



TIHV

Türkiye İnsan Hakları Vakfı

İŞKENCEYİ ÖNLEMEDE ORTAK AKIL

Seçmeli Protokol ve Türkiye’de
Ziyaret Pratiklerinin Değerlendirilmesi

Ek: Ulusal Önleme Mekanizmalarının
Kurulması ve Yetkilendirilmesi

Ankara, Mayıs 2008

Türkiye İnsan Hakları Vakfı Yayınları 55

Yazarlar

Kerem Altıparmak - Hülya Üçpınar

TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VAKFI

Akbaş Mah. Sarıca Sok. No: 7 Altındağ, 06080 Ankara

Tel: (312) 310 66 36 - Faks: (312) 310 64 63

E-posta: tihv@tihv.org.tr

<http://www.tihv.org.tr>

ISBN: 978-975-7217-64-0

Kapak Fotoğrafi: Kutup Dalgakıran

BULUŞ Tasarım ve Matbaacılık Hiz. San. Tic. - Ankara

Tel: (312) 222 44 06 - Faks: (312) 222 44 07

Önsöz

Birleşmiş Milletler “İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi”nin kabulü üzerinden 60 yıl geçti. Dünya devletlerinin aşağı yukarı tümünün insan hak ve özgürlüklerine olan saygı ve inançlarını dile getirmesini sağlayan bu belge Birleşmiş Milletler’in ilk önemli başarılarından biri oldu. Geçen 60 yıl boyunca insan hakları alanında bireysel, kültürel, sosyal, ekonomik pek çok ilerleme sağlandı. Bu çerçevede gerek küresel gerek bölgesel çapta uluslararası kuruluşlar tarafından çok sayıda sözleşme, bildirme ve tavsiye kararı üretildi. Geline aşamada; insan hakları belgelerinin sayısını tahmin etmek oldukça güç olsa da bu belgeler sayesinde insan haklarını tesis etmek, korumak ve ihlal edenlere yaptırım uygulamak bakımından devletlerin yükümlülüklerinin çerçevesi en ayrıntılı biçimde çizilmiş oldu. Bununla birlikte deneyimler, devletlerin ne yazık ki hâlâ ve her fırsatta yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçındığını ortaya koyuyor.

Devletlerin, günümüzde de sürmekte olan bu tutumları nedeniyle; uluslararası insan hakları kurumları artık insan hakları alanında yeni temel belgeler hazırlanması yerine, bu belgelerin nasıl daha etkin biçimde uygulanabileceğine odaklanmaktadır.

Bu bağlamda rehber ilkeler tartışılmakta, protokoller kabul edilmektedir. Özellikle de kişilerin özgürlüklerinin kısıtlandığı ya da özgürlüklerinden tamamen yoksun bırakıldıkları yerlerin, işkence ve kötü muamelelerin önlenmesi amacıyla devlet erkinin dışında yer alan yapılar tarafından denetlenmesine yönelik mekanizmaların oluşturulması çalışmaları önemli aşama kaydetmiştir.

Bu yöndeki öncü çalışmalar, 1987 yılında Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi ve ardından Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi (CPT)’nin kurulması olmuştur. Komite,

Sözleşmeyi imzalayan devletlerdeki her türlü alıkonulma yerine habersiz ziyaretler yapma, bu yerlerdeki her türlü bina ve eklentiyi gezme, belirlediği kişilerle kimsenin duymayacağı ve görmeyeceği biçimde görüşme olanağına sahiptir. Bu alandaki bir başka önemli gelişme ise Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 2002 yılında kabul edilerek 2006 yılında yürürlüğe giren Birleşmiş Milletler İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Onur Kırıcı Muamele ya da Cezaya Karşı Sözleşmesi'ne Ek Seçmeli Protokol'dür. Seçmeli Protokol, Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi'ne benzer yetkilere sahip uluslararası Alt Komite (SPT) kurulmasını öngörmektedir.

Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi ile Ek Protokol arasındaki temel fark Protokol'ün, uluslararası Alt Komite'nin yanı sıra taraf devletlerin kendi ulusal önleme mekanizma ya da mekanizmalarını kurmalarını öngörmesi. Buna göre ulusal önleme mekanizması, Alt Komite ile işbirliği içinde çalışacak ve kendi ülkesinde Alt Komite'nin sahip olduğu yetkilerle donatılacak. Yani ulusal mekanizma her türlü alıkonulma yerine habersiz ziyaretler yapabilecek, alıkonulma yerlerindeki her türlü bina ve eklentiyi gezebilecek, belirlediği kişilerle kimsenin duymayacağı ve görmeyeceği biçimde görüşebilecek. Dolayısıyla ulusal komite, buralarda tutulan kişilerin işkence ve kötü muameleye karşı korunmasında önemli bir araç niteliğine sahip olacak.

Bu yetkilere sahip ulusal mekanizmaların -kurulu bulundukları ülkede devletin özgürlüklerinden yoksun bırakılanlara yönelik muamele ve alıkonulma koşullarını işkence ve kötü muamelenin önlenmesine yönelik izleme yapacakları için- temel özellikleri devlet erkinden bağımsız olmalarıdır.

Türkiye Seçmeli Protokolü 14 Eylül 2005'te imzaladı ama henüz onaylamadı. Umut ediyoruz ki bu onay yakın bir tarihe gerçekleşir. Ancak iş onaylamayla bitmiyor; Protokol'ün gereklerinin en uygun biçimde yaşama geçirilmesi gerekiyor. Protokol, onay sürecinden sonraki bir yıl içinde de ulusal mekanizmanın kurulmasını öngörüyor. Bu durumda oluşturulacak bir ya da birden fazla ulusal önleme mekanizması için var olanların değerlendirilmesi, özellikle de olumsuzlukların ortaya

konularak bunların yerine nelerin inşa edilmesi gerektiğinin belirlenmesi büyük önem taşıyor.

Bu çerçevede; kurulacak ulusal mekanizmanın anayasal ya da yasal bir temele oturması; finansman ve personel açısından bağımsızlığının sağlanması; üyelerin görev güvenceleriyle donatılması; atanma prosedürlerinin, üyelik kriterlerinin, üye kompozisyonlarının açıkça belirlenmesi; habersiz ve sınırsız bir ziyaret yetkisine sahip olması; raporlar düzenleyerek kamuoyuna hesap verebilir olması; tavsiyelerde bulunma yetkisine sahip olması gereklidir. Aksi halde, oluşturulacak mekanizma, şu anda var olan mekanizmaların bir benzeri haline gelecek ve Seçmeli Protokol’de öngörülen mekanizma niteliğini hiçbir biçimde taşımayacak, alıkonulma yerlerinde işkence ve kötü muameleyi önleme işlevine de hiçbir biçimde sahip olamayacak ve dahası güvenilir olmayacaktır.

Türkiye İnsan Hakları Vakfı tarafından hazırlanmış olan bu çalışmada, Türkiye’de devlet bürokrasisi içinde yer alan insan hakları kurumları, Seçmeli Protokol kriterleri ışığında değerlendirilmektedir. Değerlendirmede, bu kurumların yasal temelleri, bağımsızlıkları, üyelikleri, güvenceleri, ziyaret, rapor ve tavsiye yetkileri ele alınmakta ve çeşitli örneklerle birlikte tartışılmaktadır. Bu çalışmada yer alan değerlendirme ve tartışmalar var olan kurullara olduğu kadar, olması gerekene de ışık tutuyor.

Hem bu değerlendirmenin ve hem de değerlendirmeye ek olarak kitapta yer alan standartların, Türkiye’de işkence ve kötü muamelenin önlenmesi için oluşturulacak ulusal mekanizma tartışmalarına ve daha sonrasında da uygulama sürecinde, bu sürece dâhil olan taraflar için, yararlı bir kaynak olacağına inanıyor ve umut ediyoruz.

Yavuz Önen
TİHV Başkanı

Teşekkür

“İşkenceyi Önlemede Ortak Akıl” bölümünü hazırlayan Kerem Altıparmak ve Hülya Üçpınar’a; “Establishment and Designation of National Preventing Mechanism (Ulusal Önleme Mekanizmalarının Kurulması ve Yetkilendirilmesi) isimli kitabı çevirmemize ve yayınlamamıza izin verdiği için Avrupa İşkenceyi Önleme Derneği’ne (APT); bu kitabı çeviren Hülya Üçpınar ve Osman Murat Ülke’ye; kapakta yer alan fotoğrafı kullanmamıza izin veren foto muhabiri Kutup Dalgakıran’a; çalışmanın hazırlanmasına katkıda bulunan Türkcan Baykal, Nergiz Tuba Ataş ve Evren Özer’e teşekkür ederiz.

Alıkonulma yerlerinin ziyaretler yoluyla izlemesi konusundaki çalışmalarımıza ve bu kitabın ortaya çıkmasına katkı sağlayan Fin İnsan Hakları STK Vakfı’na (KIOS- The Finnish NGO Foundation for Human Rights) ayrıca teşekkür ederiz.

İçindekiler

I. GENEL ÇERÇEVE	3
A. Ziyarete dayalı bir ulusal önleme mekanizmasının gerekliliği	7
B. Ziyarete dayalı bir ulusal önleme mekanizması	8
C. 'Her türlü alıkonulma yeri' kavramı	11
II. TÜRKİYE'DE MEVCUT İNSAN HAKLARI YÖNETSEL YAPILARININ PARİS İLKELERİ ve SEÇMELİ PROTOKOL KRİTERLERİ İŞİĞİNDA DEĞERLENDİRİLMESİ	18
A. ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMALARININ NİTELİĞİ	21
1. Anayasa'ya da yasal bir temelde kurulma	21
2. Bağımsızlık	26
a. Mali kaynaklar ve personel	26
b. Güvenceler	29
3. Üyelik	32
a. Atanma prosedürü	32
b. Üyelik kriterleri	35
c. Mesleki bilgi ve insan haklarına ilişkin perspektif	38
d. Kompozisyon	46
e. Üyelerin eğitimi	46
B. GÖREV ALANI	49
1. Ziyaret yetkisi	49
a. Adli denetimler	50
b. İç idari denetimler	53
c. Kurumun kendi hiyerarşisi dışında bir yapı tarafından gerçekleştirilen denetimler	55

d. Yasama Organı Denetimi	59
e. Dış denetimler	60
2. Ziyaretlerin gerçekleştirilmesi.....	62
a. Her türlü alıkonulma yerine, önceden haber vermeksizin erişim	62
b. Alıkonulma yerindeki herkesle görüşme	66
c. Bilgiye erişim	67
d. Ziyaretlerin sıklığı.....	69
3. Hesap verebilirlik	71
a. Rapor	71
i. Rapor hazırlama.....	71
ii. Raporların kamuoyuna açıklığı	75
b. Tavsiyelerde bulunma	77
III. YENİ BİR MODEL MÜMKÜN MÜ?.....	80

EK: ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMALARININ KURULMASI VE YETKİLENDİRİLMESİ

Önsöz	91
1. Giriş	93
2. Bir UÖM Üzerinde Karar Kılma Süreci	99
2.1 Giriş	100
2.2 Şeffaflık ve Kapsayıcılık	100
2.3 Bilgi	102
2.4 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri.....	103
3. Amaç ve Görev	105
3.1 Düzenli Ziyaretler Sistemi	106
3.1.1 Önleyici Ziyaretler	106
3.1.2 Düzenli Ziyaretler	108
3.1.3 Bir Ziyaret Sistemi.....	109
3.1.4 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri.....	109

3.2 Nereler Ziyaret Edilecek?	110
3.2.1 Giriş	110
3.2.2 Yetki Alanı ve Denetim	112
3.2.3 Gayri resmi Alıkonulma Yerleri	113
3.2.4 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri	117
3.3 Görev	118
3.3.1 Ziyaretlere Dayanan Yapıcı Bir Diyalog	118
3.3.2 Uluslararası Standartlara Doğru Bir İlerleme	120
3.3.3 Ek Görevler	120
3.3.4 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri	122
3.4 Ziyaret sıklığı	124
3.4.1 Giriş	124
3.4.2 Ziyaret Türleri	124
3.4.3 Farklı Alıkonulma Yerleri İçin Ziyaret Sıklığı	128
3.4.4 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri	131
4. Bağımsızlık	133
4.1 Giriş	134
4.2 Bağımsız Temel	135
4.3 Bağımsız Üyeler ve Personel	136
4.4 Atanma Prosedürü	137
4.5 İmtiyazlar ve Dokunulmazlıklar	139
4.6 Mali Bağımsızlık	143
4.7 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri	146
5. Üyelik	149
5.1 Uzmanlık	150
5.2 Cinsiyet Dengesi ve Etnik-Azınlık Temsili	151
5.3 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri	152
6. Ziyaretlere ilişkin yetki ve Güvenceler	153
6.1 Bütün Alıkonulma Mekanlarına Erişim	154
6.1.1 Bütün Alıkonulma Yerlerinin Bütün Bölümlarına Erişim ..	154
6.1.2 Ziyaret Edilecek Yerlerin Seçimi	155
6.1.3 Habersiz Ziyaretler	155

6.2 Bilgiye Erişim	159
6.3 İnsanlara Erişim.....	160
6.4 Tutukluların, Görevlilerin ve Başkalarının Korunması.....	162
6.5 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri.....	164
7. Ulusal Önleme Mekanizmalarının Tavsiyeleri ve Bunların Yaşama Geçirilmesi	165
7.1 Ulusal Önleme Mekanizmalarının Tavsiyeleri.....	166
7.2 Raporlar	169
7.3 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri.....	171
8. UÖM'ler ve Ülkedeki Sivil Toplum	174
9. Uluslararası Düzeyde UÖM'ler	177
10. Organizasyon Biçiminin Seçimi.....	181
10.1 Giriş	182
10.2 Yeni veya mevcut yapı?	182
10.2.1 Genel bakış.....	182
10.2.2 Ulusal İnsan Hakları Komisyonları.....	186
10.2.3 Ombudsman ve Kamu Savunmanı	187
10.2.4. Sivil toplum kuruluşları.....	189
10.2.5 Bağımsız Dış Cezaevi Denetçileri	190
10.2.6 Yargı	191
10.2.7 Toplum-temelli Bağımsız Ziyaretçiler	192
10.2.8 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri.....	194
10.3 Çoklu Mekanizmalar.....	195
10.3.1 Coğrafi ya da Tematik Temel.....	195
10.3.2 Uyum ve Koordinasyon	197
10.3.3 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri.....	201
11 Sonuç.....	203



İŞKENCEYİ ÖNLEMEDE ORTAK AKIL

Seçmeli Protokol ve Türkiye’de
Ziyaret Pratiklerinin Değerlendirilmesi

Kerem Altıparmak - Hülya Üçpınar

AÜ SBF İnsan Hakları Merkezi - Türkiye İnsan Hakları Vakfı

I. GENEL ÇERÇEVE

İşkence ve kötü muamele, insan hakları ve insancıl hukuk tarafından yarım yüzyıldan bu yana tutarlı bir biçimde ve mutlak olarak yasaklanmıştır. Öylesine mutlak ki bu yasağın yoğun karakteri olağanüstü durum ve savaş zamanı da dâhil olmak üzere herhangi bir istisna kabul etmez. İşkence ve kötü muamelenin meşrulaştırılmasının herhangi bir zemini yoktur.

Buna karşın işkence ve kötü muamele, hükümetler dışı ve hükümetler arası örgütlerin yayınladıkları raporların yarattığı atmosfere, insan hakları ve insancıl hukuk metinlerine, sözleşmelere, tavsiyelere, kurallara, evrensel ve bölgesel mekanizmaların verdikleri kararlara rağmen dünya devletlerinin yarısından fazlasında devam etmektedir.

11 Eylül olaylarından sonra devletler, özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin insan hakları konusunda “teröre karşı savaş” bağlamında işkence ve kötü muamele yasağına uyma konusunda daha da isteksiz hale gelmişlerdir.

Bununla birlikte, işkence yasağının mutlak karakteri ile yaygınlığı arasındaki dengesizlik nedeniyle devletlerin, bireylerin işkence ve kötü muameleye karşı korunması için daha etkili önlemler alması gerektiği açıktır.¹

26 Haziran 1987 tarihinde yürürlüğe giren BM İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Aşağılayıcı Muamele ve Cezaya Karşı Sözleşme² (bundan sonra İşkenceye Karşı Sözleşme olarak anılacaktır) bölgesel düzeydeki İşkencenin ve İnsanlık Dışı ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi³ (Bundan sonra Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi olarak anılacaktır) ile Amerikalar Arası İşkencenin Önlenmesi ve Cezalandırılması Sözleşmesi’nin⁴ yanı sıra

¹ Üçpınar, H. ve Baykal T., An important step for prevention of torture, the Istanbul Protocol and challenges, *Torture* 2006; 16(3):252-67,

² İstanbul Protokolü, İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı, Aşağılayıcı Muamele veya Cezanın Etkili Biçimde Soruşturulması ve Belgelendirilmesi İçin El Kılavuzu, Birleşmiş Milletler Eğitim Serisi, No.8/Rev.1, UNHCHR, 2004, Giriş

³ Bkz. 29 Nisan 1988 tarihli ve 19799 sayılı Resmi Gazet.

⁴ Avrupa Antlaşmaları Serisi (ETS)- No. 126.

1 (ETS No. 151) ve 2 (ETS No. 152) No.lu Protokol hükümlerine göre değiştirilmiş olan metin 1 Mart 2002’de yürürlüğe girmiştir.

işkence yasağının mutlaklığını güvence altına almayı amaçlayan, işkencenin önlenmesi konusunda devletlere yükümlülükler öngören ve bu anlamda uluslararası bir denetim mekanizması içeren, işkence ve diğer zalimane, insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele ve cezaya özgülenmiş evrensel düzeyde bir sözleşmedir.

BM İşkenceye Karşı Sözleşme de dâhil olmak üzere uluslararası hukuk devletlere, işkence ve kötü muamelenin önlenmesi bakımından değişik sorumluluklar yüklemektedir. Bu sorumluluklar “önleme”, “kovuşturma ve cezalandırma” ve “mağdurlara giderim sağlanması” biçiminde kategorize edilebilir.⁵

“Kovuşturma ve cezalandırma” ve “giderim” kategorilerinde yer alan gereklilikler aynı zamanda “önleme” işlevini görme potansiyeline de doğal olarak sahiptir. Uluslararası metinlerdeki bu gereklilikler evrensel ve bölgesel mekanizmalar tarafından izlenmekte, uluslararası insan hakları hukukuna ilişkin içtihatlar da daha çok bu yönde gelişmektedir.

Bununla birlikte kovuşturma, cezalandırma ve giderim alanındaki gelişme ne kadar kapsamlı olursa olsun bunlar ihlal gerçekleştikten sonra devreye giren, ihlalleri “bastırıcı” bir mekanizmanın parçalarıdır. İhlal gerçekleştikten sonra delillere ulaşmak, sorumluları bulmak çok zorlaştığı gibi sorumluların bulunup cezalandırılması bile ihlale uğrayan kişi açısından çok sınırlı bir giderim sağlamaktadır.⁶

Bu nedenle önleme alanına özel bir önem verilmesi, işkence ve kötü muamele vakalarının henüz gerçekleşmeden önlenmesine ilişkin bir mekanizmanın ve uygulamanın geliştirilmesi, bütünsel bir perspektifin önemli bileşenidir.

Nitekim uluslararası insan hakları alanında da bu bütünsel perspektif yaklaşık olarak otuz yıldan bu yana ele alınmaktadır. İşkence ve kötü

⁵ O.A.S. Treaty Series No. 67, *entered into force* Feb. 28, 1987, *reprinted in* Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 at 83 (1992).

⁶ İşkenceye Karşı Sözleşme’nin 1. maddesi devletlere, işkence ve kötü muamele fillerinin kovuşturulması ve sorumluların cezalandırılması; işkence mağdurlarına giderim ve tazminat hakkı tanınması, işkenceye maruz kalan kişiyi sınır dışı etme/iade yasağı; işkence suçlularını iade yükümlülüğü; ifadenin işkence altında alındığına ilişkin delil olması harif olmak üzere işkence altında alınan ifadelerin delil olarak kullanılması yasağı getirmektedir.

muamelenin, alıkonulma yerlerinin izlenmesi suretiyle önlenmesine yönelik evrensel bir sitemin oluşturulmasına ilişkin fikir ilk olarak Avrupa İşkenceyi Önleme Derneği'nin de (*Association for Prevention of Torture*) kurucusu olan Jean-Jacques Gautier tarafından ortaya atılmıştır. Bu fikir Uluslararası Hukukçular Komisyonu ve arkasından da İsviçre İşkenceye Karşı Komite gibi sivil toplum örgütleri tarafından geliştirilerek 1980 yılında Costa-Rica hükümetince Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu'na sunulmuştur. Bununla birlikte Birleşmiş Milletlerin, İşkenceye Karşı Sözleşmenin hazırlanması ve kabul edilme süreçleriyle meşgul olması nedeniyle Costa Rica tarafından sunulan metin Avrupa Konseyince ele alınarak geliştirilmiş ve 1987 yılında Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi haline getirilmiştir. Sözleşme, işkence ve kötü muamele fillerinin, aynı adı taşıyan bir Komite tarafından, alıkonulma yerlerinin ziyareti yoluyla önlenmesini öngörmektedir. Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi tarafından, Avrupa Konseyi üyesi devletlerin tümüne düzenlenen alıkonulma yerlerinin izlenmesine ilişkin önleyici ziyaretler öyle başarılı olmuştur ki Birleşmiş Milletler de 1990'larda süreci devam ettirme kararı almıştır.⁷

Birleşmiş Milletler sistemi içinde, aynı dönemde, insan hakları ihlallerinin izlenmesi, bu konuda tavsiyelerde bulunulması ve yaygın insan hakları eğitimleri düzenlemesi gibi geniş bir çerçeveye sahip "ulusal insan hakları kurumlarının" oluşturulması fikri de tartışılmaya başlanmıştır.⁸ Bu tartışma 1993 yılı Dünya İnsan Hakları Konferansına taşınmış ve ardından aynı yıl BM Genel Kurulu'nda ele alınarak "Paris İlkelere" olarak anılan belge Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilmiştir.⁹

Paris İlkelere olarak anılan bu belge ulusal insan hakları kurumlarını "kilit ulusal kurumlar" olarak kabul edilmekte ve bunların yapıları, işlevleri ve nasıl bir doğaya sahip olmaları gerektiği düzenlenmektedir.

⁷ Kerem Altıparmak (2007) "Türkiye'de İnsan Haklarında Kurumsallaş(ama)ma", Türkiye Barolar Birliği (yay. haz.), s.2

⁸ Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/61/259, 14 August 2006, para.66

⁹ 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.

1993 yılında yapılan ve Paris İlkeleri'nin kabul edilmesiyle sonuçlanan Dünya İnsan Hakları Konferansında, alıkonulma yerlerinin işkencenin önlenmesi amacıyla ve ziyaretler yöntemiyle izlenmesine dayalı bir mekanizma ile desteklenmesi de gündeme gelmiştir. Bu toplantıda aynı zamanda BM İşkenceye Karşı Sözleşmeye ek bir protokol hazırlanmasına ilişkin gereksinimin altı çizilmiştir.¹⁰

Nitekim alıkonulma yerlerinin ziyarete dayalı olarak izlenmesi yoluyla BM İşkenceyi Önleme Sözleşmesi'nin taraf devletler tarafından etkin biçimde uygulanmasını sağlamak üzere, bir ek protokol olarak hazırlanan belgeyi BM Genel Kurulu Aralık 2002'de kabul etmiştir. Bu belge Seçmeli Protokol olarak anılmaktadır.

Protokol, taraf devletlerin ulusal düzeyde bir önleme mekanizması kurmasını öngörmekte ve bu mekanizmanın ülkedeki tüm alıkonulma yerlerine sınırsız ziyaretler yapması da dâhil olmak üzere mekanizmayı çeşitli yetki ve görevlerle donatmaktadır.

Birleşmiş Milletler İşkenceye Karşı Sözleşme'ye ek Seçmeli Protokol¹¹, Paris İlkeleri'nde belirtilen ulusal insan hakları kurumlarının özellikle görev alanları bakımından daha dar ve işkence ve kötü muamelenin önlenmesine odaklanan, özelleşmiş bir biçimdir. Protokol, alıkonulma yerlerinin ziyaretler yöntemiyle izlenmesini esas alan bir ulusal önleme mekanizması biçimi önermektedir. Paris İlkeleri, ulusal insan hakları kurumları için bir tavsiyeler bütünü olarak kabul edilirken, bu kurumların özelleşmiş biçimi olan ziyarete dayalı bir ulusal önleme mekanizması Seçmeli Protokol ile düzenlenmiş ve Protokol'e taraf devletler için bağlayıcı bir nitelik kazanmıştır.

Devletlerin, Protokol'e taraf olabilmeleri ve uluslararası insan hakları hukuku bağlamında sorumlu tutulabilmeleri için sözleşmelerin yürürlüğe girmesine ilişkin iç hukuk onaylama sürecini yerine getirmesi gereklidir.

¹⁰ Bkz. Viyana Deklarasyonu ve Eylem Planı, A/CONF.157/23, 12.7.1993, para. 61.

¹¹ 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. Türkiye Protokolü 16 Eylül 2005'de imzalamış, henüz onaylamamıştır. Protokolün resmi olmayan Türkçe çevirisi için bkz. Mehmet Semih Gemalmaz (2004), İnsan Hakları Belgeleri, Cilt VI, Birleşmiş Milletler Üçüncü Bölüm, (İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi), s. 167 vd.

Protokol, iç hukuk onaylama sürecinin tamamlanması ile yürürlüğe girdikten sonra taraf devletler 17. madde uyarınca kendi ulusal önleme mekanizma ya da mekanizmalarını bir yıl içinde kurmak ya da var olan insan hakları kurullarını Protokol’de öngörüldüğü gibi yetkilendirmek zorundadır.

A. Ziyarete dayalı bir ulusal önleme mekanizmasının gerekliliği

Kişilerin, bir suç soruşturması başta olmak üzere özgürlüklerinden yoksun bırakıldıkları andan özgürlüklerine yeniden kavuştukları ana kadar geçen süreçte her türlü işkence ve kötü muamele fiiline karşı korunmalarını sağlamak üzere uluslararası insan hakları hukukunda bir koruma alanı geliştirilmiştir.

Bu koruma alanının en genel çerçevesini “keyfi alıkoyma ve tutuklama yasağı” çizer. Kişi özgürlükleri, sadece sınırları açıkça ve önceden belirlenmiş bir yasa kuralı ile ve yasada belirtilen istisnalar dışında mahkeme kararı ile sınırlandırılabilir.

Kişilerin hukuka uygun ya da keyfi, herhangi bir biçimde alıkonulmalarından sonra da işkence ve kötü muamele fiillerine karşı korunmaları gereklidir. Özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin bu aşamada etkin bir korumadan yararlanabilmeleri için bir dizi “**usule ilişkin temel güvence**” geliştirilmiştir. Bu temel güvenceler; avukat yardımından yararlanma, bir hekime ulaşma, yakınına ulaşma, isnat edilen suçun ve haklarının anlatılması, alıkonulmasının hukuksal olup olmadığının denetlenmesi için yargıç önüne çıkma hakkı (*habeas corpus*) olarak sayılabilir.

Ancak usule ilişkin güvencelerin, özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilere birer hak olarak tanınmış olması bu güvencelere kendiliğinden erişimi sağlamamakta, bunlar alıkoyma yerinde bulunan yetkililer aracılığı ile kullanılabilir. Hakların kullanımının bir başka kişinin inisiyatifinde olması bunların aynı zamanda keyfi biçimde kısıtlanmasını da olası kılmaktadır.

Bununla birlikte, belirtilen güvencelerin usulüne uygun biçimde kullandırılmış olması kişileri her durumda işkence ve kötü muameleden korumaya yeterli olmayabilir. Kişiye doğrudan ya da dolaylı olarak uygulanan muamelenin yanı sıra alıkonulma yerinin koşulları da işkence ve kötü muamele oluşturacak özelliklere sahip olabilir.

Alıkonulmanın keyfi ya da hukuka uygun olduğu her iki durumda da geçerli olmak üzere asıl problem özgürlüğü kısıtlayan otorite ile özgürlüğü kısıtlanan kişi ilişkisindeki güç dengesizliğidir. Bu dengesizlik aşağıda belirtilen nedenlerden kaynaklanmaktadır;¹²

- Kişinin özgürlüğünden yoksun bırakılması devlet tarafından gerçekleştirilen ciddi bir cebri fiildir ve insan hakları ihlali riskini barındırmaktadır.
- Özgürlüğünden yoksun bırakılan kişi kendi güvenliğinin, haklarının ve varoluşuna ilişkin tüm araçların sağlanması bakımından özgürlüğün kaybedilmesiyle birlikte yetkililere ve kamu görevlilerine neredeyse tamamen bağımlı hale gelmektedir.
- Özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin kendi kaderlerini belirleme olanakları ortadan kaldırılmakta ya da kısıtlanmaktadır.
- Alıkonulma yerleri, tanımı gereği **kapalı yerlerdir** ve özgürlüğünden yoksun bırakılan kişiler toplumun görüş alanının dışında tutulmaktadır.

Alıkonulan kişilerin usule ilişkin güvencelerden etkin biçimde yararlandırılıp yararlandırılmadığını; işkence ve kötü muamele sonucunu doğuran herhangi bir muameleye maruz kalıp kalmadıklarını; alıkonulma yerlerindeki yaşam koşullarının ve alıkonulma rejiminin işkence ve kötü muamele oluşturup oluşturmadığını; alıkonulan kişilerin yeterli tıbbi bakıma ulaşip ulaşamadıklarını incelemek üzere düzenlenen ziyaretler ve özellikle de habersiz yapılan ziyaretler, belirtilen güç dengesizliğinin en aza indirilmesi ve kişilerin işkence ve kötü muameleden korunması için en etkin denetim sistemi olarak kabul edilmektedir.

B. Ziyarete dayalı bir ulusal önleme mekanizması

Kişilerin işkence ve kötü muameleye karşı etkili bir biçimde korunmasını ve bu çerçevede ulusal ve uluslararası çabanın sürekli kılınması hedefini güden Seçmeli Protokol, yeni haklar ve yükümlülükler getirmektense taraf devletlerin işkence ve kötü muamele yasağını ihlal edip etmediğinin izlenmesine dayalı bir sistem öngörmektedir.

¹² Association of Prevention of Torture (2004), *Monitoring Places of Detention-a practical guide*, (Cenevre, APT), s.26-27

İnsan hakları ihlallerini önleme konusunda bastırıcı önlemler alma işlevinin bir sonucu olarak yargı, ihlaller oluştuğundan sonra devreye girmektedir. Bu durumda önleyici işlevi yargı dışında bir mekanizmanın görmesi gereklidir ki bunun da idari mekanizmalar tarafından yapılması beklenebilir. Bu nedenle ulusal kurumların ziyaret yetkileri özel bir öneme sahiptir.

Her ne kadar izleme pratikleri uluslararası organlar tarafından da yapılabilmekteyse de bu pratiklerin etkili bir ulusal denetimin yerini tutması beklenemez. En etkili uluslararası denetimde bile ziyaret ancak sınırlı bir süre ve coğrafyaya sıkışıp kalmaya mahkûmdur.

Seçmeli Protokol, bu sınırlılık dikkate alınarak hazırlanmıştır. Protokol, bugüne kadar yapılan uluslararası antlaşmalardan farklı olarak uluslararası bir denetim yanında ulusal izleme kurullarının oluşturulmasını da öngörmektedir. Buna göre;

- İmzacı devletlere habersiz ziyaretler yapma yetkisine sahip ve 10 kişiden oluşan *uluslararası bir alt komite* kurulacaktır. Protokolde öngörülen Uluslararası Alt Komite 2006 yılında kurulmuş ve 2007 Şubat ayından itibaren toplantılarına başlamıştır.
- Protokole taraf devletler, alıkonulma yerlerine habersiz ziyaretler yapmak üzere hedefi, görev alanı, bağımsızlığı, üyelerinin seçimi ve bağımsızlıkları ile yetkileri iç hukukta anayasal ya da yasal olarak belirlenmiş *ulusal önleme mekanizmalarını kuracaklardır*.

Üye devletler, ulusal düzeyde bir ya da birçok ziyaret organı kuracak veya mevcut kurulları yetkilendirecek ya da zaten bu faaliyeti yerine getiren kurullar varsa bu faaliyetin sürdürülmesini sağlayacaktır.¹³

Protokol, bu kurulların hangi özellikleri taşıması gerektiğine ilişkin çerçeve kurallar sağlamakla beraber kurulların örgütlenme biçimine dair bağlayıcı kurallar içermemektedir. Bu nedenle, hükümetler Protokol'de öngörülen işlevleri yerine getirecek kurum ya da kurumların oluşturulmasında bir takdir yetkisine sahiptir.¹⁴ Ancak bu takdir yetkisinin yine de çok sınırlı olabileceğini belirtmek gereklidir. Farklı insan hakları

¹³ Seçmeli Protokol, md. 2

¹⁴ Debra Long/ Nicolas Boeglin Naumovic (2004), *Optional Protocol –A Manual for Prevention*, (Cenevre: Inter-American Institute of Human Rights ve APT), s. 69.

ulusal kurumları modellerinin yasal bir temele oturması, üyelerinin bağımsızlıklarının sağlandığı, atanma usullerinin bağımsızlığı zedelemeyecek biçimde belirlendiği, üyelerin ayrıcalık ve bağımsızlıklarının yanı sıra kurulun mali bağımsızlığının sağlandığı durumda, Protokol'ün gereklerini yerine getirebileceği düşünülmektedir.¹⁵

Öncelikle, Protokol'ün 18. maddesine göre taraf devletler ulusal önleme mekanizmalarının hem işlevsel hem de personel bağımsızlığını güvence altına almak zorundadırlar. Ayrıca devletler, cinsiyet dengesi ile birlikte etnik köken, farklı dil grupları gibi değişik kesimlerin mekanizma içinde temsilini sağlamalıdır.

Yine mekanizmanın bağımsız işleyebilmesi için yeterli mali kaynaklara sahip olması gereklidir.

Bu güvenceler aslında Paris İlkeleri'nde öngörülen güvencelerdir. Nitekim Protokol'ün 18. maddesinin son fıkrası, mekanizmaların oluşturulmasında Paris İlkeleri'nin dikkate alınması gerektiğini belirtmektedir.

Protokol'ün, bir ulusal mekanizmanın ne tür işlevleri olacağına dair hükümleri de Protokol'de öngörülen koşulları ne tür bir oluşumun yerine getirebileceği konusunda yol göstermektedir.

20. maddeye göre mekanizma, özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilere ilişkin sayı, muamele gibi her türlü bilginin yanı sıra hem her türlü alıkonma yerine hem de bu alıkonma yerlerinin içerisindeki tüm tesislere ve birimlere ulaşabilecektir. Ulusal mekanizma, istediği kişilerle özel görüşme yapabilecek, istediği yerleri ziyaret edebilecektir.

21. maddeye göre hiç kimse ulusal mekanizma ile iletişime geçtiği için yaptırıma uğramayacaktır.

23. maddeye göre taraf devletler, ulusal önleme mekanizmalarının yıllık raporlarını yayınlamak ve dağıtmakla yükümlüdür. Taraf devletlerin bunun dışında, her bir ziyaretten sonra hazırlanan raporların hepsini yayınlamalarına da engel yoktur.

Bu görevlerin tamamını yerine getirmek için bir kurul oluşturulabileceği gibi farklı fonksiyon, görev alanları veya coğrafyayı kapsayacak birden fazla kurul da oluşturulabilir. Örneğin, ceza ve tutukevleri için ayrı, çocuk ıslah merkezleri için ayrı kurullar oluşturulabilir.

Protokol’ün 4. maddesine göre kişilerin özgürlüklerinden yoksun bırakıldığı hiçbir yer denetim dışında kalmayacaktır.

C. ‘Her türlü alıkonulma yeri’ kavramı

Seçmeli Protokol’ün 4/2. maddesinde açıkça tanımlandığı üzere “özgürlüğünden yoksun bırakılma” kavramı “kişinin her türlü gözaltı ya da hapsedme ya da **kişinin kendi rızasıyla ayrılmasına** herhangi bir adli, idari ya da başka bir yetkilinin talimatıyla **izin verilmediği** kamusal ya da özel bir yerde tutulması anlamına gelmektedir”.¹⁶

Dolayısıyla “kişilerin özgürlüklerinden yoksun bırakıldıkları yerler” ya da “alıkonulma yerleri” terimi kişinin özgürlüğünün kısıtlandığı her türlü yeri kapsar. İzleme mekanizması açısından alıkonulma terimi yakalama, idari gözaltı, yargılama öncesi tutuklanma veya hükümlülük nedeniyle özgürlüğü kısıtlanmış ve alıkonulma yerlerinde tutulan bütün kişileri de kapsamak üzere en geniş anlamında ele alınmaktadır.

Alıkonulma yerleri

Aşağıdakilerler sınırlı olmamak kaydıyla;

- 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
- İdari alıkonulma yerleri
- Uluslararası havaalanlarındaki transit bölgeler
- Askeri cezaevleri veya hücreler
- Gizli servislere ait alıkoyma yerleri

¹⁶ Daha geniş tanımlama için bkz. EK. Bölüm 3.2

- Askeri üslerde yer alan alıkoyma birimleri
- Diğer

Kişinin tutulduğu yer resmi kamusal bir mekân olabileceği gibi gayri resmi (unofficial) bir tutulma mekânı olması da mümkündür. Her ne kadar resmi olmayan mekânların alıkoyma mekânı olarak kullanılması uluslararası hukuka aykırıysa da Sözleşme'nin hazırlanışında çoğunluk, bu tip yerlerde işkence ve kötü muamelenin gerçekleşme riskini dikkate alarak bu mekânların da kapsama alınması gerektiğini kabul etmişlerdir.¹⁷ Buna göre Protokol'ün 4. maddesine uyarınca devletler ulusal ve uluslararası kurulların sadece kişilerin alıkondukları değil alıkonulma *ihtimali* olan yerleri ziyaret etmesine de izin verecektir. Protokol, Birleşmiş Milletler İşkenceye Karşı Sözleşme'ye yakın bir şekilde “bir kamu yetkilisinin kararı veya yetkilinin teşviki veya rızası veya muvafakatiyle” formülünü kullanarak, devlet ajanı olmayan kişilerin devletin bilgisi dâhilinde gerçekleştirdikleri alıkoymaları da Protokol kapsamına almıştır. Buradan, mekanizmanın, kişilerin gayri resmi olarak alıkonulduğuna dair şüphelerin varlığı durumunda söz konusu yere yapılacak ziyarette devletin mekanizma ile işbirliği yapma ödevinin olduğu anlaşılmalıdır.

Bu çerçevede Türkiye'deki alıkonulma yerlerinin neler olduğuna değinmek gerekmektedir.

a. Kolluk (gözetli) birimleri

İdari ve adli kolluğa ait ve kişilerin özgürlüklerinden yoksun bırakıldığı tüm kolluk birimleri ulusal önleme mekanizmalarının ziyaret yetkisi kapsamındadır.

Kolluk birimlerinin ziyaret yoluyla izlenmesi, kişilerin özellikle suç iddiası nedeniyle özgürlüklerinin kısıtlandığı gözetli, yakalama veya muhafaza altına alma işlemleri sırasındaki muamele ve alıkoyma koşullarının standartlara uygunluğunu gözden geçirme fırsatı yaratmaktadır.

Kolluk tarafından yakalama veya gözetli altına alma işlemleriyle özgürlükleri kısıtlanan kişiler “gözetli birimlerinde” tutulurlar.

¹⁷ Report of the UN Working Group to draft an Optional Protocol to the UN Convention against Torture, UN.Doc. E/CN.4/2001/67, para. 43,45.

Gözaltı birimi; yakalanan kişi hakkındaki işlemlerin tamamlanarak adli mercilere sevk edilmesine veya serbest bırakılmasına kadar, yasal süre içinde onu gözaltında tutmakla yetkili ve görevli kolluk kuvveti birimlerini ifade etmek üzere kullanılmaktadır.¹⁸

Kolluk (gözaltı) birimleri

- Emniyet müdürlükleri
- Polis merkezleri
- Polis karakolları
- Jandarma karakolları
- Jandarma komutanlıkları
- Gümrük karakolları veya merkezleri
- Sahil güvenlik komutanlıkları veya karakolları

Sayılan kolluk birimleri, adli kolluk kapsamında kişilerin yasal sınırlar içinde özgürlüklerinden yoksun bırakıldıkları yerlerdir. Ancak kolluk görevlilerinin kişileri özgürlüklerinden alıkoydukları yerler sayılanlarla sınırlı değildir. Kolluk birimlerinin resmi alıkoyma mekânları olarak bilinen bu yerler dışında alıkoyma amacıyla kullandıkları *her türlü* askeri, sivil veya özel yerler ile bunlara ait tüm bina, eklenti, nakil aracı gibi yerlerin de izleme/ziyaret kapsamında olduğu unutulmamalıdır.

b. Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri

Uluslararası standartlar uyarınca, kişilerin adli veya disiplin ceza ya da tedbirler nedeniyle sürekli veya geçici olarak alıkonuldukları ceza ve tutukevleri de ulusal önleme mekanizmalarının izleme kapsamına girmektedir.

Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri

- Kapalı ceza infaz kurumları
- Yüksek güvenlikli kapalı ceza infaz kurumları
- Kadın kapalı ceza infaz kurumları
- Çocuk kapalı ceza infaz kurumları

¹⁸ Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği m.4

- Gençlik kapalı ceza infaz kurumları
- Açık ceza infaz kurumları
- Çocuk eğitim evleri (ıslahevleri)
- Askeri ceza infaz kurumları

Askeri veya sivil ayrımı gözetmeksizin bu kurumların tüm binaları, binaların eklentileri, tesisler, araçlar ve benzeri yerlerin tümü izleme kapsamındadır.

c. Mülteci misafirhaneleri

Kişilerin iltica talebi ya da göç nedeniyle bir başka ülkede tutuldukları süreçlerde konuldukları yerler de bir alıkonulma yeri olarak izleme kapsamındadır.

Farklı ülkelerden Türkiye'ye gelerek yabancı ülkelere birine gönderilmek veya Türkiye'de kalma ve iltica hakkı talebinde bulunan yabancı kişilerin haklarında yapılan işlem sonuçlanıncaya kadar geçecek süre içerisinde geçici olarak barındırıldıkları yerler mülteci misafirhaneleri olarak adlandırılmaktadır.¹⁹

Misafirhaneler valiliklere ait tesislerde kurulabileceği gibi kiralanmış yerlerde de oluşturulabilir.²⁰

d. Huzurevleri ve yaşlı bakım evleri

Huzurevi, yaşlı kişileri huzurlu bir ortamda korumak ve bakmak, sosyal ve psikolojik ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri tarafından kurulan yatılı sosyal hizmet kuruluşlarını;

Bakımevi ise özel bakıma ihtiyaç duyan yaşlıların bakım ve korunmalarını sağlamak amacıyla gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri tarafından kurulan yatılı sosyal hizmet kuruluşlarını ifade etmektedir.²¹

¹⁹ Mülteci Misafirhaneleri Yönetmeliği, m.1, 29/04/1983 tarihli ve 18032 sayılı Resmi Gazete

²⁰ Mülteci Misafirhaneleri Yönetmeliği, m. 5

²¹ Özel Huzurevleri ve Yaşlı Bakımevleri Yönetmeliği, m.5, 03/09/1997 tarihli ve 23099 sayılı Resmi Gazete

Huzurevleri ve yaşlı bakım evleri hem gerçek kişilerce ve hem de özel hukuk tüzel kişilerinince açılıp işletilebilir.²²

e. Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları

Çocuk yuvaları, 0-12 yaş arası korunmaya muhtaç çocuklar ile gerektiğinde 12 yaşını doldurup tek başına yaşamını sürdüremeyecek durumda olanlardan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından korunan kız çocuklarının barındırıldığı yerlerdir.²³

Yetiştirme yurtları ise 13-18 yaş arası korunmaya muhtaç çocukları korumak, bakmak ve bir iş veya meslek sahibi edilmeleri ve topluma yararlı kişiler olarak yetiştirilmelerini sağlamakla görevli ve yükümlü olan yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır.²⁴

f. Hastaneler

Hastaneler de özellikle yataklı birimlerin bulunduğu birimler bakımından alıkonulma yerleri kategorisinde sayılmalıdır.

Ayrıca hastaneler içinde bulunan mahkûm koşulları tutuklu ve hükümlüler için düzenlendiği ve psikiyatri koşulları da kimi yer ve durumlarda kapalı birim niteliği taşıdığı için birer alıkonulma yeridirler.

g. Nakil araçları

Yakalanan, gözaltına alınan, tutuklu ya da hükümlü hasta nakil araçları da sivil ya da askeri kara, hava ya da deniz aracı olsunlar kişilerin bu araçlar içinde bulundukları sürelerde alıkonulma yeri özelliğini taşımaktadır. Bu nedenle, göz ardı edilmemesi gereken yerlerdir ve izleme kapsamında özel bir önem verilmelidir.

h. Özel kişilere ait mekânlar/araçlar ya da açık alanlar

Bu kategoride tanımlanan yerler klasik alıkonulma yerlerinin dışında bir kategoride olmakla birlikte Seçmeli Protokol tarafından, belli

²² Özel Huzurevleri ve Yaşlı Bakımevleri Yönetmeliği, m. 1

²³ Sosyal Hizmetler ve Çocuk esirgeme Kurumu Çocuk Yuvaları Yönetmeliği, m.2, 07/01/1999 tarihli ve 23576 sayılı Resmi Gazete

²⁴ http://www.shcek.gov.tr/hizmetler/cocuk/Yetistirme_Yurtlari.asp

koşullarda alıkonulma yeri olarak kabul edilmektedir. Protokol'ün 4/1. maddesine göre;

- Protokol'e taraf bir devletin yetki alanında ve denetimi altında bulunan yerlerde,
- bir kamu yetkilisinin verdiği emir nedeniyle ya da teşviki ya da rızası ya da muvafakatiyle,
- özgürlüklerinden yoksun bırakılmış kişilerin bulunduğu veya bulunabileceği her yer bir alıkonulma mekanı olarak ziyaretler yoluyla izlemeye tabi olacaktır.

I. Diğer

Alıkonulma yerleri burada sayılanlarla sınırlı olmayıp havaalanlarındaki transit bölgeler, sınır karakolları, istihbarat birimlerini tutma yerleri gibi yerler de alıkonulma yeri kavramı içindedir.

II. TÜRKİYE'DE MEVCUT İNSAN HAKLARI YÖNETSEL YAPILARININ PARİS İLKELERİ ve SEÇMELİ PROTOKOL KRİTERLERİ İŞİĞİNDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Paris İlkeleri ve Seçmeli Protokol'de bir ulusal önleme mekanizmasının oluşturulması sürecinden başlayarak, çalışmaları ve çalışmalarının sonuçlarının değerlendirilmesini kapsayacak şekilde bir dizi standart öngörülmektedir.

Her iki belgede öngörülen standartların uygulanmasını denetlemek üzere kurulan Uluslararası Alt Komite'nin yanı sıra bu standartları aslında uygulamaya koyması gereken ulusal kurumdur. Uluslararası hukukun insan haklarının korunmasına yönelik oluşturduğu araçlar, ulusal hukuk ve onun sağladığı araçlara göre ikincil konumdadır.

İnsan hakları alanındaki diğer koruma yükümlülüklerinde olduğu gibi kendi egemenlikleri altındaki yerlerde özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin haklarının korunması da devletlerin sorumluluğundadır.

Bu çerçevede Türkiye, uluslararası ve bölgesel düzeyde pek çok insan hakları belgesini imzalamış ve onaylamıştır. Seçmeli Protokol de 14

Eylül 2005 tarihinde imzalanmış ancak henüz yasama organı gündemine taşınmamıştır. Bununla birlikte yakın bir zaman içinde onaylanması kuvvetle muhtemeldir.

Bu bakımdan, Türkiye’de kurulu olan mekanizmaların Seçmeli Protokol kriterleri çerçevesinde değerlendirilmesi ve bu kriterleri taşıyıp taşımadıklarının saptanması önem taşımaktadır.

Türkiye’de İnsan Hakları Yönetsel Yapılanması

Türkiye’de, yönetsel yapı içinde insan hakları ile ilgili çalışmalar yapması amacıyla birimler oluşturulmasının tarihi 1990 yılına kadar uzanmaktadır.

Bu çerçevede kurulan ilk insan hakları birimi Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesindeki İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’dur.²⁵ Şüphesiz, İnceleme Komisyonu yasama organının bir ihtisas komisyonu olarak organik açıdan yönetsel bir birim olarak kabul edilemez. Bununla birlikte Komisyon yasa yapım sürecine hiç katılmamış, fonksiyonel olarak da yürütmeye yakın nitelikte faaliyetlerde bulunmuştur. Öyle ki halen Meclis gündeminde bulunan İnsan Hakları Komisyonu Kanun Teklifi’nin²⁶ 15. maddesi, anayasaya aykırı bir şekilde,²⁷ Komisyon Başkanının incelenmesini uygun gördüğü başvuruların, doğrudan doğruya Komisyon, Alt Komisyon, Komisyon üyesi tarafından incelenmesine ya da ilgili bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı il veya ilçe insan hakları komisyonları ya da ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları tarafından araştırılıp, inceleme yaptırılmasına karar verebileceğini düzenlemektedir. Bu fonksiyonel nitelik göz önünde tutularak, bu çalışmada, yasama organının bir birimi olan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’nun da incelenmesi gerekli görülmüştür.

²⁵ İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu, 08.12.1990 tarihli ve 20719 sayılı Resmi Gazete

²⁶ Dönem No. 23/2, E. No. 2/263. Teklife şu adresten ulaşılabilir:
http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_teklifi_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=65262

²⁷ Bu konudaki tartışma için bkz. Kerem Altıparmak “İnsan Haklarına Hayır”,
<http://eski.bianet.org/belgeler/insanhaklarinahayir.doc>

Bir yıl sonra, 1991 yılında, bir devlet bakanı insan haklarının takip ve koordinasyonu ile görevlendirilmeye başlanmıştır. Bunun dayanağı olan 502 Sayılı “İnsan Hakları Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ise Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.²⁸

1997 yılında Başbakanlık tarafından yayımlanan bir genelge ile İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu oluşturulmuştur.²⁹ Üst Kurul, insan hakları ile ilgili konularda görevli Devlet Bakanının başkanlığında Başbakanlık, Adalet, İçişleri ve Dışişleri Bakanlığı Müsteşarlarının katılımını öngörmektedir.

Bunu 1997 yılında bir yönetmelikle kurulan İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi izlemiştir.³⁰ Komite 2006 yılında çıkarılan bir yönetmelikle İnsan Hakları Eğitimi Ulusal Komitesi adını alarak sürekli bir statü kazanmıştır.³¹

2000 yılında insan hakları il ve ilçe kurulları kurulmuştur ve kuruluşları bir yönetmeliğe dayanmaktadır.³² İl ve ilçe insan hakları kurullarını 2001 yılında kurulan ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları³³ izlemiştir.

Bu süreçte, 2001 yılında, yukarıda sayılan oluşumları kapsayacak biçimde Başbakanlık teşkilatı hakkındaki yasada değişiklik yapılmıştır.³⁴ Bu değişiklik;

²⁸ Anayasa Mahkemesi’nin 6.10.1993 tarihli ve E. 1993/39 ve K. 1993/37 sayılı kararı. KHK’nin iptal gerekçesi, dayanağı olan 3911 sayılı yasanın Anayasa Mahkemesi’nin 16.9.1993 tarihli ve Esas 1993/26, Karar 1993/28 sayılı kararıyla iptal edilmesidir..

²⁹ 09.04.1997 tarihli ve 1997/17 sayılı Başbakanlık Genelgesi

³⁰ İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi Yönetmeliği, 04.06.1998 tarihli ve 23362 sayılı Resmi Gazete;

³¹ İnsan Hakları Eğitimi Ulusal Komitesi Yönetmeliği, 11.11.2006 tarihli ve 26343 sayılı Resmi Gazete.

³² İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik, 02.11.2000 tarihli ve 24218 sayılı Resmi Gazete. Bu Yönetmelik 23.11.2003 tarihli ve 25298 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelikle yürürlükten kaldırılmıştır.

³³ İnfaz Hâkimliği Kanunu, 23.05.2001 tarihli ve 24410 sayılı Resmi Gazete

³⁴ 3056 sayılı yasada değişiklik yapan 12.04.2001 tarihli ve 4643 sayılı Yasa

- İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu yasal bir çerçeveye oturmuş ve ismi İnsan Hakları Üst Kurulu olarak değiştirilmiş,
- İnsan Hakları Danışma Kurulu ile
- İnsan Hakları İhlal İddialarını İnceleme Heyetleri kurulmasının yasal zemini oluşturulmuştur.
- Ayrıca bir İnsan Hakları Başkanlığı kurulmuş ve aynı yasada sayılan oluşumların sekreteryaya görevi bu Başkanlığa verilmiştir.

2001 yılında yapılan bu değişiklikten sonra yönetsel yapı içinde yer alan bu kurullara ilişkin yönetmeliklerinde değişikliklere gidilmişse de ana yapıda esaslı değişiklikler yapılmamış, yeni bir kurul oluşturulmamıştır.

Yukarda belirtilen kurul ve komisyonların yanı sıra çocuk ve kadın haklarına yönelik olarak kurulanların dışında bazı bakanlıkların kendi bünyelerinde insan haklarına ilişkin farklı birimler de bulunmaktadır.

Ancak bu kurumların adları ve sayısal olarak çokluğu, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi açısından güvence oluşturmadığı açıktır. Var olan bu kurumların Paris İlkeleri ve Seçmeli Protokol bağlamında ortaya konulan standartları karşılayıp karşılamadığının tartışılması önem taşımaktadır. Çünkü Seçmeli Protokol'ün onaylanması sürecinde bu kurumların bazılarının ulusal kurum olarak yetkilendirilmesine yönelmesi olasılığı göz ardı edilemez.

TÜRKİYE’DE İNSAN HAKLARI YÖNETSEL YAPILANMASI*

YAPILANMA	TEMEL İŞLEVİ	MALİ-İDARİ ÖZERKLİK	ÜYE BİLEŞİMİ	DİLEKÇE KABUL YETKİSİ	ZİYARET YETKİSİ	TAVSİYE YETKİSİ	BAĞLAYICI KARAR YETKİSİ	RAPOR- LAMA ¹
TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ⁱⁱ	İhlal İddialarını İnceleme Tavsiye	Yok	Milletvekilleri	Var	Var	Var	Yok	Var
İnsan Hakları Başkanlığı	Esgüdüm	Yok	Devlet Temsilcileri	Var	Yok	Var	Yok	Yok
İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları ⁱⁱⁱ	İhlal İddialarını İnceleme Tavsiye Eğitim	Yok	Devlet + STK + S.Parti + Meslek Kuruluşları Temsilcileri	Var	Var	Var	Yok	Var
İnsan Hakları Üst Kurulu	Hukuki ve İdari Tavsiye	Yok	Devlet Temsilcileri	Yok	Yok	Var	Yok	Yok
İnsan Hakları Danışma Kurulu	Danışma Tavsiye	Yok	Devlet + meslek kuruluşları + sendika + öğretim üyeleri + STK temsilcileri	Yok	Yok	Var	Yok	Var
İnsan Hakları İhlal İddialarını İnceleme Heyetleri	İhlal İddialarını İnceleme	Yok	Devlet + meslek kuruluşları + insan hakları uzmanları	Yok	Var	Yok	Yok	Var
İnsan Hakları Eğitimi Ulusal Komitesi	Tavsiye Eğitim	Yok	Devlet + Öğretim Üyeleri + STK Tem.	Yok	Yok	Var	Yok	Yok
Ceza İnfaz Kurumları ve Tutuklevleri İzleme Kurulları	İhlalleri İnceleme Tavsiye	Yok	Adalet Kom. seçtiği üyeler	Yok	Var	Var	Yok	Var
Terör Nedeniyle Ortaya Çıkan Zararları Tespit Komisyonu	İhlal İddialarını İnceleme	Yok	Devlet Temsilcileri + Baro Temsilcisi	Var ^{iv}	Var ^v	Yok	Kısmen ^{vi}	Yok
Jandarma İnsan Hakları İhlallerini İnceleme ve Değerlendirme Merkezi	İhlal İddialarını İnceleme	Yok	Devlet Temsilcileri	Var	Yok	Yok	Yok	Var

* Türkiye’de İnsan Hakları Yönetsel Yapılanması şeması AÜ SBF İnsan Hakları Merkezi tarafından hazırlanmıştır.

ⁱ Anılan kuruluşların hiçbirisinin, uluslararası kuruluşlara raporlama yapma yetkileri bulunmamaktadır. Buradaki “raporlama” yetkisi, kuruluşların, kendi çalışmalarını rapor haline getirme yetkisidir.

ⁱⁱ Meclis bünyesinde oluşturulan Meclis Araştırma Komisyonları da hak ihlalleriyle ilgili incelemelerde bulunabilmektedir.

ⁱⁱⁱ Kanuni dayanağı tartışmalıdır; zira, heyetleri için öngörülen maddeye dayanılarak kurulmuşlardır. Yukarıda sayılan yetkiler bu bağlamda değerlendirilmelidir.

^{iv} Valilikler ve kaymakamlıklar aracılığıyla.

^v Komisyon gerek gördüğü takdirde keşif yapabilir.

^{vi} Sulh olunmaması durumunda yargı yolu açıktır.

A. ULUSAL ÖNLEME MEKANİZMALARININ NİTELİĞİ

1. Anayasa ya da yasal bir temelde kurulma

Seçmeli Protokol tarafından atıf yapılan Paris İlkeleri'ne göre;

“Ulusal kuruma, oluşumunu ve yetkilerini ayrıntılı bir şekilde belirleyen anayasal veya yasal bir metinde açıkça öngörülmek suretiyle, olabildiğince geniş bir görev alanı verilir.”³⁵

Bir ulusal kurum, normlar hiyerarşisi içerisinde ne kadar üst bir kuralla donatılırsa o derece güvenceli hale gelecektir. Bu nedenle, ulusal kurumlar söz konusu edildiğinde anayasal bir düzenlemenin en uygun yöntem olduğu³⁶ ama kuruluşun en azından bir yasaya dayanması gerektiği ifade edilmektedir.³⁷ Düzenleyici işlemler ise kesinlikle bu güvenceyi sağlamaktan uzaktır.

Ancak bir yasal dayanağın varlığı her zaman yeterli olmayabilir. Ayrıntılı bir yasal düzenleme ile ulusal mekanizmanın güvence altına alınması gereklidir. Ulusal mekanizmanın yasa ya da anayasayla kurulması mekanizmanın bağımsızlığını ve herhangi bir durumda hukuksal yetkilerini korumak için en güvenli yoldur.³⁸

Hukuksal dayanak sadece insan hakları kurullarının oluşumu değil ve fakat yetkileri açısından da açık ve net olmalıdır. Bu güvence, hem bir kuralla sağlanmalı ve hem de uygulanabilir nitelikte olmalıdır.

Bağımsızlık bir ulusal mekanizmanın meşruluk, güvenilirlik ve etkililiğinin temelini oluşturur. Bu nedenle de kurucu yasanın; mekanizmaların atanması, görev süresi, görev alanı, yetkileri, bütçesi ve hesap verilebilirliğine ilişkin konuları düzenlemesi gerekir. Kurucu yasa, mekanizmanın bağımsızlığını ve yetkilerini garanti altına almalı ve geleceğe dönük olarak içinin boşaltılmasını daha güç hale getirmelidir. İyi bir atama

³⁵ Paris İlkeleri, para. 2.

