sözcüsü Cemil Çiçek'in Bakanlar Kurulu sonrasında yaptığı açıklamadır. Çiçek 18 Mayıs 2009 günü, Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun kurulmasına ilişkin kanun tasarısını Bakanlar Kurulu'nda kabul ettiklerini açıklamıştır.⁴ Bilebildiğimiz kadarıyla Bakan Çiçek'in 18 Mayıs'ta hazır olduğunu belirttiği taslağın çalışmaları da en geç Eylül 2008'de başlamıştır.

Bu gelişim sürecinin hatırlatılması iki açıdan önemlidir. İlk olarak aşağıda daha ayrıntılı açıklanacağı üzere, altı yıllık süreçte, kurulacak ulusal kurum hakkında hiçbir ciddi alan çalışması yapılmamış, insan hakları alanında aktif aktörlerin görüşleri dikkate alınmamıştır. İkinci olarak, elimizde bulunan taslağın amacının ne olduğunu anlamak açısından süreç çok önemlidir. Ulusal kurumların kurulmasının ardında genelde üç neden olduğu ileri sürülür. Birinci tip kurumlar, çatışma sonrası geçiş döneminde normale dönüş için araç olarak kurulurlar. İkinci tip kurumlar; nispeten iyi

¹ Adalet ve Kalkınma Partisi (2010), Soruları ve Cevaplarıyla Demokratik Açılım Süreci, s. 121.

² T.C. Başbakanlık, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 28.01.2010, Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-1712/370

³ Bu açıklama, dönemin Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı Emin Zararsız tarafından Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi tarafından düzenlenen "İnsan Hakları Ulusal Kurumları: Dünya ve Türkiye" başlıklı toplantıda yapılmıştır. Toplantının ayrıntıları için bkz. <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/konferans/index.html>

⁴ "Hükümetten İnsan Hakları Müjdesi", 18 Mayıs 2009, http://www.haberaktuel.com/news_detail.php?id=196678

insan hakları siciline sahip ülkelerde, uluslararası örgütlerle işbirliği ve mevcut yapıları birleştirme ve/veya pekiştirme ya da başta ayrımcılık gibi kimi özgül sorunlara çözüm bulmak üzere kurulmuştur. Üçüncü tip kurumlar ise insan hakları sorunları uluslararası alanda sıkça eleştirilen ülkelerin bu alanda çaba harcadığını göstermek için kurdukları yapılardır.⁵

Hükümet, Kasım ayından itibaren ulusal kurumu birinci tip bir yapı olarak tanıtmakla birlikte, taslağın kısa tarihçesi girişimin daha çok üçüncü grupta yer alan bir kurumu hedeflediğini göstermektedir. Nitekim bu girişim, Avrupa Birliği Konseyi 18 Şubat 2008'de yayımladığı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde 1-2 yıllık süreç içerisinde gerçekleştirilmesi gereken kısa dönem öncelikler arasında Birleşmiş Milletler İlkeleri'ne uygun yeterli mali kaynağın sağlandığı bağımsız bir ulusal insan hakları kurumu kurulması gerekliliğini de belirtmesini takiben ortaya çıkmıştır.⁶ Aşağıda görüleceği gibi Tasarı'nın bütünü de ulusal kurumun bir çatışma sonrası normalleşme kurumundan çok uluslararası örgütleri tatmin etme kurumu olduğu tezini doğrulamaktadır.

Aslında esas usulün bir sonucu olduğu için sürecin incelenmesi böylesi bir sonucun sürpriz olmadığını göstermektedir. 18 Mayıs 2009 tarihinde, Bakanlar Kurulu sonrasında yukarıda alıntıladığımız açıklamayı yapan Cemil Çiçek bu kafa karışıklığını net bir şekilde ortaya koymaktadır:

“Başbakanlığa bağlı İnsan Hakları Başkanlığı var. Şu an 25 kişilik bir kadroyla çalışıyor. Ancak, insan hakları çağında bu 25 kişilik kadronun çoğu başka kurumlardan burada görevlendirme suretiyle çalışıyor. Halbuki, AB ilerleme raporlarında özerk bir kurumun kurulması arzu edilmektedir.”

Bu yaklaşım sorunu 3. Ulusal Programdaki ifadede de görülebilmektedir: “T.C. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı'nın, Paris İlkeleri çerçevesinde yeniden yapılandırılması çalışmaları sonuçlandırılacaktır.”⁷ Son olarak, İçişleri Bakanı Beşir Atalay TBMM'de açılım paketi hakkında bilgi verirken yine “Başbakanlık İnsan Hakları

⁵ International Council on Human Rights Policy (2000), Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions, s. 58-59; Kerem Altıparmak (2007), “Türkiye’de İnsan Haklarında Kurumsallaş(ama)ma”, Bürokrasi ve İnsan Hakları, (Ankara: TBB Yayınları), s. 54, 56.

⁶ Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey and repealing Decision 2006/35/EC (2008/157/EC), OJ L 51/4, 26.2.2008

⁷ Bkz. RG: 31 Aralık 2008, no. 27097- 5. Mükerrer. 2008/14481 Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar

Başkanlığını bağımsız ve sivil bir İnsan Hakları Kurumuna dönüştürmeye yönelik çalışmalar tamamlanmak üzere⁸ olduğundan söz etmektedir.⁹

Sorun sadece bir ifade sorunu değildir. Taslak gerçekten de, İnsan Hakları Başkanlığı'nı başka bir çatıya taşıma taslağıdır. Yetkililer bunda bir sorun görmemekte hatta olması gerekenin bu olduğunu düşünmektedirler. Bu yanlış algı, tüm tasarı sürecine etki etmiş, tasarı hazırlanırken insan hakları alanında çalışanlardan hiçbir ciddi görüş alınmamış, ihtiyaç saptamak amaçlı alan çalışmaları yapılmamıştır.

Bu olguyu daha da sorunlu kılan üç hususu hatırlatmak zorunludur. Birincisi son aylarda ulusal kurumun demokratik açılımın bir parçası olarak sunulmasıdır. Hiçbir demokratik sürecin işletilmediği bir sürecin demokratik açılımın simgesi haline getirilmesi açık bir çelişkidir.

İkincisi, Hükümet tarafındaki iletişimsizliğin nedeni insan hakları örgütlerinin ilgisizliği de değildir. Gerçi insan hakları örgütlerinden böyle bir talep gelmese de farklı kesimleri temsil eden aktörlerin görüşü alınmadan yapılacak bir düzenleme Paris ilkelerinin ruhuna aykırı olacaktı. İsviçre'de kurulu İşkenceyi Önleme Derneği'nin de ifade ettiği gibi "Çalışmalarının etkili olabilmesi için, Ulusal Önleme Mekanizması hükümet yetkilileri ve sivil toplum tarafından itibar görmelidir, bunun olması için de, UÖM kuruluş sürecinin kendisi dâhil edici ve saydam olmalıdır. Bu nedenle, başta sürecin tüm aşamalarında rol olması gereken sivil toplum kuruluşları dâhil olmak üzere, olası en geniş yelpazedeki ilgili aktörlerin bu tartışmalara katılmaları gerekmektedir."¹⁰ Daha önemlisi, Türkiye'nin önde gelen insan hakları örgütleri sürece dahil olma yönündeki taleplerini açıkça dile getirmiştir. Mayıs 2009'da Hükümet Sözcüsü tarafından taslağın hazır olduğunun açıklanmasından sonra Helsinki Yurttaşlar Derneği, İnsan Hakları Derneği, İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği, Türkiye İnsan Hakları Vakfı ve Uluslararası Af Örgütü-Türkiye Şubesi emrivaki olarak gördükleri tasarinin geri çekilerek bir istişare sürecinin başlatılmasını talep etmiştir.¹¹ Aradan geçen 8 ayı aşkın süre taslağın bir acelesi bulunmadığını göstermesine rağmen, taslak ısrarla insan hakları kamuoyundan saklanmıştır. 24 Kasım tarihinde bu kez 41 hak örgütü

⁸ Abç.

⁹ Türkiye Büyük Millet Meclisi, Genel Kurul Tutanağı 23. Dönem 4. Yasama Yılı 18. Birleşim 13/Kasım /2009 Cuma, s. 3-4.

¹⁰ APT (2009), İşkenceye Karşı Sözleşme'nin Seçmeli Protokolü kapsamında Sivil Toplum ve Ulusal Önleme Mekanizmaları. Türkçe tam metne şu adresten ulaşılabilir: <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/userfiles/file/Sivil%20Toplum%20ve%20Ulusal%20Izleme%20Mekanizmalar%C4%B1.pdf>

¹¹ Ortak Açıklama: "Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kurulmasına Dair Kanun Tasarısı" Derhal Geri Çekilmelidir!", http://www.ihop.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=175:tuerkiye-nsan-haklar-kurumu-kurulmasna-dair-kanun-tasars-derhal-geri-cekilmelidir-&catid=25&Itemid=19

kurulacak kurumların “yeni bürokratik birimler haline dönüşmemesinin ana koşulu hak ve özgürlükleri ihlal edilmiş/edilen grupları temsil eden örgütlerin sürecin tamamında kurucu unsur olarak var olması” olduğunu belirterek sürece katılma taleplerini dile getirmiştir.¹² Bilebildiğimiz kadarıyla bu girişim de sonuçsuz kalmıştır.

Üçüncü olarak, demokratik açılımda haklar ve özgürlüklere ilişkin boşluğu doldurması hedeflenen yeni yapıya ilişkin olarak özellikle hakları ihlal edilenlerin kuruma ulaşabilirliği özel bir önem taşımaktadır. Hak mekanizmalarına ulaşmakta sıkıntı çekenlerin ihtiyaçlarının hiç sorgulanmaması kurumun geleceği açısından ciddi bir meşruiyet sorunu yaratmaya aday gözükmektedir.

II. İzlenecek Yöntem ve Taslağın Ruhu Üzerine

Buraya kadar söylediklerimiz, çeşitli kaynaklarda daha önce ileri sürülmüştür.¹³ Bu rapor, daha somut olarak Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısı'nın etkin bir insan hakları rejimi geliştirmeye katkısının olup olmadığını sorgulamayı hedeflemektedir. Değerlendirme yapılırken iki temel ölçüt dikkate alınmıştır. Bunlardan birincisi, İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Ulusal Kurumlar kurulmasına ilişkin Paris İlkeleridir.¹⁴ Nitekim, Tasarı'nın Genel Gereğesi de Paris İlkeleri'nden hareket edildiğini belirtmektedir. Bununla birlikte, Paris İlkeleri'nin ruhunu sadece kısa Genel Kurul kararına bakarak anlamak mümkün değildir. Paris İlkeleri'nin somutlaştırılması için Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan el kitabında da kabul edildiği gibi ulusal kurumun ortak kabul gören bir tanımı yoktur.¹⁵ Bunun içindir ki, Viyana Bildirgesi ve Eylem Planı, Paris İlkeleri'nin dikkate alınması gerekliliğine dikkat çekmekle birlikte, “her devlet[in] kendi ihtiyaçlarına en uygun yapıyı seçme hakkına” sahip olduğunu kabul etmiştir.¹⁶ Ulusal Kurumlar Uluslararası Koordinasyon

¹² Ortak Açıklama: "İnsan Hakları Paketinde Kurucu Heyet Olarak Yer Almalıyız", <http://www.haberler.com/stk-lar-hukumeti-uyardi-insan-haklari-paketinde-haberi/>

¹³ En yakın tarihli olarak bkz. Kerem Altıparmak (2009), “Hakikaten Açılım Yokmuş!”, *Biamag*, 26 Aralık 2009.

¹⁴ 20.12.1993 tarih ve 48/134 sayılı Genel Kurul kararı. İlkelerin resmi olmayan Türkçe çevirisi için bkz. İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Ulusal Kurumlar (çev. Kerem Altıparmak, Hasan S. Vural), http://ihm.politics.ankara.edu.tr/konferans/images/paris_ilkeleri.pdf.

¹⁵ UN Centre for Human Rights (1995), *National Human Rights Institutions, A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, (New York: United Nations), s. 6. (Bundan sonra “UN Handbook”)

¹⁶ Viyana Deklarasyonu, Bölüm I, para. 36. Daha yakın tarihte bu ifade İnsan Hakları Komisyonu tarafından da tekrar edilmiştir. Bkz. Komisyonun 2002/83 sayılı kararı.

Komitesi'nin de çok farklı tipteki kurumları akredite etmesi de bu durumun somut göstergesidir.¹⁷

Bu durumda, Paris İlkeleri'nin kurallarını tek tek uyulacak kurallar şeklinde değil belirli bir hedefe yönelik bir çerçeve olarak değerlendirmek gerekir. Ulusal kurumlar, hükümetle sivil toplum arasında *sui generis* bir yerde durmaktadır.¹⁸ Şüphesiz, ulusal kurum bir hükümet dışı örgüt değildir. Ulusal kurumlar hükümet dışı örgütlerden çok farklı bir misyona sahip olduğu gibi¹⁹, varlığı bu örgütlere zarar vermemelidir. Ancak Paris İlkeleri'nin hedeflediği daha önemli bir özellik, ulusal kurumun tipik bir devlet kurumu olmaması, hükümete karşı bağımsızlığını koruyabilmesidir. Bütçesi devlet tarafından sağlanan, üyeleri bir şekilde devlet makamlarının katılımıyla seçilen, yasaya ve/veya anayasaya dayalı bir kurumun hükümete karşı bağımsızlığını sağlamak sivil toplumla arasındaki farktan çok daha hayati ve zor gerçekleştirilebilecek bir hedeftir. Çünkü ulusal kurumlar, iktidarı ciddi şekilde sınırlayan mekanizmalardır. İnsan hakları kurumu, herhangi bir kamu kurumu değildir, hatta piyasayı tarafsız bir şekilde düzenleme amacıyla kurulan düzenleyici kurumlardan da farklı olmalıdır. Çünkü yerine göre hükümet ajanlarının insan hakları ihlali gerçekleştireceğini saptayacaktır. Bunu gerçekleştirmedikleri takdirde, mevcut devlet kurumlarından bir farkları olmayacağından düzenlemeye de gerek yoktur. Paris İlkeleri, devlet tarafından oluşturulacak böylesi bir yapının tarafsız ve sorumlu kılınabilmesini sağlayacak ilkeleri ortaya koymaktadır. Tasarı, aşağıda birçok örnekle açıklanacağı üzere bu ruhtan uzak yeni bir kamu kurumu yaratma amacını taşımaktadır.

Değerlendirmeyi yaparken ele alınan ikinci ölçüt, ulusal deneyimlerdir. Kurulan yeni ulusal kurum, çeşitli değişkenlere bağlı olarak Uluslararası Koordinasyon Komitesi tarafında Paris İlkeleri'ne uygun görülerek (A) tipi akreditasyon da alabilir. Bu akreditasyon, ulusal kurumun Türkiye'deki insan hakları sorununa yeterli ve doğru cevap verdiği anlamına gelmez. Bunun saptanması için mevcut taslağın ülke deneyimlerini ne kadar dikkate aldığı ve ne ölçüde cevap olabildiğinin incelenmesi gerekir. Bu değerlendirme yukarıda açıklanan "her devlet[in] kendi ihtiyaçlarına en uygun yapıyı seçme hakkı"nın doğal bir sonucudur. Buradaki "uygun yapı" kavramı ancak ülkenin özgül ihtiyaçlarına en doğru cevabı vermek şeklinde

¹⁷ Komite'nin Ocak 2010 tarihli son akreditasyon listesi için bkz. Chart of the Status of National Institutions, http://www.nhri.net/2009/Chart_of_the_Status_of_NIs_January_2010.pdf.

¹⁸ Anne Smith (2006), "The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?", 28 Human Rights Quarterly 904, 906.

¹⁹ Örneğin, hükümet dışı insan hakları örgütleri diledikleri konuları diledikleri şekilde çalışabilirler. Bu tercihleri toplumsal meşruiyetleri açısından sorun yaratsa bile bazı alanları çalışmamak nedeniyle hukuksal bir sorumluluk doğmaz. Ulusal kurum ise kurucu mevzuatla gösterilen alanın tamamına ilişkin faaliyet yürütmek zorundadır. Bu farklılık şüphesiz önemlidir.

anlaşılabilir. Aksi takdirde her devletin keyfi tercihlerde bulunabileceğini kabul etmek gerekir. Türkiye'nin bugün yeni bir ulusal kurum kurma kararı almasında yakın tarihte farklı isimlerle kurulan çeşitli yapıların istenen sonucu vermemesinin de büyük rolü olduğu düşünüldüğünde, bu deneyimlerden çıkarılan derslerin ne derece dikkate alındığının incelenmesinin gerekliliği de anlaşılacaktır. Aşağıda çeşitli vesilelerle açıklanacağı üzere Tasarı bu açıdan da tatmin edici olmaktan uzaktır.

Bu bilgiler ışığında, bu Rapor Tasarımı üç ana başlık altında inceleyecektir. İlk olarak yeni Kurumun hukuksal çerçevesi ve yaratacağı sorunlar incelenecektir. İkinci ana başlık kurumsal yapının çeşitli görünümüne ilişkindir. Kurul üyelerinin seçimi, bağımsızlık ve çoğulculuk, Başkanlık teşkilatının yapısı, personel niteliği, imtiyaz ve ayrıcalıklar bu bölümde incelenmiştir. Son bölüm Tasarı'da öngörülen işlemlere ayrılmıştır. Kurul ve Başkanlık için planlanan faaliyet türlerinin hukuksal ve fiili sonuçları ayrı ayrı değerlendirilmiştir.

III. Hukuksal Dayanak ve Yasallık İlkesi

Paris İlkelerine göre “Ulusal kuruma, oluşumunu ve yetkilerini ayrıntılı bir şekilde belirleyen anayasal veya yasal bir metinde açıkça öngörülmek suretiyle, olabildiğince geniş bir görev alanı verilir.”²⁰ Tabii ulusal kurum, normlar hiyerarşisi içerisinde ne kadar üst bir kuralla donatılırsa, o derece güvenceli hale gelecektir. Bu nedenle, anayasal bir düzenlemenin en uygun yöntem olduğu belirtilmektedir.²¹ Yasalaşma sürecinde Anayasa'da düzenleme yapma fikrinin ne ölçüde gündeme geldiği bilinmemektedir. Bununla birlikte, kurumun yasal güvenceye sahip olması önemlidir. Ancak yasal güvenceden anlaşılması gereken, sadece kurumun bir yasal dayanağının olması değildir. Türk hukukunda kanuni idare ilkesi bunu zaten zorunlu kılmaktadır. Yasanın aynı zamanda gerekli detayları içermek suretiyle idari kararlar yoluyla kurumun yetkilerine keyfi müdahaleleri engelleyecek şekilde düzenlenmesi gerekir. Geniş veya belirsiz bir şekilde tanımlanmış yetki alanına sahip bir kurum, saptanabilir sınırlar içerisinde faaliyet gösteren bir kurumdan genelde daha zayıf ve etkisiz olacaktır.²²

A. Tasarının Mevcut İnsan Hakları Bürokrasisi Üzerindeki Etkisi

Tasarı, yeni kurulacak Kurumla mevcut insan hakları bürokrasisi arasındaki ilişki açısından belirsizliklere yol açmaktadır. Mevcut yapılara ilişkin hükümlerin bir kısmı sarih bir kısmı zımni sonuçlar doğurmaktadır. Ancak her ikisi de sorunludur. Tasarı'nın 9. maddesinin (c) fıkrasının 4. bendi uyarınca 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun

²⁰ Paris İlkeleri, para.2

²¹ Commonwealth Secretariat (2001), National Human Rights Institutions: Best Practice, s. 11.

²² UN Handbook, para. 88.

Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (m) bendi, 17/A maddesi, ek 4 üncü, ek 5 inci ve ek 6 ncı maddeleri ile anılan Kanunun eki cetvelin ana hizmet birimlerinin düzenlendiği (13) numaralı bölümü yürürlükten kaldırılacaktır.

Ek 4. madde İnsan Hakları Üst Kurulu'nu, Ek 5. madde ise İnsan Hakları Danışma Kurulu'nu düzenlemektir. Bilindiği üzere çoğulcu bir yapıyı yansıtmaması düşünülen Danışma Kurulu 6 yıla yakın bir süredir yasanın açık hükmüne rağmen toplanmamaktadır. En azından böylesi ağır bir hukuka aykırılığa son vermek açısından Danışma Kurulu'nun sonlandırılması yerindedir. Ancak asıl sorunlu hüküm ek 6. maddenin kaldırılmasıdır. Ek 6. madde bugüne kadar bir kez bile oluşturulmamış insan hakları ihlallerini inceleme heyetlerini düzenlemektedir. Bu heyetler hiç oluşturulmamakla birlikte, mevcut il ve ilçe insan hakları kurullarının varlığı bu hükme dayandırılmıştır. Hali hazırda, il ve ilçe kurullarının kurulmasına ilişkin Yönetmelik, Ek 6. maddeye açıkça aykırı bulunmaktadır.²³ Bununla birlikte, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmeliğin²⁴ 3. maddesine göre Yönetmelik 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilâtı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun ek 6 ncı maddesine dayanılarak hazırlanmıştır. Şimdi Ek 6. maddenin kaldırılmasıyla il ve ilçe kurulları tamamen yasal dayanaktan yoksun hale gelmektedir.

Tasarıdan anlaşıldığı kadarıyla Üst Kurul ve Danışma Kurulu'nun aksine il ve ilçe kurulları kaldırılmayacaktır. Çünkü Tasarı'nın 6. maddesine göre İnsan Hakları Kurumu'nun İşkence ve Kötü Muameleyle Mücadele Birimi il ve ilçe insan hakları kurullarının ziyaretlere ilişkin raporlarını inceleyip, değerlendirecektir. Yine Tasarı'nın Geçici 1. maddesinin 7. bendine göre Kurum büroları kuruluncaya kadar, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, Kurum bürosu olarak görev yapacaktır.

Bu hükümler kötü düzenleme olmanın ötesinde çok sayıda hukuki ve uygulama sorununa yol açacaktır. Birincisi yukarıda açıklandığı gibi artık il ve ilçe insan hakları kurullarının yasal bir dayanağı kalmamıştır. Daha önce yasaya aykırı bir düzenlemeyle kanuna aykırı olmama ilkesini ihlal eden kurullar Tasarı'nın yasalaşması halinde kanuna dayanma ilkesini ihlal eder duruma gelecektir ki bu çok daha vahimdir. İdarenin kanun olmayan bir

²³ Bu aykırılığı uzun süre önce saptayıp açıklamıştık. Buna rağmen yıllardır yasaya aykırı bir şekilde oluşturulmuş il ve ilçe kurulları faaliyetlerine devam etmiştir. Altıparmak, yukarıda not 5.

²⁴ RG: 23.11.2003, No: 25298

alanda genel düzenleme yetkisi olmadığına göre artık il ve ilçe kurullarının da olmaması gerekir.²⁵

Dahası Tasarı, mevcut insan hakları kurumlarıyla yeni Kurumun ilişkisini düzenlemediği için çeşitli birimlerin Kurum karşısındaki konumu belirsiz kalmıştır. Örneğin Tasarı, 2. maddesinde Kurum'un yurt içinde büro açabileceğini belirtmektedir. Geçici 1. madde ise bürolar kuruluncaya kadar İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları'nın büro görevi yapacağını belirtmektedir. Her ne kadar İnsan Hakları Başkanlığı, kurulların idari hiyerarşiye tabi birimler olmadığını ifade etmekteyse de²⁶, il ve ilçe kurullarının vali ve kaymakamlığa bağlı birimler olduğu şüphesizdir. Dahası, bürolar açılincaya kadar bu birimlerin büro görevi yapacağı ifadesinden her ile bir büro açılacağı gibi bir sonuç çıkarılabilir ki, Tasarı'nın ilgili bölümlerinde bu hizmeti yürütmek için bir kadro veya bütçe ayrıldığını gösterir bir hüküm bulunmamaktadır.

Öte yandan yukarıda da belirtildiği gibi, İl ve ilçe kurullarının varlıklarını sürdüreceği Tasarı'nın 6. maddesinden anlaşılmaktadır. Bu durumda, İnsan Hakları Kurumu ile benzer nitelikte faaliyet gösteren kurulların durumunun ne olacağı belirsizdir. Örneğin, bu kurullar aldıkları şikayetleri Kurum'a mı yönlendireceklerdir? Yoksa bir kısmını yerelde çözüp daha kapsamlı olanlarını mı Kurum'a yönlendireceklerdir? Eğer ikinci yöntem tercih edilirse, hangi ölçütlere göre bu karar verilecektir? İl ve ilçe kurullarının tüm faaliyetleri açısından artırılabilir bu sorular Tasarı'da cevapsız kalmaktadır.

