

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

**ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARI ve TÜRKİYE
ÖRNEĞİNE ELEŞTİREL YAKLAŞIM**

Yüksek Lisans Tezi

Coşkun AÇIK

Ankara–2011

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

**ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARI ve TÜRKİYE
ÖRNEĞİNE ELEŞTİREL YAKLAŞIM**

Yüksek Lisans Tezi

Coşkun AÇIK

Tez Danışmanı

Yard. Doç. Dr. Kerem ALTIPARMAK

Ankara–2011

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARI ve TÜRKİYE
ÖRNEĞİNE ELEŞTİREL YAKLAŞIM**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Yard. Doç. Dr. Kerem ALTIPARMAK

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

Yrd. Doç. Dr. Kerem ALTIPARMAK

Doç. Dr. A. Arzu AKDOĞAN

Doç. Dr. Kerem KARASU

.....



.....

Tez Sınavı Tarihi ...08/02/2021

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. 12/01/2011

Coşkun AÇIK

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR LİSTESİ	iv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

HAKLARIN KORUNMASI VE HAK ARAMA YOLLARI	6
1.1. Ulusal Düzeyde Koruma	8
1.1.1. Yürütme İşlevi Bakımından ve Yürütme İşlevine Karşı Koruma...	9
1.1.2. Yargısal Koruma ve Yargı Organına Karşı Koruma.....	12
1.1.3. Parlamentonun Koruması ve Yasama İşlevine Karşı Koruma	15
1.1.4 Ulusal Düzeydeki Sistemde Aksaklık ve Yetersizlikler	18
1.2. Uluslararası Koruma	23
1.2.1 Evrensel (Birleşmiş Milletler) İnsan Haklarını Koruma Mekanizmaları	26
1.2.2 Bölgesel İnsan Hakları Koruma Mekanizmaları	29
1.2.2.1 Avrupa Konseyi İnsan Hakları Koruma Sistemi	30
1.2.3 Uluslararası Sistemdeki Aksaklık ve Yetersizlikler	33

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARI KAVRAMI, GELİŞİMİ VE MODELLERİ.....	42
2.1 Birleşmiş Milletlerin Yaklaşımı ve Kavramın Gelişimi	42
2.1.1. Kavramın Ortaya Çıkışı.....	44
2.1.2. Geliştirilmesi	46
2.1.3. Yaygınlık Kazanması.....	48
2.1.4. Denetim Mekanizmalarının Katkısı	50
2.2 Ulusal Kurum Konusunda Bölgesel Gelişmeler.....	53
2.2.1. Avrupa'daki Ulusal İnsan Hakları Kurumları	55
2.2.2. Diğer Bölgelerde Ulusal İnsan Hakları Kurumları	57
2.3 Ulusal Kurum Kavramı ve Uluslararası Standartlar	59
2.3.1 Ulusal İnsan Hakları Kurumlarını Oluşturma Nedenleri.....	61
2.3.2. Uluslararası Standartların Gelişimi.....	64
2.4 Ulusal Kurumların Sınıflandırılması ve Temel Türleri	68

2.4.1. İnsan Hakları Komisyonları	70
2.4.2. Ombudsman, Karma Kurumlar	74
2.4.3. Danışma Komiteleri	78
2.4.4. İnsan Hakları Enstitüsü Modeli.....	79

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İNSAN HAKLARI KURUMLARININ YAPILARI VE TÜRKİYE ÖRNEĞİNE ELEŞTİREL YAKLAŞIM

88

3.1. Türkiye’de İnsan Hakları Yapılanması	91
3.1.1 İHDK Oluşumu, Görev, Yetki ve Çalışma Esasları.....	92
3.1.2 Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu Tasarısı	99
3.2. Ulusal Kurumların Kuruluş Arka Planı	102
3.2.1 Ulusal Kurumların Kuruluş Mevzuatı.....	106
3.2.2 Ulusal Kurumların Kurumsal Modelleri	108
3.3. Ulusal Kurumların Kurumsal Özellikleri	111
3.3.1 Bağımsızlık	113
3.3.2 Oluşum, Çoğulculuk ve Teminatlar	117
3.3.2.1 Üye Oluşumu ve Süreçler	118
3.3.2.2 Çoğulculuk	121
3.3.2.3 Teminatlar	126
3.3.3 Finansal ve İşlevsel Özerklik.....	129
3.3.4 Örgütsel Yapı	136
3.3.5 Erişilebilirlik	141
3.4. Görev, Yetki, Sorumluluklar	145
3.4.1 Geniş Görev Alanı.....	146
3.4.2 Ziyaret Yetkisi, İşkence ve Kötü Muameleyle Mücadele	150
3.4.3 Danışma, Tavsiyeleri İzleme	156
3.4.4 Yarı Yargısal Yetkiler	162
3.4.5 İnsan Hakları Eğitimi ve Bilincini Geliştirme.....	167
3.4.6 Sorumluluklar	171
3.5. İşbirliği ve Diğer Örgütlerle İlişkiler	175
3.5.1 Sivil Toplumla İlişkiler	176
3.5.2 Kamu Örgütleri ile ilişkiler	181

3.5.3 Uluslararası, Bölgesel ve Diğer Ülke Kurumları ile İlişkiler	184
SONUÇ.....	193
KAYNAKÇA	201
ÖZET.....	216
ABSTRACT	217

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AK	Avrupa Konseyi
AKİHK	Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserliği
AYM	Anayasa Mahkemesi
BM	Birleşmiş Milletler
DİHE	Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü
ESK	Ekonomik ve Sosyal Konsey
UKK	Uluslararası Koordinasyon Komitesi
İHB	İnsan Hakları Başkanlığı
İHDK	İnsan Hakları Danışma Kurulu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
OHCHR	İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi
RİG	Reform İzleme Grubu
STK, HDÖ	Sivil Toplum Kuruluşu, Hükümet Dışı Örgütler
TİHK	Türkiye İnsan Hakları Kurulu
UDHR	İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
UİHK	Ulusal İnsan Hakları Kurumu

GİRİŞ

Bir ÷lkede insan haklarının nasıl ve ne ölçüde korunduğunu ortaya koyabilmek için, koruma boyutunu bir bütünlük içinde ele almak zorunludur. İnsan hakları, ulusal ve uluslararası boyutta iki farklı düzeyde ve bir bütünlük içinde korunurken, denetim; ulusal, bölgesel ve evrensel ölçekte farklılaşmakta, koruma mekanizmalarının ayrı rolleri bulunmaktadır.

İnsan haklarının korunmasında öncelikli ve asıl olan ulusal korumadır. İnsan hakları alanında devlet, hem ihlallerin kaynağı olarak kabul edilir hem de hakların korunmasından sorumludur. Devlet, insan haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumlu iken kimi zaman yürütme, yasama ve bazen de yargı eliyle insan hakları ihlallerine neden olur. İşleyiş ve yapılanma biçimine yasallık ilkesinin hâkim olduğu yürütmenin, bağımsız bir yargı sisteminin ve demokratik olarak seçilmiş bir parlamentonun varlığı insan hakları ihlallerini önlemekte yeterli olmamaktadır.

Uluslararası korumada uluslararası örgütler belirleyicidir. İnsan haklarının korunmasını evrensel düzeyde gerçekleştiren örgüt Birleşmiş Milletler Örgütü'dür. Bölgesel koruma, insan hakları standartlarının bölgesel düzeyde hayata geçirilmesini daha kolay ve daha etkin bir şekilde sağlayarak daha etkili bir koruma gerçekleştirmektedir. Fakat uluslararası sistemler, ulusal sistem ve yapılara dayanma zorunluluğunun yanı sıra devletlerin egemenliğine saygıyı kollama dengesinin sınırlamalarından kaynaklanan eksikleri dolayısıyla insan haklarının korunmasında yetersiz kalmaktadır.

İnsan hakları ihlalleri, uluslararası insan hakları standartlarının ulusal düzeyde uygulamaya geçirilmesi, takip edilmesi, denetlenmesi ve uluslararası koruma

mekanizmaları ile işbirliği yapılması zorunluluğunu ortaya çıkarmış, bu zorunluluk, klasik hükümet aygıtları ile tamamen sivil yapılar olan STK'ların dışında, yeni bir aktörün ortaya çıkmasına kaynaklık etmiştir. Bunda en önemli etken, insan haklarının korunmasında rol alan uluslararası ve ulusal koruma mekanizmaları ile sivil toplum arasında köprü görevi görececek bir yapıya olan ihtiyaçtır. Ulusal insan hakları kurumu (UİHK) olarak adlandırılan bu yeni aktörün oluşumu, görev ve yetkileri yasal bir metinle belirlendiğinden sivil toplum örgütlerinden, bağımsız ve tarafsız olması nedeniyle de diğer hükümet aygıtlarından ayrılmaktadır. UİHK'in hükümet ve sivil toplum arasındaki kuramsal alanı, yönetenler ile yönetilenler arasında pratik bir hat sağlanması için köprü görevi görmesine imkân tanırken, uluslararası standartları ulusal düzeye taşımak için iyi bir potansiyel sağlamaktadır.

Ulusal insan hakları kurumları; yasa ile düzenlenmiş geniş bir yetkiye sahip olarak, bağımsızlık ve özerklik ekseninde, üye bileşimi ve personel yapısında çoğulculuk kriterlerini karşılamalıdır. Ayrıca, kurumlar tavsiyelerde bulunmak ve raporlar sunmak; insan hakları anlaşmalarının onaylanmasını teşvik etmek ve bunlara uyumu izlemek; diğer UİHK ve ilgili uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapmak gibi görevleri de yerine getirebilmelidir. Kurumun yapısında çoğulcu temsil ilkesinin gözetilmesi kurumun siyasi, dinsel ya da diğer türden herhangi bir çıkar grubu karşısında bağımsız kalmasına imkân tanımaktadır.

Ulusal kurumların yapı ve statüleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ulusal insan hakları kurumlarının oluşturulmasının en önemli nedeni ihlallerin ortadan kaldırılmasını amaçlayan uluslararası toplumun baskısıdır. Devletler deneyim ve birikimlerine dayanarak yapısına uygun kurum oluşturabilmektedir.

Tercih edilen modellerin veya türevlerinin hangisinin en iyisi olduğunu belirlemek kolay olmadığı gibi, ideal evrensel tek tip bir ulusal kurul modeli yoktur.

20.12.1993 tarih ve 48/134 sayılı BM Genel Kurul kararına dayanan Paris İlkeleri ulusal kurumlara özgü yetki ve sorumluluklar, oluşum, bağımsızlık garantisi ve çoğulculuk yapısı ve çalışma yöntemlerine ilişkin ilkeleri tanımlamaktadır. Türkiye’de, yapılanma bakımından, klasik örgütlenmenin içerisinde insan hakları konularına özgülenmiş ve değişik isimler altında oluşturulmuş birçok birim bulunmakta, bunların görev ve yetkileri kimi zaman kesişmektedir. Bu tezde İnsan haklarına ilişkin çeşitlilik gösteren bu kurumsal yapılanmanın; görev, yetki ve yapı itibariyle Paris İlkelerine uygunluğu, görevleri ve işleyişleri açısından farklılıklar gösteren insan hakları idari birimlerinin varlığının ihtiyacı karşılama oranı ve Türkiye’de insan haklarının korunması ve geliştirilmesi açısından güvence teşkil edip etmediği hususları ele alınmaktadır.

Bu tez, daha somut bir ifadeyle Türkiye’de ulusal kurum benzeri insan hakları yapılanmasının etkin bir insan haklarını koruma sistemini geliştirmeye imkân tanıyıp tanımadığını sorgulamayı hedeflemektedir. Değerlendirme yapılırken üç temel nokta dikkate alınmıştır. Bunlardan ilki, Paris İlkeleridir. İkincisi, Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan ‘UN Handbook’, 1995’ El Kitabıdır. Üçüncüsü, İnsan Hakları Danışma Kurulu (İHDK) pratiğinde ve Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu (TİHK) tasarısı eksenindeki ulusal deneyimlerdir.

Bu tezin konusu, Türkiye’de insan haklarının korunmasında mevcut ulusal koruma mekanizmalarının yanı sıra, uluslararası koruma mekanizmalarını incelemek, bunların aksaklık ve eksikliklerini not ettikten sonra, eldeki veriler ışığında UIHK’in,

gelişimi, modelleri, yapı ve işleyişleri ekseninde, Türkiye’deki birimleri eleştirel bir yaklaşımla incelemektir.

Bu tez ile amaçlanan, insan hakları koruma sistemlerinin yetersizliklerinin kaynaklık ettiği ulusal insan hakları kurumlarını ve Türkiye örneğini eleştirel yaklaşımla incelemek ve Türkiye örneğinin yetersizliklerinden hareketle iyileştirilmesi gereken alanları not ederek uygun ve uygulanabilir ulusal kuruma ışık tutmaktır.

Tez çalışması bu konu ve amaç doğrultusunda üç bölüm olarak planlanmıştır. Tez çalışmasında, öncelikli olarak; birinci bölümde ulusal ve uluslararası düzeyde hakların korunması ve ihlaller karşısında ulusal ve uluslararası düzenlemelerde korumanın düzeyi ve mekanizmalar incelenmiş, ulusal ve uluslararası sistemdeki eksiklik ve aksaklıklar not edilmiştir.

İkinci bölümde İnsan haklarının ulusal düzeyde korunmasında bir yeni dönem fenomeni olarak ortaya çıkan ulusal insan hakları kurumları olgusu incelenmiştir. UİHK’in tarihsel gelişimi, oluşturulma nedenleri ve kurumlara ilişkin standartları belirleyen Paris İlkeleri ele alınarak, UİHK modelleri incelenmiştir.

Daha sonra bu gelişmeler ışığında üçüncü bölümde kurumların yapıları ve işlevleri, Türkiye örneğiyle eleştirel yaklaşım içerisinde ele alınmıştır. Türkiye’de ulusal insan hakları yapılarından ulusal kuruma en yakın örnek olarak seçilen ve hukuken var olmasına karşın fiilen işlemeyen İHDK’nın yanı sıra, meclise sevk edilen ve yasalaşması halinde insan hakları bürokrasisini tümünden değiştirecek olan TİHK tasarısı ele alınmıştır. Yasamaya bağlı birimler ile anılan yapılar hariç, yürütme içerisindeki Başbakanlığa ve Bakanlıklara bağlı birimler, geniş görev ve

yetki alanı, bağımsızlık, çoğulculuk, vb. birçok ölçütü karşılamadığından tez sınırlaması ile incelenme kapsamı dışında tutulmuştur. Kurumlar kuruluş arka planı, bağımsızlık, çoğulculuk, örgütsel yapı, çalışma yöntemleri ve erişilebilirlik özellikleri; izleme, danışma ve tavsiye, ziyaret, yarı yargısal yetki, insan hakları eğitimi ve sorumlulukları; sivil toplum, kamu kurumları, evrensel, bölgesel ve diğer ülke kurumları ile ilişkileri ele alınarak incelenmiştir.

Çalışmada sonuç olarak da, çalışmanın bütününden elde edilen bilgiler ışığında insan hakları mekanizmalarının yetersizlikleri, ulusal insan hakları kurumlarının koruma bütünlüğü içindeki yeri ve önemi vurgulanarak; Türkiye’deki yapıların incelenmesinden elde edilen bulgular değerlendirilmiştir. Dünya’da yeni ve hızlı bir şekilde gelişen bu yapıların Türkiye’deki yansımaları ve mevcut idari yapıların dönüştürülebilme potansiyeli ortaya konarak değerlendirmeler ışığında Türkiye için nasıl bir ulusal insan hakları kurumu oluşturulması yönünde bir öneri ile tez çalışması sonlandırılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

HAKLARIN KORUNMASI VE HAK ARAMA YOLLARI

Hakların korunması ve hak arama, ulusal ve uluslararası düzeyde oluşturulan mekanizmalar eliyle yerine getirilmektedir. Ulusal düzeydeki mekanizmalar, yürütme, yargı ve parlamento eliyle koruma olarak üçe ayrılabilir. Uluslararası düzeydeki mekanizmalar ise ya bir örgüte üye olma temelinde sözleşme dışı veya sözleşmelere taraf olma temelinde sözleşme içi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

İnsan hakları; egemen güçlerin tanınmasından çok devlete, egemen toplumsal sınıflara ve ideolojiye karşı ileri sürülerek hukuksallaşmışlardır.¹ Gelişim, çoğunlukla düzgün ve kesintisiz bir süreç olmamış, insan haklarına karşı uzun soluklu ve kararlı karşı duruş politik nedenlere dayanmıştır.² İnsan haklarının korunması 18. yüzyılda ulusal düzeyde anayasalar ile başlamış, 20. yüzyılın başından itibaren uluslararası standart belirleme ve kurumsallaşma süreci yoğunlaşmış koruma mekanizmaları yüzyılın ikinci yarısından sonra hızla gelişmiştir.

İnsan haklarının uluslararası alanda korunmasının ‘Uluslararası Ganaım/Müsadere Mahkemesi’ ile başladığını iddia edenler ile Birinci Dünya Savaşı’nın ardından başvuru hakkı tanıyan ‘Karma Hakem Mahkemeleri’ örnek olarak gösterenler vardır.³ Bu dönemde uluslararası hukuk bakımından devletin insan

¹ Mithat Sancar, “Hukukun Oluşturulmasında İnsan Haklarının Rolü ya da İnsan Hakları ile Pozitif Hukuk Arasındaki İlişki” İoanna Kuçuradi ve Bülent Peker, 50 Yıllık Deneyimlerin Işığında **Türkiye’de ve Dünya’da İnsan Hakları**, I. Baskı, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara, 1999, s.332

² Paul Gordon, **The Evolution Of International Human Rights**, University Of Pennsylvania Press, Philadelphia, Second Edition, 2003, s.297.

³ Ömer Anayurt, **Avrupa İnsan Hakları Hukukunda Kişisel Başvuru Yolu**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Nisan 2004, s.28-29.

hakları ihlalleri bir iç hukuk konusu olarak görülmekteydi. İkinci Dünya Savaşı sırasında ve özellikle sonrasında meydana gelen baskıcı rejimlerin yoğun insan hakları ihlalleri, insan haklarının devletlerin iç sorunu ve devletin dokunulmaz alanı olmaktan çıkarılmasına kaynaklık etmiştir.⁴ Evrensel barışın gerçekleştirilmesi düşüncesi yaşanan ihlaller karşısında insan haklarının uluslararası alanda korunması ihtiyacını doğurmuş; bu, egemenlik anlayışında değişime yol açarken, koruma mekanizmaları tarafından yapılan insan haklarına saygı esaslı ihlalleri önlemeyi amaçlayan işlemler egemenliğe müdahale olarak görülmemeye başlanmıştır.

İnsan haklarını korumanın temel alanı devlet düzeyindeki korumadır. Devlet ve insan hakları kavramları hem birbirlerini tamamlarlar hem de birbirleriyle çelişirler. Devletin insan haklarını koruması, bu hakları kendisinin ihlal etmemesini ve kendi yetki alanı içindeki kişi ve grupların ihlâl etmesine de izin vermemesini gerektirir.⁵ Bu anlamda modern devlet, insan haklarının hem muhatabı hem de koruyucusudur. Kural koyan ve bu kuralları uygulayan modern devletten beklenen, evrensel düzeyde belirlenen insan hakları norm ve standartlara uygun şekilde eylem ve işlemde bulunarak ulusal düzeydeki ihlallere son vermektir.⁶

Ulusal düzeyde gerçekleştirilen korumada Devlet belirleyici olurken, uluslararası korumada, uluslararası örgütler belirleyicidir. Uluslararası koruma da kendi içinde evrensel ve bölgesel olarak ikiye ayrılmaktadır.⁷ Uluslararası koruma mekanizmaları iki ayrı sistemin varlığından çok bir coğrafi bölge ve alan

⁴ Necmi Yüzbaşıoğlu, “İnsan Haklarının Ulusal Düzeyde Korunması” Ed.: Korkut Tankuter, **İnsan Hakları**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Aralık 2000, s.397-398.

⁵ Anıl Çeçen, **İnsan Hakları**, Savaş Yayınları, 3. Basım, Ekim 2000, Ankara, s.101-102.

⁶ Mithat Sancar, 1999, s.327.

⁷ Bülent Algan, **Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Korunması**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2007, s.307.

farklılaşmasını ifade etmektedir. Evrensel ve bölgesel örgütlerin ve bu örgütlerce kabul edilen insan haklarına ilişkin metinlerin bir amacı da evrensel barışı gerçekleştirmek için insan haklarını ulusal ve uluslararası alanda koruma altına almayı hedefleyen standartları belirlemektir.⁸ Ancak uygulamalar, korumanın sağlanabilmesi için standartların belirlenmesi kadar, bunların ulusal düzeyde izlenerek uygunluğunu denetlemenin önemli olduğunu göstermiştir.

1.1. Ulusal Düzeyde Koruma

İnsan haklarının asıl ve öncelikli korunması uluslararası mekanizmalardan önce ulusal mekanizmalarının işidir. Geleneksel ya da yerleşik sayılabilecek anlayış, temel hakların devlet tarafından ihlal edileceğidir.⁹ Uluslararası politika, insan hakları politikası ve hukukun önemli bir ön kabulü; devletlerin hem kurallar koyma hem de bu kurallara uymama şeklindeki ikili rolüne ilişkindir.¹⁰ İnsan haklarının korunmasında hukuku oluşturmak ve normları uygulamakla yükümlü olan devlettir. Evrensel hakların anayasa ve yasalarla güvence altına alınması, gerçekleştirilmesi ve yargısal güvence ile korunması, devletin temel yükümlülüğüdür.

Bireyler hak arama özgürlüğünü kullanırken yasama meclisine, yürütmeye ve yargı mercilerine başvururlar. Bununla temel hakların öncelikli olarak devletin üç temel işlevi eliyle korunması anlaşılır. Diğer bir deyişle bu; yasama, yürütme ve

⁸ İbrahim Ö. Kaboğlu, **Özgürlükler Hukuku**, İmge Kitabevi, Ankara, 6. Baskı, 2002, s.131.

⁹ Tekin Akıllıoğlu, **İnsan Hakları -1-** Kavram, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri, A.Ü.S.B.F. İnsan Hakları Merkezi Yayınları No:17, Ankara-1995, s.286.

¹⁰ Sonia Cardenas, **Adaptive States: The Proliferation Of National Human Rights Institutions**, Harvard University's Kennedy School of Government, 2001, s.5.

yargı işlevleri bakımından ve bunlara karşı korumadır.¹¹ Devletin bu ana organları devlette olan gücü kullanma araçlarıdır. Bu üç erkin, hakların korunması konusunda koruma amaçlı olumlu katkılarının yanı sıra, yetkiler kullanılırken kimi zaman da insan hakları ihlallerine sebebiyet vererek olumsuz etkileri olabilmektedir.

‘Devletin insan hakları ihlalleri, insan haklarına karşı resmi ciddiyetsizliğidir. Bu ciddiyetsizlik, insan hakları ihlallerine izin veren kuralları devam ettirerek ya da buna imkân tanıyan adaletsiz yasalar çıkararak ya da bu şekilde olmayan kuralları insan haklarını ihlal etmeye müsait şekilde yorumlayarak yapılabilir. Oysa devletten beklenen ihlallere neden olan düzenlemeleri değiştirmek ve insan hakları atmosferini iyileştirmektir.

1.1.1. Yürütme İşlevi Bakımından ve Yürütme İşlevine Karşı Koruma

İnsan hakları ihlalleri daha çok yürütme organından, idarenin işlem ve eylemlerinden kaynaklanmaktadır. Yürütme, insan hakları ihlallerinin muhatabı olmasına rağmen Anayasa’da ve yasalarda düzenlenen hak ve özgürlüklerin korunmasından birinci derecede sorumludur. İnsan haklarını korumak ve geliştirmek idarenin asli görevlerinden biridir.¹³ Yargısal korumadaki şekle bağlılık, detaylı, zaman alıcı ve masraflı süreçler, yargı dışı idari koruma mekanizmalarının

¹¹ Bülent Tanör, **Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu**, 3. Baskı, İstanbul, Yön Matbaası, 1994, s.141.

¹² Thomas Pogge, **Küresel Yoksulluk ve İnsan Hakları**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, Eylül 2006, s.93-98.

¹³ Kerem Altıparmak, "Türkiye’de İnsan Haklarında Kurumsallaş(ama)ma", Türkiye Barolar Birliği (yay. haz.) (2007a), **Bürokrasi ve İnsan Hakları**, TBB Yayınları, Ankara, s.54-57.

kurulmasını gerektirmiştir.¹⁴ Ancak bunlar yargıyı korumada ana eksen olmaktan çıkarmamaktadır. İdare, yapısal özellikleriyle bireysel ihlallerde ve/veya çeşitli nedenlerle yargıya intikal etmeyen ihlal olaylarında gerekli önlemleri öncelikli olarak alabilecek çok önemli roller üstlenmektedir.¹⁵

Türkiye’de, 1982 Anayasasında güçlü yürütme anlayışının kabul edilmiş olması; yasama yürütme dengesinin yürütme lehine bozulması; yürütmeye devam eden merkeziyetçiliğin ağırlığı ve yürütmeye geniş yetkiler verilmiş olması; askeri–sivil ilişkilerin devam eden siviller aleyhine durumu; idarenin eylemleri, görevlileri ve sahip bulunduğu mallar bakımından hukuken güçlendirilmiş durumu ve idarenin denetlenmesinde mevcut yetersizlikler dikkate alındığında, hak ihlalleri konusunda yürütmeye karşı etkin bir koruma mutlak bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.¹⁶

Yürütmeye karşı korumada, yürütme organını oluşturan Cumhurbaşkanı ve Hükümetin demokratik yöntemlerle gelmesi ve yürütmenin işleyiş ve yapılanma biçimine hâkim olan yasallık ilkesi güvence öğelerini içerir. Yürütmenin insan hak ve özgürlüklerine uymasını sağlama amacıyla Anayasa’da düzenleme yapılarak, idare, yargı denetimine bağlanmış, sayılı istisnalar hariç, tüm eylem ve işlemleri, insan hak ve özgürlükleri açısından güvenceye alınmıştır.¹⁷

Tüm güvencelere rağmen, kamu hizmetlerinin geç görülmesi, kötü işlemesi ya da hiç yerine getirilmemesi, bir ya da birkaç anayasal hak ve özgürlüğün

¹⁴ Abdurrahman Eren, **Uluslararası Koruma Mekanizmaları ve Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Rolü**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007, s.174- 175.

¹⁵ B. Algan, 2007, s.308.

¹⁶ Halil Kalabalık, **İnsan Hakları Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2009, s.456-459.

¹⁷ N.Yüzbaşıoğlu, 2000, s.401-402.

zedelenmesi sonucunu doğurur.¹⁸ Bireyin yürütmeye karşı korunması konusundaki ilkeler; bireyin hakkında yapılacak işlemde haberdar edilmesi ve genellikle kendisini ilgilendiren işlem dosyaları hakkında bilgi alabilmesi, görüş ve itirazlarını ve gerekiyorsa savunmasını bildirmesi, hukuki yardım ve temsilden yararlanması, gerekçeli karar ilkesi ve karara karşı etkin itiraz yollarının gösterilmesidir.¹⁹ Yürütme organının insan hakları alanında temel işlevi, sahip olduğu yetkileri kötüye kullanmadan, uluslararası norm ve belgelere, anayasa ve yasalara uygun olarak insan haklarını korumak, geliştirmek ve uygulamaya geçirmektir.

Yürütme içerisinde hiyerarşik olarak yapılan ve yürütme organı içinde idari makamların kendi içinde yürüttüğü denetim esasına göre işleyen insan haklarını koruma düzenekleri oluşturulmuştur. Ancak ihlal edenin kendisini bu anlamda denetlenmesi, beklentileri karşılamamaktadır.²⁰ Yetersizliklere rağmen tespit edilebilen idari sorumluluk hiyerarşi ilkesi gereği idari süreçle sınırlı kalmayıp siyasal sorumluluğa yükselerek kalıcı değişimi sağlaması gerektirirken, parlamenter sistemin denetimde çoğunluk açmazı sonucu, yürütme üzerinde beklenen etkiyi yapmamaktadır.²¹ Uygun ve etkili olan aslında, yürütmeyi insan haklarına saygı konusunda denetlemesi gerekenler, yürütmenin dışındakiler olmalıdır.²²

Klasik idari yapılanma karşısında yapısal özellikleri ile özgün olup, hükümetin etkisinde olmayan yapılar uzun soluklu politika ve stratejiler oluşturarak izlemeye ve hükümetlerin siyasal çekincelerle almayı erteleyecekleri kararları

¹⁸ İbrahim Ö. Kaboğlu, Kemal Akkurt, **İnsan Hakları Danışma Kurulu Raporları**, Ankara, İmge Kitabevi, 2006, s.179-180.

¹⁹ T. Akıllıoğlu, 1995, s.299-300.

²⁰ İzzet Eroğlu, **İnsan Haklarının Parlamenter Denetimi**, TBMM Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara, No:127, 2007, s.132-134.

²¹ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.180.

²² K. Altıparmak, 2007a, s.54.

almaya imkân tanır.²³ İnsan hakları alanında kötü deneyimleri sonlandırmak için izlenecek yol haritasında hakların korunmasını, yalnızca klasik idari yapılanmanın hâkim olduğu yürütmenin bir iç işi olarak kabul etmemek gerekir.²⁴ Bu yapılardaki mevcut eksiklikler; bu eksiklikleri dolduracak şekilde mevcutlardan farklı olarak, yasal temelde oluşturulan; özerklik, tarafsızlık ve çoğulculuk kriterlerinin yanı sıra daha bağımsız ve etkin olabilmek için uluslararası yapılarla işbirliği yapan; özerklik eksenli yapısıyla insan hakları konularında hükümete tavsiyelerde bulunan ve insan hakları ihlallerini soruşturan yapıların, uygun ve etkili kurumların oluşturulmasını daha da belirgin bir ihtiyaç olarak ortaya çıkarmaktadır.

1.1.2. Yargısal Koruma ve Yargı Organına Karşı Koruma

Temel hakların anayasal metinlerde düzenlenmesi şüphesiz önemlidir; ancak insan haklarının tanınmasını anlamlı kılan, hukuksal metinlere dahil edilmeleri kadar, elverişli bir yargısal güvence mekanizması eşliğinde uygulamaya geçirilmeleridir.²⁵ Yargı; güvence konusunda diğer organlardan farklı olarak, hak ihlallerinin ve uyuşmazlıkların giderilmesinde kilit role sahip olup, yürütmenin ihlallerini ortadan kaldırmanın etkili ve kesin yoludur.²⁶ Ancak bu noktada, iç hukuk düzeninin insan haklarını ve temel özgürlükleri korumaya elverişli etkin örgütlenmesi önem taşımaktadır.

²³ Tan, Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, 35/2 Haziran 2002, s.14.

²⁴ K. Altıparmak, 2007a, s.54-55.

²⁵ İ. Ö. Kaboğlu, 2002, s.162.

²⁶ B. Algan, 2007, s.308.

İnsan haklarını korumada yargı güvencesi temeldir, yürütme üzerinde, idare ile bireyler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda yasallık ilkesinin koruyucusu olarak idarî yargı, kişiler arasındaki özgürlük ihlalleri konusunda adli yargı, yasama organına karşı hukukun ve anayasanın üstünlüğünü sağlamak için Anayasa yargısı yetkilidir. Anayasanın hukuk devleti ilkesi, yüksek mahkeme tarafından insan haklarının korunmasında referans norm olarak alınmaktadır.²⁷ Anayasanın üstünlüğü ve hukuk devleti ilkesi ile insan haklarının yasama organı karşısında korunması, anayasa yargısının etkinliğini arttırmaktadır.

Yargı yoluyla hakların korunmasının nihaî aşamasını Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nde (AİHM) hak arama oluşturmaktadır. Bu yol uluslararası koruma gibi görünse de, bugün itibariyle iç hukukumuzun parçası durumundadır. 'AİHM, AİHS'nin amacı ekseninde; hak ve hürriyetin idari bir faaliyetle ihlal edildiği iddiası ile yapılan başvurularda konuyu AİHS ve Ek Protokolleri çerçevesinde incelemektedir.'²⁸ Devlet kimi zaman, yasalarından, idari işlemlerinden ve yargı uygulamalarında uygulayıcıların tüm normlara özen göstermemesinden kaynaklanan ihlal kararına muhatap olabilmektedir.

Temel güvence olmasına karşın, yürütmeye ve yasamaya karşı dengeleri koruyabilecek derecede özerkliğe sahip olmayan yargı sistemi, hukuk düzenini etkin şekilde koruyamaz. Yargının güvence olmasının ilk şartı, devlet karşısında tarafsız olmasıdır.²⁹ Norm ve düzenlemeler dikkate alındığında, insan haklarının korunması alanındaki temel sorunun hukuksal düzenlemelerden çok, bunların uygulanmasından

²⁷ İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa ve Toplum**, İmge Kitabevi, 1. Baskı, Mayıs 2000, s.19.

²⁸ Oğuz Sancakdar, "AİHM Kararlarının Türk İdare Hukukuna Etkileri Konusunda Genel Gözlemler" **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, 38/1 Mart 2005, s.89-90.

²⁹ A. Çeçen, 2000, s.123-124.

kaynaklanan eksiklikler oldukları görülmektedir.³⁰ Yargılama süresinin uzunluğu ülkemizde yargı organlarının işleyişinden kaynaklanan ve yaygın olan insan hakları ihlallerine önemli bir örnektir. AIHM pek çok kararında, uzayan bir yargılamanın, adil yargılanma hakkını ihlal eden bir aykırılık olduğuna karar vermektedir.³¹

‘Yargı bağımsızlığı’, ‘tabii hâkim ilkesi’, ‘güçler ayrılığı’ gibi ilkeler yargıya gerçekleştirilecek insan hakları ihlallerinin önlenmesinde çok önemli caydırıcılık gücü vermektedir. Ancak, Anayasanın 125. Maddesi ile idarenin tüm eylem ve işlemleri, insan hak ve özgürlükleri açısından güvenceye alınmasına karşılık, bazı durumlar için ‘YAŞ, HSYK, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerde’ alınan kararlara karşı yargı yolunun kapatılarak insan hak ve özgürlüklerinin korunması konusunda yargı gücünün, son Anayasa değişikliğiyle kısmen açılrsa da, sınırlandırılmış olması alanda bir gerileme işaret etmektedir.³²

Bağımsızlık ve tarafsızlığın kurumsal güvenceleri, yargı bağımsızlığı başlığı altında toplanmıştır. Anayasada yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkelerinin yanı sıra bireylerin yargıya karşı korunması ile ilgili ilkeler de benimsenmiştir. Bunlar, hak arama özgürlüğü (md.36), kanuni hakim güvencesi (md.37), suç ve cezalara ilişkin esaslar (md.38) ispat hakkı (md.39), temel hak ve özgürlüklerin korunması (md.40)’ hususları olarak beş maddede düzenlenmiştir.

Modern devlet ve modern hukuk ile insan hakları arasında yakın bir bağlantı vardır. Ancak, hukuk her yerde hazır ve nazır olduğu halde, ortaya çıkan ihlalleri ve

³⁰ Tufan Erhürman, “İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu” **Türkiye’de İnsan Hakları**, Ankara, TODAİE Yayınları, 2000, s.343.

³¹ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.183-184.

³² N. Yüzbaşıoğlu, 2000, s.402.

adaletsizlikleri ortadan kaldıramadığı görülmektedir.³³ Yargı etkin bir güvence olmasına rağmen, insan haklarının korunmasında, ihlallerin tamamen ortadan kaldırılması konusunda her durum için uygun bir araç değildir. Yargı sistemi ihlaller yaşandıktan sonra işlemeye başlamaktadır. Aynı şekilde yargı, yapılanması gereği, haklarının korunmasında çok önemli olan insan haklarına saygı kültürünü yaymak için de uygun değildir. Rehber ve ilke sayılabilecek kararlar bir tarafa bırakılırsa insan hakları konusunda diğer organlara öneri ve tavsiyelerde bulunamazlar.

O halde ihlalleri önlemede, yürütmenin klasik yapılanması dışındaki özgün yapı, yargı sisteminin de dışında bir yapı olmaktadır. Ancak bu yapı bu iki gücün alternatifi olma iddiasında değildir/olmamalıdır. Yapı, idari birimlerden farklı olarak özgün yapısıyla bağımsız ve tarafsızdır. Bu hususlar yargıyla ortak noktaları oluşturmaya rağmen, yapısındaki çoğulculuk ve toplumu temsil ve denetimle sınırlı olmayan eğitim ve bilinçlendirme gibi ihlal öncesi işlevlerle yargıdan ayrılmaktadır. Yargı sisteminin bu alandaki eksikliklerini tamamlayıp önleyici işleviyle ihlalleri önlemeyi amaçlayan yargı dışında bir yapıya ihtiyaç vardır.

1.1.3. Parlamentonun Koruması ve Yasama İşlevine Karşı Koruma

Anayasa ve yasalar, insan haklarına ilişkin olarak başta tanıma olmak üzere, hakların ve yükümlülüklerin en etkin biçimde ortaya konduğu hukuksal belgelerdir. Bu metinleri kabul eden yapı olarak, bağımsız haklar konusunda tarafsız ve yolsuzluktan arındırılmış bir yasama sistemi, insan haklarının tanınması, korunması

³³ Mehmet Yüksel, “İnsan Haklarının Sosyo-Tarihsel Temelleri” **İnsan Hakları Yılığ**, Ankara, TODAİE Yayınları, C.25, 2007, s.17.

ve geliştirilmesi için çok önemlidir.³⁴ ‘Bu bağlamda temel hakları, seçimle gelen çoğunluklara karşı korumak için alınan en önemli önlem, temel haklar listesinin ve özgürlüklerin sınırlanma neden, yöntem ve ölçütlerinin, kanunlara bırakılmayıp Anayasa’da gösterilmesidir.’³⁵

Bunun yanı sıra yasamanın temel işlemleri bakımından genel denetim yeri olan Anayasa Mahkemesi (AYM), yasama işlevinin Anayasa’da sayılan temel ilkeler ve hukukun genel ilkeleri çerçevesinde yapılmasına özen göstermiş, yasa koyucunun işlevini yerine getirirken temel hak ve özgürlüklere aykırı olan işlemlerini iptal etmekten çekinmemiştir.³⁶ Temel haklar ve kısıtlanması konusunda, bu alandaki uluslararası belgeler dikkate alındığında yasa koyucunun gücünün sınırlı olduğu görülmektedir. İnsan haklarının anayasal düzeyde güvence altına alınması kanun koyucunun yetkisini sınırlandırmayı amaçlamaktadır. Anayasa yargısı, yasamanın kanunların üstünde yer alan ilkelere saygı göstermesini sağlar ve siyasal çoğunluğu elinde bulunduranların temel hak ve hürriyetlere karşı yetkilerini aşmasını engeller.

Gerçekleştirilen anayasal ve yasal düzenlemeler haricinde, parlamentonun temel hakları koruması, Yazılı ve Sözlü Soru, Genel Görüşme, Meclis Soruşturması, Gensoru ve Meclis Soruşturması olan klasik parlamenter denetim yollarıyla gerçekleştirilebilmektedir. Parlamenter sistemin ve onun denetiminin tek amacı hakları korumak olmamakla birlikte, insan hakları denetimi parlamenter denetim içerisinde önemli bir yer oluşturmaktadır.³⁷ TBMM’nin kullandığı denetim

³⁴ **National Human Rights Institutions - Pathways For Pacific States, Pacific Human Rights Issues/ Series:1**, Pacific Islands Forum Secretariat & New Zealand Human Rights Commission, 2007, s.13.

³⁵ B. Algan, 2007, s.95-96.

³⁶ T. Akıllıoğlu, 1995, s.294.

³⁷ İ. Eroğlu, 2007, s.143.

yollarından, Soru, Genel Görüşme veya Meclis Araştırması ile insan hakları sorunlarında hükümetten bilgi alınabilir, insan hakları sorunları meclis eliyle araştırılır ve Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmesi sağlanır. Hak ihlallerini ele alma konusunda en etkin ve siyasi sonuçlar doğurabilecek olan ise Gensoru yöntemidir.

Klasik parlamenter denetim yolları dışında parlamento, değişik şekillerde insan haklarının korunmasına katkı sağlamaktadır. Bunlardan Dilekçe Komisyonu vatandaşların dilek ve şikâyetlerini incelemektedir. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ise insan hakları alanındaki gelişmeleri izleyerek, uluslararası düzey ile ulusal düzey arasında uyum sağlayan çalışmalar yapmayı amaçlamaktadır. Komisyonun, insan hakları sorunlarını araştırma yetkisi olmakla birlikte; yargı benzeri bir yöntem izleme ve etkili karar alma yetkisi bulunmamaktadır.³⁸

Parlamenter sistemlerde, yasamada çoğu kez çoğunluğun bir partinin elinde toplanmasından dolayı çoğulculuk eksenli kararlar alınmayabilmektedir. Toplumun temsilini karşılama da yasama ve onun içerisinde yapılandırılmış birimlerin, çoğunluk ve karar alma süreçleri dikkate alındığında, çoğulcu, bağımsız ve tamamen tarafsız olması beklenemez. Yasama organı, diğer işlerinden ya da asıl yasa yapma işlevinden sonra, insan haklarına zaman ayıracak 'komisyon' şeklinde bir birime sahip olabilir ve bu yapı kimi zaman önemli işler de gerçekleştirebilir. Ancak, işaret ettiğimiz yapısal ve işlevsel farklılıklar dolayısıyla komisyon 'özgül yapı'yı yapısal ve işlevsel olarak karşılayamamakta ve ihtiyaca tam olarak cevap vermemektedir.

³⁸ İ. Eroğlu, 2007, s.436.

1.1.4 Ulusal Düzeydeki Sistemde Aksaklık ve Yetersizlikler

İnsan haklarının tanınması, korunması ve geliştirilmesi ulusal boyutu aşan ve evrensel nitelik gösteren bir durumdur. Dolayısıyla ulusal düzey yetersiz kalmaktadır.³⁹ Alanda kabul edilmiş norm ve standartlara karşılık, insan haklarına ilişkin ulusal sınırlarda yeterince etkili koruma sistemleri kurulamamakta veya oluşturulmuş olan sistemlerin koruma etkisi zamanla azalmaktadır.⁴⁰ İnsan haklarının korunmasında uluslararası denetimin öngörülmesi, özellikle yasama organı önünde bireyi hak ve hürriyetler konusunda daha güçlü ve güvenceli bir konuma taşımaktadır. Bu ulusal boyutta kanun yapıcının sınırlarını belirlemekte, insan haklarına saygı mümkün olan en üst seviyeye taşınmaktadır.

İhlalin ilk derecede muhatabı olan devletin sınırlanması ve özgürlüklerin korunması yalnızca bir Anayasa ve ‘hukuk tekniği’ sorunu değildir. Bu konuda hukuk alanını aşan, toplumsal ve kültürel yapının yanı sıra, siyasal yapı ve koşullar da belirleyici olmaktadır. Ülke içindeki farklılıklar ve eşitsizlikler, bu yapı ve koşulları belirlerken, insan hakları alanındaki sorunların algılanma derecesini de etkilemektedir.⁴¹ Ülke genelinde, toplulukların mağduriyet durumu ya da korunma derecesi farklıdır. Bireylerin haklarına saygı gösterilmesi talepleri, ihlal karşısında duyarlılık derecesi ve hakları sahiplenme seviyesi farklılık gösterebilmektedir.⁴² İnsan hakları sadece hukuk belgeleriyle korunamaz. Bir toplumda insan haklarının korunması, hakların korunmasının öneminin halk tarafından anlaşılması ve insan haklarının korunması yönünde toplumsal bilincin oluşumuna bağlıdır. İnsan hakları

³⁹ N. Yüzbaşıoğlu, 2000, s.397.

⁴⁰ Ö. Anayurt, 2004, s.16.

⁴¹ Yavuz Sabuncu, **Anayasaya Giriş**, 13. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2007, s.87.

⁴² İ.Ö. Kaboğlu, 2002, s.249-250.

ihlalinde taraf olmayan, konusunda uzmanlaşmış HDÖ bilinç oluşturmada ve insan hakları ihlallerinin azalmasındaki etkinliği de önemi taşımaktadır. Türkiye örneğinde toplumsal bilinç ve HDÖ yeterince gelişmemiş ve etkin değildir.

Yürütme işlevi bakımından; Anayasasının içine özgürlükler konmuş ve yürütmeye hakları koruma ve geliştirme konusunda görevler verilmiş olsa bile, kamu görevlileri kimi zaman ve sonunda etkili bir ceza almaksızın hakları ihlal edebilmektedir.⁴³ Bu çelişkiyi aşmayı amaçlayan idare kendini bu konuda denetlerken, denetim, kimi zaman idarenin kendini dışa karşı korumasının mekanizması haline gelebilmektedir. Yürütme içinde oluşturulan ‘insan haklarını koruma birimleri hakları koruyup geliştirme konusunda yetersiz kalmakta ve bir kısmı daha çok devletin haklarını korumak ve gerekli savunmaları hazırlamak şeklinde çalışmaktadır.’⁴⁴ Alanda oluşturulmuş idari yapılara, oluşum bakımından daha çok danışma ve eşgüdüm görevleri verilmiş olup, geniş katılımlı temsili amaçlamaktan daha çok büyük çoğunlukla kamu kurumlarının temsilcilerini bir araya getirmektedir.⁴⁵ Yapılan çalışmalarda HDÖ’ler ile işbirliği ve uyuma dikkat edilmemekte ve bunların deneyimlerinden yararlanılmamaktadır.

Yargı işlevi bakımından; kararların kesin ve herkes için bağlayıcı olması gibi güçlü yanına rağmen, detaylı ve zaman alan bir inceleme sürecine tabi olması yargısal korumanın zayıf yanıdır. Yargı ihlalden sonra işlemeye başlar, ‘giderimi’ amaçlamaktadır, yaşanmış ihlal açısından önleyici değildir. Telafi edici tedbirler ise ihlalleri tamamen ortadan kaldırmada tek başına yeterli değildir. Aynı şekilde,

⁴³ T. Pogge, 2006, s.96.

⁴⁴ İ. Eroğlu, 2007, s.132-134

⁴⁵ İ.Ö. Kaboğlu, 2002, s. 247.

yargının tespit ettiği mevzuat tutarsızlıklarının yine yargı tarafından düzeltilmesi mümkün değildir.⁴⁶ Devreye yasama organı girmelidir. Bu konuda aynı zamanda yasamanın ve daha çok da yürütme organının belirleyici olduğu suç ve ceza politikasının oluşturulmasında yargının direkt müdahil olarak görüş ortaya koyamaması da önemli bir eksikliklerdir.⁴⁷ Genel anlamda yargı sisteminin oluşumu ve etkinliğinin hukuk devletinin gereklerine göre cevap verebilecek bir noktada olması gerekir. Bugün Türkiye’de mahkemelerin ağır işlediği ve adaletin geç gerçekleştiği noktasında yaygın bir kanaat bulunmaktadır.

Yasama işlevi bakımından; insan hakları denetimi, parlamentoların ‘yasama çalışmaları, günlük siyaset ve uluslararası ilişkiler gibi konular dolayısıyla, yeterince etkin işlememektedir.’⁴⁸ Türkiye’de Yazılı ve Sözlü Sorunun etkin denetim fonksiyonu bulunmamakta, Genel Görüşme ve Meclis Araştırması daha çok dış politika ve genellikle kamuoyuna mal olmuş konuları ile ilgili konularda yapıldığından katkısı sınırlı olmaktadır. Parlamenter denetim araçlarından etkili olmasına rağmen en az kullanılanları, Meclis Soruşturması ve Gensorudur. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu insan hakları ile ilgili birçok rapor hazırlamakta, ancak çoğu kez bu ‘raporlar hakkında ne işlem yapıldığı takip edilmemektedir’.⁴⁹ Yasamanın kanun yapmak kadar, hükümeti de denetlemek gibi temel bir görevi vardır. Ancak parlamenter sistemlerde hükümetin genellikle çoğunluktaki partiden oluşması, temel denetim mekanizmasının işleyişinde sorunlar çıkarmaktadır.

⁴⁶ K. Altıparmak, (2007a), s.57.

⁴⁷ İ.Ö. Kaboğu, K. Akkurt, 2006, s.184.

⁴⁸ T. Erhürman, 2000, s.343.

⁴⁹ İ. Eroğu, 2007, s.434-437.

İnsan haklarının anlam kazanması, benimsenerek hayata geçirilmesine bağlıdır. Dolayısıyla bu hakları tanımak kadar, hatta daha da önem olan, korumak, hakları teşvik etmek ve geliştirmek için çeşitli mekanizmalar oluşturmaktır. Haklar konusunda devletin rolü, devlet organlarının hak ihlallerin önüne geçmek, ihlâl gerçekleştiğinde ise gereğini yerine getirerek dengeyi yeniden kurmaktır. İhlallerin yargısal usullerle sonuçlandırılması genel kabul gören ve yaygın olan uygulamadır. Kararlarının herkes için bağlayıcı nitelikte olması nedeniyle insan hakları ihlallerinde doğmuş olan mağduriyetin telafisinde halen en etkili yoldur. Ancak ihlallerin önlenmesi amacına ulaşma noktasında bugün yargısal koruma tek yol olarak kabul edilmemektedir. Yargısal koruma ancak ihlal girişimleri söz konusu olduğu zaman olabildiğinden, devletin bu hakları koruması, yargıyı aşacak şekilde, bu hakları uygunsuz yasal düzenlemelere karşı Anayasa güvencesi altına alarak ve ihlâl etme girişimleri olmadan da çeşitli organlarıyla devreye girerek haklara saygıyı geliştirmek ve teşvik etmek şeklinde olmaktadır.

Ulusal düzeyde korumanın yukarılarda not ettiğimiz ve kısaca idarenin paradoksal açmazı, yargının giderimi amaçlaması ve yasamanın hükümeti denetlemedeki açmazı temel eksiklikleri dolayısıyla, bu alanda Devlet'in rolü bağlamında varsaydığımız koruma, geliştirme ve teşvik etme işlevi, mevcut mekanizmalar ve klasik idari yapılanma eliyle tam olarak yerine getirilememektedir. Bunun temelinde yatan en önemli etmen Devlet'in hak ihlalinde bulunma potansiyeli en yüksek olan güç olmasındandır. İnsan hakları ihlalleri, bireylere karşı devletin yönetim anlayışından, eylemlerinden ve örgütsel yapısından kaynaklanmaktadır. Bu temel olguya rağmen devlet, ulusal düzeyde insan haklarını koruyan mekanizmalar yaratma girişimlerinde, sorunlu alanlardaki aksaklıkların düzeltilmesine yardımcı

olacak ve fakat örgütlenmesi ve yönetim anlayışı farklılık arz eden özgün bir yapı tasarlamaktadır. Bu ekseninde, ihlalleri önlemede başka çözüm yolları ve yeni yöntemler yavaş yavaş yargısal korumaya eşlik etmeye başlamıştır.

Bu çözüm yollarından biri de, bir kısmını yukarıda dile getirdiğimiz eksiklikleri aşmak için yapılandırılmasına ihtiyaç duyulan özgün yapı olup, bu, hükümete karşı tarafsızlığını ve bağımsızlığını koruyabilecek tipte bir devlet kurumu olmaktadır. Bu kurum, İhlallerin tarafı olan yürütmeyi önemli ölçüde etkileyerek frenleyecek bir yapı olup, kimi zaman insan hakları ihlallerinin varlığına işaret edecektir. Bunun için özgün yapı şüphesiz, sivil toplumun katkısına ve uluslararası örgütlerin desteğine ihtiyaç duyacaktır. Aksi halde temel işlevini etkin şekilde yerine getiremeyen ulusal mekanizmaların kamuoyu önünde meşruiyeti zayıflayacak ve bu işlevi yerine getirebilecek olan uluslararası mekanizmalara yönelim başlayacaktır.

İnsan hakları, temelde ulusal alanda çözülmesi gereken bir sorundur. Ancak, sorunun boyutları ve ortaya çıkan insan hakları bilinci insan hakları sorunu ulusal alanın dışına taşımış durumdadır. İnsan haklarının korunması sorununda, çözüm yollarının geliştirilmesi ve uygulanması için; konuyu bu sorunların niteliğinin ve ele alınma biçimlerinin daha iyi anlaşılabilmesini sağlayan uluslararası boyutu da içeren bir perspektifle ele almak gerekmektedir.

Ulusal düzeydeki yapıların eksikliklerini ve bu alanda duyulan ihtiyacı not ettikten sonra sıra, hak ihlallerinin önlenmesi konusunda, bir taraftan normlar belirleyerek diğer taraftan da denetim mekanizmaları oluşturarak ulusal düzey için tamamlayıcı işlev gören uluslararası koruma sisteminin, tezle bağlantılı ve tez

sınırlamaları dâhilinde, yapılanmasını ve işleyişini inceleyerek hangi eksiklikleri içinde barındırdığını ele almaya gelmiştir.

1.2. Uluslararası Koruma

İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde, soyut insan hakları kavramları somut düzenlemelere konu olmaya başlamış, koruma konusunda egemen devletlerarasında ilişki ve buna ilişkin görüş yaşanan gelişmelerle değişmiştir. BM'nin öncülüğünde insan haklarını ilgilendiren birçok uluslararası sözleşme kabul edilmiş ve evrensel düzeyde insan haklarının korunmasında mesafe alınmaya başlanmıştır.⁵⁰ İnsan hakları düşüncesinin ön plana çıkması ve bireyin uluslararası hukukta taraf durumuna gelmesi yüzyılımızın önemli bir özelliğidir. Bu, temelde İkinci Dünya Savaşı izleyen dönemde olmuş ve etkinliği giderek güçlenmiştir.⁵¹ 50 yıllık süre zarfında hakların korunması alanında dünyada önemli değişiklikler yaşanmış, bunun birçok aşamasında hükümet dışı örgütlerinin (HDÖ) de şu veya bu şekilde çok önemli ve yararlı katkıları olmuştur.⁵² Ulusal ve uluslararası HDÖ insan haklarının etkinliğinin, saygınlığının ve demokratik meşruiyetinin sağlanmasında, uluslararası teşkilat ve kuruluşların karar verme süreçlerini daha şeffaf hale getirmeye çalışarak sisteminin vazgeçilmez öğeleri konumuna gelmişlerdir.⁵³

⁵⁰ Enver Bozkurt, **İnsan Haklarının Korunmasında Uluslararası Hukukun Rolü**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Kasım - 2003, s.244-245.

⁵¹ A.Şeref Gözübüyük, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İnceleme ve Yargılama Yöntemi, 7. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007, s.5.

⁵² Mete Tunçay, "Türkiye'de ve Dünyada İnsan Hakları", **Konferanslar, Hikâyemi Dinler misin? Tanıklarla Türkiye'de İnsan Hakları ve Sivil Toplum**, Tarih Vakfı, İstanbul, 2004, s.24-25.

⁵³ Kemal Başlar, **Uluslararası Hukukta Hükümet Dışı Kuruluşlar Vestfalya-Sonrası Süreçte Küresel Sivil Toplum**, Nobel Yayınları No:654, Ankara, Nisan – 2005, s.250.

Uluslararası insan hakları düzeni, standartların belirlenmesi, izleme ve denetim mekanizmalarında görev alan BM Örgütü, bölgesel kuruluşlar ve HDÖ'den oluşmaktadır. Bölgesel kuruluşların başında Avrupa ülkelerinin oluşturduğu kurumlar gelir.⁵⁴ BM, kurulmasından sonraki dünya düzeni içinde, evrensel standartlar oluşturma, geliştirme ve insan haklarının korunması işlevlerini yerine getirme konusunda öncülük etmiştir. Alandaki çalışmalar, insan haklarını yalnızca ulusal hukukun konusu olmaktan çıkarmış, uluslararası hukuku da içine alacak şekilde geliştirmiştir.⁵⁵ BM'nin yoğun çalışmaları ve teşvikleri ve HDÖ'nün katkılarıyla insan haklarının korunması ulusal düzeyi cesaretlendirecek şekilde uluslararası boyutta önem kazanmıştır.

Koruma mekanizmalarının temel aldığı insan hakları metinleri genelde haklarla ilgili açık bir rehberlik ve yol göstericilik sağlarken, mağdurların kendilerini nasıl savunacaklarını ayrıntılı olarak düzenlememektedir.⁵⁶ Buna rağmen, insan hakları kurumlarının yükselişinde uluslararası koruma mekanizmalarının yeri önemlidir. İnsan haklarının uluslararası boyut kazanmasında büyük bir rol oynayan denetim mekanizmaları, ulusal makamlar için yön gösterici bir rol oynamaktadır.⁵⁷ BM Örgütü ve bölgesel örgütler insan hakları sözleşmeleri ve metinlerini uygulanabilir hale getiren evrensel ve bölgesel düzeyde birçok koruma sistemini kurmakta ve ulusal düzeye de kaynaklık etmektedir.

⁵⁴ David Beetham, **Demokrasi ve İnsan Hakları**, Liberte Yayınları, Ankara, s.222.

⁵⁵ Turgut Tarhanlı, Uluslararası Hukuk, İnsan Hakları ve Türkiye'' (Haz. Kuçuradi Ioanna ve Peker Bülent), **Türkiye'de ve Dünya'da İnsan Hakları**, I. Baskı, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara, 1999, s.292-293.

⁵⁶ James W. Nickel, **Making Sense Of Human Rights**, Blackwell Publishing, 2. Edition, California, 2007, s.185-187.

⁵⁷ K. Altıparmak, (2007a), s. 57-58.

