İNSAN HAKLARI ULUSAL KURUMLARI

İNSAN HAKLARININ UYGULANMASI

Yazan:
Morten Kjærum[1]*

Det Danske Center for Menneskerettigheder
DANİMARKA İNSAN HAKLARI ENSTİTÜSÜ

---

[1]* Hukuk Yüksek Lisans. Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü Sorumlu Müdürü. BM Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Komitesi üyesi ve İnsan Hakları Ulusal Kurumları Avrupa Eşgüdüm Grubunun Başkanı. Bu makaleye yaptıkları katkılardan ötürü Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü araştırma uzmanı Lone Lindholt ve Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ulusal Kurumlar Ekibi İnsan Hakları Uzmanı Sn. Orest Nowosad'a teşekkür ederim.

İNSAN HAKLARI ULUSAL KURUMLARI

İNSAN HAKLARININ UYGULANMASI

Yayın hakkı © Morten Kjærum ve Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü
Tüm hakları saklıdır.

“Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden” adlı kitapta yayımlanmıştır.
Martinus Nijhoff Publishers 2003
Grafik tasarım: helle Madsen, de Baskerville
Yayına hazırlayan: Klaus Slavensky
Baskı: Handy Print A/S, Skive
Fotoğraf: Stig Stasig
Yazar hakkında:
Morten Kjærum, Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü Yetkili Müdürü
ISBN: 87-90744-72-1 (stregkode EAN 9788790744724)
Danimarka’da basılmıştır.
2003.

İÇİNDEKİLER

1. Giriş 4

2. İnsan hakları ulusal kurumu nedir? 5

3. İzleme ve danışma – hukuk mu, yoksa siyaset mi? 9

4. Ulusal kurumlar ve AİHS 12

5. Bölgesel ve uluslararası insan hakları mekanizmaları bağlamında ulusal kurumların rolü 15

6. Son notlar 20

1. Giriş

1990 yılında dünya çapında sekiz insan hakları ulusal kurumu (İHUK) varken,[2] 2002 yılına gelindiğinde bu sayı 55'e çıkmıştır. Bu gelişme küresel ölçekte gerçekleşmiş ve yeni kurumların sayısı tüm bölgelerde artmıştır. Bu nedenle, bunun çarpıcı bir gelişme olduğunu söylemek abartılı olmayacaktır.[3]

Soğuk savaş döneminin sona ermesi insan haklarının güçlendirilmesi açısından yeni olanaklar sağlamıştır ve bir dizi komünist devlet ve diğer totaliter devletler demokratikleşme sürecini başlatmışlardır. 1990 yılından 1996 yılına kadar 60'tan fazla ülke demokratikleşmiştir. Bu küresel dalga ülkelerin iç yapısında, demokratik seçimleri ve yanı sıra ulusal parlamentoların ve demokratik kurumların kurulmasını da içerecek şekilde, büyük değişikliklere yol açmıştır. Başlangıçta, siyaset söyleminde demokrasi ve insan hakları birbiriyle yakından bağlantılıydı. Bununla birlikte, kısa bir zaman içerisinde insan hakları konusu ikinci planda kaldı ve çok partili seçim siteminin ve biçimsel demokrasinin oluşturulması ana mesele haline geldi.[4] Söz konusu erken aşamada demokrasi kültürünün ya da insan halkları kültürünün eksikliği ciddi anlamda dikkate alınmadı ya da değişim süreci ilerledikçe bu durumun değişeceği yönünde bir inanç oluştu.

Ancak, 1991 yılında azınlık hakları ve kendi kaderini tayip konusunda Asbjørn Eide'nin belirttiği üzere: "ayrımcılık yasağının tüm alanlarda uygulanmasını, açıklığı, hukuk devletini ve çoğulcu demokrasiyi teşvik ederek kişisel hakların korunmasına yönelik genel sistemin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, muhtemelen en iyi çıkar yoldur."[5] Kendi içinde birbiriyle bağlantılı bu bakış açısı birbiriyle bağlantılı bu yaklaşım zaman içerisinde taban kazandı ve 1990'lı yılların ortalarına gelindiğinde insan hakları yeni demokrasilerde önemli bir yapı taşı olarak görülmeye başlandı. Bu gelişmeler sonucunda, insan haklarını izlemek ve insan hakları konusunda farkındalık yaratmakla görevli ve insan hakları kültürünün yaratılmasında katalizör rolü oynayacak yeni bir yapıya ihtiyaç duyuldu. Görev tanımları ve çalışma yöntemleri on yıllardır daha tarafgir bir doğrultuda evrilen insan hakları STK'ların bu rolü üstlenmesi mümkün değildi. O dönemde faaliyette bulunan az sayıdaki insan hakları ulusal enstitüsü, bu boşluğun doldurulması açısından bir model olmaya başladı.

Başlangıç noktası Afrika, Asya ve Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yeni demokrasileri olan bu gelişme, insan haklarının ülke siyaseti ve hukukunda giderek daha fazla rol oynamaya başladığı Batı Avrupa demokrasilerini de önemli ölçüde kapsayacak şekilde yaygınlaştı. Soğuk savaş döneminde pek çok Batı Avrupa ülkesinde daha ziyade dış politikanın parçası olarak görülen insan hakları, son on yılda söz konusu ülkelerin iç mevzuatının ayrılmaz bir parçası hale gelerek daha geniş bir kapsam kazandı. Böylelikle, Batı Avrupa'daki insan hakları ulusal kurumlarının sayısı 1990'ların son yıllarında giderek arttı.

---

[2] Avustralya (1981), Kanada (1962), Danimarka (1987), Fransa (1947), Guatemala (1984), Meksika (1990), Yeni Zelanda (1978) ve Filipinler (1987).

[3] BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği yeni kurumların oluşturulmasını desteklemektedir ve bu yapıların oluşturulmasında öncü bir rol üstlenmiştir. Bu görev, İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Ulusal Kurumlar hakkında her yıl yayımlanan İnsan Hakları Komisyonu Kararında birkaç yıl boyunca vurgulanmıştır.

[4] Katarina Tomasevski, Between Sanctions and Elections, Pinter 1997, s. 157-179.

[5] Asbjørn Eide, National Movements, Protection of Minorities and the Prevention of Discrimination, in the Future of Human Rights Protection in a Changing World, Universitetsforlaget, Oslo, 1991, s. 232.

Bu makale, insan haklarının ulusal düzeyde uygulanması bağlamında ulusal kurumlara ilişkin öğretinin ne şekilde geliştiğini incelemektedir. Bu alanda, özellikle bu kurumların siyaset ile yasal danışma ve izleme görevleri arasındaki dengeyi kurma biçimleri bağlamında, olası engeller ele alınacaktır. Ayrıca, yeni ve kapsamlı insan hakları mekanizmasının önemini ortaya koymak üzere, bu kurumların yerel topluluklarla uluslararası sözleşme organları arasındaki mesafenin kapatılması konusunda bu kurumların oynadıkları rol tartışılacaktır.

2. İnsan hakları ulusal kurumu nedir?

İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Ulusal Kurumlara İlişkin Birinci Uluslararası Çalıştay[6] 1991 yılında Paris'te toplandı. Bu çalıştayda, ulusal kurumların çalışmaları ve yapısı konusunda rehber niteliği taşıyan bir dizi ilke belirlendi. Bu ilkeler, bir sonraki yıl BM İnsan Hakları Komisyonu[7] tarafından onaylandı ve 1993 yılı Aralık ayında BM Genel Kurulu tarafından kabul edildi.[8] Bununla birlikte, ulusal kurumların oluşturulması düşüncesinin ilke kez BM Ekonomik ve Sosyal Konseyin 1946 yılındaki ikinci oturumunda gündeme geldiği söylenebilir. Bu oturumda, üye devletlere, BM İnsan Hakları Komisyonu ile işbirliğinin aracısı olarak görev yapacak "bilgi grupları ya da yerel insan hakları komiteleri" biçimindeki yerel organları kurmalarının "arzu edilir" olduğunu dikkate almaları için çağrı yapılmıştır.[9]

1946 ile 1991 yılları arasındaki dönemde, giderek artan bir hacim kazanan yeni insan hakları araçlarının uygulanması için mekanizmaların oluşturulması meselesi çeşitli seminerlerde, İnsan Hakları Komisyonu gibi farklı BM birimlerinde ve BM Genel Kurulunda gündeme gelmiştir. Ayrıca, Her Türlü Irk Ayrımcılığının Tasfiye Edilmesine Dair Uluslararası Sözleşmenin 14. maddesinde olduğu gibi, çeşitli yasa metinlerde önerilmiştir. Bu dönemde söz konusu kurumun yapısı henüz belirgin değildi: Ekonomik ve Sosyal Konseyin (ECOSOC) bir kararında BM İnsan Hakları Komisyonu için çalışacak bir hizmet birimi işlevi üstlenmesinden, Her Türlü Irk Ayrımcılığının Tasfiye Edilmesine Dair Uluslararası Sözleşme altında ırk ayrımcılığıyla ilgili şikayetleri inceleyecek bir ihtisas kurumu olarak çalışmasına kadar, çeşitli biçimler öngörülüyordu. Dahası, bazı metinlerde[10] insan haklarıyla uzaktan alakalı bazı yapılardan dahi bahsediliyordu. Bu şartlar altında, bu kurumların yapısının ve görevlerinin açıklığa kavuşturulması talep edildi.

1991 yılında kabul edilen Paris İlkeleri bu konulara açıklık getirmektedir. Bu İlkeler, özellikle ulusal kurumların yetki ve sorumluluklarını ve yanı sıra oluşumunu ve bağımsızlık ve çoğulculukla ilgili güvenceleri belirlemektedir. Paris İlkelerine göre, bu kurumlar için, insan haklarını savunmalarına ve geliştirmelerine olanak sağlayacak şekilde, olabildiğince geniş bir görev alanı tanımlanmalıdır. Bu ilke, insan hakları alanında tek bir konuyla görevli bir kurumun; örneğin, etnik ayrımcılığa karşı faaliyet yürüten bir ombudsmanın, engelli kişilerin,

---

[6] [International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.] İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Ulusal Kurumlara İlişkin Altıncı Uluslararası Çalıştay 2002 yılında Kopenhag'da yapılmıştır.

[7] BM İnsan Hakları komisyonu Kararı 1992/54.

[8] Genel Kurul Kararı 48/134 (20 Aralık 1993), Ek.

[9] 21 Haziran 1946 tarih ve 2/9 sayılı ECOSOC Kararı 1946. Birgit Lindsnaes ve Lone Lindholt, "National Human Rights Institutions – Standard Setting and Achievements", Lindsnaes vd (ed.) içinde, National Human Rights Institutions – Articles and Working Papers, Danish Centre for Human Rights, Kopenhag (2001), s. 5-9.