B. Yeni Kurulan Kuruma İlişkin Belirsizlikler

Hukuksal dayanak sadece insan hakları kurullarının oluşumu değil ve fakat yetkileri açısından da açık ve net olmalıdır. Tasarının yasalaşması halinde İnsan Hakları Kurumu hakkında bir yasa olacak ancak çok sayıda husus çok genel ifadelerle düzenlendiği için bunları açıklığa kavuşturmak daha güvencesiz düzenleyici idari işlemlere bırakılacak ya da daha kötüsü idarenin uygulamalarıyla somutlaştırılmaya çalışılacaktır. Aşağıda diğer başlıklar altında bu nitelikte çok sayıda hüküm bulunabileceği için burada sadece iki örnekle yetinmeyi uygun görüyoruz.

Tasarı, Kurum'a olabildiğince geniş bir görev alanı vermekle birlikte, oluşum ve yetkileri belirsiz bıraktığı için bu geniş yetki alanı

²⁵ Aynı durum genel hükümlere dayanarak oluşturulan İnsan Hakları Eğitimi Ulusal Komitesi Yönetmeliği için de geçerlidir. Yasada bu Komiteye ilişkin bir hüküm olmadığı için Yönetmeliğin dayanak maddesi Başbakanlık Teşkilat Yasası'nın genel hükümlerine yollama yapmaktadır Türkiye İnsan Hakları Kurumu kurulduktan sonra bu Komite'nin durumunun ne olacağı da belirsizdir. Bkz. İnsan Hakları Eğitimi Ulusal Komitesi Yönetmeliği, RG: 11.11.2006, S. 26343, 3. madde.

²⁶ İnsan Hakları Başkanlığı (2006), İnsan Hakları, (Ankara: İnsan Hakları Başkanlığı), s. 128.

işlevsiz kalacaktır. Tasarı Kurum'un yetki alanına ilişkin olarak "insan hakları alanındaki gelişmeleri izlemek", "insan haklarının korunmasına" ilişkin çalışmalar yapmaktan (md.2 (2)); "her türlü insan hakları ihlali iddialarını başvuru üzerine veya re'sen incelemekten, araştırmaktan" (md. 6 (a) (1)) bahsetmektedir. Bu durumda, Kurum sadece Anayasa'da sayılı temel hak ve özgürlüklerle sınırlı kalmayacak, insan hakları kavramı altında sınıflandırılabilir her türlü konuyu başvuru üzerine ve re'sen inceleyebilecektir. Ancak bu incelemenin niteliği belirsizdir. Muhtemelen insan haklarından ne anlaşılması gerektiğine dair de Tasarıyı hazırlayanlar net değildir.²⁷ Örneğin ekonomik, sosyal haklara ilişkin inceleme ne şekilde yapılacaktır? Kurum Anayasa'da düzenlenmeyen ama İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde bir insan hakkı olarak düzenlenen iltica hakkına ilişkin inceleme yapacak mıdır? Kurum Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 27. maddesinde düzenlenen azınlık haklarına ilişkin başvuruları –Türkiye'nin çekincesini de dikkate alarak-²⁸ inceleyecek midir?

Sorun sadece bir kapsam sorunu da değildir. Yöntemsel açıdan da sorunlar sonraya bırakılmayacak niteliktedir. 6. madde her türlü insan hakları ihlalinin inceleme yetkisinden bahsetmekte ancak Kurum'a yapılacak başvuruların diğer hukuksal yollar üzerindeki etkisinden bahsetmemektedir. Örneğin, idari yargı yerine İnsan Hakları Kurumu'na başvuran kişi açısından dava süresi duracak mıdır? İnsan Hakları Kurumu'na başvuru yapmadan önce gerçekleştirilmesi gereken koşullar, tüketilmesi gereken yollar var mıdır?

Benzer sorunlar şikayet edilecek makamlar açısından da sıralanabilir. "Her türlü insan hakları ihlali" kavramı yargı tarafından gerçekleştirilen ihlalleri de kapsar mı? Örneğin, ifade özgürlüğü ihlallerinin çoğu idare değil yargı tarafından gerçekleştirilmektedir.²⁹ İnsan Hakları

²⁷ Anayasa'nın 90. maddesine 2004 yılında yapılan ekte usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalardan bahsedilmiş, bunun insan haklarından ayrı bir anlamı olup olmadığı öğretilmiş savunulmuştur. Bizim de katıldığımız bir görüş, buradaki temel hak ve özgürlükler kavramını insan hakları sözleşmeleri şeklinde geniş anlamaktan yanadır. Bkz. Prof. Dr. Mesut Gülmez'in Bildirisi, Türkiye Barolar Birliği (2004), İnsan Hakları Uluslararası Sözleşmelerinin İç Hukukta Doğrudan Uygulanması, (Ankara: TBB Yayınları), s. 38, 65.

²⁸ Bkz. Bakanlar Kurulu'nun 5851 sayılı Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin İlişik Beyanlar ve Çekince ile Onaylanmasına Dair Kararı, RG: 21 Temmuz 2003, Sayı 25175.

²⁹ Bunun için, İnsan Hakları Başkanlığı ve İl-İlçe Kurulları düşünce ve ifade özgürlüğü ihlali iddiasıyla hiç başvuru almamaktadır. Başkanlığın yayımladığı son istatistiklere göre, 2009 yılında ifade-düşünce özgürlüğünün ihlal edildiği iddiasıyla kimse İnsan Hakları Başkanlığına başvurmamıştır. Toplam 2562 başvurunun bir tanesinin bile ifade özgürlüğüne ilişkin olmaması dikkat çekicidir. İnsan Hakları Başkanlığı (2010), İnsan Hakları İhlali İddiası Başvurularına İlişkin Sayısal Veriler, (Ankara: İHB), s. 4.

Kurumu bu ihlalleri inceleme yetkisine sahip midir? Kuvvetler ayrılığı dikkate alınarak bu soruya olumsuz cevap verilse bile acaba davanın esasıyla ilgili olmayan yargılama sorunlarıyla ilgili de aynı sonuca ulaşılabilir mi? Örneğin, şikayet verilen kararın doğruluğuna değil ve fakat makul sürede verilmemesine ilişkinse İnsan Hakları Kurumu yapılan başvuruya ne cevap verecektir? Ya da Anayasa uyarınca yargı yolu kapalı olan konularda Kurum'a başvurulabilir mi?³⁰

İhlalin bulgusunun sonuçları da Tasarı'da belirsizdir. Tasarı "bunların sonuçlarını ilgili kişi, kurum ve kuruluşlara bildirmek ve takip etmek, sorumlu bulunanlar hakkında yasal işlemlerin başlatılması için girişimde bulunmak" yetkisinden bahsetmektedir. Bu ifade, bütün ihlallerin idareden kaynaklanacağı varsayımından yola çıkmaktadır. İhlalin kaynağı bir yasa veya Anayasa ise Kurum Meclis'e yasa veya Anayasa'yı değiştirmesi gerektiğini mi bildirecektir? Son dönemde verilen Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları bu tür çok sayıda örnek vermektedir.³¹ Tasarı, Paris İlkelerinde öngörülen yeni kanunların hazırlanmasını, yürürlükteki kanunların değiştirilmesini tavsiye etmenin³² benzeri bir yetkiyi Kurul'a vermemiştir. Teşkilat içindeki Hukuk Birimi'nin "İnsan hakları ile ilgili mevzuat taslakları, mevzuat, uygulamalar ve diğer hukukî konular hakkında ilgili kişi, kurum ve kuruluşlara veya kamuoyuna talep üzerine veya re'sen görüş bildirmek ve tavsiyelerde bulunmak" yetkisi bulunmakla birlikte bunun yasa ve Anayasa değişikliklerini kapsayıp kapsamadığı, yapılan başvurular sonucunda re'sen böyle bir yola gidip gidemeyeceği

<http://www.ihb.gov.tr/RAPORLAR/Istatistikler/2009%20İnsan%20Hakları%20İstatistikleri.doc>

Aynı gerekçeyle Başkanlık tarafından yapılan şu değerlendirmeye katılmak mümkün değildir: "düşünce ve ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü, toplantı ve gösteri yürüyüşleri hakkı gibi konulardaki şikayetlerin sınırlı sayıda kalmasının, **Türkiye'nin giderek daha saydam, demokratik ve özgürlüklerin önünü açan bir idare tarzı kazanmasının tezahürlerinden olduğu mülahaza edilmektedir.**" İnsan Hakları Başkanlığı (2008), İnsan Hakları Bülteni 2008/1, s. 17.

³⁰ Tipik bir örnek Anayasa'nın 129. maddesinin uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunu kapatması sorunudur. Anayasa Mahkemesi, yakın tarihli bir kararında "Yasa koyucunun, Anayasa'nın anılan maddesine aykırı olarak uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunu açabilmesi olanaklı değildir" demiştir. AYM, E. 2002/169, K. 2007/88; RG: 19.2.2008, S. 26972. Aynı konuda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi yargı yolunun kapalı olmasını AİHS'nin etkili başvuru yolunu öngören 13. maddesine aykırı bulmuştur. Karaçay/Türkiye, no. 6615/03, 6. 3.2007, para. 44-45.

³¹ Bkz. Zorunlu din dersine ilişkin Hasan ve Eylem Zengin/Türkiye, no. 1448/04, 09.10.2007; idari yargıda ıslah kurumunun tanınmamasına ilişkin Okçu/Türkiye, no. 39515/03, 24.8.2009; Terörle Mücadele Yasası'nın 6. maddesinin sansüre yol açtığına ilişkin Ürper ve Diğerleri/Türkiye, no. 14526/07 vd., 20.10.2009; Aile kütüklerinde din hanesinin bulunması gerektiğini belirten 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu'nun 7. maddesine ilişkin Sinan Işık/Türkiye, no. 21924/05, 02.02.2010; 4675 sayılı Ceza İnfaz Hakimliği Yasasının 6. maddesinin duruşma yapılmaksızın karar verilmesini öngören hükmüne ilişkin Gülmez/Türkiye, no. 16330/02, 20.5.2008.

³² Paris İlkeleri, para 3 (a) (i).

belirsizdir. Oysa Kurum'un bu tür saptamalar yapması, olumlu bir kamuoyu desteğiyle yasa değişikliği yapılmasının yolunu açabilecektir. Görüldüğü gibi, bu konuların hiçbiri Tasarı'da açıklığa kavuşturulmamıştır.

Bir diğer örnek Tasarı'nın 6. maddesinde “özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerlere düzenli ziyaretler” gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Aşağıda ayrıntılı açıklanacağı gibi bu hüküm, Birleşmiş Milletler İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Onur Kırıcı Muamele ya da Cezaya Karşı Sözleşmesi'ne Ek Seçmeli Protokol (Seçmeli Protokol)³³ tarafından beklenen ölçütlerin çok altındadır. Burada sadece mevcut hükmün yasallık ilkesi açısından durumuna temasla yetinilecektir. Hükümden, ziyaret edilecek yerlerin nereler olduğu anlaşılamadığı gibi düzenli ziyaretten hangi periyodu anlamak gerektiği, hangi mekânın hangi sıklıkla ziyaret edileceği de çıkarılamamaktadır. Ziyaret sırasında; nelere bakılacağı, hangi bilgilere ulaşılabileceği de belirsizdir. Bu durumda, ziyaret yönteminin yasal güvenceye sahip olduğunu kabul etmek imkânsızdır.

Tasarı bunun gibi onlarca örnekle doludur. Kurum'un şekli olarak yasal bir dayanağı bulunmakla birlikte, oluşum ve faaliyetine ilişkin birçok husus idari işlemlere bırakılmıştır. Kadrosu ve yetkisi sınırlı bir kurumun bu alanlarda gelecek taleplere yanıt verememesin kısa sürede toplumsal meşruiyetinin yok olmasına yol açacağı açıktır. Ulusal kurumun gerçekten etkili olması, görev alanının ve yetkilerinin belirgin olarak düzenlenmesi ve bu görevleri yapacak mali imkanlara ve personel yapısına sahip olması ile mümkündür.

IV. Kurumsal Yapı

Tasarı, Kurum içinde iki farklı yapı öngörmektedir. Bunlardan birincisi Türkiye İnsan Hakları Kurulu (Kurul), ikincisi ise Başkanlık Teşkilatı'dır. Aşağıda açıklanacağı gibi Kurul'un görevleri büyük ölçüde semboliktir. Büyük ihtimalle, Kurum'un Paris İlkeleri'ne uygun olduğunu gösterme amacıyla oluşturulmuştur. Teşkilatın genel yapısı ise Kurum Başkanının etkin olduğu bir kamu denetçiliği kurumunu andırmaktadır.

³³ Birleşmiş Milletler İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Onur Kırıcı Muamele ya da Cezaya Karşı Sözleşmesi'ne Ek Seçmeli Protokol. A/RES/57/199, 42 I.L.M. 26 (2003)]. Protokol 22 Haziran 2006'da yürürlüğe girmiştir. Protokolün resmi olmayan Türkçe çevirisi için bkz. Mehmet Semih Gemalmaz (2004), İnsan Hakları Belgeleri, Cilt VI, Birleşmiş Milletler Üçüncü Bölüm, (İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayinevi), s. 167 vd. İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İhtiyari Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun Tasarısı 30.9.2009 tarihinde TBMM'ye sevk edilmiştir ve halen Komisyondadır.

A. Sembolik Kurul

Tasarı'nın öngördüğü Kurul sembolik bir nitelik taşıyacaktır. Tasarı'nın 4. maddesinin 2. fıkrasına göre Kurul en az ayda bir defa olmak üzere, gerekli hâllerde toplanır. Bu 2004 Taslağının 10. maddesinde öngörülen “en az haftada bir defa olmak” şartından da geri bir hükümdür. Bu haliyle Kurul bir onay makamına dönüşmekte, Başkan ise geniş yetkileri ile bir Kamu Denetçisi konumuna yükselmektedir.

Gerçi Kurul'un yetkileri arasında Kurum tarafından yapılan inceleme ve araştırmaları, hazırlanan raporları ve benzeri çalışmaları karara bağlamak da vardır. (Madde 4 (1) (a)) Ne var ki mevcut koşullar karşısında bunun hızlı bir onaydan öteye geçmesi mümkün değildir. Kurumun özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerleri ziyaret etme yetkisi, tam olarak anlaşılacakla birlikte sadece uzmanlar tarafından yerine getirilecektir. Yani daha özel niteliklere sahip olmasa beklenen Kurul üyeleri ziyaret yetkisine sahip değildir.

Bir diğer önemli yetki, şikayetleri inceleme yetkisidir. Bu faaliyet de uzmanlar tarafından gerçekleştirilecektir. Her ne kadar inceleme dosyaları Kurul'a sunulabilirse de ayda bir kez toplanan Kurul'un bu alanda ciddi bir inceleme yapması beklenemez. Türkiye'deki ihlal iddialarını yansıtmadığı açık olan³⁴ İnsan Hakları Başkanlığı istatistiklerine göre bile 2009 yılında toplam 4503 kişinin Başkanlığa ve kurullara başvurduğunu göstermektedir.³⁵ Bu durumda, kabaca bir gün içinde 380 dosya ile ilgili işlem yapmak gerekecektir. Bu iş yükü karşısında Kurul kararına katılmayan üyenin yazacağı oyla birlikte kararın 15 gün içinde tekemmül ettirilmesi de öngörüldüğüne ve bunun yerine getirilmemesi halinde göreve son verileceğine göre³⁶, üyelerin çoğunluğa katılmaması zor bir ihtimal olarak gözükmektedir.

Bunun yanında, Kurul tamamen etkisiz kılınmamıştır. Tasarı'da doğrudan Kurul'a verilmiş üç önemli görev vardır. Bunları aşağıda faaliyetler bölümünde ayrıntılı olarak incelenecektir. Ama öncelikle Kurul'un yapısını ve bağımsızlık ölçütlerini incelemek gerekmektedir.

B. Kurul, Üye Seçimleri ve Güvenceler

Ulusal insan hakları kurumlarının başarılı örnekleri ağırlıklı olarak Parlamento tarafından seçilen ve yine Parlamento'ya karşı sorumlu olan kurumlar olarak tanıtılmaktadır. Türkiye'deki mevcut Parlamento yapısının

³⁴ Bu istatistiklere göre 2009 yılında Diyarbakır'dan 19; Şırnak'tan 1; Siirt, Tunceli ve Hakkari'den 0 başvuru olmuştur. İnsan Hakları Başkanlığı (2010), İnsan Hakları İhlali İddiası Başvurularına İlişkin Sayısal Veriler, (Ankara: İHB), s. 9. <http://www.ihb.gov.tr/RAPORLAR/Istatistikler/2009%20İnsan%20Hakları%20İstatistikleri.doc>

³⁵ Aynı yerde, s. 4.

³⁶ Tasarı, md. 4 (4) ve (9).

benzer bir sonuç vermeyeceği ileri sürülebilir. Kaldı ki, Anayasa Mahkemesi'nin 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu³⁷ iptal ettiği³⁸ dikkate alındığında bunun ancak bir Anayasa değişikliği sonrasında yapılabileceği açıktır.³⁹ Bu ihtimalin düşünülüp düşünülmediği, Kurul'un bağımsızlığı ve çoğulcuğu açısından sonuçlarının dikkate alınıp alınmadığı bilinmemektedir.

Tasarı'nın 4. maddesinin 4. fıkrasına göre onbir üyeden oluşacak Kurul'un Başkan, İkinci Başkan ve üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atanacaktır. Üyeleri siyasi organlar tarafından seçilmesine rağmen Uluslararası Koordinasyon Komitesi tarafında Paris İlkeleri'ne uygun görülerek (A) tipi akreditasyon alan ulusal kurumlar vardır. Örneğin Birleşik Krallık'ta⁴⁰ atamayı Bakan, Kanada ve Avustralya'da⁴¹ Kraliçe'nin temsilcisi olan Genel Vali, Fransa'da ise Başbakan⁴² yapmaktadır. Ne var ki kimi ülkelerde bu tür örneklerin bulunması, benzer bir yöntemle Türkiye'de bağımsız, çoğulcu bir mekanizmanın kurulacağı anlamına gelmez. Çünkü bu halde dahi bağımsızlık ve çoğulculuğu sağlamaya yönelik çeşitli önlemler öngörülmelidir.⁴³

1. Çoğulculuk

Tasarı'ya göre, üniversite mezunu herkes 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesindeki temel koşulları yerine getirdiği takdirde, Kurul üyesi olmak üzere Kurum'a başvurabilecektir. (md. 3 (3)). Başkan, İkinci Başkan ve üyelerin tamamı Bakanlar Kurulu tarafından seçilecektir. (md. 3 (4)). Türkiye İnsan Hakları Kurulu'nun çoğulcu oluşumunu sağlamaya yönelik tek hüküm 3. maddenin 4. fıkrasıdır. Buna göre "Seçimlerde, ilgili sivil toplum, sosyal ve mesleki kuruluşların, düşünce akımlarının, üniversitelerin, uzmanların çoğulcu bir şekilde temsiline özen gösterilir."

³⁷ RG: 13 Ekim 2006, no. 26318.

³⁸ AYM Kararı, E. 2006/140, K. 2008/185, kt. 25.12.2008.

³⁹ Bilindiği gibi 4756 sayılı Yasa'nın, "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu"na Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce üye seçilmesine ilişkin kuralları Anayasa Mahkemesi tarafından 21.09.2004 gün ve E.2002/100, K.2004/109 sayılı kararlarla iptal edilince, Anayasa'nın 133. maddesinde 21.6.2005 gün 5370 sayılı yasanın 1. maddesiyle değişikliğe gidilmiş, Meclis'in RTÜK'e üye seçmesinin önü açılmıştır.

⁴⁰ Birleşik Krallık'ta Eşitlik ve İnsan Hakları Komisyonu üyelerini Bakan atamaktadır. Colm O'Cinneide (2007), "The Commission for Equality and Human Rights: A New Institution for New and Uncertain Times", 36 Industrial Law Journal 141, 158.

⁴¹ Eşsiz, para. 247 ve 306.

⁴² Article 3(1), Décret constitutif de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme 1984.

⁴³ Örneğin İrlanda'da İnsan Hakları Komisyonu'na üyeleri Bakanlar Kurulu atamakta ama üyelerin deneyim, ehliyet, eğitim ve uzmanlık koşullarını yerine getirmesi gerekmektedir. Human Right Commission Act, 2000 No. 9, madde 4(4).

Bu ifade Paris İlkeleri'nin ifadesiyle tam olarak örtüşmemektedir. Paris İlkelerine göre üyelerin belirlenmesinde “İnsan hakları ve ırk ayrımcılığına karşı mücadele alanlarında sorumluluk üstlenen sivil toplum kuruluşları, sendikalar, avukatlar, doktorlar, gazeteciler ve önde gelen bilim adamları örgütleri gibi ilgili sosyal ve mesleki örgütlerin; felsefi veya dini düşünce akımlarının; Üniversiteler ve nitelikli uzmanların” çoğulcu temsili dikkate alınmalıdır. Ayrıca seçim süreci “insan haklarının geliştirilmesi ve korunması alanında etkinlik gösteren sivil topluma ait tüm sosyal güçlerin çoğulcu temsilini sağlamak için gerekli tüm güvenceleri içerecek bir usule göre tesis edilecektir”⁴⁴

Paris İlkeleri'nin ulusal mevzuatta daha somutlaştırılması gerekirken, tam tersine İlkeler daha da muğlak hale getirilmiştir. Tasarı'nın 3. maddesinde Kurul Başkanı ve Üyesi olmak için hiçbir koşul getirilmediği de düşünüldüğünde, Bakanlar Kurulu dilediği kişiyi Kurul üyesi olarak atayabilecektir. Bu kadar geniş tanımların nasıl olumsuz sonuçlar doğurabildiğinin yakın tarihli bir örneği Başbakanlık İnsan Hakları Danışma Kurulu'na üye seçimleri sırasında görülmüştür. Danışma Kurulu Yönetmeliği, Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısından daha somut bir şekilde üyeleri 16 ayrı bent şeklinde sınıflandırmıştır. Yönetmeliğe göre çok sayıda kamu görevlisinin yanında, kurulda “İnsan Hakları alanında faaliyet gösteren ve Üst Kurul tarafından belirlenen sivil toplum kuruluşlarından birer temsilci” bulunacaktır.⁴⁵ Danışma Kurulunda ayrıca yazı ve çalışmalarında insan hakları konularına yer veren araştırmacı veya yazarlardan beş kişi bulunacaktır. Ancak hangi sivil toplum örgütleri ve yazarların tercih edileceğine dair somut bir ölçüt yoktur. Bu amaçla Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi yönetim kurulu üyeleri Başbakanlık'a başvurarak şu bilgileri istemişlerdir:

“2. İnsan Hakları Üst Kurulu'nun insan hakları alanında çalışan sivil toplum kuruluşlarından hangilerinin kurulda yer alacağını saptamak üzere kullandığı ölçütler var mıdır? Varsa bu ölçütler nelerdir?

3. Üst kurulun tespit ettiği ölçütler varsa bu ölçütler herhangi bir şekilde alenileştirilmiş,

kamuya duyurulmuş ve ilgili örgütlere iletilmiş midir? Aynı şekilde p bendinde insan hakları alanında çalışma yapan araştırmacıların da Danışma Kuruluna seçilecekleri öngörülmüştür. Üst kurulun bu alan için geliştirdiği ölçütler nelerdir?”⁴⁶

⁴⁴ Paris İlkeleri, para 4 (a)-(e).

⁴⁵ İnsan Hakları Danışma Kurul Yönetmeliği (RG: 23.11.2003, S. 25298), Md. 4 (m).

⁴⁶ Başvurunun tam metnine İnsan Hakları Merkezi'nin web sitesi <http://ihm.politics.ankara.edu.tr> adresinden ulaşılabilir.