İnsan haklarının uluslararası alanda korunması taraf devlet ve üye devlet olmayla ilgilidir. ‘Taraf devlet sözleşmeleri onaylamayı, üye devlet ise sözleşmeleri onaylamasa da o sözleşmeleri kabul eden uluslararası kuruluşlara üye olmayı ifade eder’.⁵⁸ Uluslararası korunma; yargı dışı ya da yargısal usullerle sağlanmakta, yargı dışı usullerle koruma sözleşme-içi ya da sözleşme-dışı usullerle sağlanmaktadır. Sözleşme içi usuller; sözleşmelere taraf devletlerin sunduğu düzenli raporlara dayalı olarak işleyen usuller; hakları ihlal edilen bireylerin, topluluğun, HDÖ ve aynı sözleşmeye taraf başka bir devletin şikâyetlerine dayalı olarak işletilen usuller; ziyaretlere ve soruşturmalara dayalı olarak işletilen usullerdir.⁵⁹ Sözleşme dışı koruma yöntemleri de yargısal olmayan koruma yöntemleri olup, Ekonomik ve Sosyal Konsey’in 1235 ve 1503 yöntemleri ile yeni haliyle İnsan Hakları Konseyinin konusal ve ülkesel özel yöntemleridir. Yargısal usullerle koruma ise Uluslararası Ceza Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi gibi uluslararası ve bölgesel mahkemelerin verdikleri yargısal kararlar çerçevesinde sağlanmaktadır.⁶⁰ Konsey, hiçbir sözleşmeye bağlı olmaksızın tüm dünyada insan hakları ihlallerini ele alabilmekte ve insan hakları alanda periyodik izlemeler yapmaktadır.

Uluslararası koruma mekanizmaların işleyişi ile ilgili olarak, ulusal düzey önemli bir rol üstlenmekte, ülkelere yapılan ‘ziyaretlerde’, ‘şikâyetlerde’ ve ‘soruşturmalar’da, yardımcı olmaktadır. Bu mekanizmalarının işletilmesinde güvenilir bilgilere dayanan periyodik izlemeler, devletin insan hakları yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini takip etmede önemlidir. Bu ilgili

⁵⁸ Nurullah Aydın, **İnsan Hakları, Demokrasi ve Medya**, İstanbul, Kum Saati Yayınları, 2008, s.79-80.

⁵⁹ Mesut Gülmez, **Birleşmiş Milletler Sisteminde İnsan Haklarının Korunması**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları 19, Mayıs 2004. s.162-163.

⁶⁰ H. Kalabalık, 2009, s.371-382.

ülkenin iştirakiyle gerçekleştirilecek bir işbirliği ile mümkündür. Bu işbirliği ihtiyacı ‘özgün yapıların’ ortaya çıkışında ve yaygınlaşmasında önemli bir etmen olmuştur.

1.2.1 Evrensel (Birleşmiş Milletler) İnsan Haklarını Koruma Mekanizmaları

BM, uluslararası barış ve güvenliği sağlama amacı ile kurulmuş ve kurulmasından itibaren insan hakları BM’nin ve uluslararası hukukun ana kavramlarından biri olmuştur.⁶¹ İkinci Dünya Savaşını izleyen dönemde somutlaşan insan hakları ihlalleri, Dünyada barış ve güvenliğin insan haklarının uluslararası boyutta korunması ile sağlanabileceğini göstermiştir. İnsan haklarının uluslararası düzeyde denetimini amaçlayan sistemli bir düzenleme konusu olması BM ile birlikte başlamıştır.⁶² Haklar ve devletlerin uluslararası hukuktan kaynaklanan yetkileri arasında bir dengenin kurulması, BM sisteminde başından beri hep kaygı konusu olmuş, izleme, denetim ve yaptırım mekanizmasının kurulup sürdürülmesinde hep hükümetlerin dengesi gözetilmiştir.⁶³

Bu amaçla BM insan haklarına ilişkin olarak öngörülen amaca ulaşılabilmek için çok yönlü stratejiler geliştirmiş, insan haklarını evrensel boyutta korumayı; devletlerin eşit egemenlik ve iç işlerine karışmama ilkesine dikkat ederek

⁶¹ Muzaffer Sencer, "Birleşmiş Milletler Bağlamında İnsan Hakları", **İnsan Hakları Yılığ**, Ankara, TODAİE Yayınları, C.13, 1991, s.22-23.

⁶² Turgut Tarhanlı, "Birleşmiş Milletler Örgütü ve İnsan Haklarının Korunmasına İlişkin Başlıca Usuller" ed.: Korkut Tankuter, **İnsan Hakları**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2000, s.408-430.

⁶³ Durmuş Tezcan ve Diğerleri, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, 2002, s.21.

ilerletmiştir.⁶⁴ BM’de ilk dönem, uluslararası standartların belirlenmesine yönelik çalışmaların ön planda olduğu bir dönem olmuş, süreç İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde ilan edilen hakları, bağlayıcı nitelikteki sözleşmeler ve hazırlanan birçok belgeyle güvence altına alma şeklinde devam etmiştir.

BM sözleşme içi denetim sistemi içinde taraf olma koşulu ile işletilen sözleşme içi denetim mekanizmalarının denetim organları, İnsan Hakları Komitesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, İşkenceye Karşı Komite; Irk Ayrımcılığının Kaldırılması Komitesi, Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Kaldırılması Komitesi, Çocuk Hakları Komitesi ve Göçmen İşçiler Komitesidir. Sözleşme içi denetim organları genellikle yılda bir toplanmaktadır. Bu durum, bu organlarca yapılan denetimlerin uzamasına ve alınan kararların gecikmesine yol açmaktadır. Rapor yöntemi tüm taraf devletler bakımından zorunlu olmasına rağmen, raporlar genellikle gecikmeli olarak gönderilmekte veya hiç rapor gönderilmemekte ya da bir veya iki rapor birleştirilerek gönderilmektedir.⁶⁵ Buna rağmen, oluşturulan sözleşme içi denetim mekanizmaları uzun yıllar nezaket ve saygı esasına göre işletmiştir.

Evrensel insan hakları koruma sistemlerinin yapısal ve işlevsel açmazı veya yetersizliği ulusal düzeye dayanma gereksinimidir. BM sözleşme içi koruma mekanizmalarında, her Sözleşme için öngörülen denetim konusu ve yöntemi farklı olmakla birlikte, tüm sözleşmelerde raporlara dayalı yöntem, ziyaret yöntemi, başvurulara dayalı şikayet yöntemi ile soruşturma yöntemi kullanılmaktadır. Ulusal düzeyde rapor, ziyaret ve soruşturmalar ulusal düzeydeki yapılara ihtiyacı

⁶⁴ **National Human Right Institutions a Handbook On The Establishment and Strengtening Of National Institutions For The Promoting and Protecting Of Human Rights**, U.N. Center For Human Rights, Geneva, 1995, s.3.

⁶⁵ A. Eren, 2007, s.1037

doğurduğundan, daha objektif bilgi sağlayabilecek ve işbirliği yapacak özgün yapı olarak ifade ettiğimiz ulusal kurumlar teşvik edilmiş ve kimi mekanizmalarda yükümlülük olarak öngörülmüştür.

BM sözleşme dışı denetim sisteminde, özel yöntemler denen sözleşme dışı koruma mekanizmaları, BM üyesi devletlerin sözleşmelere taraf olma durumuna bakmaksızın, üye devletlerde gerçekleşen bireysel ve sistematik insan hakları ihlallerini soruşturma yetkisini işletmektedir. 1235 prosedürü, insan haklarının açık, yoğun ve sistematik bir biçimde ihlal edilmesi durumunu incelemek için komisyona kendi başına hareket etme olanağı sağlar. 1503 Prosedüründe, başvuru hakkı gerçek ve tüzel kişilere aittir ve kabul edilebilirlik koşuluna bağlı prosedürü gizlidir.⁶⁶ ‘Bir ülkenin insan hakları problemlerinin analizi açısından sözleşme içi denetim organlarının değerlendirmeleri ve sonuç gözlemleri, Özel Yöntemlerin değerlendirme ve gözlemlerinden çok daha doğru tespitler yapmaktadır.’⁶⁷

2006 yılından itibaren, sözleşme dışı koruma mekanizmaları İnsan Hakları Konseyi tarafından işletilmektedir. İnsan Hakları Konseyi’nin yeni yapılanmasında, alanda yaşanan eksiklikleri aşma konusunda önemli bir işlev görebileceği düşüncesinden hareketle ‘Özgün yapılı kurumlara’ özel bir önem verilmiş, BM organları ile ilişkileri danışma statüsü verilerek başlatılmış ve insan hakları alanında yakın işbirliği öngörülmüştür. Özellikle sözleşme dışı koruma mekanizmaları ile bu

⁶⁶ Françoise Bouchet- Saulnier, **İnsancıl Hukuk Sözlüğü**, Dictionnaire Pratipue du Droit Humanitaire, Türkçesi: Selahattin Bağdatlı, İletişim, 1. Baskı, , İstanbul, 2002, s.67-68.

⁶⁷ S.N. Rodley, “United Nations Human Rights Treaty Bodies and Special Procedures of The Commission on Human Rights: Complementarity or Competition?”, **Human Rights Quartely**, Volume 25, Number 4, The Johns Hopkins University Press, 2003, s.908.

yapılar arasında daha aktif bir işbirliği öngörülmektedir. Bu çerçevede uygun yapılandırılmış özgün kurumların önemli bir rol üstleneceği kabul edilmektedir.

1.2.2 Bölgesel İnsan Hakları Koruma Mekanizmaları

BM Örgütü'nde farklı ideolojilerde ülkelerin yer alması çok geniş bir coğrafya üzerinde ortak bir koruma rejiminin oluşturulmasını zorlaştırmıştır. İnsan haklarının bölgesel düzeyde korunmasının temel amacı, insan haklarının daha etkin korunmasını sağlamaktır. BM ile bölgesel yapılar arasında insan hakları alanında sıkı bir işbirliği söz konusudur. Bu işbirliği özellikle raporlara dayalı sistemde, devlet ve bireysel şikâyet sisteminde görülmektedir.⁶⁸ Koruma mekanizmalarının işletilmesinde, alınan kararların takibinde ve etkinliğinde bölgesel koruma mekanizmaları daha işlevseldir.

İhlallerin mevcudiyeti ve bunun bir kısmının uluslararası boyutta olması, insan haklarının korunması için bölgesel sistemler geliştirmesini gerekli kılmaktadır. Bölgesel sistemde düzenlemelerin hazırlanması ve birkaç devletin siyasi anlamda uzlaşmaya varması daha kolaydır. Bölgenin 'benzer dile, dine ve kültürel geleneklere sahip olması, bölgesel düzenlemeleri kolaylaştırmaktadır.'⁶⁹ BM'nin üye sayısı bölgesel düzeyde korumanın oluşturulmasını etkilemiştir. Bölgesel düzey korumaya dâhil olan devletler, benzer tarihsel, kültürel ve toplumsal koşullara sahip olan ülkeler olduğundan, kurulan işbirliği daha verimli ve etkili olabilmektedir.

⁶⁸ A. Eren, 2007, s.86-87.

⁶⁹ K.M Rhona Smith, **Textbook on International Human Rights**, Oxford University Press. New York, 2007, s.80-81.

‘Bölgesel sistemlere başvuru, erişim ve çalışmalara katılım doğası gereği daha kolay ve daha ucuzdur. Coğrafi erişilebilirlik ve iletişim dili bölgesel sistemlerin bir diğer potansiyel faydasıdır. Bölgesel metinlere uyma konusunda daha büyük siyasi irade olur. Ülkeye yönelik diplomatik çabalar daha uzak bölgelerdeki devletler yerine komşu devletlerce yapılan baskılar dikkate alındığında daha başarılı olur.’⁷⁰ Bölgesel düzey, belirlenecek kurallar konusunda, devletlerin yapılarına daha uygun belge ve metinlere taraf olmalarını mümkün kılar. Bölgesel sistemlerden sadece Avrupa Konseyi insan hakları koruma sistemi, Türkiye’nin taraf olması dolayısıyla incelenecek, diğer bölgeler kapsam dışı bırakılacaktır.

1.2.2.1 Avrupa Konseyi İnsan Hakları Koruma Sistemi

Avrupa bölgesindeki Avrupa Konseyi (AK), insan haklarının korunmasında etkin örgüttür. Örgütün bir amacı da bölgede insan haklarının korunması olup, bu amaç doğrultusunda insan hakları sözleşmeleri kabul edilmiş ve etkin koruma mekanizmaları oluşturulmuştur. Bölge devletleri üye olabildiği için, faaliyet alanı daha dar olup, başvuru sayısı ve sonuçlandırılması ve alınan kararların etkin şekilde yerine getirilmesi dolayısıyla AIHS’i esas alan iyi bir modeldir.

Avrupa’da ortak bir gelenek mirasının ve ortak amacın varlığına rağmen, sosyal, kültürel ve dini anlamda bir yelpazenin varlığı, bunlara saygıyı kollama dengesi dolayısıyla kimi zorluklara da yol açmaktadır. Yine de AK insan hakları konusunda üyeleri için ‘herkese açık bir sistem oluşturmada, aynı önceliklere sahip

⁷⁰ K.M R. Smith, 2007, s.81-82.

olan BM'den daha başarılı olmuştur.⁷¹ Avrupa'da insan haklarına saygı öncelikli olup, insan hakları ihlalleri güvenliğe bir tehdit olarak algılanır.⁷²

AK, çoğulcu demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygıyı temel alan bir bölgesel kuruluş olup, 'AK üye ülkeler arasında kurulmuş etkili bir rejim olarak gerçek gücü, katılımcı devletler tarafından gönüllülük temelinde kabul edilmiş olmasındadır.'⁷³ İkinci Dünya Savaşı'na bir tepki olarak politik bir süreç olarak da görülebilir. Sözleşme mekanizmaları bölgesel koruma sistemleri içerisinde en eski ve en gelişmiş olanıdır.⁷⁴

'AİHS, insan haklarının korunması sorununu ulusal düzeyden uluslararası düzeye taşımış ve birey uluslararası hukukun süjesi haline gelmiştir.'⁷⁵ Sözleşmenin yeni mekanizmasının farklı yanı, kişisel başvuruya 'otomatik olarak ve etkili bir yaptırım dâhilinde yer vermesidir. Devlet başvurularının siyasal nedenlerle yeterince işletilmemesi, kişisel başvuruyu denetim sisteminin yapı taşı haline getirmiş, başvurular zamanla yoğunlaşmış ve bu işleyişi etkilemiştir.'⁷⁶ Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası denetim mekanizmaları içinde tam yargısal nitelikteki denetim organı, AİHM'dir. Dolayısıyla sözleşmenin bizim açımızdan da özel bir öneminin bulunduğu şüphesizdir.⁷⁷

⁷¹ R. Beddard, **Human Rights And Europe**, Cambridge Grotius Publications Limited, 1. Title, England, 1993, s.225-238.

⁷² Gökçen Alpkaya, "Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT)" ed.: Korkut Tankuter, **İnsan Hakları**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Aralık 2000, s.454.

⁷³ R. Beddard, 1993, s.225.

⁷⁴ Jack Donnelly, **Teoride ve Uygulamada İnsan Hakları**, Türkçesi: Erdoğan Mustafa –Korkut Levent, , Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s.226-227.

⁷⁵ A.Ş. Gözübüyük, 2007, s.11.

⁷⁶ Ö. Anayurt, 2004, s.339-340.

⁷⁷ M. Erdoğan, 2007, s.260-261.

Sözleşme denetim sisteminde, 90'larda, artan iş yükü nedeniyle kişisel başvuruların makul sürelerde karara bağlanmasında çıkan sorun, yeni bir yapılanmayı zorunlu kılmıştır. 1998 tarihinde yürürlüğe giren 11 nolu Protokol 'koruma sistemini yeniden yapılandırmış, yarı zamanlı Komisyon ve Mahkemeyi birleştirerek tam zamanlı bir mahkeme haline getirmiştir'.⁷⁸ Yeni dönemde Komite, Bölüm ve Daire ve Büyük Daire'den oluşan kurulların çokluğu ve çok yönlü usul, sistemi eskisi kadar olmasa da karmaşık bir görünüme sokmaktadır. 'Reformdan sonra da denetim sistemi, gereksiz işgücü ve zaman harcayıcı özellikleri dolayısıyla, ümit edildiği kadar olumlu sonuç doğuracak gibi görünmemektedir'.⁷⁹

Sözleşme denetim sistemi dışındaki özgün yapılar konusunda, AK, Irkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu, tavsiye kararlarında, ulusal düzeyde bağımsız ve uzmanlaşmış bir kurumun oluşturulmasını önermektedir. Bu kurumun, hak ihlaline uğrayanlara yardım, ihlalleri soruşturma, mahkeme süreçlerine katılım, mevzuata katkı konusunda yasama ve yürütme organlarına tavsiyelerde bulunma, toplumda insan hakları bilincini yükseltme ve eşit muameleyi güvence altına alma yetkilerine sahip olması gerektiğini tavsiye etmektedir.⁸⁰

2004 yılında imzaya açılan 'Denetim Mekanizmasının Değiştirilmesine İlişkin' 14 no.lu Protokolün 13.maddesi, Sözleşmenin 'üçüncü tarafın davaya müdahalesini' düzenleyen 36. Maddesine 3. fıkrayı ekleyerek Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserinin, Daireler veya Büyük Dairede görülen davalar hakkında yazılı

⁷⁸ Ö. Anayurt, 2004, s.341-342.

⁷⁹ Ayhan Döner, **İnsan Haklarının Uluslararası Alanda Korunması ve Avrupa Sistemi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003, s.177.

⁸⁰ Ulaş Karan, **Avrupa Birliği Ülkelerinde Ayrımcılık Yasağı ve Eşitlik Kurumları**, İHOP, Mattek Matbaacılık, Ankara, 2009, s.70.

görüş verebilmesi ve duruşmalara katılabilmesi hükmünü getirmiştir. 14 no.lu protokol, özgün yapılı ulusal kurumlardan, destek alacak olan Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserinin (AKİHK) duruşmalara yazılı ve sözlü olarak katılabileceğini öngörmektedir. Bu düzenleme paralelinde AK, ulusal kurumları ile ilgili çalışmalarını, ombudsmanlar, komisyonlar ve kurumlarla bire bir ilişki kurarak yürütmekte, bu kuruma sahip olmayan ülkeleri kurması yönünde teşvik etmektedir. Bu işbirliği çerçevesinde, ulusal kurumlardan ülkelerindeki insan hakları konularında bilgi sağlanmakta ve Komiserliğin ülke ziyaretlerinde yardım alınmaktadır.

1.2.3 Uluslararası Sistemdeki Aksaklık ve Yetersizlikler

Uluslararası denetim organları ulusal düzeye duyduğu ihtiyaçtan kaynaklanan yetersizlikleri barındırmaktadır. Özellikle bölgesel denetim, ama daha genel olarak da uluslararası koruma sistemleri sınırlarına ulaşmış ve eksiklik ve yetersizlikleri dolayısıyla durum 90'lardaki eğilimi tersine çevirerek tekrar insan haklarının korumasını doğduğu yere ulusal düzeye yönlendirmeyi zorunlu hale getirmiştir.⁸¹

Uluslararası koruma, göreceli etkinliğine rağmen ulusal koruma karşısında ikincil düzeyde bir güvence sağlamaktadır.⁸² Ulus-devletlerin, yakın gelecekte vazgeçilmez olmaya devam edecekleri de dikkate alındığında ulus-üstü otoritelerin, insan haklarını güvence altına alacak yeterince etkili bir mekanizmayı bölgesel ölçekte bile kurması zor görünmektedir.⁸³ Bir kısmı uluslararası boyutta olan hak

⁸¹ K. Altıparmak, 2007, s. 57-58.

⁸² B. Algan, 2007, s.309.

⁸³ D.Beetham, s.229.

ihlalinin mevcudiyeti, insan haklarının korunması ile ilgili uluslararası sistemlerin korumasının sınırlı olduğunu ve mutlak olmadığını göstermektedir. Uluslararası koruma mekanizmaları yeni olup kısmen zayıf olarak yapılandırılmışlardı.⁸⁴ Aynı zamanda bu mekanizmalara kaynaklık eden çok ve çeşitli sayıda olan uluslararası insan hakları belgelerinde yer alan kimi normlar birbiriyle çelişmekte bu da ihlalleri engellemede etkinin sınırlı olmasına yol açmaktadır.⁸⁵

Hazırlanma süreçlerinde devletlerin hassas oldukları egemenlik ile devlet gücünün kötüye kullanımına karşı bireylerin korunması arasında dengeyi sağlama çabası güdülmüş, devletlerin egemenliğinden kaynaklanan sınırlama etkili olmuştur.⁸⁶ Bu yaklaşıma rağmen insan hakları uluslararası sözleşmeleri, gerçek bir uzlaşmayı yansıtan belgeler olmaktan ziyade, onaylanma ve uygulamada devletlerin pek çoğu için Dünya topluluğunun üyesi olmalarıyla ilgili sembolik bir kabul gibi görünmektedir.⁸⁷ Ancak günümüzde uluslararası sistemde devletlerin egemenliği ve eşitliği esasına vurgu yapanlar olmakla birlikte devletlerin egemenliği eksenli yaklaşımda ciddi bir dönüşüm yaşandığına da tanık olmaktadır.

Uluslararası korumanın, ulusal düzeyde uygulamaya geçirme olanakları oldukça sınırlıdır. Karşılıklı işbirliği ile ülkelerin rızaları temelinde, uluslararası normların ulusal düzeyde uygulanmasına yardımcı olmaktadır. Uluslararası düzeyde zorlama da pek mümkün değildir bu yukarda dile getirilen bilinçli siyasi kararların

⁸⁴ K.M R. Smith, 2007, s.80.

⁸⁵ Ioanna Kuçuradi, **İnsan Hakları Kavramları ve Sorunları**, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara, 2007, s.195-196.

⁸⁶ D. Beetham, s.228-229.

⁸⁷ Harun Tepe, "Kimlik, Kimlikler ve İnsan Hakları" Kuçuradi Ioanna ve Peker Bülent, 50 Yıllık Deneyimlerin Işığında **Türkiye’de ve Dünya’da İnsan Hakları**, I. Baskı, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara, 1999, s.105.

sonucudur.⁸⁸ Koruma mekanizmaları, ulusal hukukun sözleşmelere aykırılığını açıkça saptamış olsa bile, yasalardaki bu aykırılıklar kendiliğinden kalkmaz. Uluslararası korumada, gerek hukuksal engeller gerek siyasal engeller var olan mekanizmaları nispeten güçsüz kılmakta, bu da şüpheciliği ortaya çıkarmaktadır.⁸⁹ Bununla beraber, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nden günümüze hukuki bağlayıcılıktan yoksun insan hakları koruma mekanizmalarının kısmen ve zamanla Uluslararası Ceza Mahkemesi örneğindeki gibi, bağlayıcı bir hukuki yapıya dönüştüğünü de göz ardı etmemek gerekir

İnsan haklarının başlıca ihlalcisi olmakla beraber, aynı zamanda insan haklarına saygı ve koruma konusunda en iyi konuma sahip olan devletlerin paradoksu uluslararası sistemin zayıf yanını teşkil eder. Özellikle BM örgütleri için geçerli birçok prosedürün uygun şekilde işletilmesi esasen hükümetlerin işbirliği ve tutumlarına bağlıdır.⁹⁰ Bunda BM'nin insan haklarını uzun süre geniş ölçüde devletlerin egemenliğinden kaynaklanan iç işi sayma geleneksel yaklaşımı ve anlayışı etkili olmuştur.⁹¹

İnsan hakları sisteminin diğer önemli zayıflığı ise yeterli mali kaynak sağlanamaması ve fon teminindeki yetersizliktir. Kurumsal kapasitelerin artırılması amacına yönelik olarak ihtiyaç duyulan kaynaklar öncelikli olup, mali kaynaklar yetersiz, var olan kaynaklar da çoğu kez verimsiz olarak kullanılmaktadır. İnsan

⁸⁸ J. Donnelly, 1995, s.222.

⁸⁹ Mesut Gülmez, **İnsan Hakları ve Demokrasi Eğitimi Egemenlik İnsanındır**, TODAİE Yayınları, Ankara-2001, s.45; İ. Ö. Kaboğlu, 2002, s.253.

⁹⁰ Marc Bossuyt, "International Human Rights Systems: Strengths And Weaknesses", **Human Rights in The 21st Century: A Global Challenge**, eds.: Mahoney, Kathleen E., Mahoney, Paul Martinus, Nijhoff Publishers, Netherlands, 1992, s.50.

⁹¹ M. Sencer, 1991, s.35-36.

haklarının korunması amaçlı hiçbir sistemin ihtiyaç duyulan en az kaynak sağlanmadan işlemesi mümkün değildir.⁹²

Globalleşme sürekli ve eş zamanlı olarak, insan haklarının uluslararası alanda korunması için hem fırsatlar yaratmakta hem de sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Dünya genelinde mevcut büyük iktisadi dengesizlikler, insan haklarını evrensel ölçekte yürürlüğe koymayı güçleştirmekte, kimi durumlarda ihlalcinin globalleşmiş ekonomik bir kurum ya da uluslararası bir ortaklık olduğunda, uluslararası insan hakları hukuku, mağdurlar için, çözüm getirmede ve düzeltmede zorlanmaktadır.⁹³

Kimi devletler veya uluslararası kuruluşlar tarafından insan hakları ihlâli iddiası, baskı altına alınmaya açık olan devletlere karşı diplomatik bir koz olarak kullanılabilir. İnsan hakları meselesinin diplomatik bir malzeme olarak kullanılması ve Batılıların bu değerleri zaman ve mekâna göre sürekli değiştirdiği inancı insan haklarına karşı şüpheli tutumu artırmaktadır.⁹⁴ ‘Asya değerleri açısından bakıldığında batının insan haklarını ekonomik çıkarların korunması için kılıf ve bir araç olarak kullanıldığı kuşkusu vardır.’⁹⁵ ‘Bu şekilde, insan haklarının emperyalist ilişkiler ağının bir enstrümanı olarak çevre ülkelere dışarıdan dayatılması, bu hakların etkinliğini kaybetmesine de zemin hazırlamaktadır.’⁹⁶ Evrensel Beyanname ve onu takip eden diğer insan hakları metinleri sonucunda, dünyanın 50 yıl içinde

⁹² M. Bossuyt, 1992, s.51.

⁹³ Robert Mccorquodale, & Richard Fairbrother, “Globalization And Human Rights”, **Human Rights Critical Concepts In Political Science**, Eds.; Richard Falk, Hilal Elver, Lisa Hajjar, Routledge, London, New York, 2008, s. 420-421.

⁹⁴ M. Erdoğan, 2007, s. 260-265.

⁹⁵ Andrew Hurrell, “Power, Principles And Prudence: Protecting Human Rights in a Deeply Divided World”, **Human Rights In Global Politics**, Edited By Tim Dune And Nicholasj. Wheeler, Cambridge University Press, Cambridge U.K, 1999, s. 296.

⁹⁶ Armağan Öztürk, “Bir Siyaset Felsefesi Enstrümanı Olarak İnsan Haklarının İnsanla Çelişkileri Üzerine Notlar” **İnsan Hakları Yıllığı**, Ankara, TODAİE Yayınları, C.26, 2008, s.7–12.

çok daha iyi bir duruma geleceğine inanılırken, bu yüzyılın sonunda yaşananlar, hala alınması gereken uzun bir yolun varlığına işaret etmektedir.⁹⁷

BM'nin dönemsel raporlara ya da yakınmalara dayalı olan koruma ve denetim mekanizmaları hakların ihlâl edilmesinden sonra kullanılır. Hükümetlerce hazırlanan raporlar çoğu kez gerekli ve doğru bilgilerden yoksun olup, istenilen süre içinde gönderilmemekte ve denetimden çok geç sonuç alınmaktadır.⁹⁸ Uluslararası mekanizmalar ülkelerin sunması gereken bireysel ve yıllık raporları göndermeyen veya yetersiz gönderen ülkelerin eksikliklerini düzeltmek için çok az çaba sarf etmekte, raporların objektif ve tarafsızlık ekseninde hazırlaması veya hazırlanma sürecine diğer aktörlerinde dâhil edilmesi süreci nadiren işletilmekte, bu yüzden kimi ihlaller devam etmektedir.⁹⁹ BM'nin faaliyetleri sonucunda açıklanan görüşler, tavsiye niteliğinde olup, etkili bir yaptırıma bağlanmamaktadır.¹⁰⁰

'AIHS denetim sistemindeki ağır başvuru yükü; sözleşmenin ulusal düzenlerde yeterince uygulama alanı bulamadığına, taraf devletlerin mevzuatlarını standartlarla uyumlaştıramadıklarına veya Mahkeme içtihatlarının ulusal otoritelerce yeterince dikkate alınmadığına işaret edebilir.'¹⁰¹ Bu uluslararası insan hakları anlaşmalarının onaylanmak kadar ulusal mevzuatın uyumlaştırılması için çalışmanın, insan hakları alanında yapılan şikâyetleri yerel düzeyde etkin şekilde ele alarak ülkenin uluslararası insan hakları standartlarına uyumunun önemini göstermektedir.

⁹⁷ James W Nickel, **Making Sense Of Human Rights**, Blackwell Publishing, Second Edition, California, 2007, s.189.

⁹⁸ M. Gülmez, 2001, s.45.

⁹⁹ K.M.R. Smith, 2007, s.80.

¹⁰⁰ T. Tarhanlı, 2000, s.432.

¹⁰¹ Ö. Anayurt, 2004, s.341-342.

‘AİHS, diğer hakların dışında, kişisel ve siyasal hakların tümünü değil de bazılarını içeren bir haklar listesi benimsemenin yanında, tanıdığı bu dar kapsamlı hak ve özgürlükleri de önemli kısıtlamalara bağlı tutmuştur. Sıkça uygulanan Dostça Çözüm yolu, başvuruların taraflar arasında gizli görüşmelerle sorunun esası hakkında bir karar verilmeksizin sonuçlandırılmasına imkân tanımaktadır.’¹⁰² Bu, ülke açısından kendi aleyhine çıkacak ihlal kararlarından kaçınma yolu olurken, başvurucular açısından kısa bir süre içinde sonuca bağlanmasını sağlamaktadır. Ancak bazen oldukça önemli olarak nitelenebilecek birçok durum yeterli tartışma zeminini bulamamakta, ihlalin ciddiliği gözden uzak tutulmaktadır.

Bütün bir bölüm boyunca vurgulamaya çalıştığımız, insan haklarının korunmasında, uluslararası alanda çok sayıda metin kabul edilmiş ve sistem oluşturulmuştur. Bunların, uygulanmasında ve insan haklarının korunmasında ilk taraf devlettir. Bu, insan haklarını tanıma, gerçekleştirme ve ihlalleri önlemeyi kapsamakta olup, devletin temel fonksiyonları tarafından icra edilir. Dolayısıyla asıl olan, uluslararası standartlarının ulusal düzeyde ve ulusal düzenekler eliyle etkin şekilde uygulamaya geçirilmesinin önem arz ettiğidir.

Bu bölümün genelinde işlendiği gibi, yaşanan deneyimler, klasik devlet organları ve hükümet aygıtlarının, kendilerinden kaynaklanan ihlalleri önlemede yetersiz kaldığını göstermiştir. Yurttaşlarının temel haklarına karşı güvence oluşturmayı öncelikli varsaymayan bir devletin, kendiliğinden ulusal düzeyde etkin bir denetleme mekanizması oluşturmasını beklemek aşırı bir iyimserlik olacaktır. Dikkat edildiğinde insan hakları alanında aktif olan devletlerin, uluslararası

¹⁰² Yasemin Özdek, **Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve Türkiye AİHS Sistemi AİHM Kararlarında Türkiye**, TODAİE Yayınları, 1. Baskı, Mart 2004, s.330.

örgütlerle işbirliğine aktif olarak katılan devletler olduğu görülmektedir. Ancak uluslararası sistemler de ulusal sistem ve yapılara dayanma zorunluluğunun yanı sıra, uluslararası sistemin geleneksel anlayışı olan egemen devletlerin içişlerine ‘karışmama’ ilkesindeki değişime rağmen, devletlerin egemenliğine saygıyı kollama dengesinin kısmen devam eden sınırlamalarından kaynaklanan eksikleri içerisinde barındırmaktadır.

Günümüzde, insan haklarının korunmasında, hak ihlallerinin temelde ulusal boyutta çözülmesi gereken bir sorun olmasına rağmen, insan haklarını uluslararası boyut dışında düşünmenin ve insan hakları ihlallerini uluslararası mekanizmalarını hiç hesaba katmadan çözmenin mümkün görünmediği gerçeğini de göz önünde bulundurmak gerekmektedir. İncelemelerimiz, insan haklarının korunmasına yönelik ulusal ve uluslararası mekanizmaların hiç birinin kusurdan yoksun olmadığını, olmasını beklemenin de en azından bu gün için mümkün olmadığını göstermiştir. Bu temel yargı bizi, devletin ulusal düzeyde insan haklarını koruyan mevcut düzeneklerin elverişli olmamaları dolayısıyla, ulusal düzeneğin gereksizliğine değil, tam aksine, mevcutları tekrar etmeyen ve bunların yetersizliklerine cevap verecek olan yeni ulusal özgün bir yapıya olan ihtiyaca götürmektedir. İnsan hakları ihlalleri temelde, ulusal alanda çözülmesi gereken bir sorundur.

Dile getirdiğimiz paradoksların aşılmasında araç olarak kullanılabilecekler konusunda mevcut yapıları dışında olup akla ilk gelebilecek olan HDÖ, devletin tamamen haricinde yapılardır. Toplumu örgütleyerek bilinç oluşturabilmelerine karşın ihlalin kaynağı olan devlete söz geçirebilecek yasal zeminden yoksundurlar. Kaldı ki, aracın oynayabileceği rol HDÖ’ün rollerinden farklı olarak, daha özel, daha

geniş ve daha komplikedir. O halde uluslararası mekanizmaları, hükümet yapıları ile sivil toplumu buluşturan ortak ulusal bir yapıya ihtiyaç vardır. Bu yapı üç tarafla hem birlikte çalışmak hem de bunlardan ayrı ve bağımsız olmak durumundadır. Taraflar için ortak bir zemin olmanın yanında, yapısal ve işlevsel özellikleriyle diğer ulusal aygıtlardan ayrılırken, yasal zemin ve yetkiye sahip olma niteliğiyle de HDÖ'den ayrılmalıdır. Bu yapıların etkin olmaları isteniyorsa, kurumların oluşturulmasında, yapısal ve işlevsel bağımsızlık güvenceleri ve hareket yöntemleri için ayrıntılı kurallar düzenlenmeli ve uygulamalar samimi bir şekilde desteklenmelidir.

Dile getirdiğimiz eksiklikleri ortadan kaldıracak şekilde yapılandırılmış bu yapıların yargı organlarından farklı olarak, sorumlulukları öncelikle insan haklarıyla ve ihlalleriyle ilgili her konuda hükümete, parlamentoya, HDÖ de dâhil olmak üzere tüm ilgililere tavsiyelerde bulunmak, öneri getirmek ve rapor hazırlamaktır. Bu yapılar, ulusal hukuk ve uygulanmasının uluslararası insan hakları standartlarıyla bağdaşmasını amaçlayarak destekleyecektir. Uluslararası birimlerce talep edilen rapor verme süreçlerinin nesnel olarak işlenmesi konusunda yardımcı olabilecek ve insan hakları konusunda bilinçlenilmesine yardımcı olabileceklerdir. Nihayet, BM ve bölgesel örgütler ve ülkenin diğer kurumlarıyla işbirliğinde bulunmaları gerekecektir.

Klasik idari yapılardan da farklı olarak onları tekrar etmeyen temelde yapılandırılmış bu birim bağımsız ve çoğulcu yapısıyla, uluslararası standartların, ulusal düzeyde uygulanmasında ve korunması konusunda önemli katkıda bulunabilecek bir potansiyele sahip olacaktır. Ancak bu potansiyel elverişli bir yapılanma ile işleyebilecektir. Uygun olmayan bir yapılanma etkisiz bir kurum oluşturulmasına neden olur. Dolayısıyla özgün yapı, yürütmeden kaynaklanan başta

olmak üzere, çalışmasını olumsuz olarak etkileyebilecek her türlü durumun üstesinden gelecek ve bağımsız olarak hareket edebilecek şekilde oluşturulmalıdır. Bu yapı için ızilecek sınırlamalar yapıdan beklenen sorumlulukları etkin bir şekilde yerine getirmesini engellememelidir.

İnsan haklarının korunması ve ihlallerin önlenmesi ulusal ve uluslararası etkin denetim mekanizmalarının varlığını gerekli kılmaktadır. İnsan haklarının uluslararası düzeyde korunmasını amaçlayan uluslararası sistem içerisinde BM önemli kurallar koymuştur. Aynı şekilde insan haklarının geliştirilmesi ve korunması çabası, bölgesel işbirliği ekseninde de ilerlemiş, Türkiye açısından, 1954 yılında onaylanan AİHS ve zaman içerisinde ek protokoller ve AİHM önünde bireysel başvuru hakkının tanınmış olması ile bölgesel denetim mekanizmaları da kabul edilmiştir. Uluslararası sistemin yetersizliklerini tamamlama konusunda da bu yapının işlevi; işbirliği çerçevesinde BM organlarının tavsiyelerine uyuma ilişkin faaliyetleri izleyerek uluslararası mekanizmalar için köprü görevi görmek, ulusal düzeyde yürütölen insan hakları inceleme ve soruşturmalarına destek vermek ve uluslararası koruma mekanizmalarına güvenilir ve objektif bilgiler sağlamak olacaktır.

Ulusal ve uluslararası sistemlerdeki yetersizliklere ve bu alandaki ihtiyaca yönelik tespitlerimizden sonra sıra, özellikle 1990'lı yıllardan sonra ilginin artmaya başladığı ve İnsan Hakları Komisyonu ve 2006 yılından sonra Konseyin, BM sistemindeki yerlerini güçlendirmek amacıyla, aktif olarak çalışmalar yürüttüğü bu yapıların tarihi gelişim süreçlerini, özelliklerini, oluşturma nedenlerini ve modellerini ele almaya gelmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARI KAVRAMI, GELİŞİMİ VE MODELLERİ

Ulusal insan hakları kurumları kavramı, gelişimi ve modellerinin incelendiği ikinci bölümde; 1940'larda bu yana, BM ve onun çeşitli organları tarafından, insan haklarının korunması ve geliştirilmesini izleyen ve teşvik eden bağımsız kuruluşlar olan tasarladıkları ve geliştirilmesi için yoğun çaba harcadıkları ulusal insan hakları kurumları kavramı ele alınmaktadır.

İnsan hakları ulusal kurumları kavramı ortaya çıkışı, gelişimi ve yaygınlaşması süreci; ulusal insan hakları kurumlarının kuruluş, görev, işleyiş, yetki ve sorumluluklarına ilişkin ilke ve standartlar; görevleri, oluşumları ve işleyişleri bir kurumdan diğerine farklılık arz eden ulusal kurumların temel modelleri ana hatlarıyla ele alınarak incelenmektedir.

2.1 Birleşmiş Milletlerin Yaklaşımı ve Kavramın Gelişimi

Birleşmiş Milletlerin ulusal insan hakları kurumlarının kuruluşunu teşvik etmeye başladığı birkaç on yıl öncesinden beri, çok sayıda ülkede bu kurumlarının oluşturulmasında dikkate değer gelişmeler yaşanmakta, her ülke kendisini bir ulusal kuruma sahip olmak zorunda hissetmektedir. BM'nin uluslararası boyuttaki yoğun

katkı ve desteği olmadan ulusal kurumlar kavramının bu ölçüde yaygın olarak kabul görmesi mümkün olmayabilirdi.¹⁰³

‘Tarihsel olarak, kurumun gelişim evrimi genel olarak üç aşamaya ayrılmaktadır: fikrin ortaya çıkışı (1946–1978), kavramın geliştirilmesi (1978–1990), ulusal insan hakları kurumlarının yaygınlık kazanması (1990 ve sonrasında). Uygulamada bu üç dönem içinde de çakışmalar var ve hepsinde kademeli olarak bir gelişme, popülerleşme ve kavramın yaygınlık kazanması safhalarına tanıklık edilebilir.’¹⁰⁴ Ulusal insan hakları kurumu kavramının ortaya çıkması, geliştirilmesi ve yaygınlık kazanması sürecinin, insan haklarının uluslararası alanda standartlaşması süreciyle bir paralellik izlediği görülmektedir.

İnsan haklarının ilerletilmesi ve korunmasında önemli bir rol oynayacak ulusal kurumlarının oluşturulması düşüncesi, Ekonomik ve Sosyal Konsey’in (ESK), devletleri ulusal insan hakları kurumlarının oluşturulmasını ve geliştirilmesini desteklemeye davet eden 1960 yılı tarihinin öncesine gider. Sonraki 30 yıl boyunca BM ve ona bağlı organların bazıları özellikle de ESK, insan haklarının ilerletilmesi ve korunmasında önemli bir araç olarak gördüğü ulusal kurumların fizibilitesi üzerine raporlar serisi hazırlamıştır.¹⁰⁵ Buradaki süreç, uluslararası insan hakları standartlarının ulusal düzeyde uygulamaya geçirilmesinde hükümet aygıtları ve HDÖ

¹⁰³ C.Raj Kumar, “National Human Rights Institutions (NHRI’s) And Economic, Social And Cultural Rights: Toward The Institutionalization And Developmentalization Of Human Rights” **Human Rights Quarterly**, Volume 28, Number 3, The Johns Hopkins University Press 2006, s.756-757.

¹⁰⁴ Anna-Elenia Pohjolainen, **The Evolution Of National Human Rights Institutions - The Role Of The United Nations**, The Danish Institute For Human Rights, Copenhagen K Denmark, 2006, s.123.

¹⁰⁵ Dam Shubhankar, “Lessons From National Human Rights Institutions Around The World For State And Local Human Rights Commissions In The United States”, Executive Session On Human Rights Commissions And Criminal Justice, Kennedy School Of Government, Harvard University, 2007, s.3.

dışında yeni bir aktörün potansiyelinin ortaya konması bu yeni aktörün görevinin tanımlanmaya çalışılması olarak da görülebilir.

Soğuk savaş yıllarının insan hakları normlarının uluslararası hale gelmesini yaşaması, Soğuk savaş sonrası dönemde bu normların kurumsallaşmasına imkân sağlamıştır. UIHK, yenedünya düzeninde hakları koruyucu rejimler ve demokratikleşme için kurumsal bir öge olarak görülmeye başlanmıştır.¹⁰⁶ Ulusal insan hakları kurumları, ulusal düzeyde yapılandırılmış bir kurum olarak, 20. yüzyılda, insan haklarının kurumsallaşmasına ve işleminin süreklilik kazanmasına ve toplumsal barışın sağlanmasına katkıda bulunmak amacıyla geliştirilmiştir.

2.1.1. Kavramın Ortaya Çıkışı

‘UIHK fikri ilk olarak 1946 yılında, ESK tarafından tartışılmıştır. İnsan haklarının desteklenmesine katılacak ulusal kurum fikri, ulusal komite kurulmasının önerilmesiyle ortaya çıkmıştır.¹⁰⁷ ESK ikinci oturumunda üye ülkeleri İnsan Hakları Komisyonu’nun çalışmalarını ileriye taşıyabilmek için kendi ülkelerinde işbirliği yapabilecekleri bilgi grupları ya da insan hakları komiteleri kurmanın arzu edilirliliğini değerlendirmeye davet etmiştir.¹⁰⁸ 1940’larda bu düşünce ve davete, devletlerin egemenlik düşüncesi ve hak ihlali konusunu ulusal egemenlik içerisinde bir sorun olarak görme eğilimlerinin devam ediyor olması nedeniyle yeterli karşılık

¹⁰⁶ Sonia Cardenas, “Sovereignty Transformed? The Role of National Human Rights Institutions” Ed.; Shawki Noha and Michaelene Cox, **Negotiating Sovereignty and Human Rights-Actors And Issues in Contemporary Human Rights Politics**, Ashgate Publishing Company, England, 2009, s.27.

¹⁰⁷ UN Handbook, 1995, s.4

¹⁰⁸ Gauthier de Beco, “Networks of European National Human Rights Institutions”, **Human Rights Law Review** 7:2, Oxford University Press. 2007, s.332-332.

verilmemiştir.¹⁰⁹ Bu süreçte, ağırlıklı olarak insan haklarını koruma ve geliştirmeyi amaçlayan bir kurum geliştirmeden çok, kabul edilebilir bir işbirliği aygıtına bakış açısını yoğunlaştırma ve bunu düşünsel planda arzu edilebilir hale getirme çabalarının ön plana çıktığı görülmektedir.

1960’larda konu tekrar gündeme gelmiş ve ulusal kurumların insan haklarının teşvik edilmesi ve korunmasında oynayabileceği rol tartışılmaya başlanmıştır. BM, insan haklarını ulusal düzeyde ilerletmek ve korumak için ulusal insan hakları kurumlarının potansiyelini öne çıkararak onları daha aktif bir şekilde teşvik etme konusuna yoğunlaşmıştır.¹¹⁰ Bu yıllarda, ulusal kurumlar üzerine tartışmalar daha çok bu kurumların, uluslararası standartları etkili bir şekilde uygulama konusuna nasıl katkıda bulunabileceğine odaklanmıştır.¹¹¹

ESK’in 1946 tarihli kararından sonraki otuz yıl içinde kurum oluşturulması konusunda iki önemli kilometre taşından bahsedilebilir. İlki, İnsan Hakları Komisyonunun 1962 yılında onayladığı karardır. Devletler açısından bu kurumların durumları, yapı ve yetkilerine ilişkin hassasiyetler devam etmesine rağmen bu karar, ulusal kurumlar için öngörülen izleme, tavsiye etme ve eğitim gibi temel işlevler için ilk taslak plan olmuştur. İkincisi 1978 yılında, İnsan Hakları Komisyonu’nun ulusal kurumların yapı ve işleyişine dair ana ilkeleri tartışmaya açmak üzere seminer düzenleme kararıdır.¹¹² 1960’lı yıllarda, standartlaşma konusunda temel metinlerin oluşturulmuş olması ve bu standartların hayata geçirilmesi ve izlenmesini sağlayacak ulusal bir mekanizmanın gerekliliği yönünde fikirler dillendirilmeye başlanmıştır.

¹⁰⁹ A.E. Pohjolainen, 2006, s.119.

¹¹⁰ UN Handbook, 1995, s.4.

¹¹¹ S. Cardenas, 2009, s.30.

¹¹² A.E. Pohjolainen, 2006, s.119-120.

Bu dönemdeki sürece ve yaşanlara bakıldığında ilginin hızlı ve yaygın olduğunu söylemek güçtür.¹¹³ İlk dönemde 1950’li yıllardan itibaren BM’nin teknik işbirliği faaliyetlerine başladığını ve 1960’lı yıllarda ESK’in yayınladığı kararlarda tavsiyelerini yeniden dile getirdiğini görürüz. İkiz Sözleşmelerin (1966) kabul edilmesiyle ivme kazanan insan hakları alanında standart belirleme, ulusal kurumlara yönelik ilginin tekrar gündeme gelmesini sağlamıştır. 1969 tarihinde yürürlüğe giren Her Türlü Irk Ayrımcılığının Tasfiye Edilmesine İlişkin Sözleşme, insan hakları ulusal kurumlarını çağrıştıracak yapıların kurulabileceği ibaresine yer vermiştir.¹¹⁴ Ortaya çıkışın tarihi perspektifine bakıldığında insan hakları kurumu kavramının merkezinde BM’nin evrensel barışı sağlamada insan haklarını korumanın temel olduğu varsayımı görülür. Oluşturulan normlarda Soğuk Savaş öncesinde ve boyunca uluslararası politikanın şu veya bu şekilde etkisi vardır. 1970’li yılların sonlarına doğru koruma mekanizmalarının güçlendirilmesinin hız kazanması, ulusal kurumlara duyulan ihtiyacı hem arttırmış hem de oluşturulmasını etkilemiştir.

2.1.2. Geliştirilmesi

UİHK oluşturma devlet egemenliği ilkesinden ödün vermeden insan hakları sorunlarını ele almak için bir araç olarak görülmeye başlanması fikri, ancak 1970’lerin sonuna doğru birçoğu müttefik olmayan bağlantısız devletlerde yeterli desteği elde edebilmiştir.¹¹⁵ Bu dönemde tercih edilen politikalar daha çok standart belirleme ve kurum oluşturma eksenli olduğundan dünyada yeni ulusal insan hakları

¹¹³ A.E. Pohjolainen, 2006, s.119–121.

¹¹⁴ V. Eşsiz, 2009, s.5.

¹¹⁵ A.E. Pohjolainen, 2006, s.122.

kurumları için uluslararası rehber ilkeler meydana çıkmaya başlamıştır.¹¹⁶ Devletlerin insan haklarını koruma konusunu daha çok bir iç hukuk sorunu olarak görme eğilimlerindeki nispi değişim, insan haklarına ilişkin standartların belirlenmesinde önemli mesafe alınmasına ve bu standartları uygulayacak mekanizmaların kurulması fikrinin gelişiminde de önemli katkı sağlamıştır.

1970’li yıllarda atılan en belirgin adım, 1978 yılında Cenevre’de, İnsan Hakları Komisyonu tarafından gerçekleştirilen İnsan Haklarının Korumasında Ulusal ve Yerel Kurumların Rolü Semineri’dir. Burada bir dizi rehber ilke ortaya çıkmıştır. Bu ilkeler ulusal kurumların iki temel işlevini ortaya koymuştur. Bunlar, hükümetin uluslararası insan hakları normlarını uyumunu izlemek ve bu normları yaygınlaştırmaktır. İlk defa İnsan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması için ulusal kurumlar resmi adı kullanılmıştır.¹¹⁷ Bu hususlar, insan haklarının geliştirilmesine ve korunmasına yönelik ulusal ve yerel kurumların yapılarına ve işlevlerine ilişkin yol gösterici ilkeler olarak kabul edilmiştir.¹¹⁸ Burada, hükümetin taraf olduğu insan hakları sözleşmeleri ve belgeleri bağlamında sorumluluklarına yardımcı olma, normlara uyumu izleme, hükümete ve kamuoyuna insan hakları konusunda bilgi sağlama gibi hususlara yapılan vurgu dikkate alındığında ilk dönemden itibaren aslında UIHK için biçilen köprü rolü açıkça görülmektedir. 1978 yılı Cenevre Semineri ulusal insan hakları kurumlarının gelişiminde önemli bir nokta olup, bu ilkeler kurumların gelişimine önemli bir katkı sağlamıştır.

¹¹⁶ S. Cardenas, 2009, s.30.

¹¹⁷ G.D. Beco, 2007, s.332-333.

¹¹⁸ K. Altıparmak ve V.H. Sayim, Paris İlkeleri Çevirisi.

80'lerde, BM ulusal insan hakları kurumlarını oluşturmak ve güçlendirmek için yıllık önermeler yayınlamaya başlamıştır.¹¹⁹ Bu yıllarda, BM ulusal kurumların yaygınlaştırılması konusundaki rolünü belirgin bir şekilde arttırmış ve kavramın geliştirilmesine ve alana ilişkin gelecek çalışmalarına ışık tutacak bir dizi önemli raporlar yayınlamıştır.¹²⁰ UIHK'nın geliştirilmesi çabaları, insan hakları sözleşmeleri sonrası, özellikle denetim mekanizmalarının etkin işleyişi amacıyla işbirliği konusunda somut adımların atılması ihtiyacı ile nispi olarak ivme kazanmıştır.

Dönemin standart belirlemeden uygulamaya geçirmeye ve yapılar yaratmaya kaymasıyla, BM, teknik yardımın buna göre biçimlendirilmesini ve ulusal kurumların kurulmasına destek sağlanmasını benimsemiştir. Ancak, takip edilecek tek model mevcut değildi. Dolayısıyla 1980'lerin hemen sonrası, görev alanları ve yetkileri geniş bir yelpazede değişen kurumların oluşumuna tanıklık etmeye başlamıştır.¹²¹ Kurumların gelişimi sürecinde, insan haklarını ulusal düzeyde aktif olarak koruma işlevine sahip olmaktan çok, BM'nin bu alandaki faaliyetlerinde hükümetlerin yanı sıra özgün yapılarıyla işbirliği yapabilecek işlevlere sahip bir ulusal yapının oluşturulmasının ağırlıklı olarak desteklendiği görülmektedir.

2.1.3. Yaygınlık Kazanması

UIHK'nın ulusal düzeyde özellikle insan haklarının korunması ve geliştirilmesi için bir araç olarak görülmeye başlaması, 80'lerden sonra başlamıştır.

¹¹⁹ S. Cardenas, 2009, s.30.

¹²⁰ A.E. Pohjolainen, 2006, s.124.

¹²¹ S. Cardenas, 2009, s.30-32.

Bu kurumlar birkaç on yıldır gelişmelerine rağmen, asıl Soğuk Savaşın son bulması ile yayılmaya başlamış ve hızlı bir şekilde çoğalmıştır.¹²² Günümüzde Dünya'nın her bölgesine yayılmış olan ulusal insan hakları kurumlarının önemli bir kısmı 1989'dan sonra oluşturulmuştur. Bu gelişimi uluslararası alanda yaşanan diğer gelişmelerden bağımsız olarak ve uluslararası bağlamın dışında düşünmek mümkün değildir.¹²³ Uluslararası sistem devletler topluluğudur. Devletlerin siyasal yaklaşımlarındaki değişimleri etkileyen ve/veya eşlik eden toplumsal talepler insan hakları konusunda ilgi ve talebi artırarak siyasal mekanizmaları etkilemiş ve kurum oluşumunu kolaylaştırmıştır. 90'ların başında, konjektürel değişimim de etkisiyle BM'nin ulusal kurumlar konusunda merkezi rolü daha aktif hale gelmiş, ulusal kurumların yaygınlaşması süreci, artan çabalarla belirli bir ivme kazanmıştır.

Ulusal Kurumlar, 1992'de Afrika Bölge Toplantısında; 1993'te Latin Amerika ve Karayipler Bölge Toplantısında; 1993'te Asya Bölge Toplantısında ve 1992'de Commonwealth Toplantısında ve 1993'te Asya Pasifik Bölgesi İnsan Hakları Toplantısında olduğu gibi, dünya genelinde işlenmeye başlamıştır.¹²⁴ Paris İlkeleri yazıldıktan iki yıl sonra, 1993 Viyana Deklarasyonunda ve Eylem Planı'nda, UİHK'lerin oynadığı önemli ve yapıcı rol kabul edilmiş ve UİHK'lerin Paris İlkeleri'ne göre kurulması ve güçlendirilmesi fikri desteklenmiştir. BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi (OHCHR) hükümetlere bu tür kurumları kurarken ve mevcut bulunanları güçlendirirken yardımcı olmak üzere bir İnsan Haklarının

¹²² S. Dam, 2007, s.1-2.

¹²³ S. Cardenas, 2009, s.30.

¹²⁴ K. Altıparmak ve V.H. Sayim, Paris İlkeleri Çevirisi

Korunması ve Yaygınlaştırılması için Ulusal Kurumların Kurulması ve Güçlendirilmesi Elkitabı yayımlamıştır'.¹²⁵

BM, UIHK'lerin, özel ulusal kurum konulu toplantılara katılmasını kabul etmiştir. Bunun altında insan hakları sorunlarının çözümünün hem iç barışa hem de küresel barış ve güvenliğe önemli katkılar sağlayacağı düşüncesi ve buna ulusal kurumların yapacağı önemli katkıya olan inanç yatmaktadır. Uluslararası güvenlik ve kalıcı barış için insan haklarına saygılı rejimlerin gerekliliği ve bunun temini için ulusal insan hakları yapıları olgusunun katkısı büyük ölçüde içselleştirilmiştir.

Burada dikkat çeken husus, ulusal düzeyde *klasik idari organların dışında* bir değişime işaret eden UIHK'in, bütün bir süreç boyunca *bu* eksenle dikkatle ve özenle işlenerek geliştirildiği gerçeğidir. Diğer bir ifadeyle, ulusal kurumların, insan hakları konusunda nesnel bilgi sağlayacak; hükümetlere tavsiyelerde bulunacak; periyodik raporların hazırlanmasına yardımcı olacak ve işbirliği yapabilecek işlevlere sahip olarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesinde *özgün bir yapı* olduğu düşüncesi hep akılda tutulmuştur.

2.1.4. Denetim Mekanizmalarının Katkısı

Sözleşme içi denetim mekanizmalarından olan ve 1969 yılında yürürlüğe giren Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşmesinin denetim organı olan Irk Ayrımcılığını Önleme Komitesi, 1993 yılında Sözleşmenin Uygulanmasını Kolaylaştırmak için Ulusal Kurumların Kurulması

¹²⁵ G.D. Beco, 2007, s.336-338.

başlıklı 17 no’lu Genel Yorum’unda, taraf devletlerden Paris İlkelerine uygun ulusal komisyonlar ya da diğer uygun organlar kurmalarını tavsiye etmiştir. Kurulacak komisyonların, raporların hazırlanmasında işbirliği yapması da önerilmiştir.¹²⁶ Bu Sözleşme ile taraf ülkelere periyodik rapor sunma yükümlülüğü getirilmiştir.¹²⁷

1966 yılında kabul edilen ve 1976 yılında yürürlüğe giren İkiz Sözleşmelerin denetim organı olarak oluşturulan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi 1998 yılında yayınladığı 10 no’lu Genel Yorum’da taraf devletlerin Sözleşme’de tanınan haklarla ilgili her türlü tedbiri alma yükümlülüğü çerçevesinde, ulusal kurumların oluşturulmasının önemini belirtmiş ve söz konusu kurumların Sözleşme ile uyum noktasında raporlar hazırlamak ve ihlallerle ilgili şikâyetleri incelemek gibi görevler üstlenmesi gerektiğini ifade etmiştir.¹²⁸ Bu Sözleşme ile taraf ülkelere programa uygun olarak periyodik rapor sunma sistemi de getirilmiştir.¹²⁹ Sözleşme içi denetim organları, raporların hazırlanmasına destek vermek amacıyla, bu gibi yapıların oluşturulmasını sürekli olarak teşvik etmekte ve denetim organlarının çalışmalarına davet etmektedir.

1979 yılında kabul edilerek 1981 yılında yürürlüğe giren Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesi denetim organı olan Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Komitesi’nin kabul ettiği 6 no’lu Genel Tavsiye Kararı ile taraf devletlere, yeterli kaynak, yetki ve sorumluluğa sahip, etkin

¹²⁶ A. Eren, 2007, s.811-812.

