

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

İzzet Eroğlu*

1. Giriş

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) görev ve yetkilerinin düzenlendiği Anayasanın 87. maddesinde kanun yapma görev ve yetkisini müteakiben “Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek” görev ve yetkisi belirtilmiş, Anayasanın 98-100. maddelerinde denetim yollarının neler olduğu ve nasıl düzenleneceği öngörülmüştür. Ancak Anayasa, denetim yollarını “bilgi edinme ve denetim yolları” olarak değerlendirmektedir. Bilgi edinmenin denetimden önce gelmesi zorunlu olarak bir sıralama ilişkisini göstermese de uygulamada denetim faaliyetleri “bilgi edinme seviyesinin” üzerine pek çıkamamaktadır.

Güçler ayrılığı ilkesinin benimsenmiş olduğu sistemlerde parlamenter denetimin önemi inkar edilemez. Halkın temsilcilerinin politika ve programını benimsedikleri bir partiyi iktidara getirmeleri, bu politika ve programın uygulanıp uygulanmadığı ve nasıl uygulandığının denetimini gerektirmektedir. Bu denetim de parlamenter sistemlerde halkın temsilcileri tarafından, parlamento tarafından yerine getirilmektedir. Siyasî bir denetim mekanizması olan parlamenter denetimin işletilmesi, kurallar manzumesinden ziyade siyasî denetim anlayışının oturmuşluğuna bağlıdır.

Parlamentonun denetim işlevini tam olarak yerine getirmemesi sonucu parlamentonun mevcudiyetine yönelik önemli eleştiriler yöneltilmiştir. Parlamentonun işlevsiz olduğu hakkında önemli eleştirileri Carl Schmidt dile

* Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Yasama Uzmanı.

getirmiş, ancak Schmidt'in Nazi yanlısı olması sebebiyle zamanında parlamentoya yönelik eleştirileri pek dikkate alınmamıştır.¹ Sonraları parlamentonun işlevsiz olduğu yönünde çalışmalar artmış, Schmidt'in yapmış olduğu çalışmanın da önemi anlaşılmıştır. Sonay Bayramoğlu "Parlamento Krizi" adlı yüksek lisans tezinde² Schmidt'in düşüncelerinden şu şekilde bahsetmektedir:

"Schmitt, parlamenter adalet ve doğruluğa artık kimsenin inanmadığını söyler. Bugün artık parlamentonun gerisinde, görünmeyen kurallarıyla parlamentoyu etkileyen gizli bir güç vardır. Schmitt'e göre parlamentoyu yöneten ya da etkileyen bu güçlerdir."³

Parlamento krizi, parlamentonun sönümlenmesi vb. adlar altında parlamentoya yapılan eleştiriler büyük ölçüde sistemin denetim işlevini yerine getir(e)memesinden kaynaklanmaktadır. Kararların kapalı kapılar arkasında alındığı, lider sultanın hakim olduğu ve temsil krizinin yaşandığı gibi eleştiriler haklı olmakla birlikte alternatif ortaya koyamadıklarından ya da sadece sorun olduğunu belirttiklerinden eleştiri düzeyinde kalmaktadır.

Parlamentoların denetim işlevini yerine getirmeleri sorunlu iken insan hakları ihlallerinin parlamento tarafından denetlenmesinin de tam olarak sağlandığını söylemek zordur. Anayasa hukukunun, dolayısıyla parlamentonun tarihi ile insan hakları tarihi büyük ölçüde örtüşmektedir. İnsan hakları mücadelesinin dönüm noktaları parlamento tarihinin de dönüm noktalarıdır. Bu açıdan değerlendirildiğinde ulusal egemenliğin kazanımı ile insan hakları mücadelesi birlikte yapılmıştır. Ulusal egemenlik, diğer bir deyişle parlamentonun varlığı ile insan haklarının örtüşmesi, parlamento ile insan hakları arasındaki karşılıklı bağımlılığın göstergesidir. Bu durum, insan haklarını savunmanın rejim değişikliğini talep etmek olduğunu açıkça göstermektedir.

İnsan haklarının kabul edilmesinde ve yasalaşmasında görülen parlamento ile insan hakları birlikteliği parlamentonun denetim işlevini yerine getirmesinde pek görülmemektedir. Kabul edilen ve yasalaşan insan haklarının korunması için parlamentonun denetim işlevi zorunluluk arz etmekte, insan haklarının yapısı gereği her an ihlâl edilebilir olması denetimi zorunlu kılmaktadır.

İnsan haklarının parlamento tarafında korunması 1990'lı yıllara değin klasik parlamenter denetim araçları ile yerine getirilmeye çalışılmıştır. Ancak 1990'lı

¹ Carl Schmitt, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Çev. Ellen Kennedy, 1985, Washington DC, MIT Press.

² Sonay Bayramoğlu, *Parlamento Krizi*, 1988, Ankara (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü yayımlanmamış yüksek lisans tezi).

³ Sonay Bayramoğlu, a.g.t., s. 58.

yıllardan itibaren klasik denetim yollarının yetersizliği ve insan haklarına gösterilen hassasiyet sebebiyle parlamentolarda insan hakları komisyonları kurulmaya başlanmıştır.

Günümüzde parlamentoların bazılarında insan hakları alanında çalışan daimî ihtisas komisyonları bulunmaktadır.⁴ İnsan hakları komisyonlarının çalışma sistemlerinde ve dolayısıyla işlevlerinde büyük farklılıklar bulunmaktadır. Bunların bir kısmı vatandaşların başvurularını kabul etmekte ve insan hakları ihlallerini incelemektedirken bazılarında bu işlevler bulunmamaktadır. Örneğin Almanya Federal Parlamentosundaki İnsan Hakları ve İnsani Yardım Komisyonu vatandaşlardan başvuru kabul etmemektedir.

Parlamentolarda insan hakları komisyonlarının kurumsallaşması amacıyla merkezi Cenevre'de bulunan Parlamentolararası Birlik (Inter-Parliamentary Union) çalışmalar yapmaktadır. Ulusal parlamentolardaki insan hakları kurumsallaşması ile ilgili Parlamentolararası Birliğin yayınında parlamentolardaki insan hakları kurumsallaşması ve insan hakları kurumlarının rolü ve çalışma sistemi hakkında bilgiler verilmektedir.⁵

İnsan haklarının parlamento tarafından korunması hem parlamentonun denetim işlevinin doğal sonucu hem de insan haklarına verilen önemin bir göstergesidir.

2. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu (İHİK) TBMM bünyesinde kurulmuş, kendine özgü özellikleri olan bir ihtisas komisyonudur. Bu çalışmada İHİK'in kuruluşu, oluşumu, görev ve yetkileri, çalışma usul ve esasları, yaptığı çalışmalar, yapılan başvurular ve etkinliği ele alınacaktır.

⁴ Daimî ihtisas insan hakları komisyonu bulunan ülkeler (62 adet) şunlardır: ABD, Almanya, Angola, Arnavutluk, Avusturya, Azerbaycan, Belarus, Belçika, Benin, Bolivya, Bosna-Hersek, Brezilya, Bulgaristan, Burundi, Cezayir, Çad, Çek Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador, Endonezya, Filipinler, Gabon, Guetemala, Gürcistan, Hırvatistan, Honduras, İngiltere, İrlanda, Kamboçya, Kamerun, Kanada, Kıbrıs, Kolombiya, Kongo, Kosta Rika, Letonya, Litvanya, Makedonya, Merkezi Afrika Cumhuriyeti, Meksika, Moğolistan, Moldova, Nijerya, Nikaragua, Panama, Paraguay, Peru, Polonya, Portekiz, Romanya, Raunda, Sudan, Suriname, Şili, Tacikistan, Tayland, Türkiye, Ukrayna, Uruguay, Yemen, Yunanistan, Zambia. (Parliamentary Human Rights Bodies World Directory 2002-2003, Parlamentolararası Birlik, Cenevre, 2004.)

⁵ Parliamentary Human Rights Bodies World Directory 2002-2003.

2.1. İHİK'in Kuruluşu

1987 yılında ülkemizin Avrupa Birliği'ne tam üyelik başvurusu yapması üzerine insan hakları konusu yoğun bir şekilde gündeme gelmiştir. Devletin devamlı olarak insan hakları ihlallerine karıştığı iddiaları insan hakları alanında yapılan çalışmaları da gölgelemektedir. 1990'lı yıllarda insan hakları ihlallerinin ve insan hakları alanında yapılan çalışmaların parlamento aracılığı ile denetlenmesi amacıyla TBMM bünyesinde bir komisyonun kurulmasına karar verilmiştir. Parlamento bünyesinde bir komisyon kurulması fikrinin Turgut Özal'ın düşüncesi olduğundan dönemin Adalet Bakanı Oltan Sungurlu kanun teklifinin Genel Kurulda görüşülmesi esnasında bahsetmiştir.⁶

18. Yasama döneminde ANAP İstanbul Mv. Bülent Akarcalı, DYP Gümüşhane Mv. Ülkü Gökalp Güney, SHP İstanbul Mv. Hasan Fehmi Güneş ve RP Konya Mv. Vefa Tanır "İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanun Teklifi"ni TBMM Başkanlığına sunmuşlardır.

Komisyon Kanunu Teklifinin gerekçesinde insan haklarının öneminden şu şekilde bahsedilmektedir:

"Günümüzde bir ülkenin uygarlık derecesi bilim ve teknoloji alanındaki başarılarından çok, insan haklarına gösterdiği saygıyla olabiliyor. Çağdaş medeniyetin temel dayanağı olan hür düşünce ve insan hakları gibi konular ister doğu, ister batı, tüm ülkelerin gündemine girmiştir.

Mevcut uluslararası sözleşmeler çerçevesinde insan haklarının ne şekilde geliştirilebileceği, toplumların bu konularda nasıl bilinçlendirilebileceği gibi hususlar, gerek sözleşmeler gerek milli mevzuat açısından uluslararası planda devamlı olarak incelenmektedir. Bir iç politika konusu olmaktan çıkmış bulunan insan hakları konusu geriye dönülemeyecek bir süreç olarak diplomatik belgelerden çıkıp hayata geçirilmeye başlamıştır."⁷

Gerekçenin devamında Türkiye'nin taraf olduğu insan hakları sözleşmelerinden, Türkiye'nin Avrupa Konseyi'nin Avrupa hukuk sahasını oluşturma çalışmalarına faal olarak katıldığından ve Türkiye'nin dünyada insan hakları alanındaki gelişmeleri izleyen devlet olarak çıkarak bu gelişmelere aktif olarak katılan devlet haline geldiğinden bahsedilmektedir.

Gerekçeden Komisyonun iki ayrı kuruluş amacının olduğu anlaşılmaktadır. Bunlardan birincisi, insan hakları ihlallerini uluslararası taahhütlere uygun olarak önlemek amacıyla insan haklarının yargısal koruma yanında yasama

⁶ TBMM Tutanak Dergisi, 18. Dönem, C. 51, B. 42, s. 508.

⁷ TBMM Tutanak Dergisi, 18. Dönemi, C. 51, B. 42, Sıra Sayısı: 498, s.1

organı tarafından da güvence altına alınmasını sağlamaktır. İkincisi ise ülke dışında Türkiye'ye yöneltilen haksız eleştirilerin mesnetsiz bırakılmasına ve gereken cevabın verilmesine yardımcı olmaktadır. Komisyon Kanunu Teklifinden de açıkça anlaşılacağı üzere Komisyon kurulması dış baskılardan kaynaklanmaktadır. Kurulma amaçlarında bahsedilen gerekçenin her ikisi de dış ilişkiler bağlamında ele alınmıştır.

Komisyon Kanunu Teklifi TBMM Başkanlığı tarafından Adalet ve Anayasa Komisyonlarına havale edilmiştir. Komisyon Kanunu teklifi önce Adalet Komisyonunda görüşülmüştür. Komisyon görüşmelerine Adalet ve Dışişleri Bakanlıklarından görevliler katılmıştır. Toplantıda Komisyon Kanunu Teklifinin 4, 5, 6 ve 7. maddeleri değiştirilerek, diğer maddeler ise aynen kabul edilmiştir.

Komisyon Kanunu Teklifi Anayasa Komisyonunda 04.12.1990 tarihinde görüşülmüştür. Anayasa Komisyonunda bu dönemde tutanak tutulmadığı için Komisyon Kanunu Teklifi ile ilgili nelerin tartışıldığını öğrenememekteyiz. Ancak Komisyon Kanunu Teklifinin görüşüldüğü tarihte el yazısı ile tutulmuş üç sayfalık bir dokümana rastlanmıştır. Komisyon toplantısına, Adalet Komisyonunun da olduğu gibi Adalet ve Dışişleri Bakanlıkları temsilcileri de katılmıştır. Anayasa Komisyonu Adalet Komisyonunun kabul ettiği metin üzerinden görüşmeler yapmıştır. Kanun teklifi metninin Bülent Akarcalı tarafından hazırlandığı üç sayfalık dokümandan anlaşılmaktadır. Komisyon görüşmelerinde açıklanması gereken yerlerde Bülent Akarcalı muhatap olmakta ve gereken cevabı vermektedir. Bülent Akarcalı söz konusu teklifin TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerin mutabakatı ile çıkacağını belirterek Komisyonun neden kurulması gerektiği konusunu şöyle açıklamaktadır:

“Uluslararası anlaşmalar gereği olarak ve gerek içte ve gerekse dışta insan haklarının söylentisine ve bu duyarlılığa cevap teşkil etmek üzere böyle bir komisyonun kurulması yararlı olur.”⁸

Dışişleri Bakanlığı temsilcisi ise Komisyonun gerekliliği konusunu şu şekilde dile getirmiştir:

“Bu komisyonun kurulması dıştaki menfi propagandayı caydırıcı olacağı öteden beri düşünülmesine rağmen uygulamaya konulamamıştır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi bizim milli kanunumuz gibidir. Bu uygulanmamış. İnsan hakları komisyonu her memlekette insan haklarını ve fikrini yerleştirecek, iyileşmeyi sağlayacak. İnsan hakları görülen yerlerde inceleme yapmalı. Meclise raporlar sunmalı. Bu olay bu konuda rahatlık yaratacak. Candan destekleriz.”⁹

⁸ 04.12.1990 tarihli Anayasa Komisyonu Toplantı Özeti, s. 1.

⁹ 04.12.1990 tarihli Anayasa Komisyonu Toplantı Özeti, s. 1.

Komisyonun amacı İHİK Kanununun 1. maddesinde şu şekilde belirtilmektedir:

“Bu Kanunun amacı; dünyada ve ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisinde bir İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun kuruluşu, görev, yetki, çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.”

1990’lı yıllara kadar parlamentolarda insan haklarının korunması ile ilgili kurumsallaşma sağlanamamıştır. Bundan dolayı Komisyonun kurulması parlamentolarda insan haklarının kurumsallaşmasına önemli katkı sağlamıştır. Ulusal insan haklarını koruma mekanizmalarının kurulmasını tavsiye eden BM Genel Kurulunun 20 Aralık 1993 tarih ve 48/134 sayılı kararı olan ve Paris Prensipleri olarak bilinen tavsiye niteliğindeki karardan üç yıl önce parlamentoda bir insan haklarının ulusal düzeyde korunması için bir mekanizma öngörülmesi dikkat çekicidir.

Komisyon Kanunu teklifi 05.12.1990 tarihinde Genel Kurulda görüşülerek kabul edilmiştir. Genel Kurul görüşmelerinden de anlaşılmaktadır ki Komisyonun kurulması yönünde siyasi partiler arasında görüş ayrılığı bulunmamaktadır. Geneli üzerinde görüşmeler tamamlandıktan sonra Kanun teklifinin maddelerine geçilmiştir. Maddeler üzerinde sadece Samsun Mv. Ali Eser ve Tunceli Mv. Kamer Genç söz almıştır. Kanun teklifi zorluk ile karşılaşmadan Genel Kurul tarafından kabul edilerek kanunlaşmıştır ve Cumhurbaşkanı tarafından 08.12.1990 tarih ve 20719 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 3686 sayılı “İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu” nun yürürlüğe girmesiyle TBMM bünyesinde diğer ihtisas komisyonlarından farklı bir daimi ihtisas komisyonu kurulmuştur.

TBMM İçtüzüğü’nün 20. maddesinde TBMM komisyonları sayılmaktadır.¹⁰ Komisyonların çoğu İçtüzükle kurulmalarına rağmen İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu kanunla kurulmuştur. İHİK’in kanunla kurulmuş olması Komisyonu güçlendirmiştir.¹¹ İHİK’in kanunla kurulması diğer komisyonların sadece yasama çalışmaları ile görevli olması ve dış ilişkiler ile ilgili olmamasından; üçüncü kişileri bağlayıcı hükümler getirmemesinden kaynaklanmaktadır. *İHİK Kanunu ise yasama çalışmalarından ziyade yürütmenin denetlenmesi konusunda odaklanmakta olup üçüncü kişileri bağlayıcı hükümler getirmektedir.* Bu hükümler bir içtüzük değişikliği ile yapılsaydı üçüncü kişileri bağlayıcı nitelik arz etmezdi. İçtüzük yasama organının çalışma düzenini belirleyen kurallar olup üçüncü kişileri

¹⁰ İHİK 424 sayılı Kararlar İçtüzüğü’nün 20. maddesinde komisyonlar arasında sayılmıştır.