Başbakanlık tarafından İnsan Hakları Merkezi'ne verilen cevapta sadece toplumun tüm kesimlerinin Danışma Kurulunda temsil edilmesi gerektiği düşüncesinden hareket edildiği ifade edilmektedir.⁴⁷ Bir başka deyişle seçim yaparken hiçbir ölçüte başvurulmamaktadır. SBF İnsan Hakları Merkezi'nin konuyla ilgili değerlendirmesi durumu somut bir şekilde ortaya koymaktadır:

“Daha somut olarak dilekçede örnek olarak belli derneklerin bu ölçütleri yerine getirip getirmediği sorulmuştur. Bu dernekler Türk Dünyası İnsan Hakları Derneği, Hukukun Egemenliği Derneği, Hukukun Üstünlüğü Derneği, Toplumsal Düşünce Derneği, Deniz Feneri Derneğidir. Verilen cevapta ismi geçen derneklerden sadece Hukukun Üstünlüğü Derneği hakkında bilgi vardır. Bu bilgi aynen şu şekildedir: “Hukukun Üstünlüğü Derneği, 29.11.2002 tarihinde İstanbul'da kurulmuş olup başlıca amacı, hukukun her alanda üstün olmasının teminine katkıda bulunmaktır. Dernek, 18.9.2004 tarihinde Birinci Olağan Genel Kurulu'nu yapmıştır.” Sadece bu bilgiler dahilinde bu Derneğin Danışma Kurulu'na seçilmesi ortada herhangi bir ölçüt bulunmadığını gösterir.”⁴⁸

Tasarı'nın getirdiği tanım çok daha sıkıntılı bir seçimi mümkün kılmaktadır. Örneğin “ilgili sivil toplum” ne demektir? Paris İlkeleri hak temelli örgütlerin seçimini sağlamak için insan hakları ve ırk ayrımcılığına karşı örgütlerden söz ederken, Tasarı ilgili sivil toplumdan bahsetmektedir. Bu tanıma, sosyal yardım örgütlerinin yanı sıra tüzüğünde insan hakları ifadesine yer veren her örgüt dahil edilebilir. Yine düşünce akımından neyin kast edildiği de belirsizdir. Örneğin Alevilik bir düşünce akımı mıdır? Ya da Kurul içerisinde sosyalist bir üyeye de yer verilecek midir? Meslek örgütlerinden, konuyla daha ilgili olan Baro ve Tabip odaları yanında örneğin Esnaf örgütlerine de eşit bir pay mı verilecektir?

Paris İlkeleri'nde öngörülen çoğulculuk tanımının üye seçimi açısından iki hedefi vardır. Birincisi, hak ihlaline uğrayan grupların temsilini sağlamaktır. İlkelerin ikinci hedefi, kurumların görevlerini amaca uygun bir şekilde yürütmesini sağlamak için gerekli uzmanlığa sahip olmasıdır. Bu ölçütler, Tasarı gerekçesinin de yollama yaptığı Seçmeli Protokol'ün 18. maddesinde çok daha açık bir şekilde ifade edilmiştir:

“2. Taraf Devletler, ulusal önleyici mekanizmadaki uzmanların gereken yeterliliğe ve mesleki bilgiye sahip bulunmalarını temin etmek üzere gerekli önlemleri alacaklardır. Taraf Devletler cinsiyet açısından

⁴⁷ Başbakanlığın cevabının tam metnine İnsan Hakları Merkezi'nin web sitesi <http://ihm.politics.ankara.edu.tr> adresinden ulaşabilirsiniz.

⁴⁸ Açıklama için bkz. <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/Belgeler/Aciklama1.doc>.

dengeli bir dağılım olmasına ve ülkedeki etnik ve azınlık gruplarının yeterli şekilde temsil edilmesini sağlamak için çaba göstereceklerdir.”

Gerçekten de, ulusal kurum eğer Tasarı’da öngörüldüğü gibi alıkonulma yerlerini düzenli bir şekilde ziyaret edecekse, bu ziyareti hangi uzmanlık bilgisine göre gerçekleştirecektir? Açılışın en önemli parçalarından biri olarak sunulan ulusal kurumda Seçmeli Protokolde öngörülen cinsiyet, etnik grup temsili neye göre sağlanacaktır?

2. Bağımsızlık

Buraya kadar ifade edilenler bağımsızlığın sağlanması açısından da önemlidir. Bakanlar Kurulu, Tasarı’da ifade edilen “özen”i göstermezse, bunun hukuksal sonucu ne olacaktır?

Ulusal insan hakları kurumlarının kurulması ihtiyacı basit bir çelişkidir. İnsan haklarının ihlalcisi olan devlet aynı zamanda uluslararası ve ulusal hukuka göre ihlale karşı önlemleri almakla görevli olan süjedir. İhlalcinin aynı zamanda koruyucu olması da mümkün değildir. Bu nedenle, çelişkiyi aşmak için önerilen "insan hakları ulusal kurumlarından" kastedilen herhangi bir yönetim birimi değil, belirtilen bu çelişkiyi aşacak şekilde örgütlenmiş insan hakları örgütlenmeleridir. Bir başka deyişle yönetim hiyerarşisinden bağımsız, onu dışarıdan gözlemleyebilen örgütlenme modelleri.

İnsan hakları ulusal kurumları kavramı altında klasik hiyerarşik birimlere alternatif olarak önerilen yeni birimler içinde iktidar bulunmayabilir ama muhalif görüş olmazsa ulusal insan hakları kurumundan bahsedilemez. Bu nedendir ki, ulusal kurumların asgari ölçütlerini gösteren Paris İlkeleri ulusal kurumlar içerisinde çeşitli kesimlerin temsilini öngörürken idarenin temsilini ancak oy kullanma hakkı olmaması şartıyla kabul etmektedir.

Şüphesiz yasaya dayalı olarak kurulan ve kamusal bir faaliyet yürüten bir kuruluş olan ulusal kurumların üye seçiminde kamusal yetki kullananların rol alması kaçınılmazdır. Ancak bu yetki kullanılırken oluşturulacak kurumun iktidarı gözetleme yetkisiyle donatıldığı da unutulmamalıdır. Hiçbir güvencenin olmadığı yerde iktidarın kendisini eleştirecek isimleri seçmesini beklemek gerçekçi olmayacaktır. Bu şekilde belirlenecek kişiler, en çok ihtiyaç duyulan konularda iktidarı eleştirmekten kaçınacaktır.⁴⁹ Bu nedenle, yürütmenin üyeleri tek başına belirlediği modellerin bağımsız olmadığı kabul edilmektedir. Böylesi bir tehlike, sadece yasada “görev alanına giren konularla ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişinin Kurula emir ve talimat veremeyeceğini” belirtmekle giderilemez. (Tasarı, md. 2 (3)).

⁴⁹ Aynı yönde bkz. Smith, s. 910.

Bu nedenle, siyasi makamların doğrudan atama yapmaması tavsiye edilmektedir.⁵⁰ Bunun yerine; sivil toplumun geniş katılımı, üyelik başvuru ve seçimlerinde şeffaflık gibi yöntemler önerilmektedir.⁵¹ Esasen hem Türkiye’de hem diğer ülkelerde bu sorunu aşmak için bazı yöntemler önerilmiştir. Örneğin, İnsan Hakları Danışma Kurulu’nun İnsan Hakları Birimlerinin Yeniden Yapılandırılması (Amaç ve Örgütlenme) Komisyonu’nun hazırladığı 13 Şubat 2004 tarihli raporda şöyle bir öneri geliştirilmiştir:

“Kurul, insan hakları alanında çalışma ve etkinlikleriyle tanınan kişiler arasından;

- TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun seçeceği bir üye,
- Üniversitelerarası Kurulun öğretim üyeleri arasından seçeceği bir üye,
- Yargıtay ve Danıştay Genel Kurullarının yargıç ve savcılar arasından seçeceği birer üye,
- Türkiye Barolar Birliği’nin avukatlar arasından seçeceği bir üye,
- Türk Tabipler Birliği’nin doktorlar arasından seçeceği bir üye,
- En büyük beş sendika konfederasyonunun ikişer delege ile temsil edileceği seçiciler kurulunun seçeceği bir üye,
- İnsan haklarıyla doğrudan ilgili on dernek ve vakfın ikişer delege ile temsil edileceği seçiciler kurulunun seçeceği beş üye,
- Hükümet tarafından seçilecek üç üye” olmak üzere toplam 15 üyeden oluşur.

Birçok açıdan eleştiriye açık 2004 Taslağı da bu açıdan mevcut Tasarı’dan çok daha ileridedir. 2004 Taslağına göre Üst Kurula

“İnsan hakları alanında uzmanlaşmış öğretim üyelerinden bir,

Birinci sınıfa ayrılmış hakim ve savcılar arasından Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından belirlenecek iki aday arasından bir,

Kurumda meslek personeli, hukuk danışmanı yahut ana hizmet birimi amiri olarak çalışanlar arasından Kurulun göstereceği dört aday arasından iki,

⁵⁰ International Council on Human Rights ve Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2005), Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions, s. 14; National Human Rights Institutions, Best Practice (2001), s. 16.

⁵¹ Appointment Procedures of National Human Rights Institutions, Paper for the Discussion of the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions (13 Nisan 2006), s. 4.

Barolar Birliği tarafından insan hakları konusunda çalışmaları bulunan üyeleri arasından belirlenecek iki aday arasından bir,

Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarda insan hakları alanında danışman, yönetici, hakim sıfatıyla en az bir yıl fiilen görev yapanlar arasından belirlenecek bir,

Türkiye’yi uluslararası alanda büyükelçilik veya eşdeğer nitelikte bir görevle temsil etmiş diplomat veya uluslararası hukuk alanında kariyeri bulunan kişiler arasından ilişkili Bakan tarafından belirlenecek iki kişi arasından bir kişi atanır.”

2007 yılında Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu’nda değişiklik yapılırken, bir öneride de “Kurulda Baroların ve tabip odalarının ilgili komisyon temsilcilerine yer verilir” şeklinde⁵² bir değişiklik talebi sunulmuştur.⁵³ Adalet Komisyonu’nda bu görüşler, 4681 sayılı Kanun’un 5. maddesinde düzenlenen meslek gruplarının kapsamını daraltacağı ve kurullar hâlihazırda görevini büyük oranda başarı ile yerine getirdiği için reddedilmiştir.

Şüphesiz bu yöntemler bile yeterli değildir. Danışma Kurulu ve ilçe kurulları deneyimi herhangi bir uzmanlık ve deneyim sahibi olmadan onlarca örgütün kurullara dahil olduğunu göstermektedir. Sadece 11 üyesi bulunacak bir kurulda böyle bir keyfiliğe müsaade edilemez. Slovenya ulusal izleme kurulu ile ilgili verilen seçim süreci, bu alanda yapılacak seçimlerin keyfiliğini önlemek açısından hatırlatılabilir. Bu süreçte başvuran örgütlerin, insan hakları ve özellikle işkenceyle mücadele alanında gerçekleştirdiği etkinlikleri bildirmesi istenmiştir.⁵⁴ Türkiye’de de on yıllardır temel hak ihlalleriyle ilgili iddiaları takip eden örgütlerin deneyimlerinden yararlanmak için benzer bir yöntem önerilebilir. Tasarı ve hazırlık aşamaları bu önemli noktaları hiç dikkate almamıştır.

C. Başkanlık ve Teşkilat

1. Başkan

Kurumun teşkilatı Kurul ve Başkanlıktan oluşur. Başkanlık; Başkan Yardımcısı, hizmet birimleri ve çalışma gruplarından oluşacaktır. Kurumun görevlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli hizmetlerin Başkan, İkinci Başkan,

⁵² Pervin Buldan ve arkadaşlarının sunduğu değişiklik önergesi, TBMM Tutanak Dergisi, Dönem. 23, Yasama Yılı. 2, C. 5, 21. Birleşim, 15 Kasım 2007.

⁵³ İzmir Milletvekili Ahmet Ersin’in 4681 Sayılı Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve Adalet Komisyonu Raporu (2/214), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1065m.htm>.

⁵⁴ Veysel Eşsiz (2009), İnsan Hakları Ulusal Kurumları: Farklı Coğrafyalar, Başka Deneyimler, (İHOP: Ankara) para. 63. Association for the Prevention of Torture (2010), OPCAT Country Status Ratification and Implementation, Kasım 2009 Güncellemesi, s. 135.

Başkan Yardımcısı ile İnsan Hakları Uzmanları ve Uzman Yardımcıları tarafından yürütülmesi öngörülmüştür. (md. 5). Asli hizmetlerin tamamının uzman ve uzman yardımcıları tarafından gerçekleştirileceği ve kurum personelinin de Başkan tarafından atanacağı⁵⁵ düşünüldüğünde Başkanlık makamının ne kadar kilit bir rol oynadığı anlaşılacaktır. Uzman ve uzman yardımcılarını **ancak** Başkanın yetkilendirmesi hâlinde, kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden ilgili bilgi ve belgeleri istemeye, incelemeye ve bunların örneklerini almaya, ilgililerden yazılı ve sözlü bilgi almaya, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerleri ziyaret etmeye, buralarda inceleme yapmaya ve gerekli tutanakları düzenlemeye yetkili olacaktır.⁵⁶ Yürütülecek yüzlerce işlemin tamamında Başkan'ın iznini aramaya neden ihtiyaç duyulduğunu anlamak mümkün değildir.

Başkan, Kurum içerisinde öylesine belirleyicidir ki araştırma ve inceleme için dışarıdan kişilerin katılımıyla heyet oluşturulduğunda kamu kurumları dışında gelecek kişilerin kimler olacağına Kurul değil yine Başkan karar verecektir.⁵⁷

Başkan aynı zamanda Kurul toplantılarının gündemini, gün ve saatini de belirlemekle görevlendirilmiştir. (md. 5 (4) (a)). Üyelerden birinin talebiyle gündem değişip, toplantı yapılamayacağına göre Başkan'ın istemediği konuların Kurul tarafından tartışılması mümkün olmayacaktır. Bu durumda, çoğulculuk ve bağımsızlığa ilişkin diğer endişeler giderilse bile iktidarın uygun göreceği bir Başkan, Kurul'un çalışmalarını kilitleyebilecek, yapacağı atamalarla Kurul'un etkinliğini yok edebilecektir.

2. Teşkilat ve Bütçe

Paris İlkeleri'ne göre "ulusal kurum, etkinliklerinin sorunsuzca sürdürülmesini sağlayacak elverişli bir altyapıya, bilhassa yeterli mali kaynaklara sahip olmalıdır".⁵⁸

Yukarıda açıklandığı gibi Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun asli hizmetleri uzman ve uzman yardımcıları eli ile yürütülecektir. Tasarı'nın 6. maddesine göre Kurum içinde 9 adet Hizmet birimi kurulacaktır (İhlal İddialarını İnceleme Birimi, İşkence ve Kötü Muameleyle Mücadele Birimi, Hukuk Birimi, Eğitim Birimi, Dış İlişkiler ve Proje Birimi, Medya ve Halkla İlişkiler Birimi, Bilgi ve Dokümantasyon Birimi, Personel Birimi, Yönetim Hizmetleri Birimi). Bunun yanında Başkanın onayı ile Kurum personelinden çalışma grupları oluşturulabilecektir. (md. 6 (3)).

⁵⁵ Tasarı, md. 5 (4) (c).

⁵⁶ Tasarı md. 7 (3).

⁵⁷ Tasarı md. 7 (4).

⁵⁸ Paris İlkeleri, para. 5.

Bununla birlikte, bu kadar kapsamlı işi yapması beklenen toplam personel sayısı 60 kişidir.⁵⁹ 60 kişilik kadronun 45'i uzman ve uzman yardımcısıdır. Bu durumda kabaca her bir birime ortalama 5 uzman ve uzman yardımcısı düşmektedir. Gerçi Kurumda, özel bilgi ve ihtisası gerektiren işlerde, Kurumun faaliyet alanına ilişkin konularda en az on yıl meslekî tecrübesi bulunanlar ile doktor unvan ve derecesini alanlar arasından, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre sözleşmeli personel çalıştırılabilecektir ama bunların sayısı da fiilen çalışan İnsan Hakları Uzmanı ve Uzman Yardımcısı sayısının yüzde onunu geçemeyecektir.⁶⁰

Kurum toplumda gerçekten güven tesis ederse sadece ihlal birimine binlerce başvuru gelmesi beklenmelidir. Türkiye'de kişilerin özgürlüklerinden mahrum bırakıldığı yerlerin tamamına ulaşmak da böylesi bir yapı için imkansızdır. Çünkü ziyaretler şu mekanların tamamını kapsamalıdır: Cezaevleri, karakollar, kolluğa ait gözaltı birimleri, adliye nezarethaneleri, hastanelerin mâhkum koğuşları, her türlü nakil aracı, göçmen veya sığınmacı merkezleri, İslahevleri (eğitim evleri), çocuk ve yaşlı bakım evleri veya yurtları, psikiyatrik kurumlar, idari alıkonulma yerleri, uluslararası havaalanlarındaki transit bölgeler, askeri cezaevleri veya hücreler, gizli servislere ait alıkoyma yerleri, askeri üslerde yer alan alıkoyma birimleri.⁶¹ Sadece düzenli ziyaretler yapılsa bile bu ziyaretlerin bir kısmının ayrıntılı (*in-depth*) diğerlerinin kısa süreli olması gerekir. Ayrıntılı ziyaretler alıkonulma yerinin büyüklüğüne göre birkaç gün sürebilir.⁶² Bu şartlar altında ziyaret edilen bir yerin tekrar ziyaret edilmesi çok uzun süre sonra gerçekleştirilebilir.

Mevzuat incelemeleri için ayrılacak sürede de durum farklı değildir. Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü'nün eski Başkanı Morten Kjaerum, bir Yasa Tasarısı'nın insan hakları açısından tam bir incelemesinin ortalama 40 iş saati tuttuğunu belirtmektedir.⁶³ Personel yetersizliği tüm hizmet birimleri açısından tekrar edilebilir.

Teşkilatla ilgili bir diğer sorun ise süreç içinde kurulacağı ifade edilen bürolardır. Ulaşılabilirlik açısından büroların açılmasının yerinde bir karar olduğu şüphesizdir.⁶⁴ Ancak bunun ne şekilde gerçekleştirileceğinin

⁵⁹ Bkz. Tasarıya ekli (2) Sayılı liste.

⁶⁰ Tasarı, md. 8 (4).

⁶¹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Kerem Altıparmak ve Hülya Üçpınar (2008), İşkenceyi Önlemede Ortak Akıl, (Ankara: TİHV Yayınları), s. 13 vd.

⁶² Konuyla ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz. İşkenceyi Önleme Derneği (2006), Alıkonulma Yerlerinin İzlenmesi: Bir Uygulama Kılavuzu, (çev. Feray Salman), (Diyarbakır: Diyarbakır Barosu Yayınları), s. 41.

⁶³ Morten Kjaerum (2005), "The Protection Role of the Danish Human Rights Commission", Bertrand G. Ramcharan (yay. haz.), The Protection Role of National Human Rights Institutions, (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers), s. 23, 28.

⁶⁴ UN Handbook, para. 102-103.

açıklığa kavuşturulması gerekir. Tasarı'nın 2. maddesinin 1. fıkrasına göre "Kurum yurt içinde ve sayısı ikiye geçmemek üzere yurt dışında büro açabilecektir." Kurumun ulaşılabilirliği açısından son derece önemli olan bu hükmün belirsizliği dikkat çekicidir. Büro açılmasına kim tarafından, hangi koşulların oluşması halinde karar verilecektir? Açılan Büroların kaynak ve personel ihtiyacı nasıl karşılanacaktır? Bu konu, Kurul'un görevlerini düzenleyen 4. maddede açıkça düzenlenmemektedir. Kurumun stratejik planını, performans ölçütlerini, amaç ve hedeflerini, hizmet kalite standartlarını belirlemek, insan kaynakları ve çalışma politikalarını oluşturmak; belirlenen stratejilere, yıllık amaç ve hedeflere uygun olarak Kurumun yıllık bütçesi ile malî tablolarını hazırlamak Başkanın görevi olduğuna göre⁶⁵, herhalde bu konudaki kararları da ilke olarak Başkan alacaktır.

Bağımsızlık açısından çok önemli olan bütçe ile ilgili sorun bununla da sınırlı değildir. Tasarıya göre Kurumun ana gelir kaynağı Genel Bütçeden yapılacak yardımlardır.⁶⁶ Ancak, bu katkının ölçüsü tanımlanmamıştır, bütçenin nasıl oluşturulacağı da net değildir. Bu raporda açıklandığı gibi hemen hiçbir bağımsızlık güvencesi olmayan Kurum eleştirel bir tavır sergilediğinde Genel Bütçeden kuruma yapılacak yardımlar kısılabilecektir.⁶⁷ 2004 Taslağı bu açıdan alternatif bir yöntem önermektedir. Buna göre Kurum Bütçesi, Genel Bütçe yanında RTÜK ve Telekomünikasyon Üst Kurumu gelirlerinin yüzde onundan oluşacaktır.⁶⁸ Kalıcı bir gelir güvencesi bütçeyi ilgili bir bakanlık bütçesiyle ilişkilendirmek⁶⁹ şeklinde de olabilir. Örneğin Genel Bütçeden yapılacak katkının İçişleri Bakanlığı bütçesinin belirlenecek bir yüzdelik diliminden az olamayacağını belirtmesi, hükümetin eleştiri üzerine keyfi kaynak kesme yoluna gitmesinin önünü alabilir.

3. Personel Niteliği

Kurumda çalışacak personelin niteliği şüphesiz Kurum'un başarısında önemli bir rol oynayacaktır. Bu anlamda uzmanlığı insan hakları olan kamu personelinin istihdam edilmesinin önemi de yadsınamaz. Bununla birlikte istihdam edilecek kişilerin öngörülen hizmeti yerine getirecek niteliğe sahip olması gerektiği de şüphesizdir. Tasarı, Kurumun faaliyet alanına giren konularda en az dört yıllık lisans eğitimi veren ve yönetmelikle belirlenen fakültelerden mezuniyeti uzman yardımcılığı için

⁶⁵ Bkz. Tasarı, Md. 5 (4) (d)-(e).

⁶⁶ Tasarı, md. 2 (9).

⁶⁷ Kamerun, Çad ve Togo gibi bazı Afrika Komisyonlarında eleştiri üstüne kaynak kesme yoluna gidilmiştir. Genel olarak bkz. Human Rights Watch (2001), *Protectors or Pretenders: Government Human Rights Commissions in Africa*, (New York: Human Rights Watch).

⁶⁸ 2004 Tasarısı, md. 24.

⁶⁹ Asla bir bakanlığın bütçesinin parçası olmamak şartıyla.

yeterli görmüştür. Sadece Hukuk Biriminde görevlendirilecekler için avukatlık stajını tamamlamış olmak şartı aranmıştır. Oysa, öngörülen hizmet birimleri çok farklı uzmanlık alanlarının Kurum içinde istihdam edilmesini gerektirmektedir. Örneğin alıkonulma yerlerine yapılacak ziyaretlerde hukukçular, adli tıpçılar, uzman psikiyatristler, psikologlar, sosyal hizmet uzmanları, alıkonulma yerlerine ilişkin tecrübesi bulunan kişiler ve antropologların bulunması önerilmektedir.⁷⁰ Bu gereklilik, BM İşkence Özel Raportörü tarafından da ifade edilmiştir.⁷¹ Benzer saptamalar diğer birimler için de yapılabilir. Örneğin Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Komitesi, diğer uzmanlıklar yanında, ulusal kurumlarda çocuk hakları uzmanlarının bulunmasının önemine dikkat çekmektedir.⁷²

Personel yapısı ile ilgili bir diğer sorun da Geçici 1. Maddedeki düzenlenmeden kaynaklanmaktadır. Kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığı için Kurum'un çoğulcu yapısının uzmanlık koşullarını yerine getiren kişilerin atanmasında karar alma yeteneğine sahip olması gerekir. Oysa Geçici madde tüm İnsan Hakları Başkanlığı personelinin yeni kuruma aktarılmasını doğuracaktır. İlgili hükme göre "Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığında en az altı ay süreyle görev yapmış olan Başbakanlık Uzmanları ile bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kadrosunda olmakla birlikte en az beş yıldır İnsan Hakları Başkanlığında geçici olarak görevlendirilen personelden bu fıkrada belirtilen nitelikleri haiz olanlar İnsan Hakları Uzmanı kadrolarına; anılan Başkanlıkta en az altı ay süreyle görev yapmış olan Başbakanlık Uzman Yardımcıları ise İnsan Hakları Uzman Yardımcısı kadrolarına, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde talepleri hâlinde kurumlarının muvafakatiyle atanabilir." Gerçi bu atamalar toplam kadronun yüzde kırkını aşamayacaktır ama İnsan Hakları Başkanlığı'nda toplam 25 personelin çalıştığı düşünülürse zaten bu sayının aşılması da mümkün değildir. Bu koşullar altında, Ulusal Programda ifade edilen İnsan Hakları Başkanlığı'nı Ulusal Kurum'a dönüştürme planı da gerçekleşmiş olmaktadır.

