

Avrupa Birliği Yolunda Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun Birleşmiş Milletler Paris Prensipleri Işığında Değerlendirilmesi

V. Atilla Oğuşgil*

Öz

Avrupa Birliği, üyelik yolunda ilerleyen Türkiye'den insan haklarının korunması ve geliştirilmesi kapsamında Birleşmiş Milletler Paris Prensipleri ile tam uyumlu bir ulusal insan hakları kurumu kurmasını şart koşmuştur. Bu çalışmada, Türkiye'nin söz konusu çerçevede kurduğu *Türkiye İnsan Hakları Kurumu*'nun Paris Prensipleri ile tam uyumlu olup olmadığı sorgulanacaktır. Sorgulama, Paris Prensipleri'nin ulusal insan hakları kurumları için sağladığı bağımsızlık ve yetki güvenceleri çerçevesinde yapılacaktır. Çalışmada, ayrıca, Paris Prensipleri ile uyumlu ve uyumsuz düzenlemeler tespit edilecek ve uyumsuz düzenlemelere yönelik çözüm önerileri getirilecektir. Bu çalışmanın, mevcut kuruma olduğu kadar olması gerekene de ışık tutması planlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler

Avrupa Birliği, Türkiye İnsan Hakları Kurumu, Birleşmiş Milletler Paris Prensipleri, İnsan Hakları.

1. Giriş

İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi sadece hak ve özgürlüklere ilişkin yeni sözleşme normlarını oluşturmak ve imzalamakla sağlanamamakta, sözleşmelerin işleyebilmelerine imkan verecek mekanizmaların varlığı ve bu mekanizmaların adil ve etkin bir şekilde faaliyet göstermesine

* Yrd. Doç. Dr., İnönü Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü – Malatya / Türkiye
atillaogusgil@gmail.com

ihtiyaç duyulmaktadır. Bireylerle devlet arasındaki ilişkileri ihtiva ettiğinden İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi, ilk planda her devletin sorumlu olduğu ulusal düzeyde bir görevse de ulusal düzeyde insan haklarının korunup geliştirilmesi kadar bu eylemlerin devlet tarafından hangi yöntem ve mekanizmalarla gerçekleştirileceği de günümüzde büyük önem taşımaktadır (Aydın 2010:3).

İnsan hakları ihlalleri; uluslararası insan hakları standartlarının ulusal düzeyde uygulamaya geçirilmesi, takip edilmesi, denetlenmesi ve uluslararası koruma mekanizmaları ile işbirliği yapılması zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu zorunluluk yargısal koruma mekanizmalar ile tamamen sivil yapılar olan sivil toplum kuruluşlarının dışında, yargı dışı koruma mekanizmaları olarak adlandırılan yeni bir aktörün ortaya çıkmasına kaynaklık etmiştir. Ulusal insan hakları kurumları olarak adlandırılan bu yeni aktörün oluşumu, görev ve yetkileri yasal bir metinle belirlendiğinden sivil toplum örgütlerinden, bağımsız ve tarafsız olması nedeniyle de diğer hükümet organlarından ayrılmaktadır.

Ulusal kurumların hükümet ve sivil toplum arasındaki kuramsal alanı, yönetenlerle yönetilenler arasında pratik bir hat sağlanması için köprü görevi görmesine imkân tanırken, uluslararası standartları ulusal düzeye taşımak için iyi bir potansiyel sağlamaktadır (Açık 2011: 2). Bu yüzden devletler insan haklarının korunması ve geliştirilmesi için geleneksel güvence mekanizmalarına ek olarak iç hukuklarına bu tür koruma mekanizmaları dahil etme çabalarına girmişlerdir. Görevleri, hakları korumak ve geliştirmek, hak ihlali başvuruları ve şikayetleri almak, incelemek ve araştırmak olan ulusal kurumlar, üyelik için çaba gösterdiğimiz Avrupa Birliği (AB) tarafından da ilgili karar ve belgelerinde gerekliliği ısrarla vurgulanan, yokluğu da ciddi anlamda eleştirilen organlar haline gelmiştir.

Bu çalışmada, AB ile müzakere sürecindeki yükümlülüğü gereğince Türkiye tarafından kurulan *Türkiye İnsan Hakları Kurumu*, ulusal kurumların statüsüne ilişkin olarak oluşturulan *Birleşmiş Milletler (BM) Paris Prensipleri* ışığında değerlendirilecektir. Değerlendirme, Paris Prensipleri'nin öngördüğü bağımsızlık (yasa temelinde kurulma, mali özerklik, üyelere yönelik güvenceler) ile yetki güvenceleri (ziyaret, raporlama ile görüş ve tavsiyede bulunma) çerçevesinde yapılacak ve kurumun Paris Prensipleri'ne uygun bir ulusal kurum olup olmadığı sorgulanacaktır.

2. Ulusal Kurumlar ve Paris Prensipleri

Yapıları ve oluşumlarıyla görev, yetki ve sorumlulukları ülkeden ülkeye değişiklik gösterebildiğinden, ulusal kurumların kesin bir tanımını vere-

bilmek mümkün görünmemektedir (Beco 2007: 332). Çok genel bir yaklaşımla, kavram “insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması amacına hizmet etmek için kurulmuş daimi ve bağımsız organlar” şeklinde tanımlanabilmektedir (Pohjolainen 2006: 5). Konuyla ilgili BM çalışmalarında ve belgelerindeyse ulusal kurumlar, anayasal bir hüküm ya da bir kanunla insan haklarını korumak ve geliştirmek amacıyla hükümetler tarafından oluşturulan organları ifade etmektedir (Commonwealth Secretariat 2001: 2, International Council on Human Rights Policy 2005: 31). Uluslararası insan hakları standartlarının ulusal düzeyde uygulamaya geçirilmesinde hükümet organlarıyla hükümet dışı örgütlerin dışında yeni bir aktör arayışları sonucu ortaya çıkan söz konusu kurumların kuruluşunda, gelişmesinde ve yaygınlaşmasında BM başrol oynamaktadır (Eren 2012: 62-121).

BM Genel Kurulu, ulusal kurumlar kurmakta olan devletlerin ulusal düzeyde kendi belirli ihtiyaçlarına en iyi biçimde uyan çerçeveyi seçme hakkı olduğunu (Beco 2007: 334) esas aldığından bugün bu organlar Avrupa’da bile oluşum, çalışma ve rolleriyle devletin ihtiyaçları ve mevcut insan hakları çerçevesi bakımından değişiklik göstermektedir. Bu anlamda, ulusal kurumları sınıflandırmaya yönelik çalışmalar da tıpkı tanımlama konusundakine benzer zorluklarla karşı karşıya kalmıştır. Literatürde, dünya genelindeki ulusal kurumlara yönelik olarak değişik sınıflandırmalarla (UN 1995, Kjaerum 2003, Cardenas 2004, Aichele 2010) karşılaşmakla birlikte, AB ülkelerindeki ulusal kurumların AB Temel Haklar Ajansı tarafından dört başlık altında sınıflandırıldıklarını görürüz: insan hakları komisyonları, danışma komiteleri, kamu denetçileri ve insan hakları enstitüleri (European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) 2010: 24).

Paris Prensipleri, hükümetleri en uygun ve etkin bir ulusal kurum yaratmak yönünde teşvik etmek için geliştirilmiş ve kabul edilmiş tavsiyeler ve rehber ilkeler olarak bilinmektedir. Söz konusu prensipler 1991 yılında Paris’te başlayan ve BM tarafından düzenlenen ulusal kurumlara yönelik uluslararası çalışma toplantılarının sonucu olarak 1993 yılında kabul edilmiştir (UN 1993). Paris Prensipleri, yasal olarak bağlayıcılığı olan bir uluslararası kurallar değil de bir tavsiyeler bütünü olmasına rağmen, kabul edildiği tarihten bu yana uluslararası ve ulusal kurum ve kuruluşların ilkeleri benimsemesi ve hükümetleri bu ilkelerin gereklerini yerine getirmeye teşvik etmesi nedeniyle önemli bir siyasi ve ahlaki ağırlık kazanmıştır (Pohjolainen 2006: 9).

