

CEZA İNFAZ KURUMLARI VE TUTUKEVLERİ İZLEME KURULLARI

MONITORING BOARDS FOR PENAL EXECUTION INSTITUTIONS AND DETENTION CENTERS

Hakan Sabri ÇELİKAY*

Özet: Ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin sivil denetime açılması uluslararası hukuk belgelerinde devlet açısından bir yükümlülük olarak düzenlenmiştir. Bu kapsamda, Türkiye’de 2001 yılında yürürlüğe giren kanuni düzenleme ile oluşturulan Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin sivil ve bağımsız denetime tabi tutulması açısından önem taşımaktadır. Ancak, yasal düzenlemenin uluslararası standartlar, özellikle ulusal insan hakları kurumlarının statüsünü düzenleyen Paris İlkeleri açısından sorunları bulunmaktadır. Diğer taraftan, yasal düzenlemede yapılan değişiklikler sonrasında, Adalet Bakanlığı tarafından her yıl kurulların raporlarının özetinin açıklanması, raporların alenileştirilmesi açısından kısmen de olsa olumlu bir gelişme yaratmış ve Türkiye’deki ceza infaz kurumlarının sorunlarının dışarıdan bir bakış ile ortaya konulmasına katkı sağlamıştır. Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurullarının raporları dikkate alındığında, ceza infaz kurumlarının temel sorunlarının yaşam şartları, kurumların fiziksel yapısı ve personel durumu başlıkları altında toplandığı görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Ceza infaz kurumlarının denetimi, sivil denetim, ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları.

Abstract: Opening the penal execution institutions and detention centers to civilian oversight is arranged in international legal documents as a state liability. In this context, in Turkey, Monitoring Boards for Penal Execution Institutions and Detention Houses, that is created with legal regulations enacted in 2001, are important for civil and independent control of penal execution institutions and detention centers. However, the legal regulation have some problems in terms of international standarts, in particular the Paris Principles that regulates the status of national human rights institutions. On the other hand, after the changes made on legal regulation, beginning of the disclosure of the summary of board reports by the Ministry of Justice on every year has created, even partly, a positive development towards the openness of the reports and has contributed to exposing the problems of penal execution instutions in

* Yrd. Doç. Dr. Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi/ Edirne Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulu Eski Üyesi.

Turkey from an outside view. According to the reports of Monitoring Boards for Penal Execution Institutions and Detention Houses, main problems of penal execution institutions are living conditions, physical structure of institutions and staff.

Keywords: Supervision of penal execution institutions, civilian control, monitoring boards for penal execution institutions and detention centers.

GİRİŞ

Bilindiği üzere, kişiler, ceza soruşturması nedeni ile haklarında bir hâkim tarafından verilen tutuklama kararı ya da yargılama sonucunda hükmedilen hapis cezaları nedeni ile tutukevlerine veya cezaevlerine konulmaktadırlar. Tedbir ya da cezalandırma biçiminde ortaya çıkan özgürlüğünden yoksun bırakılma hali, doğal olarak, alıkonulan kişinin hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılmasına neden olmaktadır. Ancak, uluslararası standartlar uyarınca, alıkonulmanın doğasından kaynaklanan sınırlamalar dışında, tutuklu ve hükümlünün haklarında başkaca sınırlamaların ortaya çıkmaması da bir zorunluluktur. Bu bağlamda, ulusal otoriteler, bahsi geçen hak ve özgürlüklerin korunması için gerekli düzenlemeleri yapmak ve bunların hassasiyetle uygulanmasını sağlamakla yükümlüdürler. Bu çerçevede olmak üzere, ülkemizde 2001 yılında yapılan yasal düzenleme ile faaliyete geçen Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları, ceza infaz sisteminin denetlenmesi açısından, geleneksel idari ve yargısal denetimin modellerinden farklı, yeni bir model getirmektedir.

I. CEZA İNFAZ KURUMLARI VE TUTUKEVLERİNİN DENETİMİ

Ceza infaz kurumları ve tutukevlerini bütüncül (tam) bir kurum olarak nitelendirmek mümkündür. Çok sayıda kişinin benzer nedenlerle bulunduğu, uzun bir süre boyunca normal toplumdaki ayrı kaldıkları, birlikte kapalı ve resmi biçimde yönetilen bir yaşam sürdürdükleri çalışma yeri ve ikamet alanları, “bütüncül (tam) kurum” olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda, akıl ve ruh sağlığı hastaneleri, huzurevleri vb. kurumların yanında ceza infaz kurumları ve tutukevleri de bütüncül kurumlardır. Bütüncül kurumların, özellikle de ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin denetimi özel bir önem taşımaktadır. Gerçekten de bu kurumlarda bulunanlar günün yirmi dört saatini kurumda ge-

çirmektedirler. Tüm faaliyetlerini kurumun misyon ve vizyonu çerçevesinde aynı binada ve diğer bir çok kişi ile birlikte sıkı bir yapı içinde gerçekleştirmektedirler. Ayrıca, ceza infaz kurumlarında bulunanlar ile personel arasında temel bir ayrılık vardır ve kurumun amacı, temel olarak, orada ikamet edenlerin davranışlarına etki etmek, onları topluma kazandırmaktır. Buna göre, tutuklu ve hükümlüler özgürlüklerini büyük ölçüde kaybederler; dış dünya ile iletişimleri kısıtlıdır; günlük yaşamlarının devamı için pek çok konuda personele tabidirler ve bu nedenle personelin hükümlü/tutuklular üzerinde büyük bir otoritesi bulunmaktadır¹. Bu nedenlerle, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde yaşayanların insan haklarının korunması için daha hassas bir denetime ihtiyaç bulunduğu genel kabul görmektedir.

Bu kabulün yansımalarıyla, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin denetlenmesine ilişkin farklı mekanizmalar meydana getirilmiş olup, bunlara aşağıda kısaca değinilmektedir.

A. Ulusal Denetim

1. İdari Denetim

Bilindiği üzere ceza infaz kurumları idari açıdan Adalet Bakanlığı'na bağlı kuruluşlardır. Bu bağlamda, ceza infaz kurumları, Adalet Bakanlığı başmüfettişleri ve müfettişleri ile Adalet Bakanlığı'na bağlı bir genel müdürlük olan Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü ve bu müdürlüğün kontrolörleri tarafından denetlenmektedir. Ayrıca, ceza infaz kurumu müdürünün de denetim yetkisi bulunmaktadır. Diğer taraftan, ceza infaz kurumlarındaki eğitim hizmetlerinin Milli Eğitim Bakanlığı müfettişleri tarafından değerlendirilmesi söz konusu olmaktadır. Keza, *İl İdaresi Kanunu*'nun² 10. maddesine göre vali ve kaymakamların ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin muhafazası ile hükümlü ve tutukluların sağlık koşullarını denetleme yetkisi bulunmaktadır.

¹ Kees Poll, "Independent Monitoring Boards: What's the Use? - The Dutch Model (Bağımsız İzleme Kurulları: İşlevleri - Hollanda Modeli)", Türkiye'de Model Cezaevi Uygulamalarının Yaygınlaştırılması ve Ceza Evi Reformunun Desteklenmesi, Avrupa Birliği-Avrupa Konseyi Ortak Programı, İstanbul, 8-9 Mart 2012.

² 5442 sayılı ve 10.06.1949 tarihli kanun. RG. 18.06.1949, Sayı 7236.

2. Siyasi Denetim

Temelde parlamento tarafından gerçekleştirilen bu denetimde, TBMM anayasadan kaynaklanan denetim yollarını (soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması) kullanabileceği gibi, TBMM’de bulunan İnsan Hakları İnceleme Komisyonu da ceza infaz kurumlarından gelen şikâyetleri inceleme konusu yapabilir. Ayrıca, TBMM üyeleri, önceden haber vermeksizin ceza infaz kurumları ile terör ve örgütlü suçlar dışındaki hükümlü ve tutukluları ziyaret etme yetkisine sahiptir.

3. Kamu Denetçisi (Ombudsman) Tarafından Yapılan Denetim

TBMM tarafından 13.10.2006’da kabul edilen 5548 sayılı *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*³, kamu denetçilerine de ceza infaz kurumlarını denetleme yetkisi vermişti. “Kamu denetçisi” ya da “ombudsman” adı ile anılan yetkilinin gerçekleştirdiği faaliyet, bir tür bağımsız denetim olarak da nitelendirilebilir. Ancak, anılan yasa Anayasa Mahkemesi tarafından tümüyle iptal edildiğinden⁴, bu denetim türünün hayata geçmesi ülkemiz açısından mümkün olamamıştır.

Daha sonra, 2010 Anayasa değişikliğinde Anayasa’nın 74. maddesine yapılan eklemeye TBMM’ne bağlı olarak bir kamu denetçiliği kurumu oluşturulmuş, böylece bu kurum anayasal statüye kavuşturulmuştur⁵. Bu değişiklikte, kamu denetçine başvuru hakkı, kamu denetçisi kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. 14.06.2012 tarihinde kabul edilen 6328 sayılı *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*⁶ anayasal düzenlemeyi somutlaştıracı düzenlemelere yer vermiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemekle görevli olduğuna ve ceza infaz kurumları ve tutukevleri de idare içinde yer aldığına göre, bunlarla ilgili bir denetim görevini de yürüteceğini söylemek yanlış olmaz.

³ 5548 sayılı ve 13.10.2006 tarihli kanun. RG. 13.10.2006, Sayı 26318.

⁴ Anayasa Mahkemesi’nin 2006/140 Esas, 2008/185 Karar, Karar Tarihi 25.12.2008. Kararın tam metni için bkz.<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/Kararlar/Iptalıtiraz/K2009/K.2008-185.htm>

⁵ 07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı kanun. RG. 13.05.2010, Sayı 27580.

⁶ RG. 29.06.2012, Sayı 28338.

4. Yargısal Denetim

Ceza infaz kurumlarının hâkim tarafından denetlenmesi hukumuza yeni girmiş bir kurumdur. *İnfaz Hâkimliği Kanunu*⁷ yürürlüğe girmeden önceki dönemde, cezaların infazı ile ilgili işlemler Cumhuriyet savcılarının tarafından izlenip denetlenmekteydi. İnfaz Hâkimliği Kanunu'nun 1. maddesine göre infaz hâkimlikleri, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde bulunan hükümlü ve tutuklular hakkında yapılan işlemler veya bunlarla ilgili faaliyetlere yönelik şikâyetleri incelemek, karara bağlamak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmek üzere kurulmuşlardır. İnfaz hâkimliklerinin görevleri ise kanunun 4. maddesinde sıralanmaktadır. Böylece, ceza infaz kurumlarının hâkim tarafından denetimine olanak sağlanmış olmaktadır. İnfaz hâkimliğine yapılacak şikâyet ve usulü ile şikâyet üzerine infaz hâkimliğince verilecek kararlar ise kanunun 5 ve 6. maddelerinde düzenlenmiştir. İnfaz hâkimliğine ilişkin yasal düzenlemenin, izleme kurullarına ilişkin yasal düzenlemeden kısa süre öncesinde yapılması, bu iki yeni kurumun birlikte düşünüldüğünü göstermektedir. Nitekim izleme kurulları ile ilgili kanunda, kurulların raporlarını göndereceği merciler arasında infaz hâkimlikleri de yer aldığı gibi, İnfaz Hâkimliği Kanunu'nun 4. maddesinde de "izleme kurullarının kendi yetki alanlarına giren ceza infaz kurumları ve tutukevlerindeki tespitleri ile ilgili olarak düzenleyip intikal ettirdikleri raporları inceleyerek, varsa şikâyet niteliğindeki konular hakkında karar vermek", infaz hâkimliğinin görevleri arasında sayılmıştır.

Yukarıda belirtildiği üzere, ceza infaz kurumları, Cumhuriyet savcılarının tarafından da denetlenmektedir. Esasen, *Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun*'un 5. maddesi gereğince "cezanın infazı Cumhuriyet savcısı tarafından izlenir ve denetlenir".

B. Uluslararası Denetim

Ceza infaz sistemi, ulusal mevzuatta yer alan denetim mekanizmalarına tabi olmanın yanında, uluslararası denetim mekanizmalarına da tabi tutulmaktadır. Özellikle, bu kurumlardaki tutuklu ve hükümlülere yönelik, işkence, kötü muamele, vb. konulara ilişkin insan

⁷ 4675 sayılı ve 16.05.2001 tarihli kanun. RG. 23.05.2001, Sayı 24410.

hakları ihlali iddiaları, uluslararası platformda oluşturulan uzman denetçiler tarafından inceleme konusu yapılabilmektedir. Bu bağlamda, *Avrupa İşkencenin ve İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ya da Cezanın Önlenmesi Sözleşmesi*⁸ çerçevesinde oluşturulan Avrupa İşkencenin Önlenmesi Komitesi⁹ tarafından yapılan denetimler örnek olarak verilebilir.

Birleşmiş Milletler bünyesinde hazırlanan *İşkence ve Diğer Zalimane İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme* de bu bağlamda hatırlanmalıdır. 1987 yılında yürürlüğe giren bu sözleşmeyi Türkiye 25.01.1988’de imzalamış, aynı yıl onaylayıp, yürürlüğe sokmuştur¹⁰. Türkiye 01.09.1988 tarihinde, Sözleşme’nin 21 ve 22. maddelerinde düzenlenen devlet şikâyetleri ve bireysel şikâyetler konusunda Sözleşme organı olan İşkenceye Karşı Komite’nin¹¹ inceleme yetkisini tanıdığına dair bir beyanda da bulunmuştur. Böylece, Sözleşme’de yer alan raporlara dayalı denetimin yanında, şikâyetlere dayalı denetim mekanizmasının da Türkiye açısından uygulanma olanağı doğmuştur. Ayrıca, Sözleşme’ye ek seçmeli protokolün (OPCAT) 2006 yılında yürürlüğe girmesinin ardından, ziyaretlere dayalı bir denetim modeli de sisteme dâhil olmuştur. Türkiye, seçmeli protokolü 14.09.2005 tarihinde imzalamış, 23.02.2011 tarihinde onaylanmasının uygun bulunduğuna dair kanunu¹² kabul etmiş ve 15.06.2011 tarihinde de onaylamıştır¹³. Böylece, ülkemizdeki ceza infaz kurumlarının Birleşmiş Milletler bünyesinde oluşturulan İşkencenin Önlenmesi Komitesi tarafından ziyarete dayalı olarak denetlenmesi de mümkün hale gelmiştir.

⁸ RG. 27.02.1988, Sayı 19738. Sözleşmenin Türkçe metni için ayrıca bkz. Mehmet Semih Gemalmaz, *İşkence Yasağına İlişkin Ulusalüstü Belgeler*, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 2002, s. 44-56.

⁹ Komitenin oluşumu ve çalışma yöntemi, görev ve yetkileri ile denetim yöntemleri hakkında bkz. Abdurrahman Eren, *Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması-Uluslararası Koruma Mekanizmaları ve Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Rolü*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s.632 vd; Mehmet Semih Gemalmaz, *Yaşam Hakkı ve İşkence Yasağı*, 2. Baskı, Kavram Yayınları, İstanbul, 1994, s.356 vd.

¹⁰ RG. 10.08.1988, Sayı 19895. Bu sözleşmenin Türkçe metni için ayrıca bkz. Mehmet Semih Gemalmaz, *İşkence Yasağına İlişkin Ulusalüstü Belgeler*, s. 44-56.

¹¹ Komitenin oluşumu ve çalışma yöntemi, görev ve yetkileri ile denetim yöntemleri hakkında bkz. Abdurrahman Eren, *Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması*, s. 362 vd; Mehmet Semih Gemalmaz, *Yaşam Hakkı ve İşkence Yasağı*, s.320 vd.

¹² 6167 sayılı ve 23.02.2011 tarihli kanun. RG. 12.03.2011, Sayı 27872.

¹³ RG. 05.07.2011, Sayı 27985 (Mükerrer).

C. Bağımsız Denetim Yolları

Yukarıda belirtilenlerin dışında, ceza infaz kurumlarının “ulusal insan hakları kurumları” olarak nitelendirilen yapılanmalar tarafından da denetlenmesi mümkündür. Değişik ülkelerde farklı örgütlenme modelleri ve çalışma yöntemleri ile ortaya çıkan ulusal insan hakları kurumları için genel geçerliliğe sahip bir tanım yapmak güç olmakla beraber, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Merkezi tarafından hazırlanan Ulusal İnsan Hakları Kurumları El Kitabı’nda, ulusal kurum kavramı, “devlet tarafından anayasa, yasa ya da diğer bir düzenleyici işlemle kurulmuş ve insan haklarının geliştirilmesi ve korunması alanında görevleri açıkça tanımlanmış bir organ” olarak tanımlanmaktadır¹⁴. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nun 20.12.1993 tarih ve 48/134 sayılı İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Ulusal Kurumlar Kararı (Paris İlkeleri)¹⁵ dikkate alındığında, daha kapsayıcı bir tanım yapmak da mümkündür: “Ulusal insan hakları kurumları, devlet tarafından, insan haklarının geliştirilmesi ve korunması amacıyla; anayasa, yasa veya diğer bir düzenleyici işlemle ve çoğulcu bir yapıda kurulan; kuruluş yasasında görev ve yetkilerinin açıkça tanımlandığı; görev ve yetkilerini kullanırken bağımsız ve tarafsız olan; görevine giren konularda ulusal veya uluslararası makamlara tavsiye ve önerilerde bulunan ulusal kurumlardır”¹⁶. Paris İlkeleri, insan hakları ulusal kurumlarının statüsüne ilişkin ilkeleri yetki ve sorumluluklar; oluşum, bağımsızlık ve çoğulculuk güvenceleri; çalışma yöntemleri; yarı yargısal yetkilerle donatılmış komisyonların statüsüne ilişkin ek ilkeler başlıklarında toplamaktadır¹⁷. Bu bağlamda, Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları’nın Paris İlkeleri’ne uygunluk açısından test edilmesi ve konunun uluslararası standartlara uygunluk açısından değerlendirilmesi mümkündür. İzleme kurullarının Paris İlkeleri açısından değerlendirilmesine, aşağıda ilgili bölümlerde yeri geldikçe değinilecektir.

¹⁴ 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, United Nations, New York and Geneva, 1995, s.6. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training4en.pdf>, Erişim Tarihi:14.02.2014.

¹⁵ Paris İlkeleri’nin Türkçe metni için bkz. <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/userfiles/file/Metinler/Paris%20Ilkeleri.pdf>, Erişim Tarihi 14.02.2014

¹⁶ Abdurrahman Eren, Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması, s. 799.

¹⁷ Abdurrahman Eren, Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması, s. 827 vd.

Ulusal insan hakları kurumlarına ilişkin uluslararası standartları belirleyen ve Birleşmiş Milletler bünyesinde kabul gören Paris İlkeleri'ne uyumlu oldukları tartışmalı olmakla beraber, ülkemizde de ulusal insan hakları kurumlarına benzer yapılanmalara yer verilmektedir¹⁸. Bu bağlamda 4363 sayılı kanunun 17/A maddesi uyarınca kurulan İnsan Hakları Başkanlığı'nın insan hakları ihlal iddiaları ile ilgili başvuruları incelemek ve araştırmak, inceleme ve araştırma sonuçlarını değerlendirmek ve alınabilecek önlemlere ilişkin çalışmaları koordine etmek görevi de bulunmaktadır. Bu görev kapsamında olmak üzere, ceza infaz kurumlarının Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı tarafından denetlenmesi söz konusu olabilir. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, insan hakları ihlal iddialarına ilişkin olarak elde ettiği istatistikî bilgileri kamuoyuyla paylaşmaktadır¹⁹.

4636 sayılı kanunun 4. maddesiyle oluşturulan bir başka birim de İnsan Hakları İhlali İddialarını İnceleme Heyetleridir. Buna göre, insan hakları ihlali iddialarını yerinde incelemek ve araştırmak üzere, başbakanın görevlendireceği bir devlet bakanına bağlı olarak heyetler oluşturulabilmektedir. Heyetler; Başbakanlık, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı temsilcileri ile insan hakları alanında çalışmalar yapan kişi ve meslek kuruluşları arasından, inceleme ve araştırma yeri ve konusuna göre, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanınca beş kişiden az olmamak üzere belirlenir. Ceza infaz kurumlarının bu heyetler tarafından da denetlenmesi mümkündür.

