

Avrupa’da Ulusal İnsan Hakları Kurumları

Gauthier de Beco*

Özet

Avrupa’da 1990lardan beri, ulusal insan hakları kurumlarının (UİHK ya da “ulusal kurumlar”) sayısı artmaktadır. Bu kurumların amacı uluslar arası düzeyde insan haklarının ulusal düzeyde uygulanmasına ve hükümet ile sivil toplum arasındaki mesafenin azaltılmasına yardımcı olmaktır. Bu makale Avrupa devletlerinde ulusal kurumların oluşturulmasının tarihçesi ve rolünün yanı sıra avantajlarını da tartıştıktan sonra, farklı oluşum modelleri ve bu kurumlara rehber olan Paris Prensipleri ışığında UİHKlarının öncelikli yetkilerini inceleyecektir. UİHKlar ulusal ya da bölgesel düzeylerde ağlar da kurmaktadır. Bu makale Avrupa’daki UİHKlarının insan haklarının uygulanmasına nasıl katkıda bulunabileceklerini ve etkililiklerini sağlamak için hangi yapı, işlev ve ilişkileri adapte edebileceklerini değerlendirmektedir.

1. Giriş

İnsan hakları çeşitli uluslar arası ve bölgesel insan hakları araçları yoluyla kabul edilmiştir. Ancak, insan haklarına saygıya erişebilmek için sadece bu hakları koruyan sözleşme normlarını oluşturmak, açıklamak ya da genişletmek yeterli değildir. İnsan hakları sözleşmeleri de, yerel sistemler içinde bu sözleşmelerin işleyebilmesine izin verecek somut eylemlere ihtiyaç duymaktadırlar. Bu nedenle insan haklarının tam olarak uygulanabilmesi için, devletlerin insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması amacıyla kurulmuş ulusal kurumlar gibi uluslararası insan hakları sözleşmelerindeki normlarla gerçekteki kendi uygulamaları arasındaki boşluğu azaltma becerisine sahip kurumlar kurması gerekmektedir.

Geleneksel olarak, ulusal insan hakları kurumu (UİHK ya da ulusal kurumlar) terimi iki tür kuruma karşılık gelmektedir: birincisi, İskandinav ülkelerinde ortaya çıkan ve görevi yurttaşları kamu idaresinin yanlış uygulamalarına karşı korumak olan ombudsman; ikincisi, uluslararası insan hakları standartlarının ulusal düzeyde uygulanmasıyla ilgilenen ulusal kurumlar. Ombudsman’ın çalışma alanı genellikle özel olarak ulusal standartlara odaklandığından ve genel olarak insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılmasına bakmadığından, bu makale bunlardan sadece ikincisiyle ilgilenecektir. Ulusal insan hakları politikalarını şekillendirme genel rolünden çok arabulucu rolü üstlenen ombudsmanın tersine UİHKnın önleyici bir rolü vardır. Ek olarak, ombudsman ulusal kurumların tipik bir özelliği olan sivil toplumla gerekli bağlar kurmak konusunda çoğunlukla eksiktir. Bu nedenle, UİHK

* Phd Candidate, Université Catholique de Louvain (gauthier.debeco@cpdr.ncl.ac.be).

kısaltması ve “ulusal kurum” terimi başka şekilde ifade edilmediği durumlarda sadece görevi tüm insan haklarını uygulamak olan insan hakları komisyonları ya da kurumları yerine kullanılacaktır. Ancak, rolleri, işlevleri ve yapıları ülkeden ülkeye değiştiğinden UIHK ifadesinin kesin bir tanımını şimdilik vermek mümkün değildir. Öte yandan, göreceğimiz gibi, ulusal kurumlarla ilgili araçlara yerleştirilmiş ve ulusal ve bölgesel insan hakları örgütleri tarafından kabul edilmiş olan ilkeler ortaya çıkmıştır. Bu ilkeler ulusal kurumların kurulması ve güçlendirilmesini desteklemektedirler.

Bu makalenin amacı Avrupa’daki UIHKları tarafından karşılaşılan sorunlara ve bu kurumların üstlendikleri işleri değerlendirirken bir yandan da yapıları, yetki alanları ve işlevlerini değerlendirmektir. Avrupa’da sadece sekiz UIHK muhataplarınca akredite edilmiştir ve bu kurumların hepsi Batı Avrupa’da yer almaktadır. Bu çalışmanın odağında bu kurumlar yer alacaktır. Ayrıca bu makale, bu belirli bölgedeki halen UIHK mevcut bulunmayan ülkelerde bu kurumların yaratılmasının avantajlarını tartışacaktır.

İkinci bölümde UIHKlarının tarihçesi ve rolleri tartışılacaktır. Bu kısmı takiben, Avrupa’dakiler gibi gelişmiş ülkelerde bu kurumların kurulmasının önemi ve bu devletlerin böylesi kurumları oluşturmaktaki tutukluğu tartışılacaktır. Üçüncü bölüm, özellikle sivil toplumun katılımını garanti edebilme ihtiyacından ötürü hassas bir konu olan ulusal insan hakları kurumlarına üyelik konusunu işleyecektir. Üyelik UIHKnın yapısına ya da oluşum modeline de dayanmaktadır. Bu modellerden Avrupa’da üç farklı oluşum modeli öne çıkmaktadır. Bu analizin bir parçası da UIHK üyelerinin bağımsızlıklarını garanti altına alan atanma, statü ve üyelikten ayrılmaya ilişkin kurallar olacaktır. Dördüncü bölüm ulusal insan hakları kurumlarının yetkilerini inceleyecektir. Avrupadaki UIHKlarının, kuruma bağlı olarak, az ya da çok gelişmiş olan iki temel işlevi bulunmaktadır: insan hakları konularında hükümeti izlemek ve hükümete tavsiyede bulunmak ile insan haklarını yaygınlaştırmak. Beşinci bölüm ulusal insan haklarının kurumlarının görevlerini yerine getirebilmek için geliştirmeleri gereken ulusal ve bölgesel ağlara odaklanacaktır.

2. Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Tarihçesi ve Rolü

A. 1946’dan 1991’e: Paris Prensipleri

Uluslararası insan hakları standartlarının uygulanmasından sorumlu ulusal kurumların kurulması fikri 1946 yılına uzanmaktadır. Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi (ECOSOC) ikinci oturumunda üye ülkeleri “... İnsan Hakları Komisyonu’nun çalışmalarını ileriye taşıyabilmek için kendi ülkelerinde işbirliği yapabilecekleri bilgi grupları yada insan hakları komiteleri kurmanın arzu edilirliliğini değerlendirmeye” davet etmiştir¹. Bir yıl sonra 1947 yılının Mart ayında Fransız Dışişleri Bakanı, mevcut adıyla Fransız Ulusal İnsan Hakları Danışma Komisyonu’nu (CNCDDH) kurmuştur². Daha sonra, uluslararası düzeyde ECOSOC tarafından UIHKları kurma ihtimalinin hatırlatıldığı iki karar dışında otuz yıl boyunca hiçbir

¹ ECOSOC Res.2/9, 21 June 1946

² Komisyon önce *Commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des Etats et des droits de l’homme* (Uluslararası Hukukun Kodifikasyonu ve Devletin Hak ve Görevlerinin Tanımlanması Danışma Komisyonu) olarak isimlendirilmiştir. Daha sonra 1984 yılında *Commission consultative des droits de l’homme* (İnsan Hakları Danışma Komisyonu) adını almıştır. Son olarak, *Commission nationale consultative des droits de l’homme* (Fransız Ulusal İnsan Hakları Danışma Komisyonu) olarak isimlendirilmiştir. İlk başkanı René Cassin’dir. Başlangıçta kurumun rolü yeni uluslararası insan hakları araçları hazırlanırken Fransa’nın tutumunu belirlemektir. Ulusal konularla ilgilenme yetkisini 1986 yılında almıştır.

adım atılmamıştır.³ Atılan ikinci belirgin adımsa 1978 yılının Eylül ayında İnsan Hakları Komisyonu tarafından gerçekleştirilen “İnsan Haklarının Korunmasında Ulusal ve Yerel Kurumların Rolü Semineri”dir.⁴ Seminer Genel Kurul tarafından kabul edilen bir dizi rehber ilkeyi ortaya çıkarmıştır.⁵ Bu ilkeler ulusal kurumların iki temel işlevini ortaya koymuştur. Bunlar (i) hükümetin uluslararası insan hakları normlarını uyumunu izlemek ve (ii) bu normları yaygınlaştırmak. UİHKlarına da resmi adları verilmiştir: “insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması için ulusal kurumlar.”

1991 yılının Ekim ayında Paris’te İnsan Hakları Komisyonu’na toplanan İnsan Haklarının Korunması ve Yaygınlaştırılması için Ulusal Kurumlar başlıklı ilk atölye çalışması CNCDDH tarafından düzenlendi.⁶ Atölye çalışmasında “İnsan Haklarının Yaygınlaştırılması ve Korunması için Ulusal Kurumların Statü ve İşlevlerine Dair Prensipler” ya da genel olarak “Paris Prensipleri” olarak anılan ilkelerde belirlenmiştir ve hemen ardından İnsan Hakları Komisyonu ve Genel Kurul tarafından da kabul edilmiştir.⁷ Paris Prensipleri “olabildiğince geniş yetkiyle” donatılması gereken UİHKlarının kurulması ve güçlendirilmesini amaçlar.⁸ Ayrıca bu prensipler ulusal kurumların aşağıdaki başlıklara göre farklı yönlerini de belirler: A. Yetki ve sorumluluklar B. Oluşum, bağımsızlık garantisi ve çoğulculuk görevleri C. Çalışma yöntemleri ve D.Yarı Yargısal Yetkilerle Donatılmış Komisyonların Statüsüne İlişkin Ek İlkeler. Bu prensipler şu anda ulusal kurumların kurulması ve güçlendirilmesi için temel rehber ilkeleri oluşturmaktadır. Bunlar UİHKlarının sorumlulukları ve çalışma yöntemlerini sıralamakta ve bu kurumların çoğulcu ve bağımsız olmasının önemini vurgulamaktadır.

Önemli bir nokta olarak, Paris Prensipleri ulusal kurumların kendilerince yazılmış ve Genel Kurul tarafından kendiliğinden kabul edilmemiş ancak memnuniyetle karşılanarak bir karara ek olarak konulmuştur.⁹ Bu durum göstermektedir ki, UİHKlarının yaygınlaştırılması konusu bizzat UİHKlarının (kimi zaman sadece) kendilerinin savunduğu bir ulusal inisiyatiftir. Ancak Paris Prensipleri Birleşmiş Milletler’den ve Avrupa Konseyi’nin de dahil olduğu bölgesel örgütlerden geniş bir ilgi görmüş ve ulusal kurumların kurulması ve güçlendirilmesini cesaretlendirmek için bu örgütlerin tavsiye ve deklarasyonlarında düzenli olarak alıntılanmıştır.¹⁰ Sonuç olarak, bu prensipler UİHKları için asgari standartları oluşturmaktadır.

³ ECOSOC Res. 772 B (XXX), 25 Temmuz 1960; ve ECOSOC Res. 888 F (XXXIV), 24 Temmuz 1962. Her iki karar da hükümetleri “yerel insan hakları komiteleri ya da ulusal danışma komiteleri ... kurmayı ... tercih etmeye” davet etmektedir.

⁴ Bkz. Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, ST/HR/SER.A/2 (1978). Seminer, bkz. Lindsnaes and Lindholt, ‘National Human Rights Institutions: Standard-Setting and Achievements’, in Lindsnaes, Lindholt and Yigen (eds), National Human Rights Institutions. Articles and Working Papers: Input into the Discussions on the Establishment and Development of the Functions of National Human Rights Institutions (Copenhagen: The Danish Centre of Human Rights, 2000) 1 at 5-6.

⁵ GA Res. 33/46, 14 Aralık 1978, A/RES/33/46.

⁶ Avrupa bağlamında ilk uluslararası atölye çalışmasında sadece iki ulusal kurum mevcuttu: CNCDDH ve Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü (kuruluş yılı 1987)

⁷ Comm. Res. 1992/54, 3 Mart 1992, E/CN.4/RES/1992/54; ve GA Res. 48/134, 20 Aralık 1993, A/RES/48/134. (‘Paris Principles’).

⁸ Prensip 2, Yetki ve Sorumluluklar, Paris Presipleri

⁹ Para. 11, GA Res. 48/134, supra n. 7. Bkz. Decaux, ‘Le dixie’ me anniversaire des principes directeurs des institutions nationales des droits de l’homme dits “Principes de Paris”’, (2003) 3 Droits fondamentaux 11 at 21; and Schokkenbroek, ‘Nationale mensenrechteninstellingen in Europa: een inleidend overzicht’, in van Emmerik and Smals-van Dijk (eds), Een nationale mensenrechtencommissie in Nederland? (Leiden: NJCM- Boekerij, 2000) 5 at 8.