[10] BM Genel Sekreterinin 9 Ekim 1981 tarih ve A/36/440 sayılı birinci ve 24 Ekim 1983 tarih ve A/38/416 sayılı ikinci kararı.

çocukların ya da diğer grupların insan haklarıyla ilgili çalışan kuruluşların normalde bir ulusal kurum olarak değil bir ihtisas kurumu olarak tanımlanacağına işaret etmektedir.[11] Bununla birlikte, Ulusal Kurumlar Uluslararası Koordinasyon Komitesi (UKK) (ICC; the International Coordination Committee of National Institutions),[12] insan hakları alanındaki önemli konu başlıklarında çalışma yürüten ihtisas kuruluşlardan oluşan bir grubun hep birlikte bir ulusal kurum olarak nitelenebileceğini değerlendirmiştir.[13] Ayrıca, görevin kapsamı ile ilgili olarak, Paris İlkelerinde bir ulusal kurumun insan haklarıyla bağlantılı uluslararası meselelerle ilgili ve ilgili ülkenin dış politikasıyla ilgili çalışmalar yürütebileceği hiçbir şekilde belirtilmemektedir. Ancak, ülke içi çalışmalarla ilgili olmayan bir kurum ulusal kurum niteliğini haiz olmayacaktır. Bu ilke, geleneksel olarak ülke içindeki meselelerden ziyade ülke dışındaki ya da uluslararası kuruluşlarla ilgili insan hakları meseleleri konusunda çalışmalar yürüten Avrupalı pek çok kuruluş için geçerlidir.

Paris İlkeleri, ulusal kurumların sorumluluklarını beş başlık altında tanımlamaktadır. Birincisi, kurum devreye girmeye karar verdiği her türlü insan hakları ihlali durumunu izlemelidir. Kurumun bu görevi yerine getirebilmesi için, ülkenin tüm bölgelerindeki gelişmeleri takip etmek üzere yeterli sayıda personele sahip olması ve ayrıca, ihlale maruz kalma riski taşıyan ya da ihlaller hakkında bilgi sahibi olabilecek tüm STK, kişi ya da gruplara erişimle ilgili herhangi bir sınırlamayla karşılaşmaması gerekir.

İkincisi, kurum, insan hakları ihlalleri, uluslararası insan hakları araçlarına uyulması ve bununla ilgili mevzuat ile bu araçların uygulanması konularında hükümete, parlamentoya ya da diğer yetkili makamlara tavsiyeler sunabilmelidir. Bu nedenle, kurum ile ilgili devlet organları arasında resmi ya da gayri resmi bazı iletişim kanallarının oluşturulması gerekmektedir. Başlıca iletişim kanalının medya olması kurumun çalışmalarını engelleyecektir.

Üçüncüsü, kurum bölgesel ve uluslararası kuruluşlarla bağlantı içinde olmalıdır. Ulusal kurumlar, hükümeti insan hakları araçlarını onaylamaya teşvik etmeli ve devletlerin bölgesel ya da uluslararası kuruluşlara ya da komitelere vermekle yükümlü oldukları raporlara katkı sağlamalıdır. Bölgesel ya da uluslararası kuruluşlarla işbirliği geniş bir sahayı kapsamalı ve özel herhangi bir sınırlamaya tabi olmamalıdır.

Dördüncüsü, kurum insan hakları alanında eğitim ve bilgilendirme görevini üstlenmelidir. Eğitime dönük insan hakları programlarının ve insan haklarıyla ilgili araştırmaların hazırlanmasına yardımcı olmalı[14] ve bunların okullarda, üniversitelerde, akademik çevrelerde uygulanmasına katılmalıdır. Sonuç itibariyle, kurum insan haklarıyla ilgili herhangi bir konuda rapor hazırlamalı ve yayımlamalı; bu amaçla tüm basın-yayın kanallarını

---

[11] 2001 yılında Durban'da yapılan BM Irkçılık, Irk Ayrımcılığı, Yabancı Düşmanlığı ve İlgili Hoşgörüsüzlükle Mücadele Dünya Konferansı Sonuç Bildirgesi ve Eylem Planı, ulusal kurumlarla ırkçılıkla karşı ihtisas kuruluşlarının farklılığını açıkça belirtmektedir.

[12] Bkz s. 305.

[13] İsveç'teki durum budur. İsveç Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Engelliler Ombudsmanı ve Cinsel Yönelim Esaslı Ayrımcılığa Karşı Ombudsman bu şekilde tanınmaktadır.

[14] İnsan Hakları Ulusal Kurumları. İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Ulusal Kurumların Kuruluşuna ve Güçlendirilmesine İlişkin Elkitabı (National Human Rights Institutions. A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights), Birleşmiş Milletler (1995), paragraf 78 ve 79.

kullanmalıdır. Paris İlkeleri, ulusal kurumların farkındalık yaratarak, başta ırk ayrımcılığı olmak üzere, her türlü ayrımcılıkla mücadelede üstlenebilecekleri rolün altını çizmektedir.

Beşincisi, bazı kurumlara yarı yargısal yetkiler verilmiştir. Yukarıda sayılan dört sorumluluktan birinin kurumun görev alanı dışında bırakılması halinde kurumunun Paris İlkelerini yerine getirdiği söylenemeyebilir; ancak, bireysel şikayet ve başvuruları inceleme görevi bu açıdan mecburi değildir. Bununla birlikte, giderek daha fazla sayıda kurumun diğerlerini yanı sıra bu görevi de üstlendiği görülmektedir.[15]

Ulusal insan hakları kurumlarının oluşumu açısından kilit önem taşıyan unsurlar, bu kurumların bağımsız ve çoğulcu olmasıdır. Bağımsızlıkla ilgili olarak Paris İlkelerinde yalnızca tek bir kılavuz yer almaktadır. Buna göre, komiserler ya da diğer kilit personel resmi bir kararla atanmalı; bu kararda görev süresi belirlenmeli ve bu görevlendirme yenilenebilir olmalıdır. BM İnsan Hakları Ulusal Kurumları El Kitabında[16] bu ölçüt, tabiiyet, meslek ve nitelikleri; üyelerin kimler tarafından hangi gerekçeyle görevden alınabileceğini; üyelerin ayrıcalıkları ve dokunulmazlıklarını içerecek şekilde, daha ayrıntılı tanımlanmıştır. Bundan başka, kurumun yapısına ilişkin bir yasanın belirgin herhangi bir iyileştirme sağlamadan değiştirildiği durumlar söz konusu olduğunda, kurumda görevli bireylerin sürekliliğinin olmasını öngören süreklilik ilkesi uygulamada gelişmektedir. Bu ilke, bir hükümetin yasa değişikliği yoluyla kurumu susturarak, daha ziyade hükümete yakın görüşlere sahip kişileri kurumda görevlendirme olanağına sahip olmasını engellemeye yöneliktir. Mevcut kurumların yapısına bakıldığında, kurumun bağımsızlığını güvence altına alan çeşitli yöntemlerin genellikle idari yapıların ya da yargı bağımsızlığını sağlamaya dair yerel gelenekleri izlediği görülür.[17]

Ulusal kurumların bağımsızlığı konusunda genellikle gözden kaçan bir unsur, bölgesel ya da uluslararası ağlar ve yapılardır. Bu ağlar uluslararası ölçekte tepkinin oluşmasını sağlayabilir; böylelikle, kuruma karşı herhangi bir hükümet baskısına karşı fiilen bir uluslararası güvence yaratırlar. Bu açıdan bakıldığında, söz konusu bölgesel ya da uluslararası ağların bir ulusal kurumun bağımsızlığının unsuru olduğu söylenebilir.

Ulusal kurumların geleneksel ombudsman kuruluşlarından ayrıldığı bir nokta, yönetim yapısını oluşturan çoğulcu temsil biçimidir. Bu kurumlara yapılacak atamaların insan haklarının korunması ve geliştirilmesiyle ilgili toplumsal güçlerin çoğulcu bir biçimde temsil edilmesini sağlaması gerekir. Paris İlkelerinde STK'ların, felsefi ya da dinsel akımların, akademinin ve yetkin uzmanların,, parlamentonun ve hükümet organlarının temsil edilmesi özellikle belirtilmektedir. Eğer hükümet organları bu kurumlarda temsil edilecekse,

---

[15] 2002/83 sayılı BM İnsan Hakları Komisyonu Kararında, "ulusal kurumlara soruşturma yürütme rolü tanımak ya da bu rolü güçlendirmek yolunu kapsayacak şekilde, ülkelerindeki ulusal kurumlara daha fazla özerklik ve bağımsızlık tanıyan devletlerin çabalarının memnuniyetle karşılandığı" kaydedilmektedir ve Komisyon, "diğer Hükümetleri benzer adımları atmayı göz önünde bulundurmaya teşvik etmektedir." Durban (2001) BM Irkçılık, Irk Ayrımcılığı, Yabancı Düşmanlığı ve İlgili Hoşgörüsüzlükle Mücadele Dünya Konferansı Sonuç Bildirgesi ve Eylem Planı, 90. paragrafta, Devletlerden, "soruşturma, araştırma, eğitim..." yürütme yetkisine ve kapasitesine sahip ulusal kurumları oluşturmaları talep edilmektedir. İlk unsur olarak adan bahsedilmiş olmasını burada kaydetmek gerekir.

[16] Age 13.

[17] Kristine Yigen, "Guarantees of Independence of National Human Rights Institutions: Appointment and Dismissal Procedures of Leading Members" Lindsnaes vd (ed.) içinde, National Human Rights Institutions – Standard Setting and Achievements, National Human Rights Institutions – Articles and Working Papers içinde, Danish Centre for Human Rights, Kopenhag (2001), s. 59-81.

tartışmalarda yalnızca istişare için yer almalıdırlar. Çoğulcu temsil yapısı toplumdaki farklı sektörlerden girdi elde edilmesini ve böylelikle kurumun olası insan hakları ihlallerini tespit etmesi ve bu ihlallere karşı mücadelenin kapsamının genişletilmesi için olanak sağlar. Ayrıca, belirli hedef gruplara yönelik bilgilendirme ve eğitim çalışmaları için kanal yaratır. Kurumun çoğulcu yapısı yeterince önemsenmezse, ulusal kurum benzer düşüncelere sahip kentsoylu ve akademisyen seçkinlerin dar bir çerçevede kendi başlarına eyledikleri bir yer olma riskiyle karşılaşacaktır. Bu durumda, örneğin kırsal bölgeler, azınlıklar ya da farklı sektörlerle ilgili konular ihmal edilecektir.