İnsan haklarının korunması alanında işlevde bulunması öngörülen İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, *İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik*²⁰ ile 81 il ve 850 ilçede faaliyete geçirilmiştir. Ardından, anılan yönetmelik yürürlükten kaldırılarak, *İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik*²¹ yürürlüğe konulmuştur ve kurullar gü-

¹⁸ Ulusal insan hakları kurumları ve Türkiye'deki uygulaması hakkında bkz. Hakan Sabri Çelikyay, "Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye", *Disiplinlerarası Yaklaşımla İnsan Hakları* (Editör Selda Çağlar), Beta Yayınları, İstanbul, 2010, s. 447-508.

¹⁹ Bu konudaki ayrıntılı veriler hakkında bkz. İnsan Hakları Bilgi Dosyası, T.C. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, Ankara, 2007, s. 81-157.

²⁰ RG. 02.11.2000, Sayı 24218.

²¹ RG. 23.11.2003, Sayı 25298. Yönetmelik 3. maddesinde, hukuki dayanağını 3056

nümüzde bu yönetmelik çerçevesinde faaliyet göstermektedirler. Ülkemizdeki ulusal insan hakları kurumları arasında yer alan il ve ilçe insan hakları kurullarını, nispeten Paris İlkeleri'ne yakın örgütlenmeler olarak görmek mümkündür. Nitekim kurullara ilişkin yönetmelikte, Paris İlkeleri'ne benzer başlıklara yer verilmektedir. Uygulamada bu kurullar tarafından da ceza infaz kurumları ziyaret edilebilmekte ve denetlenmektedir.

*Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu'nun*²² kabul edilmesiyle birlikte ülkemizdeki ulusal insan hakları kurumları alanında yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu kanun gereğince, ceza infaz kurumları, Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun da denetimine açılmış olmaktadır.

Ülkemizde, ceza ve tutukevlerinin denetlenmesi hususunda çalışmalar yürüten sivil toplum kuruluşları da bulunmaktadır. Bunlardan bir kısmı farklı örgütlerin oluşturdukları gruplar²³ şeklinde faaliyet gösterirken, bir kısmı da bu alanda faaliyet göstermek üzere oluşturulan tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır²⁴. Bu bağlamda, Birleşmiş Milletler bünyesinde hazırlanan *İşkence ve Diğer Zalimane İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme*'ye Ek Seçmeli Protokol

sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un ek 6.maddesinden aldığını belirtmektedir. Başbakanlık tarafından hazırlanan bir yayında da aynı yönde bir açıklamada bulunulmuştur (İnsan Hakları Bilgi Dosyası, s. 49). Oysa, anılan kanun hükmü, devlet başkanlığına bağlı olarak oluşturulan İnsan Hakları İhlali İddialarını İnceleme Heyetleri'ni düzenlemekte olup, merkez teşkilatı içinde bir oluşuma yer vermemektedir. Bu nedenle, il ve ilçe insan hakları kurullarının oluşumuna ilişkin yönetmeliğin yasal dayanağı tartışmaya açıktır. Aynı yönde bkz. Kerem Altıparmak, Bürokrasi ve İnsan Hakları, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2007, s. 66.

²² 21.06.2012 tarih ve 6332 sayılı kanun. RG. 30.06.2012, Sayı 28339. Kanunun değerlendirilmesi için bkz. Kerem Altıparmak, Köprüden Önce Son Çıkış: Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısı'nın Eleştirel Değerlendirmesi, <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/userfiles/file/Kopruden%20son%20cikis.pdf>, Erişim Tarihi 14.02.2014.

²³ Örneğin, İzmir'de 2003 yılında kurulan İzmir Ceza ve Tutukevleri Bağımsız İzleme Grubu isimli yapılanmada, İzmir Barosu, İzmir Tabip Odası, Türkiye Mimar ve Mühendisler Odası Birliği İzmir İl Koordinasyon Kurulu, İnsan Hakları Derneği İzmir Şubesi, Türkiye İnsan Hakları Vakfı İzmir Temsilciliği ve Çağdaş Hukukçular Derneği İzmir Şubesi yer almakta olup, 2006 yılında İzmir Tabip Odası gruptan çekilmiştir. Bahsi geçen grubun çalışmaları hakkında bkz. <http://www.bianet.org/konu/izmir-ceza-ve-tutukevleri-bagimsiz-izleme-grubu>

²⁴ Bu yapılanmaya örnek olarak Ceza İnfaz Sisteminde Sivil Toplum Derneği gösterilebilir. Dernek ve çalışmaları hakkında bkz. <http://cezaevindestk.org>

uyarınca, işkencenin önlenmesinde sivil toplum kuruluşlarıyla ulusal önleyici mekanizmalar arasındaki etkileşimin önem taşıdığı da vurgulanmalıdır. Ayrıca, sivil toplum örgütlerinin, ulusal önleyici mekanizmaların çalışmalarını ve bu çalışmalara devletin verdiği tepkileri izlemelerinin altı çizilmelidir. Seçmeli protokole taraf olan devletlerin protokolden kaynaklanan yükümlülüklerini gerçekleştirmek için ulusal önleyici mekanizmalarla diyaloga girme yükümlülüğünün, sivil toplum örgütleri tarafından izlenmesi de öngörülmektedir. Ayrıca, sivil toplum örgütleri, devlet görevlilerinin ulusal önleme mekanizmalarının yetkisini ve etkinliğini zedeleyecek ya da sivil toplum örgütlerinin alkonma yerlerini izlemeye devam etmesini engelleyecek davranışlarda bulunmaması için duyarlılık göstermelidir²⁵. *İşkence ve Diğer Zalimane İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme'ye Ek Seçmeli Protokol*'ün 20. maddesinde, İşkenceye Karşı Komite'nin bir görüş oluşturabilmek için daha fazla unsur elde etmek amacıyla, hükümet dışı kuruluşlardan da bilgi isteyebileceği belirtilmiştir²⁶. Böylece, sivil toplum örgütlerinin, insan haklarının korunmasıyla yakından bağlantılı olan ceza infaz sisteminin izlenmesiyle ilgili olarak önemli hizmetler üstlenmesi beklenmektedir²⁷.

Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları tarafından gerçekleştirilen denetimlerin de bir tür sivil denetim örneği oluşturduğunu söylemek mümkündür. Ancak, bu kurulların oluşturulmasının sivil toplum kuruluşlarının infaz kurumlarına erişimini kısıtlamak gibi bir etkisi olmamalıdır. Diğer taraftan, ülkemizde oluşturulan izleme kurulların kuruluş, görev ve yükümlülükleri ile çalışma esas ve usullerine ilişkin aşağıda incelenecek olan bazı hukuksal düzenlemeler, denetimin "sivil" olmasını tartışmaya açık hale getirmektedir.

²⁵ İşkenceye Karşı Sözleşme'nin Seçmeli Protokolü Kapsamında Sivil Toplum ve Ulusal Önleme Mekanizmaları, <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/userfiles/file/Sivil%20Toplum%20ve%20Ulusal%20Izleme%20Mekanizmalar%C4%B1.pdf>, Erişim Tarihi 14.02.2014. Bu çalışmada sivil toplum örgütleri ile ulusal önleyici mekanizmalar arasındaki ilişkinin geliştirilmesi bağlamında farklı devletlerden örneklerle de yer verilmektedir.

²⁶ İşkenceye Karşı Komite, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, İnsan Hakları Bilgi Belgeleri No 17, <http://www.ihop.org.tr/dosya/BB/torture-tr.pdf>, s.3. Hükümet dışı kuruluşların ve ulusal insan hakları kuruluşlarının İşkenceye Karşı Komite'ye rapor sunma süreçlerine katılımı için ayrıca bkz. http://www.ihop.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=560:hoptan-yeni-ceviriler&catid=33:ceviriler&Itemid=114

²⁷ Turgut Tarhanlı, "Cezaların İnfazında Sivil Toplum", Sesleniş, Aylık Haber Kültür ve Aktüalite Dergisi, Yıl 2, Sayı 9, Nisan 2008, s. 20.

Yukarıda belirtilenler dışında, ceza infaz kurumlarının denetlenmesi amacıyla, barolar tarafından oluşturulan özel komisyonlar vb. örgütlenmeler de bulunmaktadır.

II. CEZA İNFAZ KURUMLARI VE TUTUKEVLERİ İZLEME KURULLARI

A. Uluslararası ve Karşılaştırmalı Hukuk Açısından İzleme Kurulları

2006 yılında yürürlüğe giren *Birleşmiş Milletler İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Onur Kırıcı Muamele ya da Cezanın Önlenmesi Seçmeli Protokolü (OPCAT)* tutukevleri ve cezaevlerindeki alıkoymaların bağımsız izleme kurulları tarafından sistemli olarak ziyaret edilerek denetlenmesini öngörmektedir. Buna göre, taraf devletler protokolü onayladıkları tarihten itibaren 1 yıl içinde bir veya daha fazla ulusal önleyici mekanizma kurmak zorundadırlar (md.17). Protokol, herhangi bir modele yer vermemiş, bunun belirlenmesini taraf devletlere bırakmıştır. Bu bağlamda, insan hakları komisyonlarından, ombudsmandan, meclis komisyonlarından ya da sivil toplum örgütlerinden yararlanmak mümkündür. Protokolde taraf devletlerin yetkili makamlarının ulusal önleyici mekanizmaların önerilerini inceleyecekleri ve uygulanabilecek önlemlerin alınması konusunda önleyici mekanizmalarla diyaloga geçecekleri de hüküm altına alınmaktadır (md.22). Türkiye, ulusal önleyici mekanizma olarak yukarıda değinilen Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nu belirlemiştir²⁸.

Yukarıda belirtildiği üzere, Türkiye'nin de taraf olduğu *Avrupa İşkencenin ve İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ya da Cezanın Önlenmesi Sözleşmesi*, özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin tutuldukları yerlerin denetlenmesini ve bu denetimi sağlamak için Avrupa Konseyi bünyesinde bir denetim mekanizması (Avrupa İşkencenin Önlenmesi Komitesi) oluşturulmasını öngörmektedir (md.1). Sözleşmenin denetim organı olan, Avrupa İşkencenin Önlenmesi Komitesi (CPT)'nin genel raporunda, her bir cezaevi kurumunda, mahkûmların şikâyetlerini dinleme (ve gerekirse bu konuda harekete geçme) ve kurumun tesislerini denetleme yetkisine sahip bağımsız bir makam (örneğin denetçiler kurulu veya denetçi hâkim) tarafından düzenli

²⁸ RG. 29.01.2014, Sayı 28896.

aralıklarla ziyaret yapılmasına özellikle önem verilmektedir²⁹. Komite, bu tavsiyelerini ziyaret raporlarında da tekrarlamaktadır. Komite, ziyaretleri gerçekleştirecek ulusal makamların bağımsız olmasını vurguladığı gibi, etkili ziyaret ölçütlerine de değinmektedir. Buna göre, etkili ziyaretten söz edilebilmesi için ziyaretin “düzenli” ve “habersiz” olarak gerçekleştirilmesi gerekir. Ancak, ziyaretlerin düzenli olması, bunların rastgele aralıklarla yapılmasına engel değildir. Komite, ulusal makamların yetkileri ve ziyaret yöntemi üzerinde de durmaktadır. Bu bağlamda, ulusal makamların tüm tesisleri ziyaret etme, alıkonulan kişilerle özel görüşme, onların şikâyetlerini alma ve gerekirse bununla ilgili olarak harekete geçme ve tavsiyede bulunma yetkileri olmalıdır³⁰. Avrupa İşkencenin Önlenmesi Komitesi’nin 2000 yılında ülkemize yaptığı ziyaretler sonrasında yayınladığı raporda da, cezaevi otoritelerinden bağımsız sivil toplum izleme kurullarının oluşturulması önerilmektedir³¹.

Avrupa Konseyi tarafından yayınlanan cezaevleri ile ilgili tavsiye kararları içeren *Avrupa Cezaevi Kuralları*’nda, mahpusların kişisel haklarının korunmasının, özellikle özgürlükten yoksunluk tedbirlerinin infazının yasallığının adli bir makam veya mahpusları ziyaretle yetkili ve cezaevi idaresine ait olmayan şekilde oluşturulmuş bir organ tarafından ulusal kurallara uygun olarak yapılacak denetimlerle sağlanabileceği vurgulanmıştır (Bölüm I, md.5)³². *Avrupa Cezaevi Kuralları* madde 93(1)’de hapsedilme koşulları ve mahpuslara uygulanan iyileştirme faaliyetlerinin, raporları alenen açıklanacak bağımsız bir kurul veya kurullar tarafından denetlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Ayrıca, madde 93(2)’de bu tür bağımsız izleme kurullarının hukuken cezaevlerini denetleme konusunda yetkili olan uluslararası kuruluşlarla işbirliğine teşvik edilmesi de istenmektedir. Avrupa İşkenceyi

²⁹ CPT Standartları, CPT Genel Raporu, 2002, Temel Bölümler, II. Hapis, s.19, par.54.

³⁰ Alıkoyma Yerlerine Ulusal Seviyede Ziyaretler: Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesinin Seçmeli Protokol Işığında Tavsiyeleri, <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/userfiles/file/CPT%20ve%20secmeli%20protokol.pdf>, Erişim Tarihi 14.02.2014.

³¹ CPT-45 rumuzlu ve 16-24 Temmuz 2000 tarihli raporu hakkında bkz. Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları 2007 Yılı Faaliyet Raporu, T.C. Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007, s. 3 (Bu ve bundan sonraki yıllara ait raporlar, yıl belirtilmek suretiyle, aşağıda kısaca “Faaliyet Raporu” olarak anılacaktır).

³² Avrupa Cezaevi Kuralları, R 87-3, 1987. Bu kuralların Türkçe metni için bkz. Mehmet Semih Gemalmaz, İşkence Yasasına İlişkin Ulusalüstü Belgeler, s. 230-249.

Önleme Komitesi de mahpusların şikâyetlerini dinlemek, gerekirse bu şikâyetler üzerine işlem yapmak ve ceza infaz kurumlarının tesislerini denetlemekle yetkili bağımsız bir organla çalışılmasını tavsiye etmekte, bu organların ceza infaz kurumu yönetimi ve personeli ile mahpuslar arasında olumlu bağların kurulması konusunda önemli katkıları olduğuna inanmaktadır (Inf (92) 3, bent 54)³³. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Üye Devletler Avrupa Cezaevi Kuralları Hakkında REC (2006) 2 Sayılı Tavsiye Kararına Ek Kararın 1. Bölümün "Temel İlkeler" başlıklı 9. bendinde bütün ceza infaz kurumlarının, düzenli olarak, resmi denetimin yanında bağımsız izlemeye tabi tutulmaları önerilmektedir³⁴.

Avrupa Birliği organlarından olan Konsey'in insan hakları ilke kuralları bağlamında kabul ettiği işkence ve diğer zalimane, insanlık dışı veya onur kırıcı muamele veya cezalar hakkında ilke kurallarda, yeterli donanımına sahip olan sivil toplum temsilcilerinin, özgürlüğünden mahrum edilmiş kişilerin tutulduğu yerleri ziyaret etmesinin sağlanmasından, bağımsız ulusal insan hakları kurumlarının oluşturulmasından ve desteklenmesinden söz edilmektedir³⁵.

APT (Association for the Prevention of Torture) tarafından hazırlanan "Ulusal Önleme Mekanizmalarının Kurulması ve Yetkilendirilmesi İçin Rehber" başlıklı raporda, yukarıda değinilen Paris İlkeleri'ne uygun biçimde, ulusal önleme mekanizmalarının temel gerekleri için şu hususlar sıralanmıştır: Önleyici ziyaret gerçekleştirme yetkisi, tüm ziyaret programını gerçekleştirmek için gerekli kaynak, tüm alıkonulma yerlerine erişim, ilgili tüm bilgiye erişim, özel görüşmeler yapma hakkı, bağımsızlık, uzmanlık, tavsiyelerde bulunma ve tavsiyelerin dikkate alındığını gösteren cevaplar alma hakkı, rapor yayınlama hakkı, gerekli ayrıcalıklar ve dokunulmazlıklar, güvenilirlik³⁶. APT

³³ Ceza İnfaz Kurumu Yönetimi El Kitabı, Avrupa Konseyi - Avrupa Komisyonu Ortak Programı: Türkiye'de Model Cezaevi Uygulamalarının Yaygınlaştırılması ve Cezaevi Reformunun Desteklenmesi Projesi, Ankara, 2011, s. 144.

³⁴ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Ceza İnfaz Alanındaki Tavsiye Kararları, Ankara, 2011, s. 30.

³⁵ Avrupa Birliği İnsan Hakları İlke Kuralları, Türkiye: Avrupa Konseyi - Avrupa Komisyonu Ortak Projesi, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı Yayını, Ankara, Kasım 2007, s. 29-30.

³⁶ İşkenceye Karşı Sözleşme Seçmeli Protokol Işığında Ulusal Önleyici Mekanizmalar Olarak Ulusal İnsan Hakları Komisyonları ve Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumları/Kamu Denetçileri, s.3 vd, <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/userfi>

tarafından hazırlanan “İşkenceye Karşı Sözleşme’nin Seçmeli Protokolü Kapsamında Sivil Toplum ve Ulusal Önleyici Mekanizmalar” adlı raporda da Seçmeli Protokolün onaylanmasının boş bir formaliteden ibaret olmamasının sağlanması için, uygulamayı belirleyen in sadece taraf devlet olmaması ve başta insan hakları savunucuları olmak üzere, diğer ulusal aktörlerin de sürece katılımlarının önemi vurgulanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ulusal kurumlar oluşturulurken olabildiğince geniş bir çevre ile istişare edilmeli, özellikle sivil toplum kuruluşları ile gerçek bir istişare sağlanarak, oluşturulacak ulusal kurumun meşruluğu ve itibarı arttırılmalıdır³⁷.

Bu hukuksal zorunlulukların yanında, tarihsel süreç içinde ülkemizde ceza infaz kurumlarında ortaya çıkan sorunlar³⁸ ve son olarak da 19 Aralık 2000 tarihinde, tutuklu ve hükümlülerin F Tipi Cezaevlerine nakledilmelerine ilişkin direnişin kırılması ve nakillerin sağlanması için 20 cezaevinde yapılan “hayata dönüş” operasyonunda yaşanan olaylar, izleme kurullarının hayata geçirilmesini gündeme getirmiştir.

İzleme kurullarının, birbirinden az çok farklılık gösteren özelliklerde, birçok Avrupa ülkesinde de oluşturulduğu görülmektedir. Örneğin, Fransa’da Controleur Général adında bağımsız bir kuruma yer verilmektedir. Birleşik Krallık’ta çeşitli denetim kurumları bu yetkiyi paylaşmaktadır³⁹. Türkiye’de oluşturulan izleme kurulları sisteminin kaynağını da, genel olarak, İngiltere sisteminin oluşturduğu ifade edilmekte, ancak, iki sistem arasında bazı farklılıkların bulunduğu belirtilmektedir⁴⁰. Buna göre;

les/file/Insan%20Haklari%20Komisyonlari%20ve%20Kamu%20Denetçileri.pdf, Erişim Tarihi:14.02.2014

³⁷ İşkenceye Karşı Sözleşme’nin Seçmeli Protokolü Kapsamında Sivil Toplum ve Ulusal Önleyici Mekanizmalar, s.2, <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/userfiles/file/Sivil%20Toplum%20ve%20Ulusal%20İzleme%20Mekanizmalar%C4%B1.pdf>, Erişim Tarihi:14.02.2014

³⁸ Timur Demirbaş, İnfaz Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003, s. 7-9; Şenal Sarıhan, “Türkiye’deki Cezaevleri Sorunu ve Tarihsel Gelişimi”, Cezaevleri Sempozyumu, 29-30 Haziran 2002, İstanbul Barosu Yayını, İstanbul, 2002, s. 29 vd.

³⁹ Thomas Hammarberg, Avrupa’da İnsan Hakları, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012, s. 219.