¹⁰ İnsan Hakları Komitesi ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi düzenli olarak Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi (1966, 999 UNTS 171)ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası

Paris Prensipleri, resmi garantiler sağlamaktansa çoğulculuk ve bağımsızlık gibi belirli ilkeleri gözetmeye geniş bir vurgu yaparak UİHKları için genel bir program ortaya koymaktadır. Bunun da ötesinde Genel Kurul ulusal kurum kurmakta olan bir devletin “ulusal düzeyde kendi belirli ihtiyaçlarına en iyi biçimde uyan bir çerçeve seçmeye hakkı olduğunu” vurgulamıştır¹¹. Bu, devletlere kendi içlerinde böyle bir kurum oluştururken yaklaşımlarını seçmekte geniş bir alan sağlamaktadır. Bunun bir sonucu olarak, Avrupa’da bile, UİHKları oluşum, çalışma ve rolleri bakımından devletin ihtiyaçları ve mevcut insan hakları çerçevesi bakımından değişiklik göstermektedir. Ancak, bir Ulusal İnsan Hakları Kurumu eğer tamamen bir UİHK olarak yeterlilik göstermek istiyorsa Paris Prensipleri tarafından konulan sınırlar içinde kalmalıdır. Yeni kurumları desteklemek ve görüş ve bilgi alışverişinde bulunabilmek için farklı ulusal kurumlar 1993 yılında Uluslararası Uluslar Kurumlar Koordinasyon Komitesi’ni (Uluslararası Koordinasyon Komitesi olarak da bilinir) kurmuşlardır. Uluslararası Koordinasyon Komitesi ise Afrika, Avrupa, Amerika ve Asya-Pasifik olmak üzere dört bölgesel gruptan oluşmaktadır. Avrupa’da ulusal kurumlarsa İnsan Haklarının Korunması ve Yaygınlaştırılması için Ulusal Kurumlar Avrupa Grubu’nu (Avrupa UİHK Grubu) oluşturmuştur. Ulusal kurumlara resmi bir “sıfat” getirme anlayışı içinde Uluslararası Koordinasyon Komitesi 1998 yılında bir Akreditasyon Alt komitesi kurmuştur. Bu alt komitenin amacı Paris Prensipleri’ne tam olarak uyan, tam olarak uymayan ya da uymayan kurumların bir listesini oluşturmaktır. Bu prensiplere uyanlara A-Statüsü, tam olarak uymayanlara B-Statüsü ve uymayanlara C-Statüsü verilmektedir¹². Sadece A-Statüsüne sahip olanlar Uluslararası Koordinasyon Komitesi’ne Akredite (tanınmış) üye olarak kabul edilmektedir. B-Statüsüne sahip olanlara gözlemci statüsü verilmektedir. Bunun bir sonucu olarak, kaç ulusal kurumun küresel ve bölgesel düzeyde kendi denkleri tarafından tanındığını bilmek mümkündür¹³.

B. UİHKların Uluslararası Düzeyde ve Avrupa Düzeyinde Tanınması

Paris Prensipleri yazıldıktan iki yıl sonra, 1993 yılının Haziran ayında Viyana’da toplanan İnsan Hakları Dünya Konferansı’nın Deklarasyonunda ve Eylem Planı’nda “[UİHKlarının] oynadığı önemli ve yapıcı rol” kabul edilmiş ve “[UİHKlarının] Paris Prensipleri’ne göre kurulması ve güçlendirilmesi” desteklenmiştir¹⁴. Dünya çapındaki bu heyecan ulusal kurumların, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, hızla çoğalmasına yol açtı. 1990ların sonunda Birleşmiş Milletler sözleşme organları UİHKlarının rolünü genel yorumlarında vurgulamaya başlamış¹⁵ ve çeşitli Birleşmiş Milletler organları da onları standartlar oluşturarak, kapasite

Sözleşmesi’ne (1966, 993 UNTS 3) taraf devletlere Paris Prensipleri doğrultusunda ulusal kurumlar kurmayı tavsiye etmektedir. Bkz. Örneğin: İnsan Hakları Komitesi Nihai Gözlemleri: İtalya, 24 Nisan 2006 CCPR/C/ITA/CO/5 at para. 7 ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi Nihai Gözlemleri Belçika, 1 Aralık 2000, E/C.12/1/Add.54 at para. 8.

¹¹ Para. 12, GA Res. 48/134, supra n. 7.

¹² Bölüm 5, Akreditasyon Alt Komitesi İşleyiş Kuralları, 14 Eylül, 2004. UİHKları çekinceyle akredite olabilirler ve A(R)- Statüsü alırlar, buna göre Paris Prensipleri’ne uygun olmalarına rağmen A Statüsü almak için yetersiz belge sunulmuştur.

¹³ Akredite üyelerin tüm listesi www.nhri.net adresinden edinilebilir.

¹⁴ Para. 36, Part I, Vienna Declaration and Programme of Action, 25 June 1993 A/Conf.157/23; 1-1 IHRR 240 (1994).

¹⁵ Bkz. Özellikle, Ekonomik, Sosyal, Kültürel Haklar Komitesi, Genel Yorum No 10: Ekonomik, Sosyal, Kültürel Hakların Korunmasında ulusal insan hakları kurumlarının rolü, 10 Aralık 1998, HRI/GEN/Rev.7 at 59; ve Çocuk Hakları Komitesi, Genel Yorum No 2: Çocuğun haklarının korunması ve yaygınlaştırılmasında bağımsız ulusal insan hakları kurumlarının rolü, 15 Kasım 2002, HRI/GEN/1/Rev. 7 at 301; 10 IHRR 317 (2003).

geliştirerek, ağırları kolaylaştırarak ve üyelik vererek desteklemiştir¹⁶. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi (OHCHR) hükümetlere bu tür kurumları kurarken ve mevcut bulunanları güçlendirirken yardımcı olmak üzere bir “İnsan Haklarının Korunması ve Yaygınlaştırılması için Ulusal Kurumların Kurulması ve Güçlendirilmesi Elkitabı” (kısa adıyla OHCHR UİHK Elkitabı) yayımlamıştır¹⁷. Ardından OHCHR bünyesinde ulusal kurumların kurulması ve güçlendirilmesinden sorumlu bir Ulusal Kurumlar Birimi oluşturulmuştur. Bu birim, Uluslararası Koordinasyon Komitesi’nin daimi sekreteryası olarak çalışmakta ve UİHKlarına uluslararası toplantılarını düzenlemekte yardımcı olmaktadır.

Avrupa düzeyindeyse, Avrupa UİHK Grubu’nun toplantıları 1994 yılının Kasım ayında CNCDDH tarafından Strasbourg’da ve 1997 yılının Şubat ayında Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü tarafından Kopenhag’da gerçekleştirilmiştir. Toplantılara katılan Avrupa Konseyi bu toplantıları desteklemiştir. Halihazırda kurulu olan ulusal kurumlar, ulusal kurumların bulunmadığı diğer Avrupa devletlerini bunları kurmaları için cesaretlendirmiştir. İkinci toplantılarında, bu kurumlar Avrupa UİHK Grubu’nun yürütme organı olarak hareket edecek bir Avrupa Koordinasyon Grubu kurmaya karar vermiştir¹⁸. 1997 yılında bu toplantılara bir yanıt olarak Avrupa Konseyi İnsan Hakları Yürütme Komitesi, (97 nolu karar içinde) İnsan Haklarının Korunması ve Yaygınlaştırılması için Bağımsız Ulusal Kurumların Kurulmasına dair 14 nolu Tavsiye Kararını almış¹⁹ ve aynı zamanda Üye Ülkelerin Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Birbirleri ve Avrupa Konseyi ile İşbirliğine dair 11 nolu Kararı almıştır²⁰. Böyle yaparak Avrupa Konseyi, sadece 1985²¹ yılından beri geniş bir biçimde tanınan ombudsmanlık kurumunu desteklemekle kalmamış ve ayrıca yeni gelişen bağımsız UİHKlarını da desteklemeye başlamıştır.

14 nolu tavsiye kararı üye ülkelerin hükümetlerine “her üye ülkenin kendi özel gereksinimlerini dikkate alarak, üyelik açısından çoğulcu olan insan hakları komisyonu, ombudsman ya da benzeri kurumlar olan etkili ulusal insan hakları kurumlarının kurulması olanağını dikkate almayı” tavsiye etmektedir²². Bu tavsiye kararına göre üye devletler ayrıca “Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nun 48/134 nolu Kararı ve 1993 yılında kabul edilen Viyana Deklarasyonu ve Eylem Planı’nda konulan ilkelere dayalı olarak mevcut insan hakları komisyonları ve diğer ulusal insan hakları kurumlarının kazanılmış deneyimlerine, uygun

¹⁶ Cardenas, ‘Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions’, (2003) 9 Global Governance 23 at 27-34.

¹⁷ OHCHR Professional Training Series No. 4, National Human Rights Institutions. A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (Geneva: UN, 1995).

¹⁸ Avrupa Koordinasyon Grubu 4 UİHK’dan oluşmaktadır: İrlanda İnsan Hakları Komisyonu (Grubun başkanı), Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü (2002 yılında Danimarka İnsan Hakları Merkezi’nin yerini almıştır), Almanya İnsan Hakları Enstitüsü ve Yunanistan Ulusal İnsan Hakları Komisyonu. Avrupa Koordinasyon Grubu’nun işleyiş kuralları İnsan Haklarının Korunması ve Yaygınlaştırılması için Ulusal Kurumlar Avrupa Grubu İşleyiş Kuralları içinde tanımlanmıştır, Kasım 2002. www.nhri.net

¹⁹ Avrupa Konseyi Rec. No. R(97) 14, 30 Eylül 1997.

²⁰ Avrupa Konseyi Res. (97) 11, 30 Eylül 1997.

²¹ 1997 yılına kadar Avrupa Konseyi İnsan Hakları Yürütme Komitesi sadece ombudsman kurumuna odaklanmıştır, bkz. Avrupa Konseyi Rec. No. R(85) 13 Bakanlar Komitesi’nden üye ülkelere Ombudsman Kurumuna dair, 23 Eylül 1985; ve Avrupa Konseyi, üye devletler ve üye devletlerdeki ombudsman kurumları arasındaki işbirliği, bkz. Avrupa Konseyi Res. (85), 23 Eylül 1985. Ancak 1980lerde, İnsan Hakları Yürütme Komitesi UİHKların rolünü araştırmaya niyetlendiyse de bu proje terk edildi. Bkz. Explanatory memorandum to Recommendation No. R(97) 14 of the Committee of Ministers to Member States on the establishment of independent national institutions for the promotion and protection of human rights, in Directorate of Human Rights, Non-judicial means for the protection of human rights at the national level, May 1998, H/INF(98)3, at 18-20.

²² ecommendation (a), Council of Europe Rec. No. R(97) 14, supra. n. 19.

olduğu ölçüde, dayanarak hareket etmelidirler.²³ Böylece, Avrupa Konseyi UİHKlar hakkındaki uzlaşmış prensipler üzerinden ilerleyerek bu kurumları kendi üye ülkelerinde yaygınlaştırmaya karar vermiştir.²⁴ Ancak Tavsiye Kararı No. R(97) 14'teki yumuşak dil (kararda Genel Kurul Kararı 48/124'te²⁵ kullanılan "kurmayı ... teşvik eder" ve Viyana Deklarasyonu ve Eylem Planı'nda kullanılan "kurulmasını ... teşvik eder"²⁶) ifadeleri yerine "kurulması ... ihtimalini ... değerlendirme" ifadesi kullanılmaktadır ve aynı zamanda ulusal kurumlara dair üye devletlere açık çeşitli sayıdaki ihtimaller (Avrupa Konseyi insan hakları komisyonları ve ombudsman'ın yanı sıra "mukayese edilebilir kurumlar" adında üçüncü bir kategori eklemektedir) bu tür kurumları kurmak (ya da kurmamak) konusundaki kararın büyük ölçüde devletlerin takdirine bırakıldığını göstermektedir. Her ne kadar UİHKların mevcut ulusal insan hakları koruma mekanizmalarını güçlendirecek bir biçimde kurulması doğru olsa da, böylesi bir esnek ifade şekli Avrupa Konseyi üye devletlerinin ulusal kurumları kurma ihtimalini daha ileriye havale ettiklerini ve bu konuda siyasi bir istekliliğin eksik olduğunu göstermektedir. Bu sorun, bizi gelişmiş bir ülkede bir UİHK kurmanın kullanılabilirliği sorusuna götürmektedir. Bu konu bir sonraki bölümde tartışılacaktır.

14 nolu Tavsiye Kararı'nın zayıf dilini desteklemeyen bir biçimde, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi 11 (97) nolu kararında "Avrupa Konseyi'nin çerçevesinde içinde, üye devletlerin ulusal insan hakları kurumlarıyla yeterli oldukları alanlarda insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması için görüş ve deneyim alış verişinde bulunmak üzere düzenli toplantılar gerçekleştirme" kararı alınmıştır²⁷. Bunun bir sonucu olarak Avrupalı UİHKları, bu kurumlar için ortak olan konularda işbirlikleri geliştirmek ve deneyimlerini paylaşabilmek için 2000 yılı Mart'ında Strasburg'da, 2002 yılı Kasım'ında Dublin'de, 2004 yılı Eylül ayında Berlin'de ve 2006 yılı Eylül ayında Atina'da Avrupa Konseyi'nin inisiyatifiyle bir araya gelmişlerdir. Bu toplantılara belirli insan hakları temalarında Avrupa Konseyi ve Avrupa UİHK Grubu tarafından düzenlenen "Yuvarlak Masa Toplantıları" eşlik etmiştir. Bu bölgesel toplantıların bir yararı olarak Avrupa'daki UİHKları arasında gelişen işbirliği konusu aynı zamanda ağ kurma ile ilgili olan beşinci bölümde tartışılacaktır.

C. Avrupa'daki Ulusal İnsan Hakları Kurumları

Ulusal İnsan Hakları Kurumları, ilk olarak özellikle demokrasiye geçmekte olan, gelişmekte olan ülkelerde kurulmuştur. Bu kurumlar söz konusu ülkelerde iyi yönetim inşa etmek için bir araç olarak değerlendirilmiştir. Ancak son zamanlarda, UİHKları Batı Avrupa'nın "eski" demokrasileri olarak adlandırılan ülkelerde de bir zemin kazanmışlardır. Daha önce ifade edildiği gibi, 1991 yılının Ekim ayında ilk Uluslararası Ulusal Kurumlar Atölye Çalışması gerçekleştiğinde sadece iki adet Avrupalı ulusal kurum mevcut bulunmaktaydı. Hali hazırda, 1947 yılında kurulan CNCDH ve 1987 yılında kurulan Danimarka İnsan Hakları Enstitüsünün dışında (bu makalede açıklandığı üzere ombudsman kurumları dahil edilmemiştir²⁸)

²³ Recommendation (b), ibid

²⁴ Avrupa Konseyi'nin bu kararının önsözünde (Council of Europe Rec. No. R(97) 14, supra n. 19)

Genel Kurul'un GA Res. 48/134 nolu kararı ile Viyana Deklarasyonu ve Eylem Programı'na referans verilmektedir. Ayrıca ilk iki UİHKları Avrupa Toplantısı'na da referans verilmektedir.

²⁵ Para. 3, GA Res. 48/134, supra n. 7.

²⁶ Para. 36, Part 3, Vienna Declaration, supra n. 14.

²⁷ Section (a), Council of Europe Res. 97 (11), supra n. 20.

