

AVRUPA BİRLİĞİ BELGELERİNDE ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARININ YERİ VE ÖNEMİ

V.Atilla OĞUŞGİL¹

ÖZ

Demokrasi, özgürlük, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ile hukukun üstünlüğü ilkeleri üzerine kurulan Avrupa Birliği, insan haklarının tanınması kadar bu hakların korunması ve geliştirilmesi hususunda da kendini sorumlu hissetmektedir. Bu kapsamda Birliğin atması gereken adımlardan bir tanesi, hiç şüphesiz, devletlerin insan haklarının korunması ve geliştirilmesi hususunda ulusal düzeyde kurumsallaşmalarının önemini vurgulamak ve devletleri bu yönde teşvik etmektir. Bu çalışmada, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi ile sorumlu olan ulusal kurumlar ile bu kurumların oluşumuna yönelik rehber ilkeler olan Birleşmiş Milletler Paris Prensipleri'nin Avrupa Birliği nezdinde sahip olduğu yer ve önem sorgulanacaktır. Çalışmanın özünü oluşturacak bu sorgulama, Avrupa Birliği'nin ikincil mevzuatı kapsamında; yasal bağlayıcılığı olan belgeler ve bu belgelere temel teşkil eden görüş ve tavsiye ile çağrı niteliğindeki diğer belgeler esas alınarak yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği Belgeleri, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, Paris Prensipleri

JEL Sınıflandırması: K33, P37

THE PLACE AND IMPORTANCE OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS IN THE EUROPEAN UNION DOCUMENTS

ABSTRACT

European Union, which is founded on the principles of democracy, liberty, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, feels itself responsible for the protection and promotion of human rights, as well as the recognition of these rights. Within this scope, one of the steps that the Union must take is, undoubtedly, to emphasize the importance of institutionalization of states at the national level on protection and promotion of human rights and to encourage the states in this direction. In this study, in the presence of European Union, the place and importance of national institutions liable for the protection and promotion of human rights and of United Nations Paris Principles, guiding principles for the formation of these national institutions, will be questioned. This questioning, which will constitute the core of this study, will be done based on the legally binding documents within the context of the European Union's second legislation and other documents delivering opinions, advice and calls, which serve as the basis for those legally binding documents.

Keywords: European Union Documents, National Human Rights Institutions, Paris Principles.

JEL Classification: K33, P37

¹ Yrd.Doç.Dr. Polis Akademisi Başkanlığı, İstanbul Şükrü Balcı Polis Meslek Yüksek Okulu, atillaogusgil@gmail.com

1. Giriş

Başlangıçta ekonomi temelli bir işbirliği örgütü olarak ortaya çıkan, ancak özellikle 1990'lı yıllardan itibaren siyasi bir birliğe doğru giden Avrupa Birliği (AB), Birliğin içinde ve dışında demokrasi prensiplerini ve insan haklarının korunmasını daha etkin olarak desteklemeye başlamış ve bunun gerekliliğini her fırsatta dile getirmiştir. Öyle ki, Birlik özellikle kurucu antlaşmalarında özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ve hukuk devleti ilkeleri üzerine kurulduğunu vurgulamış, insan haklarının korunmasını AB'ye üyelik için bir önkoşul olarak getirmiştir. Dahası, insan hakları ciddi ve sürekli bir biçimde ihlal edildiğinde Konsey'deki oy hakları da dahil olmak üzere anlaşmalardan doğan belli hakların askıya alınabileceği yönünde üye devletleri uyarmıştır.

22 Haziran 1993 tarihli Kopenhag Zirvesi'nde getirilen "Kopenhag Kriterleri" ile Birlik, demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü, azınlıklara saygı gösterilmesini ve korunmasını garanti eden kurumların varlığının gerekliliğini vurgulamış, böylece devletlerin bu yönde kurumsallaşmaya gitmelerinin önemine de ışık tutmuştur.

İnsan haklarının korunmasını garanti eden söz konusu kurumlardan birisi de hiç şüphesiz, yargı dışı koruma mekanizmaları olan ve ulusal insan hakları kurumları (ulusal kurumlar) olarak adlandırılan organlardır. İnsan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması amacına hizmet etmek için kurulmuş daimi ve bağımsız organlar olarak tanımlanabilen (Pohjola; 2006:5) ulusal kurumlar, BM belgelerinde ise anayasal bir hükümlerle ya da bir kanun ile insan haklarını korumak ve geliştirmek amacıyla hükümetler tarafından oluşturulan organları ifade etmektedir (Commonwealth Secretariat; 2001: 2; International Council on Human Rights Policy; 2005: 31).

Ulusal kurumlar, insan haklarını korumak ve geliştirmek, hak ihlali başvuruları ve şikayetleri almak, ihlalleri önlemek, ihlal iddialarını incelemek ve araştırmak, insan haklarının ulusal düzeydeki genel durumu ve özel sorunlar üzerine raporlar hazırlamak, ulusal düzeyde yürürlükte olan yasaların, mevzuatın ve uygulamaların, insan haklarına ilişkin uluslararası belgeler ve mekanizmalarla uyumlu hale getirilmesini ve hayata geçirilmesini teşvik etmek ve sağlamak, ülkede olup biten insan hakları ihlalleri vakalarına yönelik olarak hükümet ve parlamentoya tavsiye niteliğinde görüş bildirmek, bilgilendirme ve eğitim yoluyla kamuoyunu insan haklarına yönelik olarak duyarlı hale getirmek, bölgesel kuruluşlarla ve diğer ülkelerin insan haklarını geliştirme ve koruma konusunda yetkili ulusal kuruluşlarıyla işbirliği yapmak gibi geniş yelpazede bir görev ve yetki alanına sahiptir.

Bu çalışmada, ulusal kurumlar ile bu kurumların oluşumuna yönelik rehber ilkeler niteliğindeki Birleşmiş Milletler (BM) Paris Prensipleri'nin AB nezdinde zaman içerisinde sahip olduğu yer ve önem sorgulanacaktır. Söz konusu sorgulama, AB'nin ikincil mevzuatı kapsamında; yasal bağlayıcılığı olan Tüzük ve Direktif ile

bu belgelere temel teşkil eden görüş, tavsiye ve çağrı niteliğindeki diğer belgeler olan Bildirim, Teklif ve Raporlar esas alınarak yapılacaktır.

2. Ulusal İnsan Hakları Kurumları İçin Uluslararası Prensipler

Ulusal kurumların kurulmasına yönelik olarak, hükümetleri en uygun ve etkin bir ulusal kurum yaratmak yönünde teşvik etmek için farklı uluslararası kurumlar tarafından geliştirilmiş ve kabul edilmiş tavsiyeler ve rehber ilkeler arasında BM tarafından 1993 yılında kabul edilen ve Paris Prensipleri (UN; 1993) olarak adlandırılan prensipler en geçerli standartları belirlemektedir.

Ulusal kurumların kuruluşuna yönelik rehber niteliğindeki standartları belirleyen BM, devletlere kendi ulusal düzeydeki ihtiyaçlarına uygun kurumsal çerçeveyi seçme hakkını tanımıştır (Beco; 2007:334). Bunun bir sonucu olarak bugün bu organlar, çalışma ve rolleri bakımından devletler arasında değişiklik göstermekte ve bu kurumlara yönelik sınıflandırmalar çeşitlilik arz etmektedir. Ulusal kurumlar kavramı, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amaçlı faaliyet gösteren ombudsmanlık, insan hakları komisyonu, insan hakları danışma komisyonu, eşitlik komisyonu ve ulusal önleme mekanizması gibi değişik adlar altında faaliyet gösteren organları içeren genel bir terim olarak kullanılmaktadır (Kedzia & Jaraczewski; 2011:5). Ancak, bu farklılıklara rağmen, bir ulusal kurum eğer tamamen bir ulusal kurum olarak yeterlilik göstermek istiyorsa, BM Paris Prensipleri (UN; 1993) tarafından konulan ortak özellikleri paylaşmak durumundadır.

Paris Prensipleri, ulusal kurumların yetki ve sorumluluklarına, oluşum, bağımsızlık ve çoğulculuk güvencelerine, çalışma yöntemlerine ve bunlara ek olarak yarı yargısal yetkilerle donatılmış kurumların statüsüne dair standartları belirlemektedir. Bu çerçevede, Paris Prensipleri 4 bölümden oluşmaktadır.