⁴⁰ 2007Faaliyet Raporu, s. 5-6. Türkiye ve İngiltere izleme kurulları ile ilgili karşılaştırmalı bir çalışma için ayrıca bkz. Vehbi Kadri Kamer, “Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurullarımız ile İngiliz İzleme Kurullarının Tarihçesi, Kuruluşu ve Çalışma Esasları”, Adalet Dergisi, Sayı 14, Ocak 2003. <http://www.yayin.>

- İngiltere’de izleme kurulu üyeleri bir siyasi otorite olan cezaevi bakanı tarafından atanırken, ülkemizde hâkim ve Cumhuriyet savcılarından oluşan adli yargı adalet komisyonları tarafından seçilmektedir. Ülkemizdeki seçimin “bağımsız” yargıç ve savcılar tarafından yapılmasının daha güvenceli bir model olduğu ve kurulların da bağımsızlığını sağladığını söylenebilir.
- İngiltere’de her ceza infaz kurumuna ait müstakil bir izleme kurulu bulunmakta iken, ülkemizde her adli yargı adalet komisyonunun yetki alanı içindeki infaz kurumlarına bir izleme kurulu atanmaktadır. Ancak, bölgesinde çok sayıda ceza infaz kurumu bulunan komisyonlarda gerektiğinde birden çok izleme kurulu atanması mümkündür. Bu farklılığın nedeni, ülkemizdeki ceza infaz kurumlarının sayısının fazla oluşudur.
- İngiltere’de izleme kurullarının büroları ceza infaz kurumunun içinde yer almaktadır. Ülkemizde ise izleme kurullarının büroları infaz kurumlarında değil, adalet komisyonlarında (adliye binalarının içinde) bulunmaktadır. Böylece, izleme kurullarının denetleyecekleri infaz kurumları ile bütünleşmemeleri ve objektif kalmaları hedeflenmektedir.
- İngiltere’de kurul üyeleri, aralarında iş bölümü yaparak ceza infaz kurumlarını tek başlarına ve sırayla ziyaret etmektedirler. Türkiye’de ise 2007 yılında yapılan değişiklik ile ziyarette bulunması gereken üye sayısı azaltılmış olmakla beraber, tek bir üyenin ziyarette bulunması mümkün değildir.
- İngiltere’de izleme kurulu üyeleri arasında “lay magistrate” olarak isimlendirilen ve sulh hâkimi olarak nitelendirilebilecek, ancak meslekten olmayan kişilerden oluşan iki görevli de bulunmakta iken, ülkemizde kurul üyelerinin tamamı Adalet Bakanlığı’nın bünyesinde görev yapmayan kişilerden seçilmektedir.
- İngiltere’de izleme kurullarının aynı zamanda idari görevleri de bulunmaktadır. Örneğin, hücre cezaları, 72 saatten sonra izleme kurulunun onayı ile 28 güne kadar uzatılabilmektedir. Oysa, ülkemizde izleme kurullarının bir idari görevi bulunmamaktadır.

- İngiltere’de izleme kurullarının sekretaryasının yanında, “Bilgilendirme ve Vak’a Çalışmaları” birimi ve izleme kurulları tarafından seçilen “Ulusal Danışma Konseyi” adlı iki birim daha görev yapmaktadır. Ülkemizde ise izleme kurullarının çalışmalarının değerlendirilmesi ve takibi Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü bünyesinde çalışan bir şube (İzleme Kurulları ve İnfaz Hâkimlikleri Şubesi) tarafından yapılmaktadır. Bu açıdan, Türkiye’de izleme kurullarının çalışmaları Adalet Bakanlığı tarafından değerlendirme konusu yapılırken, İngiltere bu alanda daha bağımsız oluşumlara yer vermektedir.
- Son olarak, İngiltere’de izleme kurulu üyeliğine seçilmek için eğitim, meslek, alt ve üst yaş sınırı, hizmet süresi gibi nitelikler aranmayıp, genel olarak, iyi karar verme, tarafsız olma, kurul çalışmalarına yetecek bilgiye sahip olma ve bu işe ayıracak zamanı bulma gibi bireysel özellikler dikkate alınmaktadır. Ülkemizdeki kanuni düzenlemeye göre ise, kurul üyeliğine seçilebilmek için 657 sayılı *Devlet Memurları Kanunu*’nda sayılan şartların yanında, yaş, eğitim, en az 10 yıllık mesleki deneyim gibi objektif niteliklerin ve bazı ek şartlar bulunmaktadır.

İzleme kurulların oluşturulmasında hangi model benimsenirse benimsensin, mekanizmanın tamamen bağımsız olması ve istisnasız bütün gözaltı yerlerini habersiz ziyarette bulunması birincil önem taşımaktadır. Keza, izleme kurullarının bağımsızlığını güvence altına alacak biçimde kadro yapısına ve mali olanaklara sahip olması da zorunludur⁴¹.

B. İzleme Kurullarının Kuruluşu, Görev ve Yükümlülükleri ile Çalışma Esas ve Usulleri

Yukarıda kısaca değinilen gelişmeler uyarınca ülkemizde *Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu* kabul edilerek yürürlüğe girmiştir⁴². Kurulların, idari bir işlemle değil, kanunla ku-

⁴¹ Thomas Hammarberg, Avrupa’da İnsan Hakları, s.219; M. Yılmaz Sağlam, “İnsan Hakları Işığında İnfaz Hukuku Oluşturma”, Elli Yıllık Deneyimlerin Işığında Türkiye’de ve Dünyada İnsan Hakları, Hacettepe Üniversitesi İnsan Hakları ve Felsefesi Uygulama ve Araştırma Merkezi, Ankara, 2004, s. 344.

⁴² 4681 sayılı ve 14.06.2001 tarihli kanun, RG. 21.06.2001, Sayı 24439. Ayrıca, kanu-

rulmuş olması, yukarıda değinilen Paris İlkeleri'nde sözü geçen "hukuksal güvenceye bağlanmış olmak" ölçütü açısından önemlidir. Ancak, toplam 12 maddeden ibaret olan kanunun yeterli bir hukuksal düzenlemeye yer verdiği söylenemez.

Kanun 1. maddesinde, ulusal mevzuat yanında, uluslararası mevzuata da değinmekte, böylece uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerin de yerine getirilmesinin hedeflendiği anlaşılmaktadır. Ancak, aynı maddede "askeri ceza infaz kurumları ve tutukevlerine ilişkin hükümler saklıdır" ibaresine yer verilmek suretiyle, bu kurumların kanun kapsamı dışında tutulması, kanunun genel amacının gerçekleşmesini sınırlamış olmaktadır ve bu yönü ile eleştiriye açıktır. Ayrıca, kurulların görev alanlarının tanımlanması sırasında getirilen bu istisna, yukarıda değinilen Paris İlkeleri'nde yer alan "yeterli yetkilerle donatılmış olma" ölçütüyle uyumlu olmadığı gibi, uluslararası sözleşmelerle de uyumlu değildir. Gerçekten de, askeri ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin, askeri ceza ve infaz hukukundan kaynaklanan özel durumlarının bulunduğu kabul edilse bile, bu husus, anılan kurumların kanunun kapsamından tamamen çıkarılmasının haklı bir nedeni olamaz. Bu düzenleme, askeri ceza infaz kurumları ve tutukevlerindeki işkence, kötü muamele vb. iddiaların izleme kurullarının denetimi dışında bırakılmasına neden olacaktır. Ayrıca, kanunda, hastanelerde ve adliyelerde bulunan ve "mahkûm koğuşu" olarak adlandırılan, tutuklu ve hükümlülerin bulunduğu alanların kanun kapsamında olduğunu dair açık bir düzenleme de bulunmamaktadır. Bu eksiklik de kurulların yeterli yetkiyle donatılmış olmaları ilkesi açısından sakıncalıdır ve yukarıda değinilen uluslararası sözleşmelerle uyumlu değildir. Anılan koğuşlar ceza infaz kurumları binalarının dışında olmakla beraber, tutuklu ve hükümlülerin bulundukları alanlar olduklarından, kanun kapsamında olduklarının kabulü hatalı bir yaklaşım olmayacaktır. Esasen, Kanun'un 1. maddesinde istisna olarak sadece askeri ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin sayılması da bu kabulü desteklemektedir. Keza, Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Ceza İnfaz Kurumları ve

nun uygulanmasına ilişkin olarak Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Yönetmeliği hazırlanarak kanundan kısa bir süre sonra yürürlüğe girmiştir. RG. 07.08.2001, Sayı 24486.

Tutukevleri İzleme Kurulları 2007 Yılı Faaliyet Raporu'nda⁴³, ziyaret edilen kurumlar arasında hastanelerdeki mahkûm koşullarından ve adliyelerdeki hükümlü ve tutuklu nezarethanelerinden söz edilmiş olması, uygulamada, anılan alıkonma yerlerinin de izleme kurullarının denetimi kapsamında görüldüğünü ortaya koymaktadır. 2007 yılında, *Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu*'nda yapılan değişiklik⁴⁴ sırasında da bu konunun netleştirilmesine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiş olması eleştiriye açıktır.

Kanun, bulunduğu yargı çevresinde ceza infaz kurumu ya da tutukevi olan her adli yargı adalet komisyonu tarafından bir izleme kurulu oluşturulmasını hükme bağlamaktadır (md.2). Kanunda izleme kurullarının başkan dâhil beş üyeden oluşması öngörülmekte iken (md.2/1), 5712 sayılı kanunun 1. maddesi ile yapılan değişiklikle, kurulun başkan dâhil baş asıl ve üç yedek üyeden oluşacağı belirtilmiştir. Bu değişiklik, kurulların toplanması hususunda uygulamada karşılaşılan bazı aksaklıkları gidermeyi amaçlamakta olup, isabetlidir. Gerçekten de, Türkiye'deki tüm kurulların üye yapısı incelendiğinde, üyelerin genellikle çalışan kişiler oldukları, hatta önemli bir bölümünün de kamu görevi yaptığı görülmektedir. Üyelerin, asli görevleri nedeniyle kurul toplantılarına ve infaz kurumlarının periyodik ziyaretlerine katılmakta sıkıntı yaşamaları, kurulların çalışmasında aksaklıklara yol açabilmektedir. Aynı maddede yapılan bir diğer değişiklik ile de kurulun asıl üyelerinden en az birinin kadınlardan seçilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Bu değişiklik de olumlu karşılanmalıdır. Özellikle, ziyaret edilen kurumlardaki kadın tutuklu ve hükümlüler ile yapılan görüşmelerde kadın üyenin bulunması iletişimi ve dolaşımı ile sorunların çözümünü kolaylaştıracak niteliktedir. Üyeler dört yıl için seçilmekte olup, süresi dolanların yeniden seçilmesi mümkündür. İzleme kurullarının yetki alanı, adalet komisyonunun bulunduğu yargı çevresi ile sınırlıdır. Ancak, yargı çevresinde, müdürlük teşkilatı olan birden fazla ceza infaz kurumu bulunması halinde, buna uygun sayıda izleme kurulu kurulabilir. Bu durumda, her bir izleme kurulunun yetki alanı, adalet komisyonu tarafından belirlenir. Bu düzenleme

⁴³ 2007 Faaliyet Raporu, s. 31.

⁴⁴ 5712 sayılı ve 20.11.2007 tarihli kanun, RG. 04.12.2007, Sayı 26720. Kanunda yapılan değişiklikler dikkate alınarak, yukarıdaki değinilen yönetmeliğin de gözden geçirilmesi gerekmektedir.

uyarınca, 31.12.2012 itibariyle, ülkemizde 129 merkezde izleme kurulu görev yapmakta ve bu kurullarda toplam 680 kişi yer almaktadır⁴⁵.

İzleme kurulları üyelerinde aranacak nitelikler Kanun'un 3. maddesinde sıralanmıştır. Buna göre, izleme kuruluna üye seçilebilmek için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen genel şartlara ek olarak, otuz beş yaşını doldurmuş olmak; tıp, eczacılık, hukuk, kamu yönetimi, sosyoloji, psikoloji, sosyal hizmetler, eğitim bilimleri ve benzeri alanlarda en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından veya bunlara denkliği kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmak ve mesleği ile ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış bulunmak; kişisel nitelikleri ile çevresinde dürüst, güvenilir ve ahlaklı olarak tanınmış olmak; herhangi bir siyasi partinin merkez, il veya ilçe teşkilatında görevli bulunmamak şartları aranmaktadır. Kimlerin izleme kurullarına seçilemeyeceği ise Kanun'un 4. maddesinde belirtilmiş olup, bu maddede üyelerin tarafsızlığını sağlamaya yönelik yasaklara yer verilmektedir⁴⁶. Kurul üyelerinde aranacak niteliklerin yer aldığı maddede sayılan meslek gruplarının geniş tutulması olumlu bir düzenlemedir. İlk bakışta, infaz uygulamalarının değerlendirildiği bu kurullarda sadece hukuk eğitimi alanların görev yapması düşünülebilir ise de, infaz kurumlarındaki sorunların çok boyutlu olması, farklı meslek gruplarının da kurullarda yer alabilmesini gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda özellikle, tıp, psikoloji, eğitim bilimleri gibi alanlarda eğitim almış kişilerin kurullarda yer alması, tutuklu ve hükümlülerin sorunlarının farklı açılardan değerlendirilmesine olanak sağlayacaktır. Nitekim, yukarıda değinilen Paris İlkeleri'nde de kurulların oluşumunda çoğulculuğun esas alınması vurgulanmaktadır. Bu bağlamda kurullarda yer alan üyelerin önemli bir bölümünün kamu görevlisi olması çoğulculuk açısından sorun yaratabilir. Bu nedenle,

⁴⁵ 2012Faaliyet Raporu, s. 5.

⁴⁶ Ancak madde yer alan, kurul üyeliğine seçilebilmek için ceza infaz kurumunda bulunan tutuklu ya da hükümlülerden biri ile evlilik, vesayet veya ikinci derece dahil hısımlık ilişkisi bulunmamasına ilişkin hüküm, tutuklu ve hükümlülerin haklarını korumada en hassas kişileri dışladığı için eleştirilebilir. Mustafa Eren, "Ceza İnfaz Kurumu Yönetimi El Kitabı Üzerinden Bir Değerlendirme: Hapishaneler İlişkin Avrupa Kriterlerinin ve Türkiye Pratiginin Bir Belge Üzerinden Okunması", <http://www.cezaevindestk.org/duyuru-22-ceza+infaz+kurumu+yonetimi+el+kitabi+uzerinde+bir+degerlendirme>

izleme kurullarındaki sivil toplum örgütü temsilcilerinin sayılarının fazla olması önemlidir. Aşağıda yer alan izleme kurullarıyla ilgili sayısal verilerden, üyelerin hangi oranda kamu görevlisi kaynaklı olduğu anlaşılamamakla beraber, bir kısmının sivil toplum örgütlerine ya da meslek örgütlerine üye olduğu görülmektedir. Ancak, sivil toplum örgütlerine üye olan izleme kurulu üyelerinin sayısının istenilen seviyede olmadığını ifade etmek gerekir.

Uygulamada, 2007 yılı sonu itibariyle, kurullarda yer alan kişilerin meslek, yaş ve cinsiyet yönünden değerlendirilmesinde şu hususlar dikkat çekmektedir⁴⁷. İlk olarak, 2007 yılı sonu itibariyle, 130 ağır ceza merkezinde faaliyet gösteren izleme kurullarında 114 ayrı meslek grubundan toplam 647 üye görev yapmıştır. Üyelerin 57'si aynı zamanda farklı sivil toplum kuruluşları ile meslek birliklerinin de üyesidir. Bu üyelerin faaliyet gösterdiği sivil toplum kuruluşu veya meslek örgütünün sayısı ise 53'tür. İzleme kurulu üyelerinin farklı meslek gruplarından seçilmiş olduğu görülmektedir. Sayısal olarak bakıldığında, kurullarda, 134 avukat, 114 doktor, 96 öğretmen, 49 öğretim elemanı, 45 eczacı, 19 sosyal hizmet uzmanı, 17 psikolog, 17 mühendis, 8 emekli hâkim, 6 emekli Cumhuriyet savcısı ve diğer meslek gruplarından da 142 kişi bulunmaktadır. 2007 yılı sonu itibariyle kurullarda 590 erkek, 57 kadın üye bulunmaktadır. 2008 yılı sonu itibariyle ise kurullarda yer alan 647 üye 111 ayrı meslek grubundan gelmektedir. Bunlar arasında 130 avukat, 94 doktor, 83 öğretmen, 44 eczacı, 39 öğretim elemanı, 16 sosyal hizmet uzmanı, 13 psikolog, 14 mühendis, 8 emekli hâkim, 5 emekli Cumhuriyet savcısı bulunurken, 201 üye de diğer meslekler gruplarındandır. 2008 yılı sonu itibariyle, üyelerin 56'sının sivil toplum kuruluşlarının ya da meslek birliklerinin üyesi olduğu, üyelerin faaliyet gösterdiği sivil toplum kuruluşu ve meslek örgütü sayısının 52 olduğu ifade edilmektedir. Aynı tarihte kurullarda 566'sı erkek, 81'i kadın üye bulunduğu da belirtilmektedir⁴⁸. 2009 yılı sonu itibariyle izleme kurullarında 645 asıl üye bulunmakta olup, bunlar 111 farklı meslek grubundandır. Bunlar içinde 129 avukat, 83 doktor, 106 öğretmen, 34 eczacı, 41 öğretim elemanı, 20 sosyal hizmet uzmanı, 14 psikolog, 11 mühendis, 8 emekli hâkim, 5 emekli Cumhuriyet savcısı ve 129 da

⁴⁷ 2007 Faaliyet Raporu, s. 25-27.

⁴⁸ 2008 Faaliyet Raporu, s. 16-17.

diğer meslek mensubu bulunmaktadır. Üyelerin 46'sının sivil toplum kuruluşlarının ya da meslek birliklerinin üyesi olduğu, üyelerin faaliyet gösterdiği sivil toplum kuruluşu ve meslek örgütü sayısının da 43 olduğu ifade edilmektedir. 2009 yılı sonu itibariyle erkek üye sayısı 526 iken, kadın üye sayısı 119'a ulaşmıştır. 5712 sayılı kanunla 4681 sayılı kanunun 2. maddesinde yapılan değişiklik neticesinde, her kurulda en az bir kadın üye bulunması zorunluluğu, kadın üye sayısının artışına neden olmuştur. Ancak, kadın üyelerin sayısının, yapılacak yeni bir yasal değişiklikle ya da seçimlerde kadın adaylara ağırlık verilmesi ile daha da arttırılması, cinsiyetlerin eşit temsili açısından yararlı olacaktır. 2010 yılı sonu itibariyle, 83 ayrı meslek grubuna mensup 636 asıl üyenin izleme kurullarında görev yaptığı belirtilmektedir. Üyelerin 46'sı aynı zamanda değişik sivil toplum kuruluşları ile meslek birliklerinin de üyesidir. Bu üyelerin faaliyet gösterdiği sivil toplum kuruluşları veya meslek örgütlerinin sayısı 42'dir. Tüm üyeler içinde 128 avukat, 87 doktor, 121 öğretmen, 34 eczacı, 37 öğretim görevlisi, 21 sosyal hizmet uzmanı, 15 psikolog, 16 mühendis, 8 emekli hakim, 1 emekli Cumhuriyet savcısı ve 168 diğer meslek guruplarınızdan kişiler yer almaktadır⁴⁹. 2010 yılı sonu itibariyle, kurullardaki erkek üye sayısı 512, kadın üye sayısı 124'tür⁵⁰. 2011 yılı sonu itibariyle, izleme kurullarında 646 asıl üye görev yapmakta olup, bunların 129'u avukat, 84'ü doktor, 118'i öğretmen, 32'si eczacı, 52'si öğretim görevlisi, 23'ü sosyal hizmet uzmanı, 16'sı psikolog, 18'i mühendis, 8'i emekli hakim, 4'ü emekli Cumhuriyet savcısı ve 162'si de diğer meslek mensuplarıdır. Üyelerin 523'ü erkek, 123'ü ise kadındır⁵¹. En son yayınlanan 2012 Yılı Faaliyet Raporu'na göre 2012 yılı sonu itibariyle kurullarda 105 ayrı meslek gurubundan 680 asıl üye görev yapmakta olup, bunların 135'i avukat, 83'ü doktor, 33'ü öğretmen, 146'si eczacı, 43'ü öğretim görevlisi, 18'i sosyal hizmet uzmanı, 12'si psikolog, 5'i mühendis, 9'u emekli hakim, 6'sı emekli Cumhuriyet savcısı, 190'ı diğer meslek grubundandır ve üyelerin 545'i erkek, 135'i kadındır⁵².