²⁸ Uluslararası Koordinasyon Komitesi tarafından A Statüsü verilmiş olsalar da ombudsman kurumları bu listenin dışında tutulmuştur. Avrupa'da A statüsü verilen ombudsmanlar: Polonya'da Medeni Hakların Korunması Komiseri (kuruluş 1999), Portekiz'de Provedor de Justiça (kuruluş, 1999), İsveç'te Irk Ayrımcılığına Karşı Ombudsman (kuruluş 1999), İspanya'da Defensor del Pueblo (kuruluş 2000), Bosna Hersek'te İnsan

Avrupa'da Paris Prensipleri ile uyumlu olan ve Uluslararası Koordinasyon Komitesi'ne tam üye olan altı UIHK bulunmaktadır²⁹. Bunlar 1998 yılında kurulan Yunanistan Ulusal İnsan Hakları Komisyonu (Yunanistan UIHK), 2000 yılında kurulan İrlanda İnsan Hakları Komisyonu (IIHRC), yine 2000 yılında kurulan Lüksemburg Ulusal İnsan Hakları Danışma Komisyonu (Lüksemburg CNCDH), 2001 yılında kurulan Kuzey İrlanda İnsan Hakları Komisyonu (NIHRC), 2001 yılında kurulan Almanya İnsan Hakları Enstitüsü ve 2003 yılında kurulan Norveç İnsan Hakları Merkezi'dir (NCHR)³⁰. İskoçya³¹, Hollanda³², Belçika³³, İtalya ve İsviçre³⁴, de de benzeri kurumların kurulması için sivil toplum örgütleri, hükümetler ve akademisyenler adım atmışlardır. Birleşik Krallık'ta 2007 yılı Ekim ayında ortaya çıkacak olan Eşitlik ve İnsan Hakları Komisyonu 2006 yılı Eşitlik Kanunu'yla kurulmuştur ve İrsal Eşitlik Komisyonu, Engelli Hakları Komisyonu ve Eşit Fırsatlar Komisyonu'nu içerecektir³⁵.

Avrupa'da hızla çoğalmalarına rağmen, Avrupa hükümetlerinde UIHKlarının kurulmasına dair belirli bir isteksizlik ve aynı zamanda getirebilecekleri katma değere dair de şüpheler bulunmaktadır. Bunun muhtemel nedeni, gelişmekte olan ülkelere kıyasla Avrupa hükümetlerinin kendi uygulamalarının uluslararası insan hakları standartlarıyla yeterince uyumlu olduğunu ve hali hazırda etkili insan hakları araçlarıyla donandıkları düşünmeleridir. Ayrıca gelişmiş ülkeler nispeten daha etkili bir yargı sisteminden yararlanmanın yanında çoğu durumda diğer uzmanlık komisyonları ve ombudsman kurumlarına ek olarak insan hakları alanında uzmanlaşmış parlamento komitelerine sahiptir. Bununla beraber, hükümet dışı örgütlerin de aralarında yer aldığı birçok sivil toplum kuruluşunun varlığından yararlanmaktadırlar. Bu nedenle, Avrupa devletleri gelişmiş demokrasilerde UIHKları kurmanın yararını sorgulamaktadırlar³⁶. İnsan hakları standartlarına uyumu geliştirmek açısından böyle bir kurumun gerekli ya da yararlı görünmediği durumlarda bir devletin UIHK kurmaması gerektiği konusunda doğru bir tartışma yapmaktadırlar. Bir gerçektir ki, bir devlet sadece devletin mevcut insan hakları çerçevesine bir katma değer sağlayabileceği durumlarda

Hakları Ombudsmanı (kuruluş 2001), Arnavutluk'ta Halkın Savunucusu (kuruluş 2003), Ermenistan'da İnsan Hakları Savunucusu (kuruluş 2006), Azerbaycan'da İnsan Hakları Ombudsman (kuruluş 2006).

²⁹ AB Temel Haklar Bağımsız Uzmanlar Ağı, Avrupa Parlamento'sunun talebi 2002'deki üzerine Avrupa Toplulukları Komisyonu tarafından kurulmuştur. AB Temel Haklar Bağımsız Uzmanlar Ağı Avrupa Birliği'ndeki mevcut UIHKlarının bir tablosunu 2002 yılında çıkarmıştır. Bkz. Opinion of the EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights Regarding the Role of National Institutions for the Protection of Human Rights in the Member States of the European Union, March 2004, CFR-CDF. Opinion1.2004. Liste yapıldığından beri çeşitli değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

³⁰ Uluslararası Koordinasyon Komitesi'ne en son üye olarak akredite olan Avrupa UIHKları NCHR ve NIHRC'dir. Sırasıyla Nisan ve Ekim 2006'da A statüsü almışlardır.

³¹ İskoçya Yönetimi bir İskoçya İnsan Hakları Komisyonu için teklifte bulunmuştur. bkz. 'The Scottish Human Rights Commission, Consultation Paper': www.scotland.gov.uk/consultations/justice/shrs.pdf.

³² İnsan haklarının korunması ve yaygınlaştırılmasıyla ilgili üç kamu kurumu ve Hollanda İnsan Hakları Enstitüsü Kasım 2005'te Hollanda Hükümeti'nin dikkatine kamuya açık bir belge yayımlamıştır. Bu belgede bir ulusal kurumun kurulması savunulmuştur. www.cbweb.nl/downloads_overig/advies_NIRM.pdf.

³³ Çok sayıda STK, Nisan 2006'da Belçika Hükümetinin dikkatine bir Belçika Temel Haklar Komisyonu kurulmasını öneren bir belge sunmuştur. Belge Olivier De Schutter ve bu makalenin yazarı tarafından hazırlanmıştır: www.justicepaix.be/documents/CommissBelgeDroitsFondam.pdf.

³⁴ Yüzden fazla STK'nın yanı sıra sendikalar, dini kurumlar ve bireyler tarafından da desteklenen ve dokuz STKdan oluşan bir çalışma grubu 2001 yılı Temmuz ayında İsviçre'de bir UIHK kurulması konusunda resmi bir talepte bulunmuşlardır. Bu tür bir kurumun kurulmasında dair bir teklif İsviçre Parlamentosu'na sunulmuştur. Ancak henüz başarılı olamamıştır. Çalışma grubunun bir başka tutum belgesi 2005 yılı Ağustos ayında kamuoyuna sunulmuştur. Belgeye buradan ulaşılabilir: www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/050920_ag_mri_lang_f.pdf.

³⁵ Equality Act 2006, 2006 Ch 3. Bu girişimin arkaplanı için bkz. DTI, Fairness For All: A New Commission for Equality and Human Rights, White Paper, May 2004, Cm 6185.

³⁶ Bkz. International Council on Human Rights Policy, Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions, 2nd edn (Versoix: International Council on Human Rights Policy, 2004) at 64-7.

bir ulusal kurum yaratmalıdır. Bir ulusal kurum insan hakları konularında çalışan mevcut kuruluşlarla yarışmamalıdır. İnsan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması için ulusal mekanizmaların ikileştirilmesi önlenmeli ve iyi çalışan kurumlar değiştirilmeliden çalışmaya devam etmelidirler. Bu sadece pratik nedenlerle değil, UİHKlarının güvenilirliğini korumak için de geçerlidir. Örneğin, bu kaygı Birleşik Krallık hükümeti tarafından dikkate alınmıştır. Bu nedenle, hali hazırda İnsan Hakları Ortak Komitesi'ne³⁷ verilmiş olan yasa taslaklarının insan hakları sözleşmelerine uyumunu inceleme sorumluluğunu kurulacak Eşitlik ve İnsan Hakları Komisyonu devralmayacaktır. Ulusal kurumların kurulması ve güçlendirilmesiyle ilgili araçlar da bu tutumu desteklemektedirler. Daha önce ifade edildiği üzere, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 48/134 numaralı kararı ile Viyana Deklarasyonu ve Eylem Programı devletleri ulusal kurumları kurma konusunda teşvik ederken her devletin “ulusal düzeyde kendi belirli ihtiyaçlarına en iyi biçimde uyan bir çerçeve seçmeye hakkı olduğunu” ilan etmişlerdir³⁸. Bu demektir ki, devletler böyle bir kurum kurmaya karar vermeden önce mevcut insan hakları çerçevesini dikkate almalıdır. Öyleyse, Paris Prensipleri'ni dikkate alarak hangi modeli kabul edeceklerini seçmeden ve ulusal kuruma hangi işlevleri yükleyeceklerini belirlemeden önce gelişmiş ülkeler kendilerine yetki alanlarında böyle bir kurum yaratmanın muhtemel faydalarını sormalıdır.

Bu durumda, gelişmiş bir demokraside bir UİHK kurmanın katma değeri ne olabilir? Genellikle Avrupa devletleri mevcuden bir biçimde insan hakları kurumuna sahip olduğundan her konuyu kapsayan bir kurumun kurulmasının kısıtlı sayıda amacı olabilir. Ancak, bir UİHK tarafından oynanan rol uluslararası insan hakları standartlarını ulusal düzeyde uygulamak için etkili olabilir. Bir UİHK'nun gelişmiş bir ülkeye getirebileceği katma değer en az üçayaklıdır. İlk olarak, bir UİHK çabaları koordine etme amacına hizmet edebilir. Bu bağlamda kullanışlılığı küçük olsa da diğer kurumların düzenli bir biçimde çalıştığı durumlarda hayati görev üstlenebilir. Bir UİHK diğer kurumların işlerini yapmak için kurulmamalı, ancak mevcut insan hakları yapılarının çalışmalarını koordine etmek için oluşturulmalıdır.

Bir ulusal kurum, diğer başka şeylerin de yanı sıra, belirli insan hakları konularında var olan insan hakları aktörlerinin çabalarını koordine edebilir. Bağımsızlığı ve sivil toplumdaki bağlantılarının bir sonucu olarak bu insan hakları aktörleri arasında bir kolaylaştırıcı olarak rol oynayabilir. Bir UİHK, insan haklarıyla ilgili farklı devlet ve devlet dışı aktörlerin çabalarını birbirine bağlamak için bir araç olabilir ve bu aktörlerin ortak insan hakları meselelerine dair birbirine danışabileceği bir platform olarak hizmet edebilir. Sivil toplum örgütleri ve kamu kurumları arasında yapıcı bir diyalog kurmak hali hazırda insan hakları yapılarının mevcut bulunduğu Avrupa gibi bir bölgede UİHKlarının doğasında var olan özel bir işlevdir.

İkinci olarak, geniş görev alanlarının olumlu bir neticesi olarak UİHKları ulusal insan hakları politikalarının tutarlı olmasını sağlayabilir. Daha önce belirtildiği gibi, (UİHK olmayan) kamu

³⁷ Her ne kadar İnsan Hakları Ortak Komitesi Paris Prensipleri uyarınca bağımsız ve çoğulcu bir ulusal kurum değilse de, geniş yetkileri sayesinde yeterli bağımsızlıktan yararlanabildiği görülmektedir. Bunun bir başka önemli yanı uzmanların yanında sivil toplum örgütleriyle de etkileşim içinde olmasıdır. Bkz. Hiebert, 'Parliament and the Human Rights Act: Can the JCHR Help Facilitate a Culture of Rights?', (2006) 4 International Journal of Constitutional Law 1 at 16 and 20. Section 11(2)(d), Equality Act 2006, supra n. 35,

³⁸ Para. 12, GA Res. 48/134, supra n.7; and para. 36, Part I, Vienna Declaration, supra n. 14. Ayrıca bkz.

Council of Europe Rec. No. R(97) 14, supra n.19, Bu karar, Avrupa Konseyi üye devletleri her üye devletin özel gereksinimlerini dikkate alarak ulusal kurumlar kurma ihtimalini değerlendirmeyi tavsiye etmektedir. Bu tavsiyenin biçimi bir devletin UİHK kurarken kendi özel gereksinimlerini dikkate almasının bir gereklilikten çok bir ihtiyaç olduğu gibi durmaktadır.

insan hakları yapıları gelişmiş ülkelerde hali hazırda mevcuttur. Ancak, çoğunlukla belirli insan haklarını, grupları, ya da yanlış uygulamaları izlemekle görevlendirildiklerinden izledikleri insan haklarına standartlarına uyumluluk sadece kısımdır. Aynı zamanda bazıları sadece belirli ulusal mevzuata uyumu izlemektedir. Bu durum sadece, genel olarak belirli mevzuat içinde yer alan ayrımcılık konularıyla ilgilenen eşitlik komisyonlarında söz konusudur. Ombudsmanın hükümet eylemlerini izlemek ya da insan hakları konularında hükümete tavsiyelerde bulunmak konusunda genel bir görevi bulunmamaktadır. İnsan hakları hükümetin tüm alanlarını ilgilendirdiğinden insan haklarından sorumlu olan bakanlıkların (ki hepsi sorumludur) tümüne dokunacak bağımsız bir yapı bulunmalıdır. Böyle bir yapı olmadan bir devletteki insan hakları durumuna dair genel bir bakışa sahip olmak kimi zaman zordur³⁹. Bir ulusal kurum, bir devletin önleyici ve uyumlu bir insan hakları politikasına sahip olmasına yardımcı olabilir. Bir UİHK, farklı kamu idarelerinin birden yetkisine giren insan hakları konularında genel bir yaklaşım oluşturabilir ve böyle yaparak bu yapılar aracılığıyla insan haklarının ortaklaştırılmasını sağlayabilir. Geniş görev alanları sayesinde UİHKları hem yerel hem de ulusal yetkililere sorumlu oldukları alanlara ilişkin olarak bir genel insan hakları perspektifi sağlayabilir. Ancak, ulusal kurumların kısıtlı kapasiteleri bulunduğundan, (IHRC ve DIHR tarafından yapıldığı gibi) özellikle başka insan hakları yapıları tarafından izlenmeyen kilit alanlara odaklanmalıdır ve tüm insan hakları konularıyla derinlemesine çalışmamalıdır⁴⁰.