D. Dokunulmazlıklar ve Ayrıcalıklar

Paris İlkeleri üyelerin görevlerinden dolayı sahip olacakları imtiyaz ve dokunulmazlıktan söz etmemektedir. Ama bu konu Birleşmiş Milletler'in ulusal kurumlara ilişkin hazırladığı el kitabında ayrıntılı olarak ele alınmış, ulusal kurum üyelerinin resmi görevleri gereği yerine getirdikleri faaliyetler

⁷⁰ Association for the Prevention of Torture (2006), Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms, (Cenevre: APT), s. 50.

⁷¹ Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/61/259, 14.8.2006, para. 71.

⁷² Çocuk Hakları Komitesi'nin 2 nolu Genel Yorumu. The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, 15.11.2002, CRC/GC/2002/2, para. 12.

nedeniyle hukuken ve cezaen sorumlu tutulmaması gerektiği belirtilmiştir.⁷³ Seçmeli Protokol'ün 35. maddesi de ulusal önleyici mekanizma üyelerinin görevlerini bağımsız şekilde ifa edebilmeleri için gereken ayrıcalık ve bağımsızlıklara sahip olması gerektiğini belirtmektedir.

Türkiye'de insan hakları alanındaki kısa kurumsallaşma tarihi bu konunun ne kadar hayati nitelikte olduğunu göstermektedir. İnsan Hakları Danışma Kurulu'nun akademisyen başkanı İbrahim Kaboğlu ve üye Baskın Oran hakkında, Profesör Oran'ın Kurul için hazırladığı bir rapor için dava açılmış, dava uzun süre kamuoyunu meşgul etmiştir. Muhafif çalışmaların ne şekilde engellenebileceğinin belki de daha çarpıcı bir örneği bir milletvekilinin faaliyetlerinde görülebilir. Türkiye'de bugüne kadar gerçekleştirilen en etkili ziyaret pratiğine başkanlık eden Meclis İnsan Hakları Komisyonu Başkanı Sema Pişkinsüt hakkında soruşturma açılmış, dokunulmazlığının kaldırılması istenmiş ve Komisyon tarafından 44 il Cumhuriyet Savcılığına yapılan suç duyurularının hemen hepsi takipsizlik kararı ile sonuçlanmıştır.⁷⁴

İnsan hakları savunucuları hakkında çok sayıda soruşturma devam etmektedir. Bu nedenle kurulacak ulusal kurumun önündeki en önemli engellerden biri faaliyeti engelleyici cezai ve hukuki takibatlar olacaktır. Tasarı, bu açıdan da yeterli güvence vermekten uzaktır. Tasarı'da Kurul üyelerinin görevlerine süresinden önce son verilmesine ilişkin şu hükümlere yer verilmiştir:

md. 3 [...]

(9) Kurul Başkanı, İkinci Başkan ve üyelerin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, seçilmeleri için gerekli şartları taşımadıkları ya da kaybettikleri Kurulca tespit edilen Başkan ve üyelerin görevlerine Bakanlar Kurulunca son verilir. Kurul kararlarını süresi içinde imzalamayan veya karşı oy gerekçesini süresi içinde yazılı olarak bildirmeyen Başkan ve üyelerin üyeliklerine de aynı usûl çerçevesinde son verilir.

(10) Kurul tarafından kabul edilebilir mazereti olmaksızın bir takvim yılı içinde toplam üç Kurul toplantısına katılmayan; ağır hastalık veya sakatlık nedeniyle iş göremeyecekleri sağlık kurulu raporuyla tespit edilen; görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararı kesinleşen; geçici iş göremezlik hâli üç aydan fazla süren veya üç aydan fazla hürriyeti bağlayıcı cezaya mahkûm edilip de cezasının infazına fiilen başlanan üyelerin üyelikleri düşer.

⁷³ UN Handbook, para. 81.

⁷⁴ Radikal, "Pişkinsüt'e Fezleke", <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=9027>; Meryem Erdal (2006), *İşkence ve Cezasızlık Dosyası 2005*, (Ankara: TİHV Yayınları), s. 260.

Görüldüğü gibi kurul kararını süresinde imzalamayan üyelerin durumu çok ağır bir yaptırıma bağlanmıştır. Muhtemelen iş yüküne bağlı olarak gerçekleştirilecek bu ihlal görevin sonlandırılması ile yaptırıma bağlanacaktır.

Birleşmiş Milletler El Kitabı'nda da açıkça belirtildiği gibi, ulusal kurum üyeleri resmi sıfatla yürüttükleri faaliyetler nedeniyle hukuki ve cezai muafiyete sahip olmalıdırlar.⁷⁵ Tasarıya göre ise bu uluslararası ölçütlere aykırı olarak ve ulusal deneyimler dikkate alınmaksızın kurul üyeleri hakkında görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı hiçbir sınır olmaksızın cezai soruşturma yürütülebilecektir. Bir başka deyişle, Kurul üyeleri Kurul'da açıkladıkları düşünceler nedeniyle yargılanabileceklerdir. Kurul üyeleri için 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında kanun uyarınca izni Başbakan verecektir. Ancak, gözaltına alınmaması, üstlerinin aranmaması ve diğer koruma tedbirleri konusunda Tasarı'da bir güvence öngörülmüş değildir.

Güvenceyi daha da azaltan bir diğer hüküm 3. maddenin 12. fıkrasında sayılmaktadır. Başkan ve üyeler ile Kurum personeli görevlerini yerine getirmeleri sırasında edindikleri **kamuya**, ilgililere ve üçüncü kişilere ait gizlilik taşıyan bilgileri, kişisel verileri, Kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri, ticarî sırları ve bunlara ait belgeleri bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamaz, kendilerinin veya üçüncü kişilerin yararına kullanamazlar. Seçmeli Protokol'ün 21. maddesi, ulusal mekanizmaya bilgi verenlerin yaptırıma maruz bırakılmayacağını ayrıca ulusal önleme mekanizması tarafından toplanan gizli bilginin özel veri olarak değerlendirileceğini belirtmektedir. Ancak buradaki amaç, Mekanizmaya bilgi verenlerin ve potansiyel ihlal mağdurlarının korunmasıdır. Tasarı bu listeye kamuya ait gizli bilgileri de eklemiştir. Kamuya ait gizlilik taşıyan bilginin ne olduğu belirsizdir. Eğer bundan üzerinde gizli ibaresi bulunan her türlü belge anlaşılıyorsa, insan hakkı ihlali niteliğinde olan birçok belgede bunun bulunacağı şüphesizdir. Bu durumda incelemeleri sırasında bu bilgilere ulaşan Kurum personeli, bunu açıkladığı takdirde hukuksal ve cezai yaptırımla karşılaşacağını düşünerek açıklama yapamayacaktır. Daha kötüsü kanunen yetkili kılınan merci bu bilgilerle ilgili işlem yapmazsa, Kurum yetkilisi de konuya ilişkin açıklama yapamayacağından ihlal örtbas edilmiş olacaktır.

İmtiyaz ve dokunulmazlıklar açısından Kurum'un asli ve sürekli hizmetlerini yürütecek uzman ve uzman yardımcılarını için durum çok daha vahimdir. Bu kişiler, hak ihlallerini soruşturacak, nezarethaneleri ziyaret edecek, tematik incelemeler yapıp bunları raporlayacaktır. Tasarı, tüm bu etkinlikleri yerine getirecek uzman ve uzman yardımcılarını için hiçbir güvence getirmemekte, personeli tamamen güvencesiz bırakmaktadır.

⁷⁵ UN Handbook, para. 81.

V. İşlevler

A. Kurul

Yukarıda Kurulun üç önemli etkinlik alanının bulunduğunu belirtmiştik. Öncelikle belirtilmesi gereken bu görevlerin sınırlarının da diğer hükümlerde olduğu gibi belirgin çizilmediğidir.

Bunlardan birincisi, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerinin uygulanmasını izlemektir. (md. 4 (1) (f)). Bu görev, iki bölümde değerlendirilebilir. Biri, mevzuat ve uygulamanın uluslararası sözleşmelere uygunluğunu izlemektir. Bu konuya aşağıda Kurum'un işlevleri konusunda değineceğiz. İkinci olarak, uluslararası denetim mekanizmalarının verdiği kararların izlenmesi konusu söz konusudur ki Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin AİHM kararlarını izlemeye yönelik olarak bir kişi veya kurumun atanmasını tavsiye eden kararı⁷⁶ da dikkate alındığında bu husus yakın zamanda büyük önem kazanmıştır. Ancak Tavsiye Kararı'na göre bu organın şunlara yetkili olması gerekir: ilgili bilgiye ulaşma, ulusal düzeyde sorumlu kişiler ve organlarla kararları uygulamak için zorunlu önlemler konusunda karar vermek için birlikte çalışma, gerekirse kararı uygulama süreci konusunda ilgili önlemleri alma veya başlatma.⁷⁷ Tüm bunları yapabilmek için kararları izlemeye yetkili kılınacak kurumun bir eylem planını çıkararak Bakanlar Komitesi'ne sunması da gerekmektedir.

Benzer bir uygulama gerekliliği BM Sözleşme içi koruma mekanizmaları için de söz konusudur. BM Komiteleri, Sonuç Gözlemlerinin ne ölçüde yerine getirildiğini yeni takip yöntemleri (*follow-up procedures*) ile izlemekte, İnsan Hakları Komitesi, İşkenceye Karşı Komite ve Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Komitesi izleme için izleme raportörleri atamaktadır. Raportörler, Sonuç Gözlemlerinin gereğinin ne ölçüde hayat geçirildiğini takip etmektedir.⁷⁸ Bu etkinliklerin tamamını da insan hakları sözleşmelerinin uygulanmasını izleme kapsamında görmek gerekir.

Kurul'a kararların izlenmesini mümkün kılacak Bakanlar Komitesi kararında belirtilen yetkiler verilmiş değildir. Zaten böyle bir yetki verilmiş olsa da Kurul ayda bir kez toplanan mevcut yapısıyla bu görevi yerine getirme kapasitesine sahip değildir. Halen Bakanlar Komitesi'nin önünde

⁷⁶ Recommendation CM/Rec(2008)2 of the Committee of Ministers to member states on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights

⁷⁷ Aynı yerde, para. 1.

⁷⁸ Amrei Müller ve Frauke Seidensticker (2007), The Role of National Human Rights Institutions in the United Nations Treaty Body Process, (German Institute for Human Rights), 16-17.

1300'e yakın karar uygulanmak üzere beklemektedir.⁷⁹ Bunların arasında son derece karmaşık yasal ve idari önlemler alınması gerekenler bulunduğu da düşünüldüğünde Kurul'a verilen bu yetkinin de sembolik olduğu anlaşılmaktadır.

Kurul'un uluslararası insan hakları hukuku alanındaki ikinci önemli işlevi uluslararası sözleşmeler tarafından kurulan inceleme, izleme ve denetleme mekanizmalarına Devletin sunmakla yükümlü olduğu raporların hazırlanması sürecinde, ilgili sivil toplum kuruluşlarından da yararlanmak suretiyle görüş bildirmek; bu raporların sunulacağı uluslararası toplantılara, heyet temsilcisi göndererek katılmaktır. (md. 4 (1) (f)). Hem Birleşmiş Milletler hem de bölgesel mekanizmalara sunulacak raporlar hali hazırda Dışişleri Bakanlığı koordinasyonunda hazırlanmakta, istisnalar dışında sivil toplum ve akademi ile iletişim kurulmamaktadır.⁸⁰ Bu açıdan, daha şeffaf bir sürecin yürütülmesinin öngörülmesi yerindedir. Bununla birlikte, bu hüküm de yasanın tamamı gibi sınırları belirgin bir şekilde çizmemektedir. Kurul, uluslararası mekanizmaya Türkiye'nin periyodik raporunu mu sunacaktır, yoksa bu istişareler sonucunda bir gölge rapor mu oluşturulacaktır?

Paris İlkeleri'ne göre ulusal kuruldaki beklenen "Devletlerin, sözleşmelerden doğan yükümlülükleri uyarınca Birleşmiş Milletler organlarına, komitelerine ve bölgesel kuruluşlara sunması gereken raporlara katkı sağlamak ve gerektiğinde bağımsızlıklarının gereklerine uygun bir şekilde konu hakkında görüş bildirmek"tir.⁸¹ 2004 Taslağı hemen hemen aynı ifadeleri kullanmış; raporların hazırlanmasında katkıda bulunmak, gerektiğinde de bağımsızlığına bağlı kalarak bu konuda görüş bildirmek yetkilerini Üst Kurula vermiştir.⁸²

BM Komitelerindeki yeni eğilim, ülke raporunun hazırlanmasının ulusal kurumlara bırakılmaması yönündedir.⁸³ Çocuk Hakları Komitesi'ne göre, ulusal kurumların bağımsızlığını korumak açısından, hükümetin ulusal kurumlara danışması doğruysa da raporu hazırlama görevi ulusal kuruma bırakılmamalı ve raporlar Komite tarafından incelenirken hükümet

⁷⁹ 1 Ocak 2009 itibarıyla bu rakam 1241dir. Şu anda sayının 1300'ü geçmiş olması beklenmektedir. Simplified global database with all pending cases for execution control (Son güncelleme 01.01.2009) http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Reports/Pending_Cases.xls

⁸⁰ Önemli bir istisna olarak 2010 yılında Türkiye'nin BM İnsan Hakları Komitesi önündeki Evrensel Periyodik İncelemesi öncesi Dışişleri Bakanlığının çok sayıda akademisyen ve sivil toplum örgütü ile iletişime geçmeye çalışması hatırlatılabilir.

⁸¹ Paris İlkeleri, para. 3 (d).

⁸² 2004 Taslağı, md. 11.

⁸³ Richard Carver (2010), "A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law", 10 Human Rights Law Review 21; Gauthier de Beco (2007), "National Human Rights Institutions in Europe", 7 Human Rights Law Review 331, 355; Müller ve Seidensticker, 39-42.

delegasyonu ulusal kurum temsilcilerini içermemelidir.⁸⁴ Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Tasfiye edilmesi Komitesi (CEDAW) de yakın tarihli bir raporunda benzer bir yaklaşımı vurgulamıştır.⁸⁵ 2005 yılında yapılan Komitelerarası Toplantı'da ulusal kurumların bağımsızlığını koruması ve mümkün olduğunca hükümet delegasyonunda ulusal kurum temsilcisi bulunmaması konusunda fikir birliğine varılmıştır.⁸⁶

Tasarı'nın, 2004 Taslağı'ndaki dili kullanmaması ve heyet içinde temsilci bulundurulması kuralı birlikte dikkate alındığında, düşünülenin daha çok ülke raporunun hazırlanmasını katkı sunulması olduğu, raporlama sürecine bağımsız bir katkının ise planlanmadığı sonucu çıkarılabilir.

Kurul'un üçüncü önemli etkinliği düzenli yıllık raporlar ve gerek görüldüğünde insan hakları alanına ilişkin özel raporlar yayınlamaktır. (md. 4 (1) (h)). Bu hükmün etkin uygulanabilmesi mevcut İnsan Hakları Başkanlığı uygulamasında olduğu gibi raporların yıllık istatistik sunmanın ötesine geçmesiyle sağlanabilecektir.

B. Başkanlık ve Hizmet Birimleri

Tasarı'nın 7. maddesine göre Kuruma verilen inceleme, araştırma, ziyaret ve rapor hazırlama görevleri ile diğer görevler, İnsan Hakları Uzman ve Uzman Yardımcıları ile diğer görevliler tarafından yapılacaktır. Çok sayıda faaliyetin bu kapsamda değerlendirilmesi mümkündür. Bu bölümde ulusal kurumların en dikkat çeken dört etkinliği açısından Tasarı değerlendirilecektir.

1. İhlal iddialarını inceleme

BM El kitabı etkin bir soruşturma yürütebilmek için mekanizmanın şu niteliklere sahip olması gerektiğini belirtmektedir: Yeterli bir hukuksal kapasite, örgütsel yeterlilik, tanımlanmış ve uygun bir öncelikler dizgesi, görevin icrası için siyasi irade.⁸⁷

Tüm bunların gerçekleşmesi için diğer çalışma alanlarında olduğu gibi kurumun burada da şahitleri huzuruna getirmeye zorlama, delil toplamak için aldığı kararları uygulamayanlara yaptırım uygulama, kamuda bulunanlar da dahil olmak üzere her türlü bilgi ve belgeye ulaşma; infaz,

⁸⁴ Çocuk Hakları Komitesi'nin 2 nolu Genel Yorumu. The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, 15.11.2002, CRC/GC/2002/2, para. 9.

⁸⁵ Statement by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on its relationship with national human rights institutions, E/CN.6/2008/CRP.1 nolu Belgenin II nolu eki, para. 6-7.

⁸⁶ 4th Inter-Committee Meeting/ 17th Meeting of Chairpersons of the Human Rights Treaty Bodies (2005): Report of the fourth Inter-Committee Meeting of Human Rights Treaty Bodies. Annex to UN Doc. A/60/278, 19 August 2005, para. 31.

⁸⁷ UN Handbook, para. 217

tutukevi, karakol gibi kişi hürriyetinin kısıtlandığı yerleri sınırsız denetleme, keşif yapma, bilirkişi atama yetkileri olmalıdır.⁸⁸

Birçok ulusal kurum, bu tip yetkilerle donatılmıştır.⁸⁹ Aynı şekilde, Kurum'un işbirliği göstermeyen kişiler hakkında işlem yapılabilmesi için talepte bulunma imkanının bulunması gerekir. Bu yetkilerin bulunmaması, yürütülen soruşturmaları ciddi anlamda olumsuz etkilemektedir.⁹⁰ Uluslararası denetim mekanizmaları da ulusal kurumların bu imkanlara sahip olması gerekliliğinin altını çizmektedir.⁹¹

Türkiye'de de daha önce yapılmış yasa çalışmalarında, soruşturmanın etkinliği için kimi önlemler önerilmiştir. Örneğin Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Yasasında, Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesinin zorunlu olduğu; bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci tarafından disiplin soruşturması açılacağı belirtilmiştir.⁹²

2004 Taslağında ilgililerin istenilen bilgi, belge, evrak ve sair vasıtaların örneklerini vermek, yazılı ve sözlü bilgi vermek ve tutanakları imzalamakla yükümlü olduğu, kendilerinden bilgi istenilen tüm kamu kurum ve kuruluşları ve kamu görevlileri ile gerçek ve tüzel kişiler özel kanunlarda yazılı gizlilik ve sır saklama hükümlerini ileri sürerek bilgi vermekten imtina edemeyecekleri belirtilmiştir.⁹³ Dahası Taslağın aynı maddesine göre "Denetimle görevlendirilenler tarafından istenecek evrak, dosya, kayıt, belge ve sair vasıtaların ibraz veya teslim edilmemesi halinde,

⁸⁸ UN Handbook, para 257 vd; Commonwealth Secretariat (2001), National Human Rights Institutions: Best Practice, s. 18; Birgit Lindsnaes/Lone Lindholt (2001), "National Human Rights Institutions - Standard Setting and Achievements", Birgit Lindsnaes et al. (yay. Haz.) National Human Rights Institutions Articles and Working Papers, (Kopenhag: Danish Human Rights Centre), s. 103-104; John von Doussa (2005), "The Protection Role of the Australian Human Rights Commission", Bertrand G. Ramcharan (yay. haz.) The Protection Role of National Human Rights Institutions, (Leiden: Martinus Nijhoff), s. 6.

⁸⁹ Çok sayıda örnek için bkz. Richard Carver (2010), "A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law", 10 Human Rights Law Review 4, dn. 12.

⁹⁰ Smith, s. 914. Kuzey İrlanda İnsan Hakları Komisyonu'na bu yetkilerin verilmemesi soruşturmaların etkinliğini ciddi oranda etkilemiştir.

⁹¹ Örn. Çocuk Hakları Komitesi'nin 2 nolu Genel Yorumu. The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, 15.11.2002, CRC/GC/2002/2, para. 9.

⁹² Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, md. 18. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu da, 29. maddesinde genel nitelikli bir disiplin hükmüne yer vermiştir. (RG: 24.10.2003, S. 25269).

⁹³ 2004 Taslağı, md. 26.

tüm kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişiler nezdinde arama yapılabilir. Arama, Kurulun gerekçeli bir yazı ile arama kararı vermeye yetkili sulh ceza hakiminden talepte bulunması üzerine, sulh ceza hakiminin istenilen yerlerde arama yapılmasına karar vermesi halinde yapılabilir.”

Tasarıdaki konuya ilişkin hüküm tüm bu örneklerin çok gerisindedir. Uzmanlar “**Başkanın** yetkilendirmesi hâlinde, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden ilgili bilgi ve belgeleri istemeye, incelemeye ve bunların örneklerini almaya, ilgililerden yazılı ve sözlü bilgi almaya, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerleri ziyaret etmeye, buralarda inceleme yapmaya ve gerekli tutanakları düzenlemeye yetkilidir.”⁹⁴

Yukarıda belirtildiği gibi Başkanın yetkilendirilmesinin aranması başlı başına bir sorundur. Uzmanların acil bilgi ihtiyacı olan durumlarda bile Başkan’ın önünde duran çok sayıda dosyanın sonlandırılmasını beklemeleri gerekecektir. Ancak sorun bununla da sınırlı değildir. Uzmanlar ve uzman yardımcıları bilgi almaya, ziyarete yetkilidir ama bu bilgileri aktarması gerekenler hakkında Tasarı suskundur. Bilgileri temin etmeyenler hakkında nasıl bir işlem yapılacaktır? Bilgilerin sunulması için bir süre belirtilmediğine göre Uzmanlar cevap verilmesini ne kadar süre bekleyecektir? Ulaşılamayan bilgilere alternatif ulaşma imkânları var mıdır?

Türkiye özelinde bu imkanların yokluğu özellikle ağır insan hakları ihlallerine ilişkin iddialarda daha da önem kazanmaktadır. Bilindiği gibi Meclis İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve Meclis tarafından kurulan soruşturma komisyonları bazı üst düzey asker ve sivil bürokratları dinleyememiştir.⁹⁵ Meclis Komisyonu’nun yapamadığını bu kadar sınırlı koşullar altında hiçbir dokunulmazlık güvencesine sahip olmayan Kurum Uzmanlarının yapmasını beklemek gerçekçi değildir.

Soruşturmaların etkinliği ile ilgili olarak belirtilmesi gereken bir husus da incelenecek şikayetlerin kapsamıdır. Tanınır ve ulaşılabilir bir ulusal kurum çok sayıda başvuru alacaktır. Yukarıda açıklandığı gibi çok kısıtlı kaynaklarla çalışacak Kurum personelinin bu başvuruların hepsine bakması mümkün olmayacaktır. Hali hazırda il ve ilçe kurullarına çok çeşitli, birçok durumda da insan hakları kavramı altında sınıflandırılmayacak başvurular yapılmakta ancak bu başvurular için

⁹⁴ Tasarı, md. 7 (3).

⁹⁵ Bunun birçok örneği vardır. Örneğin yakın tarihte, Hrant Dink cinayeti için İnsan Hakları İnceleme Komisyonu’nda kurulan Alt-Komisyon’un davet ettiği kimi isimler önce çağrıya cevap vermemiş, ardından Komisyon’a gitmiş, ancak ifade vermemiştir. Bianet, “Albay Öz ve Dört Asker, Dink Komisyonu’na İfade Vermedi”, <http://bianet.org/bianet/ifade-ozgurlugu/106095-albay-oz-ve-dort-asker-dink-komisyonuna-ifade-vermedi>; “Bianet, Albay Öz Meclise Gitti Ama İfade Vermedi”, <http://bianet.org/bianet/ifade-ozgurlugu/106540-albay-oz-meclise-gitti-ama-ifade-vermedi>.

öngörülebilir bir kabul edilebilirlik mekanizması işletilmediğinden gelen her başvuru bir şekilde gündeme alınmaktadır. Bunun sonucu, ayrıntılı incelenmesi gereken başvuruların ilgisiz başvurularla birlikte yazışmalar yoluyla geçirilmesidir. Doğru olan yöntem, ilgisiz başvuruların çözüme kavuşturabilecek başka mekanizmalara aktarılmasıdır. Ancak bu usulün keyfi bir şekilde yürütülmemesi ve başvurucular tarafından öngörülebilmesi için açık ve ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi, kararlara itiraz yolunun da açık tutulması gerekir.⁹⁶ Tasarı, mevcut kurullardan farksız bir şekilde kabul edilebilirlik açısından da hiçbir ölçüt geliştirmemektedir.