Ulusal kurumlara dair temel ilkeler, farklı kurum türleri için uluslararası bir normatif platform oluşturmaktadır. Kurumların oluşum yapısının ve görevlerinin çeşitliliği dünyadaki farklı yasal gelenekleri ortaya koymaktadır.[18] Yine de, mevcut ve kabul görmüş kurumlar beş başlık altında gruplandırılabilir.[19] 1948 yılından bu yana faaliyet gösteren ve en eski ulusal kurum statüsündeki Fransa İnsan Hakları Komisyonu (French Human Rights Commission), danışma kurulu yapısına iyi bir örnek oluşturmaktadır. Geniş bir temsil tabanına sahip bu kurumda, kilit STK'lar, akademi, farklı dinsel cemaatler ve diğer grupları temsilen, toplam 119 kuruluş ve kişi yer almaktadır. Üyeler, Komisyonun karar alma sürecine aktif biçimde katılmaktadır. Komisyon bireysel başvuruları kabul etmemektedir. Yunanistan'da ve Fas gibi, Fransızca konuşulan bir dizi ülkede benzer nitelikteki kurumlar bulunmaktadır.

Yargı yetkisine sahip komisyonlar, yaygın biçimde örfi hukukun geçerli olduğu ülkelerde görülmektedir. Bu ülkelere arasında Hindistan, İrlanda ve Güney Afrika bulunmaktadır. Bununla birlikte, bu model Letonya ve Nepal gibi ülkelere de ilham vermiştir. Bu tür kurumlarda, farklı ölçütler esasında atanmış, tam zamanlı ya da yarı zamanlı komiserler görev yapmaktadır. Bu tür kurumların en önemli görevlerinden birisi, insan hakları ihlalleri konusunda bireysel şikayetleri incelemektir. Bazı ülkelerde kurumun görev alanı, geleneksel ombudsmanlık görevlerini de içerecek şekilde daha geniş tutulmuştur. Bu tür kurumlar hem yargı hem de ombudsmanlık görevlerini yerine getirmektedir. Gana, Meksika, Moğolistan ve Tanzanya'daki kurumlar bu yapıdadır.

Kuzey Avrupa ülkelerinde; örneğin, Danimarka, Almanya ve Norveç'te ulusal insan hakları merkezleri oluşturulmuştur. Bu tür kurumların ilk örneği, 1987 yılında kurulmuş olan Danimarka İnsan Hakları Merkezidir (Danish Centre for Human Rights). Bu kurumlar pek çok açıdan, geniş temsil tabanlı danışma komisyonlarına benzemektedir. Bununla birlikte, enstitülerin çalışmaları araştırma esasında yürütülür ve üyeler kurumun özel görevleriyle ilgili aktif bir rol üstlenmekten ziyade izlenecek politika konusunda yönetime yol çizerler. Genelde, bu türden kurumlar insan hakları ihlalleriyle ilgili şikayetleri incelememektedir.[20]

---

[18] 2002/83 sayılı BM İnsan Hakları Komisyonu Kararına göre, ulusal kurumun kuruluşu için, insan haklarının uluslararası insan hakları standartlarına uygun biçimde ulusal düzeyde geliştirilmesi ve korunmasını sağlamak için ülkenin özel ihtiyaç ve koşullarına en uygun yasal çerçevenin seçimi Devletlerin yetkindedir." Buradaki ifade Viyana Deklarasyonu ve Eylem Programı, Dünya İnsan Hakları Konferansı, 1993, I:36'da kullanılan ifadenin geliştirilmiş halidir.

[19] İnsan hakları ulusal kurumlarının çoğunun kuruluş tüzüğü, ulusal kurumlar için özel olarak BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği ile Danimarka İnsan Hakları Merkezi tarafından ortaklaşa hazırlanan ve 2001 yılında yayına başlayan www.nhri.net adresinde bulunmaktadır. Bir ölçüde farklı bir tipoloji için bkz: Performance and legitimacy: national human rights institutions, International Council on Human Rights Policy, Versoix, İsviçre (2000), s. 3-4.

[20] İlk insan hakları ulusal merkezi statüsüne sahip Danimarka İnsan Hakları Enstitüsünün görev alanı 2003 yılından itibaren genişletilecektir. Enstitü, ırk ayrımcılığı mağdurlarına bireysel danışma vermeye başlayacak ve yanı sıra çatışmalı taraflar arasında arabuluculuk yapma seçeneğini sunacaktır.

Son olarak, gri bölgede yer alan bir dizi insan hakları ombudsmanı resmi olarak insan hakları kurumu statüsünü kazanmıştır. Yukarıda belirtildiği üzere, İsveç örneğinde durum budur. İsveç'te, çeşitli konulardaki uzman ombudsmanlar hep birlikte ulusal kurum olarak tanınmıştır. Bundan başka, Latin Amerika ve bazı Orta ev Doğu Avrupa ülkelerinde, insan haklarıyla ilgili kapsamlı görevlere sahip olan ombudsman kuruluşlar, bu çerçevede ulusal kurum olarak tanınmıştır. Bu tür kurumlar arasında, sivil toplumdan yeterli düzeyde resmi kurumsal girdi almasalar dahi statüleri tanınanlar vardır. Bununla birlikte, pek çoğu sivil toplum gruplarıyla dinamik bir etkileşim içindedir.

Paris İlkelerinin kabul edilmesiyle birlikte, insan hakları ulusal kurumlarının profilleri daha fazla farklılaşmıştır. On yıllık deneyimin ışığında Paris İlkelerinin yeniden düzenlenmesi meselesi zaman zaman gündeme getirilmektedir. Ancak, bu kurumların oluşturulmasıyla ilgili referans çerçeveyi günümüze kadar bu ilkeler sağlamıştır ve önerilen türden bir gözden geçirme için hem henüz çok erkendir hem de böylesi bir gözden geçirme çalışması Pandora'nın kutusunun açılması demektir.[21] Tarihsel bir perspektiften bakıldığında ulusal kurumların henüz çok genç yaşta olduğu görülür ve kutuyu açmadan önce güçlü yönler, zayıflıklar, fırsatlar ve tehditler hakkında daha fazla deneyim kazanmak gerektiği söylenebilir.

3. İzleme ve danışma – hukuk mu, yoksa siyaset mi?

Paris İlkelerinin gözden geçirilmesi neden Pandora'nın kutusunun açılmasına benzeyecektir? İnsan hakları Devletle bu devletin hükümranlık alanındaki yurttaşlar arasındaki ilişkiyi düzenlemektedir ve insan hakları, hükümetin bireyin bütünlüğüne ve özerkliğine müdahalesiyle ilgili sınırlamalar getirmektedir. Bu bağlamda, insan hakları siyasetçiler ve kamu görevlileri açısından yaşayan bir gerçekliktir ve kimi zaman yasama ya da yasaların uygulanmasıyla ilgili görevleri ciddi anlamda kısıtladıkları yönünde bir kanaat söz konusu olmaktadır. İnsan haklarının uygulanmasına son on yılda kamu yönetiminin tüm düzeylerinde daha fazla dikkat edilmesiyle birlikte, bu şekilde siyaset sanatında kısıtlandıkları kanaatine kapılan siyasetçilerin sayısı artmıştır. Bu bağlamda, belirli bir yasanın ya da mevzuatın devletin uluslararası insan hakları yükümlülüklerine aykırı olduğu bilgisini ifade eden yapı genellikle ulusal kurum olduğundan, ulusal kurumlar açık bir hedef halindedir. Hal böyleyken, kimi devletler kurumların görev alanının sınırının daraltılması ve hatta bu kurumların bağımsızlığının sınırlandırılması amacıyla Paris İlkelerinin gözden geçirilmesinden yana olabilecektir.[22]

Devlet organlarıyla ulusal kurum arasındaki bu türden olası bir çatışmanın unsurlarından birisi, Paris İlkeleri uyarınca görevi yürütecek yapı ile siyaset arasındaki sınırın belirlenmiş olmasıdır. Paris İlkelerinin yetki ve sorumluluklarla ilgili 3 (a) maddesinde, ulusal kurumun görevleri şu şekilde tanımlanmıştır:

> İnsan haklarının geliştirilmesi ve korunması ile ilgili her türlü konuda Hükümete, Parlamentoya ya da diğer yetkili makamlara, ilgili makamın isteği üzerine veya bir

[21] Emmanuel Decaux, "Evolution and Perspectives for National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights: Their Contribution to the Prevention of Human Rights Violations" L. A. Sicilianos (ed.) içinde, The Prevention of Human Rights Violations, Kluwer Law International (2001), s. 236.
[22] Performance and legitimacy, age 18, s. 66-67.

konuyu daha üst bir merci tarafından gönderilmeksizin inceleme yetkisini kullanarak, tavsiye niteliğinde, görüşler, tavsiyeler, önergeler ve raporlar sunmak.

Madde 3 (a) (i)'ye göre, kurum "gerekiyorsa, yeni kanunların hazırlanmasını, yürürlükteki kanunların değiştirilmesini ve yeni idari önlemler alınmasını veya mevcut önlemlerin değiştirilmesini tavsiye eder." Madde 3 (g)'de ise, özellikle her türlü ayrımcılığa karşı mücadele için kurumun "her türlü medyayı" kullanacağı belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere, Paris İlkelerinin ulusal kurumlara verdiği görev, insan hakları hukukunun belirli bir mevzuat ya da vaka bağlamında uygulanmasından çok daha fazlasını kapsamaktadır. Kurumlar tavsiye ve rapor sunmakla görevlendirilmiştir ve bu görev, geleneksel yargı yerlerinin ya da mevcut diğer yargı organlarının görevinden daha kapsamlıdır. Ayrıca, ulusal kurumlar yeni mevzuat ya da yürürlükteki mevzuatta değişiklik önerisinde bulunabilir ve bu görev, geleneksel ombudsman yapılarının çoğunun görev alanına göre daha kapsamlıdır. Normalde, doğrudan ombudsman kuruluşu ilgilendiren bir mevzuat söz konusu değilse, bir ombudsman mevzuatla ilgili süreçlerde yer almaz. Ombudsman ile insan hakları ulusal kurumlarının görev alanları arasındaki bu farklılıklar, mantıksal olarak, parlamentoya bağlı bir ombudsmanın uygulama sürecini parlamento adına izlemek üzere parlamento tarafından atanmasından; ulusal kurumun ise doğrudan devletin insan hakları yükümlülüklerini yerine getirme sorumluluğunu incelemek üzere görevlendirilmesinden kaynaklanmaktadır. İnsan haklarının uygulanmasının büyük ölçüde ülkenin mevzuatıyla ilgili olduğu düşünüldüğünde, ulusal kurumun bu alanın dışında tutulması mümkün değildir.