¹²⁷ H. Kalabalık, 2009, s.377; Türkiye, Sözleşme kapsamında 1.2.3. raporlarını tek rapor olarak 2007 yılında içinde sunmuştur. Rapor 2009 yılında Komite tarafından 74. Oturumda değerlendirilmiş ve kapsamlı eksikliklerin yanı sıra, Sözleşme’de güvence altına alınan hakların da uygulanmasını izleyecek bir ulusal insan hakları kurumunun yokluğu ve böyle bir kurumun oluşturulması gerekliliği açık olarak ifade edilmiştir. Bakınız. U. Karan, 2009, s.64.

¹²⁸ U. Karan, 2009, s.65.

¹²⁹ H. Kalabalık, 2009, s.376.

ulusal mekanizma kurmayı ve usulleri belirlemeyi tavsiye etmiştir.¹³⁰ Bu Sözleşme ile de taraf ülkelere karşılaşılan zorluk ve tedbirleri içeren periyodik rapor sunma zorunluluğu getirilmiştir. Komite raporlar üzerinden genel gözlemler yapmaktadır.¹³¹

1989 yılında kabul edilen ve 1990 yılında yürürlüğe giren Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin denetim organı Çocuk Hakları Komitesinin 2002 yılında yayınladığı 2 No'lu Çocuk Haklarının Korunması ve Geliştirilmesinde Bağımsız Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Rolü başlıklı Genel Yorumda, çocuk haklarının taraf devletlerde uygulanmasının gerçekleştirilmesinde ulusal kurumların kurulmasının önemi ve ulusal kurum oluşturulmanın yükümlülüklerinden biri olduğu ve bu kurumların Paris İlkeleri'ne uygun biçimde kurulması gerektiği vurgulanmıştır.¹³² Sözleşmenin denetimi rapor sistemine dayanmaktadır. Raporlarda uygulamaya ilişkin tedbirler ve gelişmeler ile yükümlülükleri engelleyen zorluklar ve faktörler de özetlemekte ve Komite bu raporlar ekseninde genel teklif ve tavsiyelerde bulunmaktadır.¹³³ Koruma mekanizmaları genel yorumlarında ve periyodik raporlara dayanan değerlendirme ve sonuç gözlemlerinde ulusal kurumların gerekliliğini açıkça vurgulamaktadır.

1984 yılında kabul edilen ve 1987 yılında yürürlüğe giren İşkenceye Karşı Sözleşme'nin (İKS) denetim organı olan İşkencenin Önlenmesi Komitesinin 2002 tarihinde kabul edilen ve 2006 tarihinde yürürlüğe giren Sözleşme'ye Ek İhtiyari Protokol'ü ile İşkencenin Önlenmesi Komitesi'ne bağlı bir Alt Komite kurulmuştur. Bu Komite, taraf ülkelerde insanların özgürlüklerinden yoksun bırakıldıkları yerlere

¹³⁰ U. Karan, 2009, s.66.

¹³¹ H. Kalabalık, 2009, s.377.

¹³² A. Eren, 2007, s.812.

¹³³ H. Kalabalık, 2009, s.378.

düzenli aralıklarla denetim ziyaretleri gerçekleştirme yetkisine sahiptir. Protokol ile Taraf devletlere, Komiteye her türlü yardımı sunma yükümlülükleri getirilmiştir.¹³⁴ Protokolün yürürlüğe girişi ile birlikte, taraf devletlere işkencenin önlenmesi amacıyla ulusal mekanizmaları oluşturma yükümlülüğü getirilmiştir. Protokol ile birlikte, belirli bir tür ulusal kurumun oluşturulması ilk kez bir uluslararası hukuk metnine girmiştir. Protokolde, taraf devletlerden Paris İlkeleri'ni dikkate almaları talep edilmektedir.¹³⁵

BM Sözleşme içi denetim mekanizmaları, daha erken dönemde oluşturulmuş olmalarına karşılık, özellikle Paris İlkelerinin kabul edildiği 1993 yılından sonraki dönemde, ulusal insan hakları kurumlarının insan hakları ihlallerinin önlenmesinde sözleşme içi denetimde önemli bir işlev görebileceklerini vurgulayan genel yorumlar yayımlamaya başlamışlardır. Burada ulusal kurumların ülkelerin periyodik raporlarının hazırlanmasındaki rolüne vurgu yapılmaktadır.

2.2 Ulusal Kurum Konusunda Bölgesel Gelişmeler

Bölgesel işbirliği ve katılım, grup üyelerine üye sayısının azlığı ve coğrafi yakınlık nedeniyle önemli avantaj, destek ve faydalar sağlar. Aynı şekilde bölgesel işbirliği grup içinde katılım ve işbirliğini arttırırken, üyeler arasında bilgi paylaşımı ve kapasitenin geliştirilmesine de imkân tanır. Bölgesel grup tarafından öncelikli ele alınan konular ve tematik alanlar nispeten yakın coğrafyalarda odaklanılmaya imkân

¹³⁴ H. Kalabalık, 2009, s.382-383.

¹³⁵ U. Karan, 2009, s.67. Türkiye bu protokolü 14 Eylül 2005 tarihinde imzalamış henüz onaylamamıştır. Protokolü, 01.01.2011 tarihi itibarıyla 67 ülke imzalamış, bunların 57'si onaylamıştır.

verir.¹³⁶ BM'nin çalışmaları, ulusal kurumların hem sayısını hem de bu kurumlar arasındaki işbirliği sevisini arttırmasına karşılık, geniş ölçekteki işbirliğinde ve ortak hareket tarzında yaşanan zorluklar, zaman içinde daha etkin ve verimli olacağı öngörülen bölgesel işbirliğinin önünü açmıştır. Bu, bölgede UİHK bilincini yükseltirken, yeni yapılandırılan ulusal kurumlara da ışık tutmaktadır.

Ulusal kurumlar arasındaki bölgesel işbirliği ve çalışmalara katılımı desteklemek amacıyla günümüzde, paralel olan çalışan dört bölgesel insan hakları kurumları ağı bulunmaktadır. Etkili olanları Avrupa, Amerika ve Afrika ağlarıdır.¹³⁷ Asya-Pasifik bölgesi, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda geriden gelen bir bölge olup kurumlar arası bölgesel ağı bir forum olan bölgedir. İşbirliği ve ortak hareket konusunda, 'Commonwealth Sekretaryası ve Uluslararası Ombudsman Enstitüsü' de ulusal kurumlarının kurulması ve geliştirilmesini aktif şekilde teşvik etmektedir.¹³⁸ Bölgesel yapılar 90'ların sonunda, ulusal kurum alanında faaliyetler geliştirmeye başlamış, izleyen yıllarda bu eğilim, faaliyetlerin kapsamında, işbirliği ve katılım konusunda artarak yoğunlaşmıştır.

¹³⁶ K. Roberts, 2009, s. 4-5.

¹³⁷ **The Role Of National Human Rights Institutions In Strengthening The African Commission On Human And Peoples' Rights**, The Danish Institute For Human Rights, Network of African National Human rights Institutions, Nairobi, Kenya, May 2009. s.1.

¹³⁸ Kieren Fitzpatrick, "The Asia Pacific Forum: A Partnership For Regional Human Rights Cooperation" eds.: Lindsnaes Birgit vd. **National Human Rights Institutions Articles And Working Papers**, The Danish Centre for Human Rights, Handy Print, Skive – Denmark, 2001, s.141.

2.2.1. Avrupa'daki Ulusal İnsan Hakları Kurumları

Avrupa'daki ulusal insan hakları kurumları, ilk dönemlerde daha çok demokrasiye geçmekte ve geliştirmekte olan ülkelerde kurulmuştur. Bu kurumlar söz konusu ülkelerde iyi yönetişimi inşa etmek için bir araç olarak değerlendirilmiştir. 'Avrupa'daki UIHK'lerin önemli bir özelliği, çoğunlukla danışma yapıları olduklarından görüşleri sıklıkla takip edilmemekte ve kimi zaman tamamen görmezden gelinmektedir. AK, ulusal kurumlar alanındaki faaliyetlerini 1990'lı yıllarda yoğunlaştırmış, 1999'da İnsan Hakları Komiseri Ofisini oluşturmuştur.¹³⁹ Komiser, üye ülkelerde insan hakları bilincini artırmak ve kararlara üye ülkelerin uymasını sağlamakla yükümlüdür. Avrupalı UIHK'ler, kurumlar için ortak olan konularda işbirlikleri geliştirmek ve deneyimlerini paylaşabilmek için 2000 yılında Strasburg'da, 2002 yılında Dublin'de, 2004 yılında Berlin'de ve 2006 yılında Atina'da AK'ın inisiyatifiyle bir araya gelmişlerdir.¹⁴⁰

AK Bakanlar Komitesi 1997 yılında üye devletlerden Paris İlkelerini göz önünde bulundurarak ulusal kurum kurmayı, var ve uygun durumda olan komisyonları ve diğer ulusal kurumları geliştirmeyi ve deneyimlerini dikkate almayı tavsiye etmiştir.¹⁴¹ Irk ayrımcılığıyla ilgili sorunlara dair izleme kurulu olan Irkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu, 1997/2 No'lu Tavsiye Kararında, ulusal düzeyde ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve hoşgörüsüzlükle mücadele konusunda uzman kurumlarının Paris İlkeler ışığında oluşturulmasını tavsiye etmiştir. Komisyon 2002/7 No'lu Tavsiye Kararı ile de ırkçılık ve ırk ayrımcılığı ile mücadele alanında

¹³⁹ G.D. Beco, 2007, s.338-362.

¹⁴⁰ http://www.avrupakonsevi.org.tr/akih.htm#P67_9484. Erişim: 15.06.2010.

¹⁴¹ A. Eren, 2007, s.813.

ulusal düzeyde bağımsız ve uzmanlaşmış bir kurumun oluşturulması kurumun mağdurlara hukuki yardım, hükümete tavsiyelerde bulunma ve bilinç oluşturarak eşit muameleyi güvence altına alma gibi işlevlerle donatılması gerektiğini tavsiye etmiştir.¹⁴²

Avrupa Parlamentosu tarafından 1994 tarihinde kurulan ‘Avrupa Ombudsmanlığı’ hemen her AB ülkesinde ülke ombudsmanlarının kurulmasını desteklemekle kalmamış ve ayrıca yeni gelişen bağımsız ombudsmanları da desteklemeye başlamış, ortak çalışma ve işbirliğini teşvik etmiştir.¹⁴³ AK, ombudsmanlık dışında Paris İlkelerine uygun bağımsız insan hakları komisyonları, merkezleri ve kurumları gibi ulusal kurumlar kurulması yönünde çalışmalar yürütmektedir. Ulusal kurumlara çalışmalarında yardım yapmakta ve insan haklarına ilişkin standartların belirlenmesi konusunda işbirliğini teşvik etmektedir.

Avrupa UIHK Koordinasyon Grubu resmi olarak 2000 yılında kurulmuş olup şu anda Avrupa genelinde 34 UIHK’ten oluşmaktadır. İrlanda İnsan Hakları Komisyonu (IHRC), Grubun 2006 yılından bu yana dönem başkanı olup 2010 yılına kadar bu göreve devam edecektir. Grubun genel koordinasyon ve yönlendirilmesi bu durumda başkan olan IHRC tarafından yönetilmektedir.¹⁴⁴

¹⁴² U. Karan, 2009, s.66-70.

¹⁴³ Okan Veli Şafaklı, “Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak Ombudsman ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi** (C.XI, S II, 2009) s.172-178.

¹⁴⁴ K. Roberts, 2009, s.1.

2.2.2. Diğer Bölgelerde Ulusal İnsan Hakları Kurumları

Amerika Kıtasında, Ulusal kurumlara ilişkin tartışmalar, Amerikan Devletleri Örgütü içerisinde 1990'lı yıllarda görüldü. Kurumlara, Amerika Ülkeleri Arası İnsan Hakları Enstitüsü (IIHR) tarafından, 1990'lı yılların ortalarından bu yana aktif biçimde destek sağlanmaktadır. Ulusal kurumların genel kabul görmesinden sonra ombudsman statüsündeki kuruluşlar, teknik destek sağlanması gereken hedef gruplarından biri haline gelmiştir.¹⁴⁵ ABD'de İnsan hakları kurumları dünyadaki diğer benzerlerinden farklıdır ve temel bir çerçeve sağlayacak olan standartlar setine sahip değildir. İnsan hakları komisyonları yaklaşık olarak bütün eyaletlerde oluşturulmuştur. Çeşitli adlar altında, farklı yetkilerle oluşturulan komisyonlar, eğitim ve bilinçlendirme, ayrımcılık yasalarını uygulama araçlarıyla ayrımcılığı önleme ortak amacına sahiptirler.¹⁴⁶

Latin Amerika'da ombudsmanlık kurumu yaygındır ve bunlara çeşitli teknik adlar verilmiştir. Venezuela, Panama, Ekvator, Bolivya, Peru, Kolombiya da '*Defensor del Pueblo*', Kosta Rika da '*Defensor de los Habitantes*', Arjantin de '*Defensor del Pueblo de la Nacion*', Honduras ve Meksika da '*Comisionado Nacional de Derechos Humanos*' ve İspanik ülkelerde '*Sindic de Greuges*', gibi adları ile anılmaktadır.¹⁴⁷

Afrika'da UIHK'lerin kökeni 1981'lere dayandırılabilir, bu tarihlerde Afrika Birliği, Afrika İnsan ve Halkların Hakları sözleşmesini benimsemiştir. Sözleşmenin

¹⁴⁵ A.E. Pohjolainen, 2006, s.81-82.

¹⁴⁶ Kenneth L Saunders, and, Hyo Eun Bang, "A Historical Perspective On U.S. Human Rights Commissions" Executive Session on Human Rights Commissions and Criminal Justice, Kennedy School of Government, Harvard University, June 2007 sayfa, 1-13.

¹⁴⁷ E. Gonzalo, I. Aguilar, 2001, s.213.

26. maddesi ‘lkeler, amacı insan haklarını koruma ve geliştirme olan uygun bir ulusal kurumun kurulmasını ve güçlendirilmesini görev bilirler’ şeklinde bir düzenlemeyi içerdiğinden, Afrika sözleşmesi UIHK’ler için oldukça önemlidir. O zaman dilimi için, ilk defa spesifik olarak uygun ulusal kurum deyimi burada düzenlemiştir. Bölgede UIHK’ler aslında diktatörlükten demokrasiye geçişin bir göstergesi olarak kabul edilerek yayılmaya başlamışlardır. ‘Afrika hükümetleri, isteksiz de olsa, demokratik bir devlet sembolü sayarak, insan haklarına ısınmaya ve insan hakları çalışmalarına önem vermeye başladılar. UIHK yakın zamanlarda Afrika’da anayasa ve yasaların bir parçası olmaya başladı.’¹⁴⁸ Ulusal kurum oluşturulması eğilimi nispi olarak yavaş bir ilerleme göstermektedir.

Asya-Pasifik bölgesi, bölgesel mekanizmaya sahip olmamakla beraber, BM, Asya’da UIHK’lerin kurulması ve güçlendirilmesi için kritik rol oynamış, Jakarta’da 1993’te katkı sağladığı konferansta, forum kurulmasını desteklemiştir.¹⁴⁹ Asya Pasifik ulusal insan hakları kurumlarının Avustralya’da 1996’da yapılan bölgesel atölye çalışmasında, Avustralya, Hindistan, Endonezya ve Yeni Zelanda UIHK temsilcileri, Asya-Pasifik Ulusal İnsan Hakları Kurumlar Forumu (APF) kurulmasını kabul ederek Larraka Deklarasyonunu imzalamıştır.¹⁵⁰ Kural dışılık devam etmekle beraber son yıllarda UIHK sayısında bir artış görülmektedir. Asya’da insan hakları komisyonlarının çoğu ‘uluslararası toplumu yatıştırmak için kurulmuştur. Hükümet

¹⁴⁸ The Danish Institute, 2009, s.4-8.

¹⁴⁹ Brian Burdekin, & Jason Naum, **National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region**, Koninklijke Brill NV., Leiden The Netherlands, 2007, s.96-97.

¹⁵⁰ K. Fitzpatrick, 2001, s.142.

değişikliği, liderin bireysel kararlılığı, STK'lerin ülkedeki varlığı bu kurumların gelişimini kolaylaştırmıştır.¹⁵¹

2.3 Ulusal Kurum Kavramı ve Uluslararası Standartlar

UIHK terimi insan haklarının korunması ve teşviki için uygulamada geniş bir yelpazeye sahip ulusal kurumlar olan 'Ulusal İnsan Hakları Kurumu'nu tanımlamak için kullanılır. UIHK'ler insan haklarını gerçekleştirmede teorik uluslararası insan hakları düzenlemelerini hayata geçirmek için önemli katkı yapma kapasitesine sahiptir. Ulusal koşulları ve sorunları anlama ve ele alma yeteneği, UIHK'leri hükümetlerin insan hakları uygulamalarını izlemek için, bağımsızlık ve çoğulculuk eksenindeki çalışmaları ve meşruiyetleri ile diğer yapılardan daha iyi konumlanmış olarak ayrı bir yere oturtur.¹⁵²

Paris İlkeleri; ulusal kurumlara özgü yetki ve sorumluluklar, oluşum, bağımsızlık garantisi ve çoğulculuk yapısı, çalışma yöntemleri ve 'yarı yargısal yetkilerle donatılmış komisyonların statüsüne ilişkin ek ilkeleri' tanımlamıştır. İlkeler, resmi garantilerden, çoğulculuk ve bağımsızlık gibi belirli ilkeleri gözetmeye varan geniş bir alana vurgu yaparak genel bir program ortaya koymaktadır.¹⁵³ Bu İlkeler, ulusal insan hakları kurumlarına duyulan ihtiyaç ve evrensel koruma

¹⁵¹ Sonia Cardenas, "National Human Rights Commissions in Asia" **How Governments Respond Sovereignty Under Challenge**, eds.:John D. Montgomery, Nathan Glazer, Transaction Publishers, New Jersey, 2002, s.55-56.

¹⁵² Anne Smith, "The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?" **Human Rights Quartely**, Volume 28, Number 4, The Johns Hopkins University Press 2006, s.906

¹⁵³ G.D. Beco, 2007, s.334-335.

mekanizmaları sistemi içindeki artan önemlerini sistematik hale getirmek için UİHK'e ilişkin temel özellikleri ve karşılanması gereken standartları belirlemiştir.

Kurumsal farklılıklara rağmen ulusal insan hakları kurumları birçok ortak özelliği paylaşmaktadır. UİHK'in temel işlevleri insan haklarını koruma ve teşvik etme alandaki geniş aktiviteleri kapsamaktadır.¹⁵⁴ Bu yapılar öncelikle insan haklarıyla ve ihlalleriyle ilgili her konuda tavsiyelerde bulunmak ve rapor hazırlamak, uluslararası insan hakları standartlarına uyumu teşvik etmek ve izlemek, uluslararası rapor verme süreçlerine katılmak, insan hakları konusunda bilinç arttırmak ve uluslararası kurumlarla işbirliğinde bulunmak işlevlerine sahiptir.

UİHK'ler insan hakları komisyonları, ombudsman kurumları, bu ikisinin karması olan yapıları, danışman insan hakları kurumları benzeri çok çeşitli şekilleri alabilmektedirler. Genellikle UİHK'ler insan hakları ihlalleri ile ilgili şikâyetler konusunda bağlayıcı kararlar alma yetkisine sahip değildirler.¹⁵⁵ Ulusal insan hakları kurumu kavramı üzerinde herkes tarafından kabul edilmiş tek bir tanımlama bulunmamaktadır. Tanımlamanın zorluğu, ulusal kurumların birbirinden farklı ülkelerde, farklı modellerde, ülkelerin tarihsel ve kültürel arka planları, ekonomik ve sosyal yapı farklılıkları, insan hakları ihlalleri ve sorunları ve ülkede mevcut farklı adlar taşıyan benzer yapıların varlığından kaynaklanmaktadır. BM'nin çalışmaları tek bir model önermek ve ya bir UİHK modelini tanımlamak yerine, ulusal kurum olarak adlandırılabilen bir yapının karşılanması gereken temel ölçütleri belirlemiş ve bu önerdiği ölçütlerde ulusal kurumlara ilişkin çeşitliliği ortadan kaldırmamıştır.

¹⁵⁴ N. Shawki, 2009, s.43.

¹⁵⁵ A. Müller, 2007, s.33-34.

2.3.1 Ulusal İnsan Hakları Kurumlarını Oluşturma Nedenleri

Ulusal insan hakları kurumları kurulması fenomeni birçok değişkenle açıklanmaktadır. İnsan hakları alanındaki bu yeni örgütlenmenin çok sayıda gerekçeleri vardır. İnsan hakları kurumları, rejim değiştirmek ve demokratik kurumlar oluşturmak isteyen; totaliter rejimlerden demokrasiye geçiş yapan ve geçmişte yaşanan ve devam eden ciddi insan hakları ihlallerini önlemeyi amaçlayan devletler için uygun bir yapı olarak görülmesi, gerekçelerden bir tanesidir. Diğer taraftan, İnsan hakları kurumları, uluslararası insan hakları normlarını ihlal eden ama aynı zamanda insan haklarına saygılı olduğunu göstermek için çaba harcayan devletlerin de uygun gördüğü bir yapılanmadır.¹⁵⁶ Ancak insan hakları ihlalleri ciddi olan bu ülkeler, ihlalleri etkin bir şekilde sonlandırma için yeterli yetki ve görev vermeyen ve yetersiz kaynaklar ayıran ülkeler olmaktadır.¹⁵⁷ İnsan hakları kültürü nispeten iyi fakat mekanizmalarını geliştirmeyi amaçlayan devletlerin, uluslararası insan hakları standartlarının ulusal ölçekte uygulanmasını desteklemek ve uluslararası koruma mekanizmaları ile işbirliği yapmak amacıyla ulusal kurum oluşturmaları da diğer bir nedendir.¹⁵⁸ Diğer taraftan UİHK küresel bir demokratikleşme dalgası olarak görülmekte ve bir ülkenin iç karışıklıktan daha demokratik bir rejime geçişini kolaylaştırmayı sağlayacağına da inanılmaktadır.

UİHK'ler dikkate değer bir gelişme göstererek ulusal düzeyde devlet yapılarında değişikliklere neden olmuştur. Ulusal insan hakları kurumlarının, devlet egemenliğinin kısmi ve karmaşık durumlarına meydan okumakta güçlü oldukları

¹⁵⁶ K. Altıparmak, 2007, s. 55.

¹⁵⁷ S. Cardenas, 2009, s.35.

¹⁵⁸ **Performance & Legitimacy: National Human Rights Institutions**, International Council on Human Rights Policy, Versoix, Switzerland, 2004, s.1.

açık olmasına rağmen, birçok devlet uluslararası aktörlerin gönlünü almak için ulusal insan hakları kurumları oluşturmuştur. İhlaller gündemde yer aldığında, sınırlı ve sembolik reformlar bile siyasi malzeme olarak kullanılmaktadır.¹⁵⁹ UIHK kavramı köken olarak, uluslararası ve bölgesel çabalar sonucunda, insan hakları sorunlarının çözümünün küresel barış ve güvenliğine katkı sağlayacağı inancı sonucunda ortaya çıkmış bir kavramdır. İnsan hakları ihlalleri konusunda ön sıralarda olan hükümetlere yönelik olarak böyle bir kurumun kurulması konusunda uluslararası baskı, genel olarak oluşturulma nedeni için tutarlı izah olacaktır. İhlal eden ancak uluslararası baskıyı da hafifletmek isteyen devletler için uygun bir yol olarak görünmektedir.

Ulusal insan hakları kurumlarının oluşumunun, diğer normlarda olduğu gibi, uluslararası bağlam dikkate alınmadan anlaşılması mümkün değildir. Oluşumunda saydığımız bu nedenlerin yanı sıra diğer bir etmen de bunlara sadece uluslararası örgütler tarafından değil, aynı zamanda mevcut ve kurumsallaşmış diğer ülkelerdeki insan hakları komisyonları tarafından sunulan desteklerdir.¹⁶⁰

Kurum oluşturma gerekçelerini ülke örneğinde incelediğimizde; iç karışıklık döneminden geçiş yapan ülkelere, Kuzey İrlanda, Kuzey Afrika, Filipinler, İspanya ve Litvanya gibi ülkeler örnek sayılabilir. Ciddi insan hakları ihlali iddialarına maruz kalan ve ülkelere ise Kamerun, Nijerya, Togo ve Meksika örnektir. İnsan haklarının korumayı ve geliştirmeyi amaçlayan ülkelere; Avustralya, Kanada, Fransa gibi ülkeler örnek olarak gösterilebilir.¹⁶¹ Uluslararası baskıyı yarıştırmak için UIHK

¹⁵⁹ S. Cardenas, 2009, s.36.

¹⁶⁰ Sonia Cardenas, 'Transgovernmental Activism: Canada's Role in Promoting National Human Rights Commissions', **Human Rights Quarterly**, V. 25, The Johns Hopkins University Press, Amerika, 2003, s.776-777.

¹⁶¹ A. Smith, 2006, s.905-909.

oluşturan devletler önemli bir oranı oluşturmaktadır. Devletler bu kurumlarla uluslararası itibarlarını tekrar kazanmayı amaçlamaktadır. Ülkeler üzerinde BM'nin, uluslararası ve yerel sivil toplum örgütlerinin ve akademisyenlerin gittikçe artan baskıları UIHK'ı oluşturma eğilimini yükseltmektedir.¹⁶²

UIHK oluşturan ülkeleri inceleyen bir araştırmanın sonuçlarında; demokratik kültürü yüksek olanlar baskının yüksek olduğu ülkeler ve hukuk sisteminin zayıf olduğu ülkelerden; insan hakları belgelerini daha yüksek oranda onaylayanlar, onaylamayanlardan; sözleşme organlarına rapor sunma oranı yüksek olanlar, düşük olanlardan; nüfus düzeyi kalabalık olanlar, az olanlardan; gelir düzeyi yüksek olanlar, daha düşük olanlardan; insan hakları HDÖ'lerine daha yüksek seviyede sahip olanlar ile kadın hakları ve ekonomik ve sosyal hakları daha çok koruyan ülkelerin, daha az HDÖ'ye sahip ve bu hakları daha az koruyan ülkelerden, UIHK'e sahip olma konusunda, daha yüksek orandadır.¹⁶³

Farklı sistemlere sahip devletler benzer nitelikteki UIHK'ı çoğunlukla uluslararası baskı dolayısıyla kurmaktadır. İnsan hakları ihlallerini önleyerek insan hakları uluslararası normlarına uyum konusundaki uluslararası baskıyı önleme; uluslararası yardım sürecini devam ettirme; ekonomik önlemleri de kapsayabilecek olan yaygın uluslararası baskıyı öteleme düşüncesi; sembolik de olsa küresel demokratik dalgaya uyum sağlama gibi çeşitli sebepler göz önüne alındığında, UIHK'in oluşumunu genel olarak gönüllü bir ulusal girişimden çok, uluslararası baskının bir sonucu olarak algılamak mümkündür.

¹⁶² C.Raj KUMAR, "National Human Rights Institutions And Economic, Social And Cultural Rights: Toward The Institutionalization And Developmentalization Of Human Rights" **Human Rights Quartely**, Volume 28, Number 3, The Johns Hopkins University Press, 2006, s.756-757.

¹⁶³ S. Cardenas, 2009, s.19.

2.3.2. Uluslararası Standartların Gelişimi

BM'nin ilk yıllarında ulusal kurum kavramı, insan hakları üzerinde doğrudan veya dolaylı etkisi bulunan bütün kurumları içine alacak genişlikteydi. Ulusal kurumların konseptiyle ilgili İlk fikir 1946 yılında, İnsan Hakları Komisyonu'nun devletleri gözlemlemesi ve insan haklarına ilişkin bilgileri komisyona iletmesi için oluşturulacak 'Ulusal Komite' veya 'Bilgi Grupları' şeklindeydi.¹⁶⁴ Erken dönemde 'Ulusal insan hakları kurumları' için öngörülen rol hükümetlerin uluslararası insan hakları alanına katılımını desteklemeye yönelik olmuştur.¹⁶⁵

Kavramın günümüze kadarki gelişim sürecinde 'üç önemli' aşamadan bahsedilebilir. İlki, İnsan Hakları Komisyonunun 1962 yılı kararıdır. Karar, devletlerden insan hakları konularında çalışacak, ulusal düzeyde insan hakları durumunu inceleyecek, danışmanlık hizmeti sunacak ve kamuoyu bilincinin yükseltilmesine yardımcı olacak, insan hakları ulusal danışma komitesi veya benzeri kurumlar oluşturmalarını istenmekteydi. İkincisi, BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen 1978 yılı rehber kurallarıdır. Bununla kurumlar aynı zamanda özerklikleri, tarafsızlıkları ve çoğulcu üye bileşimi açısından da tanımlanmış ve kurumların görev alanı oldukça genişletmiştir.¹⁶⁶ Üçüncüsü, bu tarihten on üç yıl sonra, kabul edilen ve yeni bir uluslararası kurallar seti olan Paris İlkeleridir. İlkeler, ulusal kurumların nitelik, işlev ve yapısını belirlemiştir.¹⁶⁷ İlkeler insan hakları alanında genel yetkili, ulusal ve uluslararası insan hakları aktörleriyle yakın işbirliği içinde olan ulusal kurum yapısının konseptini ortaya koymuştur.

¹⁶⁴ UN Handbook, 1995, s. 6.

¹⁶⁵ A.E. Pohjolainen, 2006, s. 119.

¹⁶⁶ A.E. Pohjolainen, 2006, s. 120.

¹⁶⁷ S. Dam, 2007, s.3-4.

Paris İlkeleri, BM İnsan Hakları Komisyonun talebi üzerine birkaç hükümet temsilcisi, bir elin parmakları kadar ulusal kurum ve HDÖ'nin katılımı ile hazırlanmış, kurumlar tarafından yazılmış ve Genel Kurul tarafından memnuniyetle karşılanarak bir karara ek olarak konulmuştur.¹⁶⁸ Buna karşılık Paris İlkeleri, ulusal insan hakları kurumları için uluslararası standartlar konusunda ölçüt olma işlevini sürdürmeye devam etmektedir.¹⁶⁹ Genel ve geniş bir çerçeve öngördüğünden, tümünün karşılanması zor olsa da, Paris İlkeleri UIHK'lerin her türü için uygulanabilirler. Kurumlar için 'normatif standartların' kaynağıdır. Standardizasyon ve uluslararası işbirliği çalışmalarının ciddi bir aşamasını oluşturmuştur.¹⁷⁰ Paris İlkeleri, ulusal kurumlara özgü yetki ve sorumluluklar, oluşum, bağımsızlık garantisi ve çoğulculuk yapısı, çalışma yöntemleri ve Yarı Yargısal Yetkilerle Donatılmış Komisyonlar'ın Statüsüne İlişkin Ek İlkeleri tanımlamıştır. İlkeler, resmi garantilerden, çoğulculuk ve bağımsızlık gibi belirli ilkeleri gözetmeye varan geniş bir alana vurgu yaparak genel bir program ortaya koymaktadır.¹⁷¹ İlkeler, her devlete kendi yapılarına uygun ulusal kurumlar oluşturma konusunda sınırlama getirmezken, dikkat edilmesi gereken husus ilkelerdeki standartlara uygunluğun gözetilmesidir.

İlkeler; ulusal kurumların yetkilerinin anayasa veya kanunla mümkün olduğunca açık ve geniş tutulmasını, çoğulculuğun sağlamasını, altyapıya ve yeterli mali kaynaklara sahip olmayı, hükümetten bağımsız olmayı ve ilgili tüm insan hakları yapılarla işbirliğini öngörmektedir. UIHK'lerin, yasalar konusunda hükümete

¹⁶⁸ G.D. Beco, 2007, s.335.

¹⁶⁹ S. Cardenas, 2009, s.29.

¹⁷⁰ A. Müller, 2007, s.33-34.

¹⁷¹ **Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions**, International Council on Human Rights Policy. Versoix, Switzerland, 2005, s.5-6.

tavsiyede bulunmasını ve insan hakları bilincinin yükseltilmesini önermektedir.¹⁷² Kurumlar, çalışma yöntemlerini belirleme ve yetki alanının içine giren bir konuda başka otoriteye gerek kalmadan ilgili herkesi dinleme ve bütün delileri toplama hakkına sahip olmalıdır. UIHK'nın insan hakları ihlallerini ele almada yarı-yargısal işlevi zorunlu işlev olarak öngörmemiştir.

İlkelerin önerdiği UIHK oluşumları itibariyle, hem hükümetin klasik aygıtlarından ve hem de HDÖ'lerden ayrılmaktadır. UIHK anayasa ya da yasayla kurulmakta; kurucu yasada görev, yetki, üye yapısı, özlük hakları düzenlenmektedir. Çoğulcu yapı ve işlevsel özerklikleriyle yürütmenin bağlı aygıtlarından ayrılırken; çoğulcu yapısı, yargısal bağlayıcı karar yetkisine sahip olmaması, denetimle sınırlı olmayan önleyici işlevleriyle de yargı organlarından ayrılmaktadır. İnsan hakları ihlallerinin etkin şekilde önlenmesi için bir zorunluluk olan çoğulcu ve bağımsız yapı çıkışın da temel noktasıdır.

Ulusal kurumların uluslararası kökeni aslında öngörülme, istenme ve gözden kaçan bir miras bırakmıştır. Yapılabilecekler konusunda benzersiz derecede yüksek bir talep yaratmaktadırlar.¹⁷³ Ulusal insan hakları kurumları BM desteği altında dünyanın birçok ülkesinde kurulmasına, ağlar oluşturmalarına rağmen, uluslararası insan hakları standartlarına uyuma ve ihlallerin önlenmesine potansiyel katkısı tam olarak bilinmemektedir.¹⁷⁴ İnsan hakları kurumlarının devingen politik rolünün genişletilmesi ve verimliliğin artırılması yerine Paris İlkelerinin uygulanması üzerinde yoğunlaşmaktadır. Oysa Paris İlkelerinin varlığı her zaman

¹⁷² Assessing the Effectiveness of NHRI, 2005, s.5-6.

¹⁷³ S. Cardenas, 2009, s.35-36.

¹⁷⁴ N.Shawki, 2009, s.41.

için ulusal kurumların etkin ve bağımsız olacağı anlamına gelmez. Geniş bir görev alanı, yasal mevzuat ve kuruluş statüsü, üye seçim süreci ve yeterli mali kaynak gibi tüm etmenler verimliliği etkilemesine rağmen, bunlardan bir kısmına sahip olmadan da son derece verimli çalışan kurumlar ve tam tersi durumlar vardır.¹⁷⁵ Bu durum sadece İlkelerden hareket edilerek açıklanamamaktadır.

Paris İlkeleri, bir taraftan, asgari ölçütler olarak ortaya çıkmasına karşın, dünyanda birçok ulusal kurum tarafından karşılanması cidden zor olan azami bir programa dönüşmüşlerdir. Örneğin, Paris İlkeleri'nin öngördüğü, toplumsal çoğulculuğu sağlamayı garanti eden bir seçim sürecine sahip çok az UİHK vardır. Kısıtlanmaması dile getirilen ve oldukça yerinde olan yeterli mali kaynağa kaç kurum sahiptir.¹⁷⁶ Bu gerçeklere karşılık, Paris İlkeleri alternatif ilkeler kabul edilene kadar işlev görmeye devam edecektir.

Paris İlkelerinin önerdiği ölçütleri karşılayan kurumları belirleme, diğerlerini teşvik etme ve bu alanda çalışma yapma konusunda ulusal kurumları için Uluslararası Koordinasyonu Komitesi (UKK) oluşturulmuştur. Dünyanın her yerinden Paris İlkeleri'ne uygun olarak faaliyet gösteren akredite UİHK'ler, Komitenin bölgesel gruplardan Afrika, Avrupa, Amerika ve Asya-Pasifik'ten on altı üyeyi UKK için seçerler.¹⁷⁷ UKK, bölgesel örgütlerle bağ kurarak toplantılar, uluslararası konferanslar ve UİHK'lerle ortak projeler koordine etmektedir. UKK'in

¹⁷⁵ Performance & Legitimacy, 2004, s.2-3.

¹⁷⁶ S. Dam, 2007, s.7.

¹⁷⁷ A. Müller, 2007, s.34-35.

en önemli görevlerinden olan akreditasyon, kendi Alt Komitesi tarafından hazırlanmaktadır.¹⁷⁸

UIHK'in UKK tarafından akredite edilmesi, görev ve faaliyetlerinin Paris İlkeleri'ne uygun olduğu anlamına gelir. Alt Komite önemli sayıda UIHK'in düzenli olarak ya yeni akreditasyon alma ya da yeniden akreditasyon olma durumunu koruma değerlendirmelerini yürütmektedir.¹⁷⁹ UKK Alt komitesi, standartlara uyumunu denetlerken, İlkelerin standartlarına uyanlara A-Statüsü, tam olarak uymayanlara B-Statüsü ve uymayanlara C-Statüsü vermektedir. Sadece A-Statüsüne sahip olanlar UKK'ye akredite üye olarak kabul edilmekte, B-Statüsüne sahip olanlara gözlemci statüsü verilmektedir.¹⁸⁰ İnsan Hakları Konseyi ile başlayan dönemde öngörülen aktif işbirliği de dikkate alındığında, Paris İlkelerine uygun yapıda oluşturulan ve akredite UIHK, uluslararası destek ve işbirliğiyle, insan hakları ihlallerini önleme ve korumayı geliştirmede önemli bir rol üstlenecektir.

2.4 Ulusal Kurumların Sınıflandırılması ve Temel Türleri

Ulusal insan hakları kurumları, yapı olarak, birçok farklı tipi barındıran bir kategori olup, farklı şekillerde oluşturulabilmektedir. Sınıflandırmada belirleyici nokta, bunların yarı kamu kurumu olması ve yasal statüsü içinde insan hakları görevinin bulunmasıdır. Bu tanımlama, bir yandan hükümet kuruluşlarını, diğer yandan sivil toplum örgütlerini kavramın kapsamı dışında bırakmakta; fakat

¹⁷⁸ The Danish Institute, 2009, s.4–5.

¹⁷⁹ A. Müller, 2007, s.34.

¹⁸⁰ G.D. Beco, 2007, s.335.

kavrama, insan hakları komisyonlarını, ombudsmanları ve diğer benzer sonsuz çeşitteki kurumları dâhil etmektedir.¹⁸¹ Ulusal Kurumlar konusunda standartlar belirlenirken, tek tipte kurum modeli öngörmek yerine, mevcut yapılar, ülkelerin yaklaşımı ve öncelikleri ile ülkedeki insan haklarının durumundan kaynaklanabilecek uygulamadaki zorluklar da göz önünde bulundurularak seçilecek model konusu, devletlerin yetkisine bırakılmıştır.

Ulusal kurumlar görev alanları, örgütsel yapıları ya da faaliyette oldukları geleneksel sistemler göz önünde bulundurularak farklı şekillerde isimlendirilirler. Tanımın içine giren kurumlar, uygulamada doğal olarak idari özellikler gösteren kurumlardır.¹⁸² Tekli ya da çoklu üye yapısına sahip kurumlar; temel amaçları insan hakları politikası ile ilgili hükümetlere tavsiyede bulunanlar ya da ihlal şikâyetlerini ele alarak inceleyen kurumlar; ayrımcılık gibi belirli konular üzerine odaklananlar ya da tüm insan hakları konusunda çalışan kurumlar gibi bir ayrım, genelde kurumların çoğunu içine almaktadır. Benzer şekilde ulusal kurumlar; İspanyol geleneği, Fransız geleneği veya İngiliz Milletler Topluluğu geleneği şeklinde de ayrılabilir.¹⁸³ Dünya genelinde farklılık arz eden bu yapıların büyük bir kısmı şu veya bu şekilde en geniş haliyle ombudsman ofisleri, ulusal insan hakları komisyonları, özel uzmanlaşmış komisyonlar, danışma komiteleri ve ulusal enstitü kurumları modellerden birine dahil olmaktadır.¹⁸⁴ UİHK'lerin hangi kategoride yer aldığının sınıflandırılması karmaşası birkaç kurumun ortak işlevleri farklılık arz eden yapıda gerçekleştirmesi ve aynı ülkede birçok yapının aynı zamanda var olmasından da kaynaklanmaktadır.

¹⁸¹ Performance & Legitimacy, 2004, s.3.

¹⁸² K. Altıparmak, 2007, s.62.

¹⁸³ Performance & Legitimacy, 2004, s.3.

¹⁸⁴ S. Dam, 2007, s.7.

Nasıl bir ulusal insan hakları kurumu modeli sorusuna verilebilecek çeşitli seçenek ve modelde yapılar mevcuttur. Ülkede insan haklarının durumu, ihtiyaç duyulan yapıyı şekillendirebilmektedir. Ayrımcılığın yoğun olarak yaşandığı bir ortamda bu konuyu ele alacak uzman bir yapı etkili olacaktır. Ya da insan hakları politikalarının şekillendirilmesinde geniş temsilin ve farklı seslerin duyulmasının istenmesi halinde danışma komiteleri ihtiyaca daha çok cevap verecektir. Seçenekler bir uça çok üyeli yapıdaki danışma kurumları, diğer tarafta tek kişilik ombudsmanlar ve arada diğerleridir. İlkelerin belirli bir modeli önermemesi ve bağlayıcı nitelikte olmaması, bir taraftan devletlere uygun gördükleri etkin ve uygulanabilir yapıları oluşturmak için esneklik sağlamış diğer taraftan da model konusunda, birbirinden farklılık arz eden çeşitli kurumların oluşmasına imkân tanımıştır. UKK, kurumların akreditasyonunda, hangi modelin takip edildiğini önemsenmemekte, sadece ülkelere uyum derecesini değerlendirmektedir.

Kurumlar belirli bir kategoriye birebir uymayabilmekte ya da kimi durumlarda aynı anda birden fazla kategoriye girebilmektedir. Bu husus akılda tutularak, insan hakları ulusal kurumları için sınıflandırmada, bu tezde, yaygın olarak yapılan dörtlü sınıflandırma (İnsan hakları komisyonları, danışma kurulları, ombudsman ve insan hakları enstitüleri) yöntemi benimsenmiştir.

2.4.1. İnsan Hakları Komisyonları

İnsan hakları komisyonu modeli, diğer kurum modeli içerisinde Paris İlkeleri'nin önerilerini karşılayan yapıya en uygun yapılanmadır. Genelde bu yapılar, insan hakları kurumlarından beklenen faaliyetlerin hemen tümünü yerine getirecek

şekilde örgütlenmektedirler.¹⁸⁵ Komisyon modeli, Britanya Milletler Topluluğu ülkelerinde yoğun olup, ulusal insan hakları kurumlarının klasik türüdür. Milletler topluluğu ülkelerinde hâkim olan bu modelde kurumlar, Paris İlkeleri öncesinde sadece ayrımcılıkla mücadele ve eşitlik yasalarının uygulanmasına ilişkin denetim yetkisi kullanmaktayken, 90'lı yıllardan itibaren yetki sahaları genişlemiştir. Bu modelde öne çıkan en önemli özellik, kurumlara büyük çoğunlukla yarı-yargısal soruşturma yetkisinin tanınmasıdır.¹⁸⁶ İnsan hakları komisyonları, insan haklarına ilişkin faaliyetlerin önemli bir kısmını yürütmektedirler.

Komisyonlar çok üyeli kurumlar olup, tarafsızlık doğalarının korunması için, genellikle insan hakları konusunda farklı ilgi alanları, uzmanlıkları ve deneyimleri olan kişilerden oluşturulmaktadır.¹⁸⁷ Komisyonlar, hükümetlerin uluslararası normlara, yükümlülük ve taahhütlere uyma durumunu, yargının görevlerine yardımcı olacak şekilde inceleme ve soruşturmalarla insan hakları ihlali iddialarını çözmeye çalışmaktadır. Komisyonların taraflar için yasal olarak bağlayıcı çözüm bulma yetkisine sahip olması pek yaygın bir durum değildir.¹⁸⁸ Komisyonların önemli işlevleri, insan hakları konusunda mevzuat, program ve politikalar geliştirilmesinde parlamento ve hükümete bilgi sağlamak; insan haklarıyla ilgili şikâyetleri ele almak ve insan haklarına saygı kültürünün yerleştirilmesi hedefi doğrultusunda, ihlalleri önleme amaçlı bilinç seviyesini yükseltmedir.

İnsan hakları komisyonuna örnek olarak, Güney Afrika İnsan Hakları Komisyonu gösterebilir. Komisyon, insan haklarının korunmasını ve geliştirilmesi

¹⁸⁵ K. Altıparmak, 2007, s.62-63.

¹⁸⁶ S. Dam, 2007, s.5.

¹⁸⁷ UN Handbook, 1995, s.7.

¹⁸⁸ S. Cardenas, 2001, s.13.

amacıyla, normlara uyumu izleyerek değerlendirmektedir. Komisyon bu amaçla raporlar hazırlar, ihlal iddialarını ele alır ve gerektiğinde yetkili mahkemelere iletir; insan hakları programları yürütür, işbirliğini teşvik eder. ‘Güney Afrika Komisyonunu diğer UİHK’den farklı kılan özelliği, konut, sağlık hizmetleri, sosyal güvenlik, eğitim ve çevre konulu ekonomik ve sosyal hakların hayata geçirilmesindeki anayasal yetkisidir. Ağır hak ihlallerinde ya da öncelik verdiği konular olan eşitlik ve yoksulluk konusunda şikâyetleri ele alır ve mahkemeye taşıyabilir, Komisyon ekonomik ve sosyal haklar alanında aktiftir.’¹⁸⁹

Ayrımcılıkla Mücadele Komisyonları, uzmanlaşmış kurumlar olarak ulusal insan hakları komisyonu gibi birçok benzer işlevlere sahip, ancak görev alanı daha çok ayrımcılık konuları hususlarıyla sınırlıdır. İngiliz Fırsat Eşitliği Komisyonu ve Irk Eşitliği Komisyonu’nun ilk hallerine benzer şekilde, daha dar bir görev alanı bulunan bu modeldeki kurumlar, giderek genel görevli komisyona doğru dönüşmektedir. Örnekler: Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda.¹⁹⁰

Uzmanlaşmış insan hakları kurumları genellikle farklı etnik kökenliler, dil ve din azınlıkları, yerli halklar, yurttaş olmayanlar, göçmenler, mülteciler, çocuklar, kadınlar, yoksullar ve engelliler gibi grupların korunması amaçlı kurulmuşlardır. Grup içindekiler veya grup üyelerinin tümüne karşı yapılan ayrımcılığı soruşturma yetkisine sahiptirler. Bu kurumlar da diğer ulusal insan hakları kurumları gibi çok ender olarak, bağlayıcı karar alma yetkisine sahiptir.¹⁹¹ Uzmanlaşmış kurumların etkinlikleri; mağdurlara hukuki yardım, arabuluculuk, kurum adına yargısal veya

¹⁸⁹ Veysel Eşsiz, 2009, s.45-48.

¹⁹⁰ Performance & Legitimacy, 2004, s.4.

¹⁹¹ UN Handbook, 1995, s. 8.

idari usullere başvurma, müdahil olma gibi yollara başvurabilmek, tavsiye kararları ya da bağlayıcı olmayan kararlar yayınlamak şeklinde olabilmektedir.¹⁹² Bu modeldeki ulusal kurumlar, daha çok yönetim sistemleri geleneksel olarak oturmuş, insan hakları normları yerleşik ancak çeşitli sebeplerle süregelen ayrımcılık uygulamaları yaşayan ülkelerde kurulmaktadır.

Modelin örneklerinden, Avustralya İnsan Hakları Komisyonu, 1986 yılında, Avustralya İnsan Hakları Komisyonu Yasası ile oluşturulmuş ve 2008 yılında Avustralya İnsan Hakları Komisyonu adını almıştır. Avustralya İnsan Hakları Komisyonu, Başkan ve beş komisyon üyesinden oluşan bir kurumdur. Komisyon, toplumu bilgilendirmek ve eğitmek, ayrımcılık ve insan haklarıyla ilgili şikâyetleri incelemek, İnsan haklarına uyulmasını sağlamak, politika geliştirmek işlevlerini yerine getirmektedir. İnsan hakları ihlalleriyle ilgili olarak; şikâyetleri çözüme kavuşturarak, İnsan hakları ilkelerinin uygulamasını gerektiren davalarda mahkemelere yardımcı olacak bağımsız tavsiyelerde bulunarak; parlamento ve hükümetlere bilgi ve yardım sağlayarak ve İnsan hakları ve ayrımcılık konularında araştırma çalışmaları yürütüp, bunları koordine ederek yerine getirmektedir.¹⁹³ Komisyon, Asya-Pasifik Bölgesi'nde ve dünyada ırk ve cinsiyet ayrımcılığıyla mücadele konusunda, sadece Paris İlkelerine sağladığı uyumla değil, aynı zamanda yetkilerini geniş biçimde yorumlayabilmesi dolayısıyla da başarılı bir kurumdur.¹⁹⁴

¹⁹² U. Karan, 2009, s.79-81

¹⁹³ <http://www.humanrights.gov.au/>; http://www.humanrights.gov.au/pdf/about/strategic_plan.pdf, Erişim 05.01.2011

¹⁹⁴ V. Eşsiz, 2009, s. 53-58.

2.4.2. Ombudsman, Karma Kurumlar

Temsilci anlamına gelen ombudsman, ilk dönemlerde genel olarak tek kişilik bir kurum olarak İskandinav Orijinal modelinden türetilmiş olup, hukuk bilgisi ve dürüstlüğü ile tanınan kişilerden oluşmuştur. Görevi, idarenin her düzeyindeki kamu görevlilerinin işlem ve davranışlarının yasalara uygunluğunu denetlemektir. Ombudsman, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetiminde ve uygunsuz davranışların düzeltilmesi için girişimlerde bulunur. Öncelikli olarak, kötü yönetim, etnik ayrımcılık, cinsiyet ayrımcılığı gibi konuları ele almak için oluşturulmuş bir sistemdir.¹⁹⁵ Ombudsman bazen de bir gruptan oluşur. Çoğunlukla parlamento tarafından anayasal düzenlemeyle ya da özel bir yasaya dayanarak atanır.

‘Devlet ile vatandaşlar arasında aracı bir kamu görevlisi olarak çalışan ombudsman, diğer kurumlara nazaran işleyiş olarak herkes tarafından kolayca erişilebilen bir konumdadır.’¹⁹⁶ Ombudsmanlık, diğer denetim mekanizmalarına göre, ucuz ve basit olan bir denetim mekanizmasıdır. Ombudsmanların ortak yönleri, ‘bağımsız olması, şikayetlerin kişiler tarafından yapılması, kötü yönetimin neden olduğu sonuçlara önlemler önerilmesi ve yaptırım yetkisinin bulunmamasıdır.’¹⁹⁷ Ombudsman, bağımsızlık ve işlevsellik ön planda tutularak yapılandırılan ve bağlayıcı kararlar alamayan bir devlet organıdır. Ombudsmanın diğer ulusal

¹⁹⁵ Tufan Erhürman, “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, 31(3), Eylül 1998, s.89.

¹⁹⁶ Kemal Özden, **OMBUDSMAN; Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, İstanbul, Tasam Yayınları, 2005, s.19-20.

¹⁹⁷ Doğan Kestane, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, **Maliye Dergisi**, sayı 151, Temmuz-Aralık 2006, s. 134.

kurumlardan ayrıldığı en önemli nokta, oluşumudur. Genellikle bağımsız bir arabuluculuk işlevi ile tek kişiden oluşur.

Karma kurumlar veya İnsan hakları ombudsmanı modeli, yürütme organının faaliyetlerini inceleyen klasik ombudsman ve insan hakları komisyonu modellerinin kimi özelliklerini birleştiren bir modeldir. Burada ombudsmanların görev alanına ayrıca insan hakları sorumlulukları da verilmiş, farklı ombudsmanlar tarafından ele almasına imkan tanımıştır. Bu karma kurumlar İspanya kökenli olup daha çok Latin Amerika’da yaygındır. İspanya, Kolombiya, Meksika vb. gibi bir çok ülkede ismi komisyon veya ombudsman olarak geçse de kurum aslında bu karma yapılara örnektir. Model bir İspanyol ekolü olmasına rağmen, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri kurumları, Letonya İnsan Hakları Ofisi, Gana, Filistin ve Rusya kurumları bu yapılara örnektir. Dünyada 60’tan fazla karma kurum vardır.¹⁹⁸ Karma kurumlar ombudsmanın bir türevi olarak yarı insan hakları komisyonu gibidirler.

Karma modelde, sadece kamu idarelerinin işlemleri hukuka uygunluk ve yerindelik yönünden incelenmemekte, aynı zamanda insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik girişimlerde bulunmaktadır. Bunların ihlaller konusunda genellikle güçlü bir soruşturma ve şikâyetleri ele alma yetkisi vardır.¹⁹⁹

İlkeleri açısından bakıldığında ‘Yargısal olsun veya olmasın, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasından sorumlu makamlarla istişareyi sürdürür (özellikle ombudsmanlar, arabulucular ve benzeri kurumlar)²⁰⁰; ifadesi dikkate alındığında,

¹⁹⁸ Performance & Legitimacy, 2004, s.4.

¹⁹⁹ Ceren Mutuş, AIHM Nezdinde Türkiye ve İnsan Hakları Kurumlarının Fonksiyonları (1), <http://www.usak.org.tr/makale.asp?id=1343>, Erişim 02.06.2010

²⁰⁰ K. Altıparmak ve V.H. Sayim, Paris İlkeleri Çevirisi.

ombudsmanlar; UIHK olarak değil, insan haklarından sorumlu diğer makamlar olarak addedilmiştir.²⁰¹ Dolayısıyla ulusal bir kurum olarak tanımlanmış değildir. Birçok ombudsman oldukça uzmanlaşmış ve UIHK' in sahip olması gereken mümkün olduğunca geniş görev alanına sahip olma kriterini karşılamamaktadır. Ancak, günümüzde ombudsman sisteminin uygulandığı çok sayıda ülke olup, bunların bir kısmı da akredite edilmiş durumdadır.

İspanya Ombudsmanı, Ombudsman örneği için Dünya'daki başarılı örneklerden olup, *Defensor Del Pueblo* adıyla Halkın Savunucusu olarak tanımlanır. İspanya Ombudsmanı Anayasa ile oluşturulmuş bir kurumdur. 5 yıllığına Temsilciler Meclisi ve Senatodan oluşan Parlamento tarafından 3/5 nitelikli çoğunlukla seçilmektedir. Ombudsmanın temel görevi, kişilerin Anayasada belirtilen temel hak ve özgürlüklerini kamu yönetimine karşı korumak ve kötü yönetimi önleyerek yönetimin iyileştirilmesine katkıda bulunmaktır. Ombudsman kamu yönetiminin eylem ve işlemlerini anayasada belirtilen insan hak ve özgürlüklerine ve iyi yönetim ilkelerine bağlı olarak denetlemektedir. Ombudsman tamamıyla bağımsız ve tarafsız çalışır. Ombudsmanın görev alanına devletin yasama ve yargı faaliyetlerinin dışında, askeri idare de dâhil olmak üzere merkezi ve özerk yönetimler, mahalli idareler ve kamu hizmeti sunan tüm şirketler girmektedir.²⁰²

Ombudsman konusunda Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu '5548 sayılı Kanunla, 2006 tarihinde kabul edilmiş, ancak Kanunu'nun yürürlüğe ilişkin geçici 1. Maddesinin yürürlüğü AYM'ce durdurulmuş, daha sonra, 2008/185 nolu kararla da

²⁰¹ Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt, Kristine Yigen (eds.) “ **National Human Rights Institutions Articles and Working Papers**” The Danish Centre for Human Rights, Denmark, 2001, s.2-3.

²⁰² İnsan Hakları Başkanlığı ve Avrupa Konseyinin birlikte yaptığı İspanya'daki ombudsman inceleme ziyareti notlarından, www.ihb.gov.tr/dosyagoster.ashx?id=114. Erişim.15.06.2010.

kanunun tümü iptal edilmiştir. AYM, iptal kararında ‘kurum kurulurken; anayasada öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkıldığı; idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmadığı; TBMM'nin anayasada belirtilen böyle bir görev ve yetkisinin olmadığı gerekçeleriyle’, kanunun tümünün Anayasa’nın 6, 87, 123. maddelerine aykırı olduğu kanaatine vararak iptal etmiştir.

Türkiye’de ombudsman konusu son olarak Anayasa değişikliği ile yeni bir boyut almıştır. 7/5/2010 Tarihi ve 5982 sayılı kanunla Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 74 üncü maddesinin kenar başlığı “VII. Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı” şeklinde değiştirilmiş, ‘idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemek üzere TBMM Başkanlığına bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur. Kamu Başdenetçisi’nin TBMM tarafından gizli oyla dört yıl için seçileceği; 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’ hükme bağlanmıştır.

Anayasa değişikliğinin madde gerekçesinde, Kamu Denetçiliği Kurumu, bireylerin idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetlerini incelemekle görevlendirileceği, idarenin işleyişi konusunda standart oluşturacağı, ilkeler belirleyeceği ifade edilmiştir. Kamu Başdenetçisi’nin seçimine ilişkin anayasal esaslarda düzenleme yapıldığı, Kanun daha önce kabul edilmesine karşın anayasal dayanağının bulunmadığı gerekçesiyle iptal edildiği hatırlatılmış ve faaliyete geçirilmesinin, AB Ulusal Programının bir gereği olduğu vurgulanmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulması konusunda dikkat çeken husus kurum anayasal temelde yasamaya bağlı olarak kurulmasına karşın, çalışma esasları

konusunda özerklik ve tarafsızlıktan açıkça bahsedilmemiştir. Aynı şekilde insan hakları konusunda da özel bir vurgu yoktur. Bunda oluşturulması düşünülen TİHK etkili olmuş olmalıdır. AB vurgusu alandaki diğer çalışmalarda olduğu gibi uluslararası etkiyi açıkça göstermektedir.