Etkili bir soruşturma kadar, soruşturmadan sonuç almak da önemlidir. Tasarıya göre Kurumun yapacağı soruşturma sonucunda yapılacaklar belirsizdir. Tasarı sadece “sonuçları ilgili kişi, kurum ve kuruluşlara bildirmek ve takip etmek, sorumlu bulunanlar hakkında yasal işlem başlatılması için girişimde bulunmak”tan söz etmektedir.⁹⁷ Bu girişimlerin karşılıksız kalması durumunda ne yapılacağı belirsizdir. Eğer tüm araştırmaların sonucunda her şey savcılara bırakılacaksa bu konuda çok daha etkili soruşturma araçlarına sahip olan Cumhuriyet Savcılarının olaya daha baştan el koymaları doğru olmaz mı? Yetkileri bu kadar kısıtlı bir kuruma ihlal iddialarını inceleme yetkisi vermenin ne anlamı vardır? Mevcut insan hakları kurullarının etkisizliğinin en önemli nedenlerinden biri de budur.

Bazı ulusal insan hakları kurumları insan hakları ihlaline uğradığını iddia edenlerin yanında davaya katılmakta, doğrudan dava açmakta veya mağdur olduğunu iddia eden kişiye hukuksal destek vermektedir.⁹⁸ Kurumun inceleme sonunda vereceği etkili tavsiye kararları dikkate alınmalıdır. Örneğin, Slovenya Ombudsmanı zararın nasıl tazmin edileceğine ilişkin tavsiyelerde de bulunmaktadır.⁹⁹

Mevcut Tasarı’da bu konuda hiçbir hüküm yoktur. 2004 Tasarısı, bildirilen insan hakları ihlali iddiası sonrasında savcının kovuşturmaya mahal olmadığına karar vermesi halinde Kurul’un CMUK uyarınca itiraz yetkisinin olduğunu belirtmiştir.¹⁰⁰ Her ne kadar, bu yetki diğer uluslararası örneklere göre yetersizse de, Kurum’un meşruiyetine katkı sunacağı şüphesizdir. Kurulması planlanan Türkiye İnsan Hakları Kurumu ise eksik

⁹⁶ UN Handbook, para. 228.

⁹⁷ Tasarı, md. 6 (1) (a) (1).

⁹⁸ Örneğin Kuzey İrlanda İnsan Hakları Komisyonu. Northern Ireland Act, 1998, madde 70(2); Gürcistan Kamu Savunucusu Yasası, md. 21 ve Gana Cumhuriyeti Anayasası, md. 229. Birleşik Krallık’ta bu yetkilerin kullanılmasıyla ilgili bkz. Colm O’Cinneide (2007), “The Commission for Equality and Human Rights: A New Institution for New and Uncertain Times”, 36 Industrial Law Journal 141.

⁹⁹ Eşsiz, para. 58. Atipik bir örnek olarak Uganda İnsan Hakları Komisyonu bağlayıcı kararlar da alabilmektedir.

¹⁰⁰ 2004 Taslağı, md. 27.

yaptığı soruşturmayı Cumhuriyet Savcılığına veya çeşitli idari birimlere bildirecek, sonrasını ise takip etmeyecektir.

2. Mevzuatı İzleme, Tavsiye ve Görüş Bildirme

Tasarıya göre Hukuk Birimi'nin görevleri arasında “İnsan hakları ile ilgili mevzuat taslakları, mevzuat, uygulamalar ve diğer hukukî konular hakkında ilgili kişi, kurum ve kuruluşlara veya kamuoyuna talep üzerine veya re'sen görüş bildirmek ve tavsiyelerde bulunmak” da vardır.¹⁰¹

Paris İlkeleri'ne göre ulusal kurum, yürürlükte bulunan yasaları ve düzenleyici işlemleri ve tasarı ya da taslak halinde bulunan düzenlemeleri inceler; bu mevzuatın temel insan haklarıyla uyumlu olmasını güvenceye almak için uygun gördüğü tavsiyelerde bulunur; gerekiyorsa, yeni kanunların hazırlanmasını, yürürlükteki kanunların değiştirilmesini ve yeni idari önlemler alınmasını veya mevcut önlemlerin değiştirilmesini tavsiye eder. İlkeler, Kurum'un hem Parlamento'yu hem de hükümeti doğrudan muhatap alabileceğini de öngörmektedir.¹⁰²

Mevzuat incelemesi sırasında, ulusal kurumlar mevcut mevzuatlarda insan haklarını ihlal eden hükümleri tespit edebileceği gibi tamamen yeni mevzuat önerisinde de bulunabilirler. İstisnai olarak ulusal kurumlar arasında, doğrudan yasa teklifinde bulunma yetkisine sahip olanlar da bulunmaktadır.¹⁰³ Bir yöntem de, ulusal kuruma insan haklarına aykırı olduğu saptanan hükümler için Anayasa Mahkemesi veya kanunu iptale yetkili yüksek mahkemeye başvurma yetkisinin verilmesidir.¹⁰⁴ 2004 Taslağı da Kurum'un hükümete ve parlamentoya görüş bildirebileceğini belirtmiştir.¹⁰⁵ Tasarı diğer hususlar gibi bu konuda da tamamen belirsizdir. “İlgili kişi, kurum ve kuruluşlar” kavramı; Meclis'i, hükümeti ve yargı organlarını kapsamakta mıdır?

Bu konuda çok umutlu olmamak gerektiği, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun insan hakları alanındaki yasama faaliyetlerinden çıkarılabilir. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu'nun 4. maddesine göre Komisyon'un görevleri arasında Türkiye'nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla T.C. Anayasası ve diğer milli mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek de vardır.¹⁰⁶ Asli görevi yasama faaliyetine katkı sunmak olan, yasaların

¹⁰¹ Tasarı, md. 6 (1) (c) (1).

¹⁰² Paris İlkeleri, para. 3 (a).

¹⁰³ 1991 Kolombiya Anayasası madde 282 ve Peru Kamu Avukatı Yasası'nın 9.4 hükmü. Aktaran Carver, dn. 85.

¹⁰⁴ Moldova Parlamento Avukatlarının bu tür bir yetkisi vardır.

¹⁰⁵ 2004 Taslağı, md. 11.

¹⁰⁶ 3686 sayılı İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu, RG: 8.12.1990 Sayı: 20719, madde 4 (b),

Anayasa ve uluslararası sözleşmelerle uyumunu sağlamak olan Meclis Komisyonu bu görevini bugüne kadar hiç yerine getirememiştir. Çünkü TBMM İçtüzüğü'nün¹⁰⁷ 20. maddesinde komisyonlar arasında sayılan İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, hiçbir yasanın görüşmesinde İçtüzüğün 23. maddesi uyarınca asli veya tali komisyon olarak görevlendirilmemiştir. Açık yetkiye rağmen Meclis Komisyonu'na verilmeyen bu yetkinin bu kadar kapalı bir dille yazılmış bir metne dayanarak Kurul uzman ve uzman yardımcılara verileceğini beklemek fazla iyimser bir yaklaşım olacaktır. Şüphesiz, Kurum değerlendirmelerini başka kamu makamları aracılığıyla da yasa hazırlayıcılara ulaştırabilir.¹⁰⁸ Ancak bu yetkinin de açık bir şekilde düzenlenmesi gerekir.

3. Ziyaret Yetkisi ve İşkence ve Kötü Muameleyle Mücadele Birimi

Tasarıya göre İşkence ve Kötü Muameleyle Mücadele Birimi, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerlere düzenli ziyaretler gerçekleştirecek, bu ziyaretlere ilişkin raporları ilgili kurum ve kuruluşlara ileticek, Kurulca gerekli görülmesi durumunda kamuoyuna açıklayacak; ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları, il ve ilçe insan hakları kurulları ile diğer kişi, kurum ve kuruluşların bu gibi yerlere gerçekleştirdikleri ziyaretlere ilişkin raporları inceleyip ve değerlendirecektir.¹⁰⁹

Seçmeli Protokol'ün 17. maddesi, Protokolün onaylanmasının en geç bir yıl sonrasında ulusal düzeyde işkencenin önlenmesi için bir ya da daha fazla ulusal önleme mekanizmasının kurulmasını veya görevlendirilmesini öngörmektedir. Tasarının Genel Gereğesinde, Seçmeli Protokol'e gönderme yapılmakla birlikte Kurum'un ulusal mekanizma olarak atanıp atanmayacağı belirsizdir. Bununla birlikte, Protokol'ün onaylanmak üzere olduğu dikkate alındığında¹¹⁰ Kurum'un diğer mevcut yapılarla birlikte ulusal mekanizma olarak BM'ye bildirileceğini tahmin etmek güç değildir. Nitekim Çanakkale Milletvekili İsmail Özay'ın Başbakanlığa yönelttiği, Seçmeli Protokolün ne zaman ve ne şekilde onaylanacağı sorusuna Adalet Bakanlığının verdiği yanıt da bu saptamayı doğrulamaktadır:

“Bu protokol çerçevesinde cezaevi izleme kurulları ve insan hakları komitelerinin uluslararası örgütlenme modeli içinde yeniden

¹⁰⁷ Karar No.: 584 Kabul Tarihi : 5.3.1973, R.G: 13 . 4 . 1973 – Sayı : 14506.

¹⁰⁸ UN Handbook, para. 194.

¹⁰⁹ Tasarı, md. 6 (1) (b) (2).

¹¹⁰ İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsanî veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İhtiyari Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun Tasarısı 30.9.2009 tarihinde TBMM'ye sevk edilmiştir ve halen Komisyondadır.

yapılanmaları, etkinliklerinin ve işlevlerinin artırılması sağlanabilecektir.”¹¹¹

Tasarının bu konudaki kimi eksiklikleri yukarıda açıklandı. Ancak Seçmeli Protokol tarafından öngörülen etkili ziyaret pratiklerine ilişkin eksiklikler yukarıda sayılanlarla sınırlı değildir.

Bir kere Tasarı sadece düzenli ziyaretlerden bahsetmektedir. Seçmeli Protokol’de açıkça düzenlenmemekle birlikte Protokol’ün habersiz ziyaretleri öngördüğü kabul edilmektedir.¹¹² Habersiz ziyaretler, en az düzenli ziyaretler kadar etkili olmasının yanında anında müdahaleyi mümkün kılarak ihlali durdurma potansiyeli de olan ziyaret tipidir.

Dahası Tasarı, ziyaretlerin sıklığı ve çeşitlerine yer vermediği gibi Seçmeli Protokol’de sayılan güvencelere de yer vermemektedir. Bunların sadece bir kısmını saymak bile Tasarı’nın uluslararası ölçütlerden ne derece saptığını göstermeye yeterlidir. Ulusal mekanizma özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerle özel olarak ve gerekirse çevirmen yardımı ile görüşebilmeli; ziyaret etmek istediği yerleri ve görüşme yapmak istediği kişileri belirleme özgürlüğüne sahip olmalı; bütün alıkonulma yerlerine ve bu yerlerin eklenti ve bölümlerine girebilmeli; her türlü belgeye ulaşabilmelidir.¹¹³

Bu yetkilerin hiçbiri yönetmeliklere bırakılamaz. Çünkü ziyaretlerin muhatabı olacak kurumlar, kendi teşkilatlarının çıkarmış olduğu yönetmelikleri göstererek her türlü engellemeyi çıkarabilirler. Yakın tarihte Hükümlü ve Tutukluların Ziyaret Edilmeleri Hakkında Yönetmelikte yapılan değişiklik¹¹⁴ bunun tipik bir göstergesidir. Yeni Yönetmelik hükmüne göre “Resmî ya da özel kurum ve kuruluşlar, heyet hâlinde veya bireysel olarak ceza infaz kurumlarını ziyaret edebilmek ve hükümlü ve tutuklularla görüşebilmek için Bakanlıktan izin almak zorundadır.” Olumsuz raporlarından hoşlanılmayan Kurum’a Bakanlık izni verilmediği takdirde, hangi yetkiye dayanarak bu birimleri ziyaret edebileceği sorusu Tasarı’da cevap bulamamaktadır.

Ulusal kurum konusunun genelinde olduğu gibi bu konuda da asıl sorun sadece belirli bir kuraldan kaynaklanmamakta, çok daha kapsamlı bir temele dayanmaktadır. İzleme mekanizması için tercih edilebilecek çok

¹¹¹ Adalet Bakanlığının 19.01.2007 gün, 44 sayılı ve 7/18855 Esas sayılı soru önermesine cevap.

¹¹² Report of the UN Special Rapporteur on Torture, UN Doc. A/61/259 (14 August 2006), para. 67-68; İşkenceyi Önleme Derneği, Ulusal Önleme Mekanizmalarının Kurulması ve Yetkilendirilmesi (çev. Hülya Üçpınar ve Osman Murat Ülke). Şu eserin ekinde yayımlanmıştır Kerem Altıparmak-Hülya Üçpınar (2008), İşkenceyi Önlemede Ortak Akıl, (Ankara: TİHV Yayınları), s. 155-158.

¹¹³ Seçmeli Protokol, md. 20.

¹¹⁴ Hükümlü ve Tutukluların Ziyaret Edilmeleri Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik, RG: 22.1.2020, S. 27470.

farklı modeller mevcuttur. Öncelikle karar verilmesi gereken hangi modelin hangi gerekçelerle seçileceğidir. Bu konuda yayımlanmış çok sayıda çalışma vardır.¹¹⁵ Genel yetkili insan hakları kurumlarının karşılaşılabileceği genel sorunlar da hem çeşitli yayınlarda hem de farklı ülke deneyimlerinde görülmüştür. Örneğin, diğer bazı ülkelerde ulusal kurumun ulusal önleme mekanizması olarak atanması, kaynakların yetersizliği nedeniyle mekanizmaların gereği gibi çalışmamasıyla sonuçlanmıştır.

Anlaşılması güç bir şekilde tüm Tasarı hazırlık süreci bu alandaki tüm birikimle alışverişi keserek yürütülmüştür. Şu örnek tarihi açısından altı çizilmeye değer niteliktedir. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi ve İşkenceyi Önleme Derneği işbirliği ile 22-23 Ekim 2009 tarihinde "İşkenceyi Önleme Anlaşması Seçmeli Protokolü Uyarınca Türkiye'de Ulusal Önleme Mekanizması Kurulması Çalıştayı" düzenlenmiştir.¹¹⁶ Çalıştayda farklı ülke deneyimleri yanında Türkiye için nasıl bir izleme mekanizması sorunu tartışılmıştır. Bu vesileyle belki de ilk defa konuyla ilgili olan insan hakları örgütleri ile kamu görevlileri bir araya gelmiştir. Toplantıda; idari yapı, nüfus, hukuksal model farklılıkları gözetilerek karşılaştırmalı bir izleme mekanizması değerlendirilmesi yapılmıştır. Ancak ulusal kurum ve izleme mekanizması üzerinde çalıştığı bilinen Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı ısrarlı davetimizi dikkate almayarak toplantıya katılmamıştır.¹¹⁷

Bu yaklaşım, her türlü tartışmadan uzak, ihtiyaçları gözetmeyen bir yaklaşımın nasıl olumsuz sonuçlara yol açabileceğinin düşündürücü bir örneğidir. Tasarı'nın tamamı gibi bu bölümünün de tüm bileşenlerin görüşlerini açıklayabileceği bir süreçten geçirilmesi gerekliliği açıktır.

¹¹⁵ Örneğin yukarıda dn 112da zikredilen çalışmalar. Ayrıca İnsan Hakları Kurumlarının bu rolü yerine getirmesi konusunda bkz İşkenceyi Önleme Derneği (2008), İşkenceye Karşı Sözleşme Seçmeli Protokol ışığında Ulusal Önleyici Mekanizmalar olarak Ulusal İnsan Hakları Komisyonları ve Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumları/Kamu Denetçileri. Bu çalışmaya şu adresten ulaşılabilir. <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/userfiles/file/Insan%20Haklari%20Komisyonlari%20ve%20Kamu%20Denetçileri.pdf>

¹¹⁶ Toplantıyla ilgili ayrıntılı bilgiye ve metinlere <http://ihm.politics.ankara.edu.tr> adresinden ulaşılabilir.

¹¹⁷ Bu konu günlük bir gazetede ki makalede yayımlanınca, İnsan Hakları Başkanlığı'ndan bu raporun yazarına bir açıklama mektubu gönderilmiştir. Konuyla ilgili basının izlenmesi de, ciddi bir şekilde konuya ilişkin cevap verilmesi de takdir edilmesi gereken hususlardır. Bununla birlikte, ilgili yazının içeriğine katılmak mümkün değildir. Yazıda, toplantıya katılmamanın nedeni olarak takvimin uygun olmaması gösterilmiştir. 25 personeli olan bir kurumun çok önceden haberdar edildiği ve doğrudan çalışma alanına giren bir konuda takvim gerekçesiyle bir tek kişiyle bile temsil edilmemesi tarafımızdan çok da anlaşılır bulunmamıştır.

4. Eğitim

Eğitim, insan hakları kurumlarının tipik faaliyet alanlarından biridir ve çoğulcu katılımın en çok ihtiyaç duyulduğu alanlardan biridir. Paris İlkeleri de kurumların faaliyet alanları arasında insan hakları alanındaki eğitim programlarının oluşturulmasına ve araştırmalara yardımcı olmayı; bunların okullarda, üniversitelerde ve mesleki çevrelerde yürütülmesinde yer almayı saymıştır¹¹⁸.

Türkiye’de eğitim faaliyetleri, 1998 yılından sonra İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi öncülüğünde gerçekleştirilmiştir.¹¹⁹ Hükümet dışı kurum ve uzmanların da dahil olduğu Komite, İlk çalışma döneminde bu konuda düzenleyici ve toparlayıcı bir rol oynamıştır. Hatta bu dönemde seri bir şekilde kurulan kurullar arasında ilk başta en etkili olanının On Yıl Ulusal Komitesi olduğu söylenebilir. Komite ders kitaplarını gözden geçirmiş; öğretmen, yargıç ve savcı, cezaevi personeli, mülki amirler, polis ve jandarma, gazeteci eğitimlerine doğrudan katkı sağlamıştır.¹²⁰ Ancak, bir yönetmelikle kurulan ve yasal dayanağı bulunmayan¹²¹ bu Komite de diğerleri gibi zaman içinde işlevsizleştirilmiştir. Hatta Komite döneminde ilköğretimde zorunlu ders haline getirilen Vatandaşlık ve İnsan Hakları dersi de seçmeli derse dönüştürülmüştür. 2006 sonunda bu Komite’nin yerini İnsan Hakları Eğitimi Ulusal Komitesi almıştır.¹²² Bu Komite içinde de hükümet dışı katılım öngörülmüştür. Ne var ki geçen dönem için de yeni Komite’nin faaliyetlerine ilişkin bilgi sınırlıdır.

İnsan hakları alanındaki eğitimin çoğulcu bir yapıyla yürütülmesinin bir zorunluluk olduğu açıktır. Bu açıdan iki başarılı çalışma Tarih Vakfı öncülüğünde yürütülen Ders Kitaplarında İnsan Hakları Projesi¹²³, Eğitimde Reform Girişimi’nin yürüttüğü Eğitimde Haklarımız Var!¹²⁴ çalışmasıdır.

Tasarı tüm eğitim çalışmalarını bürokratlar tarafından yürütülecek bir kontrol faaliyetine dönüştürmektedir. Özellikle Eğitim Birimi’nin Yükseköğretim Kurulunun koordinesinde üniversitelerin insan hakları bölümlerinin kurulmasına ve müfredatının belirlenmesine katkıda bulunacağını belirtmesi¹²⁵ endişe vericidir. 2004 Taslağında olduğu gibi

¹¹⁸ Paris İlkeleri, para. 3 (f).

¹¹⁹ İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi Yönetmeliği, RG: 4.6.1998, S. 23362.

¹²⁰ Bkz. Komite tarafından basılan tek yayın: İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi (2001), 2000 Yılı Çalışmaları, Ankara, s. 31-37.

¹²¹ Açıklama için bkz. yukarıda dn. 25.

¹²² İnsan Hakları Eğitimi Ulusal Komitesi Yönetmeliği, RG: 11.11.2006, S. 26343

¹²³ Proje ve yayınları hakkında bkz. <http://www.tarihvakfi.org.tr/icerik.asp?IcerikId=219>

¹²⁴ Proje hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.egitimdehaklar.org/>

¹²⁵ Tasarı, md. 6 (ç) (2).

“Üniversitelerle işbirliği yapma”nın¹²⁶ faydalı olduğu şüphesiz olmakla birlikte, bürokratların Üniversitedeki müfredatı belirleme konusunda istekliliğini akademik özgürlükler açısından anlamak gerçekten güçtür.

VI. Sonuç

Ulusal insan hakları kurumları, uluslararası örgütlerin de yoğun desteğiyle uluslararası insan hakları standartlarının ulusal hukukta uygulanması bakımından önemli bir köprü görevi üstlenmektedirler. Uluslararası koruma mekanizmalarının kaçınılmaz krizinin bu rolde büyük payı vardır. Birleşmiş Milletler¹²⁷, Avrupa Birliği¹²⁸ ve Avrupa Konseyi¹²⁹ gibi bölgesel mekanizmalar içinde giderek artan bu rol, BM Sözleşmelerinin yürütülmesinde ulusal kurumlara rol verilmesi¹³⁰ ile yeni bir nitelik kazanmıştır. Bununla birlikte, devletin kurduğu ve mali yükünü karşıladığı ulusal kurumların gerçekten hedeflenen sonuçları sağlayabileceğine dair şüpheler bertaraf edilememiştir. Ulusal insan hakları kurumları kurarak, Devlet yapısı içinde insan hakları taleplerini duyurmanın asli nedeninin devlete karşı sosyal grupları güçlendirmek olduğu ancak bu kurumların insan hakları sorunlarını ‘bürokratikleştirerek’ devlet kontrolünü artırma tehlikesini taşıdığı haklı olarak ileri sürülmüştür.¹³¹ Gerçekten de ulusal insan hakları kurumları, düşünülenin aksine sivil toplumun sönmelenmesinin¹³² en güçlü araçları haline gelebilmektedirler.

¹²⁶ 2004 Taslağı, md. 11.

¹²⁷ Bu konuda geniş olarak bkz. Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri’nin Raporu, National institutions for the promotion and protection of human rights, A/56/255, 1.8.2001; Anna-Elina Pohjola (2006), The Evolution of National Human Rights Institutions - The Role of the United Nations, The Danish Institute for Human Rights, (Kopenhagen: The Danish Institute for Human Rights)

¹²⁸ Avrupa Birliği’nin konuya ilişkin yaptığı diğer çalışmalar yanında eşit muameleyi destekleyecek yapı veya yapılar atanmasını öngören 2000/43 sayılı Konsey Yönergesi hatılatılmalıdır. Council Directive 2000/43, art. 13, 2000 O.J. (L 180) 25 (EC).

¹²⁹ Bkz. Bakanlar Komitesi’nin Bağımsız İnsan Hakları Kurumları Kurulması Konusunda Tavsiye Kararı, No. R (97) 14; Council of Europe, Directorate of Human Rights (1998), Non-judicial means for the protection of human rights at the national level, (Strasbourg: Council of Europe) Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserliği’nin ulusal insan hakları mekanizmaları hakkında yaptığı çalışmalarla ilgili olarak bkz. http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/NHRS/default_en.asp

¹³⁰ İki BM Sözleşmesi koruma mekanizmasına ulusal kurumları eklemiştir. Bunlardan birincisi yukarıda sözü edilen Birleşmiş Milletler İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Onur Kırıcı Muamele ya da Cezaya Karşı Sözleşmesi’ne Ek Seçmeli Protokol’dür. Ulusal kurumlara doğrudan yollama yapan diğer BM Sözleşmesi Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşme’nin 33. maddesinin 2. fıkrasıdır. Sözleşme’nin 2009/15137 sayılı uygun bulunmasına ilişkin karar, 14.7.2009 gün ve 27288 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmış, 28 Ekim 2009’da Türkiye Sözleşme’ye taraf olmuştur.

¹³¹ Sonia Cardenas (2004), Adaptive States: The Proliferation of National Human Rights Institutions, (Carr Center for Human Rights Policy Working Paper T-01-04), s. 56.

¹³² Michael Hardt (1995), “The Withering of Civil Society”, 14 Social Text 27.