¹¹ 21. Dönem 3. ve 4. Yasama Yılı Çalışma Raporu, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Haziran, 2002, Ankara, s. 5.

hukuken bağlayan kurallar vazedemez. İÇtüzük üçüncü kişileri bağlar nitelikte kurallar getirirse bunların bağlayıcılığı ne olacaktır? TBMM İÇtüzüğünde araştırma komisyonları ile hükümlerde üçüncü kişileri bağlayan hükümler getirilmiştir. Bu tür hükümlerin getirilmesi içtüzüğün amacı ile bağdaşmaz. Üçüncü kişiler bu hükümlere riayet etmediği takdirde bunları zorlayacak hiçbir hukuk kaidesi bulunmamaktadır. Bundan dolayı Meclisin dış ilişkilerini düzenleyen genel nitelikte bir kanunun çıkarılması gerekmektedir. Kaldı ki Anayasanın 13. maddesine göre temel hak ve özgürlükler ancak kanunla sınırlanabilir. Bu hüküm karşısında içtüzükle üçüncü kişileri bağlayıcı hukuk kurallarının getirilmesi, kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin sınırlanması mümkün değildir.

2.2. İHİK'in Oluşumu

Komisyonların ne şekilde oluşacağı genel olarak TBMM İÇtüzüğünde düzenlenmiştir. Bununla birlikte İHİK'in farklı özelliği sebebiyle nasıl oluşacağı İHİK Kanununda belirtilmiştir. Buradaki düzenlemenin İÇtüzükle benzer ve farklı yönleri bulunmaktadır.

Komisyonun üye sayısı Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurul tarafından belirlenir. Siyasi parti grupları ile bağımsızlar İHİK'te boş üyelikler dikkate alınmamak üzere üye tam sayısına oranlanması ile bulunacak yüzde oranına göre temsil edilirler. (İHİK Kanunu md. 3/1) Burada dikkati çeken nokta siyasi parti gruplarına mensup ve bağımsız milletvekillerinin toplamı üzerinden hesaplama yapılmasıdır. Diğer komisyonlarda ise İÇtüzük uyarınca siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içerisindeki yüzde oranı dikkate alınarak üyelerin partilere göre dağılımı tespit edilir. Diğer bir deyişle normal komisyonlarda siyasi parti grupları dikkate alınırken İHİK'te siyasi parti grupları ve diğer tüm milletvekilleri dikkate alınmaktadır. Bu düzenleme ile siyasi parti grubu oluşturamayan partiler ve bağımsızların da İHİK'te temsil edilmesine imkan tanınmaktadır.

Komisyonun üyelerinin dağılımı TBMM Başkanlığı tarafından tespit edilir. Siyasi partiler ve bağımsızlar tespit edilen üyelikler için adayları belirlenen süre içerisinde Başkanlığa bildirirler. Aday isimlerini gösterir isim listelerinin Genel Kurulca işaret oyuyla oylanması suretiyle seçim tamamlanmış olur.

İHİK üyelerinin yasama dönemlerine göre dağılımı Tablo 1'de verilmektedir.

Komisyon üyelikleri için her yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci devre seçilenlerinki ise üç yıldır. (İHİK Kanunu md. 3/2) Bu düzenleme İÇtüzük ile aynıdır. (İÇtüzük 10/1)

| Tablo 1. İHİK Üyelerinin Yasama Dönemlerine Göre Dağılımı. | |
|--|------------------|
| Yasama Dönemleri | Üye Sayısı |
| 18. Dönem | 21 |
| 19. Dönem | 23 ¹² |
| 20. Dönem | 25 |
| 21. Dönem | 25 |
| 22. Dönem | 25 |

Komisyon siyasi parti gruplarının yüzde oranlarına göre bir başkan, iki başkan vekili, bir sözcü ve bir katip seçer. Bu beş kişiye genelde Komisyon Başkanlık Divanı denilmektedir. Ancak Komisyon Başkanlık Divanı ne İÇTÜZÜK'te ne de İHİK Kanununda tanımlanmıştır. Sadece İÇTÜZÜĞÜN 116. maddesinde Dilekçe Komisyonuna özgü olarak “Dilekçe Komisyonunun; Başkan, Başkanvekili, Sözcü ve Katipden oluşan Başkanlık Divanı”ndan bahsedilmektedir. Klasik komisyonların özellikli komisyonlar gibi hükümeti denetleme görevi olmadığından Komisyon Başkanlık Divanı işlevsiz kalmaktadır. Ancak kısmi olarak icrai karar alması gereken İHİK'te Başkanlık Divanının önemli bir işlevi vardır.

Komisyon Başkanlık Divanı üyelerinin seçimi, için komisyonun üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanması ve toplantıya katılanların salt çoğunluğunun gizli oyu gerekir.

Komisyon Başkanlık Divanı üyelerinin dağılımının nasıl olacağı ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır.¹³ Sadece Meclis Başkanlık Divanının nasıl olacağı ile ilgili hüküm İÇTÜZÜK'te bulunmaktadır. (İÇTÜZÜK md. 11/2) Bu hükmün de Komisyon Başkanlık Divanına uygulanması mümkün görülmemektedir. Ancak genel uygulama başkan seçildikten sonra başkan vekilliğinden biri iktidar partisine diğeri ise ana muhalefet partisine verilmektedir.

¹² İHİK'in üye sayısı 19. Yasama Döneminin başlarında 18. Yasama Döneminde olduğu gibi 21'di. Ancak İHİK üye sayısı Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlanamaması sebebiyle SHP ve DYP Grupları tarafından Genel Kurul'un oylamasına sunulmuştur. Söz konusu grupların önerisi kabul edilerek İHİK üye sayısı (DYP 9, ANAP 6, SHP 4, RP 2 ve bağımsız 2) 23 olarak yeniden belirlenmiştir. 02.07.1992 (TBMM Tutanak Dergisi, 19. Dönem, C. 14, B. 92, s. 500-506.)

¹³ Komisyon kurulduğunda Başkanlık Divanı'nın nasıl oluşacağı ile ilgili Danışma Kurulu önerisi Genel Kurul'da kabul edilmiştir. Öneri şu şekildedir: “5.12.1990 tarih ve 3686 Numaralı Kanunla kurulan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun 21 üyeden kurulması ve üye dağılımının Anavatan Partisi Grubuna 13, Sosyaldemokrat Halkçı Parti Grubuna 4, Doğruyol Partisi Grubuna 3 ve Bağımsız Üyeler için de 1 üyelik şeklinde olması; Komisyon Başkanlığı ile Başkanvekilliklerinden biri ile kâtipliğin Anavatan Partisi Grubu, Başkanvekilliklerinden birinin Sosyaldemokrat Halkçı Parti Grubu, Sözcülüğün de Doğruyol Grubu tarafından temsil edilmesi önerilmiştir.” TBMM Tutanak Dergisi, 18. Dönem, C. 54, B. 58, s. 625.

Komisyon Başkanlık Divanının seçilmesi için Meclis Başkanı tarafından belirlenen yer, tarih ve saatte toplantı gerçekleştirilir. (İçtüzük 24/1) İlk toplantıda Komisyona Geçici Komisyon Başkanı sıfatıyla en yaşlı üye başkanlık eder ve en genç üyelerden tasnif komisyonu oluşturulur. Geçici Komisyon Başkanının görevi Komisyon Başkanı seçilince sona erer. Ancak ikinci devrenin başında yapılacak seçimlerde geçici komisyon başkanlığını kimin yapacağı açık değildir. Buradaki ihtilaf İçtüzüğün 20. maddesinin son cümlesinden kaynaklanmaktadır. Bu hükme göre komisyonun görev süresi yenisi seçilinceye kadar devam eder. Acaba ikinci devre başındaki seçime birince devre başında seçilen komisyon başkanı mı ya da en yaşlı üye mi başkanlık edecektir? İçtüzüğün belirtilen hükmü doğrudan uygulanırsa önceki komisyon başkanının göreve devam etmesi gerekir. Ancak normal şartlarda komisyon çalışmalarına devam etseydi önceki başkanın seçimi de gerçekleştirmesi gerekirdi. Ancak seçim toplantısı Meclis Başkanının çağrısı üzerine gerçekleştirildiğinden diğer olağan toplantılardan farklıdır. Bu sebeple ikinci devre başındaki seçimde de en yaşlı üyenin geçici başkan olması gerekir. Kaldı ki seçimi gerçekleştirecek adı üzerinde geçici başkan olduğundan önceki başkanın göreve devam etmesi kavram bazında da uygun görünmemektedir. Çünkü daimilik ile geçicilik sıfatı bir kişi üzerinde temerküz edemez. O kadar da önemli olmamakla birlikte birince devrede seçilen başkanın tekrar seçilme isteğinin olması muhtemel olduğundan tarafsızlığın sağlanması için en yaşlı üyeye bu görevin verilmesi yerindedir. Uygulamada ise bu konuda müstakar bir uygulama bulunmamakta olup bazı komisyonlarda seçim toplantısını önceki başkan, bazılarında ise en yaşlı üye yönetmiştir.

İHK'in yapısı gereği bazı durumlarda ivedi olarak karar alıp insan hakları ihlallerine müdahale etmesi gerekmektedir. Her insan hakkı ihlâlinde Komisyonun toplanıp karar alması Komisyonun hareket serbestisini kısıtlayabilir. Bu sebeple konunun çözümü için Komisyon Başkanlık Divanına görev verilmiştir. Komisyon genelde yasama dönemi başlarında ya genel olarak ya da bir konuyla sınırlı olarak ivedilik gerektiren hususlarda hızlı hareket edilebilmesi amacıyla Komisyon Başkanlık Divanına yetki vermektedir.

Karar alma yetkisi kanuna dayandığından yetkinin kanunda belirtilen kişi ya da organ tarafından kullanılması gerekir. Ancak istisnai hallerde yetki devri mümkün olup bunun da ancak kanunlarda açıkça öngörülen hallerde ve açıkça öngörülen işlem ve kararlarda olması gerekir.¹⁴

Yetki devrinin kanuni olması ilkesi doğrultusunda İHK'in yetkiyi Komisyon Başkanlık Divanına devretmesi hukuka aykırıdır. Ancak ivedi hareket edilmesi

¹⁴ Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 129.

gerekliliği ve parlamento prosedürlerinin katılımı karşısında bir çözüm yolu bulunması gerekmektedir. Bu çözüm yolunun kanunla düzenlenmesi en uygunu ve tek yolu olmakla birlikte parlamentonun işleyişinde teamüllerin gerekliliği de inkar edilemez. Bu bağlamda İHİK'in insan hakları gibi önemli ve hassas bir konuda ivedi hareket edebilmesi için Komisyon Başkanlık Divanına yetki devri kabul görmüştür. Ancak yetki devrinin nasıl bir çoğunlukla olması gerektiği iyice düşünülmelidir. Komisyonun yetkisi idarenin olağan yetkilerinden farklı olduğundan ve konunun siyasi bir yönü de bulunduğundan çözüm yolu doğru tespit edilmelidir. İHİK uygulamasında toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alınarak Komisyon Başkanlık Divanına yetki verilmektedir. Kanunda öngörülmeleyen bir yetki devrinin kolay bir şekilde gerçekleşmesine müsaade edilmemelidir. Komisyonun yetkisinin devredilmesi mevzubahis olduğundan yetki devrini komisyonun en azından üyelerinin salt çoğunluğunun kabul etmesi gerekir. Ayrıca İHİK'te Komisyonun yetkisi Meclisin tatilde olduğu dönemde Komisyon Başkanına verilmiştir.¹⁵ Yetkinin Komisyon Başkanına devrinin hiçbir hukuki dayanağı ve mazur görülebilir tarafı yoktur. Farklı siyasi görüşlere sahip milletvekillerinden oluşan Komisyonun bir siyasi partiye mensup Komisyon Başkanına yetkiyi devretmesi mümkün değildir.

Kanunda öngörülmeleyen yetki devrinin ne Komisyon Başkanlık Divanına ne de Komisyon Başkanına yapılması hukuka aykırıdır. Ancak parlamentoda teamüllerin önemi sebebiyle Komisyon Başkanlık Divanına yetki devrinin olabileceği kabul edilebilir. Ayrıca İHİK'te Komisyon Başkanlık Divanı siyasi parti gruplarının güçleri oranında olduğundan temsili bir özelliği bulunmaktadır.

İçtüzüğe göre siyasi parti grupları herhangi bir komisyonda kendisine düşen üyelikten vazgeçebilir. (İçtüzük md. 21/2) Bu hükme göre siyasi parti grupları üyelikten dolayısıyla Komisyon Başkanlık Divanı üyeliğinden vazgeçebilir. Acaba üyelikten vazgeçme İHİK için geçerli midir? İHİK kanunla kurulmuş olduğundan İçtüzük'teki düzenlemenin İHİK için geçerli olmaması gerekir. İHİK Kanununun 3. maddesinin hükümlerinin çoğu İçtüzüğün hükümleri ile aynıdır. Eğer böyle bir farklılık olmayacaktı ise neden ayrı bir düzenlemeye gidildi? İHİK Kanunu 3. maddede Komisyonun oluşumu detaylı bir şekilde düzenlendiğinden İçtüzükteki siyasi partilerin üyelikten vazgeçebileceklerine dair hükmünün uygulanma kabiliyeti yoktur. İnsan haklarının önemine binaen tüm farklı siyasi görüşe sahip milletvekillerinin Komisyonda temsil edilmesi gerekmektedir.¹⁶

¹⁵ TBMM İHİK Kararları, 21. Dönem, 28.06.2001 ve 19 nolu karar.

¹⁶ İHİK uygulamasında Başkanlık Divanının oluşturulmasında önemli ayrılıklar meydana gelmiştir. 19. Yasama Dönemi I. Devrede ANAP Başkanlık Divanında yer almamıştır. Ahmet Türk'ün partisinden istifa etmesi sebebiyle İHİK Başkanlığından da ayrılması sonucu yeniden seçimler yapılmıştır. SHP'nin

2.3. İHİK'in Görevleri

Komisyonların görevinin ne olduğu genel olarak İttüzüğün 35. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeden komisyonların sadece kanun teklif ve tasarılarını görüşebilecekleri anlaşılmaktadır. İHİK'in görevleri ise farklı niteliği gereği İHİK Kanununda düzenlenmiştir. (md. 4)

İHİK Kanununun 2. maddesine göre Kanun; TC Anayasası ile İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi çok taraflı uluslararası belgelerle belirlenmiş bulunan insan hak ve özgürlükleri ile uluslararası alanda genel kabul gören insan haklarını kapsar. Kısaca Komisyonun görev kapsamı anayasa ve uluslararası insan hakları sözleşmeleri ile belirlenmiştir. Anayasa ile uluslararası insan hakları sözleşmeleri arasında farklılık olduğunda Komisyon hangisini dikkate alacaktır?

7 Mayıs 2004 tarihinde 5170 sayılı yasa ile değişiklik yapılmadan önce uluslararası andlaşmaları düzenleyen 90. maddenin son fıkrası şu şekildeydi: "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletler arası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz." Milletlerarası andlaşmaların Anayasa Mahkemesine götürülebilmesi konusundaki yasaklayıcı hüküm hem devletin milletlerarası sorumluluğuna meydan vermemeye hem de Türkiye'nin devletler üstü nitelik taşıyan ve dolayısıyla Anayasanın bazı hükümleri ile çelişebilecek olan uluslararası kuruluşlara girebilmesini sağlamaya imkan tanımaktadır.¹⁷

Milletlerarası andlaşmalar için Anayasaya aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine gidilememesi andlaşmaların kanunlardan üstün olduğu iddialarını beraberinde getirmiştir. Ancak böyle bir çıkarım yapmak mümkün gibi görünse de milletlerarası andlaşmaların kanun hükmünde olduğunu belirten Anayasa hükmü karşısında milletlerarası andlaşmaların kanunlardan üstün olduğunu savunmak güçtür. Bu anlayışta; olan değil olması gereken düşünülerek yorum yapılarak söz konusu sonuca varılmaktadır. Zaten 7 Mayıs 2004 tarihli

aday göstermemesi üzerine RP'li Hasan Mezarıcı Sözcü olmayı talep etmiştir. Talep etmeden önce Hasan Mezarıcı partilerin katılmaması veya istememesi durumunda ne olacağını sorması üzerine Eyüp Aşık şu cevabı vermiştir: "Geçen sefer biz istemedik, Doğru Yol Partisine verdik." (TBMM İHİK Toplantı Tutanakları, 22.04.1992, s. 2.) Bu belirlemeden sonra Hasan Mezarıcı İHİK Sözcülüğüne seçilmiştir. Ancak TBMM Başkanlığının İHİK Sözcü seçiminin, partilerin milletvekili sayıları oranına uygun olmadığı, sözcü seçiminin yenilenmesi gerektiği konusundaki yazısı İHİK toplantısında İHİK'in bilgisine sunulmuştur. (TBMM İHİK Toplantı Özetleri, 11.05.1992, s. 2)

22. Yasama Dönemi başında İHİK seçimlerinde CHP Komisyon Başkanlık Divanına üye vermek istemedi. Ancak İHİK'in kanunla düzenlenmesi sebebiyle kendilerinin Komisyon Başkanlık Divanı üyeliğinden vazgeçemeyeceklerinin belirtilmesi üzerine Komisyon Başkanlık Divanına üye seçilmiştir.

¹⁷ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 185.