Bundan başka, madde 3 (g)'de belirtildiği üzere, ulusal kurum medya organlarında ve diğer kanallarda yürütülen kamusal tartışmalara katılmakla görevlidir. Bu, genel olarak insan hakları ve belirli insan hakları meseleleri hakkında kamuoyunda farkındalık yaratılmasının önemli bir parçasıdır. İnsan haklarına dayalı demokratik bir toplumun gelişimi için insan haklarıyla ilgili konuların anlaşılması ve bu standartlara saygı gösterilmesinin önkoşulu, açık kamusal tartışmaların yürütülmesidir. İnsan haklarının genellikle toplumun kıyısında kalanları, suçluları ya da en genel ifadeyle hoş görülmeyenleri korumaktadır. Eğer bir ulusal kurum genel kabul görmeyen bu türden meseleler karşısında sesiz kalırsa, mağdurlarla ilgili görevlerini yerine getirmediği gibi, insan haklarını herkes için geçerli olduğunu vurgulama görevini de ciddiye almamış olacaktır.

Bununla birlikte, görevinin gerektirdiği biçimde kamusal bir tartışmaya katılan ya da yeni ya da mevcut mevzuatla ilgili sorunları ele alan ya da özel olarak mevzuat değişikli önerisinde bulunan ulusal kurumlara, siyasileştikleri yönünde eleştiriler yöneltilmektedir. Mesele ne denli tartışmalıysa, ulusal kurumun çatışan iki görüş arasındaki siyasi mücadelenin ortasında kalma riski de o denli artmaktadır. Özellikle etnik azınlıklar, yerli gruplar, mülteciler ya da sığınmacılar gibi farklı azınlık gruplarla ilgili meselelerin gündemde olduğu pek çok ülkede bu durum yaşanmaktadır.[23]

İnsan hakları ulusal kurumları belirli bir konuda ya da vakada bir konum benimserken, bunu uluslararası kabul görmüş ve kurumun bağlı bulunduğu devlet tarafından onaylanarak anayasa

[23] Şu raporlara bkz: Ombudsmanların ve İnsan Hakları Ulusal Kurumlarının Çalışmaları ve Uygulamaları (makale ve çalışmalar (The Work and Practice of Ombudsmen and National Human Rights Institutions (articles and studies)), Danish Centre for Human, Kopenhag, 2002; ve İnsan Hakları Ulusal Kurumları Altıncı Konferansı (the Sixth International Conference for National Human Rights Institutions), Kopenhag ve Lund 10-13 Nisan 2002, Danimarka İnsan Hakları Merkezi, Kopenhag, 2002.

ve yasa hükmü haline gelmiş normlar esasında yapmaktadır. Kısacası, insan hakları alanında kurumsal akıl esasında konumlanır. Ancak, herhangi bir yasa metni için söz konusu olduğu gibi, insan hakları genellikle yoruma açıktır ve normu yorumlamaya yönelik içtihat oluşturulmamışsa ya da mevcut içtihat farklı yorumlamalara olanak sağlıyorsa, ulusal kurumların belirli bir konuyla ilgili belirsiz kalan tüm unsurları ortaya koyması gerekir.

Bu hususu açıklamak üzere Danimarka'dan bir örnek verebiliriz. Bu ülkede, tutukluluk döneminde aşırı ölçüde tecrit uygulamasına gidildiğine dair yıllardır süren bir tartışma söz konusudur. Tecrit uygulamasının olumsuz psikolojik sonuçlarını ortaya koyan çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Avrupa İşkence ve İnsanlık Dışı ve Aşağılayıcı Muamele ve Cezaları Önleme Komitesi (CPT), bu konuda Danimarka hükümetini eleştirmiştir.[24] Bununla birlikte, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) tarafından verilen çeşitli kararlarda, tecrit uygulamasının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 3. maddesini ihlal etmediği sonucuna varılmıştır. Bu çerçevede, tecrit uygulamasının devam edip etmeyeceği; edecekse hangi ölçüde uygulanacağı konusunda gereken kararın alınması amacıyla Danimarka İnsan Hakları Merkezi tarafından siyasetçilere yönelik olarak bir rapor hazırlanmış ve bu raporda CPT ve AİHM'nin görüşleri açıklanmıştır.

Paris İlkeleri uyarınca belirli bir sorunun yasa ya da idari karar yoluyla çözüme kavuşturulmasına yönelik öneride bulunmakla görevlendirilmiş olan ulusal kurum, konuyla ilgili bir içtihadın olmadığı ya da açıkça tanımlanmamış bir insan haklarını normunun uygulanması gerektiği durumlarda yasal yükümlülüklerin kapsamını tanımlayarak katkıda bulunabilir. Kurum, bu çerçevede çözüm üretmeye çalışırken, genellikle insan hakları değerlerinden, insan haklarının yorum yöntemlerinden ve belirli bir alanda mevcut esnek hukuk unsurlarından yararlanır.[25] Örneğin, Danimarka'da, polisin yalnızca belirli bir suçtan hüküm giymiş kişilerin değil, beraat etmiş kişilerin de DNA örneklerini saklamasına izin veren bir yasa çıkartılmıştır. Bu konu, AİHS'nin 8. maddesinde tanımlanan gizlilik [özel yaşamın ve ailenin korunması] kapsamındadır. Ancak, söz konusu norm ve AİHM'nin içtihadı bu konuyla ilgili güvencelere dair yol göstermede yetersiz kalmaktadır. Bakanlar Komitesi 1992 yılında bir tavsiye kararı[26] yayımlamış ve bu kararda, yalnızca yargılama sonucunda mahkum edilen kişilerin DNA örneklerinin saklanabileceği belirtilmiştir. Ancak, Danimarka tavsiye kararının söz konusu paragrafına çekince koymuştur. Yine de, Danimarka İnsan Hakları Merkezi, hükümetin değerlendirmesi amacıyla, yasal esasları, mahremiyet konusunu ve tavsiye kararına Danimarka'nın koyduğu çekinceyi özetleyen bir görüş raporu hazırlamış ve bu raporda, yalnızca mahkum edilen kişilerin DNA örneklerinin saklanmasının mahremiyet ilkesine daha uygun olacağı sonucuna varmıştır.[27] Diğer durumlarda, insan haklarına daha uygun, farklı bir takım yolların bulunabileceği belirtilmiştir.

Unutulmaması gereken bir başka nokta, bir ulusal kurumun her zaman ekonomik açıdan bir ölçüde kısıtlı olduğudur; diğer her tür yapı gibi, öz kaynaklarını kullanmaya öncelik vermek zorundadır. Bunu yaparken, esasen o ya da bu siyasi partinin ya da grubun çıkarına olan konuları değil, daha çok sayıda kişiyi ya da göz ardı edilen bir alanı ilgilendiren meseleleri ele

---

[24] CPT/Inf (97) 4.

[25] Alain Bacquet, Les Actions de Promotion et de Sensibilisation des Institutions Nationales, İnsan Hakları Ulusal Kurumları Altıncı Konferansı (the Sixth International Conference for National Human Rights Institutions), Kopenhag ve Lund 10-13 Nisan 2002, Danimarka İnsan Hakları Merkezi, Kopenhag, 2002.

[26] Ceza adalet sistemi kapsamında DNA analizinin kullanımına dair Tavsiye Kararı 1992.1.

[27] Danimarka'da İnsan Hakları (Human Rights in Denmark), Status 2000, Danish Centre for Human Rights, 2000.

almalıdır. Dahası, sorunlara karşılık çözüm üretirken, yapılan önerilerin siyasi parti politikaları bağlamında tarafsız olması gerekir. Kurum siyasi partileri ya da siyasetçileri doğrudan eleştirmekten kaçınmalı; doğrudan konuyla bağlantı kurmalıdır. Siyasetin alanında çalışırken, özellikle de üzerinde çalışılan konu siyasette uzun süredir tartışılıyorsa ya da bir ya da daha fazla sayıdaki parti insan haklarına diğer partilerden daha duyarlıysa, kurumun bu üç rehbere bağlı kalması güç olabilir.

Kurumun çalışmalarını önyargılı bir biçimde yürütmesine engelleyen unsurlardan birisi, ulusal kurumun çoğulcu yapısıdır. Kurumun yönetim yapısında çoğulcu temsil ilkesinin gözetilmesinin amacı, hükümette karşı bağımsızlığı güvence altına almaktır. Aynı şekilde, çoğulcu temsil yapısı kurumun siyasi, dinsel ya da diğer türden herhangi bir çıkar grubu karşısında bağımsız kalmasını sağlar.[28] Şeffaf ve deneyimlerinden öğrenen, tüm görüş, düşünce ve tavsiyelerini açık biçimde ortaya koyan bir kurum, isteyerek ya da bilmeden belirli bir siyasi görüşe meyil gösterdiğinde, yolunu kendisi düzeltecektir. Bu bağlamda, hukuk ve siyaset ile insan hakları arasında geniş bir gri bölge vardır ve belirli bir sorun karşısında kurumun ürettiği çözüme katılmayanların kurumu siyaset yapmakla suçlaması, görevini ciddiye alan bir ulusal kurumun neredeyse hiçbir biçimde kaçınamayacağı bir olgudur. Yine de, kurumun tuzakların farkında olması ve yaklaşımını buna uygun geliştirmesi gerekmektedir.

4. Ulusal kurumlar ve AİHS

Ekonomik, sosyal ve kültürel haklar on yıllardır çeşitli ideolojik ve teknik tartışmalara neden olmaktadır.Bunlar gerçekte hak mıdır, yoksa siyasi beyanlar mıdır? Eğer bunlar gerçekten haksa, bunlar mahkemede karara bağlanabilir (justiciable) nitelikte midir, yoksa yaptırımı olmayan (non-enforceable) hedefler midir?[29] Kişisel ve siyasal haklarla ekonomik, sosyal ve kültürel hakların bölünemezliği ve birbirine bağlılığı ilkesinin 1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesiyle birlikte insan hakları çalışmalarında başlangıç noktasını oluşturmuş olmasına rağmen, böylesi bir tartışma yürütülmektedir. Bu durum 1993 yılındaki Dünya İnsan Hakları Konferansında bir kez daha vurgulanmıştır.[30]

Ulusal kurumlar, özellikle gündelik çalışmalarında ekonomik ve sosyal meselelerle ilgili özel sorunlarla ilgilenmek zorunda olduklarından, ekonomik, sosyal ve kültürel hakları daha da somutlaştırarak bu tartışmayı daha öteye taşıyabilirler. Bununla birlikte, ulusal kurumların bu görevi ulusal mevzuatta tanımlanmış olmalı mıdır; yoksa, bu kurumlar uluslararası ilkeler ve hukuk esasında bu görevi yerine getirebilirler mi? Ulusal kurumlar çoğunlukla kişisel ve siyasal haklarla ilgili meselelerle ilgilenirler.[31] Paris İlkeleri ne kişisel ve siyasal haklara ne de ekonomik, sosyal ve siyasal haklara doğrudan atıfta bulunmamakta; yalnızca, "ulusal kurum insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin yetkilerle donatılır" ifadesine yer vermektedir. Bundan başka, kuruma "olabildiğince geniş bir görev alanı verilir." Gerçekte,

---

[28] Alain Bacquet, age 24.