Üçüncü olarak, bir UİHK mevcut insan hakları aktörleri arasında iletişimi kolaylaştırabilir. Ulusal düzeyde bir UİHK, hükümet dışı örgütlerin kaygılarını hükümete, daha güçlü bir biçimde, anında iletebilmelerini sağlamaktadır. Bu şekilde, aktif bir hükümet dışı örgüt sektörü bir ulusal kurumun hükümetle iletişim kurmak için kullanışlı bir araç olduğunu görebilir. Bu bağlamda ifade etmeye değer bir nokta bazı Avrupa ülkelerinde UİHKlarının kurulmasının ilk önerenler böyle bir kuruma sahip bir devletten edinebilecekleri yararları gören ulusal sivil toplum örgütleridir⁴¹. Ek olarak, UİHKlar belirli insan hakları konularıyla ilgili olarak genel kamuoyuna bilgi saylayarak hassas konuların ulusal düzeyde tartışılmasını mümkün kılabilir. Ayrıca bir UİHK bireyleri diğer yetkili kurumlara ve eğitim programlarına yönlendirmek için kurulan bilgi noktaları ve özel masalarla genel kamuoyu için çok faydalı olabilir. (Bu çeşitli düzeylerde kamu yetkilileri için de kullanışlı olacaktır.)

Uluslararası düzeyde bir UİHK insan hakları mekanizmalarının önemli bir partneri olabilir ve böylece uluslararası insan hakları sistemi ile ulusal düzeydeki yetkililerin arasındaki mesafeyi azaltabilir⁴². Örneğin, dördüncü bölümde açıklanacağı gibi, ulusal düzeyde sözleşme organlarının nihai gözlemleri ve tavsiyelerinin takibini sağlayarak UİHKları uluslararası insan hakları sözleşmelerinin uygulanmasını izleyebilir⁴³. Ayrıca kamuoyunu bu yapıların çalışmalarından haberdar kılabilir. Son olarak, UİHKları kendi hükümetlerine dış politika konularında tavsiyede bulunarak ve destek ihtiyacında olan ülkelerde projeler gerçekleştirerek

³⁹ Goldschmidt, 'De leemte in de mensenrechtenhandhaving', in van Emmerik and Smals-van Dijk (eds), supra n. 9, 61 at 73.

⁴⁰ Bkz. IHRC, Annual Report 2004: www.ihrc.ie;

ve DIHR, Annual Reports 2004 ve 2005: www.humanrights.dk.

⁴¹ İsviçre'deki durum budur. STK koalisyonları hükümetlerin dikkatine kendi ülkelerinde ulusal kurum kurulmasına ilişkin olarak kamuya açık belgeler yayınlamışlardır. supra n. 33 and 34.

⁴² Gallagher, 'Making Human Rights Treaty Obligations a Reality: Working With New Actors and Partners', in Alston and Crawford (eds), The Future of United Nations Human Rights Treaty Monitoring (Cambridge: Cambridge University Press, 2000) 201 at 203.

⁴³ GIHR'in başarılı faaliyetlerinden biri budur. Bkz. Seidensticker, Examination of State Reporting by Human Rights Treaty Bodies. An Example of Follow-Up at the National Level by National Human Rights Institutions (Berlin: German Institute for Human Rights, 2005).

insan haklarının ülke dışında da korunması ve yaygınlaştırılmasına katkıda bulunabilirler. CNCDH ve DIHR bu bağlamda hali hazırda aktiftirler. Ulusal kurumlar gelişmekte olan ülkelerdeki benzeri kurumlarla ortaklıklara geliştirebilir ve mevcut bulunmayan ülkelere kurulmalarını destekleyebilirler. Bu bağlamda, bunu gerçekleştirmek bu tür kurumlara kendi ülkesinde sahip olmayan Avrupa devletleri için çok güç olacaktır.

3. Avrupa'daki UİHKlarının Oluşumu

Ulusal kurumların çoğulculuk ve bağımsızlık olmak üzere iki ana ilkesini doğrudan etkilemelerinden ötürü oluşum bu kurumların en kritik yanlarından biridir. Çoğulculuk üyelerin seçimiyle ilgiliyken; bağımsızlık ulusal kurumların üyelerinin atanması, statüsü ve görevden alınmalarıyla doğası gereği ilgilidir.

A. Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Üyeleri

Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının üyelerinin seçimi için rehber ilkeler Paris Prensipleri'nin birinci bölümünün B kısmında "Oluşumu, Bağımsızlık ve Çoğulculuk Güvenceleri" başlığı altında verilmiştir. Bu kısımda ulusal kurumlarda kimlerin temsil edilmesi gerektiği maddelenmiştir:

1. Ulusal kurumun oluşumu ve seçimle yada başka bir yolla gerçekleştirilsin, üyelerinin belirlenmesi, özellikle
 - (a) İnsan hakları ve ırk ayrımcılığına karşı mücadele alanlarında sorumluluk üstlenen sivil toplum kuruluşları, sendikalar, avukatlar, doktorlar, gazeteciler ve önde gelen bilim adamları örgütleri gibi ilgili sosyal ve mesleki örgütlerin;
 - (b) Felsefi veya dini düşünce akımlarının;
 - (c) Üniversiteler ve nitelikli uzmanların;
 - (d) Parlamentonun;
 - (e) Bakanlıkların (dahil edildikleri takdirde, bu kuruluşların temsilcileri görüşmelerde yalnızca tavsiye yetkisi ile yer almalı) temsilcileri ile etkili işbirliği yapılmasını sağlayacak yetkilerin bulunması veya bu temsilcilerin doğrudan kurumda bulundurulmaları yoluyla insan haklarının geliştirilmesi ve korunması alanında etkinlik gösteren sivil topluma ait tüm sosyal güçlerin çoğulcu temsilini sağlamak için gerekli tüm güvenceleri içerecek bir usule göre tesis edilir⁴⁴.

Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının oluşumu Avrupa düzeyinde farklılıklar gösterebilmekteyse de, hepsinin ortak olarak sahip olması gereken şey sivil toplumun temsiliyetidir. Ulusal kurumların ana amaçlarından biri hükümet ve sivil toplum arasındaki mesafeyi azaltmaktır. Bu bakış açısıyla, ulusal kurumlar sivil toplumun hükümete tavsiyede bulunacakları ve kaygılarını iletecekleri bir araç olmalıdır. Bu nedenle, söz konusu devletin farklı sosyal kategorilerini göz önünde bulundurarak yerel toplumla güçlü bağlantıları olan ya da onları temsil eden örgütler UİHKlarının oluşumunda ağırlıklı olacaktırlar. Bir başka deyişle " bir ulusal kurumun oluşumun, mümkün olduğu ölçüde, içinde bulunduğu toplumun sosyal profilini yansıtması gerekir.⁴⁵" Kadın ve erkeklerin ve, mümkün olduğu durumlarda, etnik, dini, dilsel, ve politik grupların dengeli bir mevcudiyeti güvence altına alınmalıdır⁴⁶. Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının oluşumu özellikle bir devletteki savunmasız grupların varlığını

⁴⁴ Prensipler 1-3, Oluşumu, Bağımsızlık ve Çoğulculuk Güvenceleri, Paris Prensipleri

⁴⁵ OHCHR Professional Training Series No. 4, supra n. 17 at 12.

⁴⁶ Lindsnaes and Lindholt, supra n. 5 at 20.

yansıtmalıdır. Ancak, Avrupa’da, sivil toplum örgütleri genelde kendi üyeleri olan grupları değil savunmasız grupları temsil ettiği düşünülmektedir⁴⁷. Ayrıca, Avrupa’daki ulusal kurumlarda akademik uzmanların hakim olduğu görülmektedir. Paris Prensipleri’ne göre UİHKları hükümet temsilcilerinin, sadece danışmanlık düzeyinde de olsa, katılımını teşvik etmelidir. Çünkü bu kurumlarca alınan kararların ana muhatabı hükümet olacaktır. Örneğin, CNCDH’nin üyeleri bütün Fransız bakanlıklarından temsilcileri içermektedir. Böylece, bu temsilciler insan haklarında konularında hükümetin pozisyonunu aktarabilir ve hükümet ile Komisyon arasındaki iletişimi ilerletebilirler.

Avrupa’daki UİHKların oluşumu çok çeşitlidir. Üye sayısı bir kurumdan diğerine değişmektedir. Örneğin üye sayısı IHRC’de onbeşken CNCDH’de 143’tür. Daha önce ifade edildiği gibi bir ulusal kurum kurmak isteyen devlet kendi özel ihtiyaçlarına en iyi şekilde cevap veren bir çerçeveyi belirlemede özgür olduğundan üye sayılarındaki bu büyük farkın büyük bir önemi bulunmamaktadır⁴⁸. Paris Prensipleri herhangi bir biçimde gerekli bir üye sayısı belirtmemektedir. Her devlerin farklı sosyal, siyasi ya da kurumsal mirasına bağlı olarak oluşum değişebilmektedir ve değişmelidir⁴⁹. Ancak, UİHKlarının uluslararası ve bölgesel insan hakları örgütlerinin yanı sıra diğer ulusal kurumlar tarafından da tanınmak için bu kurumların temelini teşkil eden bazı temel ilkelere uymalıdır. Bu ilkeler, diğer başka şeylerin de yanı sıra, insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması ile ilgili çalışan sivil toplum örgütleri ve diğer kurumların ulusal insan hakları kurumlarının girişimlerine tam olarak katılabilmelerini gerektirmektedir. Bunun da ötesinde, Paris Prensipleri’nin ilgili devletin bu prensiplerle uyumu sağlayabilecek her türlü araç içinden seçerek belli ilkelerin gözetilmesinin gerekliliğini vurguladığı not edilmelidir. Bu durumda bu ilke sivil toplumun etkili katılımının sağlanmasıdır. Bu nedenle, devletler bir ulusal kurumun oluşumunu “*etkili işbirliği yapılmasını sağlayacak yetkilerin bulunması veya bu temsilcilerin doğrudan kuruma bulundurulmaları yoluyla ... sivil topluma [stklar, sendikalar, meslek örgütleri, felsefi ya da dini düşünce akımları ve üniversiteler] ait tüm sosyal güçlerin çoğulcu temsilini sağlamayı*”garanti edecek bir biçimde katılımın nasıl gerçekleşeceğinin yollarını belirlemede özgürdür⁵⁰. Bu nedenle, devletler bu farklı kurumlarla doğrudan işbirliği yapan bir ulusal kurum kurmakla ya da bu örgütlerin kendi temsilcilerinin bulunduğu bir UİHK kurmak arasında bir tercihte bulunmaktadır. Bu seçeneklerin de dışında bir UİHKunun oluşma biçimi kendisi ve diğer insan hakları kuruluşları arasındaki ilişkiyi etkileyebilmektedir. Bunun da ötesinde, UİHKların oluşumu özel olarak bir kurumun yapısını ve kendisine verilen çeşitli fonksiyonları da etkilemektedir.

Genel olarak konuşursak, Avrupa’da üç farklı UİHK oluşum modeli bulunmaktadır⁵¹. İlk olarak, Fransa’daki CNCDH gibi UİHKlar insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması ile ilgili olan geniş bir birey ve örgüt temsilcisi tablosundan oluşan UİHKlar bulunmaktadır. Daha önce belirtildiği gibi, 143 üyesiyle CNCDH Avrupa’nın “en büyük” ulusal kurumudur⁵². Bunlar arasında 35 sivil toplum örgütü temsilcisi, yedi sendika temsilcisi, insan hakları alanındaki yeterlikleri nedeniyle seçilmiş 52 üye (dini düşüncelerin temsilcileri,

⁴⁷ Ancak, IHRC İrlanda’daki göçebe topluluğun bir temsilcisini (ve güçlü bir savunucusunu) dahil etmiştir. Ama bu bir istisna olarak görülmektedir.

⁴⁸ Bkz supra n. 11 ve eşlik eden metin.

⁴⁹ International Council on Human Rights Policy, supra n. 36 at 4.

⁵⁰ Prensip 1, Oluşumu, Bağımsızlık ve Çoğulculuk Güvenceleri, Paris Prensipleri. (vurgu eklenmiştir.)

⁵¹ Farklı UİHK oluşum modellerinin incelenmesinin amacı mevcut kurumları sınıflandırmak değil, devletlere açık modelleri ve belirli bir model seçmenin sonuçlarını incelemektir.

⁵² CNCDH aynı zamanda dünyada en çok üyeye sahip ulusal kurumdur. Ancak, DIHR’de olduğu gibi çok geniş sayıda çalışanlarla desteklenen daha küçük UİHKlar olabilir. Bu nedenle, üye sayısı bir kurumun büyüklüğünü doğru biçimde yansıtmamaktadır.

akademisyenler, diplomatlar ve avukatlar gibi), uluslararası insan hakları yapılarında yer alan dokuz Fransız uzman, iki parlamento üyesi, Ombudsman, Başbakan'ın danışman olarak yer alan dört temsilcisi ve yine danışman olarak yer alan diğer bakanların temsilcileri bulunmaktadır. Hükümet temsilcileri dışındaki tüm bu üyeler Genel Kurulu oluşturmaktadır. Buna ek olarak, alt komisyonların çalışmalarını koordine eden bir Koordinasyon ve Fikir Komitesi ile tüm üyelerin etkin biçimde rol almaları gereken uzmanlaşmış yedi adet alt komite bulunmaktadır. İnsan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması ile ilgili CNCDH⁵³ üyelerinin yüksek sayısı Fransa'da ortaya çıkan her hangi bir insan hakları sorunu ile ilgili olarak hızlı bir biçimde (hatta kimi zaman hükümetten bile önce) bilgilendirilme avantajını yaratmaktadır⁵⁴. Daha da ötesi, sivil toplum örgütlerinin bu kayda değer varlığı CNCDH'nin bu örgütlerin deneyimleri ve sivil toplum içindeki bağlantılarından yararlanmanın avantajını kullanmasını mümkün kılmaktadır. Ayrıca, Genel Kurul toplantılarında sivil toplumun katılımı ve bakanlık temsilcilerinin (danışman yetkiyle) bulunması devlet ve devlet dışı aktörlerin kurum içindeki diyalogunun devamının sağlanmasına yardımcı olmaktadır.