5170 sayılı yasanın 7. maddesi ile Anayasanın 90. maddesine eklenen cümle ile milletlerarası andlaşmaların kanunlardan üstün olduğunu savunanların görüşü anayasalaşmıştır. Belirtilen değişiklik ile Anayasanın 90. maddesine şu hüküm eklenmiştir: “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.” Değişiklikten önce ve sonra Komisyonun kanunları Anayasaya ve insan hakları ile ilgili uluslararası sözleşmelere uygunluk açısından incelemesi açısından sorun bulunmamaktadır. Sorun kanunun Anayasaya uygun ancak insan hakları sözleşmesine aykırı olduğunda ise Komisyonun hangisine göre hareket edeceğidir. Anayasanın insan haklarına aykırı birçok hüküm içermesi sebebiyle parlamentoda bulunan bağımsız ve tarafsız bir komisyonun incelemeleri sadece Anayasaya uygunluk yönünden yapmaya zorlamak mümkün olmasa gerek. Dünyadaki gidışat insan haklarının evrenselliği doğrultusunda insan haklarına aykırı hükümler içeren yasal ve anayasal mevzuatın dikkate alınması yönünde değil; genel kabul görmüş insan hakları sözleşmelerinin dikkate alınması yönündedir. Anayasanın 90. maddesinde yapılan son değişiklik de insan haklarının evrenselliğinin sağlanması için önemli bir adım olmuştur.

İHİK Kanununun 4. maddesinde belirtildiği üzere Komisyonun görevleri şunlardır:

- a. “Uluslararası alanda kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek,”

İnsan haklarının dinamik özelliği sonucu devamlı olarak insan hakları gelişmekte ve yeni insan hakları sözleşmeleri oluşturulmaktadır. Meydana gelen bu gelişmelerin izlenmesi amacıyla Komisyonunda yabancı dil bilen personelin istihdamı önem taşımaktadır. İHİK’te çalışanların nitelikleri ayrı bir başlık altında ele alınacaktır. Ayrıca BM, AB, Avrupa Konseyi ve diğer uluslararası ve bölgesel örgütlerde insan haklarıyla ilgili meydana gelen gelişmeler Dışişleri Bakanlığı İnsan Hakları ve Avrupa Konseyi Genel Müdür Yardımcılığı ve Dışişleri Bakanlığı’nın diğer birimlerince İHİK’e bildirilmektedir. İHİK’in aktif olabilmesi için yürütmeden ayrı bağımsız bir bilgi kaynağına sahip olması gerekir. Özelde İHİK’te genelde ise TBMM’de yürütmeden ayrı bilgi ve dokümantasyon birimi tam olarak oluşturulmadığından yasamanın bir güç olarak ortaya çıkması zorlaşmaktadır.

- b. “Türkiye’nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla TC Anayasası ve diğer milli mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek”

İHİK'e bu bentten de anlaşılacağı üzere ülke uygulamalarının düzeltilmesi için uluslararası insan hakları sözleşmelerinin esas alınması görevi verilmiştir. İHİK adı üzerinde inceleme komisyonu olduğundan incelemelerde bulunacak ve uygulama ile mevzuat arasında tespit ettiği sorunlar hakkında yasal düzenlemeler önerecektir.

Kanun metninde kullanılan “yasal düzenlemeler önermek” ibaresinin nasıl anlaşılması gerekir? Yasama organının statükocu bir yapıya sahip olması sebebiyle yenilikleri uygulamada ve değişime ayak uydurmada sorunlar yaşanmaktadır. Kanun hükümleri genelde kısıtlayıcı bir şekilde yorumlanmaktadır. Bu ibare de taraf olunan uluslararası anlaşmalar, Anayasa ve milli mevzuat ile uygulamalar arasındaki uyumu sağlamak için İHİK'e sadece yasal çalışma örnekleri hazırlama görevi verildiği şeklinde anlaşılmaktadır. Bu yorum da Anayasanın 88. maddesiyle desteklenmektedir. Anayasanın 88. maddesine göre kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu (BK) ve milletvekilleri yetkilidir. Burada sadece kanun teklif etmeye BK ve milletvekillerinin yetkili olduğu belirtildiğinden İHİK'in kanun teklif etme yetkisinin olmadığı düşünülmektedir.

İçtüzüğün 35. maddesinin ikinci fıkrasına göre 92. maddedeki özel durum dışında komisyonlar kanun teklif edemezler ve kendilerine havale edilenler dışında kalan işlerle uğraşamazlar. 92. maddedeki özel durum ise ölüm cezalarının yerine getirilmesi ile ilgilidir. Bu maddeye göre ölüm cezaları hakkında kesinleşmiş mahkeme kararlarının yerine getirilmesine dair Başbakanlık yazıları, esas komisyon olarak Adalet Komisyonuna havale edilir, Adalet Komisyonu, bu yazıyı inceleyerek cezanın yerine getirilmesinin onaylanması veya onaylanmaması yönünde bir kanun metni hazırlar. İHİK'in kanun teklif etmeye yetkisi olmadığını savunanlara göre komisyonların kanun teklif edemeyeceğinin tek istisnası bu belirtilen durumdur.¹⁸ İçtüzük hükmü ile bir komisyon kanun teklif etmeye yetkili kılınabiliyor da kanun ile neden yetkili kılınmıyor?

Komisyonlar zaten milletvekillerinden olduğundan komisyonun kanun teklif etmesinin Anayasanın 88. maddesinin birinci fıkrası ile bağdaşmaması gibi bir durum söz konusu değildir. Kaldı ki komisyonların kanun teklif etmelerinin engellenmesinin kabul edilebilir bir yanı da bulunmamaktadır. Komisyonların kanun teklif edememesinin belki iki tür mantıklı izahı olabilir:

¹⁸ Ölüm cezasının kaldırılması sebebiyle Anayasanın 87. maddesinde TBMM'ye “Mahkemelerce kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek” yetki ve görevi 07.05.2004 tarihinde 5170 sayılı kanunun 6. maddesi ile söz konusu ibare Anayasa metninden çıkarılmıştır. Böylece İçtüzüğe göre kanun teklif etmeye yetkili tek komisyon olan Adalet Komisyonu'nun kanun teklif etme yetkisi ortadan kalkmıştır.

- Türkiye’de Meclis geleneği 1876 Anayasası ile başlamaktadır. İlk anayasada çift meclisli bir sistem öngörülmüş olup, bunda da İngiliz geleneğinden esinlenilmiştir. Kralın ya da padişahın belirlediği kişilerden oluşan Lordlar Kamarası/Meclis-i Ayan ve halkın temsilcilerinden oluşan Avam Kamarası/Meclis-i Mebusan olmak üzere iki meclis bulunmaktadır. İngiltere’de kanun teklif ve tasarıları komisyonlarda görüşülmeden önce Genel Kurulda görüşülmektedir. Genel Kurulda kabul edilirse kanun teklifinin ya da tasarısının komisyonlarda görüşülmesine geçilmektedir. Teklif ve tasarıları için bizdeki daimi komisyonlar yerine sadece ilgili kanun teklif ve tasarısına özgü komisyon oluşturulmaktadır. Bu kurulan komisyon geçici nitelikte olduğundan ve Genel Kurulda kabul edilen metin yanında çok farklı metinlerin eklenmemesi amacıyla komisyona kanun teklif yetkisi verilmemiş olabilir. Bu sistem içerisinde bir anlama sahip olan komisyonların kanun teklif edememesini daimi komisyonların olduğu ülkemizde savunmanın tutar yanı bulunmamaktadır.
- İkinci olarak komisyonların kanun teklif etmeye yetkili olması komisyonun gündeminin tıkanmasına sebep olabilir. Şöyle ki komisyon kanun teklif etmeye yetkili olduğu taktirde kendi teklif ettiği kanun tekliflerini görüşmek isteyeceğinden diğer milletvekillerinin kanun teklifleri sırada bekleyebilir. Böyle bir düşünceyle komisyonların kanun teklif etmeye yetkili olmamaları açıklanabilir.

Dünyadaki gidişat insan hakları ile ilgili komisyonların kurulması ve bu komisyonların işlevsel hale getirilmesi yönünderken İHİK’e tanınan yetkinin kabul edilmemesi meydana gelen gelişmelerle bağdaşmamaktadır.

İHİK’in kanun teklif etmesinin önü açıldığı taktirde komisyon daha aktif hale gelecek ve işlevsel olacaktır. Şimdiki haliyle Komisyon incelemelerde bulunacak ve incelemeler sonucu hazırladığı raporu kamuoyuna deklare edecektir. Raporun kamuoyu etkisi dışında bir hukuki bağlayıcılığı olmadığından Komisyonun etkinleşme aracının engellenmesinin kabul edilir bir yanı yoktur.

Komisyona insan hakları ile ilgili birçok başvuru yapılmaktadır. Bunların bazılarının çözümü ise yasal düzenlemelerin yapılmasına bağlıdır. Yasal düzenleme yapılması gereken konuların İHİK tarafından ele alınıp tartışıldıktan sonra sorunu çözecek bir kanun teklifinin hazırlanmasından daha doğal bir durum olamaz. Aksi halde ve şimdiki mevcut durumda olduğu gibi insan hakları ile ilgili kanun değişiklikleri ilgili bakanlığa gönderilerek formalite yerine getirilmektedir.

Günümüzde milletvekillerinin kanun tekliflerinden ziyade hükümetin kanun tasarıları yasalasmaktadır.¹⁹ Milletvekillerinin vermiş oldukları kanun tekliflerinin yasalasma oranı yüzde onun altındadır. Yasamanın bir güç olmadığını

gösteren bu tablo, kanun teklif etmeye bazı komisyonlar yetkili kılınarak aşılabilir. İHİK'in kanun teklifinin yasallaşması bir milletvekilinin kanun teklifinin yasallaşmasına göre daha muhtemeldir. Kaldı ki “yasal düzenlemeler önermek” ifadesi İHİK'in kanun teklif etmeye yetkili olmadığı ve sadece yasal düzenlemeleri hazırlayarak milletvekillerine önereceği şeklinde anlaşılacaksa bunu zaten sivil toplum örgütleri yapmaktadır. Bu sebeplerden dolayı İHİK'in kanun teklif etmesi sağlanarak insan haklarının gelişmesine katkıda bulunulmalıdır.²⁰

c. “Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarının gündemindeki konular hakkında, istem üzerine görüş ve öneri bildirmek”

İHİK diğer komisyon gündeminde bulunan kanun teklif ve tasarıları hakkında istemde bulunulduğu takdirde görüş ve öneri bildirecektir. Maddenin TBMM Başkanlığına sunulmuş şekilde istem üzerine ibaresinden sonra “veya resen” ibaresi bulunmaktaydı. Bu ibarenin Adalet Komisyonu görüşmeleri sırasında kanun metninden çıkarılmıştır.²¹ Bu düzenlemenin neden yapıldığı hakkında Adalet Komisyonu raporunda açıklayıcı bilgi bulunmamaktadır.

Komisyonların görüş alması ve görüş bildirmesi İçtüzüğü'nün 34. maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrasına göre bir komisyon kendisine havale edilen tasarı veya teklifi, başka bir komisyonun ihtisası dahilinde görürse, gerekçeli olarak tasarı veya teklifin o komisyona havale edilmesini isteyebilir. Maddenin ikinci fıkrasına göre bir komisyon kendisine havale edilen tasarı veya teklif veya herhangi bir mesele hakkında, bir başka komisyonun düşüncesini öğrenmeyi gerekli görürse, tasarı veya teklifin o komisyonda görüşüldükten sonra iadesini isteyebilir. Maddenin üçüncü fıkrasına göre bir komisyon, başka bir komisyona havale edilmiş yahut herhangi bir mesele hakkında düşüncesini belirtmekte yarar görürse, o tasarı veya teklifin kendisine havale edilmesini isteyebilir. Kanun tasarı ve tekliflerinin hangi komisyona havale edileceğinden Meclis Başkanlığı sorumludur. Yukarıda belirtilen üç durumda da komisyonun görüş alma ve görüş bildirme isteği TBMM Başkanlığına gelir. İki komisyon arasında görüş birliği varsa Başkanlık gereğini yapar. Eğer iki komisyon arasında uyumsuzluk çıkarsa sorun Meclis Başkanı tarafından Genel Kurula sunulur ve görüşme yoluyla halledilir. (İçtüzük md. 34/4-5)

¹⁹ Hasan Erikli, 1982 Anayasasında Yasa Yapım Süreci, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2004, s. 76-81.

²⁰ İHİK kendisi tarafından kanun teklif edilmesini bir yana bırakarak kendisine kanun teklif ve tasarılarının havale edilmesi amacıyla 3686 sayılı İHİK Kanununun 4. maddesine bir bent ekleyen kanun teklifini İHİK'in tüm üyeleri imzalayarak TBMM Başkanlığına sunmuştur. Teklifte imzaların bulunduğu yer İHİK'in karar alması için kullanılan imza sirküleridir. İmza sirkülerinde Komisyonun üyeleri ‘başkan, iki başkanvekili, katip ve sözcü ile üyeler’ şeklinde belirtilmektedir. Bu tür imza sirkülerinin kullanılması sebebiyle kanun teklifi Komisyonun kanun teklifi olarak anlaşılır diye uzun bir süre TBMM Başkanlığında bekletilmiştir.

²¹ TBMM Tutanak Dergisi, 18. Dönem, 4. Yasama Yılı, C. 51, Sıra Sayısı: 498, s. 2.

İçtüzükte yukarıda belirtildiği gibi detaylı bir düzenleme varken hangi amaçla benzer bir düzenleme yapılmıştır? İlgili hükümden doğrudan çıkarılmamakla birlikte düzenleme TBMM Başkanlığı olmadan doğrudan görüş ve öneri bildirme şeklinde anlamlandırılabilir. Diğer bir deyişle insan haklarının özelliğine binaen bir komisyon tasarısı veya teklifin insan hakları ile ilgili bir yönü olduğunu ve bunun nasıl değerlendirilmesi gerektiği konusunda doğrudan İHİK'ten görüş ve öneri isteyebilir. Bu istek doğrudan yapılırsa hem zamandan tasarruf edilir hem de insan haklarının evrenselliği pekiştirilmiş olur. Ancak bu zamana kadar hiçbir komisyon İHİK'ten görüş ve öneri istememiştir. Bu durum “veya resen” ibaresinin kanun metninden çıkarılmaması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Çıkarılmamış olsaydı İHİK doğrudan diğer komisyonlarda görüşülmekte olan kanun teklif ve tasarısı hakkında görüş ve öneri bildirebilecekti.

27 Ocak 1992 tarihli İHİK toplantısında Anayasa Komisyonu'nda görüşülmekte olan “İnsan Hakları Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı”nın İHİK'in görüş bildirmesi gerektiğinden hareketle TBMM Başkanlığına yazı yazılmasına karar verilmiştir. Doğrudan kanun teklif ve tasarılarının görüşülmesi gerektiği gündeme getirilmesine rağmen bu konuda gelişme sağlanamamıştır.

d. “Türkiye’de insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası antlaşmalara, Anayasaya ve kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla, araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek”

İHİK en önemli özelliği inceleme yapmasıdır. Yapılan incelemelerde insan hakları uygulamalarının taraf olunan insan hakları sözleşmelerine, Anayasaya ve kanunlara uygun olup olmadığı konusunda bilgi ve deneyim elde edilmektedir. İHİK inceleme yapmış olduğu sorunlarla ilgili sorunun çözümüne gitmek için detaylı bir araştırma yapabilir. TBMM Başkanlığına verilen metinde “bu amaçla” ibaresinden sonra “karakollar, nezarethaneler, hapishaneler ve sağlık kuruluşları dahil uygun görülen kamu kurum ve kuruluşlarında” ibaresi Adalet Komisyonunda bent kapsamını genişletme amacıyla metinden çıkarılarak genel nitelikli bir ifadeye yer verilmiştir.²² Yapılan araştırmalar sonunda varılan sonuçlar doğrultusunda yürütmeye iyileştirmeler ve çözümler önerilebilir. İyileştirme ve çözüm bir mülki amirin görevden alınmasının teklif edilmesi olabileceği gibi bir tüzük, yönetmelik ya da genelgenin kaldırılması, değiştirilmesi veya yeni bir genelgenin yapılmasının teklifi şeklinde olabilir. Bu bendi (b) bendi ile birlikte ele aldığımızda anlam bütünlüğü sağlanmaktadır. Sorunun çözülmesi yasamayı ilgilendiriyorsa İHİK kendisi bir kanun teklifi hazırlayarak TBMM Başkanlığına

²² TBMM Tutanak Dergisi, 18. Dönem, C. 51, B. 42, Sıra Sayısı: 498, s. 2.

sunacaktır. Ancak sorun yürütmeden kaynaklanıyorsa yürütmeye güçler ayrılığı ilkesi doğrultusunda emir verme yetkisi olmadığından ancak belirtilen iyileştirme ve çözüm önerilerini sunabilir. Bu bent ile İHİK'e adeta insan hakları ile ilgili konularda ombudsmanlık görevi verilmiştir.

e. "İnsan haklarının ihlâlê uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek"

Bendin ilk hali "İnsan haklarının ihlâlê uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek" şeklindeydi. "veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek" ibaresi Adalet Komisyonu'nda eklenmiştir.

İHİK'e insan hakları ihlâl iddiaları ile ilgili birçok başvuru yapılmaktadır. Yapılan başvurular İHİK uzmanlarınca incelenmekte ve dikkate değer görülenleri İHİK Başkanına arz edilerek İHİK'in inceleme yapmasının uygun olacağı yönünde görüş bildirilmektedir. Ayrıca İHİK üyeleri de bir insan hakkı ihlâlını doğrudan İHİK gündemine getirebilirler. İHİK Başkanı söz konusu insan hakları ihlâl iddiasını İHİK gündemine getirerek İHİK'çe inceleme yapılıp yapılmasının gerekliliği tartışılır ve karara bağlanır. İnceleme yapılmasına karar verilen hakkında bir alt komisyon kurularak inceleme yapılır. İnceleme yapılmamasına karar verilenler ve İHİK uzmanlarınca İHİK Başkanı'nın dikkatine sunulmayan başvurular ilgili özel veya kamu kurumuna gönderilerek başvuru hakkında bilgi istenir. İlgili kurumların İHİK'e gönderdiği bilgiler yeterli bulunursa başvuru sahibine gönderilir.