Paris Prensipleri’nin ulusal kurumlar için temel olarak bağımsızlık ve yetki güvencesi sağlar. Bağımsızlık güvencesi bağlamında, ulusal kurumlar öncelikle anayasa veya yasa temelinde kurularak varlıklarını hukuki bir dayana-

ğa bağlamalıdır. Ulusal kurum, ayrıca, etkinliklerini sorunsuz olarak sürdürmeyi sağlamak adına mali özerkliğe sahip olmalıdır. Ulusal kurum bağımsızlığını temin etme adına, ek olarak, kendisini oluşturan üyelere yönelik de güvencelere sahip olmalıdır. Buna göre, ulusal kurumların üye bileşimi çoğulcu olmalı ve toplumun büyük kesiminin temsiline imkan vermelidir. Ayrıca, Paris Prensipleri, ulusal kurumun üyelerinin atanmaları, gerçek bağımsızlıkları için şart olan görev güvencesini sağlamak amacıyla, görev süresini de belirten resmi bir kararla gerçekleştirilmesini ve daha önce atanmış üyelerin çoğulculuğu güvence altına almak kaydıyla yeniden görevlendirilebileceğini ve herhangi bir keyfi müdahaleyi önlemek için görevden alınma şartlarının da ayrıntılı bir şekilde belirtilmesi gerekliliğini de güvence altına almıştır.

Yetki güvencesi bağlamında ise, ulusal kurumlar faaliyetlerini etkili bir şekilde gerçekleştirmek için geniş bir yetki güvencesiyle donatılmalı ve bu geniş yetki güvencesinin kurumun hukuki dayanağını oluşturan anayasa veya yasada açık ve ayrıntılı bir şekilde yer alması gerekmektedir. Bu çerçevede, ulusal kurum kendisine iletilen şikayet ve dilekçeleri kabul edip inceleme ve insan haklarının ihlal edildiği veya edilme ihtimali olan yerlere ziyaret gerçekleştirme (Yarı Yargısal Yetkilerle Donatılmış Komisyonların Statüsüne İlişkin Ek İlkeler), gerekli gördüğünde her türlü bir bilgi ve belgeyi edinme ve bütün kişileri dinleme, raporlar hazırlama ile insan haklarına yönelik yasa ve uygulamalarla ilgili olarak hükümet ve parlamento dahil olmak üzere ilgili kurumlara görüş ve tavsiyede bulunma yetkilerine sahiptir.

3. Türkiye İnsan Hakları Kurumu

Türkiye'nin 1987 yılında AB'ye yapmış olduğu tam üyelik başvurusunu takiben 1990 yılında başlayan insan haklarının kurumsallaşma süreci, 2008 yılından itibaren farklı bir ivme kazanmıştır.

AB Konseyi'nin 18 Şubat 2008'de yayımladığı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde 1-2 yıllık süreç içerisinde gerçekleştirilmesi gereken kısa dönem öncelikler arasında BM Paris İlkeleri'ne uygun, yeterli mali kaynağın sağlandığı bağımsız bir ulusal insan hakları kurumu kurulması gerekliliği de yer almaktaydı. Bu doğrultuda, Türkiye'nin yapacağı çalışmaların belirlendiği, "AB Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin 2008 Türkiye Ulusal Programı", Siyasi Kriterler bölümünde, 2001 yılında kurulan İnsan Hakları Başkanlığı'nın, Paris Prensipleri çerçevesinde yeniden yapılandırılması çalışmalarının sonuçlandırılacağı taahhütleri yer almaktaydı. Bu çerçevedeki çalışmanın ürünü olarak 2012 yılında 6332 sayılı Yasa ile işkence ve kötü muameleyle mücadele etmek, şikayetleri incelemek, insan haklarının

korunmasına, ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmak amacıyla *Türkiye İnsan Hakları Kurumu* (TİHK) kurulmuştur (TBMM 2012).

Kurucu Yasa ile AB'nin istediği tarzda BM Paris Prensipleri ile uyumlu bir insan hakları teşkilatı kurulması amaçlanmıştır. Kurum genel olarak insan haklarını korumak ve geliştirmeye yönelik çalışmalarda bulunmak, bu çerçevede inceleme ve araştırmalar yapmak, raporlar hazırlamak, görüş, tavsiyelerde bulunmak, bilgilendirme ve eğitim faaliyetleri gerçekleştirmek, insan hakları ihlali iddialarını incelemek ve araştırmakla görevli olacaktır. Kamu tüzel kişiliğine, idari ve mali özerkliğe haiz kurumun biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere on bir kişiden oluşan karar organı olan Türkiye İnsan Hakları Kurulu ve buna bağlı bir teşkilattan oluşması hüküm altına alınmıştır. Üyelerin yedi tanesinin Bakanlar Kurulu, iki tanesinin Cumhurbaşkanı, bir tanesinin Yüksek Öğretim Kurulu ve bir tanesinin de Baro Başkanları tarafından, Başkan ve İkinci Başkanın ise kurul üyeleri tarafından seçilmesi öngörülmüştür.

3.1. Bağımsızlık Güvencesi

Bağımsızlık, ulusal kurumların meşruluğunu güvence altına alan Paris Prensipleri'nin temel ilkelerinden biridir (Eren 2012:181). Bu anlamda, ulusal kurumların faaliyetlerini herhangi bir baskıya veya talimata maruz kalmadan yerine getirebilmeleri için yürütmeden ayrı bir yapılanmaya sahip olması gereklidir. Ulusal kurumların gerçekten yürütmeden bağımsız sayılabilmesi için öncelikle kurumun ve faaliyetlerinin yürütmeden bağımsızlığının bir hukuk kuralı ile tanınmış olması gerekir. Ayrıca bu hukuk kuralında ulusal kurumun yeterli mali kaynağa sahip olması ve üyelerinin çoğulculuğuna, seçimine, atanma usullerine, görev sürelerine ve görevden alınmalarına yönelik düzenlemelerin teminat altına alınması gerekir. Kısacası, Paris Prensipleri'ne uygun bir biçimde kurulmuş ulusal kurumların bağımsızlığını güvence altına alacak hususlara beraber bakmak gerekir. Bunlar; yasa temelinde kurulma güvencesi, mali özerklik ve üyelere yönelik güvencelerdir.

3.1.1. Yasa Temelinde Kurulma Güvencesi

Ulusal kurumlar, normlar hiyerarşisi içerisinde ne kadar üst bir kuralla donatılırsa, o derece güvenli hale gelecektir. Bu nedenle, anayasal bir düzenlemenin en uygun yöntem olduğu (Commonwealth Secretariat 2001: 11) ama en azından kuruluşun bir kanuna dayanması gerektiği ifade edilmektedir (Amnesty International 2001: 3). Zira ulusal kurumun anayasa veya yasayla kurulması, Paris Prensipleri'ne uygunluk açısından en iyi uygulama kabul edilmektedir (Eren 2012: 172).

Nitekim Paris Prensipleri'nde, ulusal kuruma oluşumunu ve yetkilerini ayrıntılı bir şekilde belirleyen anayasal veya yasal bir metinde açıkça öngörülme suretiyle, olabildiğince geniş bir görev alanı verilir (madde 2) hükmü, ulusal kurumun anayasa veya yasa temelli bir düzenleme çerçevesinde kurulması gerektiğine ışık tutmaktadır.

Bu ilke çerçevesinde, TİHK kendi ismini taşıyan yasa temelinde oluşturulan bir mekanizma olarak kurulmuştur. Bu durum, kurumun hukuksal bir dayanağa sahip olması açısından bağımsızlığını güvence altına almada şüphesiz önemli bir adımdır. Dolayısıyla, kurumun bu ilke gereğince Paris Prensipleri'ne uygun bir şekilde yasa temelinde kurularak hukuksal dayanağının olduğunu söylemek mümkündür. Ancak kurumun yasa temelinde kurulması tek başına bağımsızlığını güvence altına almada yeterli değildir. Zira hukuksal dayanak oluşturan kurucu yasanın aynı zamanda Paris Prensipleri çerçevesinde kurumun bağımsızlığına yönelik olarak bütçesi, üyelerin atanması, görev süresi ve kompozisyonu açısından gerekli güvenceyi sağlayan detaylı bir düzenleme içermesi de gerekmektedir. Bu gerçek, bizi ulusal kurumun bağımsızlığını sağlayan diğer güvence unsurlarına götürmektedir.