[29] Asbjørn Eide, "Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights", Asbjørn Eide vd (ed.) içinde, Economic, Social and Cultural Rights, a textbook, gözden geçirilmiş ikinci baskı, Martinus Nijhoff Publishers (2001), s. 9-29.

[30] Viyana Deklarasyonu ve Eylem Programı, Dünya İnsan Hakları Konferansı, Viyana, 1993, I:5.

[31] Birgit Lindsnaes ve Lone Lindholt, DNA 8, s. 39-42, ve s. 47. 10 sayılı Genel Yorum (1998), Ulusal insan hakları kurumlarının ekonomik, sosyal ve kültürel hakların korunmasındaki rolü, Ekonomik ve Sosyal Konseyin Resmi Tutanağı (Official Records of the Economic and Social Council), 1999, Ek no. 2 (E/1999/22), ek V.

ulusal kurumlar ekonomik ve sosyal pek çok mesele için hak temelli bakış açısıyla çözüm üretmektedir. Ulusal kurumların ekonomik, sosyal ve kültürel haklarla[32] ilgili meseleleri somut olarak ne şekilde ele aldıklarını gösteren birkaç örnekten bahsetmek yerinde olacaktır.

Güney Afrika İnsan Hakları Komisyonu, örneğin eğitim, konut, sağlık bakımı, yiyecek, su, sosyal güvenlik ve temiz çevre hakkı ve benzeri ekonomik, sosyal ve kültürel hakların izlenmesi konusunda özellikle görevlendirilmiştir. Komisyon söz konusu hakların korunmasına katkıda bulunmak için, ekonomik, sosyal ve kültürel hakların ne ölçüde sağlandığını araştırmalı ve rapor etmeli; bu hakların ihlal edildiği durumlara karşı gereken çözümlerin üretilmesi için adım atmalı; ve bu hakların korunmasına ve desteklenmesine neden ihtiyaç duyulduğu konusunda devlet organlarını ve kamuoyunu eğitmelidir. Komisyon, ilgili devlet organlarından, sosyo-ekonomik hakların gerçekleştirilmesi yönünde atılan adımlar hakkında yıllık rapor talep etmelidir. Sağlanan bu girdiler ışığında, Güney Afrika'da devletin ekonomik ve sosyal hakları ne ölçüde gerçekleştirdiğini açıklayan bir rapor yayımlanmaktadır. Komisyon, ayrıca, ekonomik ve sosyal hakların Güney Afrika kamuoyu tarafından ne şekilde algılandığına dair bir araştırma yapmış; ülkenin pek çok yöresinde "yoksulluk duruşmaları" ve devlet memurları ve sivil toplum kuruluşları için istişare ve eğitim toplantıları düzenlemiştir.

Asya-Pasifik bölgesinde en fazla deneyime sahip kurum muhtemelen Hindistan İnsan Hakları Ulusal Komisyonudur. Çeşitli alanlarda çalışmalar yürüten bu kurum, örneğin, çocuk işçiliği ile parasız zorunlu eğitim arasında bağlantı kurmuştur. Bu çalışmalar, eğitim hakkını savunulabilir (justifiable) bir hak olarak kabul eden çeşitli Yargıtay kararları esasında yürütülmektedir. Bazı devlet memurlarının çocukları ev içi hizmetçi olarak çalıştırdıklarına dair raporlar üzerine Komisyon, bu kararlar esasında, devlet memurlarının çocukları bu şekilde çalıştırmalarını yasaklanmasına dair tavsiye kararları almıştır. Bu örnek, insan hakları ulusal kurumlarının etkili bir tepki ve yanı sıra önleme çalışması yürütme yönünde tercih kullanabileceklerini göstermektedir.

Son olarak, Danimarka İnsan Hakları Merkezi ekonomik, sosyal ve kültürel haklarla ilgili çeşitli meseleleri ele almıştır. Danimarka'daki sığınmacıların çocuklarıyla ilgili olarak eğitim hakkı ele alınmıştır. Bu durumdaki kız ve oğlan çocukları, yetkililerin ailelerinin durumunda dair karar vermesi için geçen sürede ilköğretimden gerektiği gibi yararlanamamaktaydılar. Bu çocuklar genellikle iyi ya da üç yıl süresince örgün eğitim sisteminin dışında kalmaktaydı. Bu sorun, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinde yer alan eğitim hakkına atıfla ele alındı ve zaman içerisinde durumda iyileşme sağlandı. Danimarka İnsan Hakları Merkezinin ele aldığı diğer ekonomik ve sosyal meseleler arasında, diğer şeylerin yanı sıra, mahkumlar ve yaşlılarla ilgili sorunlar bulunmaktadır.

Paris İlkeleri, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar konusunda belirsizlik taşımaktadır. Bu alandaki en önemli açıklama, BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi tarafından kabul edilen 10 (1998) sayılı Genel Yorumdur.[33] Sözleşmenin 2. maddesinin 1. paragrafına göre "Sözleşmede tanınan hakları mevcut kaynakları ölçüsünde giderek artan bir şekilde tam olarak gerçekleştirmek için …gerekli her türlü tedbiri" almalarını gerektiğini belirten

---

[32] <www.nhri.net/national>; Performance and legitimacy, age 18, s. 74-77.

[33] 10 sayılı Genel Yorum (1998), age 30. 2002 yılında Çocuk Hakları Komitesi, Çocuk Haklarının Korunması ve Geliştirilmesinde İnsan Hakları Ulusal Kurumlarının Rolü (the Role of Independent National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of the Rights of the Child) başlıklı Genel Yorum taslağını tartışmaya açtı. Bu taslakta, ekonomik, sosyal ve kültürel hakları çeşitli atıflar yapılmaktadır.

Komiteye göre, bunu sağlayacak araçlardan biri ulusal kurumların çalışmalarıdır. Ayrıca, Komite, "ulusal kurumların tüm insan haklarının bütünselliğinin ve birbirine bağımlılığının desteklenmesi ve sağlanması açısından önemli bir rol oynama potansiyeline sahip olduğunu kaydeder" ve bu bağlamda, "bu kurumların ilgili tüm faaliyetlerinde ekonomik, sosyal ve kültürel haklar bütünüyle dikkate alınması gereklilik arz etmektedir." Son olarak, Komite, Komite, taraf Devletlerden, "tüm insan hakları ulusal kurumlarına verilen görevlerde ekonomik, sosyal ve kültürel hakların gereken biçimde dikkate alınmasını sağlamalarını" istemektedir.

Bu Genel Yorumda, Paris İlkelerinde yer alan bazı faaliyetlerden bahsedilmektedir. Bundan başka, diğer bazı faaliyetler sıralanmaktadır:

- Hem genel nüfus içerisinde hem de kamu kurum ve kuruluşları, yargı organları, özel sektör ve emek hareketi gibi belirli gruplar içerisinde ekonomik, sosyal ve kültürel haklarla ilgili farkındalığı ve anlayışı geliştirmeye yönelik eğitim ve bilgilendirme programlarını desteklemek;
- ekonomik, sosyal ve kültürel haklarla ilgili olarak teknik öneriler sağlamak ve araştırma çalışmaları yürütmek;
- Sözleşme altındaki yükümlülüklerin ne ölçüde gerçekleştiğini ölçebilmek için ulusal ölçekte kıyaslamayı mümkün kılacak verileri tanımlamak; ve
- devlet genelinde ya da bölgelerde ya da savunmasız grupların yaşadığı yerlerde belirli ekonomik, sosyal ve kültürel hakların ne ölçüde gerçekleştiğini saptamaya yönelik araştırma ve inceleme çalışmaları yürütmek.

1999 yılından bu yana BM İnsan Hakları Komisyonu, tüm insan haklarının bölünemezliği ve birbirine bağlılığı ilkesinin geliştirilmesi ve güvence altına alınmasında ulusal kurumların rolüne vurgu yapmakta ve taraf devletlerden, kuruluşundan itibaren ülkedeki insan hakları ulusal kurumunun görev tanımında tüm insan haklarına gerektiği yer verilmesini sağlamalarını talep etmektedir.[34]

Birleşmiş Milletler dışındaki diğer kuruluşlar da insan hakları ulusal kurumları ile ekonomik, sosyal ve kültürel haklar konusunu ele almışlardır. Örneğin, 2001 yılında Commonwealth Secretariat tarafından, insan hakları ulusal kurumlarının başarılı uygulamalarına yer veren bir kitap yayımlanmıştır.[35] Bu kitap, dünya çapında kurumlarla yapılan kapsamlı görüşmeler ve istişareler sonucunda hazırlanmıştır. Bu kitapta, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar bağlamında şunlar vurgulanmaktadır:

- Bir İHUK, kuruluş tüzüğünde ya da anayasada ekonomik, sosyal ve kültürel hakların savunulabilir haklar olarak tanımlanmış olup olmamasına bakılmaksızın, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar konusunda kaydedilen ilerlemeyle ilgili sorulara yanıt vermek için gereken tüm araçları kullanmalıdır;
- Bir İHUK halkın ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının yapısal uyum programları ve ekonomi yönetiminin diğer yönleriyle ilgili ekonomi politikalarından olumsuz etkilenmemesini sağlamak üzere, ekonomi politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması konusunda hükümete tavsiyede bulunmalıdır; ve

[34] BM İnsan Hakları Komisyonu Kararı, 1999/72 ve 2002/83.
[35] National Human Rights Institutions, Best Practice, Commonwealth Secretariat, 2001, s. 33-34.

- Bir İHUK ekonomik, sosyal ve kültürel haklarla ilgili hükümet politikaları konusunda kamuoyunda bilinç arttırmak üzere çaba harcamalı ve ilgili politikaların geliştirilmesi, uygulanması ve gözden geçirilmesine yönelik süreçlere toplumun farklı sektörlerinin katılımını teşvik etmelidir.