³⁶ Commonwealth Secretariat (2001), *National Human Rights Institutions: Best Practice*, s. 11.

³⁷ National Human Rights Institutions, Amnesty International's recommendations for effective protection and promotion of human rights, 2001, AI INDEX: IOR 40/007/2001, s. 2-3. (Bundan sonra “Amnesty Report”)

³⁸ International Council on Human Rights Policy (2005), *Assessing the Effectiveness of Human Rights Institutions*, (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights), s.13 (Bundan sonra “Assessing NHRI”) <http://huachen.org/english/>

mekanizması da hem bağımsızlığın sağlanması ve hem de çoğulcu bir üye bileşimi için yaşamsal önemdedir.³⁹

Bununla birlikte Türkiye’de var olan ve insan hakları alanında faaliyet gösteren kurumların bazıları yasal temelde kurulmuş iken bazıları bu özelliği taşımamaktadır.

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, aynı adı taşıyan bir yasa ile 08.12.1990 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Meclis komisyonları genel olarak yasayla değil İçtüzüğü’nün 20. maddesi uyarınca kurulurlar. Komisyonun yapılması ise bu genel kuralın dışında, yasama çalışmalarının yanında yürütmenin denetlenmesi konusunu da içerecek şekilde oluşturulmuştur. Komisyon, uygulamada yasa yapma faaliyetine hiç katkıda bulunmadığı için tamamen denetleme konusuna odaklanmıştır.

Yasa, aynı zamanda, meclis iç işleyişi dışında üçüncü kişiler yönünden bağlayıcı hükümler de getirmektedir. Meclis İçtüzüğü üçüncü kişiler için bağlayıcı kurallar koyamazken Komisyon’un yasayla kurulmuş olması, üçüncü kişilerin kurallara uymadığı durumlarda yaptırım öngörme yetkisini de sağlamaktadır.⁴⁰ Ancak Komisyon’un, Anayasa’ya göre yetnetmelik veya herhangi bir düzenleyici işlem⁴¹ çıkarma yetkisi bulunmadığı için Komisyon’un yetki ve görevlerine ilişkin ayrıntıların yasada düzenlenmesi gerekmektedir.⁴² Bununla birlikte Meclis Komisyonları genel olarak TBMM İçtüzüğü ile kurulurlarken İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’nun yasa ile kurulması Komisyon’u güçlendirici bir unsur olmuştur.⁴³

³⁹ *Assessing NHRI*, s.12

⁴⁰ İzzet Eroğlu, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Yasama Dergisi, Sayı 2, Temmuz-Ağustos-Eylül 2006, s.37-37

⁴¹ Anayasa’nın 124. maddesine göre Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri yetnetmelik çıkarabilirler.

⁴² Örneğin, Komisyon’un bilgi toplama yöntemleri belirtilmiş ancak bunun ihlal edilmesi durumunda ne yapılacağı yasada belirtilmemişse, ilgililere genel usuller dışında bir yaptırım getirme imkânı olmayacaktır. Gerçekten de çok kritik konulardaki bazı tanıklar Komisyon önünde ifade vermekten kaçınmışlardır. Yeni Komisyon Yasa teklifi de bu konuda yeterli değildir. Bkz. İnsan Hakları Komisyonu Kanun Teklifi, dipnot 26 ve ilgili metin.

⁴³ 21.dönem 3. ve 4.yasama yılı çalışma raporu, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Haziran 2002, Ankara, s.5’den aktaran Eroğlu.

İnsan hakları il ve ilçe kurulları Türkiye’de tüm il ve ilçelerde kurulmuş durumdadır. Ancak bu kurullar düzenleyici bir işlem olan yönetmeliğe dayanmaktadır ve bu düzenleyici işlem de açıkça kanuna aykırıdır. Bu nedenle il ve ilçe kurullarının yaptıkları işlemlerin hukuki geçerlilikleri ciddi bir tartışma konusudur.

Nitekim İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik,⁴⁴ hukuki dayanak başlıklı 3. maddesine göre “3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun ek 6’ncı maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.”

Başbakanlık Teşkilat Kanunu’nun⁴⁵ anılan maddesi aynen şu şekildedir:

“İnsan hakları ihlali iddialarını yerinde incelemek ve araştırmak üzere, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet bakanına bağlı olarak heyetler oluşturulur. Heyetler, Başbakanlık, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı temsilcileri ile insan hakları alanında çalışmalar yapan kişi ve meslek kuruluşları arasından inceleme ve araştırma yeri ve konusuna göre Başbakanın görevlendireceği bir Devlet bakanınca beş kişiden az olmamak üzere belirlenir. Heyetlere Başbakanlık temsilcisi başkanlık eder ve sekreteryaya hizmetleri İnsan Hakları Başkanlığınca yerine getirilir. Heyetlerde görev alacak bakanlık temsilcileri kurumlarınca, kişi ve meslek kuruluşları ise Başbakanın görevlendireceği bir Devlet bakanınca belirlenir. Heyetler, Başbakanın görevlendireceği bir devlet bakanının onayı ile inceleme ve araştırma sonuçlarını bir rapor halinde görevlendiren makama sunarlar. Heyetlerin giderleri Başbakanlık bütçesinden karşılanır.”

Teşkilat Kanunu’nun 6. maddesine dayanarak oluşturulan il ve ilçe kurulları yönetmeliğinde bu maddede sayılan bakanlık temsilcilerinin hiç biri yer almamakta,⁴⁶ bunun yerine insan hakları alanında faaliyet göstermeyen kişi ve kuruluşlar kurullarda yer almaktadır.⁴⁷ İşin ilginç ka-

⁴⁴ İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik, 23.11.2003 tarihli ve 25298 sayılı Resmi Gazete

⁴⁵ 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 19.10.1984 tarihli ve 18550 sayılı Resmi Gazete.

⁴⁶ İl ve İlçe Kurul Yönetmeliği, md. 5.

⁴⁷ Yönetmelik hükmünde insan hakları ile doğrudan bağlantısı olmayanların üye seçilebilmesinin yolu açılması bir yana kurula alınan STK’ların bir kısmının insan hakları ile hiç

nunda öngörülen heyetlerin kuruluş, görev ve işleyişini düzenlemek için de ayrı bir yönetmelik çıkarılmıştır.⁴⁸ Ancak bu heyetlerin ne oluşturulduğuna ve ne de bir faaliyette bulunduğuna dair herhangi bir bilgiye ulaşılamamıştır.

Kuruluşuna dayanak oluşturan yasanın gerekliklerini dahi taşımadan kurulan il ve ilçe kurulları, hiyerarşik denetime de açıktır. Her ne kadar kurulların idari hiyerarşiye tabi birimler olmadığı ifade edilmekte⁴⁹ ise de bu, Türkiye'nin idari yapılanması içerisinde mümkün değildir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123. maddesine göre idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Türk hukukunda tüzel kişiliği olmayan bir yapının idarenin bütünlüğü ilkesine göre denetlenmesi hiyerarşi yetkisiyle gerçekleştirilir. Kanuni dayanağı bile olmayan kurulların bu yapının dışında olduğunu ileri sürmek mümkün değildir.

Bu nedenle de kurullar özerk ve bağımsız değildir.

Başbakanlık İnsan Hakları Başkanı'nın, Diyarbakır İnsan Hakları İl Kurulu'na bir yazı göndererek işkence, kötü muamele ve gözaltında kayıp iddialarıyla ilgili "yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili araştırma yapılmamasını"⁵⁰ istemesi bu hiyerarşik ilişkiye örnek olarak gösterilebilir.

Bu nedenlerle insan hakları kurulları başkanının yazıları mülki amir sıfatıyla değil kurul başkanı sıfatıyla imzalaması, inceleme ziyaretlerinin kurul adına ve kurul kimliğiyle yapılması, yazışmaların ve iletişimin valilik ve kaymakamlık yazı işleri müdürlüklerinden mümkün olduğu ölçüde ayrıştırılması, üyelere Kurul üyesi kimlik kartı verilmesi⁵¹ gibi önlemlerle bağımsızlık sorununun çözülmesi mümkün değildir.

ilgisi yoktur. Örneğin Ankara İl Kurulunda Türkiye Fahri Trafik Müfettişleri Derneği Genel Merkezi'nden, Emekli Emniyet Müdürleri Sosyal Yardımlaşma Derneği'nden üyeler bulunmaktadır.

⁴⁸ İnsan Hakları İhlali İddialarını İnceleme Heyetlerinin Kuruluş, Görev ve İşleyişi ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 15.8.2001 tarihli ve 24494 sayılı Resmi Gazete.

⁴⁹ İnsan Hakları Başkanlığı (2006), İnsan Hakları, (Ankara: İnsan Hakları Başkanlığı), s. 128.

⁵⁰ "Devlet İşkenceyle Mücadeleye Tahammülsüz", <http://www.bianet.org/2006/11/22/88140.htm>

⁵¹ Öneriler için bkz. İnsan Hakları Başkanlığı, s. 133.

Ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları yukarıda da belirtildiği gibi, Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları 4681 sayılı Kanunla kurulmuştur. İzleme kurulların görev ve yetkilerini açıklamak üzere bir de yönetmelik bulunmaktadır.⁵² Yönetmelik, genelde kanunda düzenlenen hükümleri tekrar etmekte veya ayrıntılandırmakta ise de bazı esaslı konular doğrudan yönetmelik tarafından düzenlenmiştir.

Başbakanlık İnsan Hakları Danışma Kurulu Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. Danışma Kurulu kanunda öngörülmüş ancak Kurul'un oluşumuna ilişkin kurallar yönetmeliğe bırakılmıştır.

Nitekim Kurul'la ilgili yaşanan gelişmeler bir yönetmeliğin kurul üyelerinin ve kurulun çalışmalarının güvence altına alınması için yeterli olmadığını açıkça ortaya koymuştur. Başbakanlık Teşkilat Kanunu uyarınca Danışma Kurulu bir danışma organıdır.⁵³ Yönetmelik, yasadan daha geniş olarak Kurul'un hiçbir talep olmadan da insan haklarının korunması ve geliştirilmesine ilişkin görüş üretebileceğini düzenlemiştir.⁵⁴

Ne var ki Danışma Kurulu içinde oluşturulan Azınlık Hakları ve Kültürel Haklar Çalışma Grubu tarafından hazırlanan raporun kamuoyuna açıklanması için 01.11.2004 tarihinde düzenlenen basın toplantısı sırasında kurul üyelerinden biri, raporu hazırlayanlardan biri olarak kamuoyuna sunan Prof.Dr.İbrahim Kabaoğlu'nun üzerine saldırmış ve raporu alarak yırtmıştır. Olay bununla da kalmamış; raporu hazırlayanlar hakkında dava açılmış ve hükümet temsilcileri tarafından, raporun kendilerince istenmediği belirtilerek bu Yönetmelik hükmü işlevsiz kılınmıştır.⁵⁵

Bunun da ötesinde, daha sonra süresi biten üyelerin yerine yeni üyeler atanmasına rağmen⁵⁶ Kurul'un faaliyetine fiilen son verilmiştir.

⁵² Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Yönetmeliği, 07.08.2001 tarihli ve 24486 sayılı Resmi Gazete

⁵³ Teşkilat Kanunu, Ek md. 5.

⁵⁴ İnsan Hakları Danışma Kurulunun Kuruluş, Görev ve İşleyişi ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 15.8.2001 tarihli ve 24494 sayılı Resmi Gazete, md. 5.

⁵⁵ <http://www.tumgazeteler.com/haberleri/baskin-oran/>

⁵⁶ Üyelerin sürelerinin bitmesine ilişkin tartışmalar bulunmasına rağmen 22 Kasım 2004 tarihinde yeni üyelerin atandığı kamuoyuna duyurulmuştur. Duyuruya <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/Belgeler/Basbakanlik%20cevap.pdf> adresinden ulaşılabilir.

Yönetmeliğin 6. maddesine göre yılda üç kez düzenli bir şekilde toplanması gereken Kurul⁵⁷ 3 yılı aşkın bir süredir toplanmamaktadır. Bu yasal düzenleme karşısında, kurulun toplanamaması sonucunun ortaya çıkmasında sorumlu olan kişilerin suç işlemekte olduklarını da tespit etmek gereklidir.

Jandarma İnsan Hakları İhlallerini İnceleme ve Değerlendirme Merkezi, İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur. Merkezin amaç, görev ve çalışmalarıyla ilgili bilgiye Jandarma Genel Komutanlığı'nın web sayfasından ulaşılmakta ise de bu Merkezin faaliyetleri konusunda herhangi bir düzenleyici işleme dahi rastlanamamıştır.⁵⁸

2. Bağımsızlık

a. Mali kaynaklar ve personel

Paris İlkeleri, ulusal kurumun hükümetten bağımsız olmasını ve bağımsızlığına etki edebilecek bir mali kontrol altında bulunmaması gerektiğini belirtmektedir.

Paris İlkeleri'ne göre “ulusal kurum, etkinliklerinin sorunsuzca sürdürülmesini sağlayacak elverişli bir altyapıya, bilhassa yeterli mali kaynaklara sahip olmalıdır. Bu kaynak tahsisi, kurumun Hükümetten bağımsız olmasını ve bağımsızlığına etki edebilecek bir mali kontrol altında bulunmamasını sağlamak için kendi personeline ve tesislerine sahip olmasını mümkün kılmayı amaçlamalıdır.”⁵⁹

Seçmeli Protokol'ün 18. maddenin 3.fıkrasına göre de “taraf devletler, ulusal önleme mekanizmalarının görev yapabilmesi için gerekli kaynakları sağlamayı taahhüt ederler.”

Ulusal kurumların etkili olabilmesi için harcamalarının hükümetin doğrudan müdahalesine açık olmaması gerektiği vurgulanmaktadır. Bunun için Uluslararası İnsan Hakları Konseyi, ulusal kurumların bütçelerini kendilerinin oluşturmasını, bu bütçenin parlamento tarafından

⁵⁷ İnsan Hakları Danışma Kurulu Yönetmeliği madde 6 (a): Kurul; Şubat, Haziran, Ekim aylarının ilk haftasında olmak üzere yılda üç sefer düzenli olarak toplanır.

⁵⁸ <http://www.jandarma.gov.tr/>

⁵⁹ İlke 5.

onaylanması sonrasında harcamaların da merkezi idarenin müdahalesi olmadan ulusal kurum tarafından yapılmasını tavsiye etmektedir.⁶⁰

Paris İlkeleri'nde özellikle kurulların bağımsızlığının güvence altına alınması bakımından vurgulanan mali kaynaklara ilişkin özellikler ulusal düzeyde faaliyet gösteren mevcut insan hakları yönetsel yapılarının hiç-biri için garanti altına alınmış değildir.

İl ve ilçe kurullarının herhangi bir kuruluş yasası olmadığı için doğal olarak ayrı bütçesi de yoktur. Kurulun sekretarya hizmetleri, illerde ve ilçelerde valilik ya da kaymakamlık yazı işleri müdürlükleri tarafından yürütülür⁶¹

Zorunlu masraflar valilik ve kaymakamlık tarafından karşılanır.⁶² Bu hüküm karşısında neyin zorunlu olup olmadığına karar verecek organın valilik veya kaymakamlık olduğu sonucuna ulaşılabilir. Örneğin, il kurulu ziyaretinde bilirkişiye ihtiyaç duyulması durumunda, bilirkişinin atanmasının zorunlu bir ihtiyaç olup olmadığına vali veya kaymakam karar verecektir. Yine örneğin bazı ziyaretlerin araç temin edilmediği için yapılamadığı bildirilmiştir.⁶³

Üyelere görev nedeniyle ücret ödenmemektedir.⁶⁴ Tamamen gönüllülük üzerine ya da cüz-i harcırahlarla çalışan bir kurumun etkin ve başarılı olma ihtimali çok düşüktür. Günlerce sürebilecek ayrıntılı inceleme ziyaretlerinin kurul üyeleri tarafından hiçbir karşılık beklemeksizin yapmalarını beklemek ise gerçekçi değildir.

Ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları için insan hakları kurullarına göre daha fazla bütçe ve insan kaynağı ayrılmış durumdadır. En temel nokta, kurul üyelerinden gönüllü katkı beklenmemesi ve ücret ödenmesidir.

İzleme kurulları başkan ve üyelerine her toplantı için 2000 gösterge rakamının devlet memurlarına uygulanan aylık katsayıyla çarpımı sonucunda bulunacak miktarda *huzur ücreti* ödenir. Ancak, bir ayda en çok

⁶⁰ Assessing NHR, s. 13.

⁶¹ İl ve İlçe Kurulları Yönetmeliği, m. 15

⁶² İl ve İlçe Kurulları Yönetmeliği, m. 15.

⁶³ Van İl İnsan Hakları Kurulu hakkındaki iddia için bkz. İnsan Hakları İzleme Komitesi (2006), *Türkiye: Polis ve Jandarma Karakollarının Bağımsız Denetimine Doğru İlk Adımlar*, (New York: HRW), s. 9-10, <http://hrw.org/backgrounders/eca/turkey0306/turkey0306turk.pdf>

⁶⁴ İl ve İlçe Kurulları Yönetmeliği, m. 14 (h).

iki toplantı için ödeme yapılabilir. Bakanlar Kurulu, yukarıda belirtilen gösterge rakamını iki katına kadar artırmaya yetkilidir.⁶⁵

İzleme kurulu üyelerine ayrıca 10.2.1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırak Kanunu hükümlerine göre birinci derece devlet memurlarına ödenen miktarda *harcırak* ödenir.

İzleme kurullarının görevleriyle ilgili her türlü harcamaları, Adalet Bakanlığı bütçesine bu amaçla konulan ödenekten karşılanır.⁶⁶

Kurul, çalışmalarını ilgili adli yargı adalet komisyonunun bulunduğu binada, kendisi için ayrılmış bir yerde yürütür.⁶⁷

Kurullar adli yargı adalet komisyonu personelinden ayrı bir personele sahip değildir. Sekretarya hizmetleri, izleme kurulunun bağlı olduğu aynı adli yargı adalet komisyonunun bürosu tarafından yürütülür. Yasa uyarınca, ataması adalet komisyonu tarafından yapılan adliye personeli arasından yeterli sayıda memur, izleme kurulunun büro hizmetlerini yürütmek üzere gerektiğinde komisyonca görevlendirilebilir.

İl ve ilçe kurullarının zorunlu harcamalarına ilişkin yukarıda yapılan değerlendirme izleme kurulları açısından da geçerlidir. Kurulların yol masraflarını ve gerektiği durumlarda konaklama, uzman çalıştırma gibi ihtiyaçlarını Adalet Bakanlığı'nın karşılaması zorunluluğu karşısında bu kurulların özgürce hareket edebileceklerini düşünmek mümkün değildir.

Başbakanlık İnsan Hakları Danışma Kurulu'nun giderleri Başbakanlık bütçesinden karşılanır ve sekretarya hizmetleri İnsan Hakları Başkanlığınca yerine getirilir.⁶⁸ Bu ilişki, Danışma Kurulu ile İnsan Hakları Başkanlığı arasında ciddi gerilimler oluşmasına ve Başkanlığın Danışma Kurulu'nun çalışmaları zorlaştırdığı iddialarının ortaya atılmasına neden olmuştur. Başkan, Azınlık Raporu konusunda olaya dâhil olmuş ve raporun Başbakanlığa ait olmadığını açıklamıştır.⁶⁹

⁶⁵ Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu, m. 10.

⁶⁶ Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu, m. 10.

⁶⁷ Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu, m.2, 5.fıkra; Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Yönetmeliği m.4, 4 ve 5.fıkralar

⁶⁸ Başbakanlık Teşkilâtı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü İle Genel Kadro Ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, Ek m.5

⁶⁹ Dönemin İnsan Hakları Başkanı Vahit Bıçak ile Danışma Kurulu Başkanı İbrahim Kaboğlu arasındaki gerilime ilişkin haber örnekleri için bkz. Ali Bayramoğlu, "Mini Rö-

Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Meclis bünyesinde kurulmuş olduğu için çalışmalarını da burada yürütür. Komisyon başkanı, başkan vekilleri, sözcüsü ve kâtabi Komisyon üyelerince seçilmektedir.

İnsan Hakları Üst Kurulu, Danışma Kurulu İhlal İddialarını İnceleme Heyetleri ve İnsan Hakları Eğitimi Ulusal Komitesinin işlerini yürütmek için herhangi bir personeli bulunmamakta, sekreteryası işleri İnsan Hakları Başkanlığı tarafından yürütülmektedir.

Bütün bu düzenlemeler, farklı kurullar arasında bir eşgüdüm sağlanması ve ortak bir insan hakları politikasının uygulanması bakımından olumlu gelişmeler olarak değerlendirilebilirse de mali bağımsızlık sağlanmadığı sürece bunlar, uygulamada anlamlı değişiklik getirmeyecektir. Mali bakımdan devlete bağımlı bir kurulun hükümetin hoşuna gitmeyecek kararlar alması mümkün değildir.⁷⁰

b. Güvenceler

Seçmeli Protokol'ün 35. maddesi mekanizmaların “işlevlerini bağımsız olarak yerine getirebilmeleri için gereken ayrıcalık ve dokunulmazlığa” sahip olması gerektiğini düzenlemektedir.

Mekanizma üyeleri bakımından

Avrupa İşkenceyi Önleme Derneği, Birleşmiş Milletler Ayrıcalıklar ve Dokunulmazlıklar Sözleşmesi'nin 22 ve 23. bölümlerinin⁷¹ ulusal önleme mekanizması üyeleri için de uygulanabileceğini belirtmektedir.⁷²

- Ulusal Önleme Mekanizması (UÖM) üyeliği süresince ve görevleriyle bağlantılı olarak üyelerin;

portaj: Vahit Bıçak Konuşuyor”, Yenişafak, 27.10.2004; Radikal, “İnsan Hakları Bir Yere Kadar”, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=131958>; Bianet, “UIHK'nın Oluşumunda Kaygılar var”, <http://www.bianet.org/bianet/kategori/insanhaklari/51282/uihknin-olusumunda-kaygilar-var>

⁷⁰ 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. 11.

⁷¹ Genel Kurul tarafından 13 Şubat 1949'da kabul edilmiş *Birleşmiş Milletler Ayrıcalıklar ve Dokunulmazlıklar Sözleşmesi*, yürürlüğe giriş tarihi: 10 Şubat 1949.

⁷² Bkz EK, Bölüm 4.5

- Gözaltı ya da tutuklanma veya kişisel eşyalarına el konulmasına karşı,
 - Kâğıt ve belgelerine el konulması ya da denetlenmesine karşı dokunulmazlıkları olmalı;
 - İletişim ve yazışmalara müdahale edilmemelidir.
- Üyelik süresi boyunca ve sonrasında ise üyelerin;
- UÖM görevi kapsamında söyledikleri, yazdıkları ya da yaptıkları ile ilgili hukuksal işlemler karşısında dokunulmazlıkları olacaktır.

Elde edilen bilgiler bakımından

Seçmeli Protokol'ün 21. maddesi, ulusal önleme mekanizması tarafından toplanan bilgilerin niteliklerine ilişkin bir düzenleme yapmaktadır. Maddeye göre ulusal önleme mekanizması tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak elde edilmiş bilgiler özel bilgi statüsündedir. İlgili kişinin açık rızası bulunmadıkça kişisel verilerin hiçbir yayınlanamaz.

İşkence ve kötü muamele vakalarının etkin biçimde dokümanite edilmesi ve soruşturulmasına ilişkin bir Birleşmiş Milletler belgesi olan İstanbul Protokolü'nde⁷³ işkencenin hukuki ve tıbbi araştırılmasını yürüten komisyonun, işkenceye maruz kaldığı kuşkusu olan kişilerle görüşülürken, görüşmenin en başında kişiye araştırmanın amacı, elde edilen bilgilerin nasıl kullanılacağı, süreçte ortaya çıkabilecek olası sonuçlar, gizlilik ilkesinde -varsa- sınırlılıklar konusunda detaylı olarak bilgilendirme yapması ve mutlaka aydınlatılmış onayını alması gerektiğinin altı çizilmektedir.

Görüşülen kişiler bakımından

21. madde aynı zamanda, mekanizmanın görüştüğü kişilerin güvenlikleriyle ilgili olarak da düzenleme içermektedir.

Madde, doğru ya da yanlış bir bilgiyi ulusal önleme mekanizmasına iletmış oldukları için herhangi bir kişiye ya da örgüte karşı hiçbir makam ya da görevlinin bir yaptırım uygulanması emrini vermeyeceğini, yaptırım uygulamayacağını, buna izin vermeyeceğini ya da tolerans gösterme-

yeceğini ve bu durumdaki bir kişi ya da örgüte başka herhangi bir biçimde zarar verilmeyeceğini belirtmektedir.

Her üç açıdan da ciddi güvenceler öngören bu düzenlemeler karşısında Türkiye’de insan hakları yönetsel yapısı içinde yer alan kurullardan hiç birinin yasa ya da yönetmeliğinde bu doğrultuda bir koruma öngörülmediğini öncelikle belirtmekte fayda vardır.

TBMM İnsan Hakları Komisyonu üyeleri için bu açıdan bir bağımsızlık olduğu düşünülebilirse de bu, salt kurul üyesi olmaları nedeniyle değil milletvekili olmalarından kaynaklanan ve bunun sonucu olan bir güvencedir.

Nitekim bu güvence TBMM İnsan Hakları Komisyonu Başkanı için bile tam bir koruma sağlamamıştır. Ziyaretler bölümünde aktarıldığı üzere Komisyon 1998-2000 yıllarında çok sayıda ziyaret ve ziyaretler sırasında da görüşmeler yapmıştır. Bu ziyaretlerden elde edilen bilgi, belge ve kanıtlar savcılıklara aktararak işkence ve kötü muamele filleri hakkında çok sayıda ihbarda bulunulmuştur. Savcılıklarca başlatılan soruşturmalar sırasında, mağdurlar hakkında o dönemde Komisyon Başkanı olan Dr. Sema Pişkinsüt’ten bilgi istenmiş ancak Pişkinsüt bu bilgileri “kişin rızası olmadığı” gerekçesi ile vermemiştir. Bunun üzerine hakkında, dokunulmazlığının kaldırılması talebi ile soruşturmalar açılmıştır.⁷⁴

Bu süreçte Pişkinsüt’ün milletvekili dokunulmazlığı kaldırılmamış olsa da böylesi bir tehdidin her durumda kendini gösterme riski ciddi bir problem oluşturmaktadır.

Benzer bir sorunu Başbakanlık İnsan Hakları Danışma Kurulu üyeleri Prof. Dr. İbrahim Kabaoğlu ve Prof. Dr. Baskın Oran da yaşamıştır. Yukarıda “Anayasal ya da yasal bir temelde kurulma” başlığı altında da aktarıldığı üzere Azınlık Hakları ve Kültürel Haklar Çalışma Grubu tarafından hazırlanan Azınlık Hakları Raporunun kamuoyuna açıklanması sırasında yaşanan krizden sonra, raporu hazırlayan Alt Komisyon Başkanı Oran ve Kabaoğlu hakkında, hazırlamış oldukları raporla `halkı kin ve düşmanlığa tahrik` ettikleri gerekçesiyle dava açılmıştır. Her ne

⁷⁴ <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=9027>

kadar dava sonucunda beraat kararı verilmiş⁷⁵ ise de Başbakanlık Danışma Kurulu adına hazırlanan bir rapordan dolayı baskı görmüş olmaları dahi kabul edilemez.

Nitekim yönetsel yapı içinde yer alan insan hakları kurul üyeleri için herhangi bir koruma güvencesi bulunmazken cezaevleri kurulları üyeleri için cezai sorumluluklar getirilmiştir. Cezaevi izleme kurullarına ilişkin Yasanın 9. maddesi ile getirilen düzenlemenin ne Birleşmiş Milletler Ayrıcalıklar ve Dokunulmazlıklar Sözleşmesi ve ne de Seçmeli Protokolde öngörülen koruma yaklaşımı il uzaktan yakından ilgisi yoktur. Aksine izleme kurullarına ilişkin yasa, kurul üyelerinin görevleri sebebiyle suç işleyebileceklerini hüküm altına alarak yaptırım öngörmektedir.

Her ne kadar üyeler hakkında açılacak soruşturmalar adli yargı komisyonu başkanının iznine bağlı ise de bu, işin esasında bir farklılık yaratmamaktadır.

Ulusal önleme mekanizmaları tarafından görüşülen kişilerin korunmasına ilişkin bir güvence olmasını beklemenin milletvekilleri için bile göreve ilişkin mutlak bir güvencenin olmadığı ve kurul üyelerinin görev suçu işleyebileceği anlayışına sahip bir hukuk düzeninde ne denli gerçekçi olduğu tartışma götürür bir konudur.

3. Üyelik

a. Atanma prosedürü

Seçmeli Protokol'ün 18. maddesinde, ulusal önleme mekanizmalarının görev ve personel yönünden bağımsızlığının güvence altına alınması gerektiği belirtilmektedir.

Atama prosedürü ulusal mekanizmanın bağımsızlığını ve çoğulculuğunu sağlamanın en önemli yoludur. Yöneticiler tarafından doğrudan atama yapılması uygun değildir. Süreç açık ve şeffaf olmalıdır.⁷⁶

Üyelerin seçiminde bağımsızlığın güvence altına alınmasına yardımcı olacak kriterler olmalıdır. Ancak daha da önemlisi kriterler atama süre-

⁷⁵ Yargıtay Ceza Genel Kurulu'nun E. 2007/8-244, K. 2008/92 sayı ve 29.04.2008 tarihli kararı

⁷⁶ Assessing NHR, s.14

cinden önce ve yasayla net bir biçimde belirlenmiş olmalıdır. Bunların, objektif olarak doğrulanabilir kriterler olması önemlidir.⁷⁷

Türkiye’deki insan hakları yönetsel kurulları hem atama prosedürleri bakımından hem de üyelik kriterleri bakımından kuruldan kurula farklılık göstermektedir.

İl ve ilçe insan hakları kurulları üyeliklerinin seçimlerin nasıl yapılacağı Yönetmeliğin 5. maddesi ile belirtilmiş durumdadır. Maddenin a-g bentlerinde belirtilen belediyeler, il genel meclisi, TBMM, üniversiteler, kamuda çalışan avukatlar, baro ve tabip odalarından seçilecek üyeler bağlı bulundukları kuruluşlar tarafından belirlenecekler ancak ticaret/sanayi odaları, diğer meslek odaları, mahalli basın, muhtarlar, okul aile birlikleri, sivil toplum kuruluşları arasından seçilecek üyeler ise kurulun aynı zamanda başkanı olan vali/kaymakam tarafından belirlenecektir. Üstelik bu belirleme sadece bireylerin belirlenmesi ile sınırlı kalmamakta, diğer meslek odaları veya sendikalar bakımından, kurula üye olarak davet edilecek kişinin çalıştığı kuruluşların seçimi de valiye/kaymakama bırakılmaktadır.

Bu seçimlerin hangi kıstaslarla yapılması gerektiğine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır ki bu da seçimlerin kurul başkanının dünya görüşü, bilgi birikimi, politik duruşu gibi subjektif değerlendirme ölçütlerine göre yapıldığını ortaya koymaktadır.

Yanı sıra il ve ilçe kurullarında üyelik ebedi olabilir. Üyelerin görev süresine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Yönetmelik, üyeliğin sona ermesi için tek neden olarak 3 defa üst üste kurul toplantılarına katılmayı saymaktadır.⁷⁸

Ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları üyeleri adli yargı adalet komisyonu tarafından seçilmektedir.

Adli yargı adalet komisyonunun tarafsız ve bağımsız olmamasının kurulların da bu niteliğini etkilediğini ileri süren görüşler⁷⁹ olmakla birlikte bundan daha önemlisi Yasa’nın 5. maddesi ile hükümet temsilcilerine

⁷⁷ Assessing NHR, s.14

⁷⁸ Yönetmelik m.14/f

⁷⁹ Meryem Erdal (2006), *İşkence ve Cezasızlık Dosyası 2005*, (Ankara: TİHV Yayınları), s. 259.

kurul üyelerinin seçiminde geniş bir değerlendirme yetkisi veriyor olmasıdır. İlgili hükme göre adalet komisyonu üyeleri resen seçebileceği gibi o yerdeki ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının görüşlerini de alarak ya da o yerin en büyük mülkî âmirinin yardımıyla da belirleyebilir.

Ancak kurullara ilişkin bilgiler gizli tutulduğu için kurul üyelerinin uygulamada nasıl belirlendiği konusunda herhangi bir veriye ulaşılamamaktadır. Bilinen, toplam 644 üyesi bulunan kurulların sadece 51'inin farklı sivil toplum kuruluşları ile meslek birliklerinden geldiğidir.⁸⁰ Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi de Gaziantep'teki üyelerden birinin vali yardımcısı olduğunu not etmektedir.⁸¹

Ayrıca 22. Dönem Milletvekillerinden Ahmet Ersin'in, ceza ve tutukevleri izleme kurulları yasasında değişiklik talebinde bulunarak sunduğu yasa teklifi sırasında ileri sürdüğü üzere;

“İzleme kurulları, Türkiye genelinde tam olarak oluşturulmuş değilse de, var olanların da üyeleri resmî otoriteyi temsil eden kişilerden olmaktadır. Çünkü bu kurullar, mevcut yasa hükmüne göre, adli yargı adalet komisyonu tarafından re'sen ve en büyük mülkî amirinin katkısıyla tespit edilmekte ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ise sadece görüşleri alınmaktadır. Kaldı ki, çoğu yerde buna bile gerek duyulmadığı ve meslek kuruluşlarının önerilerinin dikkate alınmadığı bilinen bir gerçektir.

Dolayısıyla, mevcut yasa hükmüne göre oluşturulan izleme kurulları, bu haliyle güven vermemekte ve resmî otoriteyi temsil eden görüntüden çıkarılıp, sivilleşmesi gerekmektedir.”

Ahmet Ersin'in kurul üyelerinin görev sürelerinin kısaltılması ve üyelerin seçilecekleri meslek gruplarının daraltılması yönündeki teklifi 5.1.2006 tarihili Adalet Komisyonu toplantısında reddedilmiştir. Ret kararına karşı oy yatan üç komisyon üyesi de kurullara ilişkin benzer kaygıları taşımaktadır;

“... amaç, ceza ve tevkifevlerinde daha insanca yaşama ortamı sağlanacak, bu konuda idare tarafından yapılan eksiklikler ve

⁸⁰ Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Bilgi Notu, (tarih ve yer yok, yazarlarda mevcut), s. 4.

⁸¹ CPT/Inf (2005) 18, para. 95.

yanlışlıkları gidererek sonuçta ülke demokrasisine hizmet etmektir. Bu amaç, izleme kurulu üyelerinin seçim yöntemi ve üyelerin nitelik olarak sivilleştirikleri sürece gerçekleşecektir.”⁸²

İzleme Kurulu üyeleri Yasanın 2. maddesine göre 4 yıllığına seçilir ve tekrar seçilmelerine engel bir düzenleme bulunmamaktadır.

Yasanın 8. maddesine göre;

- izinsiz veya haklı bir mazereti olmaksızın bir yıl içinde iki toplantıya katılmayan,
- ‘izleme kurulu üyeliğiyle bağdaşmayan’ tutum ve davranışlarda bulunanların görevine son verilebilir.

Kurulların tüm çalışmalarının gizli tutulduğu da düşünüldüğünde hiçbir yerde tanımı yapılmayan böylesine muğlak bir ölçütün, idareyi rahatsız eden üyelere karşı kullanılacak çok güçlü bir araca dönüşebilme riski yüksektir.

İnsan Hakları Danışma Kurulu insan hakları ile ilgili bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşları temsilcileri, insan hakları alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve bu alanda yayınları ve çalışmaları bulunan kişilerden oluşur.

İnsan Hakları Danışma Kurulu üyeliği 3 yıldır.⁸³ Ancak 3 toplantıya üst üste katılmayan üyelerin üyeliğine son verilebilmektedir.⁸⁴ Bu nedenle, bazı üyelerin görevine 3 yılı bitirmeden son verilmiş ama aynı durumda olan bazı üyeler ise üyeliklerine devam etmiştir.

Yine Yönetmelikte görevin ne zamandan itibaren başlayacağı açıklıkla ifade edilmediğinden, pratikte görev süresinin başlangıç ve bitimi konusunda ihtilaf yaşanmaktadır.

b. Üyelik kriterleri

Mekanizmanın etkililiği ve etkinliği üyelerinin kişilikleri ve onların kişisel taahhütlerine bağlıdır.

⁸² 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>

⁸³ Danışma Yönetmelik, md. 6/c

⁸⁴ Danışma Yönetmelik, md. 6/g

Mekanizmaların, özgürlüğünden yoksun bırakılmış kişilerin işkence ve kötü muameleden korunması için önleyici bir mekanizma olan ziyaretler yolu ile izleme konusunda sorumluluk duyan ve var olan durumu değiştirmeye istekli kişilerden oluşması gereklidir. Bu belirleyici zeminde mekanizmada çalışmaya aday olan kişilerde ayrıca yüksek ahlaklılık aranmalıdır.⁸⁵

Bununla birlikte Türkiye'deki insan hakları kurumlarında yer alan üyelere ilişkin tartışma bundan bir önceki aşamada yapılmak durumundadır. Üyeler, işkence ve kötü muamelenin ya da en azından insan hakları ihlallerinin önlenmesi konusunda sorumluluk duymakta mıdır?

Diyarbakır İl İnsan Hakları Kurulu tarafından hazırlanan 2007 yılı faaliyet raporuna göre Kurul'un 26 üyesinden sadece üçü, işkence ve kötü muamelenin önlenmesine odaklanmış olmasa da insan hakları alanında çalışmaktadır.

Kurulda insan hakları alanında çalıştığı düşünülebilecek üç sivil toplum örgütü bulunmaktadır. Bunlar şehit ailelerinin sorunlarının çözümü ile ilgili faaliyet gösteren YURTSAV, sokak çocuklarının sorunları ile ilgilenen Sokak Çocukları Rehabilitasyon Sorunları Merkezi ile kadına yönelik şiddet ve namus cinayetleri konusunda çalışan KAMER'dir.⁸⁶ Geniş anlamıyla insan hakları alanında çalıştıkları varsayılsa da hiçbirinin çalışma alanının odağını Türkiye içindeki işkence ve kötü muameleler olmadığı açıktır. Oysa Türkiye'de işkence ve kötü muameleler alanında çalışmalarıyla uluslararası saygınlık kazanmış çeşitli örgütler bulunmaktadır. İHD, Mazlum Der, TİHV. Bunların hiçbirisi bu kurullarda yer almamaktadırlar.⁸⁷

Diyarbakır İl İnsan Hakları Kurulu raporu aslında genel profili görmek bakımından oldukça aydınlatıcıdır çünkü; diğer il ve ilçe kurulları ile "insan hakları" alanında çalışan ve yönetsel mekanizma içinde yer alan neredeyse tüm kurumların yapısı Diyarbakır İl Kurulu'nun yapısından daha farklı değildir.

⁸⁵ Association for Prevention of Torture, *Comprehensive NPM Assessment Checklist*, 41 http://www.ap.t.ch/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,50/Itemid,59/lang/en/

⁸⁶ Diyarbakır İl İnsan Hakları Kurulu, 2007 yılı raporu s. 6,7

⁸⁷ Diyarbakır İl İnsan Hakları Kurulu 2007 raporu, aynı yerde,

Ayrıca **İnsan Hakları Danışma Kurulu** üyelerinin, Danışma Kurulu Yönetmeliği'nin 4. maddesi uyarınca 16 ayrı bent şeklinde sınıflandırılmış kişi, kurum ve kuruluşlardan seçileceği ve çok sayıda kamu görevlisinin yanı sıra kurulda “insan hakları alanında faaliyet gösteren ve üst kurul tarafından belirlenen sivil toplum kuruluşlarından birer temsilci” bulundurulacağına ilişkin düzenleme de dikkat çekicidir.

Nitekim Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi yönetim kurulu üyeleri Başbakanlığa 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?”⁸⁸

Başbakanlık tarafından İnsan Hakları Merkezi’ne verilen cevapta sadece toplumun tüm kesimlerinin Danışma Kurulu’nda temsil edilmesi gerektiği düşüncesinden hareket edildiği ifade edilmektedir.⁸⁹

Ancak insan hakları alanında çoğulculuktan anlaşılan kesinlikle bu değildir. Paris İlkeleri ile hedeflenen toplumun zayıf kesimlerinin de bu kurullarda temsil edilerek, sorunlarının çözümünde söz sahibi olmasının sağlanmasıdır. Verilen yanıttan, Başbakanlığın böyle bir ölçütünün olmadığı açıkça anlaşılmaktadır.

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 Derneği-

⁸⁸ Başvurunun tam metnine İnsan Hakları Merkezi’nin web sitesi <http://ihm.politics.ankara.edu.tr> adresinden ulaşabilirsiniz.

⁸⁹ Başbakanlığın cevabının tam metnine İnsan Hakları Merkezi’nin web sitesi <http://ihm.politics.ankara.edu.tr> adresinden ulaşabilirsiniz.

dir. 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 dâhilinde bu Derneğin Danışma Kurulu’na seçilmesi ortada herhangi bir ölçüt bulunmadığını gösterir.”⁹⁰

Türkiye’deki durum göstermiştir ki STK’ların ulusal kurumlarda yer alması da sihirli formül değildir. Paris İlkeleri’nin 4. maddesine lâfzen uyulup bağımsızlık, tarafsızlık ve etkinlik ilkelerinin kolaylıkla ihlal edilmemesi için sivil toplum örgütleri bakımından öngörülen ölçütlerin neler olduğunun açıklığa kavuşturulması gereklidir.

c. Mesleki bilgi ve insan haklarına ilişkin perspektif

BM İşkence Özel Raporörü, Seçmeli Protokol’ün yürürlüğe girmesinden sonra yayınladığı raporunda, hükümetlerin değişik mesleklerden kişilerin kurullarda yer almasını sağlaması gerektiğini belirtmiştir.⁹¹

Kurulda hukukçular, adli tıpçılar, uzman psikiyatristler, psikologlar, sosyal hizmet uzmanları, alıkonulma yerlerine ilişkin tecrübesi bulunan kişiler, antropologlar ve STK temsilcileri birlikte bulunmalıdır.⁹²

Paris İlkeleri’nin “Oluşturulma Biçimleri ve Bağımsızlık ile Çoğulculuk Güvenceleri” başlıklı ilkesinde ise insan hakları ve ırk ayrımcılığına karşı mücadele alanlarında sorumluluk üstlenen sivil toplum kuruluşları, sendikalar, avukatlar, doktorlar, gazeteciler ve önde gelen bilim insanları örgütleri gibi ilgili sosyal ve mesleki örgütlerin; felsefi veya dini düşünce akımlarının; üniversiteler ve nitelikli uzmanların; parlamentonun temsilcilerinin katılımı öngörülmektedir.

Belirtilen ilkede ayrıca bakanlık temsilcilerinin de katılabileceği ancak eğer katılırlarsa bu katılımının *sadece* tavsiye yetkisi ile sınırlı olacağı

⁹⁰ Açıklama için bkz. <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/Belgeler/Aciklama1.doc>.

⁹¹ Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/61/259, 14.8.2006, para. 71.

⁹² Bkz. EK, 5.1

belirtilmektedir. Temsilcilerin, etkili işbirliği yapılmasını sağlayacak yetkilere sahip olması gereklidir.

Bununla birlikte, işkence ve kötü muamelenin önlenmesi amacıyla izleme yapan mekanizmaların kurullarının bu kompozisyonundan farklı oluşması gereklidir. İzleme kurullarında çoğulculuktan daha önemli bir unsur kurullarda yer alacak kişilerin uzmanlığı ve tarafsızlığıdır.

İşkenceyi Önleme Derneği, parlamento ve hükümet temsilcilerinin Paris İlkelerinde belirtilenin aksine danışma statüsünde bile bu kurullarda yer almaması gerektiği görüşündedir. Özgürlüğünden yoksun bırakılmış kişilere ilişkin özel bilgilerin elde edileceği bir süreçte, bu kişilerin bulunmaması yerinde olacaktır.⁹³

Seçmeli Protokol'ün 21. maddesi de bu yöndedir. Maddenin 2. fıkrasına göre, ulusal önleme mekanizması tarafından toplanan gizli bilgi, özel veri olarak değerlendirilmelidir. O halde bu bilginin, hükümeti veya parlamentoyu temsil eden kişilerle paylaşılması da gereklidir.

İl ve ilçe insan hakları kurullarının kaç kişiden oluşacağına dair ilgili yönetmelikte bir düzenleme bulunmamaktadır. İl kurullarında yer alacak üye kategorileri toplumun çok çeşitli kesimlerini kapsayan on üç, ilçe kurullarındakiler ise on iki kategoride sayılmakta; kurullarda TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerden, il genel meclisinden, belediyelerden, tabip odalarından, barolardan, üniversitelerden, çeşitli meslek kuruluşlarından, yerel medya kuruluşlarından, muhtar derneklerinden, okul aile birliklerinden ve sivil toplum kuruluşlarından temsilciler yer almaktadır.⁹⁴

İnsan Hakları Başkanlığı, il insan hakları kurullarının üye sayısını ortalama 19-20 olarak vermektedir. İl insan hakları kurullarının toplam üye sayısı 1536 olarak belirtilmekte olup ilçe insan hakları kurulları üye sayısı ile birleştirildiğinde yaklaşık 17-18 bin kişilik devasa bir insan gücünden bahsedilmektedir.⁹⁵

⁹³ Bkz. EK, 4.3

⁹⁴ İl ve İlçe Kurulları Yönetmeliği m. 5 ve m. 6

⁹⁵ İnsan Hakları Başkanlığı (2008), 2007 Yılı Türkiye İnsan Hakları Raporu, (Ankara: Başbakanlık), s. 11 (Bundan sonra "İHB 2007 Raporu").

Kurulların ülke çapında örgütlenmiş ve ciddi bir insan potansiyeline sahip olmasına karşın kompozisyona ilişkin beş temel eleştiri noktası vardır;

Birincisi, yönetmeliğe göre tek resmi üye olan valinin (veya kaymakamın) asli belirleyici rolünü halen devam ettirmesidir. Yönetmeliğin 14/b. maddesi uyarınca kurul toplantılarına illerde vali veya valinin görevlendireceği bir vali yardımcısı, ilçelerde ise kaymakam başkanlık etmektedir.

Aynı maddenin (g) bendi uyarınca her ne kadar üyelerin teklifleri de dikkate alınmakta ise de gündem kurul başkanı tarafından hazırlanır ve kurul üyelerine dağıtılır.

Mülki amire verilen bu yetkiler, kurulda yer alacak sivil toplum kuruluşlarının seçilmesinde de kendisini göstermektedir. Yönetmeliğin 5. maddesi, kurulda yer alacak üç STK'yı belirleme yetkisini de vali ya da kaymakama vermektedir.

İkincisi, kurulda kamu görevlilerinin temsili meselesidir. Her ne kadar yönetmelikte yapılan değişiklikten⁹⁶ sonra kurullarda tek resmi üye olarak mülki idari amir kalmışsa da jandarma ve emniyet başta olmak kamu görevlileri halen kurulda katılımcı sıfatıyla yer almaktadırlar.⁹⁷

Üçüncüsü ise sivil toplum kuruluşlarının temsili ve temsilcilerinin nitelikleri ile ilgilidir. Bu eleştiri mülki amirin kurulda yer alacak üyeyi belirleme yetkisiyle doğrudan bağlantılıdır.

Yönetmeliğin 4. maddesine göre kurullarda yer alacak STK'lar şu özelliklere sahip olmalıdır; “Çalışmaları gönüllülük esasına dayalı, tüzüklerinde ve çalışma programlarında insan hakları konularına yer verilen dernek, vakıf gibi tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar.”

Bu genel tanımlamanın bir sonucu olarak kurullarda insan hakları ile ilgisi olmayan çok sayıda örgüt bulunmaktadır. Uygulamada görüldüğü kadarıyla il ve ilçe kurullarında yer almayı engelleyen herhangi bir ölçüt yoktur. Örneğin Ankara İl Kurulu'nda Türkiye Fahri Trafik Müfettişleri

⁹⁶ İl ve ilçe Kurulları Yönetmeliği, 23 Kasım 2003 tarihli ve 25298 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan yeni Yönetmelikle değiştirilmiştir..

⁹⁷ İl ve İlçe kurulları yönetmeliğinin 5. maddesinin son fıkrası buna cevaz vermektedir. Bkz. Örneğin Ankara İl İnsan Hakları Kurulu'nun oluşumu için http://www.ankara.gov.tr/turkce/konu_detay.aspx?uid=117.

Derneği Genel Merkezi'nden, Emekli Emniyet Müdürleri Sosyal Yardımlaşma Derneği'nden üyeler yer almaktadır. Bu dernekler birer insan hakları örgütü olmadıkları gibi "tüzüklerinde ve çalışma programlarında insan hakları konularına yer verilen STK" oldukları dahi şüphelidir. Hatta ve hatta insan hakları konularının varlığından çok da hoşnut olmayan çok sayıda STK da kurullarda yer almaktadır. Bunların bazılarının devlet tarafından oluşturulan STK'lar (GONGO)⁹⁸ olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Genel olarak GONGO'ların insan hakları mücadelesinde katkıdan ziyade engel, zorluk alanı oluşturdukları bilinmektedir. Kurumların işlevli olabilmesi için insan hakları ve özgül olarak da işkence ve kötü muamelenin önlenmesi alanında çalışan örgütlerin baskın olduğu bir yapılanmanın gerektiği açıktır.

Nitekim İnsan Hakları Başkanlığı da benzer bir kaygıyla konuyu 2007 yılı raporunda ele almıştır; "Kurullarda üyelik yapan bazı STK'ların, insan hakları çalışmalarına hangi ölçüde ve nasıl katkı sağlayabilecekleri pek belirgin değildir."⁹⁹ Başkanlık ayrıca insan hakları alanında doğrudan faaliyet gösteren örgütlerin kurullara üye olmalarının kurul çalışmalarına dinamizm kazandıracağını belirtmektedir.

Bu son derece yerinde saptamaya karşın kurulların yukarıda belirtilen nedenlerle bağımsızlıklarının bulunmaması ve sayılan konuların uygulamada ciddi sorunlara yol açıyor olması gerekçesiyle Türkiye'nin önde gelen insan hakları örgütleri kurullarda yer almamaktadır.

Dördüncüsü, kurulların mali ve idari bir özerkliğinin bulunmamasıdır. İl ve İlçe kurulları Yönetmeliği'nin 15. maddesine göre "Kurulun sekreteryaya hizmetleri, illerde ve ilçelerde yazı işleri müdürlükleri tarafından yürütülür. Zorunlu masraflar valilik ve kaymakamlık tarafından karşılanır." Yani, kurulun mülki amirin bilgisi dışında hareket etmesi mümkün olmadığı gibi, neyin zorunlu masraf olup olmadığına da yine

⁹⁸ Uluslararası literatürde kısmen devlet tarafından desteklenen STK'lara QUANGO (quasi-NGO) denmektedir. Bu STK'ların bir kısmı için bu tabiri kullanmak mümkündür. Ama birçoğunun devletten tamamen bağımsız olduğunu varsaymak gerekmektedir. Anna-Karin Lindblom (2006), *Non-Governmental Organisations in International Law*, (Cambridge: CUP) s. 45-46.

⁹⁹ İHB 2007 raporu, s. 12.

mülki idare karar verecektir. Örneğin kurul işkence iddiasını incelemek için bilirkişi görüşüne başvurmak istediğinde, bunun için yapılacak harcamanın yapılıp yapılmayacağına valilik karar verecektir.

Son olarak da üyelerin mesleki arka planları ve uzmanlıklarındaki yetersizlikler sorun alanı olarak ortaya çıkmaktadır.

Yönetmeliğe göre tüm kurullarda bir baro üyesi ve bir tabibin bulunması gerekmektedir. İnsan Hakları Başkanlığı da kurulların oluşumunda bu hususun dikkate alınmasını istemiş ve komisyonlarda baro ve tabipler odası temsilcisinin bulunması gerektiğini belirtmiştir.¹⁰⁰ Kurulların üyeleri arasında insan hakları alanında doğrudan uzmanlık bilgisinden istifade edilebilecek akademisyen, hukukçu, doktor, sendikacı ve STK temsilcilerinin bulunabilmesi kurulların insan haklarının korunması ve geliştirilmesinde önemli katkı sağlayabileceklerini göstermektedir. Bununla birlikte, insan hakları alanının kendine özgü ve çok boyutlu özerk bir alan olduğu ve gittikçe artan bir şekilde uzmanlık bilgisi gerektirdiği gözden kaçırılmamalıdır. Kurul üyeliği sadece avukat, sadece doktor veya sadece bir akademisyen olmak çoğu zaman yeterli olmamakta, insan hakları alanında da ayrıca ilgili olma, deneyim ve uzmanlık gerektirmektedir.¹⁰¹

Ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurullarında yer alabilecek üyelerin nitelikleri Yasada şöyle belirtilmektedir; tıp, eczacılık, hukuk, kamu yönetimi, sosyoloji, psikoloji, sosyal hizmetler, eğitim bilimleri ve benzeri alanlarda en az dört yıllık yüksek eğitim almış olmak.¹⁰²

İzleme kurullarında, il ve ilçe kurullarının tersine sivil toplum kuruluşlarının herhangi bir rolü bulunmamaktadır. Yasanın 3. maddesine göre kurul üyesi olmak için daha önce insan hakları alanında faaliyet göstermek gibi bir koşul aranmamaktadır. Yasanın üyelerde aradığı ayırıcı özellik, kişisel nitelikleri ile çevresinde dürüst, güvenilir ve ahlaklı olarak tanınmış olma.¹⁰³

¹⁰⁰ İHB 2007 raporu, s. 171.

¹⁰¹ İHB 2007 raporu, s. 11

¹⁰² 4681 sayılı Yasa, m. 3

¹⁰³ Bkz. Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu, m. 3/3.

Kurullara ilişkin tüm bilgiler gizli tutulduğundan bu ölçütlerin nasıl uygulandığını tespit etmek mümkün değildir. Ulaşabilen bir bilgi notunda sadece üyelerin meslekleri, yaşları ve görevden ayrılma nedenleri gösterilmekte ve 644 kurul üyesinden 51'inin değişik sivil toplum kuruluşları ile meslek birliklerine üye oldukları belirtilmektedir.¹⁰⁴ 644 üyenin de 134'ü avukat ve 108'i doktordur. Yine bu kişilerin hangi meslek grubundan oldukları dışında ceza ve tutukevlerinin izlenmesi ve insan hakları alanlarındaki uzmanlık ve/veya deneyimleri, bu alana ilişkin eğitimleri konusunda bir bilgi bulunmamaktadır.¹⁰⁵

Yönetmelik uyarınca üyeler kurul raporlarını Bakanın izni olmaksızın yayınlamayacakları için üyelerin hangi sivil toplum kuruluşlarından geldiğini de tespit etmek mümkün değildir. Yasada 2007 yılında yapılan değişiklik sonucu olarak Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu'nun 6. maddesine şu fıkra eklenmiştir: "Adalet Bakanlığı, cezaevi güvenliğine ilişkin hususlar müstesna olmak üzere, her yıl bir önceki yıla ait izleme kurullarınca düzenlenen raporların sayısını, konularını, yerine getirilen ve getirilmeyen önerileri ve gerekçelerini bir rapor ile kamuoyuna açıklar."¹⁰⁶ Ancak bu değişiklik sonrasında da kurul üyelerinin arka planlarını saptamak mümkün olmayacaktır.¹⁰⁷

2007 yılında Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu'nda değişiklik yapılırken, seçilecek üyelerin uzmanlığını sağlama yönünde çeşitli teklifler ileri sürülmüştür. Önergelerin bir kısmında kurullarda mutlaka avukat bulunması önerilirken¹⁰⁸, bir öneride de "Kurulda Baroların ve tabip odalarının ilgili komisyon temsilcilerine yer

¹⁰⁴ Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Bilgi Notu (tarih ve yer yok, yazarlarda mevcut), s. 4.

¹⁰⁵ <http://www.milliyet.com.tr/2005/06/02/guncel/gun02.html>

¹⁰⁶ Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, No. 5712

¹⁰⁷ Kurul raporlarının istenmesi halinde insan hakları örgütlerine de yollanması yönündeki değişiklik teklifi de kabul edilmemiştir. Ayla Akat Ata ve arkadaşlarının sunduğu değişiklik önergesi, TBMM Tutanak Dergisi, Dönem. 23, Yasama Yılı. 2, C. 5, 21. Birleşim, 15 Kasım 2007.

¹⁰⁸ Şahin Mengü ve arkadaşlarının sunduğu değişiklik önergesi; TBMM Tutanak Dergisi, Dönem. 23, Yasama Yılı. 2, C. 5, 21. Birleşim, 15 Kasım 2007.

verilir” şeklinde bir değişiklik talebi sunulmuştur.¹⁰⁹ 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.¹¹⁰ Bu açıklamalar, hazırlanan yasanın uluslararası ölçütlerden ve deneyimlerden habersiz bir şekilde oluşturulduğunu açık biçimde ortaya koymaktadır.

Kurul üyelikleri için aranan koşulların nasıl uygulandığına ilişkin bilinen örnek Manisa Cezaevi İzleme Kurul üyelerine ilişkindir. Bu kurula seçilen iki avukat tüm Türkiye ve hatta uluslararası insan hakları camiası tarafından yakından izlenen ve Manisalı çocuklar davası olarak bilinen işkence davasında sanık olarak yargılanan polislerin vekilliğini yapmıştır.¹¹¹ Bu durum elbette ki savunma hakkı çerçevesinde avukatların her türlü davayı alabilme özgürlüğü olarak nitelendirilebilirse¹¹² de süreçte yaşananlar soru işaretlerine neden olmuştur. Bu dönemde Manisa Adli Yargı Adalet Komisyonu üyeleri Manisa Barosu’na başvurarak aday göstermelerini talep etmesi üzerine Baro, cezaevi çalışmaları olan iki avukatı (Baro genel sekreteri ve Disiplin Kurulu Başkanı) aday olarak göstermiştir. Ancak Manisa Adli Yargı Adalet Komisyonu’nu Baro’nun gösterdiği adayları dikkate almayarak söz konusu avukatları seçmiş olması kamuoyunda kuşku ile karşılanmıştır. Ayrıca, aynı dönemde Manisa Cezaevi Kurulu Başkanı’nın da polisler hakkında ilk aşamada beraat kararı veren mahkemenin başkanı olduğu düşünüldüğünde ortaya çıkan tablo karşısında bu kurul üyelerinin kim tarafından, hangi kriterlere göre seçildiğinin sorgulanması gerekmektedir.

¹⁰⁹ Pervin Buldan ve arkadaşlarının sunduğu değişiklik önergesi, TBMM Tutanak Dergisi, Dönem. 23, Yasama Yılı. 2, C. 5, 21. Birleşim, 15 Kasım 2007.