3.1.2. Mali Özerklik Güvencesi

Ulusal kurumların mali özerkliği ile işlevsel bağımsızlığı arasında doğrudan bir bağlantı bulunmaktadır ve kurumun sahip olacağı mali özerklik, etkili faaliyet yürütebilmesi için gereklidir. Kurumun herhangi bir mali arayış içerisinde olmadan çalışmalarını sürdürmesi bağımsızlığın bir başka koşuludur. Nitekim Paris Prensipleri uyarınca da ulusal kurum, etkinliklerinin sorunsuzca sürdürülmesini sağlayacak elverişli bir altyapıya, bilhassa yeterli mali kaynaklara sahip olmalıdır. Bu kaynak tahsisi, kurumun hükümetten bağımsız olmasını ve bağımsızlığına etki edebilecek bir mali kontrol altında bulunmamasını sağlamak için kendi personeline ve tesislerine sahip olmasını mümkün kılmayı amaçlamalıdır (madde 5). Bu hükümden de anlaşılacağı üzere, Paris Prensipleri ulusal kurumların hükümetten bağımsız olmasını ve bağımsızlığına etki edebilecek bir mali kontrol altında bulunmamasını şart koşmuştur. Zira ulusal kurumların etkili olabilmesi için harcamalarının hükümetin doğrudan müdahalesine açık olmaması ve ulusal kurumun harcamalarını hiçbir kısıtlama olmadan kendi özgür iradesiyle yapması gerekmektedir. Bu anlamda, mali özerklik yeterli mali imkanlara sahip olmak kadar, mali kaynakların özgürce kontrol ve yönetimiyle de ilgilidir (Eren 2012: 201).

TİHK kamu tüzel kişiliğine haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip ve özel bütçeli bir kurum olarak kurulmuştur (madde 3(1)). Bu güvence, kurumun

özel bütçeli ve mali özerk bir mekanizma olarak yapılandırılmasına imkan vermesi bakımından kayda değerdir.

Kurumun gelirlerini düzenleyen bölümde öngörüldüğü şekliyle kurumun ana gelir kaynağını, genel bütçeden tahsis edilecek ödenekler, kuruma yapılacak her türlü bağış, yardım ve vasiyetler, kurum gelirlerinin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler ve diğer gelirler oluşturmaktadır (madde 21). Bu hüküm çerçevesinde ise kurumun bütçe kalemlerinin nelerden oluşacağı belirtilmiştir. Kurumun özellikle genel bütçeden pay almasının güvence altına alınmış olması olumlu bir düzenlemedir.

Kurumun stratejik planı ile amaç ve hedeflerine uygun olarak hazırlanan bütçe teklifini görüşmek ve karara bağlamak görevinin (madde 7(h)) sadece Başkan tarafından değil de, on bir üyeli kurul tarafından gerçekleşmesi de katılımcılık ve çoğulculuk anlayışını yansıtan ve tüm üyelerin mali kaynak ve altyapı açısından kendilerini güvencede hissetmelerini sağlama imkanı sunan yerinde bir düzenlemedir.

Kurucu yasa bu düzenlemelerle, her ne kadar ulusal kurumun sahip olacağı finansal özerkliğin hangi düzeyde olacağı ve bütçesinin yüzdelik bir dilim halinde net olarak yasa da açıkça yer almadığı ve bu durumun uygulamada uygun ve bağımsız bir bütçeye sahip olmasını güvenceye almadığı iddia edilse de (SETA Vakfı, 2012), ulusal kuruma mali özerkliğe sahip bir kurum hüviyeti kazandırmıştır ve bu yönüyle de Paris Prensipleri ile uyumludur. Nitekim A statüsünde kurumlara sahip olan birçok AB üyesi devletlerin kurucu yasalarında finansal özerkliğin düzeyine veya bütçeden alacağı payın miktarına ya da yüzdelik oranına yer verilmemiştir. Bu durumun kurumların A statüsünde kurumlar olarak akredite edilmelerine engel olmadığı gerçeğinden hareketle, kurucu yasanın, Paris Prensipleri gereğince mali özerkliğe sahip ulusal kurumun oluşumuna imkan vermediğini iddia etmek mümkün değildir.

3.1.3. Üyelere Yönelik Güvenceler

Bir ulusal kurumun ne kadar bağımsız olduğu şüphesiz o kurumu oluşturan üyelerin ne kadar bağımsız olduğu ile doğru orantılıdır. Üyelerin kompozisyonuna yönelik olarak çoğulcu bir temsilin sağlanmasına ve yine üyelerin seçimi, görev süresi ve görevden alınmalarına yönelik güvenceler, ulusal kurumun bağımsızlık kimliğine bizzat katkı yapan diğer önemli unsurlardır.

3.1.3.1. Üye Bileşimi Güvencesi

Üyelere yönelik güvenceler bağlamında, bağımsızlık konusunun doğrudan ilintili olduğu bir husus ulusal kurumların üye bileşimidir. Ulusal kurumların ancak onu oluşturan bireyler kadar bağımsız olabileceği gerçeğinden hareketle bağımsızlığın sağlanmasında öncelikle kurum üyelerinin bağımsız ve çoğulcu bir yapıya sahip olması özel önem taşımaktadır.

Nitekim, Paris Prensipleri ulusal kurumların bağımsızlığını ve çoğulculuğunu güvence altına almak için bu kurumların üyelerinin hangi kaynaklardan gelmesi gerektiğini şu şekilde belirtmiştir:

“Ulusal kurumun oluşumu ve seçimle ya da başka bir yolla gerçekleştirilsin, üyelerinin belirlenmesi, özellikle

(a) İnsan hakları ve ırk ayrımcılığına karşı mücadele alanlarında sorumluluk üstlenen sivil toplum kuruluşları, sendikalar, avukatlar, doktorlar, gazeteciler ve önde gelen bilim adamları örgütleri gibi ilgili sosyal ve mesleki örgütlerin;

(b) Felsefi veya dini düşünce akımlarının;

(c) Üniversiteler ve nitelikli uzmanların;

(d) Parlamentonun;

(e) Bakanlıkların (dahil edildikleri takdirde, bu kuruluşların temsilcileri görüşmelerde yalnızca tavsiye yetkisi ile yer almalılar) temsilcileri ile etkili işbirliği yapılmasını sağlayacak yetkilerin bulunması veya bu temsilcilerin doğrudan kurumda bulundurulmaları yoluyla insan haklarının geliştirilmesi ve korunması alanında etkinlik gösteren sivil topluma ait tüm sosyal güçlerin çoğulcu temsilini sağlamak için gerekli tüm güvenceleri içerecek bir usule göre tesis edilir” (madde 4).

Yukarıdaki hükümden anlaşılacağı üzere, Paris Prensipleri toplumun farklı kesimlerinin ulusal kurumlar içinde temsil edilmesine özel bir önem atfetmektedir. Zira ulusal kurumdan beklenen temel işlevlerden birisi de toplumun farklı kesimleri ile hükümet temsilcilerini insan hakları sorunlarını paylaşmak üzere bir çatı altında toplamaktır (Eren 2012:207). Böylelikle farklı grupların sosyal ve kültürel gereksinimlerine ilişkin duyarlılık geliştirmek, doğrudan bilgi edinebilmek ve dolayısıyla bu kesimlerin ihtiyaçlarına yönelik çözümler üretebilmek mümkün olabilecektir.

Kurucu yasa, ulusal kurumun karar verme organı olan İnsan Hakları Kurulu'nun, biri Başkan, biri ikinci Başkan olmak üzere toplam on bir üye-

den oluşacağını hükme bağlamıştır. Bu üyeler arasında; iki üyenin insan hakları alanında temayüz etmiş kişiler arasından Cumhurbaşkanı tarafından, yedi üyenin insan hakları alanında temayüz etmiş kişiler arasından Bakanlar Kurulu tarafından, bir üyenin üniversitelerin hukuk ve siyasal bilgiler fakültelerinde insan hakları alanında temayüz etmiş öğretim üyeleri arasından Yüksek Öğretim Kurulu tarafından, bir üyenin ise en az on yıl avukatlık yapmış ve insan hakları alanında temayüz etmiş avukatlar arasından baro başkanları tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Ek olarak, bu mekanizmalar tarafından yapılacak kurul üyesi seçimlerinde, insan hakları alanında çalışmalar yapan; sivil toplum kuruluşları, sendikalar, sosyal ve mesleki kuruluşlar, akademisyenler, avukatlar, görsel veya yazılı basın mensupları ve uzmanların çoğulcu bir şekilde temsiline özen gösterilmesi de hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, Başkan ve ikinci Başkan'ın kurul üyeleri tarafından seçilmesi öngörülmüştür (madde 5).