İHİK'e doğrudan insan haklarıyla ilgili olsun olmasın çok başvurunun gelmesi İHİK'in çalışmaya başlamasından itibaren sorun olmuştur. İnsan hakları ile ilgili olmayan başvuruların Dilekçe Komisyonu marifetiyle halledilmesi gerektiği dile getirilmiştir.²³

f. "Gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlâllerini incelemek ve bu ihlâlleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığı ile sunmak"

İHİK dış ülkelerde meydana gelen insan hakları ihlâlleri hakkında da incelemeler yapabilir. Yapılan inceleme sonunda hazırlanan raporlar doğrudan ilgili ülkenin parlamenterlerinin dikkatine ve parlamenter forumlar aracılığı ile ilgili parlamentonun ve dolayısıyla parlamenterlerin dikkatine sunulur.

Ülke vatandaşlarının birçoğu ekonomik, siyasi vb. sebeplerle yurtdışına göç etmiştir. Ve aynı zamanda Türkiye Osmanlı İmparatorluğu gibi birçok milleti içinde barındıran bir devletin yerine kurulduğundan Osmanlı İmparatorluğu'nun

²³ TBMM İHİK Toplantı Tutanakları, 06.03.1991, s. 11.

Türkiye sınırları dışında kalan birçok toprağında soydaşımız yaşamaktadır. Buna ilaveten vatandaşların büyük kısmının Müslüman olması sebebiyle Ortadoğu ve Arap dünyası ile Türkiye'nin farklı bir açıdan benzerliği bulunmaktadır. Genelde bu sayılan üç sebepten dolayı İHİK yurtdışında insan hakları ile ilgili incelemelerde bulunmaktadır. İHİK'in yurtdışında yapmış olduğu incelemelere bakıldığında yukarıda değinilen üç durum dışında inceleme yapmadığı görülecektir. Tespit edilen insan hakları ihlalleri değişik platformlarda ilgili ülkenin bilgisine sunulsa da Türkiye'de meydana gelen insan hakları ihlalleri bunlara göre son zamanlara kadar daha yoğun olduğundan bu tür girişimler akim kalmaktaydı. Türkiye'nin insan hakları karnesinin düzelmesi ile İHİK üyeleri hem yukarıda bahsedilen değişik bağlantılar sebebiyle hassas olunan yerlerde hem de diğer yerlerdeki insan hakları ihlalleri ile daha yoğun bir şekilde ilgilenebilecek ve parlamenter forumlar aracılığı ile dile getirebilecektir. Bunların dışında İHİK insan hakları ile ilgili uluslar arası konferans, seminer, panel vb. etkinliklere katılmaktadır.

g. "Her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak"

İHİK'in her yıl yapmış olduğu çalışmaları, elde edilen sonuçları ve yurtiçi ve yurtdışında insan hakları alanında meydana gelen gelişmeleri, uygulamaları ve insan haklarının genel durumunu kapsayan bir rapor hazırlaması gerekmektedir. Bentten anlaşılacağı üzere raporda iki şeyin bulunması gerekmektedir. Bunlardan birincisi İHİK'in yaptığı çalışmalar, yapmış olduğu çalışmalar sonucunda elde edilen kazançlar, diğer bir deyişle performans veya etkinlik analizi yapmaktır. İHİK'in tüm insan hakları ihlallerine müdahil olması mümkün değildir. Bundan dolayı raporda yer alması gereken ikinci husus yurtiçi ve dışında meydana gelen insan hakları alanındaki gelişmeler, uygulamalar ve insan haklarına saygıyı kapsayan genel bir değerlendirmenin yapılmasıdır.

İHİK raporlarının bentte belirtildiği üzere her yıl hazırlanması gerektiği halde çeşitli sebeplerle her yıl rapor hazırlanması mümkün olmamıştır. İHİK'in kurulmasından buyana on beş yıl gibi bir uzun zaman dilimi geçtiği halde ancak altı çalışma/faaliyet raporu yayınlanabilmiştir. Raporlar genelde İHİK çalışmalarını içermekte olup Türkiye'de ve diğer ülkelerde insan haklarına saygı ve insan hakları uygulamaları konusunda yeterli bir bilgi bulunmamaktadır.

2.4. İHİK'in Yetkileri

İHİK'in görevlerini yerine getirmesi için İHİK Kanunu ile İHİK'e birtakım yetkiler verilmiştir. İçtüzükte ise komisyonların yetkilerine genel bir şekilde yer

verilmiştir. Komisyonların yetkisi İçtüzüğün 35. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede belirtilen yetki içe yönelik olup kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi ile ilgilidir. Ayrıca İçtüzüğün 30. maddesinin ikinci fıkrasında komisyonların fikirlerini almak üzere uzmanlar çağırma yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Bu hüküm dışı yönelik olup üçüncü kişileri hukuken bağlayıcı değildir. Bu sebeple tam olarak bir yetki olduğu söylenemez. Ancak İHİK'in Kanununda belirtilen yetkileri kanuni düzenlemeden kaynakladığından bağlayıcıdır, uyulması zorunludur. Uyulmamasının yaptırımını açık bir şekilde kanunda belirtilmemekle birlikte TCK'da düzenlenen görevi kötüye kullanma veya görevi ihmale gireceği kuşkusuzdur. İHİK Kanununda belirtilen yetkileri şu şekilde sistematize edebiliriz:²⁴ Ayrıca İHİK'in görevleri ile yetkileri çakıştığından görev adı altında olsa da yetki veren hükümlerine kısaca değinilmiştir.

1. İHİK görevleri ile ilgili konuda bakanlıklarla, genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgilileri çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. (İHİK Kanunu md. 5/1) İHİK Kanununun 5. maddesinin ilk fıkrasında belirtilen hüküm doğrultusunda İHİK kamu ve özel tüm kuruluşlardan bilgi isteyebilecek, bu kuruluşlarda inceleme yapabilecek ve bu kuruluşların yetkili ve görevlilerinden bilgi alabilecektir. Söz konusu hüküm ile İHİK'e icrai nitelikte olmasa da çok önemli yetkiler verilmiştir. Kamu ve özel kuruluşlardan bilgi isteyebilmesi ve özellikle izin şartına bağlı olmaksızın insan hakları ile ilgili kamu ve özel yerlerde inceleme yapabilmesi büyük öneme sahiptir.

Bu yetkiyi düzenleyen İHİK Kanunu 5. maddenin Genel Kurul görüşmeleri sırasında söz alan Tunceli Mv. Kamer Genç yetkilerle ilgili önemli konulara değinmiştir. Kamer Genç geçmişte Avrupa İnsan Hakları Komisyonu üyelerinin Türkiye'ye geldiğini, DGM Başkanlığından bazı konularda bilgi istediğini, ancak DGM Savcısının "Ben bilgileri vermem." dediğini, sayın Adalet Bakanının da "Efendim, savcıya ben de söz geçiremiyorum." dediğini ve bu yaşanan olayla insan hakları konusunda yapılan araştırmanın sonuçsuz kaldığını, bu olayın Türkiye Cumhuriyeti Devletinin itibarını da sarsan bir olay olduğunu ve böyle bir düzenlemeden sonra DGM Sayın Savcısının "Ben bağımsız bir yargı mensubuyum; dolayısıyla, bu konularda istenen bilgileri vermem." gerekçesini ileri sürerek direnmede bulunup bulunamayacağını haklı olarak dile getirmiştir.²⁵ Genel Kurulda bulunan dönemin Adalet Bakanı Gümüşhane Mv. Mahmut

²⁴ Ayrıca İHİK'in görevleri ile yetkileri örtüştüğünden görev adı altında düzenlenen yetkilere de kısaca değinilmiştir.

²⁵ TBMM Tutanak Dergisi, 18. Dönem, C. 51, B. 42, s. 516.

Oltan Sungurlu Kamer Genç'in eleştiri ve sorularına cevap vermemiştir. İkinci olarak bilgi vermeyenlere ne tür yaptırım uygulanacağı konusuna değinen Kamer Genç Bakana hitaben bu durumda ne tür yaptırım uygulanacağını sormasına rağmen cevap alamamıştır. Kamer Genç konuşmasının sonunda şöyle diyerek konunun önemine dikkat çekmiş ve sorunun sonuçlandırılmasını sağlayan bir açıklama beklemiştir:

“... geçmişte, üzerinde gerçekten çok tartışılan Ankara Devlet Güvenlik Mahkemesinin bazı uygulamaları nedeniyle Türkiye’de yarattığı tartışmaları da bu vesileyle burada sona erdirecek bir açıklamanın yapılmasını bekliyorum.”²⁶

Ne yazık ki bu önemli sorulara ne Adalet Bakanı ne de Anayasa Komisyonu yetkilileri cevap vermiştir.

Uygulamada İHİK'in özellikle DGM'lere gözaltı mekanlarında inceleme yapması sorun olmuştur. İHİK üyelerinden Mustafa Tınaz Titiz, Akın Gönen, Sabri Yavuz ve Eyüp Aşık'tan oluşan Alt Komisyon çalışmalarını yaparken görevliler Ankara Emniyet Müdürlüğü yetkilileri DGM'den izin alınması gerektiğini açıkça söylemişlerdir. Hatta İHİK'in bir toplantısında söz konusu görevlinin şöyle dediği ifade edilmiştir: “Ben, size bu saatte çığköfte yaparım, sizi çok sever, sayarım, çığköfte yaparım; fakat, bu arkadaşla görüşmeyi istemeyin, beni ekmeğimden edersiniz. DGM'den izin gelsin, emriniz olur.”²⁷ İHİK Kanunu 5. maddede tüm kamu kurum ve kuruluşlarında inceleme yapılacağı belirtilmesine rağmen DGM özelinde, yargı organları bu hükmün dışında olduğu kanısındadırlar.²⁸

2005 yılının Ocak ayında Mardin Cumhuriyet Başsavcısı İHİK'in iki talebine yetkisi olmaması sebebiyle olumsuz yanıt vermiştir. İHİK'in birinci yazısı bir vatandaşın suç ihbarı ile ilgili olup savcılığın kamu adına işlem yapması gereken hususlardandır. İHİK'in yazısına Mardin Cumhuriyet Başsavcılığı'nın gönderdiği yazıda şu ifadeler bulunmaktadır:

“3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanununun 4. maddesinde İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun görevlerinin belirtildiği, 4. maddesinin (d) bendinde “İnsan haklarının ihlâlê uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek” olarak belirtilmiştir. Bu itibarla İnsan haklarının ihlâlê uğradığına dair Komisyona ulaşan ihbarların gecikmeksizin adli soruşturma yapılmak üzere Cumhuriyet Başsavcılıklarına ihbari nitelikte

²⁶ TBMM Tutanak Dergisi, 18. Dönem, C. 51, B. 42, s. 516.

²⁷ TBMM İHİK Toplantı Tutanakları, 20.10.1994, s. 25.

²⁸ TBMM İHİK Toplantı Tutanakları, 20.10.1994, s. 24.

bildirilmesi yahut şikayetçinin müracaatı ile ilgili olarak bilgi istenilmesi gerekirken Cumhuriyet Başsavcılığımıza talimat içeren ilgili sayılı yazınız yazımız ekinde iade edilmiştir.”

İHİK Kanununun 4. maddesinin (e) bendi, Komisyona yapılan başvurular ile ilgili neler yapılacağı hususunu belirtmektedir. Buna göre yapılan başvurular incelenerek ya ilgisine doğrudan bilgi verilir ya da başvuru ilgili makama iletilir. Burada ilgili makam açısından sınırlama getirilmediğinden Cumhuriyet Başsavcılıkları da dahil tüm özel ve kamu kurum ve kuruluşlarına iletilmesinde hiçbir engel bulunmamaktadır.

Asıl önemli olan İHİK'in yetkilerinin düzenlendiği Kanununun 5. maddesinde Komisyonun görevleri ile ilgili konuda bakanlıklarla, genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgilileri çağırıp bilgi almak yetkisine sahip olmanın belirtilmesidir. Bu maddede kurumlar açısından sınırlandırılma getirilmeksizin bilgi istemek, inceleme yapmak ve ilgilileri dinlemek yetkisi Komisyona verilmiştir. Bu bağlamda Mardin Cumhuriyet Başsavcılığının yazısında bu hükümden bahsetmemesi dikkat çekicidir.

Anayasanın 138 ve Hakim ve Savcılar Kanununun 4. maddesinde “Hakimler mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre görev yaparlar. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.” hükmü bulunmaktadır.

İHİK'in Mardin Cumhuriyet Başsavcılığına gönderdiği yazıda iki talep bulunmaktadır:

- a. Vatandaşın maruz kaldığı insan hakları ihlâlinin incelenilerek gereğinin yapılması: Mardin Cumhuriyet Başsavcılığının yazısında belirttiği gibi bu ifade ihbari nitelikte olup yargı yetkisinin kullanılmasına müdahale sayılabilecek hiçbir nitelik taşımamaktadır. Bu durum İHİK Kanununda düzenlenmesi bile Cumhuriyet Başsavcısı ihbar niteliğindeki bir olayı inceleyip araştırarak gereğini yapmak zorundadır. Anayasa'nın 138 ve Hakim ve Savcılar Kanununun 4. maddesinde belirtilen yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin müdahale edilemeyeceğidir. Komisyon yazısının bu kısmında yargı yetkisine müdahale anlamında herhangi bir girişim söz konusu değildir. Anayasa Mahkemesinin 1970/25 Esas Nolu kararında da yasama organının çalışma alanının belirlenmesinde önemli olanın

yargı yetkisinin kullanımına müdahale olup olmadığı konusu olduğu belirtilmiştir.²⁹ İHİK'in yazısında yargı yetkisinin nasıl kullanılacağı, savcının kimleri dinleyeceği, hangi delillerden yararlanması gerektiği vb. yönünde herhangi bir ibare bulunmamaktadır.

- b. Yapılan işlemin sonucunun bildirilmesi ve sonuçla ilgili bilgi ve belgelerin gönderilmesi: Mardin Cumhuriyet Başsavcılığı yazısında zaten şikayetçinin başvurusu ile ilgili bilgi istenmesinde mahzur bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bilgi ve belge istenmesi ise Komisyonun Kanununun 5. maddesinde açıkça belirtildiği üzere mümkün olup yargı yetkisinin kullanılması ile ilişkisi bulunmamaktadır.

İHİK Mardin Cumhuriyet Başsavcılığına yazdığı diğer yazıda Mardin İli Kızıltepe İlçesinde meydana gelen baba ile oğlun güvenlik güçlerince öldürüldüğü iddiasıyla ilgili açılan dava dosyasının suretinin gönderilmesini ve duruşma tarihinin bildirilmesini talep etmiştir. Mardin Cumhuriyet Başsavcılığı İHİK'in yazısını Mardin Ağır Ceza Mahkemesine havale etmiş ve mahkemenin yazdığı yazıyı İHİK'e kendi yazısının eki olarak göndermiştir. Yazı ekinde şu ifadeler yer almaktadır:

“Komisyonun Mahkememiz dosyasının suretini ve duruşma gününü istemeye yetkisi bulunmadığı, ancak dosyanın sureti ve duruşma günü C.Başsavcılığımızca müzekkere ile istenmesi halinde C.Başsavcılığınıza gönderileceği hususu bilgileri rica olunur.”³⁰

Diğer tüm savcılarının 1991 yılından bu yana İHİK'in dosya suretini isteme ve duruşma gününün bildirilmesi taleplerine olumlu cevap vermesine rağmen Mardin Cumhuriyet Başsavcılığının TBMM adına denetleme yapan İHİK yazısını iade etmesi hukuk kuralları ile bağdaşmamaktadır. İHİK'in insan hakları ihlâlini incelemesini savcılığa ileterek sonucu ve ilgili bilgi ve belgeleri istemesi talimat niteliğinde de olsa yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin talimat niteliğinde değildir. Zaten Anayasada ve mevzuatta hakim ve mahkemelere talimat gönderilemeyeceği yazılmakta olup savcılardan insan hakları ihlâlinin incelenmesi, sonucun ve ilgili bilgi ve belgelerin istenemeyeceği hiçbir yerde belirtilmemiştir. Aksine bunların istenebileceği İHİK Kanununda belirtilmiştir.

Bilgi ve belge istemek yetkisinin “adli makamlar” dışındaki alanı ifade ettiği belirtilmişse³¹ de İHİK Kanununun açık ifadesinden bunun çıkarılması zordur.

Bunlara ilaveten değinilmesi gereken iki nokta bulunmaktadır. Ceza hukukunun genel prensiplerine göre hazırlık soruşturması gizli olduğundan bilgi

²⁹ Bkz., www.anayasa.gov.tr Esas: 1970/25.

³⁰ Mardin Cumhuriyet Başsavcılığının B-2005/43 ve İHİK'in 26.01.2005 tarih ve 6270 sayılı yazısının ekinde alınmıştır.

³¹ Ahmet Mumcu; Elif Küzeci, İnsan Hakları & Kamu Özgürlükleri, Yenilenmiş Üçüncü Baskı, Savaş Yayınları, Ankara, 2003, s. 340.

ve belge verilemez. İkincisi ise dosya hakkında mahkemece gizlilik kararı verilmişse bilgi ve belge verilemez. Bu iki durum dışında savcıların İHİK'e bilgi ve belge vermesi zorunludur.