“Yetki ve Sorumluluklar”, başlığını taşıyan ilk bölümde ulusal kurumlara, oluşumları ve yetkilerinin anayasa veya yasalarca açıkça öngörülmesiyle, mümkün olduğunca geniş bir görev alanı ile donatılabileceği güvence altına alınmıştır. Ulusal kurumlar, bu çerçevede insan haklarının korunması ve geliştirilmesini amaçlayan yasal ve idari hükümlere ilişkin ilgili kurum, Parlamento ve hükümete tavsiye niteliğinde, görüşler, tavsiyeler, öneriler ve raporlar sunmak, ülkelerin uluslararası insan hakları sözleşmelerine taraf olmasını ve bunların hayata geçirilmesini sağlamak; insan hakları alanında çalışan diğer tüm ulusal ya da uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak; insan hakları eğitimi alanında sorumluluk üstlenmek; özellikle kamuoyuna yönelik insan hakları, her türlü ayrımcılık ve özellikle ırk ayrımcılığı, farkındalığı artırıcı çalışmalar yürütmek gibi görev ve yetkilere sahiptir.

“Oluşumu, Bağımsızlık ve Çoğulculuk Güvenceleri” başlıklı ikinci bölümde, ulusal kurumda yer alacak kişilerin belirlenmesi ve üye bileşimine dair standartlara yer verilmiştir. Bu bağlamda, ulusal kurumların bağımsızlığını temin etme adına insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla ilgili sivil toplum güçlerinin çoğulcu bir biçimde temsil edilmesi öne çıkarılmıştır. Bu çerçevede ulusal kurumların üye

kompozisyonuna yönelik güvence; insan hakları ve ırk ayrımcılığı alanlarında sorumluluk üstlenmiş sivil toplum örgütleri, sendikalar, avukatlar, doktorlar, gazetecilerden oluşan mesleki örgütlerin, dini ve felsefi düşünce akımlarının, üniversitelerin ve nitelikli uzmanların katılımıyla sağlanabileceğinin altı çizilmiştir.

Ayrıca ulusal kurumların bağımsızlığının sağlanmasına yönelik bir diğer düzenlemesi ise ulusal kurumun idari ve mali olarak bağımsız bir yapılanmaya sahip olmasının sağlanması hususunda kendini göstermektedir. Söz konusu prensiplere göre; ulusal kurumlar, çalışmalarını gerektiği gibi yürütebilmeleri için, uygun bir altyapıya, kendi personeline ve özellikle de yeterli mali kaynaklara sahip olmalıdır.

“Çalışma Yöntemleri” başlıklı üçüncü bölümde ise, ulusal kurumun işleyişine yönelik çerçeve sunulmaktadır. Bu kapsamda ulusal kurumların kendi inisiyatifleriyle, yetki alanlarına giren bütün konuları özgürce araştırmaları, kendi yetkileriyle ilgili durumları değerlendirmek için gerekli bütün kişileri dinlemeleri, bütün bilgi ve belgeleri edinmeleri, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla yükümlü diğer organlarla (özellikle de ombudsman, arabulucu ve buna benzer organlarla) karşılıklı olarak danışma ilişkileri sürdürmeleri, sivil toplum kuruluşlarının oynadığı önemli rol göz önüne alınarak, insan haklarını koruma ve geliştirmeleri, çocuklar, yabancı işçiler, sığınmacılar, bedensel ve zihinsel özürlüler gibi güçsüz grupların korunması için çalışan veya uzmanlaşmış alanlara yönelen sivil toplum kuruluşlarıyla ilişkilerini geliştirmeleri gerektiği vurgulanmıştır.

“Yarı Yargısal Yetkilerle Donatılmış Komisyonların Statüsüne İlişkin Ek İlkeler” başlıklı son bölümde ise, ulusal kurumların, kişisel durumlarla ilgili şikayetleri dinleme ve başvuruları kabul etme yetkilerine sahip olabileceği vurgulanmış ve bu çerçevede ulusal kurumların, uzlaştırma yoluyla veya yasaların belirlediği sınırlar içinde bağlayıcı kararlarla, ya da, gerekli görüldüğü takdirde, gizlilik içinde dostane çözümler arama; başvuru sahibini hakları konusunda, özellikle de kendisi için açık olan yollar hakkında bilgilendirme ve onun bu yollara ulaşmasını kolaylaştırma; şikayetleri ve başvuruları kabul etme veya yasayla belirlenmiş sınırlar içinde yetkili diğer mercilere aktarma ve yetkili mercilere tavsiyelerde bulunma, özellikle de başvuru sahiplerinin haklarını elde etmelerini engelleyen yasa, tüzük ve idari uygulamalar için uyarımlar ve değişiklikler önerme gibi yollara başvurabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Özetle, Paris Prensiplerine göre, ulusal kurum, geniş görev ve yetkilerle donatılmalıdır. Ayrıca, kurum nitelik ve nicelik açısından görevlerini sorunsuz ve etkin bir şekilde yerine getirebilecek derecede idari ve mali altyapıya, bir diğer deyişle kendi bütçe ve personeline sahip olmalıdır. Kurumun etkinliğini güvence altına alan bir başka işlevi de yasayla çizilmiş sınırlar dahilinde bağlayıcı kararlar alabilmesidir. Kurumun bağımsızlığı anayasal ya da yasal bir çerçeveye sağlanmalıdır. Yasa gereğince, ulusal kurum hükümetten bağımsız olmalı ve bağımsızlığına etki edebilecek bir mali kontrol altında bulunmamalıdır. Son olarak, ulusal kurumların üye kompozisyonu da çoğulculuk ilkesi gözetilerek oluşturulmalıdır. Ancak bu çerçevede oluş-

turulan bir ulusal kurum uluslararası insan hakları standartlarının ulusal düzeyde bireyler tarafından istifade edilmesini mümkün kılacaktır.

3. AB Belgelerinde Ulusal İnsan Hakları Kurumları

3.1. AB Komisyonu'nun 22 Kasım 1995 tarih ve 567 sayılı "Avrupa Birliği ve Dış İnsan Hakları Politikası: Roma'dan Maastrichte Ötesi" Başlıklı Bildirimi

AB Komisyonu ulusal kurumların oluşturulması ve yapılandırılması sürecinde tetikleyici rol oynayan Paris Prensipleri'nin kabulünden iki yıl sonra, insan haklarına yönelik dış politikasını yapılandırırken insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla hizmet edecek olan ulusal kurumlara vereceği desteğe vurgu yapan "Avrupa Birliği ve Dış İnsan Hakları Politikası: Roma'dan Maastrichte ve Ötesi" başlıklı bir Bildirim yayımlamıştır.

Bu Bildirim insan haklarının evrensel doğasının artan bir şekilde vurgulandığı uluslararası çevrede, AB'nin kendini gitgide insan haklarının korunması ve geliştirilmesi bağlamında tanımlamaya ve bu yönde bir rol üstlenmeye başladığını ilan eden bir belge niteliğindedir. Birlik bundan böyle uluslararası taahhütlerini bu tanımlama paralelinde biçimlendirmiş ve insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik olarak gerekli araçlar geliştirme ve yaygınlaştırma ile bu yöndeki koruma mekanizmalarını daha etkili hale getirmeyi kendine ilke edinmiştir.

Nitekim bu bağlamda AB Komisyonu bu Bildirim aracılığıyla insan haklarına yönelik olumlu, pratik ve yapıcı yaklaşımlarında ana önceliğinin; "kamu denetçileri ve benzeri konumdaki kurumlar dahil, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi için çalışan yerel, ulusal ve bölgesel kurumlara destek vermek" (European Commission; 1995:10) olduğunu açıklayarak bahsi geçen koruma mekanizmaları içine ulusal kurumları da dahil ettiğini bizzat göstermiştir. Söz konusu öncelik olarak Bildirimde kendine yer bulan bu ifade, Paris Prensipleri'nin kabulü ile birlikte ulusal kurumların oluşum ve yapılanmalarının ayrı bir önem ve ivme kazandığı dönemi hemen takiben, AB'nin bu yöndeki oluşuma yönelik vermiş olduğu desteğin ilk somut örneği olarak değerlendirilmektedir. Bildirim, her ne kadar bu oluşuma yönelik olarak henüz Paris Prensipleri'ni telaffuz etmemişse de, Birliğin insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik eylem planında ulusal kurumlara verilecek desteği öncelik olarak içermesi açısından kayda değer ve öncü bir belgedir. AB, yayımlanan bu belgeyi takiben yürütmüş olduğu faaliyetler kapsamında bu destek çağrısını eyleme dökmesi ile, söz konusu belge çerçevesinde vermiş olduğu destek sözünün arkasında olduğunu da bizzat kanıtlamıştır¹.