Öncelikle, üye adayları için temel kriter olarak insan hakları alanında kendini gösteren, seçkin kişiler arasından seçilmesi şartının getirilmiş olması, ikinci olarak üye temsiline Paris Prensipleri'ne uygun olarak şekillendirilmesine özen gösterilmesi hükmü ve son olarak Başkan ve ikinci Başkan'ın kurul üyeleri tarafından seçilmesinin güvence altına alınması, Paris Prensipleri çerçevesinde bir ulusal kurum oluşturma girişimlerine yönelik olarak hazırlanmış olumlu düzenlemelerdir.

Ancak üye kompozisyonu içinde bir avukat ve bir öğretim üyesinin bulunması, görünüşte üyelerin çoğulcu kimliğine katkı sağlayacak bir teminat olarak görünse de bu sayılar toplam üye sayısı içerisinde oldukça az yer tutmaktadır. Bunun yanında, üyelerin büyük bir kısmının yürütme organı olan Bakanlar Kurulu tarafından seçilmesi, siyasi iktidar meyilli kişilerin kurumda üye çoğunluğunu oluşturma endişesini beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla, Kurul üyelerinin karar sayısını oluşturacak yedi üyesinin Bakanlar Kurulu tarafından seçilmesi bağımsızlığı zayıflatıcı bir unsur olarak görülmektedir (Eren 2012: 251). Üstelik Bakanlar Kurulu tarafından seçilen bu yedi üyenin seçimlerine ve seçim sürecinin nasıl işletileceğine yönelik herhangi bir düzenleme olmaması, dolayısıyla da bu seçimlerin söz konusu kurulun inisiyatifinde olması bu endişeyi bir kat daha artırmaktadır. Bu durum üyelerin çoğunu oluşturan bu kişilerin bağımsızlığı hususunda şüphe uyandırmakta ve bu da ulusal kurumu Paris Prensipleriyle uyumlu olarak kurulan bir kurum olma hüviyetinden uzaklaştırmaktadır. Halbuki her bir makamın daha az kişi seçeceği şekilde, seçim yapacak makam sayısını artırmak toplumda daha fazla kesimin bu süreçte yer almasını sağlayacak ve bu da seçim sürecine yönelik şeffaflık getirecektir.

Kuruldaki toplam üye sayısı toplumun büyük bir kesiminin temsiline imkan verecek kadar yeterli bir sayı değildir. Dahası toplumun dezavantajlı kesimini oluşturan ve hak ihlaline uğrama ihtimali yüksek olan çocuklar, engelliler ve kadınların haklarını savunan veya temsil eden kişilerin kurulda üye olarak temsilini öngören bir düzenleme de mevcut değildir. Son olarak, kurucu yasanın üye kompozisyonu ile ilgili cinsiyete dayalı olarak dengeli bir dağılımı güvence altına almaması da bir diğer eksikliklerdir. Ülkemizde son yıllarda kadına şiddet vakalarının arttığı gerçeğinden hareketle, toplumda mağdur olan bu kesimin kuruldaki temsilinin güvence altına alınmasına özen gösterilmesi gerekirdi.

3.1.3.2. Üyelerin Seçimi, Atanması, Görev Süresi ve Görevden Alınmasına Yönelik Güvenceler

Ulusal kurumlardaki üyelerin seçimi, atanma şekli, görev süresi ve görevden alınma konusu, üyelerin bağımsızlığı ile yakından ilgili diğer güvence unsurlarıdır. Bağımsızlıktan ödün vermemek için ulusal kurumların üyelerinin kadro güvencesi garanti altına alınmış olmalıdır. Üyelerin görevlerine keyfi biçimde son verilmesi olasılığının önüne geçilebilmesi için hangi koşullarda görevden alınabileceğini belirten objektif kriterler yasada açıkça ifade edilmelidir. Dolayısıyla ulusal kurumların bağımsızlıklarının sağlanmasında kurum üyelerinin kompozisyonu kadar atanmaları, görev süreleri ve görevden alınmalarına yönelik teminatlar da özel önem taşımaktadır.

Nitekim Paris Prensipleri'ne göre ulusal kurumun üyelerinin atanmaları, gerçek bağımsızlıkları için şart olan görev güvencesini sağlamak amacıyla, görev süresini de belirten resmi bir kararla gerçekleştirilmelidir. Ayrıca kurumun üye bileşiminin çoğulculuğu güvenceye alınmak kaydıyla, bu görevlendirme yenilenebilir (madde 6).

Ulusal kurumlarda görev yapan üyelerin bağımsızlığı için gerekli görülen görev güvencelerinden birisi de üyelere tanınan bağımsızlıklardır. Kurum üyeleri görevlerini yerine getirirken herhangi bir takibata uğrama endişesi duymaması gerekir. Bu bağlamda, üyelerin görev kapsamında üstlendikleri eylemlere ilişkin yasal mesuliyetten korunmaları için kurucu yasada ilgili hükümlere yer verilmesi önemle tavsiye edilmektedir (International Coordinating Committee (ICC) Sub-Committee on Accreditation 2013: 44).

Kurucu yasa bu çerçevede başkan ve üyelerinin görev sürelerinin dört yıl olduğunu ve süresi bitenlerin en fazla bir dönem daha olmak üzere yeniden seçilebileceğini hükme bağlayarak (madde 5 (7)) Paris Prensipleri'nde öngörülen güvenceyi sağlamaya yönelik olumlu bir adım atmıştır. Böylesi süreler, ulusal kurumların üyelerinin sadece insan hakları sorunlarının

belirtileri ile değil kökenlerindeki sebepleriyle de uğraşmalarına fırsat tanıyacaktır.

Bunun yanında, kurucu yasa, üyelere yönelik bir diğer teminat olarak; kurul başkanı, ikinci başkan ve üyelerin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemeyeceğini de güvence altına almıştır. Ancak seçilmeleri için gerekli şartları taşımadıkları ya da kaybettikleri kurulca tespit edilen Başkan ve üyelerin görevlerine Bakanlar Kurulunca son verileceği yine aynı madde kapsamında hükme bağlanmıştır (madde 6(1)).

Üyelerin görevden alınabileceği diğer durumlar, seçilmeleri için gerekli şartları taşımadıkları ve kaybettiklerinin kurulca tespit edilmesi, kurul tutanak ve kararların süresi içinde imzalanmaması veya karşı oy gerekçesinin süresi içinde yazılı olarak bildirilmemesi şartlarına bağlanmıştır (madde 6(1)). Ayrıca kurul tarafından kabul edilebilir mazereti olmaksızın bir takvim yılı içinde toplam üç kurul toplantısına katılmayan; ağır hastalık veya sakatlık nedeniyle iş göremeyecekleri sağlık kurulu raporuyla tespit edilen; geçici iş göremezlik hâli üç aydan fazla süren veya üç aydan fazla hürriyeti bağlayıcı cezaya mahkûm edilip de cezasının infazına fiilen başlanan üyelerin üyeliklerinin düşeceği de yine bu kapsamda düzenlenmiştir (madde 6 (3)).

Ağır ceza mahkemesinin görevine giren suçüstü hâlleri dışında, münhasıran insan haklarının korunması ve geliştirilmesine ilişkin görevleriyle ilgili olarak suç işlediği ileri sürülen başkan, ikinci başkan ve üyelerin yakalanamayacağı, üstleri ve konutlarının aranmayacağı ve sorguya çekilemeyeceği de yine bu çerçevede teminat altına alınan düzenlemelerdir (madde 6(1)).

Tüm bu düzenlemeler, şüphesiz, üyelerin görev güvencelerini sağlamak, hangi durumlarda görevden alınabileceklerini açıklığa kavuşturmak ve sahip olacakları ayrıcalıkları temin etmek anlamında kayda değer düzenlemelerdir. Ancak yasadaki bazı eksiklikler tüm bu kayda değer düzenlemelere gölge düşürmektedir. Örneğin bir önceki bölümde konu edildiği üzere üyelerin yarısından çoğunun seçim işleminin Bakanlar Kurulu tarafından yapılması yasada sıkça vurgu yapılan bağımsızlık unsuru ile çelişen bir durum ortaya çıkarmaktadır. Esasen geniş katılımlı bir çerçevede belirlenecek olan üye adaylarının en azından yarısının seçilme işlemi, tüm milleti temsil eden bir organ olarak TBMM tarafından yapılması, diğer adayların ise değişik sivil toplum örgütleri, üniversiteler, hükümet ve baroların belirlediği temsilcilerden oluşması, kanımızca kurumun üye bileşimi ve bağımsızlığını sağlamada daha yerinde bir düzenleme olacaktır.