2007-2012 verileri dikkate alındığında, izleme kurullarında ağırlıklı olarak hukukçular, sağlık görevlileri ve eğitimciler yer almakta-

⁴⁹ 2010 Faaliyet Raporu, s. 21.

⁵⁰ 2010 Faaliyet Raporu, s. 22.

⁵¹ 2011 Faaliyet Raporu, s. 17,18.

⁵² 2012 Faaliyet Raporu, s. 15, 17.

dır. İzleme kurullarına emekli hâkim ve Cumhuriyet savcılarının da seçilmeleri, zaman zaman eleştirilere neden olmaktadır. Bu bağlamda, kurul üyelerini seçen adli yargı adalet komisyonlarının hâkim ve savcılardan oluşmasının, kurul üyelerinin de bu meslek gruplarının emeklilerinden oluşmasını kolaylaştıracağı ve bu durumun da denetimin niteliğini sorgulatacağı ileri sürülmektedir. Özellikle, ceza infaz sistemi ile ilgilenen sivil toplum kuruluşlarından gelen eleştirilerde, kurul üyelerinin seçiminde meslek odaları, barolar ve demokratik kitle örgütlerinin adaylarının kurullara alınmaması, eleştiri konusu yapılmaktadır⁵³. Bu konudaki hassasiyet anlaşılır olmakla beraber, uygulamada, kurullarda emekli hâkim ve savcı olarak çok az sayıda üyenin bulunması, ortada ciddi bir sorunun bulunduğunu söylemeyi güçleştirmektedir. Keza, kurullarda yer alan üyelerin önemli bir bölümünün hukukçular, sağlık ve eğitim personeli oldukları ve bunların meslek örgütlerine bağlı çalıştıkları da dikkate alındığında, eleştirilerdeki haklılık payının sorgulanması gerektiği düşünülebilir. Yine de, adli yargı adalet komisyonları tarafından yapılacak seçimlerde bu hassasiyetin dikkate alınması halinde eleştirilerin giderek azalması sağlanabilir.

2007 yılı sonu itibarıyla, izleme kurullarında görev yapan 40 üye 30 ila 39, 273 üye 40 ila 49, 216 üye 50 ila 59, 92 üye 60 ila 69, 26 üye ise 70 ila 79 yaş gruplarında yer almaktadır⁵⁴. 2008 yılı sonunda üyelerin 30'unun 30 ila 39, 285'inin 40 ila 49, 211'inin 50 ila 59, 94'ünün 60 ila 69, 26'sının 70 ila 79 ve 1 üyenin de 80 ila 89 yaş grubunda olduğu belirtilmektedir⁵⁵. 2009 yılı sonunda ise üyelerin 74'ünün 35 ila 39, 290'ının 40 ila 49, 170'inin 50 ila 59, 84'ünün 60 ila 69, 26'sının 70 ila 79 ve 1 üyenin de 80 ila 89 yaş aralığında bulunduğu görülmektedir⁵⁶. Son yayınlanan 2012 yılı raporunda da benzer veriler yer almaktadır⁵⁷. Bu verilere göre, üyelerin büyük bölümünün orta yaş grubunda yer aldığını söylemek mümkündür.

⁵³ İzmir Ceza ve Tutukevleri Bağımsız İzleme Grubu Yıllık Raporu (Ekim 2003-Ekim 2004), s. 1-2. Rapor için bkz. <http://www.bianet.org/archives/go?id=1>, Erişim Tarihi 14.02.2014. Ayrıca bkz. <http://www.gunisigihukuk.com/izmircezavetutukevleri.html>, Erişim Tarihi, 14.02.2014.

⁵⁴ 2007 Faaliyet Raporu, s. 26.

⁵⁵ 2008 Faaliyet Raporu, s. 17.

⁵⁶ 2009 Faaliyet Raporu, s. 22.

⁵⁷ 2012 Faaliyet Raporu, s. 16.

İzleme kurul üyelerini, yukarıda belirtilen seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından adli yargı adalet komisyonu oy birliği ile seçmektedir. Adli yargı adalet komisyonu, izleme kurulu üyelerini re'sen seçebileceği gibi, o yerdeki ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının görüşünü alarak ya da o yerin en büyük mülki amirinin yardımıyla belirlenecek olanlar ile doğrudan başvurular arasından da seçebilir. Bu şekilde seçilen izleme kurulu üyeleri adalet komisyonu önünde, kanunda belirlenen şekilde ant içerek göreve başlarlar (md.5). Kurul üyelerinin adli yargı adalet komisyonu tarafından seçilmesi, kurulun bağımsızlığı açısından eleştiri konusu yapılabilmektedir. Ancak, kurul üyelerinin tümüyle sivil toplum kuruluşları tarafından oluşması kabul edilse bile, bu kez sınırlı üyeye sahip bu kurullarda sivil toplum kuruluşlarının ne şekilde temsil edileceği sorusu gündeme gelmektedir. Ayrıca, tümüyle sivil toplum kuruluşları tarafından seçilen kurullar biçiminde örgütlenmeler ülkemizdeki insan hakları kurumları açısından yaygın bir uygulama da değildir. Mevcut düzenlemeye göre kurul üyelerinin bağımsız hâkim ya da savcı statüsünden bulunan görevliler tarafından atanması, kurulun herhangi bir idari makam tarafından atanmasına nazaran daha güvenceli bir yapılanma sayılmalıdır. Özellikle, kurula seçilebilmenin isteğe bağlı olması da bu kurulları, benzer nitelikteki diğer kurullardan ayırmakta ve bağımsızlığını güçlendirmektedir. Bu bağlamda, insan hakları ihlallerine ilişkin iddiaları inceleme görevi de bulunan İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları'nın üyelerinin, kurumları tarafından görevlendirilmeleri⁵⁸ bu kurulların etkin çalışması açısından sorun yaratacak niteliktedir.

İzleme kurullarının görev ve yükümlülükleri ise kanunun 5712 sayılı yasa ile değişik 6. maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır: Ceza infaz kurumları ve tutuk evlerindeki infaz ve ıslah uygulamalarına ilişkin işlem ve faaliyetleri yerinde görmek, incelemek, yönetici ve görevlilerden bilgi almak, hükümlü ve tutukluları dinlemek; ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde infaz ve ıslah, hükümlü ve tutukluların

⁵⁸ İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik md.5, md.6. RG. 23.11.2003, Sayı 25298. Bu kurullardaki üyelerin belirlenmesinde daha önce kamu kuruluşları ağırlıklı bir yapılanma esas alınmışken (İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik, RG. 02.11.2000, Sayı 24218), yeni yönetmelikte nispeten "sivil" bir oluşuma yer verilmiştir.

sağlık ve yaşam koşulları, iç güvenlik, sevk ve nakil işlemleri ile ilgili olarak gördükleri aksaklık ve eksiklikleri yetkili mercilere bildirmek; ceza infaz kurumları ve tutukevleri ile tespitleri ve aldıkları bilgileri değerlendirerek en az dört ayda bir rapor düzenlemek, raporun bir örneğini Adalet Bakanlığı'na, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Başkanlığı'na, izleme kurullarının bulunduğu yargı çevresindeki Cumhuriyet başsavcılığına ve görev alanına giren bir şikâyet konusu bulunduğu takdirde infaz hâkimliğine göndermek; kanunların verdiği diğer görevleri yapmak. Maddedeki değişiklikten önce, rapor düzenleme periyodu üç ay iken, değişiklik ile dört ay olarak belirlenmiştir. Keza, değişiklikten önce raporların gönderildiği merciler arasında TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu bulunmazken, bu komisyon da raporların gönderileceği merciler arasına dâhil edilmiştir. Her iki değişikliği de olumlu karşılamak gerekir. İlk olarak, raporların hazırlanma döneminin uzatılması kurullara çalışmalarında esneklik sağlayacaktır. Esasen, kanunda raporların “en az” dört ayda bir hazırlanmasından söz edildiğine göre, kurulların daha kısa dönemlerde de rapor düzenlenmesi mümkündür. Özellikle, acil durumlarda infaz kurumlarının derhal ziyaret edilmesi gerektiğinde hazırlanacak raporun dört aylık dönemden kısa bir süreyi kapsamaması söz konusu olacaktır. Diğer taraftan, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ile kurulların görev alanları dikkate alındığında, kurullar tarafından hazırlanan raporların bu komisyona da gönderilmesi, siyasi denetimin işletilmesi ve ona bağlı olarak da kamuoyu denetimi açısından fayda sağlayabilecektir.

Bu bağlamda, maddede yapılan bir diğer değişiklik uyarınca, Adalet Bakanlığı, cezaevi güvenliğine ilişkin hususlar müstesna olmak üzere, her yıl bir önceki yıla ait izleme kurullarınca düzenlenen raporların sayısını, konularını, yerine getirilen ve getirilemeyen önerileri ve gerekçelerini bir rapor ile kamuoyuna açıklamakla yükümlü kılınmıştır. Ceza infaz kurumlarının kamuoyu denetimine açılması açısından izleme kurulları raporlarının, genel olarak da olsa, alenileştirilmesine olanak sağlanması da olumlu bir gelişme olarak karşılanabilir. Ancak, Adalet Bakanlığı tarafından açıklanan yıllık raporlarda, kanundaki sınırlamaya uygun olarak sadece sayısal verilere ve çok kısa biçimde kurullardan gelen önerilere yer verilmesi, raporlara konu olan olayların gelişim şeklini ortaya koymaktan uzak bir yaklaşımdır. Diğer

tarafından, kanunun 6. maddesinde yer alan, kurul üyelerinin görevleri sırasında edindikleri bilgileri ve düzenlenen raporları yetkili mercilerin izni olmadan açıklamalarını engelleyen hüküm, varlığını korumaktadır. Bu yasak nedeni ile kurulların raporlarını alenileştirerek kamuoyuna duyurması ve denetimi etkinleştirmesi yetkili mercilerin⁵⁹ iznine bırakılmış olmaktadır. Oysa, uluslararası hukuk belgelerinde, denetim sonrasında gerekli iyileştirmelerin sağlanmaması halinde, raporların alenileştirilmesi, önemli bir yaptırım mekanizması olarak kullanılabilir. Ceza infaz sistemiyle ilgili faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin raporlarında da bu yasak eleştirilmekte ve izleme kurullarının, bu düzenleme nedeniyle sivil denetim yapamayacağı ifade edilmektedir⁶⁰. Gerçekten de sivil denetimin en önemli unsuru, şeffaflığın sağlanması olup, bunun en etkili yolu elde edilen bilgi ve bulguların kamuoyu ile paylaşılmasıdır.

Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu'nun 7. maddesi, kurulların çalışma esas ve usullerini düzenlemektedir. Buna göre, izleme kurulları yapacağı ilk toplantıda üyeleri arasından iki yıl için bir başkan, bir başkan yardımcısı ve bir raportör seçer⁶¹. Süresi dolan üyelerin yeniden seçilmeleri mümkündür. Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Yönetmeliği'nin 15. maddesine göre, kurul üyeleri göreve başlamalarından itibaren üç ay içinde 12 saatten az olmamak üzere bir eğitim programına tabi tutulurlar.

Kanun'un 7. maddesinde 2007 yılında yapılan değişikliğin ardından, izleme kurullarının toplantı dönemi en az iki aydan, üç aya çıkarılmıştır. Dikkat edileceği üzere, burada ifade edilen minimum süre olup, kurullar daha kısa dönemler halinde de toplanabilirler. Esasen, aynı maddeye göre, başkan re'sen ya da üye tam sayısının salt çoğunluğunun görüşülecek konuyu da belirten yazılı istemi üzerine kuru-

⁵⁹ Yetkili merciler, Yönetmeliği 11. maddesinde, konunun özelliğine göre Adalet Bakanlığı veya ilgili Cumhuriyet başsavcılığı olarak belirtilmektedir.

⁶⁰ İzmir Ceza ve Tutukevleri Bağımsız İzleme Grubu Yıllık Raporu (Ekim 2003-Ekim 2004), s. 2. Anılan grup, 13.08.2004 tarihinde Adalet Bakanlığı'na başvurarak İzmir ilindeki tüm izleme kurullarının raporlarının birer örneğini istemiş ise de Bakanlık 4681 sayılı yasanın 6. ve ilgili Yönetmeliği 11. maddesini gerekçe göstererek talebi reddetmiş, ayrıca Bilgi Edinme Kanunu'nun 16. maddesini de destek olarak kullanmıştır (s. 2-4).

⁶¹ İzleme kurulu başkanı, raportörü ve büronun görevleri Yönetmeliğin 12-14. maddelerinde sıralanmaktadır.

lu olağanüstü toplantıya çağırabilmektedir. Toplantı döneminin uzatılmış olması da kurulun esnek çalışmasını sağlayacağından, olumlu bir değişikliktir. Kanun'un 7. maddesinde yapılan bir diğer değişiklik gereğince, kurul asıl üyelerin salt çoğunluğu (3 kişi) ile toplanır ve raporlar katılan üyelerin salt çoğunluğu (2 kişi) ile kabul edilir. Oysa, ilk düzenlemede kurul salt çoğunluğun bir fazlası (4 kişi) ile toplanabilmekte ve katılan üyelerin salt çoğunluğu (3 kişi) ile raporları kabul edebilmekteydi. Bu değişiklik ile de toplanma ve karar alma kolaylığı sağlanmış olmaktadır. Yine bu maddeye göre izleme kurulları, ilgili olduğu ceza infaz kurumu ve tutukevini en az iki ayda bir olmak üzere, gerekli gördüğü her zaman ziyaret edebilir; bu ziyaretlere katılan üyelerin sayısı, toplantı yeter sayısından az olamaz.

İzleme kurullarının toplantı dönemlerini kendilerinin belirleyebilmesi ve kurulların idareden bağımsız biçimde toplanabilmesi, kurulların etkinliği açısından önem taşımaktadır. Ayrıca, kurulların çalışmalarını kolaylaştırıcı bazı düzenlemelere *Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Yönetmeliği*'nde de yer verilmiştir. Yönetmeliğin 4. maddesine göre, kurulun çalışmaları için ilgili adalet komisyonun bulunduğu binada bir yer ayrılır ve kurulun sekretarya hizmetleri adalet komisyonunun bürosu tarafından yürütülür. Keza, adliye personeli arasından yeterli sayıda memur, izleme kurulu büro hizmetlerini yürütmek üzere gerektiğinde komisyonca görevlendirilebilir. Uygulamada, genellikle, adliye binalarındaki sınırlı kapasite nedeniyle izleme kurullarına bağımsız bir oda verilemediği gibi, idari personelin yetersizliği nedeniyle personel yardımından da yararlanılamamaktadır. Kısacası, kurulların kendi personelini seçebilmeleri söz konusu olmadığı gibi, kendi mali kaynakları da yoktur. Bu husus, Paris İlkeleri'nde yer alan "verimlilik-faaliyetlerde etkinlik" ilkesi ile uyumlu değildir.

Yönetmeliğin 8/II. maddesi gereğince, kurulların gerçekleştireceği ziyaretler için gereken ulaşım aracı, olanaklar ölçüsünde Cumhuriyet başsavcılığınca sağlanır ve ziyaretler sırasında kurul üyelerinin güvenliklerinin sağlanması için Cumhuriyet başsavcılıkları tarafından gerekli tedbirler alınır. Keza, infaz kurumları idareleri de izleme kurullarının ziyaretlerinde gerekli yardım ve kolaylığı sağlamakla yükümlüdür. Bütün bu düzenlemeler dikkate alındığında, kurulların kanunda belirtilen dönemleri geçmemek kaydıyla dilediği zaman, di-

lediği gündemle toplanabileceğini ve adalet komisyonlarından destek alabileceklerini söylemek mümkündür. Oysa, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları illerde vali ya da bir vali yardımcısının; ilçelerde kaymakamın başkanlığında ve bunların ya da yönetmelikte sayılan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının belirleyeceği gündemle toplanmaktadır⁶². İl ve İlçe İnsan hakları Kurullarında yer alan üyelerin sayısının izleme kurullarından daha fazla olması da toplantılarda mülki amirin etkinliğini ön plana çıkarmaktadır. Bu açılardan konuya yaklaşıldığında, izleme kurullarının çalışma esas ve usulleri, diğer insan hakları kurumlarına kıyasla, “bağımsızlık” açısından nispeten daha olumludur.

Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu’nun 8. maddesi, izleme kurulu üyeliğinin sona ermesini gerektiren nedenleri saymakta ve sayılan nedenlerin gerçekleşmesi halinde sona ermenin adli yargı adalet komisyonu kararı ile olacağını ifade etmektedir. Kanun’un 9. maddesi, izleme kurulu üyelerine karşı işlenen suçlar ve kurul üyelerinin cezai sorumluluğu açısından kurul üyelerini devlet memuru olarak saymakta ve yargılanmaları söz konusu olduğunda, soruşturma izninin adli yargı adalet komisyonu başkanı tarafından verileceğini hükme bağlamaktadır.

Kanun’un 10. maddesi, kurul başkan ve üyelerine her toplantı için 2000 gösterge rakamının devlet memurlarına uygulanan aylık katsayıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarda huzur ücreti ödeneceğini, ancak bir ayda en çok iki toplantı için ödeme yapılabileceğini ve bakanlar kurulunun gösterge rakamını iki katına kadar arttırmaya yetkili olduğunu belirtmektedir. Kurulda gönüllük esasına göre çalışılması, ücret ödenmesine engel olmamıştır. Böylece, kurul üyelerinin emekleri için, sınırlı da olsa, bir bedel ödenmiş olmaktadır. Ayrıca, aynı maddeye göre, kurul üyelerine harcırah ödenmesi mümkün olup, kurulların görevleri ile ilgili her türlü harcamalar Adalet Bakanlığı bütçesine bu amaçla konulan ödenekten karşılanmaktadır.

C. İzleme Kurullarının İnceleme Konuları ve Raporları

İzleme kurullarının inceleme konuları, kanunun amacının belirtildiği 1. maddesi ile kurulun görev ve yükümlülüklerinin belirtildiği

⁶² İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik, md.9, md.14.

6. maddesi ışığında aşağıda ele alınacak başlıklar altında toplanabilir. Kurullar, inceleme konularını⁶³ infaz kurumlarına gerçekleştirdikleri ziyaretler sırasında dikkate almakta ve değerlendirmelerini raporlar haline getirerek ilgili mercilere sunmaktadırlar. İzleme kurulları, ziyaretler sırasında yaptıkları incelemelerdeki bulgularını bir rapor halinde getirerek kanunda belirtilen mercilere iletmekle kalmamakta, bunun yanında Cumhuriyet başsavcılıkları, infaz kurumları idaresi, yerel yönetim kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği içinde çözüm olanakları da aramaktadırlar.

Raporlar, uygulamada ara dönem raporları ve yıllık raporlar olmak üzere iki başlık altında toplanmaktadır. Yukarıda değinildiği üzere, kanunun 6/3. maddesine göre, ara dönem raporları 4 ayda bir düzenlenmektedir. Yıllık raporlarda ise bir yıl içinde yapılan ziyaretlerin sonuçları değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, infaz kurumlarının kaç kez ziyaret edildiği, hangi önerilerin yapıldığı, yerine getirilen ve getirilemeyen önerilerin neler olduğu, izleme kurullarına başvuran hükümlü ve tutukluların sayıları, başvuru konuları ve başvuruların nasıl sonuçlandırıldığı gibi hususların yıllık raporda yer alması öngörülmektedir. Böylece, izleme kurullarının gerçekleştirdiği denetimin ana eksenini “raporlama” faaliyeti oluşturmaktadır⁶⁴. Bu raporların doğrudan bağlayıcılık taşımamasının yarattığı olumsuzluk, raporları değerlendirmekle görevli birimlerin gerekli hassasiyeti göstermesi halinde azalacaktır.

1. İnfaz Uygulamaları

İzleme kurullarının inceleme konularından ilkinin, kurumlardaki infaz uygulamaları oluşturmaktadır. Bu konuda temel olarak infaz rejimini düzenleyen mevzuat hükümleri (*Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun*⁶⁵, *Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Tü-*

⁶³ İnceleme konuları başlığı altında dikkate alınacak hususlar ile ilgili olarak bkz. 2007 Faaliyet Raporu, s. 11-17.