¹ AB'nin 1995 yılında gerçekleştirilen ve üç kıtanın (Afrika, Amerika ve Avrupa) insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik çalışan tüm kurum ve kuruluşlarını bir araya getirmiş olan ilk kıtalararası konferans için finansman sağlaması ulusal kurumlara sağlanan bu tür desteğe örnekler arasında yer alır. Söz konusu desteğe yönelik ayrıntılı bilgi için bkz. *Report from Commission on the implementation of measures intended to promote observance of human rights and democratic principles (for 1995) COM*

3.2. AB Konseyi'nin 29 Nisan 1999 tarih ve 975 ile 976 sayılı Konsey Tüzükleri

AB Konseyi bir önceki bölümde yer alan Komisyon Bildirimini takiben 29 Nisan 1999 tarihinde iki Tüzük çıkarmıştır. 975 sayılı ilk Tüzük "Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü ile Temel Hak ve Özgürlüklere Saygıyı Geliştirmek ve Güçlendirmek Genel Hedefine Katkıda Bulunan Gelişim İşbirliği Faaliyetlerinin Uygulanmasına Yönelik Gereklilikleri Ortaya Koyan Konsey Tüzüğü" başlığını, 976 sayılı ikinci Tüzük ise "Gelişim İşbirliği Faaliyetleri Uygulamaları Haricinde, Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü ile Temel Hak ve Özgürlüklere Saygıyı Geliştirmek ve Güçlendirmek Genel Hedefine Katkıda Bulunan Topluluk Faaliyetlerinin Topluluk İşbirliği Politikası Çerçevesinde Uygulanmasına Yönelik Gereklilikleri Ortaya Koyan Konsey Tüzüğü" başlığını taşımakta olup, her iki Tüzük de önceki Bildirimde yer alan insan haklarının korunması ve geliştirilmesi kapsamında faaliyet gösteren ulusal kurumlara verilecek desteği yinelemiş ve teyit etmiştir.

975 sayılı Tüzük, AB'nin dış politikasına uygun olarak insan hakları ve temel özgürlükleri koruma ve geliştirme hedefi kapsamındaki faaliyetlere ve insan haklarının koruma ve geliştirme süreçlerine dahil olan yerel, ulusal ve uluslararası kuruluşları destekleme amacına yönelik faaliyetlere teknik ve finansal yardım sağlayacağı güvence altına almıştır. Bu çerçevede, Tüzükle destek sağlanacak paydaşlar arasında yer alan bölgesel, ulusal ve yerel makamlara 1999 ile 2004 yılları arasında 260 milyon Euro tutarında bir finansal yardım öngörülmüştür (European Council; 1999/975:5).

Söz konusu finansal destek 976 sayılı Tüzük çerçevesinde de aynı şekilde güvence altına alınmakla birlikte, yukarıda bahsi geçen diğer Tüzükten farklı olarak bu desteğin TACIS, PHARE ve MEDA¹ gibi mali yardım programları aracılığıyla

(96) 672, 17 January 1997 (European Commission; 1997). 1996 ile 1999 arası dönemde ise, yarı yargısal statüye sahip kamu denetçisi eğitimi ve Afrika, Karayipler ve Pasifik ülkelerinde insan haklarının geliştirilmesi ve korunması için ofislerin kurulması ve bunlara ilaveten Latin Amerika'daki insan hakları ulusal komisyonlarının ve bölgesel kamu denetçilerinin güçlendirilmesi amacıyla destek sağlanmıştır. Ayrıca, AB, Etiyopyalı yasa koyucular, kolluk kuvveti yetkilileri ve geniş çerçevedeki hukuk ve politika camiasının önde gelenlerinin insan hakları komisyonları ve kamu denetçiliği kurumları aracılığıyla insan haklarının korunması ve geliştirilmesini sağlamada deneyim sahibi olan farklı ülkelerdeki uzman ve akademisyenler ile bilgi alışverişinde bulunmalarını sağlamaya yönelik fırsat sunmak amacıyla "Etiyopya İnsan Hakları Komisyonu ve Kamu Denetçiliği Kurumu" konulu uluslararası bir konferansın düzenlenmesi için de mali destek sağlamıştır. Söz konusu desteğe yönelik ayrıntılı bilgi için bkz. *Report from Commission on the implementation of measures intended to promote observance of human rights and democratic principles in external relations for 1996-1999 COM (2000) 726 final, 14 November 2000* (European Commission; 2000).

¹ TACIS, PHARE ve MEDA; AB'nin ilgili devletlere yönelik geçmişte oluşturmuş olduğu finansal yardım araçlarıdır. TACIS (Technical Assistance of the Commonwealth of Independent States), eski Bağımsız Devletler Topluluğu'na üye ülkelere yönelik; PHARE (Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy) başlangıçta Polonya ve Macaristan'a yönelik olarak oluşturulan fakat daha sonra kapsamı merkezi ve doğu Avrupa ülkelerine yönelik olarak genişletilen; MEDA (Mediterranean Economic Development Programme) ise Akdeniz ülkelerine yönelik oluşturulan mali araçlardır.

gerçekleşeceği açıkça hükme bağlanmış olup, 1999 ile 2004 yılları arasında yardım amacıyla 150 milyon Euro finansal destek öngörülmüştür (European Council; 1999/976:13).

Birlik tarafından teknik ve mali yardım sağlanacak gruplar arasında insan haklarının korunması ve geliştirilmesi faaliyetlerinde bulunan yerel, ulusal, bölgesel ve uluslararası kurumların da telaffuz edildiği bahse konu düzenleme içerik olarak iki Tüzük içinde ortak olmak üzere¹ 976 sayılı Tüzük'te şu şekilde ifade edilmiştir:

1. maddede geçen sınırlar ve AB'nin dış politikasıyla uyum dahilinde Avrupa Topluluğu aşağıda yer alan amaçlara yönelik faaliyetlere teknik ve mali destek sağlayacaktır:

1. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkesinin gelişimi ve güçlendirilmesi ile ilgili olan diğer uluslararası araçlarda beyan edilen insan hakları ve temel özgürlükleri korumak ve geliştirmek, hususi olarak:

(e) sivil toplum örgütleri de dahil olmak üzere, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi süreçlerine dahil olan yerel, ulusal, bölgesel ve uluslararası kuruluşları desteklemek (European Council; 1999/976:10)

Yukarıdaki düzenleme bir önceki bölümde tartışılan AB Komisyonu'nun 1995 yılındaki Bildiriminde yer alan ulusal kurumlara verilecek destek çağrısı ile aynı içeriği paylaşmakta olup, bahse konu çağrıyla yinelemektedir. Ancak bu iki düzenlemeyi anlamlı ve farklı kılan esas nokta, söz konusu çağrıyla Tüzük hüviyetine kavuşturarak yasal olarak bağlayıcılığı olan bir mevzuat metnine dönüştürmüş olmasıdır. Böylelikle, AB'ye *insan haklarının korunması, geliştirilmesi ve savunulması alanında faaliyet gösteren yerel, ulusal, bölgesel ya da uluslararası kurumları desteklemek amacıyla teknik ve mali destek sağlama yetki ve sorumluluğunu* da resmen vermiş bulunmaktadır. Nitekim, AB'nin bu yetki kapsamında yürütmüş olduğu faaliyetler de, Tüzükte yer alan yükümlüklerini hayata geçirdiğini bizzat göstermektedir².

¹ Söz konusu düzenleme içerik olarak tamamen aynı olmakla birlikte, 975 sayılı Tüzük'te 2. maddede, 976 sayılı Tüzük'te ise 3. maddede yer almıştır.

² Dış destek programları (Phare ve Tacis gibi), Afrika, Karayip Adaları ve Pasifik ülkeleri için Avrupa Kalkınma Fonu kaynakları ve bunların yanı sıra Demokrasi ve İnsan Hakları için Avrupa İnisiyatif programı aracılığıyla finansman sağlanması bu kapsamdaki desteğe bir örnektir (Pohjolainen; 2006:71). Ayrıca AB, halihazırda, aralarında insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik amaçları da içeren eylemleri gerçekleştirmek için geliştirdiği gerekli stratejiler ve araçlar yoluyla üçüncü ülkelere ulusal kurumların oluşturulması yolunda günümüzde de teknik ve mali destek sağlamaya devam etmektedir. Örnek vermek gerekirse, AB, "Avrupa Komşuluk Politikası'nın doğu ayağı kapsamında doğu komşuları (Azerbaycan, Beyaz Rusya, Ermenistan, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna) arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi ve bu ülkelere yönelik özel bir strateji geliştirilmesi amacıyla 7 Mayıs 2009 yılında "Prag Doğu Ortaklığı Zirvesi" ile "AB Doğu Ortaklığı Stratejisi" ni resmen başlatmış ve bu bağlamda ortak ülkelerin idari kapasitelerini geliştirmek amacıyla her bir ortak ile hazırlanacak olan "Kapsamlı Kurumsal Yapılandırma Programı" çerçevesinde "Avrupa Komşuluk Politikası"nın finansal aracı olan "Avrupa

3.3. AB Konseyi'nin Irk ve Cinsiyet Temelli Ayrımcılığa Karşı Çıkarılmış Olduğu Direktifler

Ayrımcılıkla mücadele ve eşitlik, bu konularda yürürlüğe konulan direktifler ve uygulanan programlarla AB politikalarında giderek artan bir önem kazanmaktadır. Bu süreçte, ayrımcılık yasağının ya da eşitlik ilkesinin ihlali durumunda, mağdur olduğunu düşünenlerin haklarının korunması amacıyla üye devletlere çeşitli yükümlülükler getirilmiştir. Bunlar arasında, ayrımcılıkla mücadele ve eşitlik konularında görev yapacak bir ulusal kurumların oluşturulması da yer almaktadır (Başterzi; 2007:106).