2. İHİK'in uzmanların bilgisine başvurma yetkisi vardır. İHİK hem uzmanlık alanı açısından hem de konuyla ilgili olması açısından uzmanlara başvurabilir. Uzmanlara başvurabilme yetkisi kanunla düzenlenmiş olduğundan uzmanın İHİK'e bilgi vermesi zorunludur.

3. İHİK'in kanun teklif ve tasarılarını görüşebilme yetkisi vardır. Yasama komisyonlarının amacı kanun ve teklif tasarılarını görüşmektir. İHİK Kanununda İHİK'in kanun teklif ve tasarılarını görüşüp görüşemeyeceği hakkında açık bir hüküm bulunmamaktadır. İHİK Kanununun 8. maddesine göre İHİK'in çalışmalarında kanunda sarahat olmayan hallerde TBMM İçtüzüğü hükümleri uygulanır. İHİK Kanununda kanun teklif ve tasarılarının görüşülüp görüşülemeyeceği konusunda açık bir ifade yer almadığından TBMM İçtüzüğüne bakılması gerekir. Ve İçtüzükte İHİK'e kanun teklif ve tasarılarının havale edilmesinin önünde hiçbir engel bulunmamaktadır. Mevzuat açısından bir engel olmamasına rağmen bu zamana kadar hiçbir kanun teklif ve tasarısı İHİK'e havale edilmemiştir.³²

³² 21. Yasama Döneminde kanun teklif ve tasarılarının İHİK'e havale edilmemesi üzerine Rize Mv. Mehmet Bekaroğlu 12 Mart 2002 tarihli bir kanun teklifini TBMM Başkanlığına sunmuştur. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi'nin gerekçesinde İHİK'in İHİK Kanununun 4. maddesinin b bendinde belirtilen "yasal düzenlemeler önermek" bir yana çıkarılan yasaların taraf olduğumuz uluslararası anlaşmalara uyumlu olup olmadığı konusunda da katkı sağlayamadığı belirtilmektedir. TBMM Başkanını bu zamana kadar hiçbir kanun teklifi ve tasarısını İHİK'e göndermemesinde Meclis Başkanının olumsuz yaklaşımı ve teamüllerinin yanı sıra İHİK Kanununun da konuya açık getirmedeği düşünülmektedir. Söz konusu kanun teklifi sekiz maddeden oluşmaktadır. 1. madde ile İHİK Kanununun 1. maddesine gelişmelere uyumunu sağlamak ibaresinden sonra "için girişimlerde bulunmak ve başvurular ile kanun teklif ve tasarılarını incelemek" ifadesinin eklenmesi ve İHİK'in da isminin İnsan Hakları Komisyonu olması öngörülmüştür. 2. madde ile Kanunun 4. maddesindeki "İnsan Haklarını İnceleme Komisyonun görevleri" yerine "İnsan Hakları Komisyonunun görevleri" ibaresi ikame olunmuştur. Teklifin 3. maddesi ile Kanunun 4. maddesinin c bendi şu şekilde değiştirilmiştir: "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin gündeminde bulunan insan hakları alanındaki kanun teklif ve tasarıları üzerine görüş ve öneri bildirmek." 4. madde ile Kanunun 5 ve 6. maddelerindeki "İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu" "İnsan Hakları Komisyonu" olarak değiştirilmiştir. Teklifin 5. maddesi ile Kanunun 7. maddesi şu şekilde değiştirilmiştir: "İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına havale olunan başvurular ile kanun teklif ve tasarılarını inceler. Komisyon, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının havale ettiği veya doğrudan kendisine yapılan başvuruların sonucunu veya başvuru ile ilgili yapılmakta olan işlem hakkında başvuru sahibine en geç üç ay içinde bilgi verir." 6. madde ile Kanunun 8. maddesindeki "İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu" ibaresi "İnsan Hakları Komisyonu" olarak değiştirilmiştir. Teklifin 7. maddesi yürürlük, 8. maddesi ise yürütme maddesidir.

İHİK üyeleri tarafından İHİK'e kanun teklif ve tasarılarının havale edilmemesi konusundaki rahatsızlık 22. Yasama Dönemi İHİK toplantılarında dile getirilmiştir. Bu rahatsızlık İHİK üyeleri tarafından TBMM Başkanı Bülent Arınç'a da intikal ettirilmiştir. Bu çabalara rağmen konunun çözülememesi üzerine İHİK Kanununun 4. maddesine g bendinden sonra gelmek üzere h bendinin eklenmesini öngören yasa teklifi İHİK tüm üyeleri tarafından imzalanarak TBMM Başkanlığına sunulmuştur. Bu teklif ile hiçbir engel olmamasına rağmen İHİK'e kanun teklif ve tasarılarının gönderilmemesinin önünün açılması hedeflenmiştir. Söz konusu kanun teklifi şu anda Anayasa Komisyonu'nda beklemektedir.

4. Komisyonun görevlerinin anlatıldığı başlık altında detaylı bir şekilde belirtildiği üzere Komisyonun kanun teklif etme yetkisi bulunmaktadır.

5. İHİK'in Ankara dışında da çalışabilme yetkisi vardır. Diğer komisyonlar İÇTüzüğün 35. maddesinde belirtildiği üzere TBMM Başkanlığınca kendilerine ayrılan salonlarda toplanırlar ve başka yerde çalışabilme yetkileri yoktur. Bu durumun aksine İHİK Ankara dışında da çalışabilir. Bu bağlamda İHİK'in Ankara dışında toplantı yapmasında engel bulunmamaktadır.

6. İHİK dış ülkelerde meydana gelen insan hakları ihlallerini incelemeye de yetkilidir. (İHİK Kanunu md. 5/f)

7. İHİK'in resen hareket etme yetkisi bulunmaktadır. İHİK genelde kendisine yapılan başvurular üzerine harekete geçmektedir. Ancak İHİK'in harekete geçmesi, inceleme yapması için başvuru zorunlu bir unsur değildir. Kendisi de herhangi bir şekilde intikal eden bir olayla ilgili olarak inceleme yapabilir. İHİK'in resen inceleme yapabilme yetkisine sahip olduğu "Komisyonun Görevleri"nin sayıldığı 5. maddenin d bendinden çıkarılmaktadır. Bu bentte başvuru yapılmasını zikretmeden İHİK'in Türkiye'nin insan hakları uygulamaları hakkında inceleme ve araştırma yapmak görevi olduğu açıkça ifade edilmiştir. Ancak İHİK Kanun Teklifinin 7. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "ile komisyonca tespit edilen görevleri" ibaresi Adalet Komisyonu görüşmelerinde Komisyonun resen görev tespit etmesinin görev kapsamını çok genişleteceği düşüncesiyle madde metninden çıkarılmıştır.³³ Belki Adalet Komisyonu görüşmelerinde yapılan değişiklik ile İHİK'in resen inceleme yetkisinin olmadığı ileri sürülebilir. Ancak 5. maddenin (d) bendindeki ifade açık olduğundan Komisyonun d bendine münhasır olmak üzere resen inceleme yetkisi bulunmaktadır. Adalet Komisyonunda yapılan değişiklik ile genel anlamda İHİK'in resen inceleme yetkisinin olmasına müsaade edilmemiştir. Uygulamada da İHİK insan hakları ihlalleri konusunda başvuru olmadan hareket edebilmektedir. Komisyonun bu özelliğine Çalışma Raporunda da değinilmiştir.³⁴

8. Komisyonun incelemelerini alt komisyonlar kurmak suretiyle de yapabilme yetkisi bulunmaktadır. Diğer komisyonların alt komisyon kurarak çalışma yetkisinin olduğu İÇTüzükte açıkça belirtilmemesine rağmen İHİK incelemelerini alt komisyonlar aracılığı ile yapabilir. İHİK'in alt komisyonlar aracılığıyla inceleme yapması adeta bir zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Çünkü Ankara dışındaki incelemelerin Komisyon tarafından yapılması mümkün değildir. Bundan dolayı İHİK'e alt komisyon kurma yetkisinin verilmesi isabetli olmuştur.

³³ TBMM Tutanak Dergisi, 18. Dönem, C. 51, Sıra Sayısı: 498, s.2.

³⁴ 21. Dönem 3. ve 4. Yasama Yılı Çalışma Raporu, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Haziran 2002, Ankara, s. 5.

9. İHİK Kanunu teklifinde şu ifade yer almaktaydı: “Bakanlıklar ile buralara bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşlardan süreli ya da süresiz çalıştırmak üzere (mecburi hizmetliler ile sivil ve asker personel dahil olmak üzere) personel isteyebilir ve alabilir.” Bu hüküm Adalet Komisyonu tarafından 2919 sayılı TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununun 21.12.1989 tarihli 3594 sayılı Kanunun 5. maddesi ile eklenen Ek 1. madde karşısında gereksiz görülerek madde metninden çıkarılmıştır.³⁵ Yapılan değişiklik ile İHİK Kanunu Teklifinin 5. maddesinin üçüncü fıkrası, aynı hüküm Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Kanununda olduğundan çıkarılmıştır. Değişiklik ile İHİK’in yetkisinde bir değişiklik olmamış, sadece yetkinin İHİK Kanununda olması kanun tekniği açısından uygun görülmemiştir.

10. İHİK’in genel hükümler uyarınca suç duyurusunda bulunma yetkisi vardır. İHİK’e çok sayıda başvuru yapılmakta ve bunlarda da birçok suç iddiası bulunmaktadır. İHİK suç iddialarını ciddi bulduğu takdirde doğrudan Cumhuriyet savcılıklarına, ya da ilgili kurumlara göndererek iddiaların araştırılmasını istemektedir.

2.5. İHİK’in Çalışma Usul ve Esasları

İHİK’in çalışma usul ve esasları özelliği itibariyle diğer ihtisas komisyonlarından farklıdır. Bu sebeple farklılık arz eden hususlar İHİK Kanununda düzenlenmiştir. Komisyonun çalışma usul ve esasları bir bütün olarak ele alınacak olup hem İHİK Kanununa hem de İçtüzüğün gerekli maddelerine değinilecektir.

İHİK üye tam sayısının üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz. (İHİK Kanunu md. 6/1) İçtüzükte de aynı hükümler benimsenmekle birlikte karar yeter sayısının üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamayacağı öngörülmemiştir. (İçtüzük md. 27/2)

Komisyonlar kendi başkanlarınca toplantıya çağrılır. Zorunlu bir durum olmadıkça komisyon toplantısı için çağrı en az iki gün önceden yapılır. Toplantı çağrısı gündemle birlikte yapılır ve gündemde hangi konuların görüşüleceği belirtilir. Komisyon gündemine hakimdir. (İçtüzük 26/1-2) Bu İçtüzük kuralı gereğince İHİK üyelerince gündeme alınması teklif edilen konular hakkında da karar verilir. Komisyon üyelerinin üçte biri tarafından teklif edilecek gündemle

³⁵ TBMM Tutanak Dergisi, 18. Dönem, C. 51, Sıra Sayısı: 498, s.2.

birlikte İHİK Başkanınca Komisyon toplantıya çağrılır. (İçtüzük md. 26/4) Komisyon üyelerinin üçte biri tarafından İHİK'in toplantıya çağırılması bu güne dek görülmemiştir.

Toplantı çağrısı ve gündem komisyon üyelerine, Başbakanlığa, parti gruplarına ve diğer ilgili komisyon başkanlıklarına gönderilir ve ilan tahtasına asılır.

Komisyon başkanın yönetiminde çalışır. Başkan bulunmadığı taktirde Komisyona başkanvekilleri, onlar da yoksa sözcü komisyona başkanlık eder. (İçtüzük md. 27/1) İçtüzüğe göre komisyonlar için tek başkanvekili seçildiğinden 27. maddede sorun bulunmamaktadır. Ancak İHİK'te iki başkanvekili seçildiğinden başkanın yokluğunda Komisyona hangisi başkanlık edecektir? Bu konuda ne İHİK Kanununda ne de İçtüzükte bir hüküm bulunmaktadır. Bundan dolayı teamülün ne yönde oluştuğuna bakılması gerekir. İHİK'te genel itibariyle başkan olmadığı taktirde başkanlık yapması için başkanın partisinden başkanvekiline öncelik verilmektedir. Ayrıca başkan yokluğunda yerini hangi başkanvekilinin başkanlık edeceğini belirleyebilir.

Komisyon toplantılarında toplantının düzenini komisyon başkanı sağlar. Toplantıda söz kesilir, şahsiyatla uğraşılır ya da düzeni bozma hareketlerinde bulunulursa düzeni komisyonu başkanı sağlamaya çalışır. Gerekli görülürse komisyon başkanı toplantıya ara verir ya da gereğinin yapılması için durumu TBMM Başkanına bildirilir. (İçtüzük md. 46)

Komisyonlarda talep sırasına göre söz verilir. Komisyon başkanı ve hükümet temsilcisi söz sırasına bağlı değildir. Ayrıca Komisyon tarafından çağrılmış uzmanlara komisyon başkanı gerekli gördüğü taktirde söz verebilir. (İçtüzük md. 29) Komisyon başkanı talep sırasına göre söz vermekle birlikte bunun kötüye kullanılmaması için gerekli hallerde müdahalede bulunmaktadır.

Komisyon üyelerinin komisyon toplantılarına devamı zorunludur. Komisyon üyelerinin devam cetvelleri TBMM Başkanlığına ve siyasi parti grup başkanlıklarına gönderilir. İzinsiz ve özürsüz olarak üst üste üç toplantıya veya bir yıl içerisinde toplantıların üçte birine katılmayan komisyon üyesi bağlı bulunduğu siyasi parti grubunca komisyondan geri çekilebilir. Bu çekilme sonucu boşalan üyelik en kısa zamanda tamamlanır. (İçtüzük md. 28) İçtüzükteki devam şartlarına uymayan komisyon üyelerinin komisyondan bağlı oldukları siyasi parti gruplarınca çekildiğine pek rastlanmamaktadır.

Komisyon toplantılarına başbakan veya bir bakan katılabilir. Ya da başbakan veya bir bakan gerekli görürse kendi yerine yüksek dereceli bir kamu görevlisine yazılı temsil yetkisi verebilir. (İçtüzük md. 30) İHİK'e bu zamana kadar kanun

teklif ve tasarısı gönderilmediğinden Başbakan veya bir bakan komisyon toplantısına katılma ihtiyacı duymamıştır. Ancak İHİK bazı konularda bilgisini almak üzere başbakanı veya bir bakanı ya da üst düzey kamu görevlisini davet ettiği taktirde Komisyon toplantısına katılmaktadırlar.

Komisyon toplantılarına İHİK üyelerinden başka TBMM üyeleri, BK üyeleri ve Hükümet temsilcileri de katılabilir. Komisyon toplantısında TBMM ve BK üyeleri söz alabilir. Ancak komisyon üyeleri dışında kimse değişiklik önergesi veremez ve oy kullanamaz. Her milletvekili üyesi olmasa da İHİK'in belgelerini görüp okuyabilir. (İçtüzük md. 31)

Komisyon toplantılarına yazılı ve görsel basın son zamanlarda daimi olarak katılmaya başlamıştır. Bunların komisyon toplantılarına katılması İçtüzükte öngörülmemiştir. Kritik kanun teklif ve tasarılarının görüşülmesinde basının komisyon toplantılarına katılması sıkıntılara sebep olmaktadır. Hatta basının komisyon toplantılarına katılması milletvekillerini genel kamuoyuna da mesaj verme davranışına ittiğinden toplantıların gereği gibi yapılmasına engel olmaktadır. Basının olduğu komisyon toplantılarında yasa teklif ve tasarısının içeriğinden ziyade genel ifadeler ön plana geçmektedir. İHİK'te özel bir durum olmadığı taktirde komisyon toplantıları basına kapalıdır. 10 Aralık Dünya İnsan Hakları Günü gibi özel günlerde toplantının bir kısmı veya bazı toplantılarda basına bilgi vermek amacıyla toplantının başları ya da sonları basına açık yapılmaktadır.

İçtüzüğün 35. maddesi uyarınca komisyonlar TBMM binasında TBMM Başkanlığınca kendilerinde ayrılan salonlarda toplanırlar. Bu doğrultuda İHİK'e TBMM binasında F Bloкта 714 nolu salon komisyonun kuruluşundan bu yana tahsis edilmiştir. Ancak İHİK'in Kanununun 5. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca Ankara dışında da çalışabilme yetkisi bulunmaktadır. İHİK'in Ankara dışında toplantı yapma yetkisi bu zamana kadar kullanılmamıştır.

Komisyon incelemelerini alt komisyonlar aracılığı ile de yapabilir. Komisyonun müdahale etmesi gereken bir insan hakları ihlâli meydana geldiğinde İHİK veya İHİK Başkanlık Divanı kararıyla ihlâl hakkında inceleme yapılmasına karar verilir. Alt komisyon üyelerinin sayısı genelde iki ile altı arasında değişmektedir. Alt komisyon üyeleri belirlenirken tüm siyasi partilerin mensuplarının güçleri oranında alt komisyonda yer almasına dikkat edilmektedir. Bunda yapılan incelemenin tek bir partiye mal edilmemesi düşüncesi etkili olmaktadır. Ancak her siyasi partiden milletvekilinin alt komisyonda yer alması zorunlu olmamakla birlikte kurulan alt komisyonlarda her partiden birer üyenin olmasına dikkat edilmektedir. Ayrıca alt komisyonun iki kişiden az olmaması da gerekir.