Kurucu yasa, her ne kadar üyelerin yakalanamayacağı, üstleri ve konutlarının aranamayacağı ve sorguya çekilemeyeceği ile ilgili düzenlemeyi içerse de, üyelerin yargılanmayacaklarına dair bir düzenlemeyi içermemektedir. Kurul üyelerine tanınan dokunulmazlığın kapsamı, milletvekillerine tanınandan daha sınırlıdır. Bu kapsamda, üyelere yargılanmama ya da cezaların ertelenmesi gibi güvenceler verilmemiştir (Eren 2012:263).

Son olarak, başkan ve üyelerin görevlerine Bakanlar Kurulu tarafından son verilmesi üyelerin görev güvencesini zedeleyici bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durumda görevden alma yetkisinin, üyelerin seçim ve atama işleminde izlenmesi gereken yolda olduğu gibi, Bakanlar Kuruluna değil de Meclis'e veya üyeyi seçen organa verilmesi, görev güvencesi ve bağımsızlığı sağlamlaştırıcı bir etki oluşturacağı kanaatindeyiz.

3.2. Yetki Güvencesi

Önceki bölümde tartışıldığı üzere, ulusal kurumların bağımsızlık güvencesini sağlayan unsurlardan biri yasal bir temelde kurulma güvencesi idi. Bu güvence şüphesiz ulusal kurumların etkin bir şekilde çalışabilmesi için önemli bir yere sahiptir. Ancak yasal bir dayanağın varlığı ulusal kurumların etkili olması için tek başına yeterli bir güvence unsuru değildir. Ulusal mekanizmanın etkin bir şekilde çalışabilmesi için yetkilerinin bu yasal dayanakta ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi gereklidir. Bu da bizi ulusal kurumun aynı zamanda yetki güvencesi ile de donatılması gerektiği gerçeğine götürmektedir. Nitekim Paris Prensipleri'ne göre insan hakları kurumlarına, oluşumunu ve yetkilerini ayrıntılı bir şekilde belirleyen anayasal veya yasal bir metinde açıkça öngörülmek suretiyle, olabildiğince geniş bir görev alanının verileceği önceki bölümde belirtilmişti. Dolayısıyla, hukuksal dayanak sağlayan kurucu yasanın ulusal kurumların görev ve yetkilerini açık, net ve detaylı bir şekilde belirtmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, bir alt bölümde TİHK'in Paris Prensipleri'ne uygun bir şekilde yetki güvencesine sahip olup olmadığı sorgulanacaktır. Söz konusu güvence kapsamında; ziyaret, raporlama ile görüş ve tavsiyede bulunma yetkileri tartışılacaktır.

3.2.1. Ziyaret Güvencesi

Ulusal kurumların yetkilerinden birisi, ziyarette bulunabilmedir. Söz konusu yetki, ulusal kurumların denetleme ve izleme işlevinin de doğal bir parçasıdır (Eren 2012: 329). Ulusal kurumların önceden bildirimde bulunmaksızın kişilerin hürriyetlerinden yoksun bırakıldıkları yerleri denetleme çerçevesinde ziyaret etmesi, işkence ve kötü muamelenin gerçekleşmeden önlenmesi açısından çok önemlidir. Her ne kadar izleme pratikleri uluslararası organlar tarafından da yapılabilmekteyse de, bu pratiklerin

etkili bir ulusal denetimin yerini tutması beklenemez (Altıparmak 2007: 59).

Paris Prensipleri, ulusal kurumlara insan haklarının korunması ve geliştirilmesi ile ilgili her türlü konuda inceleme yapma yetkisini tanımıştır. Öyle ki, ulusal kurumun bu yetkisi, devreye girmeye karar verdiği her türlü insan hakları ihlali durumunu kapsayabilir (madde 3 (a (2))).

Prensipler, ayrıca ulusal kurumların insan hakları belgelerindeki hükümlerin etkin bir şekilde uygulandığını güvence altına alması gerektiğini de hükme bağlamıştır (madde 3 (b)). Dolayısıyla, prensipler, ulusal kurumların günlük idari uygulamaların insan hakları ile uyumlu olup olmadığını incelemekle de yükümlü tutulan kritik gözlemci kurumlar olarak anlaşılması gerektiği gerçeğini de gözler önüne sermektedir.

Bu kapsamda, TİHK bünyesinde kurulması öngörülen hizmet birimlerinden İhlal İddialarını İnceleme Birimi, her türlü insan hakları ihlali iddialarını başvuru üzerine veya resen incelemek, araştırmak, değerlendirmek ile görevlendirilmiştir (madde 11 (1 (a (1)))).

Ek olarak, kurucu yasa değişik bölümlerindeki hükümleri ile ulusal kurumun şikayet ve başvuruları inceleme faaliyetleri kapsamında yerinde inceleme yetkisine sahip olabileceğini güvence altına almıştır. Örneğin, kurul gerektiğinde üç üyeden oluşan heyetler ile özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerlere ziyaretler gerçekleştirmek görev ve yetkisine sahiptir (madde 7 (f)).

Bir diğer hizmet birimi olan İşkence ve Kötü Muameleyle Mücadele Birimi ile ilgili olarak da, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerlere haberli veya habersiz düzenli ziyaretler gerçekleştirmek birimin görev ve yetkilerinden biri olarak güvence altına alınmıştır (madde 11 (1 (b (2)))).

TİHK'in ziyaret yetkisi ile donatılması şüphesiz olumlu bir düzenlemedir. Dahası, kurumun kendisine yapılan başvurular üzerine olduğu gibi, bu yetkiyi resen de kullanabilmesi kayda değer bir başka yöndür. Bu yetki sayesinde kurum kendisine yapılan başvurular üzerine olduğu gibi, herhangi bir başvuru olmaksızın da gerekli gördüğü konularda inceleme yapabilecektir. Diğer bir ifadeyle, kurumun, rutin dilekçeler dışında incelenecek konuları objektif olarak ve tüm açıklığıyla ortaya koymak amacıyla kendinden harekete geçerek de yerinde incelemeler yapması mümkün kılınmıştır.

Yasada haberli ziyaretlerin yanında habersiz ziyaretlerin de yapılmasının güvence altına alınması da yerinde bir düzenlemedir. Habersiz ziyaretler, en az düzenli ziyaretler kadar etkili olmasının yanında, anında müdahaleyi mümkün kılarak ihlali durdurma potansiyeli de olan ziyaret tipidir (Altıparmak 2010: 33). Zira insan hakları ihlallerinin engellenmesi için asıl olan, her zaman karakol ve cezaevleri başta olmak üzere kurumların ansızın ve habersiz ziyaret edilmeleridir.

Kurucu yasanın kuruma ziyaret yetkisini tanıyan bir diğer düzenlemesi ise yasanın “İnceleme, Araştırma ve Ziyaretler” başlıklı bölümünde yer bulunmaktadır. Buna göre, bu yasa ve diğer mevzuatla kuruma verilen inceleme, araştırma ve ziyaret görevleri ile diğer görevler, insan hakları uzman ve uzman yardımcıları ile diğer görevliler tarafından yapılır. Bunlar, başkanın yetkilendirmesi hâlinde, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden ilgili bilgi ve belgeleri istemeye, incelemeye ve bunların örneklerini almaya, ilgililerden yazılı ve sözlü bilgi almaya, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerleri ziyaret etmeye, buralarda inceleme yapmaya ve gerekli tutanakları düzenlemeye yetkilidir. Kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişiler, kurumun taleplerini gecikmeksizin yerine getirmek zorundadırlar (madde 13 (1)). Kurumun görev ve yetki alanına giren konularda yerinde inceleme ve araştırma yapmak üzere, Başkanın belirleyeceği kurum personelinin başkanlığında, ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinin ve kişilerin katılımıyla heyet oluşturulabilir. Heyette görev alacak kamu kurum ve kuruluşları temsilcileri kendi kurum ve kuruluşlarınınca, diğer kişiler ise Başkan tarafından belirlenir (madde 13 (2)).