⁶⁴ Uluslararası insan hakları hukukunda, koruma mekanizması olarak kullanılan denetim yöntemleri arasında raporlara dayalı denetim önemli bir yer tutmaktadır. Bu konuda bkz. Abdurrahman Eren, *Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması*, s. 194-198.

⁶⁵ 5275 sayılı ve 13.12.2004 tarihli kanun. RG. 29.12.2004, Sayı 25685.

*zük*⁶⁶) dikkate alınmaktadır. Bu bağlamda, ana hatları ile ifade etmek gerekirse; hükümlü ve tutukluların infaz kurumlarına kabul işlemleri, hükümlülerin sınıflandırılması ve cezaların infazı, hükümlülerin yükümlülükleri, uygulanan disiplin tedbir ve cezaları, hükümlü ve tutukluların hakları, güvenceleri ve kısıtlamaları, kurumun kapasitesi ve mevcudu gibi konuların değerlendirmesi beklenmektedir. Kısacası, cezanın infazının insan onuruna yakışır şekilde yapılıp yapılmadığı, bu başlık altında incelenmektedir.

2. Islah (Eğitim ve İyileştirme) Çalışmaları

İzleme kurulları, ıslah çalışmaları başlığı altında; hükümlü ve tutukluların eğitim ve iyileştirme faaliyetlerini incelemektedirler. Bu bağlamda, okuma-yazma eğitimi, değişik branşlarda açılan kurs ve mesleki eğitim faaliyetleri, kütüphane-kitaplık çalışmaları, seminer, anma günleri gibi sosyal ve kültürel etkinlikler üzerinde durulması gerekmektedir.

3. Sağlık Hizmetleri

Sağlık hizmetleri kapsamında; kurumlardaki tutuklu ve hükümlülerin sağlık hizmetlerinden yararlanmaları, kurum tabibinin çalışmaları, hastaneye sevk işlemleri, muayene, tetkik, kontrol ve tedavi hizmetleri, iaşenin kalitesi, miktarı ve dağıtım şekli, hükümlü ve tutuklular ile personelin temizliği, kullanılan eşyaların temizliği, kurumlardaki su, ısıtma ve aydınlatma tesislerinin yeterliliği, beden eğitimi ve sportif faaliyetler, vb. konularda inceleme ve değerlendirmelerde bulunmaktadır.

4. Yaşam ve Hijyen Şartları

Bu başlık altında; hükümlü ve tutukluların genel hijyen koşullarının gerektirdiği biçimde mevsim ve bölgenin koşullarına göre uygun ısıda banyo ve duş imkanlarının sağlanması, çamaşırların yıkanması, traş olanakları, tuvalet, banyo ve mutfakın hijyen koşullarına uygunluğu, yatak ve yatak takımlarının temizliği, hükümlü ve tutuklulara gerekli miktar ve kalitede yiyecek verilmesi gibi konular üzerinde durulmaktadır.

⁶⁶ RG. 06.04.2006, Sayı 26131.

5. İç Güvenlik Hizmetleri

İç güvenlik hizmetleri başlığında; genel olarak, kurumların iç güvenliğinin sağlanması hususunda mevzuatta öngörülen düzenlemelere uyulup uyulmadığı, sayım ve aramaların düzenli olarak yapılıp yapılmadığı, özellikle *Ceza İnfaz Kurumlarında Bulundurulabilecek Eşya ve Maddeler Hakkında Yönetmelik*⁶⁷ hükümlerinin dikkate alınıp alınmadığı irdelenmektedir.

6. Sevk ve Nakil Uygulamaları

Bu başlık altında ise, hükümlü ve tutukluların ne şekilde ve hangi koşullarda sevk ve nakillerinin sağlandığı, nakil araçlarının asgari koşulları taşıyıp taşımadığı, adliye ve sağlık kuruluşlarındaki mahkûm koşullarının koşullarının uygun olup olmadığı konularında incelemeler yapılmaktadır.

7. Fiziki Yapı

Kurumların fiziksel durumlarının kendilerinden beklenen işlevleri gereği gibi yerine getirmeye uygun olup olmadığı, kurumların fiziksel yapısının tutuklu ve hükümlülere sunulan hizmetin kalitesine etkisi, bu başlık altında değerlendirmeye tabi tutulan konular arasında yer almaktadır.

8. Personel Durumu

İzleme kurulları gerçekleştirdikleri ziyaretler sırasında sadece hükümlü ve tutukluların sorunlarını değil, infaz kurumları personelinin sorunlarını da dikkate almaktadır. Bu bağlamda belirtmek gerekir ki, personelin çalışma koşulları, kurumlardaki hizmetin kalitesini yakından etkilemektedir.

9. Hükümlü ve Tutuklular ile Yapılan Görüşmeler

İzleme kurullarının ziyaretleri sırasında gerçekleştirdikleri önemli faaliyetlerden birini de hükümlü ve tutuklular ile yapılan görüşmeler oluşturmaktadır. Bu noktada, izleme kurulları ile hükümlü ve

⁶⁷ RG. 17.06.2005, Sayı 25848.

tutuklular arasında güvene dayanan yapıcı bir diyalog ortamının geliştirilmesi önem taşıdığı gibi, kurullar, hükümlü ve tutuklular ile idare arasında köprü görevi görebilmektedirler. Özellikle, bazı hükümlü ve tutukluların sorunlarını kurum dışından olan izleme kurullarına iletmeleri söz konusu olabilmektedir. *Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri Yönetmeliği*'nin 8/IV. maddesi uyarınca, görüşmelerin hükümlü ve tutuklular ile yalnız yapılabilmesi mümkün olduğu gibi, kurulun istemesi halinde infaz kurumu görevlileri de görüşmede hazır bulunabilmektedir. Ayrıca, izleme kurulları hükümlü ve tutuklular ile yaptıkları görüşme konuları hakkında infaz kurumundan veya Cumhuriyet savcılığından bilgi talep edebilmektedirler.

D. Raporların Değerlendirilmesi

1. Genel Olarak

İzleme kurulları tarafından hazırlanan raporlar esas olarak Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü bünyesindeki İzleme Kurulları ve İnfaz Hâkimlikleri Şubesi tarafından değerlendirilmektedir. Diğer taraftan, raporların gönderildiği diğer mercilerden biri olan TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'nun da raporları değerlendirmesi, TBMM'nin yasama ve denetleme faaliyetlerinde dikkate alması mümkündür. Keza, Cumhuriyet başsavcılıklarının raporlardaki önerileri kurum idareleri ile görüşerek çözüme bağlamaları mümkün olduğu gibi, görev alanlarına giren konular olması halinde, infaz hâkimlikleri de raporlardan yararlanabilmektedir. Böylece, izleme kurullarının raporları farklı kurumlar tarafından dikkate alınabilmekte, bu surette etkinliklerinin artması hedeflenmektedir. Bu bağlamda, raporların bağlayıcı bir gücü bulunmaması, sadece önerilerden ibaret olması, raporların etkinliğini zayıflatsa da uygulamada raporlardaki önerilerin dikkate alındığı, bir kısmının ise zaman içinde çözüme bağlandığı görülmektedir. Bu durum, raporların etkisinin ilk bakışta düşünüldüğünden daha fazla olduğunu göstermektedir. Gerçekten, Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü tarafından kamuoyuna açıklanan aşağıda incelenecek olan izleme kurullarının yıllık faaliyet raporlarının önemli bir kısmının, izleme kurullarının raporlarında yer alan önerilerin değerlendirilmesine ayrılması dikkat çekicidir.

2. İzleme Kurullarının Faaliyet Raporları

İlk kez 2007 yılı için yayınlanan Faaliyet Raporu'nda belirtildiğine göre, 2007 yılı içinde ülke genelindeki toplam 130 izleme kurulu, 420 ceza infaz kurumunu toplam olarak 1337 kez ziyaret etmiş ve bu ziyaretler sonucunda 506 adet rapor düzenlenmiş, raporlarda 2149 adet öneride bulunulmuştur⁶⁸. 2008 Yılı Faaliyet Raporu'nda ise yıl içinde toplam 130 izleme kurulu tarafından 387 infaz kurumu ziyaret edilmiş, bu ziyaretlerle ilgili 515 rapor düzenlenmiş ve raporlarda 2552 öneride bulunulmuştur⁶⁹. 2009 Yılı Faaliyet Raporu'nda 130 izleme kurulu tarafından 372 infaz kurumunun 902 kez ziyaret edildiği, bu ziyaretler sonucunda 346 rapor düzenlendiği ve raporlarda 2205 öneride bulunulduğu ifade edilmektedir⁷⁰. 2010 Yılı Faaliyet Raporunda, 130 izleme kurulu tarafından 370 ceza infaz kurumunun 1198 kez ziyaret edildiği ve bu ziyaretlerin sonunda 412 rapor düzenlendiği, raporlarda 1918 öneride bulunulduğu belirtilmektedir⁷¹. 2011 Yılı Faaliyet Raporu'nda 131 izleme kurulu tarafından 373 ceza infaz kurumunun 1192 kez ziyaret edildiği, bu ziyaretler sonucunda 456 rapor düzenlendiği ve raporlarda 2221 öneride bulunulduğu ifade edilmektedir⁷². 2012 Yılı Faaliyet Raporunda 136 izleme kurulu tarafından, 369 ceza infaz kurumunun 1366 kez ziyaret edildiği, bu ziyaretler sonucunda 507 rapor düzenlendiği ve raporlarda 1345 öneride bulunulduğu belirtilmektedir⁷³. Bu veriler ışığında, kurullar tarafından her yıl 2000 civarında öneride bulunulduğu söylenebilir.

a. İzleme Kurulu Önerilerinin Yerine Getirilme Durumu

İzleme kurullarının inceleme konuları, yukarıda başlıklar altında sıralanmıştır. Kurullar tarafından hazırlanan raporlarda da genel olarak bu başlıklar altında toplanabilecek önerilere yer verildiği görülmektedir.

⁶⁸ 2007 Faaliyet Raporu, s. 31.

⁶⁹ 2008 Faaliyet Raporu, s. 19.

⁷⁰ 2009 Faaliyet Raporu, s. 25.

⁷¹ 2010 Faaliyet Raporu, s. 25.

⁷² 2011 Faaliyet Raporu, s. 21.

⁷³ 2012 Faaliyet Raporu, s. 20.

Bu bağlamda, 2007 yılına ilişkin raporlarda yer alan ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin fiziki yapısı ile ilgili toplam 394 öneriden 230'u yerine getirilmiş, 164'ü ise yerine getirilememiştir. Bu başlık altındaki önerilerin yerine getirilme oranı %58,4 olarak ifade edilmiştir. İslah çalışmaları ile ilgili 200 öneride bulunulmuş, bunların 190'ı yerine getirilirken, 10'u yerine getirilememiş, böylece, yerine getirilme oranı %95 olarak belirlenmiştir. İç güvenlik hizmetleri ile ilgili bulunan 64 öneriden 47'si gerçekleştirilmiş, 17'si gerçekleştirilememiş, bu başlık altında önerilerin yerine getirilme oranı %73,4 olarak ifade edilmiştir. İnfaz uygulamaları ile ilgili öneri sayısı 79 olup, bunların 60'ı yerine getirilirken, 19'u yerine getirilmemiş, bunun oranı da %75,9 olarak saptanmıştır. Personel ile ilgili öneri sayısı 426 olup, bunların 302'si yerine getirilmiş, 124'ü ise yerine getirilmemiş, gerçekleştirme oranı %70,9 olmuştur. Sağlık hizmetleri ile ilgili öneri sayısı 133 olup, bunlardan yerine getirilenlerin sayısı 125, yerine getirilemeyenlerin sayısı ise 8 olmuş, yerine getirilme oranı %94 olarak gerçekleşmiştir. Sevk ve nakil işlemleri ile ilgili toplam 135 öneriden 75'i yerine getirilirken, 60'ı yerine getirilmemiş, önerilerin yerine getirilme oranı bu başlıkta %55,6 olarak hesaplanmıştır. Son olarak, yaşam şartları ile ilgili 718 öneriden 521'i yerine getirilmiş, 197'si ise yerine getirilememiş ve %72,6 oranına ulaşılmıştır. Böylece, genel toplamda 2149 öneriden 1550'si yerine getirilirken, 599'u yerine getirilememiş, yüzdelik olarak ifade etmek gerekirse önerilerin genel olarak %72,1'i yerine getirilebilmiş, %27,9'u ise yerine getirilememiştir⁷⁴.

2008 yılına ilişkin raporlarda yer alan ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin fiziki yapısı ile ilgili toplam 285 öneriden 69'u yerine getirilmiş, 215'i ise yerine getirilememiştir. Bu başlık altındaki önerilerin yerine getirilme oranı %24,5 olarak ifade edilmiştir. İslah çalışmaları ile ilgili 190 öneride bulunulmuş, bunların 142'si yerine getirilirken, 48'i yerine getirilememiş, böylece, yerine getirilme oranı %74,7 olarak belirlenmiştir. İç güvenlik hizmetleri ile ilgili bulunan 68 öneriden 42'si gerçekleştirilmiş, 26'sı gerçekleştirilememiş, bu başlık altında önerilerin yerine getirilme oranı %61,7 olarak ifade edilmiştir. İnfaz uygulamaları ile ilgili öneri sayısı 128 olup, bunların 97'si yerine ge-

⁷⁴ Bu veriler için bkz. 2007 Faaliyet Raporu, s. 31-32'de yer alan tablo.

tilirirken, 31'i yerine getirilmemiş, bunun oranı da %75,7 olarak saptanmıştır. Personel ile ilgili öneri sayısı 514 olup, bunların 326'sı yerine getirilmiş, 188'i ise yerine getirilmemiş, gerçekleştirme oranı %63,4 olmuştur. Sağlık hizmetleri ile ilgili öneri sayısı 141 olup, bunlardan yerine getirilenlerin sayısı 123, yerine getirilemeyenlerin sayısı ise 18 olmuş, yerine getirilme oranı %87,2 olarak gerçekleşmiştir. Sevk ve nakil işlemleri ile ilgili toplam 149 öneriden 64'ü yerine getirilirken, 85'i yerine getirilmemiş, önerilerin yerine getirilme oranı bu başlıkta %42,9 olarak hesaplanmıştır. Son olarak, yaşam şartları ile ilgili 1077 öneriden 622'si yerine getirilmiş, 456'sı ise yerine getirilmemiş ve %57,69 oranına ulaşılmıştır. Böylece, genel toplamda 2552 öneriden 1485'i yerine getirilirken, 1067'si yerine getirilmemiş, yüzdelik olarak ifade etmek gerekirse, önerilerin genel olarak %58,1'i yerine getirilebilmiş, %41,9'u ise yerine getirilememiştir⁷⁵.

2009 yılına ilişkin raporlarda yer alan ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin fiziki yapısı ile ilgili toplam 297 öneriden 47'si yerine getirilmiş, 250'si ise yerine getirilememiştir. Bu başlık altındaki önerilerin yerine getirilme oranı %15,8 olarak ifade edilmiştir. İslah çalışmaları ile ilgili 143 öneride bulunulmuş, bunların 118'i yerine getirilirken, 25'i yerine getirilememiş, böylece, yerine getirilme oranı %82,5 olarak belirlenmiştir. İç güvenlik hizmetleri ile ilgili bulunulan 53 öneriden 31'i gerçekleştirilmiş, 22'si gerçekleştirilememiş, bu başlık altında önerilerin yerine getirilme oranı %58,5 olarak ifade edilmiştir. İnfaz uygulamaları ile ilgili öneri sayısı 66 olup, bunların 48'i yerine getirilirken, 18'i yerine getirilmemiş, bunun oranı da %72,7 olarak saptanmıştır. Personel ile ilgili öneri sayısı 440 olup, bunların 220'si yerine getirilmiş, 220 ise yerine getirilmemiş, gerçekleştirme oranı %50 olmuştur. Sağlık hizmetleri ile ilgili öneri sayısı 133 olup, bunlardan yerine getirilenlerin sayısı 111, yerine getirilemeyenlerin sayısı ise 22 olmuş, yerine getirilme oranı %83,5 olarak gerçekleşmiştir. Sevk ve nakil işlemleri ile ilgili toplam 94 öneriden 42'si yerine getirilirken, 52'si yerine getirilmemiş, önerilerin yerine getirilme oranı bu başlıkta %44,7 olarak hesaplanmıştır. Son olarak, yaşam şartları ile ilgili 979 öneriden 530'u yerine getirilmiş, 449'u ise yerine getirilememiş ve %54,1 oranına ulaşılmıştır. Böylece, genel toplamda 2205 öneriden 1147'si yerine

⁷⁵ Bu veriler için bkz. 2008 Faaliyet Raporu, s. 19-20'de yer alan tablo.

getirilirken, 1058'i yerine getirilememiş, yüzdelik olarak ifade etmek gerekirse, önerilerin genel olarak %57,7'si yerine getirilebilmiş, %42,3'ü ise yerine getirilememiştir⁷⁶.

2010 yılına ilişkin raporlarda yer alan yaşam şartlarına ilişkin 792 öneriden 614'ünün (%77,5), sağlıkla ilgili 77 öneriden 63'ünün (%81,8), personel ile ilgili 329 öneriden 169'unun (%51,4), sevk ve nakil işlemleri ile ilgili 124 öneriden 88'inin (%71,0), infaz uygulamaları ile ilgili 36 öneriden 26'sının (%72,2), iç güvenlikle ilgili 57 öneriden 47'sinin (%82,5), ıslah çalışmaları ile ilgili 168 öneriden 150'sinin (%89,3), fiziki yapı ile ilgili 306 öneriden 194'ünün (%63,4) ve ödenek ile ilgili 29 önerinin de 23'ü (%79,3) yerine getirilmiştir. Buna göre, genel toplamda 1918 öneriden 1374'ü (%74,3) yerine getirilmiş, 544'ü yerine getirilememiştir⁷⁷.

2011 yılına ilişkin raporlarda yer alan infaz uygulamaları ile ilgili 75 öneriden 65'inin (%86,66), ıslah çalışmaları ile ilgili toplam 246 öneriden 221'nin (%89,84), sağlık ile ilgili toplam 107 öneriden 100'ünün (%93,45), yaşam şartları ile ilgili toplam 828 öneriden 699'unun (%84,42), iç güvenlik ile ilgili toplam 68 öneriden 55'inin (%80,88), sevk ve nakil işlemleri ile ilgili toplam 157 öneriden 113'ünün (%71,98), fiziki yapı ile ilgili toplam 351 öneriden 144'ünün (%41,02), personel ile ilgili 291 öneriden 201'inin (%69,10) ve ödenek ile ilgili 98 öneriden 97'sinin (%98,97) yerine getirildiği ifade edilmiştir. Böylece, genel toplamda 2221 öneriden 1695'i yerine getirilmiş olup, bunun oranı %76,32'dir⁷⁸.

2012 yılına ilişkin raporlarda yer alan infaz uygulamaları ile ilgili 120 öneriden 75'inin (%63), ıslah çalışmaları ile ilgili 138 öneriden 128'inin (%93), sağlıkla ilgili 60 öneriden 49'unun (%82), yaşam şartları ile ilgili 423 öneriden 346'sının (%82), iç güvenlikle ilgili 43 öneriden 27'sinin (%63), sevk ve nakil işlemleri ile ilgili 97 öneriden 65'inin (%67), fiziki yapı ile ilgili 248 öneriden 137'sinin (%55), personel ile ilgili 187 öneriden 112'sinin (%60) ve ödenek talepleri ile ilgili 29 öneriden 25'inin (%86) yerine getirilmiş, böylece toplam 1345 öneriden 964'ü yerine getirilmiş olup, bunun oranı %71,67'dir.

⁷⁶ Bu veriler için bkz. 2009 Faaliyet Raporu, s. 25'de yer alan tablo.

⁷⁷ 2010 Faaliyet Raporu, s. 25.

⁷⁸ Bu veriler için bkz. 2011 Faaliyet Raporu, s. 21'de yer alan tablo.