UIHKlarının oluşumunun bir niteliği olarak geniş katılım (CNCDH'de olduğu gibi) hem Paris Prensipleri'ne harfi harfine uyduğu hem de OHCHR tarafından desteklediği için kayda değer bir meşruiyet kazanmıştır⁵⁵. Yunanistan Ulusal İnsan Hakları Kurumu⁵⁶ ve Lüksemburg CNCDH⁵⁷, her ne kadar Yunanistan Kurumu daha az STK temsilcisine yer vermiş (otuz üyeden altısı) ve Lüksemburg CNCDH'de de sadece bir hükümet temsilcisi bulunuyor olsa da (yirmi üyenin içinde), Fransa CNCDH üzerinden modellenmişlerdir. Ancak, bir UIHK'nın meşruiyeti sadece oluşumu temelinde sağlanmamakta, daha çok içinde üyelerin atanması, statüsü ve görevden alınması ile kendi performansının yer aldığı çeşitli faktörlere dayanmaktadır⁵⁸. Çoğulculuk, bağımsızlık ve etkililik ile el ele gitmektedir. Etkililik düzleminde, çok fazla üye iş akışını yavaşlatabilir ve katılımlarından dolayı ücretlendirilseler bile bu üyelerin katılımını azaltabilir. CNCDH'nin çalışmalarında görülen bir eğilim olduğu üzere, bazen büyük bir UIHK'da belirli üyeler sadece resmen kurumun bir parçası olup faaliyetlerine gerçekten katılmayabilmektedirler⁵⁹.

İkinci olarak, IHRC örneğinde olduğu gibi, bazı UIHKlarında kısıtlı sayıda üye ya "komiserler" bulunmaktadır. İrlanda'daki IHRC beşi akademisyen, üçü STK temsilcisi, dördü kamu kurumlarından ve biri de mağdurlarla ilgili konularda uzman bir hekimden meydana gelen 15 Komiser'e sahiptir⁶⁰. Komiserlere görevlerinde daimi bir grup çalışan yardımcı olmaktadır⁶¹. Komiserler insan hakları alanındaki deneyimleri, ehliyetleri ya da uzmanlarıyla seçilmekte ve şahsi yetkileriyle görev yapmaktadırlar. Tam zamanlı olarak maaş alan başkan dışındaki üyeler yarı zamanlı ücret almaktadır. Komiserlerin sınırlı sayısı istihdam giderlerini azaltmaktadır ve böylece mali kaynaklar kamuoyuna yönelik kampanyalar ya da dış

⁵³ CNCDH hakkında daha fazla bilgi için www.commission-droits-homme.fr.

⁵⁴ CNCDH'nin Paris Prensipleri'ne sıkı bir biçimde uymasının nedeni muhtemelen prensiplerin hazırlandığı Ulusal Kurumlara ilişkin ilk Atölye Çalışmasını düzenlemiş olmasıdır.

⁵⁵ OHCHR Professional Training Series No. 4, supra. n. 17 at 12.

⁵⁶ Yunanistan NHRC hakkında daha fazla bilgi için: www.nchr.gr. Ayrıca bkz. Papadimitriou, 'The Greek National Commission for the Protection of Human Rights', in Sicilianos (ed.), *The Prevention of Human Rights Violations. Contribution on the occasion of the Twentieth Anniversary of the Marangopoulos Foundation of Human Rights (MFHR)* (The Hague: Kluwer Law International, 2001) 249.

⁵⁷ Luxembourg CNCDH hakkında daha fazla bilgi için: www.gouvernement.lu/dossiers/justice/droitshom.

⁵⁸ Lindsnaes and Lindholt, supra n. 4 at 51.

⁵⁹ Decaux, 'Utile Cassandre, le rôle de la Commission nationale consultative des droits de l'homme', in *Pouvoir et Liberté*. Etudes Offertes à Jaques Mourgeon (Bruxelles: Bruylant, 1998) 589 at 593.

⁶⁰ IHRC hakkında daha fazla bilgi için: www.ihrc.ie.

⁶¹ Küçük UIHKlar üst düzey çalışanlarında sivil toplum temsilcileri olmasını sağlamalıdır. Bkz. Commonwealth Secretariat, *National Human Rights Institutions. Best Practice* (London: Commonwealth Secretariat, 2001) at 14.

uzmanların deneyimlerini kullanmak gibi farklı alanlara harcanabilmektedir⁶². IHRC üyelerinin yarı zamanlı olarak ücretlendirilmesinin başka avantajları da bulunmaktadır. Yeterli miktarda istihkak, Komiserlerin bağımsız olarak kendi şahsi yetkileriyle görev yapabilmelerini mümkün kılmaktadır. Komiserler, IHRC'nin günlük yönetimine dahil olacak şekilde ödeme almakta ve bu da komiserlerin kurumun stratejisi ve çalışma metodunu belirlemelerini mümkün kılmaktadır. Komiserlerin düzenli olarak varlığı acil durumlarda hızlı yanıt verebilmelerini sağlamaktadır. Komiserlerin yarı zamanlı olarak ücretlendirilmesi IHRC'ye de faydalı olabilecek ulusal kurum dışındaki faaliyetlerini sürdürmelerini mümkün kılmaktadır⁶³. Ayrıca, bu tür küçük bir UİHK, kayda değer yapısal girdiye ihtiyaç duyan ve çok sayıda üyeden oluşmuş bir kuruma göre çok etkili ve daha az masraflı olabilmektedir. Bu avantajlarına rağmen IHRC'ye benzer bir yapıda olan sadece bir adet ulusal kurum bulunmaktadır. NIHRC'nin dokuz yarı zamanlı üyesi ve bir tam zamanlı başkanı bulunmaktadır⁶⁴. Ancak, İskoçya İdaresi yakınlarda benzer bir kurum kurmaya yönelik istekliliğini ifade etmiş ve kısıtlı sayıda çalışanla desteklenecek üç ya da dört üyeli bir İskoçya İnsan Hakları Komisyonu'na ilişkin bir tartışma belgesi yayımlamıştır⁶⁵.

Her ne kadar, IHRC gibi bir UİHK çok etkili olabilirse de, Paris Prensipleri'ne göre "insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılmasıyla ilgili ... sosyal güçlerin çoğulcu temsiliyetinin" eksikliği nedeniyle meşruiyeti kolaylıkla sorgulanabilmektedir⁶⁶. Her ne kadar, atanmış üyeler farklı arka planlara sahip olsalar ve IHRC tüzüğü "İrlanda toplumunun doğası geniş bir biçimde yansıtmasını⁶⁷" istese de, kesindir ki, IHRC'nin üyeleri İrlanda'da insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılmasıyla ilişkili STK, kamu kurumu, üniversite ve diğer örgütlerden oluşan geniş bir kitleyi temsil etmekte yetersiz kalacaktır. Çünkü bütün bu yapıların farklı nitelikleri bulunmakta ve az sayıdaki üye tarafından yeterince temsil edilememektedir. Öte yandan, bu tür kısıtlı sayıda üyeye sahip kurumlar neredeyse kamu idaresinin katılımını tamamen dışarıda bırakmakta ve UİHK devlet ve devlet dışı aktörlerin etkileşim içine girdiği bir yapı olamamaktadır. Aynı durum sivil toplum örgütleri ile ilgili olarak da söz konusudur. Az sayıdaki üyelik UİHKlarını sadece temsiliyeti sağlamakta değil, bütün STK kitleleriyle yakın ilişkiler kurmakta da kısıtlamaktadır. Ancak, bu engeli aşmak için IHRC tipindeki küçük ulusal kurumlar kendi kamu idarelerinin yanı sıra STKlar, kamu kurumları, üniversiteler ve diğer kurumlarla görevlerini tam olarak yerine getirebilmek için, IHRC'nin de yaptığı gibi, uzun süreli işbirlikleri kurabilmektedirler. UİHKları bu yapılarla görüşleri, tavsiyeleri ve raporları oluşturmadan önce danışarak ve kurumun faaliyetlerine katılımlarını sağlayarak resmi ilişkiler kurabilirler. Paris Prensipleri'nde belirlendiği şekilde sivil toplumun temsiliyeti koşulunu sağlayabilmek için bu tür bir işbirliğinin takibi ulusal kurum'un kuruluş tüzüğünde belirtilmelidir.

Üçüncü olarak, Danimarka'daki DIHR gibi çok fazla üyesi olmayan ancak geniş bir temsilci Konseyi bulunan UİHKları bulunmaktadır⁶⁸. DIHR'nin 13 ileri gelen üyeden (altı

⁶² Bkz. Mohamedou, 'The Effectiveness of National Human Rights Institutions', in Lindsnaes, Lindholt and Yigen (eds), supra n. 4, 49 at 65.

⁶³ Klerk, 'Blauwdruk voor een Nederlands mensenrechtencommissie', in van Emmerik and Smals-van Dijk (eds), supra n. 9, 89 at 109. Ancak, ayrıca bkz. Commonwealth Secretariat, supra n. 61 at 14.

⁶⁴ Kuzey İrlanda İnsan Hakları Komisyonu hakkında daha fazla bilgi için: www.nihrc.org. Hem IHRC hem de NIHRC, bu kurumların kurulmasını sağlayan 1998 yılı çok taraflı görüşmelerinde varılan anlaşma gereğince İngiliz ve İrlanda hükümetlerinin bağlılıklarına dayanmaktadır.

⁶⁵ Bkz supra n. 31.

⁶⁶ Prensip 1, Oluşumu, Bağımsızlık ve Çoğulculuk Güvenceleri, Paris Prensipleri.

⁶⁷ Section 5(12), Human Right Commission Act, 2000 No. 9.

⁶⁸ DIHR hakkında daha fazla bilgi için: www.humanrights.dk. Ayrıca bkz. Kjaerum, National Human Rights Institutions Implementing Human Rights (Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2003) at 34

akademisyen, Konsey tarafından atanan altı üye ve çalışanlar içinden bir üye) oluşan bir Yönetim Kurulu bulunmaktadır ve bir araştırma stratejisinin oluşturulması ile iş görev dağılımından sorumludur. Günlük yönetimden bir Yönetici Direktör sorumludur. Genel rehber ilkelerin belirlenmesi ve Yönetim Kurulu'nun gerçekleştirdiği faaliyetlerin DİHR'in kuruluş tüzüğüne uygunluğundan sorumlu olan Konsey 68 üyeden oluşur. Bunlar arasında tüm Yönetim Kurulu üyeleri, 32 sivil toplum örgütü temsilcisi, araştırma kurumlarının bir temsilcisi, bir sendika temsilcisi, bir baro temsilcisi, parlamentoda temsil edilen partilerin dokuz temsilcisi, Ombudsman, danışman görevi olan altı adet bakanlıklara ait temsilci ve dört adet diğer oy hakkı olmayan üye bulunmaktadır. Konsey, ülkedeki politik güçlerin yanı sıra sivil toplum örgütlerinin Kurum'un çalışmaları hakkında bilgilenmesi ve bu çalışmalara katılımını mümkün kılmaktadır. Yönetim Kurulu'nun üyeleri aynı zamanda Konsey'in üyeleridir ve böylece Konsey içinde temsil edilen gruplarla işbirliğine gidebilirler. Sadece, Almanya'da bulunan ve araştırmaya odaklanan benzeri bir görev alanı olan GIHR, her ne kadar daha küçük olsa da DIHR'e benzer bir yapıya sahiptir⁶⁹. Ancak, görünmektedir ki, bu tür bir görev alanı iki kurumun da üyelerine yönelik politik baskı için daha fazla alan yaratmaktadır⁷⁰.

Yukarıda tanımlanan üç farklı UİHK oluşum modeli tam olarak Paris Prensipleri'ne uygundur. Her ne kadar belirli bir yapının hem avantajları hem de dezavantajları olsa da, tek bir UİHK oluşum modeli bir ulusal kurum kurmak isteyen tüm Avrupa devletleri için uygun olmayacaktır. Ancak, bir UİHK'nun meşruiyeti açısından önemli olan, oluşumunun ya yakın işbirlikleri ya da sivil toplumun temsiliyetinin varlığı ile “insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması ile ilişkili ... sosyal güçleri⁷¹” etkili bir biçimde temsil etmesidir.

B. Üyelerin Atanması, Statüsü ve Görevden Alınması

Paris Prensipleri UİHKlarının üyelerinin atanması, statüsü ve görevden alınmasına ilişkin olarak açık bir rehber ilkeler bütünü sunmamaktadır. Üyelerin atanmasına ilişkin olarak, Prensipler “seçimle ya da başka bir şekilde⁷²” olması ve “görev süresini de belirten resmi bir kararlar gerçekleştirilmesi⁷³” gerektiğini belirtmektedirler. Ancak, ek kaynaklar daha ileri koşullara işaret etmektedirler. OHCHR'nin UİHK Elkitabı'na göre ulusal kurumların kuruluş tüzüklerinde atanma ve yeniden atanmaya ait yöntem, kriterler ve sürenin yanı sıra görevden alınma için sebepler de belirtilmelidir⁷⁴. Atamalar tercihen hükümetin yerine parlamentonun⁷⁵

[reproduced in Bergsmo (ed.), Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden. Essays in Honour of Asbjørn Eide (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003) 631].

⁶⁹ GIHR'in ek bir organı daha bulunmaktadır. Kurumu yöneten yönetim Kurulu (Vorstand), direktör ve direktör yardımcısının dışında 16 üyeli bir Mütevelli Heyeti (Kuratorium) tematik rehber ilkeleri kabul etmekte ve direktörleri aday göstermektedir. Bu kurumun yönetim kurulunun yıllık raporunu kabul eden 12 üyeli bir genel kurulu bulunmaktadır ve Mütevelli Heyeti'nin bazı üyelerini aday gösterir. Genel Kurul hiyerarşik açıdan Mütevelli Heyeti'nin üzerindedir. bkz. www.institutfuer-menschenrechte.de.

⁷⁰ DIHR ve GIHR bu durum söz konusudur. Bkz. Decaux, ‘Les principes directeurs des institutions nationales des droits de l’homme dits “Principes de Paris”’, in Organisation internationale de la Francophonie, Structures gouvernementales et institutions nationales des droits de l’Homme. Experiences et perspective. Colloque international, Cairo, 10-11 May 2003, at 69.

⁷¹ Prensip 1, Oluşumu, Bağımsızlık ve Çoğulculuk Güvenceleri, Paris Prensipleri.

⁷² Ibid

⁷³ Prensip 3, Ibid

⁷⁴ OHCHR Professional Training Series No. 4, supra n. 17 at 11; ve International Council on Human Rights Policy, Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions, (Versoix: International Council on Human Rights Policy, 2005) at 14-5.