¹¹⁰ 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>

¹¹¹ <http://www.evrensel.net/01/11/23/gundem.html#1>

¹¹² Dönemin Adalet Bakanı Hikmet Sami Türk gelen eleştirilere, ‘Kurullara giren kişiler, kanun kriterlerine göre ve komisyonlar tarafından belirleniyor. Manisa’daki izleme kuruluna seçilen 2 avukat eleştiriliyor ama bu kişiler, savunma mesleğinin gereği her kişiyi savunabilir. Bu kişilerin, savundukları kişiler ile özdeşleştirilmesi yanlıştır’ diyerek yanıt vermiştir. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=25529&l=1>

Bir diğer örnek de İzmir’de yaşanmıştır. Aralık 2001’de İzmir Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulu’na İzmir Baro’sunun önerdiği avukatlar değil Buca cezaevi’nde 1995 yılında 3 tutuklunun öldürülmesi ile sonuçlanan olaylar sırasında İzmir Cumhuriyet Başsavcılığı yapan bir kişinin getirilmesi insan hakları örgütleri ve Baro tarafından tepkiyle karşılanmıştır.¹¹³

İnsan Hakları Danışma Kurulu, Başbakanlık teşkilat kanununa göre “İnsan haklarına ilişkin olarak ilgili devlet kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları arasında iletişim sağlamak ve insan haklarını kapsayan ulusal ve uluslararası konularda danışma organı olarak görev yapmak üzere Başbakanın görevlendireceği bir Devlet bakanına bağlı olarak oluşturulmuştur.”¹¹⁴

Danışma Kurulu Yönetmeliği, buradaki genel ifadeyi son derece geniş bir şekilde almış ve üyeleri 16 ayrı bent şeklinde sınıflandırmıştır. Yönetmeliğe göre çok sayıda kamu görevlisinin yanı sıra kurulda “insan hakları alanında faaliyet gösteren ve üst kurul tarafından belirlenen sivil toplum kuruluşlarından birer temsilci” bulunacaktır.¹¹⁵

4. maddenin (p) bendinde, yazı ve çalışmalarında insan hakları konularına yer veren araştırmacı veya yazarlardan beş kişinin de kurulda yer alacağı belirtilmektedir. Bu haliyle Danışma Kurulu çok kalabalık ve kolaylıkla hantal ve işlevsiz hale gelebilecek bir yapıya kavuşmuştur.¹¹⁶ Böylesi kalabalık yapıların bir örneğini Fransa’da¹¹⁷ görmek mümkündür. Bununla birlikte her ülkenin kendi uygulaması kendi gerçekliği içinde anlamlıdır.

¹¹³ <http://www.evrensel.net/01/12/06/gundem.html#4>

¹¹⁴ 3056 Sayılı Yasa, Ek md. 5.

¹¹⁵ İnsan Hakları Danışma Kurulu Yönetmeliği, m. 4

¹¹⁶ Yönetmeliğin önceki halinde sivil toplum temsilcisi sayısı 8 ile sınırlandırılmıştı.

¹¹⁷ Fransa’daki İnsan Hakları Danışma Kurulu’nda toplam 119 üye bulunmaktadır. Yunanistan ve frankofon bazı Afrika ülkelerinde de aynı model bulunmaktadır. Morten Kjærum (2003), s. 8. Danimarka İnsan Hakları Merkezi Konseyi’nde ise şu anda 30 STK temsil edilmektedir. K. Yigen (2001), “Guarantees of Independence of National Human Rights Institutions: Appointment and Dismissal Procedures of Leading Members”, Birgit Lindsnaes et al. (yay. Haz.) *National Human Rights Institutions Articles and Working Papers*, (Kopenhag: Danish Human Rights Centre), s. 64.

d. Kompozisyon

Bağımsızlık en başta ulusal kurumların üye kompozisyonu ile doğrudan ilgilidir. Paris İlkeleri, insan hakları kurumlarının bağımsızlık ve çoğulculuğunu güvence altına almak için bu kurumların üyelerinin hangi kaynaklardan gelmesi gerektiğini belirtmektedir.

Seçmeli Protokol'ün 18. maddesi, cinsiyet dengesi ile birlikte toplumun farklı kesimlerinin mekanizmalar içinde temsil edilmesine özel bir önem atfetmektedir. Böylelikle farklı grupların kültürel, dini ve maddi ihtiyaçlarına ilişkin duyarlılık geliştirilebilecek, doğrudan bilgi edinilebilecek ve dolayısıyla bu kesimlerin gereksinimlerini karşılamak için çözümler üretilebilecektir. Ayrıca, farklı dilleri konuşan üyelere sahip olmak mekanizmanın fonksiyonunu arttıracaktır.

Seçmeli Protokol'ün ortaya koyduğu bu hassas yaklaşımın ülkemizdeki kurullarda dikkate alındığını söylemek maalesef ki mümkün değildir. Örneğin Diyarbakır İl İnsan Hakları Kurulu'nda yer alan 26 üyeden sadece 3 kişi, Mardin Kurulu'nda 19 üyeden 3'ü, Tekirdağ İl Kurulu'nda ise 22 üyenin 7'si kadındır.

Bu konudaki tek özel düzenleme Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu'nda 2007 yılındaki değişiklikle yapılmıştır. Değişiklikle “asıl üyelerden en az birinin kadınlardan seçilmesi zorunlu” hale gelmiştir.¹¹⁸ Buna karşın, cinsiyet dengesi ve çok kültürlü bir kurulun oluşması için bu düzenlemenin yapılmış olmasının yeterli olmadığı açıktır.

Kurullarda yer alan cinsiyet dışında üyelerin başka hangi etnik köken ya da dil gibi özellikler gözetilerek kurullarda yer aldığı bilinmemektedir.

e. Üyelerin eğitimi

Seçmeli Protokol'ün 18. maddesinin 2. fıkrasına göre taraf devletler, ulusal önleme mekanizmalardaki uzmanların gereken niteliklere ve mesleki bilgiye sahip bulunmalarını temin etmek üzere gerekli önlemleri alacaklardır. Bu yeterliliğin, farklı disiplinlerden oluşan bir kompozisyonu da içerecek şekilde anlaşılması gereklidir.¹¹⁹

¹¹⁸ Kanun No. 5712 Kabul Tarihi: 20.11.2007, m.1

¹¹⁹ Bkz. EK, Bölüm 5.1

İl ve ilçe kurullarındaki üyelerin çoğu izleme yapacak bilgi birikim ve uzmanlığa sahip değildir. Bununla birlikte, yönetmeliğe göre tüm kurullarda bir baro üyesi ve bir tabip bulunmalıdır. İnsan Hakları Başkanlığı, izleme komisyonlarının oluşumunda bu hususun dikkate alınmasını istemekte ve komisyonlarda baro ve tabipler odası temsilcisinin bulunması gerektiğini belirtmektedir.¹²⁰ Bu yerinde bir uyarı olmakla birlikte, her hekim veya avukatın konunun uzmanı olmadığı ve düzenli olarak kurula bağlı çalışmayan hekim ve avukatın bu işlevi ancak sınırlı şekilde yerine getirebileceği göz ardı edilmemelidir. Nitekim bazı illerde bu örgütlerin üyeleri kurulların faaliyetlerine katılmamaktadır.¹²¹ Türkiye’deki 931 kurulun tamamında ciddi bir eğitim olmaksızın bu kadar geniş bir uzmanlık çalışması beklemek hayal olacaktır.

Ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları üyelerinin tıp, eczacılık, hukuk, kamu yönetimi, sosyoloji, psikoloji, sosyal hizmetler, eğitim bilimleri ve benzeri alanlarda en az dört yıllık yüksek eğitim almış olma koşulu vardır. Bu dört yıllık mesleki eğitimin yanı sıra üyelerde insan hakları ya da alıkonulma yerlerinin izlenmesine ilişkin herhangi bir bilgi ya da beceri sahibi olmaları aranmamaktadır.

İzleme Kurulları Yönetmeliğin 15. maddesine göre, “İzleme kurulu üyelerine göreve başlamalarından itibaren üç ay içinde, [...] komisyon başkan ve üyeleri ile görevlendirecekleri kişiler tarafından aşağıdaki konularda, 12 saatten az olmamak üzere göreve hazırlayıcı eğitim verilir.”¹²²

Eğitim konuları; ceza hukukunun genel ilkeleri, infaz hukukunun genel ilkeleri, yargı ve infaz kurumları teşkilâtı, infaz kurumları mevzuatı (kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgeler), infaz kurumlarına ilişkin uluslararası kurallar, insan haklarıdır.

Yönetmelikte belirtilen bu konular, ceza ve tutukevlerinin izlenmesi alanında özel olarak çalışan bir kurulun üyeleri için elbette ki yeterli değildir.

¹²⁰ İnsan Hakları Başkanlığı, s. 171.

¹²¹ İnsan Hakları İzleme Komitesi, s. 14-15.

¹²² Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Yönetmeliği, m. 25

Çalışma alanının gerektirdiği teorik arka plan için belki de yeterli sayılabilecek bu konular ve çalışma saatlerinin, bir alıkonulma yerine yapılacak ziyaretin hazırlanması, ziyaretin gerçekleşmesi ve bu aşamada yapılacak görüşmeler, görüşmelerde dikkat edilmesi gereken konular, incelenmesi gereken maddi koşullar, vb. gibi konular da dikkate alındığında yeterli görülmesi mümkün değildir.

Alıkonulma yerlerinde bulunan kişilerin travma görmüş kişiler olması kuvvetle muhtemeldir. Travma gören kişilerle görüşmeler ayrıca bilgi ve beceri gerektiren özel bir alandır. Alıkonulma yerlerinin izlenmesine yönelik bir çalışmada, görüşmede dikkat edilmesi gereken noktaların da yer aldığı bir görüşme becerileri eğitimi yapılması kaçınılmaz bir gereksinimdir.

Türkiye İnsan Hakları Vakfı, aralarında çeşitli insan hakları kuruluşlarından ve İnsan Hakları Başkanlığından bir temsilcinin bulunduğu katılımcılarla 2008 yılı içinde iki çalışma gerçekleştirmiştir.

Bu çalışmaların 3 günlük birinci bölümü “izleme kurullarının sahip olması gereken özelliklerine” ve ikinci 3 günlük bölümü ise “izleme”nin kendisine odaklanmıştır. Görüşme becerileri ve görüşmede dikkat edilmesi gereken noktaları da kapsayan eğitimin çalışmasının bir bölümü bir izleme pratiğine ayrılmıştır. Ayrıca katılımcılar, bu izlemenin raporunun nasıl yazılacağı ve rapordan çıkan sonuçların nasıl değerlendirileceği üzerine çalışma olanağı bulmuşlardır.

Katılımcılar özellikle çalışmanın ikinci bölümüne ilişkin olumlu geri bildirimler vermelerine karşın, seminer konularının her birinin çok daha fazla süreyi gerektirdiğinin altını çizmişlerdir.¹²³

Alıkonulma yerlerinin ziyaretler yoluyla izlemesi konusunda çalışan tüm oluşumlar, teorik bilgilerin yanı sıra izlemenin kendisine dair ayrıntılı çalışmalar gerçekleştirmelidirler. Nitekim İnsan Hakları Başkanlığı da bu gereksinimi 2007 yılı raporunda il ve ilçe insan hakları kurulları bakımından dile getirmektedir.

¹²³ Bu eğitime ilişkin program için bkz. Alıkonulma Yerlerinin İzlenmesi, Cezaevleri İzleme Kılavuzu, EK I, Türkiye İnsan Hakları Vakfı yayını, (Ankara, 2008)

B. GÖREV ALANI

Paris İlkeleri'nin 4(1). maddesinde, ulusal önleme mekanizmalarının görev alanlarından birinin, kişilere işkence ve kötü muameleye karşı sağlanan korumanın daha da güçlendirilmesi için alıkonulma yerlerine ziyaretler yapılması olduğu belirtilmektedir.

Seçmeli Protokol'ün 19. maddesinde ise düzenli bir ziyaretler sistemi üzerine yapılandırılmış olan ulusal önleme mekanizmalarının;

- habersiz ve düzenli temelde ziyaretler gerçekleştirme,
- alıkonulma yerlerinde kişilere uygulanan muamelenin ve alıkonulma koşullarının iyileştirilmesine yönelik tavsiyelerde bulunma,
- var olan ya da tasarı halindeki yasal düzenlemelere ilişkin teklifler sunma yetkilerinin bulunması öngörülmektedir.

Ancak Seçmeli Protokol bunların bir ulusal önleme mekanizması için asgari görev alanları olduğunu ve daha da genişletilebileceğini belirtmektedir.

1. Ziyaret yetkisi

Seçmeli Protokol'de yer alan düzenlemelerin tümü işkence ve kötü muamelenin önlenmesi amacıyla yapılacak ziyaretleri temel almaktadır. Bu ziyaretler habersiz bir biçimde, düzenli temelde yapılmalı ve ziyaretlerin tümü bir sistem oluşturmalıdır. Ziyaretlere ilişkin bu yetkinin ulusal mekanizmalar tarafından ne şekilde kullanılacağı Protokol'ün 19. ve 20. maddelerinde ayrıntılı olarak sayılmaktadır.

Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi de tüm cezaevlerinin binaları denetleyecek, tutulanlarla özel olarak görüşmeler yapacak ve şikâyetleri alacak (ve gerekli olduğunda bunlara ilişkin işlem yapacak) bağımsız bir yapı tarafından düzenli olarak ziyaret edilmesine özel bir önem vermektedir.¹²⁴

Protokol'de öngörülen mekanizmalar temel olarak iki biçimde ziyaret düzenleyebilir; ziyaretler ayrıntılı (*in-depth*) biçimde organize edilebilirken, ortaya çıkan gereksinimler doğrultusunda, özel bir amaca özgü-

¹²⁴ Report to the Turkish Government on the visit to Turkey carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 29 March 2004, CPT/Inf (2005) 18, para. 92.

lenmiş *ad-hoc* ziyaretler de düzenlenebilir.¹²⁵ Farklı türlerde ziyaret yöntemleriyle çalışmak, bu ziyaretlerin daha etkin kılınmasını da sağlayacaktır.

Ulusal düzeyde alıkonulma yerlerini ziyaret etme ve denetleme yetkisine sahip farklı mekanizmalar zaten vardır. Ancak bunların pek çoğu Seçmeli Protokol’de öngörülen koşulları yapısal olarak içinde barındırmamaktadır.

Bu çerçevede, ulusal düzeyde yapılan ziyaretleri **adli denetim, iç idari denetim, kurumun kendi hiyerarşisi dışında bir yapı tarafından gerçekleştirilen denetim, yasama organı denetimi ve dış denetim** olarak beş ana başlıkta incelemek mümkündür.

a. Adli denetimler

Adli denetim yapan infaz hâkimlikleri, ceza yargıçları ve savcılıkların adli görevlerin yapılması sırasında kendilerine verilen yetkiler, alıkonulma yerlerinin ziyaret edilmesini de kapsamaktadır.

Savcılar da suç soruşturmasında bir usul işlemi olarak kullandıkları, Ceza Muhakemesi (CMK) m.85’te düzenlenen “yer gösterme” işlemini işkence ve kötü muamele fiilleri için de kullanabilir ve işkence ve kötü muamele fiillerinin gerçekleştiği iddia edilen yerler bu yolla ziyaret edilmek suretiyle denetlenebilir.

Savcılar ayrıca CMK m.92 ve Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği uyarınca adli görevlerinin gereği olarak, gözaltına alınan kişilerin bulundurulacakları nezarethaneleri, varsa ifade alma odalarını, bu kişilerin durumlarını, gözaltına alınma neden ve sürelerini, gözaltına alınma ile ilgili tüm kayıt ve işlemleri denetler.

Bununla birlikte, savcıların elinde bulunan bu yetkiyi ne kadar etkin biçimde kullandıkları ciddi bir soru işaretidir.

Diyarbakır İl İnsan Hakları Kurulu tarafından hazırlanan 2007 yılı raporunda¹²⁶ geçtiğimiz yıl içinde 30 nezarethane denetimi yapıldığını gösterir bir tablo yer almaktadır. Bu denetimlerden 29 tanesi savcılar tarafından yapılmıştır ve denetimlerin hiç birinde “tenkide değer bir

¹²⁵ Bkz. EK, 4.5.

¹²⁶ Diyarbakır İl İnsan Hakları Kurulu 2007 raporu, s. 17-20.

husus görülmemiştir”. Polis başmüfettişlerince gerçekleştirilen tek denetimde ise nezarethane ve ifade alma odalarının standartlara uygun olmadığı saptaması yapılmıştır.

Nitekim Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi, 2005 yılında yayınladığı bir raporunda, ziyaret edilen yerlerde savcılar tarafından yapılan izlemenin yetersizliği vurgulanmıştır. Savcılar genelde sadece kayıt defterini incelemekte ve karakolu genel olarak gezmektedir.

Komite ayrıca, 12 Mart 2004’de Gaziantep’te, 7 karakolda yapılan incelemelerde gözaltında tutulan bir tek kişi ile dahi görüşülmediğini saptamıştır.¹²⁷

Ceza yargıçlarının, alıkonulma yerlerini denetlemeye ilişkin yasayla açıkça tanımlanmış görevleri bulunmamaktadır. Bununla birlikte, işkence ve kötü muamele fiillerinin yargılanması ve ilgili delillerin toplanması sırasında Ceza Muhakemesi Yasası’nın 83. maddesinin kendilerine verdiği “keşif yapma” yetkisi, ceza yargıçlarına her durumda bir alıkonulma yeri olan suç mahallini kontrol yetkisi de tanımaktadır.

Ayrıca sulh ceza yargıçlarının, Ceza Muhakemesi Yasası’nın 162. ve 163. maddeleri uyarınca soruşturması sırasında doğrudan soruşturma yaptığı durumlarda savcının sahip olduğu ve yukarıda belirtilen suç mahallini doğrudan denetleme yetkileri de bulunmaktadır.

Madde 162 - (1) Cumhuriyet savcısı, ancak hâkim tarafından yapılabilir olan bir soruşturma işlemine gerek görürse, istemlerini bu işlemin yapılacağı yerin sulh ceza hâkimine bildirir. Sulh ceza hâkimi istenilen işlem hakkında, kanuna uygun olup olmadığını inceleyerek karar verir ve gereğini yerine getirir.

Madde 163 -(1) Suçüstü hâli ile gecikmesinde sakınca bulunan hâllerde, Cumhuriyet savcısına erişilemiyorsa veya olay genişliği itibarıyla Cumhuriyet savcısının iş gücünü aşıyorsa, sulh ceza hâkimi de bütün soruşturma işlemlerini yapabilir.

(2) Kolluk âmir ve memurları, sulh ceza hâkimi tarafından emredilen tedbirleri alır ve araştırmaları yerine getirirler.

¹²⁷ CPT/Inf (2005) 18, para. 21. Benzer bir eleştiri için bkz. Meryem Erdal (2006), *İşkence ve Cezasızlık Dosyası 2005*, (Ankara: TİHV Yayınları), s. 248.

Dolayısıyla, işkence ve kötü muamele iddialarının kovuşturulması sırasında alıkonulma yerlerine giderek gerek ilgili kayıtların incelenmesi, gerek suç mahallinin görülmesi ve gerekse tespitler yapılmasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır.

İnfaz hâkimlikleri, kuruluş yasasında belirtildiği üzere, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde bulunan hükümlü ve tutuklular hakkında yapılan işlemler veya bunlarla ilgili faaliyetlere yönelik şikâyetleri incelemek ve karara bağlamak amacıyla kurulmuştur.¹²⁸

Ayrıca, ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurullarının kendi yetki alanlarına giren ceza infaz kurumları ve tutukevlerindeki tespitleri ile ilgili olarak düzenleyip intikal ettirdikleri raporları inceleyerek, varsa şikâyet niteliğindeki konular hakkında karar verir.

İnfaz hâkimlerinin de kendilerine ulaşan şikâyetlerle ilgili olarak CMK m.83'te belirtilen keşif yapma yetkisine, dolayısıyla işkence ve kötü muamele fiillerinin gerçekleştiği iddia edilen yerleri ziyaret yetkisine sahip olduğu açıktır. İnfaz Hâkimliği Kanunu'nun 6. maddesi uyarınca infaz hâkimlerinin “gerek gördüğünde karar vermeden önce şikâyet konusu işlem veya faaliyet hakkında resen araştırma yapabileceği” hükmü altına alınmıştır.

Suç soruşturmasında yargıcın bizzat olay yerine giderek delilleri toplamasına ilişkin düzenlemeler de dikkate alındığında gerek bir suç soruşturmasına ilişkin yetkileri ve gerekse kuruluş yasasının hedeflediği amaç bağlamında, kendi yetki alanları içinde bulunan cezaevlerinin denetiminden sorumlu yargı birimleridir.

Dolayısıyla gerek ceza yargıçlarının işkence ve kötü muamele yapıldığı iddia edilen yere gerekse infaz hâkimlerinin şikâyet konusu olayın geçtiği ceza ve infaz kurumuna bizzat giderek keşif yapmaları da bu yerlerin denetlenmesi etki ve sonucunu doğuracaktır. Bu ziyaretlerin düzenli biçimde yapılması ise yargısal denetimin bastırıcı özelliğini değiştirerek “önleme” özelliği kazanmasına yardımcı olabilir.

Bununla birlikte, ceza yargıçlarının özellikle işkence ve kötü muamele fiilleri ile ilgili olarak alıkonulma mekânlarına keşif düzenlemesi alışılmışın dışındadır. İnfaz hâkimleri ise ceza ve infaz kurumlarına ilişkin

özel bir yetki taşımalarına rağmen, bu yerleri ender olarak ziyaret etmektedirler. Nitekim Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi, İzmir İnfaz Hâkimi'nin sorumluluğu altındaki bir cezaevine hiç, Gaziantep İnfaz Hâkimi'nin de sorumluluğu altındaki birimleri çok ender ziyaret ettiğini tespit etmiştir.¹²⁹

İnfaz hâkimlikleri ziyaret yetkilerini kullanmamanın yanı sıra cezaevlerinden gelen dosyalar üzerindeki incelemelerinde adeta cezaevi yetkililerinin verdikleri kararlarda bir noter işlevi görmektedir. 2006 yılı içinde İnfaz hâkimliklerine toplam gelen dosya sayısı 9.108'dir. Bu dosyaların % 59,2'si hükümlü ve tutukluların başvuru ve şikâyetleri, % 40,8'i ise İnfaz Hâkimliğine resen gelen hükümlü ve tutuklulara ait disiplin cezası onayları ile ilgilidir. Hükümlü ve tutukluların yaptıkları başvuru ve şikâyetlerin % 80,6'sında ret, % 12,6'sında kabul, % 1,3'ünde kısmen kabul ve % 5,5'inde ise yetkisizlik, görevsizlik, birleştirme kararları verilmiştir. İnfaz hâkimliğine resen gelen hükümlü ve tutuklulara ait disiplin cezası onayları ile ilgili verilen kararların %94,1'inde cezanın onayına karar verilmiştir.¹³⁰

Uygulamada görülen bu tablonun yanı sıra, her ne kadar önleyici işlev görebilecek olsalar da adli denetim mekanizmaları Seçmeli Protokol'de öngörüldüğü gibi düzenli ziyaretler yapmak üzere kurulmuş ve görev alanları da buna göre tanımlanmış yapılar değildir.

b. İç idari denetimler

İç idari denetim, devletin kendi bürokrasisinin normal işleyişinin bir parçası olarak oluşturduğu ve özgürlüğünden yoksun bırakılma yerleri dâhil kamusal yerleri ziyaret etmekle sorumlu idari denetim organlarının yerine getirdiği iç denetimi ifade etmektedir.

İç denetim, kişilerin tutulmasından sorumlu olan birimin bürokrasisi içinde yer alan müfettiş, hiyerarşik amirler, savcılar ve benzerlerinin yaptığı denetimlerdir.

¹²⁹ Report to the Turkish Government on the visit to Turkey carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 29 March 2004, CPT/Inf (2005) 18, para. 97.

¹³⁰ <http://www.basin.adalet.gov.tr/istatistik/2008istatistik/istatistik.html>

Savcılar, cezaevlerinde idari denetim yapma yükümlülüğüne sahiptir. 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Yasa'nın¹³¹ 5. maddesi ile hüküm altına alınan düzenleme uyarınca cezaların infazının izlenmesi ve denetlenmesi yetkisi cumhuriyet başsavcılarına aittir. Bu idari yetki başsavcı tarafından gerçekleştirilebileceği gibi, başsavcının görevlendireceği bir savcı tarafından da kullanılabilir.

Benzer içerikteki bir düzenleme de Ceza İnfaz Kurumlarının Yönetimi ile Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Tüzük'ün 4/4. maddesinde yer almaktadır. Bu düzenlemeye göre;

“Mahkeme kesinleşen ve yerine getirilmesini onayladığı ceza ve güvenlik tedbirine ilişkin hükmü Cumhuriyet başsavcılığına gönderir. Kesinleşen mahkûmiyet kararlarının infazı Cumhuriyet savcısı tarafından izlenir ve denetlenir.

a) Cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet savcısı; kurumun mevzuata göre yönetilmesini ve infaz hizmetlerinin temel insan haklarına uygun olarak yerine getirilmesini ister ve denetler. Görüş ve önerilerini denetleme defterine yazar, gerekli gördüğü durumlarda Bakanlığa bilgi verir.

b) Kurumda çalışan tüm görevliler Cumhuriyet başsavcısının veya görevlendireceği Cumhuriyet savcısının istediği her türlü bilgiyi vermekle yükümlüdür.”

Uygulamada, başsavcı tarafından görevlendirilen bir savcı, başsavcı adına cezaevlerini denetleme yetkisini kullanmaktadır. Diğer yandan aynı savcı, cezaevinde yaşanan bir hak ihlali adli mekanizmaya yansıtıldığında, suç soruşturmasına ilişkin işlemleri de başsavcı adına yürütmektedir.

Adli soruşturma ve idari denetim yetkisinin aynı savcı üzerinde birleştirilmesi, yaşanan hak ihlalleri ve failler hakkında tarafsız bir soruşturma yürütülmesini objektif açıdan imkânsız kılmaktadır. Çünkü suç soruşturmasını yürütecek savcı, denetim yükümlülüğünün bulunması nedeniyle aynı zamanda suçun failidir.

¹³¹ Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Yasa, 29.12.2004 tarihli ve. 25685 sayılı Resmi Gazete.

Bu nedenle de savcılar tarafından gerçekleştirilecek denetimlerin ne ölçüde objektif ve etkin olabileceği tartışma konusudur.

İç denetime bir başka örnek Milli Savunma Bakanlığı içindeki denetimlerdir. Askeri disiplin mahkemeleri, disiplin subaylıkları ile disiplin ceza ve tutukevleri, askeri hiyerarşi içinde komutanlıklar veya askeri amirlerce ve Milli Savunma Bakanlığı Askeri Adalet Müfettişleri tarafından denetlenirler.¹³²

Ayrıca, bu tür idari denetim organları tarafından gerçekleştirilen ziyaretler, çok nadiren özgürlüğünden yoksun bırakılmış kişilerin insan onuru ve insan hakları gibi konuları da ele alabilecek kadar geniş bir yaklaşım içerirler. Bu organlar, iç denetim usulleri açısından kendi sorumluluklarını yerine getiriyor olmakla birlikte, alıkonulma koşulları açısından uluslararası standartlarla uyum sorunu halen varlığını sürdürür. Bu da, iç izleme sistemlerinin kendi başına yetersiz kalışını ve dış, bağımsız izlemeye duyulan ihtiyacı ortaya koymaktadır.

c. Kurumun kendi hiyerarşisi dışında bir yapı tarafından gerçekleştirilen denetimler

Kurumun kendi hiyerarşisi dışında bir yapı tarafından gerçekleştirilen denetimler kurumların kendi idari denetimlerini gerektiren mekanizmaların dışında, bürokratik olarak o kurumun hiyerarşisi içinde yer almayan ancak yönetsel yapı içinde yer alan mekanizmalar tarafından yapılan denetimleri ifade etmektedir.

İl ve ilçe kurulları, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelikle oluşturulmuştur.

İl ve İlçe Kurulları Yönetmeliğinin 12. maddesinin (f) bendi uyarınca kurullar, insan hakları uygulamalarını yerinde görmek amacıyla ilgili kurum ve kuruluşlara ziyaretler gerçekleştirebilirler. Bunun için bir şikâyet yapılmış olması gerekli değildir.

İnsan Hakları Başkanlığı tarafından hazırlanan 2007 yılı raporuna göre insan hakları kurulları bu yıl içinde on binden fazla alıkonulma ziyareti yapmıştır.

¹³² 477 Sayılı Disiplin Mahkemeleri Kuruluşu, Yargılama Usulü ve Disiplin Suç ve Cezaları Kanunu, 26.6.1964 tarihli ve 11738 sayılı Resmi Gazete, m.38.

Başkanlığın 2007 yılı raporunda belirtilen ziyaretlerden bir kısmı Diyarbakır İl İnsan Hakları Kurulu tarafından yapılmıştır. 2007 yılı Diyarbakır İl İnsan Hakları Kurulu faaliyet raporunun “D.Araştırma ve İzleme Faaliyetleri” başlığı altında, 1 numaralı faaliyette İl Kurulu tarafından toplam 21 ziyaret yapıldığı bilgisi yer almakta ve ilçe kurullarınca herhangi bir ziyaret gerçekleşmediği belirtilmektedir.¹³³ Aynı raporun devamında yer alan tabloda ise hangi yerlere kaç haberli/habersiz ziyaret yapıldığı rakamlarla verilmektedir.¹³⁴ Bu tabloda jandarma karakolu/nezarethanelerine 1 haberli, emniyet karakolu/nezarethanelerine de 2 haberli ziyaret yapıldığı bilgisi verilmiştir.

Jandarma karakolu/nezarethanelerine ile emniyet karakolu/nezarethanelerine toplam 3 ziyaret yapıldığını belirten bu tablodan sonra raporda, yapılan ziyaretlerin tarihleri, kimlerin katıldığı ve nelerin saptandığı/tavsiye edildiğine ilişkin bir tablo daha yer almaktadır. Bu tabloya göre il insan hakları kurulu, belirtilen alıkonulma yerlerine 66 ziyaret gerçekleştirmiştir.¹³⁵

Tablo incelendiğinde; bir gün içinde iki ayrı ilçede jandarma ve emniyet nezarethaneleri olmak üzere 4 ziyaret gerçekleştiği (30 Ocak 2007’de Çınar ve Silvan emniyet amirliği ve jandarma karakolu); bir gün içinde üç farklı ilçede, ikisinde iki yer olmak üzere toplam üç ziyaret yapıldığı (31 Ocak 2007’de Çüngüş ve Dicle emniyet amirliği ve jandarma karakolu, Eğil jandarma karakolu); aynı yerin peş peşe iki gün ve ayda üç kez ziyaret edildiği (1,2 ve 31 Mayıs 2007 tarihlerinde Dicle emniyet amirliği); Silvan ilçe emniyet amirliğinin on ay içinde on bir kez ziyaret edilmiş olduğu görülmektedir.

Aynı rapor içindeki rakamlar ve açıklamalar arasındaki çelişkili durumu yorumlamak oldukça güçtür. Yani sıra, bu ziyaretlerin tümünde “nezarethanenin standartlara uyduğu, jandarma görevlisinin görevini ihmal etmediği, kayıtların sağlıklı tutulduğu, tespit edilmiş olup, fiziki mekânların iyi olduğu gözlemlendiği dikkate alındığında aynı karakola defalarca, bazen de bir gün sonra ziyaret yapılmış olmasını anlamak mümkün değildir. Yine sunulan verilerden ziyaretlerin hiçbirinin derin-

¹³³ Diyarbakır İl İnsan Hakları Kurulu Raporu, Sayfa 8

¹³⁴ TABLO-5/a: Ziyaret Edilen Kurumlar (Genel), sayfa 40

¹³⁵ TABLO-5/c:Karakol ve Nezarethane Denetim ve Ziyaretler Raporu, sayfa 25-29

lemesine inceleme niteliği taşımadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle yapılan saptamanın sınırlı bir bilgiye dayandığı gözlenmektedir.

İstanbul İl İnsan Hakları Kurulu ve Kadıköy İnsan Hakları Kurulu da birlikte inceleme ziyaretleri yapma kararı almışlar ve bu kararlarını 12 Mayıs 2008’de yaşama geçirmişlerdir. Kurul üyeleri 12 Mayıs günü saat 14.00’te bir araya gelerek önce bir toplantı yapmışlardır. Daha sonra Kadıköy İlçe Emniyet Müdürlüğü İskele Polis Merkezi Amirliği ziyaret edilmiş, Polis Merkezinin ve nezarethanenin fiziki şartları incelenmiş ve yürütülmekte olan işlemler hakkında bilgi alındıktan sonra SHÇEK Semiha Şakir Çocuk Yuvası ziyaret edilmiş, kurumun fiziki şartları incelenerek kurum müdüründen yuvanın ihtiyaç ve sıkıntıları hakkında bilgi alınmış, çocuklarla görüşülüp, hediyeler verilmiştir.¹³⁶

İl ve İlçe Kurulu üyelerinin, öğleden sonraki bir saatte bir araya gelerek daha sonra iki kurumu ziyaret etmiş olmaları, bu kadar kısa zamanda gerçekleşen bu ziyaretlerin, aslında nezaket ziyaretlerinden öteye geçmediğini ve aşağıda açıklanacak olan ziyaret ölçütlerine uymadığını açıkça ortaya koymaktadır.

Bununla birlikte il ve ilçe kurullarının gerçekleştirdiği bazı ziyaretler olumlu örnek olarak gösterilebilir.

Bu örneklerden biri İzmir’in Urla ilçesinde bulunan Barbaros Çocuk Köyünde kalan çocukların cinsel taciz ve tecavüze uğradıkları, dolayısıyla “kişi hürriyeti ve güvenliği hakkı” ve “çocuk haklarının” ihlal edildiği iddialarını araştırmak için İzmir Valiliği İnsan Hakları İl Kurulu üyelerinin yaptığı incelemedir.¹³⁷

Malatya Çocuk Yuvasında yaşanan olayların ardından İnsan Hakları Başkanlığı benzer bir incelemenin yapılmasını Malatya İl İnsan Hakları Kurulu’ndan istemiştir.¹³⁸

Her iki örnekte de incelemeler yaşanan sorunlar ciddi boyutlara ulaştığında, kamuoyu sorun hakkında bilgilendikten, basın ve medyanın ilgi odağı olduktan sonra gerçekleştirilmiştir. Gerçekte kurullardan bek-

¹³⁶ <http://www.istanbul.gov.tr/?pid=12346>

¹³⁷ Anılan raporun eksikleri bulunmakla birlikte, raporun olayın farklı taraflarının çıkarlarını dikkate alması ve yargı sürecine müdahale etmekten kaçınması takdir edilmelidir. Rapor yayımlanmamıştır, yazarlarda mevcuttur.

¹³⁸ İnsan Hakları Başkanlığı’nın Ekim 2005 tarih ve B.O2.0.İHB.567.03 sayılı yazısı.

lenen ise görünmeyen, bilinmeyen ihlallerin tespit edilmesi ve araştırılması, önleme işlevini de yürütmesidir.

Yine, Türkiye’de bunun dışında çok sayıda vakada il ve ilçe kurullarının benzer bir inceleme yapması ihtimali göz önünde tutulduğunda, bu örneklerin yetersiz olduğu düşünülmektedir.

Olumlu örneklerin yanı sıra İnsan Hakları İzleme Örgütü tarafından “Türkiye: Polis ve Jandarma Karakollarında Bağımsız Denetime Doğru Adımlar” isimli bilgilendirme çalışmasında da belirtildiği üzere kurulların tümü tarafından uygulanan standart bir model bulunmamaktadır.¹³⁹

Aynı bilgilendirme çalışmasında, İnsan Hakları İzleme Örgütü “bir çok kurul temsilcisi, gözetimdeki kişilere ne genişlikte mekanlar, hangi miktarlarda havalandırma veya ışık verilmesi gerektiği, hangi yiyecek ve hijyen koşullarının kabul edilebilir olduğu gibi ayrıntıları içeren net tavsiyeler, uyulması gereken bir kıstaslar listesi de dahil olmak üzere, ziyaretleri nasıl yapmaları gerektiğine dair kılavuz bilgilerine ihtiyaçları olduğunun” belirtildiğini aktarmaktadır.

Nitekim İnsan Hakları Başkanlığı’nın 2007 yılı raporunda konunun öneminin kurullarca yeterince algılanmadığı belirtilerek “kurulların, alıkonulma yerlerine önleyici ziyaretler yapılması konusunda oldukça pasif kaldıkları” değerlendirmesi yapılmaktadır.¹⁴⁰ Ayrıca ziyaretlerin düzenli, haberli ve habersiz bir şekilde gerçekleştirilmesi tavsiye edilerek ziyaretleri gerçekleştirecek kişilerin ise ziyaretlerin mahiyetine göre alanında uzman, insan hakları ve ziyaretlerin nasıl yapılacağı konusunda bilgili olmaları gerektiği belirtilmektedir.¹⁴¹

Ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları, aynı ismi taşıyan Yasanın 6. maddesine göre hem infaz kurumlarını hem de bu kurumlardaki infaz ve ıslah uygulamalarını inceleyebilecektir.

Ancak, kurulların işleyişine ilişkin yönetmelik, ziyaretlerin ilgili Cumhuriyet başsavcılığına bildireceğini, ziyaretler için gereken ulaşım aracının olanaklar ölçüsünde Cumhuriyet başsavcılığınca sağlanacağını

¹³⁹ İnsan Hakları İzleme Komitesi, s. 9-10, <http://hrw.org/backgrounder/eca/turkey0306/turkey0306turk.pdf>; İHB 2007 Raporu s.15

¹⁴⁰ İHB 2007 Raporu, s.15 ve İnsan Hakları İzleme Komitesi, s. 8.

¹⁴¹ İHB 2007 Raporu, s. 16

belirterek¹⁴² habersiz ziyaret ihtimalini ortadan kaldırmaktadır. Yasa ve yönetmelikte yazmayan ayrıntılı bir görev tanımı Bakanlık tarafından yayımlanan “Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları El Kitabı”nda bulunmaktadır.¹⁴³

Cezaevi kurullarının ihlal bildirimleri üzerine kendiliğinden (*suo muto*) ziyaret yapması yasa ve yönetmelikte yer almamaktadır. Bununla birlikte, Adalet Bakanlığı tarafından yayımlanan el kitabında, izleme kurullarının “İsyan, rehin alma gibi önemli bir olayın olması halinde, kuruma giderek olay sonuçlanıncaya kadar” izleme yapacağı belirtilmektedir.¹⁴⁴ Özellikle ölüm oruçları sırasında etkili bir şekilde kullanılabilecek bu tip ziyaretlerin yapılıp yapılmadığı bilinmemektedir.

Cezaevi kurullarının ziyaret raporları yayınlanmadığı için yıllık ziyaret sayıları da bilinmemektedir.¹⁴⁵ Diyarbakır İl İnsan Hakları Kurulu’nun yıllık raporunda belirtildiği kadarıyla Diyarbakır’da çalışan cezaevi kurulu 2007 yılında dört ziyaret yapmıştır. Bununla birlikte bu ziyaretlerin ayrıntıları ve sonuçları konusunda herhangi bir bilgi bulunmamaktadır.

Kurumun kendi hiyerarşisi dışında gerçekleştirilen bu denetimler, ziyaret yetkisine sahip olsalar bile devlet bürokrasisi içinde hareket etmeleri, mali bağımsızlıklarının yanı sıra idari olarak bağımsızlıklarının bulunmaması gibi nedenlerle ziyaret yetkilerinin gereklerini etkin biçimde yerine getirmemektedirler.

d. Yasama Organı Denetimi

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu,¹⁴⁶ “dünyada ve ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek” üzere Meclis bünyesinde kurulmuştur.

¹⁴² Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Yönetmeliği, m.8.

¹⁴³ Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları El Kitabı (2003), Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Dairesi Başkanlığı, (Ankara: Adalet Bakanlığı).

¹⁴⁴ Aynı yerde, s. 8.

¹⁴⁵ Yasada yapılan değişiklikle raporlara ilişkin genel bilgiler Adalet Bakanlığı tarafından yayımlanacaktır.

¹⁴⁶ Kanun Numarası: 3686, Kabul Tarihi: 05/12/1990, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 08/12/1990, Yayımlandığı Resmi Gazete Sayısı: 20719

Komisyonun yetkilerinin düzenlendiği kuruluş yasasının 5. maddesi, “Bakanlıklarla Genel ve Katma Bütçeli Dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgili-lerini çağırıp bilgi almak” yetkisi tanımaktadır. Komisyon, gerekli gör-duğünde Ankara dışına da çıkabilecektir.

Meclis İnsan Hakları Komisyonu olarak da bilinen bu mekanizma Dr. Sema Pişkinsüt’ün başkanlığını yürüttüğü dönemde, 1998-2000 yıllarında 12 ilde çok sayıda alıkonulma yeri ziyareti gerçekleştirmiş, bu ziyaretlerde 4 bin 200 kişi ile görüşülmüş ve devamında da ziyaret rap-porları yayınlamıştır.¹⁴⁷

Bu ziyaretlerin ilk bölümü 1998 yılında gerçekleşmiştir. İki yıl son- ra, aynı alıkonulma yerleri tekrar ziyaret edilmiş ve aradan geçen za- manda herhangi bir gelişme olup olmadığına bakılmıştır.

Bu ziyaretlerin tümü habersiz gerçekleşmiştir.

Meclis İnsan Hakları Komisyonu’nun kuruluş amacı çok daha geniş olup alıkonulma yerlerine önleme ziyareti yapılmasına odaklanmış olma- sa da belirtilen dönemdeki faaliyetleri bu zeminde gerçekleşmiş ve son derece etkili sonuçlar doğurmuştur.

Ancak ne yazık ki Komisyon çalışmaları, Komisyon tarafından sap- tanan ihlal vakalarındaki mağdurların isimlerinin, kişilerin bu konuda rızaları olmaması nedeniyle Yargıtay Başsavcılığı’na bildirilmemesi sonu- cunda Komisyon başkanına açılan davayla ciddi biçimde sekteye uğra- mıştır.¹⁴⁸

e. Dış denetimler

Dış denetimler, yönetsel yapının tamamen dışındaki yapılar tarafın- dan gerçekleştirilen denetimlerdir. Barolar ve tabip odaları gibi meslek odaları, insan hakları alanında çalışan örgütler, sendikalar gibi kuruluş- lar bu izleme ziyaretleri ve ardından raporlama çalışmaları yürütebilir.

¹⁴⁷ Sema Pişkinsüt (2001), Filistin Askısından Fezlekeye İşkencenin Kitabı, (Bilgi: İstanbul); ayrıca bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/insanhaklari.htm>.43

¹⁴⁸ <http://www.aksam.com.tr/arsiv/aksam/2001/07/26/politika/politika2.html>; <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=208288>

Ancak Türkiye’de bu yönde yapılan çok az çalışma vardır. Bağımsız gruplar tarafından yapılan çalışmaların, yetkililer tarafından genellikle “tarafli” olarak algılanması nedeniyle yetkililer işbirliğine yanaşmamakta ve bu nedenle de bu tür çalışmaların yaygınlaşması, uzun erimli ve sistematik biçimde yapılması mümkün olmamaktadır. Yetkililerin, işkence ve kötü muamele alanında çalışan devlet dışı kuruluşlarla çalışması daha çok alıkonulma yerlerinde, özellikle de cezaevlerinde ciddi ve acilen çözülmesi gereken bir sorun olduğunda arabuluculuk isteme biçiminde olmaktadır.¹⁴⁹

Ziyaretler konusunda bilinen az sayıda örnekten biri İzmir Barosu İşkenceyi Önleme Grubunun deneyimleri ile ilgilidir. 2001-2004 yılları arasında işkence ve kötü muamele vakalarının önlenmesi ve mağdurlara hukuksal yardım verilmesi konusunda çalışan ve bu dönemde başvuru alan İzmir Barosu İşkenceyi Önleme Grubunun deneyimleri özellikle önleyicilik işlevi bakımından önemlidir. Grup bu işlevin yerine getirilmesinde iki önemli yol izlemiştir. Bunlardan birincisi; devam etmekte olan işkence ve kötü muamele iddiası vakalarında derhal ilgili karakol ya da birime giderek müdahalelerde bulunulması, ikincisi ise özellikle sorunlu olarak bilinen birimlerin ziyareti ve yetkililerle yapılan görüşmelerdir. 2003 yılı Mayıs ayında Gümüşpala Polis Karakolu’na yapılan habersiz ziyaret örnek olarak verilebilir.¹⁵⁰

Bu örneğin yanı sıra özellikle meslek odalarınca cezaevlerine yapılan az sayıda ziyaretten bahsedilebilir. Ancak Türkiye’de, şu ana kadar habersiz bir ziyaret gerçekleştirebilmiş devlet mekanizması dışında herhangi bir kuruluş bulunmadığı gibi izinli/haberli yapılan ziyaretlerde bile çeşitli sorunlar yaşanmıştır.

Örneğin Ankara Tabip Odası, Ankara Sincan Ceza İnfaz Kurumu içerisinde bulunan tutuklu ve hükümlülerin yanı sıra bu kişilerin yakınları ve avukatları tarafından çeşitli zamanlarda, cezaevindeki sağlık koşul-

¹⁴⁹ Radikal, “Buca Cezaevi’ndeki isyan sona erdi”, 14.10.2004, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=131175>; Sabah, “Buca’da 12 saatlik isyan”, <http://arsiv.sabah.com.tr/2004/10/15/gnd110.html>

¹⁵⁰ “Avukatlardan Karakola Ziyaret”, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=28922&l=1>; Birgün, “İzmir Barosu’nun Girişimi Kınandı”, http://www.birgun.net/actuel_2004_index.php?news_code=1102706505&year=2004&month=12&day=10

larının olumsuzluklarına ilişkin iletilen yakınmalar üzerine Adalet Bakanlığı Genel Müdürlüğünden aldığı izinle 19 Kasım 2007 tarihinde, cezaevine bir ziyaret düzenlenmiştir.

Genel Müdürlük izni ile yapılan bu ziyaret sırasında Sincan Cezaevi'nin tamamını ziyaret etmek istemelerine rağmen, şikâyet başvurularının yoğun olduğu F1 ve L1 cezaevlerini ziyaret etmelerine izin verilmiştir. Ziyaret ekibi tutuklu ve hükümlülerle cezaevi yönetiminden kimse bulunmadığı, mahremiyete uygun bir ortamda görüşme talebinde bulunmuşlar ancak bu talepleri de “Adalet Bakanlığı’nın bu konuda talimatı olmadığı” gerekçesi ile geri çevrilmiştir.

Sonuç olarak ekip sadece F2 ve kadın cezaevinde sınırlı bir ziyaret gerçekleştirebilmiştir.¹⁵¹

2. Ziyaretlerin gerçekleştirilmesi

a. Her türlü alıkonulma yerine, önceden haber vermeksizin erişim

Seçmeli Protokol’ün 20. maddesine göre taraf devletler, ulusal mekanizmanın özgürlüklerinden yoksun bırakılan kişilerin sayısına, alıkonulma yerlerinin sayısı ve nerede olduklarına, alıkonulan kişilere yapılan muamele ve alıkonulma koşullarına dair bilgiye ulaşabilmesini; bütün alıkonulma yerlerine, eklenti ve bölümlerine girebilmesini; özgürlüğünden mahrum bırakılan kişilerle konuya ilişkin bilgi sağlayabileceği kanaatine vardığı herhangi bir başka kişi ile özel görüşme yapabilmesini sağlamakla yükümlüdür. Ulusal mekanizma kendi tercih ettiği yerlere girebilecek, kendi seçtiği kişilerle de görüşebilecektir.

Her ne kadar uluslararası standartlar askeri alıkonulma yerlerinin de izleme kapsamı içinde olduğunu belirtmekte ise de Türkiye’de askeri cezaevleri ve tutukevleri, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin izlenmesi konusunu düzenleyen ve bu amaçla izleme kurulları kurulmasını öngören kanunla izleme kapsamı dışında tutulmuştur.¹⁵²

¹⁵¹ http://www.ato.org.tr/index.php?id=72&option=com_content&task=view

¹⁵² Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulu Kanunu, m.1

Oysa BM İşkenceye Karşı Sözleşme'ye Seçmeli Protokol uyarınca, asker kişilerin askeri nitelikte işledikleri suçlar bağlamında veya çeşitli gerekçelerle sivil kişilerin tutuldukları her türlü askeri mekânın da izleme kapsamında olacağı kuşkusuzdur.

Diğer bir istisna da mülteci misafirhaneleridir. İlgili yönetmelik uyarınca misafirhanelere mültecilerden, sığınmacılardan ve görevlilerden başka kimsenin girmesine izin verilmez. Ancak mülteci ve sığınmacılarla ilgili görüşme ve röportaj yapmak üzere vaki olacak başvurular İçişleri Bakanlığına bildirilir ve verilecek talimata göre hareket edilir.¹⁵³

Bununla birlikte özellikle gözaltı merkezlerinin ve hapis cezalarının infaz edildiği veya kişilerin geçici tedbir niteliğinde tutulduğu yerlerin, asker -sivil ayrımı gözetilmeksizin ziyaret mekanizmaları yoluyla izlemeye açık olması gereklidir.

İnsan hakları kurulları ve cezaevi kurulları için yetki alanı bakımından sınırlamalar vardır. İnsan hakları kurullarının alıkonulma yerlerinin ziyaretine ilişkin yetki alanları, kuruldukları il ve ilçelerin kendi coğrafi sınırları ile belirlenmiş durumdadır.¹⁵⁴ Cezaevi kurullarının yetki alanı ise bağlı bulundukları adli yargı çevresi ile sınırlıdır.¹⁵⁵

Kurulların yetkisi içindeki askeri alanların, askeri üslerin ve mülteci misafirhanelerinin bulundukları yerler dışındaki alıkonulma yerlerine ve bu yerlerdeki her türlü tesis, eklenti, araç ve benzeri yerlere erişim *kural olarak* mümkündür. Bununla birlikte bu yerlere erişilip erişilemediği ve kimin, nasıl erişebildiği sorularını sormak gereklidir. İnsan hakları il ve ilçe kurulları Cumhuriyet başsavcılığından izin almak suretiyle ceza infaz kurumlarında inceleme yapabilirler. İl ve ilçe kurullarının hiçbir yasal dayanağı ve yetkisi olmadığı için¹⁵⁶ bu iznin verilmemesi halinde başvurulabilecek bir hukuk yolu öngörülmemiştir.¹⁵⁷

Öncelikle, bu yerlere erişim hakkının yukarıda adli denetim, iç idari denetim mekanizmaları ile alıkonulma yerlerini ziyaret yetkisi olan hiye-

¹⁵³ Mülteci Misafirhaneleri Yönetmeliği m.32, RG: 29.4.1983, S. 18032.

¹⁵⁴ İl ve İlçe Kurulları Yönetmeliği m.1

¹⁵⁵ Ceza İnfaz Kurumları ve Tutuklevleri İzleme Kurulları Kanunu, m.2

¹⁵⁶ Bu konudaki tartışma için bkz. Kerem Altıparmak (2007) "Türkiye'de İnsan Haklarında Kurumsallaş(ama)ma", Türkiye Barolar Birliği (yay. haz.), Bürokrasi ve İnsan Hakları, (Ankara: TBB Yayınları)

¹⁵⁷ Hükümlü ve Tutukluların Ziyaret Edilmeleri Hakkında Yönetmelik, 17.6.2005 tarihli ve 25848 sayılı Resmi Gazete, m.26.

rarşik denetim mekanizması dışındaki yönetsel yapılara verilmiş olduğunu belirtmekte fayda vardır. Uluslararası düzeyde bu yetki Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi'ne de tanınmış durumdadır.

Ayrıca, gerekli birimlerden izin almak koşuluyla başka uluslararası kurumlar da alıkonulma yerlerine izleme ziyaretleri yapmaktadır. Örneğin, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Uzmanları'nın, 2007 yılı içinde, Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü'nün yazılı emri ile Diyarbakır E Tipi Cezaevi'ni ziyaret ettiği bilinmektedir.¹⁵⁸

Uluslararası heyetlerin, izleme yaptıkları alıkonulma yerlerinde erişemedikleri bir birim olduğuna dair herhangi bir bilgi yoktur. Bu durumda, bu heyetlerin her türlü müştemilat ve benzeri yerlere girdiğinin kabulü gerekir. Hükümlü ve Tutukluların Ziyaret Edilmeleri Hakkında Yönetmeliğin 30. maddesine göre, denetim amacıyla Türkiye Cumhuriyetinin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerle yetkisi kabul edilen kurum ve kuruluşların temsilcilerinin ziyareti sırasında heyet, hükümlü ve tutuklularla özel olarak görüşebilir, kurumun her yerine girebilir.

Yönetsel hiyerarşik denetim dışında yer alan bir mekanizma olarak TBMM İnsan Hakları İhlallerini İnceleme Komisyonu'nun 1998-2000 yıllarında yaptığı karakol ziyaretlerinde sorgu odaları gibi erişimi zor birimlere girmiş ve işkence aletlerini bulmuş olmaları, iyi birer örnek olarak hala akıllardadır.¹⁵⁹

Etkin bir önleyici ziyaret yapılabilmesi için mekanizmaların herhangi bir yere, herhangi bir zamanda ve önceden haber vermeksizin erişebilmeleri gereklidir. Bununla birlikte mekanizma, pratik nedenlerle ziyareti duyurmaya karar verebilir. Mekanizma, özel sorunlar ya da olaylar geliştiğinde (örneğin cezaevi isyanı) derhal ziyaret yapabilmelidir.

Bununla birlikte, hiyerarşik denetim mekanizması dışında kalan yönetsel yapıların ziyaret yetkileri habersiz ziyaretleri kapsamakla birlikte bu yetkinin kullanımında ve dolayısıyla da alıkonulma yerlerine erişimde sorunlar yaşandığı bilinmektedir.

Örneğin İzmir İl İnsan Hakları Kurulu Cezaevi ve Gözaltı Birimleri İzleme Grubu, İzmir Kırıklar 2 No.lu F Tipi Cezaevi'nde izleme yapmak

¹⁵⁸ Diyarbakır İl Kurulu Raporu 2007, sayfa 11

¹⁵⁹ Devrim Sevimay (2001), Resmen İşkence, (İstanbul: Siyahbeyaz, Metis Güncel); ayrıca bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/insanhaklari.htm>.43

üzere Başsavcılıktan ziyaret izni almış ve 14 Kasım 2005 günü ilk ziyaretini yapmıştır. Bu ziyaret sırasında, Kurula yapılan başvurular çerçevesinde ilgililerle görüşülmüştür. İzleme faaliyetinin tamamlanması için ikinci kez 6 Aralık 2005 tarihinde aynı cezaevine tekrar gidildiğinde Cezaevi Müdürü tarafından, iznin bir defaya mahsus olduğundan bahisle Grubun cezaevine girişine izin verilmemiştir. Bu tarihten itibaren gösterilen çabalar sonucunda bir sonraki ziyaret ancak 17 Kasım 2006 tarihinde gerçekleşebilmiştir.¹⁶⁰

İl ve ilçe insan hakları kurullarının yapmış olduğu ziyaretlerin sayısı İnsan Hakları Başkanlığı tarafından yayınlanan 2007 raporunda, gerçekleştiği belirtilen on bini aşkın ziyaretin % 35'i haberli, % 65'i ise habersizdir.¹⁶¹

Bununla birlikte, valiye bağlı emniyet birimlerinin ziyaretinin valinin başkanlığında bir kurul tarafından yapılması, ziyaretlerin hangi ölçüde ve gerçekten “habersiz” olduğu konusunda soru işaretlerine neden olmaktadır. Nitekim İnsan Hakları İzleme Komitesi, bir baro temsilcisine atfen, sürpriz olması gereken bir ziyaret sırasında, polisin yapılacak ziyaretten açıkça haberdar olunduğunu gösteren resmi bir tören düzenlediğini not etmektedir.¹⁶²

Ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurullarının, Yönetmelik uyarınca habersiz ziyaretler gerçekleştirme olanakları bulunmamaktadır. Yönetmeliğin 8. maddesi uyarınca “ziyaretler, ilgili Cumhuriyet başsavcılığına bildirilir. Ziyaretler için gereken ulaşım aracı, olanaklar ölçüsünde Cumhuriyet başsavcılığınca sağlanır. Ziyaretlerde izleme kurulu üyelerinin güvenliklerinin sağlanması için Cumhuriyet başsavcılığınca gerekli tedbirler alınır.

Çalışmalar yürütülürken kurum güvenliğini etkileyebilecek konularda kurum idaresine bilgi verilir.”

Ancak, daha önceki bölümlerde de belirtildiği üzere bu kurulların nasıl çalıştıklarına ve herhangi bir habersiz ziyaret yapıp yapmadıklarına dair bir bilgiye ulaşılabilmiş değildir.

¹⁶⁰ Kırıklar 2 nolu F Tipi Cezaevi'ne 14 Kasım 2005 ve 17 Kasım 2006 tarihlerinde yapılan, 02/0107 no.lu ziyaret raporu.

¹⁶¹ İHB 2007 raporu, s.15

¹⁶² İnsan Hakları İzleme Komitesi, s. 14.

b. Alıkonulma yerindeki herkesle görüşme

Ulusal önleme mekanizması, 20/d. maddesi uyarınca kendisi tarafından belirlenen kişilerle özel görüşmeler yapma yetkisine sahip olmalıdır. Bu, sorunların taraflarıyla görüşerek ziyaret edilen alıkonulma mekânındaki koşulların doğrudan ve bütünsel olarak algılanmasına yardımcı olacaktır.

Ayrıca, ziyaret ekibi ile başkalarının göremeyeceği ve duyamayacağı bir ortamda görüşmelerinin sağlanması, kişilerin kendi güvenliklerinden endişe etmemeleri ve ziyaret ekibine bir güven duygusu içinde bilgi vermeleri sonucunu doğuracaktır. Aksi halde ekiple ya hiç görüşmeyecekler ya da eksik veya yanlış bilgi verme riski ortaya çıkabilecektir.

Hükümlü ve Tutukluların Ziyaret Edilmeleri Hakkında Yönetmeliğin 26. maddesine göre, ziyaret ve görüşmeler, kurum görevlilerinin gözetiminde yapılır. Ancak İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, izleme kurulu üyeleri, infaz hâkimleri, denetimli serbestlik personeli ve kanunlarla yetkili kılınmış heyet ve kişiler hükümlü ve tutuklularla özel görüşme yapabilir. Buradan çıkan sonuç il ve ilçe kurulu üyelerinin gizli görüşme yapamayacağıdır.

TBMM İnsan Hakları İhlallerini İnceleme Komisyonu'nun bazı raporlarında bu konuya özellikle dikkat edildiği görülmektedir. Örneğin Bolu F Tipi Raporunda, cezaevinde tutulanlarla kaldıkları üç kişilik birimlerde görüşmeler yapıldığı, Malatya Çocuk Yuvası Raporunda da 0-6 yaş gurubu haricindeki çocuklarla bire bir görüşmeler yapıldığı belirtilmektedir.¹⁶³ Ancak tüm raporlar incelendiğinde, bu konunun heyet üyelerine bağlı olarak değiştiği, Komisyon'un görüşmeler konusunda bir standardı bulunmadığı gözlemlenmiştir.

Önceki bölümlerde de belirtildiği üzere Komisyon, 1998-2000 yıllarında ziyaret ettiği çok sayıda alıkonulma yerinde 4 bin 200 kişi ile görüşmüştür. Yayınlanan raporlardan, bu görüşülmek istenen kişilerin Komisyon tarafından belirlendiği ve buna bir müdahale yapılmadığı anlaşılmaktadır.¹⁶⁴

¹⁶³ 9 Ekim 2003 tarihli Bolu F Tipi Raporu ve Ekim 2005 tarihli Malatya Çocuk Yuvası Raporu için bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/insanhaklari.htm>

¹⁶⁴ TBMM İnsan Hakları Komisyonu raporları, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/insanhaklari.htm>s.43

İzmir İl İnsan Hakları Kurulu Cezaevi ve Gözaltı Birimleri İzleme Grubu'nun, yukarıda belirtilmiş olan uzmanların gerçekleştirdiği ziyaretlerde görüşmelerin tutuklu ve hükümlülerle mahremiyetin sağlandığı bir ortamda yapılmasına özen göstermiş oldukları bilinmektedir.

Yine, uluslararası mekanizmalar da alıkonulma yerlerinde yaptıkları görüşmeleri, başkalarının duymayacağı ortamlarda yürütmektedirler.

Bununla birlikte genel olarak bu kurala uyulup uyulmadığına dair bir bilgi bulunmamaktadır.