Türkiye’de kurumsallaşma çalışmaları bu garip paradoks açısından çarpıcı bir örnek sunmaktadır. Kağıt üstünde başta AB olmak¹³³ üzere uluslararası örgütler, insan haklarının korunması ve desteklenmesini güçlendirmek için sivil toplumu içeren mekanizmalar kurulması konusunda talepler dile getirmektedir. Elde edilen sonuç ise ilan edilenin tam tersidir. Farklı insan hakları ulusal mekanizmaları arasından bu yöntemin neden seçildiğinin hiçbir gerekçesi bilinmemektedir. Oysa kurumsal yapıların seçiminde hükümetin tek taraflı kararı ile değil sivil toplum tarafından ya da sivil topluma danışılarak yapılması gerektiği hep vurgulanagelmektedir.¹³⁴ Sonuçta sivil toplum sürecin tamamen dışında bırakılmakta, ulusal kurum Türkiye-AB pazarlığının bir parçası haline gelmektedir. Kurulacak kurumun AB tarafından desteklenerek akredite olması halinde sivil toplumun zaten daralmış mücadele alanı yok olma tehlikesi ile karşı karşıya kalacaktır. Çünkü var olmak için yeni oluşturulan mekanizmaların bir parçası haline gelmesi, yani devletleşmesi istenecektir.

Benzer bir paradoks demokratikleşme açısından söz konusudur. Hükümet yıllardır süren bir çalışmayı “Demokratik Açılım”a eklemiş ama süreci tamamen antidemokratik araçlarla yürütmüştür. Gerçekten de iddia edilenin aksine Tasarı’nın Kürt sorunundan, faili meçhullere, LGBT haklarından, özelleştirmelere, geçmişle yüzleşmekten, işkenceye Türkiye’nin hiçbir hassas sorununa çözüm getirmesi mümkün gözükmemektedir.

2000li yıllarda daha zayıf il-ilçe kurulları, İnsan Hakları Başkanlığı ile denenen sivil toplumu soğurma yöntemi şimdi çok daha güçlü bir dalgayla ve uygun bir atmosferde geliyor. Sivil toplum köprüden önce son çıkışı gerçekleştirmezse herşey için çok geç olabilir.

¹³³ Komisyon İlerleme Raporları dışında yakın tarihli Konsey Katılım Ortaklığı Belgesi’nde bu konu açıkça talep edilmektedir. Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey and repealing Decision 2006/35/EC (2008/157/EC), OJ L 51/4, 26.2.2008. (Özellikle L 51/7)

¹³⁴ İşkenceyi Önleme Derneği, s. 101.

Özet

Bu rapor, hükümetin Milli Birlik ve Kardeşlik Projesi kapsamında orta vade öncelikleri arasında yer alan Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısı'nı (Tasarı) değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Tasarı 28 Ocak 2010 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur. Bununla birlikte, aslında ulusal bir insan hakları kurumu kurma girişiminin en az 6 yıllık bir geçmişe sahip olduğu ve açılım sürecinden çok daha uzun bir süredir tartışıldığı vurgulanmalıdır.

Mevcut taslağın çalışmaları da en geç Eylül 2008'de başlamıştır. Bu gelişim sürecinin hatırlatılması iki açıdan önemlidir. İlk olarak, altı yıllık süreçte kurulacak ulusal kurum hakkında hiçbir ciddi alan çalışması yapılmamış, insan hakları alanında aktif aktörlerin görüşleri dikkate alınmamıştır. İkinci olarak, Demokratik Açılımın bir parçası olarak sunulmakla birlikte, taslağın kısa tarihçesi girişimin daha çok AB'ye bu alanda yapılan taahhütlerin yerine getirilmesi niteliğinde olduğunu göstermektedir. Hiçbir demokratik sürecin işletilmediği bir sürecin demokratik açılımın simgesi haline getirilmesi açık bir çelişki olarak değerlendirilmelidir.

İzlenen Yöntem ve Taslağın Ruhu Üzerine

Rapor, somut olarak Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısı'nın etkin bir insan hakları rejimi geliştirmeye katkısının olup olmadığını sorgulamayı hedeflemektedir. Değerlendirme yapılırken iki temel ölçüt dikkate alınmıştır. Bunlardan birincisi, İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Ulusal Kurumlar kurulmasına ilişkin Paris İlkeleridir. Paris İlkeleri, devlet tarafından oluşturulacak böylesi bir yapının tarafsız ve sorumlu kılınabilmesini sağlayacak ilkeleri ortaya koymaktadır. Tasarı ise, raporda birçok örnekle açıklandığı üzere bu ruhtan uzak yeni bir kamu kurumu yaratma amacını taşımaktadır. Değerlendirmeyi yaparken ele alınan ikinci ölçüt, ulusal deneyimlerdir.

Rapor bu çerçevede altında Tasarını üç ana başlık altında incelemiştir. Birinci bölümde Kurumun hukuksal çerçevesi ve yaratacağı sorunlar, ikinci ana başlıkta kurumsal yapının çeşitli görünümleri ve son bölümde Tasarı'da öngörülen işlevler tartışılmıştır.

Raporun ana bulguları aşağıda özetlenmiştir.

Hukuksal Dayanak ve Yasallık İlkesi

- Tasarı mevcut insan hakları bürokrasisinin bir kısmına açıkça son vermiş, diğerlerinin ise zımnen devamını öngörmüştür. Ancak, yeni kurumla eski yapılar arasındaki ilişkiler hiçbir düzenlemeye tabi tutulmamıştır.

- Tasarının yasalaşması halinde Türkiye İnsan Hakları Kurumu hakkında bir yasa olacak ancak çok sayıda husus çok genel ifadelerle düzenlendiği için bunları açıklığa kavuşturmak daha güvencesiz düzenleyici idari işlemlere bırakılacak ya da daha kötüsü Yasa idarenin uygulamalarıyla somutlaştırılmaya çalışılacaktır.

Kurumsal Yapı

Tasarı, Kurum içinde iki farklı yapı öngörmektedir. Bunlardan birincisi Türkiye İnsan Hakları Kurulu (Kurul), ikincisi ise Başkanlık Teşkilatı'dır. Raporda açıklandığı gibi Kurul'un görevleri büyük ölçüde semboliktir. Teşkilatın genel yapısı ise Kurum Başkanının etkin olduğu bir kamu denetçiliği kurumunu andırmaktadır.

Çoğulculuk ve Bağımsızlık

Tasarı'ya göre; Başkan, İkinci Başkan ve üyelerin tamamı Bakanlar Kurulu tarafından seçilecektir. Türkiye İnsan Hakları Kurulu'nun çoğulcu oluşumunu sağlamaya yönelik tek hüküm 3. maddenin 4. fıkrasıdır. Buna göre "Seçimlerde, ilgili sivil toplum, sosyal ve mesleki kuruluşların, düşünce akımlarının, üniversitelerin, uzmanların çoğulcu bir şekilde temsiline özen gösterilir." Bu hükümler karşısında

- Paris İlkeleri'nin ulusal mevzuatta daha somutlaştırılması gerekirken, tam tersine İlkeler daha da muğlak hale getirilmiştir.
- Tasarı'nın 3. maddesinde Kurul Başkanı ve Üyesi olmak için hiçbir koşul getirilmediği de düşünüldüğünde, Bakanlar Kurulu dilediği kişiyi Kurul üyesi olarak atayabilecektir.
- Hiçbir güvencenin olmadığı yerde iktidarın kendisini eleştirecek isimleri seçmesini beklemek gerçekçi olmayacaktır. Bu şekilde belirlenecek kişiler, en çok ihtiyaç duyulan konularda iktidarı eleştirmekten kaçınacaktır.

Başkanlık ve Teşkilat

Asli hizmetlerin tamamının uzman ve uzman yardımcıları tarafından gerçekleştirileceği ve kurum personelinin de Başkan tarafından atanacağı düşünüldüğünde Başkanlık makamının ne kadar kilit bir rol oynadığı anlaşılacaktır. Uzman ve uzman yardımcıları **ancak** Başkanın yetkilendirmesi hâlinde, kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden ilgili bilgi ve belgeleri istemeye, incelemeye ve bunların örneklerini almaya, ilgililerden yazılı ve sözlü bilgi almaya, özgürlüğünden

mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerleri ziyaret etmeye, buralarda inceleme yapmaya ve gerekli tutanakları düzenlemeye yetkili olacaktır.

Teşkilat

Tasarı'nın 6. maddesine göre Kurum içinde 9 adet Hizmet birimi kurulacaktır (İhlal İddialarını İnceleme Birimi, İşkence ve Kötü Muameleyle Mücadele Birimi, Hukuk Birimi, Eğitim Birimi, Dış İlişkiler ve Proje Birimi, Medya ve Halkla İlişkiler Birimi, Bilgi ve Dokümantasyon Birimi, Personel Birimi, Yönetim Hizmetleri Birimi). Bununla birlikte, bu kadar kapsamlı işi yapması beklenen toplam personel sayısı 60 kişidir. 60 kişilik kadronun 45'i uzman ve uzman yardımcısıdır. Bu durumda kabaca her bir birime ortalama 5 uzman ve uzman yardımcısı düşmektedir. Bu personel yapısı ile ağır iş yükünün altından kalkılması mümkün değildir:

- Kurum toplumda gerçekten güven tesis ederse sadece ihlal birimine binlerce başvuru gelmesi beklenmelidir.
- Türkiye'de kişilerin özgürlüklerinden mahrum bırakıldığı yerlerin tamamına ulaşmak da böylesi bir yapı için imkansızdır.

Teşkilatla ilgili bir diğer sorun ise süreç içinde kurulacağı ifade edilen bürolardır. Ulaşılabilirlik açısından büroların açılmasının yerinde bir karar olduğu şüphesizdir. Ancak bunun ne şekilde gerçekleştirileceğinin açıklığa kavuşturulması gerekir.

- Büro açılmasına kim tarafından, hangi koşulların oluşması halinde karar verileceği: açılan Büroların kaynak ve personel ihtiyacının nasıl karşılanacağı Tasarı'da cevaplanmamıştır.

Personel Niteliği

Kurumda istihdam edilecek kişilerin öngörülen hizmeti yerine getirecek niteliğe sahip olması gerektiği şüphesizdir.

- Tasarı, Kurumun faaliyet alanına giren konularda en az dört yıllık lisans eğitimi veren ve yönetmelikle belirlenen fakültelerden mezuniyeti uzman yardımcılığı için yeterli görmüştür. Sadece Hukuk Biriminde görevlendirilecekler için avukatlık stajını tamamlamış olmak şartı aranmıştır. Oysa, öngörülen hizmet birimleri çok farklı uzmanlık alanlarının Kurum içinde istihdam edilmesini gerektirmektedir. Örneğin alıkonulma yerlerine yapılacak ziyaretlerde hukukçular, adli tıpçılar, uzman psikiyatristler, psikologlar, sosyal hizmet uzmanları, alıkonulma yerlerine

ilişkin tecrübesi bulunan kişiler ve antropologların bulunması önerilmektedir.

Dokunulmazlıklar ve Ayrıcalıklar

- Tasarıya göre uluslararası ölçütlere aykırı olarak ve ulusal deneyimler dikkate alınmaksızın kurul üyeleri hakkında görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı hiçbir sınır olmaksızın cezai soruşturma yürütülebilecektir.
- Güvenceyi daha da azaltan bir diğer hüküm 3. maddenin 12. fıkrasında düzenlenmektedir. Başkan ve üyeler ile Kurum personeli görevlerini yerine getirmeleri sırasında edindikleri kamuya ait gizlilik taşıyan bilgileri, kişisel verileri, Kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri, bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamaz, Bu durumda incelemeleri sırasında bu bilgilere ulaşan Kurum personeli, bunu açıkladığı takdirde hukuksal ve cezai yaptırımla karşılaşacağını düşünerek açıklama yapamayacaktır.
- İmtiyaz ve dokunulmazlıklar açısından Kurum'un asli ve sürekli hizmetlerini yürütecek uzman ve uzman yardımcıları için durum çok daha vahimdir. Bu kişiler, hak ihlallerini soruşturacak, nezarethaneleri ziyaret edecek, tematik incelemeler yapıp bunları raporlayacaktır. Tasarı, tüm bu etkinlikleri yerine getirecek uzman ve uzman yardımcıları için hiçbir güvence getirmemekte, personeli tamamen güvencesiz bırakmaktadır.

İşlevler

Raporda işlevler ayrıntılı olarak incelenmiştir. Burada, Kurum etkinlikleri arasında öne çıkan iki önemli işlev hatırlatılacaktır.

İhlal iddialarını inceleme

İhlal iddialarını inceleyebilmek için diğer çalışma alanlarında olduğu gibi Kurumun; şahitleri huzuruna getirmeye zorlama, delil toplamak için aldığı kararları uygulamayanlara yaptırım uygulama, kamuda bulunanlar da dahil olmak üzere her türlü bilgi ve belgeye ulaşma; infaz, tutukevi, karakol gibi kişi hürriyetinin kısıtlandığı yerleri sınırsız denetleme, keşif yapma, bilirkişi atama yetkileri olmalıdır. Tasarıdaki konuya ilişkin hüküm bu hedeflerin çok gerisindedir. Uzmanlar "**Başkanın** yetkilendirmesi hâlinde, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden ilgili bilgi ve belgeleri istemeye, incelemeye ve bunların örneklerini almaya, ilgililerden yazılı ve sözlü bilgi almaya, özgürlüğünden mahrum bırakılan

ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerleri ziyaret etmeye, buralarda inceleme yapmaya ve gerekli tutanakları düzenlemeye yetkilidir.”

- Başkanın yetkilendirilmesinin aranması başlı başına bir sorundur. Uzmanların acil bilgi ihtiyacı olan durumlarda bile Başkan'ın önünde duran çok sayıda dosyanın sonlandırılmasını beklemeleri gerekecektir.
- Uzmanlar ve uzman yardımcıları bilgi almaya, ziyarete yetkilidir ama bu bilgileri aktarması gerekenler hakkında Tasarı suskundur. Bilgileri temin etmeyenler hakkında nasıl bir işlem yapılacağı, bilgilerin sunulması için bir süre belirtilmediğine göre Uzmanların cevap verilmesini ne kadar süre bekleyeceği, ulaşılamayan bilgilere alternatif ulaşma imkânları Tasarı'da düzenlenmemiştir.
- Etkili bir soruşturma kadar, soruşturmadan sonuç almak da önemlidir. Tasarıya göre Kurumun yapacağı soruşturma sonucunda yapılacaklar belirsizdir. Tasarı sadece “sonuçları ilgili kişi, kurum ve kuruluşlara bildirmek ve takip etmek, sorumlu bulunanlar hakkında yasal işlem başlatılması için girişimde bulunmak”tan söz etmektedir. Bu girişimlerin karşılıksız kalması durumunda ne yapılacağı belirsizdir.

Ziyaret Yetkisi ve İşkence ve Kötü Muameleyle Mücadele Birimi

- Tasarı sadece düzenli ziyaretlerden bahsetmektedir. Oysa, habersiz ziyaretler, en az düzenli ziyaretler kadar etkili olmasının yanında anında müdahaleyi mümkün kılarak ihlali durdurma potansiyeli de olan ziyaret tipidir.
- Tasarı, ziyaretlerin sıklığı ve çeşitlerine yer vermediği gibi Seçmeli Protokol'de sayılan güvencelere de yer vermemektedir. Ulusal mekanizma özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerle özel olarak ve gerekirse çevirmen yardımı ile görüşebilmeli; ziyaret etmek istediği yerleri ve görüşme yapmak istediği kişileri belirleme özgürlüğüne sahip olmalı; bütün alıkonulma yerlerine ve bu yerlerin eklenti ve bölümlerine girebilmeli; her türlü belgeye ulaşabilmelidir. Bu güvencelerin hiçbiri Tasarı'da yer bulamamıştır.

Sonuç

Ulusal insan hakları kurumları, uluslararası örgütlerin de yoğun desteğiyle uluslararası insan hakları standartlarının ulusal hukukta uygulanması bakımından önemli bir köprü görevi üstlenmektedirler. Uluslararası koruma mekanizmalarının kaçınılmaz krizinin bu rolde büyük

payı vardır. Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi gibi bölgesel mekanizmalar içinde giderek artan bu rol, BM Sözleşmelerinin yürütülmesinde ulusal kurumlara rol verilmesi ile yeni bir nitelik kazanmıştır. Bununla birlikte, devletin kurduğu ve mali yükünü karşıladığı ulusal kurumların gerçekten hedeflenen sonuçları sağlayabileceğine dair şüpheler bertaraf edilememiştir. Ulusal insan hakları kurumları kurarak, Devlet yapısı içinde insan hakları taleplerini duyurmanın asli nedeninin devlete karşı sosyal grupları güçlendirmek olduğu ancak bu kurumların insan hakları sorunlarını ‘bürokratikleştirerek’ devlet kontrolünü artırma tehlikesini taşıdığı haklı olarak ileri sürülmüştür. Gerçekten de ulusal insan hakları kurumları, düşünülenin aksine sivil toplumun sönümlenmesinin en güçlü araçları haline gelebilmektedirler.

Türkiye’de kurumsallaşma çalışmaları bu garip paradoks açısından çarpıcı bir örnek sunmaktadır. Kağıt üstünde başta AB olmak üzere uluslararası örgütler, insan haklarının korunması ve desteklenmesini güçlendirmek için sivil toplumu içeren mekanizmalar kurulması konusunda talepler dile getirmektedir. Elde edilen sonuç ise ilan edilenin tam tersidir. Farklı insan hakları ulusal mekanizmaları arasından bu yöntemin neden seçildiğinin hiçbir gerekçesi bilinmemektedir. Oysa kurumsal yapıların seçiminde hükümetin tek taraflı kararı ile değil sivil toplum tarafından ya da sivil topluma danışılarak yapılması gerektiği hep vurgulanagelmektedir. Sonuçta sivil toplum sürecin tamamen dışında bırakılmakta, ulusal kurum Türkiye-AB pazarlığının bir parçası haline gelmektedir. Kurulacak kurumun AB tarafından desteklenerek akredite olması halinde sivil toplumun zaten daralmış mücadele alanı yok olma tehlikesi ile karşı karşıya kalacaktır. Çünkü var olmak için yeni oluşturulan mekanizmaların bir parçası haline gelmesi, yani devletleşmesi istenecektir.

Benzer bir paradoks demokratikleşme açısından söz konusudur. Hükümet yıllardır süren bir çalışmayı “Demokratik Açılım”a eklemiş ama süreci tamamen antidemokratik araçlarla yürütmüştür. Gerçekten de iddia edilenin aksine Tasarı’nın Kürt sorunundan, faili meçhullere, LGBT haklarından, özelleştirmelere, geçmişle yüzleşmekten, işkenceye Türkiye’nin hiçbir hassas sorununa çözüm getirmesi mümkün gözükmemektedir.

2000li yıllarda daha zayıf il-ilçe kurulları, İnsan Hakları Başkanlığı ile denenen sivil toplumu soğurma yöntemi şimdi çok daha güçlü bir dalgayla ve uygun bir atmosferde geliyor. Sivil toplum köprüden önce son çıkışı gerçekleştirmezse herşey için çok geç olabilir.

EK: TÜRKİYE İNSAN HAKLARI KURUMU KANUNU TASARISI

Amaç ve tanımlar

MADDE 1- (1) Bu Kanunun amacı, insan haklarını korumak ve geliştirmek amacıyla çalışmalar yapmak üzere, Türkiye İnsan Hakları Kurumunun kurulması ile teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esasları düzenlemektir.

(2) Bu Kanunun uygulanmasında;

- a) Kurum: Türkiye İnsan Hakları Kurumunu,
 - b) Kurul: Türkiye İnsan Hakları Kurulunu,
 - c) Başkan: Kurum ve Kurul Başkanı,
- ifade eder.

Kuruluş ve görevler

MADDE 2- (1) Bu Kanunla ve ilgili diğer mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip ve özel bütçeli, Türkiye İnsan Hakları Kurumu kurulmuştur. Kurum Başbakanlıkla ilişkilidir. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurum yurt içinde ve sayısı ikiyi geçmemek üzere yurt dışında büro açabilir.

(2) Kurum, insan hakları alanındaki gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek; sorunların çözüme kavuşturulması doğrultusunda çalışmalar yapmak; şikâyet ve başvuruları incelemek, araştırmak ve bunların sonuçlarını takip etmek; insan haklarının korunmasına, geliştirilmesine ve ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmakla görevli ve yetkilidir.

(3) Kurum, bu Kanunla ve diğer mevzuatla verilen görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında, bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Görev alanına giren konularla ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Kurula emir ve talimat veremez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

(4) Kurum, faaliyetleri hakkında internet ortamı ve resmî bültenler aracılığıyla kamuoyunu azamî ölçüde bilgilendirir.

(5) Kurumun her kademedeki yöneticileri, görevlerini mevzuata, stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumludur.

(6) Kurum; görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idarî düzenlemeler yapabilir.

(7) Kurum kadrolarının tespiti, ihdası, kullanımı ve iptali ile kadrolara ilişkin diğer hususlar 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usûlü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre düzenlenir.

(8) Kurum, geçici veya belli bir ihtisas gerektiren nitelikteki işler için hizmet satın alabilir.

(9) Kurumun gelirleri şunlardır:

a) Genel bütçeden yapılacak yardımlar.

b) Kuruma yapılacak her türlü bağış, yardım ve vasiyetler.

c) Kurum gelirlerinin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler.

ç) Diğer gelirler.

Türkiye İnsan Hakları Kurulu

MADDE 3- (1) Türkiye İnsan Hakları Kurulu, Kurumun karar organıdır. Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere onbir üyeden oluşur.

(2) Kurula Başkan ve üye olabilmek için;

a) 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşımak,

b) Herhangi bir siyasi partinin yönetim ve denetim organlarında görev almamış veya bu görevlerinden ayrılmış olmak,

c) En az lisans düzeyinde yükseköğrenim yapmış olmak,
gerekir.

(3) İkinci fıkrada belirtilen nitelikleri taşıyanlardan Kurul üyesi olmak isteyenler bu taleplerini yazılı olarak Kuruma iletirler. Kurum, üye olma niteliklerine sahip olanları Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere Başbakanlığa bildirir.

(4) Başkan, İkinci Başkan ve üyeler, ikinci fıkrada belirtilen şartları taşıyanlar arasından Bakanlar Kurulu tarafından seçilir. Seçimlerde, ilgili sivil toplum, sosyal ve mesleki kuruluşların, düşünce akımlarının, üniversitelerin, uzmanların çoğulcu bir şekilde temsiline özen gösterilir.

(5) Başkan ve üyelerin görev süresi dört yıldır. Süresi bitenler en fazla bir dönem daha yeniden seçilebilir.

(6) Başkan ve üyelerin görev sürelerinin sona ermesinden en geç iki ay önce durum, Kurum tarafından uygun iletişim araçlarıyla kamuoyuna duyurulur. Duyuruyu takip eden bir ay içinde ikinci fıkrada belirtilen şartları taşıyanların başvuruları, Kurum tarafından Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere Başbakanlığa iletilir. Bakanlar Kurulu tarafından Başkan, İkinci Başkan ve üye olarak seçilenler, yerlerine seçildikleri kişilerin üyeliklerinin sona ermesini takiben göreve başlar.

(7) Başkan ve üyelerin görev süreleri dolmadan görevlerinin herhangi bir sebeple sona ermesi durumunda, sona erme tarihinden itibaren en fazla bir hafta içinde durum, Kurum tarafından kamuoyuna duyurulur ve duyuruyu takip eden onbeş gün içinde ikinci fıkrada belirtilen şartları taşıyanların başvuruları, Kurum tarafından Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere Başbakanlığa iletilir. Bu şekilde seçilenler, yerlerine seçildikleri kişilerin kalan süresini tamamlar ve bunlardan iki yıl veya daha az süreyle görev yapanların bu görevleri seçilme dönemi olarak değerlendirilmez.

(8) Kamu görevlisi iken Kurul Başkanlığına ve İkinci Başkanlığa seçilenlerin önceki kurumları ve görevleriyle ilişkileri sona erer. Bunlar, memuriyete giriş şartlarını kaybetmemeleri kaydıyla, hâkimler ve savcılar dâhil, görev sürelerinin sona ermesi veya görevden ayrılma isteğinde bulunmaları ve otuz gün içinde önceki kurumlarına başvurmaları durumunda, atamaya yetkili makam tarafından başvuru tarihinden itibaren en geç bir ay içinde mükteseplerine uygun kadrolara atanır. Görevin sona erdiği tarihten atama yapılmıncaya kadar, almakta oldukları aylık ücret ile sosyal hak ve yardımların Kurum tarafından ödenmesine devam olunur. Bunların Kurumda geçirdiği süreler, özlük ve diğer hakları açısından önceki kurum veya kuruluşlarında geçirilmiş sayılır.