Yukarıdaki veriler ışığında, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 ve 2012 yıllarındaki toplam öneriler dikkate alındığında, 6 yıl ard arda en çok önerinin, yaşam şartları, personel ve fiziki yapı ile ilgili 3 başlık altında toplandığı görülmektedir. Buradan çıkartılabilecek sonuç, infaz kurumlarında en çok sorun yaratan konuların yaşam şartları, personel durumu ve kurumların fiziksel yapısı ile ilgili olduğudur. Aslında, bu üç başlığın da birbiriyle bağlantılı olduğunu söylemek mümkündür. Gerçekten de, yaşam koşulları ile ilgili sorunların önemli bir bölümü, kurumların fiziksel yapılarından kaynaklanmaktadır. Özellikle, bazı binaların oldukça eski olmaları ve onarımların yeterli iyileştirmeyi sağlayamaması, başka amaçlar için inşa edilmiş olmaları gibi nedenler, tutuklu ve hükümlülerin yaşam koşullarının kalitesini doğrudan etkilemektedir. Kısacası, sorunların önemli bir bölümünün mevcut ceza infaz kurumlarının mekânsal kurgusundan kaynaklandığı söylenebilir⁷⁹. Diğer taraftan, yaşam koşulları ile ilgili bazı önerilerin gerçekleşmesinin yeterli sayıda personel olması ile yakından bağlantısı bulunmaktadır. Buna karşılık, yaşam şartları, personel ve fiziki yapı ile ilgili önerilerin yerine getirilme oranı, diğer önerilere oranla daha düşüktür. Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse, en çok öneri yapılan alanlarda, yüksek bir gerçekleştirme oranına ulaşamamıştır. Bu olumsuzluğun başlıca nedenlerini şu şekilde ortaya koymak mümkündür. Bahsi geçen alanlarda sorunların çözülmesi için önemli miktarlarda kaynak ayrılması gerekmektedir. Özellikle, fiziksel yapının iyileştirmesinde bu saptama daha da ön plana çıkmaktadır. Mevcut infaz kurumlarının önemli bir bölümü eski binalardan oluşmakta, tamirat ve tadilatlar da yeterli iyileştirmeyi sağlayamamaktadır. 2007 yılı Türkiye bütçesi 204.988.545.000,00 YTL iken, bütçeden Adalet Bakanlığı'na ayrılan pay, Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü'nün bütçesi hariç, 1.564.803.810,00 YTL⁸⁰ (%1,37)'dir. Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü Bütçesi ise 1.259.203.190,00 YTL'dir ve Adalet Bakanlığı bütçesinin %44,59'unu oluşturmaktadır. 2008 yılında Türkiye bütçesi 222.553.216.800 TL iken, bütçeden Adalet Bakanlığı'na ayrılan

⁷⁹ Ceza infaz kurumlarının mekân kurgusuyla ilgili sorun ve öneriler için bkz. Hasan Kıvırcık, "Cezaevleri Mekân Kurgusu, Güncel Sorunlar ve Öneriler", Cezaevleri Sempozyumu, 29-30 Haziran 2002, İstanbul, İstanbul Barosu Yayını, 2002, s. 13 vd.

⁸⁰ Cari ve sermaye transferleri olan 338.000.000,00 YTL verilen rakamın dışında tutulmuştur.

pay (cari ve sermaye transferleri hariç) 2.847.927.000 TL (%1,28), Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü'nün bütçesi ise 1.286.411.700 TL'dir ve Adalet Bakanlığı Bütçesi'nin %44,59'unu oluşturmaktadır. 2009 yılı Türkiye bütçesi 273.026.827.836 TL, Adalet Bakanlığı'nın payı (cari ve sermaye transferleri hariç) 3.413.306.305 TL (%1,25), Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü'nün bütçesi ise 1.235.297.550 TL'dir ve Adalet Bakanlığı bütçesinin %36,2'sini teşkil etmektedir⁸¹. 2010 yılı Türkiye bütçesi 281.907.405.110 TL, Adalet bakanlığı bütçesi 3.783.866.000 TL (%1,34), Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü'nün bütçesi ise 1.532.394.150 TL'dir⁸². 2011 yılı Türkiye bütçesi 306.648.678.330 TL iken, Adalet Bakanlığı bütçesi 4.887.725.500 TL, Ceza ve Tevkifevlerinin bütçesi ise 1.879.898.850 TL'dir⁸³. 2012 yılı Türkiye bütçesi 344.521.858.921 TL, Adalet Bakanlığı bütçesi 5.277.312.000 TL, Ceza ve Tevkifevleri bütçesi ise 1.427.955.850 TL'dir⁸⁴. Anlaşılabacağı üzere, bütçeden Adalet Bakanlığı'na ayrılan pay oldukça düşük bir orandadır. Bu nedenle, Adalet Bakanlığı bütçesinden Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü'ne ayrılan pay oransal olarak hiç de az olmamakla beraber, yeni infaz kurumu inşası için yetersiz kalmaktadır.

Ayrıca, infaz kurumlarının sayısı da fiziksel yapı ve yaşam koşulları açısından önem taşımakta; tutuklu ve hükümlü sayısı arttıkça, mevcut infaz kurumu binalarının sayısı yetersiz kalabilmektedir. Değerlendirmeye konu olan yıllar itibariyle ceza infaz kurumlarının toplam kapasitesi ne kadar olduğuna yönelik bir veri raporlarda yer almamıştır. Ancak, 2007 yılı başında infaz kurumlarında 28.313 tutuklu, 46.086 hükümlü olmak üzere toplam 74.399 kişi bulunurken, 2007 yılı sonunda tutuklu sayısı 37.608, hükümlü sayısı ise 53.229 olmuştur. Hem tutuklu, hem de hükümlü sayısında bir yıl içinde önemli ölçüde artış olmuş ve bunların toplam sayısı 16.438 kişi artarak, 90.837'ye ulaşmıştır⁸⁵. 2007 Faaliyet raporunda tutuklu ve hükümlülerin yüzdesine ilişkin bir oran belirtilmemiş ise de, yukarıda verilen sayılar dikkate alındığında 2007 yılı başında infaz kurumlarında bulunanların %38,06'sının tutuklu, %61,94'ünün hükümlü; 2007 yılının sonunda

⁸¹ 2009 Faaliyet Raporu, s. 24.

⁸² 2010 Faaliyet Raporu, s. 24.

⁸³ 2011 Faaliyet Raporu, s. 20.

⁸⁴ 2012 Faaliyet Raporu, s. 19.

⁸⁵ 2007 Faaliyet Raporu, s. 28.

ise %41,40'nın tutuklu, %58,60'nın hükümlü olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre, 2007 yılı başı ile sonu karşılaştırıldığında, tutuklu-hükümlü oranının tutuklular lehine arttığı dikkat çekmektedir. 2008 yılı sonu itibariyle, tutuklu sayısı 58.028 (%56,21), hükümlü sayısı ise 45.207 (%43,82) olmak üzere toplam 103.235'dir⁸⁶. 2009 yılı sonunda ise infaz kurumlarında 59.759 (%51,37) tutuklu, 56.581 (%48,63) hükümlü olmak üzere toplam 116.340 kişi bulunmaktadır⁸⁷. 2010 yılı sonu itibariyle infaz kurumlarında 55.758 tutuklu (%46,08), 65.236 hükümlü (%53,92) olmak üzere toplam 120.994 kişi bulunmaktadır⁸⁸. 2011 yılı sonu itibariyle infaz kurumlarında tutuklu sayısı 35.987 (%27,98), hükümlü sayısı ise 92.617 (%72,02) olmak üzere toplam 128.604 kişi bulunmaktadır⁸⁹. 2012 yılı sonu itibariyle ise tutuklu sayısı 31.707 (%23,31)'ye inmiş, hükümlü sayısı ise 104.313 (%76,69)'e çıkmış, toplam sayı 136.020 kişiye ulaşmıştır⁹⁰.

Bu verilerden anlaşılacağı üzere, infaz kurumlarındaki toplam tutuklu ve hükümlü sayısı 2007, 2008, 2009, 2010 ve 2011 yıllarında giderek artmış, sadece 2012 yılında bir önceki yıla göre azalma olmuştur. 2008 ve 2009 yıllarında tutukluların sayısı hükümlülerden fazla iken, sonraki yıllarda giderek azalmış ve 2012 yılında hükümlü sayısının tutuklu sayısından bariz biçimde fazla olduğu görülmüştür. Özellikle, ilk yıllarda dikkat çeken tutuklu oranının yüksekliği, tutuklamanın *Ceza Muhakemesi Kanunu*'nda düzenlenen bir "koruma tedbiri" olma özelliğinin ne şekilde uygulandığının⁹¹ ve aynı kanunda düzenlenen bir diğer koruma tedbiri olan "adli kontrol" kurumuna yeterince başvurulup başvurulmadığının da sorgulanmasını gerektirmektedir.

Ülkemizde 2007 yılı sonu itibariyle toplam 391 ceza infaz kurumu bulunmaktadır. Bunların 343'ü kapalı (32'sinin bünyesinde açık ceza infaz kurumu bulunmaktadır), 13'ü yüksek güvenlikli kapalı,

⁸⁶ 2008 Faaliyet Raporu, s. 19.

⁸⁷ 2009 Faaliyet Raporu, s. 24.

⁸⁸ 2010 Faaliyet Raporu, s. 24.

⁸⁹ 2011 Faaliyet Raporu, s. 20.

⁹⁰ 2012 Faaliyet Raporu, s. 19.

⁹¹ Türkiye'de tutukluluğun çok sık başvuru alan bir tedbir olması ve aşırı uzun tutukluk süreleri uluslararası raporlarda da eleştirilmektedir. Bu konuda bkz. Avrupa İnsan Hakları Komiseri Thomas Hammerberg'in 10-14 Ekim 2011 Tarihleri Arasındaki Türkiye Ziyaretini Müteakiben Hazırladığı Rapor, s. 9. <http://www.inhak.adalet.gov.tr/raporlar/2012turkrapor.pdf>

26'sı açık, 3'ü kadın kapalı, 3'ü çocuk eğitim evi, 2'si çocuk kapalı ve 1'i de kadın açık ceza infaz kurumudur. 2008 yılı sonunda toplam sayı 387 olup, bunların 333'ü kapalı (37'sinin bünyesinde açık ceza infaz kurumu bulunmaktadır), 13'ü yüksek güvenlikli kapalı, 31'i açık, 3'ü kadın, 3 çocuk eğitim evi, 3'ü çocuk kapalı, 1'i kadın açık ceza infaz kurumudur, 1'i kadın açık ceza infaz kurumudur⁹². 2009 yılı sonu itibariyle toplam ceza infaz kurumu sayısı 372 olup, bunların 313'ü kapalı (37'sinin bünyesinde açık ceza infaz kurumu bulunmaktadır), 16'si yüksek güvenlikli kapalı, 32'si açık, 4'ü kadın kapalı, 3'ü çocuk eğitim evi, 3'ü çocuk ve 1'i de kadın açık ceza infaz kurumudur⁹³. 2010 yılı sonunda toplam ceza infaz kurumu sayısı 370 olup, bunların 310'u kapalı (43'ünün bünyesinde açık ceza infaz kurumu bulunmaktadır), 16'si yüksek güvenlikli kapalı, 33'ü açık, 4'ü kadın kapalı, 3'ü çocuk eğitim evi, 3'ü çocuk kapalı ve 1'i de kadın açık ceza infaz kurumudur⁹⁴. 2011 yılı sonu itibariyle toplam ceza infaz kurumu sayısı 373'dir. Bunun 324'ü kapalı (43'ünün bünyesinde açık ceza infaz kurumu bulunmaktadır), 37'si açık, 5'i kadın kapalı, 3'ü çocuk kapalı ve 1'i de kadın açık ceza infaz kurumudur⁹⁵. 2012 yılı sonu itibariyle ise toplam ceza infaz kurumu sayısı 369 olup, kapalı 317 (56'sının bünyesinde açık ceza infaz kurumu bulunmaktadır), açık 41, kadın kapalı 5, çocuk eğitim evi 2, çocuk kapalı 3 ve kadın kapalı 1 ceza infaz kurumu bulunmaktadır⁹⁶.

Bu verilerde dikkat çeken husus, ceza infaz kurumu sayısının giderek azalmasıdır. Bu azalma, fiziksel koşullarındaki olumsuzluklar nedeniyle, eğitim ve ıslah çalışmalarına yeterince yer verilemeyen özellikle küçük ceza infaz kurumlarının kapatılmasından kaynaklanmaktadır⁹⁷. Gerçekten de, 2007 yılı sonu itibariyle, infaz kurumlarının 209'unun kapasitesi 60 kişinin altında olduğu ifade edilmektedir. Bu durum, kurumlardaki hizmetin kalitesini etkilemektedir. Örneğin, bir kısmında yemeklerin hazırlanması kurum tarafından değil, tutuklu ve hükümlüler tarafından olumsuz koşullarda yapılmaktadır. Keza, zaten az sayıda olan personelin küçük kurumlarda dağınık olarak görev

⁹² 2008 Faaliyet Raporu, s. 18.

⁹³ 2009 Faaliyet Raporu, s. 24.

⁹⁴ 2010 Faaliyet Raporu, s. 24.

⁹⁵ 2011 Faaliyet Raporu, s. 20.

⁹⁶ 2012 Faaliyet Raporu, s. 19.

⁹⁷ 2008 Faaliyet Raporu, s. 18; 2009 Faaliyet Raporu, s. 24.

yapmak zorunda olması, hem personel açısından çalışma saatlerinin uzamasına neden olmakta, hem de tutuklu ve hükümlülere sunulan hizmetin kalitesi açısından sorunlara yol açmaktadır. Ayrıca, bunların işletme maliyetleri de diğerlerine oranla daha yüksektir. Oysa, yaklaşık olarak ülkemiz ile aynı nüfusa sahip İngiltere’de infaz kurumu sayısı 139, Fransa’da ise 182’dir. Keza, Romanya’da 34, Polonya’da 210, Macaristan’da 32, Çek Cumhuriyeti’nde 29, Bulgaristan’da 34, Arnavutluk’ta 7 infaz kurumu bulunmaktadır⁹⁸. Kısacası, yaşanan sorunların başlıca kaynaklardan birini, ülkemizdeki infaz kurumu sayısının fazla; buna karşılık kapasitelerinin sınırlı olması oluşturmaktadır. Büyük bölümü ilçelerde bulunan kapasitesi 60’ın altında olan bu infaz kurumlarının kapatılması ve bölge ceza infaz kurumu modeline geçilmesi sorunun çözümü için önemli bir katkı sağlayacak niteliktedir. Nitekim, Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü’nün 2008-2013 Yatırım Planı’nda, anılan yıllar arasında inşa edilecek infaz kurumlarının ardından, bazı infaz kurumlarının kapatılmasının planlandığı ve 2013 yılı sonunda kurum sayısının 250 civarında olmasının hedeflendiği ifade edilmektedir⁹⁹.

İzleme kurulları raporlarında yer alan önerilerden önemli bir bölümünü oluşturan personel durumu ile ilgili olarak ise şu verilere yer vermek mümkündür. Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü’nün tüm unvanlardaki personel kadrosu 2007 yılı sonu itibarıyla 35.143’tür. Bunun 26.982’si (%77) dolu, 8.161’i (%23) ise boştur¹⁰⁰. 2008 yılı sonu itibarıyla tüm unvanlardaki personel kadrosu 35.142 olup, bunların 27.196’sı (%77) dolu, 7.946’sı (%23) boştur¹⁰¹. 2009 yılı sonunda tüm unvanlardaki personel kadrosu 35.142 olup, bunların 27.041’i (%77) dolu, 8.101’i (%23) boştur¹⁰². 2010 yılı sonunda tüm unvanlardaki personel kadrosu 35.142 olup, bunların 27.217’si (%77) dolu, 7.925’i (%23) boştur¹⁰³. 2011 yılı sonunda tüm unvanlardaki personel kadrosu 45.184 olup, bunun 36.891’i (%82) dolu, 8.293’ü (%18) boştur¹⁰⁴. Son olarak 2012 yılı sonu itibarıy-

⁹⁸ 2007 Faaliyet Raporu, s. 28-29.

⁹⁹ 2007 Faaliyet Raporu, s. 28-29; 2008 Faaliyet Raporu, s.18; 2009 Faaliyet Raporu, s. 24; 2011 Faaliyet Raporu, s. 20.

¹⁰⁰ 2007 Faaliyet Raporu, s. 27.

¹⁰¹ 2008 Faaliyet Raporu, s. 17-18.

¹⁰² 2009 Faaliyet Raporu, s. 23.

¹⁰³ 2010 Faaliyet Raporu, s. 23.

¹⁰⁴ 2011 Faaliyet Raporu, s. 19.

le, tüm unvanlardaki personel kadrosu 52.043'e ulaşmış olup, bunun 42.279'u (%81) dolu, 15.806'sı (%19) ise boştur¹⁰⁵.

Buradan çıkan ana sonuç, kadro sayısı sınırlı olması ve mevcut kadroların önemli bir kısmının da boş bulunmasıdır. Örnek vermek gerekirse, 1100 olan kurum müdürü kadrosunun 2007 yılında 241'i (%21,9); 2008 yılında 261'i (%23,7); 2009 yılında 253'ü (%23), 2010 yılında 220'si (%20), 2011 yılında 230'u (%21), 2012 yılında ise 187'si (%17) boştur. İnfaz kurumlarının en yüksek idarecisi konumunda olan müdür kadrolarının dahi yaklaşık 1/5'i son yıllarda boş kalmaktadır.

Bu sayılarda dikkate çeken diğer bir husus, personel sayısının 2007, 2008 ve 2009 yıllarında hiç artmadığı ve mevcut kadroların yaklaşık olarak 1/4'ünün boş olduğudur. 2011 ve 2012 yıllarında ise personel sayısı ve doluluk oranı artmıştır. Ülkemizde yaşanan işsizlik sorununa rağmen, kadrolardaki doluluk oranının çok düşük olması, özellikle uzman personelin ceza infaz kurumlarında çalışmaktan kaçındığını göstermektedir. Bu sorunun çözümünde ceza infaz kurumunda çalışan personelin özlük haklarının iyileştirmesi şüphesiz yararlı olacaktır. Personel açısından yaşanan bu sorunların giderilmesinde, Adalet, İçişleri ve Sağlık Bakanlığı arasında 31.10.2003 tarihinde imzalanan bir protokol¹⁰⁶ çerçevesinde, Sağlık Bakanlığı personelinin infaz kurumlarında görevlendirilmesi mümkün ise de, sağlık personeli sayısındaki azlık, uygulamada bu imkândan etkin biçimde yararlanılmasını güçleştirmektedir.

b. Önerilerin Konulara Göre Dağılımı

İzleme kurulları tarafından verilen raporlardaki önerilerin yerine getirilme durumuna yukarıda yer verilmişti. Bu başlık altında ise bahsi geçen önerilerin konulara göre dağılımı ile ilgili veriler üzerinde durulacak, böylece, önerilerin hangi konularda yoğunlaştığı somut örneklerle ortaya konulacaktır¹⁰⁷. Bu bağlamda, aşağıda, raporlara yansı-

¹⁰⁵ 2012 Faaliyet Raporu, s. 18.

¹⁰⁶ Protokolün ilgili hükümleri ve infaz kurumlarının öğretmen ihtiyacının karşılanması için Adalet Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlığı arasında imzalanan benzer nitelikte bir diğer protokol için bkz. 2007 Faaliyet Raporu, s. 29-31.

¹⁰⁷ 2007 Faaliyet Raporu, s. 33-101; 2008 Faaliyet Raporu, s. 21-116; 2009 Faaliyet Raporu, s. 27- 133; 2010 Faaliyet Raporu, s. 27-86; 2011 Yılı Faaliyet Raporu, s. 44-214; 2012 Yılı Faaliyet Raporu, s. 33-95.

yan sorunların daha ayrıntılı görülebilmesi için, 2007 yılı esas alınarak çözüme bağlanan önerilere değinileceği gibi, çözülemeyen önerilere, bunların gerekçelerine ve gerekçelerin değerlendirilmesine de değinilecektir¹⁰⁸.