Kurucu yasanın kuruma yaptıkları ziyaret kapsamında, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden ilgili bilgi ve belgeleri isteme, inceleme ve bunların örneklerini alma, ilgililerden yazılı ve sözlü bilgi alma yetkisi ile donatması önemlidir. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerin, kurumun taleplerini gecikmeksizin yerine getirmek zorunda olması kurumun elini güçlendiren bir diğer önemli düzenlemedir. Ne var ki, bu yetki kapsamının başkanın yetkilendirmesi şartına bağlanması bu etkinliği gölgeleyen bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Başkanın, hükümet politikalarını uygulamakla sorumlu olan Bakanlar Kurulu tarafından seçilen üyelerin çoğunlukta olduğu bir kurul tarafından seçileceğini hatırlarsak, bu yetkinin tek bir elde tutulması ziyaret edilecek ve bilgi ve belge istenecek kuruluşların belirlenmesinde keyfiliği beraberinde getirme riskini barındırmaktadır. Başkanın sadece istediği kurum ve kuruluşları ziyaret ettirebileceği ve istediği

bilgi ve belgeleri talep ettirebileceği şüphesi tüm bu yetkilerin esasında etkin olarak kullanılamayacağı endişesini doğurmaktadır. Dahası, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi ve belge isteme talebinin ne kadar süre içinde yerine getirilmesi gerektiği, yerine getirilmemesi durumunda ne olacağı ve bu durumun bir yaptırım olup olmayacağı konusunda yasa suskundur. Halbuki istenilen bilgi ve belgeyi göndermesi için ilgili kuruma öngörülen azami süre ve bunların gönderilmediği durumlarda ise uygulanacak yaptırım, kurucu yasada açık bir şekilde güvence altına alınmalıydı.

3.2.2. Raporlama Güvencesi

Raporlama faaliyeti, ulusal kurumların yaptığı çalışmaların halk ve kamu kuruluşlarına duyurulması açısından önemlidir. Ulusal kurumların mevzuat ve mevcut insan hakları durumlarına yönelik olarak gerçekleştirmiş olduğu inceleme, araştırma ve ziyaret etkinliklerinin sonuçlarını kamuoyu ile paylaşması yapılan çalışmaların etkili olması ile doğru orantılıdır. Ayrıca, ülkedeki insan hakları ile ilgili mevcut durumu yansıtmaya ve toplumda farkındalık bilinci oluşturmaya açısından da kayda değer bir yetki alanıdır. Raporlar açısından önemli bir nokta, kime sunulacağına ilişkindir. Bu bağlamda, raporların sunulacağı makamlar arasında parlamento mutlaka olmalıdır. Aksi takdirde, sadece hükümete sunulacak raporların gözardı edilme ve insan hakları sorunlarına ilişkin arzu edilen yankıyı uyandırma riski bulunmaktadır.

Paris Prensipleri, ulusal kurumlara insan haklarının geliştirilmesi ve korunması ile ilgili her türlü konuda hükümete, parlamento ya da diğer yetkili makamlara, ilgili makamın isteği üzerine veya bir konuyu daha üst bir merci tarafından gönderilmeksizin inceleme yetkisini kullanarak, rapor sunma ve bu raporları kamuya duyurma yetkisini vermiştir (madde 3 (a)). İnsan haklarının ulusal durumuna ilişkin raporlar, genel nitelikli olabileceği gibi daha özgün konulara ilişkin de olabilir (madde 3 (a (3))).

Devletlerin sözleşmelerden doğan yükümlülükleri uyarınca BM organlarına, komitelerine ve bölgesel kuruluşlara sunması gereken raporlara da ulusal kurumların görüş ve tavsiyeleri ile katkı sağlamak (madde 3 (d)) görev ve yetkisine sahip olması, Paris Prensipleri'nin söz konusu duruma yönelik olarak dolaylı bir raporlama yetkisinin de olduğunu düzenleyen bir başka hükmüdür.

TİHK inceleme, araştırma ve ziyaret faaliyetleri sonucu tespit ettiği durumları ve bu durumlar karşısında tavsiye edeceği çözüm önerilerini içeren rapor hazırlama ve bu raporları ilgili ve yetkili mercilere bildirme yetkisine haizdir. Bu anlamda, insan hakları alanındaki sorunlar, gelişmeler ile kamu

kurum ve kuruluşlarının bu alandaki performanslarını değerlendiren yıllık raporlar hazırlamak, bunları yayımlamak ve ilgili kişi ve kuruluşlara dağıtmak, düzenli yıllık raporlar dışında, gerek görüldüğünde insan hakları alanına ilişkin özel raporlar yayımlamak, kurumun görev ve yetkileri arasında sayılmıştır (madde 7 (1 (e))).

Kurumun hizmet birimleri arasında yer alan İşkence ve Kötü Muamele ile Mücadele Biriminin görev ve yetkileri arasında, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerlere yapılan ziyaretler sonrası bu ziyaretlere ilişkin rapor hazırlamak ve bunları ilgili kurum ve kuruluşlara göndermek de olduğu hükme bağlanmıştır (11 (1 (b (2))))).

Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmeleri uyarınca kurulan denetleme mekanizmalarına devletin sunmakla yükümlü olduğu raporların hazırlanması sürecinde görüş bildirmek; bu raporların sunulacağı uluslararası toplantılara temsilci göndererek katılmak görev ve sorumluluğuna sahip olan kuruma (madde 7 (1 (c))) dolaylı olarak raporlama yetkisinin de verildiğini söylemek mümkündür.

Kurucu yasada yer alan tüm bu hükümler, kuruma Paris Prensipleri uyarınca araştırma ve inceleme faaliyetleri sonucu rapor hazırlamak, bunları yayımlamak ve devletin uluslararası mekanizmalara sunmakla yükümlü olduğu raporlara katkı sağlamak yetkilerini vermiştir. Bununla birlikte, kurumun raporlarını parlamento'ya sunacağına yönelik herhangi bir güvence unsuru bulunmamaktadır. Kurumun "Başbakanlıkla ilişkili" olarak kurulduğu göz önüne alındığında yıllık faaliyet raporlarını hükümete sunacağı sonucu çıkmaktadır ki, bu sonuç kurumun bağımsızlığı açısından tartışmalı bir durum ortaya çıkarmaktadır (Eren 2012: 340).

3.2.3. Görüş ve Tavsiyede Bulunma Güvencesi

Görüş ve tavsiyede bulunma yetkisi, ulusal kurumların sahip olduğu inceleme, araştırma, ziyaret ve raporlama faaliyetlerinin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan bir yetki alanıdır. Etkili soruşturma, ziyaret, raporlama yetkileri olan ulusal kurumlar mevzuattaki aksaklıkları ve eksiklikleri ile o ülkelerdeki mevcut insan hakları uygulamalarını doğru bir şekilde saptama imkanına ve netice itibarıyla de bu saptamalara uygun tavsiyede bulunma imkanına sahip olacaktır. Dolayısıyla görüş ve tavsiyede bulunma yetki ve faaliyeti diğer yetki ve faaliyetlerden bağımsız olarak değerlendirilemez.

Paris Prensipleri'ne göre ulusal kurum, yürürlükte bulunan yasaları ve düzenleyici işlemleri ve tasarı ya da taslak halinde bulunan düzenlemeleri inceler; bu mevzuatın temel insan haklarıyla uyumlu olmasını güvenceye

almak için uygun gördüğü tavsiyelerde bulunur; gerekiyorsa, yeni kanunların hazırlanmasını, yürürlükteki kanunların değiştirilmesini ve yeni idari önlemler alınmasını veya mevcut önlemlerin değiştirilmesini tavsiye eder (madde 3 (a (1))). Prensipier, ulusal kurumların hem parlamento'yu hem de hükümeti doğrudan muhatap alabileceğini de belirtmektedir (madde 3 (a)).

Ulusal kurumların sadece mevzuat üzerinde değil, kuralların uygulanması konusunda da görüş ve tavsiyelerde bulunması beklenir. Bu işlevin yerine getirilebilmesi yine ziyaret, soruşturma gibi yetkilerin varlığıyla doğrudan ilgilidir. Nitekim, Paris Prensipleri'nin ulusal kurumlar tarafından sunulacak görüş ve tavsiye alanları arasında, devreye girmeye karar verdiği her türlü insan hakları ihlali durumu da dahil edilerek ulusal kurumların insan haklarına yönelik uygulamalara da ilişkin tavsiye yetkisinin bulunduğu teminat altına alınmıştır (madde 3 (a (2))). Bu uygulamalara yönelik olarak ulusal kurumlar, hükümetin dikkatini ülkenin insan haklarının ihlali görülen herhangi bir yerindeki durumlara çekmek; ihlallere son verecek girişimler için tekliflerde bulunmak ve gerektiğinde, hükümetin konumu ve tepkisi konusunda görüş açıklamak görev ve yetkisine de sahiptir (madde 3 (a (4))). Söz konusu hüküm, ulusal kurumların tavsiye ve görüş beyan etme noktasında hükümeti doğrudan muhatap alabileceğinin bir başka göstergesidir.