(9) Kurul Başkanı, İkinci Başkan ve üyelerin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, seçilmeleri için gerekli şartları taşımadıkları ya da kaybettikleri Kurulca tespit edilen Başkan ve üyelerin görevlerine Bakanlar Kurulunca son verilir. Kurul kararlarını süresi içinde imzalamayan veya karşı oy gerekçesini süresi içinde yazılı olarak bildirmeyen Başkan ve üyelerin üyeliklerine de aynı usûl çerçevesinde son verilir.

(10) Kurul tarafından kabul edilebilir mazereti olmaksızın bir takvim yılı içinde toplam üç Kurul toplantısına katılmayan; ağır hastalık veya sakatlık nedeniyle iş göremeyecekleri sağlık kurulu raporuyla tespit edilen; görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararı kesinleşen; geçici iş göremezlik hâli üç aydan fazla süren veya üç aydan fazla hürriyeti bağlayıcı cezaya mahkûm edilip de cezasının infazına fiilen başlanan üyelerin üyelikleri düşer.

(11) Başkan ve üyeler 19/4/1990 tarihli ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununa tâbidir. Başkan ve üyeler göreve başladıkları ve görevlerinin sona erdiği tarihten itibaren bir ay içinde mal beyanında bulunurlar.

(12) Başkan ve üyeler ile Kurum personeli görevlerini yerine getirmeleri sırasında edindikleri kamuya, ilgililere ve üçüncü kişilere ait gizlilik taşıyan bilgileri, kişisel verileri, Kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri, ticarî sırları ve bunlara ait belgeleri bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamaz, kendilerinin veya üçüncü kişilerin yararına kullanamaz. Bu yükümlülük görevden ayrılmalarından sonra da devam eder.

Kurulun görevleri, yetkileri ve çalışma esasları

MADDE 4- (1) Kurul, bu Kanun ve diğer mevzuatta belirtilen görevler yanında aşağıdaki görevleri yapar ve yetkileri kullanır:

a) Kurum tarafından yapılan inceleme ve araştırmaları, hazırlanan raporları ve benzeri çalışmaları karara bağlamak.

b) Kurumla ve Kurumun görev alanıyla ilgili düzenlemeler yapılmasına yönelik kararlar almak.

c) Kanunla verilen görevler kapsamında Kurumun faaliyet alanını ve görev önceliklerini belirlemek.

ç) Kurumun stratejik planı ile amaç ve hedeflerine uygun olarak hazırlanan bütçe teklifini görüşmek ve karara bağlamak.

d) Kurumun performansını ve malî durumunu gösteren raporları onaylamak.

e) Taşınmaz alımı, satımı ve kiralınması konularındaki önerileri görüşüp karara bağlamak.

f) Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerinin uygulanmasını izlemek. Bu sözleşmeler tarafından kurulan inceleme, izleme ve denetleme mekanizmalarına Devletin sunmakla yükümlü olduğu raporların hazırlanması sürecinde, ilgili sivil toplum kuruluşlarından da yararlanmak suretiyle görüş bildirmek; bu raporların sunulacağı uluslararası toplantılara, heyet temsilcisi göndererek katılmak.

g) Kurumun diğer ülkelerin ulusal ya da uluslararası düzeyde faaliyet gösteren benzeri işleve sahip kurumlarıyla ikili ve çok taraflı ilişkiler

kurmasına karar vermek. Birleşmiş Milletler ve bölgesel insan hakları kuruluşlarıyla işbirliği yapmak ve ortak faaliyetlerde bulunulmasına karar vermek.

ğ) Gerek gördüğünde Kurumun kendi alanında çalışan uluslararası birliklere üye olmasına veya bu kuruluşlarda Türkiye'nin temsil edilmesine karar vermek.

h) İnsan hakları alanındaki sorunlar, gelişmeler ile kamu kurum ve kuruluşlarının bu alandaki performanslarını değerlendiren yıllık raporlar hazırlamak, bunları yayınlamak ve ilgili kişi ve kuruluşlara dağıtmak. Düzenli yıllık raporlar dışında, gerek görüldüğünde insan hakları alanına ilişkin özel raporlar yayınlamak.

ı) Kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte, insan haklarının geliştirilmesini teşvik eden ve hak ihlallerinin giderilmesini hedefleyen kampanya ve programlar yürütmek.

(2) Kurul, en az ayda bir defa olmak üzere, gerekli hâllerde toplanır. Toplantıları Başkan yönetir.

(3) Kurul, en az yedi üyenin hazır bulunması ile toplanır ve en az altı üyenin aynı yöndeki oyuyla karar alır. Kararlarda çekimser oy kullanılamaz.

(4) Kurul kararları tutanakla tespit edilir ve karar tutanağı toplantı esnasında veya en geç toplantıyı izleyen beş iş günü içinde toplantıya katılan tüm üyeler tarafından imzalanır. Kurul kararları, alındığı toplantı tarihinden itibaren en geç onbeş iş günü içinde gerekçeleri ve varsa karşı oy gerekçeleri ile birlikte tekemmül ettirilir. Gerektiğinde, Kurul tarafından bu süre uzatılabilir.

(5) Başkan ve üyeler kendileri, eşleri, evlatlıkları ve üçüncü derece dâhil üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci derece dâhil ikinci dereceye kadar kayın hısımlarıyla ilgili veya kişisel menfaat ilişkisi içinde oldukları konularda müzakere ve oylamaya katılamaz. Bu durum karar metninde ayrıca belirtilir.

(6) Kurul toplantıları gizlidir. İhtiyaç duyulması hâlinde görüşlerinden yararlanılmak üzere ilgili kişiler, Kurul toplantısına davet edilebilir. Ancak, Kurul kararları toplantıya dışardan katılanların yanında alınamaz.

(7) Kurul kararları, tekemmül etmesinden itibaren en geç beş iş günü içinde ilgili kişi, kurum ve kuruluşlara gönderilir.

(8) Kurul, gerekli gördüğü durumlarda kararlarını, kişisel verilerin gizliliği ilkesine uygun olarak uygun vasıtalarla kamuoyuna duyurabilir. Açıklanması kişi hakları ve kamu düzeni açısından sakıncalı olan kararlar bu hükmün dışındadır.

(9) Başkanın, izin, hastalık, görevde bulunmadığı diğer hâller ile hangi nedenle olursa olsun görevinin sona ermesi durumunda İkinci Başkan, Başkana vekâlet eder.

(10) Kurul üyeleri ile Kurum personelinin uyacakları meslekî ve etik ilkeler ile Kurulun çalışma usûl ve esaslarına ilişkin diğer hususlar yönetmelikle düzenlenir.

Teşkilat, Başkanın görev ve yetkileri

MADDE 5- (1) Kurumun teşkilatı Kurul ve Başkanlıktan oluşur. Başkanlık; Başkan Yardımcısı, hizmet birimleri ve çalışma gruplarından oluşur. Başkanlık, Kurul kararlarını uygulamakla ve diğer konularda Başkana ve Kurula yardımcı olmakla görevlidir.

(2) Kurum görevlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli hizmetler Başkan, İkinci Başkan, Başkan Yardımcısı ile İnsan Hakları Uzmanları ve Uzman Yardımcıları tarafından yürütülür.

(3) Başkan, Kurumun en üst amiri olup, Kurum hizmetlerini, mevzuata, Kurumun amaç ve politikalarına, stratejik planına, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak düzenler, yürütür ve hizmet birimleri arasında koordinasyonu sağlar. Başkan, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Bu sorumluluk, Kurum çalışmalarının düzenlenmesi, yürütülmesi, denetlenmesi, değerlendirilmesi ve gerektiğinde kamuoyuna duyurulması görev ve yetkilerini kapsar.

(4) Başkanın görev ve yetkileri şunlardır:

a) Kurul toplantılarının gündemini, gün ve saatini belirlemek ve toplantıları yönetmek.

b) Kurul kararlarının tebliğini ve Kurulca gerekli görülenlerinin kamuoyuna duyurulmasını sağlamak ve uygulanmalarını izlemek.

c) Kurum personelini atamak.

ç) Hizmet birimlerinden gelen önerilere son şeklini vererek Kurula sunmak.

d) Kurumun stratejik planını, performans ölçütlerini, amaç ve hedeflerini, hizmet kalite standartlarını belirlemek, insan kaynakları ve çalışma politikalarını oluşturmak.

e) Belirlenen stratejilere, yıllık amaç ve hedeflere uygun olarak Kurumun yıllık bütçesi ile malî tablolarını hazırlamak.

f) Kamu kurum ve kuruluşları için, insan haklarına aykırı uygulamaların giderilmesine yönelik rehberler hazırlamak ve bunların uygulamaya geçirilip geçirilmediğini izlemek.

g) Kurul ile Kurumun ve hizmet birimlerinin uyumlu, verimli, disiplinli ve düzenli bir biçimde çalışması amacıyla koordinasyonu sağlamak, bunlar arasında çıkabilecek görev ve yetki sorunlarını çözmek.

ğ) Yıllık faaliyet raporlarını hazırlamak, yıllık amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine göre faaliyetlerin değerlendirmesini yapmak ve bunları Kurula sunmak.

h) Kurumun diğer kuruluşlarla ilişkilerini yürütmek ve Kurumu temsil etmek.

ı) Kurum Başkanı adına imzaya yetkili personelin görev ve yetki alanını belirlemek.

i) Kurumun yönetim ve işleyişine ilişkin diğer görevleri yerine getirmek.

(5) Başkan, Kuruma ilişkin görevlerinde yardımcı olmak üzere bir Başkan Yardımcısı atayabilir. Başkan Yardımcısı olarak atanacaklarda;

a) Kurumun faaliyet alanına giren konularda en az dört yıllık lisans eğitimi veren ve yönetmelikle belirlenen fakültelerden veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olma,

b) Devlet memuriyetinde en az on yıllık meslekî tecrübeye sahip olma,

c) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı bentlerinde belirtilen nitelikleri taşıma,

şartları aranır. Başkan Yardımcısının görev süresi dört yıldır. Görevleri sona erenler yeniden görevlendirilebilir. Başkanın görev süresinin herhangi bir nedenle sona ermesi hâlinde Başkan Yardımcısının görevi de sona erer.

(6) Başkan Yardımcılığına atananlar, hâkimler ve savcılar dâhil, görevlerinin sona ermesi durumunda, eski kurum veya kuruluşlarına başvuruları hâlinde atamaya yetkili makamlar tarafından en geç bir ay içerisinde mükteseplerine uygun bir kadroya atanır; başvurdukları tarihten atandıkları tarihe kadar Kurumdaki malî, sosyal ve özlük haklarından yararlanmaya ve aylıklarını almaya devam eder. Bunların Kurumda geçirdiği süreler özlük ve diğer hakları açısından önceki kurum veya kuruluşlarında geçirilmiş sayılır.

(7) Başkan; sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla, Kurula ilişkin olmayan görev ve yetkilerinden bir bölümünü Başkan Yardımcısına devredebilir. Yetki devri, uygun araçlarla ilgililere duyurulur.

Hizmet birimleri

MADDE 6- (1) Kurumun hizmet birimleri ile görev ve yetkileri şunlardır:

a) İhlal İddialarını İnceleme Birimi;

1) Her türlü insan hakları ihlali iddialarını başvuru üzerine veya re'sen incelemek, araştırmak, değerlendirmek; bunların sonuçlarını ilgili kişi, kurum ve kuruluşlara bildirmek ve takip etmek, sorumlu bulunanlar hakkında yasal işlemlerin başlatılması için girişimde bulunmak.

b) İşkence ve Kötü Muameleyle Mücadele Birimi;

1) İşkencenin ve diğer zalimane, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele ya da cezaların önlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak.

2) Özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerlere düzenli ziyaretler gerçekleştirmek, bu ziyaretlere ilişkin raporları ilgili kurum ve kuruluşlara iletmek, Kurulca gerekli görülmesi durumunda kamuoyuna açıklamak; ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları, il ve ilçe insan hakları kurulları ile diğer kişi, kurum ve kuruluşların bu gibi yerlere gerçekleştirdikleri ziyaretlere ilişkin raporları incelemek ve değerlendirmek.

c) Hukuk Birimi;

1) İnsan hakları ile ilgili mevzuat taslakları, mevzuat, uygulamalar ve diğer hukukî konular hakkında ilgili kişi, kurum ve kuruluşlara veya kamuoyuna talep üzerine veya re'sen görüş bildirmek ve tavsiyelerde bulunmak.

2) Taraf olduğu davalarda Kurumu temsil etmek, hukukî hizmetleri yürütmek ve Kurum tarafından hizmet satın alma yoluyla temsil ettirilen davaları takip ve koordine etmek.

3) Yerli ve yabancı kurum ve kuruluşlarla görev alanıyla ilgili konularda işbirliği yapmak.

4) İnsan hakları ihlali tespiti yapan yargı kararlarının idare tarafından gereği gibi uygulanmasını takip etmek.

ç) Eğitim Birimi;

1) İnsan hakları bilincinin yaygınlaştırılması için çalışmak; bu amaçla ilgili kişi, kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak, görüş bildirmek ve tavsiyelerde bulunmak.

2) Milli Eğitim Bakanlığı müfredatında bulunan insan hakları ile ilgili bölümlerin hazırlanmasına; Yükseköğretim Kurulunun koordinesinde üniversitelerin insan hakları bölümlerinin kurulmasına ve müfredatının belirlenmesine katkıda bulunmak.

3) Kamu kurum ve kuruluşlarının meslek öncesi ve meslek içi insan hakları eğitimlerine yönelik olarak çalışmalarda bulunmak.

4) İstekleri hâlinde kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlara yönelik insan hakları konulu eğitim programları düzenlemek.

d) Dış İlişkiler ve Proje Birimi;

1) Kurumun dış ilişkilerine yönelik faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmek.

2) İnsan haklarıyla ilgili proje hazırlamak ve yürütmek.

e) Medya ve Halkla İlişkiler Birimi;

1) Medya ile olan ilişkileri düzenlemek ve medyayı takip etmek.

2) Halkla ilişkiler politikasını düzenlemek ve yürütmek.

3) Bu Kanunla ve diğer mevzuatla Kuruma verilen görevlerin ifasına yönelik çalışmaların sonuçlarını ilgili kurum ve kuruluşlara iletme, Başkanın gerekli görmesi durumunda kamuoyuna açıklamak.

f) Bilgi ve Dokümantasyon Birimi;

1) İnsan hakları konularında veri tabanı ve dokümantasyon merkezi oluşturmak.

2) Bilgi teknolojileri alanında çalışmalarda bulunmak.

g) Personel Birimi:

1) Kurumun personel politikasını belirlemek, personelin eğitimi konularında çalışmalar yapmak ve özlük işlemlerini yürütmek.

ğ) Yönetim Hizmetleri Birimi;

1) 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla strateji geliştirme ve malî hizmetler birimlerine verilen görevleri yapmak.

2) Kurumun idarî, malî ve sosyal hizmetlerini yürütmek.

(2) Birinci fıkrada belirtilen birimler Başkan tarafından belirlenen İnsan Hakları Uzmanlarının eşgüdümünde faaliyet gösterir. Hukuk

Biriminin eşgüdümünü yürütecek İnsan Hakları Uzmanının avukatlık stajını tamamlamış olması gerekir.

(3) Başkanın onayı ile Kurum personelinden çalışma grupları oluşturulabilir. Gruplar, Başkan tarafından görevlendirilecek personelin eşgüdümünde faaliyet gösterir.

(4) Kurum, görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışmalarda bulunmak üzere kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve konu ile ilgili uzmanların katılımı ile geçici ve sürekli kurullar oluşturabilir.

(5) Büroların açılmasına, kurulmasına, görev ve yetkilerine ve diğer hususlara ilişkin usûl ve esaslar Kurumun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir.

Başvurular, inceleme, araştırma ve ziyaretler ile düzenli istişareler

MADDE 7- (1) İnsan hakları ihlaline maruz kaldığını iddia eden kişiler Kuruma başvurabilirler.

(2) Başvurulara ilişkin usûl ve esaslar Kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

(3) Bu Kanun ve diğer mevzuatla Kuruma verilen inceleme, araştırma, ziyaret ve rapor hazırlama görevleri ile diğer görevler, İnsan Hakları Uzman ve Uzman Yardımcıları ile diğer görevliler tarafından yapılır. Bunlar, Başkanın yetkilendirmesi hâlinde, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden ilgili bilgi ve belgeleri istemeye, incelemeye ve bunların örneklerini almaya, ilgililerden yazılı ve sözlü bilgi almaya, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerleri ziyaret etmeye, buralarda inceleme yapmaya ve gerekli tutanakları düzenlemeye yetkilidir.

(4) Kurumun görev ve yetki alanına giren konularda yerinde inceleme ve araştırma yapmak üzere, Başkanın belirleyeceği Kurum personelinin başkanlığında, ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinin ve kişilerin katılımıyla heyet oluşturulabilir. Heyette görev alacak kamu kurum ve kuruluşları temsilcileri kendi kurum ve kuruluşlarınca, diğer kişiler ise Başkan tarafından belirlenir. Heyetler tarafından yapılan inceleme ve araştırma sonuçları Kurum tarafından bir rapor hâline getirilir. Heyetlerin giderleri Kurum bütçesinden karşılanır.

(5) Kurum, insan hakları sorunlarını tartışmak ve insan hakları konularında bilgi ve görüş alışverişinde bulunmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, yükseköğretim kurumları, basın-yayın kuruluşları, araştırmacılar ve ilgili diğer kişi, kurum ve kuruluşlarla en az üç ayda bir düzenli istişareler gerçekleştirir.

Personel ve özlük haklarına ilişkin hükümler

MADDE 8- (1) Kurum personeli, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbidir. Kurumda Başkan Yardımcısı, İnsan Hakları Uzmanı ve İnsan Hakları Uzman Yardımcıları kadroları karşılık gösterilmek kaydıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak çalıştırılabilir. Bu suretle çalıştırılacakların sözleşme usûl ve esasları ile unvanlar itibarıyla taban ve tavan ücretleri ve her çeşit ödemeler Bakanlar Kurulunca tespit edilir. Başkan Yardımcılarının sözleşme ücreti Başbakanlık Genel Müdürlerinin sözleşme ücretini, İnsan Hakları Uzmanı ve Uzman Yardımcılarının sözleşme ücreti Başbakanlık Uzmanı ve Uzman Yardımcılarının sözleşme ücretini geçmeyecek şekilde Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenir. Söz konusu personele, çalıştıkları günlerle orantılı olarak, hastalık ve yıllık izinleri dâhil, Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında birer aylık sözleşme ücreti tutarında ikramiye ödenir. Bunlardan üstün gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı çalışma yaptıkları tespit edilenlere, Başkanın onayı ile Haziran ve Aralık aylarında birer aylık sözleşme ücreti tutarında teşvik ikramiyesi ödenebilir. Başkan tarafından birimlerin eşgüdümü için görevlendirilecek İnsan Hakları Uzmanlarına kadroları için öngörülen sözleşme ücreti yüzde on artırımlı olarak ödenir. Kurum kadrolarında çalışan memurlar, Başbakanlık personelinin yararlandığı fazla çalışma ücretinden aynı usul ve esaslara göre yararlanır.

(2) Başkan, İkinci Başkan ve Başkan Yardımcısının sosyal güvenlik hak ve yükümlülükleri, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun geçici 4 üncü maddesi hükümleri saklı kalmak kaydıyla, 5510 sayılı Kanun hükümlerine göre tespit olunur. Ancak, sigorta primine veya emeklilik keseneğine esas alınacak aylık ücret ile emekli aylığının hesabında, Başkan ve İkinci Başkan için Başbakanlık genel müdürleri, Başkan Yardımcısı için genel müdür yardımcıları için tespit edilen ek gösterge ve makam tazminatı ile temsil veya görev tazminatı ve diğer ödeme unsurları dikkate alınır. Bu görevlerde geçirilen süreler makam tazminatı veya yüksek hâkimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş sayılır.

(3) Başkana, Başbakanlık Genel Müdürlerine malî haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemeler toplamının brüt tutarını geçmemek üzere, İkinci Başkana Başkan için belirlenen ücretin yüzde doksanbeşi tutarında Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenecek tutarda ücret ödenir. Kurul üyelerine, 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, fiilen görev yaptıkları her gün için, uhdesinde kamu görevi bulunanlara (5.000), uhdesinde kamu görevi

bulunmayanlara (6.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda huzur hakkı ödenir. Bu ödemeden damga vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmaz. Bir ayda fiilen görev yapılan gün sayısının üçü aşması hâlinde, aşan günler için huzur hakkı ödenmez.

(4) Kurumda, özel bilgi ve ihtisası gerektiren işlerde, Kurumun faaliyet alanına ilişkin konularda en az on yıl meslekî tecrübesi bulunanlar ile doktor unvan ve derecesini alanlar arasından, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Bu personele ödenecek ücretlerin net tutarı, birinci dereceli İnsan Hakları Uzmanına ödenen net tutarı aşamaz. Bu fıkra uyarınca çalıştırılacakların sayısı, Kurumda fiilen çalışan İnsan Hakları Uzmanı ve Uzman Yardımcısı sayısının yüzde onunu geçemez.

(5) Başkan ve üyeler 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu açısından kamu görevlileri gibi yargılanır. 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun uyarınca Başkan ve üyeler için soruşturma izinleri Başbakan tarafından verilir. Soruşturma izni verilmesi veya verilmemesine ilişkin kararlara karşı yapılan itirazlar, Danıştay tarafından karara bağlanır.

(6) Kurumda, İnsan Hakları Uzman Yardımcılığına atanabilmek için, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan şartlara ek olarak aşağıdaki şartlar aranır:

a) Kurumun faaliyet alanına giren konularda en az dört yıllık lisans eğitimi veren ve yönetmelikle belirlenen fakültelerden veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak; Hukuk Biriminde görevlendirilecekler için avukatlık stajını tamamlamış olmak.

b) Yapılacak yarışma sınavında başarılı olmak.

c) Sınavın yapıldığı tarihte otuz yaşını doldurmamış olmak.

(7) İnsan Hakları Uzman Yardımcılığına atananlar; en az üç yıl çalışmak, her yıl olumlu sicil almak ve istihdam edildikleri birimlerce belirlenecek konularda hazırlayacakları uzmanlık tezinin oluşturulacak tez jürisi tarafından kabul edilmesi kaydıyla, yapılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Süresi içinde tezlerini sunmayan veya hazırladıkları tez kabul edilmeyenlere tezlerini sunmaları veya yeni bir tez hazırlamaları için bir yılı aşmamak üzere ilave süre verilir. Yeterlik sınavında başarılı olanlar, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından en az (C) düzeyinde veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan yabancı dil puanı aldıklarını gösterir belgeyi Kuruma teslim etmeleri durumunda İnsan Hakları Uzmanı olarak atanır. Sınavda başarılı olamayanlar veya sınava girmeye hak kazandığı hâlde geçerli mazereti

olmaksızın sınav hakkını kullanmayanlara, bir yıl içinde ikinci kez sınav hakkı verilir. Verilen ilave süre içinde tezlerini sunmayan veya ikinci defa hazırladıkları tezleri de kabul edilmeyenler, ikinci sınavda da başarı gösteremeyen veya sınav hakkını kullanmayanlar ile olumsuz sicil alanlar İnsan Hakları Uzman Yardımcısı unvanını kaybeder ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında öğrenim durumlarına uygun kadrolara atanmak üzere Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.

(8) İnsan Hakları Uzmanı ve İnsan Hakları Uzman Yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri, yarışma sınavı, tez hazırlama ve yeterlik sınavı ile çalışma usûl ve esasları yönetmelikle düzenlenir.

(9) Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, sosyal güvenlik kurumlarında, mahallî idarelerde, mahallî idarelerin bağlı kuruluşlarında, mahallî idare birliklerinde, döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşları ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar kurumlarının, hâkimler ve savcılar ise kendilerinin muvafakati ile aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer malî ve sosyal hak ve yardımları kurumlarınca ödenmek kaydıyla geçici olarak Kurumda görevlendirilebilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılır.