İzleme kurullarının 2007 yılı raporlarında fiziki yapı ile ilgili olarak 394 adet öneride bulunulmuş, bunların 230'u yerine getirilirken, 164'ü yerine getirilememiştir. Yerine getirilen öneriler arasında, kurumun fiziki şartlarının düzeltilmesi (70 öneri), ceza infaz kurumunun onarımdan geçirilmesi (13 öneri) ve çatının onarılması (11 öneri) ilk üç sırayı almaktadır. Tek bir başlık altında toplanacak bu önerilerin sayısının çokluğu, kurumlardaki fiziksel yapıdan kaynaklanan sorunları somut biçimde ortaya koymaktadır. Fiziki yapı ile ilgili olarak yerine getirilemeyen öneriler arasında ilk üç sırayı ise mevcut ceza infaz kurumunun kapatılarak, bölge ceza infaz kurumu açılması (37 öneri), ceza infaz kurumunun kapatılması (31 öneri) ve ceza infaz kurumunun onarımdan geçirilmesi (18 öneri) oluşturmaktadır. Fiziksel yapı ile ilgili gerçekleştirilemeyen önerilerin önemli bir bölümünü mevcut kurum binalarının kapatılarak yeni binalar açılması teşkil etmektedir ki, bu durum, fiziksel yapı ile ilgili olarak gerçekleştirilen önerilerin yeterli olmadığını, binaların istenilen seviyeye gelmediğini göstermektedir. Bu başlık altında gerçekleştirilemeyen öneriler olarak sıralanan hususların gerçekleştirilememe nedenlerini, büyük ölçüde bütçe imkânsızlıkları oluşturmaktadır. Ayrıca, fiziksel yapı ile ilgili bir kısım öneri acil bulunmadığı için, bir kısım öneri ise öneriye konu olan kurum binalarının kapatılması planlandığı için sonuçlandırılmamıştır. Bu durumda, özellikle eski ve küçük binalarda barındırılan tutuklu ve hükümlülerin, yeni binaların yapımına kadar geçen sürede olumsuz koşullarda yaşamaya devam etmek zorunda bırakıldıklarını söylemek mümkündür. Bu olumsuz koşulları gidermeye yönelik önerilerin, haklı mazeretlere dayanılarak da olsa, çözüme bağlanmamış olması, varılan sonucu değiştirmemektedir.

¹⁰⁸ Aşağıda değerlendirme konusu yapılan ve 2007 Yılı Faaliyet Raporu'nda yer alan sayısal veriler daha sonraki yıllık raporlardan sadece 2008 yılı raporunda yer almış, diğer raporlarda bu ayrıntılara yer verilmemiştir. Bu nedenle, sadece 2007 yılı sayısal verileri değerlendirilmiştir. Ancak, değerlendirme konusu yapılan 2007 Yılı Faaliyet Raporu açıklanan ilk rapor olduğundan, genel bir fikir oluşturacak niteliktedir.

2007 yılına ilişkin raporlarda yer alan ıslah çalışmaları ile ilgili 200 öneriden 190'ı yerine getirilmiş, 10'u ise yerine getirilememiştir. Yerine getirilen öneriler arasında ilk üç sırayı meslek kurslarının açılması (51 öneri), sosyal ve kültürel faaliyetlerin arttırılması (27 öneri) ve kütüphanedeki kitapların güncelleştirilmesi (17 öneri) oluşturmaktadır. Yerine getirilemeyen öneriler ise; bilgisayar alınması (4 öneri), iş yurdu açılması (3 öneri), bilgisayar kursu açılması (1 öneri), hükümlü ve tutuklulara spor aleti temin edilmesi (1 öneri) ve kütüphane kurulması (1 öneri) bulunmaktadır. Islah çalışmaları ile ilgili önerilerin daha ziyade kitap ve meslek kursları alanlarında yoğunlaştığı ve bunların büyük ölçüde gerçekleştirildiği görülmektedir. Bunların nispeten daha az maddi kaynakla yerine getirilebilmesi, oranın yüksekliğini açıklamaktadır. Ancak, özellikle ilçelerde bulunan infaz kurumlarındaki tutuklu ve hükümlü sayısının az olması ve bu kurumların fiziksel durumu, mesleki kursların açılmasını, sosyal ve kültürel faaliyetlerin geliştirilmesini güçleştirmektedir. Ayrıca, azımsanmayacak sayıdaki tutuklu, kısa bir süre için infaz kurumunda bulunduklarını düşündüğünden, bu tür faaliyetlere katılmayı yeterince arzulamamaktadır. Dolayısıyla, bölge cezaevi modeline geçilmesinin bu sorunların çözümüne de katkı sağlayacağı ifade edilebilir.

2007 yılına ilişkin raporlarda iç güvenlik hizmetleri ile ilgili önerilerin sayısı 64 olup, bunların 47'si yerine getirilmiş, 17'si ise yerine getirilememiştir. Personelin yaka kartlarını takmasının sağlanması (8 öneri), yangın tüpü alınması (8 öneri) ve bayan ziyaretçilerin aranması ile görevlendirilen bayan görevlilerin zamanında hazır edilmesi (7 öneri) ilk üç sırayı oluşturmaktadır. Yerine getirilemeyen öneriler ise X-Ray cihazı alınması (10 öneri), kurum içindeki karakolun başka yere taşınması (3 öneri), dış güvenliğin Adalet Bakanlığı'na devredilmesi (1 öneri), farklı çete gruplarının aynı ceza infaz kurumunda barındırılmaması (1 öneri), odalarda daha fazla eşya bulundurulmasına izin verilmesi (1 öneri) ve personele savunma araçları verilmesi (1 öneri) başlıklarında toplanmaktadır. Bunlar içinde özellikle yangın tüpü ve X-Ray cihazı temin edilmesi gibi önerilerin iç güvenlik hizmetleri açısından büyük önem taşıdığı ortadadır. Daha az maliyetli olan yangın tüplerinin temin edilirken, maliyeti yüksek X-Ray cihazının temin edilememesi, yukarıda değinilen kaynak sorununun, iç güvenlik hizmetlerini etkileyecek boyutlara ulaştığını göstermektedir.

Gerçekleştirilemeyen öneriler arasında yer alan, dış güvenliğin Adalet Bakanlığı'na devredilmesi ve kurum içindeki jandarma karakolunun başka yere taşınmasına ilişkin hususların da üzerinden hassasiyetle durulması gerekmektedir. Bilindiği üzere ceza infaz kurumlarının dış güvenlik hizmetleri İçişleri Bakanlığı'na bağlı jandarma kuvvetleri tarafından yerine getirilmektedir. Öncelikle, cezaların infazının sağlandığı kurumlar Adalet Bakanlığı'na bağlı ve kurumların iç güvenliği kendi personeli tarafından sağlanıyor iken; bu kurumların dış güvenliğinin jandarmaya bırakılmasını olumlu biçimde değerlendirmek güç görünmektedir. Üstelik, dış güvenliği sağlamakla görevli jandarma birlikleri genellikle kurum binasının dışında, ancak duvarlarla çevrili bahçenin içinde yer almakta, böylece kurumla iç içe faaliyette bulunmaktadır. Bu durum, kurum idaresi açısından sorunlara neden olmakta, örneğin, ziyaretçilerin kurum alınmasında, kuruma sokulacak iase maddelerinin belirlenmesinde zaman zaman anlaşmazlıklar doğurmaktadır. Daha da önemlisi, hastalanan bir tutuklu ve hükümlünün acilen hastaneye sevkinin gerektiği durumlarda, nöbetteki jandarma kuvvetlerinin sayısının azlığı ve araç teminindeki güçlük nedeni ile sevk işlemi kısa zamanda gerçekleştirilememektedir. Bu ve benzeri başka sakıncalar nedeni ile kamuoyunda da tartışılan, dış güvenlik hizmetlerinin jandarmadan alınması hususunun değerlendirilmesi yararlı olacaktır¹⁰⁹.

2007 yılına ilişkin raporlarda infaz uygulamaları ile ilgili olarak ise 79 öneride bulunulmuş, bunlardan 60'ı yerine getirilmiş, 19'u yerine getirilememiştir. Yerine getirilen öneriler arasında; genelgelerin hükümlü ve tutuklulara dağıtılmasın (5 öneri), adli ve terör suçların hükümlülerinin ayrı barındırılması (4 öneri), hükümlü ve tutukluların dilekçelerine zamanında cevap verilmesi (4 öneri) ve hükümlü ve tutukluların uyacakları kurallar konusunda bilgilendirilmeleri (4 öneri) ilk sıralarda yer almaktadır. Gerçekleştirilen bu önerilerin önemli bir bölümü tutuklu ve hükümlülerin bilgilendirilmesi ile ilgili olup, bunların infaz kurumunda uymaları gereken kuralları bilmeleri açısından önemlidir. Esasen, bu yöndeki bilgilendirme, mevzuata uygun biçim-

¹⁰⁹ Nitekim TBMM Başkanlığına sevk edilen "Ceza İnfaz Kurumları Dış Güvenlik Hizmetleri Kanun Tasarısı", dış güvenlik hizmetlerinin Adalet Bakanlığı'na devredilmesini öngörmektedir. Bkz. http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/abuyum/belge/faaliyet/donem23/ceza_infaz_kanun_tasarisi.pdf

de kurumu yönetmekle görevli olan kurum idaresinin işini kolaylaştıracaktır. Yerine getirilemeyen önerilerde ilk üç sırayı ise; ziyaretçilerin görüşme sürelerinin uzatılması (4 öneri), moral izni verilmesi (4 öneri) ve hükümlü ve tutuklulara özel izin veya iş arama izinlerinin kullandırılması (3 öneri) konuları oluşturmaktadır. Ziyaretçilerin görüşme süresi *Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun*'un 83. maddesi gereğince, yarım saatten az ve bir saat fazla olmayacak şekilde belirlenmekte olduğundan, bu öneriler yerine getirilememiştir. Ancak, bazı kurumlarda personel sayısındaki azlık ve fiziksel yetersizlikler nedeni ile minimum süreye göre ziyaret yaptırılmaktadır. Bu yetersizliklerin giderilmesi halinde, ziyaret sürelerinin gözden geçirilmesi düşünülebilir. İzin talepleri ise *Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun*'un 89. maddesi gereğince değerlendirilmekte olup, bu hükme uymayan ve hükümde yer alamayan "moral izni"¹¹⁰ gibi öneriler kanuna aykırı bulunduğundan yerine getirilememiştir.

Bu noktada izleme kurulları tarafından iletilen önerilerin, mevzuat gerekçe gösterilerek dikkate alınmamasının kabulünün mümkün olmadığını belirtmek gerekir. Adalet Bakanlığı, izleme kurullarından gelen önerileri mevzuat çerçevesinde değerlendirmekle yükümlü olmakla beraber, yapılacak mevzuat değişikliklerinde önerilerin dikkate alınması mümkün, hatta yararlı olacaktır. Esasen, 4681 sayılı kanunun izleme kurullarının görev ve yükümlülüklerinin düzenlendiği 6. maddesinde, görülen aksaklık ve eksikliklerin yetkili mercilere bildirilmesinden bahsedilirken, bu bildirimlerin mevzuat değişikliği önerisi şeklinde yapılmasına engel bir ibareye yer verilmemiştir. Aksine, anılan kanun maddesinde 5172 sayılı kanunla yapılan değişikliklerle, kurulların raporlarını göndereceği merciler arasına TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Başkanlığı'nın da ilave edilmesi, kurullardan gelecek önerilerin TBMM'nin denetleme görevi yanında, yasama görevinde de dikkate alınabileceğini göstermektedir. Sadece kanun seviyesinde değil, tüzük ve yönetmelik seviyesinde yapılacak değişikliklerde de raporlarda yer alan önerilerden yararlanılması mümkündür. Nitekim, uygulamada, izleme kurullarından gelen öne-

¹¹⁰ *Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun*'un "ödüllendirme" başlıklı 51. maddesinde 24.01.2013 tarih ve 6411 sayılı kanunla yapılan değişiklik ile hükümlülere "mahrem görüşme" hakkı tanınmıştır. Bkz. RG. 31.01.2013, Sayı 28545.

riler dikkate alınarak mevzuat değişikliğine gidildiği görülmektedir. Örnek vermek gerekirse, *Ceza İnfaz Kurumlarının Yönetimi ile Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Tüzük*'ün, telefonla görüşme hakkını düzenleyen 88/2,p hükmünde yapılan değişiklikte¹¹¹, izleme kurullardan gelen önerilerin etkili olduğu ifade edilebilir. Maddenin değişiklikten önceki halinde telefon görüşmelerinin Türkçe yapılacağı, ancak hükümlünün Türkçe bilmemesi veya görüşeceğini bildirdiği yakının mahallinde yapılan araştırmada Türkçe bilmediğinin saptanması durumunda, başka dilde konuşma yapılmasına izin verileceği ve konuşmanın kayda alınacağı belirtilmekte, kayıtların incelenmesi sonucunda konuşmanın suç teşkil etme ihtimali olan faaliyetler için kullanıldığının anlaşılması durumunda, bir daha hükümlünün aynı yakını ile Türkçeden başka dille konuşmasına izin verilmeyeceği belirtilmekteydi. Bu düzenleme, eleştiri konusu yapılmakta¹¹² ve anılan hükmün değiştirilmesine yönelik öneriler bazı izleme kurullarının raporlarında yer almaktaydı. Özellikle, hükümlülerin yakınları ile daha iyi iletişim kuracakları bir dille konuşmak istemeleri, hükümlünün yakının Türkçe bilmediğinin araştırılması sürecinin sağlıklı işlemediği, sınırlı Türkçe bilgisi olan hükümlü yakınlarının da Türkçe bildiği yönünde tespitler yapıldığı, ancak, telefon görüşmelerinde sınırlı Türkçe bilgisi nedeni ile iletişimin zorlaştığı, bu nedenle başka dille konuşmaya başlanınca görüşmenin idare tarafından sona erdirildiği hususları üzerinde durulmaktaydı. Diğer taraftan, yurtdışında yaşayan hükümlü yakınları açısından Türkçe bilmediklerinin saptanması uzunca bir süre almaktaydı. Neticede, bahsi geçen tüzük hükmünde değişikliğe gidilmiş ve hükmün ilgili bölümü şu şekilde düzenlenmiştir: "...Ancak hükümlünün, kendisinin veya görüşeceğini bildirdiği kişinin Türkçe bilmediğini beyan etmesi hâlinde, konuşmanın yapılmasına izin verilir ve konuşma kayda alınır. Kayıtların incelenmesi sonucu, konuşmanın suç teşkil etme ihtimali olan faaliyetler için kullanıldığının anlaşılması durumunda, hükümlünün bir daha aynı kişiyle Türkçeden başka bir dille konuşmasına izin verilmez".

¹¹¹ Değişiklik Bakanlar Kurulu'nun 15.06.2009 tarih ve 2009/15092 numaralı kararnamesi ile yapılmış olup, 20.06.2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bkz. RG. 20.06.2009, Sayı 27264.

¹¹² İzmir Ceza ve Tutukevleri Bağımsız İzleme Grubu Yıllık Raporu (Ekim 2003-Ekim 2004), s. 8.

Bu değişiklikle Türkçe bilmeyen hükümlünün ya da yakınının telefon görüşmelerinin başka dilde yapılmasına olanak sağlanmış, bunun gerçekleşmesi için de hükümlünün, kendisinin ya da yakınının Türkçe bilmediğini beyan etmesi yeterli sayılmış, uygulamada sıkıntı yaratan, Türkçe bilip bilmediğinin araştırılması sürecine son verilmiştir. Tüzükte bu yönde bir değişikliğe gidilmesi olumlu olduğu gibi, değişiklikte izleme kurullarının etkisinin olması da ayrıca dikkat çekicidir. Böylece, izleme kurulları önerilerinin mevzuat değişikliğini de içermesinin pratik sonucu ortaya çıkmış olmaktadır. Ancak, değişiklikte eleştiriye açık yönler de bulunmaktadır. Değişiklikten sonraki düzenlemeye göre, telefon görüşmesi kayıtlarının incelenmesi neticesinde, konuşmanın suç teşkil etme ihtimali olan faaliyetler için kullanılması halinde, hükümlünün bir daha aynı kişiyle Türkçeden başka dille konuşmasına izin verilmeyecektir. Öncelikle, hükümde yer alan “suç teşkil etme ihtimali” ibaresi belirsizlik taşımaktadır. Bu ibareyle, makul bir şüphenin bulunmasından daha hafif bir durumun kastedildiğini söylemek mümkün olup, bu durum idarenin takdir yetkisini oldukça genişletmektedir. Ancak, infaz hâkimliğinin bu konu üzerindeki hassas denetimleri ile idareye tanınan geniş takdir yetkisinin kısmen de olsa denetlenmesi mümkün olabilir. Diğer taraftan, Tüzüğün 148. maddesi, hükümlülerin hangi hallerde haberleşme ve iletişim hakların yoksun bırakılacağına yönelik bir disiplin cezasına yer vermektedir. Bu maddedeki gönderme uyarınca, *Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun*’un 42/2. maddesinde sayılan durumlarda bahsi geçen disiplin cezası uygulanabilmektedir. Buna göre, telefon görüşmeleri bir disiplin cezası olarak ve belirli bir süre (1 aydan 3 aya kadar) için yasaklanabilmektedir. Böylece, Türkçe konuşan bir hükümlü disiplin cezası olarak haberleşme ve iletişim haklarından yoksun bırakılma cezası aldığı anda, cezanın bitiminde yeniden telefon görüşmesi yapabilecektir. Oysa, “suç teşkil etme ihtimali” olan bir telefon görüşmesini başka dilde yapan hükümlü, aynı kişiyle bir daha Türkçeden başka dille konuşamayacaktır. Bunun pratik sonucu olarak, hükümlü veya yakını Türkçe bilmiyorlarsa bir daha telefon görüşmesi yapamayacaklardır. Başka bir açıdan ifade etmek gerekirse, “suç teşkil etme ihtimali” olan telefon görüşmesini Türkçe yapan hükümlü ile Türkçe yapmayan hükümlü arasında eşitsizlik yaratılmış olmaktadır. Kanaatimizce, telefon görüşmesinin suç teşkil etme ihtimali taşıması

ile hangi dilde yapıldığı arasında doğrudan bir bağlantı yoktur. Esasen, konuşma kayda alındığına göre, her zaman disiplin soruşturmasına ya da adli soruşturmaya konu yapılabilir.

2007 yılına dair raporlardaki önerilerden, personele ilişkin olanların sayısı 426 olup, bunların 302'si yerine getirilmiş, 124'ü ise olumlu biçimde sonuçlandırılmamıştır. Gerçekleştirilen önerilerden ilk üç başlığı; tabip atanması (93 öneri), infaz ve koruma personeli eksikliğinin giderilmesi (72 öneri) ve psikolog atanması (44 öneri) oluşturmaktadır. Gerçekleştirilemeyen önerilerin ilk sıralarında ise şunlar yer almaktadır: İnfaz ve koruma personeli atanması (60 öneri), aşçı atanması (21 öneri), sağlık memuru atanması (9 öneri), personelin özlük haklarının iyileştirilmesi (9 öneri).

2007 yılı raporlarında sağlık konularında 133 öneride bulunulmuş, bunların 125'i yerine getirilmiş, 8'i ise yerine getirilememiştir. Yerine getirilen önerilerin ilk sıralarında; haşereler karşı ilaçlama (20 öneri), hükümlü ve tutukluların ilaçlarının zamanında temin edilmesi (19 öneri) başlıkları bulunmaktadır. Yerine getirilemeyen öneriler ise; diş ünitesi kurulması (5 öneri), ileri derecede sağlık problemi olan hükümlü ve tutukluların şartları daha iyi olan ceza infaz kurumlarına nakillerinin yapılması (1 öneri), psikolojik rahatsızlığı olan hükümlü ve tutukluların tedavilerinin sağlanması için başka ceza infaz kurumlarına nakledilmesi (1 öneri), sağlık ve ulaşım hizmetlerinin özel sektörden hizmet satın alma yoluyla karşılanması (1 öneri) konularında toplanmaktadır.

Sevk ve nakil işlemleri ile ilgili olarak 2007 yılı raporlarında yapılan 135 öneriden 75'i yerine getirilmiş, 60'ı ise yerine getirilememiştir. Ring aracı alınması (23 öneri), hükümlü ve tutukluların duruşma ve hastaneye sevklerinde kelepçenin mevzuata uygun olarak takılmasının sağlanması (5 öneri), hükümlülerin nakillerindeki gecikmelerin giderilmesi (4 öneri) gerçekleştirilen önerilerin ilk üç sırasını oluşturmaktadır. Bu alanda gerçekleştirilemeyen ilk üç öneri ise şunlardır: Ring aracı alınması (41 öneri), ambulans alınması (9 öneri) ve il dışı hasta sevklerinde Bakanlık onayı alınması uygulamasının kaldırılması (5 öneri).