2.4.3. Danışma Komiteleri

Danışma komitesi modelinin en önemli özelliği sivil toplum ve hükümet arasında köprü görevi görmesidir. Kurumlar hükümete danışmanlık yapmaktadır. İnsan hakları komisyonu modelinde kurumlar, hak ihlallerini ele alarak yarı-yargısal yetkiler kullanmakta iken, Fransız modeli olarak da adlandırılan bu modelde, kurumlar araştırma ve rapor hazırlama yoluyla hükümet faaliyetlerini desteklemektedirler. Fransa, Fas, Yunanistan örneklerden birkaç tanesidir.²⁰³ İnsan hakları danışma komisyonu modelinde, yakınmaları incelemek, soruşturma ve denetim yetkilerinden daha çok insan hakları politikası ile ilgili konularda hükümete danışmanlık yapma işlevi ön plana çıkmaktadır.

Bu model, daha çok danışma işlevine önem veren Fransız Ulusal İnsan Hakları Danışma Komisyonu (1984) örneğine dayanır. Fransız modelinde kurumlar uzman tavsiyeleri sağlayarak ve insan hakları meseleleri üzerine çalışmalar sürdürerek insan hakları sorunlarını ele almada devlete yardım etmeye yoğunlaşırlar. Bu modelde devlet için araştırmalar gerçekleştirme ve bilinçlendirme gibi

²⁰³ Performance & Legitimacy, 2004, s.4.

tamamlayıcı işlevlere vurgu yapılır.²⁰⁴ Türkiye’de İnsan Hakları Danışma Kurulu bu modele yakın bir tarzda kurulmuştur. Bu modelde, kurula bireysel başvuru yapılması veya kurulun geniş araştırma komisyonları kurması genelde öngörülmemektedir.²⁰⁵ Danışma komiteleri çok üyeli yapılar olup hükümet temsilcilerinden HDÖ temsilcilerine, akademisyenlerden diğer insan hakları uzmanlarına kadar farklı temsilcileri bünyesinde barındırır.

Danışma komisyonuna örnek olarak 1998 yılında yasa ile kurulan ve 2000 yılında faaliyete başlayan Yunanistan İnsan Hakları Ulusal Komisyonu gösterilebilir. Komisyon Fransız modelini benimsemiş olup çoğulcu bir üye yapısıyla, insan hakları alanında yalnızca danışma ve tavsiyede bulunma işlevine sahiptir. Komisyon bağımsızlığını temsil ve üye yapısıyla sağlamıştır. Üyelerin hangi sivil toplum örgütünden geleceği yasada tek tek sayılmış, üyeler grupları tarafından belirlendikten sonra Başbakan tarafından atanmaktadır. Komisyon yalnızca danışma ve tavsiye işlevine sahip olmasına karşın, Roman nüfusa yönelik ayrımcılık, din ve vicdan özgürlüğü, vicdani ret, engelliler, mülteciler ve alıkonma koşulları gibi konularda sürekli ve tutarlı olarak raporlar hazırlamıştır.²⁰⁶

2.4.4. İnsan Hakları Enstitüsü Modeli

İnsan Hakları Enstitüsü Modeli, İnsan hakları alanında bağımsız ve özerk olarak daha çok araştırma ve eğitim ağırlıklı olarak işlev görecektir şekilde kurulan

²⁰⁴ S. Dam, 2007, s.5-6.

²⁰⁵ K. Altıparmak, 2007, s. 63.

²⁰⁶ V. Eşsiz, 2009, s.36.

merkezleri ifade etmektedir.²⁰⁷ Bu model, ayrı bir insan hakları izleme mekanizmalarına sahip devletlerin öngördüğü bir yapıdır. Enstitü yapısı, insan hakları kurumun temel işlevini yansıtır. Araştırma eğitim ve uygulamalı çalışmalar genellikle farklı alanlardan gelen uzmanlar tarafından yürütülmektedir.

İnsan hakları izlemelerini mevcut denetim mekanizmaları, genellikle de ombudsmanlar eliyle gerçekleştiren ülkeler, enstitü yapısıyla, kurum için araştırma faaliyetlerine öncelik tanımaktadır. Model birçok yönüyle Fransız modeline benzeyen bir oluşumdur. ‘Enstitüde temel amaç; uluslararası insan hakları alanında yaşanan son gelişmelere ışık tutacak, insanlığı derinden etkileyen insan hakları ihlalleri ile ilgili araştırmalar yürütmektir.’²⁰⁸ Bugün 2002’de kurulan Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü (DİHE), böyle bir modelin ulusal insan hakları kurumu olarak akredite edilen tek örneği olmakta ve araştırma ve çalışmalarının birçoğundan diğer ülkelere yararlanılmaktadır.²⁰⁹ İnsan hakları enstitüleri, insan hakları alanında çok fazla problem yaşamayan ülkeler için uygundur. İnsan Hakları Enstitüsü modeli, ulusal insan hakları kurumları alanında önemli çalışma ve deneyimlere sahip olarak hem ülke içerisinde verimli çalışmakta hem de diğer ülkelerde de ulusal kurum kurulması ve güçlendirilmesi için büyük destekler vermektedir.

Danimarka İnsan Hakları Merkezinin adı ve statüsü, 2002 yılında DİHE olarak değiştirilmiştir. ‘DİHE, Paris İlkeleri’ne uygun olarak yapılandırılmış bağımsız bir insan hakları kurumudur. Çalışma alanı, araştırma ve eğitim ekseninde ulusal ve uluslararası insan hakları programlarının uygulanmasını içerir. DİHE,

²⁰⁷ K. Altıparmak, 2007, s. 63.

²⁰⁸ C. Mutuş, Erişim 02.06.2010.

²⁰⁹ S. Dam, 2007, s.6.

bölgesel ve uluslararası düzeyde insan haklarıyla ilgili bilgiyi yaygınlaştırmakta ve geliştirmektedir. Enstitü, diğer ülkelerdeki akademik kurumlar ve insan hakları örgütleriyle işbirliği yapmaktadır. Enstitü; politikaları belirleme düzeyinde diyalog ve kapasite geliştirme, stratejik planlama ve reform süreçleri, adalete erişim ve insan hakları eğitimi projeleri dahil olma üzere uluslararası projeler yürütmektedir.²¹⁰

Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü bünyesinde kuruma bağlı olarak kurulan Etnik Eşit Muamele için Şikâyet Komitesi ırka ya da etnik kökene dayanarak yapılan farklı muamelelere ilişkin bireysel şikâyetleri ele almaktadır. Komite aynı zamanda bireysel şikâyetlerini ilettiğinden dolayı kötü muameleye maruz kalan vatandaşların da şikâyetlerini ele almaktadır. Komite şikâyet konusu faaliyetlerin bir ihlâl teşkil edip etmediği konusunda görüş beyan etmekte, adli yardımda bulunmakta ancak herhangi bağlayıcı karar yetkisi bulunmamaktadır. DİHE komisyon modeline yaklaşmaktadır. Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü ulusal insan hakları kurumları alanında önemli deneyime sahip olarak, diğer ülke kurumlarına teknik destek sağlama açısından da önemli bir örnektir. Enstitüsü'nün kurulunda on üç üye vardır. İnsan hakları alanında araştırmalar yürütür; parlamentoya ve hükümete Danimarka'nın insan hakları alanındaki yükümlülüklerine dair tavsiyelerde bulunur; gönüllü örgütlere, araştırmacılara, kamu otoritelerine ve ilgili kişilere insan hakları alanında bilgi sağlar; uluslararası örgütlerin işbirliğini destekler ve güçlendirir.²¹¹

Ulusal insan hakları kurumları kavramı değerlendirildiğinde; kavramın ilk zamanlarda yakın tüm yapıları kapsayacak şekilde geniş olarak anlaşıldığı görülmektedir. Zaman, deneyim ve ihtiyaçlara karşılık verme oranı, BM'yi,

²¹⁰ <http://www.humanrights.dk/>, Erişim 05.01.2011

²¹¹ V. Eşsiz, 2009, s. 30-31.

kavramın kapsamında, yapı, yetki ve görevler bağlamında özgülleme yapmaya itmiştir. Kavrama dâhil olan yapılar sınırlanırken, işlevlerde genişlik sağlanmıştır.

Kurumların gelişiminin önemli bir evresinin, Soğuk Savaşın yoğun olduğu, dünya devletlerinin iki farklı kutupta toplandığı ve devletlerin birbirlerine karşı duydukları güvensizliğin yüksek olduğu bir dönemde geçtiğini unutmamak gerekir. Gelişim dönemi uzun bir süreç olmuştur. Bir kısım devletler, denetim yetkisine sahip mekanizmaları egemen devletler ilkesine aykırı bularak içişlerine karışma olarak görmüş ve taraflar bu haklarla ilgili denetimin kötüye kullanılması korkusunu taşımışlardır. Bu nedenlerle de uzun bir dönem kurumlar için denetim işlevi elden geldiğince zayıf tutularak işbirliği işlevi ön planda olmuştur.

Ulusal kurumunun gelişim sürecindeki bu önemli ayrıntıyı akılda tutarak çıkış noktasındaki yaklaşıma dikkat etmek onun temel amacının daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır. Ulusal insan hakları kurumları fikrinin ortaya çıkışında, BM'nin temel amaç edindiği evrensel barışın sağlanmasında, en önemli etken olarak kabul ettiği insan haklarının korunması düşüncesine kurumun önemli katkı yapacağı varsayımı yatmaktadır. Ulusal kurum bu düşünce ve ihtiyaçtan doğmuş, Dünya konjektüründeki değişim ekseninde, yürütmenin klasik aygıtlarının dışında bir yapı olarak; insan hakları konusunda bilgi sağlama; hükümetlere insan hakları konusunda tavsiyelerde bulunma ve devletlerin periyodik olarak sundukları raporların hazırlanmasına yardımcı olma temel işlevi ekseninde yaygınlaşmıştır. Uluslararası insan hakları izleme süreçlerinin güçlenmesiyle birlikte, devletler ulusal kurumların rolünü yeniden değerlendirme ihtiyacı hissetmişlerdir.

Ulusal kurumların en önemli rolü, insan hakları ihlallerinin sonucunda oluşacak toplumsal huzursuzluğa, şiddete ve çatışmalara sebep olan hakların ihlalini meydana gelmeden engelleyici ve önleyici olabileceği gerçeğidir. Bu kurumlar, insan haklarının gerçekleştirilmesi, korunması ve teşvik edilmesi ile yetkilendirilmiş özel yapılardır. Devlet aygıtı olması yönüyle devletin bu alanda daha şeffaf ve hesap verebilir olmasına imkân tanımakta bu sorunlu alanda değişimi temsil edebilecek bir potansiyeli barındırmaktadır.

BM ve bölgesel yapılar bir taraftan insan haklarının ihlalinin üstesinden işbirliği ve diyaloglarla gelinebileceğine vurgu yapmakta, diğer taraftan insan hakları ihlallerinin son bulması taleplerini, ulusal düzeyde toplumsal taleplerle birleşerek uluslararası toplumun baskısı şeklinde siyasete yansıtmakta ve siyasal mekanizmaları harekete geçirmektedir. Uluslararası insan hakları izleme süreçlerinin güçlenmesiyle birlikte, devletler ulusal kurumların rolünü benimsemeye ve farklı model ve yapıda kurumların varlığı dikkate de alındığında, kendi kurumsal geleneklerine uygun olan yapıları oluşturmaya başlamışlardır.

Ulusal insan hakları kurumları kavramı, içinde ortak işlevlere sahip çeşitli sayıda modeli barındırmaktadır. BM UİHK el kitabında, ulusal kurumların ortak özellikleri dikkate alındığında insan hakları komisyonları veya ombudsmanlar olarak iki genel gruptan birine dâhil edilebileceğini belirtilmektedir. Komisyonlar genellikle insan haklarının korunmasına ilişkin ulusal mevzuatın uluslararası standartlara uygun olarak etkili bir şekilde uygulanmasını güvence altına alma amacıyla kurulmaktadır. İnsan hakları Ombudsmanı ise, diğer işlevlerinin yanı sıra hak ihlallerini de ele alarak inceleme yapabilmektedir. Ortak noktaları ikisinin de insan hakları sorunlarını

ele alması ve bağlayıcı karar alma yetkisinin olmamasıdır. Aralarındaki fark ise, ombudsmanın öncelikli işlevinin yürütmenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu ve yerindeliğini denetlemek olup, insan hakları bağlamında işlev yüklenebilmektedir. İnsan hakları komisyonlarının ise öncelikli olarak işlevi insan hakları ihlalleriyle ilgilenmektedir.²¹² Bir diğer farklılık, komisyonlardan farklı olarak ombudsmanlığın oluşumunda çoğulcu temsil sağlanamamaktadır.

Ombudsmanlık; daha çok tarafsız arabuluculuk ekseninde idarenin kötü işleyişi, idari düzensizlik, ihmal, yetkinin kötüye kullanımı, yasadışı uygulamalar, ayrımcılık, bilgi vermekten kaçınma vb. konularda bireylerin yaptığı şikâyetleri ele alma ve kamu yönetiminde hukuka uygunluğu denetleyerek, vatandaşları idari faaliyetler karşısında koruma amacı vardır.

İnsan hakları komisyonları, Paris İlkelerinin ulusal kurumlardan beklediği insan hakları ihlallerini incelemek, mevzuat ve uygulama ile ilgili olarak hükümete, yasama organına veya diğer yetkili makamlara tavsiye sunmak, bölgesel ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği içinde olmak, eğitim ve bilgilendirme görevini yerine getirmek ve/veya yarı-yargısal yetkiler üstlenmek işlevlerin tümünü yerine getirmek üzere kurulmaktadır.²¹³ Aynı şekilde oluşum ve üye yapısı yönüyle de hak ihlallerinin önlenmesi, hakların korunması ve geliştirilmesi alanında etkinlik gösteren toplumsal grupların çoğulcu temsilini sağlayarak, ilgili tüm kesimlerin insan hakları alanında yaşanan sorunlarının çözümünde söz sahibi olmalarına imkân tanımaktadır.

²¹² UN Handbook, 1995, s.7-9.

²¹³ K. Altıparmak ve V.H. Sayim, Paris İlkeleri Çevirisi.

Komisyonların ve ombudsmanların çoğunlukla bağlayıcı şekilde bir yaptırım öngörme veya tazminata hükmetme yetkisi bulunmamaktadır. İnceleme sonucunda hak ihlalinin gerçekleştiğine kanaat getirilirse şikâyetçiye, hukuki destek sunulmaktadır. Komisyonlar resen harekete geçerek araştırmalar yapabilmekte ve daha çok raporlar ve tavsiyeler yoluyla politika belirlenmesine yardımcı olmaktadır. Komisyonların uzmanlaşmış kurum şeklindeki yapıları özellikle de ayrımcılıkla mücadele kurumları ise ayrımcılık vakaları ile mücadele etmekte ve eşitlik ilkesinin hayata geçirilmesini öncelikli işlev olarak yerine getirmektedir.

Modellerdeki kurumlar, dar kapsamlı görev alanında uzmanlaşmaktan, uluslararası insan hakları programların uygulanmasını da içeren eğitim ve araştırmalarla insan haklarına saygıyı yaygınlaştırma ve geliştirmeye kadar çeşitlenebilen işlevlerle donatılmış yapılara kadar uzanmaktadır. Her modelin yapısal ve işlevsel farklılıkları dolayısıyla diğerlerine göre üstün olduğu yönler ve zayıf yönleri vardır ve bu tercih edilecek yapıyı belirlerken etkin olmaktadır. Modellerin tamamının ilgi alanının insan haklarının korunması ve geliştirilmesi olması ve insan hakları sorunlarının karmaşıklığı kurumlar için tipolojide ayrıma gitmede olduğu kadar tercihlerde de benzeşme, çakışma ve sınırlarda belirsizliği beraberinde getirmektedir. Kimi ülkelerde bu yapılardan birkaç model aynı anda mevcut olabilmektedir. Türkiye’de insan hakları birimleri olarak, ombudsmanın (Kamu Denetçiliği Kurumu) yanı sıra ufukta ulusal kurum (Türkiye İnsan Hakları Kurumu), uzmanlaşmış kurum (Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşitlik Kurulu) ile (Kolluk Gözetim Komisyonu) oluşturulmasıyla birkaç model aynı zamanda mevcut olabilecektir.

Bir kuruma çok sayıda işlev yükleyerek bütün işlevlerde etkin şekilde çalışmasını beklemek yerine, daha az işlevli birden çok kurum oluşturmak daha efektif bir tercih olabilmektedir. Ancak birden çok yapının tercih edildiği durumlarda önemli olan husus, bu yapıların işleyişini kolaylaştıracak ve etkin olmasını sağlayacak biçimde kurumların görev, faaliyet ve işlemleri arasındaki uyumun sağlanmasıdır. Bunu için kurumların görev ve yetki alanları ayrıntılı ve açık olarak düzenlenmelidir. Kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliğinin giderilmesi için kurumlar arasındaki bilgi alış verişi yeterli ölçüde gerçekleştirilebilmeli ve ilgili kurumların temsilcileri belirli aralıklarla bir araya gelebilmelidir.

Ulusal kurumların önemli bir işlevi, insan haklarını uluslararası düzeyde korunmasını sağlayan uluslararası yapılarla yaptığı işbirliğidir. Türkiye açısından bu durum, BM denetim mekanizmaları ile AK'nin koruma sistemi ile gerçekleştirilmektedir. BM koruması, özel usullerin yanı sıra sözleşme organları, haklar konusunda alınan tedbirleri ve insan hakları alanında sağlanan ilerlemeyi gösteren raporların düzenli aralıklarla Komitelere sunulmasını öngörmektedir. Komiteler raporlar üzerinden taraf devletlere genel yorum ve tavsiyeler yapmaktadır. Komiteler aynı zamanda yükümlülüklerin ihlali iddiasıyla yapılan şikâyetleri ele almakta ve uzlaşma yoluyla çözüme kavuşturmaya çalışmaktadır.

Sözleşmelerin denetim mekanizmalarına taraf Devletler tarafından sunulan raporlar ile bu raporlara göre Komitelerin yayınladığı tavsiye raporları önemli insan hakları araçları olmaktadır. Burada ulusal kurum ile uluslararası mekanizmaların işbirliği büyük bir ihtiyaç olarak doğmaktadır. Bu ihtiyaç doğrultusunda 2006 yılından sonra İnsan Hakları Konseyi, BM sistemindeki yerlerini güçlendirmek

amacıyla ulusal kurumları ‘konulu toplantılarına’ davet etmeye başlamıştır. Bu toplantılarda ulusal kurumlara, söz hakkı verilmekte ve sözlü açıklamalarda bulunabilmelerine izin verilmektedir.

Ulusal kurumlar, denetim mekanizmaların yürüttüğü çalışmalara her türlü bilgi ve belgeyi göndermekte, toplantılara katılmakta ve insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda, bölüm boyunca incelediğimiz diğer yapıların tamamlamadığı önemli bir boşluğu doldurmaktadır.

Ulusal kurum kavramı ve standartların gelişimini ele aldıktan sonra şimdi sıra, bir yapının ulusal kurum olarak adlandırılabilmesi için İlkeler ışığında karşılaması gereken asgari standartları dikkate alarak ve bu ekseninde, Türkiye’de insan hakları alanında yargı dışı alanda yürütülen yapılanma çalışmalarını ve sonuçta oluşturulan ve oluşturulması tasarlanan birimleri kapsamlı olarak ele alarak incelemeye gelmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İNSAN HAKLARI KURUMLARININ YAPILARI VE TÜRKİYE ÖRNEĞİNE ELEŞTİREL YAKLAŞIM

Eğer 1945–1990 arası dönem, insan hakları düzenlemelerinin arka planın gerçekleştirilip yasalara aktarılacak politika eliyle projelere döküldüğü dönem ise 1990’dan sonraki dönem insan haklarının daha iyi gerçekleştirilmesinin idrak edilmesini sağlayacak ideolojilerin yerleşmesi ve küresel insan hakları kurumlarının yeniden şekillendirildiği dönem olarak kabul edilebilir.²¹⁴

1990 yılı başlarından itibaren tüm dünyada yaşanan siyasi gelişmeler sonucu insan haklarının uluslararası politikadaki rolü, geçmişe oranla daha fazla önem kazanmış, rota insan haklarının daha da geliştirmesi ve korunması alanına doğru kaymıştır. Türkiye’nin insan hakları alanındaki yaşadığı sorunlar, 1987 yılında, Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna bireysel başvuru hakkını kabul etmesi ve AB’ye tam üyelik başvurusu nedeniyle daha çok algılanmaya ve derinleşerek yaşanmaya başlamıştır. ‘İnsan hakları konusunun, tüm dünyada bir anda odak noktasına taşınması karşısında Türkiye, insan hakları siciliyle yüzleşmek zorunda kalmıştır.’²¹⁵

Türkiye’de insan hakları alanında yargı dışı yürütülen yapılanma çabaları bu yıllara denk düşer. İlk girişim 1990 yılında gerçekleştirilmiş; TBMM bünyesinde İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu kurulmuştur. 1991 yılı itibariyle de bir Devlet Bakanı alanındaki çalışmaların takip ve koordinasyonu ile görevlendirilmiştir.

²¹⁴ Richard Falk, “Human Rights and Global Civil Society On the Law of Unintended Effects” ed.; Gready Paul, **Fighting for Human Human Rights**, Routledge Taylor&Francis Group, London and New York, 2004, s.45.

²¹⁵ Y. İnan - B. Erdoğan, 1999-2000, s.15-18.

Başbakanlık Teşkilatı Kanunu’nda 2001 tarihinde yapılan değişiklikle, İnsan Hakları Başkanlığı, İnsan Hakları Üst Kurulu, İnsan Hakları İhlal İddialarını İnceleme Heyetleri ve İnsan Hakları Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Yapılanma birbirini tamamlamayan çok parçalı olup, organlar Başbakanlığa bağlı klasik yapılanma içindeki birimler olarak örgütlenmişlerdir.

Alandaki çalışmalar AB'ye tam üyelik için müzakerelerin başlamasından hemen öncesine denk gelir. Ancak Türkiye, birimler oluştururken, ikinci bölümde işlediğimiz kurumlara ilişkin gelişim süreçlerinde yaşanan deneyim ve tecrübeleri hiç dikkate almayan, sorunlu bir oluşum ve işlev yapılanmasına gitmiştir.²¹⁶ Hızlı bir şekilde, derin incelemeler yapılmadan gerçekleştirilen, etkinliğe ve dolayısıyla da sürekliliğe imkân vermeyen bu oluşumlarda aksaklıklar ve sorunlar ortaya çıkmıştır.²¹⁷ Bu kuruluşların yasal düzenlemeleri elverişli olmadığı gibi yönetmelikleri de etkinlik ve işlevsellik hesaba katılmadan hazırlandığından kuruluşların görev ve yetkileri çoğu kez birbirine karışmış ve sorunlar yaşanmıştır.²¹⁸

Çalışmamız, ulusal insan hakları kurumlarını incelemekte olup, bir yapının ulusal kurum olarak adlandırılabilmesi için Paris İlkeleri ışığında karşılaması gereken asgari standartlar dikkate alındığında Türkiye’de akredite UIHK ile bire bir mukayeseli analize imkân tanıyacak yapılanmaya sahip ulusal kurum konusunda, en yakın örnek olarak değerlendirilen ve hukuken mevcut olan İnsan Hakları Danışma Kurulu (İHDK, Danışma Kurulu) ele alınarak incelenmiştir. Danışma Kurulu, ‘İnsan

²¹⁶ Kerem Altıparmak, Hükümetin "İnsan Hakları" Kurumu Neye Yarayacak? <http://bianet.org/bianet/bianet/114664-hukümetin-insan-haklari-Kurumu-neye-yarayacak> (Erişim 31.01.10)

²¹⁷ Ahmet Saraç, “Türkiye’de İnsan Hakkı, Resmi Örgütlenmesi” **Türk İdare Dergisi**, sayı 435, Haziran 2002, Ankara, s.173.

²¹⁸ I. Kuçuradi, 2009, s.136.

haklarına ilişkin iletişim sağlamak ve danışma organı olarak görev yapmak üzere, devlet bakanına bağlı olarak oluşturulmuş' bir kuruldur.

Tez yazım aşamasında, ulusal kurum yaklaşımıyla yapılandırılan Türkiye İnsan Hakları Kurumu (TİHK) yasa tasarısı TBMM'ye sevk edilmiş ve komisyonlarda ele alınmaya başlanmış olup, yasalaşması halinde Türkiye'de insan hakları örgütlenmesini tamamen değiştireceğinden yasalaşmamasına karşın, 2010 yılı gelişmeleriyle, incelemeye dâhil edilmiş ve ulusal kurum karşılaştırmasına elverişli yapı olarak değerlendirilmiştir. TİHK genel olarak, insan haklarını koruma ve geliştirmeye yönelik çalışmalar ve araştırmalar yapma, raporlar hazırlama, bilgilendirme ve eğitim çalışmaları yürütme, ihlali iddialarını inceleme, sözleşmelerinin uygulanmasını izleme, insan hakları kuruluşlarıyla işbirliği yapma yetkilerine sahip olacak şekilde yapılandırılacaktır.

Ulusal kuruma ilişkin ölçütler konusunda Paris İlkerleri, BM El Kitabı, Uluslararası Af rgt (UA) nerileri ve alandaki yazılı metinler dikkate alınmıştır. Türkiye'de insan hakları yapılanması içerisindeki yasamaya bağlı birimler ile İHDK ve tasarı halindeki Türkiye İnsan Hakları Kurumu (TİHK) hariç, yürütme içerisindeki Başbakanlığa ve Bakanlıklara bağlı birimler, yetki, görev ve oluşum konusunda birçok ölçütü karşılamadığından incelenme kapsamı dışında tutulmuştur.

Türkiye rneği, yukarıda açıklanan ölçütlere göre değerlendirilmiştir. Kimi zaman da OHCHR tarafından 2009 yılında dünyada dört bölgeden 61 kurumun katılımı ile gerçekleştirilen ve dört bölgenin incelenerek değerlendirildiği ulusal insan hakları kurumları anket raporunun verilerinden de yararlanılmıştır.

3.1. Türkiye’de İnsan Hakları Yapılanması

İnsan hakları alanında kurumsal düzenleme çalışmaları 1991’de başlamış ve 20 yıldır devam eden bir süreçtir. Bu dönemde sivil toplum örgütleri, insan hakları alanında kayda değer bir yol aldı. Ne var ki devlet, klasik örgütlenme şemasını, bağımsız yargı yolu dışında, insan haklarını koruyucu yönde geliştiremediği gibi, özerkleşmeye de yanaşmadı.²¹⁹ 1991’den bu yana benzer ve ya farklı isimlerde oluşturulan, işlevsizlikleri dolayısıyla işletilemeyen ya da kaldırılan insan hakları birimlerinin sayısı az değildir.²²⁰ Oluşum ve işlevsellik dikkate alınmadan sadece isimlerin yola çıkarak bakıldığında Türkiye’de insan hakları birimlerinin eksikliğinden değil, nispi olarak fazlalığından söz edilebilir.²²¹

Alandaki ilk birim olan TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu 1990 yılında özel bir yasa ile kuruldu. Komisyonun amacı ‘Dünyada ve Türkiye’de insan haklarına saygıyı geliştirmek ve bu alandaki gelişmeleri izleyerek uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve ihlal başvurularını incelemektir.’ Komisyon tarihsel nedenlerden dolayı güçlü devlet anlayışından kaynaklanan yürütmenin etkin olduğu bir dönemde, başarılı çalışmalar yapmıştır. Komisyon, TBMM’nin denetim yetkisini, bağımsız biçimde kullanarak özellikle S. Pişkisüt’ün başkanlık yaptığı üç yıllık dönemde kısıtlı imkânlarına rağmen denetim açısından etkin ve önemli birkaç iş yapmıştır. Bunlardan biri de, 1998 yılında cezaevleri, polis karakolları ve emniyet müdürlükleriyle ilgili hazırladığı 12 rapordur. Özellikle işkence yapıldığı iddia edilen

²¹⁹ İ.Ö. Kaboğlu, Erişim 18/03/2010

²²⁰ İbrahim Ö. Kaboğlu, “Anayasa ve İnsan Hakları Kurulları”, http://www.birgun.net/writer_index.php?category_code=1187091898&news_code=1264076385&year=2010&month=01&day=21, Erişim 21 Ocak 2010,

²²¹ Rıza Türmen, İnsan Hakları Kurumu Tasarısı, Milliyet, 15 Şubat 2010, s.18.

kimi çevreleri denetleyerek ve çalışmalarını kamuoyuna açıklayarak hukuk devletinin gelişmesine katkı yapmıştır. Komisyon ve raporları, insan hakları tarihinde Türkiye’de bir dönüm noktasıdır.²²²

1997’de İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu kuruldu. Kamu görevlilerinin sicilinde insan haklarına saygılı olma maddesinin eklenmesini bu kurul sağlamıştır. Alandaki bir diğer gelişme de insan hakları eğitiminin orta öğretime ve temel öğretime eklenmesidir.²²³ 2001 yılında Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun’a 4643 sayılı Kanunla eklenen Ek m. 5 ile Türkiye’de kayda değer insan hakları birimi olan İnsan Hakları Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Aynı kanunla oluşturulan İnsan Hakları Başkanlığı’na (İHB), teşkil edilen kurullara sekretarya hizmeti yapma görevi verilmiştir. İnsan Hakları Üst Kurulu da aynı yasa ile oluşturulmuş, ayrıca, İnsan Hakları İhlali İddialarını İnceleme ve Araştırma Heyetlerine ilişkin hüküm konulmuştur. Yasada kurullara ilişkin yönetmeliklerin çıkarılması öngörülmüştür.²²⁴

3.1.1 İHDK Oluşumu, Görev, Yetki ve Çalışma Esasları

İHDK, Türkiye’nin AB’ye tam üyelik için gerekli olan Kopenhag Siyasi Kriterleri’ne uyma iradesine uygun olarak, 12.4.2001 tarihinde çıkartılan 4643 sayılı yasayla kuruldu. Yasadan sonra, 15.08.2001 tarih ve 24494 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan bir yönetmelik çıkartıldı. İHDK, yasaya ve bir yönetmeliğe

²²² Sema Pişkinsüt, “İnsan Hakları ve Türkiye”, **Sivil Toplum Dergisi**, İstanbul- 2006, Yıl: 3 Sayı: 13 - 14 / Ocak - Haziran-2006, s.222-223.

²²³ I. Kuçuradi, 2009, s.134-136.

²²⁴ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.11.

dayanmaktadır.²²⁵ 3056 sayılı Kanunun 4643 Sayılı Kanunla değiştirilerek kabul edilen Ek m. 5'e göre, 'İnsan haklarına ilişkin olarak ilgili devlet kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları arasında iletişim sağlamak ve insan haklarını kapsayan ulusal ve uluslararası konularda danışma organı olarak görev yapmak üzere, Başbakanın görevlendireceği bir devlet bakanına bağlı olarak oluşturulmuştur'.

İHDK, devlet ve ile yurttaş arasında yer alan karma bir yapı olup, Türkiye'de insan hakları durumunun ilerletilmesi yolunda önemli bir adım ve aşamadır.²²⁶ İHDK için Kaboğlu, 'kuruluş yasası ve yönetmeliği gereği, 'idari ve siyasal hiyerarşi içerisinde yer alan bir birim değil, uzman bir kurul şeklinde yapılanmıştır', demektedir.²²⁷ Bu görüşünün ilk kısmına, 'İHDK; insan haklarıyla görevli Devlet Bakanlığı aracılığıyla Başbakanlığa bağlı düzenlemesi; yönetmeliğin 1. maddesindeki 'Başbakanlık bünyesinde kurulan İHDK...' ifadesi; Madde 6/i: 'Kurulun giderleri Başbakanlık bütçesinden karşılanır' ifadeleri ve sekreterlik hizmetlerinin İHB tarafından karşılanıyor olması gibi²²⁸ hususlar dikkate alındığında katılmak mümkün değildir. Ancak uzman bir kurul olduğu hususu kabul edilebilir.

A) İHDK Oluşumu

İHDK, üç aşamada kurulmuştur. Önce yasal zemin oluşturulmuş, sonra yönetmelik yürürlüğe konmuş; nihayet mevzuat ışığında İHDK üyeleri

²²⁵ Baskın Oran, "Azınlık Hakları veKültürel Haklar Raporu'nun Bütün Öyküsü", **Birikim**, no.188 (Aralık 2004), s. 17-25, <http://baskinoran.com/makale/Birikim-IHDKRaporununOykusu.pdf>, Erişim 19.05.2010.

²²⁶ İ.Ö. Kaboğlu, Erişim 19/05/2010.

²²⁷ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.11.

²²⁸ B. Oran, 2004, s. 17-25.

belirlenmiştir.²²⁹ Danışma Kurulu kamu kuruluşlarını, meslek kuruluşlarını ve bu alanda çalışanları bir araya getirmiştir. Kurul, kamu kuruluşları temsilcileri, meslek kuruluşları ve insan haklarıyla ilgili çalışmalar yapan sivil toplum kuruluşu temsilcileriyle daha önce uluslararası mahkemelerde görev yapmış yargıçlar ve insan haklarında çalışmalarıyla tanınan kişilerden oluşmuştur. Danışma Kurulu'na, kendi üyeleri arasından seçtiği bir başkan başkanlık etmiştir.²³⁰

İnsan Hakları Danışma Kurulu çok geniş katılımlı bir yapıya sahiptir. Danışma Kurulu 17 hükümet temsilcisinin yanında, sivil toplum örgütleri temsilcileri, bilim adamı, gazeteci, yazar, hukukçulardan oluşan 76 üye ile çalışmalarına başlamıştır. 23.11.2003 tarihinde yönetmelikte yapılan değişiklikle, çağrılan sivil toplum örgütleri temsilcileri ve yeni üyelerle uygulamada sayı bunun çok üstüne çıkmıştır. Kurul üyelerinin seçiminde, resmi kurum ve meslek kuruluşları kendi üyelerini seçebilmekte, 10 öğretim üyesi, uluslararası mahkemelerde görev yapmış 2 uzman ve 5 araştırmacı ve yazarı İnsan Hakları Üst Kurulu seçmektedir. Ayrıca Danışma Kurulu'na temsilci gönderecek sivil toplum örgütlerinin belirlenmesinde de Üst Kurul görevli kılınmıştır.²³¹

B) İHDK Görev ve Yetkileri

4643 sayılı Kanunla değiştirilerek kabul edilen Ek Madde 5'e göre İHDK görev ve yetkileri, İnsan haklarına ilişkin olarak iletişim sağlamak ve insan haklarını

²²⁹ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.11.

²³⁰ I. Kuçuradi, 2009, s.136.

²³¹ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.11-74.

kapsayan konularda danışma organı şeklinde düzenlenmiştir. İHDK'nin Kuruluş, Görev ve İşleyişi İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 2001 yılında yayımlanarak yürürlüğe girmiş, bu yönetmelikte ilki 08.06.2002, ikincisi 20.02.2003 ve üçüncüsü 23.11. 2003 tarihinde olmak üzere üç kez değişiklik yapılmıştır.²³²

Kurulun, yönetmeliğin 5. Md. ile düzenlenen görevleri şunlardır:

- a) İnsan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin konularda görüş bildirmek, tavsiyelerde bulunmak, öneriler ve raporlar sunmak,
- b) Yürürlükteki mevzuatın ve yasa tasarılarının insan hakları temel ilkeleri, uluslararası belgeler ve mekanizmalarla uyumlu hale getirilmesi için uygun gördüğü konularda görüş bildirmek, idari önlemlerin alınmasını tavsiye etmek,
- c) İnsan haklarına ilişkin olarak ilgili devlet kuruluşları ile üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları arasında iletişim sağlamak,
- d) İnsan haklarını kapsayan ulusal ve uluslararası konularda danışma organı olarak görev yapmak,
- e) Üst Kurul tarafından görüşülmesi istenilen hususları ele almak, gerekli çalışmaları yapmak ve görüş sunmak,
- f) İnsan hakları ihlallerinin ulusal düzeydeki genel durumu ve işkence yasağı, ifade özgürlüğü ve örgütlenme özgürlüğü ve diğer temel insan hakları konuları hakkında Bakana ve Üst Kurula raporlar sunmak,

²³² İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.12.

g) Irkçılık, her türlü ayrımcılık ve yabancı düşmanlığı dahil insan haklarına ilişkin uluslararası konularda Bakana ve Üst Kurula görüş bildirmek.

İHDK, hazırladığı birçok raporu yönetmeliğin 5. md. a, b, ve d şıklarının insan hakları konusunda verdiği tavsiyelerde bulunmak, öneriler ve raporlar sunmak, görüş bildirmek, idari önlemlerin alınmasını tavsiye etmek yetkileri çerçevesinde hazırlamıştır. Yasadan farklı olarak yönetmeliğin 5. maddesinin yalnızca e, f ve g şıklarındaki görevlerin Bakana ve Üst Kurula sunulacağı açıkça düzenlenmiştir.²³³

C) İHDK Çalışma Esasları

Yönetmelik gereği, Kurul; Şubat, Haziran, Ekim aylarının ilk haftasında olmak üzere yılda üç defa düzenli olarak toplanır. Gerek görülen hallerde Devlet Bakanın veya kurul başkanının çağrısı ile olağanüstü toplanabilir. Kurul, ilk toplantısında kendi üyeleri arasından bir başkan, iki başkan yardımcısı ve bir raportör seçer. Danışma Kurulu'nun toplantıları üye tam sayısının yarıdan bir fazlası ile yapılır. Kararlar toplantıya katılanların yarısının bir fazlası ile alınır. İlk toplantısını 26 Şubat 2003'te yapan İHDK, Yönetmelik gereği, düzenli olarak Haziran ve Ekim 2003'te, Şubat 2004'te toplanmıştır. Kurul; Mayıs Temmuz ve Aralık 2003'te, yine Yönetmelik gereği, olağanüstü olarak toplanmıştır. Böylece bir yıl içerisinde genel kurul şeklinde 7 toplantı gerçekleştirilmiştir.²³⁴

²³³ B. Oran, 2004, s. 17-25.

²³⁴ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.24-38.

Yine Yönetmelik gereği, Kurulun sekreteryası İHB tarafından yerine getirilir. Kurulun giderleri Başbakanlık bütçesinden karşılanır. Toplantı sonuçları kurul başkanı tarafından bir rapor halinde Bakana ve Üst Kurula iletilir. Kurul çalışmalarının gerektirdiği hallerde komisyonlar ve alt komiteler kurabilir. Kurula rapor hazırlama haricinde başka bir çalışma yöntemi öngörülmemiştir. Kurul, yazışmaları ve sekreterlik hizmetlerini kendisi yerine getirmeye çalışmış, komisyonlar ve alt komiteler çalışmalarını farklı mekânlarda toplanmak suretiyle yürütmüşlerdir. Komisyon ve çalışma grupları, daha çok rapor hazırlama şeklinde bir çalışma tarzını benimsemiş, kendi konularında somut ürünler ortaya koymuştur. Kurul hep aynı yerde toplanmıştır.²³⁵

İHDK, Mayıs 2003'te yaptığı ikinci toplantısında daha etkin çalışabilmek için, işkenceyi önlemeden ifade ve örgütlenme özgürlüğüne, kadın haklarından özürlülerin haklarına kadar toplam 13 komisyon oluşturmuş ve bu komisyonlar kendi alanlarında ve konularıyla ilgili raporlar hazırlamıştır. Üyeler istedikleri bir alt komisyona katılmış ve aralarından seçtikleri bir başkanın yönetiminde toplanarak konularına ilişkin raporlar hazırlamıştır. Bu raporlar, oybirliği sağlanamadığı zaman, genel kurul toplantısında mevcut üyelerin çoğunluk oylarıyla kabul edilmiştir.²³⁶ Komisyon çalışmalarında raporlara ilişkin tartışmalar medya önünde gerçekleştirilmiş, toplantılar kamuoyuna ve medyaya açık olmuştur.²³⁷ İHDK, danışma kurullarının sahip olduğu yapıya kısmen benzer bir şekilde, üye yapısıyla da kısmen örtüşen, görüş ve tavsiye ileme işlevi ekseninde oluşturulmuştur.

²³⁵ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.24-38.

²³⁶ B. Oran, 2004, s.17-25.

²³⁷ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.117-118.

İHDK, Ekim 2004 tarihinde yayımladığı Azınlık Hakları konulu rapor sonrası bir daha toplanamamıştır. Devlet Bakanı soru önergesine verdiği yanıtta Başbakanlık bünyesinde 2001 yılında kurulan İnsan Hakları Danışma Kurulu'nun, Kuruluşundan 2004 yılına kadar 9 kez toplandığını 2004 yılından sonra toplanamaması nedeniyle, görev süreleri dolan başkan ve başkan yardımcılarının seçilemediğini ve en son 1 Ekim 2004'de toplandığını, o tarihten bu güne kadar da Danışma Kurulunun toplantı yapmadığını ifade etmiştir.²³⁸ TİHK tasarısını gerekçesinde ise "...İnsan Hakları Danışma Kurulu,.. kurulmuş,... Paris İlkelerine uygun bir yapılanmanın eksikliği, eleştiri konusu yapılmaktadır. ... dolayısıyla (bunlar) lağvedilmektedir", denmektedir. Bu düzenleme dikkate alındığında yeni oluşturulacak olan TİHK'in yasalaşması halinde ise İHDK kaldırılmış olacaktır.²³⁹

D) İHDK'nın Önemli Faaliyetleri

İHDK, aktif olduğu süre zarfında olumsuzluklara rağmen, yapısal insan hakları sorunlarını ciddi biçimde ele almış, olumlu ve yapıcı önerilerde bulunmuş ve raporlar hazırlamıştır. En somut çalışması 'İşkence ve Kötü Muamelenin Önlenmesi Raporudur'. 2003 yılında İşkence ve Kötü Muamelenin Önlenmesi Alt Komitesi tarafından hazırlanan, 'İşkence ve Kötü Muamelenin Önlenmesi Raporu', basın-yayın organları temsilcilerinin önünde tartışılmış, rapor, İHDK'nın kamu kurumu temsilcileri üyelerinin de eleştirileriyle olgunlaştırılarak kabul edilmiştir. Diğer bir

²³⁸ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2433c.pdf>, Erişim 30.01.2010

²³⁹ İbrahim Ö. Kaboğlu, "İnsan Hakları, Olmasa Da Olur!" http://www.birgun.net/writer_index.php?category_code=1187091898&news_code=1266491700&day=18&month=02&year=2010, Erişim 18 Şubat 2010.

önemli çalışma da, toplumda ses getiren ve tartışmaları uzun süre devam eden, Azınlık Hakları Ve Kültürel Haklar Raporudur. Alt Komisyonunda oybirliğiyle kabul edilmesine rağmen, yazıldığı Haziran 2003 tarihinden ancak bir buçuk yıl sonra, 01 Ekim 2004'te oylanarak kabul edilmiştir. 22 Ekim 2004'te yapılan basın toplantısından sunulan bu rapor Danışma Kurulu için dönüm noktasıdır.²⁴⁰

Kurul, Devlet ve STK arasında köprü görevi görmüştür. Çalıştığı süre zarfında, İHDK'nin eleştiri ve önerilerinden ve hazırladığı raporlardan rahatsızlık duyulması yerine, önerilerden mümkün olanların uygulanabilirliği göz önüne alınsaydı, insan hakları alanında ülkemiz mevcut halinden daha ileri bir düzeyde olabilirdi. Çalışmalarında özerk bir yaklaşım benimseyen Kurul çalışmalarına devam edememiştir. Oysa insan haklarının korunması ve geliştirilmesi için sivil toplum ile devletin bir arada olduğu, özerk bir ulusal kuruma ihtiyaç vardır. Gelişmeler devletin sivil toplumu daha iyi anlamasının, hoşgörüyle yaklaşılmasının ve iletişim içinde bulunmasının ne kadar önemli olduğunu göstermiştir.²⁴¹

3.1.2 Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu Tasarısı

Ulusal insan hakları kurumlarının kurulması, devletin bu alanda kendisini denetlemesini amaçlamaktadır. Buradaki çelişki devletin hem insan haklarını ihlal ediyor olması hem de ihlallere karşı önlemleri almak zorunda olmasıdır. İhlal edenin bir de koruyucu olması bir 'paradokstur.' Bu paradoksu aşmak için önerilen ulusal

²⁴⁰ B. Oran, 2004, s.17-25.

²⁴¹ S. Pişkinsüt, 2006, s.224.

insan hakları kurumlarıyla ifade edilen klasik idari yapılanma içindeki bir yönetim aygıtı değil yönetim hiyerarşisinden bağımsız örgütlenmedir.²⁴²

TİHK bu alandaki mevcut eksikliği doldurma iddiası ile yola çıkmaktadır. Yasa tasarısı, Türkiye’de ulusal insan hakları kurumu oluşturma yolunda İHDK pratiğinden sonra gerçekleştirilen en somut girişimdir. Ancak bu girişimin en çok tartışılan yanı tarsının içeriği kadar hazırlık aşamasında sivil toplumun ve kamuoyunun katkısının sağlanamamasıdır.²⁴³

THİK Kanun tasarısı insan hakları kurumunun amacı, görevleri, oluşumu, faaliyetleri ve özlük işleri hakkında hükümler içermektedir. Kurum, kendisine ait özel bir yasa ile yasal temelde oluşturulmaktadır. Bu husus İHDK örneğinden ileri olup İlkelerde öngörülen düzenlemeyi karşılamaktadır. Bununla beraber Kurum’un anayasal temelde oluşturulması tercih edilebilirdi. Başbakanlıkla ilişkili, İdari ve mali özerkliğe sahip olarak yapılandırılması öngörülmektedir. Kurum’un karar organı olan İnsan Hakları Kurulu 11 üyeden oluşacak, Başkan, İkinci Başkan ve üyeler Bakanlar Kurulu tarafından seçilecektir.

Kurum genel olarak insan haklarını korumak ve geliştirmeye yönelik çalışmalarda bulunacak, inceleme ve araştırmalar yapacak, raporlar hazırlayacak, görüş, tavsiye ve önerilerde bulunabilecektir. Kamuoyunu bilgilendirme ve eğitim faaliyetleri ve çalışmaları yürütecek ve insan hakları ihlali iddialarını inceleyerek araştırabilecektir. Uluslararası insan hakları sözleşmelerinin uygulanmasını izleyecek

²⁴²Kerem Altıparmak, “Hükümetin "İnsan Hakları" Kurumu Neye Yarayacak?”, <http://bianet.org/bianet/bianet/114664-hukümetin-insan-hakları-Kurumu-neye-yarayacak>, Erişim 31.01.2010

²⁴³ <http://www.tihv.org.tr/index.php?aEoeTArkiye-AEnsan-HaklarAE-Kurumu-KurulmasAEaDair-Kanun-TasarAEsAEaE-Derhal-Geri-Aekilmelidir>, Erişim 21 Mayıs 2010.

ve BM ve bölgesel insan hakları kuruluşlarıyla iş birliği yapacak şekilde yapılandırılacaktır. Kurum yurt içinde ve yurt dışında şube açabilecektir. Yetki ve görevlere baktığımızda, Paris İlkelerinde öngörülen yarı yargısal yetkiler de dâhil olmak üzere geniş bir yetki ve görev alanı verilmiştir.

Altıparmak'ın tasarıya yönelik eleştirileri kayda değerdir. Altıparmak'a göre; tasarı mevcut insan hakları bürokrasisinin bir kısmına açıkça son vermiş, diğerlerinin ise bir süre daha devamını öngörmüştür. Kurum içinde yapılandırılan Kurulun görevleri büyük ölçüde semboliktir. Üyelik için çoğulcu temsile özen gösterilir düzenlemesine karşın net kriterler belirlenmemiştir. Kapsamlı olan görevleri toplam 60 personel gerçekleştirecektir. Kurul üyeleri için imtiyaz ve dokunulmazlıklar iyi durumda değildir. İhlal iddialarını incelemede Başkanın yetkilendirmesi hususu bir sorundur. Ziyaret konusunda ziyaretlerin sıklığı, çeşitleri ve Seçmeli Protokol'de sayılan güvencelere yer verilmemiştir.²⁴⁴

Aynı şekilde Türkiye İnsan Hakları Vakfı eksik olarak değerlendirdiği ve eleştirdiği hususlarla ilgili önerilerinde oluşturulması düşünülen Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun üyelerin görev güvenceleriyle donatılmış olması; seçim prosedürlerinin, üyelik kriterlerinin, üye kompozisyonlarının açıkça belirlenmesi; habersiz ve sınırsız bir ziyaret yetkisine sahip olması; raporlar düzenleyerek kamuoyuna hesap verebilir olması; insan hakları alanında aktif olarak çalışan sivil toplum kuruluşlarının en geniş katılımını sağlanması tavsiyelerinde bulunmuştur.²⁴⁵

²⁴⁴K. Altıparmak, 2010, s.38-42.

²⁴⁵http://www.tihv.org.tr/index.php?tihv_ba20100209, Erişim 21 Mayıs 2010.

Türkiye'de ulusal kurumun karşı karşıya olacağı insan hakları sorunları, hem sistemden ve hem de uygulamalardan kaynaklanmaktadır.²⁴⁶ Kaldı ki temel sorunları ele alması beklenen ulusal kurum için tali gibi görünen, fakat sonuçları itibariyle gelecekte ciddi bireysel ihlalleri içinde barındıran sorunlar da ufukta hazır beklemektedir. Viyana'daki 1993 Dünya İnsan Hakları Konferansının ele aldığı hususlarda, bir şekilde başlayan ve yakın gelecekte geniş ve yaygın bir şekilde karşı karşıya kalacağımız problemlerin pek azını göz önünde bulundurulmuştur.²⁴⁷

Türkiye örneğinde incelenecek birimler için yaptığımız bu girişten sonra sıra, bu birimleri belirlediğimiz ölçütler ekseninde, etkinlik ve verimlilik doğrultusunda ayrıntılı olarak incelemeye gelmiştir. Ulusal kurumlar, insan hakları ortamına etki eden ve sonuçları belirleyen birçok aktör ve bileşenden sadece birisidir. Ayrıca not edilmesi gereken diğer bir husus da bağımsızlık ve çoğulculuk konusunu teminat altına alan Paris İlkeleri, uygun yapıların verimsizliğini veya verimli çalışan standart dışı yapıların nedenini açıklayamamaktadır.²⁴⁸ Dolayısıyla kurumların etkinliğini değerlendirilmenin basit olmadığını hatırlatmak yararlı olacaktır.

3.2. Ulusal Kurumların Kuruluş Arka Planı

ÜİHK, bilgi grupları ya da yerel komiteler ile 40'larda dillendirilmiş olsa da süreç denetim mekanizmalarının katkısı ve Paris İlkelerinin kabul edilmesiyle 90'ların sonunda BM organlarının teknik yardım ve destekleriyle dünya çapında

²⁴⁶ S. Pişkinsüt, 2006, s.223.

²⁴⁷ B.G.Ramcharan, 2008, s.155.

²⁴⁸ S. Dam, 2007, s.7.

özellikle de gelişmekte olan ülkelerde, hızla çoğalarak ivme kazanmıştır.²⁴⁹ 1990'dan bugüne sayıları hızla artan ulusal kurumlar son zamanların bir fenomenidir. Genel olarak Amerika'da 90'lı yılların başında, Afrika'da 90'lı yılların ortasında, Asya Pasifik'te 90'lı yılların sonunda gelişmeye başlamış, Avrupa'da bu gelişme ancak 90'lı yılların ortasından sonra düzenli olarak yol almaya başlamıştır.²⁵⁰ Kurumların yaygınlaşmasının altında yatan bir etmen de devlet egemenliğine saygı ilkesinin dönüşümü ve devletlerin geleneklerine uygun yapıları seçebilmeleri de gösterilebilir.

Türkiye örneğine baktığımızda insan hakları alanında kurumsal düzenleme 1991'den sonra görülmeye başlanmıştır. Aslında süreç Paris İlkelerinin kabulüne paraleldir. Ancak, ülkemizde bu İlkeler ekseninde bir yapılanma çok uzun süre gündeme alınmamıştır. İnsan Hakları Danışma Kurulunun oluşumu 2001 yılında kabul edilmiş ve ilk toplantısını 26 Şubat 2003'te yapmıştır. THİK yasa tasarısı ise 2010 yılında TBMM'ye iletilmiştir.

Ulusal kurumların kurulmasının ardında ikinci bölümde ayrıntılı şekilde de tartışıldığı şekilde genelde birkaç neden vardır. Bu nedenlerden bir tanesi de ciddi insan hakları ihlalleri iddialarını sonlandırmayı konu alan uluslararası baskıdır.²⁵¹ Türkiye örneğinde, insan hakları sorunlarının aşılmasında zorlayıcı etmen çoğu kez AB perspektifi olmuştur. AB Komisyonu yayınladığı ilerleme raporlarında Türkiye'deki insan hakları yapılanmasına ve bu alandaki sorunlara yer vermektedir. AB perspektifi, Türkiye'de neredeyse bütün insan hakları yapılanmalarında itici güç

²⁴⁹ G.D. Beco, 2007, s.336-337.

²⁵⁰ **Survey On National Human Rights Institutions**, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner for Human Rights, July 2009, Geneva, Switzerland, s.14.

²⁵¹ K. Altıparmak, 2010, s.1-4.

olmuştur. Dış baskıya rağmen yapılanmalarda son TİHK tasarısına kadar özerklik konusuna dikkat edilmemiş, ara çözümler bulunmuştur.²⁵²

Hükümet, TİHK tasarısıyla ulusal kurumu oluşturma nedeni olarak, demokratikleşmeye ve yaşanan sürece işaret etse de güçlü ve geçerli olan neden; taslağın hazırlanma zamanı, arka planı ve gerekçeleri incelendiğinde de görüleceği gibi, bu girişim de daha çok uluslararası baskı sonucu oluşturma tipolojisine uygundur. Sadece demokratik açılımla eş zamanlı olarak dillendirilmesi, onu iç karışıklıklar döneminden geçiş ve demokratikleşme dalgasının sonucu olarak oluşturma tipolojisine dâhil etmez.²⁵³ Bu görüşü, Kurum'un, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde bir ulusal insan hakları kurumu kurulması gerekliliğinin belirtmesini takiben ortaya çıkması da desteklemektedir. Kurum, bir çatışma sonrası normalleşme kurumundan çok uluslararası baskının sonucu oluşturulmuştur.

UİHK'in oluşturulma süreci kuruma sahip olmak kadar önemlidir. Kurumların hazırlık ve hukuksal metin oluşturma sürecinin şeffaf olması, aktif katılımlı ve işbirliği içerisinde ilgili tüm aktörleri içermesi, ulusal kurumun kamuoyu karşısında meşruiyet, inandırıcılık ve güvenilirliğini arttıracaktır. Çeşitlilik arz eden gurupları içerecek başarılı yönetilmiş bir oluşturma metodu, sahiplenme duygusunu ve etkinliği arttıracaktır.

Kuruluş sürecine öncülük ederek çalışmaları koordine edecek bir komitenin içerisinde; bakanlık ve ilgili devlet organları temsilcileri, parlamento üyeleri, siyasi parti üyeleri, insan hakları toplulukları temsilcileri, hukukçular, sendikalar ve meslek

²⁵² K. Altıparmak, 2007a, s. 41.

²⁵³ K. Altıparmak, 2010, s.1-4.

grupları temsilcileri, insan hakları uzmanları ve akademisyenler bulunmalıdır. Sivil toplumun kuruluş sürecini uzatacağı muhtemeldir.²⁵⁴ Fakat toplumun üyelerinden gelecek katkı ve öneriler, kamu meşruiyetinin kazanılması için gereklidir. Hükümetin gizlilik ortamında bir kuruluş aşaması gerçekleştirmesi bu kurumun güven inşa etmesini zorlaştıracaktır.

Kuruluş aşamasında yetersiz işletilen bir süreç kurumu yeterli desteği almama riski ile karşı karşıya bırakır. UIHK kurulması aşamasında katılımcı bir süreçler için yeterli zaman tanınmalı, HDÖ'lere UIHK ile ilgili konularda devletle ortaklaşa çalışma için daha çok fırsat ve imkân sağlanmalı ve insan hakları istişare süreçleri geliştirilmelidir.²⁵⁵

Süreçle ilgili Türkiye örneğine baktığımızda, ulusal kurum konusunda, yapılmak istenen değişiklikler ve yeniliklerin görünümü ve yapım tarzına bakınca, bu konuda ne tür hazırlıklar yapıldığı, hangi metinler üzerinde çalışıldığı, bu süreçte, kimlerle temas kurulduğu, 'ilgili sivil toplum örgütlerine' danışılıp danışılmadığı belirsizdir.²⁵⁶ İnsan hakları birimlerinde ve ulusal kurum oluşturulmasında konu hazırlık aşamasında ve nihai şeklin verilmesinde kamuoyuyla paylaşılmamıştır. 'Oluşturma yöntemine bakıldığında tasarının ana ekseninde olduğu kadar hazırlık aşamasında da insan hakları bürokrasisinin bürokratik yaklaşımı etkili olmuştur.'²⁵⁷ TİHK konusunda insan hakları sivil toplumu, genel olarak görüş istenmiş olmasına

²⁵⁴ **Best Practice for National Human Rights Institutions**, Commonwealth Secretariat Legal and Constitutional Affairs Division, London, 2001 s.10-11.

²⁵⁵ NHRI- Pathways For Pacific States, 2007, s.29-30.

²⁵⁶ İbrahim Ö. Kaboğlu, "Anayasa ve İnsan Hakları Kurulları", http://www.birgun.net/writer_index.php?category_code=1187091898&news_code=1264076385&year=2010&month=01&day=21, 21 Ocak 2010.

²⁵⁷ İ.Ö. Kaboğlu, Erişim 18/03/2010.

rağmen kurumun içeriğinden taslakla haberdar olmuş, hazırlanmasında anılan hususlar konusunda hiçbir özen gösterilmemiştir.