AB'nin ayrımcılık yasağı çerçevesinde bu tür kurumların oluşum hedefine yönelik olarak yapmış olduğu düzenlemeler arasında üç önemli düzenleme çalışmamızın kapsamı açısından dikkat çekicidir. Bu düzenlemeler, 29 Haziran 2000 tarih ve 2000/43/EC sayılı "Irk ve Etnik Köken Ayrımı Yapılmaksızın Kişiler Arasında Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına Dair Konsey Direktifi", 23 Eylül 2002 tarih ve 2002/73/EC sayılı "İşe Alınma, Mesleki Eğitim ve İşte Yükselme ile Çalışma Koşullarında Kadın ve Erkek için Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına Dair Parlamento ve Konsey Direktifi" ve 13 Aralık 2004 tarih ve 2004/113/EC sayılı "Kadın ve Erkek Arasında Mal ve Hizmetlere Erişimde Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına Dair Konsey Direktifi" adlarını taşıyan belgelerdir.

Herbiri kendi hedef kitlesi veya kapsamı özelinde ayrı olmakla birlikte, üye devletlerde eşit muamele ilkesini geçerli kılmaya yönelik ayrımcılıkla mücadele için bir çerçeve oluşturmayı amaçlayan bu üç düzenleme, bu amaca yönelik olarak üye devletlere insan haklarının korunması ve geliştirilmesi bağlamında eşitlik kurumları oluşturma yükümlülüğünü getirmiştir. Örnek vermek gerekirse, 2000/43/EC sayılı Direktifin "Eşit Muamele'nin Geliştirilmesine Yönelik Kurumlar" başlıklı 3. bölüm 13. maddesinde bu yükümlülük şu şekilde ifade edilmiştir:¹

1. Üye Devletler ırk veya etnik köken temelinde ayrımcılık yapılmaksızın herkese eşit muameleyi teşvik eden bir kurumu veya kurumları görevli kılacaktır. Bu kurumlar ulusal seviyede insan haklarının savunulması veya bireylerin haklarının güvence altına alınmasıyla görevli kuruluşların bir parçasını oluşturabilir.

2. Üye Devletler bu kurumların yetkileri arasında şunların bulunmasını sağlayacaktır:

Komşuluk ve Ortaklık Aracı" yoluyla söz konusu ülkelerde, ulusal kurumların oluşturulması ve geliştirilmesine yönelik destek sağlamaktadır. AB'nin "Doğu Ortaklığı Stratejisi" çerçevesinde adı geçen devletlerin ulusal insan hakları kurumlarına yönelik yardım hakkında detaylı bilgi için bkz. Kedzia & Jaraczewski (2011).

¹ Bu düzenleme, diğer iki Direktifte de aynen yer almaktadır. Diğer bir ifadeyle, bahsi geçen diğer iki Direktif kendi hedef kitlesi veya kapsamı özelinde ayrı olmak üzere, gerek eşitlik kurumlarını kurma yükümlülüğü gerekse bu kurumların haiz olacağı görev ve yetkileri açısından 2000/43/EC sayılı Direktif ile içerik olarak aynı hükümleri içermektedir. Söz konusu madde hükmü aynı başlığı taşıyan bölümlerde olmak üzere 2002/73/EC sayılı Direktifte 8. madde, 2004/113/EC sayılı Direktifte ise 12. maddede ifade bulunmuştur.

–mağdurların ve 7. maddenin 2. fıkrasında bahsi geçen derneklerin, örgütlerin veya diğer tüzel kişilerin haklarına halel gelmeksizin, ayrımcılık mağdurlarına ayrımcılıkla ilgili şikâyetlerinin takibi konusunda bağımsız yardım sunmak,
–ayrımcılıkla ilgili bağımsız araştırmalar yürütmek,
–ayrımcılıkla ilgili herhangi bir mesele hakkında bağımsız raporlar yayımlamak ve tavsiyelerde bulunmak (European Council; 2000:25)

Yukarıdaki düzenlemeden anlaşılacağı üzere Direktif, ırk veya etnik köken temelli ayrımcılık ve bu kapsamda ortaya çıkabilecek hak ihlallerine karşı üye devletleri kurumsal oluşum anlamında gerekli tedbirleri alması yönünde yükümlü tutmuş ve oluşturulacak kurumların şikâyet başvuruları neticesinde bağımsız yardım sunmak, bağımsız araştırmalar yapmak ile yine bağımsız raporlar sunmak ve tavsiyelerde bulunmak gibi yetki ve görevlerle donatılmasını güvence altına almış ve Birliğe üye devletleri bu yönde adımlar atmaya sevk etmiştir. Aynı şekilde diğer iki Direktif de, kendi hedef grupları ve kapsamaları özelinde üye devletleri gerekli kurumsal oluşum içinde olmaları ve bu kurumlarını bahsi geçen aynı yetki ve görevlerle donatmaları yönünde yükümlü tutmuştur.

Söz konusu Direktifler, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi kapsamında görev alacak ve faaliyet gösterecek olan ulusal kurumların varlığının ve sahip olacakları yetki ve görev alanlarının önemine ışık tutması ve devletlere bu yönde çağrı yapması açısından önceki bölümde bahsi geçen belgelerle ortak hususları paylaşmaktadır. Ancak bununla birlikte, bu Direktifleri önceki belgelerden farklı ve önemli kılan asıl husus, ulusal kurumların haiz olduğu görev ve yetki alanına yönelik olarak, mağdurlardan şikâyet almak, bu çerçevede onlara yardım sağlamak, araştırmalar yürütmek, raporlar yayımlamak ve tavsiyelerde bulunmak gibi düzenlemelere de yer vermesidir. Dahası, bu yetki alanları içerisindeki faaliyetlerini "bağımsız" olarak yürütme güvencesinin bizzat Direktiflerde geçmesi de dikkat çekici bir başka bir fark ve düzenlemedir. Tüm bu düzenlemeler, her ne kadar henüz direkt olarak Paris Prensiplerine atıf yapılmasa da, AB'nin esasen adı geçen Direktifler aracılığıyla, ulusal kurumlar oluşturulurken bu yöndeki temel standart ve kriterleri belirleyen Paris Prensipleri'nin esas alınmasını sağlamaya çalıştığının ve bu yönde bir oluşuma ne denli önem verdiğinin bir göstergesidir.

Sonuç olarak, bu üç Direktif, ayrımcılıkla mücadeleyle yönelik ulusal koruma mekanizmaları oluşturulmasının gerekliliğini açıkça ortaya koyan belgelerdir. Ayrıca, söz konusu belgeler, bu kurumların yetki ve görevleri bağlamında Paris Prensipleri'ni çağrıştıran düzenlemeleri içermesi bakımından da dikkat çekicidir. Bu yönüyle de, Direktifler ulusal kurumların oluşumu açısından önceki belgelerdeki ilgili hükümlerin Paris Prensipleri paralelinde geliştirildiği belgeler olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacına yönelik ulusal kurumlar olarak oluşturulan eşitlik kurumlarının oluşumu yönünde Birliğe üye devletleri harekete geçirmesi, Direktiflerin bu yöndeki katkı ve başarısına da ışık tutmakta olup Birliğin bu yöndeki çaba ve girişimlerinin hayata geçtiğini de bizzat gözler önüne sermektedir.

dir.¹

3.4. AB Konseyi'nin 15 Şubat 2007 Tarih ve 2007/168/EC Sayılı "Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı Kurulmasına İlişkin Konsey Tüzüğü"

AB Konseyi, 15 Şubat 2007 tarihinde Birlik çapında insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik olarak amacı Topluluk ve üye ülkelerin ilgili kurum, organ ve ajanslarına Topluluk hukukunu uygularken temel haklara yönelik saygıyı geliştirmede alınacak tedbir ve hazırlanacak eylem planlarına yönelik destek ve uzmanlık sağlamak olan AB Temel Haklar Ajansı'nın kurulmasına imkan veren 2007/168/EC sayılı bir Tüzük çıkarmıştır.