Paris Prensipleri'nin, devletlerin sözleşmelerden doğan yükümlülükleri uyarınca BM organlarına, komitelerine ve bölgesel kuruluşlara sunması gereken raporları hazırlama sürecinde ulusal kurumların görüş bildirme yetkisine sahip olduğunu güvence altına aldığı da bir önceki bölümde ifade edilmişti. TİHK, bünyesinde faaliyet gösteren Hukuk Birimi aracılığıyla insan hakları ile ilgili mevzuat taslakları, mevzuat, uygulamalar ve diğer hukuki konular hakkında ilgili kişi, kurum ve kuruluşlara veya kamuoyuna talep üzerine veya resen görüş bildirme ve tavsiyelerde bulunma yetkisiyle donatılmıştır (madde 11 (1 (c))).

Kurum, ayrıca Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerinin uygulanmasını izlemek, bu sözleşmeler uyarınca kurulan denetleme mekanizmalarına devletin sunmakla yükümlü olduğu raporların hazırlanması sürecinde, ilgili sivil toplum kuruluşlarından da yararlanmak suretiyle görüş bildirmek görev ve yetkisine de sahiptir (madde 7 (1 (c))). Bu düzenlemeler çerçevesinde, kurucu yasanın kuruma insan haklarıyla ilgili mevzuat taslakları ve mevzuat ile devletin uluslararası kuruluşlara sunması gereken raporlara yönelik olarak görüş ve tavsiye bildirme yetkisini vermesi önemlidir. Bu yetki güvencesi ile birlikte kurum, yasama metin-

lerinin gerek ulusal gerekse de uluslararası alanda tanınmış temel hak ve özgürlüklere uygunluğunu kontrol etme ve birikimlerini ilk elden kanun metinlerine aktarma fırsatı elde edecektir. Dolayısıyla, kurumun söz konusu yetki çerçevesinde Meclis'e yasama sürecinde ve uygulamalarında yol gösterici bir misyon üstlenmesi beklenmektedir. Bununla beraber, kurucu yasanın kuruma tam anlamıyla Paris Prensipleri'nde öngörüldüğü şekliyle bir tavsiye yetkisi verdiğini söylemek güçtür. Yukarıda ifade edildiği üzere, teşkilat içindeki Hukuk Birimi'nin insan hakları ile ilgili mevzuat taslakları ile mevzuat üzerine görüş bildirmek ve tavsiyelerde bulunmak yetkisi bulunmakla birlikte, bunun yasa değişikliklerini kapsayıp kapsamadığı belirsizdir. Oysa kurumun insan haklarına yönelik olarak yürürlükte var olan yasa üzerinde değişiklik yapılabilmesine ve hatta yeni yasa çıkarılmasına yönelik tavsiye ve görüş bildirmesi, bu yöndeki yetkisini pekiştiren bir katkı sağlayacaktır.

Kurucu yasada Paris Prensipleri'nde yer aldığı şekliyle muhatap olarak hükümet ve parlamento'ya görüş bildirileceği açıkça belirtilmemiş, bu durum ilgili kurum ve kuruluşlar ibaresi ile geçirilmiştir. Dolayısıyla yasa diğer bazı hususlar gibi bu konuda da belirsizdir. Halbuki söz konusu hükme Paris Prensipleri'ne paralel olarak "ihlal vakalarına hükümetin dikkatini çekmek, hükümetin tavrına ilişkin görüş bildirmek" ifadeleri de eklenmeliydi. Bu eksiklik, kurumun gerek insan hakları ihlalleri gerekse de ihlaller karşısında görevini yerine getirmeme durumlarına karşı hükümeti uyarmak ve eleştirmekle görevli ve yetkili kılınmadığını ve dolayısıyla da özgürce görüş bildirme yetkisinin kısıtlandığını göstermektedir. Ancak insan hakları ihlallerinin asli failinin genel olarak yürütme ve onun organları olduğu gerçeğinden hareketle, tavsiye bildirimine ilişkin söz konusu aktörün muhatap alınacağı kurucu yasada açıkça yer almalıydı.

Kurucu yasa sonuç olarak görüş ve tavsiyede bulunma yetkisi bağlamında kayda değer düzenlemeler içermekle birlikte, bazı noktaların belirsiz olması, olumlu düzenlemeleri gölgelemekte ve yasanın Paris Prensipleri ile tam olarak uyumlu olmasını engellemektedir.

4. Sonuç ve Öneriler

Bu çalışmada Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecindeki taahhütlerinden biri olarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla kurduğu TİHK, BM Paris Prensipleri'nin sağladığı bağımsızlık ve yetki güvenceleri ışığında incelenmiş, kurumun kayda değer ve olumlu güvencelere sahip olmasına rağmen bir takım eksiklik ve belirsizliklerin Paris Prensipleriyle tam uyumlu bir ulusal kurum olmasını engellediği saptanmıştır.

Kurum yasa temelli bir hukuksal dayanağa sahiptir. Kamu tüzel kişiliğinde, idari ve mali özerk ve özel bütçeli bir kimliktedir. Karar organı olan İnsan Hakları Kurulu üye seçimlerinde çok ortaklı ve çoğulcu temsile özen gösterilmeye çalışılmaktadır. Üye seçiminde temel kriter olarak insan hakları alanında temayüz etmiş olma şartı aranmaktadır. Başkan ve ikinci başkanın kurul üyeleri tarafından seçilmesi sağlanmıştır. Üyelerin görev süreleri güvence altına alınmış, süreleri dolmadan görevden alınmayacakları, görevden alınmaları belirli şartlara bağlanmıştır. Üyelerin görevleriyle ilgili bir suç iddiasına istinaden yakalanamayacakları, üstleri ve konutlarının aranmayacağı ve sorguya çekilemeyecekleri yönünde ayrıcalıklar tanınmıştır. TİHK'in bağımsızlık güvencesi bağlamında Paris Prensipleri ile uyumlu olan yönleridir.

Üyelerin büyük bir kısmı olan yedi kişilik bölümünün Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi, seçim sürecinin nasıl işletileceğine yönelik herhangi bir düzenlemenin olmaması, üye kompozisyonunun toplumun dezavantajlı kesimini temsil etmesinin güvence altına alınmamasıysa kurumun tam bağımsız olmasını engelleyen eksiklikler olarak göze çarpmaktadır.

Gerek başvuru üzerine gerekse resen gerek haberli gerekse habersiz ziyaret gerçekleştirmek; bu yetki kapsamında ilgili kurum, kuruluş ve kişilerden bilgi ve belge isteme; rapor hazırlama ve bunları yayımlama ile insan haklarıyla ilgili mevzuat taslakları ve mevzuatla devletin uluslararası kuruluşlara sunması gereken raporlara yönelik görüş ve tavsiyede bulunma yetkileri ile donatılması, yetki güvencesi bağlamında kurumun Paris Prensipleri ile uyumlu yönlerine işaret etmektedir.

Ziyaret ve ilgili kurum ve kuruluşlardan gerekli bilgi ve belgeleri isteme yetkilerinin kullanılmasının başkanın yetkilendirmesi şartına bağlanması; bilgi ve belge isteme talebinin ne kadar süre içinde yerine getirilmesinin ve bu talep karşılanmadığında yaptırım uygulanıp uygulanmayacağına açıklığa kavuşturulmaması; tavsiye ve görüş yetkisinin yasa değişikliği veya yeni yasa çıkarılması görüş ve tavsiyesini kapsamaması ile tavsiye ve görüşlerde parlamento ve hükümetin muhatap alınacağına açıkça yer almaması ise kurumun yetki güvencesine yönelik eksik yönleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tüm bu eksik ve belirsiz düzenlemeler, yukarıda zikredilen olumlu düzenlemelere gölge düşürmekte ve kurumun bağımsızlık ve yetki güvencelerini zedelemektedir. Bu durum ise, kurumun Paris Prensipleri ile tam uyumlu bir ulusal kurum olması önünde ciddi bir engel teşkil etmektedir. Nitekim kurumun bağımsızlığı bakımından BM Paris Prensipleri ile tam uyumlu

olmadığı, AB'nin 2012 yılı Türkiye İlerleme Raporunda da açıkça ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu 2012:19).