Commonwealth Secretariat bir adım daha öteye giderek, devletin ekonomik, sosyal ve kültürel haklara resmi bakışı ne olursa olsun, ulusal kurumların bu haklar konusunda uzmanlaşması gerektiğini vurgulamıştır. Son olarak, genel şikayet prosedürleri bağlamında, kabul edilebilir şikayetleri belirleyen İHUK'nin kurucu yasasında, savunmasız grupların şikayetlerinin yanı sıra kişisel, siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel haklara dair şikayetlerin de kabul edilebilir başvuru olarak tanımlanması gerektiğini belirtmiştir.[36]

Ulusal kurumlar, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar meselesini en kapsamlı biçimde bölgesel toplantılarda ele almıştır.[37] Başarılı uygulamaların aktarıldığı bu toplantılarda kabul edilen sonuçlardan birine göre, ekonomik, sosyal ve kültürel haklarla ilgili yükümlülüklerinin yerine getirilmesi için en iyi yol, hükümetleri ve diğer devlet dışı aktörlerin bu konularda ihtiyaç ya da refah temeli bir yaklaşımdan ziyade hak temelli bir yaklaşım benimsemelerini teşvik etmektir.

Ulusal kurumlar doktrini son on yılda genel olarak[38] ve yanı sıra ekonomik, sosyal ve kültürel hakların korunması ve desteklenmesi bağlamında özel olarak gelişmiştir. Bu bölümün başında verilen örneklere dönecek olursak, insan hakları ulusal kurumlarının çalışmalarında farklı yaklaşımlar kullanarak yavaş yavaş ekonomik, sosyal ve kültürel haklara odaklanmaya başladıklarını görürüz. En önemlisi, yukarıda aktarılan tartışmalar ve örneklerin gösterdiği üzere, vatandaşlarının temel sağlık, eğitim, konut ve halk sağlığı haklarını sağlayan hükümetlerin sayısı arttıkça, bu hakların yerine getirilmesine ilişkin süreçte özellikle insan hakları ulusal kurumları hükümetin işe yarar ortakları olacaktır. Bu tür bir işbirliği genel tavsiye, izleme ve danışmadan başlayıp kamuoyuna ve meslek gruplarına yönelik eğitim ve farkındalık yaratma çalışmalarında, araştırma çalışmalarında ve mahkemelerde ve hükümetle sivil toplum arasındaki arayı kapatacak diğer her türden girişimde somut destek sağlamaya kadar farklı biçimleri içerebilir. Son olarak, ulusal kurumların bireysel başvuruları ele alarak bu bağlamda ekonomik, sosyal ve kültürel hakları daha da somutlaştırmaları mahkemeleri etkileyecektir ve kararlarında bu kuralları uygulama yönünde güvenlerini arttıracaktır. Bu konularla ilgili içtihat dünyanın tüm bölgelerinde giderek çoğalmaktadır.

5. Bölgesel ve uluslararası insan hakları mekanizmaları bağlamında ulusal kurumların rolü

Önceki bölümlerde işaret edildiği üzere, ulusal kurumlar ülke içinde hem yasal meselelerle ilgili çalışmalar yürütmekte hem de genel olarak insan haklarının desteklenmesiyle ilgili

---

[36] Age., s. 20.

[37] 2000 yılında yapılan üçüncü Avrupa Ulusal Kurumlar Toplantısında, Avrupa'daki kurumlar ekonomik, sosyal ve kültürel hakların geliştirilmesi ve korunmasındaki rollerini tartıştılar. 2001 yılında İnsan Hakları Ulusal Kurumları Asya-Pasifik Forumunda aynı konuda bölgesel bir çalıştay düzenlendi. Bu toplantıların raporları www.nhri.net adresinde, "bölgesel" "ve "Avrupa" ya da "Asya-Pasifik" başlıkları altında yayımlanmaktadır.

[38] Emmanuel Decaux, age 20, s. 239.

yükümlülüklerini yerine getirmektedir. Bu iki yönlü görev, ulusal kurumların bölgesel ya da hükümetler arası kuruluşlarla ilişkili çalışmalarına da yansımaktadır.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin başlangıç bölümüne göre hükümetler, beyannamede yer alan hak ve özgürlüklerin "gittikçe artan milli ve milletlerarası tedbirlerle (...) dünyaca fiilen tanınmasını ve tatbik edilmesini" sağlayacaklarını beyan ederler. Dünya İnsan Hakları Konferansında yeniden vurgulandığı üzere, "insan haklarının korunması ve geliştirilmesi uluslararası topluluğun meşru konusudur."[39] Bu bildirgelere somutluk kazandırmak üzere, 1948 yılından sonra bölgesel ve uluslararası düzeylerde, devletlerin insan haklarıyla ilgili yükümlülüklerini izlemek ve bu konuda görüş bildirmeyi amaçlayan yapılar ve ihtisas kuruluşları oluşturulmuştur. Son yıllarda daha güçlü bağımsız ulusal kurumların oluşumuyla birlikte uluslararası insan hakları mekanizmalarıyla ulusal kurumların arasındaki bağlar da güçlenmeye başlamıştır. Hem genel anlamda insan haklarının desteklenmesi hem de sözleşme organları bağlamında işbirliği güçlenmektedir. İşbirliği hem tek tek ulusal kurumlarla uluslararası organlar hem de ulusal kurumları temsil eden yapılarla uluslararası organlar arasındaki işbirliği güçlenmektedir.

1993 yılında Tunus'ta yapılan İkinci Uluslararası Çalıştaya katılan ulusal kurumlar, Ulusal Kurumlar Uluslararası Koordinasyon Komitesi (UKK)[40]* adlı yapıyı oluşturmaya kara verdi. Daha sonra Komite, ulusal kurumları küresel düzeyde temsil etmek üzere BM İnsan Hakları Komisyonu[41] tarafından oluşturuldu. Kendi programları ve politikaları olan bağımsız bir yapı niteliğinde olmayan bu Komite, daha ziyade ulusal kurumlar arasında işbirliğini ve irtibatı sağlayan gevşek bir mekanizmadır. UKK'nın her dört bölgeden dörder temsilci olmak üzere 16 üyesi vardır[42] ve Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği komitenin çalışmalarına yardımcı olur.[43] UKK'nın sorumlu olduğu üç alan bulunmaktadır: (1) küresel düzeyde kurumlarla ve BM ile irtibat; (2) ulusal kurumların Paris İlkelerine göre akreditasyonu; ve (3) iki yılda bir uluslararası bir konferansın düzenlenmesi. Son döneme kadar UKK, ulusal kurumların BM çerçevesinde tanınmasını desteklemekten öte ortak bir politika belirleme kapasitesine sahip olamamıştır. Bununla birlikte, 2001 yılında Durban'da düzenlenen Irkçılığa Karşı Dünya Konferansı bağlamında ve 2002'de yapılan Altıncı Ulusal Kurumlar Uluslararası Konferansının çıktısı olan Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığıyla Mücadelede Ulusal Kurumların Rolü Hakkında Kopenhag Bildirgesinin[44]* hazırlanmasında önemli bir rol oynamıştır.[45]

---

[39] Viyana Deklarasyonu ve Eylem Programı, BM Dünya İnsan Hakları Konferansı, Viyana, 1993, I:4.

[40]* International Coordination Committee of National Institutions (ICC).

[41] 1994/54 OP7 sayılı İnsan Hakları Komisyonu Kararı ve bundan sonraki kararlar.

[42] 2000 yılında Beşinci Uluslararası Çalıştay tarafından kabul edilen Usul Kuralları. 1996 yılında Avustralya'da kurulan Asya-Pasifik Forumu, en eski ve en gelişmiş bölgesel ağdır. Afrika Ulusal Kurumlar Koordinasyon Komitesi (African Coordination Committee of National Institutions) 1996 yılında Yaounde Bildirgesi ile kurulmuştur. Bundan kısa süre sonra, 1997 yılında, -Gelecek İçin- Kopenhag Bildirgesi ile Avrupa Eşgüdüm Grubu (European Coordination Group) kurulmuştur. Son olarak, Amerika kıtasında, Ulusal Kurumlar Ağı (Network of National Institutions) 2002 yılında Meksika'da kurulmuştur. Tüm bu bildirgeler www.nhri.net adresinde "bölgesel" (regional) başlığı altında yayımlanmaktadır. Nisan 2002 yılı itibariyle UKK'nın bölgesel üyeleri şunlardır: Afrika: Malawi, Fas (başkan), Togo, Uganda; Amerika: Kanada, Kolombiya, Kosta Rika, Meksika (başkan yardımcısı); Asya-Pasifik: Avustralya, Fiji, Hindistan, Filipinler; Avrupa: Danimarka, Fransa, Polonya, İsveç.

[43] 2002/83 OP 12 ve 16 sayılı BM İnsan Hakları Komisyonu Kararı.

[44]* Copenhagen Declaration on the Role of National Institutions in Combating Racism and Xenophobia.

[45] Bildirge www.nhri.net adresinde yayımlanmaktadır.

Uluslararası ve bölgesel ağlar, başarılı uygulamaların ve yeni gelişmelerin paylaşılması açısından önemli bir rol oynamaktadır.[46] Dahası, yeni kurumların akreditasyonu, uluslararası ve bölgesel alana girdiklerinde güvenilirliklerinin sağlanması açısından yaşamsal önem taşımaktadır. Ulusal kurumların BM toplantılarında ve konferanslarında hangi statüyle yer alacakları meselesi 1990'ların başında tartışılmaya başlanmıştır: bu kurumlar ülkelerini temsilen katılıp ülke adına mı konuşacaktır; ECOSOC usullerine uygun STK statüsünü mü taşıyacaklardır; yoksa uluslararası alanda üçüncü bir yapı kategorisini mi oluşturacaklardır?[47] 1993 yılında yapılan BM Dünya İnsan Hakları Konferansında ulusal kurumlara ilk kez kendi adlarına söz hakkı verilmiştir. Bu hakkın BM İnsan Hakları Komisyonunda bir ara uygulama olarak tanınması 1998 yılında gerçekleşmiştir.[48] Komisyon, 56. oturumda, "ulusal kurumların özellikle bu amaç için ayrılmış bir yerde, "Ulusal Kurumlar" levhasının arkasında otururak Komisyonda konuşma yapmasına olanak tanıyan düzenlemenin sürdürülmesine" [49] karar vermiştir; ancak bu olanak, sadece ulusal kurumlarla ilgili 18 (b) sayılı gündem maddesi bağlamında tanınmıştır. 2001 yılında Durban'da yapılan Irkçılık, Irk Ayrımcılığı, Yabancı Düşmanlığı ve İlgili Hoşgörüsüzlüğe Karşı Dünya Konferansında[50]* bir kez daha ulusal kurumlara söz hakkı tanınmıştır.

Dünya konferansları bağlamında; konferansta konuşma olanağının tanınması konusu konferans hazırlıklarının yürütüldüğü süreçte tartışılmış ve nihayetinde konferans usul kurallarında yer almıştır. Komisyon bağlamında; söz hakkı ECOSOC usul kuralları esasında değil, Komisyonun kendi kararları esasında tanınmıştır. Komisyonda çoğunluğun kararıyla bu uygulamanın değiştirilmesi mümkündür. 2002'de yapılan 58. oturumda sürenin kısıtlı olduğu gerekçesiyle bu yönde bir girişim olmuştur; ancak, ciddi süre sorununa rağmen Komisyon'da söz hakkı sağlanmıştır.