Seçmeli Protokolün 20/e maddesine göre mekanizma, görüşmek istediği kişiyi seçebilmelidir. Sadece mekanizma ile bağlantı kurmak isteyenlerle görüşmemek, doğru bilgileri almak ve alıkonulanları korumak için farklı kategorilerde yer alan kişileri mümkün olduğunca temsil edenlerle de görüşmek önemlidir. Görüşme, idari bürolarda değil alıkonulan kişinin kendisini rahat hissedeceği, gardiyanlarca/memurlarca duyulmayacak ve görülmeyecek bir yerde yapılmalıdır.

Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Yönetmeliği nin 8. maddesine göre izleme kurulları istediği takdirde hükümlü ve tutuklularla yalnız görüşebilecektir.

Kurullarının görev ve yükümlülüklerini düzenleyen Yasa'nın 6. maddesinde Protokol tarafından öngörülen, mahremiyetin sağlandığı biçimde görüşme yapma koşulu benzer biçimde ele alınmıştır. İzleme kurullarının görevlerini tanımlayan madde uyarınca kurulların görevlerinden biri hükümlü ve tutukluları dinlemektir. Cezaevi kurullarının işleyişine ilişkin yönetmelik izleme kurulunun, hükümlü ve tutuklularla yalnız görüşebileceğini ancak kurulun talebi halinde kurum görevlilerinin de görüşmelerde hazır bulunacaklarını belirtmektedir.¹⁶⁵

Ancak diğer konularda olduğu gibi bu konuda da uygulamaya ilişkin herhangi bir bilgi bulunmamaktadır.

c. Bilgiye erişim

Ziyaretler, ziyaretin hazırlanmasından takibine kadar uzun bir süreç; işkenceden tecride, maddi koşullardan tıbbi bakıma kadar çok ayrıncı

¹⁶⁵ Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Yönetmeliği, m. 8

tılı bir incelemeyi içermelidir.¹⁶⁶ Bu da ziyareti yapacak kişilerin hem özgürce çalışabilmelerini, hem de istedikleri bilgilere ulaşabilmelerini gerektirir.

İl ve ilçe kurullarının, daha önce de belirtildiği gibi yetkilerini gösteren bir yasa yoktur. Bu kurulların diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili ilişkileri hakkındaki tek düzenleme kurul kararlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından geciktirilmeksizin öncelikle ele alınıp sonuçlandırılacağına ilişkin yönetmelik hükmüdür.¹⁶⁷ Bu hüküm de, insan hakları ihlali iddialarında verilen kararlara ilişkindir. Bu nedenle alıkonulma yerlerine yapılacak ziyaretler çerçevesinde bilgi ve belgelere erişim kişisel inisiyatiflere bağlıdır.

Sivas Valiliği İl İnsan Hakları Kurulu Başkanlığı İl İnsan Hakları Kurulu Karakol ve Nezarethane Denetleme Komisyonu'nun Mayıs 2006 tarihli Ziyaret Raporunda, 23.05.2006 tarihinde İl Jandarma Komutanlığı Asayiş Şubesinde ve Kurtlapa Beldesi Jandarma Karakolunda 23.05.2006 günü yapılan incelemede kayıtların usulüne uygun tutulduğu bilgisi yer almaktadır.¹⁶⁸

Aynı tür bilgilere diğer insan hakları kurullarının raporlarında da rastlamak mümkündür. Ancak İnsan Hakları Başkanlığı'nın web sitesinden ulaşılabilen raporların hiç birinde nezarethane kayıt defteri dışında hangi kayıtların incelendiği ve bu kayıtlarda nelere bakıldığı konusunda herhangi bir bilgi bulunmamaktadır.

Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Yasası'nın 6. maddesine göre izleme kurullarının görevleri arasında yönetici ve görevlilerden bilgi almak da vardır.

Ancak aynı madde, kurulların ulaşabilecekleri bilgiye sınır getirmektedir. İzleme kurulları istedikleri her belgeyi değil "görev alanına giren konularla ilgili olmak kaydıyla hükümlü ve tutuklular için kurumda tutulan her türlü defter ve belgeyi" inceleyebilir. Bu halde, infaz kuru-

¹⁶⁶ Bkz. Alıkonulma Yerlerinin İzlenmesi, Cezaevleri İzleme Kılavuzu, Türkiye İnsan Hakları Vakfı yayını (Ankara, 2008)

¹⁶⁷ İl ve ilçe Kurulları Yönetmeliği, md 18 (i).

¹⁶⁸ Sivas İl İnsan Hakları Kurulu İl Jandarma Komutanlığı, Kurtlapa Jandarma Karakolu İle Şehit Rüstem Demirbaş Polis Karakolu Ve Şehit M. Fethi Akyüz Polis Karakolunu Ziyaret Raporu.

munun ilgisiz bulduğu belgeleri vermemek gibi bir yol izlemesi mümkündür.

İzleme kurullarının bilgi ve görüşme taleplerine cevap verilmemesi halinde ne tür yaptırımlara başvurulacağı belirsiz olmakla birlikte, ilgiler hakkında genel hükümlere göre cezai ve idari işlem yapılmasına bir engel yoktur.

Ziyaret ekibi her türlü kayda bakabilmelidir. Bunlardan en önemlileri kabule, disiplin cezalarına ilişkin olanlar ve güç kullanımına ilişkin kayıtlarla tıbbi kayıt ve belgelerdir.

d. Ziyaretlerin sıklığı

Ziyaretler hem düzenli hem de sık olmalıdır. Sıklık, yerin tipine göre değişebilir (aylık, üç aylık, yıllık ziyaretler). En önemli ve en problemli yerlerin yılda birden daha fazla ziyaret edilmesi önerilmektedir.¹⁶⁹

Ayrıntılı bir ziyaretin süresi birçok değişkene bağlıdır. Ziyaret ekibinin büyüklüğü, ziyaret edilecek yer hakkında bilgi, alıkonulma yerinin büyüklüğü ve tutulan kişi sayısı, alıkonulma yerinin tipi gibi.¹⁷⁰ Bunun yanında şikâyetlerin yoğunluğu, daha önceki ziyaretlerde elde edilen veriler, işkence ve kötü muamele ihtimalinin daha yüksek olması gibi faktörler de dikkate alınmalıdır.¹⁷¹ Örneğin 300 kişiyi barındıran bir merkezde ayrıntılı bir incelemenin en az 4 gün sürmesi gerektiği belirtilmektedir.

Bir merkezin ne sıklıkta ziyaret edileceğine karar verirken de yine benzer unsurlar dikkate alınmalıdır. BM İşkence Özel Raportörü, kalabalık ve tartışmalı yerlerin daha sık bir şekilde ziyaret edilmesini tavsiye etmektedir.¹⁷²

Ulusal mekanizmalara habersiz ziyaret yetkisinin mutlaka verilmesi gerekmektedir. Seçmeli Protokol'de açıkça düzenlenmemekle birlikte Protokol'ün habersiz ziyaretleri öngördüğü kabul edilmektedir.¹⁷³

¹⁶⁹ *Comprehensive NPM Assessment Checklist*, 16

¹⁷⁰ *Monitoring Places of Detention-a practical guide* s.68.

¹⁷¹ Bkz. EK, 3.4.3.

¹⁷² Report of the UN Special Rapporteur on Torture, UN Doc. A/61/259 (14 August 2006), para. 67

¹⁷³ Aynı yerde, para. 68.

İl ve ilçe kurulları yönetmeliği, ziyaretlerin ne sıklıkta ve ne kadar süre ile yapılması gerektiğine dair bir düzenleme içermemektedir.

İl kurullarının 2004 yılından itibaren ziyaretlere başladığı ve kurulların yarısından fazlasının nezarethane incelemesi yaptığı bilinmektedir.¹⁷⁴ İnsan Hakları Başkanlığı tarafından hazırlanan 2007 yılı raporunda, kurullarca çeşitli alıkonulma yerlerine gerçekleştirilen on bin ziyaretten bahsedilmektedir. Ancak bu rakamın bir yıl içinde mi yoksa kurulların çalışmaya başladığı süreçten 2007 yılı sonuna kadarki altı yıllık döneme mi ait olduğu anlaşılmamaktadır.¹⁷⁵

İnsan Hakları Başkanlığı, uygulamalarını yerinde görmek ve muhtemel insan hakları ihlallerini önlemek amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarına, özellikle özgürlüğünden alıkonulan kişilerin tutulduğu yerlerle (karakollar, nezarethaneler vs.), suiistimallere ve hak ihlallerine uğraması muhtemel çocuk yuvaları, huzur evleri, sığınma evleri, hastaneler, yetiştirme yurtları gibi yerlere ziyaretler gerçekleştirilmesinin insan hakları kurullarının öncelikli faaliyet alanlarından biri olduğunu kaydetmektedir.

Başkanlık, bu ziyaretler sadece karakol ve nezarethanelere değil az sayıda da olsa cezaevlerine, huzurevlerine, engelli okullarına, rehabilitasyon ve bakım merkezlerine, çeşitli sağlık kurumlarına, çocuk yuvalarına, gençlik merkezlerine, yetiştirme yurtlarına, yurt ve okullara, sığınma evlerine, mülteci barınma yerlerine, eğitim ve toplum merkezleri vb. gibi yerlere yapıldığını da belirtmektedir.¹⁷⁶

İnsan Hakları Başkanlığı tarafından ortaya konan bu bilgilere karşın hangi kurulun ne kadar sıklıkla ziyaret gerçekleştirdiğine ilişkin bilgi bulunmamaktadır.

Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurullarının ne şekilde çalıştığına dair kamuoyuna duyurulmuş hemen hemen hiçbir bilgi yoktur. İzleme kurulları, ilgili oldukları infaz kurumunu en az iki ayda bir olmak üzere, gerekli gördüğü her zaman ziyaret edebilirlerse¹⁷⁷ de kurul raporları yayımlanmadığı için ayrıntıları veya ortak pratikleri öğrenmek

¹⁷⁴ İnsan Hakları İzleme Komitesi, s. 8.

¹⁷⁵ İHB 2007 raporu, s. 16.

¹⁷⁶ İHB 2007 raporu, s. 16.

imkânsızdır. Bu nedenle, kurulların ziyaret edilen yerlerin özelliklerine göre (ihlal yoğunluğu, risk yoğunluğu, vs.) farklı yöntemler uygulayıp uygulamadığını tespit etmek mümkün değildir.

3. Hesap verebilirlik

a. Rapor

i. Rapor hazırlama

Takip, ziyaretlerden daha fazla değilse de kendisi kadar önemlidir. Raporlama; iç raporları, yetkililere gönderilen her bir ziyaret raporunu, çok sayıda ziyarete ilişkin bütünsel bir raporu (örneğin yıllık ya da konu temelli raporlar) içerebilir.¹⁷⁸

Seçmeli Protokol'ün 23. maddesine göre “Taraf devletler, ulusal önleme mekanizmalarının hazırlayacağı yıllık raporları yayınlamayı ve dağıtımını temin etmeyi taahhüt ederler”. Ulusal mekanizma yıllık raporlarda dilediği tüm bilgilere yer verebilir. Yıllık raporların yayımlanması minimum bir yükümlülüktür. Bir başka deyişle kurulacak mekanizma gerekli görürse her ziyaret raporunu yayımlayabileceği gibi acil durumlarda endişe duyduğu konuları da kamuoyu ile paylaşabilir.

Gerçek etkili bir izleme sistemi yıllık raporlar yanında ziyaret raporlarına da ulaşılabilmesi ile sağlanır. Elektronik iletişimin bu derece geliştiği bir ortamda ziyaret raporlarının yayımlanması ciddi bir mali külfet de getirmeyecektir.

İl ve ilçe kurulları, Yönetmeliğin 19. maddesine göre faaliyetleri ile ilgili aylık rapor hazırlanır. Hazırlanan raporlar, dönemi izleyen ayın ilk 10 günü içerisinde valilik kanalıyla İnsan Hakları Başkanlığı'na gönderilir.

Ancak 931 kurulun bulunduğu bir sistemde, bu raporların tasnifi, yayını ve geliştirilmesi özel bir özen gerektirmektedir.

İnsan Hakları Başkanlığı kurulların uygulamalarından düzenli olarak haberdar olmak, raporları düzenli bir biçimde toplamak için bir rapor

¹⁷⁷ Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Yasası m.7 ve Yönetmelik m.8

¹⁷⁸ *Comprehensive NPM Assessment Checklist* , 27

formatı hazırlayarak kurullara iletmiştir. Başkanlığın web¹⁷⁹ sitesinden link verilen ve linkleri çalışır durumda olan (erişilebilen) kurulların bazılarında bu rapor formatına uyulduğu ancak bazılarında ise uyulmadığı görülmektedir.¹⁸⁰ Başkanlık ayrıca, kendisine rapor gönderen illere ilişkin bir tablo oluşturmuş ise de bu tablo, bu kitabın yayına hazırlandığı sırada web sitesinden ulaşılabilir değildir. Yine, Başkanlığın web sitesinden link verilen il kurullarının sayfaları (örn; Sivas, Manisa, Konya, Trabzon, Rize, Giresun) ulaşılabilir değildir; bazıları ise valilik web sayfalarına link vermekte, bu sayfaların yine bazılarında ise başvuru formundan başka (il kurulunun listesi de dâhil olmak üzere) bilgi bulunmamaktadır.

Ulaşılabilen ziyaret raporları ise Seçmeli Protokol'de belirtilen ayrıntılı formata sahip olmadığı için aslında ziyaretlere ilişkin ulaşılması gereken bilgileri de sağlamamaktadır. Sivas ve Kadıköy kurul raporları bunlara örnek olarak verilebilir.¹⁸¹

İnsan Hakları Başkanlığı, 2007 yılı raporunda kendisine ulaşan bilgileri derleyerek bunları kamuoyuna duyurmuştur. Rapor şimdiye kadar kamuoyuna açıklanan en ayrıntılı bilgileri içermektedir ancak yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Raporda olumlulukların ön plana çıkarılması anlamlı olmakla birlikte kullanılan rakamların (ziyaret sayısı gibi) uygulamada nasıl bir yansıması olduğu, habersiz olarak yapıldığı belirtilen ziyaretlerin nasıl uygulandığı gibi pek çok noktanın yanı sıra kurulların ve uygulamalarının Seçmeli Protokol standartları çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. İnsan Hakları Başkanlığı tarafından hazırlanan raporda diğer faaliyet alanlarında olduğu gibi ziyaret yöntemine ilişkin eksik yönler de çok genel ifadelerle saptanmış, ancak bu açıkları kapatmak için sistemli bir yöntem önerilmemiştir.

Ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları ilgili Yasanın 6. maddesi uyarınca dört ayda bir rapor düzenleme yükümlülüğündedir.

¹⁷⁹ http://www.ihb.gov.tr/faaliyetler/2007_tihir/2007_tihir_yazisi.jpg

¹⁸⁰ Örnek olarak bkz. Mersin İl İnsan Hakları Kurulu;
http://www.mersin.gov.tr/insan_haklari.asp

¹⁸¹ Sivas raporu (kitabın yayına hazırlandığı tarihte web sitesine ulaşılmamaktadır ancak rapor yazarlarda mevcuttur); Kadıköy İlçe Kurulu raporu için bkz; <http://www.istanbul.gov.tr/?pid=12346>

Cezaevi kurullarının yapacağı ziyaretlerle hazırlayacağı raporlar arasında bir ilişki de bulunmamaktadır; kurullar ziyaret raporu düzenlemekle yükümlü kılınmamıştır. Kurulların, 7. madde uyarınca en az iki ayda bir ziyaret yapması gerekirken 6. madde uyarınca dört ayda bir rapor düzenleme yükümlülüğü bulunmaktadır.¹⁸²

Madde metninde, 2007 yılındaki değişiklik öncesinde toplantı sayısı üç ayda bir olarak düzenlenmiş idi.¹⁸³ Toplantı sayısının üç aydan dört aya çıkarılmasındaki gerekçe “iş yoğunluğu”dur. Madde gerekçesinde iş yoğunluğu, hem izleme kurulları ve hem de kurulların bulunduğu yargı çevresindeki infaz hâkimliği üzerinden tarif edilmiştir.

İnfaz hâkimliklerinin ve infaz personelinin yetersiz olanaklar nedeniyle mevcut iş yükünü kaldıramadığı gerekçesiyle kurulların hâkimliklere rapor göndermesi yükümlülüğü de değiştirilmiş, *sadece* görev alanına giren bir şikâyet konusu bulunduğu takdirde infaz hâkimliğine de rapordan bir örnek gönderilmesi yükümlülüğü getirilmiştir.

Türkiye İnsan Hakları Vakfı infaz hâkimlerinin iş yükü konusuna yakından ilgi göstermiş ve 2006 yılında Adalet Bakanlığı’na bir bilgi edinme başvurusu yaparak hâkimliklerin, yıllara göre iş yükü konusunda bilgi istemiştir. Ancak Ceza İşleri Genel Müdürlüğü’nü ilgilendiren konulardaki bu başvuru 25.09.2006 tarih ve 043473 sayılı yazıyla, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 7/2. maddesinde düzenlenen “ayrı ve özel bir araştırma, çalışma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulacak türden bilgi ve belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap verilebilir” hükmüne dayanılarak geri çevrilmiştir. Bu konuyla ilgili olarak açılan dava halen devam etmektedir.

Türkiye İnsan Hakları Vakfı bu kez de konuyu 6. maddedeki değişiklikten sonra TBMM gündemine getirme amacıyla Meclis’te grubu bulunan partilerden bir milletvekili ile bağlantıya geçerek infaz hâkimliklerinin iş yükleri konusunda bir soru önergesi verilmesini sağlamıştır.¹⁸⁴ Ancak kitabın yayına hazırlandığı aşamada soru önergesi henüz yanıtlanmamıştır.

¹⁸² Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Yönetmeliği, m. 9

¹⁸³ 20.11.2007 tarihli ve 5712 sayılı Kanun, m.2

¹⁸⁴ Ayla Akat Ata tarafından, Adalet Bakanınca yanıtlanması istemiyle 04.04.2008 tarihinde sunduğu soru önergesi

Sivil toplum kuruluşları tarafından düzenlenen raporlar

Türkiye’de alternatif insan hakları raporlaması uzun süredir yapılmaktadır. Türkiye İnsan Hakları Vakfı, İnsan Hakları Derneği ve Mazlum-Der tarafından¹⁸⁵ yapılan genel raporlama yanında özgül alternatif raporlama örnekleri de mevcuttur. İzmir Bağımsız Cezaevi İzleme Grubu tarafından İzmir cezaevlerine ilişkin hazırlanan yıllık raporlar buna örnek olarak gösterilebilir.¹⁸⁶

Hükümetler, bu raporları neredeyse hiç dikkate almamaktadır. Bununla birlikte anılan raporların kamuoyunun bilgilendirilmesi anlamında rolü büyük olduğu gibi bu raporlarla kamu raporları arasındaki açık çelişkiler açıklanmaya muhtaçtır.¹⁸⁷

Yakın tarihli başarılı bir alternatif raporlama örneği BM Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi uyarınca hükümetin Komiteye sunması gereken rapora alternatif olarak çok sayıda STK tarafından ortak olarak hazırlanan “gölge rapor”dur.¹⁸⁸ Bu rapor, rapor hazırlama faaliyetinde alternatif kaynaklardan yararlanmanın önemini ortaya koymaktadır. O halde ulusal kurum, ulusal raporun hazırlanmasında sadece kendi elindeki bilgileri sunmakla yetinmemeli, raporun sunulması öncesindeki tüm alternatif kaynakların dikkate alınması için de yol gösterici bir rol oynamalıdır.

Bununla birlikte, insan haklarını izleme, inceleme faaliyetlerinin yerine getirilmesi belli başlı hususların varlığına bağlıdır: Hiçbir kamu kurumu inceleme alanı dışında bırakılmamalıdır. Kurum her türlü bilgi ve belgeye ulaşma imkânına sahip olmalı, belge ve bilgiyi sunmaktan imtina eden kamu görevlileri hakkında yaptırım gücü bulunmalıdır. Aynı

¹⁸⁵ Bu örgütlerin raporlarına internet sitelerinde ulaşmak mümkündür. Bkz. <http://www.ihd.org.tr/>, <http://www.tihv.org.tr/>, <http://www.mazlumder.org>

¹⁸⁶ http://www.cagdashukukculardernegi.org/haberler/haberler/izmir_ceza_ve_tutukevleri_bagimsiz_izleme_grubu_2007_raporu.html

¹⁸⁷ Örneğin, İnsan Hakları Başkanlığı’nın 2007 yılı raporunda Toplantı ve Gösteri Yapma Özgürlüğü başlığı altında “Vatandaşlar, toplantı ve gösteri yapma haklarını, yasal çerçevede resmi makamların veya güvenlik kuvvetlerinin müdahalesi olmadan kullanabilmişlerdir” ifadeleriyle birlikte toplam 3 satıra yer verilmiştir. Hâlbuki 2006 yılına ilişkin olarak Türkiye İnsan Hakları Vakfı tarafından hazırlanan yıllık raporda konuya ayrılan sayfa sayısı 15’tir.

¹⁸⁸ Türkiye Gölge Raporuna <http://www.kadininsan haklari.org/images/CEDAWturkce.pdf> adresinden ulaşılabilir.

şekilde kurumun tüm kamu görevlilerinin ve özel kişilerin tanıklığına başvurması mümkün olmalıdır. Ancak il ve ilçe kurulları bu araçlardan tamamen yoksundur.

ii. Raporların kamuoyuna açıklığı

Seçmeli Protokol'ün 23. maddesi, ulusal önleme mekanizmalarının hazırladıkları yıllık raporların basılması ve dağıtılması bakımından devletlere yükümlülük getirmektedir. Ancak bu, mekanizmaların kendi periyodik raporlarını ya da ziyaretler sonrasında hazırlamış oldukları raporlarını açıklamasının önünde bir engel değildir.

Bu raporlar ayrıca Seçmeli Protokol uyarınca kurulan BM İzleme Alt Komitesi'ne de gönderilebilir.

TBMM İnsan Hakları Komisyonu, kuruluş yasanın 4. maddesi uyarınca her yıl, yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında İnsan Haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamakla yükümlüdür.

Ancak Komisyon yıllık rapor yerine tematik raporlar ya da ziyaret raporları hazırlamaktadır. Bu raporlar Komisyon'un web sayfasında yayınlanmaktadır.

İnsan Hakları Danışma Kurulu, faaliyetlerine son verilmeden önce bir yıllık rapor yanında iki de tematik rapor hazırlamıştır. Tematik raporlar İşkence ve Kötü Muamelenin Önlenmesi¹⁸⁹ ile Azınlık ve Kültürel Haklara ilişkindir. Ancak bilindiği üzere bu ikinci rapor aynı zamanda kurulun sonunu hazırlamıştır.

İnsan il ve ilçe kurulları hazırladıkları raporların kamuoyuna açıklanması konusunda kısıtlayıcı herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak Yönetmeliğin 16. maddesi uyarınca tüm raporlar kurul toplantılarında görüşüldükten sonra açıklanabileceği için kurulların gizlilik kararı alması da mümkün görünmektedir.

Yukarıda da belirtildiği üzere kurullar raporlarını, hazırlandığı dönemin ilk 10 günü içinde İnsan Hakları Başkanlığı'na gönderirler. Baş-

¹⁸⁹ İşkence ve Kötü Muamelenin Önlenmesi Raporu. İbrahim Ö. Kaboğlu/ Kemal Akkurt (2006), İnsan Hakları Danışma Kurulu Raporları, (Ankara: İmge), s. 145

kanlık bu raporları kendi sitesinde yayınladığı gibi ayrıca kurulların kendi web sitelerinde de yayınlanması mümkündür. Nitekim bu çalışmanın hazırlıkları sırasında Başkanlık ve kurulların sitelerindeki raporlar ve verilerden yararlanılmıştır. Ancak, İnsan Hakları Başkanlığı sayfasından ulaşılabilen raporların sayısının azlığı, çoğu kurulun rapor sunmadığını ya da çok yüzeysel raporlar sunulduğunu ortaya koymaktadır.

Ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları üyeleri, görevleri sırasında edindikleri bilgileri ve düzenlenen raporları yetkili mercilerin izni olmaksızın açıklayamazlar.¹⁹⁰

Raporları açıklama yetkili merci olan Adalet Bakanlığı da bu izni vermemektedir. Bu raporların içeriğini öğrenmek üzere İzmir Ceza ve Tutukevleri Bağımsız İnceleme Grubu tarafından Adalet Bakanlığı'na yapılan bilgi edinme başvuruları raporların devlet sırrı olduğu gerekçeyle reddedilmiştir.¹⁹¹

Yasa'da 2007 yılında 6/4. maddeye bir ek yapılmış ve raporların kamuoyuna açıklanma yetkisi Adalet Bakanlığına verilmiştir. Düzenleme, raporların bir bütün olarak değil bir eleme yapıldıktan sonra açıklanmasını öngörmektedir. Buna göre;

“Adalet Bakanlığı, cezaevi güvenliğine ilişkin hususlar müstesna olmak üzere, her yıl bir önceki yıla ait izleme kurullarınca düzenlenen raporların sayısını, konularını, yerine getirilen ve getirilmeyen önerileri ve gerekçelerini bir rapor ile kamuoyuna açıklar.”

Bu düzenleme sonucunda Adalet Bakanı, nedenini açıklama gereği duymaksızın ilgili yıla ilişkin verileri açıklamaktan kaçınabilecektir. Dahası, kurul üyelerinin üzerindeki Adalet Bakanlığı kontrolü halen devam etmektedir. Kurul üyeleri en ağır işkence verileri ile bile karşılaşmalar herhangi bir şekilde bunu kamuoyu ile paylaşamayacaklardır.

Hâlihazırda ne izleme kurulları ziyaretleri ne de Adalet Bakanlığı'nın bu raporları nasıl değerlendirdiğini öğrenmek mümkündür. Bu konuda yakın vadede bir adım atılması da beklenmemektedir.

¹⁹⁰ Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Yönetmeliği, m.6/4

¹⁹¹ Cezaevinde Şeffaflığa Devlet Engel Oluyor, BİA Haber Merkezi, 06.04.2005.

Hâlbuki idari insan hakları mekanizmalarının etkililik unsurlarından biri de hesap verebilirliğidir.¹⁹² Öte yandan, Adalet Bakanlığı da 130 kurumun sunduğu raporları derleyip, sonuçları kamuoyu ile paylaşmamaktadır. Bakanlığın verilerine göre 2006 yılında toplam 1284 adet raporda 1660 öneride bulunulmuştur. Ancak bu rapor ve önerilerin ne ölçüde değerlendirildiğini tespit etmek mümkün değildir.¹⁹³ Bu durumun Seçmeli Protokol ilkeleri ile çeliştiği açıktır. Konu kişi hürriyetinin sınırlandırıldığı yerler olduğunda bu unsurun önemi daha da artmaktadır.

b. Tavsiyelerde bulunma

Seçmeli Protokol'ün 19/b maddesi uyarınca ulusal önleme mekanizmaları “ilgili yetkililere tavsiyelerde bulunma” yetkisine sahip olmalıdır. Bunların etkili olabilmesi için uygun düzeydeki (bunları uygulamaya koyabilecek) yetkililere yöneltilmesi, somut ve spesifik olması, öncelik sıralamasına konulması ve zaman faktörünün dikkate alınmış olması gerekir.¹⁹⁴

Protokol ilgili makamın kim olduğunu belirtmemiştir. Bu nedenle tavsiye ve öneri, münferit bir olaya ilişkin olabileceği gibi belli bir uygulamaya yönelik ve tüm ülkeyi ilgilendiren nitelikte de olabilir. Bu konuda ulusal mekanizma istediği makamla aracısız biçimde, istediği şekilde temasa geçebilmelidir.

Paris İlkeleri'ne göre ulusal kurumlar yürürlükteki yasa ve düzenleyici işlemlerle, yasa tasarısı ve tekliflerini inceleyecek, mevzuatın temel insan haklarıyla uyumlu olmasını güvenceye almak için uygun gördüğü tavsiyelerde bulunacak ve gerekiyorsa yeni kanunların hazırlanmasını, yürürlükteki kanunların değiştirilmesini ve yeni idari önlemler alınmasını veya mevcut önlemlerin değiştirilmesini tavsiye edecektir.¹⁹⁵

¹⁹² 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), para. 136 vd.

¹⁹³ Öneriler hakkında basılı olan tek materyal, 2002 yılında yapılmış toplantı tutanaklarıdır. Bu toplantıda bir tetkik hakimi, kurulların çalışmaları ve gelen öneriler hakkında bilgi vermiştir. Kadri Kamer'in Konuşması (2002), Ceza İnfaz Kurumları ve Tutuklevleri İzleme Kurulları Semineri, British Council, s. 38.

¹⁹⁴ *Comprehensive NPM Assessment Checklist*, 28

¹⁹⁵ Paris İlkeleri, para. 3 (a) (2); Council of Europe, Directorate of Human Rights, s. 22.

19. maddenin c bendi ise ulusal mekanizmanın mevcut ya da tasarı halindeki mevzuata ilişkin öneri ve tespitlerini sunmaları için kurula yetki verileceğini belirtmektedir.

Ülkemizde her ne kadar kurulların neredeyse tümünün tavsiyelerde bulunma yetkisi var ise de bunların uygulamada ne denli dikkate alındığı şüphelidir.

İnsan Hakları Danışma Kurulu adından da açıkça anlaşılacağı üzere bir danışmanlık birimi olarak oluşturulmuştur. Buna karşın, Hükümetin Kuruldan görüş istediği tek konu 08.12.2003 tarihinde AB Uyum Raporunun insan hakları ve siyasal kriterler çerçevesinde değerlendirilmesi olmuştur. Kurulun hukuka aykırı bir şekilde dağıtılmasından önceki kısa çalışma döneminde tek bir yasa tasarısı için bile görüş alınmamıştır.¹⁹⁶

İl ve İlçe Kurulları Yönetmeliğinin 9. maddesine göre kurullar “İnsan haklarının korunması ve insan hak ve özgürlüklerinin kullanılması önündeki engeller ile hak ihlallerine yol açan sosyal, siyasal, hukuki ve idari sebepleri incelemek, araştırmak ve bunların çözümüne ilişkin valilik veya kaymakamlık makamına önerilerde bulunmak”la görevlendirilmiştir. Yönetmeliğin 12/i. maddesine göre de nezarethane koşullarının iyileştirilmesi ve ilgili mevzuata uygun hale getirilmesi hususunda tavsiyelerde bulunma görevleri vardır.

İl ve ilçe kurulları Seçmeli Protokol’de öngörüldüğü gibi “ilgili makamlara” değil, sadece valilik veya kaymakamlığa öneride bulunabilecektir. Bu nedenle, kurulların mevzuata ilişkin hükümetle bir ilişkisinin olması mümkün değildir.

Kurullar tarafından yapılan tavsiye ve önerilerin çok büyük bir çoğunluğu işkence ve kötü muameleyle doğrudan ilişkili değildir. İnsan Hakları Başkanlığı’nın 2007 raporunda da belirtildiği üzere insan hakları kurullarının gerçekleştirdiği ziyaretlere ilişkin yapmış olduğu tespit ve öneriler, “*daha ziyade ziyaret edilen yerlerin fiziki yetersizliğine, yaşam koşullarının elverişsizliğine ve nitelikli personel eksikliğine yoğunlaşmıştır.*”¹⁹⁷

¹⁹⁶ Kaboğlu/ Akkurt, s. 104.

¹⁹⁷ İHB 2007 raporu, s.17

*“İnsan hakları kurullarının raporları incelendiğinde, toplumda mevcut insan hakları sorunlarını bilimsel yöntemlere göre kapsamlı bir şekilde araştırıp ortaya koyabilecek, çözüm önerileri geliştirebilecek nitelikte araştırmaların hemen hemen hiç yapılmadığı ortaya çıkmaktadır. Kurullar tarafından yapıldığı bildirilen çok az sayıdaki araştırmaların birçoğu da gerçek anlamda sorunları genel düzeyde ortaya koyup çözüm önerileri geliştiren bütünlüklü araştırmalar niteliğinde değildir. Ziyaret veya ihlal incelemesi kapsamında elde edilen bazı bulgular, bazen sadece sözlük anlamından hareketle araştırma olarak nitelendirilmiştir.”*¹⁹⁸

Ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları, 4675 sayılı Yasa’nın 6/2. maddesi uyarınca “ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde infaz ve ıslah, hükümlü ve tutukluların sağlık ve yaşam koşulları, iç güvenlik, sevk ve nakil işlemleri ile ilgili olarak gördükleri aksaklık ve eksiklikleri yetkili mercilere bildirmek”le görevlendirilmiştir.

İzleme kurulu, 6. maddenin 3.fıkrası uyarınca en az dört ayda bir düzenleyerek rapor haline getirdikleri tespit ve değerlendirmeleri kurulun bulunduğu yargı çevresindeki Cumhuriyet başsavcılığına ve görev alanına giren bir şikâyet konusu bulunduğu takdirde infaz hâkimliğine gönderecektir. Aynı rapor Adalet Bakanlığı ve TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Başkanlığı’na da gönderecektir.¹⁹⁹

Ancak 6. maddenin bu iki fıkrası arasında bir çatışma olup olmadığı, 2. fıkrada belirtilen tespit ve değerlendirmelerin ilgililere doğrudan mı yoksa dört ayda bir düzenlenen raporlar aracılığı ile mi iletileceği konusu net olarak anlaşılmamaktadır. İlgili maddede 2007 yılında yapılan değişiklikte bu konuda bir açıklık bulunmamaktadır.

Adalet Bakanlığı’nın verilerine göre izleme kurulları tarafından 2006 yılında toplam 1284 adet raporda 1660 öneride bulunulmuştur. Ancak

¹⁹⁸ İHB 2007 raporu, s. 15

¹⁹⁹ Değişiklik öncesinde İnsan Hakları İnceleme Komisyonu’na gerekli görülmesi durumunda raporların gönderileceği belirtilmiş ve bu dönemde Komisyon’a hiçbir rapor sunulmamıştır.

bilgiler kamuoyuna duyurulmadığı için, bu rapor ve önerilerin ne ölçüde değerlendirildiğini tespit etmek mümkün olmamıştır.²⁰⁰

III. YENİ BİR MODEL MÜMKÜN MÜ?

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de uzun bir süredir, idare içerisinde çok sayıda insan hakları birimi bulunmaktadır. Türkiye’de insan hakları konularıyla ilgili bir bakanlığın²⁰¹ yanı sıra yönetsel hiyerarşi içerisinde çeşitli daire başkanlıkları, bölümler vs. bulunduğu da görülmektedir. Halen Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve MGK Genel Sekreterliği’nde Genel Müdür Yardımcılığı, Daire Başkanlığı, Şube Müdürlüğü, Bölüm düzeyinde örgütlenmiş çeşitli yönetsel birimler bulunmaktadır.²⁰²

Ancak bu birimlerin hiçbiri ihlalcinin aynı zamanda koruyucu olması çelişkisini aşmak üzere tasarlanmamıştır. Bu nedenle “insan hakları ulusal kurumlarından” (*national human rights institutions*) kastedilen herhangi bir yönetim birimi değil belirtilen bu çelişkiyi aşacak şekilde örgütlenmiş insan hakları kurumlarıdır. Bir başka deyişle yönetim hiyerarşisinden bağımsız onu dışarıdan gözlemleyebilen örgütlenme modelleridir. Bunun ne kadar gerçekleştirilebilir bir hedef olduğu tartışmaya açık olmakla birlikte, yine de böylesi bir hedefin yönetim paradigmasını aşma konusunda, hiyerarşi içinde yapılandırılmış yöne-

²⁰⁰ Kadri Kamer’in Konuşması, British Council, s. 38.

²⁰¹ 502 Sayılı “İnsan Hakları Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin Anayasa Mahkemesi’nin 6.10.1993 tarihli ve E. 1993/39 ve K. 1993/37 sayılı kararı ile iptal edilmesi sonrasında 2001 yılına kadar yeni bir düzenleme yapılmadığı için insan haklarından sorumlu bakan, teşkilatı olmayan bir devlet bakanlığını ifade etmektedir. Bkz. 3046 sayılı Kanun, md. 4. Bu nedenle, insan haklarından sorumlu devlet bakanları Başbakanlık Genelgeleriyle önceleri “insan hakları konularında eşgüdüm”le görevlendirilmiş, daha sonra 4643 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı bir insan hakları teşkilatının kurulması üzerine bu görev “insan hakları ile ilgili kurullar ve insan hakları ile ilgili konularda eşgüdüm” şeklinde değiştirilmiştir. Bkz. Başbakanlığın 29.5.1999 tarihli ve 1999/35 sayılı ve 09.08.2001 tarihli ve 2001/42 sayılı genelgeleri. Bu nedenle aslında insan haklarından sorumlu devlet bakanlığının insan hakları bürokrasisindeki yerinden söz ederken ihtiyatlı davranmak gerekmektedir..

²⁰² Bu birimler hakkında kısa bilgi için bkz. İzzet Eroğlu (2005), *Devletin İnsan Hakları Koruma Mekanizmaları*, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, (Ankara: A.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü), s. 203-209.

tim birimlerinden daha fazla şansa sahip olduğunu söylemek mümkündür.

Bu nedenledir ki bir yandan genel nitelikli insan hakları teşkilatlanması açısından Paris İlkeleri, öte yandan özel nitelikli bir çalışma alanı olan işkence ve kötü muamelenin önlenmesi konusunda Seçmeli Protokol, ulusal mekanizmaları “uluslararası” bir sorun haline getirmiştir.

Bununla birlikte bu belgeler insan hakları teşkilatlanmasının altın kuralını sunmamaktadır. İnsan haklarının yönetsel yollardan en iyi ne şekilde korunabileceğine dair her ülkede uygulanabilecek kesin bir reçete yoktur. Nitekim, 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.²⁰³ Bu ifade insan haklarının gelişmesi ve korunması hedeflerine aykırı bir tercihte bulunabileceği anlamına gelmez. Tam tersine, mevcut güvenceleri güçlendiren ve geliştiren önlemler alınması gereğini ortaya koymaktadır. Burada söz konusu edilen sınırsız bir takdir yetkisi olarak değil araçları, ihtiyaçlarla orantılı olarak arttırmak, hedefe ulaşmayı zorlaştıran engelleri ortadan kaldırmak olarak anlaşılmalıdır.

Ulusal kurumların oluşturulmasında, bu kurumların evrensel standartlarının belirlenmesine yönelik 1993 yılında BM Genel Kurulu tarafından kabul edilmiş olan Paris İlkelerinden²⁰⁴ hareket edilmeli ve Seçmeli Protokol’e aykırı önlemler alınmamalıdır.

Bununla birlikte, bu metinlerin hiçbiri insan hakları alanında etkili bir denetim sağlamayı hedefleyen siyasi iradenin yerini alamazlar. Türkiye’de bu iradede yoksun olarak kurulan ulusal mekanizmalar yukarıda açıklandığı gibi uluslararası ölçütlerin gereklerini yerine getirmekten çok uzaktır ve Türkiye’de insan haklarının geliştirilmesine

²⁰³ Viyana Deklarasyonu, Bölüm I, para. 36. Daha yakın tarihte bu ifade İnsan Hakları Komisyonu tarafından da tekrar edilmiştir. Bkz. Komisyonun 2002/83 sayılı kararı.

²⁰⁴ İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Ulusal Kurumlar (Paris İlkeleri), 20.12.1993 tarih ve 48/134 sayılı Genel Kurul Kararı. İlkelerin resmi olmayan Türkçe çevirisine <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/Belgeler/Metinler/Paris%20Ilkeleri.pdf> adresinden ulaşılabilir.

hiçbir ciddi katkı sağlayamamıştır. Dahası İnsan Hakları Danışma Kurulu örneğinde olduğu gibi insan hakları çalışanlarının hedef tahtası haline gelmesine neden olmuşlardır.²⁰⁵

Türkiye’de bugüne kadar yapılan teşkilatlanma çalışmaları tamamen AB’yle ilişkiler bağlamında, insan hakları alanında ilerleme gösterildiği kanıtlamak adına yapılmıştır. Süreç içerisinde, insan hakları örgütleri ve, uzmanlar dinlenilmemiş, çözüm alternatifleri tartışılmamıştır. Yani sıra, mevcut yapıları değiştirip bir ulusal kurum oluşturma girişimlerinde de farklı bir yöntem izlenmemiş²⁰⁶, bu çaba ancak insan hakları örgütlerinin etkin muhalefeti sayesinde durdurulabilmiştir.

Bugün gelineen noktada hükümetin aynı politikayı izleyip izlemeyeceği çok daha kritik bir anlam taşımaktadır. Avrupa Birliği Konseyi 18 Şubat 2008’de yayımladığı Katılım Ortaklığı Belgesi’nde²⁰⁷ 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 da sayılmaktadır.²⁰⁸ Öte yandan aynı belgede işkenceye karşı sıfır tolerans siyaseti kapsamında alınan önlemlerin de kısa vadede uygulanması istenmektedir.²⁰⁹ Bu kapsamda, Seçmeli Protokolü imzalayan Türkiye’nin süreci tamamlamak üzere onay işlemini de çok geciktiremeyeceği ortadadır.

Tüm bu gelişmeler karşısında, çok kısa bir süre içerisinde ulusal kurum veya kurumların kurulacağını tahmin etmek güç değildir. Ne var ki yukarıda sözü edilen ve daha önceki teşkilatlanma sürecinde mevcut olmadığı belirtilen iradenin bu yeni süreçte canlandığına dair hiçbir ipucu ortada yoktur. Yani hükümet bu süreç içerisinde şeffaf ve

²⁰⁵ Radikal, “Baskın Oran’a TİT’ten ölüm tehdidi”, 05.06.2008; Radikal, “Baskın Oranı Tehdit Etmek Serbest mi?”, 26.1.2007.

²⁰⁶ Bianet, “ÜİHK’nın Oluşumunda Kaygılar Var”, 21.12.2004, <http://www.bianet.org/bianet/kategori/insanhaklari/51282/uihknin-olusumunda-kaygilar-var>; Sabah “Azınlık krizine toptan çözüm”, 20.11.2004.

²⁰⁷ 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.

²⁰⁸ L 51/7.

²⁰⁹ L 51/8.

açık bir tartışma sürecini henüz başlatmamış, insan hakları camiasının farklı aktörlerinin katılımını sağlama iradesini göstermemiştir. Muhtemelen kendi hazırlığını yapıp, herkesin bu modeli desteklemesini isteyecektir.

Bu çalışmanın gösterdiği gibi, böyle bir süreçten Seçmeli Protokol ve Paris İlkeleri'nin ruhuna uygun bir ulusal yapının çıkmasını beklemek ise fazla iyimserlik olacaktır.

Ulusal mekanizmalar için aranan sihirli formül kurumun kendisi değil süreçtir. Gerçekçi ve sağlıklı bir ziyaret mekanizması ancak uzun soluklu ve geniş katılımlı bir çalışmanın ürünü olabilir.

KILAVUZ



Ulusal Önleme Mekanizmalarının

Kurulması ve
Yetkilendirilmesi

Bu kitap, İşkenceyi Önleme Derneği tarafından 2006 yılında Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms orijinal adıyla yayınlanmıştır. Türkçe kitabın her türlü yayın ve çoğaltma hakkı İşkenceyi Önleme Derneği (APT) tarafından Türkiye İnsan Hakları Vakfı'na (TİHV) verilmiştir.

Türkçe eserin telif hakları Türkiye İnsan Hakları Vakfı'na aittir, fikir ve sanat eserleriyle ilgili her türlü hakkı saklıdır.

Kaynak gösterilmek kaydıyla eserden alıntı yapılabilir.

Çevirenlerin notu:

Bu bölüm Avrupa İşkenceyi Önleme Derneği (Association for Prevention of Torture) tarafından hazırlanan “*Establishment and Designation of National Preventing Mechanism*” isimli kitabın çevirisidir.

Çeviri sırasında bazı teknik terimlerin Türkçe’de tam karşılıklarının bulunmasında zorluklar yaşanmış ve bu zorluk, kavramın içinde geçtiği bağlama göre bir karşılık bulunarak ve zaman zaman da yorum yapılarak çözülmüştür.

Ayrıca kitabın orijinalinde kullanılan anlatım biçimleri çeviriyi zaman zaman güçleştirmiş ve çevirinin Türkçe’sini anlaşılabilir kılmıştır. Çevirinin anlaşılabilir kılınması amacıyla cümlelere bazı ekler yapılmıştır. Bu ekler [...] biçiminde gösterilmiştir.

Hülya Üçpınar - Osman Murat Ülke

İşkenceyi Önleme Derneği

İşkenceyi Önleme Derneği (İÖD) Cenevre’de kurulu bulunan bağımsız bir hükümet dışı kuruluştur. 1977’de İsviçreli bankacı ve avukat Jean-Jacques Gautier tarafından kurulmuştur. İÖD, Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi tarafından vaaedildiği gibi, hiç kimsenin işkence, işkence ve diğer zalimane, insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele ya da cezaya maruz kalmadığı bir dünya tasarlamaktadır. İÖD münferit durumların ifşa edilmesinden ziyade, işkencenin önlenmesi üzerinde uzmanlaşmıştır. Bu yaklaşım, İÖD’nin kendilerini kurumsal reform ve değişim uygulamalarına adanmış olan devlet yetkilileri, polis mekanizması, yargı mensupları, ulusal kurumlar, akademisyenler ve HDK’lar ile işbirliği yapabilmesini sağlamaktadır.

İşkencenin önlenmesi için İÖD üç bütünsel amaç üzerinde durur:

1. Kurumlarda Saydamlık

Kişilerin özgürlüklerinden yoksun bırakıldıkları yerlerde bağımsız ziyaret ve izleme mekanizmaları aracılığı ile dış denetimi ve kurumların hesap vermesini desteklemek.

2. Etkili yasal çerçeveler

İşkencenin ve diğer kötü muamelenin önlenmesi için uluslararası, bölgesel ve ulusal normların evrensel olarak desteklenmesini, saygı duyulmasını ve uygulanmasını sağlamak.

3. Kapasitenin Güçlendirilmesi

Özgürlüklerinden yoksun bırakılmış kişilerle ilgilenen ulusal ve uluslararası aktörlerin bilgilerini ve işkencenin önlenmesine ilişkin taahhütlerini arttırarak kapasitelerinin güçlendirilmesi.

The Association for the Prevention of Torture (APT)

P.O. Box 2267

CH-1211 Geneva 2

Switzerland

Tel: +41 22 919 21 70 – Faks: +41 22 919 21 80

E-mail: apt@apt.ch – Web sitesi: www.apt.ch

Ulusal Önleme Mekanizmalarının Kurulması ve Yetkilendirilmesi

İşkenceyi Önleme Derneği Tarafından Yayınlanmıştır
Bu yayının İngilizcesini edinmek ve daha fazla bilgi için:

İşkenceyi Önleme Derneği (İÖD):
Association for the Prevention of Torture (APT)
P.O. Box 2267
CH-1211 Geneva 2
Switzerland
Tel: +41 22 919 21 70 – Faks: +41 22 919 21 80
E-mail: apt@apt.ch – Web sitesi: www.apr.ch

COPYRIGHT © 2006, Association for the Prevention of Torture
All rights reserved. Materials contained in this publication may be
freely quoted or reprinted,
provided credit is given to the source. Requests for permission to
reproduce or translate the publication should be addressed to the
APT.
ISBN 2-940337-12-8
Printed by PCL Lausanne

Önsöz

İşkenceyi Önleme Derneği, dünya çapında, işkence ve diğer kötü muamelelerin önlenmesine adanmış uluslararası bir hükümet dışı kuruluştur. İşkenceyi Önleme Derneği özellikle, bağımsız uzmanların alıkonulma yerlerine yaptığı ziyaretler gibi önleyici kontrol mekanizmalarının kurulmasını destekler. Bu amaçla İşkenceyi Önleme Derneği, Birleşmiş Milletler İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ya da Cezaya Karşı Sözleşmenin Seçmeli Protokolü'nün ortaya çıkarılmasında merkezi bir rol oynamıştır.

Bu rehberin amacı, İşkenceyi Önleme Derneği'nin ulusal önleme mekanizmalarının (UÖM) kurulması ve işleyişine ilişkin gereklilikler konusunda yaptığı tavsiyelerle birlikte Seçmeli Protokol'ün bu yapılara ilişkin ortaya koyduğu koşullara dair bir yorum getirmektir. Bu rehber, temel olarak ülkelerinde ulusal önleme mekanizmaları konusunda karar verme sürecinde olan hükümet ya da hükümet dışı ulusal aktörlere yardım etmeyi amaçlamaktadır. Bu yüzden bu Rehber, "Seçmeli Protokol" ile belirli bir aşinalık düzeyinin bulunduğunu varsaydığından Protokole ilişkin bir giriş materyali olarak tasarlanmamıştır.¹

İşkenceyi Önleme Derneği'nin, ulusal önleme mekanizmalarının kurulmasına ilişkin önceki ve daha genel rehberi (Debra Long ve Sabrina Oberson tarafından Kasım 2003'te kaleme alınan metin, *Seçmeli Protokol: Önleme El Kitabı* için 2004'te uyarlandı) BM Genel Kurulu'nda Seçmeli Protokol'ün 2002'de kabulünün hemen ardından hazırlandı. Geçen yıllarda çok şey oldu. Seçmeli Protokol, bu yazının kaleme alınması sürecinde yürürlüğe girdi ve ilk taraf devletler kendi ulusal önleme mekanizmalarını kurmak üzere hızla harekete geçti. [Protokolün] daha fazla [devlet tarafından] onaylanmasına ilişkin hareketlilik devam etmektedir. BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi, taraf devletler ve hükümetler dışı kuruluşlar, Uluslararası Alt Komite'nin seçilmesi, ilk

¹ Seçmeli Protokol hakkında daha genel bir giriş için Bkz. Association for the Prevention of Torture and Inter-American Institute of Human Rights, *Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: A Manual for Prevention* (Geneva/Costa Rica, 2005); www.ap.t.ch/den erişilebilir.

toplantılar ve başlangıç ziyaretleri için hazırlanmaktadır.

Bu yeni ve dinamik bağlamda İşkenceyi Önleme Derneği'ne sık sık kapsamlı teknik yardım talepleri ve Seçmeli Protokol'ün ulusal önleme mekanizmalarına ilişkin belirli koşullarının ne anlama geldiğine dair ve bunların pratik uygulamaları hakkında çok ayrıntılı sorular gelmektedir. Bu sebeple bu yeni ve daha ayrıntılı rehberi, kendi ülkelerinin ulusal önleme mekanizmasına karar verme sürecinde birçok sorunla karşılaşabilecek olan ulusal aktörlere yardımcı olmak üzere hazırladık. Bunlar ayrıca Uluslararası Alt Komite'nin ileriki yıllarda uzmanlık geliştirmesi beklenen başlıklardır.

Ulusal aktörler genelde diğer ülkelerin Seçmeli Protokol'de ulusal önleme mekanizmaları için öngörülen koşulları yerine getirme konusunda ne yaptıklarını merak etmektedirler. Bu amaçla, bu rehber www.apt.ch/npm adresinde sürekli güncellenen “Ülke Ülke UÖM Durum Raporu” ile bütünlenmektedir. Karşılaştırmalı perspektif, yaklaşımların çeşitliliğini sergileme konusunda hayli faydalı olmakla birlikte, var olan bir yerel organın ya da belirli bir devlet tarafından tavsiye edilen bir ulusal önleme mekanizmasının bu yayına ya da Durum Raporuna dâhil edilmesi, söz konusu yapılanmanın İşkenceyi Önleme Derneği tarafından desteklendiği ya da Seçmeli Protokol'ün bütün koşullarını karşıladığı şeklinde algılanmamalıdır.

Bu Rehberin ulusal önleme mekanizmalarının oluşturulması konusuna yoğunlaştığına dikkat çekmekte yarar var. Bu yüzden de tam olarak kurulmuş bir UÖM'nin görevini yerine getirirken izleyeceği uygulamalara ancak dolaylı olarak değinilmiştir. Metodoloji üzerine daha kapsamlı bir tanımlama ve gerekli tavsiyeler başka bir İşkenceyi Önleme Derneği yayını olan *Alıkonulma Yerlerinin İzlenmesi: pratik bir rehber* (2004) içinde bulunabilir. Bu ve birçok diğer pratik kaynağa çeşitli dillerde online olarak www.apt.ch adresinden ulaşılabilir. Son olarak, İşkenceyi Önleme Derneği'deki meslektaşlarıma, taslak metinleri okuyup yorumda bulunan Debra Long, Malcolm Evans, Antenor Hallo de Wolf ve Elina Steinerte'e teşekkür ederim.

Matt Pollard

İşkenceyi Önleme Derneği Hukuk Danışmanı

Cenevre, Kasım 2006

Giriş

1

Başlangıç

Mevcut Protokole taraf devletler, (...)

İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Onur Kırıcı Muamele ya da Cezaya Karşı Sözleşmenin (bundan böyle Sözleşme olarak anılacaktır) amaçlarına ulaşmak ve özgürlüklerinden yoksun bırakılmış kişilerin işkence ve diğer zalimane, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele ya da cezadan korunmalarının güçlendirilmesi için daha fazla önlemeye ihtiyaç olduğuna **ikna olarak**, Sözleşmenin 2. ve 16. maddelerinin her taraf devleti, kendi ülkesinin tamamında işkence ve diğer zalimane, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele ya da ceza fiillerini önlemek için etkin önlemler almakla yükümlü kıldığını **hatırlayarak**,

Bu maddeleri uygulamasında birincil sorumluluğun devletlerde olduğunu, özgürlüklerinden yoksun bırakılmış kişilerin korunmasının güçlendirilmesi ve bu kişilerin insan haklarına tam saygı gösterilmesinin herkesin paylaştığı ortak bir sorumluluk olduğunu ve uluslararası uygulama organlarının, ulusal önlemleri tamamlayıcı ve güçlendirici olduğunu **kabul ederek**,

(...)

Özgürlüklerinden yoksun bırakılmış kişileri işkence ve diğer zalimane, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele ya da cezadan korumanın, alıkonulma yerlerine yapılan düzenli ziyaretlere dayalı, önleyici özellikli, adli olmayan araçlarla güçlendirilebileceğine **ikna olarak**,

Aşağıdaki hükümlerde anlaşmışlardır: (...)

İşkenceye Karşı BM Sözleşmesi Seçmeli Protokolü (Seçmeli Protokol)², işkence ve diğer kötü muamele biçimlerinin önlenmesi amacıyla uzman yapıların alıkonulma yerlerine düzenli ziyaretini öngören bir sistem kurmaktadır. Seçmeli Protokol'ün yeni çift yönlü yaklaşımı, her bir taraf devletin kendi tamamlayıcı ve önleyici *ulusal* mekanizmasını oluşturması ya da [var olan bir yapıyı ulusal önleme mekanizması olarak] yetkilendirmesi yükümlülüğü ile *uluslararası* bir organı (BM İşkenceyi Önleme Alt Komitesi) bir araya getirir.

² Birleşmiş Milletler İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ya da Cezaya Karşı Sözleşme'nin Seçmeli Protokolü, BM Genel Kurulu tarafından 18 Aralık 2002'de kabul edildi, UN Doc. A/RES/57/199, yürürlüğe giriş tarihi 22 Haziran 2006.

Uluslararası örf ve adet hukuku *zaten* her devletin işkenceyi önlemesini gerektirir.³ İşkenceye Karşı Sözleşme de işkenceyi ve diğer zalimane, insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele ve cezayı önlemek için etkili önlemler alması bakımından her bir taraf devlet için genel bir zorunluluğu açık biçimde içermektedir.⁴ İşkenceye Karşı Sözleşme, taraf devletlerin işkenceyi daha iyi önlemek ve cezalandırmak için işkencenin kovuşturulması ve işkenceyle elde edilen bilginin kullanılmasının yasaklanması gibi önlemlere de uymaları gerektiğini belirtir.

İşkenceye Karşı Komite, her bir taraf devletteki gelişmeleri periyodik olarak değerlendirmek üzere Sözleşme gereği oluşturulmuştur. Komite özellikle hükümet yetkilileri ve ulusal sivil toplum kuruluşları tarafından Cenevre'deki ofisine teslim edilen formata uygun yazılı raporlara üzerinden çalışır. Bunu, Komite ve devlet yetkilileri arasında yüz yüze gerçekleşen tartışmalar ve yine Komite'nin ayrıca ulusal düzeydeki hükümet dışı örgütlerle yaptığı tartışmalar izler; bütün bunlar Cenevre'de gerçekleşir. Bazı taraf devletler, Komite'ye bireylerden gelen şikâyetleri değerlendirmek üzere yetki vermiştir ve Komite bu yetki uyarınca [bireysel] şikâyetler hakkında karar verir. Yazılı olan bu kararlar Cenevre'de verilir.

Komite'nin, bir taraf devletin ülkesine sadece o devletin özel izniyle mümkün olan ziyaretler nadiren gerçekleşir.

Sözleşme'nin yürürlüğe girmesinden bu yana geçen 20 yıl içinde, Komite, Sözleşme'nin 20.maddesinin verdiği yetkiyle 141 taraf devletten sadece 5'ine ziyaretlerde bulunarak resmi soruşturmalar yürütmüştür.⁵

İşkenceye karşı Sözleşme'de tanımlanan önlemler dizisi ve İşkenceye Karşı Komite'nin çalışmalarına rağmen işkence ve diğer kötü muamele biçimleri ve cezalandırmalar halen sürmektedir. Dolayısıyla Seçmeli Protokol, devletlere (zaten uluslararası örf ve adet hukuku ve Sözleşme'nin kendisiyle bağlı oldukları) zorunlulukları yerine getirmelerinde yardımcı olmak için başka bir pratik araç olarak geliştirilmiştir. Seçmeli Protokol bu çerçevede, kurumsal ve ulusal düzeylerde ziyaretçi uzmanlarla yetkililer

³ Uluslararası Eski Yugoslavya Savaş Suçları Mahkemesi, *Prosecutor v. Furundzija* (10 Aralık 1998), Dava No. IT-95-17/I-T, paragraf 148. N

⁴ *İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ya da Cezaya Karşı Sözleşme*, 10 Aralık 1984'te BM Genel Kurulu'nun 39/46 sayılı kararı ile kabul edildi, yürürlüğe giriş tarihi 26 Haziran 1987. Özellikle madde 2(1)'e ve 16'ya bakınız. Ayrıca Seçmeli Protokol'ün önsözünün üçüncü paragrafına da bakınız.

⁵ Başka soruşturmalar yapılmış olabilir ancak yapıldı ise de bunlar gizli kalmıştır.

arasında pratik ve yapıcı bir diyalogu sağlamak üzere, bağımsız ulusal ve uluslararası uzmanlarla, alıkonulma yerlerine yapacağı bir düzenli ziyaretler sistemini getirmiştir.

BM İşkence Özel Raportörü, Seçmeli Protokol'ün gerekçesini şöyle ortaya koymaktadır:

[Protokol'ün] gerekçesi, işkence ve kötü muamelenin izole edilmiş alıkonulma yerlerinde gerçekleştiği olgusuna dayanır; işkenceyi uygulayanlar buralarda, kendilerini etkin izlemenin ve sorumluluk alanının dışında güvende hissederler. İşkence, tüm yasal sistemlerce ve evrensel meslek etiği kuralları uyarınca kesin bir biçimde yasaklanmış olduğu için sadece işkencecilerin, meslektaşları ve üstleri bu tür davranışları emrettiği, onayladığı ya da en azından bunları hoşgörü ile karşıladığı ve işkence odalarının dışarıya karşı etkili biçimde korunduğu bir sistem içinde uygulanabilir. İşkence mağdurları ya öldürülürler ya da yaşadıkları olaylar konusunda konuşamayacak derecede gözleri korkutulur.