⁷⁵ OHCHR Professional Training Series No. 4, supra n. 17 at 11; and International Council on Human Rights Policy, supra n. 36 at 112.

yetkisinde olmalıdır ve atanan üyeler başkanlarını kendi aralarından seçmelidir⁷⁶. Önceki gerekliliğe rağmen, Avrupa'daki UİHKlarının, örneğin CNCDH⁷⁷ ve IHRC'nin⁷⁸, üyeleri genel olarak devletin yürütme organı tarafından atanmaktadır. Fransa'da başbakan, İrlanda'da hükümet bu yetkiye sahiptir. Bunun ötesinde, atama kurulları umuma açıklık, adillik ve tarafsızlık ilkelerini yansıtacak şekilde kamu görevlilerinininkine benzer olmalıdır. Bu kurallar, atama sürecinde (tercihen parlamento tarafından) uygulanacak kriterleri açık bir biçimde belirlemelidir. Üyelik koşulları insan hakları alanında deneyim, ehliyet, eğitim ya uzmanlıkları içerebilmektedir⁷⁹. Ancak CNCDH gibi büyük ulusal kurumların kuruluş tüzükleri, seçilenler temsilci olarak görev yaptıklarından adayların mevcut mesleklerine dair koşullar içermektedir⁸⁰. Gelecekteki üyelerin hali hazırda belirli bir "otoriteye" sahip olmaları hükümetlerin görüşlerini ciddiye alması bakımından gerekli olabileceğinden önem arz etmektedir.

UİHK üyelerine görevlerini yerine getirirken hükümetten bağımsızlıkları ve kalıcılıkları garanti edilmelidir. Bu bağlamda, Paris Prensipleri'nin tek koşulu atamaların yapıldığı resmi kararda görev süresinin de belirtilmesidir⁸¹. Ancak, beş yıllık uzun süreli görevlendirmeler tavsiye edilmektedir⁸². Böylesi süreler, ulusal kurumların üyelerinin sadece insan hakları sorunlarının belirtileri ile değil kökenlerindeki sebepleriyle de uğraşmalarına fırsat tanımaktadır. Kısa süreli görevlendirmeler aklında geleceğe ilişkin iş fırsatları bulunan üyelerin bağımsızlığını etkileyecektir. Uzun süreli bir görevlendirme sadece bir kez yenilebilmelidir⁸³. Paris İlkeleri ise sadece "kurumun üye bileşiminin çoğulculuğu güvence altına alınmak kaydıyla görevlendirmenin yenilebileceğini" belirtmektedir⁸⁴. Devletin UİHKlarına yeterli kaynağı sağlama görevinin bir parçası olarak üyelerin ücretlendirilmesi Paris Prensipleri'nde⁸⁵ vurgulandığı üzere UİHKlarının bağımsız çalışabilecek nitelikli üye adaylarını çekebilmesini mümkün kılmalıdır⁸⁶. Tam zamanlı ya da yarı zamanlı ücretli üyeler, kamu görevlileri ya da yargı mensuplarına benzer bir şekilde ödenmelidirler⁸⁷. Sadece genel kurulda yer alan üyeler harcadıkları saat ölçüsünde ücret almalıdırlar. Ancak, küçük UİHKlarının üyeleri mesleki kısıtlamalara tabidirler. Paris Prensipleri açıkça bir ulusal kurumda yer alan hükümet temsilcilerinin sadece danışma yetkisiyle katılım göstermelerini belirtmektedir.⁸⁸ Küçük kurumların tüm üyeleri UİHK'nın karar alma süreçlerinde yer alan komiserler olduklarından, aynı zamanda siyasi bir görev üstlenemezler ya da hükümet kuruluşlarında çalışamazlar⁸⁹.

⁷⁶ DIHR'de bu durum söz konusudur. Bkz. Yigen, 'Guarantees of Independence of National Human Rights Institutions: Appointment and Dismissal Procedures of Leading Members', in Lindsnaes, Lindholt and Yigen (eds), supra n. 4, 59 at 69.

⁷⁷ Article 3(1), Décret constitutif de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme 1984.

⁷⁸ Section 5(3), Human Rights Commission Act, supra n. 67.

⁷⁹ Burada bahsedilen koşullar IHRC'nin üyesi olmak için gereklidir. bkz. Section 4(4), Human Rights Commission Act, ibid.

⁸⁰ Article 2, Décret constitutif, supra n. 77.

⁸¹ Prensip 3, Oluşumu, Bağımsızlık ve Çoğulculuk Güvenceleri, Paris Prensipleri

⁸² Commonwealth Secretariat, supra n. 61 at 16.

⁸³ Ibid. IHRC'nin üyeleri en az beş yıllık bir süre için seçilirler; en az beş yıllık bir dönem için daha yenilebilir; CNCDH üyeleri üç yıllık bir süre için seçilirler; ve DIHR üyeleri dört yıllık bir süre için belirlenirler, bir kez uzatılabilir.

⁸⁴ Prensip 3, Oluşumu, Bağımsızlık ve Çoğulculuk Güvenceleri, Paris Prensipleri

⁸⁵ Prensip 2, Oluşumu, Bağımsızlık ve Çoğulculuk Güvenceleri, Paris Prensipleri

⁸⁶ Yigen, supra n. 76 at 77.

⁸⁷ Ibid. See also Commonwealth Secretariat, supra n. 61 at 14.

⁸⁸ Prensip 1(e), Oluşumu, Bağımsızlık ve Çoğulculuk Güvenceleri, Paris Prensipleri

⁸⁹ Bkz. International Council on Human Rights Policy, supra n. 74 at 14.

Son olarak, bir UİHKda görevden alınma nedenleri kuruluş tüzüğünde belirlenmelidir⁹⁰. Görevden alınma sebepleri, CNCDH'de⁹¹ olduğu gibi, katılım eksikliği ve IHRC'de⁹² olduğu gibi ciddi yanlış eylemleri içerebilir. OHCHR'nin UİHK Elkitabına göre parlamento – daha önce belirtildiği üzere UİHK üyelerini atama yetkisine tek başına sahip olmalıdır – üyelerin görevden alınması yetkisine sahip olmalıdır⁹³.

4. Avrupa'daki Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Yetkileri

UİHKlar insan haklarını korumak ve yaygınlaştırmakla görevlendirilmişlerdir⁹⁴. Paris Prensipleri mümkün olduğunca geniş bir görev alanı verilmesi gerektiğini belirtmektedir. UİHKların tipik bir özelliği hem medeni ve siyasi hem de ekonomik, sosyal ve kültürel hakları kapsayan kapsamlı bir görev alanına sahip olmalarıdır⁹⁵. Buna karşılık, sadece belirli yasalardan sorumlu ulusal kurumlar mevcuttur. Bu kurumlar Paris Prensiplerine uygun değildir⁹⁶. Ulusal kurumlara ilişkin diğer veçhelerde Paris Prensipleri tarafından belirlenen sınırlar içinde işlevleri bir ülkeden diğerine farklılık gösterebilmektedir. UİHKlarının işlevleri üç biçimdedir: (i) hükümet eylemlerini izlemek ve hükümete tavsiyede bulunmak; (ii) insan hakları eğitimini sağlamak ve yaygınlaştırmak; (iii) insan hakları ihlalleri iddialarını araştırmak (bu işlev zorunlu değildir). Avrupalı UİHKlar ilk iki işleve yoğunlaşma eğilimindedirler⁹⁷.

A. Hükümet eylemlerini izlemek ve hükümete tavsiyede bulunmak

Avrupa'daki UİHKların temel işlevlerinden biri yasa taslaklarının ve mevcut mevzuatın uluslararası insan hakları standartlarına uyumunu inceleyerek ve insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması ile ilgili konularda hükümete tavsiyelerde bulunarak devlet yetkililerini, özelinde hükümeti, izlemek ve tavsiyelerde bulunmaktır⁹⁸. Bu işlev Paris Prensipleri'nin Kısım A, 3. Bölüm'de (a) "Yetki ve Sorumluluklar" başlığı altında belirlenmiştir:

3. Ulusal kurum, diğerlerinin yanı sıra, aşağıdaki sorumlulukları taşır:

(a) İnsan haklarının geliştirilmesi ve korunması ile ilgili her türlü konuda Hükümete, Parlamento'ya ya da diğer yetkili makamlara, ilgili makamın isteği

⁹⁰ Ibid. at 15.

⁹¹ Ardı ardına üç toplantıya geçerli bir mazereti olmaksızın katılmayan CNCDH'nin üyelerinin görevleri bu Komisyon'un Bürosu tarafından durdurulabilir. Bkz. Madde 3(7), Décret constitutif, supra n. 77.

⁹² S.7, Human Rights Commissions Act, supra n. 67.

⁹³ OHCHR Professional Training Series No. 4, supra n. 17 at 80.

⁹⁴ Prensip 2, Yetki ve Sorumluluklar, Paris Prensipleri

⁹⁵ Bkz. OHCHR Professional Training Series No. 12, Economic, Social and Cultural Rights Handbook for National Human Rights Institutions (Geneva: UN, 2005) at 35.

⁹⁶ Bu ulusal kurumlar, özellikle Avrupa'dakiler gibi gelişmiş ülkelerde, genellikle ayrımcılık karşıtı kurumlardır. Sınırlı görev alanları nedeniyle Paris Prensipleri ile tam olarak uyumlu değildirler.

Bunun bir örneği Belçika Eşit Fırsatlar ve Irkçılık Karşıtlığı Merkezi ile Hollanda Eşit Muamele Komisyonu'dur. Bu kurumların Uluslararası Koordinasyon Komitesi'nde B statüleri vardır.

⁹⁷ Bkz., genel olarak, Kjaerum, 'The Experiences of European National Human Rights Institutions', in Lindsnaes, Lindholt and Yigen (eds), supra n. 4, 113. Bu iki işlevin kabul edildiği rehber belge için bkz. 'Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights', see supra n. 4. Ancak, DIHR 2003 yılında ırk ve etnik köken temelli ayrımcılık şikayetleri almaya başladı. Bunun için Etnik Eşit Muamele Şikayet Komitesi'ni oluşturdu. Komitenin tanımı ve çalışma yöntemleri için bkz Kjaerum, 'The Protection Role of the Danish Human Rights Commission', in Ramcharan (ed.), The Protection Role of National Human Rights Institutions (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005) 23 at 33-7.

⁹⁸ "İzleme" ifadesi Paris Prensiplerinde kullanılmamaktadır. Bunun nedeni UİHKların insan haklarına saygıyı sağlamaktan önce bu hakları korumak için kurulmuş olması olabilir. Bkz. Lindsnaes and Lindholt, supra n. 5 at 47.

üzerine veya bir konuyu daha üst bir merci tarafından gönderilmeksizin inceleme yetkisini kullanarak, tavsiye niteliğinde, görüşler, tavsiyeler, önergeler ve raporlar sunmak. Ulusal kurum bu sunumları kamuya duyurmaya karar verebilir. Bu görüşler, tavsiyeler, önergeler ve raporlar ile ulusal kuruma mahsus diğer görevler aşağıdaki alanlarla ilgili olacaktır:

(i) İnsan haklarının korunmasını ve geliştirilmesini amaçlayan her tür yasal, idari hükümler ve yargının örgütlenmesine ilişkin hükümler. Bu bağlamda, ulusal kurum, yürürlükte bulunan yasaları ve düzenleyici işlemleri ve tasarı ya da taslak halinde bulunan düzenlemeleri inceler; bu mevzuatın temel insan haklarıyla uyumlu olmasını güvenceye almak için uygun gördüğü tavsiyelerde bulunur; gerekiyorsa, yeni kanunların hazırlanmasını, yürürlükteki kanunların değiştirilmesini ve yeni idari önlemler alınmasını veya mevcut önlemlerin değiştirilmesini tavsiye eder.

(ii) Devreye girmeye karar verdiği her türlü insan hakları ihlali durumu.

(iii) İnsan haklarının ulusal düzeydeki durumuna ilişkin genel nitelikli raporlarla daha özgül konulara ilişkin raporlar hazırlamak.

(iv) Ülkenin insan haklarının ihlal edildiği herhangi bir yerindeki durumlara hükümetin dikkatini çekmek; bu tür durumlara son verecek girişimler için tekliflerde bulunmak ve gerektiğinde, hükümetin konumu ve tepkisi konusunda görüş açıklamak.

Avrupa'daki bazı UİHKlar için hükümeti izlemek ve hükümete tavsiyede bulunmak ana faaliyetleridir. Ulusal mevzuatın uluslararası insan hakları standartlarına uygunluğunu sağlamak insan hakları ihlallerini önlemenin en önemli yollarından biridir. CNCDH gibi ulusal kurumların öncelikli olarak hükümete tavsiyede bulunmak gibi bir rolleri bulunmaktadır. Her ne kadar, yasal inceleme zaman alıcı olsa da, bir ulusal insan hakları kurumunun bulunduğu ülkelerdeki yasaları hazırlayan kimselerin, söz konusu yasamayı gözden geçirecek bir izleme mekanizmasının varlığını bildikleri için, uluslararası insan hakları standartlarına uygunluk bakımından daha dikkatli oldukları görülmektedir⁹⁹. Ancak, UİHKları kendilerini uluslararası insan hakları sözleşmelerine uyumu değerlendirmekle sınırlandırmamalıdır ve insan haklarına ilişkin yerel mevzuatın geniş anlamda uygulamalarını da değerlendirmelidirler¹⁰⁰.

UİHKları temel haklara uyumu sadece teoride değil pratikte de izlemelidirler. Bunu gerçekleştirebilmek için ulusal kurumların yerel mevzuatın nasıl uygulandığının farkında olması gerekmektedir. Bu ancak sivil toplum örgütleriyle yakın bir biçimde çalışırlarsa mümkündür¹⁰¹. Örneğin, insan haklarının uygulanmasını izlemek polis ve ordu gibi yasa uygulayıcılarının uygulamalarını gözlemlemek ve İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ve Aşağılayıcı Muamele veya Cezanın Önlenmesi Sözleşmesi'nin Seçmeli Protokolü'nde¹⁰²

⁹⁹ Bkz. Ryle, 'Pre-Legislative Scrutiny: A Prophylactic Approach to Protection of Human Rights', [1994] Public Law 192 at 194.