Değiştirilen ve yürürlükten kaldırılan mevzuat, kadro iptal ve ihdası

MADDE 9- (1) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun;

a) 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendine “Kadının Statüsü Uzman Yardımcıları,” ibaresinden sonra gelmek üzere “İnsan Hakları Uzman Yardımcıları,” ve “Kadının Statüsü Uzmanlığına,” ibaresinden sonra gelmek üzere “İnsan Hakları Uzmanlığına,”,

b) 152 nci maddesinin “II- Tazminatlar” fıkrasının “(A) Özel Hizmet Tazminatı” bendinin (i) alt bendine “Kadının Statüsü Uzmanları,” ibaresinden sonra gelmek üzere “İnsan Hakları Uzmanları,”,

c) (I) sayılı Ek Gösterge Cetvelinin “I- Genel İdare Hizmetleri Sınıfı” bölümünün (h) bendine “Kadının Statüsü uzmanları,” ibaresinden sonra gelmek üzere “İnsan Hakları Uzmanları,”,

ibareleri eklenmiştir.

(2) 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 3 üncü maddesinin birinci fıkrasına “Çevre ve Orman Bakanlığı,”

ibaresinden sonra gelmek üzere “Türkiye İnsan Hakları Kurumu,” ibaresi eklenmiştir.

(3) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (II) sayılı cetvelin “B) Özel Bütçeli Diğer İdareler” bölümüne “36) Türkiye İnsan Hakları Kurumu” ibaresi eklenmiştir.

(4) 10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (m) bendi, 17/A maddesi, ek 4 üncü, ek 5 inci ve ek 6 ncı maddeleri ile anılan Kanunun eki cetvelin ana hizmet birimlerinin düzenlendiği (13) numaralı bölümü yürürlükten kaldırılmıştır.

(5) Ekli (1) sayılı listede yer alan kadro iptal edilerek, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki cetvellerden çıkarılmış, ekli (2) sayılı listede yer alan kadrolar ihdas edilerek, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) sayılı cetvele İnsan Hakları Kurumu bölümü olarak eklenmiştir.

Geçiş hükümleri

GEÇİCİ MADDE 1- (1) Kurum Başkanlığı ve İkinci Başkanlığına ilk defa seçileceklerin ilk görev süresi altı yıl olarak uygulanır. Ad çekme yoluyla yapılacak kura sonuçlarına göre, Kurumun ilk üyelerinden dördünün ilk görev süresi altı yıl, üçünün ilk görev süresi dört yıl, ikisinin ilk görev süresi de iki yıl olarak uygulanır.

(2) Kurul üyeliklerine ilk seçimler, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren iki ay içinde 3 üncü maddenin ikinci fıkrasında belirtilen niteliklere sahip olanlardan, Başbakanlığa başvurular arasında yapılır.

(3) Başbakanlık teşkilatına ait taşınır, araç, gereç, malzeme, demirbaş ve taşıtlardan, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla İnsan Hakları Başkanlığı tarafından kullanılanlar, Başbakanlık ile Kurum arasında düzenlenecek protokole göre Kuruma devredilir.

(4) Başbakanlığa ait her türlü hak ve yükümlülüklerden İnsan Hakları Başkanlığını ilgilendirenler; hiçbir işleme gerek kalmaksızın Kuruma devredilmiş, taşınmazlar ise tahsis edilmiş sayılır.

(5) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla, geçici olarak görevlendirilenler de dâhil olmak üzere, İnsan Hakları Başkanlığında görev yapan personelden Kurumda geçici olarak görevlendirilmek isteyenler, talepleri üzerine 8 inci maddenin dokuzuncu fıkrası hükümlerine göre Kurumda geçici olarak görevlendirilebilir.

(6) Kurumun teşkilatı bu Kanuna göre yeniden düzenleninceye kadar, Kurum tarafından yürütülecek hizmetlerin İnsan Hakları Başkanlığında görevli personel eliyle yürütülmesine devam edilir.

(7) Kurum büroları kuruluncaya kadar, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, Kurum bürosu olarak görev yapar.

(8) Kurumun 2010 malî yılı harcamaları, 25/12/2009 tarihli ve 5944 sayılı 2010 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanununun ilgili hükmüne göre yeni bir düzenleme yapılincaya kadar, Başbakanlığın 2010 yılı bütçesinde yer alan İnsan Hakları Başkanlığına ait ödeneklerden karşılanır.

(9) Bu maddede öngörülen bütün geçiş, devir, temlik ve intikal işlemleriyle düzenlenecek protokoller, her türlü vergi, resim, harç, ücret ve fonlardan müstesnadır.

(10) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl süreyle, Kurum kadrolarına ilişkin olarak yapılacak düzenlemelerde 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 9 uncu maddesinin son fıkrası hükmü uygulanmaz.

(11) Bir defaya mahsus olmak üzere, insan hakları ile ilgili yargılama, inceleme, araştırma, denetleme, uygulama veya danışma konularında en az üç yıl çalışmış olmak kaydıyla, 8 inci maddenin altıncı fıkrasına göre belirlenecek yüksek öğretim kurumlarını bitirerek mesleğe özel yarışma sınavı ile giren ve belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda atanmış olanlar, hâkimler, savcılar ile bu meslekten sayılanlar ile en az yüksek lisans düzeyinde eğitim görmüş üniversite öğretim elemanlarından,

a) Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından en az (C) düzeyinde puanı olan veya buna denk kabul edilen ve uluslararası geçerliliği bulunan bir belgeye sahip olanlar,

b) İnsan Hakları Uzman Yardımcılığına atanabilme niteliklerini haiz ve kırkbeş yaşını doldurmamış olanlar,

bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde açılacak yeterlik sınavında başarılı olmaları hâlinde, başarı sıralaması dikkate alınarak İnsan Hakları Uzmanı olarak atanırlar. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığında en az altı ay süreyle görev yapmış olan Başbakanlık Uzmanları ile bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kadrosunda olmakla birlikte en az beş yıldır İnsan Hakları Başkanlığında geçici olarak görevlendirilen personelden bu fıkra da belirtilen nitelikleri haiz olanlar İnsan Hakları Uzmanı kadrolarına; anılan Başkanlıkta en az altı ay süreyle görev yapmış olan Başbakanlık Uzman Yardımcıları ise İnsan Hakları Uzman Yardımcısı kadrolarına, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde talepleri hâlinde kurumlarının muvafakatiyle atanabilir. Başbakanlık Uzman ve Uzman Yardımcılarının, Başbakanlık Uzmanlığı ve Uzman Yardımcılığında geçirdiği süreler, İnsan Hakları

Uzmanlığı ve Uzman Yardımcılığında geçirilmiş sayılır. Bu fıkra hükümlerine göre İnsan Hakları Uzmanlığına atanacak olanların sayısı, toplam İnsan Hakları Uzmanı ve İnsan Hakları Uzman Yardımcısı kadro sayısının yüzde kırkını geçemez. Sınava ilişkin esaslar Kurum tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir.

Yürürlük

MADDE 10- (1) Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 11- (1) Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

(1) SAYILI LİSTE

KURUMU : BAŞBAKANLIK
TEŞKİLATI : MERKEZ

İPTAL EDİLEN KADRONUN

<u>SINIFI</u>	<u>UNVANI</u>	<u>KADRO DERECESESİ</u>	<u>TOPLAM KADRO ADEDİ</u>
GİH	İnsan Hakları Başkanı	1	1
TOPLAM			1

(2) SAYILI LİSTE

KURUMU : TÜRKİYE İNSAN HAKLARI KURUMU
TEŞKİLATI : MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADROLARIN

<u>SINIFI</u>	<u>UNVANI</u>	<u>KADRO DERECESESİ</u>	<u>SERBEST KADRO ADEDİ</u>	<u>TOPLAM KADRO ADEDİ</u>
GİH	Başkan Yardımcısı	1	1	1
GİH	İnsan Hakları Uzmanı	1	5	5
GİH	İnsan Hakları Uzmanı	2	5	5
GİH	İnsan Hakları Uzmanı	3	5	5
GİH	İnsan Hakları Uzmanı	4	5	5
GİH	İnsan Hakları Uzmanı	5	5	5
GİH	İnsan Hakları Uzmanı	7	5	5
GİH	İnsan Hakları Uzman Yardımcısı	9	15	15
GİH	Mali Hizmetler Uzmanı	4	1	1
GİH	Sosyal Hizmetler Uzmanı	5	1	1
GİH	Psikolog	3	1	1
GİH	Mütercim Tercüman	5	1	1
GİH	Kütüphaneci	7	1	1
GİH	Memur	8	2	2
GİH	Memur	9	2	2
GİH	Bilgisayar İşletmeni	7	2	2
GİH	Sekreter	7	1	1
GİH	Sekreter	8	1	1
GİH	Santral Memuru	9	1	1
TOPLAM			60	60

GENEL GEREKÇE

Ulusal insan hakları kurumları, genel anlamda, insan haklarını korumak ve geliştirmek amacıyla devletler tarafından kurulan resmi kurumlar olarak tanımlanmaktadır. Kavramın ortaya çıkışı, İkinci Dünya Savaşı sonrasına ve Birleşmiş Milletler teşkilatının kuruluş çalışmalarına kadar gitmektedir. Bununla beraber, bu kurumlar 1970'ler ve özellikle de Soğuk Savaşın sona erdiği 1990'lardan sonra yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu konuda yaşanan gelişmeler Birleşmiş Milletlerce de teşvik edilmiştir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 20/12/1993 tarihinde kabul ettiği 48/134 sayılı Kararla, üye ülkeler bu kurumları kurmaya ya da mevcut kurumlarını güçlendirmeye davet edilmiştir. Anılan kararın ekinde, "Paris Prensipleri" olarak da bilinen, ulusal insan hakları kurumlarının statülerine ilişkin ilkeler yer almaktadır.

Ulusal insan hakları kurumlarına ilişkin temel standartları ve genel çerçeveyi belirleyen Paris Prensiplerine göre;

a) ulusal kurumlar asgarî kanun değerinde bir resmi işlemle kurulmalı ve mümkün olduğunca geniş yetki ve görevlerle donatılmalıdır.

b) Ulusal kurumlar bu çerçevede özellikle insan hakları alanında incelemeler ve araştırmalar yapma, raporlar hazırlama, görüş bildirme, tavsiye ve önerilerde bulunma, bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim faaliyetleri gerçekleştirme konularında görevlendirilmelidirler.

c) Ulusal kurumlarda, toplumsal kesimlerin ve insan haklarının korunması ve geliştirilmesi alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının çoğulcu temsiline imkan tanınmalıdır.

d) Ulusal kurumlar, görevlerini bağımsız bir şekilde yerine getirebilmeleri için yeterli mali kaynaklara ve personele sahip kılınmalıdır.

e) Bunlara ek olarak, zorunlu olmamakla birlikte, ulusal kurumlara insan hakları ihlali iddialarına ilişkin başvuruları alma ve inceleme görev ve yetkisi de verilebilir.

Dünyadaki ulusal insan hakları kurumlarının akredite olduğu İnsan Hakları Ulusal Kurumları Uluslararası Koordinasyon Komitesi (ICC), ulusal insan hakları kurumlarını Paris Prensiplerine uygunluklarına göre derecelendirmektedir.

Ulusal insan hakları kurumlarına ilişkin Birleşmiş Milletler Kararı, tavsiye niteliği taşımakta ve bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, birçok uluslararası sözleşme başta olmak üzere çeşitli uluslararası belgelerde giderek artan bir sıklıkla anılan ilkelere atıfta bulunmaktadır. İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesinin işkence ve kötü

muameleyle mücadele için bağımsız ulusal denetim mekanizmaları kurulmasını öngören ihtiyari protokolü (OPCAT) ve Avrupa Birliğinin toplumsal yaşamda ırk ayrımcılığıyla mücadele edecek bağımsız komisyonlar kurulmasını öngören 2000/43/EC sayılı Irk Eşitliği Direktifi, bu belgelere verilecek örnekler arasındadır.

Paris Prensipleri insan hakları ulusal kurumlarına ilişkin genel ilkeleri belirlemekle birlikte, bu konuda ülkelerin uygulayacağı belirli bir model içermemekte, bu ilkeler doğrultusunda ulusal düzeyde kendi ihtiyaçlarına ve özelliklerine en uygun yapılanmayı seçmenin her devletin kendi hakkı olduğunu öngörmektedir. Avrupa'daki uygulamalara bakıldığında, Danimarka ve Almanya'da insan hakları alanında eğitim ve araştırma ağırlıklı Enstitü niteliğinde, Fransa ve Yunanistan'da geniş katılımlı, hükümet ve parlamentoya insan haklarıyla ilgili konularda görüşler sunan danışma kurulu ya da komisyonu niteliğinde ulusal kurumlar göze çarpmaktadır.

İnsan hakları alanındaki kurumsallaşma çalışmaları, dünyadaki gelişmelere paralel biçimde, ülkemizde de ivmesi giderek artan bir seyir izlemiştir. 90'lı yıllarla birlikte TBMM'de bir İnsan Hakları İnceleme Komisyonunun kurulmasını ve hükümet içerisinde bir devlet bakanının insan haklarından sorumlu olarak görevlendirilmesini, Adalet, İçişleri ve Dışişleri bakanlıkları başta olmak üzere çeşitli bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde insan hakları birimlerinin kurulması takip etmiştir. Bu süreç 2000'li yıllara girilmesi ile yeni bir ivme kazanmış, önce yurt genelinde tüm il ve ilçelere yayılan ve sivil toplum ağırlıklı bir yapıya sahip bulunan "İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları" oluşturulmuş, 4643 sayılı Kanunla da İnsan Hakları Üst Kurulu, İnsan Hakları Danışma Kurulu, İnsan Hakları İhlali İddialarını İnceleme Heyetleri ve Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı kurulmuştur.

Ülkemizde yukarıda kısaca anlatıldığı üzere, yaygın bir insan hakları kurumsallaşmasının mevcudiyetine rağmen Paris Prensiplerine uygun bir yapılanmanın eksikliği, çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından ulusal düzeyde ve AB ilerleme raporları başta olmak üzere uluslararası düzeyde eleştiri konusu yapılmaktadır.

Bu hususlar göz önünde bulundurularak hazırlanan Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu Tasarısı ile BM Paris Prensipleri ile uyumlu bir insan hakları teşkilatı kurulması amaçlanmaktadır. Tasarı ile kurulması öngörülen Kurum, genel olarak insan haklarını korumak ve geliştirmeye yönelik çalışmalarda bulunmak, bu çerçevede inceleme ve araştırmalar yapmak; raporlar hazırlamak, görüş, tavsiye ve önerilerde bulunmak, bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim faaliyetleri gerçekleştirmek ve insan hakları ihlali iddialarını incelemek ve araştırmakla görevli olacaktır.

Kamu tüzel kişiliğini, idari ve mali özerkliği haiz Kurumun, Türkiye İnsan Hakları Kurulu ve buna bağlı bir teşkilattan oluşması öngörülmektedir. Kurumun karar organı olan Türkiye İnsan Hakları Kurulu, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere toplam onbir kişiden oluşmaktadır. Başkan, İkinci Başkan ve üyeler Bakanlar Kurulunca seçilmektedir. Üyelik yarı zamanlı bir görev olarak düzenlenmiştir. Kurulun asgarî ayda bir toplanması, üyelere de fiilen görev yaptıkları gün sayısına göre huzur hakkı ödemesinde bulunulması öngörülmüştür.

Kurum görevlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli hizmetler, insan hakları uzmanları ve uzman yardımcıları ile ihtiyaca göre belirlenecek diğer meslek personeli ve idari personel eliyle görülecektir. İnsan hakları uzmanlığı bir kariyer meslek olarak düzenlenmiştir. Ayrıca Kurumun sözleşmeli personel istihdam edebilmesi ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki personeli geçici olarak görevlendirebilmesine imkân tanınmıştır.

Tasarının ülkemizin insan hakları standartlarının yükseltilmesi çabalarına önemli katkılar sağlayacağına inanılmaktadır.

MADDE GEREKÇELERİ

MADDE 1- Madde ile Kanunun amacı ve kapsamı belirtilmekte, tekrarların önlenmesi amacıyla Kanunda sıkça geçen bazı terimler tanımlanmaktadır. Kurumun, dolayısıyla da Kanunun temel amacı insan haklarının korunması ve geliştirilmesi doğrultusunda çalışmalar yapmaktır. Böylece, Paris Prensiplerinin ulusal insan hakları kurumlarının mümkün olabilecek en geniş görev ve yetkilerle donatılması gerektiği şeklindeki ilkesine uyum sağlanmıştır. Bu maddede “insan haklarını korumak ve geliştirmek amacıyla çalışmalar yapmak” şeklinde çok genel olarak ifade edilen görev ve yetkiler, 2 nci, 4 üncü, 5 inci, 6 ncı ve 7 nci maddelerde daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir.

MADDE 2- Madde ile Türkiye İnsan Hakları Kurumunun kuruluşu ve görevleri düzenlenmekte ve statüsü belirlenmektedir. Paris Prensipleri gereğince ulusal kurumlar; yeterli malî kaynaklara, kendi personel ve tesislerine sahip, bağımsız kurumlar olmalıdır. Bu çerçevede, Türkiye İnsan Hakları Kurumunun, Paris Prensiplerinin öngördüğü bu hususiyetlere sahip olabilmesi için kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip bir kurum olması öngörülmüştür. Kurum, görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanacaktır. Bu bağlamda, görev alanına giren konularla ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişinin Kurula emir ve talimat veremeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı öngörülmüştür.

Paris Prensipleri gereğince ulusal kurumlar gerektiğinde yerel ve bölgesel birimler kurabileceklerdir. Bu çerçevede, Kuruma yurt içinde ve dışında büro açma imkânı tanınmaktadır.

Paris Prensipleri, ulusal insan hakları kurumlarına, insan haklarının geliştirilmesi ve korunması konularında mümkün olduğunca geniş bir görev alanı verilmesini öngörmektedir. Bu çerçevede, Kurumun temel görevi, 1 inci maddede insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla çalışmalar yapmak olarak belirlenmiştir. Kurumun bu temel ve aslî görevi 2 nci maddede ayrıntılandırılmıştır. Buna göre Kurumun görev ve yetkileri şunlardır:

İnsan hakları alanındaki gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek,

Sorunların çözüme kavuşturulması doğrultusunda çalışmalar yapmak,

Şikâyet ve başvuruları incelemek, araştırmak ve sonuçlarını takip etmek,

İnsan haklarının korunmasına, geliştirilmesine ve ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmak.

Ayrıca, Kurumun kamuoyunu bilgilendirmesine, yöneticilerinin sorumluluklarına, kadroların kullanımına, idarî düzenleme yapma yetkisine, gelirlerine ve hizmet satın alınmasına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

MADDE 3- Madde ile Kurumun karar organı olan Türkiye İnsan Hakları Kurulunun oluşumu düzenlenmektedir. Kurul, Başkan ve İkinci Başkan dâhil onbir üyeden oluşmakta, Başkan, İkinci Başkan ve üyeler Bakanlar Kurulunca seçilmektedir. Paris Prensipleri gereğince, ulusal insan hakları kurumlarının insan hakları alanında faaliyet gösteren siyasi, sosyal ve sivil toplum güçlerinin temsilcileri ile etkili işbirliğini sağlayacak yetkilere sahip bulunması ya da bu temsilcilere kurumda yer verilmesi gerekmektedir. Bu amaçla maddeye, üye seçimlerinde ilgili sivil toplum, sosyal ve mesleki kuruluşların, düşünce akımlarının, üniversitelerin, uzmanların çoğulcu bir şekilde temsiline özen gösterileceği hükmü konulmuştur. Bu hüküm, insan hakları alanında faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşlarla en az üç ayda bir düzenli istişarelerde bulunulmasını öngören 7 nci madde ile birlikte ele alındığında, Paris Prensiplerinin öngördüğü çoğulculuk şartı da sağlanmış olmaktadır.

Kurumun çalışmalarını dış etkilerden uzak bir şekilde sürdürebilmesi için, karar organı olan Kurul üyelerinin bir takım güvencelere sahip olması gerekmektedir. Madde ile üyelerin görevlerinin hangi hallerde sona ereceği ve üyeliklerinin düşeceği açıkça belirlenmiştir. Maddede sayılan durumlar haricinde herhangi bir üyenin görevine son verilemeyecek ve üyeliği düşmeyecektir. Bunun yanında, yine üyelerin bağımsız hareket edebilmelerini güvence altına almak maksadıyla, Kurula üye olmadan önce kamu görevi yürüten üyelerin görevlerinin sona ermesiyle birlikte kurumlarına dönüşü, Kurumda geçirdikleri sürelerin özlük haklarıyla ilgili olarak değerlendirilmesi de madde kapsamında düzenlenmektedir.

Madde ile ayrıca Başkan ve Kurul üyelerinin mal bildiriminde bulunmaları ve görev nedeniyle edinilen bilgilerin gizliliğine ilişkin hususlar düzenlenmektedir.

MADDE 4- Madde ile Kurumun karar organı olan Kurulun görev ve yetkileri ile çalışma esasları düzenlenmektedir.

MADDE 5- Madde ile Kurumun teşkilatı ile Başkanın görev ve yetkileri düzenlenmektedir. Kurum teşkilatı, Kurul ve Başkanlıktan

oluşmaktadır. Başkanlık ise başkan yardımcısı, hizmet birimleri ve çalışma gruplarından oluşmaktadır.

MADDE 6- Madde ile Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve yetkileri belirlenmektedir. Kurumda dokuz adet hizmet biriminin oluşturulması öngörülmektedir.

MADDE 7- Madde ile Kuruma yapılacak başvuruların incelenmesine ilişkin usûl ve esasların, Kurumun çıkaracağı bir yönetmelikle belirlenmesi öngörülmektedir. Böylece, bir kanun değişikliğine gerek duyulmaksızın, başvuru alınabilmesine ilişkin usûl ve esaslar, günün ihtiyaçları doğrultusunda daha hızlı bir şekilde revize edilebilecektir.

Maddede, Kuruma kanunla verilen görevlerin yerine getirilmesini sağlayacak yetkiler düzenlenmektedir. Kurum, yetkili personeli vasıtasıyla, görevleri çerçevesinde tüm kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden ilgili bilgi ve belgeleri istemeye, incelemeye ve bunların örneklerini almaya, ilgililerden yazılı ve sözlü bilgi almaya, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerleri ziyaret etmeye ve buralarda inceleme yapmaya, gerekli tutanakları düzenlemeye yetkilidir.

Diğer taraftan, Kurumun görev ve yetki alanına giren konularda yerinde inceleme ve araştırma yapmak üzere, ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinin ve kişilerin katılımıyla heyetler oluşturulabilecektir.

En az üç ayda bir gerçekleştirilecek düzenli istişarelerle, Kurumun insan hakları alanında çalışan kişi, kurum ve kuruluşlarla, özellikle de sivil toplum kuruluşları ve akademisyenlerle karşılıklı ve sürekli iletişim kurması amaçlanmaktadır.

MADDE 8- Madde ile Kurum personeli ile personelin özlük hakları düzenlenmektedir. Maddede ayrıca kariyer meslek olarak öngörülen insan hakları uzmanlığı ve uzman yardımcılığına ilişkin esas ve usûller, bu çerçevede insan hakları uzmanı ve uzman yardımcılarında aranılacak nitelikler ve mesleğe girişlerine ilişkin hususlar, sözleşmeli ve geçici personel istihdamı, Başkan ve üyelere yapılacak ödemeler ile yargılanmalarına ilişkin hükümlere yer verilmektedir.

MADDE 9- Madde ile Kurum ve Kurum personeline ilişkin ibareler ilgili kanunlara işlenmektedir. İnsan Hakları Başkanlığı ile İnsan Hakları

Üst Kurulu, İnsan Hakları Danışma Kurulu ve İnsan Hakları İhlali İddialarını İnceleme Heyetleri lağvedilmektedir. Ayrıca Kurum kadroları belirlenmektedir.

GEÇİCİ MADDE 1- Geçiş hükümlerini ihtiva eden geçici 1 inci maddede, Kurumun ilk Başkan ve üyelerinin görev süreleri ve Kurum kadrolarına yapılacak atamalar düzenlenmekte, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı tarafından kullanılan taşınır ve taşınmazların Kuruma devri öngörülmekte ve diğer geçici hükümlere yer verilmektedir.

MADDE 10- Yürürlük maddesidir.

MADDE 11- Yürütme maddesidir.