Mağdurlar her şeye rağmen işkence ile ilgili şikâyetle bulunurlarsa, izole edildikleri sırada yaşadıklarını kanıtlamakta büyük zorluklarla karşı karşıya kalırlar ve suçlu, kanun kaçağı veya terörist olarak zan altında olduklarından güvenilirlikleri yetkililerce sürekli olarak kuşkuyla karşılaşır. Dolayısıyla, bu kısır döngüyü kırmamanın tek yolu, alıkonulma yerlerini kamusal incelemeye açmak ve polisin, güvenliğin ve istihbaratın çok daha şeffaf ve dış izlemeye karşı sorumlu bir sistem kurmaktır.⁶

Seçmeli Protokolün getirdiği yaklaşımının ilk ayağı, BM Önleme Alt Komitesi (bundan böyle “Uluslararası Alt Komite” ya da “Alt Komite” olarak anılacaktır) tarafından gerçekleştirilen ziyaret programlarıdır.⁷ Burada Seçmeli Protokol, yıllarca benzer fonksiyonları taşımış olan Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi ve Uluslararası Kızılhaç Komitesi örneklerini takip etmektedir.⁸

⁶ BM İşkence Özel Raportörü'nün Raporu, UN Doc. A/61/259 (14 Ağustos 2006), paragraf 67.

⁷ Seçmeli Protokol'ün 2. maddesine ve II. ile III. bölümlerine bakınız.

⁸ Avrupa İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ya da Cezanın Önlenmesi Komitesi hakkında daha fazla ayrıntı için, Bkz. <http://www.cpt.coe.int>. Uluslararası Kızılhaç Komitesi hakkında daha fazla ayrıntı için, kz. <http://www.icrc.org>.

Alt Komite'nin, bir devletin ülkesine spesifik bir ziyarette bulunması için taraf devletin Alt Komiteye izin vermiş olması gerekli değildir – devlet Seçmeli Protokol'ü onaylamakla zaten sınırsız bir rıza vermiş demektir. [İlgili devletin] ülkesine ulaşan Uluslararası Alt Komite, başka hakların yanı sıra alıkonulma yerlerine girme, serbestçe hareket etme ve alıkonulanlarla özel görüşmeler yapma hakkına sahiptir.

Seçmeli Protokol'ün ortaya koyduğu yaklaşımının ikinci ayağı olarak; her taraf devletteki ulusal önleyici bir mekanizma (UÖM) yerel düzeyde, Alt Komitenin sahip olduğu güvencelere benzer güvencelerle çalışacaktır. Seçmeli Protokol en temelde gerekli olan koşulları ortaya koyar, ancak her ülkeye kendi koşullarına uygun bir ulusal önleme mekanizması kurması için belli bir esneklik de tanır. Böylece Seçmeli Protokol, dünyanın her yerinden gelen uzmanlar tarafından yapılacak periyodik incelemelerle, ulusal önleme mekanizmaları tarafından daha fazla yere, daha sık gerçekleştirilebilecek ziyaretleri bir araya getirir. Ulusal önleme mekanizmaları, mevcut ya da taslak halindeki mevzuat hakkında tavsiyeler ve gözlemlerde bulunma yetkisine de özellikle sahiptirler.

Bu rehberin izleyen bölümleri, ulusal önleme mekanizmasını kurma ya da [varolan bir mekanizmayı] yetkilendirme sürecinde ulusal düzeyde ortaya çıkması muhtemel meseleler hakkında hukuksal ve pratik tavsiyelerde bulunur. Rehber şu konuları inceler:

- Sürecin kendisine ilişkin şeffaflık ve kapsayıcılık,
- amaç ve görev alanı,
- bağımsızlık,
- üyelik kriterleri,
- ziyaretlere ilişkin güvenceler ve yetkiler,
- tavsiyeler ve bunların yaşama geçirilmesi,
- UÖM ve ulusal sivil toplum,
- uluslararası düzeyde ulusal önleme mekanizmaları,
- örgütsel biçimin seçimi.

Bir UÖM Üzerinde Karar Kılma Süreci

2

2.1 Giriş	100
2.2 Şeffaflık ve Kapsayıcılık	100
2.3 Bilgi	102
2.4 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri	103

Madde 3

Her taraf devlet işkence ve diğer zalimane, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele ya da cezanın önlenmesi için, yerel düzeyde bir ya da birkaç ziyaret organı (bundan böyle ulusal önleme mekanizması olarak adlandırılacaktır) kuracak, [var olan bir mekanizmayı] yetkilendirecek ya da [bir ulusal önleme mekanizmasında bulunması gerekli özellikleri taşıyan mekanizmaları] devam ettirecektir.

Madde 17

Her taraf devlet, bu Protokolün yürürlüğe girmesinden ya da onaylanmasından ya da katılımın gerçekleşmesinden itibaren en geç bir yıl içinde, ulusal düzeyde işkencenin önlenmesi için bir ya da birkaç bağımsız ulusal önleme mekanizması kurulmasını, yetkilendirilmesini ya da [var olan mekanizmanın] devamını sağlar.⁹ Merkezi olmayan birimler tarafından kurulmuş mekanizmalar Protokol'de yer alan düzenlemelere uygun oldukları durumda, bu Protokol'ün amaçları doğrultusunda ulusal önleme mekanizmaları olarak yetkilendirilebilir.

2.1 Giriş

Her ülkenin kendi ulusal önleme mekanizmasının [nasıl olacağını] belirleme süreci birbirinden farklı olsa da süreç bazı unsurları her zaman içermelidir. Birincisi, süreç şeffaf olmalı ve hükümet dışı (özellikle STK'lar) ve ilgili başka ulusal aktörleri de kapsamalıdır. İkincisi, sürecin bütün katılımcıları var olan ulusal ziyaret organlarının “dökümü” ve ülkedeki alıkonulma yerleri hakkında temel bilgiler de dâhil olmak üzere gerekli bilgiye erişebilmelidir. İlerleyen bölümlerde bu ortak unsurlar daha ayrıntılı bir biçimde açıklanmaktadır.

2.2 Şeffaflık ve Kapsayıcılık

Çalışmaların etkili olabilmesi için ulusal önleme mekanizmasının, hükümet yetkilileri ve sivil toplumun gözünde güvenilir ve bağımsız

⁹ Madde 24 altında, devletler [protokolü onayladıktan sonra] ulusal önleme mekanizmasına ya da Uluslararası Alt Komite'ye ilişkin yükümlülüklerinin üç yıl için ertelediklerine dair bir açıklama yapabilirler, İşkenceye Karşı Komite'nin izniyle bu süre iki yıl daha uzatılabilir. Bir devlet hem ulusal hem uluslararası önleme mekanizmalarına karşı yükümlülüklerini erteleyemez.

olmalıdırlar. Bunun gerçekleşmesi için ulusal önleme mekanizmasının belirlenme süreci kapsayıcı ve şeffaf olmalıdır.

Tartışmalara mümkün olan en geniş kapsam dâhilindeki aktörler katılmalıdır. Bu aktörler temelde şunlardır:

- Hükümetin ve devletin teknik uzmanlığa sahip ilgili üyeleri (yerel, bölgesel ve ulusal düzeylerde),
- ulusal STK'lar ve diğer sivil toplum grupları,
- ulusal insan hakları kuruluşları (örneğin, insan hakları komisyonları veya Ombudsman ofisi),
- hâlihazırda alıkonulma yerlerine ziyaret düzenleyen örgütler (inceleme heyetleri, ceza yargıçları, yerel “yurttaş” ziyaret mekanizmaları),
- iktidar ve muhalefet partilerini temsilen yasama organı üyeleri,
- kimi durumlarda, bölgesel ve uluslararası hükümetlerarası örgütler ve sivil toplum kuruluşları.

Sivil toplumu temsil edecek bireylerin ve örgütlerin seçimi, hükümetin tek taraflı kararı ile değil sivil toplum tarafından ya da sivil topluma danışılarak yapılmalıdır. Önde gelen insan hakları STK'larının tartışmaların bir parçası olması bir yandan önemli iken; işkence mağdurlarına yönelik rehabilitasyon merkezleri, özgürlüğünden yoksun bırakılanların yakınlarının dernekleri ve alıkonulma yerlerinde çalışan hayırsever veya din temelli gruplar da sürece dahil edilmelidir. Şunu hatırlamak önemlidir ki Seçmeli Protokol sadece cezaevlerini ve polis merkezlerini değil, aynı zamanda psikiyatri kurumlarını ve göçmenlerin tutuldukları merkezleri de kapsar.¹⁰ Dolayısıyla özellikle korunmasız kesimlerle çalışan örgütler; örneğin göçmenlerle, sığınmacılarla, mültecilerle, reşit olmayanlarla, kadınlarla, etnik-kültürel azınlıklarla ve engellilerle çalışanlar da sürece dâhil edilmelidir.

Bir bölgede ulusal önleme mekanizmasının [ne tür bir yapıda olacağının] belirlenmesi ya da [uygun modelin] seçilmesi sürecinde karşılaşılan sorunlar ve sıkıntılar bazı devletlerde benzerlik gösterebilir. Böylesi durumlarda, bölgesel yuvarlak masa toplantıları yoluyla fikirlerin ve stratejilerin paylaşılması, her bir ülkeye kendi mekanizmasını oluşturma yolunda yardımcı olabilir. Bölgesel ve uluslararası STK'lar ile bölgesel ve uluslararası hükümetlerarası yapılar da katılımcılara süreç içinde yar-

¹⁰ Ziyaretlere açılacak yerlerin kapsamı aşağıda, bölüm 3.2'de ele alınacaktır.

dımcı olabilir.

Üzerinde nihai olarak karar verilen UÖM'nin daha fazla güvenilir olması [mekanizmanın] biçimi ve özellikleri konusunda karar verilme sürecinin şeffaf olmasına bağlıdır. Hükümet süreci, katılım olanaklarını, kriterleri, yöntemleri ve nihai karar gerekçelerini kamuoyuna etkin bir biçimde duyurmalıdır.

2.3 Bilgi

Ulusal önleme mekanizmasının belirlenmesi sürecine alıkonulma yerlerini ziyaret eden yapıların somut bir “dökümü”nün çıkarılması ile başlanmalıdır. Bu döküm, her yapının en azından şu özelliklerinin özeti- ni içermelidir:¹¹

- yetki alanlarının kapsamı (hangi yerleri ziyaret etme hakkı var?);
- yapı (üyelerin ve personelin sayısı, işlevsel bağımsızlık, büroların yerleri);
- yetki ve dokunulmazlıklar (önceden bilgi vermeksizin ziyaret etme yetkisi, özel görüşmeler, bilgiye erişim hakkı, vb.);
- bütçe ve çalışma yöntemleri (ziyaret sayısı, süre ve sıklıkları, raporlama biçimi, tavsiyelerin kabul edilme ve uygulanma derecesi, uygulamanın teyit edilme yöntemi, vb.).

Bütün katılımcılara ülkedeki alıkonulma yerlerinin bulundukları yerler, büyüklükleri ve yaklaşık sayıları hakkında bilgi ve Seçmeli Protokol metni ile Protokol’de öngörülen koşulları açıklayan bir materyal (örneğin bu rehberin bir kopyası) sağlanmalıdır.

Ülkede var olan mekanizmalar ve alıkonulma yerleri hakkındaki veriler, alıkonulma yerlerine ilişkin eksikliklerin neler olduğunun ve Seçmeli Protokol’de¹² tarif edildiği gibi ulusal önleme mekanizmalarının ne tür özelliklere ve yetkilere sahip olması gerektiğinin saptanması ile mekanizmanın gerektireceği insan ve mali kaynağın boyutunun hesaplanması konusunda katılımcılara yardımcı olacaktır. Bu, akabinde katılımcılara yeni kurumlar oluşturmanın mı yoksa var olanların [uygun mekanizma olarak] belirlenmesinin mi gerekeceği konusunda yardımcı olacaktır.

¹¹ Var olan organların önemli özelliklerinin değerlendirilmesi konusunda yardımcı olabilecek daha detaylı araçlar www.apt.ch/npm adresinde bulunabilir.

¹² Ziyaretlere açılacak yerlerin kapsamı aşağıda, bölüm 3.2’de ele alınacaktır.

2.4 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri

- Hükümet yetkilileri, sivil toplum, ulusal insan hakları kuruluşları, var olan ziyaret organları, parlamenter ve kimi durumlarda bölgesel ve uluslararası hükümetlerarası ve hükümet dışı kuruluşlar da dâhil olmak üzere ilgili aktörler, mümkün olan en geniş kapsamda sürece katılmalıdır.
 - Hükümet katılım olanaklarını, kriterleri, yöntemleri ve nihai kararın gerekçelerini kamuoyuna etkin biçimde duyurmalıdır.
 - Var olan ulusal ziyaret organlarının bir “dökümü” (örn; ziyaret organlarına ilişkin bir araştırma ve değerlendirme) ve ülkedeki alıkonulma yerlerinin sayıları, büyüklükleri ve yerleri hakkında takribi bilgiler, Seçmeli Protokol metni ve ilgili açıklamalarıyla birlikte sürecin katılımcılarının erişimine sunulmalıdır.
-

Amaç ve Görev Alanı

3

3.1 Düzenli Ziyaretler Sistemi	106
3.2 Nereler Ziyaret Edilecek?	110
3.3 Görev	118
3.4 Ziyaretlerin Sıklığı	124

3.1 Düzenli Ziyaretler Sistemi

Madde 1

Mevcut Protokol'ün hedefi işkenceyi ve diğer zalimane, insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele yahut cezaları önlemek için insanların özgürlüklerinden yoksun bırakıldığı mekânlara bağımsız uluslararası ve ulusal organlar tarafından gerçekleştirilecek bir düzenli ziyaretler sistemi kurmaktır.

Madde 1, Seçmeli Protokol'ün amacını ve temel unsurlarını belirtir. Ziyaret eden organların bağımsızlığı, bileşimi ve yetkilerine ilişkin gereklilikler daha sonraki maddelerde değerlendirilmiş olup bu rehberin 4, 5 ve 6. bölümlerinde ele alınacaktır. Bununla birlikte madde 1'de, Seçmeli Protokol metninin başka hiçbir yerinde doğrudan açıklanmayan çeşitli kavramlar da yer almaktadır:

- **düzenli** olarak yapılan,
- **bütünlüklü bir ziyaret sisteminin** birer parçasını oluşturan,
- **önleyici** ziyaretler.

Bu üç kavramı hemen aşağıdaki bölümlerde daha yakından inceleyeceğiz. Bu bölümün daha sonraki bölümleri ziyaret edilecek yerlerin kapsamı, ulusal ziyaret organına tanınan görev alanı ve yapacağı ziyaretlerin sıklığı analiz edilecektir.

3.1.1 Önleyici Ziyaretler

Seçmeli Protokol bağlamında gerçekleştirilecek ziyaretlerin özelliği önleyici olmasıdır. Yani ziyaretler, birbirini karşılıklı olarak güçlendiren iki araç yardımıyla işkenceyi ya da kötü muameleyi gerçekleşmeden önce önlemeye çalışır:

- Birinci elden sağlanan bilgiler kullanılarak alıkonulma yerleri hakkında yapılan bağımsız ve yetkin bir analiz sonucunda oluşacak ayrıntılı tavsiyeler temelinde yetkililerle yapıcı bir diyalogun kurulması ve,
- Birinci elden yapılacak gözlemler sonucunda daha fazla tespitte bulunma olasılığı ve böylece faillerin, alıkonulanlara gözdağı vererek resmi şikâyetlerde bulunmalarının engellemesinin önüne geçmek suretiyle caydırıcılık.

BM İşkence Özel Raportörü'nün açıklaması:

Ulusal ve uluslararası uzmanların önceden haber vermeksizin her alıkonulma yerini her zaman denetleme olanağına sahip olması, cezaevi kayıtlarına ve diğer belgelere erişiminin bulunması, alıkonulan herkesle özel olarak konuşma ve işkence kurbanlarına ilişkin tıbbi soruşturma yapma yetkisine sahip olması başlı başına güçlü bir caydırıcı etkiye sahiptir. Bu ziyaretler aynı zamanda bağımsız uzmanlara, tutuklulara ve alıkonulanlara yönelik muameleleri ve genel alıkonulma şartlarını ilk elden inceleme olanağı yaratmaktadır. ... Yetersiz bir sistemden kaynaklanan birçok sorun düzenli izleme ile kolayca düzeltilebilir. Uzmanlar, alıkonulma yerlerine düzenli ziyaretler gerçekleştirerek, gözlemlenen sorunların çözümünde yardımcı olmak üzere ilgili yetkililerle genellikle yapıcı bir diyalog kurmaktadır.¹³

Dolayısıyla bu ziyaretlerin önleyici niteliği, ziyaretleri, bağımsız organların alıkonulma yerlerine gerçekleştirdikleri diğer ziyaret türlerinden amaç ve yöntemsel olarak ayırmaktadır. Örneğin [bir olaya karşılık olarak gerçekleştirilen] "reaktif" bir ziyaret, ancak alıkonulma yeri dışındaki bir organa yapılan şikâyet üzerine bir ihlalden haberdar olunmasıyla başlar. Reaktif ziyaretler genelde, öncelikle şikâyetçi olan kişiyle ilgili sorunu çözmek veya suç işleyen kişinin cezalandırılması için olayı soruşturmak ve belgelemek amacını güder.¹⁴ Başka bir örnek de "insani" ziyaretlerdir ki bunlar doğrudan alıkonulanlara eşya ya da hizmet sunarak alıkonulma koşullarını iyileştirmeyi yahut işkenceye maruz kalanları rehabilite etmeyi amaçlamaktadır.

Diğer yandan, önleyici ziyaretler bir alıkoyma sisteminin kesintisiz biçimde, her açıdan analiz edilmesinin ileriye dönük bir parçasıdır. Farklı disiplinlerden oluşan bir bağımsız uzmanlar ekibi önleyici ziyaretler yaparak birinci elden gözlemlerde bulunur, alıkonulanlarla ve personelle mahremiyetin sağlandığı koşullarda görüşür. Kötü muameleye yahut işkenceye karşılık gelen koşullara ya da muameleye yol açan ya da yol açması olası bileşenleri tespit etmek için [alıkoyma yerinin] koşullarını,

¹³ BM İşkence Özel Raportörü, Genel Kurul'a 2006 Raporu, UN Doc. A/61/259 (14 Ağustos 2006), 72. paragraf.

¹⁴ Bir yan etki olarak, reaktif ziyaretler alıkonulma yerlerindeki şeffaflığı ve sorumluluğu arttırarak önlemeye de katkı sağlayabilirler ama bu, öncelikli hedefi önleme olan bir ziyaret programından başka bir şeydir.

kuralları, prosedürleri ve [alıkonulanlara tanınan] usuli güvencelerin yeterli olup olmadığını dikkatle gözden geçirir. Bu bilgiler daha sonra spesifik ve pratik tavsiyeler geliştirmek üzere ulusal, bölgesel ve uluslararası standartlar ve en iyi uygulama örnekleriyle karşılaştırılıp değerlendirilerek (kurumsal, bölgesel ve/ya da ulusal düzeyde) yaşama geçirme olanağına en çok sahip olan yetkililere yönelik tavsiyelerde bulunur. Bu tavsiyeler yetkililerle yapıcı bir diyalogun temelini oluşturur. Bunu izleyen tartışmalar ve ziyaretler, tavsiyelerin ne ölçüde yerine getirildiğini, ne ölçüde düzeltici olduğunu ve tavsiyelerin gözden geçirilmesini olanaklı kılar. Önleyici ziyaretler ve diyalog süreci tüm alıkonulanlara bir bütün olarak alıkonulma yerlerine ve devletin alıkonulma yerlerine ilişkin sisteminin tamamına yönelik bir iyileşme sağlamayı amaçlamaktadır.

3.1.2 Düzenli Ziyaretler

"Düzenli" ziyaretler kavramı belli bir alıkonulma yerine yönelik ziyaretlerin zaman içinde tekrarlanacağı bir mekanizmaya işaret etmektedir. "Tekrar", işkencenin ve diğer kötü muamelenin önlenmesi için alıkonulma yerlerinin izlenmesi amacıyla yapılan herhangi bir düzenlemenin etkili olabilmesinin temel bir bileşenidir. Belli bir alıkonulma yerine yönelik yinelenen ziyaretler:

- ziyaret ekibinin, alıkonulanlarla ve yetkililerle yapıcı ve sürekliliği olan bir diyalogun sürdürmesine olanak tanır,
- alıkoyma koşullarının ve alıkonulanlara yönelik muamelenin zaman içinde iyileşmesini ya da kötüleşmesini kayıt altına almaya yardımcı olur,
- bir dış inceleme/izleme yapılmasına ilişkin olasılığın sürekli olarak var olmasının caydırıcı etkisi sayesinde alıkonulanların suiistimalden korunmasına yardımcı olur,
- alıkonulanları ve personeli, önceki ziyaretler sırasında ziyaretçi yapıyla işbirliği yapan bireylere karşı yapılacak misillemelerden korumaya yardımcı olur.

Ziyaretin bir kereye mahsus bir olay olmadığı fikri, etkili olabilmesi ve böylece Seçmeli Protokol'ün gerekliliklerini karşılayabilmesi için ziyaretlerin ne kadar sıklıkla yapılması gerektiği sorusunu ortaya çıkarır. Bu sıklığın asgari ölçüsüne ilişkin soru altta, 3.4 numaralı bölümde yanıtlanmaktadır.

3.1.3 Bir Ziyaret Sistemi

Seçmeli Protokol'ün 1. maddesi, uluslararası ve ulusal mekanizmalar tarafından gerçekleştirilen ziyaretlerle bir "sistem" oluşturulmasının hedeflendiğini de açıkça ortaya koymaktadır. Bu da değişik mekanizmaların uyumlu, örgütlü bir çerçevede ya da işbirliği içinde işlemesi gerektiği anlamına gelmektedir.

Bunun, Uluslararası Alt Komite ile ulusal önleme mekanizmalarının doğrudan iletişim kurma hakkı bakımından küresel düzeyde sonuçları vardır. [Bir ziyaret sisteminin oluşmasının] aynı zamanda çoklu bir ulusal önleme mekanizması [oluşturmaya] karar veren bir devlet için olası sonuçları da ulusal düzeydedir. Devlet içindeki ulusal önleme mekanizmalarının bir sistem oluşturabilmesi için alıkonulma yerlerinin tümünün ziyaret edilebileceğini garanti altına almak ve devlet çapında analizler yapmak, tavsiyelerde bulunabilmek amacıyla mekanizmalar arasında bazı iletişim ve koordinasyon araçları bulunmalıdır. Bu konulara rehberin sonraki bölümlerinde daha ayrıntılı olarak döneceğiz.¹⁵

3.1.4 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri

- Uygulamaya ilişkin yasa, yasanın amacı ile Seçmeli Protokol'ün 1. maddesinin ne anlatmak istediğine ilişkin bir düzenlemeyi içermelidir.
- Önleyici ziyaretlerin, alıkonulma yerlerine yapılan diğer ziyaretlerden amaç ve yöntem bakımından farklı olduğu kabul edilmelidir.
- Bir UÖM tarafından yürütülen 'ziyaret sistemi' önceden ziyaret edilen alıkonulma yerlerine 'tekrar ziyaretleri' düzenlenmesini de içermelidir.
- Bir devlet içindeki ulusal önleme mekanizmaları ile Uluslararası Alt Komite ve bir devlet içinde birden çok UÖM varsa bunlar da kendi içinde gerçek bir "sistem" oluşturabilmek amacıyla uyumlu ve örgütlü veya koordine bir biçimde işlemek üzere tasarlanmış olmalıdırlar.

¹⁵ Her UÖM ile Uluslararası Alt Komite arasındaki ilişki bölüm 9'da incelenmiştir. Her devletteki çoklu mekanizmaların uyumunu ve koordinasyonunu sağlamak için gereken stratejiler ise bölüm 10.3.2'da incelenmiştir.

3.2 Nereler Ziyaret Edilecek?

Madde 4

1. Her taraf devlet, (...) yetki alanı ve denetimi altında bulunan ve bir kamu yetkilisinin talimatı ya da kışkırtması ya da rızası ya da muvafakatiyle özgürlüklerinden yoksun bırakılmış kişilerin bulunduğu veya bulunabileceği her yeri (bundan böyle alıkonulma yerleri olarak anılacaktır) (...) ziyaret etmelerine izin verir. (...)

2. Bu Protokol'ün amacı itibarıyla özgürlüğünden yoksun bırakılma, her türlü gözaltı ya da hapsetme ya da kişinin kendi rızasıyla ayrılmasına herhangi bir adli, idari ya da başka bir yetkilinin talimatıyla izin verilmediği kamusal ya da özel bir yerde tutulması anlamına gelmektedir.

3.2.1 Giriş

Madde 4(1)'deki "alıkonulma yerleri" tanımı, özgürlüklerinden yoksun bırakılan kişilere mümkün olan en geniş korumayı sağlamak için oldukça geniş tutulmuştur. Tanımın temel bileşenleri, bireylerin mekânları özgür iradeleriyle terk edemeyecek oluşu ve bu özgürlüğünden mahrumiyet halinin kamu yetkilileriyle bir biçimde bağlantılı oluşudur.

Madde 4'teki "alıkonulma yerleri" tanımının [her türlü alıkonulma yerini] kapsayıcılığı ve [bundan kaynaklanan] önemi nedeniyle, ulusal önleme mekanizmasının görev alanını ve yetkilerini belirleyen uygulama yasası, madde 4(1) uyarınca "alıkonulma yeri" teşkil eden ve mekanizmanın erişim hakkı olan tüm yerleri kapsayan bir tanımını içermelidir.

Seçmeli Protokol "alıkonulma yerleri"nin, kapalı ve sınırlı bir kurumlar kategorisi biçiminde listelenmesini uygun bulmamıştır. Böyle bir yaklaşım, ziyaret sisteminin kapsamını kaçınılmaz olarak fazla daraltmış ve sınırlamış olurdu. Bununla birlikte belirli kategoriler doğal olarak Seçmeli Protokol'ün "alıkonulma yeri" tanımının kapsamı içindedir ve anlaşılır olmasını sağlamak için ulusal yasalarda örnekleyici bir tanımlama kullanılabilir. Örneğin:

- Karakollar,
- Yargılama öncesi alıkoyma mekânları / tutukevleri,
- Hükümlülerin kaldığı cezaevleri,

- Eğitimevleri (İslahevleri),
- Kara sınırlarındaki geçiş noktalarında, uluslararası liman ve hava limanlarındaki sınır karakolu binaları ve transit bölgeler,
- Göçmen ve sığınmacı alıkonulma merkezleri,¹⁶
- Psikiyatri kurumları,
- Güvenlik veya istihbarat servislerinin tesisleri (eğer alıkoyma yetkileri varsa),
- Askeri yetki alanındaki alıkoyma tesisleri,
- İdari alıkoyma yerleri,
- Tutuklu ve hükümlülerin sevinde kullanılan araçlar (örn, polis arabaları).

Bu görece açık kategorilere ek olarak ulusal önleme mekanizmasının, madde 4 uyarınca, kamu görevlileriyle bağlantısı dolaylı dahi olsa kişilerin kendi iradeleri dışında alıkonulabilecekleri yerlere de erişiminin olması gerekmektedir. Madde 4'ün "alıkonulma yeri" tanımındaki iki kilit ifade bu bağlantının doğasını açıklamaktadır:

- "yetki alanında ve denetimi altında"¹⁷ (söz konusu yerin hangi devletin ülkesinde ya da nakil aracının nerede bulunduğuna işaret etmektedir),
- "ya bir kamu yetkilisinin talimatıyla ya da teşviki ya da rızası ya da muvafakatiyle" (bir kişinin orada tutulmasının ya da tutulabilmesinin araçlarına işaret edilmektedir).

İzleyen bölümde "yetki alanı ve denetim" kavramı daha ayrıntı biçimde ele alınmıştır. Bir sonraki bölüm ise özgürlüğünden yoksun bırakmanın yasa dışı biçimlerinin ve gayri resmi alıkonulma yerlerinin ulusal önleme mekanizmasının görev kapsamına girmesini garanti altına almak için "teşvik", "rıza" ve "muvafakat" kavramlarının ve "[özgürlüğünden yoksun] bulunabileceği" kelimelerinin kapsam içine alınmasındaki amacı açıklamaktadır.

¹⁶ Kimi zaman bir alıkoyma merkezinde tutulan ve vatandaş olmayan kişilerin aslında "gitmekte özgür" oldukları, çünkü teorik olarak başka bir ülkeye gitmeye gönüllü olarak karar verebilecekleri iddia edilir. Yine de bu durumdaki kişilerin, madde 4 bağlamında "özgürlüklerinden yoksun bırakıldığına" dair bir şüphe yoktur. Bkz. örn. UK House of Lords, *A and others v. Secretary of State for the Home Department* (16 Aralık 2004), 2004 UKHL 56.

¹⁷ Fransız versiyonu biraz değişiktir, hatta kapsanan yerlerin genişliğini daha kuvvetle vurgular: "placé sous sa jurisdiction ou sous son contrôle."

3.2.2 Yetki Alanı ve Denetim

Madde 4(1)'de sözü geçen "yetki alanı" kavramı, İşkenceye Karşı Sözleşme ile Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi bağlamında devlet yükümlülüklerinin kapsamını tanımlamak için de kullanılmaktadır.¹⁸ Bu sözleşmeler altında kurulan İşkenceye Karşı Komite ve İnsan Hakları Komitesi'nin görüşleri bu nedenle Seçmeli Protokol'ün amaçları bakımından "yetki alanı ve denetimin" nelerden oluştuğunun değerlendirilmesine yardımcı olabilir.

Devletin ülkesinin normalde kendi yetki alanı ve denetimi altında olduğu açıktır. İşkenceye Karşı Sözleşme'nin kapsamı doğrultusunda, devlette kayıtlı bir gemi veya uçak ve belki de ilgili taraf devletin kıta sahanlığında bulunan bir yapı da genel olarak onun yetki alanı ve denetimi altında sayılır.¹⁹ İşkenceye Karşı Komite ve İnsan Hakları Komitesi'nin içtihatlarına göre "yetki alanı ve denetim" in, taraf devletin ülkesi dışında kalan "ister askeri ister sivil yetkililerce denetleniyor olsun, taraf devletin fiili olarak [*de facto*] etkin kontrolü altında bulunan" tüm bölgeleri kapsamaması da gerekmektedir.²⁰ Bu, örneğin taraf devletin yurtdışındaki askeri üslerini de kapsar. Diğer taraftan, Seçmeli Protokol'ün 4.maddesindeki "yetki alanı ve denetim" kavramı taraf devletin topraklarındaki yabancı elçilikleri muhtemelen kapsamamaktadır.²¹

¹⁸ BM İşkenceye Karşı Sözleşme, madde 2 ve 16. Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 2. maddesi Genel Kurul'un 16 Aralık 1966 tarihli 2200A (XXI) no.lu kararıyla kabul edilmiş, 23 Mart 1976'da yürürlüğe girmiştir.

¹⁹ Bkz. J. Burgers ve H. Danelius, The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), s. 123–124.

²⁰ İşkenceye Karşı Komite, "Conclusions and Recommendations on United States of America" (18 May 2006), UN Doc. CAT/C/USA/CO/2, paragraph 15; and "Conclusions and Recommendations on United Kingdom" (10 December 2004), UN Doc. CAT/C/CR/33/3, paragraph 4(b). Ayrıca Bkz. İnsan Hakları Komitesi, "General Comment 31 on the Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant" (26 May 2004), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Seçmeli Protokol'ün 32. maddesinin, Cenevre Sözleşmeleri ve Protokollerindeki yükümlülükleri ya da alıkonulanlara erişimi etkilemeyecek düzenlemeler yaptığını hatırlamak önemlidir. Uluslararası Alt Komite'nin ya da bir ulusal önleme mekanizmasının [bir alıkonulma yerine] erişim olasılığı, Uluslararası Kızıl Haç Komitesi'nce ya da Cenevre Sözleşmeleri çerçevesinde gerçekleştirilecek ziyaretleri dışarıda bırakmak için asla bir bahane olarak kullanılamaz.

²¹ Uluslararası örf ve adet hukuku ve yaygın biçimde onaylanmış olan sözleşme hukuku, böyle yerlerin ev sahibi devlet tarafından "dokunulmaz" olduğunu varsaymakta ve "ev sahibi devletin temsilcilerinin" böyle yerlere elçilikteki temsilcinin rızası olmadan "girmeyeceğini" belirtmektedir. 18 Nisan 1961'de Viyana'da yapılmış olan ve 24 Nisan

Mevcut bir Güçlerin Statüsü Anlaşması (SOFA) karşısında, bir taraf devletin toprakları içindeki yabancı askeri üslere erişim izni verilip verilmeyeceği daha zor bir sorudur. Yanıt, olasılıkla SOFA'nın söz konusu tesis ile ilgili [içerdiği] özel şartlar doğrultusunda belirlenebilecektir. Eğer SOFA, tesise ilişkin yetki alanını ve denetimi açıkça ve geçerli bir biçimde Seçmeli Protokol'e taraf olmayan yabancı bir devlete devrediyorsa ev sahibi devlet, ulusal önleme mekanizmasına kısa vadede tesise erişim olanağı sağlayamayabilir. Ancak bir devlet Seçmeli Protokol'ü imzaladıktan veya onayladıktan sonra, uluslararası hukuk o devletin kendi ülkesinde bulunan, bireylerin özgürlüklerinden yoksun bırakıldıkları yerlere ilişkin yetki alanını ve denetimini diğer devletlere "devreder" yükümlülüklerinden bilerek kaçınmasına izin vermeyecektir.²² Böylece Seçmeli Protokol'e taraf devletlerin, ulusal önleme mekanizmasının devletin ülkesinde bulunan alıkoyma yerlerine erişimini engelleyen herhangi bir Güçlerin Statüsü Anlaşması'nı, özellikle [Anlaşma'nın] bitim ve yenileme zamanlarında, ulusal önleme mekanizmasının erişimine izin veren maddeleri de içerecek biçimde tekrar müzakere etmek için azami çabayı sarf etme yükümlülükleri vardır. Yeni devletlerle gelecekte imzalanacak SOFA'lar en başından itibaren bu erişim hakkını tanımalıdır.

3.2.3 Gayri Resmi Alıkonulma Yerleri

Ulusal önleme mekanizmasına, hükümetin cezaevi, karakol gibi resmi yerlere veya insanların normal ve yasaya uygun bir şekilde özgürlüklerinden yoksun bırakıldığı bilinen diğer kurumlar olarak belirlediği yerlere ziyaret hakkı verilmesi yeterli değildir. Mekanizmanın, aynı zamanda gayri resmi alıkonulma yerlerine de erişimi olmalıdır, yani herhangi bir resmi alıkonulma talebi olmaksızın bir kişinin yine de kamu otoriteleri ile bağlantılı olarak tutulmuş olabileceği bütün yerlere.

Seçmeli Protokol'ün, 4(1).madde ile bir resmi "talimat"tan başka "teşvik", "rıza" veya "muvafakat" gibi olasılıkları da açıkça belirterek ulusal önleme mekanizmalarının erişimine zemin sağlaması nedeniyle bu tür yerleri de kapsama kastı açıkça anlaşılmaktadır. Bu kavramlar baştan

1964'te yürürlüğe giren Diplomatik İlişkiler Viyana Sözleşmesi'nin 22. maddesine bakınız. Ayrıca Bkz. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5th edition (Oxford: Oxford University Press, 1998), s. 356.

²² Uluslararası örf ve adet hukukunun ifadesi olarak bu noktada Viyana'da 23 Mayıs 1969'da imzalanan ve yürürlüğe 27 Ocak 1980'de giren *Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi*'nin önsözüne ve madde 26'ya bakınız.

beri, yani tasarlandığından bu yana, hatta Costa Rica tarafından 1991²³ yılında tavsiye edilen orijinal metinden beri Seçmeli Protokol'ün parçasıdır ve İşkenceye Karşı Sözleşme'nin 1. maddesindeki işkence tanımından ortaya çıkmaktadır.

İşkenceye Karşı Sözleşme'yi kabul eden ülkeler, işkencenin genelde gayri resmi ve yarı gizli bir eylem olduğunun ve işkenceden sorumlu hükümetlerin resmi olarak mesafe koyduklarının farkındadırlar. "Teşvik", "rıza" ve "muvafakat" kavramları Sözleşme'ye işte bu nedenle, yönetimlerin işkencenin sorumluluğundan kaçınmasını ve kimi gayri resmi alıkonulma yerlerinde "özel" veya "devletle bağı olmayan" aktörlerin işkence yapmasına bilerek izin vermek suretiyle sorumluluğu devretmesini engellemek amacıyla eklenmiştir.²⁴

Dolayısıyla bu kavramların Seçmeli Protokol'de yinelenmesi, "alıkonulma yeri" tanımının "resmi" alıkonulma yerlerinde "resmi talimat" ile gerçekleştirilen yasal alıkoymalarla sınırlı olmadığını, diğer "usule aykırı" alıkoymaları da kapsadığını vurgulamaktadır.²⁵ Bu sonuç, madde 4'te kişilerin "özgürlüklerinden yoksun bırakılabileceği" mekânların da açıkça kapsanmasıyla desteklenmektedir.²⁶

Böylece Seçmeli Protokol, ulusal önleme mekanizmasının yalnızca karakol, cezaevi ya da diğer "resmi" alıkonulma yerlerine değil, birileri-

²³ Bkz. BM İşkenceye Karşı Sözleşme'ye ek Seçmeli Protokol için taslak hazırlayan BM Çalışma Grubu Raporu, 22 Ocak 1991, UN.Doc. E/CN.4/1991/66: "bir kamu görevlisi tarafından veya onun teşviki yahut rızası yahut muvafakatiyle, kişilerin özgürlüklerinden yoksun bırakıldığı veya bırakılabileceği, devletin yargı yetkisi içinde olan herhangi bir yer"

²⁴ J. Burgers ve H. Danelius, *Birleşmiş Milletler İşkenceye Karşı Sözleşme: İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ya da Cezaya Karşı Sözleşme Elkitabı* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), s. 45-46 ve 120. Ayrıca bkz: C. Ingelse, *İşkenceye Karşı BM Komitesi: Bir Değerlendirme* (The Hague: Kluwer Law International, 2001), s. 210 ve 222-225.

²⁵ Ayrıca Bkz. İşkenceye Karşı Sözleşme'ye ek Seçmeli Protokol için taslak hazırlayan BM Çalışma Grubu Raporu, 2 Aralık 1992, UN.Doc. E/CN.4/1993/28, paragraflar 38-40.

²⁶ Bkz. İşkenceye Karşı Sözleşme'ye ek Seçmeli Protokol için taslak hazırlayan BM Çalışma Grubu Raporu, UN.Doc.E/CN.4/1993/28, paragraf 40; UN.Doc. E/CN.4/2000/58, paragraf 30 ve UN.Doc. E/CN.4/2001/67, paragraflar 43 ve 45. Gayri resmi veya gizli alıkoyma yerlerinin ziyaret mekanizmalarının görevleri arasında olduğu olgusu bu yerlerin varlığını mazur göstermemektedir; daha ziyade bunların ziyaret mekanizmaları tarafından ortaya çıkarılması ihtimali bu türden alıkoymaları caydırıcı veya önleyici olarak görülmelidir. Ayrıca Bkz. İÖD, "Incommunicado, Unacknowledged, and Secret Detention under International Law" (2 March 2006), http://www.apt.ch/secret_detention/Secret_Detention_APT.pdf.

nin fiilen ya da yasal, bir biçimde yetkililerle bağlantılı olarak, iradeleri hilafına tutuldukları yerlere de erişimini gerektirmektedir.

Uganda İnsan Hakları Komisyonu, Seçmeli Protokol'e uygun yapıda bir UÖM olmamakla birlikte, ulusal hukukta var olan ve bu tür ziyaretleri bilhassa sağlayan bir düzenlemeye örnek teşkil etmektedir. 1997 tarihli *Uganda İnsan Hakları Komisyonu Yasası*, madde 8(2)(1)'in bir bölümü aşağıdaki gibidir:

2. (1) Komisyon aşağıdaki işlevleri yerine getirecektir – (...)
- b. hapisaneleri, cezaevlerini ve alıkonulma yerlerini veya ilgili tesisleri, orada bulunanların koşullarını değerlendirip incelemek amacıyla ziyaret etmek ve tavsiyelerde bulunmak;
- c. **bir kişinin yasadışı olarak alıkonulduğundan şüphelenilen herhangi bir yeri veya binayı ziyaret etmek;** (...) [vurgu sonradan eklenmiştir]

Seçmeli Protokol'ün 4.maddesi kapsamında özel mülkiyete ait konutlar veya diğer özel mülkiyete ait binalar gayri resmi alıkonulma yerleri olarak kabul edilebilir.²⁷ Söz konusu yerin özel konut olması ve özgürlükten yoksun bırakma fiilinin yetkililerle yeterine bağlantılı görüldüğü sınırlı kategori içerisinde, yerin sahibi veya sakininin haklarıyla Seçmeli Protokol'le ulusal önleme mekanizmasına verilen haklar arasında bir gerilim olduğu doğrudur. Ancak, ulusal yasalar genelde [kamu gücünün kullanıldığı benzer durumlarda ortaya çıkan] menfaat çatışmalarını uzlaştıracı bir çözüme bağlamaktadır ve bu, ulusal önleme mekanizmaları için de mümkün olmalıdır.

Ulusal önleme mekanizması ayrıca inşaat halinde olan ve daha sonra kişilerin tutulması için kullanılabilecek alıkonulma yerlerini de ziyaret etmek isteyebilir.²⁸ Böyle bir yere yapılacak ziyaretler, [binanın] tasarımı veya inşaatında değişikliklerine yol açan, önemli derecede önleyici etkiye sahip tavsiyelerin ortaya çıkmasını sağlayabilir.

²⁷ Bu, kabul sürecinde bazı devletler tarafından ileri sürülen kaygılarla dolaylı olarak doğrulanmıştır: örn. Ekonomik ve Sosyal Konsey'deki [ESK] Birleşik Devletler temsilcisinin yorumları, (12 Kasım 2002) E/2002SR.38, paragraf 87'de de belirtildiği üzere Seçmeli Protokol'ün arama ve el koyma konusunda anayasal sınırlamalarla çeliştiğini ileri sürmüştür.

²⁸ Bkz. İşkenceye Karşı Sözleşme'ye ek Seçmeli Protokol için taslak hazırlayan BM Çalışma Grubu'nun Raporları: UN.Doc.E/CN.4/1993/28, paragraf 40; UN.Doc.E/CN.4/2000/58, paragraf 30; ve UN.Doc.E/CN.4/2001/67, paragraflar 43 ve 45.

Madde 4(1) ile tanımlanan [alikonulma yerlerinin] kapsamının son derece geniş olması nedeniyle madde 4(2)'nin amacı çok açık değildir. Aslında madde 4(2)'nin Seçmeli Protokol'ün nihai metnine dâhil edilişi öyle görünmektedir ki aslen Costa Rica tarafından başta önerilen tanımın (madde 4(1)'de halen korunmaktadır) son dakikada yapılan alternatif bir öneriyle (madde 4(2)) diplomatik bir şekilde "bir araya getirilmesinin" sonucu olarak gerçekleşmiştir.²⁹ Muhtemeldir ki alt maddeleri önerenler bunların bir araya gelmesini tasarlamamışlardır. "Kişinin kamusal ya da özel bir yerde tutulması"na atıf yapan madde 4(2), ulusal önleme mekanizmalarının, en azından özel şirketler tarafından sözleşmeyle ya da başka bir yolla hükümet adına işletilen kurumlara erişimlerinin mümkün olması gerektiğini teyit etmektedir. Madde 4(2) ayrıca özgürlükten yoksun bırakma kavramının özünün, bireye kendi iradesiyle ayrılma izni verilmemesinde yattığının da altını çizmektedir.

Madde 4(2)'ün son kısmı "teşvik" "rıza" veya "muvafakat" kavramlarına değinmeksizin "adli, idari ya da diğer yetkilinin talimatı"na atıfta bulunmaktadır. Bu, madde 4(1)'e rağmen, kişilerin resmi bir talimat olmaksızın tutulduğu yerlerin Seçmeli Protokol kapsamında olmadığı anlamına mı gelmektedir? Yanıt hayır olmalıdır. Maddenin böyle okunması madde 4(1)'deki "ya... ya da teşviki ya da rızası ya da muvafakatiyle" kelimelerinin gereksiz olduğu ve uygulamasının olmadığı anlamına gelecektir ki bu da saçma bir sonuç olur. Taslağın hazırlandığı oturumlardaki hazırlık çalışmaları incelendiğinde Seçmeli Protokol'ün uygulama alanının bir yetkilinin bilgisi dâhilinde, ama resmi bir emir olmaksızın kişilerin özgürlüklerinden fiilen (*de facto*) yoksun bırakıldıkları yerlere kadar genişletilmesi yönünde güçlü bir tercih yapılmış olduğu görülecek-

²⁹ Daha önce de belirtildiği gibi "teşvik", "rıza" ve "muvafakat" kavramlarına yapılan göndermeler 1991'deki görüşme taslaklarında başından beri bulunmaktaydı. 2001 oturumunda Latin Amerika Ülkeleri grubu ("LAKG") bu dili koruyan yeni bir taslak önerdi ve ilk kez UÖM fikrini sundular. Aynı oturumda AB, 10 yıl kadar bir süre için madde 4(1)'teki taslakta bulunan dil ile yer değiştirecek yeni bir taslak önerdi ve madde 4(2) son versiyon oldu. Görünüşe bakılırsa AB'nin önerisi Çalışma Grubu tarafından resmi olarak hiç tartışılmamıştır: Bkz. Çalışma Grubu Raporu E/CN.4/2001/67, paragraf 15. Çalışma Grubunun sonraki ve son oturumunda (Bkz. Rapor E/CN.4/2002/78) Grup başkanı-Raportör, LAKG ve AB taslaklarının bileşenlerini bir araya getiren kendi önerisini ortaya koydu. Bu noktada madde 4'ün son hali ilk kez ortaya çıktı. Grup Başkanının önerisindeki yeni melez 4. madde görünüşe göre hiç özel olarak tartışılmadı ve oturumdan hemen sonra, madde 4'teki (1) ve (2) numaralı bölümlerin nasıl uzlaştırılacağına dair tartışma yapılmaksızın, İnsan Hakları Komisyonu'na, ESK'e ve Genel Kurul'a sunuldu.

tir.³⁰ Bu ayrıca madde 4'ün bütün olarak anlamını, amacını ve kapsamını İşkenceye Karşı Sözleşme'nin benzer kavramlarıyla uyum içinde okumanın en doğru yoludur. Tüm bu görüşler madde 4(2)'nin değişik ifade biçimleri arasındaki farklılıklarla birlikte ele alındığında, maddenin ulusal hukuka kelimesi kelimesine aktarılmaması tavsiye edilmektedir.

3.2.4 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri

■ **Ulusal önleme mekanizmasının alıkonulma yerlerine erişim hakkı ilgili devletin yasasında tanımlanmalıdır ve bu tanımlama Seçmeli Protokol'ün 4(1). maddesinin "alıkonulma yeri" tarifinde potansiyel olarak öngörülen ve ulusal önleme mekanizmasının erişim hakkı bulunan yerleri kapsayacak bir tanımı da içermelidir.**

■ **Böyle bir yasa ulusal aktörlere daha belirgin bir çerçeve sunmak amacıyla, kurumların veya kurum kategorilerinin örnekleme yoluyla ortaya konan bir listesini içerebilir. Bununla birlikte böyle bir listenin bulunması halinde, bu listenin sınırlı bir çerçeve sunmadığı yasada açıkça belirtilmelidir ve madde 4(1)'te yer alan daha geniş tanıma da yer verilmelidir.**

■ **Ulusal önleme mekanizmasının gayri resmi alıkonulma yerlerini ziyaret etme görevi ve yetkisi olmalıdır. Bu noktada "teşvik", "rıza" ve "muvafakat" kavramları UÖM ziyaretlerinin etkinliğinin tam anlamıyla sağlanabilmesi için önemlidir ve dolayısıyla ulusal yasalarda yer almalıdır. Daha fazla netlik sağlamak için yasada, gayri resmi alıkonulma yerlerini ziyaret etme yetkisi özel olarak tanınmalıdır.**

■ **Uygulama yasası Seçmeli Protokol'ün 4(2). maddesinin metnini kelimesi kelimesine almamalıdır çünkü bu madde gereksiz bir belirsizliğe yol açmaktadır. Özel kişilerin tasarrufu altındaki yerlerin ulusal önleme mekanizmaları tarafından ziyaret edilebilmesinin gerekli oluşu ve özgürlükten yoksun bırakmanın, özünde, bireyin bulunduğu yerden kendi iradesiyle ayrılmasına izin verilmemesi olduğu, madde 4(2)'den alınabilecek önemli kavramlardır.**

³⁰ Bkz. İşkenceye Karşı Sözleşme'ye ek Seçmeli Protokol için taslak hazırlanması konusunda BM Çalışma Grubunun Raporları: UN.Doc.E/CN.4/1993/28, paragraf 38-40; E/CN.4/2000/58, paragraflar 30 ve 78; E/CN.4/2001/67, paragraf 45. Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi'nin 32. maddesi, "anlamın aksi takdirde 'müphem veya karışık' olacağı veya 'açıkça saçma ve mantıksız' bir sonuca gidebileceği durumlarda, sözleşmenin hazırlık çalışmaları ve sonuca hangi koşullarda varıldığı da dahil olmak üzere, ek yorum araçlarına gerek duyulabilir " demektedir.

3.3 Görev Alanı

Madde 4

(1) (...)Bu ziyaretler, söz konusu kişilerin işkenceye ve diğer zalimane, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele ya da cezaya karşı, gerekli olması halinde korunmalarını güçlendirmek amacıyla yapılacaktır.

Madde 19

Ulusal önleyici mekanizmalara bir asgari standart olarak:

(a) Madde 4'de tanımlandığı şekilde alıkonulma mekânlarında özgürlüklerinden yoksun bırakılan kişilere yapılan muameleyi, bu kişilerin işkenceye ve diğer zalimane, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele ya da cezaya karşı gerektiğinde korunmalarını güçlendirmek amacıyla düzenli biçimde incelemeleri;

(b) Birleşmiş Milletlerin konuyla ilgili normlarını dikkate alarak, özgürlüklerinden yoksun bırakılan kişilere yapılan muamelenin ve koşullarının iyileştirilmesi ve işkence ve diğer zalimane, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele ya da cezanın önlenmesi amacıyla ilgili makamlara tavsiyelerde bulunmaları;

(c) Mevcut ya da tasarı halindeki mevzuata ilişkin olarak öneri ve gözlemlerini sunmaları, yetkisi tanınacaktır.

3.3.1 Ziyaretlere Dayanan Yapıcı Bir Diyalog

Ulusal önleme mekanizması tarafından başkaca kaynaklardan alınan bilgilerle gerçekleştirilecek ziyaretler, UÖM ile [muamele ve koşullarda] iyileştirmeler yapabilecek yetkililer arasında yapıcı bir diyalogun temelini oluşturma amacını taşımaktadır.³¹ İlgililer, tek bir tesisin yetkilisinden ulusal düzeydeki en kıdemli yetkiliye kadar herhangi bir yönetim kademesinde bulunabilirler.³²

³¹ Seçmeli Protokol madde 22. Ayrıca Bkz. BM İşkence Özel Raportörü, Genel Kurul'a sunulan 2006 Raporu, UN Doc.A/61/259 (14 Ağustos 2006), paragraf 72.

³² Öneriler, diyalog ve uygulama süreci bu Rehberin 7. bölümünde daha ayrıntılı olarak incelenecektir.

Seçmeli Protokol ulusal önleme mekanizmalarının, ziyaretler gerçekleştirirken özel bir perspektif ve amaç benimsemesi gerektiğini belirtir: Özgürlüklerinden yoksun bırakılanların uluslararası (ve ulusal) hukukla yasaklanmış muamele ve cezaya karşı korunmalarını güçlendirmek ve kendilerine yapılan muameleyi ve alıkoyma koşullarını iyileştirmeyi amaçlamak. Bu Rehberin amaçları çerçevesinde bunu açıkça bir "insan hakları" yaklaşımı olarak adlandırabiliriz.

Ulusal önleme mekanizmasının, özgürlüklerinden yoksun bırakılan insanlara yapılan muameleyi incelemek için kullandığı tek olmasa da ana araç ziyaretlerdir. Bu ziyaretler sırasında UÖM elbette gittiği yer hakkında doğrudan bilgi toplayacaktır. Ulusal önleme mekanizması, alıkonulanlarla yaptığı görüşmeler sırasında, kişinin o anda bulunduğu alıkonulma mekânına varmadan önceki; belki tutuklanma ve gözaltına alınma, belki nakil sırasında veya başka bir karakoldaki koşullara ve muameleye ilişkin bilgi edinecektir.³³ Ulusal önleme mekanizmasının ayrıca hükümetten yahut diğer yetkililerden alıkonulma yerleriyle ve orada tutulanlarla ilgili bilgi talep etme ve edinme yetkisi vardır.³⁴

UÖM ayrıca alıkonulma mekânları ve özgürlüklerinden yoksun bırakılan kişilerle ilgili yürürlükteki ve tasarı aşamasındaki mevzuatı gözden geçirecek, örneğin uluslararası normlarla uyumluluğunu değerlendirecek ve alıkoyma koşullarının gereğince iyileştirilip iyileştirilmediğine bakacaktır. Bu nedenle hükümet, taslak mevzuatı incelemek ve tavsiye geliştirmek üzere ulusal önleme mekanizmalarına önceden göndermelidir. Madde 19(c) ışığında, mekanizmanın kendisinin de yeni bir mevzuat veya mevcut mevzuatta düzeltmeler yapabilmek için tavsiyeler geliştirme araçları bulunmalıdır.

Tüm bu bilgi, alıkonulma mekânlarının koşullarının iyileştirilmesi ve genelde de işkencenin veya diğer kötü muamelenin önlenmesi konusunda mekanizma ve devlet arasında sürekli bir diyalogu beslemelidir. Tartışma, ulusal önleme mekanizması tarafından yapılan tavsiyelerle ve buna karşılık yetkililerin geliştirdiği yanıt ve önlemlerle sürekli olarak geliştirilmelidir. UÖM, tavsiyenin ilgili bulunduğu yer ve konusuna göre ya da konunun

³³ Özel görüşmeler yapma hakkı, madde 20(d)'de düzenlenmiş ve aşağıda 6.3. bölümde tartışılmıştır.

³⁴ 6.2 bölümde tartışılan madde 20.

salt yerel veya ulusal ya da sistemik oluşuna göre, madde 19(b)'de de belirtildiği gibi, devlet içindeki pek çok farklı yetkiliyle zaman zaman ilişkiye geçebilir.

3.3.2 Uluslararası Standartlara Doğru İlerleme

Seçmeli Protokol'ün amacı taraf devletlerin, “özgürlüğünden yoksun bırakma” konusunda *uluslararası* insan hakları normları ve standartlarına ulaşmasına yardımcı olmaktır. Bu nedenle yürürlükteki yerel mevzuat Seçmeli Protokol'ün 19(b) maddesi uyarınca uluslararası normlar ve standartların ulusal önleme mekanizması tarafından dikkate alınmasına ve uygulamasına izin vermelidir.

Uygulama yasası, ulusal önleme mekanizmalarının, özgürlüğünden alınmış kişileri daima en fazla koruyacak standartları uygulaması gerektiğini teyit etmelidir.

3.3.3 Ek Görevler Alanları

Ziyaret, tavsiyeler ve tavsiyelerin sonuca ulaştırılmasına ilişkin döngü, Seçmeli Protokol altındaki herhangi bir ulusal önleme mekanizmasının asgari görevidir. Bununla birlikte, devletler daha geniş görevleri olan yeni bir mekanizmaya karar kılabilir veya zaten daha geniş görevleri olan bir yapıyı yetkilendirebilirler. Bu, mekanizmanın, bir ulusal insan hakları komisyonunun yapabileceği gibi daha geniş bir haklar çerçevesini ya da daha genel bir bireyler kategorisinin haklarını desteklemesi anlamına gelebilir. UÖM'nin işlevlerinin daha geniş bir yetki ile birleştirilmesi olumlu bir sinerji yaratabilir, bununla birlikte kimi bileşimler ek zorluklar ve riskleri beraberinde getirebilirken, bazıları da hiç uygun değildir.

Örneğin, bir kuruma ziyaretin yanı sıra bireysel şikâyetleri (ziyaret sırasında ortaya çıkanlar da dâhil olmak üzere) soruşturma ve karara bağlama görevi vermek, Seçmeli Protokol'ün amaçlarına pratikte ulaşmasına imkân vermeyen önemli engeller ortaya çıkarabilir. Eğer hükümet görevlileri ulusal önleme mekanizmaları tarafından soruşturulabilir ve yargılanabilirlerse Seçmeli Protokol'ün yapıcı diyalog anlayışının dayandığı, mekanizma ile yetkililer arasındaki işbirliği ilişkisini sürdürmek zor olabilir. Alıkonulanlar, personel veya başka bireyler, kimliklerinin ya da sağladıkları bilgilerin sonraki aşamalarda (örneğin bir soruşturma ya da yargılamanın bir

parçası olarak) açıklanacağı kaygısına sahip olurlarsa ulusal önleme mekanizmalarıyla açıkça konuşmaya çok istekli olmayabilirler. Bireysel şikâyetlerin işleme konması ve karar verilmesi sorumluluğu, artan iş yükü nedeniyle UÖM'lerin ziyaret ve izleme programını yeterince titiz bir şekilde yürütmesine engel olabilir.

Öte yandan "önleyici" bir ziyaret sırasında alınan bireysel şikâyet hakkında resmi kovuşturma başlatabilme yetkisi, yetkilileri UÖM'nin tavsiyelerini ciddiye alma konusunda harekete geçirebilir. Alıkonulan kişi, ziyaret eden ekibin üyeleriyle konuşmanın kendisi için de olumlu sonuçlar doğurabileceğini görerek daha rahat güven duyabilir.

Ara durumlar da mümkündür; örneğin Seçmeli Protokol'deki hiçbir düzenleme, uzman bir UÖM'yi "ilgili yetkililere" yapılacak tavsiyeleri arasına, mevcut bir bireysel vaka hakkında şikâyet mercii ya da savcılık tarafından soruşturma yapılması tavsiyesini eklemekten alıkoymamalıdır.³⁵

Birleşik bir görev alanının yaratacağı olası sorunları ve yararları dikkatle değerlendiren bir devlet, eğer tek bir kurumun hem ulusal önleme mekanizması ve hem de bireysel şikâyetler için bir başvuru mercii olmasına karar verirse, Seçmeli Protokol altındaki ziyaret-diyalog işlevlerinin diğer görev alanlarından olumsuz biçimde etkilenmemesi için işlevlerin belirgin biçimde ayrıştırılması (resmi olarak ayrılmış bir idari yapı, fiziksel olarak ayrılmış bürolar, ayrı personel ve kayıt sistemleri vb.) gerekecektir. Tekrar belirtelim, ziyaretlerden sorumlu büro kişinin de onayı alındıktan sonra bir şikâyeti, ayrı bir soruşturma yürütmesi tavsiyesiyle bireysel vakalardan sorumlu büroya iletebilir.

Hükümetin, önleyici ziyaret görevini, özgürlüklerinden yoksun bırakılanların insan haklarını geliştirmeye odaklı olmayan diğer görevlerle birleştirmeye çalıştığı durumlarda daha ciddi zorluklar ortaya çıkabilir. Örneğin, idari denetim rejimleri bazen bir kurumun hükümetin talimatlarına aykırı mali performansını değerlendirmek, firar riskini azaltmak için daha sıkı güvenlik önlemlerini teşvik etmek de dâhil olmak üzere hükümetin bir dizi hedefini desteklemekle görevlendirilebilir. *Hükümet* elbette bu farklı, potansiyel olarak çatışan menfaatleri dengelemek için yollar bulmalıdır; ancak ulusal önleme mekanizmasının yaklaşımı, kendisine madde 4 ve

³⁵ 6. bölümde de göreceğimiz üzere, böyle davalarda UÖM'nin soruşturma makamıyla ne kadar bilgi paylaşabileceği, görüştürülen bireylerin ne derece rıza gösterdiğine göre değişektir.