¹⁰⁰ OHCHR Professional Training Series No. 4, supra n. 17 at 24.

¹⁰¹ Kjaerum, supra n. 68 at 22; and Kjaerum, supra n. 97 at 115.

¹⁰² Bkz. Madde 17-24, İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ve Cezaya Karşı Sözleşme Seçmeli Protokolü 2003, GA Res. 57/199, 18 Aralık 2002, A/RES/57/199; 10 IHRR 595 (2003). Bu

belirtildiği gibi gözaltı merkezlerini ziyaret etmeyi içermektedir. UİHKlar ayrıca, hükümete yeni mevzuat kabul etmek ya da var olan mevzuatı değiştirmek konularında da öneri ve teklifler getirmeye yetkilidirler. Bir “ulusal” kurum olduğu gerçeğinden hareketle bir UİHK, mevzuatı gözden geçirip tavsiyelerde bulunmadan önce, yasama düzeyindeki ulusal gelişmeleri yakından dikkatle takip ederek yerel mevzuata dair iyi bir kavrayışa sahip olmalıdır. Ek olarak, uluslararası insan hakları hukukundaki gelişmeleri takip etmeli ve uluslararası mahkemelerin kararları ile sözleşme organlarının gözlem ve tavsiyeleri konusunda bilgi sahibi olmalıdır. Avrupa’da UİHKları mevzuatı izleyip yasa taslaklarının ve mevcut mevzuatın ulusal anayasalarda kabul edilen temel haklara uygunluğu kontrol ederek yargı organlarının bazı fonksiyonlarını üstlenmektedirler. Bu, yargı organları öncelikli olarak insan hakları konularında uzmanlaşmadıkları ve bu nedenle insan hakları standartlarına uygunluk denetimi yapmak için en uygun yapı olmadıklarından olumlu bir gelişmedir. Buna ek olarak, daha önce de ifade edildiği üzere, yargı oranlarının aksine UİHKlar mevzuata dair taslakların sadece yasal düzeyde değil sosyal düzeyde de insan haklarını etkisini gözetmelidir. Ulusal kurumlar önceden davranabildiği için mevzuatı detaylı biçimde incelemek söz konusu olduğunda yargıdan daha geniş bir yetki alanına sahiptirler¹⁰³.

Tüm Avrupalı UİHKlarının üstlendiği şekilde, UİHKlar ayrıca önemli ya da acil görünen insan hakları konuları hakkında genel araştırmalar gerçekleştirebilir ve ulusal yetkililere raporlar sunabilmektedirler. Bu onların bu tür konularda derinlemesine tartışmalar gerçekleştirmesini mümkün kılmaktadır. Herhangi bir ulusal otorite doğrudan UİHKna danışabilir. Ulusal otorite (yetkili) devlet gücünü kullanan her hangi bir yapı olabilmektedir. Bu nedenle, Paris Prensipleri’ne göre ulusal otorite sadece hükümet ya da parlamentodan değil “herhangi bir yetkili yapı”yı da içermektedir¹⁰⁴. Bu federal devletlerdeki yerel siyasi organların yanı sıra polis güçleri ve kamuya ait sosyal merkezler gibi taşra teşkilatlarını da kapsamaktadır. Ulusal otoritelere ek olarak, herhangi bir kimse de kendi insan hakları meselelerini UİHKna sunma hakkına sahiptir¹⁰⁵. Bağımsız statülerinin sayesinde UİHKlar daha az ilgilenilen ve hatta popüler olmayan konularla da ilgilenebilmektedirler. Örneğin, bunlar arasında DIHR’in yaptığı gibi çocuklu anneler de dahil olmak üzere savunmasız yabancı göçmenleri etkileyen insan hakları sorunları yer alabilmektedir. Bunun yanı sıra IHRC’de ise engelli bireylerin ekonomik, sosyal ve kültürel haklarına saygı ya da özellikle engellilere sunulan hizmetlerin koşulları çalışılmaktadır¹⁰⁶. Bir daha tekrarlırsak, UİHKlarının bu konularla ilgilenebilmesi için yerel topluluklarla ve savunmasız gruplarla temas halinde olan örgütlerle yakın bir işbirliği içinde çalışması gerekmektedir.

Hükümet eylemlerini izlemenin yanında Paris Prensipleri “Devletlerin, sözleşmelerden doğan yükümlülükleri uyarınca Birleşmiş Milletler organlarına, komitelerine ve bölgesel kuruluşlara sunması gereken raporlara katkı sağlamak ve gerektiğinde bağımsızlıklarının gereklerine uygun bir şekilde konu hakkında görüş bildirmek¹⁰⁷” görevini de UİHKlarına vermiştir.

sözleşmenin 18(4) maddesine göre: Ulusal önleme mekanizmalarını kurarken Taraf Devletler, insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik ulusal kurumların statüsüyle ilgili ilkelere özen gösterir. Bu madde, devletleri UİHKları Protokol bağlamında ulusal önleme mekanizmaları olarak kullanmaya teşvik etmek olarak yorumlanabilir.

¹⁰³ Bkz. Kjaerum, supra n. 68 at 21; and Kjaerum, supra n. 97 at 28

¹⁰⁴ Prensip 3(a), Yetki ve Sorumluluklar, Paris Presipleri

¹⁰⁵ Prensip a, Çalışma Yöntemleri, Paris Prensipleri

¹⁰⁶ Bkz. DIHR, Annual Report 2005, supra n. 40; and Connelly, The Irish Human Rights Commission and the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights, Paper submitted at the International Round Table on National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights, New Delhi, 29 November-1 December 2005.

¹⁰⁷ Prensip 3(d), Yetki ve Sorumluluklar, Paris Presipleri

Yüksek kaliteli veriler üzerine dayalı raporların nitelikli uzmanlar tarafından hazırlanması devletler tarafından kayda değer miktarda yatırım gerektirdiğinden ve uluslararası insan hakları normlarının uygulanması doğrudan UİHKlarının görev alanına düştüğünden ulusal kurumlar bu raporların hazırlanmasına katkıda bulunmalıdır¹⁰⁸. Ancak yine de, ulusal kurumlar hükümetlerin sorumluluklarını üstlenemezler. Bu çerçevede, Paris Prensiplerini ve bir hükümetin (kısmen) raporlama yükümlülüklerinden kurtulmaya yönelik muhtemel isteğini gözetmeksizin UİHKlarının devlet raporlarının hazırlanmasını katılımının sonuçlarına daha yakın bakınca, bu kurumların raporların hazırlanmasına katkı sunmamasının daha tercih edilebilir olduğu sonucuna varılabilmektedir. UİHKlarının, bu raporların sunulduğu sözleşme organları gibi hükümete karşı (resmi görev tanımlarında verilen) bir izleme işlevleri bulunmaktadır¹⁰⁹. Bu nedenle, Yunanistan NCHR'nin yaptığı gibi bu kurumların sadece paralel raporlar hazırlaması ya da ayrı bir biçimde ek düşüncelerini hazırlamaları daha tercih edilebilirdir. Paris Prensipleri'nde de yer alan bu görüş, UİHKların bağımsızlığının yanı sıra devletin sözleşme organlarına rapor hazırlama konusundaki sorumluluğunu da vurgulamaktadır. Özellikle paralel raporların ya da bilindiği şekliyle gölge raporların hazırlanması geleneksel olarak STKların bir işi olduğundan raporlama sürecine hiçbir şekilde katılmamak da bir seçenektir (benim kanımca en iyi seçenek budur). UİHKlarının devlet raporlarına ek bilgi sağlaması kimi zaman aynı aktörlerden farklı görüşlerin tekrarlanmasına neden olabilecektir. Böylece, sözleşme organları kamu idaresi tarafından hazırlanan resmi devlet raporları, STKlardan görüş oluşturmalarını talep edebilecek UİHK görüşleri ve (aynı STKlardan gelen) gölge raporlarla karşılaşabilecektir. Paris Prensiplerinde tavsiye edildiği gibi UİHKların doğrudan devlet raporunun hazırlanmasına katkı sunduğu yukarıda bahsedilen senaryoda ise bu kurumların STK uzmanlığına dayanıyor olmasından dolayı STKların (dolaylı olarak) devlete kendi raporunun hazırlanmasında yardımcı olduğu saçma bir sonuç ortaya çıkabilecektir.

Ancak UİHKları raporlama sürecinin başka bir sürecinde oldukça yararlı olabilirler. Devlet raporlarının incelenmesinden sonra sözleşme organlarının nihai gözlemlerinin takibinde etkin bir biçimde rol alabilirler. Her ne kadar Paris Prensipleri'nde açıkça belirtilmemiş olsa da bu işlev ulusal kurumların izleme işlevlerinin bir parçası olarak görülebilirler. Örneğin, sözleşme organlarının gözlem ve tavsiyelerinin etkin bir biçimde dikkate alınmasını sağlamak için GIHR, bu gözlem ve tavsiyelerin uygulanmasıyla ilişkili olan tüm önemli aktörlerin davet edildiği toplantıların biçiminde bir süreç geliştirmiştir¹¹⁰. Bu süreç bir yanda, özellikle devlet raporlarının hazırlanmasından sorumlu bakanlıklardan ve sözleşme organlarının gözlem ve tavsiyelerinin uygulanmasından sorumlu olan, hükümet temsilcileri¹¹¹ ile diğer bir yanda da sivil toplum, parlamenterler, akademisyenler ve eğer mümkünse sözleşme organlarının üyelerinin yer aldığı yapıcı bir diyalog kurmayı amaçlamaktadır¹¹². Ulusal kurumlar bu toplantılarda kolaylaştırıcı olarak rol üstlenebilirler ve sözleşme organlarının gözlem ve

¹⁰⁸ OHCHR Professional Training Series No. 4, supra n. 17 at 27.

¹⁰⁹ International Council on Human Rights Policy, supra n. 74 at 19; ve Uluslararası Af Örgütü, National Human Rights Institutions - Amnesty International's Recommendations for Effective Protection and Promotion of Human Rights, 1 Ekim 2001, IOR 40/007/2001 at 9. CNCDH Fransa'nın sözleşme organlarına sunduğu raporların hazırlanmasına katkı sunmamaktadır.

¹¹⁰ Bkz. Seidensticker, supra n. 43.

¹¹¹ Her ne kadar, genellikle sadece bir bakanlık belirli bir sözleşme organına yönelik raporlamayı yürütse de, genel olarak sözleşme organlarının her birinden gelen gözlem ve tavsiyelerin uygulanmasından bir kaç bakanlık sorumludur. Bu nedenle ulusal kurumlar belirli sözleşmelerin uygulanmasından öncelikli olarak sorumlu olan bakanlıkların temsilcilerini değil, bu sözleşmelerin uygulanmasında rol alan diğer bakanlıkları da davet etmelidirler. Bkz. Seidensticker, ibid. at 14.

¹¹² Seidensticker, ibid. at 14-7. GIHR'ye göre bu toplantılarda medya yer almamalıdır.

tavsiyelerinin düzenli ve tutarlı takibi sürecini uygulamaya koyabilirler. Bunu yaparak sözleşme organlarının önemli ortakları ve bir biçimde de ulusal düzeyde uzantıları olabilirler.

B. İnsan Hakları Eğitimi Sağlamak ve Yaygınlaştırmak

UİHKları ulusal düzeyde uluslararası insan hakları normlarının uygulanması için (yargı dışı) bir mekanizmayı temsil ettiklerinden insan hakları farkındalığını da teşvik etme görevleri bulunmaktadır. İnsan hakları eğitiminin sağlanması ve yaygınlaştırılması görevlerinin her ikisi de ayrılmaz bir şekilde söz konusu ülkede (ve kimi zaman ülke dışında) bu haklara dair en geniş biçimde bilgiyi dağıtarak bir insan hakları kültürünün ilerletilmesini amaçlamaktadır. İnsan haklarının yaygınlaştırılması bilgi ve materyallerin toplanması, üretilmesi ve dağıtılması; tanıtım etkinlikleri düzenlenmesi ve toplumsal inisiyatiflerin desteklenmesi; medyayla çalışma ve UİHKnu kamuoyuna tanıtmayı da içeren birçok faaliyetten oluşmaktadır¹¹³. Bütün bu faaliyetler kamuoyu farkındalığını ve insan haklarının kamuoyunda kabulünü arttıracak ve davranışlarda değişikliklere tekabül edecektir. Bu yaygınlaştırma faaliyetlerinin amacı insanları hakları konusunda bilgilendirmek ve kendileri için sağlanan korunma mekanizmalarının farkında olmalarını sağlamaktır¹¹⁴. Bu faaliyetler kayda değer bir biçimde insan hakları ihlallerinin önlenmesine katkı sağlayacaktır. Ulusal kurumlara insanın haklarının yaygınlaştırılması görevinin verilmesi devletin uluslararası insan hakları standartlarını yaygınlaştırma yükümlülüğünün bir parçası olarak görülebilir.

İdeal olarak, UİHKları insan haklarına dair bilgileri tüm topluma açık bir bilgi merkezinde toplamaya başlamalıdır. Tartışılan konular sadece temel insan hakları sorunları olmamalı, toplumun bazı kesimlerince kabul edilemez bulunana ya da kurumsal davranış veya hükümet eylemlerine bırakılan yeni ve hassas konuları da içermelidir. UİHKları olumsuz kamuoyu ya da hükümet görüşleri karşısında bile bağımsız olmalı ve bu konularla ilgilenmekte duraksamamalıdır. Bilgi merkezlerinde tutulacak materyaller arasında uluslararası insan hakları araçları, devlet raporlar, sözleşme organlarının gözlem ve tavsiyeleri, ulusal insan hakları mevzuatı ile ulusal ve uluslararası düzeyde mevcut korunma mekanizmaları bulunmalıdır¹¹⁵. En önemlisi bu bilgiler toplumun tüm kesimlerince kolaylıkla anlaşılabilir şekilde sunulmalıdır. İnsan hakları farkındalığına dair bilgiler, aralarında kadın ve çocukların yanı sıra göçmenler, eşcinseller, engelliler, farklı azınlık gruplarının da olduğu toplumun özellikle en savunmasız ve marjinalleştirilmiş grupları tarafından kolayca anlaşılabilir biçimde olmalıdır¹¹⁶. UİHKları yerel topluluklar, eğitim kurumları, STKlar ve diğer örgütlerle bu bilgileri mümkün olan en geniş biçimde yayabilmek için yakın biçimde çalışmalıdır. Avrupa'da bu tür yaygınlaştırma faaliyetlerini halen yürüten çok sayıda STK bulunmaktadır. Bu nedenle, UİHKları bu örgütlerle birlikte çalışmalıdırlar. Ayrıca, UİHKlarının dışında belirli insan haklarının korunması ile ilgili diğer kamu kurumları mevcutsa, faaliyetlerin tekrarı ve çıkar çatışmalarının önlenmesi için bunlar arasında da bir düzeyde işbirliği gerçekleşmelidir. Ulusal kurumlar bilgi yaymak için STKlara ya da kamu kurumlarına başvurduğunda bu işbirliğinin sonucu olarak ortaya çıkacak faaliyetlerin yetkileri içinde kalmasını ve koordineli bir anlayışla gerçekleşmesini sağlamak için rehber ilkeler oluşturulmalıdır.