Alt komisyon üyeleri insan hakları ihlâlini yerinde inceler, ilgili kişilerle görüşmelerde bulunur. Gerekli görülürse bilgi ve belgeler de temin edilir. Alt komisyon çalışmalarına genel olarak İHİK uzmanı da katılmaktadır. İncelemeler tamamlandıktan sonra İHİK uzmanı ya da alt komisyon üyeleri inceleme raporunu hazırlar. Alt komisyon üyeleri arasında gerekli görüşmeler yapıldıktan sonra ortak bir metin alt komisyonca İHİK Başkanlığına sunulur.

Komisyon Başkanı yapılan inceleme raporunun görüşülmesi için İHİK'i toplantıya çağırır. Toplantıdan önce alt komisyon raporu diğer komisyon üyelerine dağıtılır. Komisyonca tartışılan rapor ya kabul edilir ya da reddedilir. İHİK'te raporlar genelde küçük değişikliklerle kabul edilmektedir. İnsan haklarının evrensel niteliği gereği toplantılarda insan hakları ihlalleri konusunda siyasi görüşler öne çıkarılmamaktadır.

İçtüzüğün 25. maddesi uyarınca komisyonların tatil ve ara verme sırasında çalışacağı TBMM Başkanının teklifi üzerine Genel Kurulca kararlaştırılır. İHİK'in tatilde çalışabilmesi için karar alması gerekir. Alınan bu karar üzerine TBMM Başkanı İHİK'in tatilde çalışmasını Genel Kurula teklif eder. İHİK diğer komisyonların çoğunun aksine Meclisin tatile girdiği dönemlerde çalışma kararı almıştır.

İçtüzüğe göre komisyon toplantılarının kapalı oturum şeklinde olmasını ilgili bakan veya üyelerin üçte biri isteyebilir. Bu istek üzerine kapalı oturum yapılıp yapılmaması konusunda karar alınır. Kapalı oturuma karar verildiği takdirde toplantıda komisyon üyelerinden ve bakanlardan başkası bulunamaz. Kapalı oturum, görüşmelerin sır olarak saklanması anlamına gelmektedir. (İçtüzük md. 32)

İHİK görevleri ile ilgili olarak hazırladığı raporları TBMM Başkanlığına sunar. Bu raporlar Danışma Kurulunun görüş ve önerisi ile Genel Kurulun gündemine alınabilir. Genel Kurulun gündemine alınan komisyon raporu ya okunmak suretiyle ya da üzerinde görüşme açılarak bilgi edinilir. (İHİK Kanunu md. 6/3) Kanunun ifadesinden anlaşılacağı üzere TBMM Başkanlığına sunulan raporlar Danışma Kurulu'nun önerisi ile Genel Kurul gündemine alınırsa rapor hakkında iki şekilde bilgi edinilir: 1. Raporun okunması 2. Raporun görüşülmesi.

Hangi raporların gündeme alınacağı Danışma Kurulu'na bağlıdır. Danışma Kurulu oybirliği ile karar alamazsa veya toplanamazsa TBMM Başkanı ve siyasî parti grupları ayrı ayrı veya birlikte taleplerini doğrudan Genel Kurul'a sunabilirler. Bu halde talebin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlık sunuşlarında yer alır ve Genel Kurul işaret oyuyla karar verir. (İçtüzük mad. 19)

Hangi raporların okunacağı, hangi raporlar hakkında görüşme yapılacağı konusunda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Rapor Danışma Kurulu'nun görüş ve önerisi ile gündeme alınabilir. Danışma Kurulu'nun okunma veya görüşme şekillerinden birini önerip öneremeyeceği konusunda açıklık bulunmamaktadır. Danışma Kurulu önerilerinde genelde "... Genel Kurul'un bilgisine sunulması uygun görülmüştür." şeklinde ibare bulunmaktadır. Danışma Kurulu'nun önerisi Genel Kurul'un oyuna sunulduğundan Danışma Kurulu iki bilgi edinme şekillerinden birini önerebilir. Danışma Kurulu karar alamadığı hallerde TBMM Başkanı ve siyasî parti grupları da bilgi edinme şeklinin nasıl olacağını belirterek taleplerini Genel Kurul'a sunabilir. Bilgi edinme şekli belirtilen taleplerden hangisi kabul edilirse rapor hakkında belirtilen şekilde bilgi edinilecektir. Danışma Kurulu önerisi ile TBMM Başkanı ve siyasî parti grupları taleplerinde bilgi edinmenin şekli hakkında açık bir ibare yoksa Oturum Başkanının bilgi edinmenin nasıl olacağını oya sunması gerekmektedir. Raporun okunması ve görüşülmesinde görüşmenin prosedürü okumaya göre daha uzun olduğundan önce raporun görüşülmesi, bu kabul edilmezse raporun okunması oya sunulacaktır.³⁶ Raporun okunması kabul edilirse rapor sadece okunacaktır. Eğer raporun görüşülmesi kabul edilirse görüşme usulü ve konuşma süreleri hakkında özel bir düzenleme bulunmadığından genel hükümler uygulanacaktır. Bu bağlamda İçtüzüğün 60. maddesi uyarınca siyasî parti grupları, komisyon ve hükümete ve şahsı adına iki üyeye söz verilecektir. Siyasî parti grupları, komisyon ve hükümet adına yapılacak konuşmalar yirmi, üyeler tarafından yapılacak konuşmalar on dakika ile sınırlıdır.

Kural olarak komisyon raporları TBMM Başkanlığına sunulmasını müteakiben gündeme girer ve sıra sayısı olarak bastırılır ve dağıtılır. İHİK raporu doğrudan gündeme girmediğinden sıra sayısı olarak bastırılmamaktadır. Ancak gündeme alındığı taktirde İHİK raporun sıra sayısı olarak bastırılması ve dağıtılması gerekmektedir. Eğer rapor dağıtılsa Genel Kurul'da rapor hakkında görüşme açılması durumunda rapor okunmadan doğrudan görüşmeye geçilebilir. Ancak rapor dağıtılsa da bilgiye sunma görüşme olarak değil de; raporun okunması şeklinde kabul edilirse raporun okunması gerekecektir.

TBMM Başkanlığı'na gönderilen İHİK raporlarının hemen hemen hepsi Genel Kurul'da okunmak suretiyle milletvekillerinin bilgisine sunulmuştur.

³⁶ İçtüzüğün 87. maddesinde önerilerin aykırılık sırasına okunacağı ve işleme konacağı öngörülmüştür. Buradan da açıkça anlaşılacağı üzere daha aykırı veya ağır talebin işleme konulması gerekmektedir. Görüşme prosedürü, okumaya göre daha ağır olduğundan ilk önce görüşme oylanacaktır.

Okunan raporların etkisi görüşme yapılanlara göre az olmaktadır.³⁷ Sadece TBMM Başkanlığına gönderilen yüksek öğrenim kuruluşlarındaki başörtüsü yasağı ile ilgili rapor Genel Kurul'da görüşülmüştür.³⁸

İHİK, raporlarının Genel Kurul'da okunması veya görüşülmesi yolu fazla işletilmemiştir. 20. Dönem 2. Yasama Yılında 07 Ocak 1997 tarihinde 42. Birleşimde İHİK'in Diyarbakır Cezaevinde meydana gelen olaylarla ilgili çalışmalar ve yerinde incelemeler yaparak hazırladığı raporu Genel Kurulda okunmuştur. Raporun okunmasını müteakiben Komisyon Başkanı ve Adalet Bakanı söz almıştır. İktüzün 60. maddesinde belirtilen "Pek kısa sözü olduğunu belirten üyeye Başkan, yerinden konuşma izni verebilir." hükmüne göre Oturum Başkanı söz vermiştir. Bunu yaparken şöyle bir açıklama yapmıştır: "Yalnız, sayın milletvekilleri, İnsan Hakları Komisyonu Yasası gereğince, Danışma Kurulu kararı uyarınca biz, görüşmesiz, sadece bilgi sunma biçiminde kabul ettik. Onun için, eğer, Sayın Bakan, uygun görürseniz, siz de, yerinizden bir açıklama yaparsınız, Genel Kurulun almış olduğu kararı çiğnememiş olacağız. Yerinizden lütfen, kısa bir açıklama yapın."³⁹ Danışma Kurulu'nun alarak Genel Kurul'un kabul ettiği raporda bilgi edinme amaçlanmıştır. İHİK Kanunu'nun 6. maddesi uyarınca bilgi edinme raporun okunması veya görüşülmesi şeklinde olabilir. Oturum Başkanının nasıl bir işlem yapılacağı ile ilgili oylama yapmadan sadece raporu okutması, ardından da söz taleplerine bu şekilde cevap vermesi İktüzük ve İHİK Kanunu ile bağdaşmamaktadır.

Raporun okunması veya görüşülmesi sonunda bağlayıcı bir karar alınmamaktadır. İHİK raporunun kapsama alanı genişlemekte ve insan hakları konularına kamuoyunun ilgisi çekilmektedir. Görüşme sonunda hukuken İHİK raporu, TBMM raporu haline gelme de insan hakları sorunlarının çözümünde TBMM'yi harekete geçirebilecektir.

İHİK'in hazırlamış olduğu raporlar TBMM Başkanlığı tarafından Başbakanlık ve ilgili bakanlıklara da gönderilir. (İHİK Kanunu md. 6/4)

³⁷ Genel Kurul'da okunan İHİK raporları şunlardır: 1. YAŞ Kararlarına Yargı Yolunun Açılmasına Dair Değerlendirme 02.02.1993 (TBMM Tutanak Dergisi, 19. Dönem, C. 28, B. 62, s. 305-306.) 2. Pasaport Kanunu'nun 22. Maddesiyle İlgili Değerlendirme 06.05.1993 (TBMM Tutanak Dergisi, 19. Dönem, C. 35, B. 100, s. 366-368.) 3. Gümüllüne Müftüsü İbrahim Şerif'in Duruşmasını İzleme ve Batı Trakya'da Çeşitli İnceleme ve Görüşmelerde Bulunma Sonucu Hazırlanan Rapor 05.10.1993 (TBMM Tutanak Dergisi, 19. Dönem, C. 40, B. 11, s. 315-320.) 4. Dr. Sadık Ahmet ve Ahmet Faikoğlu'nun Duruşmalarının İzlenmesi ve Yapılan Görüşmeler Sonucunda Hazırlanan Rapor 14.04.1994 (TBMM Tutanak Dergisi, 19. Dönem, C. 58, B. 90, s. 21-25.) 5. Batı Trakya Türk Azınlığı İle İlgili Rapor 09.06.1994 (TBMM Tutanak Dergisi, 19. Dönem, C. 62, B. 114, s. 309-316.) 6. Diyarbakır Cezaevi Raporu 07.01.1996 (TBMM Tutanak Dergisi, 20. Dönem, C. 18, B. 42, s.328-342.)

³⁸ TBMM Tutanak Dergisi, 19. Yasama Dönemi, C. 11, B. 77, s. 129-160.

³⁹ TBMM Tutanak Dergisi, 20. Dönem, C. 18, B. 42, s. 341.

İHK'in gerekli görmesi halinde yapılan incelemelerde sorumlu bulunanlar hakkında genel hükümlere göre kovuşturma ve işlem yapılabilmesi için TBMM Başkanlığınca İHK'in raporu ilgili mercilere bildirilir. (İHK Kanunu md. 6/5) İHK Kanunu Teklifinde "adli kovuşturma ve işlem yapılabilmesi için, TBMM Başkanlığınca Komisyon raporu ilgili adli mercie bildirilir." ibaresi yer almaktaydı. İHK Kanunu Teklifinin Adalet Komisyonu görüşmelerinde "ilgili adli mercie bildirir." ibaresinden "adli" kelimesi idari mercileri de kapsamı için madde metninden çıkarılmıştır. Ancak "adli kovuşturma"daki adli kelimesi unutulmuş olmalı ki bu kelime Anayasa Komisyonu görüşmelerinde adli kovuşturmanın yanında diğer kovuşturmalarında yapılmasını sağlamak amacıyla madde buradaki "adli" kelimesi de madde metninden çıkarılmıştır. Adalet Komisyonundan çıkan metin kanunlaşsaydı ters bir durumla karşılaşılacaktı: Adli kovuşturma ve işlem yapılabilmesi için idari mercilere de raporlar gönderilebilecekti. Halbuki adli kovuşturmayı sadece adli merciler inceleyebilir. Muhtemelen gözden kaçmış olmalı ki adli kelimesi madde metninde kalmış, ancak Anayasa Komisyonunda bu durum fark edilerek maddedeki iki adli kelimesi de çıkarılmıştır.

Komisyonun inceleme ve diğer çalışmaları ile ilgili harcamalarını karşılaması için müstakil bir bütçesi bulunmamaktadır. İHK'in yurtiçi ve yurtdışı görevlendirmelerle ilgili harcamaları İHK'in kararı ve TBMM Başkanının onayı ile 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine göre TBMM Bütçesinden yapılmaktadır. (İHK Kanunu md. 6/6)

İHK görev bakımından bağımsız ve tarafsız bir niteliğe sahiptir. İHK görevlerini yerine getirirken hiçbir kurum ve kuruluşun etkisi altında kalmaz. Çalışmalarını yerine getirirken siyasi kaygılardan uzak bir şekilde yaptığından İHK tarafsızdır. İHK üyeleri farklı siyasi görüşlere sahip olsalar da çalışmalarda insan haklarının önceliği ve evrenselliği ilkesi doğrultusunda insan hakları bakış açısından bakılmaktadır.

2.6. İHK'in Yaptığı Çalışmalar

İnsan hakları alanının geniş olması İHK çalışmalarının geniş olması anlamına gelir. İnsan haklarının evrenselliği ve bölünmezliği ilkesini pek doğrulaması da İHK'in çalışmaları ister istemez, zorunlu olarak birinci kuşak haklarda odaklanmıştır. Özellikle yaşam hakkı, işkence ve kötü muamelenin önlenmesi ve mahkumların haklarına öncelik verilirken emekli, memur, gayrimenkul sorunları vb. alanlarda çalışma yapılamamıştır. Yapılan çalışmaların sayısal dağılımı ve raporlaşma oranı Tablo 2'de görülmektedir.

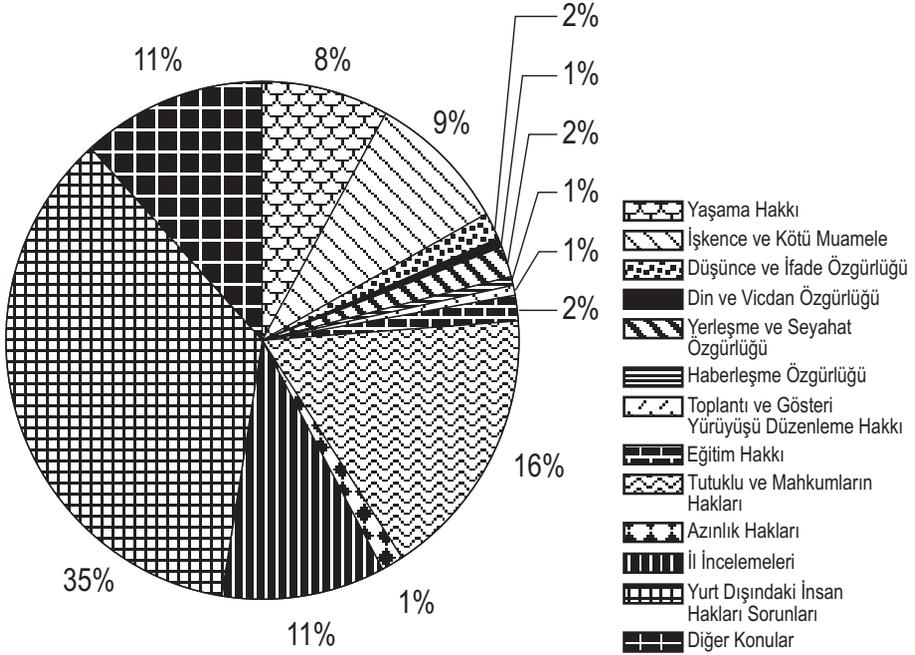
| Tablo 2. İHİK'in Yaptığı Çalışmalar. | | | |
|--|------------------|---------------|------------------|
| Hak ve Özgürlükler | Toplam Çalışma | Raporlaşanlar | Raporlaşma Oranı |
| Yaşama Hakkı | 14 | 6 | % 42 |
| İşkence ve Kötü Muamele | 15 ⁴⁰ | 14 | % 93 |
| Düşünce ve İfade Özgürlüğü | 3 | 1 | % 33 |
| Din ve Vicdan Özgürlüğü | 1 | 1 | % 100 |
| Yerleşme ve Seyahat Özgürlüğü | 3 | 1 | % 33 |
| Haberleşme Özgürlüğü | 1 | 1 | % 100 |
| Toplantı ve Gösteri Yür. Düz. Hakkı | 1 | - | % 0 |
| Eğitim Hakkı | 3 | 2 | % 67 |
| Tutuklu ve Mahkumların Hakları | 29 | 18 | % 62 |
| Azınlık Hakları | 2 | - | % 0 |
| İl İncelemeleri | 18 | 13 | % 72 |
| Yurt Dışındaki İnsan Hakları Sorunları | 61 | 22 | % 36 |
| Diğer Konular | 20 | 4 | % 20 |

Alt komisyon çalışmalarının hak ve özgürlüklere göre dağılımı Grafik 1'de görülmektedir. Alt komisyon çalışmalarına bakıldığında en büyük pastanın yurt dışındaki insan haklarına ait olduğu görülmektedir. Bunu tutuklu ve mahkumların hakları (%16), diğer konular (%11), il incelemeleri (%11), işkence ve kötü muamele (%9) ve yaşama hakkı (%8) takip etmektedir. Yurt dışında yapılan alt komisyon çalışmalarının önemli ağırlığı dikkatten kaçmamaktadır. İHİK'in yurt dışındaki insan hakları sorunları ile ilgilenmesi ve bu bağlamda ülkemizde insan hakları alanında meydana gelen gelişmeleri anlatması İHİK'in kuruluşundaki siyasî amaçla bağdaşmaktadır. Ancak yapılan çalışmaların raporlaşma oranının düşük olması yurt dışındaki çalışmaların seyahate dönüşebileceği yönünde kuşku uyandırmaktadır.