TİHK tasarısının hazırlanmasında, insan hakları örgütleri ve akademisyenler sürece dâhil edilmemiş, çalışmalarda daha önce dile getirilen önerilerin de dikkate alınmaması örgütlerde endişeleri arttırmıştır. Oysa İçişleri Bakanlığı eşgüdümünde hazırlanan “Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşitlik Yasa Tasarısı” taslağının hazırlanması sürecinde sivil toplum ve akademisyenlerle ortak bir işbirliği süreci gerçekleştirilmiştir.²⁵⁸ Süreçteki katılım, işbirliği ve şeffaflık kurulacak yapıların uluslararası ölçütlere uygun olarak kurgulanmasına katkı sağlayacaktır.

Kuruluş arka planını değerlendirdiğimizde, ulusal kurumların genel olarak 1990’lı yıllardan sonra bir olgu haline geldikleri görülmektedir. Genelde hükümetlerin kurumlara karşı 70’li ve 80’li yıllardaki tutumu 90’lı yıllarda değişmiş, benzeri tutum ülkemizde ancak 30–40 yıl sonrasında değişmeye başlamıştır. Türkiye’de bağımsız ve standartları karşılayan yapılanmayı kabullenmeye başlama çok uzun sürmüştür. TİHK girişiminin geçmişi 2004 yılı sonlarına denk gelir.

3.2.1 Ulusal Kurumların Kuruluş Mevzuatı

Paris İlkeleri, ulusal kurumun oluşumunu ve yetkilerini ayrıntılı bir şekilde belirleyen anayasal veya yasal bir metinde açıkça öngörülmek suretiyle oluşturulmasını öngörmektedir.²⁵⁹ Ulusal kurumlar, resmi bir yapı olarak devlet

²⁵⁸ http://www.tihv.org.tr/dosya_arsiv/a6a2f11795e774c0b8bc431c5f3dc30d.pdf, Erişim 05.01.2011

²⁵⁹ K. Altıparmak ve V.H. Sayim, Paris İlkeleri Çevirisi.

tarafından kurulan ve desteklenen, insan haklarını koruma ve geliştirme yetki ve görevleriyle donatılan, yasal ve sürekli kuruluşlardır. Bunlar, anayasa, kanun, ya da idari düzenlemeyle oluşturulmaktadır.²⁶⁰ UIHK'lerin yalnızca idari düzenlemelerle kurulması halinde, düzenlemelerin değiştirilmesi, kaldırılması veya etkinlik için gerekli olan yetkilerin sınırlandırılması kolayca yapılmaktadır.²⁶¹ Bu düzey görev ve yetkileri olduğu kadar kurumsal meşruiyeti de belirlemektedir.

UIHK'nin bağımsızlığını sağlamanın etkili yolu ulusal kurumu anayasal düzeyde oluşturmaktır. Ulusal kurum, ne kadar üst seviyede yapılandırılırsa, o kadar güvenceli olacaktır. Bunun yanı sıra, kurumun yasal düzenlemesi keyfi müdahaleleri engelleyecek şekilde olmalı ve oluşumun yanı sıra yetki ve işlevler açısından da açık ve net olmalıdır.²⁶² Sadece hükümet tasarrufu ile oluşturulan birimlerin bağımlı olma ihtimalinin daha yüksek olacağı gibi, hükümetin değişmesiyle aynı nitelik taşıyan işlemle lağvedilebilirler.²⁶³

OHCHR anketine katılan kurumların % 83'ü, kurucu yasayla (anayasa veya yasa ile) kurulmuştur.²⁶⁴ Türkiye örneğinde İHDK münhasır kurucu bir yasa yerine, Başbakanlık Teşkilat Kanunu'na eklenen bir madde şeklinde kanunla öngörülmüş; Kurul'un oluşumu, görev ve işleyişine ilişkin tüm kurallar yönetmeliğe bırakılmıştır. Tasarı ile TİHK yasal güvenceye sahip olmaktadır. Tasarının yasalaşması halinde İnsan Hakları Kurumu özel bir yasa ile kurulmuş olacaktır. Ancak, yasa tasarısı temel birçok hususu genel olarak düzenlemekte, ayrıntıları idari işlemlere

²⁶⁰ A. Smith, 2006, s.908-909.

²⁶¹ Amnesty International Recommendations NHRI, 2001, s. 2-3

²⁶² Kerem Altıparmak, **Köprüden Önce Son Çıkış: Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısı'nın Eleştirel Değerlendirmesi**, İnsan Hakları Çalışma Metinleri: XIII, A.Ü SBF İnsan Hakları Merkezi, Ankara – 2010, s.6.

²⁶³ İ.Ö. Kaboğlu, 2000, s.41-42.

²⁶⁴ OHCHR Survey on NHRI, 2009, s.8.

bırakmaktadır.²⁶⁵ Bağımsızlık için hukuki metin önemlidir. Ancak, Türkiye’de belli alanlarda uzmanlaşmış özerk birimlerle yetkilerin paylaşılması konusunda mesafeli duruş hale güçlü şekilde devam etmektedir.²⁶⁶

Kuruluş mevzuatı konusunu değerlendirdiğimizde, Paris İlkelerinin yasal düzenleme önermesinin temelinde, idari düzenleme ile oluşturulan bir kurumun süreklilik ve bağımsızlık konusunda yetersiz olacağı gerçeği vardır. İHDK oluşumunda, İlkeleri karşılayan bir kurumun oluşturulması izleri ve uygulaması görülmemektedir. İlkeler ve dünyadaki benzer örnekler dikkate alınmamış, özerk bir birimi oluşturmaktan çok klasik yapılanmanın tam dışına çıkamayan bir örgütlenme tercih edilmiştir. TİHK tasarısında ise, kurum, İHDK’den farklı ve Dünyadaki benzeri örneklerle uygun bir şekilde ayrı bir kanunla yasal güvenceye sahip olmaktadır. Bu İHDK’dan daha ileri bir düzenlemedir. Özerk bir yapının ihtiyacı olan yüksek normda düzenleme konusunda somut adımlar atılmıştır. Kanun tasarısında, görev, yetki, oluşum ve işleyişi çok genel olarak düzenlemekte ve oluşum ve işleyiş konusunda Paris İlkelerinden daha genel ifadelerle yer verilmektedir. Tasarının bu halinde yönetmeliğe bırakılan hususlarda ve uygulamalarda kimi sorunların yaşanacağı öngörülmektedir.

3.2.2 Ulusal Kurumların Kurumsal Modelleri

Kurumların modelleri, ikinci bölümde geniş olarak incelendiği gibi, farklı yerel kültür, hukuk gelenekleri ve siyasi sistemlere göre ülkeden ülkeye farklılık

²⁶⁵ K. Altıparmak, 2010, s.8.

²⁶⁶ İ.Ö. Kaboğlu, 2000, s.41-42.

göstermektedir. UIHK, insan hakları komisyonları, ombudsman kurumları, karma modeller, danışman kurumları ve çok çeşitli diğer tiplerde şekil alabilmektedirler.²⁶⁷ Bazı ülkelerde bu örgütlenmelerden birden fazlası aynı anda mevcut olabilmektedir.

Paris İlkeleri insan hakları kurumları ile ilgili belirli bir modeli önermemektedir. İnsan hakları kurumları ulusal yapılar olduklarından böyle olması da olası ve uygulanabilir değildir.²⁶⁸ Her devletin kendi ihtiyaçlarına en uygun olan insan hakları kurumu yapısını seçme hakkı vardır. Bu devletler arasındaki büyük farklılıkların onların uluslararası insan hakları standartlarını yerine getirmek için oluşturdukları yapılara ister istemez yansıtacağı gerçeğinin sonucudur. Uygun olma, etkinliğin ön koşuludur. Uygun bir kurumu oluşturmak için tek bir model seti saptamak zor olduğu gibi belki faydalı da değildir.²⁶⁹ Önemli olan husus, ulusal kurumların ithal edilmiş bir model olmaktan ziyade bulundukları ülkenin içinde, bağımsızlık ve tarafsızlık gibi temel standartlara sahip olarak, siyasi ve kurumsal gelenekler ile ahenk içinde geliştirilmiş olmasıdır.²⁷⁰

OHCHR anketi ülkeler arasında mevcut kurumların yapısal modellerinin çeşitlilik arz ettiğini göstermiştir. Kurumların çoğu kendilerini insan hakları komisyonu olarak tanımlamakta ancak, ombudsman kurumları da önemli sayıyı oluşturmaktadır. Bu durum özellikle, Amerika’da ve Avrupa’da yaygın olarak gözlenmektedir. Avrupa’da genellikle yasayla oluşturulan ombudsman modeli, Asya Pasifik ülkelerinde genellikle kanunlarla kurulan komisyon modeli yaygındır.

²⁶⁷ A. Müller, 2007, s.33,34.

²⁶⁸ NHRI- Pathways For Pacific States, 2007, s.28.

²⁶⁹ UN Handbook, 1995, s. 10.

²⁷⁰ Performance & Legitimacy, 2004, s.4.

Amerika’da yaygın olarak anayasa ile oluşturulan ombudsman kurumları bulunurken, Afrika’da anayasa ile oluşturulan komisyonlar yaygındır.²⁷¹

Türkiye örneğinde, İHDK Fransa’daki Danışma Komisyonu’ndan türetilmiş, danışma komitesi modeline yakın bir yapılanmaya göre oluşturulmuştur. Ancak, İHDK’nin kuruluşu, çalışma şekli ve ilişkilerinin nasıl yürüteceği yönetmelikle belirlendiğinden ve çok dar olduğundan kurulun yapılanması, Paris İlkelerinin ölçütleriyle tam olarak örtüşmemektedir. Daha çok insan hakları politikalarının belirlenmesine katkıda bulunacak bir danışma birimi şeklinde oluşturulmuştur.²⁷² İHDK dünyadaki örneklerden karşılaştırılabilecek genel bir modele bire bir benzemezken, Danışma Komisyonu’nun bir türevi olarak anılabilir. Kurul çok sayıda uzmanı bir araya getiren bir yapıya sahiptir.

TİHK tasarısında öngörülen ulusal kurumun insan hakları komisyonları modeline benzediği görülmektedir. Komisyonlar, insan haklarını korumak, geliştirmek, şikâyetleri ele almak işlevleriyle çoğulcu yapıya sahip olarak, insan hakları kurumlarından beklenen faaliyetlerin hemen tümünü yerine getirecek şekilde yapılandırılmaktadır.²⁷³ Modele ilişkin bu hususlar dikkate alındığında, tasarı halindeki TİHK’in temel hakları korumak ve geliştirmek için Paris İlkeleri’nin önerdiği görev, yetki ve işlevlerden; danışma, izleme, raporlama, işbirliği ve yarı yargısal yetkilere sahip olma hususundaki düzenlemeler de dikkate alındığında insan hakları komisyonu olarak değerlendirilebilir.

²⁷¹ OHCHR Survey on NHRİ, 2009, s.9.

²⁷² İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.117.

²⁷³ K. Altıparmak, 2007, S. 62-63.

Kurumsal model konusunu değerlendirdiğimizde her ülkenin sahip olduğu koşullar ulusal kurum konusunda farklı model seçilmesine neden olabilmektedir. Hangi modelin en uygunu ve en iyisi olduğunu belirlemek çok kolay değildir. Dolayısıyla farklı ülkeler uygun yapı için ölçütlerden uygun gördüklerini dikkate almakta, ulusal kurum modellerinden en iyisini belirleyen bir kural olmadığından her devlet en iyi modeli oluşturduğunu düşünmektedir. Ombudsman modeli veya bunun karma hali ile insan hakları komisyon modeli en yaygın modellerdir. İHDK bu yaygın modellerden çok kimi özellikleri ile Danışma Komisyonu’nu andırmaktadır. Tasarıda TİHK, insan hakları komisyonu olarak yapılandırılmıştır. Her lke kurum oluştururken kendi şartlarını hesaba katmaktadır.

Ülkede birden çok ulusal kurum bulunması yetkilerin çakışmasına, bu da eşgüdüm problemine sebep olmakta ve temel sorunlar sahipsiz kalabilmektedir. Dolayısıyla ülkede insan hakları yapılanması birkaç parçadan oluşturulacaksa, verimlilik ve etkinlik sağlanmasında eşgüdüm için kurumların yapısal unsurları birbirine uygun şekilde ayarlanırken, aralarındaki hatların da kesin ve açık bir şekilde ayrılması önem arz etmektedir.

3.3. Ulusal Kurumların Kurumsal zellikleri

Ulusal kurumların oluşturulma sebebi ne olursa olsun uluslararası hukuk tarafından insan hakları olarak tanınmış bütün hakları koruma ve teşvik etme kapasitesine sahip olmaları beklenir. Resmi, kurumsal ve bağlamsal farklılıklara

rağmen ulusal kurumlar birçok benzer fonksiyonu paylaşmaktadır.²⁷⁴ Kurumlar, yapılarındaki çeşitliliğe karşılık sahip oldukları ortak yetki ve görevler paralelinde insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunu ele almaktadır.

Kurumlar, insan haklarını durumunu izlemekten başlayarak; yasa tasarılarını incelemek, hükümete önerilerde bulunmak, personelleri eğitmek, toplumu eğitmek, uluslararası yapılara raporlar hazırlamak, insan hakları şikâyetlerini ele almak, ciddi kötü muamele iddialarının soruşturmasını yapmak ve toplumda insan haklarını teşvik etmeye kadar giden işlevleri gerçekleştirirler.²⁷⁵ İşlevlerin etkin şekilde yerine getirilebilmesi için kurum oluşturulurken, kurumsal özelliklerin tamamında gözetilmesi gereken ayrılmaz özellik özerkliliktir. Yasal altyapıya sahip olma ve bunun anayasal ya da yasal temelde düzenlenmesi, çoğulculuk gözetilerek seçilen üyelerin; görev süresi, el çektirme durumu ve yeniden seçilmelerinin açıkça düzenlenmesi, insan kaynaklarını ve iç işleyişini belirleyebilmesi ve yeterli finansman kaynağına sahip olması etkinlik için önemlidir.

Kurumsal özellikler, kurumun yasal temellerine işaret eden resmi meşruiyetin yanı sıra, kimi durumlarda kurumları hükümetle çatışma durumuna getirse bile hükümeti eleştirmek gibi popüler olmayan konuları da içeren kamuoyu meşruiyetini de belirlemektedir. Kamuoyu meşruiyeti kurumların itibarı ve güvenilirliği açısından

²⁷⁴ Shawki Noha, “A New Actor in Human Rights Politics? Transgovernmental Networks of National Human Rights Institutions”, **Negotiating Sovereignty And Human Rights-Actors And Issues In Contemporary Human Rights Politics**, eds.; Shawki Noha and Michaelene Cox, Ashgate Publishing Company, Farnham, England, 2009, s.43.

²⁷⁵ S. Dam, 2007, s.1.

da önemlidir. Özerklik tamamen sorumlu olmamayı ifade etmemektedir.²⁷⁶ Tam aksine topluma, parlamentoya ve insan hakları camiasına karşı sorumluluklar vardır.

Kurumlar için bir diğer önemli husus da hükümet, sivil toplum ve HDÖ'lerin arasında köprü görevi görmesidir. İkinci bölüm boyunca gelişimini işlediğimiz kurumların doğasının kaynağı olan bu özellik için Kurum, taraflarla özerklik temelinde işbirliğine imkân tanıyacak elverişli bir yapıya sahip değildir.

3.3.1 Bağımsızlık

Ulusal kurumların varlığı bir anlamda bağımsız olmasına ve HDÖ ve uluslararası yapılarla iyi etkileşim kurmasına dayanmaktadır. Farklı bir konum ve potansiyel kazandıran bu kavramsal alan, kuruma duyulan ihtiyacın nedenidir. Bu konumu, onu klasik idari birimlerden ve HDÖ'lerden ayırırken, insan haklarının korunması ve geliştirilmesinde taraflar arasında uygun bir kanal işlevi görmesine imkân tanır.²⁷⁷ Kurumların işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi, sahip oldukları bağımsızlık ile doğru orantılıdır. Devlet tarafından kurulan, üyeleri atanan ve bütçe ayrılan kurumların, idareden kaynaklanan insan hakları ihlallerini ele alabilmek ve meşruiyete sahip olabilmek için bağımsız olmaları bir zorunluluktur.

Bağımsızlıktan, devletin ve hükümetin etkisinden uzak olarak işlevlerinde, kararlarında ve yaptıklarında tarafsız hareket etmek anlaşılır. Bunun en önemli koşulları ise, üye bileşeni ve bunların dokunulmazlıkları, personelin atanması ve

²⁷⁶ A. Smith, 2006, s.906.

²⁷⁷ A. Smith, 2006, s.905-909.

tasarrufunda yeterli bütçesinin olmasıdır.²⁷⁸ Yetkilerin kullanılmasında ve görevlerin yerine getirilmesinde bağımsızlık güvenceleri etkinliği ve verimliliği etkiler.

Bağımsızlık birkaç yolla garanti altına alınmaktadır. Bunlardan ilki, kurumlara verilen yetki ve görevlerin kanunla düzenlenmiş olmasıdır. Bu bir ölçüde resmi bağımsızlık sağlar, bu düzenleme daha çok özerkliği ve işlevselliği garanti etmese de daha aktif olan ve insan haklarını geliştirmede daha çok katkı sağlayan komisyonlar kanun ya da anayasa ile oluşturulmuş olanlardır.²⁷⁹ İkincisi, üye bileşenindeki çoğulculuktur. İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesinde toplumsal gruplar çoğulcu biçimde temsil edilmeli ve ayrıcalıklarını belirleyen prosedürler açıkça belirtilmeli ve tarafsız olarak işletilmelidir.²⁸⁰ Üçüncüsü, yeterli mali kaynak ve sistemin altyapı düzeyidir. Paris İlkeleri, ulusal kurumun hükümetten bağımsız olmasını ve bağımsızlığına etki edebilecek bir mali kontrol altında bulunmaması gerektiğini öngörmektedir.²⁸¹ Bağımsızlık, dokunulmaz, sorgulanmaz bir şekilde çalışmak değildir. Uygulamada UIHK'lerin hükümetler için bir uygun muhasebe ve raporlama zorunluluğu bulunmalıdır.²⁸² Bunlar aynı zamanda ulusal kurumların diğer yapılarla arasındaki ilişkilerde belirleyici olan üç farklı düzeydeki bağımsızlığına işaret etmektedir.

²⁷⁸ NHRI-Pathways for Pacific States, 2007, s.34.

²⁷⁹ A. Smith, 2006, s.913-914.

²⁸⁰ Amnesty International Recommendations NHRI, 2001, s.6.

²⁸¹ K. Altıparmak, 2007c, s.11.

²⁸² NHRI-Pathways for Pacific States, 2007, s.34

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki her 10 kurumdan 9'unun kuruluş yasaları bağımsızlığı garantileyen düzenlemelere sahiptir. Bu kurumların genelde resmi bağımsızlığına işaret etmektedir.²⁸³

Türkiye örneğinde İHDK, ulusal kurumların kurumsallaşmasında bağımsızlığın ne kadar hayati nitelikte olduğunu göstermektedir. İHDK'nin başkanı ve üyesi hakkında bir rapor için dava açılmış, dava uzun süre kamuoyunu meşgul etmiştir.²⁸⁴ İHDK oluşturulurken, bağımsız bir yapı öngörülmediği gibi, bağımsızlık için ihtiyaç duyulan yasal, işlevsel ve mali kriterler karşılanmamıştır. Üye yapısındaki çoğulculuk uygulamada daha iyi durumda olmuştur.²⁸⁵ İHDK, klasik devlet yapılanmasının dışında özerk bir aygıt olarak değil de Başbakanlık teşkilatı içerisinde tasarlanmıştır. İHDK benzer örneklerin tersine yasa metninde bağımsızlık öngörülmemiş olmasına rağmen, uygulamada bağımsızlık ekseninde faaliyetlerde bulunmuştur. Bu resmi bağımsızlık konusunda dünya örnekleriyle karşılaştırıldığında ayrıksı bir durum göstermekte, ayrılmaktadır.

TİHK tasarısında, bağımsızlık bileşenleri konusunda, kurum yasa ile oluşturulacaktır. Hacmi kestirilemeyen özel bütçe düzenlemesiyle, ayrı bir bütçeye ve insan kaynaklarına sahip olacaktır. Ancak çoğulculuk konusunda çok genel ve tanımlanmamış üye yapısı ile ayrıcalıklar konusu kriterleri karşılamada yetersiz kalmaktadır. Kurumun özerkliği, 'görev alanına giren konularla ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişi, kurula emir ve talimat veremez, tavsiye ve telkinde bulunamaz' şeklindeki ifadelerle güvence altına alınmak istenmişse de bunların

²⁸³ OHCHR Survey on NHRİ, 2009, s.15.

²⁸⁴ K. Altıparmak, 2010, s.23

²⁸⁵ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.119-120.

özerk bir kurumun oluşturulması için yeterli olup olmadığı tartışmalıdır.²⁸⁶

Bağımsızlık emir ve talimat almamaktan daha geniş bir konudur.

Bağımsızlık konusunu değerlendirdiğimizde, bağımsızlık, bir kurumun hem uygulamada hem de resmîyetinde meşruiyetini ve güvenirliliğini sağlamak için Paris İlkelerinin öngördüğü temel düşüncelerinden biridir. Kurumların kuruluş yasaları bağımsızlığı ve garantilerini düzenlemekle beraber, uygulamada kurumların bunu ne kadar gerçekleştirebildikleri tartışma konusudur. İHDK, klasik idari yapılanmanın dışına çıkamamış uzman bir birimdir. TİHK tasarısında kurum için resmi bağımsızlık düzenlemeleri kısmen karşılanmıştır. Kurum, yasal düzenleme, ayrı bütçe ve altyapı yönüyle İHDK'dan ilerdedir. Ancak çoğulculuk konusunda İHDK örneğini kısmen aşamadığı söylenebilir. Uygulamada çoğulculuk ve tarafsızlık konusundaki tutum, paradoksu aşması beklenen kurumun etkinliğini belirleyecektir. Kurumu etkin ve verimli kılacak olan sadece resmi bağımsızlık düzenlemesi değil, uygulamadaki bağımsız yaklaşımıyla kamuoyu meşruiyetini kazanmakta ne kadar başarılı olacaktır.

Hukuksal düzenlemelerle ulusal kuruma bağımsızlık statüsünün verilmesi, söz konusu kurumun bağımsız olduğu, öyle davranacağı anlamına gelmeyebilecektir. Önemli olan kurumların uygulamada ne kadar bağımsız olduklarıdır. Kurumlar, siyasal güçlerin ve çıkar gruplarının baskı ve taleplerine karşı ne kadar dirençli olurlarsa bağımsızlıkları o kadar fazla olacaktır. Çözüm konusunda asıl yapılması gereken demokratik bir yönetim sisteminin gerektirdiği zemini oluşturmaktır.

²⁸⁶ TİHV, “Türkiye İnsan Hakları Kurumu” Kanun Tasarısı ile ilgili Görüşleri ve Öneriler”, Türkiye İnsan Hakları Vakfı, Ankara- Şubat 2010.

3.3.2 Oluşum, Çoğulculuk ve Teminatlar

Paris İlkeleri, oluşum, bağımsızlık ve çoğulculuk güvenceleri konusunda kapsamlı ve açık kriterler öngörmüştür. İlkeler, ulusal kurumun üye yapısı belirlenirken oluşum yöntemi fark etmeksizin, üyelerinin belirlenmesinde şu özelliklerin dikkate alınmasını önermektedir. İnsan hakları sivil toplum kuruluşlarının, sendikalar, avukatlar, doktorlar, gazeteciler ve bilim adamları örgütleri gibi ilgili sosyal ve mesleki örgütlerinin; felsefi veya dini düşünce akımlarının, üniversiteler ve nitelikli uzmanların, parlamentonun, bakanlıkların (dâhil edildikleri takdirde, bu kuruluşların temsilcileri görüşmelerde yalnızca tavsiye yetkisi ile yer almalılar) temsilcileri ile insan haklarının geliştirilmesi ve korunması alanında etkinlik gösteren sivil topluma ait tüm sosyal güçlerin; çoğulcu temsilini sağlayacak tüm güvenceleri içeren bir usule göre temsili gerçekleştirilmelidir. Ulusal kurumun üyelerinin atanmaları, gerçek bağımsızlıkları için şart olan görev güvencesini sağlamak amacıyla, görev süresini de belirten resmi bir kararla gerçekleştirilmelidir. Kurumun üye bileşiminin çoğulculuğu güvenceye alınmak kaydıyla, bu görevlendirme yenilenebilmelidir.²⁸⁷

Devlet toplumun genel yapısını çoğulculuk ekseninde en iyi şekilde nasıl yansıtması gerektiğini belirlemeli ve bu çoğulculuğu aynı zamanda personel çeşitliliğini yansıtan bir proaktif işe alma politikaları aracılığı ile de desteklenmelidir.²⁸⁸ İlkelerde önerilen veya ideal kabul edilen üye sayısı belirtilmemiştir. Ulusal kurumun etkili olabilmesi için, üye ve personeli toplumdaki

²⁸⁷ K. Altıparmak ve V.H. Sayim, Paris İlkeleri Çevirisi.

²⁸⁸ NHRI- Pathways for Pacific States, 2007, s.34

çeşitliliği yansıtmalı, uzman ve dürüst, hem toplum hem de hükümetin gözünde güvenilir bir ekipten oluşmalıdır.

3.3.2.1 Üye Oluşumu ve Süreçler

Kurum ancak onu oluşturan bireylerin özgürlüğü kadar bağımsız olabilir. Ulusal kurumların üyelerinin seçilme ve atanma metodunun kurucu yasada açıkça düzenlenmesi bağımsızlığın sağlanması açısından önemlidir. Ulusal kurumun üye bileşimi, kamu otoriteleri karşısındaki bağımsızlığını kuvvetlendirir.²⁸⁹ Ulusal kurumların görevleri yönetim organı ve üyeler eliyle yerine getirilmektedir. Kurumların etkin bir şekilde çalışmasında, üye bileşeninde çoğulcu bir yapıya yer vermek kadar, üyelerin insan hakları konusunda yetkin olması ve yönetim kurulunda tam zamanlı olarak çalışan yeteri kadar üyeye yer verilmesi de önem taşımaktadır.

Ulusal İnsan Hakları Kurumu'nun bağımsızlığını ve çoğulculuğunu sağlamada açık ve şeffaf olmak, üyelerinin seçilme işlemlerini tarafsız olarak uygulamak önemlidir. Üye seçimi süreci uzun süreli, maliyetli ve zahmetli olsa da nesnel olarak işletilmiş, şeffaf ve geniş katılımı esas alan bu yöntem, meşruiyet, güvenilirlik ve kuruma sahiplenilme derecesini arttıracaktır.

Kurumda çoğulculuk için temsili sağlanacak HDÖ'lerin seçimi de bir süreç olup bu süreçte nesnel ölçütler belirlenmesi ve bunların herkese açık hale getirilmesi yararlı olacaktır. Ölçütler belirlenirken; HDÖ'lerin faaliyet alanı, vatandaş katılımı ve üye sayısı, kurumsal kapasite özellikle insan kaynakları ve teknik altyapı,

²⁸⁹ UN Handbook, 1995, s. 12.

STK'lerle arasında işbirliği ve iletişim düzeyi, iyi yönetim, şeffaflık ve hesap verebilirlik, bireysel ve kurumsal bağışçılardan destek alma kapasitesi, örgüt içi saydamlık durumu, toplumsal meselelere cevap verebilme, sosyal sorumluluk ve özel sektör desteği, sivil topluma dair araştırmalar ve veri toplama faaliyetleri verileri dikkate alınabilir. Belirlenecek kriterlere uygun olarak objektif bir şekilde değerlendirme yapılabilir ve bu ölçütler zaman içerisinde gözden geçirilebilir.²⁹⁰

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki kurumların %78'i, tam zamanlı olarak çalışan 10 ya da daha az sayıda üyeden oluşmaktadır. Kurumların % 80'inde üye atama prosedürü kuruluş yasalarında bir modelle düzenlemiştir. Kurumların %46'sında atama sürecinde sivil toplumla işbirliği öngörülmüştür.²⁹¹

Türkiye örneğinde İHDK'nin kuruluşunu öngören 4643 Sayılı Yasada oluşum; 'Danışma Kurulu, insan hakları ile ilgili bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşları temsilcileri, insan hakları alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve bu alanda yayınları ve çalışmaları bulunan kişilerden oluşur.

Dört kategoriden oluşan üyelerin saptanması ve belirlenme tarzı yönetmelikte düzenlenmiştir. Yönetmelik de Danışma Kurulu'nun görüşleri sorulmadan değiştirilmiş, Üst Kurul'ca yeni üyeler belirlenmiş ancak bu süreçte toplumla danışma ve benzeri yöntemler işletilmemiştir.²⁹² Danışma Kurulu'nun üyeleri, kamu kurumlarından 17 temsilci kurumlarınca; meslek kuruluşları temsilcileri kendi

²⁹⁰ Filiz Bikmen, Zeynep Meydanoğlu, **Türkiye'de Sivil Toplum: Bir Değişim Süreci - Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu**, TÜSEV Yayınları, İstanbul, Aralık 2006, s. 129-133

²⁹¹ OHCHR Survey on NHRİ, 2009, s.13-14.

²⁹² İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.91.

kurumlarınca; birer temsilci gönderecek yedi il barosunun belirlenmesi, insan hakları alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarından birer temsilci, on öğretim üyesi, uluslararası mahkemelerde daha önce görev yapmış iki kişi, araştırmacı veya yazarlardan beş kişi, Üst Kurul tarafından belirlenmektedir. İHDK 76 üyeli bir yapıyla oluşturulmuştur. İlgili yönetmeliğin 6. maddesinin c bendine göre kurul üyelerinin görev süresi 3 yıldır üyeler yeniden görevlendirilebilmektedirler. Üst Kurulun yetkisine bırakılmış olsa da üye bileşenin tek tek sayılması ve geniş katılıma imkân tanınması TİHK örneğinden daha ileri bir uygulamaya işaret etmektedir.

TİHK, tasarısında kurulun oluşumu kurucu yasa ile belirlenmiştir. Tasarının 3. maddesinde; üye sayısı, genel nitelikler, seçim, çoğulculuk, süre ve tekrar seçilme durumunu düzenlenmiştir. Buna göre Kurul; biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere on bir üyeden oluşur. Kurum, üye olma niteliklerine sahip olanları Bakanlar Kurulu'na sunulmak üzere Başbakanlığa bildirir. Başkan, İkinci Başkan ve üyeler, şartları taşıyanlar arasından Bakanlar Kurulu tarafından seçilir. Seçimlerde, ilgili sivil toplum, sosyal ve mesleki kuruluşların, düşünce akımlarının, üniversitelerin, uzmanların çoğulcu bir şekilde temsiline özen gösterilir. Üyelerin görev süresi dört yıldır. Bir dönem daha yenilenebilmektedir. Görev sürelerinin sona ermesinden iki ay önce durum, Kurum tarafından uygun iletişim araçlarıyla kamuoyuna duyurulur. İkinci fıkrada belirtilen şartları taşıyanların başvuruları, kurum tarafından Bakanlar Kurulu'na sunulmak üzere Başbakanlığa iletilir. Bakanlar Kurulu tarafından Başkan, İkinci Başkan ve üye olarak seçilirler.

TİHK tasarısında, üyelerin tamamı yetkinlik için özel şartlar aramadan yürütme tarafından atanmaktadır. Sivil toplumun temsili konusunda demokratik bir

seçim süreci öngörülmemiştir. Ülkelerin uygulanmasında başka ülkelerde etkin sonuç veren uygulamalar Türkiye’de de benzer sonuçların elde edileceğini garanti etmez.²⁹³ Deneyimler lke zelinin farklılık arz ettiğini göstermektedir. Kurumların yönetim organının az sayıda üyeden oluştuğu durumlarda çoğulculuğu sağlamak için azami zen göstermek gerekmektedir.

ye oluşumu konusunu değerlendirdiğimizde, ulusal kurumun bağımsızlığını ve çoğulculuğunu sağlamada süreçlerde şeffaflık ve tarafsızlık önemlidir. İHDK, tek maddelik yasal temele dayanmaktadır. Kurul, yönetmelikle düzenlemenin kolay değişen en zayıf güvence olduğuna iyi bir örnektir. THİK tasarısında kurumun ye sayısı benzer örneklere yakındır. Ancak yeler kısmi zamanlı, üyelik için nitelikler ve seçim süreci uygun olarak belirlenmemiştir. yelik için deneyim, uzmanlık ve dürüstlüğü esas alan yüksek kaliteli ye profilini sağlayacak, yürütmenin tamamen belirleyici olmadığı bir süreç tercih edilmelidir. Katılımı esas alan iyi işletilmiş bir prosedür üyelerin bağımsız olmaları sonucunu etkilerken, toplumda üyelerin politik olarak tarafsız ve hakları koruma konusunda kararlı oldukları inancını arttıracaktır.

3.3.2.2 oğulculuk

‘oğulculuk; modern toplumda, toplumsal cinsiyete, işbölümü esasına göre belirlenen statülere, sınıf esasına, etnik veya din kimlik mensubiyetlerine ve benzeri farklılıkların temeline dayanan çoklu toplumsal katmanlaşmanın içinde oluşan farklı çıkar ve taleplerin ortak ifadesine, buradan da karar alma süreçlerine aktarılmasına

²⁹³ K. Altıparmak, 2010, s.12.

imkân veren bir kavramdır.²⁹⁴ Toplumun sosyal, ekonomik ve siyasal alandaki farklılıkların varlığı ve niteliği ile yakından ilgili olup, farklılık olmadan çoğulculuktan bahsedilemeyecektir.

Çoğulculuk; farklı görüşlerin, farklı ihtiyaçların ve çelişen çıkarların örgütlenebildiği bir alana işaret etmektedir. Farklı taleplere ve gündemlere sahip hükümet dışı örgütlerin kamusal sahada taleplerini özgürce dile getirebilmeleri, ancak çoğulculuğun varlığıyla olanaklıdır.²⁹⁵ Ulusal kurum için çoğulculuğun tanımında hak ihlaline uğrayan gruplar öncelikli olmak üzere insan hakları toplumunun temsilini sağlamak ve kurumların görevlerini amaca uygun bir şekilde yürütmesini temin etmek için gerekli uzmanlığa sahip üyeleri barındırmak vardır.²⁹⁶ Üyelerin seçiminde, yetkinliğin yanı sıra farklı toplum kesimlerinin, özellikle, dezavantajlı grupların yer almasına özen gösterilmeli, hukuksal dayanakta genel ifadeler yerine ayrıntılı düzenlemeler tercih edilmelidir.

Katılımı amaçlarken, tüm kesimlerin insan haklarının korunmasından hoşlandığını kabul ederek hareket etmek beklenen sonuçları doğurmayabilir. Yürütmenin sınırsız yetkiye sahip olması katılım adına, ilgisiz kişilerin kurula kabul edilmesi gibi bir sonuç da doğurabilir.²⁹⁷ Oysa katılımın değeri ancak verimliliğe katkısı ile doğru orantılı olarak artacaktır. Verimliliği artırmayan bir katılım biçimine değer atfedilmesi söz konusu değildir. Katılım, toplumsal alanda dezavantajlı kesimlerin haklarını aramalarının önündeki engelleri kaldırdığı ölçüde toplumsal bir kazanım olarak ele alınabilir. Eleştirilere izin verilmeyen göstermelik bir katılımın

²⁹⁴ Levent Köker, “Seçim Sistemleri ve Siyasî Çoğulculuk”, **Anayasa Yargısı**, Cilt: 23, 2006, s. 201.

²⁹⁵ Özkan Yıldız, “Sivil Toplum, Demokrasi ve Çoğulculuk”, **Sivil Toplum**, 2 (5), 2004, s.90.

²⁹⁶ K. Altıparmak, 2010, s.13.

²⁹⁷ K. Altıparmak, 2007, S. 71-76.

sonuçlar doğurabilmesi mümkün değildir.²⁹⁸ Aynı şekilde yerel düzeydeki katılım, ulusal düzeyde bir katılıma dönüştürülemedikçe toplumsal sorunlara halkın güçlü bir biçimde müdahale etmesi mümkün değildir. Katılım, aynı zamanda eşitliği hedefleyen mekanizmaların yaratılması için de mücadele etmeyi amaçlamalıdır.²⁹⁹

Çoğulcu temsil düzenlemesi buna nasıl bir yöntemle ulaşıldığına verilecek yanıtla birlikte değerlendirilmelidir. Bu bakımından aranacak önemli bir özellik, adayların belirlenmesinde çoğulcu bir yöntemin uygulanması için yeterli katılımın sağlanmasına imkân tanınması ve toplumsal farklılıkların kendisini ifade etmesinde eşitlik ilkesine uyulmasıdır. Aynı şekilde üye belirleme sürecinin bağımsız ve tarafsız bir kurul tarafından işletilmesi de önemlidir.

Çoğulcu temsilin sağlanması konusunda ‘Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşitlik Kanunu Tasarısı’ Taslağındaki İstişare Komisyonu’nun oluşumu açık ve nesnel düzenlenmeleri içermektedir. Buna göre “Komisyon yirmi dokuz üyeden oluşur. Komisyon; en fazla üyeye sahip üç işçi ve üç memur Konfederasyonu... en fazla üyeye sahip ve en az on yıl münhasıran insan hakları veya ayrımcılıkla mücadele alanında çalışmış, ikisi kadın hakları alanında çalışan olmak üzere, dört dernek ve iki vakıf tarafından belirlenecek birer temsilci, en fazla üyeye sahip özürlü hakları alanında çalışan üç dernekten birer temsilci,İnsan Hakları Merkezi bulunan üniversitelerden Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenecek beş üye En fazla üyeye sahip ve ilgili sendika, dernek ve vakıfların belirlenmesinde... verileri esas alınır.” şeklinde somut düzenlemeleri öngörmektedir.

²⁹⁸ Hasan Engin Şener, “Kamu Yönetiminde Katılım ve Çoğulculuk”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, 33/4 Aralık 2005, s.8-20.

²⁹⁹ Argun Akdoğan, "Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım", **DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım**, Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, Bülten 64 (Aralık 2008), s.25.

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki kurumların yarısından fazlasının %54'ünün, kurucu yasasında çoğulculuk düzenlenmiştir. Bu oranın düşük olmasının sebebi, tek kişilik ombudsmanın çoğulculuk kriterini karşılamamasındandır. Kurumların birkaçının kuruluş yasasında, kadınlar için kontenjan vardır.³⁰⁰

Türkiye örneğinde İHDK, Paris İlkelerinin öngördüğü çoğulcu temsili tam olarak karşılamamaktadır. Ulusal kurum için öncelikli kriter olan bu konuda, Yasa maddesi, üyelik için dört kategori sayarken, üyelerin nitelik, sayı ve seçilme yöntemini belirlemeyerek, oluşum ve süreçleri yönetmeliğe bırakmış, Üyelerin belirlenmesinde kamu kurumlarına ve Üst Kurula geniş takdir yetkisi verilmiştir. Yönetmelik düzenleme yaparken, bakanlık ve kamu kurumu temsilcisi olan üyelerin toplantılarda oy hakkına sahip olmalarını düzenlemiştir ki bu İlkelere paralel bir uygulama değildir. İlkelerden diğer bir sapma ise, üyeleri belirlemedeki tercih yetkisinden kaynaklanmaktadır.³⁰¹ İHDK Yönetmeliği, üyelik yapısını genişletme yönünde değiştirilirken; bazı üyeler kuruldan çıkarılmış, yeni üyeler ve bazı sivil toplum örgütleri dahil edilmiştir. Fakat komisyon ve çalışma gruplarında görev yapan ve Kurul dışından olan insan hakları uzmanlarından hiçbirine yeni üyeler arasında yer verilmemiş, Ankara'nın doğusundan hiç üye alınmamıştır.³⁰²

Danışma Kurulu Yönetmeliği, sivil toplum örgütleri ve yazarların belirlenmesinde dikkat edilecek hususlarla ilgili ölçütler belirlememesine rağmen TİHK Kanun Tasarısı'ndan daha somut bir şekilde üyeleri 16 ayrı bent şeklinde

³⁰⁰ OHCHR Survey on NHRİ, 2009, s.10-11.

³⁰¹ İ.Ö. Kaboğlu, Erişim 19/05/2010.

³⁰² İbrahim Ö. Kaboğlu, "İnsan Hakları Sınav Veriyor", Radikal Gazetesi, 25/12/2003, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=100065>, Erişim, 19.06.2010

sınıflandırmıştır.³⁰³ Ancak bu düzenlemeye rağmen, Türkiye’deki durum göstermiştir ki, HDÖ de sihirli formül değildir ve insan hakları toplulukları olarak isimlendirilen birçok yapının hiçbir derinliği yoktur, bu kurulu sığlaştırabilecek bir yöntem olabilmektedir. Yürütme İHDK’yi temsilciler meclisi gibi tasarlamaktadır ki, insan hakları alanında çoğulculuktan anlaşılan kesinlikle bu değildir.³⁰⁴

TİHK tasarısı Paris İlkeleri’nin çoğulculuğun yasal temelde öngörülmesi ilkesini teoride karşılamaktadır. TİHK tasarısına göre, herkes öngörülen temel koşulları taşıması halinde, kurul üyesi olmak üzere kuruma başvurabilecek ve üyelerin tamamı Bakanlar Kurulu tarafından seçilecektir. Tasarıda çoğulcu oluşumunu sağlamaya yönelik tek hüküm ‘Seçimlerde, ilgili sivil toplum, sosyal ve mesleki kuruluşların, düşünce akımlarının, üniversitelerin, uzmanların çoğulcu bir şekilde temsiline özen gösterilir’ hususudur. Tasarı insan hakları toplulukları yerine ilgili sivil toplumdan bahsetmektedir. Bu tanıma, tüzüğünde insan hakları ifadesine yer veren her örgüt dahil edilebilir. Paris İlkeleri’ndeki gibi grup ve topluluklar sayılmamış, aksine daha geniş ifadelerle İHDK örneğinde olduğu gibi düzenleme yönetmeliklere bırakılmıştır.³⁰⁵ Diğer bir ifadeyle yürütmenin üyeliğe atama yapmak için tercihlerinde eli serbest bırakılmıştır.³⁰⁶

Ülkemiz için deneyimlerin gösterdiği önemli husus, bu birime kimler üye olacak ve grupların tespiti ve temsili nasıl belirlenecek? Özellikle kamuoyuyla paylaştığı düşüncelerinde tarafsız ve özgürlüklerden yana olanların yer alması

³⁰³ K. Altıparmak, 2010, s.16.

³⁰⁴ K. Altıparmak, 2007c, s. 14-15.

³⁰⁵ K. Altıparmak, 2010, s.14.

³⁰⁶ R. Türmen, Erişim 14 Şubat 2010.

sağlanabilecek mi? Yoksa yine klasik yapılanma içerisindeki yerini alarak yeni aktör beklentisini başka bir döneme mi bırakacak sorularının karşılığıdır.

Çoğulculuk konusunu değerlendirdiğimizde, kurum üyelerinin toplumsal farklılıkları yansıtması ve kurumda çoğulculuğu temsil etmesi çok önemlidir ve bu Paris İlkeleri'nin çekirdek kavramlarından biridir. Üyelerinin çoğulcu anlayışla toplumsal çeşitliliği yansıtması konusunda, kurumun üyelerinin, sivil toplum örgütlerinden, meslek kuruluşlarından, din ve felsefi düşünce gruplarından, uzmanlardan ve parlamento temsilcilerinden oluşması önerilmektedir. İHDK de bu önerme iletilirken dikkat, özen ve titizlik gösterilmemiştir. THİK tasarısında da çoğulculuğun çok genel ifadelerle anılması İlkelerin temel kabullerinden olan bu kavramın ülkemiz için aynı anlama gelmediğini göstermektedir. Kurumun üyeleri ve personeli toplumun sosyal, etnik, kültürel ve benzeri çeşitliklerini temsil etmek için sayı olarak yeterli değildir. Bu şartlarda farklılığı barındırma, çoğulculuğu sağlama çabaları, politik olarak atanan ve insan hakları konusunda uzman olmayan üyelerle kurumun çalışmalarını zayıflatmaya sebep olacak olan bir yanılsamaya sebep olmamalıdır. İyi bir cinsiyet dengesi de öngörülmelidir.

3.3.2.3 Teminatlar

Paris İlkeleri üyelerin görevlerinden dolayı sahip olması gereken görev teminatları ve dokunulmazlıkları düzenlememiştir. Ancak, etkin ve verimli bir ulusal kurum için üyeler, görevleri gereği yerine getirdikleri faaliyetler, söz, eylem ve davranışlar nedeniyle hukuken ve cezaen sorumlu tutulmamalıdır. Bir üyenin hangi koşullarda görevden alınabileceğine kurucu yasada detaylı bir şekilde yer

verilmelidir. Ulusal kurumların üyelerine dokunulmazlık sağlamak resmi bağımsızlığı sağlamanın yasal şeklidir.³⁰⁷ Üyelere tanınacak dokunulmazlık bir takım imtiyazlardan çok, kurumun bağımsızlığını ve serbestçe faaliyet göstermesini sağlamayı amaçlamaktadır. Bu şahsi menfaatten çok kamu menfaati için kabul edilmektedir. Dokunulmazlıkla üyelerin yerli yersiz suç isnatlarıyla karşılaşp görevini yapmaktan alıkonulmasının engellenmesi amaçlanmaktadır.

Ulusal kurumlarda çoğulculuk görev teminatlarının açıkça düzenlenmesiyle sürdürülür. Teminatlardan, üyelik süresi, üyelerin yeniden atanabilmeleri, hangi nedenlerle ve hangi tarzda el çektirileceği ve muafiyetlerin neler olduğu hususları önemlidir.³⁰⁸ Bağımsızlık için UIHK üyelerinin seçim ve atanma yöntemleri ve azledilmeleri yürütme organının münhasır yetkisine bırakılmamalıdır.³⁰⁹

Çoğulculuğu güvenceye almak kaydıyla görevlendirme yenilenebilmeli ve bu güvence insan hakları kurumlarında çalışan tüm üyeler için geçerli olmalıdır. Aynı şekilde İşkenceye Karşı Sözleşme'ye ek Seçmeli Protokol'ün 35. maddesi de ulusal önleyici mekanizma üyelerinin görevlerini bağımsız şekilde ifa edebilmeleri için gereken ayrıcalık ve bağımsızlıklara sahip olması gerektiğini belirtmektedir.³¹⁰

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki kurumların %78'inde üyelerin görev süreleri 3–5 yıldır. Kurumların %91'inde üyelerinin görev süreleri yenilenebilmekte, kurumların %70'inde üyelerin görevden alınma ilkeleri belirlemiştir.³¹¹

³⁰⁷ UN Handbook, 1995, s. 11.

³⁰⁸ NHRI Best Practice, 2001, s.17.

³⁰⁹ Amnesty International Recommendations NHRI, 2001, s. 5.

³¹⁰ K. Altıparmak, 2010, s.22.

³¹¹ OHCHR Survey on NHRI, 2009, s.13-15.

Türkiye örneğinde İHDK üyeleri için görev teminatları kanunla düzenlenmediği gibi, yönetmelikte de ikinci kez seçilme dışında hüküm bulunmamakta; çekilmiş sayılma da sadece devamsızlık durumu için düzenlemektedir. Teminatlar konusunda zaten yetersiz olan hususların yönetmelikle de düzenlenmemesi bağımsız ve tarafsız çalışmayı etkilemektedir. Etkili bir ziyaret faaliyetine başkanlık eden Meclis İnsan Hakları Komisyonu Başkanı S. Pişkinsüt hakkında faaliyetleri dolayısıyla soruşturma açılmış, dokunulmazlığının kaldırılması istenmiş ve 44 il Cumhuriyet Savcılığı'na suç duyurusunda bulunulmuştur. Bu teminatların ne kadar gerekli olduğunun iyi bir örneğidir.³¹²

TİHK tasarısında teminat konusunda üyelerin görev süresi, yeniden seçilme ve boş pozisyonların ilan edilmesi düzenlemeleri mevcuttur. Üyelerin görev süresi dört yıldır. En fazla bir dönem daha yeniden seçilebilirler. Bu uygun bir düzenlemedir. Kamu görevlisi iken kurul başkanlığına ve ikinci başkanlığa seçilenlerin önceki kurumları ve görevleriyle ilişkileri sona erer düzenlemesiyle bütün üyeler için tam zamanlı çalışma ön görülmemiştir. Düzenlenen hususlar hariç üyelerin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Üyeler, gizlilik taşıyan bilgileri, yetkili mercilerden başkasına açıklayamaz, 4483 sayılı yasaya geçerli olup, üyeler için soruşturma izinleri Başbakan tarafından verilir hususlar dikkate alındığında ayrıcalıklar konusunda İlkelerin öngördüğü bağımsızlığın sağlanması normu tam karşılanmamıştır.

Türkiye'de insan hakları alanında çalışanlar hakkında çok sayıda inceleme devam etmektedir. Oluşturulacak ulusal kurum için en önemli husus, çalışanların

³¹² K. Altıparmak, 2010, s.23.

faaliyetlerinde engellemeleri ortadan kaldıracak ayrıcalık ve dokunulmazlıklara sahip olmalarıdır. Tasarı İlkelerde öngörülen bağımsızlığı ve etkinliği temin edecek olan ayrıcalıklar açısından yeterli güvence vermekten uzaktır. Tasarı, uluslararası ölçütleri ve ülkemizde yaşanan deneyimleri çok dikkate almadan kurul üyeleri hakkında görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı yasal işlemler yürütülebilmesine imkân tanımaktadır.³¹³ Ayrıcalıklar konusunda ulusal deneyimler de dikkate alınmadan, benzer örneklerden daha geri bir tercih yapılmıştır. Üyelerin görev süresi belirlenmesine karşın üyeliğe son verme kolay olmuştur.

Ayrıcalıklar ve teminatlar konusunu değerlendirdiğimizde, kurum üyelerinin görev teminatları kurumun bağımsızlığını korumada önemli bir faktördür. Üyelerin dokunulmazlıklarının ve görevden alma hukuki süreçlerinin düzenlenerek işletilmesi ve üyeliğin sona erdirilmesinin sadece yürütmenin takdirinde olmaması önem arz etmektedir. İHDK için bağımsızlık öngörülmediğinden teminatların düzenlenmesine de ihtiyaç duyulmamıştır. TİHK tasarısında, Kurum üyelerine hâkimlik teminatları benzeri ayrıcalıklar öngörülmelidir.

3.3.3 Finansal ve İşlevsel Özerklik

Paris İlkeleri, Ulusal kurumun, etkinliklerini sorunsuzca sürdürülmesini sağlayacak elverişli bir altyapıya, bilhassa yeterli mali kaynaklara sahip olmasını önermektedir. Bu kaynak tahsisi, kurumun hükümetten bağımsız olmasını ve bağımsızlığına etki edebilecek bir mali kontrol altında bulunmamasını sağlamayı

³¹³ K. Altıparmak, 2010, s.24.

amaçlamalıdır.³¹⁴ Ulusal kurumlara genellikle geniş sorumluluklar verilmesine karşılık yeterli mali imkânlar sağlanmamaktadır. UİHK'in yoğun çaba harcadıkları alanlardan birisi de yeterli ve sürekli bir kaynak sağlama uğraşısıdır. Ulusal kurumların mali kaynak eksikliği, günümüzde devlet yardımlarının yanı sıra bağışçılar ve uluslararası örgütlerce giderilmeye çalışılmakta ve ulusal kurumların bu alandaki faaliyetleri desteklenmektedir.

A) Finansal Özerklik

UİHK bağımsız olmak zorundadır ve bu hükümet tarafından yeteri kadar fon teminiyle güvence altına alınır. Mali özerklik ile işlevsel özerklik arasındaki bağ güçlü olup bunlar birbirini yoğun şekilde etkilemektedir.³¹⁵ Ulusal kurumların etkili olabilmesi için çalışmalarının ve harcamalarının hükümetin doğrudan müdahalesine açık olmaması, bütçesini ihtiyaçları doğrultusunda hazırlayabilmesi ve özerk olarak harcayabilmesi önem arz etmektedir.³¹⁶ Mali hükümler, özellikle ve açık bir şekilde, insan haklarıyla ilgili olarak üstlenilen tüm faaliyetlerin gerçekleştirebilmesi için, özel bağışçılar ve/veya uluslararası kurumlardan alternatif kaynak yaratma yetkisini de kapsamalıdır. Bunun yanında, bu kaynak oluşturma UİHK'lerin bağımsızlığına gölge düşürmeyecek bir çerçevede ve uzun vadeli olmalıdır.³¹⁷

³¹⁴ K. Altıparmak ve V.H. Sayim, Paris İlkeleri Çevirisi.

³¹⁵ Amrei Müller & Frauke Seidensticker, **The Role of National Human Rights Institutions in the United Nations Treaty Body Process**, German Institute for Human Rights, Berlin, 2007, s.34.

³¹⁶ K. Altıparmak, 2007c, s.11.

³¹⁷ Amnesty International Recommendations NHRI, 2001, s. 22-23.

Yabancı bağışçılardan destek alma olanağı sağlanıyorsa bunun, dış yardımların meşruiyeti azaltarak koruma ve geliştirme işlevlerinde zayıf bir kurum yaratmamasına ve hükümete dış yardımları gerekçe göstererek kuruma aktarması gereken yeteri kadar kaynak ayırmasını engellememesine dikkat edilmelidir.³¹⁸

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki kurumların % 60'ın kuruluş yasasında devletin yeterli mali kaynak sağlama zorunluluğu düzenlenmiş olup, kurumların % 67'si için devlet tarafından tahsis edilen kaynak kurumun tüm bütçesini oluşturmakta ve benzer oranda kurumun kuruluş yasaları, diğer kaynaklardan da finansman kaynağı sağlanmasına izin vermektedir. Bu kurumların büyük bölümünde bütçe son 5 yılda ya sabit kalmış, ya da azalmıştır. Bütçenin önemli kısmını devlet katkısı oluşturmaya ayrıca yardım kabul edilmesine karşılık, bütçe yetersiz ve artış trendi göstermemektedir.³¹⁹

Türkiye örneğinde İHDK'ye statüsü gereği ayrı bir bütçe öngörülmemiştir; ayrı bir bütçe Kurulun işleyişini olumlu yönde etkileyecektir. Sorun ayrı bütçesinin olmaması kadar 'harcamaları Başbakanlık bütçesinden karışlanır ''şeklindeki düzenlemeye karşın temel ihtiyaçlarının dahi karşılanmamasıdır. Danışma Kurulu, işlevini yerine getirirken, İHB, toplantıların çok maliyetli olduğu gerekçesiyle, komisyon ve alt komite üyelerini kimi zaman çağırmamış ve olağanüstü toplantıların belli bir gerekçeye dayanması gerektiğini ifade etmiştir.³²⁰ Mali sorun, etkinlikleri

³¹⁸ A. Smith, 2006, s.921.

³¹⁹ OHCHR Survey on NHRİ, 2009, s.16-18.

³²⁰ İ.Ö. Kaboğlu, Erişim 19/05/2010.

sınırlayıcı yönde gündeme gelmiş, mekân tahsis edilmediği için İHDK çalışmalarını düzenli olarak aynı mekânda yürütememiştir.³²¹

TİHK tasarısında kurumun kendi bütçesi olacaktır. Benzer örneklerde olduğu gibi, devletin kaynak ayırma zorunluluğu yasa ile düzenlenmiştir. Bu düzenleme İHDK örneğinden çok ileridir. Kurum, ‘idarî ve malî özerkliğe sahip ve özel bütçeli,’ olarak oluşturulacaktır. Özel bütçe, kanun niteliğinde olmayıp Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmamaktadır. Kurumun gelirleri, genel bütçeden ayrılacak pay, her türlü bağış, yardım ve vasiyetlerdir. Bütçenin hazırlanması, görüşülmesi ve kabulü konusunda açık hükümler bulunmamaktadır.

Kurumlar için dış kaynak önemli miktarlara ulaştığından düzenleme önemlidir. Her türlü bağış ve yardım ve vasiyetler konusu, dış kaynaklı yabancı yardımları da kapsamakta mıdır yoksa genel hükümlere göre mi hareket edilecek net değildir. Bütçenin nasıl oluşturulacağı net değildir.³²²

Mali özerklik konusu değerlendirildiğinde, devlet ulusal kurumlar üzerinde işlevselliğin etkili bir şekilde yerine getirmesini tehlikeye atacak bağımlı prosedüre tabi ve yetersiz kaynak ayırmamalıdır. Danışma Kurulu sekreteryaya hizmetlerini güçlülükle ve çoğu zaman gecikmeli olarak yürütebilmiştir. Tasarıda TİHK’in ana gelir kaynağı genel bütçeden ayrılacak paydır. Katkının ölçüsü tanımlanmamıştır. Kurum için oranı belirlenmiş, sürekli ve artış gösteren kaynak tahsis edilmesi yerinde olacaktır. Aksi takdirde kaynak temin edilmeden hazırlanacak büyük bütçelerin gerçekleştirme performansları düşük olacaktır.

³²¹ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.54-55.

³²² K. Altıparmak, 2010, s.21.

B) İşlevsel Özerklik

İşlevsel özerklik, Paris İlkeleri kapsamında birçok nedenden dolayı temel kavram olarak kabul edilir. Bağımsız ve tarafsız çalışma, halk nezdinde ihtiyaç duyulan güven ve desteğe katkı yaparken hükümet; halk ve topluluklardan gelecek müdahale endişesi olmaksızın fonksiyonların yerine getirilmesine imkân tanır.³²³ Kurumun işlevlerini yerine getirebilmesi için önemli olan husus, kurumsal bağımsızlık kadar, üyelerin de entelektüel ve etik açıdan bağımsız olmaları gerektiğidir. Üyelerin kararlarını sadece hükümetlerden değil, aynı zamanda, ideolojik, kültürel, dinsel etkilerden bağımsız olarak, özellikle de esen havalardan ve kamuoyundan bağımsız olarak vermeleri önemlidir.³²⁴

Ulusal kurum işlevlerini yerine getirirken, hükümete çok yakın durur ve verilen herhangi bir gündem ve ajandayı takip ederse devletin bir uzantısı olarak görülmeye başlanır, güvenilirliği zarar görür. Diğer taraftan, HDÖ'ye çalışmalarında büyük nüfuz sağlar ve aşırı etkin olmaları için müsaade ederse bu kez HDÖ uzantısı gibi görülür. Bu özellikle, komisyon üyelerinin insan hakları örgütlerinden seçildiği durumlarda görülebilen risktir. Ulusal Kurumun HDÖ uzantısı bir kurum olduğu inancı yayıldığında kurum ciddi bir itibar kaybı yaşayacaktır.³²⁵

Ulusal kurumların işlevsel verimliliğini etkileyen bir diğer faktör, kurumun sahip olduğu personel yapısıdır. Personelin niceliksel yapısı, insan hakları konusundaki bilgi düzeyi, deneyimi, uzmanlığı, bağımsız ve tarafsızlığını sağlayacak olan çoğulcu yapısı ve çeşitliliği kurumun etkin bir şekilde çalışmasını etkiler.