19'da verilen göreve uygun olarak, özgürlüklerinden yoksun bırakılan kişilerin insan haklarını geliştirmek yönünde olmalıdır.

Bunun için ulusal önleme mekanizmasına, kendisine Seçmeli Protokol'le tanınan görev alanıyla çatışabilecek ek görevler verilmemelidir: örneğin, mekanizmaya tanınan görev alanının bütçe hedefleri doğrultusunda masrafların düşürülmesi için baskı yapılmasını içermesi, özgürlüklerinden yoksun bırakılan insanların koşulları üzerinde olumsuz bir etkiye neden olabileceği için uygun olmaz. Benzer biçimde, bir ulusal önleme mekanizması kurumların mali hedeflerine ulaşip ulaşmadıklarını değerlendirme sorumluluğunu da taşıdığı için pahalı ama gerekli bir iyileştirmeyi önerememesi de yanlış olacaktır.³⁶

3.3.4 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri

■ UÖM bir "insan hakları" yaklaşımı benimsemekle yükümlü olmalıdır: özgürlüğünden yoksun bırakılmış kişilerin işkenceden ya da diğer kötü muameleden korunmasını güçlendirmek ve koşulların iyileştirilmesini hedeflemek.

■ Hükümet taslak mevzuatı, yorum yapması için kendi inisiyati-fiyle ve erken bir aşamada ulusal önleme mekanizmasına göndermeyi teamül haline getirmelidir. Mekanizma, yeni bir mevzuat ya da mevcut mevzuatta değişiklikler önerebilmelidir.

■ Uygulama yasası, mekanizmanın ulusal normlara ek olarak uluslararası hukuk ve standartlar alıkonulanları en fazla koruyan standardı uygulayacak biçimde dikkate almasına izin vermeli ve mekanizmayı bunun için açıkça yetkilendirmelidir.

■ Ulusal önleme mekanizması olarak belirlenen kurum Seçmeli Protokol'de tanımlanandan daha geniş bir görev alanına sahip olabilir.

³⁶ Bağımsız ziyaret işlevini diğer denetim görev alanlarıyla bağdaştırmadaki zorluklar konusundaki kaygılar, Britanya'nın (UÖM olarak tayin edilecek) Majesteleri'nin mevcut Hapishaneler Baş Müfettişliği'ni diğer bazı ceza adalet müfettişlikleriyle birleştirme planlarına son vermesine de katkıda bulundu. Bkz. UK Parliament, Joint Committee on Human Rights, 20th Report of Session 2005-2006, 22 May 2006, pp.17-20; UK House of Lords, Hansard for Tuesday 10 Oct 2006, Volume No. 685, Part No. 188, column 167-187.

■ Eğer tek bir kurum hem UÖM hem de bireysel şikâyet mercii olarak hizmet verecekse, Seçmeli Protokol dâhilindeki önleyici işlevlerin diğer görev alanı tarafından tehlikeye düşürülmemesi için iş bölümünün belirgin bir biçimde yapılması gerekir. Bu, olağan koşullarda örneğin, resmi olarak bölünmüş idari yapı, fiziksel olarak ayrı bürolar, ayrı personel ve kayıt sistemi, vb. içerecektir.

■ Ulusal önleme mekanizması önleyici ziyaret görevini, asıl olarak özgürlüklerinden yoksun bırakılmış kişilerin insan haklarını desteklemekle ilgisi olmayan, masrafların azaltılması ya da firar riskinin düşürülmesi gibi görev alanlarıyla birleştirmemelidir.

3.4 Ziyaretlerin Sıklığı

3.4.1 Giriş

Seçmeli Protokol, ulusal önleme mekanizmasının bir dizi kaynaktan gelen bilgiler temelinde, belirli alıkonulma mekânlarını hangi sıklıkta ziyaret edeceğini kendisinin belirleme yetkisine sahip olmasını gerektirir. Genel olarak, ziyaretlerin gerekli yetkilerle donatılmış yeterli sayıda bağımsız uzman tarafından yapıldığı varsayıldığında ziyaretler ne denli sık gerçekleşirse, ziyaret programı da o kadar etkili olacaktır.

Gerçekte, bir ulusal önleme mekanizmasının yapabileceği genel ziyaret sayısı çoğu durumda devlet tarafından kendisine tahsis edilen mali kaynak ve insan gücüne bağlı olacaktır.³⁷ Bu da genel olarak Seçmeli Protokol'ün gerekliliklerini yerine getirmek için ulusal önleme mekanizmasının programının gerektirdiği ziyaret sıklığı ve uzunluğu konusundaki bazı varsayımlara dayanacaktır.

Bu bölümde, belirtilen sınırlı amaca yönelik olarak bazı tahminler geliştirmeye ve önerilen mali/insan kaynağı tahsisatını değerlendirmeye yardımcı olmak üzere bazı kılavuz ilkeler ortaya konmaktadır.³⁸ Önce, belli tipte alıkonulma mekânlarının az ya da çok sıklıkta ziyaret edilmesine neden olacak etkenlerin incelenmesi de dâhil farklı ziyaret türlerine, sonra farklı tarzda alıkonulma mekânlarına bakacağız.

3.4.2 Ziyaret Türleri

3.4.2.1 Karma Bir Program

Etkin bir önleyici ziyaretler programı, periyodik ve derinlemesine ziyaretlerle daha kısa ve amaca özgü [*ad-hoc*] ziyaretleri birleştirir. Belirli herhangi bir alıkonulma mekânına yapılacak ziyaretlerin asgari sıklığı ziyaret türüne, ziyaret edilen yerin kategorisine, buraya yapılmış önceki ziyaretlerde elde edilen bulgulara ve bu yer hakkındaki diğer güvenilir hükümet dışı bilgi kaynaklarının varlığı ya da yokluğuna bağlı olacaktır. Genel olarak, daha ciddi sorunlar olduğu bilinen yerler ziyaretlerin daha sık hedefi olacaktır.

³⁷ UÖM'lere finansman tahsisatı sürecinde mali bağımsızlıklarını korumaya yönelik uygun süreçler aşağıda bölüm 4, bölüm 4.6'da ele alınmıştır.

³⁸ Bu bölümde sunulan rehberlik İÖD Ziyaretler Programı üyesi Barbara Bernath ve Esther Schaufelberger'in uzmanlığını temel almaktadır.

Derinlemesine ziyaretlerle ve özel amaçlı ziyaretleri bir araya getiren bir ziyaret programı uygulayan (ve UÖM olarak yetkilendirilecek) mevcut yerel ziyaret yapılarına bir örnek İngiltere ve Galler Cezaevleri Baş Müfettişliği'dir.³⁹ Baş Müfettiş ve beş müfettiş ekibinden oluşan personel her cezaevine en az beş yılda bir haberli bir tam teftiş ziyareti yapar. Böylesi bir haberli tam teftiş ziyareti beş işgünü sürer. Müfettişlik bunların arasında, uzunluğu ve sayısı belirlenen, sorunların vahametine göre değişecek habersiz takip ziyaretleri gerçekleştirir. Yüksek riskli yerlere beş gün süren "habersiz tam ziyaretler" gerçekleştirilirken, diğerlerine iki ila dört gün süren "habersiz kısa ziyaretler" gerçekleştirilir.

Bazı mevcut ulusal organlar süregelen izleme görevini üstlenirler ve bunu da alıkonulma mekânlarını çok sık aralıklarla ziyaret eden ve tipik olarak toplum tabanlı (community-based) gönüllü programlarla yaparlar. Bunlar en sık gerçekleşen ziyaret türleri olmakla birlikte genellikle Seçmeli Protokol'ün ulusal önleme mekanizmaları için gerektirdiği koşulları taşıma özelliği olmayan kurumlar tarafından yapılır ve dolayısıyla genel olarak ulusal önleme mekanizmalarının doğrudan ve resmi bir parçası olmaktan ziyade mekanizmalar için bir bilgi kaynağı olarak hizmet görürler.

Aşağıdaki bölümlerde her bir ziyaret türü sırasıyla ele alınacaktır.

3.4.2.2 Derinlemesine Ziyaretler

Derinlemesine ziyaretin amacı işkence, zalimane, insanlık dışı veya aşağılayıcı muameleye neden olan ya da olması muhtemel (alıkonulma koşullarının standartların gerisinde olmasından kaynaklananlar da dâhil olmak üzere) temel nedenleri belirlemeyi ve bu temel nedenleri pratik ve normatif düzeyde ele almak üzere tavsiyeler geliştirmeyi amaçlayan detaylı bir alıkonulma sistemi analizi ortaya çıkarmaktır.

Bir İşkenceyi Önleme Derneği yayını olan *Alıkonulma Mekânlarının İzlenmesi: Bir Uygulama Kılavuzu*, etkili bir ziyaretin gereklerini ortaya

³⁹ Daha fazla ayrıntı için, Bkz. <http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmiprisons/> [18 Ağustos 2006'da ziyaret edilmiştir]. Bu kurumun görev alanının Seçmeli Protokol tarafından tanımlanan bütün alıkonulma mekânlarını içermediğine dikkat edilmelidir, Britanya'daki diğer yerler de UÖM'ler olarak yetkilendirilecek başka kuruluşlar tarafından kapsanacaktır.

koyar.⁴⁰ Her bir derinlemesine ziyarette çok sayıda alıkonulan kişi ile görüşme yapılmalıdır. Dolayısıyla böylesi bir ziyaret alıkonulan kişilerin sayısına bağlı olarak bir ila üç tam çalışma günü sürecektir. Cezaevlerine yapılabilecek makul bir derinlemesine ziyaret örneğin şu kuralı izleyebilir:

- Alıkonulan kişi sayısı 50'nin altında ise ziyaret en az bir çalışma günü sürmelidir.
- bu sayı 50-99 arasında ise en az iki gün sürmelidir.
- sayının 100-299 arasında olması durumunda en az üç gün sürmelidir.
- sayı 300'den fazla ise en az dört gün sürmelidir.

Polis karakollarına yapılacak derinlemesine ziyaretlerde, genel olarak belirli bir bölgeden birden fazla polis karakolunu ziyaret etmek gerekecektir ve bu nedenle de [derinlemesine] ziyaret için en az birkaç gün gerekecektir.

Derinlemesine ziyaretler, çeşitli disiplinlerden gelen ve söz konusu alıkonulmanın bağlamını anlamak için gerekli kapasite ve mesleki bilgiye sahip uzman bir ekip tarafından yapılmalıdır (bkz. Seçmeli Protokol madde 18(2)).⁴¹ İşkenceyi Önleme Derneği, derinlemesine ziyaret yapacak bir ekibin en az üç uzmandan oluşmasını tavsiye etmektedir.

3.4.2.3 Özel Amaçlı [ad-hoc] Ziyaretler

Özel amaçlı ziyaretler, derinlemesine ziyaretlerin arasında, tavsiyeler doğrultusunda bir takip süreci gerçekleştirmek ve alıkonulan kişilerin misilleme ile karşılaşmasını engellemek için gerçekleştirilir. Bu ziyaretlerin caydırıcı bir etkiye sahip olabilmesi için 'öngörülemez' olması gerekir. Bu yüzden de ziyaretlerin rastlantısal aralıklarla gerçekleşmesi ve UÖM'nin herhangi bir zamanda herhangi bir alıkonulma mekânına erişim hakkına (yani önceden haber vermeksizin – aşağıda 6.1.3 kısmındaki tartışmaya bakınız) sahip olması önemlidir. Özel amaçlı ziyaretler beklenmedik bir durum karşısında (örneğin gözaltında ölüm, isyan gibi durumlarda) ya da belirli bir konuyu incelemek için de gerçekleştirilebilir.

⁴⁰ www.apr.ch adresinden ulaşılabilir.

⁴¹ UÖM'nin bileşimi aşağıda bölüm 5'te daha ayrıntılı bir biçimde ele alınmaktadır.

Özel amaçlı ziyaretler çoğunlukla derinlemesine ziyaretlerden daha kısa sürer ve daha küçük ziyaret ekipleri tarafından gerçekleştirilebilir. İşkenceyi Önleme Derneği, bir ulusal önleme mekanizmasının ziyaret için kullandığı tüm zamanın yaklaşık üçte birini özel amaçlı ziyaretlere ayırmasını tavsiye etmektedir.

3.4.2.4 Süreğen İzleme

Süreğen ziyaretlerin amacı bir alıkonulma mekânında yabancıların gün boyu (ya da hemen hemen gün boyu) bulunmasını sağlamak, böylece yetkilileri ve personeli kötü muameleden caydırmak, daha insani alıkonulma koşullarının oluşmasına ve alıkonuların salıverilme sonrasında toplumla yeniden bütünleşmesine katkı sağlamaktır. Bazen bu ziyaretçiler arabulucu rolü üstlenerek alıkonulan bireylerin sorunlarının çözülmesine katkı sağlarlar. Sürekli olarak hizmete hazır olabilmek için süreğen ziyaretleri gerçekleştiren yapılar, genelde kurum yakınında ikamet eden ve uzman olmayan gönüllülerden oluşur.

Analitik raporlar hazırlamaksızın ve resmi tavsiyelerde bulunmaksızın sadece süreğen ziyaretlerde bulunmak bir ulusal önleme mekanizmasının görevlerinin gereğini yapmak anlamına gelmez. (bkz. Seçmeli Protokol madde 19(b) ve (c)). Devlet, süreğen ziyaret programlarının çapı karşısında Seçmeli Protokol'ün uzmanlık, bağımsızlık, ayrıcalıklar ve dokunulmazlıklar konularındaki standartlarını karşılamak için gerekli kaynakları ve yasal çerçeveyi sağlamakta zorlanabilmektedir.

Süreğen ziyaret planlarının, ulusal önleme mekanizmasının resmi bir parçası olarak yetkilendirilmesi genel olarak uygun olmayabilir ancak bunlar yine de mekanizmanın hem derinlemesine ve hem de özel amaçlı ziyaret programlarının çok değerli bir *tamamlayıcısı* olabilirler. Örneğin hangi yerlerin daha sık ziyaret edilmesi gerektiği konusunda karar verilmesine ve ziyaretler sırasında sorulacak soruların ve tesislerin daha dikkatli incelenmesi gereken bölümlerinin belirlenmesinde ulusal önleme mekanizmasına özellikle harici bilgi kaynağı olarak önemli katkılar sağlayabilirler.

Bir ulusal önleme mekanizması derinlemesine ziyaretlerin ardından geliştirilen tavsiyelerin yaşama geçirilmesine kadar süreğen ziyaretleri bir ara önlem olarak da ayrıca tavsiye edebilir. Süreğen ziyaretler aynı za-

manda yerel toplum ve alıkonulan kişiler arasındaki bağları güçlendirerek alıkonulma mekânlarındaki gerilimleri azaltmaya katkı sunabilir ve böylelikle UÖM'nin yapıcı diyaloga dayanan çalışmasına daha güçlü bir temel sağlar.

3.4.3 Farklı Alıkonulma Mekânları İçin Ziyaret Sıklığı

Bazı alıkonulma mekânlarının, kategorilerinin doğaları gereği kötü muameleye meydan verme riski daha yüksektir ve bu yüzden de ortalama olarak yılda en az bir kere bir “derinlemesine ziyaret”in hedefi olmasıdır (arada her an özel amaçlı ziyaret olanağı olmalıdır), örneğin:

- sorunlu olduğu bilinen polis karakolları,
- tutukevleri,
- özellikle incinmeye açık grupların yoğun olarak bir arada tutulduğu yerler.

Polis karakolları, özellikle işkencenin ve diğer kötü muamelenin önlenmesi bakımından önemli yerlerdir. Kolluk kuvvetlerinin bilgi almak için alıkonulanlar üzerinde en fazla baskı kurduğu yerler genellikle polis karakollarıdır. Alıkonulanların giriş-çıkış sıklığı çok yüksektir. Alıkonulan kişi nüfusunun sürekli değişmesi, koşulların iyileştirilmesi için gereken sürekli ya da örgütlü baskının düşük olması anlamına gelebilir. Ancak polis karakollarının toplam sayısı çoğu ülkede yüksek olduğu için bir ulusal önleme mekanizmasının ülkedeki bütün polis karakollarını yılda bir kez ziyaret etmesi zor olabilir. İşkenceyi Önleme Derneği bu yüzden mekanizmaların **sorunlu olduğu bilinen** her bir polis karakoluna yılda bir kez derinlemesine bir ziyarette bulunmasını ve arada da özel amaçlı ziyaretler gerçekleştirmesini kesin bir asgari standart olarak tavsiye etmektedir. Bu arada da yıl boyunca rastlantısal yöntemle seçilmiş başka polis karakollarına derinlemesine ve özel amaçlı ziyaretler gerçekleştirilir.

Tutukevlerine ve cezaevlerine sık sık yapılacak ziyaretler sadece bu yerlerdeki önleme faaliyetleri için önemli olmakla kalmaz, böylesi yerler aynı zamanda tutulanların geldiği polis karakollarındaki koşullar ve muamele hakkında da önemli bilgi kaynağı olabilirler. Bu bilgi mekanizmanın, ülkedeki yüzlerce ya da binlerce karakoldan hangilerini ziyaret edeceğine karar vermesi için son derece önemlidir. Bu nedenle, tutukevleri ve cezaevlerine yılda en az bir kez ziyaret edilmeli ve arada da her an özel amaçlı ziyaretler gerçekleştirilmelidir.

Özellikle alıkonulan **korunmasız** kişi kategorilerinin yoğun olarak bulunduğu alıkonulma yerleri yılda en az bir kez derinlemesine bir ziyarete tabi tutulmalıdır (ve arada yine özel amaçlı ziyaretler olabilmelidir). Böylesi yerler normalde fiilen yüksek yoğunlukta göçmen, kadın, çocuk, psikiyatri hastaları, ulusal, etnik, dinsel ya da dilsel azınlıklar, yerliler ya da engellilerin bulunduğu uzmanlaşmış merkez ya da yerleri içerir. Böylesi grupların karşı karşıya kalabileceği özel riskler açık bir ayrımcılığa ya da grup üyelerinin kendi temel ihtiyaçlarını karşılaması için alınacak özel önlemlerin sağlanmasındaki yetersizliğe dayanabilir.⁴²

Diğer alıkonulma yeri kategorileri içinde yer alan mekânlar (bunlara örneğin cezaevleri de dâhildir) ideal olarak yılda en az birer kez ziyaret edilmelidir. Bununla birlikte, başlangıç noktası olarak, ülkedeki bu diğer alıkonulma yerleri ortalamada üç yılda birden daha az ziyaret edilmemelidir ve arada da her an özel amaçlı ziyaretler gerçekleştirilmelidir.

Ulusal önleme mekanizmasının, diğer alıkonulma yerleri kategorilerine yapacağı ziyaretlerin sıklığını belirlemek için tek tek alıkonulma mekânlarını etkileyen bir dizi faktörü göz önüne alması gerekir. Makenizma, bu yerlere yapacağı ziyaretlerin sıklığını belirlemek için bir dizi kaynaktan toplanan bilgileri analiz etmelidir (önceki ziyaretler, daha önce bu yerde alıkonulmuş kişilerle görüşmeler, araştırmalar, basın haberleri, vb).

Bu bilgi temelinde, önemli ölçüde işkence ya da diğer kötü muamele vakaları görülen veya bundan kuşkulanan ya da ülkedeki diğer kurumlara kıyasla kötü koşullara sahip olduğu bilinen diğer yerlere de kurumun türünden bağımsız olarak en azından yılda bir kez “derinlemesine ziyaretler” yapılmasının yanında, arada da her an özel amaçlı ziyaretler gerçekleştirilmelidir. BM İşkence Özel Raportörü de ulusal önleme mekanizmalarının “daha büyük ya da tartışmalı alıkonulma mekânlarını birkaç ayda bir ve özel durumlarda daha kısa aralıklarla ziyaret etmesi gerektiği”ni belirtmiştir.⁴³

⁴² Örneğin, Bkz. İnsan Hakları Komitesi, *Hamilton v. Jamaica*, Bildiri No. 616/1995, U. N. Doc. CCPR/C/66/D/616/1995 (28 Temmuz 1999), paragraf 8.2

⁴³ BM İşkence Özel Raportörü, Genel Kurul’a 2006’da sunan Rapor, UN Doc. A/61/259 (14 Ağustos 2006), paragraf 71.

Bazı etkenler, diğer alıkonulma mekânları için ziyaretlerin daha seyrek yapılmasının makul birer nedeni olabilir, örneğin:

- (Kendileri UÖM olarak tayin edilmemiş olup) ulusal önleme mekanizmasına bilgi sağlama yeteneği ve yükümlülüğü olan ve kendini yıllar içinde kanıtlamış, deneyimli yerel ziyaret organlarının bazı özel alıkonulma merkezlerine dair üstlendikleri süreğen izleme işlevi; ya da
- UÖM tarafından bir yere yapılan önceki derinlemesine ziyarette ciddi bir işkence ya da kötü muamele riski bulunmadığının, alıkonulma koşullarının iyi olduğunun görülmesi ve yetkililerin örnek gösterilecek biçimde işbirliği sergilemesi.

Ulusal önleme mekanizmaları böylesi kısıtlı koşullarda sorunlu polis karakolları, tutukevleri, cezaevleri, özellikle incinmeye açık grupların yoğun olduğu yerler veya önemli sorunları olduğu bilinen ya da bundan şüphelenilen diğer yerlerin dışında kalan mekânlara yapılacak derinlemesine ziyaretler arasındaki süreyi uzatabilir. Ancak bu süre hiçbir durumda beş yılı aşmamalıdır.

Dahası bir devlet, coğrafi açıdan izole olmuş bir alıkonulma mekânına ulaşmada yaşanan güçlükleri, ulusal önleme mekanizmasının ekonomik, lojistik ya da insan yetersizliğini olağan koşullarda öngörülenden daha az ziyarette bulunulmasının gerekçesi olarak gösteremez. Ulusal önleme mekanizmasının özgürlüklerinden yoksun bırakılmış kişilere ziyaretler yoluyla sağlayacağı koruma, bulundukları bölgeye göre, ilkesel olarak, değişmemelidir. Bölüm 10'da, bir devlet içinde farklı coğrafi bölgelere dağılmış alıkonulma yerlerine ulaşılması sorununun çözümü için ulusal önleme mekanizmasının tek merkezden yürütülmemesinin olanaklarını ele alacağız.

3.4.4 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri

UÖM tarafından gerçekleştirilecek ziyaretlerin tahmini sıklığı aşağıdaki noktaları temel alan bir program uyarınca belirlenmelidir:

■ Daha uzun süren derinlemesine ziyaretler (bir-dört gün süreyle en az üç uzman ve farklı disiplinlerden oluşan bir ekiple gerçekleştirilir) ve daha kısa süren özel amaçlı ziyaretler (rastlantısal aralarla, daha küçük ekipler tarafından yürütülebilir) bir arada gerçekleşmeli;

■ Ulusal önleme mekanizmasının genel ziyaret süresinin yaklaşık üçte biri özel amaçlı ziyaretlere tahsis edilmeli;

■ Aşağıdaki kategoriler de dâhil her alıkonulma mekânına özel amaçlı ziyaretler yapma olasılığını da saklı tutarak, yılda en az bir derinlemesine ziyaret gerçekleştirilmelidir:

- Sorunlu polis karakolları ve bunlara ek olarak başka polis karakolları arasından tesadüfî bir seçme,
- Tutukevleri ya da yabancıların iade öncesi tutuldukları yerler,
- Özellikle korunmasız grupların yoğun olarak tutulduğu yerler,
- İşkence ya da diğer kötü muamele ile ilgili önemli sorunları olduğu bilinen ya da bu durumda olduğundan şüphelenilen ya da ülkedeki diğer kurumlara kıyasla kötü koşulları olduğu bilinen herhangi bir yer;

■ Diğer yerlerin her birine (aradaki özel amaçlı ziyaretlerle birlikte) üç yılda en az bir kez, ama tercihen daha sık derinlemesine bir ziyaret gerçekleştirilmeli;

■ Herhangi bir alıkonulma mekânına yapılacak derinlemesine ziyaretlerin aralığı asla beş yılı geçmemeli ve bu tür uzun aralıklar ancak söz konusu yere ilişkin uygun bilgilere erişim olanağı varsa kabul edilebilmelidir.

■ Seçmeli Protokol'e göre alıkonulma mekânlarının coğrafi açıdan uzak/izole bir yerde olması ya da devletin ulusal önleme mekanizmasına getirdiği ekonomik, lojistik ya da insan kaynaklarına ilişkin sınırlamalar bir alıkonulma mekânına, olağan koşullarda gerekli olandan daha seyrek ziyarette bulunmanın gerekçesi olarak kullanılamaz.

Bağımsızlık

4

4.1	Giriş	134
4.2	Bağımsız Temel	135
4.3	Bağımsız Üyeler ve Personel	135
4.4	Atanma Prosedürü	137
4.5	İmtiyazlar ve Dokunulmazlıklar	139
4.6	Mali Bağımsızlık	143
4.7	İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri	146

Madde 18

1. Taraf Devletler, ulusal önleme mekanizmalarının işlevsel bağımsızlığını ve yanı sıra personelin bağımsızlığını güvence altına alacaklardır.

(...)

4. Ulusal önleme mekanizmaları kurulurken, Taraf Devletler, insan haklarının geliştirilmesi ve korunması için ulusal kurumların statüsüne dair ilkelere [“Paris İlkeleri”] gereken önemi vereceklerdir.

4.1 Giriş

Ulusal önleme mekanizmaları bağımsız olmadıkları sürece gerçekleştirdikleri ziyaretlerle işkenceyi ya da diğer kötü muameleyi etkin bir biçimde önleyemezler. Seçmeli Protokol’ün, devletlerin ulusal önleme mekanizmalarının işlevsel bağımsızlığını sağlamak üzere önlemler alması gerekliliğine ilişkin temel düzenlemesi 18(1). Maddedir.

Madde 18(4), Birleşmiş Milletler’in “insan haklarının geliştirilmesi ve korunması için ulusal kurumların statüsüne dair ilkeler”ine (bunlar “Paris İlkeleri” adıyla da bilinir) atıfta bulunur ki bu ilkeler bu tür kurumların bağımsızlığının korunması konusundaki önlemlere dair ek ayrıntılar içerirler.⁴⁴ Bununla birlikte Paris İlkeleri asıl olarak (ulusal insan hakları komisyonları gibi) geniş görev alanlarına sahip, genel amaçlı insan hakları kuruluşları için tasarlanmıştır ve bu yüzden de İlkeler’in bazı yönleri Seçmeli Protokol’e uyarlanmazken bazı ilkelerin yerine de doğrudan Seçmeli Protokol metnindeki daha ayrıntılı hükümler geçmiştir.

Aşağıdaki bölümlerde işlevsel bağımsızlığın çeşitli boyutlarını inceleyeceğiz.⁴⁵

⁴⁴ “İnsan Haklarının Korunması ve Desteklenmesi İçin Ulusal Kurumların Statüsü ve İşleyişine İlişkin İlkeler”, 20 Aralık 1993 tarihli BM Genel Kurul kararı A/RES/48/134 (Ek) (“Paris İlkeleri”).

⁴⁵ Ayrıca Bkz. Uluslararası İnsan Hakları Politikası Konseyi ve İnsan Hakları Yüksek Komiserliği yayını, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions* (Geneva, 2005) [Buradan sonra “Assessing NHRI”]; ve BM İnsan Hakları Merkezi Profesyonel Eğitim Dizisi No. 4, *National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* (Geneva, 1995) [Bundan sonra “NHRI Handbook”].

4.2 Bağımsız Temel

Paris İlkeleri

A 2. Ulusal kuruma, bileşim ve yetkilerininin çerçevesini ayrıntılı bir şekilde belirleyen anayasal veya yasal bir metinde açıkça öngörülmek suretiyle, olabildiğince geniş bir görev alanı verilir.

Hükümetin yasal olarak bu mekanizmayı lağvetme, yerine başka bir mekanizma koyma ya da görev alanını, [üye] bileşimini ve yetkilerini istediği gibi değiştirme yetkisi varsa ulusal önleme mekanizmasının bağımsızlığının altı boşalmış olur. Yürütme erki fiili olarak bu yetkisini kullanma niyetinde olmasa bile ulusal önleme mekanizması üzerindeki böylesi bir tasarruf yetkisi mekanizmanın bağımsızlığını tek başına ortadan kaldırmaya yeterlidir. Bu yüzden ulusal önleme mekanizması atama süreçleri, görev süresi, görev alanı, yetkileri, finansmanı ve sorumluluklarının sınırları da dâhil olmak üzere belirli temel unsurların yer aldığı anayasal ya da yasal bir metinle kurulmalıdır.⁴⁶ Anayasal bir dayanak ek bağımsızlık [güvencesi] sağlayacağı için yasal dayanağa göre genel olarak tercih edilmelidir.⁴⁷

Bu aynı zamanda ulusal önleme mekanizmasını kuran yasanın mekanizmanın kendisini ya da üyelerini bir bakanlık, devlet bakanlığı, kabine ya da idari kurul, cumhurbaşkanı ya da başbakanın kurumsal denetimi altına sokmaması gerektiği anlamına da gelir. Ulusal önleme mekanizmasının varlığını, görev alanını ya da yetkilerini değiştirme yetkisine sahip tek otoritenin bizzat yasa koyucu olması gerekir.⁴⁸ Yasa, bakanların ve diğer kamu görevlilerinin ulusal önleme mekanizmasına doğrudan ya da dolaylı biçimde talimat veremeyeceğini de açıkça belirtmelidir.⁴⁹

4.3 Bağımsız Üyeler ve Personel

Ulusal önleme mekanizmasının üyeleri kişisel ya da kurumsal olarak devlet otoritelerinden bağımsız uzmanlar olmalıdır.

⁴⁶ Bkz. Assessing NHRI, age, s. 12-14 ve NHRI Handbook, age, s. 10-11.

⁴⁷ Bkz. Assessing NHRI, age, s. 13.

⁴⁸ Bkz. Assessing NHRI, age, s. 12-14 ve NHRI Handbook, age, s. 10-11.

⁴⁹ Assessing NHRI, age, s. 12.

Genel olarak ceza adaleti sistemi içinde aktif görev alan (veya böylesi bir görevden kısa süreliğine ayrılmış olan) kişiler ulusal önleme mekanizmalarında yer almamalıdır. Bu, özellikle görevdeki savcılar ya da savunma avukatları için geçerliyken, ceza vermeye yetkili denetim yargıçları ve diğer yargıçlar da bu kapsamda görülmelidir.⁵⁰ Bir mekanizma üyesinin aynı anda bir mahpus/alıkonulan için farklı, mahpus/alıkonulan kategorileri için farklı, kurumlar veya görevliler açısından farklı rolleri yerine getirmesi durumunda, gerçek ya da öngörülebilir menfaat çatışmalarının ortaya çıkması yüksek bir olasılıktır.⁵¹

Açıktır ki ulusal önleme mekanizması üyeleri aynı zamanda kişisel olarak da hükümetten bağımsız olmalıdır, yani hükümetin önde gelen siyasi figürleriyle veya yürütmeye yer alan personelle siyasi ittifaklar, yakın arkadaşlıklar ya da geçmişe dayalı mesleki veya kişisel ilişkiler içinde olmamalıdır. [Mekanizmaya] önerilen üye aslında tarafsız bir şekilde hareket edecek olsa bile kişinin [bağımsızlığına] ilişkin makul bir şüphe *algısı* oluşabiliyorsa bu durum ulusal önleme mekanizmasının çalışmasını ciddi biçimde etkileyebilir.

Ulusal önleme mekanizmasının kendi personelini sadece kendi belirlediği gereklilikler ve kriterler doğrultusunda seçme ve işe alma yetkisi olmalıdır.⁵² Uluslararası İnsan Hakları Politikası Konseyi ve BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, ulusal insan hakları kuruluşlarının personelinin “kamu hizmeti dallarından geçici yahut kalıcı görevle otomatik olarak atanmaması gerektiğini” ifade etmektedir.⁵³ Ulusal önleme mekanizması, işleyişe ilişkin özerkliğini güvence altına almak için dış müdahaleye kapalı ve kendi usul kurallarını geliştirme konusunda sadece kendisi yetkili olmalıdır.⁵⁴

Paris İlkeleri, genel olarak, ulusal insan hakları kuruluşlarında “parlamento” ve “hükümet kuruluşları”ndan temsilciler bulunabileceğini belirtmektedir. Ne var ki Seçmeli Protokol bağlamında parlamenterlerin, iktidardaki parti üyelerinin ya da başka hükümet temsilcilerinin (gerek

⁵⁰ Adli müfettişliklerin durumunun daha ayrıntılı bir tartışması için, Bkz. aşağıda bölüm 10.2.6.

⁵¹ Bkz. Assessing NHRI, age, s. 12-14.

⁵² Age, s. 13.

⁵³ Age, s. 13.

⁵⁴ Bz. NHRI Handbook, age, s. 11, paragraf 71.

siyasi ve gerekse bakanlıklar düzeyinde) ulusal önleme mekanizmalarında danışmanlık amacıyla bile yer almaları uygun olmayacaktır. Birincisi, Seçmeli Protokol uyarınca ulusal önleme mekanizması ile devlet yetkilileri mekanizmanın tavsiyelerini uygulamak üzere birbirleriyle diyaloga girmelidir.⁵⁵ Açıktır ki bu durumda, tavsiyelerin oluşturulması sırasında ulusal önleme mekanizması içinde yapılacak tartışma ve görüşmelere bizzat hükümet yetkililerinin de katılacağı düşünülmemiştir. İkincisi, ulusal önleme mekanizmasının çalışması, alıkonulan bireylerden alınan hassas beyanlar da dâhil olmak üzere, doğası gereği “özel bilgiler” içerecektir ve Seçmeli Protokol madde 21(2), bu bilgilerin ayrıcalıklı olduğunu ve hükümete açıklanmayacağını belirtir. Bu konular, ulusal düzeydeki daha genel insan hakları kuruluşlardan farklı olarak ulusal önleme mekanizmasının özgül işlevleri ile birlikte dikkate alındığında, hükümet temsilcilerinin herhangi bir yetkiyle mekanizmada yer almaları mümkün değildir.

4.4 Atanma Prosedürü

Paris İlkeleri

B3.Ulusal kurumun üyelerinin atanmaları, gerçek bağımsızlıkları için şart olan görev güvencesini sağlamak amacıyla, görev süresini de belirten resmi bir kararla gerçekleştirilmelidir. Kurumun üye bileşiminin çoğulculuğu güvenceye alınmak kaydıyla bu görevlendirme yenilenebilir.

Üyelerin atanma usulünün uygun bir mevzuatla belirlenmesi, bağımsızlığın sağlanması açısından özellikle önemli bir rol oynar. Ulusal önleme mekanizmasının kuruluş yasası şunları tanımlamalıdır:

- Atama yöntemi,
- Atama kriterleri,
- Görev süresi,
- Dokunulmazlıklar ve ayrıcalıklar,
- Görevden alma ve itiraz usulü.

⁵⁵ Seçmeli Protokol, madde 22

Kimin atanacağına ilişkin karar doğrudan hükümetin herhangi bir yürütme organı tarafından verilmemelidir. Ancak esasa ilişkin bu karar ayrı bir birim tarafından verildikten sonra, atama, resmen devlet başkanınca gerçekleştirilebilir.⁵⁶ [Atama] sürecinde hükümet dışı kuruluşlar, sosyal ve mesleki örgütlenmeler, üniversiteler ve diğer uzmanlar gibi geniş çeşitlilikte sivil toplum gruplarına danışılmalı veya sürece doğrudan dâhil edilmelidirler. Bir olasılık, bu grupların temsilcilerinin de içinde yer aldığı özel bir atama biriminin oluşturulmasıdır. Bir başka olasılık ise bir parlamenter komite tarafından yönlendirilen bir [sivil topluma] danışma sürecidir (ki bu biçim ancak parlamento ile yürütme arasında etkin bir kurumsal ve siyasi ayrışma olduğu durumlarda tatmin edici sonuçlar verir).⁵⁷ Bazı koşullarda, bağımsız bir adli atama komisyonunun yönlendireceği bir [sivil topluma] danışma süreci de bir seçenek olabilir.

Uluslararası İnsan Hakları Politikası Konseyi ve BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, çoğu ulusal insan hakları kuruluşu için “üyelerin etkili ve aynı zamanda gelecekteki iş olanakları konusunda fazla kaygılanmadan çalışabilmeleri için beş yılın makul bir süre” olduğuna kanaat getirdiler.⁵⁸ Bir başka örnek olarak, Arjantin’deki Seçmeli Protokol’ün uygulamasına ilişkin mevzuat taslağı on UÖM üyesinin her biri için dörder yıllık yenilenebilir süreler öngörmektedir.

Görev sürelerinin bitiminin basamaklanması üyelikte sürekliliği sağlamaktadır, çünkü böylece bütün üyelerin görev sürelerinin aynı anda sona ermesi ve üyelerin tümünün alanda yeni olması gibi bir durumdan kaçınılmaktadır. Bu yüzden Uluslararası Alt Komite’nin üyeliklerinde de basamaklandırılmış görev süreleri uygulanır.

Sabit görev süresi boyunca her üyenin sağlam bir iş güvencesine sahip olması gerekir; bir başka deyişle, bir ulusal önleme mekanizması üyesinin görevden alınması söz konusu olacaksa bu ancak (birden fazla üyesi olması durumunda bizzat mekanizmanın kendisi ya da (yalnızca bir ya da iki üyesi olması durumunda) parlamentonun büyük bir çoğunluğunun (belki dörtte üçünün) oyunu ve sadece görevin ağır şekilde kötüye kullanıldığına ilişkin kanıtlar varsa mümkün olmalıdır.

⁵⁶ Assessing NHRI, age, s. 14.

⁵⁷ Age

⁵⁸ Age, s.12.

4.5 İmtiyazlar ve Dokunulmazlıklar

Madde 35

Önleme Alt Komitesi'nin ve ulusal önleme mekanizmalarının üyeleri, görevlerini bağımsız şekilde ifa edebilmeleri için gereken ayrıcalık ve dokunulmazlığa sahip olacaklardır. (...)

Madde 21

2. Ulusal önleme mekanizması tarafından toplanan bilgiler, ayrıcalıklı bilgi [statüsündedir]. (...)

Seçmeli Protokol'ün 35.maddesi uyarınca ulusal önleme mekanizmaları, “işlevlerini bağımsız olarak yerine getirebilmeleri için gereken ayrıcalık ve dokunulmazlığa” sahip olmalıdır. Bu bakımdan, Uluslararası Alt Komite'yi⁵⁹ doğrudan ilgilendiren Birleşmiş Milletler Ayrıcalıklar ve Dokunulmazlıklar Sözleşmesi'nin 22 ve 23. bölümleri⁶⁰ ulusal önleme mekanizması üyelerinin benzer ayrıcalık ve dokunulmazlıklarına ilişkin bir model olarak kabul edilmelidir:

- UÖM üyeliği süresince ve görevleriyle bağlantılı olarak:
 - Gözaltı ya da tutuklanma veya kişisel eşyalarına el konulmasına karşı dokunulmazlık;
 - Kâğıt ve belgelerine el konulması ya da denetlenmesine karşı dokunulmazlık;
 - İletişim ve yazışmalara müdahale edilmemesi.
- Üyelik süresi boyunca ve sonrasında:
 - UÖM görevi kapsamında söyledikleri, yazdıkları ya da yaptıkları ile ilgili hukuksal işlemler karşısında dokunulmazlık.

Bu ayrıcalık ve dokunulmazlıklar kişisel olarak tek tek her mekanizma üyesi için geçerli olmalıdır. Ne var ki bunlar üyenin kişisel yararını

⁵⁹ Seçmeli Protokol'ün 35.maddesinin 2. cümlesi şöyle der; “Alt Komite üyelerine 13 Şubat 1946 tarihli Birleşmiş Milletler Ayrıcalıklar ve Dokunulmazlıklar Sözleşmesi'nin 22. bölümünde belirtilmiş ayrıcalıklar ve dokunulmazlıklar, adı geçen Sözleşme'nin 23. bölümündeki hükümlere bağlı olarak verilir.”

⁶⁰ Genel Kurul tarafından 13 Şubat 1949'da kabul edilmiş *Birleşmiş Milletler Ayrıcalıklar ve Dokunulmazlıklar Sözleşmesi*, yürürlüğe giriş tarihi; 10 Şubat 1949.

değil ulusal önleme mekanizmasının bağımsızlığını güvence altına alma amacını taşıdığı için tekil vakalarda, mekanizma üyelerinin tümünün açık bir çoğunluk oyuyla (örneğin 2/3 ya da 3/4) ve tanımlanmış koşullar çerçevesinde dokunulmazlığın kaldırılma yetkisi verilebilir.

Çek ulusal önleme mekanizması olarak yetkilendirilen Çek Hakların Kamusal Savunucusu, uygun bir ulusal yasa örneğidir:

Savunucu'ya karşı Temsilciler Meclisi [Parlamento] onayı olmaksızın cezai işlemler başlatılamaz. Temsilciler Meclisi onay vermeyi reddederse Savunucu'ya görev süresi boyunca böylesi bir işlem yapılması mümkün değildir.⁶¹

Görev süresinin dolmasından sonra devam eden dokunulmazlıklara ilişkin örnekler de vardır. Örneğin, ev sahibi ülkenin vatandaşları olan Uluslararası Kızılhaç Komitesi'nin ev sahibi ülkenin vatandaşları olan delegasyon üyeleri de delegasyon hizmetinden ayrıldıktan sonra dahi (mahpuslara erişim de dâhil olmak üzere) işlevlerinin yerine getirilmesine ilişkin eylemleri ve ihmalleri bakımından tutuklanma ya da alıkonulma da dâhil olmak üzere herhangi bir adli ya da idari sürece tabi tutulamazlar, tanık olarak çağrılmazlar ya da kanıt sunmaya davet edilemezler.⁶²

Ulusal önleme mekanizmasının ya da üyelerinin edindikleri bilginin korunmasına ilişkin olarak Seçmeli Protokol'ün 21. maddesi, 35. mad-

⁶¹ 1 Ocak 2006'da yürürlüğe girmek üzere 381/2005 Coll. ile değişik Hakların Kamusal Savunucusu hakkındaki Çek Yasası (349/1999 Coll.) §7(1), adres: <http://www.ochrance.cz/>. Ayrıca Bkz. Estonya Cumhuriyeti Anayasası §145: "Yasal Şansölye'ye [UÖM olarak atanacaktır] karşı cezai suçlamalar yalnızca devlet Başkanı'nın önerisi ve Riigikogu [Parlamento] üyelerinin çoğunluğunun rızasıyla getirilebilir." Polonya Anayasası'nın 211. maddesi, (Polonya'nın UÖM'si olacak) Yurttaş Hakları Komiseri için "[Parlamento] tarafından verilecek ön bir onay olmaksızın cezai sorumluluğa sahip olmayacak ve özgürlüğünden yoksun bırakılmayacaktır," hükmünü getirir. Ayrıca Komiserin "bir suç işlerken yakalanması hariç olmak üzere ve alıkonulmasının yasal işlemlerin uygun biçimde yürütülmesi için gerekli olduğu durumlar dışında alıkonulamayacağını veya tutuklanamayacağını" belirtir ve ki bu durumda da "[Parlamento] güvenlik müdürü derhal haberdar edilir (...) ve güvenlik müdürü o kişinin derhal salıverilmesi emrini verebilir".

⁶² Uluslararası Kızılhaç Komitesi (ICRC) Merkezleri Anlaşması Standart Teklifinin 10(11). maddesi, Gabor Rona'da tarif edildiği biçimiyle: "ICRC'nin İfade Vermeme Ayrıcılığı: Eylemde Gizlilik" (2002), Uluslararası Kızılhaç Dergisi No. 845, s. 207-219. Ayrıca Bkz. Yeni Zelanda Ombudsman Yasası 1975, s. 26 (Ombudsman, Yeni Zelanda'nın UÖM olarak yetkilendirilecek birkaç organından biridir).

dede bahsedilen genel ayrıcalık ve dokunulmazlıkları pekiştirir. Ulusal yasalar dâhilinde “ayrıcalıklı” bilgiler, yürütme ya da adli merciler dâhil olmak üzere hiç kimseye açıklanmak zorunda değildir. Bir başka deyişle devlet, kendi ulusal yasasını, madde 21 uyarınca ulusal önleme mekanizmasının elindeki gizli bilginin aranmasına, el konulmasına yahut başka biçimde açıklanmaya zorlanmasına izin vermeyecek biçimde düzenlemelidir. Ceza hukuku, medeni ya da idari hukuk çerçevesinde düzenlenen arama ve el koymaya ilişkin genel yetkilere ulusal önleme mekanizmaları bakımından [istisna tanınmış olabilir ancak olmaması durumunda] bu yönde bir düzenleme yapılmalıdır.

Seçmeli Protokol’ün kendisi madde 21’de tanımlanan ayrıcalıklara açıkça istisnalar getirmemektedir. Ulusal yasalardaki en güçlü ayrıcalıklar genellikle hükümete sağlanan ve açıklanmaktan kesinlikle muaf olan “devlet sırrı”dır. Ulusal hukukta bundan sonra gelen en güçlü ve en yaygın ayrıcalık biçimi avukat-müvekkil ilişkisinin dokunulmazlığıdır. Burada [dokunulmazlığın] sadece son derece sınırlı istisnaları olabilir: Örneğin bir hâkim, bir avukatın sadece müvekkilinin suç işlemesine yardım etme amacıyla belge hazırlaması durumunda ya da daha ender olarak, sanığın, bir bilginin ceza soruşturmasında başarılı bir savunma yapmasına olanak sağlayabilecek tek bilgi kaynağı olduğunu ispatladığı durumlarda dokunulmazlık kaldırabilir.⁶³

İlkesel olarak ve Seçmeli Protokol uyarınca ulusal önleme mekanizmasının ziyaretler sırasındaki gözlemleri ve görüşmeler yoluyla topladığı gizli bilgilere yönelik ayrıcalıkların istisnası olmamalıdır. Mekanizmanın etkin bir şekilde işlev görebilmesi için görüşme yaptığı kişilerin, kendilerine verdikleri bilgilerin daha sonra açıklanmayacağından emin olmaları gerekir. Ulusal önleme mekanizması tarafından elde edilen bilgilerin, [bazı] suçlara ilişkin ipucu verebileceği gerekçesiyle devlet adına çalışan avukatlar [ya da savcılar] tarafından taranmasına izin verilmesi madde 21’in sağladığı korumanın altını hızla ve kesin bir biçimde boşaltabilir. Ulusal önleme mekanizmasının temel amacı kötü muamele iddiaları ile ilgili bilgileri toplamak ve kullanmak olduğu için yetkililerin “yasayı uygulama” bahanesiyle mekanizmanın dokunulmazlığını ve gizliliğini ihlal edebilmesi fazlasıyla kolay olabilir.

⁶³ Bkz., örn., R. V. Mc Clure, [2001] 1 S.C.R. 445 (Kanada Yüksek Mahkemesi).

Dokunulmazlıklara ilişkin bir başka mesele de bilgiyi sağlayan kişinin rolüdür. Avukat-müvekkil [ilişkisinde] dokunulmazlığın avukata değil müvekkile ait olduğu sıklıkla söylenir. Öyle ki eğer müvekkil özgür iradesiyle bilginin açıklanmasına rıza gösterirse, avukatın konumundan bağımsız olarak dokunulmazlığından feragat edebilir. Ulusal önleme mekanizmasının işlevi ve özgürlüklerinden yoksun bırakılmış insanların saldırıya açık konumları göz önüne alındığında, avukat-müvekkil ilişkisinin bu boyutunun Seçmeli Protokol bağlamına aktarılamayacağı açıktır. Madde 21(2)'e göre kişisel bilgiler UÖM tarafından ilgili bireyin rızası olmaksızın açıklanamazsa da bu, bir bireyin mekanizmanın kendisi hakkında elde ettiği bilgileri üçüncü kişilere açıklamasını *talep* edebileceği anlamına gelmez. Böylesi durumlarda hem ulusal önleme mekanizmasının ve hem de bireyin açıklamaya rıza göstermesi gerekecektir.

Hakların Kamusal Savunucusu hakkındaki Çek Yasasının 7. maddesi bir ulusal uygulama örneğidir:

(4) Cezai işlemlerden sorumlu birimler da dâhil olmak üzere devletin idari birimleri, Savunucu'nun dosyalarına ancak onun onayı ile müracaat edebilirler ya da bu dosyaları bulunduğu yerden sadece yasal bir zeminde, yasal bir gerekçeyle alma yetkisine sahiptir. Eğer Savunucu onay vermeyi reddederse Temsilciler Meclisi Başkanı'nın onayı gerekir.

Sonuçta, ulusal önleme mekanizması olarak belirlenen birim bireysel vakaları belirli mağdurlar adına ya da hak ihlalinde bulunan kişiler aleyhine kendiliğinden soruşturuyor ya da karara bağlıyorsa gizlilik ve dokunulmazlık konusu daha fazla sorun yaratacaktır.⁶⁴ Normalde bu tür oturumların şikâyetçi ve fail bakımından adil olabilmesi için bilgilerin açıklanması gerekir ki bu da ulusal önleme mekanizmasının ziyaret ve görüşme işlevini [yerine getirirken] benimsediği işbirliği ve mahremiyet yaklaşımının altını boşaltacaktır.

21. maddeye, gizli bilgi ve kişisel bilgilerin korunması konusuna aşağıda, 6. bölümün 2. kısmında geri döneceğiz.

⁶⁴ Bu konu yukarıdaki Bölüm 3.3.3'te daha ayrıntılı biçimde tartışılmıştır.

4.6 Mali Bağımsızlık

Madde 18

(...)

3. Taraf devletler, ulusal önleme mekanizmalarının işlevini yerine getirebilmesi için gerekli kaynakları sağlamayı taahhüt ederler. (...)

Paris İlkeleri

B2.Ulusal kurum, etkinliklerinin sorunsuzca sürdürülmesini sağlayacak elverişli bir altyapıya, bilhassa yeterli mali kaynaklara sahip olmalıdır. Bu kaynak tahsisi, kurumun hükümetten bağımsız olmasını ve bağımsızlığına etki edebilecek bir mali kontrol altında bulunmamasını sağlamak için kendi personeline ve tesislerine sahip olmasını mümkün kılmayı amaçlamalıdır.

Madde 18(3) taraf devletleri, ulusal önleme mekanizmalarının işlevlerini yerine getirebilmesi için gerekli kaynakları sağlamakla yükümlü kılmaktadır. Paris İlkeleri'ne uygun olarak, mali özerklik temel bir gerekliliktir; ulusal önleme mekanizması bu özerklik olmaksızın ne işleyişe ilişkin özerkliği ve ne de karar almaya dair bağımsızlığını kullanabilir. Bu yüzden de ulusal önleme mekanizmalarının bağımsızlığının korunmasını güvence altına almanın daha ileri bir adımı olarak bu mekanizmalara sağlanacak mali kaynak ve yapı, uygulama yasasında belirtilmelidir.⁶⁵

Yasada ayrıca ulusal önleme mekanizmasına yıllık bütçe tahsis edilmesi sürecinin ne olacağı da belirtilmelidir ve bu süreç hükümetin doğrudan kontrolünde olmamalıdır. Uluslararası İnsan Hakları Politikası Konseyi ve BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği'nin ulusal insan hakları kuruluşları için önerdiği süreç ulusal önleme mekanizmaları için de kullanılabilir.⁶⁶

⁶⁵ NHRI Handbook, age. s. 11, paragraf 74.

⁶⁶ Assessing NHRI, age., s. 13 ve NHRI Handbook, age., s. 11.

- Ulusal önleme mekanizması yıllık bütçe taslağını kendisi oluşturmaktadır;
- Ardından bu bütçe dâhilinde hedeflenen toplam meblağ parlamentonun oyuna sunulacaktır;
- Mekanizma, farklı kalemlere yapacağı harcamayı parlamentonun tahsisatı çerçevesinde kendi belirleyecektir.

Uluslararası İnsan Hakları Politikası Konseyi ve BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği'nin önerdiği bu süreçte ulusal önleme mekanizması bütçesinin bir bakanlığın geniş bütçesi içindeki bir kaleminden ibaret olmaması gerektiğinin altı çizilmektedir. Mali sorumluluk, mali raporların düzenli olarak kamuya açıklanması ve yıllık bağımsız bir denetim yoluyla sağlanmalıdır.

Ulusal önleme mekanizması talep edeceği meblağı nasıl belirlemelidir? Bir hükümet, mekanizma ilk bütçe talebini sunana dek geçecek başlangıç dönemi için gerekli meblağı nasıl tahmin edebilir? Seçmeli Protokol, her taraf devletin kendi ulusal önleme mekanizmasının etkin bir biçimde işlev görmesi için gerekli kaynakları kullanıma açmasını gerekli kılar. Buna göre ulusal önleme mekanizmasının kullanımına sunulan mali ve insan kaynağı, mekanizmanın bütün alıkonulma mekânlarına yukarı bölüm 3.4'te tanımlanan kriterlere uygun sıklıkla ziyaretler gerçekleştirebilmesini olanaklı kılmalıdır.

Yani bir ulusal önleme mekanizmasının bütçesinin hazırlanması ülkelere özgü değişkenlere bağlı olacaktır:

- Alıkonulma mekânlarının sayısı,
- Alıkonulma mekânlarının türleri,
- Alıkonulanların nüfus yoğunluğu (her bir yerde alıkonulan insan sayısı),
- Ziyaretleri gerçekleştirmek için gereken yolculuk mesafeleri.

Tahmin edilen ziyaret sıklığı temelinde bütçe geliştirirken, ulusal önleme mekanizmaların genel olarak personele, bazı durumlarda da dışarıdan uzmanlara ihtiyaç duyacağını ve ziyaretlerden önce (hazırlık için) ve ziyaretlerden sonra (analiz yapmak ve raporlar hazırlamak için) ek zamana gereksinim duyacağını göz önüne almak önemlidir.

Alıkonulma mekânlarının geniş bir coğrafi bölgeye yayılmış ve birbirinden uzak olduğu ülkeler, ulusal önleme mekanizmasının merkez bürosunu destekleyecek yerel şubeler ya da çoklu mekanizmalar [kurarak] ve/veya ulusal önleme mekanizmasının farklı bölgelerde “alt-ekipler” oluşturabilmesi için mekanizmanın bütünü içinde yer alacak üyelerin sayısını yüksek tutarak ve [mesleki] çeşitliliği sağlayarak seyahat masraflarının etkisini azaltabilirler.⁶⁷ Devletler yine de ülke içinde varolan tüm ulusal önleme mekanizmalarının temsilcilerinin periyodik olarak toplanmaları için de bütçe ayırmalıdır. Ancak bu masraflar da telekonferans ya da başka araçlarla azaltılabilir.

⁶⁷ UÖM’lerin örgütsel yapısı için seçenekler bölüm 10’da daha ayrıntılı biçimde tartışılmıştır.

4.7 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri

■ Ulusal önleme mekanizması atanma süreci ve kriterleri, görev süresi, görev alanı, yetkileri, finansmanı, dokunulmazlıkları ve ayrıcalıkları, görevden alma ve itiraz usulleri de dâhil olmak üzere belli kilit unsurları tanımlayan anayasal ya da yasal bir metin çerçevesinde kurulmalıdır. Anayasal dayanak genel olarak yasal dayanağa tercih edilmelidir.

■ İktidarın hiçbir üyesi ulusal önleme mekanizmasını dağıtmak ya da yerine başka bir şey koymak veya mekanizmanın görev alanını, oluşumunu ya da yetkilerini istediği gibi değiştirmek yetkisine sahip olmamalıdır.

■ Yasa, bakanların ve diğer kamu görevlilerinin ulusal önleme mekanizmasına doğrudan ya da dolaylı talimatlar veremeyeceğini açık olarak belirtmelidir.

■ Yasa, ulusal önleme mekanizmasının her bir üyesinin, devlet yetkililerinden kişisel ve kurumsal açıdan bağımsız uzmanlar olmasını gerekli kılmalıdır.

■ Hükümetteki partinin üyeleri, hükümetin ve devlet kuruluşlarının temsilcileri, oy veremeyecek olsalar bile ulusal önleme mekanizması üyesi olarak seçilme hakkına sahip olmamalıdır.

■ Ulusal önleme mekanizması, kendi personelini sadece kendi belirlediği gereklilikler ve kriterler dâhilinde seçme ve işe alma yetkisine sahip olmalıdır.

■ UÖM kendi usul kurallarını geliştirme konusunda tek yetkili olmalıdır.

■ Atama süreci sivil topluma danışılmasını zorunlu kılmalıdır.

■ Yasa beş yıllık sabit bir [görev] süresini öngörmelidir. Görev süresi boyunca ulusal önleme mekanizmasının üyelerinin görevden alınması ancak mekanizmanın ya da parlamento üyelerinin büyük bir çoğunluğunun oyuyla mümkün olabilmelidir.

■ Sürekliliği sağlamak için basamaklanmış bir görev süresi sistemi kullanılabilir.

■ Yasa ulusal önleme mekanizmasının çalışmaları ile ilgili olarak gözaltına alınma ya da tutuklanma veya kişisel eşyalara el konulma veya bagaj, belge ve haberleşmeye el konulması ya da bunların denetlenmesi konularında ayrıcalıklar ve dokunulmazlıklar sağlamalı ve UÖM görevi süresince yürütülen işlerle ilgili de kalıcı bir yargı dokunulmazlığı sağlamalıdır.

■ Yasa, ulusal önleme mekanizmasının elindeki bilgileri (hükümete, adli makamlara, yurттаşlara ya da başka örgütlere) açıklamaması noktasında uygulanabilir bir ayrıcalık sağlamalıdır.

■ Ulusal önleme mekanizmasının mali kaynağı ve yapısı, yıllık bütçeden sağlanacak tahsisata ilişkin süreç de dâhil olmak üzere yürürlük yasasında belirtilmelidir. Parlamento, mekanizmadan gelecek talep doğrultusunda yıllık genel bütçeyi onaylamalı ve ardından bu bütçe, iktidardaki yetkililerin onayı gerekmeksizin mekanizmanın uygun gördüğü biçimde harcanabilmelidir.

Üyelik

5.1	Uzmanlık	150
5.2	Cinsiyet Dengesi ve Etnik-Azınlık Temsili	151
5.3	İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri	152

5

5.1 Uzmanlık

Madde 18

(...)

2. Taraf devletler, ulusal önleme mekanizmasında gerekli yeterlilik ve mesleki bilgiye sahip uzmanların bulunmalarını sağlamak üzere gerekli önlemleri alacaklardır. (...)

Bir ulusal önleme mekanizmasının etkili olması için üyelerinin hükümetten, yargıdan ve alıkonulma mekânlarından sorumlu makamlardan bağımsız olması yeterli değildir. 18. maddede de açıkça belirtildiği üzere her üye ilgili bir uzmanlığa sahip olmak ve ulusal önleme mekanizması da bir bütün olarak farklı alanlardan mesleki bilgiye ilişkin gerekli çeşitliliği ve dengeyi sağlamak zorundadır. BM İşkence Özel Raportörü, ulusal önleme mekanizmasının yapısının “farklı alanlardan gelen üyelerle oluşturulmasının ... taraf devletler tarafından güvence altına alınmasının büyük öneme sahip olduğunu” belirtir.⁶⁸ Dolayısıyla devletler ilgili yasa metninde, uygun uzmanlıkları ve bunların arasındaki dengeyi dikkate almalıdır.