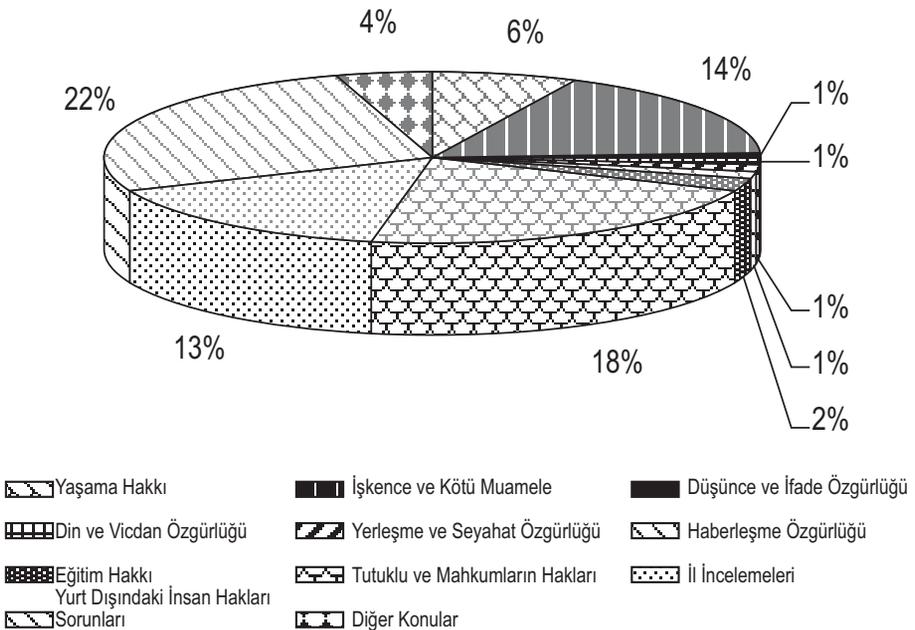
İHİK raporu hâline gelen alt komisyon çalışmalarında başı %27 ile yurt dışındaki insan hakları sorunları çekmektedir. Yurt dışındaki insan hakları sorunlarının alt komisyon çalışmalarında %35'ten %27'ye düşmesi raporlaşma oranının düşük olduğunu göstermektedir. Yurt dışındaki insan hakları sorunlarını tutuklu ve mahkumların hakları, işkence ve kötü muamele, il incelemeleri ve yaşama hakkı takip etmektedir. Görüleceği üzere yurt içi çalışmalarda cezaevleri ile işkence ve kötü muamele konuları esas çalışma alanlarını oluşturmaktadır.

⁴⁰ 21. Yasama Dönemi İHİK Başkanı Dr. Sema Pişkinsüt zamanında hazırlanan "Bakırköy, Erzurum, Elazığ, Tunceli, Erzincan ve Batman" ile ilgili raporların tutuklu ve mahkumlarla ilgili olmasının yanı sıra aynı zamanda işkence ve kötü muamele ile de ilgili olduğundan iki kategori altındaki çalışmalardan sayılmıştır. Bu sebeple buradaki çalışmaların altısı bir rapor altındadır.

Grafik 1. Toplam Alt Komisyon Çalışmalarının Hak ve Özgürlüklere Göre Dağılımı.



Grafik 2. Raporlaşan Alt Komisyon Çalışmalarının Hak ve Özgürlüklere Göre Dağılımı.



2.7. İHİK'e Yapılan Başvurular ve Nitelikleri

İHİK'in önemli görevlerinden birini yapılan başvuruların incelenmesi oluşturmaktadır. İHİK Kanununun 4. maddesinin (e) bendinde İHİK'in görevlerinden birinin insan haklarının ihlâlâle uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hâllerde ilgili mercilere iletme olduğu belirtilmiştir.

İHİK'i harekete geçiren önemli etkenlerden biri yapılan başvuruların incelenmesidir. Başvurular hakkında genellikle iki yol izlenmektedir. Bunlardan biri başvuru hakkında alt komisyonun kurularak inceleme yapılmasıdır. Ancak başvuru miktarı çok fazla olduğundan bu yola fazla gidilememektedir. Alt komisyon çalışmalarının sadece inceleme yapılması gereken başvurulardan oluştuğu söylenemez. Daha çok kamuoyunun gündeminde olan veya milletvekilleri tarafından gündeme getirilen konular hakkında alt komisyon kurulmaktadır. Başvurular hakkındaki ikinci yol ise başvuruların incelenmesi sonucunda ilgili özel ya da kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi istenmesi veya doğrudan cevap verilmesidir. İHİK yapılan başvuruların yüzde doksan kadarını ilgili kuruma intikal ettirerek bilgi istemektedir. Kalan yüzde onluk kısmın ise çoğu yargıyı ilgilendirdiğinden doğrudan cevap verilmektedir.

İHİK uzmanı yapılan başvuruları ilk incelemeyi geçirecek hangilerinin insan hakları açısından incelemeye değer olduğunu İHİK Başkanına bildirir. İHİK Başkanı ise bunlardan uygun gördüklerini İHİK gündemine getirir ve alt komisyon kurulmasını teklif eder. Ya da İHİK üyeleri ya da diğer milletvekilleri doğrudan bir insan hakkı ihlâlâli konusunda inceleme yapılmasını gündeme getirebilir.

İHİK'in kurulmasından bugüne binlerce başvuru yapılmıştır. Yapılan başvuruların tamamı hakkında önce faaliyet raporlarına göre ardından yapılan başvuruların konularına göre karşılaştırmalı bilgi verilecektir. İHİK'e yapılan başvurular için bir başvuru kod sistemi oluşturulmuştur. Bunun içeriği Türkiye'nin insan hakları sorunlarından hangi konuların öne çıktığı hakkında ana hatlarıyla bilgi vermektedir. Hatta ilk çalışma raporunda İHİK'e yapılan başvurulardan "Türkiye'de İnsan Hakları Mozaığı" olarak bahsedilmiştir.⁴¹

Yukarıda şekilden de açıkça görüleceği üzere ilk zamanlarda İHİK'e yapılan başvuru sayısının yüksek olduğu, ancak ortalarda düştüğü ve son zamanlarda ise biraz arttığı görülmektedir. İHİK'e yapılan başvuruların ilk zamanlarda fazla

⁴¹ Faaliyet Raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Başkanlığı (1 Mart 1991-31 Ağustos 1992), s. 15.

olması, parlamento bünyesinde bu tür bir komisyonun ilk defa kurulması sebebiyle beklentilerin yüksek olduğunu göstermektedir. Sonrasında ise başvurulardaki düşüş İHİK'in beklentilere cevap verememesinden ya da tüm başvuruları İHİK'in bizzat inceleyecek imkanın bulunmamasından kaynaklandığı söylenebilir.

2.8. İHİK'in Etkinliği

İnsan hakları kurumlarının önemli handikaplarından birisi etkinlik sorunudur. İnsan haklarının korunması amacıyla onlarca birim olmasına rağmen devamlı olarak bunların etkin olup olmadığı, kurum enflasyonuna yol açıp açmadığı tartışılmıştır.

İnsan hakları ihlallerinin esas ve nihai çözüm merciinin yargı olması sebebiyle insan hakları kurumları yetki ve etkinlik konusunda maalesef kağıt üzerinde kalmaktadır. Yürütmedeki insan hakları kurumlarını ele aldığımızda bunların hemen hemen hiçbirine yetki verilmediği görülmektedir. Yürütme içerisinde yaptırım uygulama yetkisine sahip tek bir kurumun oluşturulması şimdiki tüm kurumlardan daha fazla iş yapacaktır. Güçler ayrılığı ilkesi doğrultusunda bu tür yetkili bir birimin oluşturulmasının gerekliliği aciliyet arz etmektedir.

İHİK'in etkinliği söz konusu olduğunda karşımıza yetki sorunu çıkmaktadır. İHİK'in yürütme üzerinde yaptırım uygulama yetkisinin olmaması İHİK üyelerini bazen çıkmaza sokmaktadır. Şöyle ki TBMM'nin bir Komisyonu bir konu hakkında inceleme yapıp raporunu hazırlayarak kamuoyunun bilgisine sunacak, ancak bunun hukukî bağlayıcılığı olmayacak.

İHİK kararlarının hukukî bağlayıcılığı olup olmadığı İHİK üyelerince gündeme getirilmiştir. 19. Yasama Döneminin başlarında İHİK üyesi Uğur Aksöz haklı olarak bu konudaki görüşlerini şöyle dile getirmiştir: "...biz toplandık, araştırdık, dinledik, karar aldık; bunun müeyyidesi ne? Yani ben size "Siz dekansınız, bu başörtülü çocuğu sınava sokmayın, sokman gerekir." dedim; bu adam bunu yapmazsa bizim yetkimiz ne? Nasıl yaptıracağız? Çünkü, hukukta müeyyide olmadan, hukuk yazılı palavradan ibarettir; müeyyidesi varsa hukuktur."⁴²

İHİK'in yaptırım gücünün kamuoyu olması sebebiyle bunun iyi yönlendirilmesi gerektiğini ifade eden İHİK üyesi Eyüp Aşık kamuoyunun karşı olduğu düşüncelerin İHİK tarafından savunulmaması gerektiğini belirtmiştir.⁴³

⁴² TBMM İHİK Toplantı Tutanakları, 11.12.1991, s. 21.

⁴³ TBMM İHİK Toplantı Tutanakları, 12.02.1992, s. 7-8.

İHK çalışmalarının kamuoyu etkisi dışında hukukî bağlayıcılığının olmaması sebebiyle kamuoyundan iyi yararlanılması gerekmektedir. Kamuoyu gücünden yararlanmak için de medyanın kullanılması gerekmektedir. Diğer bir deyişle medya İHK etkin olabilmemesinin diğer bir aracıdır.

İHK kararlarının etkinliği ile ombudsman kararlarının etkinliği ve kullandığı araçlar açısından önemli benzerlikler bulunmaktadır. Bu açıdan İHK çalışmalarının etkili olabilmesi hukukî bir zorunluluk olmamasına rağmen idarenin kararları yerine getirmesine bağlıdır. Bu durum Letowska tarafından şu şekilde ifade edilmiştir: “Ombudsman bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ancak ısırılmaz.”⁴⁴ Bu noktada ombudsman ile İHK çalışmaları arasında önemli benzerlik sonucu Letowska'nın bu sözü aynı zamanda İHK için de geçerlidir. İHK'in insan haklarını koruma amacıyla etkili olabilmesi için kamuoyunu arkasına almasına alması gerektiğinden “havlarken” olabildiğince yüksek gürültü çıkarılmalıdır. Bunun yanı sıra İHK'in etkili olabilmesi için İHK Başkanının rolü önemlidir. İHK Başkanı siyasî amaç gütmeyen bağımsız ve tarafsız şekilde görev yaptığı taktirde İHK çalışmalarının idare üzerinde etkili olabilmesi daha muhtemel olacaktır.

İHK yaptığı bazı çalışmalarda insan hakları ihlallerini tespit etmiş olup bu çalışmaların bir kısmı kamuoyunun dikkatini çekmiştir. İHK çalışmalarının etkinliği İHK Başkanı ve üyelerinin insan haklarına bakışı ve sahip oldukları siyasî düşünceye göre değişmektedir.⁴⁵

İHK alt komisyonlar kurarak inceleme yaptığı konularda kısmen başarılı olurken kamu kurum ve kuruluşlarına iletilen başvurularda somut sonuç pek elde edilememektedir. İlgili kurumlarına gönderilen başvurular hakkında bilgilerine başvuru, yorumları dinlenen bakanlık mensupları, mensubu oldukları bakanlıktaki emir-komuta ast-üst ilişkilerinin de etkisiyle, kuruluşunun yaptığı eylem ve işlemi savunmaktan başka bir şey yapmamaktadır.⁴⁶ İnsan hakları alanında çalışan bir sivil toplum örgütünün de başkanlığını yapmış biri İHK'in son derece yararlı bir işlev görebilecekken insan hakları ihlallerini incelemek yerine ilgili kuruma sormasını ve ilgili kurumun verdiği cevabı özetleyerek başvuru sahibine göndermesini haklı olarak eleştirmiştir.⁴⁷

⁴⁴ Eva Letowska, “The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Civil Rights)”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 39, Part I, January 1990, s. 209, Aktaran, Tufan Erhürman, “İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu”, *Türkiye’de İnsan Hakları*, TODAİE Yayınları, Ankara 2000, s. 347.

⁴⁵ Bahtiyar Ay, *Türkiye’de İnsan Haklarının Korunmasında Kurumsallaşma Süreci*, Ankara, 2003, (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). s. 110.

⁴⁶ Metin Kazancı, “TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve Ülkemizde İnsan Hakları”, *İnsan Hakları Yılığ*, C. 14, 1992, s. 52.

⁴⁷ Yılmaz Ensaroğlu, *Tamamlanmamış Bir Değer İnsan Hakları*, Şehir Yayınları, İstanbul, 2001, s. 195.

İHK'in 2000'li yıllara kadar çeşitli çalışmalar yapsa da insan haklarının korunmasında pek başarılı olduğu söylenemez. Yapılan başvurulara ilgili kurumlardan gelen cevaplar gönderilmiş ve bazı incelemeler yapılmıştır. 1990-1995 arası Türkiye'de insan hakları ihlallerinin yoğunlaştığı zamanlar olmasına rağmen bu ihlallerin önlenmesi konusunda beklenen girişimler yapılamamıştır. Kulp-Lice olaylarını inceleyen Alt Komisyonun raporunun kabulü bile aylar almıştır. Ancak, 1998-2000 yıllarından sonra İHK Başkanı Dr. Sema Pişkinsüt'le birlikte İHK beklenen çalışmaları yapmaya başlamıştır. Bu çalışmalar insan hakları standardının düzeltilmesi konusunda hükümeti bir şeyler yapmaya zorlamıştır. Fakat bu çalışmaların kanıt olarak kullanılabilmesi için yargı organlarına intikali sağlansaydı İHK insan hakları ihlallerini önleyici ya da insan haklarını iyileştirici bir işlev görebilirdi. Hazırlanan raporlarda işkence ve kötü muamele kanıtlarıyla birlikte yasama organı adına ortaya konulmuştur.⁴⁸

Söz konusu çalışma sonucunda, Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı İHK Başkanlığından Ankara il merkezinde işkence görenlerin isimlerinin verilmesini talep etmiştir. Dönemin İHK Başkanı Dr. Sema Pişkinsüt'ün cevabi yazısında komisyonun yürüttüğü çalışmaların toplumsal bir görev olarak üstlenildiği, bu bağlamda yapılan çalışmaların adli soruşturma gibi değerlendirilmemesi, incelemeler sırasında görüşülen ve bilgi alınan tutuklu ve hükümlülerin kimliklerinin saklı tutulacağına dair taahhütte buldukları belirtilmiştir. İHK'in olumsuz cevabı üzerine savcılık tarafından Dr. Sema Pişkinsüt hakkında fezleke hazırlanarak Anayasanın 83/2 maddesi gereğince TBMM'den dokunulmazlığının kaldırılması istenmiştir. Fezlekedeki iddia edilen suç hakkında şöyle denilmektedir: "İsimleri açıklanmayıp numaralandırılarak beyanları tespit edilen bu belgenin ilgili Başsavcılıklara gönderilip kötü muameleye maruz kalanların buldukları cezaevleri, isim ve hüviyetleri bildirilerek soruşturma açılmasının sağlanması, 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu keza kamu adına takibi gereken bir suçun takibatının önlendiği ve böylece Ankara Cumhuriyet Başsavcılığınca açılan soruşturmada görüşülen ve ifadeleri tespit edilen hükümlü ve tutukluların buldukları cezaevleri isim ve hüviyetleri bildirilmemek suretiyle TCK'nın 296. maddesindeki adli soruşturma konusu bilgi ve belgeyi soruşturma makamına vermemek suçunun işlendiği sonucuna varılmıştır."⁴⁹

Cumhuriyet Savcılarının suç iddiasıyla ilgili bilgi ve belgeleri istemesi görevleri olup bilgi ve belgelerin verilmesi gerekmektedir. Dr. Sema Pişkinsüt kendi açısından tutuklu ve hükümlülere taahhütte bulunması sebebiyle haklı olabilir.

⁴⁸ İbrahim Ö. Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku, İmge Kitabevi, 6. Baskı, Ankara, 2002, s. 146.

⁴⁹ Sema Pişkinsüt, Filistin Askısından Fezlekeye, Bilgi Yayinevi, Ekim 2001, Ankara s. 468.