³²³ NHRI- Pathways For Pacific States, 2007, s.34.

³²⁴ I. Kuçuradi, 2009, s.137.

³²⁵ A. Smith, 2006, s.910.

İşlevsellik, personellerin seçilmesi ve yetiştirilmesinden, kurumun çalışma yöntemi ve kurallarının geliştirilmesine ve periyodik değerlendirmelere kadar uzanan kurumun tüm işleyiş süreçlerine işaret eder.³²⁶ Niteliksiz personel veya yetersiz finansman, işlevselliği olumsuz etkilemenin yanında, kurumun güvenilirliğine de zarar verir.

Ulusal kurum işlevlerini yerine getirirken çalışma kurallarını belirleyebilmeli, şikâyet, inceleme ve soruşturmaları ele alma şekil ve yöntemlerini ve karar mekanizmasını açıkça hazırlayarak uygulayabilmelidir. Ancak uygulama ulusal kurumların yeterli personel ve mali imkânlardan yoksun olduğu dolayısıyla işlevlerini etkin olarak yerine getiremediğini göstermektedir.³²⁷

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki kurumların % 41'inin idari sorumluluk olarak hükümet organıyla bağlantısı vardır.³²⁸

Türkiye örneğinde yürütme organı için danışma birimi olarak düşünülen İHDK'ya özerklik öngörülmemesine karşılık, Kurul işlevini tarafsız olarak re'sen yerine getirmeye çalışmıştır. İHDK, kendiliğinden gündemine alarak çözüm önerileri geliştirdiği insan hakları sorunları konusunda da, yeterince dikkate alınmamıştır. Bunun yanında, hâlihazır durum dikkate alındığında insan hakları birimleri, Danışma Kurulu'nun çalışmalarını, açık hükümlere rağmen aksatmaya devam etmektedirler.³²⁹

İşlevsel özerkliğin derecesini göstermesi açısından, diğer çok önemli bir örnek de yönetmelik değişikliği ve yeni üyelerin atanmasıdır. İHDK yönetmeliği,

³²⁶ UN Handbook, 1995, s.15.

³²⁷ A. Eren, 2007, s.842-843.

³²⁸ OHCHR Survey on NHRİ, 2009, s.15-16.

³²⁹ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.117-120.

23.11.2003'te Kurul'un görüşü alınmadan değiştirilmiştir. Yeni atanan üyeler konusunda da Kurul'a yeni üye belirleme veya önerme iradesi tanınmamıştır.³³⁰

TİHK tasarısında, Kurum'un işleyiş ve faaliyetine ilişkin birçok husus idari işlemlere bırakılmıştır. Kurum'un etkili olabilmesi, düzenleme yapabilme yetkisinin belirgin olarak düzenlenmesine ve bunları gerçekleştirebilecek personel yapısına sahip olmakla mümkündür.³³¹ Tasarıda, Kurum'un 'Başbakanlıkla ilişkili' olacağı hususu bağlılıktan daha ileri olmasına karşılık, üyelerin tamamının Bakanlar Kurulu tarafından seçilmesi dolaylı olarak işlevselliği de etkileyeceğinden büyük bir riski içerisinde barındırmaktadır. Çok dikkatli ve titiz davranılmadığında yürütmeye bağlı bir başka birime dönüşme potansiyelini içinde barındırmaktadır.³³²

Yeni bir kurum aynı zamanda yeni kamusal kaynakların (para, işgücü, bina vb) bu alana tahsisi demektir. Etkin ve işlevsel özerkliğe sahip bir yapı tahsis edilen kaynağın ve işgücünün karşılığının alınmasına olanak tanıyacaktır.³³³

İşlevsel özerkliği değerlendirdiğimizde, Paris İlkeleri bunu kurumun hem uygulamada hem de resmiyette meşruluğunu ve güvenilirliğini etkileyen bir etmen olarak kabul etmektedir. Devletin insan hakları kurumları üzerindeki etkisi bu kurumun işlevselliğini etkili bir şekilde yerine getirmesini tehlikeye atmamalıdır. Kurum iç işleyişini, çalışma kurallarını kendisi belirleyebilmelidir. İHDK için işlevsel özerklik öngörülmemiştir. TİHK tasarısında, Kurum'un faaliyet ve işleyişinde Başkanlığa yoğunlaşmış olup Başkan son derece etkilidir ve Kurum'a

³³⁰ İbrahim Ö. Kaboğlu, "İçtenlik Sınavı' Sürüyor", Radikal Gazetesi, 08/02/2005, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=142823> , Erişim 19.05.2010.

³³¹ K. Altıparmak, 2010, s.11.

³³² R. Türmen, Erişim 14 Şubat 2010.

³³³ Seriya Sezen, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", **Amme İdaresi Dergisi**, 34(4), Aralık (2001), s.79.

tamamen yön vermektedir. Bunun yerine ön yargılı olmadan, özerklik ekseninde tarafsız bir şekilde görevlerin yerine getirilmesine imkân tanıyacak üyelere ve personele yetkini dağıtılması öngörülebilir.

3.3.4 Örgütsel Yapı

Paris İlkeleri, örgütsel yapı ve çalışma biçimleri konusunda ayrıntılı düzenlemelerde bulunmuştur. Ulusal kurum; kendi yetki alanında bulunan herhangi bir meseleyi özgürce mütalaa etmeli, gerekli her türlü bir bilgi ve belgeyi edinmeli, bütün kişileri dinlemeli, tavsiyelerini kamuoyuna duyurmak amacıyla düzenli olarak bütün üyelerinin katılımıyla toplanmalıdır. Bunun için gerektiğinde üyeleri arasından çalışma grupları oluşturma ve kurumun işlevlerini yerine getirmesinde yardımcı olmak üzere yerel ve bölgesel birimler kurmalıdır. İnsan haklarının geliştirilmesi ve korunmasından sorumlu makamlarla istişareyi sürdürmeli, insan haklarının geliştirilmesi ve korunması alanlarında uzmanlaşmış sivil toplum kuruluşları ile ilişkilerini geliştirmelidir.³³⁴

Ulusal kurum, ihlale maruz kalmayla karşı karşıya olanlara ve dezavantajlı gruplara hizmet sunulması için konulara ve/veya işlevlere göre yapılandırılmış bölüm veya grup benzeri uygun örgütsel yapılara sahip olmalıdır. Elverişli kurumsal yapılanma ve etkin yöntemler, UIHK'nin ele aldığı konularda toplumda güven tesis etmesine yardımcı olur.³³⁵ Ulusal kurum yapılanması ve çalışma biçimleri, çalışma gruplarından şikâyetlerin ele alınma süreçlerine, personel toplantılarının

³³⁴ K. Altıparmak ve V.H. Sayim, Paris İlkeleri Çevirisi.

³³⁵ NHRI- Pathways for Pacific States, 2007, s.35.

zamanlamasına kadar bir dizi hususu kapsar.³³⁶ Bunlar, ulusal kurumların çalışmalarında bağımsız hareket etmesinin ve verimli olmasının da bir gereğidir.

Ulusal kurumlar genel olarak öneri ve tavsiyelerde bulunacak, inceleme ve araştırma yapacak, bilinç oluşturacak, uluslararası katılım ve işbirliği yapacak şekilde yapısal örgütlenmelere gitmektedir.³³⁷ Kurum bu faaliyetlerini gerçekleştiren personelini atamada yetkili olmalı, profesyonel ve uzman personel sayısı çalışmalarını gerçekleştirmek ve fonksiyonlarını yürütmek için yeterli olmalıdır.³³⁸ Üye sayısından, üyelerin atanma biçiminden, bu üyelerin bir kısmında görülen insan haklarına ilişkin bilgi eksikliğiyle entelektüel ve etik bağımsızlık eksikliğinden ya da hepsinden kaynaklanan sorunlar UİHK'nin örgütsel yapısını etkileyen hususlardır.³³⁹ Bu hususlar örgütsel yapı için altyapı ve fiziksel yeterlilik kadar önemlidir. Kurumsal örgütlenme ve etkin yöntemler hem ülke içinde hem uluslararası alanda işlev görecektir. Bu şekilde belirlenmelidir.³⁴⁰

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki kurumların büyük kısmında, organizasyonel yapı, konu veya işlev esaslı bölüm ve daire oluşturacak yapıdadır. Kurumların personel sayıları 2’den 1129’a kadar değişiklik göstermektedir. Ayrıca tüm bölgelerde kurumların önemli bir bölümünün personel sayıları yetersiz olarak ifade edilmiştir. Kurumların yarısından biraz fazlası 100 civarında personele sahiptir. Kadınların temsil oranı yüksek olup, dezavantajlı gruplar sınırlı sayıdadır.³⁴¹

³³⁶ UN Handbook, 1995, s.15.

³³⁷ S. Dam, 2007, s.4.

³³⁸ NHRI Best Practice, 2001, s.15-16.

³³⁹ I. Kuçuradi, 2009, s.136-137.

³⁴⁰ Performance & Legitimacy, 2004, s.1-2.

³⁴¹ OHCHR Survey on NHRİ, 2009, s.18-22.

Türkiye örneğinde, İHDK'nin çalışma şekli ve siyasal organlarla ilişkileri sahip olunan dar işlev ekseninde yönetmelikle belirlenmiştir. Kurul'a ayrı bir fiziki örgütlenme öngörülmemiş olup, Kurul dışında örgütlenmesi bulunmamaktadır. Danışma Kurulu'nun etkinlikleri, kurul toplantıları, başkanlık divanı çalışmaları, komisyon ve alt komite çalışmaları olmak üzere üç grupta toplanabilir.³⁴² Kurul, İHDK üyesi kimi kuruluşların sağladıkları dar olanaklar ile amaçladığı çalışmaları gerçekleştirmeye ve katkı vermeye çalışmıştır.³⁴³

TİHK tasarısında, Kurum'un teşkilatı Kurul ve Başkanlıktan oluşmaktadır. Kurum içinde 9 adet hizmet birimi kurulacaktır. Bunun yanında Başkanın onayı ile kurum personelinin çalışma grupları oluşturulabilecektir. Kurum personelinin Başkan tarafından atanacağı düşünüldüğünde Başkanlık makamının ne kadar kilit bir rol oynadığı anlaşılabilecektir. Uzmanlar için yasada açık bir çoğulculuk öngörülmemiştir. Görev olarak geniş bir alan verilen Kurum'a, bu kadar kapsamlı işi yaparken hizmet verecek toplam personel sayısı 60 kişidir. Üye sayısı da dâhil olmak üzere personel sayısı yetersiz ve yurtiçi ve dışı örgütlenme net değildir.³⁴⁴ Kurum'un personelini kendisinin istihdam edebilmesi ileri bir uygulamadır. Kadınlar ve diğer gruplar için üyelik ve uzman kadrolarında uygun kotalar belirlenmemiştir.

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki bütün kurumlarda, özel grupların haklarıyla ilgilenen en az bir uzman birim mevcut olup, en yaygın uzman birimler, çocuklar, kadınlar ve özürllüler içindir. Önemli sayıda kurum ayrıca azınlıklar ya da diğer gruplar için (yaşlılar, tutuklular, göçmenler gibi) uzman birimler oluşturmuştur.

³⁴² İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.117.

³⁴³ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.103.

³⁴⁴ K. Altıparmak, 2010, s.19-20.

Kurumların %75'i, spesifik konular üzerinde çalışmak için üye ve personellerinden ya da dışarıdan uzmanlardan oluşan çalışma grupları oluşturmuştur.³⁴⁵

İHDK yetkili ve görevli olduğu danışma işlevi konusunda, komisyon ve alt komite oluşturmuştur. 1. olağanüstü toplantıda toplam 13 Komisyon ve alt komite oluşturulmuştur. Oluşturulan Komisyonlar; 1. İnsan Hakları Birimlerinin Yeniden Yapılandırılması Komisyonu. 2. Haklar ve Özgürlükler Komisyonları, A. İşkence ve Kötü Muamelelerin Önlenmesi, B. Sanık Mağdur ve Mahpus Hakları. C. Örgütlenme Özgürlüğü, D. İfade ve İnanç Özgürlüğü. E. Ekonomik ve Sosyal Haklar, F. Azınlık Hakları ve Kültürel Haklar, G. Çevre, Gelişme ve Barış Hakları, H. Kadının İnsan Hakları, I. Çocuk Hakları, J. Özürlü Hakları. 3. Eğitim, Bilgilendirme ve Bilinçlendirme Komisyonu. 4. AB Uyum Yasalarının Uygulamaya Yansıma Durumlarına İlişkin Tespit ve Değerlendirmelerin Yapılması Komisyonudur.

Komisyon ve çalışma grupları, daha çok rapor hazırlama şeklinde bir çalışma tarzını benimsemiş kendi konularında somut ürünler ortaya çıkarmışlardır.³⁴⁶ Toplanma aralığı geniş olmasına karşın, Kurul bu boşluluğu olağanüstü toplantılarla kapatmıştır. Danışma Kurulunun oluşturduğu ve iç işleyiş ve çalışma yöntemlerini de kapsayacak konuları ele alan Komisyon, bu genel yetkiyle donatılmış, bu amaçla kurulmuş ve uzunca bir süre konu hakkında çalışmış olmasına karşılık, kendi yapılanmasına ilişkin yönetmelik değişikliğinde dahi etkin olamamıştır.

TİHK tasarısında kurum: a) İhlal İddialarını İnceleme Birimi; b) İşkence ve Kötü Muameleyle Mücadele Birimi; c) Hukuk Birimi; ç) Eğitim Birimi; d) Dış

³⁴⁵ OHCHR Survey on NHRİ, 2009, s.20-22.

³⁴⁶ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.119-120.

İlişkiler ve Proje Birimi; f) Bilgi ve Dokümantasyon Birimi; g) Personel Birimi: ğ) Yönetim Hizmetleri Biriminden oluşacaktır. Birimler konusunda, benzer örneklerden ve İHDK'dan farklı olarak, özel olarak sadece ihlal iddialarını, işkence ve kötü muameleyi ele alan birimler oluşturulmuştur.

Kurum'a verilen inceleme, araştırma, ziyaret ve rapor hazırlama görevleri ile diğer görevler, insan hakları uzmanları ile diğer görevliler tarafından yapılacaktır. Uzmanlar ancak başkanın yetkilendirmesi hâlinde bilgi ve belgeleri istemeye ve ziyaretler gerçekleştirmeye yetkili olacaktır. Başkan aynı zamanda Kurul toplantılarının gündemini, gün ve saatini de belirlemekle görevlendirilmiştir. Kurum'un toplanma aralığı geniş olup, diğer zamanlarda son derece güçlü olan Başkanlık işlev görecektir. Kurum, görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışmalarda bulunmak üzere kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve konu ile ilgili uzmanların katılımı ile kurullar oluşturabilecektir.³⁴⁷ TİHK tasarısında, özel birimler çok sınırlı olup savunmasız grupların çoğu için özel birim yoktur. Kurum, özellikle savunmasız insanlara yönelik özel birimleri içermelidir.

Örgütsel yapıyı değerlendirdiğimizde, Paris İlkeleri, bir kurumun işlevlerini düzgün bir şekilde yürütebilmesi için uygun bir altyapıya sahip olması gerektiğini belirtir. Kurumun etkin olması için personelin, uzman, profesyonel, kabiliyetli ve insan hakları bilgisine sahip ve çeşitlilik arz eden bir yapıya sahip olması gereklidir. Bunun yanında, örgütsel yapı, yetkinin, kaynakların ve bütçenin en iyi şekilde kullanılmasına izin vermelidir. Paris İlkeleri özellikle görüş bildirme, bilgi edinme,

³⁴⁷ K. Altıparmak, 2010, s.18.

hakları geliştirilme ve koruma alanlarında sivil toplumla işbirliğini geliştirmeye imkân tanıyacak çalışma grupları veya bölgesel ofisler oluşturmayı öngörmektedir.

3.3.5 Erişilebilirlik

Erişilebilirlik kurumun bilinebilirliğini ifade etmektedir. Ulusal kurumların ulaşılabilirliği, bir taraftan kuruluş amaçları ve işlevleri hakkında bilgilendirme, diğer taraftan, büyük bir ülkede ve ya nüfusun izole olduğu ve ulaşımın zor olduğu bir ülkede yerel ve bölgesel ofisler açmayla sağlanır. Büroların yeri fiziksel olarak ilgililerce erişilebilir olmalıdır. ÜİHK ofisleri uygun yerlerde kurulmalı, ofislerin içinde, şikâyet sahiplerinin görevlilerle rahatça ve yalnız olarak görüşebilecekleri yerler bulunmalıdır.³⁴⁸

ÜİHK, kurumsal yapısı, personeli, çalışma yöntemleri, iletişim kanalları, yaklaşımı ve toplumun farklı gruplarının temsilini sağlamış olması ile ulaşılabilirliğini artırır. Başvuru yollarının kolay ve alternatifli olması, herkesin her yerden başvuruda bulunabilmesi, başvuru prosedürünün açık, anlaşılır, masrafsız ve hızlı olması ulaşılabilirlikte etkinliğe yardımcı olur. Ulaşılabilirlik faktörünün etkili olarak işleyebilmesi öncelikle kurumun muhataplarında güven yaratması ile mümkündür.³⁴⁹ Ulaşılabilirlik yalnızca yapısal ölçütlerle sağlanamamakta, kurumun örgütlenme ve işleyiş prosedürlerine ilişkin her türlü araçtan etkilenmektedir.

³⁴⁸ Amnesty International Recommendations NHRI, 2001, s.22.

³⁴⁹ K. Altıparmak, 2007, s.81-82.

Bir ulusal kurum, mevcudiyeti ve işlevleri hakkında yeterli bilgiye sahip olmayan bölgesindekiler için erişilebilir değildir. Kurum, insan hakları ihlallerine karşı en korunmasız olan birey ya da grupların genellikle ve çoğu kez standart iletişim kanallarına erişemediğinin farkında olmalıdır.³⁵⁰ UİHK, kurumların çalışmalarını yansıtan yayınları basın yayın araçları ile toplumun geneli için dağıtarak topluma, bilinir olma ve bağımsızlığını değerlendirme imkânı sağlar.³⁵¹ Ancak, UİHK'in erişilebilirlik konusunda karşı karşıya olduğu temel sorun olan kaynak kısıtlaması görünürlüğün de kısıtlanmasına neden olmaktadır.³⁵² UİHK toplumu, işlevselliğinden, varlığından, yürüttüğü görev ve sahip olduğu yetkilerinden; ele aldığı durumlar, verdiği kararlar, gerçekleştirdiği etkinlikler ve yayınladığı raporlar gibi çeşitli araçlarla bilgi sahibi yaparak, görünürlüğünü pekiştirir. Tüm bunlar için yeterli kaynak ayrılması önemlidir.

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki kurumların %70'ten fazlasına telefon, posta ve mail yoluyla erişilebilmektedir. Kurumların hepsinde servislerden ücretsiz yararlanılmakta ve % 65'inin ulusal ve bölgesel ofisleri mevcuttur.³⁵³

Türkiye örneğinde İHDK'ye ihlalleri ele alma ve inceleme yetki ve görevi verilmediğinden fiziki ulaşılabilirlik ilgili özel bir düzenleme öngörülmemiştir. Kurul toplantılarını basına açık yaparak ve temel sorunlar konusunda hazırladığı kapsamlı raporlarla kamuoyuna sesini duyurmuştur. Böylece ele aldığı temel ve yapısal sorunlar ve tartışmalı raporları ile toplumun önemli kısmınca bilir olmuştur.

³⁵⁰ NHRI Best Practice, 2001, s.33.

³⁵¹ A. Smith, 2006, s.938.

³⁵² B. Burdekin, 2007, s.112.

³⁵³ OHCHR Survey on NHRI, 2009, s.22-24.

TİHK tasarısında Kurum’a erişim, yurt içinde ve yurt dışında bürolar aracılığıyla gerçekleşecektir. Büroların sayısı ve konumları çok önemlidir. İnsan hakları ihlaline maruz kalanların başvurularına ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle belirlenecek olup, yönetmelikte etkin düzenleme yapılması yararlı olacaktır. Kurum bilgi ve görüş alışverişinde bulunmak amacıyla, ilgili topluluklar, basın-yayın kuruluşları, araştırmacılar ve ilgili diğer kişilerle en az üç ayda bir düzenli istişareler gerçekleştirecektir. Dış İlişkiler Birimi; kurumun dış ilişkilerine yönelik faaliyetlerini düzenleyerek yürütecek, Medya ve Halkla İlişkiler Birimi; medya ile olan ilişkileri ve halkla ilişkiler politikasını düzenleyerek yürütecektir. Bu faaliyetlerde topluluklara kendilerini ifade etmeleri için imkân tanınması Kurum’un bilinirliğini arttırarak erişimimi kolaylaştıracaktır.

Kurum’un yurt içinde ve yurt dışında açılacak bürolar ile ilgili hususlarının açıklığa kavuşturulması gerekir. Bu konu, kurulun görevlerini düzenleyen 4. maddede açıkça düzenlenmemektedir. Geçici 1. madde ise bürolar kuruluncaya kadar İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları’nın büro görevi yapacağını belirtmektedir. Oysa klasik idari yapılanma dışında bir birimin Mülki İdare üzerindeki hiyerarşik ilişkisi idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmamaktadır.³⁵⁴

Erişilebilirlik konusunu değerlendirdiğimizde, Paris İlkeleri’nde özellikle bahsedilmemesine rağmen, ilkeler okunduğunda dolaylı olarak çıkarılabilecek olan kurumun görülebilir ve özellikle savunmasız gruplar için erişilebilir olması hususu kurumun etkinliğinin önemli bir unsurudur. İHDK yayınladığı somut ve önemli raporlarla kamuoyunun dikkatini çekmiştir. TİHK tasarısında, bürolar ve kurumun

³⁵⁴ K. Altıparmak, 2010, s.7-20.

bilinirliğini arttıracak ayrı bir birimin düzenlenmesi önem arz etmesine rağmen, Kurum bu birimlerden çok, ele aldığı sorunların genişliği ve derinliği oranında kamuoyunun ilgisini çekecek ve yayınlarının temel ve yapısal sorunlara yaklaşımı ve nesnelliği güvenilirlik konusunda etken olarak erişilebilirliği arttıracaktır.

Geçici olarak ulaşılabilirliği sağlayacak olan İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarına bu süre zarfında hareket özgürlüğü alanı tanınması önemlidir. Kurullarda Mülki İdare Amiri (MİA) varlığının alınan kararların uygulanmasına katkısı, kurulların en güçlü yönünü oluşturmaya karşılık, aynı zamanda Başkanın MİA olmaması kurulların en zayıf yanıdır. MİA'nın Başkan olarak varlığı Kurul'u hiyerarşik olarak bırakın idaren bir uzantısı olmaya, idarenin taşrada merkezine taşımaktadır. Diğer bir zayıf nokta ise, Kurullarda kamu görevlileri az sayıda olmasına karşılık, gündemin, Kurul Başkanı tarafından üyelerin teklifleri de dikkate alınarak hazırlanmasıdır. Kurul Başkanın uygun bulmadığı herhangi bir hususun Kurul'da görüşülmesi ve/veya kararlara geçirilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla kurulların Başkanı ile kurullarda temsil ve üyelerinin seçimi önemlidir. Önerimiz mevcut kurulların veya kaldırılması halinde, yeni büroların; üniversiteden öğretim üyesinin başkanlığında, sivil toplum kuruluşlarından 2 temsilci, sendikalardan 1 temsilci, avukatlardan 1 temsilci, doktorlardan 1 temsilci, yerel gazetecilerden 1 temsilci ile toplam 7 kişiden oluşturulmasıdır. Kurullardan Mülki idare Amirleri çıkarılmalıdır. Ancak mahaldeki imkân, kabiliyet ve potansiyeli daha iyi değerlendirebilecek durumda olduğundan önerdiğimiz üyelerin seçilmesinde, MİA'nın her üyelik için gerekçelendirerek göstereceği üç aday arasından Ulusal Kurum tarafından seçim yapılması düşünülebilir.

3.4. Görev, Yetki, Sorumluluklar

Ulusal kurumların yetki ve görevleri, ülkelerdeki farklı yasal düzenlemelere ve ülke koşullarına, farklı yapı ve modellere bağlı olarak değişiklik göstermesine karşılık, temelde insan haklarını korumak, geliştirilmek ve teşvik etmektir.

Ulusal kurum, İnsan haklarının geliştirilmesi ve korunması ile ilgili her türlü konuda, yetkili makamlara, tavsiye ve teklif, görüş, önerge ve raporlar sunmak, yasal düzenlemelerin ve uygulamaların uluslararası insan hakları belgelerine uyumunu sağlamak ve desteklemek, belgelerin onaylanmasını teşvik etmek, BM organlarına, komitelerine ve bölgesel kuruluşlara sunulması gereken raporlara katkı sağlamak, BM, bölgesel kuruluşlarla, ulusal kurumlarla ve diğer ülke UIHK'leriyle işbirliği yapmak, insan hakları alanındaki eğitim programlarının oluşturulmasına, yürütülmesine ve diğer konularda araştırmalara yardımcı olmak görevlerini yerine getirmektedir. Ayrıca, gözaltı mekânlarını ziyaret etmek ve izlemek, toplum bilincini arttırmak suretiyle kamuoyunu aydınlatmaktır.³⁵⁵

Görev alanının anayasa veya yasayla düzenlenmesi tercih edilmelidir. Paris İlkeleri, yarı yargısal yetki konusunu ülkelerin takdirine bırakmıştır. Ulusal kuruma bireysel şikâyet ve dilekçeleri ele alma yetkisi verilebilir.³⁵⁶ UIHK'in işlevsel olması isteniyorsa, amaç ve görevleri arasında, insan hakları ihlalleri mağdurlarının bireysel şikâyetlerinin etkin bir şekilde soruşturulması ve korunması olmalıdır.³⁵⁷

³⁵⁵ K. Altıparmak ve V.H. Sayim, Paris İlkeleri Çevirisi.

³⁵⁶ S. Dam, 2007, s.4.

³⁵⁷ Amnesty International Recommendations NHRI, 2001, s.1.

UİHK'in sorumlulukları ise yetki ve görevleri paralelindedir. Sorumluluğun yapı ve içeriğini bilmek ve ona göre hareket etmek, verilen yetki ve görevlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesini sağlar.³⁵⁸ Sorumluluklar bu bağlamda, hükümete insan hakları ile ilgili konularda raporlar hazırlamak ve hazırlanmasına katkıda bulunmak, uluslararası insan hakları uyumunu izlemek ve teşvik etmek, insan hakları aygıtlarıyla işbirliği yapmak, inceleme, gözlem ve kamuya paylaşılması gereken her şeyi yayımlayarak paylaşmaktır.

3.4.1 Geniş Görev Alanı

İlkeler, ulusal kurumların insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin yetki ve görevleri konusunda; kurumlara anayasal veya yasal bir metinde açıkça düzenlenerek olabildiğince geniş bir görev alanı verilmesini öngörmektedir. İlkeler, insan haklarının ulusal düzeyde geliştirilmesi ve korunması için dünya üzerinde çeşitli yaklaşımlar benimsendiğini not etmiştir.³⁵⁹ Ulusal insan hakları kurumları, anayasa, kanun veya idari tasarruf yoluyla oluşturulan kurumlardır. İnsan hakları kurumunun oluşma şekli, bir ölçüde görev ve yetkilerini olduğu kadar, kurumsal meşruiyeti ve işlevsel özerkliğini de etkiler. Ulusal kurumun hem oluşum şekli, yetki ve görevleri ayrıntılı olarak belirlenmeli, hem de ulusal düzeyde tüm

³⁵⁸ Performance & Legitimacy, 2004, s.1-2.

³⁵⁹ K. Altıparmak ve V.H. Sayim, Paris İlkeleri Çevirisi.

temel hakları herkes için koruma ve teşvik etme yetkisine sahip olmalıdır.³⁶⁰ Görevler genel olarak insan haklarını koruma, teşvik etme ve geliştirmedir.

Kapsamlı ve geniş görev ve yetki alanı belirlenirken, insan hakları ihlali konusunda potansiyel olarak büyük ve ciddi etkisi olabilecek olan (askeri veya diğer güvenlik güçleri gibi) yetkililerin yetki alanı ve kapsam dışında bırakılması UIHK'lerin itibarını ciddi manada zayıflatır. Dolayısıyla yetki alanında güvenlik ve istihbarat güçleri dâhil insan haklarını ihlal edebilecek tüm devlet aygıtları ve personelleri bulunmalıdır. Aynı zamanda görevler, toplumun özellikle ihlaller açısından risk altındaki kesimini korumayı, kamuoyuna açık raporlar yayımlamayı ve bunların sonuçları hakkında hesap vermeyi içermelidir.³⁶¹

Geniş yetkiler hakların daha geniş ölçüde koruması ihtimalini mümkün kılacağından tercih edilmektedir.³⁶² Ancak, geniş ve belirsiz bir şekilde tanımlanmış yetkilerle donatılan bir kurum, saptanabilir sınırlar içerisinde hareket eden bir kurumdan daha zayıftır. Görev tanımı açık olmayan kurumlar rahatlıkla insan hakları kapsamına girmeyen konuları inceleyip, insan hakları alanında olacak konuları kapsam dışında bırakabilmektedir. Tüm işlevleri tek bir kurumun yerine getirmesi yerine, işkence ve kötü muamelenin izlenmesi gibi özel uzmanlık gerektiren alanlarda kurumların ayrı örgütlenmesi yararlı olabilmektedir. Seçmeli Protokol işkencenin ulusal düzeyde izlenmesini uzman ayrı bir kurumun yapabileceğini öngörmektedir.³⁶³ Bir kuruma çok sayıda görev vererek, ihtiyaç duyulan yetkilerin

³⁶⁰ Kerem Altıparmak, İşkenceyi Ciddiye Almak: Seçmeli Protokol ve Türkiye’de Ulusal Ziyaret Mekanizmaları, **24 Şubat 2007 tarihli Uluslararası Deneyimler Işığında Birleşmiş Milletler İşkenceye Karşı Sözleşmenin Seçmeli Protokolü Panelinde yapılan sunum**, 2007c, s.8.

³⁶¹ Amnesty International Recommendations NHRI, 2001, s. 7–8.

³⁶² NHRI Best Practice, 2001, s.20.

³⁶³ K. Altıparmak, 2007, s. 83-85.

sakınılması yerine spesifik görevli birden çok kurum etkinliği ve verimliliği arttırabilir. Paris İlkeleri'ne göre işlevlerin tek elde mi toplanacağı yoksa birden fazla kurumun bu işlevleri yerine getireceği konusu tanımlanmamıştır.

Aynı zaman diliminde birkaç kurum aynı ülkede var olabilmektedir. Ulusal kurumların bolluğu ülke düzeyinde insan hakları normlarının uygulanmasında hem fırsatlar hem de sorunlar yaratmaktadır.³⁶⁴ Bunların bir kısmı daha dar kapsamda görevli kılınmıştır. Ombudsman, arabulucular ve benzeri uzmanlaşmış kurumlar geniş görev alanına sahip olma kriterini karşılamayabilirler.³⁶⁵ Bu tip yapılara, insan haklarının teşvik edilmesi esaslı dar bir görev verilerek zaman içerisinde performansları paralelinde görev alanının genişletilmesi düşünülebilir. Buna örnek olarak, ulusal ayrımcılıkla mücadele komisyonlarının görev alanı daha çok ayrımcılık konularıyla sınırlı iken zaman içerisinde genel görevli komisyonlara doğru evrilmiştir. Kanada ve Yeni Zelanda buna iyi örneklerdir.³⁶⁶

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki kurumların %86'si görev alanı ve yetkilerini geniş olarak algılanmaktadır. Aynı oranda kurum genel yetkilere sahipken, koruma ile ilgili işlevler (özgürlükten yoksun olanları ziyaret gibi) Avrupa'da az yaygındır. 58 kurumun yetki alanı tüm ülke boyuncadır. Kurumların hepsinde yetkiler herkesi fark gözetmeksizin kapsamaktadır. Kurumların %40'ında ülke içerisinde insan hakları görevleri ile ilgili diğer birimler de mevcut.³⁶⁷

³⁶⁴ S. Cardenas, s.14.

³⁶⁵ Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt, Kristine Yigen (eds.), **National Human Rights Institutions Articles and Working Papers**, The Danish Centre for Human Rights, Denmark, 2001, s.2-3.

³⁶⁶ Performance & Legitimacy, 2004, s.4.

³⁶⁷ OHCHR Survey on NHRİ, 2009, s.24-26.

Türkiye örneğine baktığımızda İHDK, ‘İnsan hakları ihlallerinin ulusal düzeydeki genel durumu ve işkence yasağı, ifade özgürlüğü ve örgütlenme özgürlüğü ve diğer temel insan hakları konuları hakkında Bakana ve Üst Kurula raporlar sunma’ konusunda yetkilendirilmiştir.³⁶⁸ Danışmanlık yapacak bir kurul olarak tasarlandığından nitelikleri de bu işlevle sınırlı tutulmuştur.

TİHK tasarısında Kurum; insan hakları alanındaki gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek. sorunların çözüme kavuşturulması doğrultusunda çalışmalar yapmak. şikâyet ve başvuruları incelemek, araştırmak ve bunların sonuçlarını takip etmek. insan haklarının korunmasına, geliştirilmesine ve ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmakla görevli ve yetkilidir. Kurum’un görevlerinin sınırları da diğer hükümlerde olduğu gibi belirgin çizilmemiştir.³⁶⁹ Geniş bir yetki ve görev alanı verilmesine karşılık oluşum, yapı ve işleyiş kuralları belirgin olarak düzenlenmemiştir.

TİHK tasarısında Kurumun yetki alanı tüm ülkeyi kapsamaktadır. İnsan Hakları Üst Kurulu’nu, İnsan Hakları Danışma Kurulu’nu, İnsan Hakları İhlallerini İnceleme Heyetleri kaldırmaktadır.³⁷⁰ TİHK tasarısının yanı sıra, Anayasanın 74. Md. değişiklikle Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) oluşturulmuştur. Ayrıca, Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşitlik Kurulu, Kolluk Gözetim Komisyonu ve İşkenceye Karşı Ulusal Önleme Mekanizması, şeklinde insan hakları alanında üç yeni birim daha kurulması planlanmaktadır. İşlevsel olan birden fazla kurum

³⁶⁸ K. Altıparmak, 2007, s. 83-85.

³⁶⁹ K. Altıparmak, 2010, s.24-27.

³⁷⁰ K. Altıparmak, 2010, s.6-7.

oluşturmakla, kurul enflasyonuna gitmek arasında fark vardır.³⁷¹ Bu konuda yaşanan deneyimler ışığında, alanlarında uzman, özgün, etkili ve verimli yapıların özerklik ekseninde oluşturulması ve içerik olarak da insan haklarında bütünü oluşturacak şekilde bütüncü bir anlayışla yaklaşacak bir yapı oluşturulması önemlidir.

Görev ve yetki alanı konusunu değerlendirdiğimizde Paris İlkeleri, bir kurumun insan haklarını korumak ve teşvik etmek için geniş bir görev alanına sahip olması gerektiğini önermektedir. Hakların tamamı içine alan geniş yetki alanı, geniş koruma potansiyeli tanıyacağından tercih edilmektedir. İHDK'nin statüsü ve işlevi birbiriyle uyumludur. Tasarıda TİHK için sınırları net çizilmemiş geniş bir görev alanı öngörülmektedir. Bu işlevselliği olumsuz yönde etkileyebileceği gibi işlevlerinin ne kadar gerçekleştirildiğinin değerlendirilmesini de zorlaştıracaktır. Bu konuda kurumun temel işlevleri olan soruşturma yetkileri, önerileri takip etme ve yerine getirilmesini sağlama, üye ve personel atamasında çoğulculuk vb. özerklik hususlarının sağlamlaştırılması yararlı olacaktır.

3.4.2 Ziyaret Yetkisi, İşkence ve Kötü Muameleyle Mücadele

Ulusal kurumların üstleneceği önemli bir rol de, bağımsız bir organ olarak, işkence ve diğer zalimane, insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele ya da cezalandırmayı engellemek için hürriyetinden yoksun kimselerden gelen talep ve şikâyetleri kabul etmek ve kötü koşulları değiştirmeye yönelik tavsiyelerde bulunmak amacıyla özgürlükten yoksun olanların mekânlarını ziyaret etmektir.

³⁷¹ K. Altıparmak, 2007, s.83-85.

Ulusal kurumların gözaltı mekânlarını ziyaret etme yetkisi şu hususları kapsamalıdır: ziyaret heyeti tüm mekânlara giriş yetkisine sahip olmalı, tutuklu ile yalnız olarak ve bizzat görüşme imkânına sahip olmalı, ziyaret edeceği mekânların seçiminde özgür olmalı ve ziyaretlerin süresi ve sıklığı sınırlandırılmayarak önceden alınmış bir izne gerek olmaksızın, herhangi bir zamanda, herhangi bir yeri ziyaret edebilmedir.³⁷² Temel koruma konusunda bu yetkilerin sınırlanmamış olması çok önemlidir. Bu durum Türkiye'nin imzaladığı BM İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ya da Cezaya Karşı Sözleşmenin Seçmeli Protokolü'nde de (OPCAT) düzenlenmiştir.

BM, 18 Aralık 2002'de İşkenceyle Mücadele Sözleşmesine Ek Seçmeli Protokol'u (OPCAT) kabul etti. OPCAT ile ulusal ve uluslararası bağımsız organlar tarafından gözaltı ve tutukevlerine gerçekleştirilecek düzenli ziyaret sistemi kurulmakta, Taraf Devletler, bu organların gözaltı ve tutukevlerine habersiz yapacakları ziyaretleri kabul etmektedir. Bu ziyaret sisteminin ilk organı, bağımsız 10 uzmandan oluşacak, İşkenceyle Mücadele Komitesinin bir "*Alt-Komitesi*" olan yeni bir uluslararası organ olacaktır. Bu sistemin ikinci kısmında, Taraf Devletlerin OPCAT'i kabul ettiği veya onayladığı tarihten itibaren bir yıl içinde kuracağı ulusal önleyici mekanizma eliyle ulusal organlarca yapılacak ziyaretler olacaktır. Taraf Devletler bu ulusal organların ziyaretlerinde yetkililerin hiçbir müdahale ile karşılaşmayacaklarını temin etmek durumundadırlar. Hem ulusal hem de uluslararası organlar her türlü gözaltı ve tutukevlerine düzenli ziyaretler yapacak ve kendi belirledikleri kişiler ile özel görüşmeler yapabilecektir. Söz konusu organlar

³⁷² Amnesty International Recommendations NHRI, 2001, s.20.

ziyaretlerinin ardından özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin gözaltı ve tutukevlerinde koşullar ve muamelelerde iyileştirmeler için öneriler sunacaktır.³⁷³

İşkence ve kötü muamelenin izlenmesi ve yapılacak takip ve denetlemelerle önlenmesi özel uzmanlık ve sahada daha aktif rol gerektirdiğinden UİHK'lerin içinde konusunda deneyimli uzmanlardan oluşan bir birim oluşturulması veya ülkede mevcut bağımsız ayrı bir birim örgütlenmesinin olması yararlı olacaktır.³⁷⁴ Türkiye'de ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde tutulan kişilerin şikâyetlerini incelemekle görevli infaz makamları vardır. Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi, 'infaz makamının ilgili birimi ya hiç ziyaret etmediğini ya da çok ender infaz kurumuna gittiğini tespit etmiştir. Savcılar genelde sadece kayıt defterini incelemekte ve genel olarak mekânları gezmektedir.'³⁷⁵

İşkence ve kötü muamele, keyfi gözaltılar ve yargısız infazlar gibi yapısal, temel ve ciddi insan hakları ihlalinin soruşturmak ve raporlayarak dile getirmek UİHK'lerin ihlallerden koruyucu işlevlerinin en önemli özelliğidir. Ulusal kurumların, işkence ve kötü muamele konusundaki görevleri, düzenli ve habersiz ziyaretlerde bulunmakla sınırlı olmayıp kurumlar, işkence ve kötü muameleye ilişkin olarak iç hukukta ve uygulamalarda uluslararası normlara aykırılıkları takip etmek ve düzenlemelerin hazırlanması süreçlerine katılmaktır.³⁷⁶ Bu, insan hakları kurumunu hükümet dışı organlardan ayıran en hayati ve önemli avantajlardan biridir.

³⁷³ <http://www2.ohchr.org/english/law/cat-one.htm>, Erişim 05.01.2011

³⁷⁴ K. Altıparmak, 2007, s.85-86.

³⁷⁵ K. Altıparmak, 2007c, s.4-5.

³⁷⁶ V. Eşsiz, 2009, s.78.

İnsan haklarının gelişmesi ve güçlenmesi, Türkiye'de yaşanan insan hakları ihlallerinin son bulması toplumun büyük çoğunluğunun istek ve beklentisini oluşturmaktadır. Bu beklenti yeni bir aktör olarak UIHK için büyük bir sınavın habercisidir. 50. yılı dolayısıyla AIHM tarafından yayınlanan rapora kısa bir göz atıldığında, Türkiye'nin 'insan hakları durumu' çok net bir şekilde görülebilmekte ve aslında kurumun neye öncelik vermesi ve hangi alanlara yoğunlaşması gerektiği kendiliğinden ortaya çıkarken, işinin de hiç kolay olmayacağı öngörülebilmektedir. Türkiye aleyhine en fazla başvurulmuş üçüncü, derdest dava sayısı bakımından ikinci ve 47 devlet arasında hakkında en fazla karar verilen konumundadır.³⁷⁷

Türkiye aleyhine verilen ihlâl kararlarının büyük bir çoğunluğu; çok uzun süren yargılamalar, tutuklulukta makul sürenin aşılmış olması, güvenlik güçleri tarafından işlendiği iddia edilen adam öldürme ve evlerin yıkılması eylemleri, gözaltında işkence, kötü muamele ve kaybolma iddiaları ve ifade özgürlüğünün demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olarak kısıtlanması gibi konularla ilgilidir.³⁷⁸ Güvenlik güçleri tarafından işlendiği iddia edilen adam öldürme, ev yakma, gözaltındakilere işkence ve kötü muamele gibi eylemlere karışanlar yargıdan ve cezadan kurtuluyorsa, çok ciddi insan hakları ihlalleri vardır. Bu ciddi ihlaller karşısında, bağımsız yargı tarafından etkili soruşturma ve kovuşturma yapılamaması nedeniyle Türkiye'nin mahkûm edilmesi durumu da dikkate alındığında, yargısal karar almayan TİHK'in yapabilecekleri büyük soru işareti olarak durmaktadır.

³⁷⁷ Yaşar Salihpaşaoğlu, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Türkiye: Bazı Rakamlar ve Gerçekler" **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Ankara, C. XIII, Y. 2009, s.266-267.

³⁷⁸ Y. Salihpaşaoğlu, 2009, s.274-275.

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki kurumların %82'si, işkenceyi, yargısız infazı ve keyfi gözaltına almayı önlemeyi hedefleyen yetki ve görevlere sahip olup bu alanda faaliyetler gerçekleştirdiğini ifade etmektedir. Kurumların %75'i özgürlüğünden yoksun kalanlardan gelen şikâyetleri almaktadır. Kurumlara, işkence ve kötü muamele ile ilgili gelen şikâyetlerin sayıları ile ilgili istatistikî veriler yıllık 2 ila 620 arasında geniş bir bant aralığı göstermektedir. Kurumların %83'ü özgürlüğünden yoksun kalanların mekânlarına ziyaretler gerçekleştirmektedir. Bu oran Avrupa'da daha düşüktür. Kurumların bir yıl içinde gerçekleştirdiği ziyaret sayıları geniş bantta farklılık arz etmektedir. Ülkelerde ziyaret için yetki verilmiş diğer organlar da mevcuttur.³⁷⁹

Türkiye örneğinde İHDK'nin 2003'te İşkence ve Kötü Muamelenin Önlenmesi Alt Komitesi tarafından hazırlanan, 'İşkence ve Kötü Muamelenin Önlenmesi Raporu' ile öneriler yapılmıştır. Raporda, Mevzuat ve Durum Saptaması, İşkencenin Varlığı ve İşkencenin Önlenebilmesi İçin Öneriler mevcuttur. Rapor, işkencenin önlenmesi amacıyla yapılan önerileri somutlaştırmaktadır.³⁸⁰ Türkiye'nin en çok eleştirildiği konu hakkındaki bu raporla, İnsan Hakları Danışma Kurulu en önemli işlerden birisini yapmıştır.³⁸¹ Türkiye'nin temel sorunlarından olan bu konuda Kurul'un işkence ve kötü muameleye ilişkin olarak iç hukukta ve uygulamalardaki aykırılıklarla ilgili bu çalışması çok başarılıdır.

TİHK tasarısına göre, oluşturulacak olan İşkence ve Kötü Muameleyle Mücadele Birimi, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan

³⁷⁹ OHCHR Survey on NHRİ, 2009, s.31-32.

³⁸⁰ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.52-53.

³⁸¹ I. Kuçuradi, 2009, s.135.

kişilerin bulundukları yerlere düzenli ziyaretler gerçekleştirecek, bu ziyaretlere ilişkin raporları ilgili kurum ve kuruluşlara iletecek ve Kurum’ca gerekli görülmesi durumunda kamuoyuna açıklayacaktır. Ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları, il ve ilçe insan hakları kurulları ile diğer kişi, kurum ve kuruluşların bu gibi yerlere gerçekleştirdikleri ziyaretlere ilişkin raporları inceleyip değerlendirecektir. Tasarı ziyaretlerin sayısı, bileşeni ve çeşitlerine yer vermemiştir. Dahası tasarı, ziyaretlerin sıklığı ve çeşitlerine yer vermediği gibi Seçmeli Protokol’de sayılan güvencelere de yer vermemektedir.³⁸² Habersiz ve sık gerçekleştirilecek ziyaretlerin çok ciddi caydırıcılığı vardır. Ayrıca alıkonulandan gelecek talep ve şikâyetlerin Kurum tarafından ele alınması ve sık görülen durumlarla ilgili olarak neler yapıldığını da içeren özel raporların hazırlanarak yayımlanması yararlı olacaktır.

Temel koruma konularını değerlendirdiğimizde, konu ulusal ve uluslararası alanda kurumun güvenilirliğini belirlemede en önemli unsur olmaktadır. İlkeler işkence ve kötü muameleyle mücadeleyi meşruiyet ve güvenilirlik için temel parametre olarak önermektedir. Ulusal kurum gözaltı ve tutuklu mekânlarını, işkence ve insanlık dışı muamele ya da cezalandırmayı engellemek için ve gerekiyorsa koşulları değiştirmeye yönelik tavsiyelerde bulunmak amacıyla ziyaret etme yetkisine sahip olmalıdır. İHDK’ya farklı olarak yapısı gereği, ziyaret ve şikâyetleri ele alma ve önleyici faaliyetler konusunda yetki verilmemiştir. Tasarıda TİHK için bu yetki Başkanın inisiyatifinde olup yetkinin kullanılması halinde de etkin yaptırımların öngörülmemiş olması ve sadece düzenli ziyaretlerin düzenlenmiş olması, ciddi sorunları içerisinde barındırmaktadır.

³⁸² K. Altıparmak, 2010, s.32.

Bu konuda kurum özgürlükten yoksun olanları habersiz ziyaret ederek izleyebilmeli, işkence ve kötü muamele şikâyetlerini alabilmeli, soruşturmalara zorla getirebilmeli, parlamentoya özel ve yıllık raporlar sunmalıdır. Ayrıca ihlal vakalarında tıbbi muayene sisteminin güçlendirilmesi, gözaltı yerlerindeki şartların iyileştirilmesi, ilgili uluslararası ve özgürlüğünden yoksun kalanların mekânlarını ziyaret etmek için yetki verilmiş diğer ulusal mekanizmaların oluşturulması ve desteklenmesi önem arz etmektedir. Bu konuda güvenlik personeli ve uygulayıcılar ve halkın eğitime ve farkındalık yaratmaya yönelik kampanyalar yürütülmelidir.

3.4.3 Danışma, Tavsiyeleri İzleme

Paris İlkeleri'ne göre ulusal kurumlar, yürürlükteki kanun ve düzenleyici işlemlerle mevzuatın temel insan haklarıyla uyumlu olmasını güvenceye almak için uygun gördüğü tavsiyelerde bulunmalıdır. Uluslararası Af Örgütü de kurumların, uluslararası örgütlerin karar ve tavsiyelerinin ne ölçüde yerine getirildiğini takip etme yetkisinin bulunmasında fayda olduğunu ifade etmektedir.³⁸³ Yürütmenin takip ettiği genel politikaların ve uygulamaların insan haklarına uygunluğu açısından devletin tüm birimlerinin izlenmesi, tavsiye ve önerilerde bulunulması ve insan hakları ihlallerine dikkat çekilmesi koruma ve geliştirme işlevi için çok önemlidir.

Kurumlardan beklenen, insan hakları alanında alan çalışmaları, denetim sonuçları ve yayınladığı raporlardan yararlanarak, ihlaller özelinde inceleme ve değerlendirme yaparak görüş bildirme, tavsiyelerde bulunma, öneriler ve raporlar

³⁸³ K. Altıparmak, 2007c, s.25.

sunma görevini yerine getirmesidir.³⁸⁴ Ulusal kurumların idareye uygulamalarda uyumla ilgili görüş ve tavsiyelerde bulunması, kurumun uygulamadaki verimliliğine etkisi nedeniyle diğer tüm görevleriyle direk bağlantılıdır.

Kurumlar; idarenin muhatabı olarak hükümetlere, insan haklarına ilişkin sorunlarda danışmanlık yapmakta, yasa tasarılarını incelemekte ya da yeni yasal düzenlemelere olan ihtiyacı ortaya koymakta, kamu idarelerinin talebi üzerine de alanları ile ilgili olarak rapor hazırlamakta ve incelemelerde bulunmaktadır.³⁸⁵ Hükümet, UIHK'nin sunduğu genel bulgular, sonuçlar ve tavsiyelerle ilgili olarak makul süre içerisinde karşılık verme yükümlülüğünü üstlenmeli ve hükümetin yanıtları kamuoyuna duyurulmalıdır.³⁸⁶ Bu amaçla ilgili hükümet birimleri, daha genelde de parlamentoyla temasa geçerek aktif işbirliği yapmak önem taşımaktadır. Ulusal kurumlar, temel insan haklarını koruma amacıyla, gerekiyorsa, yeni idari önlemler alınması veya mevcut önlemlerin değiştirilmesi veya tamamen yeni düzenlemeler yapılmasını önerebilmektedir.³⁸⁷

Ulusal kurumlar tavsiye, görüş ve önerilerine esas olmak üzere, insan hakları sorunlarıyla ilgili olarak ulusal düzeyde geniş çaplı araştırmalar yapma yetkisine sahip olmalı, her türlü bilgiye ulaşabilmeli ve inceleme sırasında mağdurların endişelerine cevap vermelidirler. Bireysel iddiaları ele almak kadar hatta daha da önemlisi, geniş ve sistematik ihlalleri belirleyerek bunun temel nedenleriyle

³⁸⁴ S. Cardenas, s.13.

³⁸⁵ A. Müller, 2007, s.33,34.

³⁸⁶ Amnesty International Recommendations NHRI, 2001, s.18.

³⁸⁷ K. Altıparmak, 2010, s.30-31.

uğraşmak ve raporlarında bu ihlallerin devamına imkân tanıyan etmenlerin derin ve eleştirel bir analizini sunmak, gereken reformlara yönelik öneriler oluşturmaktır.³⁸⁸

Kurumların önerileri doğal olarak bağlayıcı nitelikte olmamakla birlikte, bu, tavsiye ve görüşlerin hesaba katılmaması gerektiği anlamına gelmez. Kimi zaman idareler düzenlenmiş olan prosedürü tamamlamak için görüş isteyebilirler, bu hallerde bile kurumun, tavsiyelerini takip ederek ve ısrarla gündemde tutarak siyasi iradeyi etkilemesi ve sonuç alma konusunda araçlar geliştirmesi yerinde olacaktır.

Tüm UIHK'ler için ana işlevlerden biri olmasına karşın, Danışma Komiteleri bu yapı için en uygun kurumlardır. Danışma Komiteleri, tavsiyeler sağlarken insan hakları meseleleri üzerine çalışmalar sürdürerek, insan hakları sorunlarında devlete yardım etme konusuna yoğunlaşmaktadırlar.³⁸⁹ Ulusal kurumlar aracılığıyla devlet ve sivil toplum arasında sorunlar paylaşılmakta, kurum, tarafların birbirlerini anlamak için ortak bir zemin oluşturmaktadır.

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki kurumlardan %66'sinde devlet birimlerinin, rapor ya da tavsiyeler cevap verme zorunluluğu düzenlemesi bulunmaktadır. Kurumların %67'si, kararlarını, raporlarını, çalışmalarını ya da tavsiyelerini takip etmek için mekanizmalar geliştirmiştir. Buna rağmen kurumların sadece %29'u devlet organlarına ilettiği tavsiyelerin yüksek derecede ciddiye alındığını ifade etmiştir. Kurumların ifade ettiği tavsiyeleri takip etmede karşılaşılan zorluklar genel olarak işbirliği ve koordinasyon eksikliği, siyasi irade eksikliği,

³⁸⁸ Amnesty International Recommendations NHRI, 2001, s.11-14.

³⁸⁹ S. Dam, 2007, s.5-6.

savsaklama durumunda yaptırımlar ve benzer tedbirlerle takip etmede kurumların yetersizliği ve kurumun takip etmede sınırlı iç kapasitesidir.³⁹⁰

Türkiye örneğinde İHDK Yönetmeliği'nin hazırlanmasında Paris İlkelerinden de esinlenildiği anlaşılmakla birlikte; yetki ve görevler, örgütlenme ve işleyiş biçimi bakımından kurul için, orada öngörülene göre daha dar ve sınırlı bir statü öngörülmüştür. Buna karşın, Kurul, baştan itibaren danışma işlevine büyük önem vermiştir. OHCHR anket verilerinden de görülebilen düşük olan tavsiyeleri ciddiye alma oranı Türkiye örneği için yok denecek kadar azdır. Buna rağmen İHDK, kendiliğinden kimi sorunları gündemine alarak, somut ve yapıcı önerilerde bulunmuştur. Ulusal ölçekte görev yapan İHDK, göreve başladığı tarihten itibaren danışma işlevi'ni yerine getirmeye çalışmış; fakat daha çok resmi birimlerden kaynaklanan nedenlerle, işlevini yerine getirememiştir.

İnsan hakları alanında kendisinden görüş sorulmayan İHDK, yönetmeliğinin 5. maddesi gereğince kendiliğinden kimi sorunları, 9 Haziran günlü toplantısında 6. Uyum Paketi Yasa Tasarısı gibi, gündemine alarak, somut ve yapıcı önerilerde bulunmuştur. İHDK'dan görüş sorulması yönündeki beklentisi, üyelerin ortak eğilimi olarak yetkili makamlara iletilmiş; bu yöndeki beklenti, iletişim araçlarıyla da kamuoyuna duyurulmuştur. İHDK'nin kendisine danışılması ölçüsünde işlevsel kılınabileceği çeşitli vesilelerle vurgulanmıştır.³⁹¹

Kopenhag Siyasi Kriterleri ve Ulusal Programla ilgili olarak, AB'ye uyum için hazırlanmakta olan 2. Ulusal Programının insan haklarına ilişkin bölümlerinin

³⁹⁰ OHCHR Survey on NHRİ, 2009, s.33-34.

³⁹¹ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.38-39.

hazırlanmasına İHDK'nin katkısı, programın içeriği ve meşruluğu bakımından önemli olmuştur. Bir yıllık dönem içerisinde, İHDK'dan sadece bir kez görüş sorulmuş; AB ilerleme Raporu konusuna ilişkin olarak raporlar, bakanlığa ulaştırılmıştır. İHDK Başkanlığı Reform İzleme Grubu (RİG) toplantılarına çağırılmış, Başkanlık Divanı'ndan bir ya da birden çok üye katkıda bulunmuştur.³⁹²

Kurul, insan hakları sorunlarına görüş ve öneri üreterek çözüm geliştirme işlevinin yanında, konumunu, yapı ve özgün özelliklerini insan hakları bürokrasisine karşı koruma ve geliştirme uğraşı içerisinde de bulunmuştur. Görüşlerini ve çözüm yollarını düzenli olarak ilgili makamlara iletmenin yanı sıra, Kurul, toplumu insan hakları sorunları konusunda bilgilendirme yolunu seçerek, rapor ve bildirimlerini sorumlu makama sunduktan sonra kamuoyu ile paylaşmıştır. İHDK'ya sadece danışma işlevi öngörülmesine karşın danışma sürecinin idare tarafından işletilmemesi ve Kurul re'sen işlettiğinde de artık Kurul'un işleyemez hale gelmesi Türkiye örneğini farklı kılmaktadır.

TİHK tasarısına göre Kurum'un görevler arasında 'insan hakları ile ilgili mevzuat taslakları, mevzuat, uygulamalar ve diğer hukukî konular hakkında ilgili kişi, kurum ve kuruluşlara veya kamuoyuna talep üzerine veya re'sen görüş bildirmek ve tavsiyelerde bulunmak' işlevi düzenlenmiştir. Tavsiyenin düzenlendiği diğer görev ise 'insan hakları bilincinin yaygınlaştırılması için çalışmak; bu amaçla ilgili kişi, kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak, görüş bildirmek ve tavsiyelerde bulunmak' şeklindedir. Görüş bildirme konusu ise, 'Devletin sunmakla yükümlü olduğu raporların hazırlanması sürecinde, görüş bildirmek' şeklindedir.