[Yasa] aşağıdaki yeterlilik ve mesleki arka planlarını içeren karma bir görevlendirme yapmalıdır:

- Hukukçular (özellikle ulusal-uluslararası insan hakları, ceza hukuku, göçmen ve sığınmacı hukuku ve kimi durumlarda insancıl hukuk alanında uzmanlık sahibi),
- Doktorlar (adli tıp uzmanlarını içeren fakat bununla sınırlı olmayan),
- Psikologlar ve psikiyatristler,
- Güvenlik görevlerinde bulunmuş, cezaevi veya psikiyatrik kurum yöneticiliği geçmiş olan kişiler,
- STK temsilcileri,
- Alıkonulma mekânlarına ziyaret deneyimi olan kişiler,
- Özellikle savunmasız insanlarla çalışma deneyimi olan kişiler (göçmenler, kadınlar, çocuklar, fiziksel-psikolojik özrü olan insanlar, yerliler, ulusal-etnik-dilsel azınlıklar gibi),

⁶⁸ BM İşkence Özel Raportörü, 2006 Genel Kurul’a sunulan Rapor, UN Doc. A/61/259(14 Ağustos 2006), paragraf 70.

- Antropologlar,
- Sosyal hizmet uzmanları.

Ulusal önleme mekanizmasının kendi uzmanlık kapasitesi zaman zaman dışarıdan uzmanlar çalıştırılarak artırılabilir. Yasa, ulusal önleme mekanizmasının dışarıdan uzmanlar çalıştırabileceği ve bu uzmanların (mekanizmanın sürekli çalışanları da dâhil olmak üzere) ziyaretlerde mekanizmanın kendi uzmanlarına eşlik edebileceğini açıkça belirtmelidir. Ancak yine de nihai karar yetkisi üyelerde olacağı için ulusal önleme mekanizmasının oy hakkına sahip üyeleri yeterince farklı uzmanlıklardan seçilmelidir.

Seçmeli Protokol, bağlayıcı kararlar veren mercilerden farklı olarak ulusal önleme mekanizmasının, iyileştirmeler sağlamak amacıyla tavsiyeler ve iknaya dayalı diyalogu içeren bir sürece başvurmasını öngörür. Dolayısıyla etkili bir UÖM üyeliği için gereken diğer nitelikler, ahlâki itibar ve toplum nezdinde saygınlıktır. Üyeler ayrıca işkencenin ve kötü muamelelerin önlenmesine ve alıkonulma mekânlarındaki koşulların iyileştirilmesine ilişkin kişisel sorumluluk sergilemiş olmalıdırlar.

Seçmeli Protokol, ulusal önleme mekanizmalarının, bağlayıcı kararlar verme yetkisine sahip mercilerden farklı olarak, tavsiyeler ve ikna edici diyaloglar yoluyla iyileştirmeler sağlamak üzere çalışmasını öngörür.

5.2 Cinsiyet Dengesi, Etnik ve Azınlık Temsili

Madde 18

2. (...)Taraflar devletler, [ulusal önleme mekanizmalarının kompozisyonunda] cinsiyet açısından dengeli bir dağılım olmasına ve ülkedeki etnik ve azınlık grupların amaca uygun yeterlilikte temsil edilmesine çaba göstereceklerdir. (...)

18. maddede değinilen ilke kendi içinde bir amaç olarak (kamu kurumlarında eşitliğin desteklenmesi bakımından) önemlidir ancak ulusal önleme mekanizmasının etkili tavsiyelerde bulunabilmesi için gerekli olan bilgiyi elde edebilecek yeterliliğe sahip olması da son derecede önemlidir.

Toplumdaki farklı grupların kültürel, dini ve maddi ihtiyaçlarına ilişkin duyarlılık ve bunlara dair ilk elden edinilecek bilgi, mekanizma üyelerinin, bu gruplara mensup kişiler içinden özgürlüğünden yoksun bırakılan-

ların gereksinimlerini karşılamak konusunda bir kurumun neden başarılı ya da başarısız olduğunu anlamasına yardımcı olur. Bu nedenle mekanizma içinde cinsiyet dengesinin sağlanması, etnik gruplar ve azınlık grupları ile özürlülerin temsil edilmesi mekanizmaya görevini daha etkili bir biçimde yerine getirmesinde yardımcı olur. Ulusal önleme mekanizması üyelerinin farklı dilsel yetilere sahip olması da önemlidir çünkü mekanizma üyeleri [kişilerle] doğrudan iletişim kurabildikleri takdirde görüşmelerde daha kapsamlı bilgi edinebilirler (mekanizma üyeleri arasında dilsel çeşitliliğin sağlanması hem maliyetleri hem de çevirmenlerle çalışmanın getirdiği güçlükleri azaltır).

Özürlülerinden alıkonulanlar ve mahpuslar, son derecede mahrem adedilebilecek konularda karşı cinsten birileri ile konuşmakta farklı düzeylerde zorluk çekebilirler. Örneğin bir kadın tutuklu bir kadın görüşmecisiyle konuştuğunda cinsel şiddet ve taciz konularında çok daha açık olabilecektir. Belli bir etnik ya da azınlık gruba mensup olanlar gördükleri muameleyi kendi gruplarından biriyle konuşma konusunda daha rahat edebilirler. Başka bir gruptan olan bir kişinin niyeti konusunda kuşkuları olabilir.

Bu nedenlerden ötürü, madde 18’de işaret edilen amaç yürürlük yasasının ve mekanizmaya üye atanması sürecinin bir parçası olmalıdır.

5.3 İşkenceyi Önleme Derneği’nin Tavsiyeleri

■ Uygulamaya ilişkin yasa, ulusal önleme mekanizmasının üyelikleri için ilgili uzmanlık alanlarını içeren karma bir görevlendirmeyi hedeflemelidir; avukatlar, doktorlar, psikologlar ve psikiyatristler, güvenlik görevlerine ilişkin deneyimi olan kişiler, cezaevi ve psikiyatrik kurum yöneticiliği geçmişli olan kişiler, STK temsilcileri, alıkonulma mekânlarına ziyaret deneyimi olan kişiler, antropologlar, sosyal yardım uzmanları.

■ Yasada, ulusal önleme mekanizmasının dışarıdan uzmanlar çalıştırabileceği ve bu uzmanların da UÖM’nin uzmanlarına (mekanizmanın sürekli çalışanları da dâhil olmak üzere) ziyaretlerde eşlik edebileceği açıkça belirtilmelidir.

■ Yasa, ulusal önleme mekanizması üyeliklerinde cinsiyet dengesinin sağlanmasını ve engelliler de dâhil olmak üzere ülkedeki etnik ve azınlık gruplarının yeterli temsiline sağlanmasını hedeflemelidir.

Ziyaretlere İlişkin Yetki ve Güvenceler

6.1 Bütün Alıkonulma Mekânlarına Erişim	154
6.2 Bilgiye Erişim	159
6.3 Kişilere Erişim	160
6.4 Özgürlüğünden Yoksun Bırakılanlar, Görevliler ve Diğerleri için Koruma	162
6.5 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri	164

6.1 Bütün Alıkonulma Mekânlarına Erişim

Madde 20

Protokol'e taraf devletler, görevlerini yapabilmeleri için ulusal önleme mekanizmalarına;

(a) Madde 4'te tanımlanan alıkonulma mekânlarında özgürlüklerinden yoksun bırakılarak tutulan kişilerin ve yanı sıra alıkonulma mekânlarının sayısına ve bunların nerede bulunduklarına dair bütün bilgiyi edinebilmesini;

(...)

(c) Bütün alıkonulma mekânlarına ve bu yerlerin eklenti ve diğer bölümlerine girebilmesini;

(...)

(e) Ziyaret etmek istediği yerleri ve görüşme yapmak istediği kişileri seçme ve belirleme özgürlüğüne sahip olmasını;

(...) sağlamayı taahhüt ederler.

“Alıkonulma mekânları” kavramının geniş kapsamı ve Seçmeli Protokol gereğince bu yerlerin ulusal önleme mekanizmasının ziyaretine açık olması gerektiği 3. bölümde açıklanmıştı. Mekanizmanın bu yerleri ziyaret hakkı Seçmeli Protokol'ün 20. maddesinde yer alan yetkiler ve güvenceler konusundaki ek ayrıntılarla desteklenmektedir.

6.1.1 Alıkonulma Mekânlarının Her Bölümüne Erişim

Devlet yetkilileri, madde 20(c) uyarınca ulusal önleme mekanizmasının her türlü alıkonulma mekânının tüm bölümlerine erişimini sağlamalıdır. Bu, örneğin yaşam alanlarını, tecrit hücrelerini, avluları, spor alanlarını, mutfakları, işlikleri, eğitim tesislerini, sağlık tesislerini, karantina bölümlerini ve personele ayrılmış alanları kapsar. Ulusal önleme mekanizması, alıkonulma koşulları ve özgürlüklerinden mahrum bırakılan kişilere yapılan muamele konusunda, bir alıkonulma mekânındaki bütün alanları ziyaret ederek tam bir fikir sahibi olabilir.

Ulusal önleme mekanizması üyeleri bütün tesisi gezerek alıkonulma mekânlarının genel düzenini, fiziki güvenlik önlemlerini, mimari-

sini ve özgürlüklerinden mahrum bırakılan kişilerin günlük hayatında önemli bir rol oynayan diğer yapısal unsurları somut olarak kavrayabilirler. Tam erişim güvencesi aynı zamanda yetkililerin, özgürlüğünden yoksun bırakılan belirli kişileri normal alıkonulma mekânlarının dışında tutarak ulusal önleme mekanizmasından gizlemelerine de engel olur.

Erişim hakkının herhangi bir istisnası olduğu durumlar Seçmeli Protokol'de açıkça belirtilir (örneğin, Uluslararası Alt Komite'nin kaşı karşıya kalacağı durumlar için madde 14(2)'ye bkz). Ancak Seçmeli Protokol, alıkonulma mekânlarının tüm bölümlerinin ulusal önleme mekanizmasının ziyaretine açık olması konusunda [kişilerin ve kurumun] güvenliğine ilişkin gerekçeler de dâhil olmak üzere hiçbir istisnaya yer vermez. Ulusal yasa, alıkonulma mekânlarının hiçbir kısmının, herhangi bir gerekçe ile UÖM incelemesine hiçbir zaman kapatılamayacağını açıkça düzenlemelidir.

6.1.2 Ziyaret Edilecek Yerlerin Seçimi

Madde 20(e), ulusal önleme mekanizmasının, ziyaret edeceği mekânları seçme özgürlüğüne sahip olması gerektiğini vurgular. Seçmeli Protokol'ün, ulusal önleme mekanizmasına madde 20(a) ile her bir alıkonulma mekânındaki özgürlüğünden mahrum bırakılmış insan sayısı, alıkonulma mekânlarının toplam sayıları ve konumları konusunda kesin ve güncel bilgi sağlanmasını şart koşmasının nedeni budur. Dolayısıyla bu bilgilere erişme hakkı mevzuatta özellikle açıkça düzenlenmelidir. Uygulamada, mekanizma etkili bir ziyaret programını ancak STK'lardan ve medyadan edindiği bilgilerin yanı sıra kendisine doğrudan sağlanan bu bilgileri analiz ederek tasarlayabilir.

6.1.3 Habersiz Ziyaretler

Ziyaretlerin işkence ve kötü muameleyi önleme amacına hizmet edebilmesi için elbette ulusal önleme mekanizmasının önceden haber vermeksizin en azından birkaç ziyaret gerçekleştirme yetkisine sahip olması gerektiği açıktır. Daha uzun sürecek ve derinlemesine incelemeler yapılacaksa ziyaretler için ilgili makamlara önceden haber verilmesi genelde daha verimli sonuçlar doğuracaktır. Bununla birlikte, ulusal önleme mekaniz-

masının alıkonulma mekânlarındaki günlük yaşam gerçeğini görebilmesinin tek yolu bu kısa ve özel amaçlı ziyaretleri düzenlenmesidir. Özel amaçlı ziyaretler yapma olanağı aynı zamanda ulusal önleme mekanizmasının ziyaretlerinin caydırıcı potansiyelinin de özünü oluşturur.

Ülke görevleri esnasında alıkonulma mekânlarını da ziyaret eden BM İşkence Özel Raportörü şu değerlendirmede bulunmuştur:

Habersiz ziyaretler Özel Raportör'ün bir tesisteki koşulları mümkün olduğunca çarpıtılmamış biçimde formüle etmesini sağlamayı amaçlar. Her seferinde nereyi ziyaret etmek ve kiminle görüşmek istediğini önceden ilan edecek olsa mevcut koşulların gizlenmesi, değiştirilmesi veya görüşmek istediği kişilerin yerlerinin değiştirilmesi, tehdit edilmesi ya da görüşmelerinin engellenmesi riski olabilir. Bu, Özel Raportör'ün karşı karşıya kaldığı talihsiz bir gerçekliktir. Hatta öyle ki [Raportörün] bir mekâna girişinde 30 dakika kadar kısa bir gecikmede dahi bu tür durumlar yaşanmıştır.⁶⁹

20. madde, Seçmeli Protokol bağlamında bir bütün olarak okunduğunda ulusal önleme mekanizmalarının habersiz ziyaretler gerçekleştirme yetkisine sahip olmaları gerektiği anlaşılır. Örneğin, ulusal önleme mekanizmalarının ziyaret yetkilerini düzenleyen madde 20, Uluslararası Alt Komite'nin ziyaret yetkileri hakkındaki 14. madde ile önemli bir farkın dışında, paralellik gösterir. Madde 14(2), Alt Komite'nin belirli bir alıkonulma mekânına yapacağı ziyaretlere bir devletin hangi istisnai ve sınırlı koşullarda itiraz edebileceğini belirtir ("milli savunma, kamu güvenliği, doğal afet ya da ziyaret edilecek mekândaki ciddi kargaşanın gerektirdiği acil ve zorunlu haller"). Madde 14, bu durumlarda dahi itirazın ancak geçici olabileceğini ifade eder. Ancak madde 14(2) ile madde 20 arasında ulusal önleme mekanizmalarını birebir karşılayan bir paralellik yoktur. Mantıklı açıklama, hükümetin, ulusal önleme mekanizmalarının ziyaretlerine geçici olarak bile olsa hiçbir durumda itiraz edememesidir; mekanizma, alıkonulma mekânlarına gece gündüz girme yetkisine sahiptir.

⁶⁹ BM İşkence Özel Raportörü, 2006 İnsan Hakları Komisyonu'na sunulan Rapor, UN Doc. E/CN.4/2006/6 (23 Aralık 2005), paragraf 24.

İlgili hükümet birimleri ve uzman örgütler de ulusal önleme mekanizmalarının etkili olabilmeleri için özel amaçlı ziyaretler gerçekleştirme yetkisine sahip olmaları gerektiği konusunda birleşmişlerdir:

- BM İşkence Özel Raportörü 2006'da Seçmeli Protokol'ün yürürlüğe girmesine ilişkin yaptığı yorumda Taraf Devletlerin, “yerel düzeyde işkencenin önlenmesi için bir veya daha fazla bağımsız ulusal mekanizmanın... bütün alıkonulma mekânlarına özel amaçlı ziyaretlerde bulunmalarını kabul”⁷⁰ ettiğini belirtir.
- Birleşik Krallık Parlamentosu İnsan Hakları Ortak Komitesi 2006 yılında hükümet mutabakatından alıntı yaparak, bir ulusal önleme mekanizmasının Seçmeli Protokol'ün gerekleri doğrultusunda işleyebilmesi için “özel amaçlı denetim yetkisinin hayati önemde” olduğunu teyit etmiştir.⁷¹
- BM İşkenceye Karşı Komite'nin 2005 yılında Arnavutluk'un ilk dönem raporunu İşkenceye Karşı Sözleşme temelinde ele alması sırasında Seçmeli Protokol çerçevesinde polis karakollarına yapılacak ziyaret meselesi de gündeme gelmiştir. Arnavutluk, Seçmeli Protokol'ü 2003'te onamıştır. Komite üyesi Dr.Rasmussen, Seçmeli Protokol'e açıkça atıfta bulunmuş, gerçekten etkili olabilmeleri için bu ziyaretlerin bağımsız uzmanlar tarafından, düzenli olarak ve habersiz biçimde gerçekleştirilmesi gerektiğini ifade etmiştir.⁷² Bu konu, Komite'nin tamamı tarafından Değerlendirmeler ve Tavsiyeler kısmında ele alınarak “Ombudsman Ofisi tarafından polis karakollarına düzenli ve özel amaçlı ziyaretlerin eksikliği” konusunda duyulan kaygı dile getirilmiş ve Arnavutluk'a “Ombudsman Ofisi'ne ve onun yanı sıra başka bağımsız yapılara da polis karakollarına düzenli ve özel amaçlı ziyaret-

⁷⁰ BM İşkence Özel Raportörü, 2006 Genel Kurul'a sunulan Rapor, UN Doc. A/61/259 (14 Ağustos 2006), paragraf 68. Ayrıca Bkz. paragraf 75.

⁷¹ Birleşik Krallık, İnsan Hakları Ortak Komitesi (UK Parliament, Joint Committee on Human Rights), 20th Report of Session 2005-2006, 22 Mayıs 2006, s. 17-20.

⁷² BM İşkenceye Karşı Komite, 649. toplantının Tutanak Özeti, 10 Mayıs 2005, UN Doc. CAT/C/SR.649 (19 May 2005), paragraf 26.

lerde bulunmalarına izin verilmesi” yönünde tavsiyede bulunulmuştur.⁷³

- Aralık 2005 raporunda BM İşkence Özel Raportörü, kendisinin gerçekleştirdiği ziyaretlerle Seçmeli Protokol çerçevesindeki ziyaretlerin standartları arasındaki benzerliğe işaret ederek; “açıktır ki alıkonulma mekânlarını inceleme serbestliği, kişilerin özgürlüklerinden mahrum kalabilecekleri her türlü mekânı herhangi bir engelle karşılaşmaksızın, önceden haber vererek ya da vermeksizin ziyaret edebilmektir.”⁷⁴ demiştir. Ayrıca, “[Raportör] kimi durumlarda hangi tesisleri ziyaret etmek istediği konusunda yetkililere bilgi verse de her türlü mekâna erişimin, çok kısa bir süre önceden haber vererek ya da hiç haber vermeden ziyaret yapmayı içerdiğini”⁷⁵ de vurgulamıştır.
- Çek Cumhuriyeti, Seçmeli Protokol’ü 2006 yılında, Kamu Hakları Savunmanı (Ombudsman) Yasası’nda alıkonulma yerlerine yönelik bir önleyici ziyaretler sistemini “önceden haber vermeksizin” girmek de dâhil olmak üzere ele alma yetkisini tanıyan değişikliğin yapılmasının ardından onaylamıştır.⁷⁶

Kore Cumhuriyeti’nde olası bir ulusal önleme mekanizması olarak düşünülen kurumlardan biri Ulusal İnsan Hakları Komisyonu’dur. Kuruluş kanunu Komisyon üyelerine ve/veya onlara bağlı uzman ekiplerine, yetkilerini belirtir belgeyi sunar sunmaz alıkoyma mekânlarına “anında” giriş yetkisi vermektedir.⁷⁷

⁷³ BM İşkenceye Karşı Komite, Arnavutluk’un ilk Raporu hakkında Değerlendirmeler ve Tavsiyeler, UN Doc. CAT/CO/34/ALB (Mayıs 2005), paragraflar 7(l) ve 8(l). Ayrıca Bkz. Bahrain’ın ilk Raporu hakkında Değerlendirmeler ve Tavsiyeler, UN Doc. CAT/C/CR/34/BHR (21 Haziran 2005), paragraflar 6(j), 7(g) ve 9. Ayrıca Bkz. Sri Lanka’nın ikinci periyodik Raporu hakkında Değerlendirmeler ve Tavsiyeler, UN Doc. CAT/C/LKA/CO/2 (15 Aralık 2005), paragraflar 11 ve 18(b).

⁷⁴ BM İşkence Özel Raportörü, 2006 İnsan Hakları Komisyonu’na sunulan Rapor, UN Doc. E/CN.4/2006/6 (23 Aralık 2005), paragraflar 22 ve 23.

⁷⁵ age. paragraf 24.

⁷⁶ Bkz. Çek Hakların Kamusal Savunucusu Yasası (349/1999 Coll.) Değişiklik: 381/2005 Coll. Yürürlüğe giriş tarihi 1 Ocak 2006, §1(2),(3),(4), §15(1), ve §21a, Bkz. <http://www.ochrance.cz/>.

⁷⁷ Kore Cumhuriyeti Ulusal İnsan Hakları Komisyonu Yasası, madde 24(3). Bu maddenin diğer bölümleri Seçmeli Protokol gereklilikleri ile uyumlu değildir. Örneğin tesis personelinin gözetimine alınanlarla yapılacak görüşmelerde bulunabileceğine ilişkin düzenleme.

6.2 Bilgiye Erişim

Madde 20

Bu Protokol'e taraf devletler, görevlerini yapabilmeleri için, ulusal önleme mekanizmalarına;

(a) Madde 4'te tanımlanan alıkonulma mekânlarında özgürlüklerinden yoksun bırakılarak tutulan kişiler ile bunun yanında alıkonulma mekânlarının sayısına ve bunların nerede bulunduklarına dair bütün bilgiyi edinebilmesini;

(b) Bu durumdaki kişilere yapılan muameleye ve bunun yanı sıra bu kişilerin alıkonulma koşullarına dair bütün bilgiyi edinebilmesini;

(...) sağlamayı taahhüt eder.

Ulusal önleme mekanizmalarının madde 20(a) kapsamında elde etmeye hakkı olan bilgi yani alıkonulanların ve alıkonulma mekânlarının sayıları ile bulundukları yerler, mekanizmanın ziyaret programlarını planlayabilmesi açısından temel bir veridir. Madde 20(b)'nin işaret ettiği bilginin kapsamı hayli geniştir, örneğin toplu ve kişisel sağlık kayıtları, diyet koşulları, sağlık düzenlemeleri, zaman çizelgeleri (hücrede, sporda, iç-dış mekânlarda, çalışmada vb geçirilen zamanlar), intihar gözlem düzenekleri, disiplin kayıtları, vs.

Madde 21

(...)

2. Ulusal önleme mekanizması tarafından toplanan bilgi, ayrıcalıklı bilgidir. İlgili kişinin açık rızası bulunmadıkça kişisel verilerin hiçbirini yayınlanmayacaktır.

Açıktır ki ulusal önleme mekanizmasının işlevini yerine getirebilmesi için özgürlüğünden yoksun bırakılanlar hakkında özel ve potansiyel olarak çok hassas bilgilere erişebilmesi gerekir. Birey hakkındaki tıbbi bilgiler belki de buna en bariz örnektir. Mekanizmanın, alıkonulma mekânındaki diğer kişiler (örneğin çalışanlar ve STK üyeleri) hakkında elde ettiği kimi bilgilerin mesleki olmaktan ziyade kişisel özellikte olması

da ihtimal dâhilindedir. Çoğu devlette bu tür bilgiler genelde özel hayatın korunmasına ilişkin mevzuat uyarınca erişime kapalıdır.

Seçmeli Protokol, ulusal önleme mekanizmalarının bu bilgilere erişimini gerektirdiğinden devletler kişisel bilgilerin korunmasına ilişkin yasal düzenlemelerini gözden geçirmeli ve eğer gerekiyorsa mekanizmanın bu bilgilere erişebilmesi ve kullanabilmesi için istisnai düzenlemeler yapmalıdır. Kimi durumlarda kamu kurumları için var olan istisnalar ulusal önleme mekanizmasını da açık biçimde kapsayabilir; aksi durumlarda ise mekanizmanın kişisel bilgileri toplaması, kullanması ve koruyabilmesi için yeni ve özel düzenlemelere gidilmelidir.

Ulusal önleme mekanizmasının çalışmalarının kişi haklarını ihlal etmemesi ve bireylerin mekanizma ile rahat bir biçimde ilişkiye girebilmesinin sağlanması için mekanizmanın, kişisel verileri Seçmeli Protokol madde 21 çerçevesinde korunması önemlidir (bkz. yukarıda bölüm 4.5 ve aşağıda bölüm 6.3).

Bununla birlikte mevzuat, ulusal önleme mekanizmasının bireylerin açık rızası dâhilinde kişisel verileri açıklayabilmesi ve yayınlayabilmesi olanağı da sağlamalıdır. Hükümetin, “kişinin özel yaşamına ilişkin hakları” söyleminin arkasına saklanarak ulusal önleme mekanizmasının ve ilgili kişinin açıklamak istediği bilgileri açıklamasını engellemesine izin verilmemelidir. Ulusal önleme mekanizması, görüşülen kişinin talebi halinde şikâyetini savcılık ya da insan hakları mahkemesi gibi başka kurumlara da iletebilmelidir.⁷⁸ Mekanizma, ayrıca kişisel verilerden elde ettiği genel sonuçları yayınlama ve de kişisel verileri tümüyle anonimleştirerek gerekli gördüğü yayınlarda kullanma konusunda serbest olmalıdır.

6.3 Kişilere Erişim

Madde 20

Bu Protokol’e taraf devletler, görevlerini yapabilmeleri için ulusal önleme mekanizmalarına;

(...)

(d) Özgürlüklerinden yoksun bırakılan kişilerle olduğu kadar ulusal önleme mekanizmasının konuya ilişkin bilgi sağlayabileceği

kanaatine vardığı herhangi bir başka kişi ile başkalarının görmediği ve duymadığı bir ortamda, bizzat ya da gerekli görüldüğünde bir çevirmenle birlikte özel görüşme yapabilme olanağına sahip olmasını;

(e) (...) görüşme yapmak istediği kişileri seçme özgürlüğüne (...) sahip olmasını;

(...) sağlamayı taahhüt eder.

Madde 20(d) ulusal önleme mekanizmasına, belirlediği kişilerle özel görüşmeler yapma yetkisini tanır. Bu temel koşul sayesinde mekanizma uygulamaların doğrudan muhatapları ile görüşerek bir alıkoyma mekânındaki durumu daha bütünsel biçimde kavrayabilir.

Özel görüşme imkânı, özgürlüğünden mahrum kalmış kişilerin misilleme korkusu olmaksızın daha açık bir biçimde konuşabilmelerini sağlayacaktır. BM İşkence Özel Raportörü'ne göre de “mahpuslarla özel olarak, yani herhangi bir cezaevi görevlisinin görmediği ve duymadığı bir biçimde görüşülmesi” önleyici ziyaretlerin en önemli özelliklerinden biridir.⁷⁹ “Aksi takdirde mahpuslar, denetim ekibine sağlıklı bilgi elde etmenin temeli olan güveni duymakta zorluk yaşarlar.”⁸⁰

Dolayısıyla uygulama yasası ulusal önleme mekanizmalarına özgürlüğünden yoksun bırakılanlarla, cezaevi görevlilerinin, diğer tutulanlar ya da başka birilerinin gizli veya açık gözetimi ve dinlemesi söz konusu olmaksızın görüşebilme hakkını tanımalıdır. Bu tür gizli dinleme ya da nezaret uygulamaları kesinlikle yasaklanmalıdır. Tek istisna, ziyaretçi ekibin güvenlik gerekçesiyle özel talebi üzerine, görevlilerin görüş mesafesinde ama duymayacağı bir mesafeden izlemesi olmalıdır.⁸¹

Ziyaret ekibi görüşmelerini yetkili makamların seçtiği yerlerde gerçekleştirmek durumunda olmamalı, yeterince güvenli bulunduğu ve uygun gördüğü herhangi bir yeri seçme serbestisine sahip olmalıdır.⁸² Alıkoyma

⁷⁹ BM İşkence Özel Raportörü'nün Raporu, UN Doc. A/61/259 (14 Ağustos 2006), paragraf 73.

⁸⁰ BM İşkence Özel Raportörü'nün Raporu, UN Doc. A/61/259 (14 Ağustos 2006), paragraf 73.

⁸¹ Bkz. APT, *Monitoring Places of Detention: A Practical Guide [Alıkonulma Yerlerinin İzlenmesi: Pratik Bir Kılavuz]* (Cenevre, 2004), s. 80.

⁸² Bkz. *Alıkonulma Yerlerinin İzlenmesi: Pratik Bir Kılavuz*, age., s. 80. Yer seçimi, özgürlüğünden alıkonulan kişinin tutumunu etkileyecektir. Ziyaretçinin alıkonulan kişinin

yerindeki personelin, ulusal önleme mekanizması ekibinin kişisel güvenliği için görüşmeleri sınırlama önerisi dikkatle değerlendirilmelidir ancak mekanizma üyeleri, riski kişisel güvenlikleri açısından kabul edilebilir düzeyde buluyorlarsa görüşmeyi sürdürme hakkına sahip olmalıdırlar.⁸³

BM İşkence Özel Raportörü ulusal önleme mekanizmalarının tutukluları rızaları çerçevesinde, kapsamlı ve bağımsız sağlık muayenesinden geçirme olanağına sahip olmalarının önemini de vurgulamıştır.⁸⁴

6.4 Tutulanlar, Görevliler ve Diğerleri İçin Koruma

Madde 21

1. Doğru ya da yanlış, herhangi bir bilgiyi ulusal önleme mekanizmasına iletmış oldukları için herhangi bir kişiye ya da örgüte karşı hiçbir makam ya da görevli, herhangi bir yaptırım uygulanması emrini vermeyecek, yaptırım uygulamayacak, buna izin vermeyecek ya da tolerans göstermeyecektir ve bu durumdaki bir kişi ya da örgüte başka herhangi bir biçimde zarar verilmeyecektir. (...)

Özgürlüğünden yoksun bırakılan kişiler, alıkoyma yerindeki görevliler, sivil toplum üyeleri ve diğer kişiler ulusal önleme mekanizması ile yazılı ve sözlü iletişim kurma konusunda kendilerini rahat ve açık hissedebilmelidir.

Birincisi (bölüm 4.5 ve 6.2 kapsamında ele aldığımız gibi), kişilerin anlatımlarının mekanizma dışında hiç kimse tarafından bilinmeyeceği konusunda güven duyabilmeleri için her türlü önlem alınmalıdır. Bu, ulusal önleme mekanizmasının, bilgi kaynağı olarak bu kişilerin adlarını açıklamayacağı veya bilginin sadece o kişiden gelmiş olabileceği durum-

gözünde kurum personeli ile eş tutulmasına yol açacak yer seçimlerinden (örneğin, idari bürolar) kaçınmak gerekir. Ziyaretçilerin dinlemeye karşı korunaklı olduğu düşünülen yerler seçme olanağı olmalıdır. Alıkonulan kişinin kaldığı yer, ziyaretçi odaları, avlular ve kütüphaneler bazı olası mekânlardır.

⁸³ Bkz. *Alıkonulma Yerlerinin İzlenmesi: Pratik Bir Kılavuz*, age., s. 81. Bu kuralın nedeni, ziyaretçilerin güvenliği ile ilgili kaygıların aksi taktirde kolayca alıkonulanlara erişimi engellemek için kullanılabilmesidir.

⁸⁴ BM İşkence Özel Raportörü'nün Raporu, UN. Doc. A/61/259 (14 Ağustos 2006), paragraflar 73 ve 75.

larda da bu bilgiyi kişinin açık rızası olmadan açıklayamayacağı anlamına gelmektedir.

İkinci kilit unsur olarak kişiler, ulusal önleme mekanizması ile işbirliği yaptıkları için misillemeye maruz kalmayacaklarını bilmelidir. Sonuçta kişiler, ne ulusal önleme mekanizması ile konuştukları için ve ne de mekanizmaya söyledikleri şeylerden dolayı (kendi rızalarıyla ya da bilgi sızdırılması sonucunda dahi ortaya çıksalar) herhangi bir olumsuz durumla karşı karşıya kalmamalıdır. Dolayısıyla madde 21’de tanımlanan korumanın yaşama geçebilmesi için [bu koruma] Seçmeli Protokol’le ilgili yürürlük yasasında yer almalıdır.

Ulusal önleme mekanizmasının görüşeceği kişiler arasında herhangi bir misillemeyle karşı karşıya kalma konusundaki en riskli grup elbette ki özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerdir. Ancak personel de potansiyel olarak birlikte çalıştıkları kişileri ve amirlerini etkileyebilecek bilgileri ulusal önleme mekanizması ile paylaştıkları veya mekanizmayla işbirliği yaptıkları için disiplinler ya da mesleki açıdan sıkıntı yaşamaktan korkabilir. Özgürlüğünden yoksun bırakılmış kişilere hizmet sağlayan veya alıkonulma mekânlarını sürekli izleyen STK’lar ve başka sivil toplum üyeleri de ulusal önleme mekanizmasıyla yapacakları işbirliğinden ötürü [alıkonulanlara ya da alıkonulma yerlerine] erişimlerinin sınırlandırılması ya da [bu konuda edindikleri] statünün geri alınmasına karşı korunmalıdır.

Bu koruma, devlet yetkilileri veya başkalarının yanlış olduğu iddia edilebilecek bilgileri de kapsamalıdır, aksi takdirde madde 21’de öngörülen koruma işlevsiz hale gelir. Ancak madde 21 elbette ki devlet görevlilerini, ulusal önleme mekanizmasının çalışmasını engellemek amacıyla verebilecekleri yanıltıcı bilgilerden ötürü doğacak sorumluluktan kurtarmaz. Eğer bir gardiyan ulusal önleme mekanizmasına, kasıtlı olarak, örneğin bir mahkûmun ölümü ya da uğradığı kötü muameleyi saklamak gibi yanlış bilgi verirse devlet, Seçmeli Protokol çerçevesindeki uluslararası yükümlülüklerini ağır biçimde ihlal etmiş sayılmalıdır ve madde 21 tarafından sağlanan kişisel koruma bu gardiyanı kapsamaz. Elbette bir kamu görevlisinin işkence ve kötü muamelenin diğer biçimlerini saklaması Birleşmiş Milletler İşkenceye Karşı Sözleşme uyarınca, örneğin suç ortaklığı gibi bir suç oluşturuyorsa Seçmeli Protokol’ün 21. maddesi bu ceza sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

6.5 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri

- Seçmeli Protokol madde 20'de ifade edilen yetkiler ve madde 21 tarafından sağlanan güvenceler, uygulamaya ilişkin yasada doğru-
dan yer almalı ve ulusal yasalar uyarınca ulusal önleme mekaniz-
ması ve korunan kişiler tarafından [doğrudan] uygulanabilmelidir.
- Yasal düzenleme, ulusal önleme mekanizmasının önceden
haber vermeksizin alıkonulma mekânlarını ziyaret etme yetkisini
açık bir biçimde tanımalıdır.
- Devletler, mekanizmanın, Seçmeli Protokol madde 20'de atıfta
bulunulan bilgilere ulaşabilmesi ve bunları kullanabilmesi için
kişisel verilerin korunmasına ilişkin mevcut yasaları gözden ge-
çirmelidir.
- Ulusal önleme mekanizması tarafından elde edilen kişisel veri-
lerin, ilgili kişinin rızası olmaksızın açıklanması önlenmelidir;
ancak bununla birlikte yasa, mekanizmanın, kişisel verilerden
ortaya çıkan bütünsel sonuçları ve diğer bilgiler açıklanmadan
kişisel veriler gerçekten anonim kılınamayacaksa diğer bilgileri
de yayınlamasına izin vermelidir.
- Yasa, ulusal önleme mekanizmasına özgürlüğünden yoksun
bırakılanlar ve başka kişilerle görevliler, diğer tutulanlar veya
herhangi başka biri tarafından dinlenmeksizin ve gözlenmeksizin
görüşebilme hakkını tanımalıdır. Bu tür dinlemeler kati biçimde
yasaklanmalıdır. Tek istisna, ziyaretçi ekibin güvenlik gerekçesi-
yle özel talebi üzerine, görevlilerin görüş mesafesinde ama dinle-
meksizin izlemesi olmalıdır.
- Ziyaret ekibi, görüşmelerini yetkili makamların seçtiği yerlerde
gerçekleştirmek durumunda olmamalı, yeterince güvenli bulunduğu
ve uygun gördüğü herhangi bir yeri seçebilmelidir.
- Alıkoyma yerindeki personelin, ulusal önleme mekanizması
ekibinin kişisel güvenliği için görüşmelerin sınırlandırılması öne-
risi dikkatle değerlendirilmeli ancak mekanizma üyeleri, riski
kişisel güvenlikleri açısından kabul edilebilir düzeyde buluyorlar-
sa görüşmeyi sürdürme hakkına sahip olmalıdırlar.

Ulusal Önleme Mekanizmasının Tavsiyeleri ve Tavsiyelerin Uygulanması

7

7.1 Ulusal Önleme Mekanizmasının Tavsiyeleri	166
7.2 Raporlar	169
7.3 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri	171

7.1 Ulusal Önleme Mekanizmasının Tavsiyeleri

Madde 19

Ulusal önleme mekanizmalarına asgari olarak;

(...)

(b) Birleşmiş Milletlerin konuyla ilgili normlarını dikkate alarak, özgürlüklerinden yoksun bırakılan kişilere yapılan muamelenin ve bu kişilerin koşullarının iyileştirilmesi amacıyla ve işkence ve diğer zalimane, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele ya da cezayı önlemek amacıyla ilgili makamlara tavsiyelerde bulunmaları (...) yetkisi tanınacaktır.

Madde 22

İlgili taraf devletin yetkili makamları, ulusal önleme mekanizmasının tavsiyelerini inceleyecek ve uygulanacak olası önlemler hakkında ulusal önleme mekanizması ile diyaloga girecektir.

Ulusal önleme mekanizmalarının tek yetkisi ziyaretler olmayıp yapılacak iyileştirmelerin çerçevesi konusunda tavsiyede bulunma yetkisi de vardır. Bu durum devlete, uzmanlardan gelen ayrıntılı ve pratik tavsiyelerden ve gözlemlerden yararlanma fırsatı sunar. Böylece BM İşkenceye Karşı Sözleşme ve diğer uluslararası sözleşme ve teamüller kapsamındaki yükümlülüklerin yerine getirilmesine katkıda bulunmuş olur. Dolayısıyla yetkililerin yapıcı bir diyaloga girmesi ve tavsiyeleri uygulaması için pratikte güçlü bir niyet söz konusu olmalıdır.

Madde 22, uluslararası hukuk uyarınca, bu pratik niyeti güçlendirmek için tavsiyelerin hem ulusal düzeyde ve hem de belli alıkonulma mekânları özelinde dikkate alınması ve bunların yaşama geçirilmesi için ulusal önleme mekanizması ile aktif biçimde tartışma görevini devlet makamlarına verir.

Karşı karşıya gelmekten ziyade işbirliğini temel alan Seçmeli Protokol'ün genel amaçlarına ulaşmak açısından, bu yükümlülüğün hükümet tarafından iyi niyetle yerine getirilmesi kilit önemdedir. Bu nedenle ve yerel görevlilerin ulusal önleme mekanizmasının çalışmasını daha fazla ciddiye almasını sağlamak için tavsiyelerin belli yerel ve ulusal görevlilerce dikkate alınması ve yaşama geçirilmesini tartışmak üzere mekaniz-

ma ile diyaloga girme yükümlülüğü Seçmeli Protokol'e ilişkin uygulama yasasında açık bir biçimde belirtilmelidir.

İşkenceyi Önleme Derneği, bu süreçte yardımcı olmak üzere ziyaretin ilk sonuçları hakkında ilgili makamların, ulusal önleme mekanizmasının ziyaret ekibi tarafından mümkün olan en kısa sürede bilgilendirilmesini tavsiye eder. Böylece, mekanizmanın derhal iyileştirici tavsiyelerde bulunmasına ve yetkililerle yapıcı bir diyalog kurmasına olanak sağlanır. Ziyaretin ardından UÖM delegasyonu ile alıkonulma yerlerinden doğrudan sorumlu olan kişiler arasında her halükarda bir toplantı gerçekleştirilmelidir. Ayrıca en kısa zamanda ayrıntılı bir mektup ya da rapor şeklindeki yazılı bir geri bildirim de sunulmalıdır. Sonrasında rapor ulusal önleme mekanizması ile yerel, bölgesel ve ulusal düzeydeki hükümet yetkilileri arasında yapıcı bir diyalogun zeminini oluşturmalıdır. Tavsiyelerin tam olarak uygulanıp uygulanmadığını değerlendirmek ve ortaya çıkabilecek herhangi bir yeni sorunu tespit etmek üzere sistematik takip ziyaretleri de yapılmalıdır.

Seçmeli Protokol, bir tavsiye ile hangi makamın “ilgili” olduğunun belirlenmesini ulusal önleme mekanizmasının takdirine bırakır. Daha önce belirtildiği üzere pratik çözümler gerektiren ya da yerel düzeyde karar verilmesi gereken bazı konuların belirli bir kurumun yönetimine iletilmesinde yarar olabilir. Ulusal düzeyde karar alınmasını ya da mevzuatta değişiklik yapılmasını gerektiren sistemik konuların, uygulamaya ilişkin makul olasılıklar elde edebilmek üzere hükümetin üst düzey yetkililerine yönlendirilmesi gerektiği açıktır. Uygulama yasası, bu yüzden, tavsiyelerin iletileceği makamın belirlenmesini ulusal önleme mekanizmasına bırakmalıdır. Tavsiyede bulunulan makam, ulusal yasa gereği tavsiyeyi ya kendisi değerlendirecek ya da tavsiyeyi yaşama geçirmeye ilişkin yetkisi yoksa ilgili makamın kim olduğunu saptayarak, gerekeni yapmak üzere bu makama iletmekle görevli olacaktır.

Ulusal önleme mekanizması ziyaret sırasında, olağan “önleyici” görevi kapsamı dışında kalan ve inceleme, kovuşturma ya da başka bir adım atılması için daha ayrıntılı inceleme gerektiren bireysel vakalarla karşılaşabilir ya da (ziyaret edilen yer ya da başka bir yerdeki muamele hakkında) bireysel şikâyetler alabilir. Böylesi bir durumda “ilgili makam”, savcılık ya da bireysel şikâyetleri ele alma ve işleme koyma yetkisine sahip bir ulusal insan hakları kuruluşu olabilir ve ulusal önleme mekanizması da

bu makamın söz konusu vakayı soruşturmasını tavsiye edebilir. Bu durumlarda kişisel verilerin açıklanması ile ilgili sınırlamalar geçerliliğini korur ve dolayısıyla [ilgili makama] böylesi bir yönlendirme yapıldığında şikâyetin sahibi hakkında sadece kendisinin onayı dâhilinde bilgi iletilebilir.

Ulusal önleme mekanizmasını yetkilendiren yasa aynı zamanda mekanizmanın yetkili makamlardan yanıt alabileceği veya bir diyalog beklentisi içinde olacağı süreyi saptama olanağını da vermelidir. Örneğin Çek Hakların Kamusal Savunucusu Yasası, Savunucu'ya, bir tesisi ziyaret ettikten sonra bulgularını ve/veya tavsiyelerini ilgili makama iletirken yetkililerin yanıt vermesi gereken süreyi belirlemesine izin verir.⁸⁵ Eğer [bu sürede] yanıt alınmazsa ya da [durumu] düzeltmeye ilişkin önlemler yetersizse yasa, Savunucu'ya, sorumlu görevlilerin adını da açıkça belirterek amirlere, hükümete ve/veya kamuya bilgilendirme yapma yetkisini vermektedir.⁸⁶

Belirtmekte yarar vardır ki bir ulusal önleme mekanizmasının tavsiye ve raporları, mekanizmanın belirli bir kurumla ilişkisinin ne son noktasıdır ve ne de mekanizmanın toplamış olduğu bilgiyi kullanmasının tek yoludur.⁸⁷

Birincisi, ulusal önleme mekanizmaları, [yapılmış olan] ziyaretlerin arasında tavsiyelerin nasıl uygulandığını (resmi görevlilerle yazışma ya da STK'larla ve alıkonulma mekânlarındaki diğer kişilerle daha sık iletişim içinde olmak da dâhil) başka yöntemlerle takip etmelidir. Ulusal önleme mekanizmaları ayrıca alıkonulma mekânlarındaki ilgili personele yönelik eğitim seminerleri vermeyi de düşünebilir.

İkincisi, ulusal önleme mekanizmaları bir kuruma ziyarette bulunurken, bu mekâna getirilmeden önce başka mekânlarda tutulan özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin o mekânlarda maruz kaldığı koşul ve muameleler hakkında bilgi edinebilirler. Örneğin, karakollardaki koşullar ve muamele hakkındaki bilgiler sıklıkla insanların daha uzun bir süre için kalabildiği ve kendilerini daha az risk altında hissedebildiği tutukvelelerine yapılan ziyaretler sırasında ortaya çıkmaktadır. Mekanizma bu

⁸⁵ Çek Hakların Kamusal Savunucusu Yasası, bölüm 21a.

⁸⁶ Çek Hakların Kamusal Savunucusu Yasası, bölüm 21a ve 20(2).

⁸⁷ Etkili tavsiyeler ve takip etkinlikleri konusunda daha fazla ayrıntı için, Bkz. APT, Alıkonulma Yerlerinin İzlenmesi: Pratik Bir Kılavuz (Cenevre, 2004).

bilgileri, daha sonra hangi mekânların ziyaret edileceğine ve orada bulunan sürede hangi konulara daha fazla ağırlık verileceğine karar vermek için kullanılmalıdır.

Üçüncüsü, belirli bir alıkonulma mekânına yapılan ziyaretten toplanan bilgiler aynı zamanda bütün sistemi kapsayan tematik raporların ve/veya tavsiyelerin geliştirilmesi için de kullanılabilir. Dolayısıyla ulusal önleme mekanizması, bu bilgi ile Seçmeli Protokol'ün 19(c). maddesinde öngörüldüğü gibi mevcut ya da yeni mevzuat hakkında tavsiyeler ve gözlemler sunmasını sağlayabilir.

Dördüncüsü, Uluslararası Alt Komite'nin bir taraf devlete daha nadir olarak gerçekleşen ziyaretlerinin etkili olabilmesi için o ülkedeki bazı alıkonulma mekânları hakkında, o yere gitmeden *önce* sağlıklı bilgilere ihtiyacı olacaktır. Bu bilgilerin bir kısmı elbette hükümet tarafından sağlanacaktır ne var ki ulusal önleme mekanizması da Uluslararası Alt Komite'ye, Alt Komite'nin bir ülkeye yapacağı ziyaret sırasında gideceği belirli mekânları stratejik olarak seçmesine olanak sağlamak üzere sürekli olarak bilgi sağlamalıdır.

7.2 Raporlar

Madde 23

Bu Protokole taraf devletler, ulusal önleme mekanizmalarının hazırlayacağı yıllık raporları yayınlamayı ve dağıtımını temin etmeyi taahhüt ederler.

Ulusal önleme mekanizmaları, özgürlüğünden mahrum bırakılmış kişilerin maruz kaldıkları muamelelerin ve alıkonulma koşullarının kalıcı biçimde iyileştirilmesini sağlamak için elde ettikleri bulgular hakkında rapor verebilmeli ve bu bulguları yayabilmelidir.⁸⁸ Ayrıca mekanizma, mevcut ya da taslak mevzuatla ilgili tavsiye ve gözlemlerini gerek yıllık raporunda ve gerekse tek tek ziyaret raporlarında ya da özel olarak

⁸⁸ Alıkonulma mekânlarına yapılan ziyaretleri temel alan raporların hazırlanmasındaki en iyi örnekler hakkında daha ayrıntılı bilgi için, Bkz. *Alıkonulma Yerlerinin İzlenmesi: Bir Uygulama Kılavuzu*, (Cenevre, 2004), s. 85-89.

hazırlanmış sunum ve raporlarda kullanabilmelidir.⁸⁹ Madde 23, ulusal önleme mekanizmasının yıllık çalışma raporunun taraf devletler tarafından yayınlanmasını ve dağıtılmasını garanti altına alır. (Ancak bu, ulusal önleme mekanizmalarını, istemeleri halinde kendi yıllık raporlarını yayınlamaktan ve dağıtmaktan alıkoymaz.)

Seçmeli Protokol’de, ulusal önleme mekanizmasını başka raporlar ve özellikle de tekil ziyaret raporlarını kamuoyuna açıklamaktan alıkoyacak hiçbir düzenleme yoktur. Örneğin, mekanizma, bir dizi kurumda ortaya çıkan sorunlar konusunda tematik bir rapor hazırlama gereği duyabilir. Böylesi raporlarda kişisel verilerin kullanılabilmesi için ilgili kişinin açıkça rıza göstermesi gerekir ancak bununla birlikte mekanizma, kişisel verilerden yola çıkılarak hazırlanmış ya da başka biçimde tümüyle anonimleştirilmiş bilgilere raporda yer verebilir.⁹⁰

⁸⁹ Bkz. madde 19(c).

⁹⁰ Bkz. yukarıda 4.5, 6.2 ve 6.4. bölümlerdeki tartışmalar.

7.3 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri

- Yasada, belirli yerel ve ulusal makamların ulusal önleme mekanizması ile tavsiyelerin dikkate alınması ve uygulanması konusunda diyaloga girme yükümlülüğü açıkça belirtilmelidir.
 - Ulusal önleme mekanizmasının yazışma ve tavsiyelerini konuyla en çok ilgili makama ulaştırabilmek için tek bir kurum yöneticisinden ulusal düzeydeki en üst yetkiliye kadar hükümetin herhangi bir kademesindeki yetkiliye gönderme serbestisi olmalıdır.
 - Tavsiyede bulunulan makam, ulusal yasa gereği tavsiyeyi değerlendirmeli ve makamın tavsiyeyi yaşama geçirmeye ilişkin yetkisi olmaması durumunda ilgili makamın kim olduğunu saptayarak, gerekeni yapmak üzere bu makama iletme görevi olmalıdır.
 - Ulusal önleme mekanizmasına ilişkin yetki yasası aynı zamanda mekanizmanın yetkili makamlardan yanıt alabileceği veya bir diyalog beklentisi içinde olacağı süreyi belirleme olanağını da vermelidir.
-

Ulusal Önleme Mekanizmaları ve Ülkedeki Sivil Toplum

8

Başlangıçta belirtildiği üzere ulusal önleme mekanizmalarının güven verebilmesi ve etkin olabilmesi için ulusal önleme mekanizmasının belirlenmesi sürecine STK'lar ve sivil toplumun diğer üyeleri de katılmalıdır. Bölüm 10'da tartışılacağı üzere STK'ların bazıları ulusal önleme mekanizmalarının bir parçası haline gelebilirler. Ancak çoğu durumda STK'ların ulusal önleme mekanizmaları karşısında üstleneceği asli rol, mekanizmaya önemli bir bilgi kaynağı, mekanizma için bir dış inceleme ve sorumluluk kaynağı olmaktır.

İnsan hakları konusunda çalışan STK'lar özgürlüğünden mahrum bırakılmış kişilerin menfaatlerini, özellikle de işkence ve diğer kötü muamelelere karşı savunmakta sıklıkla öncü konumdadır. STK'lar ayrıca, zaten alıkonulma mekânlarıyla gündelik bir ilişki kurmuş ve alıkonulan kimselere çeşitli türden hizmetler sağlıyor olabilir. Bazı durumlarda bu kuruluşlar, hizmet sunumunda üstlendikleri fonksiyondan ötürü söz konusu mekândaki durumun genel analizinin yapılması ve eleştirel bir gözle değerlendirilmesi noktasında etkin bir dış kaynak rolü oynayabilirler. Ne var ki günlük olarak bu mekânlarda bulunmalarından ötürü ulusal önleme mekanizması için mükemmel bir bilgi kaynağı olabilirler ve böylece mekanizmanın derinlemesine ziyaret programlarını stratejik olarak planlamasına ve beklenmedik durumlara özel amaçlı ziyaretler yoluyla hızla harekete geçmesine olanak sağlayabilirler. Bu bilgiler ayrıca ulusal önleme mekanizmasının, en fazla kaygı uyandıran tesis veya konulara odaklanmış ziyaretler düzenlemesine de yardımcı olabilir. STK'lar mekanizmaya sağladıkları bilgiler aracılığı ile bir önceki ve sonraki ziyaretler arasında tavsiyelerin ne ölçüde uygulandığını belirleme konusunda da önemli bir işlev üstlenebilirler. Yukarıda, 6. bölümde aktarıldığı üzere mekanizmanın, STK'lar da dâhil olmak üzere, istediği kimseyle mahremiyetin sağlandığı koşullarda konuşabilme hakkı vardır ve her birey ya da kuruluş da mekanizmayla misilleme korkusu duymaksızın, mahremiyetin sağlandığı koşullarda ilişki kurabilmelidir.

STK'lar, sözcülük etme ya da destekleyici çalışmaları sonucunda alıkonulan kimselerin güvenini oldukça fazla kazanmış olabilirler. Böyle bir STK'nın uygun görmesi durumunda STK, alıkonulanlar arasında ulusal önleme mekanizmasının varlığına, gerçekleşecek herhangi bir ziyarete, mekanizmanın görev alanı ve çalışma yöntemlerine dair bilinç geliştirmeye katkı sağlayabilir, alıkonulan kimseleri mekanizma ile işbirliği

yapmaya ve ona bilgi sağlamaya teşvik ederek ulusal önleme mekanizmasının etkinliğini büyük ölçüde arttırabilir.

Bazı STK'lar ayrıca ulusal önleme mekanizmasının çalışmasının incelenmesi, analiz edilmesi ve sunulacak geri bildirimler için önemli birer bilgi kaynağı olabilirler. Ulusal önleme mekanizmalarının yargı ve yürütmeden bağımsızlıkları tam olarak sağlanmalı ve mekanizmalar, bu kurumlara karşı sorumlu olmamalıdır. Bazı ülkelerde yasama ve yürütme pratik ve politik açıdan fiilen ayrılmamış olabilir. Bu yüzden de sivil toplum ve özellikle de STK'ların, ulusal önleme mekanizmasının çalışma ve etkilerini izleyerek ve kamuya açık ve/veya özel eleştirel analizler yaparak mekanizmanın hesap verebilirliğini sağlamak açısından hayati bir rol oynarlar.

STK'ların ve sivil toplumun, özellikle de kamuoyunu bilinçlendirerek hükümetler üzerinde sıklıkla geliştirebildiği genel politik baskı gücü de hükümetin, ulusal önleme mekanizmasıyla ülke düzeyinde bütünüyle yapıcı bir diyalog içine girmesi ve mekanizmanın tavsiyelerini uygularken somut adımlar atması için önemli bir teşvik kaynağıdır. STK'lar ayrıca sık sık alıkonulma mekânlarında bulunmaları ve yerel toplumla olan bağlarından ötürü mekanizmanın tavsiyelerinin belirli alıkonulma mekânlarında yetkililerce ne derece uygulandığını izlemek için çok uygun bir konumda olabilirler. Bu bilgilerin ulusal önleme mekanizmasına aktif biçimde sağlanması mekanizmanın etkinliğini büyük ölçüde arttırabilir.

Pek çok ülkede STK'lar kendi programları çerçevesinde alıkonulma mekânlarını zaten ziyaret etmektedir. Seçmeli Protokol'ün kendisi ve Protokol'le ulusal önleme mekanizmalarına verilecek olan rol, STK'ları kendi ziyaretlerini gerçekleştirmekten alıkoymak için kullanılmamalıdır. Daha önce belirtildiği üzere Seçmeli Protokol, devletlerin, BM İşkenceye Karşı Sözleşme çerçevesinde işkenceyi önleme yükümlülüğünü yerine getirmesi için alması gereken bir dizi önlemden sadece biridir. Bu bakımdan STK'ların ziyaretleri, ülkede ulusal önleme mekanizması kurulduktan sonra da devam etmesi gereken bir başka uygun önlemdir.⁹¹ Özellikle de Seçmeli Protokol'ün, önleyici ziyaretlerin değerini Başlangıç

⁹¹ Örneğin, 2004'te Arjantin'e ilişkin periyodik gözden geçirmede, Arjantin Seçmeli Protokol'ü onayladığı ve bir UÖM yetkilendirme sürecinde olduğu halde, İşkenceye Karşı Komite STK'lardan bilgi istemeye devam etti: UN Doc CAT/C/SR.622 (22 Kasım 2004), paragraf 49.

kısımında doğrudan teslim ettiği dikkate alınırsa bir taraf devlette hâlihazırda devam etmekte olan diğer bağımsız izleme çalışmalarını azaltmak üzere Seçmeli Protokol'ün bir mazeret olarak kullanılması durumunda bunun [BM] İşkenceye Karşı Komite tarafından eleştirilmesi olasılığı çok yüksektir.

Son olarak ulusal önleme mekanizmaları, yaptıkları bir ziyaret sırasında kendilerinden kişisel yardım isteyen kişileri yönlendirebilmek için özgürlüklerinden mahrum bırakılmış insanlara yardım, destek ya da hizmet sağlayan devlet dışı örgütlenmeler ve diğer STK'lar hakkında kapsamlı ve güncel bilgiye sahip olmaya özen göstermelidir. Ulusal önleme mekanizmasının ziyaret ekibi, özgürlüğünden mahrum bırakılmış bir kişiyle yapılacak herhangi bir görüşmenin başında nasıl bir rolü olduğunu, görüşme yapılan kişiye nasıl yardımcı olabileceğini ya da olamayacağını tam olarak açıklamalıdır. Eğer mekanizma görüştüğü kişileri, bireysel ihtiyaçlarına doğrudan yardımı dokunacak örgütlere yönlendirebilecek bir donanımda ise bireylerin ulusal önleme mekanizması ile bilgi paylaşma olasılığı daha yüksek olacaktır.

Uluslararası
Düzeyde
Ulusal Önleme
Mekanizmaları

9

Madde 20(f)

Bu Protokol'e taraf devletler, görevlerini yapabilmeleri için ulusal önleme mekanizmalarına;

(...) Önleme Alt Komite'si ile bağlantı kurma, Komite'ye bilgi iletme ve Komite ile bir araya gelme hakkı sağlamayı taahhüt ederler.

Seçmeli Protokol'ün "küresel ziyaretler sistemi"nin tam olarak uygulanması halinde ulusal önleme mekanizmasının uluslararası düzeyle etkileşim içinde olması gerekir. Seçmeli Protokol, ulusal önleme mekanizmalarıyla Uluslararası Alt Komite arasında doğrudan ve bir gizlilik çerçevesinde ilişki kurulmasına izin vermesini devletlerden talep etmek suretiyle bu etkileşimi açık bir biçimde kabul eder. Gizlilik çerçevesinde doğrudan bağlantı kurma hakkı her iki taraf için geçerlidir ve Uluslararası Alt Komite'nin bu bakımdan aktif bir rol oynayacağı düşünülmektedir.

Madde 11(b)

Alt Komite (...) ulusal önleyici mekanizmalar bağlamında (...)

(ii) Ulusal önleyici mekanizmalarla, gerektiğinde gizlilik çerçevesinde doğrudan bağlantıyı sürdürecektir ve mekanizmaların kapasitelerini güçlendirmek amacıyla onlara eğitim ve teknik yardım sunacaktır;

(iii) Özgürlüklerinden yoksun bırakılan kişilerin işkenceye ve diğer zalimane, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele ya da cezaya karşı korunmalarını güçlendirmek için gereken ihtiyaçların ve yöntemlerin değerlendirilmesinde mekanizmalara danışmanlık yapacak ve yardım edecektir;

(iv) İşkencenin ve diğer zalimane, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele ya da cezanın önlenmesinde ulusal önleme mekanizmalarının kapasitelerinin artırılması ve görev alanlarının güçlendirilmesi amacıyla taraf devletlere tavsiyelerde bulunacak ve gözlemlerini sunacaktır.

Madde 12(c)

“Taraflar devletler, Önleme Alt Komitesi’nin madde 11 ile belirlenen görevini yerine getirmesini sağlamak üzere Önleme Alt Komitesi ile ulusal önleme mekanizmaları arasında bağlantı kurulmasını teşvik etmeyi ve kolaylaştırmayı taahhüt eder (...).