Yaşam şartlarına ilişkin olarak sunulan 718 öneriden 521'i yerine getirilirken, 197'si yerine getirilememiştir. Yerine getirilen önerilerden

ilk üç sırada; yatak ve nevresim takımı alınması (133 öneri), ödeneklerin zamanında gönderilmesi (86 öneri), boya ve badana yaptırılması (30 öneri) yer alırken; yerine getirilemeyen önerilerin ilk sıralarında; kalabalık olması nedeni ile kurum mevcudunun azaltılması (129 öneri), günlük iâşe bedelinin arttırılması (33 öneri), bulaşık makinesi alınması (6 öneri), buzdolabı alınması (6 öneri), çamaşır makinesi alınması (6 öneri) yer almaktadır. Gerçekleştirilemeyen önerilerin ilk sırasında, kurumlarda çok sayıda, hatta kapasitelerinin üzerinde tutuklu ve hükümlü barındırılması başlığı bulunmaktadır. Gerçekten de, tutuklu ve hükümlü sayısı, yukarıda belirtildiği üzere son yıllarda giderek artmaktadır. Bu nedenle, bazı kurumlarda kapasitenin üzerinde tutuklu ve hükümlü barındırılmakta; bunun çözümü için de “odalardaki ranza sayısının arttırılması”, “ranzalar arasına hamak kurulması”, “yere yatak serilmesi”, “dönüşümlü uyunması” gibi yöntemlere başvurulmaktadır. Kapasitesi az sayıda olan kurumların kapatılması, ciddi bir sorunun çözümü için önemli bir adım olacaktır. İkinci sırada yer alan günlük iâşe bedellerinin arttırılmasına ilişkin önerinin bütçe imkânları nedeni ile gerçekleştirilmediği ifade edilmektedir. 2007 yılı için sorun olan günlük iâşe bedeli miktarının düşük olması, günümüzde de sorun olmaya devam etmektedir. Günlük iâşe bedeli ile bir kişinin üç öğünlük iâşesinin tam olarak karşılanmasını beklemenin fazla bir iyimserlik olduğu söylenebilir. Bütçe imkânlarındaki yetersizlik gerekçesiyle tutuklu ve hükümlülerin sağlıklı beslenememelerini kabul etmek mümkün olmasa gerektir. Tutuklu ve hükümlülerin, kantinden alışveriş yaparak kendi imkânlarıyla beslenmelerine takviye yapabilecekleri düşünülebilirse de, kantindeki ürünlerin niteliği, yemeklerin yerini tutmamaktadır. Ayrıca, maddi durumu iyi olmayan tutuklu ve hükümlüler kantinden yeterince yararlanamamaktadırlar.

İzleme kurulları tarafından düzenlenen raporlardaki öneriler, sadece yukarıda değinilen başlıklar altında toplanan hususlardan ibaret değildir. İzleme kurulların temel var oluş nedenini oluşturan tutuklu ve hükümlülerin maddi ve manevi varlıklarının güvence altına alınması bağlamında, 2007 yılı içinde yapılan ziyaretler sırasında 5 kez insan hakkı ihlali (kötü muamele, yaralama, vb.) iddiası rapor edilmiştir. Bunlardan bir tanesinde ceza infaz kurumu görevlileri hakkında kamu davası açılmış, diğerlerinde ise kamu davası açılmadığı gibi,

görevliler hakkında bir disiplin cezası da uygulanmamıştır¹¹³. 2007 yılı boyunca sadece 5 kötü muamele, vb. iddianın rapor edilmesi dikkat çekicidir. Gerçekten de, bir yıllık dönemde sadece 5 ihlal vakası iddiasında bulunulması, eğer tüm iddialar rapor konusu yapılıyorsa, infaz kurumlarındaki kötü muamele iddiaları açısından, olumlu bir gelişme olarak görülebilir. Şüphesiz, bu iddiaların daha da azaltılması, hatta ideal olarak, son bulması gerekmektedir. Diğer bir bakış açısı ile konuya yaklaşıldığında ise; kötü muamele iddialarının izleme kurullarına yeterince yansıtılmadığı ya da kurullara yansıtılanların değerlendirilmesinde ve gerektiğinde rapor edilmesinde çekingen davranıldığı söylenebilir.

SONUÇ

Ceza infaz kurumları ve tutukevleri ulusal düzeyde geleneksel olarak nitelendirilebilecek idari, siyasi ve yargısal denetime tabi tutuldukları gibi, uluslararası denetim mekanizmalarına da tabi tutulmaktadır. Ancak, uluslararası hukuk belgelerinde bu kurumların sivil ve bağımsız denetime tabi olmaları da devletlerden beklenen yükümlülükler arasında yer almaktadır.

Bu bağlamda Türkiye’de 2001 yılında yapılan bir yasal düzenleme ile oluşturulan Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları önemli bir başlangıç noktası oluşturmaktadır. Ulusal insan hakları kurumu olarak da nitelendirilebilecek bu kurulların yasal statüsünde uluslararası standartlar arasında yer alan “bağımsızlık” ilkesi açısından bazı sorunlar bulunmakla beraber, ülkemizde ulusal insan hakları kurumu olarak değerlendirilebilecek diğer kurumlara kıyasla daha “bağımsız” olduklarını söylemek mümkündür. Yasal düzenlemedeki eksikliklerin bir kısmı uygulamada yaşanan sorunlar dikkate alınarak düzeltilmiş ise de, gerçek bir bağımsız denetim için yeni bir yasal düzenleme yapılması yararlı olacaktır.

Diğer taraftan, yapılan yasal değişiklik ile izleme kurullarının raporlarının Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü tarafından 2007 yılından itibaren değerlendirme konusu yapılması ve açıklanması olumlu bir gelişmedir. Ancak, Bakanlık tarafından

¹¹³ 2007 Faaliyet Raporu, s. 102-103.

hazırlanan yıllık raporlarda sadece izleme kurullarının raporlarında yer alan önerilerine yer verilmesi, izleme kurullarının raporlarının alenileştirilmesi açısından yeterli değildir. Esasen, yetkili mercilerin izni olmadan izleme kurullarının raporlarının bizzat izleme kurulları tarafından kamuoyuna açıklanmasını yasaklayan hükümler varlığını sürdürmekte olup, bu yasaklama nedeniyle ceza infaz kurumları üzerindeki kamuoyu denetimi etkisiz kalmaktadır.

İzleme kurullarının esas faaliyetini alanını kurumlara yapılacak ziyaretler ve bu ziyaretler sonrasında hazırladıkları raporlar oluşturmaktadır. Uygulamada izleme kurulları ziyaretler sırasında infaz uygulamalarını, ıslah (eğitim ve iyileştirme) çalışmalarını, sağlık hizmetlerini, yaşam şartlarını, iç güvenlik hizmetlerini, sevk ve nakil işlemlerini, kurumların fiziki yapısını ve personel durumunu değerlendirmekte, ayrıca tutuklu ve hükümlüler ile özel görüşmelerde yapabilmekte, daha sonra bunları rapor halinde getirmekte ve önerilerde bulunabilmektedir. İzleme kurulları raporlarında yer alan önerilerin gerçekleştirilmesindeki temel sorumlu, bu raporları yasal olarak değerlendirmekle görevli olan Adalet Bakanlığı'dır. Bakanlık izleme kurullarının raporlarında yer alan önerilerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği hususunda ilgili izleme kuruluna bilgi verdiği gibi, 2007 yılından itibaren Türkiye genelindeki tüm izleme kurulları raporlarında yer alan önerilerin yıllık değerlendirmesini yapmakta ve önerilerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ile ilgili kısa açıklamalar yanında, sayısal bilgilere de yer vermektedir. Adalet Bakanlığı tarafından açıklanan yıllık raporlardaki bu genel bilgiler, izleme kurulları tarafından gerçekleştirilen denetimin neticesinde infaz kurumlarının dışarıdan bir gözle çekilen fotoğrafı konusunda, ana hatlarıyla da olsa, bir değerlendirme yapma olanağı sağlamaktadır.

Buna göre, izleme kurullarının 2007-2012 yılları arasındaki raporlarından, en çok önerinin yaşam şartları, kurumların fiziki yapısı ve personel durumu ile ilgili olduğu, ancak bunların önemli bir bölümünün değişik nedenlerle gerçekleştirilemediği anlaşılmaktadır. Yaşam şartları ile ilgili önerilerin nitelikleri (yemeklerin kalitesi, yatak sayısı, vs) infaz kurumlarında yaşanan sorunların çok boyutlu olduğunu ortaya koymaktadır. Kurumların fiziki yapısı ile ilgili önerilerin yaşam şartları ile de yakından bağlantısı bulunmaktadır. Bu bağlamda, ülkemizde nispeten çok sayıda ceza infaz kurumu bulunmasının, bunların

bir kısmının oldukça eski binalar olmasının, bir kısmın da ilçelerde bulunan sınırlı kapasiteli binalar olmasının fiziki yapı ile ilgili sorunların giderilmesini güçleştirdiği raporlardan anlaşılmaktadır. Ancak, son yıllarda yeni ceza infaz kurumu binalarının inşa edilerek eski ve özellikle de sınırlı kapasiteli binaların kapatılmasının zaman içinde fiziki koşullarda iyileştirme yaratması beklenebilir. Ayrıca, bazı kurum binalarında dönem dönem kapasitelerinin üzerinde tutuklu ve hükümlü barındırılması da önemli bir sorun olarak raporlarda yer almaktadır. Bu bağlamda, ülkemizdeki ceza infaz kurumlarındaki tutuklu ve hükümlü sayısında artış meydana gelmesi hem yaşam koşullarını güçleştirmekte, hem de fiziki koşullardan kaynaklanan sorunların etkisini arttırmaktadır. Özellikle, kurumlardaki tutuklu sayısının bazı yıllarda hükümlülere oranla ciddi miktara ulaşması dikkat çekmektedir.

Hükümlü ve tutuklulara sağlanan hizmetler açısından kurumlarda bulunan personelin sayısı ve nitelikleri de önem taşımakta olup, raporlardan anlaşılabacağı üzere, kadro sayısı yetersiz olduğu gibi, mevcut kadroların doldurulmasında da sorunlar yaşanmaktadır. Her üç öneri konusunda iyileştirme yapılması maddi olanaklarla bağlantılı olup, Adalet Bakanlığı'nın ve Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü'nün bütçesinin yeterli seviyede olmadığı anlaşılmaktadır. Ancak, sorunların sadece maddi kaynakların yetersizliğinden kaynaklandığını söylemek mümkün olmayıp, cezaevleri konusun kamuoyunda yeterli ilginin yaratılamamış olması da önemli bir eksikliktir.

Genel olarak bakıldığında, izleme kurullarının raporlarında yer alan önerilerden bir bölümünün somut ve daha çok bireysel sorunlara yönelik çözüm önerileri olduğu, bir bölümünün sistemsel değişiklikleri içerdiği, bir bölümünün de mevzuat değişikliğini gerektirdiği görülmektedir. Adalet Bakanlığı tarafından bu önerilerden bireysel ve somut nitelikteki önerilerin mevzuat çerçevesinde gerçekleştirilmeye çalışıldığı, sistemsel önerilerin zaman içinde bütçe olanakları dikkate alınarak değerlendirileceğinin ifade edildiği anlaşılmaktadır. Mevzuat değişikliği ile ilgili önerilerin de dikkate alındığı ve infaz mevzuatında yapılan bazı değişikliklerin izleme kurullarının raporlarında yer alan öneriler ile örtüştüğü görülmektedir.

Yukarıda yer alan ve sonuç bölümünde genel olarak belirtilen değerlendirmeler ışığında, 2001 yılında faaliyete geçen ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurullarının, ceza infaz sistemine ciddi katkılarda bulunduğu, ancak uluslararası standartlar açısından mevcut eksikliklerin yapılacak yasal düzenlemelerde dikkate alınması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

KAYNAKÇA

Kitaplar ve Makaleler:

- Eren Abdurrahman, Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması Uluslararası Koruma Mekanizmaları ve Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Rolü, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.
- Çelikiyay Hakan Sabri, “Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye”, Disiplinlerarası Yaklaşımla İnsan Hakları (Editör Selda Çağlar), Beta Yayınları, İstanbul, 2010, s. 447508.
- Kıvırcık Hasan, “Cezaevleri Mekan Kurgusu, Güncel Sorunlar ve Öneriler”, Cezaevleri Sempozyumu, 2930 Haziran 2002, İstanbul Barosu Yayını, İstanbul, 2002, s. 1227.
- Altıparmak Kerem, Bürokrasi ve İnsan Hakları, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2007.
- Altıparmak Kerem, “Köprüden Önce Son Çıkış: Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısı’nın Eleştirel Değerlendirmesi”, <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/userfiles/file/Kopruden%20son%20cikis.pdf>, Erişim Tarihi 14.02.2014.
- Poll Kees, “Independent Monitoring Boards: What’s the Use? – The Dutch Model (Bağımsız İzleme Kurulları: İşlevleri Hollanda Modeli)”, Türkiye’de Model Cezaevi Uygulamalarının Yaygınlaştırılması ve Ceza Evi Reformunun Desteklenmesi, Avrupa BirliğiAvrupa Konseyi Ortak Programı, İstanbul, 89 Mart 2012.
- Gemalmaz Mehmet Semih, İşkence Yasağına İlişkin Uluslararası Belgeler, İstanbul Barosu Yayını, İstanbul, 2002.

- Gemalmaz Mehmet Semih, Yaşam Hakkı ve İşkence Yasağı, 2. Baskı, Kavram Yayınları, İstanbul, 1994.
- Eren Mustafa, “Ceza İnfaz Kurumu Yönetimi El Kitabı Üzerinden Bir Değerlendirme: Hapishaneler İlişkin Avrupa Kriterlerinin ve Türkiye Pratiğinin Bir Belge Üzerinden Okunması”, <http://www.cezaevindestk.org/duyuru22ceza+infaz+kurumu+yonetimi+el+kitabi+uzerinde+bir+degerlendirme>
- Sağlam M. Yılmaz, “İnsan Hakları Işığında İnfaz Hukuku Oluşturma”, Elli Yıllık Deneyimlerin Işığında Türkiye’de ve Dünyada İnsan Hakları, Hacettepe Üniversitesi İnsan Hakları ve Felsefesi Uygulama ve Araştırma Merkezi, Ankara, 2004, s.336345.
- Sarıhan Şenal, “Türkiye’deki Cezaevleri Sorunu ve Tarihsel Gelişimi”, Cezaevleri Sempozyumu, 2930 Haziran 2002, İstanbul Barosu Yayını, İstanbul, 2002, s. 2937.
- Hammarberg Thomas, Avrupa’da İnsan Hakları, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012.
- Demirbaş Timur, İnfaz Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003.
- Tarhanlı Turgut, “Cezaların İnfazında Sivil Toplum”, Sesleniş Aylık Haber Kültür ve Aktüalite Dergisi, Yıl 2, Sayı 9, Nisan 2008, s. 20.
- Kamer Vehbi Kadri, “Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurullarımız ile İngiliz İzleme kurullarının Tarihçesi, Kuruluşu ve Çalışma Esasları”, *Adalet Dergisi*, Sayı 14, Ocak 2003, http://www.yayin.adalet.gov.tr/adaletdergisi/14.sayi/07vehbi_kadri_kamercik_ve_tutukevleri_izleme_kurullarimiz_ile_ingiliz_izleme_kurullarinin_tarihcesi.htm

Kurumsal Raporlar ve Belgeler:

- Alıkoyma Yerlerine Ulusal Seviyede Ziyaretler: Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesinin Seçmeli Protokol Işığında Tavsiyeleri, <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/userfiles/file/CPT%20ve%20secmeli%20protokol.pdf>,
- Erişim Tarihi 14.02.2014.
- Avrupa Birliği İnsan Hakları İlke Kuralları, Türkiye: Avrupa Konseyi Avrupa Komisyonu Ortak Projesi, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı Yayını, Ankara, Kasım 2007.
- Avrupa İnsan Hakları Komiseri Thomas Hammerberg’in 1014 Ekim 2011 tarihleri arasındaki Türkiye ziyaretini müteakiben hazırladığı rapor. <http://www.inhak.adalet.gov.tr/raporlar/2012turkrapor.pdf>
- Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin Ceza İnfaz Alanındaki Tavsiye Kararları, Avrupa Konseyi Avrupa Komisyonu Ortak Programı: Türkiye’de Model Cezaevi Uygulamalarının Yaygınlaştırılması ve Cezaevi Reformunun Desteklenmesi Projesi, Ankara, 2011.

- Ceza İnfaz Kurumları Dış Güvenlik Hizmetleri Kanun Tasarısı, http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/abuyum/belge/faaliyet/donem23/ceza_infaz_kanun_tasari-si.pdf
- Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları 2007 Faaliyet Raporu, Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007.
- Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları 2008 Faaliyet Raporu, Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 2008.
- Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları 2009 Faaliyet Raporu, Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 2009.
- Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları 2010 Faaliyet Raporu, Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 2010.
- Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları 2011 Faaliyet Raporu, Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 2011.
- Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları 2012 Faaliyet Raporu, Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 2012.
- Ceza İnfaz Kurumu Yönetimi El Kitabı, Avrupa Konseyi Avrupa Komisyonu Ortak Programı: Türkiye’de Model Cezaevi Uygulamalarının Yaygınlaştırılması ve Cezaevi Reformunun Desteklenmesi Projesi, Ankara, 2011.
- CPT Standartları, CPT Genel Raporlarının Temel Bölümleri, Avrupa Konseyi, 2002.
- İnsan Hakları Bilgi Dosyası, T.C. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, Ankara, 2007.
- İşkenceye Karşı Sözleşme’nin Seçmeli Protokolü Kapsamında Sivil Toplum ve Ulusal Önleme Mekanizmaları, <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/userfiles/file/Sivil%20Toplum%20ve%20Ulusal%20Izleme%20Mekanizmalar%C4%B1.pdf>, Erişim Tarihi 14.02.2014.
- İşkenceye Karşı Komite, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, İnsan Hakları Bilgi Belgeleri No 17, <http://www.ihop.org.tr/dosya/BB/torturetr.pdf>
- İşkenceye Karşı Sözleşme Seçmeli Protokol Işığında Ulusal Önleyici Mekanizmalar Olarak Ulusal İnsan Hakları Komisyonları ve Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumları/Kamu Denetçileri, <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/userfiles/file/Insan%20Haklari%20Komisyonlari%20ve%20Kamu%20Denetcleri.pdf>, Erişim Tarihi:14.02.2014
- İşkenceye Karşı Sözleşme’nin Seçmeli Protokolü Kapsamında Sivil Toplum ve Ulusal Önleyici Mekanizmalar, <http://ihm.politics.ankara.edu.tr/userfiles/file/Sivil%20Toplum%20ve%20Ulusal%20Izleme%20Mekanizmalar%C4%B1.pdf>, ErişimTarihi:14.02.2014
- İzmir Ceza ve Tutukevleri Bağımsız İzleme Grubu Yıllık Raporu (Ekim 2003Ekim

2004), <http://www.bianet.org/archives/go?id=1>, Erişim Tarihi 14.02.2014.

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, United Nations, New York and Geneva, 1995, s.6. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training4en.pdf>, Erişim Tarihi:14.02.2014.

<http://www.bianet.org/konu/izmircezavetutukevleribagimsizizlemegrubu>

<http://cezaevindestk.org>

<http://www.gunisigihukuk.com/izmircezavetutukevleri.html>, Erişim Tarihi, 14.02.2014.

<http://ihm.politics.ankara.edu.tr/userfiles/file/Metinler/Paris%20Ilkeleri.pdf>, Erişim Tarihi 14.02.2014.

http://www.ihop.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=560:hoptanyeniceviriler&catid=33:ceviriler&Itemid=114

Mahkeme Kararları:

Anayasa Mahkemesi'nin 2006/140 Esas, 2008/185 Karar, Karar Tarihi 25.12.2008. <http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/Kararlar/Iptalıtiraz/K2009/K.2008185.htm>