Bu noktada yapılması gereken, kurucu yasa üzerinde bir değişiklik ile eksikliklerin giderilmesi ve belirsiz noktaların ise Paris Prensipleri'nde yer aldığı şekliyle "ayrıntılı ve açıkça öngörülme suretiyle" açıklığa kavuşturulmasıdır. İlk olarak, üye belirleme ve seçim işlemlerinin nasıl yürütüleceğine dair ayrıntılar yasada açık bir şekilde yer almalıdır. Üye adaylarını belirleyen makam veya mekanizmaların toplumun geniş bir yelpazesini oluşturacak şekilde belirlenmesi ve adaylar arasında toplumun dezavantajlı kesimlerinden olan çocuk, engelli ve kadın hakları savunucularından temsilcilerin olması, yasada güvence altına alınmalıdır. Aday belirleme sürecinden sonra üyelerin en az yarısının seçim işlemi ise nihai olarak TBMM tarafından yapılacağı hükme bağlanmalıdır. Üyelerin diğer kısmı ise, değişik sosyal aktörlerden oluşan paydaşların belirleyeceği üyeler olmalıdır. Bu tür bir karma yöntemle yapılacak üye belirleme işleminde mümkün olduğunca geniş çerçevede bir çoğulcu temsilin yansıtılması sağlanmış olacaktır. İkinci olarak, üyelere yönelik güvence bağlamında üyelerin dokunulmazlığa sahip olmalarına yönelik bir düzenleme yasaya dahil edilmeli ve görevden alınmaları ise ya Meclis tarafından ve belirli bir çoğunluk ile ya da kendilerini belirleyen ortaklar tarafından gerçekleştirilebileceği şartına bağlanmalıdır. Üçüncü olarak, ziyaret yetkisi ile gerekli bilgi ve belgeleri isteme yetkisinin Başkanın yetkisinde olma şartı yasadaki çıkarılmalıdır. Bunun yanında, kurumun gerekli bilgi ve belgeleri temin etme hususunda işbirliği göstermeyen kişiler hakkında işlem yapılabilmesi için talepte bulunma imkanına sahip olması yasada güvence altına alınması gereken bir başka noktadır. Son olarak, kurumun insan hakları ile ilgili mevcut yasalarda değişiklik yapılmasına veya yeni yasa çıkarılmasına yönelik olarak görüş ve öneride bulunabileceği ile görüş ve tavsiyede bulunacağı her konuda hükümet ve parlamentoyu muhatap alabileceği de teminat altına alınmalıdır. Yapılacak olan bu düzenlemeler ile Paris Prensipleri ile tam uyumlu bir ulusal insan hakları kurumu kurulmuş ve AB üyelik sürecinde olumlu ve kayda değer bir adım atılmış olacaktır.

Kaynaklar

- Açık, Coşkun (2011). *Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye Örneğine Eleştirel Yaklaşım*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi.
- Aichele, Valentine (2010). *National Human Rights Institutions: An Introduction*. Berlin: German Institute for Human Rights.
- Altıparmak, Kerem (2007). "Türkiye'de İnsan Haklarında Kurumsallaş(ama)ma". *Bürokrasi ve İnsan Hakları*. Ed. Türkiye Barolar Birliği. 54-111.

- , (2010). *Köprüden Önce Son Çıkış: Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısı'nın Eleştirel Değerlendirmesi*. İnsan Hakları Çalışma Metinleri: XIII. Ankara: SBF İnsan Hakları Merkezi.
- Amnesty International (2001). "National Human Rights Institutions, Amnesty International's Recommendations for effective protection and promotion of human rights". AI INDEX: IOR 40/007/2001. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR40/007/2001/en/2f94804b-d8e3-11dd-ad8c-f3d4445c118e/ior400072001en.pdf> [Erişim: 15.04.2012].
- Avrupa Komisyonu (2012). "Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu" (Avrupa Birliği Bakanlığı, Çev.). http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf [Erişim: 09.05.2012].
- Aydın, Fatih (2010). *İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesiyle Görevli Ulusal Kurumlar*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Gazi Üniversitesi.
- Beco, Gauthier de (2007). "National Human Rights Institutions in Europe". *Human Rights Law Review* 7 (2): 331-370.
- Cardenas, Sonia (2004). "Adaptive States: The Proliferation of National Human Rights Institutions". *Carr Center for Human Rights Policy*. Working Paper T-01- 04. Harvard University.
- Commonwealth Secretariat (2001). *National Human Rights Institutions: Best Practice*. http://www.asiapacificforum.net/members/international-standards/downloads/best-practice-for-nhris/nhri_best_practice.pdf [Erişim: 23.04.2012].
- Eren, Abdurrahman (2012). *Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Uluslararası Standartlara Uygunluğun Yorum İlkeleri*. İstanbul: Oniki Levha Yay.
- EU Agency for Fundamental Rights (FRA) (2010). *National Human Rights Institutions in the EU Member States (Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- ICC Sub-Committee on Accreditation (2013). "General Observations". Geneva. <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Documents/ICC%20SCA%20General%20Observations.pdf> [Erişim: 15.05.2012].
- International Council on Human Rights Policy (2005). *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*. Versoix: International Council on Human Rights Policy.
- Kjaerum, Morten (2003). *National Human Rights Institutions Implementing Human Rights*. Copenhagen: Danish Institute for Human Rights.
- Pohjola, Anna-Elina (2006). *The Evolution of National Human Rights Institutions The Role of the United Nations*. Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights.

- SETA Vakfı (2012). "Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Rapor".
<http://www.setav.org/public/HaberDetay.aspx?Dil=tr&hid=121896&q=turkiye-insan-haklari-kurumu-kanunu-tasarisi-uzerine> [Erişim: 12.05.2012].
- TBMM (2012). "6332 Sayılı Türkiye İnsan Hakları Kurumu Yasası". *T.C Resmi Gazete*. 30 Haziran 2012.
- UN (1993). "General Assembly Resolution on National Institutions for the promotion and protection of human rights". 48/134 of 20 December 1993.
[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.48.134.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.48.134.En?Opendocument) [Erişim: 15.05.2012].
- _____, (1995). *National Human Rights Institutions, A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*. Professional Training Series No. 4, New York and Geneva.

An Evaluation Of The Turkish Human Rights Institution In The Light Of United Nations Paris Principles On The Way To The European Union

V. Atilla Oğuşgil*

Abstract

EU stipulated that Turkey, moving ahead on the way to membership, establish a national human rights institution in full conformity with UN Paris Principles within the scope of the protection and promotion of human rights. In this study, it will be questioned whether the Turkish Human Rights Institution, which Turkey established within the context in question, is in full conformity with the Paris Principles. This questioning will be done within the framework of the independence and mandate assurances that the Paris Principles provide for national human rights institutions. Also, in this study, the provisions that are consistent and inconsistent with the Paris Principles will be detected and solutions for inconsistent provisions will be offered. It is planned that this study will shed light on the required institution as well as the existing one.

Keywords

European Union, Turkish Human Rights Institution, United Nations Paris Principles, Human Rights.

* Assist. Prof. Dr., İnönü University, Faculty of Economic and Administrative Sciences, Department of Political Science and Public Administration – Malatya / Turkey
atillaogusgil@gmail.com

Анализ Турецкого института по правам человека в свете Парижских принципов Организации Объединенных Наций на пути к Европейскому Союзу

В. Атилла Огушгил*

Аннотация

Европейский союз в области защиты и совершенствования прав человека поставил обязательным условием для Турции, стремящейся стать членом ЕС, создание национального института по правам человека в полном соответствии с Парижскими принципами Организации Объединенных Наций. В этой работе сделан анализ полного или неполного соответствия Турецкого института по правам человека, созданного Турцией в вышеуказанных рамках, Парижским принципам. Анализ проводится в рамках обеспечения Парижскими принципами независимости и компетентности национальных институтов по правам человека. Наряду с этим, в работе выявлены положения, соответствующие и несоответствующие Парижским принципам, а также даны конкретные предложения по исправлению несоответствующих положений. Предполагается, что данное исследование прольет свет как на существующий институт, так и на требуемый институт по правам человека.

Ключевые слова

Европейский союз, Турецкий институт по правам человека, Парижские принципы Организации Объединенных Наций.

* И.о.доц.док. университет Иноню, кафедра политологии и государственного управления – Малатия / Турция
atillaogusgil@gmail.com