Bu maddeler ulusal ve uluslararası oranlara işkenceyi ve diğer kötü muamele biçimlerini önleme noktasında önemli yöntem ve strateji alışverişi yapma olanağı sağlar. Bu yüzden Alt Komite ve ulusal önleme mekanizmaları, gerekirse gizlilik çerçevesinde görüşme yapabilir ve bilgi alışverişinde bulunabilirler. Ulusal önleme mekanizmaları ve uluslararası mekanizmalar kendi raporlarını ve başka bilgileri birbirlerine iletebilirler.

Bu ilişkinin önemli bir başka boyutu da Alt Komite’nin ulusal önleme mekanizmaları ve ilgili taraflar devletlere yardım ve tavsiye sunma olanağıdır. Dolayısıyla, madde 11’e göre Alt Komite’nin görevi, ulusal mekanizmaların kuruluşunda taraflar devletlere danışmanlık yapmayı, devletlerin işkenceyi ve diğer kötü muamele biçimlerini önlemedeki kapasitelerini güçlendirecek tavsiyelerde bulunmayı kapsar.

Alt Komite ayrıca ulusal önleme mekanizmalarına da kapasite geliştirme amacıyla doğrudan eğitim ve teknik yardım sunabilecektir. Alt Komite ayrıca özgürlüklerinden mahrum bırakılmış kişilerin daha iyi korunmasına ilişkin gereksinimler ve yöntemlerin değerlendirilmesinde ulusal önleme mekanizmasına danışmanlık yapabilir ve destek sunabilir.

Devletler ayrıca farklı devletlerdeki ulusal önleme mekanizmaları arasında oluşacak etkileşime izin vermeli ve ön açıcı olmalıdır. Böylece en başarılı uygulama örnekleri kurumlar arasında tanıtılabilir ve desteklenebilir.

İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri

- Ulusal önleme mekanizmasının, Uluslararası Alt Komite ile gizlilik çerçevesinde ve doğrudan iletişim kurma hakkı olmalıdır.
 - Devletler ayrıca farklı devletlerdeki ulusal önleme mekanizmaları arasında etkileşime izin vermeli ve ön açıcı olmalıdır.
-

Organizasyonel Biçimin Seçimi

10

10.1 Giriş	182
10.2 Yeni ya da mevcut birim?	182
10.3 Çoklu mekanizmalar	195

Madde 17

Her taraf devlet, (...)işkencenin önlenmesi için ulusal düzeyde bir ya da daha fazla sayıda bağımsız ulusal önleme mekanizması kuracak, görevlendirecek ya da [var olanı] koruyacaktır. Bu Protokol'de yer alan düzenlemelerle uygun niteliklere sahip olmaları halinde, merkezi olmayan (ademi merkezi) birimler tarafından kurulmuş mekanizmalar bu Protokol'ün amaçları bakımından ulusal önleme mekanizmaları olarak görevlendirilebilirler.

10.1 Giriş

Seçmeli Protokol, ulusal önleme mekanizmalarının yapısı bakımından tek bir organizasyon biçimi önermez. Bağımsızlık ve değişik uzmanların bir araya getirildiği bir kompozisyon sağlandıktan ve gerekli yetkiler verildikten sonra her taraf devlet, coğrafi ve politik konumuna uygun bir yapı seçebilir.

Yeni bir birimin oluşturulması ile mevcut birimin yetkilendirilmesi, tüm ülke için birleşik tek mekanizma ya da değişik bölgeler veya kuruluşlar için birçok mekanizmanın kullanılması arasında belli bazı avantaj ve dezavantajlar vardır. Ancak bu yaklaşımlardan hiçbirisi özünde bir diğerine üstün değildir. Aşağıdaki bölümlerde, yeni veya eski ile tek veya çoklu bir ulusal önleme mekanizması seçme konusunda dikkate alınması gereken çeşitli düşüncelere yer verilmektedir.

Ulusal önleme mekanizmasının biçimsel yapısı ne olursa olsun mekanizma, üyelerinin bağımsızlığı sağlanmadıkça ve etkin önleyici ziyaretleri gerçekleştirilmediği sürece mekanizmanın da etkin olamayacağını her durumda hatırlamakta fayda vardır.

10.2 Yeni ya da mevcut bir birim?

10.2.1 Genel bakış

Nihai olarak ortaya çıkacak ulusal önleme mekanizmasında herhangi bir farklılık olmayacaksa Seçmeli Protokol'ün kabulü üzerine yeni bir birim kurulması ya da Seçmeli Protokol'ün öngördüğü işlevleri mevcut bir mekanizmanın üstlenmiş olması prensip olarak önemli değildir. Ancak uygulamada bu yaklaşımlardan biri ya da diğerinin belli bir ülkede avantaj ve dezavantajları olabilir.

Her bir ülkeye göre dikkate alınması gereken faktörler şunlardır;

- Yeni bir mekanizma kurarken görev alanı, bağımsızlık, ziyaret ve danışma konusundaki yetki ve güvenceler Seçmeli Protokol'ün gereklerine tam anlamıyla uyacak biçimde düzenlenebilir. Aynı politik ve hukuksal sonuç mevcut herhangi bir mekanizma ile de alınabilir mi?
- Yeni bir mekanizma kurmak mevcut bir mekanizmanın yaptığı işin aynen tekrar edilmesi sonucunu doğurur mu? Öte yandan, mevcut birim ya da birimler Seçmeli Protokol içinde tanımlanmış bütün alıkonulma mekânlarını kapsamıyorsa, boşlukları doldurmak mı daha kolay olur, yoksa bütün alıkonulma mekânlarını kapsayan yeni bir yapı kurmak mı?
- Mevcut birimler arasında kurumsal bağımsızlığıyla tanınan, böyle bir geleneği olan ve dolayısıyla doğrudan güvenilir kabul edilecek bir yapı var mı? Yoksa tam tersine yeni kurulan bir yapı bu güvenilirliği daha mı kolay sağlar?
- Mevcut birimin çalışma pratikleri nelerdir? Bu yapının rolü özgürlüğünden yoksun bırakılan kişiler, kamu görevlileri ve kamuoyu tarafından nasıl algılanmaktadır (etkin mi, değil mi)? Daha önceki bir süreçte Seçmeli Protokol'e uygun bir ulusal önleme mekanizması yapılmasıyla çelişebilecek başka bir görev alanı ya da çalışma pratiği içinde oldu mu?
- Mevcut birim [ulusal önleme mekanizması olarak] yetkilendirildiğinde (özellikle kötü muamele, işkence ve alıkonulma koşulları alanında çalışan) sivil toplum sürece açık bir şekilde dâhil edildi mi?
- Mevcut birim ulusal önleme mekanizmasının gerektirdiği disiplinlerarası deneyime ve çeşitliliğe sahip mi? Değilse, eksik olan uzmanlığı ek olarak sağlamak mı yoksa yeni bir birim oluşturmak mı daha kolay?

Mevcut bir mekanizmanın yetkilendirilmesi süreci her zaman görev alanının, yetki alanının, bağımsızlığının, üye yapısı, yetki ve güvencelerinin Seçmeli Protokol çerçevesine tümüyle uygun olmasını sağlayabilmek için dikkatli ve boşluğa yer bırakmayacak biçimde gözden geçirilmesini gerektirir. Hemen her durumda yasa değişikliği veya kaynak-

ların arttırılması suretiyle, bazen de her iki yöntemle bazı değişiklikler yapılması gerekmektedir.⁹²

Bu çerçevede şunu anlamak da önemlidir ki bir devlet mevcut bir yapıyı ulusal önleme mekanizması olarak yetkilendirdiği andan itibaren, Seçmeli Protokol’de tanımlanan “alıkonulma mekânları”na her ziyaret Seçmeli Protokol’de belirtilen güvencelere tabi olacaktır. Söz konusu ziyaret devlet tarafından resmen bir “Seçmeli Protokol ziyareti” olarak görülsün ya da görülmesin, bu böyledir. Varsayımsal bir örnek ile açıklayacak olursak;

Bir gönüllü grubu dış dünyayla ilişki kurmalarını sağlamak ve hapisten çıktıklarında topluma daha kolay uyum sağlayabilmeleri için mahpusları zaten ziyaret etmektedir. Grup ulusal önleme mekanizması olarak tayin edilir. Bir gönüllü, bir mahpusa kitap dağıtırken başka bir mahpusun hasta olduğunu fark eder. Gönüllü, hastanın tıbbi kayıtlarını görmek ister ancak yetkililer reddeder. Bir diğer gönüllü mahpuslarla ortak mekânda sohbet ederken bir mahpusun uygunsuz davranışları nedeniyle hücre hapsine konulduğunu öğrenir. Yetkililer, gönüllünün, mahpusla derhal ve özel olarak konuşma talebini reddeder.

Devletin, böylesi durumlarda gönüllünün bir “Seçmeli Protokol ziyareti” gerçekleştirmediğini, bunun yerine önceden belirlenmiş bir görev için orada bulunduğunu ve dolayısıyla [gönüllünün] Seçmeli Protokol güvenceleri kapsamında olmadığını ileri sürme hakkı yoktur.⁹³ Devlet, madde 18-22 ile ulusal önleme mekanizmalarına sağlanan statü ve yetkilerin ne zaman geçerli olup ne zaman olmadığını belirleme hakkını saklı tutamaz.

Çok az sayıda ülke şu anda Seçmeli Protokol’de öngörülen biçimde bütün alıkonulma mekânlarına önleyici ziyaretler gerçekleştirecek bağımsız uzman mekanizmalara sahiptir. Bununla birlikte bazı ülkelerdeki mevcut birimlerin, hâlihazırda bazı ya da tüm alıkonulma mekânlarına değişik amaçlı ziyaretler düzenlemeye ilişkin görevleri vardır.

⁹² Aşağıda Bölüm 10.3.1 içinde tartışılacağı üzere, bir devlet birden fazla UÖM yetkilendirirse, her UÖM’nin Seçmeli Protokol gereklerini yerine getirmesi gerekir. Bu yüzden, örneğin bir birimin bağımsızlık gereğini, bir başkasının da uzmanlık gereğini, bir üçüncüsünün de bilgilendirme hakkı gereğini yerine getirdiğini, vs. söylemek yeterli değildir.

⁹³ Bkz. Seçmeli Protokol, madde 20(a)(b)(c) ve (d).

Az sayıda mevcut ziyaret organı kategorisi, ulusal önleme mekanizmaları için Seçmeli Protokol'de tanımlanan özelliklere özünde sahip değildir. Bu, kendi adlarına ve ulusal önleme mekanizmasını *tamamlayıcı* olarak koşulların iyileştirilmesine önemli katkılarda bulunamayacakları anlamına gelmez. Ancak bu birimleri ulusal önleme mekanizması olarak yetkilendirmek de uygun olmaz. Örneklenecek olursa;

- Bakanlığa ya da alıkonulma mekânlarından sorumlu müdürlüğe bağlı idari soruşturma birimleri;⁹⁴
- İlgili bakanlık ya da sorumlu müdürlük tarafından yönlendirilen ya da görevleri idarenin takdiriyle sonlandırılabilir olan cezaevi dış müfettişlikleri;⁹⁵
- Milletvekili komiteleri;⁹⁶
- Savcılıklar.⁹⁷

Diğer yandan, zaten var olan bazı birimler genelde Seçmeli Protokol çerçevesinde UÖM olarak tayin edilme potansiyeline sahiptir ancak bu durumda yasal, insani ve maddi kaynakların sağlanması ve çalışma biçiminin uyarlanması gerekmektedir.

⁹⁴ Alıkonulma yerlerinden sorumlu bakanlık ya da bölümün bir birimi Seçmeli protokol'ün bağımsızlık gereğini karşılayamaz. Seçmeli Protokol, maddeler 1, 17, 18(1), 18 (4). Bkz. yukarıda bölüm 4. Ayrıca Bkz. Walter Suntinger, "National Visiting Mechanisms: Categories and Assessment", *Visiting Places of Detention: Lessons Learned and Practices of Selected Domestic Institutions* (Association for the Prevention of Torture: Geneva, 2003) s. 76-77.

⁹⁵ Alıkonulma mekânlarından sorumlu bakanlık ya da bölümün keyfi tasarrufu doğrultusunda görevden alınabilen bir birim veya personel Seçmeli Protokol'ün bağımsızlık gereğine uygun değildir. Maddeler 1, 17, 18(1), 18(4). Bkz. yukarıda bölüm 4. Ayrıca Suntinger'in de kaydettiği üzere, bu mekanizmalar izleme rollerini salt insan hakları perspektifi içinde ele alamazlar, çünkü görev alanları (disipliner veya mali kontrol gibi) başka amaçları da barındırabilir. Bkz. Suntinger, age. s. 17-81.

⁹⁶ Çoğu durumda böylesi bir komitenin üyeleri ya iktidar ya da muhalefet partisi üyeleri olacaktır, dolayısıyla bu komitelerin Seçmeli Protokol'ün bağımsızlık gereğinin nasıl yerine getirileceğini görmek zordur. Süreklilik de sorun oluşturabilir, çünkü bir seçim döneminde üyelerin tümü değişebilir. Ayrıca UÖM çalışması için gerekli uzmanlıkların sürekli bir denge içinde sağlanması konusunda bu tür komitelerin karşılaşılabileceği engeller için Bkz. Suntinger, s. 85-86. Suntinger ayrıca, bu komitelerin politize edilebileceği ve ziyaretlerin devamlılığının sağlanmasında zorluklar yaşanabileceğine dikkat çeker. Ancak diğer yandan, bir milletvekili bireysel olarak iktidardaki hükümetten gerçekten bağımsızsa, daha geniş bir bağlamda kurulmuş bir UÖM'ye üye olarak çalışabilir.

⁹⁷ Savcılıklar, yapıları gereği Seçmeli Protokol içinde UÖM'ler için öngörülmüş bağımsızlık ve kendine özgü yaklaşım gereklerini karşılayabilmekten uzaktır.

Bu birimler şunlardır:

- Ulusal insan hakları komisyonları;
- Ombudsman veya kamu savunmanı ofisleri;
- Sivil Toplum Kuruluşları (STK'lar);
- (Cezaevlerinden sorumlu bakanlıkça azledilemeyen) bağımsız cezaevi dış müfettişlikleri

Başka bazı mevcut birimler genelde ulusal önleme mekanizması olarak yetkilendirilmeye uygun değildir ancak bazı durumlarda, köklü değişikliklerle Seçmeli Protokol'ün gereklerini yerine getirebilecek mekanizmalara dönüştürülebilirler.

Örnekler:

- Bazı adli merciler;
- Yerel topluma dayalı bağımsız ziyaret programları.

Bu olası ulusal önleme mekanizması kategorileri sonraki bölümlerde ele alınacaktır.

10.2.2 Ulusal İnsan Hakları Komisyonları⁹⁸

Birçok ulusal insan hakları komisyonunun hükümetlerden bağımsız çalışma konusunda uzun yıllara yayılan ve ülkelerinde Seçmeli Protokol'ün uygulanacağı ilk yıllarda güvenilir bir zemin sağlayabilecek geçmişleri vardır. Ancak, hükümete genel politik tavsiyeler sunan birimler için uygun olabilecek bir şeyin (örneğin, politikacıların ya da bürokratların varlığı) özgürlüklerinden yoksun bırakılan bireyler hakkında son derece hassas bilgilerin ele alındığı ve tartışıldığı bir mekanizma için uygun olmayabileceğini not düşmekte fayda var.⁹⁹

Bir ulusal insan hakları komisyonunun “insan hakları” odaklı bir yaklaşım konusunda kapsamlı deneyimleri ve uzmanlığı olabilir. Hatta bazı ulusal insan hakları komisyonları hâlihazırda alıkonulma mekânlarına zaten ziyarette bulunuyor olabilirler. Ancak bu noktada, bireysel şikâyetleri almak üzere alıkonulma mekânlarına yapılan ziyaretlerle Seçmeli Protokol çerçevesinde öngörülen önleyici ziyaretlerin gerekleri arasında farklar olduğunu hatırlamakta yarar vardır. Soruşturma ziyaretleri ger-

⁹⁸ Ayrıca bkz. Suntinger, age, s. 82-85

⁹⁹ Bkz. yukarıda bölüm 4.3. içinde yürütülen tartışma.

çekleştirmedeki geniş deneyim ülkedeki cezaevlerinin durumuna vakıf olunmasını sağlayabilir ancak önleyici ziyaretlerin etkin olmasını garanti edebilmek için bazı eğitimler ve metodolojik değişiklikler yapmak gerekecektir. Genel amaçlı bir ulusal insan hakları komisyonunun Seçmeli Protokol çerçevesine uygun, yeterince sık ve [konuya] odaklanmış bir ziyaret programını hayata geçirebilmesi için organizasyon içinde yapısal değişikliklere gidilmesi ve bununla birlikte neredeyse her durumda ek finansman ve insan kaynağı gerekecektir.

Daha önce de belirtildiği gibi ziyaretler sonucunda ortaya çıkan bireysel vakalar ister yarı-yargısal bir fonksiyon üstlenen ulusal önleme mekanizmasının kendisi tarafından ya da isterse mahkemeler tarafından soruşturulsun ve karara bağlansın, bu durum Seçmeli Protokol bağlamında gerçekleşen ziyaret fonksiyonlarıyla birleştirildiğinde ciddi sorunlara yol açabilir.¹⁰⁰ Seçmeli Protokol uyarınca yapılacak ziyaretlerin verimli olabilmesi için gerekli olan yetkililerle ulusal önleme mekanizması arasındaki işbirliğine dayalı ilişkinin, aynı yetkililerin ulusal önleme mekanizması tarafından soruşturulmaları ve yargılanmaları durumunda sürdürülmesi zor olabilir. Ayrıca bireyler de kimliklerinin ya da beyanlarının ileri aşamalarda (örneğin bir soruşturmada ya da duruşmada) ortaya çıkacağı kaygısını duyarlarsa ulusal önleme mekanizması ile açık konuşmak konusunda istekli olmayabilirler. Bireysel şikâyetlerin yarattığı iş yükü ve aciliyet, kurumun etkili ve önleyici ziyaretler gerçekleştirme yeteneğini başarısızlığa uğratabilir.

Bazı ulusal insan hakları komisyonlarında farklı mesleklerden uzmanlar yer almış olabilir ancak komisyonlarda genelde avukatlar baskın olduğundan bazı önemli alanlarda (tıp, yasa uygulayıcıları, vs.) uzmanlık eksikliği söz konusu olabilir.

10.2.3 Ombudsman ve Kamu Savunmanı¹⁰¹

Ulusal insan hakları komisyonlarında olduğu gibi ombudsman ve kamu savunmanları da özellikle görevleri anayasaya ya da yerleşik bir anayasal geleneğe dayanıyorsa iyi bir bağımsızlık güvencesine zaten sahiptir.

Ombudsman ve kamu savunmanları, önleyici sistematik ziyaretler konusunda farklı deneyimler elde etmiş olabilirler. Bu birimler, bireysel

¹⁰⁰ Bkz. yukarıda bölüm 3.3.3

¹⁰¹ Ayrıca bkz. Suntinger, age, s. 82–85.

şikâyetler üzerine harekete geçmeye ve bunları takip etmeye veya her yıl ülke düzeyinde başka bir konuya odaklanabilir, [farklı konularda çalışabilirler]. Ulusal insan hakları komisyonları için de geçerli olduğu üzere bireysel şikâyetleri belgelemek ve araştırmak için yapılan cezaevleri ziyaretleri, devam etmekte olan önleyici sistematik ziyaretler için yeterli hazırlık yapılmış olduğu anlamına gelmez.

Ulusal insan hakları komisyonlarında olduğu gibi bir ombudsman veya kamu savunmanı ulusal önleme mekanizması olarak yetkilendirildiğinde, ziyaretler çerçevesinde “yapıcı bir diyalog” içinde bulunurken aynı zamanda bu ziyaretlerde ortaya çıkan belli vakaları takip etmek zorunda kalmak bazı sorunlara yol açabilir. Bu mesele, bu tür şikâyetler konusunda karar verme yetkisine potansiyel olarak sahip ulusal insan hakları komisyonlarının durumuna göre daha az sorunludur ancak yine de görev dağılımının (separation of functions) sağlanması için birimin yeniden yapılanması gerekebilir.

Ulusal insan hakları komisyonu gibi ombudsman ve kamu savunmanlarının da genelde çok geniş kapsamlı bir görev alanı vardır. Seçmeli Protokol’e uygun bir önleyici ziyaretler sistemi için [ombudsman ve kamu savunmanlarının] çok azı hâlihazırda yeterli finans ve insan kaynaklarına sahiptir. Böylesi bir birimi yegâne ulusal önleme mekanizması olarak yetkilendiren devletlerin genelde ek kaynaklar tahsis etmesi gerekir.

İşin doğası gereği, nihai karar yetkisi (genelde avukat olan) tek bir kişiye toplanır; tek bir “üye” söz konusu olduğunda ulusal önleme mekanizması üyeleri arasında gerekli olan tam bir mesleki nitelik çeşitliliğine ulaşmak doğal olarak zordur. Elbette ombudsman veya kamu savunmanı görece çok ve çeşitli meslekten [uzmanlarca] destekleniyor olabilir ancak yine de bazı alanlarda sık sık uzman (örneğin tıbbi uzmanlık) eksikliği olabilmektedir. Mekanizmanın kendi uzman personeline bel bağlaması veya periyodik olarak dışarıdan uzman çağırarak yerine, mekanizma *üyelerinin* ilgili farklı uzmanlık alanlarından olması her halükarda tercih edilir. Bu, tavsiyelerin kalite ve etkinliğini artırır.

Ombudsmana verilecek görev ve tavsiyelerde bulunma yetkisinin kapsamı ülkeden ülkeye değişir. Daha önce belirtildiği gibi Seçmeli Protokol, ulusal önleme mekanizmalarının “yasallık” ya da “adil” olup olmama bakımından değerlendirmeler yapmasından ziyade alıkonulma koşullarının iyileştirilmesi ve alıkonulanların korunmasına yönelik pratik ya da “politika” geliştirme yaklaşımına sahip olması gerektiğini belirtir.

Özellikle usuli ve hukuki güvenceler bağlamında “yasal” bazı meseleler gündeme gelse de bunlar incelenecek konuların ve ulaşılabilecek çok daha geniş hedeflerin sadece bir parçasıdır. Pek çok ulusal önleme mekanizmasının çalışması sırasında ortaya çıkacak çoğu mesele daha ziyade teknik ya da [uygulanan] “politikalar” temelinde olacaktır.

Geleneksel olarak “hukuksal” yetkilerle donatılmış yani belirli bir idari işlemin adalet ilkesine ve idari usullere uygun olup olmadığını değerlendiren kurumlar Seçmeli Protokol’ün öngördüğü teknik/“politik” yaklaşımı benimsemekte zorlanabilirler. Bu [yaklaşım], hükümet ya da meclisin “politik” tercihleri üzerine yorum yapılması ve yasa çıkarılması, değiştirilmesi ya da yasanın yürürlükten kaldırılması konusunda önerilerde bulunulmasını da içerir.

Alıkonulma yerindeki personel ve tutulanlar, daha yerleşik hukuksal bir yaklaşım ya da role sahip bir kurumun şimdi Seçmeli Protokol çerçevesinde farklı yaklaşımlar içinde olmasını ve farklı roller benimsemesini kafa karıştırıcı bulabilir. Yine, devletler arasında ombudsman biriminin çalışma prensipleri konusunda tarihsel ve hukuki çerçeve bakımından ciddi farklar söz konusudur ve bu kaygılar belli bir ülke için geçerli olabilecekken diğeri için olmayabilir.

10.2.4. Sivil toplum kuruluşları¹⁰²

Bir ülkede insan hakları konusunda en sorumlu yaklaşımın başta STK’lar olmak üzere sivil toplum içinde görülmesi mümkündür.

STK’lar, bu rolü yerine getirecek resmi birimlerin kurulmasından çok daha önceki süreçlerde, resmi olmayan önleyici ziyaretler yapmaya başlarlar ve cezaevleri ile diğer alıkonulma mekânlarını izlerler. STK’lar genelde tanımları gereği yürütmeden yapısal olarak bağımsızdırlar. Bazı ülkeler bağlamında bu etkenler bir veya birkaç STK’nın ulusal önleme mekanizmasının resmi bir parçası olarak kabul edilmesi yönünde ağırlık oluşturabilir.

Ancak bir STK’nın hangi ölçüde bağımsız olduğu farklılık gösterebilir ve bağımsızlığı genellikle yasal açıdan güvenceye alınmış değildir. STK’lar genelde yasalar nezdinde alıkonulma mekânlarına tam erişim hakkına sahip değildirler. Hükümet yetkilileri, STK’ların tavsiyelerini resmi mercilerin tavsiyelerinden daha az ciddiye alabilir. Bu ve başka

¹⁰² Ayrıca bkz. Suntinger, age, s. 88–90.

nedenlerden dolayı STK'lar (ve üyeleri) ulusal önleme mekanizması olarak yetkilendirilmelerinden kaynaklanan ek yetki ve güçten (özellikle mali kaynaklardan) memnuniyet duysalar da aynı yasal yetki, güç, yapılanma ve finansmanın getireceği sorumlulukları ve [bunlarda herhangi bir] esnekliğin bulunmamasını kabul etmekte zorlanabilirler. Bazı STK'lar, Seçmeli Protokol çerçevesinde öngörülen yapıcı diyalog yaklaşımı ile kamuoyunda sürdürdükleri diğer çalışmaları uzlaştırmakta zorlanabilirler. Diğer yandan, sürekli olarak hizmet veren (ve belki de büroları [ilgili] kurumun içinde olan) yardım kuruluşları ve benzeri organizasyonlar, alıkonulma mekânlarına ilişkin rol değişiminde veya çoklu rol üstlenmekte zorlanabilirler.

2. bölüm'de de belirtildiği üzere, ulusal insan hakları STK'ları her hâlukarda bir ülkenin ulusal önleme mekanizmasının belirlenmesi sürecine her zaman dâhil edilmelidir. 8. bölümde ele alındığı üzere, ulusal önleme mekanizması faaliyete geçtikten sonra STK'ların ulusal önleme mekanizması ile ilgili yürütecek başka rolleri de vardır. Ayrıca, bir ulusal önleme mekanizmasının kurulması asla STK'ların alıkonulma mekânlarını izlemesini, ziyaretler de dâhil olmak üzere, sonlandırmak için hiçbir zaman uygun bir gerekçe değildir.

10.2.5 Bağımsız Cezaevi Müfettişlikleri

Bağımsız cezaevi müfettişlikleri, ulusal önleme mekanizmaları ile birlikte önemli bir rol oynayabilir. Bu tür bir birim tek ulusal önleme mekanizması olarak hizmet verecekse görev alanı iyice gözden geçirilmeli ve belki de Seçmeli Protokol çerçevesinde bütün alıkonulma mekânlarını kapsamak üzere genişletilmelidir. Bağımsızlığın, Seçmeli Protokol çerçevesinde uygun bir şekilde sağlanması için bir dizi koşulun sağlanması gerekir (örneğin, görev alanının yasal temeli, personelin kadro güvencesi, vb.).

Bazı müfettişliklerin karma bir görev tanımı vardır: Kurumları, sadece Seçmeli Protokol çerçevesinde insan hakları (işkencenin ve kötü muamelenin önlenmesi, insani koşullar) perspektifiyle değerlendirmezler, ayrıca kurumların bütçe ve mali sorumluluk içinde hareket edip etmediklerini, kamu güvenliğinin adli sistem tarafından yeterince sağlanıp sağlanmadığını, cezaların etkin biçimde infaz edilip edilmediğini de denetlerler. Bu tür görevlerin ulusal önleme mekanizmasının görev

alanına dâhil edilmesi Seçmeli Protokol gereksinimleri ile tutarlı olmaz.¹⁰³

10.2.6 Adli Merciler

Seçmeli Protokol’ün Başlangıç bölümünün son paragrafı, işkenceyi önleyici mekanizmalar yoluyla önlemek için “yargısal olmayan araçlar” hedeflendiğinin altını çizmiştir. Dolayısıyla açıktır ki Seçmeli Protokol yürürlüğe girdiği sırada var olan adli merciler ulusal önleme mekanizması olarak yetkilendirilecek adaylar arasında değerlendirilmemiştir.

Seçmeli Protokol’ün getirdiği ana yenilik, olaylar olup bittikten sonra yargı sürecinin işletilmesinden ziyade cezaevlerini, önleyici/politik bir yaklaşımla, sadece hukuksal bilgiye sahip uzmanlara değil fakat farklı disiplinlerden gelen tıbbi, bilimsel ve sosyal alandaki uzmanlıkların gözlemine ve analizine açmak olmuştur. Bir kurum olarak yargı, doğası gereği öncelikle yasal bir perspektife sahiptir ve önlemeye ilişkin politikalar ve uygulamalar sergilemekten ziyade yargılamaya ilişkin uzmanlığını olaylar olup bittikten sonra ortaya koyar. Dolayısıyla, adli bir mercinin ulusal önleme mekanizması olarak yetkilendirilmesi durumunda Seçmeli Protokol’ün hedefine ulaşması ciddi engellerle karşılaşabilir.

Seçmeli Protokol’ün giriş bölümünde “yargısal olmayan araçlar” a yapılan gönderme uyarınca ulusal önleme mekanizmaları için öngörülen “bağımsızlık”, hem yürütme ve hem de yargıdan bağımsızlığı kapsar. Açıktır ki yargının alıkonulanlara (ve özellikle hükümlülere) ve mahpusluk hallerine ilişkin, Seçmeli Protokol çerçevesinde ulusal önleme mekanizmalarına yüklenen perspektif ve yaklaşımla çelişebilen başka rolleri de vardır. Örneğin ulusal önleme mekanizmalarının, ulusal hukukun gereklerinin ötesinde ve alıkonulanların koşullarını iyileştirmeye yönelik yasa değişikliği teklifleri ya da yeni yasa önerilerini kapsayabilen daha geniş bir bakış açısı vardır. Bu önemli politik/danışmanlık rolü bir kurum olarak yargının doğasıyla genellikle uyuşmayacaktır.

Son olarak, Seçmeli Protokol’e göre ulusal önleme mekanizmalarının, alıkonulanların ve görevlilerin, alıkonulma mekânlarındaki gerçek

¹⁰³ Benzer kaygılar Birleşik Krallık Parlamentosu İnsan Hakları Ortak Komitesi tarafından da 2005-2006 dönemini kapsayan 20. raporda (22 Mayıs 2006, s. 17-20) dile getirildi. (Joint Committee on Human Rights of the Parliament of United Kingdom, 20th Report of Session 2005-2006, 22 May 2006, pp. 17-20). Bkz. yukarıda Bölüm 3.3.3 içinde yürütülen tartışma.

durumu daha açıkça ifade etmelerini sağlayacak bir atmosfer yaratmak üzere bağımsız, gizlilik temelinde çalışan ve yargısal olmayan bir yapıya sahip olması gerekir. Bu özellik Seçmeli Protokol'ün başlangıç bölümünde, madde 20(d) ve madde 21'de (ulusal önleme mekanizmalarının tutulanlarla özel görüşme yapması, vb) belirtilmiştir. Cezaların infazını denetlemekle yükümlü olan (ve belki de erken tahliye, disiplin ya da diğer yargısal konularda karar verebilecek) bir yargıcın görüşmeye katılması, alıkonulanların kendi kusurlu davranışlarını anlatmak ya da koşullardan yakınmak konusunda isteksizlik duymasına neden olabilir. Cezaevi personeli de aktardıkları bilginin başka bir bağlamda kanıt olarak kullanılıp kullanılmayacağını bilemezse sorunları kabul etmekte isteksiz olabilir.

Bütün bu nedenlerden dolayı, cezaların infazını ve cezaevlerini mahkemeler adına denetlemekle yükümlü adli merciler ya da yargıçların, diğer yargısal işlevlerini sürdüremeyecek olsalar bile, ulusal önleme mekanizması olarak yetkilendirilmeleri uygun olmayacaktır.

Ancak Güney Afrika Cezaevleri Yargı Denetmenliği Kurumu, yetki yasası (*Islah Hizmetleri Yasası*, 1998) açısından bu kaygılardan bazılarının dikkate alındığı istisnai bir örnek oluşturmaktadır. Yasanın 86. bölümü uyarınca denetim yargıcı, denetim görevi sırasında diğer yargısal hizmetleri sürdürmemektedir. Bölüm 85(1), denetim yargıçlığı görevi süresince (diğer yargı süreçlerinden) bağımsızlığın kesin olarak sağlanması gerektiğine işaret etmektedir. Denetim yargıcının görev alanı, cezaların infazı konusunu disiplin ya da başka açılardan yargısal bir rolle ele almak değil mahpuslara uygulanan muameleyi ve cezaevi koşullarını rapor etmektir. [Bölüm 85(2)]

10.2.7 Toplum-temelli Bağımsız Ziyaretçiler

Toplum temelli ziyaretler, alıkonulma mekânlarına hâlihazırda ziyaretler gerçekleştirmekte olan, genelde bağımsız olarak kabul edilen ve bu özellikleri ile UÖM olarak yetkilendirilmeye uygun görünen aday olumlara bir diğer örnektir.

Ancak Seçmeli Protokol madde 18(2) ulusal önleme mekanizması üyelerinin konuyla ilgili “mesleki bilgiye” sahip “uzmanlar” olması gerektiğini açıkça belirtir. Çoğu toplum temelli ziyaret oluşumları, görece kısa bir yönlendirme ya da eğitimden sonra çalışmaya başlayan ve uzman olmayan gönüllülerin katılımına özellikle açıktır. Özel bir

mesleki formasyon talep etmeksizin bu denli geniş bir kapsamda gönüllü kabul etmenin sağladığı avantaj, çok sayıda alıkonulma mekânına sık ve düzenli ziyaretler gerçekleştirebilmektir. Bu tür programlara uzun bir süre için katılan bazı bireyler zamanla pratik anlamda ciddi bir uzmanlık deneyimi elde edebilirler. Ancak bir bütün olarak ele alındığında, bu oluşumlar da Seçmeli Protokol uyarınca UÖM'ler için kilit koşul sayılan yeterli “mesleki bilgi” ve “uzmanlık” unsurları neredeyse her zaman eksik olacaktır.

Bir toplum temelli ziyaret yapıları bir ulusal önleme mekanizması olarak yetkilendirilmesi yönündeki bir teklif de Seçmeli Protokol'de ortaya konan bütün yetki ve güvenceleri yani bütün yerlere ve kişilere erişimi, hangi alıkonulma mekânının ziyaret edileceğini seçme özgürlüğü ile bilgiye erişme yetkisini de mutlaka içermelidir. Toplum temelli ziyaret yapıları genel olarak sitemin bütününe analiz etmek ve tavsiyelerde bulunmak üzere tasarlanmamışlardır ve bu yüzden resmen yasa teklifinde bulunma ya da mevzuatla ilgili yorumlar yapma yetkisine sahip olmayabilirler. Üyeler, Seçmeli Protokol'ün gerektirdiği ayrıcalıklara ve dokunulmazlıklara sahip olmayabilirler.

Mevcut toplum temelli ziyaret yapılarıyla Seçmeli Protokol gereklerine uygun bir ulusal önleme mekanizması arasındaki bütün bu olası farklılıklar tabii ki mevzuat, idari düzenlemeler, çalışma pratikleri ve ayrılan kaynaklar konusunda yapılacak değişikliklerle giderilebilir. Ancak bu değişikliklerin yaşama geçirilmesi ve özellikle de toplum temelli bağımsız bir ziyaret oluşumuna katılmak için ilgili mesleki niteliklere sahip olunması koşulu bu girişimlerin temel amaçları olan geniş kapsamlı ve sık ziyaret hedeflerini gerçekleştirebilmek için gerekli geniş katılımın ilk elde sağlanamamasına neden olacaktır.

Bir yandan ulusal önleme mekanizmasının bir parçası ya da tamamı olarak yetkilendirilmeleri, belirtilen gerekçelerle yerinde olmasa da toplum temelli bağımsız ziyaret yapıları, bir ulusal önleme mekanizması ile birbirlerini karşılıklı destekleyerek çalışabilecek, tamamlayıcı oluşumlardır. Toplum ziyaretçileri, dış gözlem ve bilgi ağı sayesinde ulusal önleme mekanizmalarının mesleki bilgi, uzmanlık ve yetkilerini daha verimli kullanmalarını sağlayabilirler. Her devlette benzer oluşumların kurulması ve sürdürülmesi ısrarla desteklenmeli ancak bir ulusal önleme mekanizması olarak yetkilendirilmemelidirler.

10.2.8 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri

- Devletler ya mevcut bir mekanizmayı yetkilendirebilir ya da yeni bir mekanizma kurabilir. Her iki model de nitelik bakımından global olarak bir diğerinden üstün sayılamaz.
 - Sivil toplum, mevcut mekanizmanın mı kullanılacağı yoksa yeni bir mekanizmanın mı kurulacağına ilişkin karar verme sürecine mutlaka dâhil edilmelidir.
 - Mevcut bir kurumu yetkilendirmeden önce devlet ve sivil toplum kurumun tabi olduğu bütün kuralları, yetki ve bağımsızlık alanlarını, sahip olduğu güç ve sağlayabildiği olanakları dikkatli ve kapsamlı bir şekilde incelemelidir. Kurumun mevcut özelliklerinin Seçmeli Protokol gerekliliklerine uyumlu olması için gerekli yasal değişiklikler derhal yapılmalı ve her türlü kaynak artışı ivedilikle sağlanmalıdır.
-

10.3 Çoklu Mekanizmalar

10.3.1 Coğrafi ya da Tematik Temel

Çoklu mekanizmalar kurmak öncelikle federal devletler için öngörülmüş bir olasılıktır çünkü coğrafi bölgelere göre ve merkezi olmayan (ademi merkezi) yapıların ulusal önleme mekanizması olarak yetkilendirilmesi, [Protokol'ün] onanması sürecine olumlu katkıda bulunabilir. Bununla birlikte 17. maddenin, devletlerin işbölümü esasına dayalı çoklu mekanizmalar oluşturmaya olanak tanıdığı da görülmektedir.

Uluslararası hukuka göre bir antlaşmanın uygulanması sırasında işbölümünden kaynaklanan herhangi bir aksaklık, sınırlılıklar anayasada tanımlanmış kuvvetler ayrılığı ilkesinden kaynaklansa dahi mazeret olarak kabul edilemez.¹⁰⁴ Seçmeli Protokol içinde bu konudaki kesin tutum açıkça vurgulanmıştır: “Bu Protokolün hükümleri, hiçbir sınırlama ya da istisna olmaksızın federal devletlerin her bölgesinde uygulanacaktır.”¹⁰⁵

Ancak uluslararası insan hakları anlaşmalarının evrensel olarak kabul edilmesi ve etkin bir biçimde uygulanmasını sağlama arayışı açısından bakıldığında merkezi olmayan (âdemi merkezi) devletler pratikte kendine özgü bazı sıkıntılarla karşı karşıya kalabilmektedirler. Protokol tarafından merkezi olmayan (âdemi merkezi) birimlerin ulusal önleme mekanizması olarak kullanılmasına açıkça olanak tanınması bu tür sorunlara çözüm getirmektedir.¹⁰⁶

Bir federal devletin ulusal önleme mekanizması, bir eyaletteki özel anayasal yapının yanı sıra diğer politik ve coğrafi unsurlara dayalı olarak¹⁰⁷ bütünleşik bir yapı da olabilir, çoklu yapılardan oluşan bir sistem de. Olası bir bütünleşik federal yapı için kurumsal tasarımlar aşağıdaki gibi olabilir:

- Ulusal önleme mekanizmasına ilişkin yasa sadece merkezi hükümet tarafından hazırlanır ve atamalar da merkezi hükümetçe yapılır.
- Her biri kendi anayasal yetkisi uyarınca hareket eden merkezi ve bölgesel hükümetler, idari olarak ortak yetkilere sahip bir ulusal ön-

¹⁰⁴ Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi, madde 27'ye bakınız.

¹⁰⁵ Seçmeli Protokol, madde 29.

¹⁰⁶ Seçmeli Protokol, madde 17.

¹⁰⁷ Seçmeli Protokol'ün federal ya da ademi merkeziyetçi devletlerde onay ve yürürlüğe konma süreci ile ilgili daha fazla ayrıntı için <http://www.apr.ch/npm> adresinde bulunan İÖD yayınına bkz. *Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) in Federal and other Decentralized States* (June 2005).

leme mekanizmasına ilişkin yasayı birlikte hazırlarlar ve atamaları birlikte yaparlar.

Federe bir devlette çoklu yapıların bir ulusal önleme mekanizmasının gerekleriyle bağdaşabilmesi için kurumsal tasarımlar aşağıdakiler gibi olabilir:

- Merkezi hükümet ve bölgesel hükümetlerin her biri, belirli bir bölgede veya konuda yetkili olan ayrı birer UÖM kurar ve UÖM'yi yetkilendirirler.
- Merkezi hükümet, bölgesel hükümetlerin yetki alanı içinde bulunmayan coğrafi bölgeler ve her türlü konuyu kapsayacak bir UÖM oluşturur ve bölgesel hükümetler de buna paralel olarak, yetki alanları içindeki her yeri ve her konuyu kapsayan bütünlük, ikinci bir UÖM kurarlar.¹⁰⁸

Federal olsun ya da olmasın bir taraf devlet, coğrafi olarak paylaştırılmış ulusal önleme mekanizmaları yerine onları işbölümü esasına göre ayırmaya da karar verebilir. Örneğin, eğer bir devletin hâlihazırda iyi işleyen, psikiyatrik kurumları ziyarete ilişkin bir mekanizması var ise bu yapılanma kendi spesifik çalışmasına devam edebilir ve diğer türden alıkoyma yerlerini denetlemek üzere ek ulusal önleme mekanizmaları oluşturulabilir.

Ancak, eğer bir devlet her biri ayrı ya da kısmen çakışan görev alanlarına sahip çoklu ulusal önleme mekanizmaları oluşturmaya karar verir ise bu alt ulusal önleme mekanizmalarının her biri Seçmeli Protokol'ün gerektirdiği koşulları taşımalıdır. Bu, özellikle, bazı alıkonulma mekânlarının bu alt ulusal önleme mekanizmalarından sadece biri tarafından ziyaret edilebildiği ve diğerleri tarafından ziyaret edilemeyeceği durumda önem kazanır. Bu mekanizmalardan birinin bağımsızlık koşulunu sağlamadığı, diğerinin gerekli uzmanlık koşulunu karşılamadığı ve bir diğerinin de bütün alıkonulma mekânlarını ziyaret yetkisi bulunmadığı halde bir devlet, Seçmeli Protokol'de belirtilen koşulların bu yapılardan biri ya da diğeri tarafından karşılandığı ve böylece gerekliliklerin müştereken karşılanmış olduğunu ileri süremez. Mantıksal olarak, bir alıkonulma

¹⁰⁸ Örneğin her bir hükümet bu ikinci UÖM'nin kuruluşunu ve yetkilerini yasalarla ayrıca düzenleyebilir. UÖM, ülkenin bütün yüzölçümü ve tüm konu başlıkları için yerel hükümetlere bağlı, bütünlük bir birim olarak çalışır.

mekânı Seçmeli Protokol'ün gerektirdiği koşullara sahip bir yapı tarafından ziyaret edilmiyorsa, hiç kimse *diğer* mekânları ziyaret eden yapıların sahip oldukları nitelikler üzerinden bu eksikliğin giderildiğini ileri süremez.

Çoklu mekanizmaları öngören taraf devletler, bir bireyin özgürlüğünden mahrum kalmasının olası olduğu her yerin, bir ya da daha fazla ulusal önleme mekanizması tarafından ziyaret edilmesi gerektiğini göz önünde bulundurmalıdır. Dolayısıyla bir devlet çoklu ulusal önleme mekanizmasını uygulamaya koyduğunda kişilerin alıkonulma olasılığı bulunan her türlü yerin mekanizmaların görev alanlarının içinde yer aldığından emin olunmalıdır– ve bu, ulusal önleme mekanizmalarından en az birinin, hükümetin bir biçimde işin içinde olduğu ya da muvafakati olduğu düşünülen durumlarda, kişilerin tutulduğu ve normalde alıkonulma yeri olarak kullanılmayan yerlere de ziyaret yetkisi bulunması gerektiği anlamına gelmektedir.¹⁰⁹

Bir taraf devletin, ülkesi içindeki “ulusal önleme mekanizmalarının” sorumluluklarını coğrafi ya da işbölümü temelinde alt gruplara ayırması konusunda Seçmeli Protokol sınırsız bir takdir yetkisi tanımış değildir; Seçmeli Protokol'ün bazı gereklilikleri çok fazla parçalanamaz. Örneğin, Seçmeli Protokol m. 20(e), her bir ulusal önleme mekanizmasının “ziyaret etmek istediği yeri seçme özgürlüğüne” sahip olmasını şart koşar. Eğer bir UÖM sadece tek bir alıkonulma mekânına ilişkin olarak yetkilendirilmişse o devlet, madde 20(e) kapsamındaki sorumluluğunu yerine getirmiyor demektir; ulusal önleme mekanizmasına, ziyaret edeceği yerleri seçme özgürlüğünü vermemiş olur.

Bir ülkenin Seçmeli Protokol'ü çeşitli ulusal önleme mekanizmaları üzerinden hayata geçirdiği çoğu durumda belli bir koordinasyon gereklidir. Bu koordinasyonun gerekliliği ve yapısı bu Rehber'in bir sonraki bölümünde ele alınmaktadır.

10.3.2 Uyum ve Koordinasyon

10.3.2.1 Zorluklar

Çoklu ulusal önleme mekanizmalarının düşünüldüğü her durumda, bir bireyin özgürlüğünden mahrum kaldığı veya kalabileceği her yerin, ulusal önleme mekanizmalarından en azından birinin yetki alanında

¹⁰⁹ Bölüm 3.2.3 ve 6.1'e bakınız.

olmasının güvence altına alınması esastır. Her bir ziyaret mekanizmasının yeterli uzmanlığa ve Seçmeli Protokol'ün gerektirdiği bütün yetki ve güvencelere sahip olması gerekir ki bu proje idari açıdan bir bütün olarak yönetilebilir nitelikte olsun, etkili ve uyumlu sonuçlar sağlasın.

Çoklu ulusal önleme mekanizması için, özellikle benzer ya da aynı yerleri ziyaret eden çeşitli ulusal önleme mekanizmaları varsa, tavsiyeler ve bulgular konusunda uyum sağlamak zor olabilir. Bu, ulusal önleme mekanizmalarının korumayı amaçladığı bireyler, tavsiyeleri uygulayacak olan yetkililer ve UÖM'lerin kendileri için de bir sorundur.

Daha önce de belirtildiği gibi ulusal önleme mekanizmaları, Seçmeli Protokol çerçevesinde “bir sistem” oluşturmak üzere tasarlanmıştır.¹¹⁰ Bir ulusal önleme mekanizmaları toplamının gerçekten bir sistem oluşturabilmesi için genelde ülke çapında bir koordinasyona ihtiyaç duyulur. Örneğin, ulusal önleme mekanizmalarının rollerinden biri mevzuat hakkında gözlemler ve tavsiyeler sunmaktır (madde 19(c)). Bu da demektir ki her bir yasama organının yetki alanı içerisinde çalışan ulusal önleme mekanizmalarının, sistem çapında ya da bölge çapında analiz yapma ve tavsiyelerde bulunma araçlarına sahip olması gerekir. Ulusal önleme mekanizmaları ve Uluslararası Alt Komite bir araya gelerek bütünsel bir ziyaret sistemi oluştururlar. Böylece ulusal önleme mekanizmaları Uluslararası Alt Komite için önemli bir sürekli bilgi kaynağı oluştururken, Uluslararası Alt Komite'nin de ulusal önleme mekanizmaları karşısında küresel bir işlevi olacaktır. Bu roller, Uluslararası Alt Komite'nin Cenevre'deki bürosu ile her bir ülkedeki UÖM'ler arasında koordineli bir iletişimi gerektirir.¹¹¹ Dahası, bir devlet, Uluslararası Alt Komite'ye Seçmeli Protokol'ün nasıl hayata geçirildiği konusunda kapsamlı raporlar sunabilecek durumda olmalıdır.¹¹²

Tüm bu nedenlerle, fazlasıyla zayıf bağlarla bir arada duran bir yapılar bütününe güvenmek Seçmeli Protokol'ün gerekleri ile bağdaşmayabilir; ulusal düzeyde kimi koordinasyona gereksinim duyulabilir.

10.3.2.2 Seçenekler

Bu zorlukları aşmanın çeşitli yolları olabilir. Alternatiflerden biri merkezi olmayan (ademi merkezi) bir işleyişe sahip tek bir ulusal önleme

¹¹⁰ Bölüm 3.1'e bakınız.

¹¹¹ Bkz. Seçmeli Protokol, madde 11(b), 12(c) ve 20(f). Bkz. bölüm 9.

¹¹² Seçmeli Protokol, madde 12(b).

mekanizmasını yetkilendirmektir. İdari olarak birleştirilmiş bir ulusal önleme mekanizması da coğrafi alana dağılmış bürolar ve üyeliklere sahip olabilir ki bu, ulusal sınırlar içinde ziyaretlerin gerçekleştirilmesi için yapılacak ulaşım harcamalarını vb. masrafları azaltacaktır.¹¹³ Bu seçenek, merkezi düzeyde kurulan tek bir UÖM modeli ile tek tek ulusal önleme mekanizmalarının, çalışamaz derecede gevşek bir şekilde birbiriyle ilişkilendirildiği model arasında bir orta yoldur. Her hükümet coğrafi alana dağılmış ama idari olarak tek merkezli bir ulusal önleme mekanizmasının, çoklu ulusal önleme mekanizmalarına ilişkin yaklaşıma göre daha avantajlı olup olmadığını ciddi bir biçimde değerlendirmelidir.

Avusturya İnsan Hakları Danışma Kurulu (Seçmeli Protokol kapsamında yetkilendirilmemiş olsa da) bu yaklaşımı benimseyen yerel ziyaret organlarına bir örnektir. Kurul, polis faaliyetlerini özel olarak insan hakları standartlarının korunmasına odaklanan bir perspektiften değerlendirmekle sorumludur. Üyelik sistemi çerçevesinde altı uzman ziyaret komitesi bulunmaktadır ve bunlar Avusturya mahkemelerinin bölgesel dağılımına paralel olarak yapılandırılmıştır.¹¹⁴ Benzer şekilde, Arjantin’de Seçmeli Protokol’ün uygulanmasına ilişkin taslak mevzuata göre, 10 üyeli ulusal önleme mekanizması, merkezi olmayan (âdemi merkezi) ve illerden/bölgelerden görevlendirilecek temsilciliklerinin oluşacaktır.

Çoklu-ulusal önleme mekanizmaları modelini uygulayan devletler için bir diğer seçenek de tek bir koordinasyon birimi ya da “merkezi ulusal önleme mekanizması” kurmaktır. Koordinasyonu sağlayacak bölgesi yapının ulusal önleme mekanizmaları arasında uyumu geliştirmek, daha iyi ziyaretler yapılması ve tavsiyelerin formülasyonu konularında destek sağlamak gibi görevleri olmalıdır. Böyle bir yapı ayrıca Seçmeli Protokol’ün şart koştuğu gibi Uluslararası Alt Komite ile ulusal önleme mekanizmalarının etkili ve yeterli bir biçimde iletişim kurmalarını da sağlayabilir.¹¹⁵

¹¹³ Bu yaklaşım Birleşmiş Milletler’in “Paris İlkeleri” (“Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights” (the “Paris Principles”), Genel Kurul Kararı A/RES/48/134 (Ek), 20 Aralık 1993’te benimsenmiştir. Buna göre, her ulusal insan hakları kuruluşu “işlevlerini yerine getirebilmek için üyeleri arasından çalışma grupları oluşturabilir ve yerel veya bölgesel şubeler kurabilir.” Seçmeli Protokol, madde 18, taraf devletlerin UÖM atama sürecinde Paris İlkeleri’ni dikkate almasını gerektirir.

¹¹⁴ Bkz. <http://www.menschenrechtsbeirat.at/>.

¹¹⁵ Seçmeli Protokol, madde 12(c) ve 20(f).

Ulusal önleme mekanizmasının koordinasyonunu sağlayan merkez mekanizmalar için genel olarak öngörülen bağımsızlık, güvence ve yetkilere sahip olmalıdır. Örneğin, ülke genelinde özgürlüğünden yoksun kalan kişi sayısı, alıkonulma mekânlarının toplam sayısı ve her birinin yerleri gibi konularda hükümetten bilgi alabilmelidir.¹¹⁶

Ulusal önleme mekanizmalarının, alıkonulma mekânları özelinde ya da kurumsal kategorilere göre yetkilendirildiği yerlerde, merkezi bir ulusal önleme mekanizmasının kurulması, mekanizmaların gayri resmi alıkonulma mekânlarına erişimlerini de kolaylaştıracaktır. Merkezi ulusal önleme mekanizması, daha önceden oluşturulan bir veya daha fazla mekanizmanın kapsamadığı her türlü alıkonulma mekânını ziyaret etmeye yetkili olacaktır.

Yeni Zelanda'da, mevcut çoklu yerel ziyaret mekanizmalarının (belki de bazı yeni yapılarla tamamlanarak) kullanılmasını öneren Seçmeli Protokol'ün uygulanmasına ilişkin yasa, merkezi ulusal önleme mekanizması (bu da muhtemelen ulusal İnsan Hakları Komisyonu'dur) kavramını da içermektedir. Merkezi ulusal önleme mekanizması diğer mekanizmaların çalışmasını iki açıdan koordine edecektir: ulusal önleme mekanizmalarının tavsiyelerini hükümete iletecek ve mekanizmalara tavsiyede bulunacaktır. Böylece merkezi mekanizma Yeni Zelanda genelindeki alıkonulma mekânlarının tamamına ilişkin yapısal sorunları belirlemek, tek tek ulusal önleme mekanizmalarının raporlarını koordine etmek ve bu raporların ortaya koyduğu yapısal sorunlar hakkında ulusal önleme mekanizmalarına tavsiyelerde bulunmaktan sorumlu olacaktır.¹¹⁷

¹¹⁶ Bkz. Seçmeli Protokol madde 20(a)

¹¹⁷ Seçmeli Protokol'ün Yeni Zelanda'da uygulanması ile ilgili bilgi ve İşkenceyi Önleme Derneği'nin mevzuat hakkında yorumları için Bkz. http://www.apr.ch/un/opcat/new_zealand.shtml.

10.3.3 İşkenceyi Önleme Derneği'nin Tavsiyeleri

- Devletler, coğrafi ve/veya işbölümü esasına dayanan çoklu mekanizmalara sahip olmayı tercih edebilirler.
 - Ancak bütün alıkonulma mekânları (gayri resmi olanlar da dâhil) ilgili devletin bir ya da daha fazla ulusal önleme mekanizması tarafından ziyaret edilmelidir.
 - Geniş bir coğrafi alana ve çok farklı yerlerde alıkonulma mekânlarına sahip olan devletler, çok sayıda ulusal önleme mekanizmasına alternatif olarak coğrafi alana dağılmış (örneğin, şubeler) ama idari olarak bütünleşik tek bir UÖM kurmayı dikkate alabilirler. Çoklu ulusal önleme mekanizması sistemini seçen devletler, diğer mekanizmaların kapsamadığı her türlü alıkonulma mekânına ilişkin olarak bilgi alma, ziyaret ve tavsiye yetkilerine sahip olan, koordinasyonun ve kapasitenin geliştirilmesi ile görevli bir merkezi UÖM kurmalıdır.
-

Sonuç

11

Bu metnin yazıldığı sırada Seçmeli Protokol daha yeni yürürlüğe girmiş ancak Uluslararası Önleme Alt Komitesi henüz çalışmaya başlamamıştı. İlk imzacı taraf devletlerin ulusal önleme mekanizmalarını birkaç ay içinde oluşturmaları gerekiyordu ancak çok azı yapı, yetki ve [üye] kompozisyonunu kesin ve nihai olarak belirledi. Protokole katılıp katılmayacakları ya da ne zaman katılacakları konusunda karar verme sürecinde olan devletlerde de ulusal önleme mekanizması üzerine tartışmalar sürmekte. Ulusal düzeylerde alıkonulma mekânlarını, bağımsız uzmanlardan oluşan ziyaret mekanizmalarının denetimine açmak yönünde dünya çapında benzeri görülmemiş bir hareketlilik var.

Her bir devlet, ulusal önleme mekanizmasını kendi yerel bağlamında kuracak ya da [var olanları] yetkilendirilecektir. Diğer yandan, Seçmeli Protokol metninde yer alan sürecin çerçevesi ve bu süreçten elde edilecek çıktılar Uluslararası Kızılhaç Komitesi, Avrupa İşkencenin Önlenmesi Komitesi, BM İşkence Özel Raportörü ve benzeri yapıların pratik deneyimlerinin özü bakımından uluslararası olacaktır. Gördüğümüz gibi Seçmeli Protokol metni ve ikincil kaynaklar ulusal önleme mekanizmalarının tasarlanmasındaki ana konulara ilişkin zengin bir rehber kaynak oluştururlar. Bunlar aynı zamanda aşağıdaki noktaları da içerir:

- sürecin kendisi,
- amaç ve görev alanı,
- bağımsızlık,
- üyelik kriterleri,
- ziyaretlere ilişkin yetki ve güvenceler,
- tavsiyeler ve bunlara ilişkin uygulamalar,
- UÖM ile diğer ulusal ve uluslararası aktörler arasındaki ilişkiler
- örgütsel biçim.

Yerel aktörler için uluslararası çerçeve uzak, belirsiz ve bulanık görünebilir. Kaçınılmaz olarak Protokol'de yer alan düzenlemeleri ulusal düzeyde uygulamaya koyanlar, Protokol'ü kaleme alanların hiç öngörmediği ve çözümleri Protokol metninde pek de yer almayan sorunlarla karşı karşıya kalabilirler. Nihai olarak, uluslararası Önleme Alt Komitesi, ulusal önleme mekanizmaları ile ilgili olarak devletlere tavsiyelerde bulunma görevi gereği mekanizmalarla doğrudan iletişim kurarak ulusal aktörlerin uluslararası çerçeve ile bağlantısını sağlamalıdır. Alt Komite izleyen yıllarda çalışma yöntemlerini geliştirirken ve kendi ziyaret prog-

ramını uygularken yoğun bir iş yükü ile karşı karşıya kalacaktır.

Bu Rehber'e, Protokol'ün başlangıç bölümünde yer alan amaçları inceleyerek başladık. Bugün durduğumuz yerden bakınca, küresel ve yerel olarak bu amaçları gerçekleştirecek bir önleyici mekanizma sistemi kurmanın uzun yıllar alacak bir süreç olduğu açıktır. Daha geniş bir uluslararası sistemin içine oturmuş etkili ulusal önleme mekanizmaları Protokol'ün amaçlarının gerçekleşmesi için esastır. Bu Rehber, yerel aktörlerle uluslararası çerçeve arasındaki anlayış ve erişimde oluşabilecek potansiyel açıkları kapatmaya yönelik bir ön adım olarak düşünülmüştür. Ancak Rehber, web sitemizdeki ek kaynaklar ya da İşkenceyi Önleme Derneği çalışanları ile kurulacak doğrudan bağlantılarla devam edecek bir iletişimin başlangıcıdır. Yapıcı ve açık diyalog, ulusal önleme mekanizmalarının fiili çalışmaları sırasında olduğu gibi kurulmaları ve yetkilendirilmeleri sürecinde de önemlidir ve de İşkenceyi Önleme Derneği işkence ve diğer zalimane, insanlık dışı ve kötü muamele biçimlerinin daha iyi bir biçimde önlenmesi yolunda yerel aktörlerle ilişki kurmaya hazırdır.