³⁹² İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.24-116.

Tasarı danışma ve tavsiye işlevi için bu hususların dışında düzenleme öngörmemiş olup, diğer hususlar yönetmeliğe bırakılmıştır. Kurum yaptığı tavsiye ve ilettiği görüşlerinin nasıl değerlendirildiği ile ilgili bir takip mekanizmasına sahip değildir.³⁹³ Tavsiye ve görüş bildirme konularında üyelerin yapısı önemlidir. Cevap verme zorunluluğu ve takip mekanizması ve savsaklama durumunda nelerin yapılacağı net ve ayrıntılı olarak düzenlenmemiştir. Bu işlevin söz konusu olduğu noktada çoğulcu temsilin sağlandığı çok üyeli ve uzmanların ağırlıkta olduğu bir yapının ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

Danışma, tavsiye ve bunları izleme konusunu değerlendirdiğimizde, Paris İlkeleri ‘kurumun insan haklarının geliştirilmesi ve korunması alanında, parlamentoya ve hükümete danışmanlık yaparak tavsiyelerde bulunmasını ve rapor hazırlamasını’ önermektedir. UIHK’ye doğal olarak tavsiyeleri için bağlayıcılık yetkisi verilmediği için, kurumların etkinliği hükümet organları ile iyi ilişkiler geliştirmelerine bağlıdır. İHDK danışma birimi olarak öngörülmesine rağmen, işleyiş biçimi bakımından dar ve sınırlı danışma statüsü öngörülmüştür. Tasarıda THİK için danışma işlevi öngörülmüş ancak sınırlı üye yapısıyla bu zor görünmektedir.

Bu konuda kurumun yaşayacağı zorluklar, kamu kurumlarının işbirliğinde isteksizliği, siyasi irade eksikliği, insan hakları kültürünün yeterince gelişmemiş olması ve takip etmede kurumun sınırlı iç kapasitesinden kaynaklanan yetersizlikler benzeridir. Kurum, tavsiye ve önerileri takip etme konusunda ayrı bir izleme birimi oluşturma, yıllık raporlarda özel bir bölüm açarak kamuoyuyla paylaşma, medya

³⁹³ K. Altıparmak, 2010, s.30-31.

aracılığıyla takip etme benzeri mekanizmalar geliştirebilir. Ancak öncelikli olarak uzmanların dâhil olduğu uygun üye sayısı sağlanmalıdır.

3.4.4 Yarı Yargısal Yetkiler

Paris İlkelerine göre ulusal kurum, bireysel durumlara ilişkin dilekçeleri ele almak ve şikâyetleri incelemekle yetkilendirilebilir.³⁹⁴ Bu durumlarda dostane çözüm arayışlarını teşvik edebilir, tarafları yasal hakları konusunda bilgilendirebilir, şikâyetleri inceleyebilir veya diğer yetkili makamlara iletebilir, yetkili otoritelere kanun, tüzük ve yönetmeliklerde gerekli değişiklikler konusunda tavsiyelerde bulunabilir.³⁹⁵ Paris İlkeleri, ulusal kurumlara yarı yargısal yetkilerin verilmesini seçimlik bir yetki olarak düzenlemiştir.³⁹⁶ İnsan hakları ihlallerinin soruşturulması ve bireysel durumlarla ilgili şikâyetleri dinleme ve başvuruları kabul etme yetkisi devletlerin takdirine bırakılmıştır. Hak ihlallerini inceleme ülke özelinde değişiklik göstermekle birlikte genellikle; şikâyetin şekil olarak kabul edilir olması, esasın incelenmesi, gerekiyorsa araştırma ve soruşturma yapılması, tarafların uzlaştırılması veya tespitlerin mercilere iletilmesi ve izlenmesi şeklinde yürütülmektedir.

Bu yetkilerin tanındığı iyi işleyecek bir kurumun iş yükü karşısında zorlanma ihtimali yüksektir. Bu nedenle, şikâyetlerin hangi şartlar altında ele alınabileceğini gösteren açık kabul edilirlilik şartlarının belirlenmiş olması önemlidir. İnsan hakları ihlallerini ele alarak soruşturmak kadar başvuru yargı makamına sevk edilmişse

³⁹⁴ K. Altıparmak ve V.H. Sayim, Paris İlkeleri Çevirisi.

³⁹⁵ Ceren Mutuş, AIHM Nezdinde Türkiye ve İnsan Hakları Kurumlarının Fonksiyonları (1), <http://www.usak.org.tr/makale.asp?id=1343>, Erişim 02.06.2010.

³⁹⁶ K. Altıparmak ve V.H. Sayim, Paris İlkeleri Çevirisi.

mahkemelere gerekli bilgi akışını sağlamak ve özel raporlar yayınlamak da ulusal kurumların faaliyetleri arasında görülmektedir.³⁹⁷ İhlallerin telaffuz edilmesinde kullanılacak olan dil, ihlallerin ‘münferit vakalar’ olup olmadığı ve raporlarda süreçte yaşanan zorluklar ve ihlalin gerçekleşme nedenine ilişkin bilgiler ayrıntılı bir biçimde açıklanmalıdır.³⁹⁸

Bireysel şikâyetleri dinlemek ve ele almak için yarı yargısal yetki ve fonksiyonun işlevselliği için kimi ilkeler önemlidir.³⁹⁹ Buna göre ulusal kurum soruşturmaları gerçekleştirirken; bütün tarafların beyanları, tıbbi raporlar, ilgili tüm raporlar ve bilgi kaynaklarını değerlendirmelidir. Soruşturma için başvuruda zaman sınırlamaları açısından takdir yetkisine sahip olmalıdır. Özellikle kişi güvenliği ve yaşam hakkı, işkence, keyfi tutuklanma ve gözaltına alınmadaki hak ihlali iddiaları konusunda önceliklerini açıklıkla belirleyebilmeli ve ihlal iddialarını ileri düzeyde araştırabilmelidir. İnceleme ve araştırmalarını ihlallerin failleri olan idarelerden talep etmek yerine bizzat gerçekleştirmeli ve ihlal iddialarında bağımsız uzmanlardan yardım alabilmelidir. Tüm idari birimler üzerinde inceleme yetkisine sahip olmalı ve Devlet yetkilileri incelemelerinde işbirliği yapmakla yükümlü olmalıdır.⁴⁰⁰

UİHKler, re’sen soruşturmalara başlama yetkisine sahip olmalıdırlar. Sadece mağdurlardan gelen talepleri değil, mağdurlar bunu yapamadıklarında, onların temsilcileri, üçüncü kişiler, sivil toplum kuruluşları, sendikalar ve temsil yetkisine sahip diğer örgütler tarafından getirilen talepleri ve şikâyetleri alabilmeli; prosedürler açık ve ücretsiz olmalıdır. Tanıklar ve fiziksel deliller korunmalıdır. Mağdurlar

³⁹⁷ K. Altıparmak, 2007, s.103-106.

³⁹⁸ V. Eşsiz, 2009, s.79.

³⁹⁹ OHCHR Survey on NHRI, 2009, s.27.

⁴⁰⁰ Amnesty International Recommendations NHRI, 2001, s.11-14

soruşturmanın safhası ve araştırmayla ilgili bütün belgelere ve bilgiye erişebilmeli ve delil sunabilmelidir. Ulusal kurum; detaylı, etkin ve tarafsız tahkikatı üstlenerek soruşturmaları sadece ilk inceleme dosyasıyla sınırlı bırakmamalıdır. Bağlayıcı karar almadığından soruşturmanın sonucu geciktirilmeksizin yargı organlarına havale edilmeli, ihlalleri gerçekleştirmekten veya bu ihlalleri emretmekten, teşvik etmekten ya da ihlallere izin vermekten sorumlu tutabilecek deliller bulunduğunda sorumlular adalet önüne çıkartılmalıdır.⁴⁰¹

Şikâyetleri ele alma, soruşturma ve kovuşturma yöntemleri konusunda etkin bir soruşturma yürütülebilmek için sahip olunması gereken nitelikler; yeterli hukuksal kapasite, örgütsel yeterlilik, tanımlanmış ve uygun bir öncelikler çizelgesi ve görevin gerçekleştirilmesi için iradedir.⁴⁰²

UİHK'ler şikâyet dilekçelerini alma, inceleme ve araştırma yapma işlevine sahip olabilirken, genellikle nihai bağlayıcı kararlar alma gücüne sahip değildir.⁴⁰³ Kurumların ihlalleri soruştururken ilgilileri bilgi ve belge vermeye zorlaması, dinlemesi vb. yönleri yargı makamlarına benzer ve STK'lerden ayrılır. Yargıdan ayrılan yönü ise, ele alınan ihlal konusu kesin yargısal bir kararla sonuca bağlanmaz. Dostane çözüm, uzlaşma ile çözmeye çalışılır; mümkün olmaması halinde kesin karar verecek makamlara bildirerek harekete geçirilir; bu bir öneri niteliğindedir.

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki kurumların %90'ı güvenlik güçlerini de kapsayacak şekilde tüm devlet organlarına ve kamu görevlilerine karşı bireylerden gelen şikâyetleri alabilme ve değerlendirme yetkisine sahiptir. Bunlardan %85'inde

⁴⁰¹ Amnesty International Recommendations NHRI, 2001, s.14-18

⁴⁰² K. Altıparmak, 2010, s.27-28.

⁴⁰³ A. Müller, 2007, s.34.

yetki tüm hakları kapsarken kurumların %15'inde yetki özel gruplar ve hakları ile sınırlıdır. Kurumlar, uzlaşma yoluyla çözüm arayabilmekteyken, çok az sayıda kuruma bağlayıcı karar alma yetkisi verilmiştir.⁴⁰⁴

Türkiye örneği için İHDK'ye baktığımızda, danışma organı olarak görev yapmak üzere oluşturulan, Danışma Kurulunun diğer birçok görev gibi insan hakları ihlallerini inceleme yetki ve görevi bulunmamaktadır.

TİHK tasarısında, yarı yargısal yetkiler İhlal İddialarını İnceleme Birimi'nde toplanmıştır. Bu birim ihlal iddialarını başvuru üzerine veya re'sen incelemek, ilgili kuruluşlara bildirmek ve sorumlular hakkında yasal işlemleri başlatmakla görevli kılınmıştır. Bu olumlu bir gelişmedir. Ancak, işlevin etkin şekilde gerçekleştirilmesi için Kurum'a güven duyulması gereklidir. Güvenilirliğin koşulu ise, tarafsızlıktır.⁴⁰⁵

Tasarıda, Kurum'u toplum nazarında saygın kılacak olan yarı yargısal yetkilerin kullanılması şekli, alandaki düzenlemelerin gerisindedir. Yarı yargısal yetki yargısal tarafı nedeniyle içinde zoru barındırmaktadır. Kişileri kısmen de olsa hürriyetinden yoksun bırakabilmektedir, zorla çağırma, tanıklığa zorlama, bilgi ve belge vermeye zorlama gibi, dolayısıyla tereddüt ettirmeyecek net ve açık yasallık çok önemlidir. Uzmanlar yetkilendirilme hâlinde, yetkilerini kullanabilmektedir. Başkanın görevlendirmesinin öngörülmesi bir sorundur. Uzmanlar bilgi almaya, ziyarete, raporlamaya yetkilidir ama bu bilgileri vermesi gerekenlere zor kullanma düzenlenmemiştir. Kabul edilebilirlik açısından da ölçüt öngörmemiştir. Kurum'un

⁴⁰⁴ OHCHR Survey on NHRİ, 2009, s.28-29.

⁴⁰⁵ R. Türmen, Erişim 14 Şubat 2010.

yapacağı soruşturma sonucunda yapılacaklar belirsizdir. Sadece sonuçları bildirmek ve girişimde bulunmaktan söz etmektedir.⁴⁰⁶

Türkiye’deki ihlal çeşitleri ve yapısal sorunlar dikkate alındığında kabul edilmiş ölçütlerden daha etkin düzenlemeye ihtiyaç olmasına karşın süreç, işleyiş ve yetkiler idari düzenlemeye bırakılmıştır. Ulusal kurum, soruşturma yürütülmesi ve kararların uygulanması yönündeki tavsiyelerinin dikkate alınmadığı durumlarda sessiz kalma yerine, yetkili makamlardan, sorunun çözülmesi yönündeki talebini sürdürerek ve yayınlayacağı raporlarda bu hususlar için ayrı bir başlık açarak, öneri ve tavsiyelerin durumunu kamuoyu ile paylaşılabilir.

Yarı yargısal yetkiler konusunu değerlendirdiğimizde, kurumun bireysel şikâyetleri dinleme ve dikkate alma için yarı yargısal yetkiye sahip olması öngörülmüşse Paris ilkeleri, bu yetki ve fonksiyonun temel alabileceği birkaç ilkeyi düzenlemiştir. Bu yetki ve fonksiyonla donatılmış kurumlar, şikâyetçileri hakları konusunda bilgilendirebilmekte ve şikâyetleri ilgili mercilere iletebilmektedirler. İlkelerde ulusal kurumun bireysel yakınmaları ele alıp çözme konusu zorunlu olarak öngörülmemiştir ki, bu önemli bir eksiklik ve eklenmesi gereken önemli bir işlevdir. Zorunlu olmayan bu yarı yargısal yetki etkinlik ve meşruiyet için çok önemlidir.

TİHK tasarısında, Kurum ihlal iddialarını tüm haklar, birim ve görevli kısıtlaması olmaksızın, başkanın izniyle, başvuru üzerine veya re’sen incelemek, sonuçları bildirmek ve sorumlular hakkında yasal işlem başlatmakla görevlidir. Bağlayıcı karar öngörülmemiştir. Net ve açık düzenleme öngörülebilirdi. Kurum, şikâyetleri ele alırken karşılaşacağı zorlukları aşmak için, gelişmiş ve yeterli bilgi

⁴⁰⁶ K. Altıparmak, 2010, s.28-30.

işlem sistemlerine, nitelikli ve uzman personele, bağlayıcı olmayan tavsiyelerin uygulanmasını takip mekanizmalarına, kamu kurumlarıyla iyi bir işbirliği seviyesine, ağır iş yüküne cevap vermek için yeterli mali kaynağa sahip olmalıdır.

3.4.5 İnsan Hakları Eğitimi ve Bilincini Geliştirme

İnsan haklarına saygıyı yerleştirmenin temelinde, insan hakları eğitimi vardır. Tek başına denetim ve koruma mekanizmaları ile insan haklarını korumak ve saygıyı gerçekleştirmek ne olanaklı, ne de yeterlidir. Bireylere insan hakları bilinci verilmediği zaman ne haklar gereğince kullanılır, ne de hak ihlallerinde koruyucu mekanizmaların işletilmesi düşünülür.⁴⁰⁷ İnsan hakları eğitiminin insan haklarını koruma işlevinin yaptırımli koruma sistemlerine temel üstünlüğü, korumayı sonradan değil önceden gerçekleştirmeyi amaçlamasıdır.⁴⁰⁸ İnsan hakları eğitimi, insan hakları değerlerinin anlaşılmasına yardımcı olur. Başkalarının hak ve özgürlüklerine saygı gösterip, aynı zamanda kendi hak ve özgürlüklerini koruma konusunda olumlu tutum değişikliği oluşturulmaya ve davranışlarını geliştirilmeye yardımcı olur.

Eğitim kurumlarının tümünde insan hakları eğitiminin örgütlenmesi önemlidir. İnsan hakları eğitimi yalnız örgün eğitimle sınırlı kalmamalı, yaygın eğitimle de desteklenmelidir.⁴⁰⁹ Eğitimcilerin eğitilmesiyle ilkokuldan üniversiteye kadar öğrencilere ulaştırılacak bilginin doğru örgütlenmesi sağlanır. İnsan hakları

⁴⁰⁷ M.Gülmez, 2001s.30.

⁴⁰⁸ Mesut Gülmez, **Belgelerle İnsan Hakları Eğitimi Birleşmiş Milletler Onyılı**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998, s.5.

⁴⁰⁹ Yasemin Karaman Kepenekçi, **İnsan Hakları Eğitimi**, Anı Yayıncılık, Ankara, 2000, s.15.

örgütlerinde gönüllü olarak çalışan aktivistlerin eğitimi de önemlidir.⁴¹⁰ İnsan hakları ve korunması için hangi mekanizmaların var olduğu konusunda halkı eğitmek UIHK'lerin görevidir. Korunmasız grupları eğitmek büyük özen gerektirir. Çünkü bunlara geleneksel eğitim kampanyaları yoluyla çok zor ulaşılır.⁴¹¹ İnsan hakları eğitiminde, karar alıcılar, hâkimler, avukatlar, tıp çalışanları, öğretmenler, sosyal yardım uzmanları, güvenlik kuvvetleri mensupları hedef alınmalıdır.⁴¹² UIHK, eğitim ve bilinçlendirme faaliyetleri kapsamında ilgili meslek elemanlarından çeşitli grupları eğitmekte, seminerler ve çalıştaylar düzenlemektedir

İnsan hakları değerlerinin, tutumların ve davranışların benimsetilmesini öngörmesi açısından eğitim; farklılığa değer veren bir toplumda yaşayarak klişelerle, ayrımcılıkla, hoşgörüsüzlükle ve ırkçılıkla mücadele etmeyi sağlayan bir araçtır.⁴¹³ İnsan hakları bilinci oluşturma'nın amacı, dünyanın her yerinde yaşanan insan hakları ihlallerine son vermek için eylemde bulunma gerekliliği bilincini arttırmaktır. Eğitim insan hakları ihlal edilmeden önce, insan hakları ihlal edilmeyecek tarzda eylemde bulunma bilincini oluşturmaya amaçlamaktadır. Bilinç oluşturmada UIHK, sunabileceği hizmetler, sahip olduğu yetkiler ve hakların korunabileceği uygulamalar konusunda tartışmalar için bir forum görevi görür.⁴¹⁴

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki kurumların yaklaşık olarak tamamının insan hakları eğitimi ve araştırması görevleri vardır. Kurumların %78'i insan hakları üzerine araştırma yürüttüğünü ifade etmiştir. Kurumların % 67'si insan

⁴¹⁰ K. Altıparmak, 2007, s.101.

⁴¹¹ NHRI Best Practice, 2001, s.24.

⁴¹² Amnesty International Recommendations NHRI, 2001, s.18-19.

⁴¹³ Deniz Tarba Ceylan – Gürol Irzık, “Nasıl Eğitiliyoruz? İnsan Hakları Eğitimi ve Ders Kitapları Araştırmaları Uluslararası Sempozyumu Bildirileri” 17-18 Nisan 2004, İstanbul, 1. Baskı, Tarih Vakfı Yayınları, Şubat 2005, s.20.

⁴¹⁴ I. Kuçuradi, 2007, s.262.

hakları öğretimi müfredatını hazırlama ve katkı sağlama ve insan hakları eğitim materyalleri geliştirerek uygulama faaliyetlerini üstlendiğini dile getirmiştir.⁴¹⁵

Türkiye örneğine baktığımızda İHDK yapı olarak alanda aktif faaliyet ve çalışma yapmaya uygun olmayıp, öncelikle insan hakları politikası ile ilgili konularda hükümete danışmanlık yapmaya yönelik görevlidir. Eğitim ve bilinçlendirme ile ilgili bir talep gelmemiştir. Eğitim ve bilinç geliştirme konusunda her türlü inceleme, araştırma, raporlama ve tavsiyelerde bulunabilecek kapasitededir. Kurul, Eğitim, Bilgilendirme ve Bilinçlendirme Eşgüdüm Komisyonunu oluşturmaya karşın, idarenin ilgi eksikliği bu alanda da görülmüştür.

TİHK tasarısında, eğitim birimine, insan hakları bilincinin yaygınlaştırılması için çalışmak, milli eğitimde müfredat ve yükseköğretimde üniversitelerin insan hakları bölümlerinin kurulmasına ve müfredatının belirlenmesine katkıda bulunmak, meslek öncesi ve meslek içi insan hakları eğitimlerine yönelik olarak çalışmalarda bulunmak, istenilmesi hâlinde eğitim programları düzenlemek görevi verilmiştir. Tanımlanan görevlerle birlikte eğitim birimini beraber değerlendirdiğimizde; örgün ve yaygın eğitimle beraber, meslek öncesi ve meslek içi eğitim ve yüksek öğretim için öngörülen görevler çok geniş bir alana işaret etmektedir. Milyonlarca öğrenci ve kamu görevlisinin yanı sıra, yüz binlerce eğitimciye karşın 60 kişiden oluşan ekip ve ayda bir toplanacak Kurum'un çıktısı, Türkiye örneği için söylenen 'ayrılan kaynakların yetersizliği sonucu nitelikli bireyler yetiştirmede başarısız olunması' çıktısının benzeri olacaktır. İnsan hakları eğitimi, bilgi ve farkındalığı arttıran

⁴¹⁵ OHCHR Survey on NHRİ, 2009, s.34-35.

kampanyalar için kapasitenin geliştirilmesi, eğitim alanında kaynak ve materyal eksikliğini karşılama öncelikli olmalıdır.

Tasarı tüm eğitim çalışmalarını yürütülecek bir kontrol faaliyetine dönüştürmektedir. Yükseköğretim kurulunun koordinesinde üniversitelerin insan hakları bölümlerinin kurulmasına ve müfredatının belirlenmesine katkıda bulunacağını belirtilmesi ayrıksı bir durumdur.⁴¹⁶

İnsan hakları eğitimi ve bilincini geliştirme konusunu değerlendirdiğimizde, insan hakları eğitimi ve araştırması, Paris İlkeleri'nde belirtilen ulusal insan hakları kurumlarının en önemli sorumluluğudur. Ulusal kurumların insan hakları eğitimi ve araştırması için görevleri vardır. İHDK bu alanda ciddi uzmanlık katkısı sağlayabilecek bir potansiyele sahip olmasına rağmen değerlendirilememiştir. TİHK tasarısında, eğitim ve bilinçlendirme işlevi öngörülmüştür. Ancak ülkemizdeki eğitim sorunları da dikkate alındığında muhtemel üye yapısı, örgütlenmenin sınırlayıcı yönde etki etmesi ile uygulamada sorunlar yaşanması muhtemeldir.

Bu konuda kurum toplum bilincini geliştirirken, ayrımcılık ve kötü muameleyle mücadelede her türlü medya araçlarından yararlanmalıdır. Özellikle de “eğitmenlerin ve uygulayıcıların eğitimi” ile kanaat önderleri gibi toplumdaki özel grupları hedefleyen programları icra edilebilir. Bu amaçla kitapçıklar, broşürler, posterler, DVD'ler ve diğer insan hakları örgün eğitim materyalleri geliştirilebilir. Ayrıca, araştırma, inceleme ve anket verilerine dayalı projeler hazırlanabilir. Araştırma ve soruşturma sonuçlarını ve çalışmaları yayımlama yoluyla bilinç geliştirmeye yardımcı olunabilir. İnsan hakları eğitiminin geliştirilmesinde

⁴¹⁶ K. Altıparmak, 2010, s.35.

karşılaşılabacak zorluklar, kurumun personel ve mali kaynak eksikliği, uygun araç-gereç materyal eksikliği, okuma- yazma bilmeyenlerin yüksek seviyesi, eğitim sektöründeki ilgi eksikliği ve insan hakları fikirlerine yönelik ilgisizliktir.

3.4.6 Sorumluluklar

Sorumluluk kurumlara özgü bir özellik olmamasına rağmen, ulusal kurumların işlevlerini ne kadar yerine getirdiklerini değerlendirmek açısından önemlidir. Kurumların kurucu yasalarında kurumun kime karşı sorumlu olacağı ve bu sorumluluğun hangi araçlarla gerçekleşeceğini gösterilmesi gerekmektedir.⁴¹⁷ Hakların korunmasında en nihayetinde halk vardır. Ulusal kurumlar, halkın insan hakları alanındaki endişe ve kaygılarını gidermek için vardır. Kurum, parlamentolara açıklamada bulunmalıdır. Çünkü parlamentolar halkın isteklerini açıklıkla dillendirebilecekleri ve tartışacakları en önemli yerlerdir.⁴¹⁸ Halkın kurumun görevlerini etkili bir biçimde yerine getirip getirmediği konusunda değerlendirme yapma imkânına sahip olması önemlidir.

UİHK'lerin, paydaşlarına, yararlanıcılarına ve destekleyenlere karşı olan düşey sorumlulukları ve kurucularına, parlamentoya ve ilgili hükümete karşı olan dikey sorumlulukları vardır. Bağımsızlık ve hesap verebilirlik UİHK'lerin hem ana hedefleri hem de başlıca problemlerdir. Her iki kavram UİHK'in meşruiyeti, güvenilirliği nihai olarak da etkinliği için hayati önem taşır. Bağımsızlık gibi

⁴¹⁷ A. Eren, 2007, s.845.

⁴¹⁸ NHRI Best Practice, 2001, s.28-29

sorumluluk da çok boyutlu bir kavramdır.⁴¹⁹ Yasal düzenlemelerde sorumluluğun; hangi araçlarla ve makama karşı ve hangi yöntemlerle gerçekleştirileceği hususu açıkça düzenlenmelidir. Kurumlar, genellikle parlamentolara, devlet başkanına, başbakana, ya da bakana karşı sorumlu olmakta ve bu sorumluluğunu yıllık veya düzenli aralıklarla izleme ve değerlendirme raporları sunarak yerine getirmektedir.

Sorumluluğun ilk boyutu, UİHK'leri oluşturan otoriteye hazırladıkları yıllık raporları ve özel raporlar sunmalarını gerektiren resmi sorumluluktur. İlgili organın raporlarının tartışılması için yeterli zaman ayırması gerekir ki bu sürekli olan bir şey değildir. İkincisi, insan hakları ihlaline maruz kalan mağdurlar dâhil olmak üzere topluma karşı olan toplumsal sorumluluktur. Bununla toplum kendi adına neyin yapıldığını öğrenir. Üçüncüsü ise UİHK'in işlevlerini gerçekleştirirken geliştirdiği işbirliğinde bağımsızlığından ödün vermemesini ifade eden genel sorumluluktur.⁴²⁰ Ulusal kurumun tarafsız ve olumlu ilişki kurmada başarısız olması, taraflara karşı sorumluluğu ciddiye almaması ya da ölçülmesine olanak tanımaması, tüm grupların yanı sıra, devlet temsilcilerinin insan hakları konularındaki hassasiyetlerini arttırma ve onları etkileme konusunda da başarısız olmasına sebep olur.

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki kurumların %41'inin hükümete bağlı bir kuruluşa karşı idari sorumluluğu düzenlenmiştir. Kurumların %28'inin parlamentoya karşı sorumluluğu vardır.⁴²¹

⁴¹⁹ A. Smith, 2006, s.906.

⁴²⁰ A. Smith, 2002, s.936-942.

⁴²¹ OHCHR Survey on NHRİ, 2009, s.16.

Türkiye örneğinde İHDK açıkça ve tamamen Bakan ve Üst Kurulu karşı sorumlu olup, yapılanmasında Başbakanlık hiyerarşisi öngörüldüğünden, işlevsel ve mali sorumluluk biçiminde başka sorumluluklar verilmesine ihtiyaç duyulmamıştır. Mevzuat, üye ve çalışma şeklinin tamamen kontrol altında olduğu bir yapıda ayrıca bir sorumluluk yükleme ihtiyacı hissedilmemiştir.

TİHK tasarısında, Kurum'un sorumlu olduğu resmi makam 'Kurum Başbakanlıkla ilişkilidir' şeklinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin tercih edilmesi muhtemelen idarenin bütünlüğü ilkesinden kaynaklanmıştır. Kurum, insan hakları alanındaki sorunlar, gelişmeler ile kurumların performanslarını değerlendiren yıllık düzenli raporlar hazırlayacak, bunları yayınlayacak ve ilgili kişi ve kuruluşlara dağıtacaktır. Aslında bu değerlendirme raporunu kurumun kendisi için de düşünmek gerekirdi. Düzenli yıllık raporlar dışında, gerek görüldüğünde insan hakları alanına ilişkin özel raporlar yayınlanabilmektedir. Toplumsal sorumluluk konusunda, kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte, kampanya ve programlar yürütülecek ve kurum faaliyetleri hakkında internet ortamı ve resmi bültenler aracılığıyla kamuoyunu azami ölçüde bilgilendirecektir.

Tasarıda Kurum, yürütme ile ilişkilendirilmiştir. Bunu hiçbir zaman bağıllık olarak beklememek ve öyle davranmamak gerekir. Bağımsızlık üyelerin tutumu ile doğru orantılıdır. Yürütmeye bağlı etkin ve işlevsel olmayan insan hakları birimine dönüşmemek için azami dikkat göstermek gerekmektedir.⁴²² Yürütmenin kendisine muhalefet edecek bir yapıya gönüllü olarak destek vermesi işin doğasına aykırıdır. Kurumların şu veya bu şekilde hükümete karşı yönetim sorumluluğu vardır. Ancak

⁴²² R. Türmen, Erişim 14 Şubat 2010.

bunun kurumlar üzerinde olumsuz etki etmesini önlemek önem arz etmektedir. Üye sayısı ve oluşum şekli, uygulamada toplum, sivil toplum yapıları ve diğer yapılara karşı sorumlulukların yerine getirmesinde neler yapılacağı konusunda soru işaretlerini içerisinde barındırmaktadır. İşlevlerin yerine getirilmesinde performans değerlendirmesine imkân tanıyan, inceleme, araştırma ve soruşturma raporları dâhil olmak üzere kurum faaliyetlerini yayımlayarak kamuoyunun gözetim, denetim ve değerlendirmesini mümkün kılan bir sorumluluk düzenlemesi yararlı olacaktır.

Sorumluluklar konusunu değerlendirdiğimizde, kurumlar devlete ve topluma karşı aynı zamanda sorumlu olup, bu sorumluluklar UİHK'nin işlevlerini etkin olarak yerine getirilmesinin aracı olarak görülmektedir. TİHK tasarısında, etkili ve düzenli bir sorumluluk mekanizması öngörülmemiştir. Bunun yerine, kurumun yetkileri, hakları, sorumlulukları açıkça tanımlanmalı ve mevzuatta düzenlemelere bağlanmalıdır. Kurum, görevleri, işlevleri ve faaliyetleri ile ilgili olarak açıklamalar yapacak, belirli görüşleri dile getirecek, kararlar alıp uygulayacaktır. Bunların ve kaynaklarını etkin ve verimli kullandığının değerlendirilmesi için güvenilir bilgiye ihtiyaç vardır. Kurumun faaliyetlerini uygun yürütüp yürütmediğini incelemek, açıkladıkları bilgilerin ve iddialarının doğru ve güvenilir olup olmadığını araştırmak ve topluma ve devlete hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamak üzere tarafsız ve bağımsız bir şekilde denetleme kurumları tarafından denetlenmeleri düzenlenebilir.

3.5. İşbirliği ve Diğer Örgütlerle İlişkiler

Ulusal kurumlar; vatandaş, devlet ve uluslararası örgütler arasında köprü görevi görürler. Yapılar arasındaki bu görev, kurumların uluslararası standartlara uygun olarak yapılandırılmaları ve bölgesel ve uluslararası yapılarla işbirliği seviyesiyle doğru orantılıdır. UIHK'ler uluslararası uygulamaları ulusal düzeye taşımak için önemli bir işlev görürler.⁴²³ Ulusal bir kurum, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına direkt veya dolaylı olarak katılan bütün yapılarla yakın bir ilişki kurmalı ve bu ilişkiyi sürdürmelidir.

Paris İlkeleri'ne göre ulusal kurumlar BM, BM sistemi içindeki diğer örgütler, bölgesel ve diğer ülkelerin insan haklarını geliştirme ve koruma konusunda yetkili olan ulusal kurumlarıyla işbirliği yapmalıdır. Bu, ulusal kurumun uluslararasından ulusal düzeye kadar geniş bir alandaki ağlar, örgütler ve gruplarla işbirliği içinde olması gerektiğini vurgulamaktadır.⁴²⁴ Ulusal kurum, normların uygulanmasını gözeten mekanizmalardan, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına direkt veya dolaylı olarak katılan HDÖ ve toplumsal gruplar da dâhil olmak üzere tüm aktörlerle ilişki içerisindedir.

İnsan hakları ihlalinde, konusunda uzmanlaşmış, yansız konumda bulunan hükümet dışı örgütlerinin, insan hakları ihlallerinin azalmasındaki etkinliği önemlidir. HDÖ'lerin devlet kuruluşlarıyla bağlantılı olmamaları, hazırladıkları raporları kamuoyu nezdinde etkili ve güvenilir kılmakta, konumları insan haklarındaki temel sorunları topluma ulaştırmada yardımcı olmaktadır. Ancak, insan

⁴²³ The Danish Institute, 2009, s.İX.

⁴²⁴ UN Handbook, 1995, s.14-15.

haklarının, devlete karşı ileri sürülmesi, insan hakkını savunmayı amaç edinen HDÖ'yü, milliyetçilik açısından yaklaşan devlet tarafından istenmeyen kılmaktadır.⁴²⁵ Fakat Devlet insan hakları sivil toplumu ile işbirliği ve ortak çalışmalar yapılarak toplumu dönüştürmenin daha kolay olduğunu kabul etmelidir.

3.5.1 Sivil Toplumla İlişkiler

2. Dünya Savaşı'ndan sonra devletin erkler ayrılığı ilkesine göre yeniden yapılanması ve sivil toplum örgütlerinin gelişimi arasında paralel bir gelişme vardır.⁴²⁶ İnsan haklarının ilgi konusu olmaya başladığı bu dönemlerden itibaren sivil toplum sürecin ayrılmaz bir parçası olmuş, sivil toplum aktörlerin en önemli katkısı, insan hakları ile ilgili konuları evrensel düzeyde sürekli tekrar etmek ve savunmak olmuştur.⁴²⁷ Sivil toplum eleştirel analizde ve hakları savunmada, politika geliştirilmesinde ve değişikliğinde, aktif bir rol oynamakta ve insan haklarının gerçekleştirilmesine yardımcı olmaktadır.⁴²⁸ Ulusal kurumlar, HDÖ'lerle insan haklarının gerçekleştirilmesi, korunması ve teşvik edilmesinde birlikte çalışırlar. HDÖ ile işbirliği, kurumların oluşturulma süreciyle başlayıp, temsilcilerine kurumda yer verilmesi ve üye seçiminde aday gösterme imkânı tanınması, düzenli toplantılar ve ortak çalışmalarda aktif işbirliği yapılmasıyla devam eder.

Sivil toplum örgütleri insan hakları ihlallerini denetlemek, saptamak, ulusal ve uluslararası düzeyde kamuoyunu bilgilendirmek, insan hakları ihlal edilen

⁴²⁵ Yılmaz Aliefendioğlu, “İnsan Hakları ve Sivil Toplum Örgütleri”, Ankara, 1999, <http://www.abchukuk.com/makale/makale25.html>, Erişim 18 Mart 2010

⁴²⁶ İ.Ö. Kaboğlu, 18 Mart 2010.

⁴²⁷ R. Falk, 2004, s.34-48.

⁴²⁸ NHRI- Pathways For Pacific States, 2007, s.13.

kişilerin ulusal ve uluslararası organlara başvurusunda yardımcı olmak konularında UIHK'a yardımcı olarak işlevlerin etkinliğini arttıırırlar.⁴²⁹ Ancak insan haklarını korumayla ilgili olan tüm aktörler için insan haklarını koruma süreci hem fırsatlar hem de zorluklar içermektedir.⁴³⁰ UIHK'lerin, diğer aktörler gibi HDÖ ve toplumsal gruplardan da bağımsız olabilmesi için, hiçbir özel grubun etkisi altında kalmaması gerekmektedir.⁴³¹ Zorlukların aşılmasında şeffaf, tutarlı ve kararlı bir tutum ilişkilerde hem belirsizliği ortandan kaldırarak hem de dikkat ve özeni getirecektir.

UIHK'lerin sivil toplum ve özellikle insan hakları toplulukları ile ilişkilerinin seviyesi ve UIHK'lerin kamuoyu meşruiyeti arasında doğru orantılı bütünsel bir bağ vardır. HDÖ ile ortaklaşa çalışan komisyonların en etkili kurumlar oldukları görülmektedir. Bir kısım ölkelerde resmi olarak oluşturulan ve içinde bu toplulukların temsilcilerinin olduğu danışma kurulları bulunmakta, bir kısmında ise komisyonun bu topluluklarla ortak çalışma görev ve zorunluluğu bulunmaktadır.⁴³²

'Türkiye'de insan hakları alanında çalışma yürüten sivil toplum örgütlerinin bir kısmının sorunlu olduğu kabul edilmektedir. Bir tarafta devletin, insan hakları mücadelesini devlet düşmanlığı gibi görme eğilimi, diğer taraftan bu mücadeleyi yürütenlerin insan hakları sorununu dar alanlar içine sıkıştırmaları, örneğin etnik ya da inanç kavramları ile sınırlı görmeleri bu alandaki gelişmeleri sınırlamış ve engellemiştir.'⁴³³ Türkiye'de insan hakları sivil toplum örgütleri, insan haklarına yaklaşımda tutarlılık ve kapsayıcılık açısından sorunlar yaşandığını, örgütlerin uzun

⁴²⁹ Y. Aliefendioğlu, 1999, Erişim 18 Mart 2010

⁴³⁰ Johanna Keenan-Christine Bell, "Human Rights Nongovernmental Organizations and the Problems of Transition" **Human Rights Quarterly**, Volume 26, Number 2, May 2004, The Johns Hopkins University Press, 2004, s.372-373.

⁴³¹ A. Smith, 2006, s.933.

⁴³² A. Smith, 2006, s.931.

⁴³³ S. Pişkinsüt, 2006, s.223-224

süre temel koruma konuları ve şiddetle mücadele gibi belli sorun alanlarına yoğunlaştığını ve yeni bir konsepte ihtiyaç bulunduğunu özeleştiril bir yaklaşımla kendileri dile getirmektedir.⁴³⁴ Demokratik toplumun önemli unsurlarından biri olan yetkin sivil toplum örgütlerine anlayış gösterme, iletişim içinde bulunma, ulusal kurumda en geniş şekilde temsiline imkân tanıma, insan hakları sivil toplumunu ana ortak haline getirecektir.

Sivil toplumla ilişkileri değerlendirdiğimizde, Paris İlkeleri, sivil toplumu, ulusal insan hakları kurumu için ilişkilerin geliştirmesi gereken bir ortak olarak görmektedir. Yetkin bir sivil toplumun varlığı ve yapılanması önemli bir faktördür. Ulusal kurum, yürütmenin yanı sıra HDÖ'lerle de hem iyi ilişkilerde bulunmak hem de aynı zamanda her ikisinden de bağımsız olmak, kendi konumunu bunlara karşı tanımlamak ve korumak zorundadır.

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki kurumların %79'unda sivil toplumla ilişkiler hususu düzenlenmiştir. Kurumların %46'si için bu bir zorunluluk olarak düzenlenmiştir. Kurumların sivil toplumla ilişki kurduğu mekanizmalar; kurumda ve tematik komitelerde sivil toplumunun temsili, danışma toplantıları, kurumda irtibat noktası ve birimi ve sivil toplum örgütleri ile mutabakat belgesi imzalama gibidir.⁴³⁵

Türkiye örneğinde İHDK'de sivil toplumun temsili yönetmelikle düzenlenmiştir. İHDK pratiği, HDÖ temsilcisi üyelerin kurulda kazandıkları yarı resmi kimlikleri ve kamu kurumu temsilcisi üyelerin hiyerarşik ilişki dışı katkıları çok önemli olmuştur. Öğretim üyeleri ve meslek kuruluşları temsilcileri ise, her iki

⁴³⁴ http://www.tihv.org.tr/dosya_arsiv/a6a2f11795e774c0b8bc431c5f3dc30d.pdf, Erişim 05.01.2011

⁴³⁵ OHCHR Survey on NHRİ, 2009, s.35-36.

tarafıta yer alabilme, her iki kesimi ortak zeminde buluşturma yönünde ayrı bir konuma sahiptir.⁴³⁶ Kurul bir bakıma amacını, insan hakları uygulamalarına ilişkin katkı vermek ve kamu görevlisi temsilcilerden başlayarak kamuya uzman danışmanlık sağlayarak yönlendirmek olarak belirlemiştir.⁴³⁷ Kamu görevlilerinin oranı ve oy hakkı ile Üst Kurulun geniş yetkisi hariç kısmen tasarıdan daha iyi durumdadır. İlkeler, kurumlarda HDÖ temsilcilerine ağırlık verilerek, kamu görevlilerine sadece danışman statüsünde yer verilmesini önermektedir. Kurul uygulamasında tersi olarak kamu temsilcilerinin oy kısıtlaması yoktur. Kuruldaki sivil toplum temsilcileri ülkenin insan hakları alanına kendilerine çizilen çerçevenin çok üstünde ve tanınan imkânların üzerinde katkı yapmışlardır.

TİHK tasarısında Kurum'a, HDÖ'lerle birlikte, insan haklarının geliştirilmesini teşvik eden ve hak ihlallerinin giderilmesini hedefleyen kampanya ve programlar yürütme görevi verilmiştir. Kurum, görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışmalarda bulunmak üzere HDÖ ve konu ile ilgili uzmanların katılımı ile geçici ve sürekli kurullar oluşturabilecektir. İnsan hakları sivil toplumundan açıkça net şekilde bahsedilmemiştir. Sivil toplumun Kurum'da temsili İlkeler'in öngördüğü temel bileşendir. Kaldı ki İlkeler diğer hususların aksine dâhil edilebilecek toplulukları örnek olarak, grupları tek tek saymıştır. Bu konuda, TİHK üyelerinin insan hakları ile direk ilişkisini vurgulayan hiçbir söz yoktur.⁴³⁸ TİHK'te sivil toplumun temsili, işbirliği ve ilişki öngörülmesine karşın seviye net değildir. Belirli sürelerde bir araya gelinecektir. Uzman geçici ve sürekli kurullar oluşturulabilecektir ancak bu konularda da Başkanlık etkindir.

⁴³⁶ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.118.

⁴³⁷ İ.Ö. Kaboğlu, Erişim 28 Ocak 2010.

⁴³⁸ R. Türmen, Erişim 14 Şubat 2010.

Mevcut düzenleme yerine ulusal kurum içerisinde temsil edilecek olan insan hakları HDÖ'leri açıkça öngörölmeli ve önceden belirlenmiş ve herkese açık kriterler ile objektif bir şekilde incelenerek faaliyet ve çalışmaları değerdendirilerek seçilmelidir. HDÖ'lerin temsiliin sağlanmasında değerdendirme ölçütleri ve performans kriterleri geliştirilerek tutarlı bir süreklilik temin edilmeye çalışılması yararlı olacaktır. Objektif ölçütlerle seçilmiş HDÖ temsilcileri kuruma olan güveni arttıracaktır. Adında veya tüzüğünde 'insan hakları' olan her yapı amaca hizmet etmeyebilir. HDÖ temsiliini belirleme, değerdendirme ve işleyişi düzenleme çoğulculuk yapısına sahip UİHK tarafından yapılabilmelidir.

Değerdendirmede dikkat edilecek hususlarla ilgili olarak kamu yararını amaçlayan sivil toplum kuruluşu, insan hakları alanında sosyal değışimi, toplulukların gelişimini ve aynı zamanda sivil toplumun genişlemesini sağlayan bir yapıya sahip olmalı ve seçilecek HDÖ'ler birbirinin tekrarı olmamalıdır. Seçilecek HDÖ, daha çok bir grubun kendi yaşam alanını korumak konulu faaliyetlerde bulunuyorsa tabana yayılmış olmalı; toplumdaki dinamiklerle bağlantısı kopmamış elde edilen bilgi birikimini ve deneyimleri paylaşan; alandaki gerçek anlamda sorunlara hitap eden bir yapıya sahip olmalıdır.⁴³⁹ İnsan hakları alanında ciddi çalışmaları bulunan ve nabzı tutabilen toplulukların sayılan bu ve benzeri özelliklere göre seçilerek uygun şekilde temsiliinin önünü açacak şekilde bir düzenleme verimi ve etkinliği arttıracaktır. Temsili gerçekleşmeyen topluluklarla bağlantı kurma sıklığı da önemlidir. Bu sıklık hem kurumlar hem de sivil örgütler arasında anlayış ve kapasite yeteneğini arttırırken, bu, kurumların görünürlüğüne ve toplum tarafından tanınmasına büyük katkı sağlar.

⁴³⁹ F. Bikmen, Z. Meydanoğlu, 2006, s.130-132

3.5.2 Kamu Örgütleri ile İlişkiler

Toplumsal ihtiyaçlardan doğan ve bu ihtiyaçlar devam ettiği sürece varlıkları devam edecek olan kamu örgütlerinin, toplumsal bir ihtiyaç olan insan haklarını teminat altına alma temel görevleri vardır.⁴⁴⁰ Ulusal kurumlar devletlerin, mevzuat ve uygulama dâhil işlem ve eylemlerinin, insan hakları uluslararası hukukuna uygunluğunu izlemekte ve bu konularda kamu makamlarına tavsiyelerde bulunmaktır.⁴⁴¹ Bu, devlet organlar ile sürekli bağlantı kurulmasını gerektirir. İlişki, hükümete ve parlamentoya raporlar hazırlama veya danışmanlık veya uzmanlık gerektiren komiteler kurma veya ortak çalışmalar yürütme şeklinde gerçekleşir..

UİHK'ler yönetenler ile yönetilenler arasında köprü görevi görür. Bu görev için bağımsızlık ekseninde hükümet temsilcileri ile ilişkilerde bulunmak önemlidir. UİHK'ler için bağımsız kalmak ve iyi ilişkiler arasındaki doğru dengeyi bulmak ve korumak zordur. Devlet birimlerinden kaçınılmaz olarak gelebilecek olan baskıya tamamen teslim olmamak önemlidir. Bu, özellikle güvenlik güçlerinin ihlalle suçlanmaları halinde görülmektedir.⁴⁴² Kamu örgütleriyle işbirliği yapmanın hem avantaj hem de dezavantaj olduğu bir durum da bilgiye erişim ve bilgi edinme zorluğudur. Ancak UİHK statüleri, HDÖ'lerin kolayca elde edemeyeceği bilgi ve dokümanlara rahatça ulaşabilmelerini sağlar.

Kamu kurumlarına UİHK'lerle işbirliği ve yardım zorunluluk olarak düzenlenmelidir. Devlet kurumları tarafından adil olmayan kontrol veya yoğun baskı

⁴⁴⁰ Koray Karasu, "İnceleme Alanı Olarak Kamu Örgütleri," Kamu Yönetimi Dünyası, (Yıl. 5, Sayı 19, Temmuz - Eylül 2004), s.10.

⁴⁴¹ İ.Ö. Kaboğlu, Erişim 28 Ocak 2010.

⁴⁴² A. Smith, 2006, s. 935-936.

söz konusu olduğunda UIHK işlevlerini etkin bir şekilde yerine getiremez. Kurulduktan sonra yasal konumuna saygı ve devlet desteği önem arz etmektedir.⁴⁴³ Devlet UIHK'lerin insan hakları ihlallerini ele almada daha az erişilebilir bürokratik üsluplar geliştirmesine ve dolayısıyla paralel devlet aygıtlarının bir benzeri olmasına kaynaklık etmemelidir.⁴⁴⁴ Prosedürlerin ve işleyişin basitleştirilmesi, birden çok kurumun varlığında çakışan yetki ve sorumlulukların yönetilmesi ve kurumların klasik yapılardan farklı olarak bağımsızlığı koruma ve işbirliğini sürdürmede dengeyi koruması, yarattığı talebe karşılık vermesini kolaylaştıracaktır.

Kamu örgütleri ile ilişkiler konusunu değerlendirdiğimizde İlkeler kamu otoriteleriyle çalışmayı ve onları etkilemeyi önermektedir. Politikacılarla ve kamu yetkilileriyle çalışma ve onları etkileme imkânı, ulusal insan hakları kurumunu resmi statüsü dolayısı ile özel bir konuma koyar. Ulusal kurum klasik idari yapılanma içerisindeki birimlerden farklı olarak ihlallerin kaynağı olan yürütmeyi izleyecek olan yapıdır. Bu amaç doğrultusunda mevcut diğer birimlerden oluşum, işleyiş ve örgütlenme şekliyle ayrılmaktadır. Bağımsız ve aynı zamanda işbirliği içerisinde olması gereken bu örgütlenme, ihlallerin kaynağı olan idareyi denetleme konusunda ne kadar etkili olabilecektir. Bu varsayıldığı kadar kolay işleyen bir durum değildir.

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki kurumların %62'sinin kuruluş yasaları, kamu örgütleriyle resmi ilişki kurulmasını düzenlemektedir. Uygulamada kurumların %82'si insan hakları üzerine ortak çalışmalar yaptığını ifade etmiştir.⁴⁴⁵

⁴⁴³ NHRI- Pathways For Pacific States, 2007, s.28.

⁴⁴⁴ C.R. Kumar, 2006, s.759.

⁴⁴⁵ OHCHR Survey on NHRI, 2009, s.37-38.

Türkiye örneğinde İHDK, tavsiye ve görüş talebi gelmediği gibi insan hakları birimleri Danışma Kurulu'nun çalışmalarını aksatmışlardır. Toplantı sonuçlarında ilgili Bakana iletilen raporlarda önemli sorun olan mekân ve eleman tahsis talebi dahi karşılık görmemiştir. Kurul'da kamu görevlileri bulunmaktadır.⁴⁴⁶ İHDK'nin kamu kurumlarıyla ilişkilerinin seviyesi iyi değildir. Re'sen gündemine aldığı insan hakları sorunları dolayısıyla ilişki kopmuş çözümsüzlüğe itilmiştir. Kurul'a karşı takdir etme ve ilgi eksikliğinden bahsedilebilir.

TİHK tasarısında Kurum'a, kamu kurum ve kuruluşlarının insan hakları alanındaki performanslarını değerlendiren yıllık raporlar ve düzenli yıllık raporlar dışında, gerek görüldüğünde insan hakları alanına ilişkin özel raporlar hazırlamak, bunları yayınlamak ve ilgili kişi ve kuruluşlara dağıtmak görevi vermiştir. Kamu kurumlarına yasal zorunluluklar yüklenmemiştir. Değerlendirilen performanslarla ilgili ne yapılacaktır, kamu örgütlerinin bu yükümlükleri ile ilgili düzenleme yapılmamıştır. Kurum; izleme, takip ve işbirliğinde hangi yetkileri kullanacak net değildir. Uygulamada eşgüdüm ve işbirliğinden kaynaklanan sorunlar yaşanması muhtemeldir. Kurum yeteri kadar muhatap almadığında neler yapabilecektir.

Kurum'a, kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte, insan haklarının geliştirilmesini teşvik eden ve hak ihlallerinin giderilmesini hedefleyen kampanya ve programlar yürütme görevi de verilmiştir. Düzenleme ortaklık ve açık işbirliğinden bahsetmemektedir. Kurum, görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışmalarda bulunmak üzere kamu kurum ve kuruluşları ile geçici ve sürekli kurullar oluşturabilecektir. Kurulların oluşturulmasında dikkat edilmesi gereken husus bu

⁴⁴⁶İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.119

alandanda kamu görevlilerinin katılımını etkinliğinin bir aracı olarak görmektir, yoksa kamu görevlilerinin geçici ve sürekli kurullarda temsili amaç edinilmemelidir.

3.5.3 Uluslararası, Bölgesel ve Diğer Ülke Kurumları ile İlişkiler

Ulusal kurumlar insan hakları mücadelesinin ülke düzeyindeki sınır çizgisindedir. BM'nin kurulması ve evrensel bildirgenin benimsenmesi, insan hakları hareketinin önemli dönüm noktası olarak kabul edilirse, UIHK'in oluşumu ülke düzeyinde diğer bir dönüm noktasıdır.⁴⁴⁷ Paris İlkeleri arasında kurumların görev ve yetkileri sayılırken, uluslararası, bölgesel ve diğer ülke insan hakları kuruluşlarıyla işbirliği yapılması ve ilgili insan hakları aktörleriyle iletişim üzerinde durulmuştur.⁴⁴⁸ UIHK'ler uluslararası belgelerin onaylanmasını ve uygulanmasını teşvik eder, taraf devletler tarafından BM organları veya komitelere sunulacak devlet raporlarının hazırlanmasına katkı sağlar, yükümlülükleri takip ederler.⁴⁴⁹ Uygulamayı izlemede UIHK önemli bir işlev görür. UIHK'e verilen yetki, onaylanan yükümlülükleri izlemeye imkân vermektedir.⁴⁵⁰ UIHK'ler uluslararası insan hakları hukukunu ve standartlarının dikkate alınmasını önermekte, izleme ve değerlendirme yaparken ve çalışma planlarını geliştirirken uluslararası bildirilere atıfta bulunmaktadır.

UIHK'in çıkış noktasındaki uluslararası işbirliği ihtiyacı ekseninde, kurumlar sadece ulusal alanla sınırlı roller üstlenmemekte, her geçen gün giderek uluslararası

⁴⁴⁷ C.R. Kumar, 2006, s.760-761.

⁴⁴⁸ A. Eren, 2007, s.839.

⁴⁴⁹ A. Müller & F. Seidensticker, 2007, s.86.

⁴⁵⁰ Amnesty International Recommendations NHRI, 2001, s.8-9

ölçekte daha çok görevlerle donatılmaktadırlar.⁴⁵¹ BM'nin ana organları, standartların üye devletlerce yerine getirilmesini izlemek amacıyla, uluslararası örgütlerin kurucu sözleşmelerine dayalı olarak koruma mekanizmaları oluşturmuştur.⁴⁵² Bunlar sözleşme-dışı ve sözleşme – içi mekanizmalardır. Sözleşme dışı denetim mekanizmaları Birleşmiş Milletler Örgütü ve ona bağlı uzmanlık kuruluşları kapsamında işlemektedir. Özel yöntem genellikle, inceleme, ziyaretler, tavsiye ve rapor sunma şeklinde gerçekleşmektedir.⁴⁵³ Sözleşme içi denetim mekanizmalarında, Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nden İşkenceye Karşı Sözleşme'ye, kadar dokuz sözleşme için oluşturulmuş komiteler görev yapmaktadır.

Rapor yöntemi, dokuz sözleşmede de benimsenmiş ortak bir yöntemdir. BM İşkenceye Karşı Sözleşme'ye Ek Seçmeli Protokolle ziyaretlere dayalı denetim öngörülmüştür. Avrupa Konseyi'nde yer alan bir denetim organı Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi de ziyaret yöntemini kullanmaktadır. Komite yaptığı ziyaretler sonrası ilgili devlet hakkında bir ihlal kararı vermemekte, yalnızca işbirliği ve dayanışma içinde, özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin korunması yönünde tavsiyelerde bulunabilmektedir. BM sözleşmelerinin tümünde rapor yöntemi kullanılıyorken, Avrupa Konseyi sözleşmelerinden sadece Sosyal Şart ve Azınlık Sözleşmelerinde bu yöntem tercih edilmiştir.⁴⁵⁴ Kurumlar, zorunlu raporlara katkıda bulunmaktadır. Periyodik gözden geçirmelerde ülkelerde süreçlere katılmaktadır. Aynı şekilde kurumların özel yöntemler görevlilerine bilgi sağlamakta ve tavsiyeleri takip etmektedir. Mekanizmaların tamamında UIHK'ye ihtiyaç duyulmaktadır.

⁴⁵¹ İ.Ö. Kaboğlu, Erişim 28 Ocak 2010.

⁴⁵² N. Aydın, 2008, s.79.

⁴⁵³ S.N. Rodley, 2003, s.882-908.

⁴⁵⁴ A. Eren, 2007, s.1022-1049

Bölgemizde, yargısal korumada AİHM başvurusu için menfaat ölçütü geçerli olduğundan UIHK, henüz AİHM'e başvuru hakkına sahip değildir; ancak AİHM önünde görülmekte olan davaya katılabilmektedir. Buna Kuzey İrlanda İnsan Hakları Komisyonu örnek gösterilebilir, Shanaghan/Birleşik Krallık davasında, soruşturmayı yorumlama yetkisi komisyona tanındı ve AİHM kararında komisyon görüşü etkili oldu. 14 no.lu protokole göre Daire veya Büyük Daire önündeki her davada, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri, gözlemlerini yazılı olarak iletebilir ve duruşmalara katılabilir. AKİH Komiseri, bu işlevini UIHK'ların katkı ve destekleriyle yerine getirebilecektir. UIHK'yi bekleyen diğer görev ise, AİHM kararlarının uygulamaya konmasını gözetim görevine katılmalarıdır.⁴⁵⁵

UIHK'ler insan haklarını gerçekleştirmede uluslararası enstrümanları gerçeğe dönüştürmek için önemli bir katkı yapma kapasitesine sahiptir.⁴⁵⁶ Uluslararası kurumlarla ilişkileri bütünlük içerisinde ele aldığımızda; ağırlıklı olarak rapor yönteminin kullanıldığını görürüz, ülkelerin raporları genellikle eksik, gecikmeli gönderilmekte veya hiç gönderilmemektedir. UIHK, raporların hazırlanmasında, hem objektiflik hem de meşruiyet yönünden büyük katkılar sağlar. Ziyaret yönteminde de temsilcilere devlet görevlilerinden daha verimli rehberlik ve destek sağlama potansiyeline sahiptir. Denetim mekanizmalarının yanı sıra uluslararası toplantılara katılım ve BM de ilgili konu toplantılarında gözlemci olarak katılım UIHK'lere uluslararası yapılarla işbirliği içinde hareket etme imkânı tanımaktadır. Bu diğer taraftan kurumların bağımsızlığını da kuvvetlendiren bir durumdur.

⁴⁵⁵ İ.Ö. Kaboğlu, Erişim 28 Ocak 2010.