Bazı gözlemciler, konuşma için ayrılan sürenin STK'lara tanınan süreden düşülmesi nedeniyle, ulusal kurumların Komisyonda söz hakkına sahip olmasını eleştirmişlerdir.[51] Bununla birlikte, uygulamanın büyük oranda kabul gördüğü söylenebilir.[52] Daha karmaşık bir başka konu ise, ulusal kurumlara yalnızca ulusal kurumları ilgilendiren gündem maddeleri hakkında söz hakkı tanınması ve diğer önemli başlıklarda bu hakkında tanınmaması uygulamasının gelecekte aynı şekilde sürüp sürmeyeceğidir. Süre kısıtları, ulusal kurumların diğer gündem maddeleri hakkında söz almasına ve bu bağlamda konuşmacı sayısının artmasına olanak tanımamaktadır. Dahası, devletler ve STK'lar geniş bir yelpazede pek çok farklı görüşü dile getirdikleri ve ulusal kurumların getireceği üçüncü bir bakış açısına ihtiyaç bulunmadığı savunulabilir. Öte yandan, ulusal kurumların sahip oldukları benzersiz konum belirli insan hakları meselelerinde devletlerin ya da STK'ların sahip olmadıkları ya da dile getirmedikleri türden derin bir bakış açısını taşımalarını sağlar. Ulusal kurumların özel statüleri gereği, bir konuda taraf olmaları STK'ların taraf olmalarından daha güçtür. Ulusal kurumların aktif katılımları, belirli insan hakları konularında genelde Komisyon

---

[46] Altıncı Uluslararası Konferans sonucunda hazırlanan rapor, başarılı uygulamaların paylaşılmasına dair örnek teşkil etmektedir. age 22.

[47] Ulusal kurumların insan haklarıyla ilgili Birleşmiş Milletler toplantılarına katılımıyla ilgili BM Genel Sekreteri raporu (Report by the UN Secretary General concerning the participation of national institutions in United Nations meetings dealing with human rights), E/CN.4/1998/47.

[48] 1998/55 OP13 sayılı İnsan Hakları Komisyonu kararı.

[49] 1999/72 OP15 sayılı İnsan Hakları Komisyonu kararı.

[50]* World Conference Against Racism, Xenophobia and Related Intolerance.

[51] Performance and legitimacy, age 18, s. 100-101

[52] Bkz, örneğin, ulusal kurumların Komisyon ve alt organların toplantılarına uygun biçimde ve kendi adlarına katılmalarına dair uygulamayı memnuniyetle karşılayan 2002/83 OP8 sayılı İnsan Hakları Komisyonu kararı.

çalışmalarında yaşananın aksine, daha az savunmacı ve daha açık bir diyalog kurulmasına katkıda bulunabilir. Zaman meselesi esasen teknik bir düzenleme konusudur ve ulusal kurumların katkısını dinleme yönünde bir irade oluştuğunda kolaylıkla aşılabilir bir meseledir.

Son olarak, hangi kurumlara söz hakkı tanınacağı bir meseledir. Bu konuda Komisyon ve UKK'nın farklı görüşlere sahip olduğu görülmektedir. Komisyon, ulusal kurum adıyla konuşmak isteyen herkesin konuşmasından yanayken, UKK konuşmacıların Paris İlkelerine uygun biçimde akredite olmuş kurumlarla sınırlı kalmasını istemektedir. Komisyonun kendi akreditasyon sistemine sahip olmaması ve dışarıdan bir ortak olan UKK'nın akreditasyonuna bağlı olmasının Komisyon açısından bir sorun teşkil ettiği düşünülebilir. Öte yandan, ECOSOC Usul Kurallarında katılımla ilgili düzenlemeler yapılırsa bu sorun çözülebilir. Bu kapsamda, akreditasyon yetkisi resmi olarak UKK ile işbirliği içerisinde yürütülebilir ya da bütünüyle UKK'ya devredilebilir. Bu durumda, tüm ulusal kurumların sadece kendi resmi görev alanlarıyla ilgili değil performansları bakımından da dikkatli bir inceleme sürecine tabi olması gerekecektir.

Ulusal kurumların salt uluslararası düzeyde resmi temsil niteliğine sahip değildir; bölgesel düzeyde de benzer bir durum vardır. 1997 yılında Avrupa Konseyi ile Avrupa'daki ulusal kurumlar arasında, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi hakkında görüş ve deneyimlerin paylaşılacağı düzenli toplantıları tesis etmek üzere resmi bir yuvarlak masa toplantısı yapılmıştır.[53] Bu amaca yönelik ilk yuvarlak masa toplantısı 200 yılında gerçekleştirilmiştir. Kurulan yakın diyalogun sonucunda, Avrupa Koordinasyon Grubu (European Coordinating Group) 2001 yılında Avrupa Konseyi İnsan Hakları Yönlendirme Komitesinde (Council of Europe Steering Committee for Human Rights (CDDH)) gözlemci statüsü kazanmıştır. Afrika'da, Afrika İnsan ve Halkların Hakları Komisyonu (African Commission on Human and Peoples' Rights), 1998 yılında kabul ettiği bir kararla, insan hakları ulusal kurumlarına gözlemci statüsü tanımıştır.[54] Diğer bölgelerde bu tür düzenlemeler yapılmamıştır.

Afrika Komisyonunun kararında, ulusal kurumlara kendileri ilgilendiren konularla ilgili tartışmalara oy hakkı olmaksızın katılma ve Komisyonun herhangi bir üyesinin önerisi üzerine oylamaya konulabilecek önerilerde bulunma hakkı tanındığını vurgulamamız gerekir. Avrupa Konseyi İnsan Hakları Yönlendirme Komitesinde de Avrupa'daki ulusal kurumlarının kendilerini ilgilendiren konularda söz hakkı bulunmaktadır. Bölgesel düzeyde devletlerle ulusal kurumlar arasındaki diyalog uluslararası düzeydeki diyalogdan daha fazla gelişmiştir. Eğer devletler bölgesel düzeyde diyaloga güven duymaya başlamışlarsa, bu durum zaman içerisinde BM İnsan Hakları Komisyonundaki düzenlemeleri etkileyebilecektir. BM çerçevesinde ve bölgesel düzeydeki insan hakları çalışmalarında yaşanan bu gelişmeler, ulusal kurumların devletlerin ve STK'ların yanı sıra üçüncü bir taraf olarak kabul görmesinin yolunu yavaş yavaş açabilir. Yukarıda açıklandığı üzere, ulusal kurumlar insan haklarının geliştirilmesi için bölgesel ve uluslararası düzeylerde platformlar oluşturmaktadır. Buna paralel bir gelişme de, daha az siyasal ve daha yasal insan hakları mekanizmalarında gerçekleşmektedir. BM ve bölgesel sözleşme organlarının çalışmaları bağlamında ulusal kurumlar dört alanda katkı sağlayabilir: (1) ülkedeki duruma dair bilgi sağlamak; (2) tavsiyelerin ne ölçüde uygulandığını izlemek; (3) sözleşme organlarının çalışmaları

[53] Avrupa Konseyi, Bakanlar Kurulu Kararı (97) 11.
[54] Afrika İnsan ve Halkların Hakları Komisyonu Kararı, Banjul, 31 Ekim 1998. Ayrıca bkz, Protectors or Pretenders? Government Human Rights Commissions in Africa, Human Rights Watch, 2001, s. 67-72.

konusundaki bilgileri yaygınlaştırmak ve eğitim vermek; ve (4) sözleşme organlarına yapılacak bireysel başvurulara yardımcı olmak.

Paris İlkelerinde, ulusal kurumların sözleşme organlarına bilgi sağlama konusunda rol oynamaları öngörülmüş; ulusal kurumların, devletlerin Birleşmiş Milletler organlarına ve komitelerine ve bölgesel kuruluşlara sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülüklerinden dolayı sunmaları gereken raporlara katkıda bulunmak ve gerektiğinde, konu hakkında bağımsızlıklarının gereklerine uygun biçimde görüş bildirmekle sorumlu oldukları belirtilmiştir. BM Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Komitesi, 28 sayılı genel yorumunda (2002),[55] ulusal kurumların ilgili devletin rapor yükümlülüklerini yerine getirmesine katkı sağlamasını önermiştir. Bu yükümlülüğün yerine getirilmesine ilişkin iki yaklaşım söz konusudur. Birinci yaklaşıma göre, Hükümet ulusal kurumu raporunun tümünün yazımı için ya da resmi rapora katkıda bulunması için görevlendirir. Diğer yaklaşıma göre, ulusal raporlar resmi rapordan ayrı, ek bir rapor hazırlamakta ya da raporlama konusunda ihtisas kuruluşlarıyla ya da STK'larla işbirliği yapar. Sözleşme organlarının üyeleri açısından, sorunlara dair ulusal kurumun görüşünü içeren, ek niteliğindeki bir raporun kendilerine sunulması daha avantajlıdır. Ulusal kurumların resmi rapora girdi sağladıkları durumlarda, nihai Devlet raporunun son gözden geçirme aşamasında genellikle değerli bazı bilgiler rapordan çıkartılmaktadır.[56] Bununla birlikte, ulusal kurumların ciddi eleştirilen içeren görüşlerine doğrudan ve açık bir biçimde raporlarında yer veren devletler de vardır. Buradaki ana mesele raporun biçimi değil, daha ziyade gereken bilgilerin sözleşme organındaki uzmana ulaşıp ulaşmayacağıdır ve ulusal kurumlar bu bilgilerin ulaşmasını sağlamlıdırlar. Son olarak, siyaset ve hukuk arasındaki sınıra dair yukarı tartışmaya atıfla, Paris İlkelerinin ulusal kurumlara "konu hakkında görüş bildirmelerinin" önünü açtığını vurgulamak gerekir. Bu bağlamda, ulusal kurumların incelenen konu hakkında salt olguları sunmakla yetinmeyip ayrıntılı bir analiz yapmaları meşrudur.