Bahsi geçen Tüzüğü çalışmamız kapsamında önemli kılan hususlardan bir tanesi Ajansı görevli kıldığı alanlarda kendini göstermektedir. Öyleki, Tüzük Ajansa adeta ulusal kurumları anımsatacak bir kısım görev ve yetki alanı vermiş ve bunu yaparken de, açıkça telafuz edilmese de, Paris Prensipleri çerçevesindeki görev ve yetki alanını referans almıştır. Bu iddiamızı kanıtlayan ve Tüzüğün Ajansa verdiği görev alanı şu şekildedir:

1 (a) İzleme ve araştırma sonuçlarına dayanan tarafsız, güvenilir ve karşılaştırılabilir bilgi ve veri toplamak, kaydetmek, incelemek ve yaymak;

(b) AB Komisyonu ve üye ülkelerle işbirliği halinde Avrupa düzeyinde verilerin kalitesi ve karşılaştırılabilirliğini geliştirmek üzere yöntem ve standartlar geliştirmek;

(c) Parlamento, Konsey ve Komisyonun isteği üzerine yıllık iş programı ve önceliklerle uyumlu olacak şekilde bilimsel araştırmalar ve hazırlık çalışmalarını teşvik etmek ve yürütmek;

(d) Topluluk hukukunu uygularken Birlik organları ve üye ülkelere yönelik olarak Parlamento, Konsey ve Komisyonun isteği üzerine ya da kendiliğinden belirgin tematik konular üzerine yargı ve görüş belirtmek ve yayımlamak;

(e) Ajansın çalışma alanı dahilindeki temel haklar meseleleri üzerine yıllık raporlar yayımlamak ve iyi uygulama örneklerini öne çıkarmak;

(f) Analiz ve araştırmalara dayanan tematik raporlar yayımlamak;

(g) Faaliyetlerine yönelik yıllık raporlar yayımlamak;

¹ AB'ye üye devletler, söz konusu Direktifler gereğince çeşitli birimler veya isimler altında ulusal kurumlarını oluşturmuşlardır. Söz konusu kurumlar bazı ülkelerde ombudsman kurumları bazı ülkelerde ise komisyonlar biçiminde oluşturulmuşlardır. Örnek vermek gerekirse, Avusturya Eşit Muamele Ombudsmanı, Finlandiya Azınlıklar Ombudsmanı, İsveç Eşitlik Ombudsmanı ombudsmanlık çatısı altında kurulan eşitlik kurumlarına örnek teşkil ederken, Hollanda Eşit Muamele Komisyonu, İngiltere Eşitlik ve İnsan Hakları Komisyonu, Portekiz Eşitlik ve Irk Ayrımcılığına Karşı Komisyon ise komisyon biçiminde oluşturulan eşitlik kurumlarına örnek teşkil etmektedir. AB'ye aday ülkelerde yer alan söz konusu tüm ulusal kurumlara yönelik detaylı bilgi için bkz. European Union Agency For Fundamental Rights (2012).

(h) Temel haklar konusunda kamuoyunda farkındalığın artmasına yönelik olarak sivil toplumla diyalogu geliştirmek ve bir iletişim stratejisi oluşturmak.

2. İlk paragrafta bahsi geçen yargılar, görüşler ve raporlar, yasama sürecinde Komisyondan gelen tekliflerle ilgili olabileceği gibi, madde (1) (d) de geçen hüküm çerçevesinde istekte bulunulması kaydıyla diğer AB kurumlarından gelen teklifler ile de ilgili olabilir (European Council; 2007:4-5).

Yukarıdaki görevlerden anlaşılacağı üzere Tüzük, özellikle Ajansa vermiş olduğu "izleme ve araştırma yapmak", "ilgili kurumlara görüş belirtmek ve bunları yayımlamak", "yıllık ve tematik raporlar yayımlamak", "temel haklar konusunda farkındalık yaratmak" ve "sivil toplumla diyalogu geliştirmek" türündeki yetki ve görevleri açısından bariz bir şekilde Paris Prensipleri'ni anımsatmaktadır. Dolayısıyla, bu Tüzük, her ne kadar Paris Prensipleri'ndeki kadar geniş olmasa da, bu paralelde bir görev alanını Ajansa resmen vermiş ve Ajansın bu çerçevede faaliyetlerini sürdürmesini mümkün kılmıştır. Bu da Ajansın oluşturulma sürecinde, her ne kadar kendisi bir ulusal kurum olmasa da, gerçekte Paris Prensipleri'nin esas alındığının bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tüzük, Ajansın yukarıda bahsedilen görevlerini ifa ederken birlikte çalışacağı paydaşlarına yönelik işbirliği ağını, oldukça geniş tutmuştur. Öyle ki, Tüzük Ajansın paydaşlarla olan işbirliğini "İlgili Topluluk Kurumları, Ofisleri ve Ajansları ile İlişkiler"; "Üye Devletlerdeki Kurumlarla ve Uluslararası Düzeyde İşbirliği"; "Avrupa Konseyi ile İşbirliği" ve "Sivil Toplum ile İşbirliği" adında dört ayrı başlık altında toplamıştır (European Council; 2007:6-7).

Yukarıda bahsi geçen tüm görev ve yetkiler ile bu görevlerin ifası sürecinde geniş işbirliği ağının tesis edilmesine yönelik yapılan vurgu, esasen Tüzüğün Paris Prensipleri'ndeki ulusal kurumların görev ve yetki alanları ile bu kurumların işleyişine yönelik çerçeveye ilişkin ilkeler ile paralel hükümler içerdiğini açıkça gözler önüne seren başka bir göstergedir. Bunun bir sonucu olarak ise, Ajansın geniş işbirliği ağı kapsamında, AB Komisyonu, AB Parlamentosu, AB Konseyi ile Avrupa Konseyi, BM, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı gibi uluslararası kuruluşlarla, hükümetler, sivil toplum örgütleri, akademik kurumlar ve ulusal insan hakları kurumlarıyla yakın bir ilişki sürdürmesi ve bu işbirliği sürecinde bilgi ve uzmanlık alışverişi sağlanması, düzenli toplantılar sayesinde paydaşlar arasında bilgilerin paylaşılması ve ulusal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik kuvvetli bir bağ kurulması gibi tüm gelişmeler, bir bakıma Paris Prensipleri'nin Tüzüğe yansması sayesinde elde edilen kazanımlardır.

Ayrıca, Kurucu Tüzük Ajansın bağımsızlığına yönelik düzenlemesini de Paris Prensipleri çerçevesinde şekillendirmiş ve Ajansın bağımsız bir şekilde görevini yürüteceğine ve Ajansta görev yapacak uzman ve üyelerin bağımsız ve üye bileşiminin de çoğulcu olacağına dair hükümleri güvence altına almıştır. Bu çerçevede, insan haklarının korunması ve geliştirilmesiyle görevli ulusal kurumların görevlerine ve statülerine ilişkin prensiplerin, diğer bir ifadeyle Paris Prensiplerinin, göz önünde

bulundurularak Ajansın Yönetim Kurulunun oluşturulması; Ajansın diğer AB kurumlarından, üye ülke hükümetlerinden bağımsızlığının sağlanması ve temel haklar alanında mümkün olan en geniş uzmanlık katılımını temin etmesi, diğer bir deyişle üyelerin çoğulcu yapısını güvence altına alması, gerekli görülmüştür. Tüzükte bağımsızlık ve üyelerin çoğulculuk güvencelerine yönelik ve aynı zamanda Paris Prensiplerine direkt atıf yapılan düzenlemeler şöyledir:

Ajans, görevlerini tam bir bağımsızlık içinde yerine getirir (European Council; 2007:10).

Ajansın kendine has görevleri dikkate alınarak, her bir üye devlet Yönetim Kurulu için bir bağımsız uzman atamalıdır. İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik ulusal kurumların statü ve işleyişine ilişkin prensipleri (Paris Prensipleri) göz önüne alarak, bu Kurulun üye kompozisyonu, Ajansın hem Topluluk kurumları hem de üye ülke hükümetlerinden bağımsız olmasını güvence altına almalı ve temel haklar alanında mümkün olan en geniş uzmanlığı bir araya getirmelidir (European Council; 2007:3).

Yönetim kurulu temel haklar alanında bilgi ve deneyimi olan üyelerden oluşur. Kurul, üye ülkenin bağımsız ulusal insan hakları kurumunda veya diğer devlet veya özel sektör teşkilatında yer alan temsilciler arasından her bir üye devlet tarafından belirlenecek bir bağımsız kişi, Avrupa Konseyi tarafından belirlenecek olan bir bağımsız kişi ve Komisyonun iki temsilcisinden oluşur (European Council; 2007:7)¹

Bu hükümler, Ajansın bağımsızlığına yönelik vurgu yapan, üye kompozisyonu ile görevli personelin nitelik güvencelerini öne çıkaran ve dahası Paris Prensiplerine direkt atıf yapan düzenlemeleri yansıtmaktadır. Bu durum ise, söz konusu Prensiplerin Birliğin ilgili belgelerinde her geçen dönem artan bir şekilde sahip olduğu yer ve önemi gözler önüne sermekte olup, bu özelliğiyle de Tüzüğü çalışmamız kapsamında kayda değer kılmaktadır.