⁴⁵⁶ Noha Shawki "A New Actor in Human Rights Politics? Transgovernmental Networks of National Human Rights Institutions" Shawki Noha ve Michaelene Cox Edi.:**Negotiating Sovereignty And Human Rights-Actors And Issues In Contemporary Human Rights Politics**, Ashgate Publishing Company, Farnham, England, 2009, s.41.

Uluslararası, bölgesel ve diğer ülke insan hakları kurumlarıyla işbirliğini değerlendirdiğimizde, uluslararası ve diğer insan hakları mekanizmaları arasındaki işbirliği Paris İlkeleri'nin anahtar koşullarından ve yüklediği işlevlerden birisidir. Uluslararası ve bölgesel insan hakları yapılarıyla işbirliği kurumların varlık sebeplerinden biridir. BM organları kurumlarla teknik yardım ve eğitimi içine alan etkinliklerde ortak olarak etkileşim içinde bulunmaktadır. Uluslararası katılım ve işbirliği bağımsızlığı ve etkinliği artırır. Uluslararası sistemdeki etkileşim; girdi sağlamayı, katılımı ve mekanizmalarının desteklenmesi ve tavsiyeleri takibi içerir. Kurumun, ulusal kurumlar ağlarına katılımı, bağımsızlığını ve etkinliğini güçlendirmeye yardım eder. Ancak, UIHK'lerin modellerinin farklı olmasının ve yapılarının çeşitlilik göstermesinin ve ulusal önceliklerin farklı olmasının ortak girişimler üzerinde olumsuz etkisi vardır.

OHCHR anketinde katılımcı ülkelerdeki kurumların %68'ine kuruluş yasalarında, uluslararası ve bölgesel insan hakları örgütleriyle etkileşim kurma görevi verilmiştir. Kurumların %64'ü UKK toplantılarına düzenli olarak katıldığını, kurumların %82'si bölgesel ağ ile ilgili toplantılara düzenli olarak katıldığını, kurumların %51'i diğer ülkeler kurumlarıyla etkileşim içerisinde olduğunu, kurumların %70'ten fazlası bölgesel insan hakları komisyonlarıyla iş birliği yaptığını, kurumların %50'den fazlası uluslararası eğitim, konferans, seminer v.b faaliyetlere katıldığını ifade etmiştir.⁴⁵⁷

Türkiye örneğinde, İHDK, münhasıran danışma kurulu niteliğinde yapılandırılmış, ulusal ve uluslararası konularda danışma organı olarak görev

⁴⁵⁷ OHCHR Survey on NHRİ, 2009, s.40-47.

yapmak üzere yetki verilmiş olmasına karşın ulusal konularda olduğu gibi uluslararası konularda da danışılmamış, zorunlu raporlara katkısı talep edilmemiştir. Uluslararası alan ve konularda İHDK Başkanı, Kahire’de gerçekleştirilen İnsan Hakları Alanında Hükümet Yapıları ve Ulusal Kurumlar: Deneyimler ve Perspektifler konulu uluslararası toplantıya katılarak bir bildiri sunmuştur. Bununla, İHDK, ilk kez uluslararası bir toplantıda tanıtılmıştır. Aynı şekilde 24–26 Eylül 2003 tarihlerinde Prag’da yapılan ırkçılık toplantısına İHDK Başkanı katılmış, toplantıdaki gündem dikkate alındığında, kurul bünyesinde Azınlıklar Alt Komisyonu’nun kurulmuş olmasının isabetli olduğu görülmüştür.⁴⁵⁸ Ancak uluslararası işbirliği bu etkinliğin çok ilerisindedir. İnsan haklarını geliştirme sadece ulusal düzeyde çalışmalarla gerçekleştirilemeyeceğinden uluslararası iletişim ve işbirliği şarttır, İHDK için bu husus gözetilmemiştir. Kaldı ki uluslararası aktif işbirliği kurumlar konseptinin çıkış noktasındadır. Bu temel nokta aslında Danışma Kurulunun ulusal kurum sayılamayacağı sonucuna ulaştırmaktadır.

TİHK tasarısında Kurum’a Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerinin uygulanmasını izleme, devletin sunmakla yükümlü olduğu raporların hazırlanması sürecinde, ilgili sivil toplum kuruluşlarından da yararlanmak suretiyle görüş bildirme; bu raporların sunulacağı uluslararası toplantılara, heyet temsilcisi göndererek katılma görevi verilmiştir. Kurum’a diğer ülke ve Birleşmiş Milletler ve bölgesel insan hakları kuruluşlarıyla ikili ve çok taraflı işbirliği yapmak ve ortak faaliyetlerde bulunabilmek, uluslararası birliklere üye olmak veya bu kuruluşlarda Türkiye’nin temsil edebilmek yetkisi de verilmiştir. Ancak şikâyet esaslı denetiminde Kurum’un katılıp katkısı, ziyaret denetimlerinde Kurum’un tutumunun

⁴⁵⁸ İ.Ö. Kaboğlu, K. Akkurt, 2006, s.36-38.

ne olacağı, raporlar konusunda bahsettiğimiz sözleşme içi denetim raporlarının tamamına mı katkı sağlanacağı net olarak anlaşılamamaktadır. Bu konuda daha şeffaf bir sürecin yürütülmesi öngörülebilirdi.⁴⁵⁹

TİHK tasarısında İlkeler’de öngörülen işlev ışığında uygulamaları izleme, raporların hazırlanmasında görüş bildirme, uluslararası toplantılara katılma, ikili ve çok taraflı işbirliği yapma ve ortak faaliyetlerde bulunabilme görevi verilmiştir. Düzenlemeler İHDK örneğinin çok ilerisindedir. Ancak uluslararası işbirliğinin derinliği ve genişliği her geçen gün artmakta ve kurumların denetim mekanizmalarının ayrılmaz parçaları olma yolu kısalmaktadır. Yetkilerin bu hususların ne kadarına karşılık verdiği belirsizliği not edilmelidir. Süreçlerle ilgili çok daha açık düzenlemeler yapılabilir. Geniş yetkilere karşılık, diğer birçok işlev için sorun olan mali kaynaklar ve insan kaynakları kapasitesi soru işaretlerini içerisinde barındırmaktadır.

Ulusal kurumların varlık nedeni, uluslararası yapıların ve mekanizmaların insan haklarının korunması ve teşvik edilmesi çalışmalarında, ulusal düzeyde bilgi paylaşımı sağlayacak ve standartlara uyumu izlemede işbirliği yapacak kurumlara olan ihtiyaçtır. Kurum bu ihtiyaç ekseninde normlarla uyumu izleme ve teşvik etme, BM organlarına yardımcı olma, ihtiyaç duyulan bilgileri sağlama, zorunlu ulusal raporlar konusunda destek olma, toplantılara katılma gibi etkinlikler gerçekleştirmektedir. UİHK’in bölgesel ve uluslararası ulusal insan hakları yapılarının ağ bağlantılarına aktif katılımı, bağımsızlığını ve etkinliğini güçlendirmeye yardımcı olmaktadır.

⁴⁵⁹ K. Altıparmak, 2010, s.47.

Bölüm bir bütünlük içerisinde değerlendirildiğinde, Paris İlkelerinin öngördüğü asgari standartları karşılayan işlevsel ve etkin bir ulusal kurum, ancak iyi planlanmış, uzun soluklu, aktif işbirliğine dayalı olarak insan hakları toplumunun görüşlerine açık ve toplumun tüm gruplarını barındıran, geniş katılıma imkân tanıyan iyi yönetilmiş bir sürecin ürünü olabilir.⁴⁶⁰

Dünyadaki kurumsallaşmanın geçmişine ve derinliğine karşın, ülkemizde insan hakları kurumsal düzenleme çalışmalarında Devlet, klasik örgütlenme şemasını aşan bir özerkleşmeyi gerçekleştiremedi. Farklı isimlerde ve yapılarda çok sayıda birim oluşturuldu ve dağıtıldı. Bunlardan TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu işkencenin önlenmesiyle ilgili olarak önemli bir işlev görmüştür.

Türkiye örneğinde dış dinamiklerin baskısı, özellikle AB perspektifi kamu kuruluşları ile sivil toplum örgütleri arasında iletişimi sağlamak ve danışma organı olarak görev yapmak üzere İnsan Hakları Danışma Kurulu'nun oluşumuna olanak sağlamıştır. Danışma Kurulu'nun oluşumu ve işleyişine ilişkin kabul edilen kanun metni ve hazırlanan yönetmelik, Paris İlkelerinde öngörülen amacı ve yapıyı karşılamamaktadır. İHDK yönetmeliğinin hazırlanmasında Paris İlkeleri'nden esinlenilmesine karşılık, yetki ve görevler bakımından kurul için, öngörülenden dar bir statü öngörülmüş, örgütlenme ve işleyiş biçimi nerdeyse dikkate alınmamıştır.

İHDK, aktif olduğu süre zarfında insan hakları bürokrasisinin neden olduğu olumsuzluklara rağmen, yapısal insan hakları sorunlarını ciddi biçimde ele almış, alt komite ve çalışma grupları yapılanmasıyla olumlu ve yapıcı önerilerde bulunmuş ve raporlar hazırlamıştır. Kurul, Devlet ve Sivil Toplum Örgütleri arasında köprü görevi

⁴⁶⁰ K. Altıparmak, 21 Mayıs 2009.

görürken, İşkence ve Kötü Muamelenin Önlenmesi Raporu ile Azınlık Hakları ve Kültürel Haklar Raporu en somut çalışmaları olmuştur. Yürütmenin kendi denetimi dışında, özerk bir yapılanmaya ve bu yapılanmanın alacağı kararlara karşı tavrını gösteren tutumu Kurul için dönüm noktası olmuştur.

Türkiye örneğinde TİHK tasarısı dünya genelinden farklı olarak hükümetlerin özerk ve standartlara uyan yapılanmayı karşılama konusunda dış baskılara rağmen, çok uzun süre ayak diretmeleri sonucu tutum değişiminin eşiğine 30 yıl sonrasında gelinebildiğini göstermektedir. TİHK tasarısında Kurum, özel bir yasa ile oluşturulmakta ve kurumsal modeli insan hakları komisyonuna benzemektedir. Başbakanlıkla ilişkili olarak, İdari ve mali özerkliğe sahip olarak yapılandırılacağı ifade edilmektedir. Kurum'un karar organı 11 üyeden oluşacak, Başkan, İkinci Başkan ve üyeler Bakanlar Kurulu tarafından seçilirken çoğulcu temsile özen gösterileceği ifade edilmektedir. Seçim prosedürleri, uygun üyelik kriterleri, üye kompozisyonları açıkça düzenlenmemiştir. Bakanlar Kurulu dilediği kişiyi kurul üyesi olarak atayabilecektir. İnsan hakları sivil toplum kuruluşlarının katılımının sağlanması ve dokunulmazlıklar yeterince ve açıkça düzenlenmemiştir.

Kurum genel olarak, insan haklarını koruma ve geliştirmeye yönelik çalışmalarda bulunacak, inceleme ve araştırmalar yapacak, raporlar hazırlayacak, önerilerde bulunabilecektir. Tavsiyelerin uygulanmasını gözleme ve takip mekanizması öngörülmemiş, raporlarla kamuoyuna hesap verebilmesi ve sorumlulukların yerine getirilme ölçütleri açıkça düzenlenmemiştir. Kurum, eğitim çalışmaları yürütecek ve insan hakları ihlali iddialarını inceleyecektir. İhlal iddialarını incelemede ve ziyaretlerde Başkanın yetkilendirmesi hususu soru işareti

olup, habersiz ve sınırsız bir ziyaret yetkisi düzenlenmemiştir. Ulaşılabilirlik konusunda büroların durumu belirsizdir.

Uluslararası insan hakları sözleşmelerinin uygulanmasını izleyecek ve BM ve bölgesel insan hakları kuruluşlarıyla iş birliği yapacak şekilde yapılandırılacaktır. İlkelerde öngörülen yarı yargısal yetkiler de dâhil olmak üzere geniş bir yetki ve görev alanı verilmiştir. Ancak bu geniş kapsamlı işlevleri etkin şekilde yerine getirmesini sağlayacak yeterli mali kaynak için özel bütçenin oransal değerleri belirtilmemiş, işi yükü için yetersiz personel sayısı öngörülmüştür.

Türkiye örneğinde idare tarafından oluşturulan ve insan haklarının korunması ve geliştirilmesini amaçlayan birimler, yaşanan insan hakları sorunlarının üstesinden gelecek şekilde yapılandırılmış uygun birimler olmadığından, kamuoyunun uygun yapı beklentisi devam etmektedir.

SONUÇ

Tez boyunca, insan haklarının geliştirilmesi ve korunması için nasıl bir ulusal yapının inşa edilmesi gerektiği sorusuna cevap aranmıştır. Bu amaçla tezde öncelikle mevcut mekanizmaların insan haklarının korunması ve geliştirilmesi açısından yeterliliği tartışılmıştır. Bulgular şu şekilde özetlenebilir.

İnsan haklarının korunması, ulusal alanda ve evrensel ve bölgesel düzeyde farklılaşan uluslararası alanda olmak üzere, iki farklı düzeyde ancak bir bütünlük içinde sağlanmaktadır. Muhatabın devlet olması dolayısıyla öncelikli ve asıl olan ulusal korumadır. Devletin klasik organları ‘güç’ yetkisini kullanırken; insan haklarını koruma ve geliştirme sorumluluğuna rağmen paradoksal olarak, kimi zaman da etkili bir cezayla karşılaşmadan insan hakları ihlallerine neden olurlar. Klasik erkler incelendiğinde; insan haklarının korunmasının yalnızca devletlerin bir iç işi, özelde de hak ihlalinin ilk öznesi olan yürütmenin işi olarak kabul edilmemektedir. Denetimle sınırlı olan ve farklı işlevle hak ihlali gerçekleştikten sonra ihlalleri gidermeye çalışan yargı da yetersiz kalmaktadır. Yasamanın siyasi yapı olarak doğası gereği çoğunluk ve karar alma süreçleri dolayısıyla tarafsız olamadığı görülmektedir. İhlallerin devam ediyor olması, klasik yapılanmanın, eksiklikleri dolayısıyla ihlalleri bitirmede yeterli olmadığını göstermektedir. O halde, devletin bunların dışında ihlallerin önlenbilmesini amaçlayan özgün, *tarafsız bir gözcüye* ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Evrensel düzeydeki yapılar geçmişte yaşanan kötü deneyimlerin tekrar etmemesi için, bir taraftan insan hakları standartlarını belirlerken diğer taraftan da bunların uygulanmasını denetleyecek ve ulusal düzeyde hayata geçirilmesini etkin

bir şekilde takip edebilecek koruma düzenekleri oluşturmuştur. Uluslararası sitemde; eksiklikler, çelişkiler, egemenlik dengesinin korunması, hükümetlerin paradoksu, uluslararası düzeyde zorlamanın ve yaptırım gücünün düşüklüğü gibi etmenler, rapor ağırlıklı bu koruma mekanizmalarının zayıf yanını oluşturmakta, hükümetlerden kaynaklanan sebeplerden dolayı denetimden geç sonuç alınmaktadır.

Uluslararası koruma mekanizmalarının uygulamada yaşadığı sorunları aşma konusunda ulusal ölçekte işbirliği yapabileceğı, hem ihlalin ana müsebbibi olan devletten ve hem de resmiyet taşımayan hükümet dışı yapılardan ayrılan devlet dışı aygıtlara ihtiyacı bulunmaktadır. Tam bu noktada ulusal düzeyin ihtiyaç duyduğu *tarafsız bir gözcü* ve uluslararası düzeyin ihtiyaç duyduğu *devlet dışı aygıt*, ortak bir paydada buluşarak *yeni bir aktör*'ü ortaya çıkarmıştır. İnsan hakları standartlarının ulusal düzeyde uygulamaya geçirilmesi, takip edilmesi ve denetlenmesinde uluslararası koruma mekanizmaları ile işbirliği yapılması zorunluluğı, yeni aktör olarak ulusal kurumun hem ortaya çıkışını hem de temel işlevini açıklar. Standartlarının ulusal boyutta uygulamaya geçirilmesinde ulusal kurum, bir taraftan bağımsız, tarafsız ve çoğulcu niteliğı ile hükümet aygıtlarından ve yasal temeldeki özerk yapısıyla da hükümet dışı örgütlerden ayrılırken, diğer taraftan hükümet ile sivil toplumu buluşturan ortak bir zemin olmakta ve köprü görevi görmektedir.

Ulusal kuruma duyulan ihtiyacın geçmişi standartların belirlenmeye başladığı tarihlere kadar gitmektedir. BM'nin katkıları sayesinde süreç içerisinde yetki ve işlevinde artış yaşanmış, ulusal kurumların oluşturulması eğiliminde büyük bir ivme görölmüş ve bu kurumlar arasında işbirliği büyük oranda artmıştır. BM denetim mekanizmaları ziyaretlere, başvurulara ve ağırlıklı olarak raporlara dayalı yöntem

kullanırken, etkinlik için; nesnel bilgi ve destek kaynağı ve işbirliği ihtiyacı dolayısıyla kurumların yaygınlaşmasına önemli katkı sağlamışlardır. Ulusal Kurum, uluslararası standartların ulusal düzeyde uygulanmasına önemli katkı yapmaktadır.

Tez mevcut ihtiyacın ve durumun tespitinden sonra ulusal kurumlara ilişkin gelişmekte olan evrensel standartları belirlemeye çalışmıştır.

Ulusal Kurumların standartlarına yönelik gerçekleştirilmiş çalışmaların en önemli sonucu olan ‘Paris İlkeleri’ yapısal ve işlevsel özellikleri belirlemede ana eksen olarak kabul edilmektedir. Tavsiye niteliğindeki İlkeler, UIHK’i tanımlamak yerine genel bir yapının minimum standartlarını çizmiştir. Ancak incelemelerde görüldüğü gibi, asgari standartlar olarak tasarlanan bu İlkeler, uygulamada azami program halini alarak, az sayıda kurum tarafından tam olarak karşılanmıştır.

Paris İlkelerine göre Ulusal Kurumlar, insan haklarını koruma ve geliştirme ve teşvik etme geniş yetkisine sahip olarak, bağımsızlık ve çoğulculuk esasına göre üyelerin seçilmesi ve görev teminatları dahil açıkça anayasa yada yasayla kurulmalıdır. Kurum işlevlerini yerine getirebilecek özerklik ve yeterli mali kaynaklara sahip olmanın yanı sıra, kolayca ulaşılabilir olmalı, hükümete ve ilgili birimlere danışma, tavsiye ve görüş bildirmenin yanı sıra uluslararası uyumu izlerken, diğerk insan hakları yapılarıyla işbirliği yetkisine de sahip olmalıdır.

Paris İlkeleri, ulusal kurumlara ilişkin genel ilkeleri belirlemekle birlikte bu konuda ölkelere belirli bir model önermemekte, bu ilkeler doğrultusunda ulusal düzeyde kendi ihtiyaçlarına en uygun çerçeveyi seçmenin her devletin kendi hakkı olduğunu tanımaktadır. Oluşturulacak kurumun şeklinin, oluşumunun, görev, yetki ve işleyişinin nasıl olacağı bir tercih meselesi olmaktadır.

Nihayet tez son olarak uluslararası alandaki gelişmelerin Türkiye açısından sonuçlarını irdelemiştir. Konuya ilişkin temel bulgularımız şu şekilde özetlenebilir.

Değerlendirmelerimiz İHDK'nin ulusal kurum olarak adlandırılabilmesi için İlkeler ışığında karşılaması gereken; geniş görev alanı, oluşum, çoğulculuk ve teminatlar, finansal ve işlevsel özerklik, örgütsel yapı ve erişilebilirlik, ziyaret ve temek koruma konularında yetki, BM ve diğer yapılarla işbirliği konularında asgari standartları taşımadığını göstermektedir. Tüm eksikliklerine karşın Kurul'un önemli çalışmalar gerçekleştirdiği değerlendirilmektedir. Ulusal kurum yaklaşımıyla yapılandırılan TİHK Yasa Tasarısıyla yeni Kurum birçok alanda, kendisinden önceki birimlerden ileri bir yapılanmaya işaret etmesine karşılık içerisinde iyileştirilmesi gereken temel konular öncelikli olmak üzere çok sayıda eksikliği barındırmaktadır.

Tasarı halindeki Kurum için kısaca temsilde çoğulculuk parametrelerle belirlenmemiştir, üye sayısı çoğulculuğu sağlamak için yetersizdir. Oluşum süreci, üyelerin nitelikleri ve ayrıcalıklar İlkeler ekseninde tam karşılanmamıştır. Yetki ve görevler geniş olmasına rağmen sınırlar netleştirilmemiş, bir o kadar önemli olan sorumluluk ayrıntılı ve net şekilde belirlenmemiştir. İşlevlerin gerçekleştirilmesinde uygulamalar için takip mekanizmaları öngörülmemiştir. Öngörülen personel sayısı yetersiz olup, mali kaynağın boyutu kestirilememektedir. Uluslararası yardım konusu düzenlenmemiştir. Alanda oluşturulacak diğer birimlerle ilişki, yetki ve görev paylaşımı ve işbirliğinin niteliği dikkate alınmamıştır. Erişilebilirlik konusunda merkez dışındaki bağlı birimler yüzeysel olarak düzenlenmiştir.

TİHK'in barındırdığı bu ve benzeri eksiklikler dikkate alındığında, paradoksu aşması beklenen bu Kurum'un uygulamada ne kadar başarılı olacağı hususu büyük bir soru işareti olarak durmaktadır.

Bulgularımız, ulusal kurum olarak nitelenebilecek yapıya yakın olan İHDK fiilen çalışmadığı ve ulusal kurum oluşturma girişiminin de tasarı aşamasında olduğu dikkat alındığında, Türkiye'de etkin bir insan hakları ulusal kurumu yapılanmasının yokluğundan kaynaklana gelen, ulusal kurumun gerçekleştirdiği insan haklarını koruma ve geliştirme sisteminin varlığından hâlihazırda bahsedilemeyeceğini göstermiştir. Aynı şekilde Türkiye örneğinde, devam edecek ise İHDK'da aksi halde yasalaşacak ise mevcut TİHK tasarısında, mevcut yasal çerçeve, yapısal ve işlevsel kapasite, temel koruma fonksiyonları, uluslararası insan hakları sistemine katılma oranları ve etkileşim seviyelerine ilişkin hususların, Paris İlkelerinin önerdiği ulusal kurum konsepti paralelinde gözden geçirilmesinin ve bu yapıların yeni baştan yenilenmesinin gerektiği bir zorunluluk olarak görünmektedir.

Ulusal kurumun etkinliğini, düzenlemeler kadar, uygulamada baskı ve taleplere karşı göstereceği direnç, sergileyeceği tarafsız davranış ve demokratik yönetim anlayışı belirleyecektir. Çözüm bekleyen Güneydoğu/Kürt sorunu, Alevilere kaştı tutum, gayrimüslimlere karşı tutum, işkence ve kötü muamele, ifade ve kanaat özgürlüğünün demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olarak kısıtlanması temel sorunları ulusal kurumun koruma ve geliştirme işlevi ekseninde etkinliğinin sınanacağı alanlar olarak sıralanmaktadır.

Tasarısının demokratik açılımın bir parçası olarak dillendirilmesi bu alanlara zorunlu olarak eğilmesi gerektiği çıkarımını yapmaktadır. Ulusal kurumun bu

sorunlarla yüzleşmek isteyip istemeyeceği, sorunları görmezden mi geleceği veya bunları sorun olarak kabul edip etmeyeceği hususları meşruiyetini belirleyecektir. Sorunlardan kaçmak, çözümden de kaçmak olacaktır. Bu sorunların ele alınarak gün ışığına çıkarılması, devletin saygınlık kaybetmesi veya küçük düşürülmesi olarak algılanmamalıdır. Ulusal kurum bu sorunları ele almada ve çözüm geliştirmede ne ölçüde etkili olursa insan hakları atmosferi için gelecek o kadar iyi olacaktır.

Genel değerlendirme, Türkiye örneği için ulusal kuruma ilişkin önerilerle sonuçlandırılacaktır. TİHK tasarısının çatısının değiştirilerek, iyileştirilmesini içeren somut tekliflerimiz aşağıdaki hususları içermektedir.

TİHK tasarısında geniş yetki ve görev alanı işlevsellikle desteklenmelidir. Uygun üyelik kriterleri, çoğulculuğu hedef alarak işletilecek seçim mekanizmaları toplulukları ve kontenjanları belirlenmiş olarak çeşitliliği yansıtacak şekilde yasayla düzenlenmelidir. Bu üye seçimi sürecine sahip olacak THİK, içerisinde İHDK benzeri geniş katılımlı bir Genel Kurula sahip olarak enstitü tarzı yapılandırılmalı ve bu Genel Kurul kendi içerisinde 11 kişilik bir Yönetim Kurulu seçmelidir. Böylesi bir yapı çoğulculuk, uzmanlık ve meşruiyet için daha elverişlidir. Genel Kurul 3 ayda bir toplanmalı, Yönetim Kurulu tam zamanlı olarak çalışmalıdır. Üyelerin teminatları, hâkimlik teminatlarına yaklaştırılmalı, özellikle üyelikten çıkarılmanın zorluk derecesi güçlendirilmelidir. Bütçede önceden belirlenen ve sürekli artış gösterecek şekilde oranlanan ödenekler ve bunların işlevselliği artıracak şekilde kullanılması düzenlenmeli ve finansal destek ve yardım alma imkânları güçlendirilmelidir. Kurumun her aşamasındaki personelinin sayı ve kapasitesi arttırılmalı, özerk işleyiş için Başkanlık yetkileri Kurum üyeleri ve personeline

dağıtılmalı, kurumdaki personellerin çeşitliliği ve kariyer gelişimi imkânları güçlendirilmelidir. Kurumun, erişilebilirlik konusunda özellikle savunmasız guruplara ulaşmada hem fiziki altyapısı hem de tarafsızlığı esas alan işleyiş yöntemleri yasada açıkça ve ayrıntılı olarak düzenlenerek güçlendirilmelidir.

Kurum temel koruma işlevini gerçekleştirmek için özellikle kişilerin özgürlüklerinden mahrum bırakıldıkları mekânların izlenmesinde yaptırımları güçlendirilmiş düzensiz ve habersiz ziyaret konusuna öncelik vermelidir. Kurum'un insan hakları alanındaki görüş ve tavsiye yetkileri prosedürel olmaktan çıkarılarak, özellikle takip mekanizmasına sahip olması sağlanmalı, görüşlerin öncelikli olarak ele alınması yasada düzenlenmelidir. Yarı yargısal yetkilerde, süreç ve işleyişle ilgili usul hukuku benzeri açık ve tanımlanmış yöntemler düzenlenerek, uzlaşının sınır ve şekilleri düzenlenirken ağır ihlallerde uzlaşi yolu öngörülmemeli, yetkili mercilere iletilen ihlallerin ele alınması süreçlerine katılma öngörülmalıdır.

Kurum'un ilgi ve sorumluluğunun parlamentoya karşı olması konusu düşünülmelidir. Hem Kurumun hem de yetkin sivil toplum kuruluşlarının birbirlerini anlamasını amaçlayan derin içerikli kurumsal ilişki kurulması düzenlenmelidir. Kurum'un kamu örgütleri nezdinde resmi muhatap alınma zorunluluğu ve özerklik temelinde bağlantı kurulması açıkça düzenlenmeli ve bu husus desteklenerek güçlendirilmelidir. Kurum'un, uluslararası ve diğer insan hakları mekanizmalarıyla arasındaki işbirliği ve etkileşiminde; katılım, dönemsel raporlar için nesnel ve güvenilir girdi sağlama yükümlülüğü; koruma mekanizmalarının raporlar ve özel yöntemlerde ülke ziyaretlerinde desteklenmesi yükümlülüğü ve tavsiyelerin takibine imkân tanınması konusunda işlevsel yetkileri arttırılarak güçlendirilmelidir.

Türkiye’de kuruluşları, görevleri ve işleyişleri açısından farklılıklar göstermekle beraber insan haklarına ilişkin işlevleri bulunan birimlerin varlığının, insan hakları ihlalleri karşısındaki AIHM kararlarından da görülebilen durumumuz dikkate alındığında, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi açısından büyük bir güvence teşkil etmediği görülmektedir. Devlet, var olan denetim mekanizmalarının çeşitli nedenlerle *yetersiz kaldığını* kabul etmekte ve *bu nedenle de* bu konuda yeni olanaklar sunacak olan yapının -ulusal kurumun- kurulmasını tasarlamaktadır.

Devlet ve insan hakları sivil toplumu insan hakları ihlalinin üstesinden bu kez bir de iç dinamikleri üzerinden, işbirliği ve diyalogla gelmenin yolunu denemelidir. Yapıcı ve karşısındakini anlamaya çalışan demokratik bir bakış açısıyla sorunları bir tarafa bırakarak içerikli, sistematik ve etkin çalışma yürütmenin zamanı gelmiştir. Devlet tarafından kurularak, çoğulculuğu ve özerkliği garanti altına alınacak ulusal kurum; toplumsal katılımı sağlayarak hem insan hakları politikaları üretmek hem de yürütme üzerinde yeterince etkili olarak hak ihlallerinin üzerine yürümek için elverişli bir araçtır.

Ulusal daha çok da uluslararası sistemdeki eksiklik ve aksaklıkların kaynaklık ettiği ulusal kurum, devleti ve sivil toplumu buluşturan ve aralarında köprüler oluşturan, yenileşme ve gelişme potansiyelini içinde barındıran özgün bir yapı olarak, etkinlik ve verimlilik ekseninde ne kadar iyi yapılandırılırsa ihtiyaca o kadar cevap verebilecektir. İnsan hakları ihlallerini toplumsal huzursuzluğa, şiddete ve sonucunda olacak olan çatışmalara dönüşmeden önce engelleyici ve önleyici olabileceği gerçeği, ulusal kurumların en önemli özelliğidir.

KAYNAKÇA

Akdoğan, Argun, "Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım", **DOSYA-08: Yerel**

Yönetimlere Katılım, Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, Bülten 64

Aralık 2008, ss. 17-27.

Akıllıoğlu, Tekin, **İnsan Hakları -1-** Kavram, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri,

A.Ü.S.B.F. İnsan Hakları Merkezi Yayınları No:17, Ankara, 1995.

Algan, Bülent, **Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Korunması**, Seçkin

Yayınevi, Ankara, 2007.

Aliefendioğlu, Yılmaz, 'İnsan Hakları Ve Sivil Toplum Örgütleri', Ankara, 1999,

<http://www.abchukuk.com/makale/makale25.html>, Erişim: 18 Mart 2010.

Alpkaya, Gökçen, 'Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT)' ed.: Korkut

Tankuter, **İnsan Hakları**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2000, ss.437-455.

Altıparmak, Kerem 'Türkiye'de İnsan Haklarında Kurumsallaş(ama)ma', Türkiye

Barolar Birliği (yay. haz.), **Bürokrasi ve İnsan Hakları**, TBB Yayınları:121,

Ankara, Nisan-2007. ss. 54 -111.

Altıparmak, Kerem, 'İşkenceyi Ciddiye Almak: Seçmeli Protokol ve Türkiye'de

Ulusal Ziyaret Mekanizmaları', **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 65, Sayı: 2,

Bahar 2007, ss. 82-100.

Altıparmak, Kerem, Hükümetin 'İnsan Hakları' Kurumu Neye Yarayacak?

<http://bianet.org/bianet/bianet/114664-hukumetin-insan-haklari-kurumu->

[neye-yarayacak](http://bianet.org/bianet/bianet/114664-hukumetin-insan-haklari-kurumu-) (Erişim: 31 Ocak 2010)

Altıparmak, Kerem, **Köprüden Önce Son Çıkış: Türkiye İnsan Hakları Kurumu**

Kanun Tasarısı'nın Eleştirel Değerlendirmesi, İnsan Hakları Çalışma

Metinleri: XIII, A.Ü SBF İnsan Hakları Merkezi, Ankara – 2010.

Anayurt, Ömer, **Avrupa İnsan Hakları Hukukunda kişisel Başvuru Yolu**, 1.

Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Nisan 2004.

Annex To The United Nations Handbook On The Establishment And

Strengthening Of National Institutions, Professional Training Series No. 4,

U.N. Center For Human Rights, Geneva, 1995.

Assessing The Effectiveness Of National Human Rights Institutions,

International Council on Human Rights Policy, Versoix, Switzerland, 2005.

Aydın, Nurullah, **İnsan Hakları, Demokrasi ve Medya**', Kum Saati Yayınları,

İstanbul, 2008.

Başlar, Kemal, **Uluslararası Hukukta Hükümet Dışı Kuruluşlar Vestfalya-**

Sonrası Süreçte Küresel Sivil Toplum, Nobel Yayınları No:654, Ankara,

2005.

Beco, Gauthier de, 'Networks Of European National Human Rights Institutions'

Human Rights Law Review 7:2, Oxford University Press. 23 April 2007, ss.

331-370

Beddard, Ralph, **Human Rights And Europe**, Cambridge Grotius Publications

Limited, 1. Title, England, 1993.

Beetham, David, **Demokrasi ve İnsan Hakları**, Liberte Yayınları, Ankara, 2006

Bikmen, Filiz; Meydanoğlu, Zeynep, **Türkiye’de Sivil Toplum: Bir Değişim**

Süreci - Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke

Raporu, TÜSEV Yayınları, İstanbul, Aralık 2006,

Bossuyt, Marc, ‘International Human Rights Systems: Strengths and Weaknesses’,

Eds.; Mahoney, Kathleen E and Mahoney, Paul, **Human Rights In The**

Twenty-First Century: A Global Challenge, Martinus Nijhoff Publishers,

Dordrecht; Netherlands, 1993, ss.47-55.

Bouchet, – Saulnier Françoise, **İnsancıl Hukuk Sözlüğü**, Dictionnaire Pratipue du

Droit Humanitaire, Türkçesi: Selahattin Bağdatlı, İletişim, 1. Baskı, İstanbul,

2002.

Bozkurt, Enver, **İnsan Haklarının Korunmasında Uluslararası Hukukun Rolü**,

Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Kasım – 2003.

Burdekin, Brian ve Naum, Jason, **National Human Rights Institutions In The**

Asia-Pacific Region /By Brian Burdekin; Assisted By Jason Naum

Martinus Nijhoff Publishers, Leiden; Boston, 2007

Cardenas, Sonia, ‘National Human Rights Commissions in Asia’, edi.: John D.

Motgomery, Nathan Glazer **How Governments Respond Sovereignty**

Under Challenge, Transaction Publishers, New Jersey, 2002, ss.55-82.

Cardenas, Sonia, ‘Sovereignty Transformed? The Role Of National Human Rights

Institutions’, edi.; Shawki Noha, Cox Michaelene, **Negotiating Sovereignty**

and Human Rights-Actors and Issues in Contemporary Human Rights

Politics, Ashgate Publishing Company, Farnham, England, 2009. ss.27-37.

- Cardenas, Sonia, 'Transgovernmental Activism: Canada's Role in Promoting National Human Rights Commissions', **Human Rights Quarterly**:25 The Johns Hopkins University Press, Amerika, 2003, ss. 775-790,
- Cardenas, Sonia, 'Adaptive States: The Proliferation Of National Human Rights Institutions', Carr Center For Human Rights Policy, Kennedy School Of Government, Harvard University, Working Paper Series T-01-04, 56 pages. December 7, 2001
- Ceylan, Deniz Tarba, Irzık, Gürol, **Nasıl Eğitiliyoruz? İnsan Hakları Eğitimi ve Ders Kitapları Araştırmaları Uluslararası Sempozyumu Bildirileri** 17-18 Nisan 2004, İstanbul, 1. Baskı, Tarih Vakfı Yayınları, Şubat 2005.
- Çeçen, Anıl, **İnsan Hakları**, Savaş Yayınları, 3. Basım, Ankara. Ekim 2000,
- Dam, Shubhankar, 'Lessons From National Human Rights Institutions Around The World For State And Local Human Rights Commissions In The United States', Executive Session Papers: Human Rights Commissions and Criminal Justice, Kennedy School of Government, Harvard University, August 2007. (<http://www.hrcj.org/hrcj/pdfs/nhri.pdf>), Erişim: 26.05.2009
- Donnelly, Jack, **Universal Human Rights In Theory and Practice**, Türkçesi Erdoğan Mustafa –Korkut Levent, **Teoride ve Uygulamada İnsan Hakları**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995.
- Döner, Ayhan, **İnsan Haklarının Uluslararası Alanda Korunması ve Avrupa Sistemi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003.
- Elizondo, Gonzalo, Aguilar Irene, 'The Ombudsman Institution In Latin America: Minimum Standards For Its Existence', edİ.; Lindsnaes Birgit, Lindholt Lone,

Yigen Kristine, **National Human Rights Institutions. Articles and Working Papers**, The Danish Centre For Human Rights, Handy Print, Skive – Denmark, 2001. ss.209-221

Erdoğan, Mustafa, **İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku**, Orion Yayınevi, Ankara, 2007.

Eren, Aburrahman, **Uluslararası Koruma Mekanizmaları ve Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Rolü**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.

Erhürman, Tufan, ‘İnsan Haklarını koruma Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu’ **Türkiye’de İnsan Hakları**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2000. ss.339-350.

Erhürman, Tufan, ‘Ombudsman’, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 3, Eylül 1998, ss. 87-102.

Eroğlu, İzzet, **İnsan haklarının Parlamenter Denetimi**, TBMM Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara, No:127, 2007.

Essiz, Veysel, ‘**İnsan Hakları Ulusal Kurumları: Farklı Coğrafyalar, Başka Deneyimler**’, (İHOP için Kapasite Geliştirme Derneği tarafından bastırılmıştır), www.ihop.org.tr, Ankara, 2010.

Falk, Richard, ‘Human Rights And Global Civil Society On The Law Of Unintended Effects’ edi.; Gready, Paul, **Fighting For Human Human Rights**, Routledge Taylor&Francis Group, London and New York, First published 2004. ss.33-53.

Fitzpatrick, Kieren, ‘The Asia Pacific Forum: A Partnership for Regional Human Rights Cooperation’, eds.; Lindsnaes Birgit, Lindholt Lone, Yigen Kristine,

National Human Rights Institutions Articles and Working Papers, The Danish Centre for Human Rights, Handy Print, Skive – Denmark, 2001.ss. 141-148.

Gözübüyük, A.Şeref, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Ve Uygulaması, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İnceleme Ve Yargılama Yöntemi**, 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.

Gülmez, Mesut, **Belgelerle insan Hakları Eğitimi Birleşmiş Milletler Onyılı**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998.

Gülmez, Mesut, **Birleşmiş Milletler Sisteminde İnsan Haklarının Korunması**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları 19, Ankara, Mayıs 2004.

Gülmez, Mesut, **İnsan Hakları ve Demokrasi Eğitimi Egemenlik İnsanıdır**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2001.

<http://www.tihv.org.tr/index.php?aEoeTArkiye-AEnsan-HaklarAE-Kurumu-KurulmasAEna-Dair-Kanun-TasarAEsAEaE-Derhal-Geri-Aekilmelidir>
(Erişim: 21 Mayıs 2010)

http://www.tihv.org.tr/index.php?ti_hv_ba20100209, (Erişim: 21 Mayıs 2010)

http://www.tihv.org.tr/dosya_arsiv/a6a2f11795e774c0b8bc431c5f3dc30d.pdf,
(Erişim: 05 Ocak 2011)

<http://www2.ohchr.org/english/law/cat-one.htm>, (Erişim: 05 Ocak 2011)

<http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2433c.pdf>, (Erişim: 30 Ocak 2010)

<http://www.humanrights.dk/>, (Erişim: 05 Ocak 2011)

<http://www.humanrights.gov.au/>, (Erişim: 05 Ocak 2011)

http://www.humanrights.gov.au/pdf/about/strategic_plan.pdf, (Erişim: 05.01.2011)

Hurrell, Andrew ‘Power, Principles And Prudence: Protecting Human Rights In A Deeply Divided World’, **Human Rights In Global Politics**, Edited By Tim Dune And Nicholasj Wheeler, Cambridge University Press, Cambridge U.K, 1999. ss.277-302.

İnan, Yüksel - Erdoğan Birsen, ‘Avrupa Birliği-Türkiye İlişkilerinde İnsan Hakları Sorunu’ **İnsan Hakları Yıllığı**, TODAİE yayınları, Ankara, C.21-22, 1999-2000, ss.15-31.

Kaboğlu, İbrahim Ö., ‘Anayasa ve İnsan Hakları Kurulları’, Birgün, 21 Ocak 2010
http://www.birgun.net/writer_index.php?category_code=1187091898&news_code=1264076385&year=2010&month=01&day=21, (Erişim: 21 Ocak 2010)

Kaboğlu, İbrahim Ö., ‘İçtenlik sınavı' sürüyor’, Radikal, 08/02/2005,
<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=142823>, (Erişim: 19 Mayıs 2010)

Kaboğlu, İbrahim Ö., ‘İnsan Hakları Kurulları, Ulusal-Ötesi Rol...’, Birgün, 28. 01. 2010
http://www.birgun.net/writer_index.php?category_code=1187091898&news_code=1264680576&year=2010&month=01&day=28, (Erişim: 28 Ocak 2010)

Kaboğlu, İbrahim Ö., ‘İnsan Hakları Devletçiliği’ Birgün, 18 Mart 2010,
http://www.birgun.net/writer_index.php?Category_code=1187091898&news_code=1268914991&year=2010&month=03&day=18, (Erişim: 18 Mart 2010)

- Kaboğlu, İbrahim Ö., ‘İnsan hakları sınav veriyor’, Radikal Gazetesi, 25/12/2003,
<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=100065>, (Erişim: 19.06.10)
- Kaboğlu, İbrahim Ö., ‘İnsan Hakları, Olmasa Da Olur!’, Birgün, 18 Şubat 2010, s.9.
- Kaboğlu, İbrahim Ö., Akkurt Kemal, **İnsan Hakları Danışma Kurulu Raporları**,
Ankara, İmge Kitabevi, 2006.
- Kaboğlu, İbrahim Ö., **Anayasa ve Toplum**, İmge Kitabevi, Ankara, 1. Baskı, 2000.
- Kaboğlu, İbrahim Ö., **Özgürlükler Hukuku**, İmge Kitabevi, Ankara, 6. Baskı, 2002.
- Kalabalık, Halil, **İnsan Hakları Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2009.
- Karan, Ulaş, **Avrupa Birliği Ülkelerinde Ayrımcılık Yasağı Ve Eşitlik Kurumları**, İHOP, Mattek Matbaacılık, Ankara, 2009.
- Karasu, Koray, "İnceleme Alanı Olarak Kamu Örgütleri," **Kamu Yönetimi Dünyası**,
(Yıl. 5, Sayı 19, Temmuz - Eylül 2004), ss. 6 -11.
- Keenan, Johanna, Bell Christine, ‘Human Rights Nongovernmental Organizations
And The Problems Of Transition’ **Human Rights Quartely**, Volume 26,
Number 2, The Johns Hopkins University Press, May 2004, ss.330-374.
- Kennedy, David, “The International Human Rights Movement: Part Of The
Problem?”, **Harvard Human Rights Journal**, Vol. 15, Harv.Hum.Rts.J.101
(2002), ss.101-126.
- Kepenekçi, Yasemin Karaman, **İnsan Hakları Eğitimi**, Anı Yayıncılık, Ankara,
Şubat – 2000,
- Kestane, Doğan, ‘Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu
Denetçiliği)’, **Maliye Dergisi**, sayı 151, Temmuz-Aralık 2006, ss. 128-142.

Köker, Levent, “Seçim Sistemleri ve Siyasî Çoğulculuk”, **Anayasa Yargısı**, Cilt: 23, 2006, ss.199-210.

Kuçuradi, İoanna, ‘Etik İlkeler Olarak İnsan Hakları’, **Konferanslar, Hikayemi Dinler misin?, Tanıklarla Türkiye’de İnsan Hakları ve Sivil Toplum**, Tarih Vakfı, İstanbul, 2004, ss. 109-115.

Kuçuradi, İoanna, **2009 İnsan Haklarında Farkındalık Yılı, Uluslararası İnsan Hakları Konferansı**, BİHB, Ankara, 2009. ss.125-130.

Kuçuradi, İoanna, **İnsan Hakları Kavramları Ve Sorunları**, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara, 2007.

Kumar, C.Raj, ‘National Human Rigts Institutions (NHRI’s) And Economic, Social And Cultural Rights: Toward The Institutionalization And Developmentalization Of Human Rights’ **Human Rights Quartely**, Volume 28, Number 3, The Johns Hopkins University Press 2006. ss.755-780.

Lauren, Paul Gordon, **The Evolution Of International Human Rights**, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, Second Edition, 2003.

Lindsnaes, Birgit and Lindholt Lone ‘National Human Rights Institutions: Standard-Setting and Achievements’ eds.: Lindsnaes Birgit, Lindholt Lone, Yigen Kristine, **National Human Rights Institutions Articles and Working Papers**, The Danish Centre for Human Rights, Denmark , 2001, ss.1-48.

Mccorquodale, Robert, Fairbrother Richard ‘Globalization And Human Rights’, eds.: Falk, Richard Elver Hilal And Hajjar Lisa, **Human Rights Critical Concepts İn Politicial Science**, Routledge, London And New York, Volume 1, 2008. ss.402-508.

Mutuş, Ceren, ‘AİHM Nezdinde Türkiye Ve İnsan Hakları Kurumlarının Fonksiyonları (1)’, <http://www.usak.org.tr/makale.asp?id=1343>, (Erişim: 02.06.2010)

Müller, Amrei, Seidensticker, Frauke, **The Role Of National Human Rights Institutions In The United Nations Treaty Body Process**, German Institute for Human Rights, Berlin, December 2007.

National Human Rights Institutions - Pathways For Pacific States, Pacific Human Rights Issues/ Series: 1, Pacific Islands Forum Secretariat & New Zealand Human Rights Commission, 2007.

National Human Rights Institutions Best Practice, Best Practice For National Human Rights Institutions, Commonwealth Secretariat Legal and Constitutional Affairs Division, London, 2001.

National Human Rights Institutions, Amnesty International’s Recommendations For Effective Protection And Promotion Of Human Rights, Amnesty International, AI INDEX: IOR 40/007/2001, 2001.

Nickel, James W, **Making Sense Of Human Rights**, Blackwell Publishing, Second Edition, California, 2007.

Oran, Baskın, ‘Azınlık Hakları Ve Kültürel Haklar Raporu’nun Bütün Öyküsü’, **Birikim**, no.188 (Aralık 2004), ss. 17-25.
<http://baskinoran.com/makale/Birikim-IHDKRaporununOykusu.pdf>, (Erişim: 19.05.2010)

Özdek, Yasemin, **Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve Türkiye AİHS Sistemi AİHM Kararlarında Türkiye**, TODAİE yayınları, 1. Baskı, Mart 2004.

ÖZDEN, Kemal, **OMBUDSMAN; Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, Tasam Yayınları, İstanbul, 2005.

Öztürk Armağan, ‘Bir Siyaset Felsefesi Enstümanı Olarak İnsan Haklarının İnsanla Çelişkileri Üzerine Notlar’ **İnsan Hakları Yıllığı**, Ankara, TODAİE Yayınları, C.26, 2008. ss.1-14.

Paris İlkeleri, Ulusal Kurumların Statüsüne İlişkin İlkeler A.Ü. SBF İHM, Yrd. Doç. Dr. Kerem Altıparmak ve Arş. Gör. Hasan Sayim Vural çevirisi

Performance & Legitimacy: National Human Rights Institutions, International Council on Human Rights Policy, Versoix, Switzerland, 2004.

Pişkinsüt, Sema, ‘İnsan Hakları ve Türkiye’, **Sivil Toplum Dergisi**, İstanbul, 2006, Yıl: 3 Sayı: 13 - 14 / Ocak - Haziran–2006, ss.222-225.

Pogge, Thomas, **Küresel Yoksulluk ve İnsan Hakları**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, Eylül 2006.

Pohjolainen, Anna-Elina, **The Evolution Of National Human Rights Institutions - The Role Of The Unites Nations**, The Danish Institute For Human Rights, Copenhagen K Denmark, 2006.

Ramcharan Bertrand G, **Contemporary Human Rights Ideas**, Routledge, New York, First Published, 2008.

Roberts, Kirsten, **Regional Co-Operation Between National Human Rights Institutions From The European Perspective: Challenges And Opportunities**, Workshop: Creating Change? NHRIs (in) Action in the Asia-Pacific Region, University of Melbourne Law School, 22 July 2009.

- Rodley, Sir Nigel, ‘United Nations Human Rights Treaty Bodies And Special Procedures Of The Commission On Human Rights: Complementarity Or Competition?’, **Human Rights Quartely**, Volume 25, Number 4, November 2003, The Johns Hopkins University Press 2003. ss.882-908.
- Sabuncu, Yavuz, **Anayasaya Giriş**, 13. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2007.
- Salihpaşaoğlu, Yaşar, ‘Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Ve Türkiye: Bazı Rakamlar Ve Gerçekler’ **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Ankara, C. XIII, Y. 2009, ss. 253-281.
- Sancakdar, Oğuz, ‘AİHM Kararlarının Türk İdare Hukukuna Etkileri Konusunda Genel Gözlemler’, **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara, Todaie Yayınları, 38/1 Mart 2005, ss.89-112.
- Sancar, Mithat, ‘Hukukun Oluşturulmasında İnsan Haklarının Rolü ya da İnsan Hakları ile Pozitif Hukuk Arasındaki İlişki’, ed.: Kuçuradi İoanna ve Peker Bülent, **Türkiye’de ve Dünyada İnsan Hakları**, I. Baskı, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara, 1999, ss.314-336.
- Saraç, Ahmet, ‘Türkiye’de İnsan Hakları, Resmi Örgütlenmesi’ **Türk İdare Dergisi**, sayı 435, Haziran 2002, Ankara, ss.157-176.
- Saunders, Kenneth L. and Bang, Hyo Eun ‘**A Historical Perspective on U.S. Human Rights Commissions**’, Kennedy School of Government: Executive Session on Human Rights Commissions and Criminal Justice, No. 3, Harvard University, 2007, www.hrccj.org/pdfs/history_of_hrc.pdf, Erişim: 26.05.2009

Sencer, Muzaffer, ‘Birleşmiş Milletler Bağlamında İnsan Hakları’, **İnsan Hakları Yıllığı**, Ankara, TODAİE Yayınları, C.13, 1991, ss.19-36.

Sezen, Seriyel, ‘Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme’, **Amme İdaresi Dergisi**, 34(4), Aralık 2001/4, ss. 71-96.

Shawki, Noha, ‘A New Actor in Human Rights Politics? Transgovernmental Networks of National Human Rights Institutions’, eds.; Shawki Noha and Cox Michaelene, **Negotiating Sovereignty And Human Rights-Actors And Issues In Contemporary Human Rights Politics**, , Ashgate Publishing Company, Farnham, England, 2009, ss.41-55.

Smith, Anne, ‘The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?’, **Human Rights Quarterly** - Volume 28, Number 4, November 2006, ss, 904-946.

Smith, K.M Rhona, **Textbook on International Human Rights**, Oxford University Press, New York, 2007.

Survey On National Human Rights Institutions, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner for Human Rights, , Geneva, Switzerland, July 2009.

Şafaklı, Okan Veli, ‘Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak ‘Ombudsman’ ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış’, **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi** (C.X I,S II, 2009) ss. 161-197.

Şener, Hasan Engin, ‘Kamu Yönetiminde Katılım ve Çoğulculuk’, **Amme İdaresi Dergisi**, 38/4 (Aralık 2005), ss.1-22.

Tan, Turgut, ‘Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar’, **Amme İdaresi Dergisi**, 35 (2), Haziran 2002, ss. 11-37.

Tanör, Bülent, **Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu**, 3. Baskı, Yön Matbaası, İstanbul, 1994.

Tarhanlı, Turgut, ‘Birleşmiş Milletler Örgütü ve İnsan Haklarının Korunmasına İlişkin Başlıca Usuller’ ed.: Korkut Tankuter, **İnsan Hakları**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Aralık 2000, ss.407-436.

Tarhanlı, Turgut, ‘İnsan Hakları: Gerçek ve Gelecek’, **KONFERANSLAR, Hikayemi Dinler misin?, Tanıklarla Türkiye’de İnsan Hakları ve Sivil Toplum**, Tarih Vakfı, İstanbul, 2004, ss.4-7.

Tarhanlı, Turgut, ‘Uluslararası Hukuk, İnsan Hakları ve Türkiye’, ed.: İonna Kuçuradi ve Bülent Peker, **Türkiye’de ve Dünya’da İnsan Hakları**, (Ankara: Hacettepe Üniversitesi İnsan Hakları ve Felsefesi Uygulama ve Araştırma Merkezi, 1999), ss. 292- 313.

Tarhanlı, Turgut, **İnsansız Yönetim** Türkiye’de İnsan Hakları, Dost Yayınları, Ankara, Ocak 2003.

Tepe, Harun, ‘Kimlik, Kimlikler Ve İnsan Hakları’ ed.: İonna Kuçuradi ve Bülent Peker, **Türkiye’de ve Dünya’da İnsan Hakları**, (Ankara: Hacettepe Üniversitesi İnsan Hakları ve Felsefesi Uygulama ve Araştırma Merkezi, 1999), ss.91-100.

Tezcan, Durmuş ve Diğerleri, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 1. Baskı, Haziran 2002.

The Role Of National Human Rights Institutions In Strengthening The African

Comission On Human And Peoples' Rights, The Danish Institute For Human Rights, Network Of African National Human Rights Institutions, Nairobi, Kenya, May 2009.

TİHV, Türkiye İnsan Hakları Kurumu' Kanun Tasarısı ile İlgili Görüşleri ve Öneriler, Türkiye İnsan Hakları Vakfı, Ankara- Şubat 2010.

Tunçay, Mete, 'Türkiye'de ve Dünyada İnsan Hakları,' **KONFERANSLAR, Hikayemi Dinler misin?, Tanıklarla Türkiye'de İnsan Hakları ve Sivil Toplum**, Tarih Vakfı, İstanbul, 2004. ss. 21-33.

Türk, Hikmet Sami, **Türkiye'de ve Dünyada İnsan Hakları**, İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu, Ankara, 1998.

Türmen, Rıza, İnsan Hakları Kurumu Tasarısı, Milliyet, 15 Şubat 2010, s.18.

www.ihb.gov.tr/dosyagoster.ashx?id=114. Erişim:15.06.2010. İnsan Hakları

Başkanlığı ve Avrupa Konseyinin birlikte yaptığı İspanya'daki ombudsman inceleme notları.

Yıldız, Özkan, "Sivil Toplum, Demokrasi ve Çoğulculuk", **Sivil Toplum**, 2 (5), 2004, ss.85-92.

Yüksel, Mehmet, 'İnsan Haklarının Sosyo-Tarihsel Temelleri' **İnsan Hakları Yıllığı**, Ankara, TODAİE Yayınları, 2007, C.25, ss.1-20.

Yüzbaşıoğlu, Necmi, 'İnsan Haklarının Ulusal Düzeyde Korunması', ed.: Korkut Tankuter, **İnsan Hakları**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Aralık 2000, ss.397-406.

ÖZET

ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARI ve TÜRKİYE ÖRNEĞİNE ELEŞTİREL YAKLAŞIM

AÇIK, Coşkun, **Yüksek Lisans Tezi,** Yönetici: Yard.Doç.Dr. Kerem Altıparmak, Ocak 2011, s. 215.

Yapısal ve işlevsel eksiklikleri dolayısıyla klasik devlet aygıtları ve uluslararası koruma mekanizmalarının insan hakları ihlallerini önlemede yetersiz kaldığı olgusu; uluslararası örgütler, hükümet yapıları ve sivil toplumu buluşturan ortak bir yapı olarak ulusal insan hakları kurumlarını ortaya çıkarmıştır. Kurum, uluslararası standartların ulusal düzeyde uygulanmasına önemli katkıda bulunabilme potansiyelini bağımsız ve çoğulcu yapısıyla, taraflarla hem birlikte çalışarak hem de bunlara karşı bağımsız olarak gerçekleştirmektedir. Paris İlkeleri kurumlar için yapısal ve işlevsel kapasite konusunda standartlar öngörmektedir. Türkiye’de önemli bir işlev gören İnsan Hakları Danışma Kurulu’nun yanısıra değişik isimler altında oluşturulmuş insan hakları birimleri bulunmakla birlikte, Paris İlkelerine uygunluk gösteren ve ihtiyacı karşılayan yapı ve işlevde bir ulusal kurum bulunmamaktadır. Paris İlkelerine uygun bir ulusal kurumuna ihtiyaç çok açıktır. İhtiyacı karşılamak için yola çıkan Türkiye İnsan Hakları Kurumu önceki örneklerden çok ileridir. Ancak, iyileştirilmesi gereken onlarca eksikliği içerisinde barındırmaktadır.

Anahtar kelimeler:

Ulusal İnsan Hakları Kurumu

Paris İlkeleri

İnsan Hakları Danışma Kurulu

Türkiye İnsan Hakları Kurumu

ABSTRACT

NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS AND CRITICAL APPROACH TO THE TURKISH CASE

AÇIK, Coşkun, **MS**, Supervisor: Assist. Prof. Dr. Kerem Altıparmak,
January 2011, p.215.

The fact that classical state bodies and international protection mechanisms have failed in the prevention of human rights violations due to structural and functional deficiencies; has led to the creation of National Human Rights Institutions gathering international organizations, governmental structures and civil society at a common structure. With its independent and pluralistic structure, the Institution performs her potential contribution to the implementation of international standards at national level by working with these parties together and independently against them. The Paris Principles stipulate standards on the issues such as structural and functional capacity. In Turkey, besides the Human Rights Advisory Council, which performed important functions, human rights units have been established under different names. None of them has met the requirements the Paris Principles. The need for a national institution in accordance with Paris Principles is very clear. The Draft Law on Human Rights Institution of Turkey, which aims to fill the gap is much more satisfactory. However, it hosts dozens of deficiency to be improved.

Keywords:

The National Human Rights Institutions

The Paris Principles

The Human Rights Advisory Board

Human Rights Institution of Turkey