Ancak iddia makamının istediği bilgi ve belgelerin verilmemesi düşünülemez. Özeldir Dr. Sema Pişkinsüt hakkında düzenlenen fezleke konusuna baktığımızda durumun farklı olduğu görülmektedir. Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı düzenlediği fezleke yazısında belirtildiği üzere Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü yazısı üzerine harekete geçmiştir. Fezleke konusunun Dr. Sema Pişkinsüt'ün DSP Kongresinde genel başkan adayı olmasından sonra gündeme gelmesi işin içerisinde siyasî komplo olduğu izlenimini vermektedir. Zaten Dr. Sema Pişkinsüt de fezlekenin siyasî amaçlarla hazırlandığını belirtmektedir.⁵⁰

İşkence ile bilgi ve belgelerin yargı makamlarına intikali durumunda işkence ve kötü muamelenin önlenmesi konusunda önemli bir ivme sağlanırdı düşüncesi adli makamlara intikal eden işkence ve kötü muameleleri düşündüğümüzde pek gerçekçi görülmemektedir. Gözaltı mekanlarında Filistin askısı, sopa vb. işkence aletleri bulunmasına rağmen bunların ne zaman, kimin üzerinde kullanıldığı tespit edilemediğinden sonuçsuz kalmıştır. Örneğin Muğla'da el konulan işkence aletleri hakkında İçişleri Bakanlığı soruşturma bile yapmaya gerek duymamıştır.⁵¹ Ayrıca İHİK işkenceyi bizzat tespit ettiği "Şanlıurfa Soruşturma Kovuşturma Yargılama Ceza ve İnfazı 1998-2000 Raporu"nda açıkça görülmektedir. Hatta İHİK bizzat suç duyurusunda bulunduğu işkenceyi takip etmesine rağmen yargıdan sonuç alınamamıştır. KABOĞLU'nun iddia ettiği gibi işkence ve kötü muamele ile ilgili belgelerin verilmemesiyle tarihî bir fırsat kaçırılmamıştır.⁵² Konuya etraflı bir şekilde baktığımızda bilgi ve belgelerin verilmesiyle beklenen sonucun ortaya çıkmayacağı örnekleriyle açıkça görülmektedir. Ülkemizde yargının iyi işlememesi sonucu hasıl olan "cezasız kalma hastalığı" (impunity) devam ettiği sürece İHİK'in etkinliği devamlı gündeme gelecek ve işkence ve kötü muamele devam edecektir. İşkence ve kötü muamele iddiaları hakkında yargı makamlarınca gereken işlemlerin yapıldığı bir hukuk devleti anlayışına sahip olduğumuzda İHİK'in etkinliği tartışılmayacaktır. Çünkü artık İHİK'in etkinliği kanun gücünde olacak ve uygulama alanı bulacaktır. Yargı dışında insan haklarını koruma mekanizmalarının kanun dışında etkinlik aracı araması çıkar yol değildir.

İHİK'in ulusal insan hakları mekanizmalarının şartlarını belirleyen, BM Genel Kurulu'nda kabul edilen ve Paris Prensipleri olarak bilinen ilkeler doğrultusunda önemli eksikliklerinin olduğu göze çarpmaktadır. Kuşkusuz bir ulusal insan hakları mekanizmasında olması gerekenlerin olmaması etkinliği doğrudan etkilemektedir. Paris Prensipleri doğrultusunda dikkati çeken eksiklikler şöyle sıralanabilir:

⁵⁰ Sema Pişkinsüt, age., s. 17.

⁵¹ Sema Pişkinsüt, age., s. 184.

⁵² İbrahim Ö. Kaboğlu, age., s. 146.

1. TBMM'nin bir komisyonu olan İHİK'in insan hakları ile ilgili kanun teklif ve tasarıları görüşmemesi önemli eksikliklerden biridir. Paris Prensiplerinde kanun teklif ve tasarılarının görüşülmesi açıkça belirtilememekle birlikte genel olarak kanunların insan hakları açısından değerlendirilmesi belirtilmiştir.

2. İnsan hakları ile ilgili uluslararası sözleşmelerin onaylanması ile ilgili İHİK'e herhangi bir görev verilmemiştir.

3. Paris Prensiplerinde ulusal insan hakları mekanizmalarının özelliklerinden biri kurumun finansal bağımsızlığa sahip olmasıdır. İHİK'in ayrı bir bütçesi bulunmamakta olup harcamalarını TBMM bütçesinden yapmaktadır. Bazı yurt dışı incelemelerinde İHİK'in kısıtlamaya gittiği ya da TBMM Başkanlarıncı engellendiği görülmüştür.

Paris Prensiplerinde ulusal insan hakları kurumlarına Bağımsız İdari Otoriteler gibi yarı yargısal yetkilerin verilmesi öngörülmüştür. İHİK'in kararlarına yarı yargısal nitelik verilmediği gibi idare üzerinde denetim yetkisi olduğunu gösterir yetki de verilmemiştir.

3. Sonuç

İnsan hakları, insanlığın gelmiş olduğu tekamül seviyesindeki ortak değerlerin en önemlisidir. Acı tecrübelerle kazanılan bu değer belki de en bariz özelliği gelinen seviyeye karşın, tehlike altında olmasıdır. Bilim ve teknolojideki gelişmelerin geriye gitme durumunun olmaması, insan hakları için geçerli değildir. İnsan hakları, dinamik ve daima gelişen bir yapıda, daha doğrusu hayatın bizzat kendisi olması sebebiyle her zaman "ihlâl edilebilirlik" riski altındadır. İnsan hakları korumasının en üst düzeyde olduğu ülkelerde bile ihlâlin varlığı bunu doğrulamaktadır. İnsan hakları ihlâlinin herkesten kaynaklanabilmesi insan haklarının korunmasında herkesin rol alması gerektiğini göstermektedir.

İnsan haklarının korunmasında bireylerin bilinçli ve duyarlı olması, sivil toplum örgütlerinin etkili çalışmalar yapması fevkalâde önemi haizdir. Ancak bu konuda esas görev devlete düşmektedir. Nitekim Anayasanın 5. maddesinde, kişinin temel hak ve özgürlüklerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak şekilde sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırma ve insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamanın devletin temel amaç ve görevi olduğu belirtilmiştir.

Yasama, yürütme ve yargı organlarından oluşan devlette insan haklarının korunması için çeşitli mekanizmalar öngörülmüştür. İnsan haklarının varlığı

için öncelikle insan haklarının nelerden oluştuğu ve sınırlarının ne olduğunun bilinmesi gerekir. Hukuk devleti ilkesinin benimsendiği ülkemizde bununla ilgili düzenlemeler Anayasa ve kanunlarda düzenlenmiştir. Anayasa ve kanunların evrensel insan hakları normlarına uygunluğu, ülkenin siyasi, sosyal ve ekonomik şartları çerçevesinde oluşturulmaktadır. Anayasanın en üst norm olması anlayışı sebebiyle anayasalarda insan haklarına aykırı düzenlemelerin varlığının üzerinde durulmamıştır. Ancak insan haklarının evrensel bir değer olarak kabulüyle birlikte insan hakları normlarının anayasanın da üstünde olması gerektiği anlayışı yerleşmeye başlamıştır. Birçok ülkenin anayasasında uluslararası insan hakları sözleşmelerine atıfta bulunulması ve insan haklarıyla ilgili uluslararası sözleşmelerin kanunlardan üstünlüğü ve bunların anayasaya aykırı olmayacağı şeklindeki düzenlemeler temel normun anayasa değil; uluslararası insan hakları sözleşmeleri olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda Anayasada 5170 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik uyarınca usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası sözleşmelerle kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda uluslararası sözleşme hükmünün esas alınacağını düzenlenmesi, insan haklarının evrensel norm olma iddiasının gerçekleşmesini sağlamaktadır. Ayrıca uluslararası insan hakları sözleşmelerinin anayasaya aykırılığının ileri sürülememesi insan haklarının evrenselliğini pekiştirmekte, ancak evrensel insan hakları normları benimsense de insan haklarının dinamik özelliği, insan haklarının “olması gerekeni” ifade ettiği anlayışını değiştirmemektedir.

Yapısal sorunları bulunan siyasal denetim mekanizmaları, insan haklarının korunmasını olumsuz olarak etkilemektedir. Dahası insan haklarının korunması amacıyla parlamenter denetim yollarının etkin olarak kullanılıp kullanılmayacağı üzerine milletvekillerinin uğraşı verdiğini söylemek de güçtür. Çünkü insan hakları ile ilgili denetim mekanizmasına başvuru metinlerinin büyük çoğunluğunda bağımsız şekilde insan hakları nosyonu doğrultusunda bir bakış açısı bulunmaktaki, denetim mekanizmasına başvuru insan hakları anlayışıyla formüle edilmemektedir.

1990 yılı ile birlikte parlamento bünyesinde İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu kurulmuştur. 3686 sayılı Kanunla kurulan Komisyon, insan hakları ile ilgili gelişmeleri takip etmekte, söz konusu gelişmelerin uygulamalara uyumunu sağlamakta ve başvuruları incelemektedir. Komisyonun kuruluşunda büyük ölçüde dışarıya mesaj verme gayesi bulunsa da zamanla ülkemizdeki insan hakları ihlallerinin üzerine ciddi şekilde giderek insan haklarının korunmasına fevkalâde katkı sağlamıştır. Komisyonun özellikle karakol ve cezaevindeki incelemeleri ülkemizde ve dünyada takdir edilmiştir.

Komisyunun çalışma sistemine, başvuruların incelenmesi ve alt komisyonlar marifetiyle yapılan incelemeler yön vermektedir. Komisyona insan hakları ile ilgili birçok başvuru yapılmaktadır. Başvurularla ilgili kamu ve özel kurum ve kuruluşlardan bilgi istenmekte ve intikal eden bilgiler yeterli görülürse ilgiliye gönderilmektedir. Komisyunun başvuruları “havale” mercii şeklinde ele alması sonuca ulaşılmasını engellemekte, Komisyunun etkinliğini azaltmaktadır.

Komisyona asıl işlevini veren alt komisyonlar aracılığı ile yapılan incelemelerdir. Bu yolla kamuoyu ve medyanın ilgisi insan hakları ihlallerine çevrilmekte ve insan haklarının korunmasına daha fazla katkı sağlanmaktadır. İnceleme faaliyetlerinin artırılması kamu birimlerinin devamlı denetlendiği inancının oluşmasını ve dolayısıyla ihlallerin önlenmesini sağlayacaktır. Komisyon, 21. Yasama Dönemine kadar olay üzerinde incelemede bulunurken, 21. Yasama Döneminden itibaren resen harekete geçerek insan haklarının ihlâl edilebileceği muhtemel yerlerde de inceleme yapmaktadır.

Komisyunun insan haklarının korunmasına etkisinin daha fazla olabilmesi için aşağıda değerlendirilen birtakım yapısal sorunların çözülmesi gerekmektedir:

1. Komisyon, parlamentonun bir komisyonu olmasına rağmen yasama faaliyetlerinden ayrı tutulmaktadır. Kanun teklif ve tasarılarının hiçbir yasal engel olmamasına rağmen Komisyona havale edilmemesi, Komisyunun daha işlevsel olmasına mani olmaktadır. Örneğin, Komisyon cezaevleri konusunda birçok inceleme yaptığından cezaevleri ile ilgili bir düzenlemede diğer komisyonlardan daha birikimlidir. Ayrıca kanun tasarı ve tekliflerinin insan hakları açısından ele alınması günümüzde insan hakları ile ilgili düzenlemeler için öngörülen gidişata uygundur. Bu sebeple kanun tasarı ve tekliflerinin Komisyona havale edilmesinin önü açılmalıdır.
2. Komisyon insan hakları ile ilgili birçok rapor hazırlamakta, ancak bu raporlar hakkında ne işlem yapıldığı takip edilememektedir. Ayrıca bakanlıklara gönderilen bazı raporların bulunamaması veya hakkında bir işlem yapılmaması dikkat çekmektedir. Komisyunun ilgiye değer görerek yaptığı bir çalışmanın takip edilmemesi, ülkemizde insan hakları sorunlarının kronikleşmesi ile sonuçlanabileceğinden en azından Komisyunun el attığı insan hakları ihlallerinin sıkı bir şekilde takibi önem arz etmektedir.
3. Ülkemizdeki insan hakları sorunlarının bir kısmı mevzuattaki aksaklıklardan kaynaklanmaktadır. Komisyona insan haklarına aykırı mevzuat

ve uygulamaların önüne geçilmesi amacıyla kanun teklif etme görevi verilmiştir. Komisyon Kanununun 4. maddesinin b bendinde “Türkiye’nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası andlaşmalarla T.C. Anayasası ve diğer milli mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek” Komisyonun görevleri arasında sayılmıştır. Yasa metninden de açıkça anlaşılacağı üzere Komisyona kanun teklif etme görevi verilmesine rağmen bu hüküm bu zamana kadar uygulanma imkanı bulmamıştır. İnsan hakları sorunlarından önemli bir kısmı yasal düzenlemelerden kaynaklandığından bu hükmün yaşama geçirilmesi gerekmektedir.

4. Komisyon başvurular konusunda havale makamı olmamalıdır. Başvuruların ilgili kurum ve kuruluşa gönderilmesi durumunda insan hakları ihlâli iddiası, ihlâli gerçekleştirilen kurumdan sorulmaktadır. Bu gibi durumlarda kurumlardaki görevliler mesleki dayanışma güdüsüyle hareket ettiklerinden netice elde edilememektedir. Bu olumsuz durumun önüne geçilmesi amacıyla insan hakları ihlâli iddialarının kuruma sorulmaktan ziyade savcılığa intikal ettirilmesi ve takibi neticeye ulaşmayı kolaylaştıracaktır. Ayrıca Komisyonun yetiştirebildiği kadarıyla insan hakları ihlâllerinin alt komisyonlarca incelenmesi faydalı olacaktır.

İnsan haklarının korunmasında görev yargı makamlarına aittir. Ancak ülkemizde yargı mekanizmasının tarafsız ve adil bir şekilde işlememesi sonucu insan hakları ihlâlini gerçekleştiren birçok kişi cezasız kalmaktadır. İnsan hakları ihlâllerinin cezasız kalması insan hakları literatüründe “cezasızlık” (impunity) olarak bilinmektedir. Cezasızlık müessesesi her ülkenin siyasi, sosyal ve ekonomik şartlarından kaynaklanmaktadır. İnsan hakları ihlâllerindeki esas görev yargı makamlarına düşse de çeşitli sebeplerden dolayı ortaya çıkan “cezasızlık” kurumuna müsaade edilmemesi amacıyla yargı dışında insan haklarını koruma mekanizmaları kurulmuştur. Bu bağlamda insan haklarının parlamenter denetim araçları ve Komisyon tarafından korunması, eksikliklerine karşın, zorunludur. İnsan hakları ihlâllerinin halkın temsilcileri tarafından takibi en azından konuya verilen önem ve duyarlılığın bir ifadesidir. Ayrıca insan haklarının parlamenter denetimi, denetleyici ve tamamlayıcı özelliği ile vazgeçilemez bir nitelik arz etmekte olup yargı mekanizmasının çeşitli sebeplerle koruma sağlayamadığı alanlarda işleve gördüğünden yargı makamlarının işlevsel hale gelmesini sağlaması

sebebiyle de tamamlayıcıdır. Buna ek olarak yürütme üzerinde devamlı denetleme yaptığından denetleyicidir. Bu sebeplerle insan haklarının parlamenter denetimi insan haklarına gösterilen bir önem ve duyarlılık olarak devam etmeli ve denetimin yapısal aksaklıkları giderilerek daha işlevsel hale getirilmelidir.

Kaynakça

- AY, Bahtiyar, Türkiye’de İnsan Haklarının Korunmasında Kurulsallaşma Süreci, Ankara, 2003 (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- BAYRAMOĞLU Sonay, Parlamento Krizi, 1988, Ankara (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü yayımlanmamış yüksek lisans tezi).
- ENSAROĞLU Yılmaz, Tamamlanmamış Bir Değer İnsan Hakları, Şehir Yayınları, İstanbul, 2001.
- ERİKLİ Hasan, , 1982 Anayasasında Yasa Yapım Süreci, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2004.
- Faaliyet Raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Başkanlığı (1 Mart 1991-31 Ağustos 1992).
- GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002.
- KABOĞLU, Ö. İbrahim, Özgürlükler Hukuku, 6. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2002.
- KAZANCI, Metin, “TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve Ülkemizde İnsan Hakları”, İnsan Hakları Yıllığı, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Cilt 14, 1992.
- LETOWSKA Eva, “The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Civil Rights)”, International and Comparative Law Quarterly, Vol. 39, Part I, January 1990, s. 209, Aktaran, ERHÜRMAN, Tufan, “İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu”, Türkiye’de İnsan Hakları, TODAİE Yayınları, Ankara, 2000, s. 347.
- MUMCU Ahmet, KÜZECİ Elif, İnsan Hakları & Kamu Özgürlükleri, Yenilenmiş Üçüncü Baskı, Savaş Yayınları, Ankara, 2003,
- ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995.
- Parliamentary Human Rights Bodies World Directory 2002-2003, Parlamentolararası Birlik, Cenevre, 2004.
- PİŞKİNSÜT, Sema, Filistin Askısından Fezlekeye, Bilgi Yayınevi, Ekim 2001, Ankara.
- SCHMITT Carl, The Crisis of Parliamentary Democracy, Çev. Ellen Kennedy, 1985, Washington DC, MIT Press.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Toplantı Tutanakları
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi
- TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu 21. Dönem 3. ve 4. Yasama Yılı Çalışma Raporu (Ekim 2000-Haziran 2002), Ankara, Haziran 2002.