Sonuç olarak, AB Temel Haklar Ajansı'nın kuruluşuna imkan veren söz konusu Tüzük'ün, kısmi olarak da olsa, insan haklarına saygının geliştirilmesi amaçlı ortaya çıkan ulusal kurumların oluşumuna yönelik rehber ilkeler olarak hazırlanan Paris Prensipleri'nden esinlenilerek şekillendirildiği açıktır. Dolayısıyla, ulusalüstü bir kurum olan Ajans, Kurucu Tüzük'ün kendine sağlamış olduğu statü, amaç ile görev ve yetkileri açısından BM Paris Prensipleri standartlı ulusal kurumlara yakın bir yapı ve işleve sahip olduğunu iddia etmek mümkündür.

¹ *Ajansın bir diğer organı olan Bilimsel Komite üyelerinin de 11 kişi olmak üzere temel haklar alanında yüksek nitelikli ve bağımsız kişilerden oluşacağı (Md. 14, s. 8) ve ayrıca yine başka bir organı olan Direktörün de yönetim becerisine ve temel haklar alanında bilgi ve tecrübeye sahip olma şartıyla bağımsız üyelerden oluşan Yönetim Kurulu tarafından belirleneceği (Md. 15, s. 9) Tüzükte aynı şekilde güvence altına alınmıştır.*

3.5. AB Komisyonu'nun 2 Temmuz 2008 tarih ve 426 sayılı "Din veya İnanç, Engellilik, Yaş veya Cinsel Yönelimlerine Bakılmaksızın Kişiler Arasında Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına Dair Konsey Direktif Teklifi"

AB Komisyonu, daha önce bahsi geçen 2000/43/EC, 2002/73/EC ve 2004/113/EC sayılı Direktiflerin yanı sıra, ayrımcılığa karşı olan hukuki çerçeveyi tamamlamak üzere 2008 yılında, din veya inanç, engellilik, yaş veya cinsel yönelimlerine bakılmaksızın kişiler arasında eşit muamele ilkesini hayata geçirecek bir AB Konseyi Direktif Teklifi yayımlamıştır.

Teklif, ayrımcılığa yönelik çıkarılan diğer üç Direktifteki eşdeğer hükümleri yinelemekte ve üye ülkelere bu kez din veya inanç, engellilik, yaş veya cinsel eğilimlere bakılmaksızın tüm kişiler arasında eşit muamelelerin geliştirilmesi amacıyla hizmet edecek ulusal kurumların kurulması sorumluluğunu yüklemektedir. Teklif aynı zamanda diğer Direktiflerde olduğu gibi bu kurumların ayrımcılık mağdurlarına ayrımcılıkla ilgili şikâyetlerinin takibi konusunda bağımsız yardım sunmak, bağımsız bir şekilde araştırmalar yapmak, raporlar hazırlamak ve tavsiyeler sunmak gibi görev ve yetkilere sahip olması gerektiğini de tekrarlamaktadır.

Dolayısıyla söz konusu Teklif bu bağlamda bahsi geçen diğer üç Direktif ile ortak hükümler içermektedir. Teklif, üye ülkelerin din veya inanç, engellilik, yaş veya cinsel yönelim odaklı ayrımcılığa uğramamalarına yönelik tüm insanların eşit muamele görmesini geliştirmek amacıyla ulusal düzeyde eşitlik kurumlarına sahip olmalarını zorunlu kılmaktadır. Bu hüküm aynı zamanda üye ülkelere bu kurumların önceki Direktifler çerçevesinde kurulmuş olan kurumlarla aynı olabileceği kararını verebilmelerine de imkan tanımaktadır. Ayrıca, eşit muamele ilkesini geliştirmeye yönelik bağımsız olarak faaliyet göstermesi gereken ulusal düzeydeki kurumlar için geçerli olan minimum düzeydeki yetkiler de yine bu Teklif çerçevesinde düzenlenmektedir. Sonuç olarak, bu Direktif Teklifi de, diğer üç Direktif gibi, sahip olacağı bağımsızlık statüsü ile görev ve yetkileri çerçevesinde Paris Prensipleri temelinde ulusal kurumlar oluşturulmasını sağlamaya çalıştığının bir başka göstergesidir.

Bunun yanında Teklif, daha önceki ayrımcılığa yönelik çıkarılan Direktifler çerçevesindeki deneyimlerin iyi sonuçlar verdiğini ve bu olumlu sonuçların söz konusu Direktif kapsamında kurulacak koruma mekanizmalarına da ışık tutabileceğini vurgulamaktadır. Bu nokta ise aşağıdaki düzenleme ile hüküm altına alınmıştır:

"2000/43/EC ve 2004/113/EC sayılı direktif kapsamındaki uygulamalara yönelik deneyimler, bu Direktif kapsamındaki ayrımcılığa yönelik korumanın her bir üye ülkedeki ilgili problemleri inceleme, mümkün olan çözümleri araştırma ve mağdurlara somut yardım sağlama yetkilerine haiz kurum veya kurumların varlığıyla güçlendirilebileceğini göstermektedir" (European Commission; 2008:17).

Ayrıca, bahsi geçen bu kurumların faaliyetlerini Paris Prensipleri ile uyumlu olacak şekilde yürütmeleri yine bu Teklifte güvence altına alınan bir nokta olarak

göze çarpmaktadır. Teklifin Paris Prensiplerine açıkça atıf yaptığı bu husus şu şekilde ifade edilmektedir:

“Bu direktif çerçevesindeki yetkilerini kullanırken ve sorumluluklarını yerine getirirken bu kurumlar insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik ulusal kurumların statü ve işlevine ilişkin Paris Prensipleri ile uyumlu olacak şekilde faaliyet göstermelidir” (European Commission; 2008:17).

Yukarıdaki düzenlemeden anlaşılacağı üzere, Teklifi diğer üç Direktiften farklı kılan asıl nokta ulusal kurumların faaliyetlerine ilişkin olarak Paris Prensiplerini açıkça telaffuz etmesidir. Bu durum, AB'nin ayrımcılığa ilişkin ulusal kurumların oluşturulması çabasına yönelik olarak Paris Prensipleri ekseninde ileri bir adım atığının göstergesi olması açısından dikkat çekicidir.

Sonuç olarak, söz konusu Direktif Teklifi ayrımcılığa yönelik olarak Birlik hukukunun kapsamını genişleten, ayrımcılığı önlemeye ve eşit muameleyi geliştirmeye yönelik ulusal kurumların oluşturulması yükümlülüğüne vurguyu yineleyen ve ulusal kurumun bağımsızlık statüsü ile görev ve yetkileri ile işlevi bakımından Paris Prensiplerine gerek dolaylı gerekse de direkt olarak gönderme yapan bir düzenleme olması açısından kayda değer olup, Birliğin bu çerçevedeki ulusal kurumların oluşumuna ne denli önem verdiğini ve buna yönelik olarak da devamlı bir gelişim içinde olduğunu farklı bir vesileyle kanıtlamaktadır.

3.6. AB Parlamentosu'nun 20 Mart 2009 tarih ve A6-0149/2009 sayılı “Din veya İnanç, Engellilik, Yaş veya Cinsel Yönelimlerine Bakılmaksızın Kişiler Arasında Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına Dair Konsey Direktifi Teklifi Üzerine Parlamento Raporu”

AB Parlamentosu bir önceki bölümde bahsi geçen Direktif teklifi üzerine danışma usulü çerçevesinde hazırladığı 20 Mart 2009 tarih ve A6-0149/2009 sayılı raporunda, Direktif Teklifi üzerinde bir takım değişiklikler yapılmasını uygun görmüştür. Parlamento, söz konusu direktif teklifine, Paris Prensiplerinde bahsi geçen "bağımsızlık", "yeterli mali kaynaklara sahip olma", "yetkili olma" ilkeleri ile "eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerinde bulunabilme" ve "ilgili kurumlarla işbirliği yapma" görev ve yetkilerinin bizzat Direktif teklifine dahil edilmesini önermiştir. Komisyon tarafından teklif edilen ve bir önceki bölümde yer alan 27. paragraf üzerinde Parlamento'nun "bağımsızlık" ilkesi ile "eğitim ve bilgilendirme" yetkisine yönelik yaptığı değişiklik Rapor'da şu şekilde ifade edilmiştir:

“2000/43/EC ve 2004/113/EC sayılı direktif kapsamındaki uygulamalara yönelik deneyimler, bu direktif kapsamındaki ayrımcılığa yönelik korumanın her bir üye ülkedeki ilgili problemleri inceleme, mümkün olan çözümleri araştırma ve çoklu ayrımcılığa uğradığını düşünen mağdurlara hangi kuruma başvuracağına yönelik eğitim, bilgilendirme ile somut yardım sağlama yetkilerine haiz ayrımcılığın her türü için bağımsız kurum veya kurumların varlığıyla güçlendirilebileceğini göstermektedir” (European Parliament; 2009:108).