Sözleşme organlarının sonuç gözlemleri ve tavsiyeleri, bir Devletin ilgili sözleşme altındaki yükümlülüklerini ne ölçüde yerine getirdiğini ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, söz konusu sonuç gözlemleri ve tavsiyeler, bir ulusal kurumun sözleşmeye uygunluğa ilişkin genel izleme görevini yerine getirirken başvurabileceği kullanış bir araç niteliğindedir.[57] Ulusal kurum, Hükümetin yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamaya yönelik çabalarında sözleşme organının sahip olduğu otoriter statüden yararlanabilir. Uluslararası sözleşme mekanizmasıyla işbirliğine dayalı bir ilişkinin kurulması, ulusal kurumların işini kolaylaştırır ve her iki tarafın ihtiyacı olan, daha dinamik ve yapılandırılmış bilgi akışını sağlar. Sözleşme organlarının sekretaryaları inceleme tarihleri hakkında uluslararası kurumları sürekli bilgilendirmeli ve sonuç gözlemleri ile tavsiyeleri otomatik olarak ulusal kuruma da göndermelidir. Bu, ulusal kurumların genel bilgilendirme kampanyalarını başlatmaları ve daha hedefe yönelik eğitim ve bilgilendirme çalışmalarını yürütmeleri açısından da gereklidir. Bazı durumlarda, sözleşme organlarının üyeleri, sonuç gözlemleri ve tavsiyeleriyle ilgili olarak, ulusal kurumlarla kamuya açık görüşmeler yapmaktadır. Bu, sözleşme organlarının rolünün ve işlevinin ve sözleşme organının kaygılarının daha iyi anlaşılmasını sağlayan bir yöntemdir.

---

[55] Genel Tavsiye No. 28: Irkçılık, Irk Ayrımcılığı, Yabancı Düşmanlığı ve İlgili Hoşgörüsüzlüğe Karşı Dünya Konferansı Sonrası Takip Notu, 2002, OP13.
[56] Performance and legitimacy, age 18, s. 100.
[57] Paris İlkeleri, Yetki ve sorumluluklar, 3(b) ve Genel Tavsiye No. 28: Irkçılık, Irk Ayrımcılığı, Yabancı Düşmanlığı ve İlgili Hoşgörüsüzlüğe Karşı Dünya Konferansı Sonrası Takip Notu, 2002, OP13.

Son olarak, bir ulusal kurum, BM İnsan Hakları Komitesi ve BM Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Komitesi gibi, bireysel şikayetleri değerlendiren sözleşme organlarına yapılacak başvurular için odak noktası olabilir. Ulusal kurum, bizzat kendisinin bireysel başvuruları inceleme yetkisine sahip olup olmadığına bakılmazsızın bu işlevi üstlenebilir. Bu tür bir odak yapının oluşturulması, BM Her Türlü Irk Ayrımcılığının Tasfiye Edilmesine Dair Uluslararası Sözleşmenin 14 (2). Maddesinde öngörülmüştür. Bu görevin sağlayacağı avantajlardan birisi, kurum içerisinde gelişen insan hakları uzmanlığı bilgisinin, yetkili organa başvuruda bulunması için mağdura doğru biçimde yol gösterecek olmasıdır. Ayrıca, ulusal kurum başvuru için gereken, ülke için başvuru yollarının tüketilmesi gibi kriterlerin karşılanıp karşılanmadığına bakabilir.

BM İşkenceye Karşı Sözleşmeye ek yeni Seçmeli Protokol[58] sözleşme organlarıyla ulusal kurumlar arasında yakın bir etkileşimin geliştiğini ortaya koymaktadır. Taslak metin, ulusal kurumların ya da ihtisas kuruluşlarının BM İşkenceye Karşı Komitenin altında işkencenin önlenmesi alt komitesi adına yerinde inceleme yapabileceğini öngörmektedir. Metinde, mali ve uygulanabilirlikle ilgili nedenlerden dolayı alt komitenin her bir ülkeye ziyaret düzenlemesinin mümkün olmadığını belirtmektedir. Bu nedenle, komiteyle aynı görev tanımına sahip ulusal kurumların incelemeyi yürütebilmesi önerilmektedir ve bu kuruma Komiteye rapor sunma yetkisinin verilebileceği belirtilmektedir. Ancak, ulusal kurum bağımsız bir uluslararası mekanizmasının oluşturulmasına ve işleyişine bir alternatif olarak görülmemelidir. Daha ziyade, Paris İlkeleri uyarınca kurulmuş olan etkili ulusal kurumlar bir uluslararası mekanizmayı tamamlayan, yararlı bir mekanizma olarak nitelenebilir.

6. Son notlar

Aralık 2003'te Paris İlkelerinin 10. yıldönümü kutlanıyor. Bu vesileyle, Paris İlkelerinin değiştirilmesine gerek olup olmadığı sorusunun tartışılacağı öngörülebilir. Kimileri ulusal kurumların yasal çerçevesi dahilinde deneyim kazanmış olduğumuzu; uygulamadan kaynaklanan deneyim ışığında açıklık kazandırılması için ilkelerin değiştirilmesi gerektiğini savunacaktır. Diğerleri ise, standartların düzeyinin aşağıya çekilebileceği endişesiyle bu öneriye ihtiyatla yaklaşacaktır. Yukarıda açıklandığı üzere, Paris İlkeleri, yerel yasal geleneklere göre biçimlenmiş ve heterojen bir grup oluşturan kurumları kapsayacak kadar esnekliğe sahiptir. Aynı zamanda, birbirinden farklı unsurları içermektedir ve böylelikle olabildiğince birörnek bir kimlik altında farklı yapılardan oluşan bir familya kurulmasına olanak sağlamıştır.

Paris İlkelerine ek olarak, bir doktrinler bütünü ulusal kurumların çalışmalarını doğrulamakta ve bu çalışmalara yön vermektedir. Ülke içinde kurumlar, geleneksel ombudsman yapısının yetki alanı dışında kalan kendi özel alanlarını belirlemekte ve böylelikle ombudsman ile aynı görevi yürütmek yerine o görevi destekleyen çalışmalar yapmaktadır. Bazı ülkelerde söz konusu iki kurum tek yapı altında birleştirilmiştir. Kurumların görevlerinin gereğini yerine getirmeleri ve sıkıntılı mesele ve vakaları ele almaktan çekinmemeleri kaydıyla, ombudsman ile ulusal kurumun işlevleri birleştirildiğinde, bu kurumlar birey için daha güçlü bir koruma olanağı sağlamaktadır. Ve hükümetler de bu kurumların yaptığı tavsiyelere kulak verme eğilimindedir. Bunun sağlanamadığı durumlarda, mahkemelerde yoluyla çok daha hantal ve

[58] E/CN.4/2002/WG.11/CRP.1, 17.01.2002. 2002 Nisan ayı itibariyle, bu Protokole ilişkin tartışmalar halen sürmekteydi.

masraflı süreçler işletilmekte ve bu kurumlar kişilerin insan haklarının korunması için kendilerine düşen rolü yerine getirmektedir.

1990 sonrasında globalleşmenin hız kazanmasıyla birlikte, yerel ve uluslararası kuruluşlar arasında etkileşim daha da yoğunlaşmıştır. Bu durum ulusal kurumlarla sözleşme organları için de geçerlidir. Ulusal ve uluslararası/ bölgesel düzeylerde bu mekanizmalar kapsamlı bir insan hakları izleme sisteminin oluşturulmasına yönelik çabalarını sürdürmektedir. Bunların her biri bir diğerine bağımlıdır ve her birlikte, daha önce hiç olmadığı kadar güçlü bir koruma ve güçlendirme rejimini temsil etmektedirler. Bu kapsamlı sistem, insan haklarının korunması yaklaşımının belirli bir cepheyle sınırlı kalmayıp evrensel bir çaba olduğunu ortaya koymaktadır.

Soğuk savaş dönemi sonrasında insan hakları güçlü bir dümen suyu yaratmış ve dünyanın tüm bölgelerinde demokratikleşme süreçleri hareketlilik kazanmıştır. Ulusal kurumlar bu özel dönemde gelişmişlerdir; bu dönemde, insan hakları dış politikanın bir unsuru olmaktan çıkıp ülke politikasının ve hukukunun tümleşik bir parçası haline gelmiştir. Bu noktada sorulması gereken soru şudur: insan haklarının ülke içi politikaları etkilemesine izin verilmesi ne kadar sürede gerçekleşecektir? Ya da, bir başka ifadeyle, hükümetler izleme sistemlerinin ne ölçüde güçlenmesine izin verecektir? 11 Eylül sonrasında pek çok Batı ülkesinde kabul edilen terörle mücadele yasaları ile göçmenler ve mültecilerle[59] ilgili çok daha kısıtlayıcı nitelikteki yasa ve uygulamalar, belki de insan haklarına verilen desteğin azaldığını göstermektedir. Ulusal kurumlar genellikle revaç bulmayan analizlerin sözcüleri olduklarından ya da marjinal bir kişinin ya da azınlığın haklarını savunduklarından, bu süreçte hedef haline gelebilir. Yukarı anlatılan gelişmeler ışığında, insan haklarıyla demokrasi arasındaki ilişki konusunda Asbjørn Eide'nin 1991 yılında yazdıklarını ve ulusal kurumların bu genel sistemin bir parçası olduğunu hatırlamak elzemdir.

[59] Morten Kjaerum, "Refugee Protection Between State Interests and Human Rights: Where is Europe Heading?", 24 Human Rights Quarterly 513-536 (2002).

Bu kitapçık, BM'nin İnsan Hakları Ulusal Kurumları için Paris İlkelerini kabul edişinin 10. yılını kutlamak için hazırlanmıştır. 1946 yılında atılan ilk zayıf adımdan itibaren İHUK'ları tarihsel açıdan gözden geçiren bu kitapçık, Soğuk Savaş sonrası dönemden hemen sonra başlayan demokratikleşme sürecini ortaya koymaktadır.

İHUK'lar insan hakları alanında kolektif kurumsal bilinci temsil etmekte; devletlerin yurttaşlarına karşı sorumluluklarına bağlı kalmasına hizmet etmekte ve devletlere yükümlülüklerini hatırlatmaktadırlar. İHUK'lar, kendilerini çevreleyen dünyadaki gelişmelere sürekli uyum göstermeleri gereken, benzersiz yapılardır. Herhangi iki devlet birbirine benzemediği gibi, İHUK'lar da birbirlerine benzememekte; kendilerini çevreleyen toplumu yansıtmaktadırlar.

İHUK'lar, devletlerin insan haklarını ciddiye alacakları; bu hakları imzaladıkları bildirge ve sözleşmelerde bırakmayıp uygulamaya koyacakları yönünde yurttaşlara verdikleri sözün ürünüdür. Ancak, devletin sorumluluklarını devletten daha fazla ciddiye alan İHUK'lar, kurulduktan sonra genellikle "siyasileştikleri" yönünde suçlamalara maruz kaldıkları bir atmosferde çalışmalarını yürütürler.

Ve bu kitapçık, ne yazık ki, 1990'ların yarattığı dümen suyu dalgasının ardından insan haklarının giderek artan engellemelere maruz kaldığını ortaya koymaktadır.

DANİMARKA İNSAN HAKLARI ENSTİTÜSÜ