Ayrımcılığa yönelik kurulacak ulusal kurumların başta bağımsızlık statüsüne ve sahip olduğu görev ve yetki açısından da eğitim verme ve bilgilendirme faaliyetlerinde bulunma faaliyetlerine vurgu yapan yukarıdaki değişiklik düzenlemesi, Paris Prensipleri'nde yer alan ulusal kurumların sahip olması gereken en önemli güvence olan bağımsızlık prensibi ile geniş yetki alanı içerisinde yer alan bilgilendirme, eğitim ve toplum bilincini güçlendirmek suretiyle, insan hakları ve her türlü ayrımcılığa karşı mücadele için gösterilen çabaları kamuoyuna duyurmak ve dilekçe sahibini haklarına ve özellikle ulaşabileceği giderim yollarına ilişkin olarak bilgilendirmek ve bu yollara başvurmasına destek olmak görev ve yetkilerini bire bir yansıtmaktadır. Dolayısıyla, Rapor kurulacak ulusal kurumların Paris Prensipleri çerçevesinde bir statüye sahip olmasını ve faaliyette bulunmasını güvence altına almayı sağlamaya yönelik bir düzenlemeyi Direktif teklifine dahil etmesi açısından önemli olup bu yönde Paris Prensipleri çerçevesinde ileriye doğru atılmış bir başka adımdır.

Raporun Paris Prensipleri çerçevesindeki bağımsızlık ilkesine gönderme yaptığı bir başka düzeltme ise Direktif teklifinin yine önceki bölümde bahsi geçen "Eşit Muamelenin Geliştirilmesine Yönelik Kurumlar" başlıklı bölümünün 12. maddesi üzerinde yapılan 69 nolu değişikliktir. Söz konusu düzeltmede, Paris Prensipleri'nce zikredilen "yeterli mali kaynaklara sahip olma" ve "yetkili olma" ilkeleri de yine aynı değişiklikte şu şekilde ifade bulmuştur:

"Üye devletler din veya inanç, engellilik, yaş veya cinsel eğilimlere bakılmaksızın tüm kişiler arasında eşit muamelenin geliştirilmesine yönelik olarak bağımsız bir şekilde işlev gören ve yeterli mali kaynaklara sahip kurum veya kurumları görevli kılacaktır. Üye devletler, bu kurum veya kurumların bu Direktif kapsamındaki alanlarda yetkili olmalarını güvence altına alacaktır" (European Parliament; 2009:39).

Parlamento ayrıca insan haklarının korunması ve geliştirilmesine katkı sağlamaya yönelik eşit muamelenin geliştirilmesi hedefli kurumlar için bilgi paylaşımı ve işbirliğine yönelik yeni bir görev alanını Direktif teklifinin 12. maddesi sonuna ayrı bir paragraf olarak eklemeyi de tavsiye etmiştir. Söz konusu düzenleme ise Rapor'da şöyle ifade bulmuştur: *Temel Haklar Ajansı ve diğer ilgili Avrupa Birliği kurumları ile işbirliği yapmak ve bilgi paylaşımında bulunmak* (European Parliament; 2009:40).

Parlamento tarafından Direktif teklifine eklenen yukarıdaki hüküm, Paris Prensipleri'nde ulusal kurumlara yönelik olarak geçen, ilgili kurumlarla işbirliği yapmak ve bu kurumların etkili işleyişi konusunda tecrübe ve bilgi alışverişini geliştirmek için uygun adımları atmak gibi görevleri açıkça çağrıştırmaktadır. Dolayısıyla, bu düzenleme de ulusal kurumların oluşturulmasında Paris Prensipleri'nin rehber ilkeler olarak takip edilmesinin önemsendiğinin bir başka kanıtıdır. Sonuç olarak, Rapor içerik ve nitelik itibarıyla önceki bölümde geçen Direktif teklifi üzerinde, Paris Prensipleri eksenli ulusal kurumların oluşturulmasını sağlamaya yönelik, değişim

ve gelişim hedefleyen ve bu yönde atılmış daha ileri bir adım olarak değerlendirilmektedir.

Ancak bu noktada şu hususu da ifade etmek gerekir ki, söz konusu Direktif teklifi Parlamento'nun tüm gayret ve girişimlerine ve aradan geçen uzun süreye rağmen henüz yasalaşmamıştır¹. Bu durum, şüphesiz, çalışmamız kapsamında insan haklarının korunması ve geliştirilmesine hizmet eden ulusal kurumların kurulmasını teşvik, destek ve yükümlülüğe yönelik dikkat çekici ilerlemeler kaydettiğine tanık olduğumuz AB açısından şaşırtıcı bir durumdur. AB adına bir eksiklik olarak gördüğümüz bu durum, bu yönde bu ana kadar atılmış olan kayda değer adımları gölgeler nitelikte olup, beklentiler açısından da hayal kırıklığı oluşturmaktadır. Özellikle eşitlik temelinde ayrımcılığa yönelik olarak hukuki çerçeveyi tamamlamak ve Paris Prensipleri çerçevesinde bir koruma mekanizması kurmayı amaçlayan Direktif teklifinin gecikmesi, bu yöndeki hakların tam anlamıyla ve sağlıklı bir şekilde korunmasını güvence altına alan yargı dışı koruma mekanizmaları açısından bir eksikliklerdir. Dolayısıyla, çalışmamız boyunca ele aldığımız söz konusu çabaların tam olarak sonuca ulaşabilmesi için bahsi geçen Direktif teklifinin Paris Prensiplerini referans alan Parlamento'nun raporu doğrultusunda biran önce yasalaşması bir gereklilik olarak görülmektedir.

4. Sonuç

Bu çalışmada, insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik faaliyet gösteren ulusal kurumlar ile bu kurumların oluşum ve çalışmalarına yönelik rehber ilkeler olan BM Paris Prensipleri'nin Birlik nezdinde edindiği yer ve önem sorgulanmıştır. İlgili AB belgelerinin referans alındığı bu sorgulama çerçevesinde, Paris Prensipleri'nin kabulünden günümüze kadar geçen sürede söz konusu kurumlar ve prensiplerin Birlik nezdinde giderek artan bir şekilde önem ve yer edindiği tespit edilmiştir. Paris Prensiplerinin kabulünü takiben, ilk başlarda ilgili belgelerde yüzeysel ve dolaylı olarak kendine yer bulan Paris Prensipleri referanslı ulusal kurumlar, ileriki yıllarda ve belgelerde giderek daha detaylı ve direkt olarak yer bulmaya başlamıştır. Birliğin bu yöndeki çaba ve girişimleri ise hali hazırda devam etmektedir.

Paris Prensiplerinin kabulü ile birlikte ulusal kurumların oluşum ve yapılanmalarının önem ve ivme kazandığı yıllarda, AB bu gelişmelere kayıtsız kalmamış ve Komisyon aracılığıyla insan haklarına yönelik dış politikasını yapılandırırken insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacına hizmet edecek olan ulusal kurumlara vereceği desteğe vurgu yapan bir çağrıda bulunmuştur. İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi bağlamında geliştirilecek gerekli araçlar içinde sayılan ulusal kurumlara verilecek desteğin öne çıkarıldığı 1995 tarihli bu Bildirim çağrısı, Paris Prensipleri'nin kabulüyle birlikte ulusal kurumların gündemde önemli yer edindiği

¹ Yasalaşma sürecinde olup halen AB kurumlarında müzakere edilen teklifin şu ana kadar geçirdiği aşamalar için bkz. *European Commission (2013)*.

yıldan sadece iki yıl sonra yayımlanan bir çağrı olarak Birliğin bu hususa yönelik olarak sorumluluk üstlendiğini gösteren somut ve öncü bir belgedir.

AB sonraki yıllarda bir adım daha ileri giderek bu destek çağrısını Konsey aracılığıyla 1999 yılında yayımlamış olduğu iki ayrı Tüzükle yasalaştırmış ve üçüncü ülkelere yönelik olarak ulusal kurumlara çeşitli mali araçlar vasıtasıyla teknik ve finansal yardım sağlama hususunda kendisini resmi olarak yetkili ve sorumlu kılmıştır. AB'nin kendisi açısından bağlayıcılığı olmayan çağrı metnini daha ileri bir noktaya taşıyarak bağlayıcılığı olan yasal bir metne dönüştürmesi ve dolayısıyla kendini bu hususta resmen yükümlü kılması, ulusal kurumlara vermiş olduğu önemi açık bir şekilde yansıtmamasından kayda değer bir adım olarak değerlendirilmektedir. AB bu hususta ne kadar ciddi ve samimi olduğunu ise ilgili üçüncü ülkelere yönelik sağladığı ve sağlamakta olduğu mali yardımlarla kanıtlamaktadır.

AB takip eden yıllarda ise yine Konsey aracılığıyla çıkarmış olduğu ayrımcılık temalı Direktiflerle kendisi de bir ulusal kurum olan eşitlik kurumlarının kurulmasını ayrımcılıkla mücadele için oluşturacağı çerçevenin önemli bir parçası olarak görmüş ve üye devletleri bu yönde adım atmaları için yükümlü tutmuştur. Önceki belgelerden farklı olarak, söz konusu Direktiflerin ulusal kurumlara yönelik görev alanlarını Paris Prensipleri ile örtüşecek şekilde telaffuz etmesi, dahası bu görevlerin yine Paris Prensiplerini anımsatacak şekilde bağımsız olarak yerine getirileceğini ifade etmesi, AB'nin bu hususta gayret ve girişimlerini bir adım daha ileri götürdüğünün bir göstergesi olarak görülmektedir. Söz konusu Direktifler bu yönüyle ulusal kurumların oluşum ve çalışmasına yönelik Paris Prensiplerine dolaylı da olsa gönderme yapan ilk belgelerdir.

AB, Konsey aracılığıyla 2007 yılında ise Birlik çapında insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik olarak Temel Haklar Ajansı'nın kuruluşuna imkan veren bir Tüzük çıkarmıştır. Tüzük, Ajansa yönelik öngörülen görev ve yetki alanını, işbirliğinde yer alan paydaş ağı ve bağımsızlığına yönelik düzenlemeler açısından Paris Prensiplerine gerek direkt gerekse de dolaylı olarak yaptığı atıflarla söz konusu Prensipleri büyük oranda yansıtan bir belge olması açısından AB'nin bu yönde daima gelişim ve devinim içinde olduğunu da açıkça gözler önüne sermektedir.

AB ayrımcılığa yönelik hukuki çerçeve kapsamında önceki yıllarda çıkarmış olduğu Direktifleri tamamlamak amacıyla 2008 yılında Komisyon aracılığıyla bir Konsey Direktif teklifi yayımlamıştır. Diğer üç Direktifle eşdeğer hükümler içeren bu Teklif, üye devletlere kendi hedef kitle ve kapsamı özelinde eşit muamelenin geliştirilmesi amacıyla hizmet edecek ulusal kurumların kurulması sorumluluğunu yüklemiştir. Teklif, eşitlik kurumlarının Paris Prensipleri ile uyumlu olacak şekilde faaliyet göstermesi gerektiğine vurgu yaparak Paris Prensiplerine direkt olarak atıf yapması açısından diğer üç Direktiften ayrılmaktadır. Bu ise, AB'nin ayrımcılığa ilişkin hukuki çerçevesini sadece hedef kitle ve kapsamı açısından genişletmekle kalmadığını, aynı zamanda bu hedef kitlenin haklarının korunması ve geliştirilmesi

bağlamında görev yapacak ulusal kurumların faaliyetleri açısından da Paris Prensipleri eksenli bir genişleme sağlamaya çalıştığını göstermektedir.

Avrupa Parlamentosu, yukarıda bahsi geçen teklif üzerine danışma usulü çerçevesinde hazırlamış olduğu raporunda, Teklife Paris Prensipleri ekseninde takviye yapmak için uğraş vermiş ve bu yönde teklif üzerinde değişiklik önermiştir. Rapor, içerik ve nitelik itibarıyla Direktif teklifi üzerinde, ulusal kurumların bağımsızlık kimliği ile ulusal ve uluslararası işbirliği ağlarını öne çıkarması ve görev ve yetki alanını genişletmesi açısından Paris Prensipleri eksenli ulusal kurumların oluşturulmasını sağlamaya yönelik gelişim hedefleyen ve bu yönde atılmış bir başka ileri bir adım olarak değerlendirilmektedir. Halihazırda AB'nin ilgili kurumlarında görüşülmekte olan bu Direktif teklifinin önümüzdeki aylarda başka gelişim ve değişimlere uğrayıp uğramayacağını zaman gösterecektir. Mevcut haliyle Parlamento'nun teklif ettiği düzenlemeler tek başına ulusal kurumların oluşumları, yetki ve görevleri ile statüleri açısından Paris Prensiplerine yaklaştırılmaya çalışıldığının bir göstergesi olarak görülmektedir. Ancak, aradan geçen uzun süreye rağmen söz konusu teklifin henüz yasalaşmaması, AB adına bu olumlu gidişat ve süreci gölgeleyen bir durumdur. Çalışmamız kapsamındaki girişimlere yönelik olarak hazırladığı her belgeye öncekine nazaran Paris Prensipleri ekseninde bir şeyler katmış olan AB, teklifin yasalaşmasıyla birlikte bu çerçevedeki mevzuatını bir adım daha ileri götürmüş ve genelde ulusal kurumların özelde ise eşitlik kurumlarının kendi nezdinde sahip olduğu yeri ve önemi ise bir kat daha arttırmış olacaktır.

Kaynaklar

BAŞTERZİ Fatma (2007), "Eşitlik Kurumu: Bir Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Modeli", TİSK Akademi, Cilt: 2, Sayı: 3, 106-159.

BECO Gauthier D. (2007), "National Human Rights Institutions in Europe" Human Rights Law Review, 7:2, Oxford University Press, 331-370.

Commonwealth Secretariat (2001), "National Human Rights Institutions: Best Practice", http://www.asiapacificforum.net/members/international-standards/downloads/best-practice-for-nhris/nhri_best_practice.pdf, Erişim Tarihi: 05 Eylül 2012.

European Commission (1995), "The European Union and the External Dimension of Human Rights Policy: From Rome to Maastricht and Beyond, Commission Communication" COM(95) 567, 22 November 1995, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0567:FIN:EN:PDF> Erişim Tarihi: 23 Ekim 2012.

European Commission (1997), "Report from Commission on the implementation of measures intended to promote observance of human rights and democratic principles (for 1995)", COM (96) 672, 17 January 1997. <http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0672:FIN:EN:PDF, Erişim Tarihi: 17 Eylül 2012.

European Commission (2000), “Report from Commission on the implementation of measures intended to promote observance of human rights and democratic principles in external relations for 1996-1999” COM (2000) 726 final, 14 November 2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0726:FIN:EN:PDF>, Erişim Tarihi: 17 Eylül 2012.

European Commission (2008), “Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation”, 2 July 2008, COM 426, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:EN:PDF> Erişim Tarihi: 30 Ekim 2012.

European Commission (2013), “Monitoring of the decision-making process between institutions”, http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=197196 Erişim Tarihi: 10 Mart 2013.

European Council (1999), “Regulation (EC) No 975/1999 of laying down the requirements for the implementation of development cooperation operations which contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law and to that of respecting human rights and fundamental freedoms”, 29 April 1999, Official Journal of the European Communities, L 120, 08 May 1999, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:120:0001:0007:EN:PDF> Erişim Tarihi: 24 Ekim 2012.

European Council (1999), “Regulation (EC) No 976/1999 of laying down the requirements for the implementation of Community operations, other than those of development cooperation, which, within the framework of Community cooperation policy, contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law and to that of respecting human rights and fundamental freedoms in third countries”, 29 April 1999, Official Journal of the European Communities, L 120, 08 May 1999, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:120:0008:0014:EN:PDF> Erişim Tarihi: 24 Ekim 2012.

European Council (2000), “Directive 2000/43/EC of implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin”, 29 June 2000, Official Journal of the European Communities L 180, 19 July 2000, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:EN:PDF> Erişim Tarihi: 27 Ekim 2012.

European Council (2002), “Directive 2002/73/EC amending Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions”, 23 September 2002, Official Journal of the

European Communities L 269, 05 October 2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:269:0015:0020:EN:PDF>
Erişim Tarihi: 27 Ekim 2012.

European Council (2004), "Directive 2004/113/EC implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services", 13 December 2004, Official Journal of the European Communities L 373, 21 December 2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:EN:PDF> Erişim Tarihi: 27 Ekim 2012.

European Council (2007), "Regulation (EC) No 168/2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", 15 February 2007, Official Journal of the European Communities L 53, 22 February 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:053:0001:0014:EN:PDF>
Erişim Tarihi: 25 Ekim 2012.

European Parliament (2009), "Report on the proposal for a Council directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation", A6-0149/2009, 20 March 2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0149+0+DOC+PDF+V0//EN> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2012.

European Union Agency For Fundamental Rights (2012), "Handbook on the Establishment and Accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union", http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_nhri-handbook_en.pdf, Erişim Tarihi: 17 Ocak 2013.

International Council on Human Rights Policy (2005), "Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions", Versoix, Switzerland.

KEDZĪA Zdzislaw., JARACZEWSKĪ Jakub (2011), "Supporting Ombudsman Cooperation in the Eastern Partnership Countries, European Parliament, Directorate General for External Policies of the Union", <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=67131> Erişim Tarihi: 19 Kasım 2012.

POHJOLAINEN Anna-Elina (2006), "The Evolution of National Human Rights Institutions: The Role of the United Nations", The Danish Institute for Human Rights, Denmark.

UN (1993), "Principles relating to the Status of National Institutions (Paris Principles)", Adopted by General Assembly Resolution 48/134, 20 December 1993, <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>, Erişim Tarihi: 22 Ekim 2012.