Bazı Avrupa UİHKları bir insan hakları anlayışı geliştirmek için araştırma faaliyetleri gerçekleştirmiştir. İnsan hakları alanında çalışma sonuçlarını yayımlamakta, seminer ve

¹¹³ OHCHR Professional Training Series No. 4, supra n. 17 at 18-27.

¹¹⁴ Ibid. at 23.

¹¹⁵ Ibid. at 18-29

¹¹⁶ International Council on Human Rights Policy, supra n. 74 at 20.

konferanslar düzenlemekte ve geniş bir alanda uzman tavsiyesi sunmaktadırlar¹¹⁷. Bu tür ulusal kurumlar insan hakları yapılarının hali hazırda mevcut bulunduğu Avrupa bağlamına özellikle uymaktadırlar¹¹⁸. Araştırmalar bu kurumların insan hakları sorunlarının kökenindeki sebeplerle uğraşmalarını sağlamaktadır. Bu tür UİHKlarının önde gelen bir örneği, ulusal ve uluslararası düzeyde insan hakları bilgisini araştırma, analiz, enformasyon, eğitim ve belgeleme yaparak ulaştırmayı amaçlayan DIHR'dır. DIHR ulusal düzeyde insan hakları farkındalığını arttırmak için STKlar ile işbirliği içinde eğitim programları geliştirmektedir. Uluslararası düzeydeyse DIHR, bölgesel örgütlerle ve partner ülkelerle uluslararası insan hakları standartlarını hedef gruplar arasında yaygınlaştırmak için işbirliği yapmaktadır¹¹⁹. Avrupa UİHKlarının yaygınlaştırma faaliyetlerinde uzmanlaştığı gerçeği işlevlerinin araştırmayla kısıtlı olduğu anlamına gelmemektedir. Örneğin, DIHR'in insan haklarını bilgisini yaymak için gerçekleştirdiği araştırmalar, kurumun insan hakları konularında devleti izlemek ve tavsiyede bulunmak görevlerini ortadan kaldırmamaktadır¹²⁰. Aksine, DIHR tarafından üstlenilen büyük ölçekli araştırmalar Danimarka'daki mevzuat ve uygulama değişiklikleri için bir temel teşkil etmektedir¹²¹. Ayrıca, izleme ve tavsiyede bulunma faaliyetleri insan hakları standartlarını kamu (siyasi) yetkililere yönelik olarak yaygınlaştırmaya hizmet ettiğinden izleme ve tavsiyede bulunma faaliyetleri ile insan haklarını yaygınlaştırma faaliyetleri arasında açık bir bağ bulunmaktadır. Bunun yanında, dikkat edilmelidir ki, izleme ve tavsiyede bulunma konularında uzmanlaşmış UİHKları da tüm zamanlarını bu işlevler için harcamamaktadır. Bu duruma iyi bir örnek CNCDH'dir. Her ne kadar, öncelikli işlevi mevzuatı gözden geçirmek ve hükümete tavsiyede bulunmak olsa da çalışmaları yayımlayarak ve insan hakları ödülleri düzenleyerek insan haklarını yaygınlaştırmaya çalışmaktadır. Her yıl CNCDH "Fransa Cumhuriyeti Özgürlük-Eşitlik-Kardeşlik İnsan Hakları Ödülü"¹²² ve "Rene Cassin Madalyası'nı"¹²³ sunmaktadır. Bu ödüller insan haklarına bağlılıklardan ötürü kişileri ödüllendirmeyi amaçlamaktadır.

İnsan hakları eğitimi sağlamak temel olarak insan hakları bilgisini paylaşmak demektir. İnsan haklarının yaygınlaştırılması gibi amacı bir insan haklarına saygı kültürü yaratarak insan hakları ihlallerini önlemektir. İnsan haklarını öğretmek ve insan hakları eğitimi sağlamanın değeri herkes "her zaman göz önünde tutarak eğitim ve öğretim yoluyla bu hak ve özgürlüklere saygıyı geliştirmeye çaba göstermelidir" ifadesiyle İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin Önsöz'ünde tanınmıştır¹²⁴. Bunların önemine 1993 yılında Viyana İnsan Hakları Dünya Konferansı'nda kabul edilen Viyana Deklarasyonu ve Eylem Planı'nda değinilmiştir¹²⁵. Bazı İnsan Hakları Sözleşmeleri, ismen Çocuğun Hakları Sözleşmesi ile İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ve Aşağılayıcı Muamele veya Cezanın Önlenmesi

¹¹⁷ Belirli yetkinliklere yönelik vurgu bir ulusal kurumun oluşumuna yansiyacaktır. Araştırmaya vurgu yapan UİHKlar genellikle yönetim kurullarında çok sayıda akademisyen bulunduracaktır.

¹¹⁸ Pohjola, The Evolution of National Human Rights Institutions. The Role of the United Nations (Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights, 2006) at 19.

¹¹⁹ GIHR (www.institutfur-menschenrechte.de) ve NCHR (www.humanrights.uio.no) benzeri faaliyetler geliştirmektedir.

¹²⁰ DIHR'nin izleme faaliyetleri için bkz. Kjaerum, supra n. 68 at 20-2; ve Kjaerum, supra n. 97 at 26-31. Ancak GIHR'nin hükümet eylemlerini izleme görevi bulunmamaktadır.

¹²¹ Bkz. Kjaerum, supra n. 97 at 30.

¹²² Bu ödül her yıl Başbakan tarafından 10 Aralık İnsan Hakları Günü'nde sunulmaktadır ve beş bireyi faaliyetleri ve projeyi de insan haklarının etkili korunması ve yaygınlaştırılması nedeniyle ödüllendirir.

¹²³ Bu madalya her yıl Eğitim Bakanı tarafından sunulur. Genellikle bir okul projesinin parçası olarak, kişileri insan haklarının Fransa'da ya da ülke dışında korunması ve geliştirilmesiyle ilgili olarak örnek eylemlerinden ötürü verilir. Yarışma Fransa'da ve ülke dışındaki özel ya da kamusal orta öğretim ve meslek okullarındaki öğrenciler, öğrenci grupları ve bütün sınıflara açıktır.

¹²⁴ GA Res. 217 A (III), 10 December 1948, A/810 at 71.

¹²⁵ Para. 33, Part I, Vienna Declaration and Programme of Action, supra n. 14.

Sözleşmesi, bu sözleşmelerde korunan haklara dair bilginin yaygınlaştırılması konusunda devletleri yükümlü kılmaktadır¹²⁶. Bu nedenle, insan hakları konularında eğitilmenin kendisi de bir hak sayılabilmektedir ve bu da devletlerin özel programlar geliştirmelerini yükümlü kılmaktadır¹²⁷. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 49/184 nolu Kararında 1 Ocak 1995'ten başlayarak on yıllık süreyi BM İnsan Hakları Eğitimi On yılı ilan etmiş ve bu on yıl için bir Eylem Planı'nı kabul etmiştir¹²⁸. Bu Eylem Planı ulusal düzeyde insan hakları eğitiminin sağlanması konusunda UİHKlarına görev vermektedir¹²⁹. Bu nedenle, insan hakları eğitimi verme yetkisine sahip ulusal kurumlar kurmak devletlerin vatandaşlarını insan hakları konusunda eğitime yükümlülüklerini yerine getirmeleri için kabul edilebilir bir yoldur. Avrupa devletlerinde tıpkı insan haklarının yaygınlaştırılması çalışmalarında olduğu gibi çok sayıda STK hali hazırda insan hakları eğitimleri vermektedir. Bu yüzden, UİHKları bu rollerini gerçekleştirmek için STKlara dayanmaktadırlar. Ancak, ulusal kurumlar bütün bu rollerini STKlara yüklememelidirler, çünkü UİHKları kurumları tarafından yürütülen kamu eğitim programlarının kamuoyu nezdinde daha çok ağırlığı olacaktır. Eğitim programlarının UİHKlar tarafından koordine edilmesi bunların kapsamlı bir ulusal stratejinin parçası olmasını sağlayacaktır. Bu da UİHKların insan hakları eğitimi faaliyetlerini koordine edebilecek bir konumda olması için insan haklarıyla ilgili belirli bir düzeyde araştırmalar gerçekleştirmesini gerektirmektedir.

İnsanları insan hakları konusunda eğitmek için bir tek yol yoktur. Ancak, bir eğitim programı olabildiğince başarılı kılabilmek için bazı prensipler geliştirmek faydalı olacaktır. Eğer resmi bir eğitim dersinin parçası değilse, insan hakları eğitimi pratik ve akademik olmayan bir biçimde gerçekleştirilmelidir. Bunu yapabilmek için insan hakları dili basitleştirilmelidir. Uluslararası insan hakları araçları hedef grup tarafından anlaşılabilir düzeyde indirgenmelidir. Eğitimler hedef gruba aşina kişiler tarafından gerçekleştirilmelidir¹³⁰. Ancak, eğiticiler hangi yöntemleri seçerlerse seçsinler söylemlerinin yasal dayanağına her zaman referans verebilmelidirler. Bu, her ne kadar kimi zaman denk düşebilirler de, insan haklarına saygıyı iyilik ve yardım etmeyle karıştırmayı önlemekte ve hedef grubun insan haklarının bireyleri yasal taleplerde bulunmaya haklı kılan pratik yükümlülükler içerdiğini bilmelerini sağlamaktadır. Bu özellikle kolaylıkla daha iyi yaşam koşullarıyla karıştırılabilecek ekonomik, sosyal ve kültürel haklar bağlamında önemlidir. Ek olarak, insan hakları eğitimi interaktif bir yaklaşım kullanılmalı ve hedef kitlenin bildiği somut örneklerle dayanmalıdır.

İnsan hakları eğitimi hem resmi hem de gayri resmi düzeylerde gerçekleştirilmelidir. Resmi düzeyde, insan hakları eğitimi ilköğretimde başlamalı ve üniversitenin de yanı sıra orta öğretimde de devam etmelidir. Okullarda insan hakları eğitimi çocuklar ve ergenlerin toplumla iyi bir şekilde bütünleşmelerine yardımcı olmalıdır. Resmi statülerinde dolayı

¹²⁶ Bkz. Madde 42, Çocukun Hakları Sözleşmesi 1989, 1577 UNTS 3; Madde 10, İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ve Aşağılayıcı Muamele veya Cezanın Önlenmesi Sözleşmesi 1984, 1465 UNTS 85

¹²⁷ Marie, 'Human Rights Education, a Fundamental Resource in the Prevention of Violations', in Sicilianos (ed.), The Prevention of Human Rights Violations. Contribution on the Occasion of the Twentieth Anniversary of the Marangopoulos Foundation of Human Rights (MFHR) (The Hague: Kluwer Law International, 2001) 269 at 275.

¹²⁸ GA Res. 49/184, 23 December 1994, A/RES/49/184.

¹²⁹ Bkz. paras 12 and 28(a), Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the implementation of the Plan of Action for the United Nations Decade for Human Rights Education, 12 Aralık 1996, A/51/506/Add.1. Aralık 2004TE, Genel Kurul tarafından İnsan Hakları Eğitimi Dünya Programı kabul edildi. Ağustos 2005'te ilk ve orta dereceli eğitim için bir program kabul edildi. Bkz. GA Res. 59/113, 5 August 2005, A/RES/59/113B.

¹³⁰ OHCHR Professional Training Series No. 4, supra n. 17 at 18; ve Commonwealth Secretariat, supra n. 61 at 21.

UİHKları bu tür eğitimleri sağlamak için eğitim kurumlarıyla işbirliği yapmaya uygundur. Üniversiteler açınsındansa, her ne kadar uluslararası insan hakları hukuku konusunda genel bir ders sunmaları önemliyse de, daha önemlisi diğer türler konusunda dersler veren eğitimcilerin derslerinin insan hakları açısından değerlendirilmesidir. Bu sadece hukuk dersleri açısından değil, insan hakları yönü de olan sosyal bilimler, uygulamalı bilimler ve tıp dersleri için de geçerlidir. Ancak, bu insan hakları eğitimi veren araştırmalar yapan insan hakları merkezleri üniversitelerin diğer bölüm ve fakülteleriyle etkileşim içine girmezse uygulanabilir olmayacaktır. UİHKları bu merkezlerin, örneğin danışma prosedürleri kurarak ve bilgi paylaşımı sağlayarak, tüm eğitimcilerin kendi derslerinin insan hakları yönlerine dokunmalarını teşvik etmelerine yardımcı olabilir.

Resmi eğitim sistemi dışında insan hakları eğitiminin sağlanmasıysa, insan haklarının korunmasıyla ilişkili faaliyet yürüten ve bu tür bir korumaya gereksinim duyan savunmasız kişilerle temas halinde olan tüm bireyleri kapsmalıdır. Bunlar arasında avukatlar, hakimler, savcılar, cezaevi görevlileri, güvenlik güçleri, askeri güçler, STKlar, sendika yetkilileri, medya ve sosyal hizmet uzmanları yer almaktadır¹³¹. İnsan hakları eğitimi seminer ya da tartışma grupları biçiminde gerçekleştirilmeli ve sağlık ve güvenlik eğitimiyle aynı ölçüde kamu görevlileri ya da diğer türlerdeki görevlilere yönelik her tür eğitimi programının içinde yer almalıdır. Avrupa UİHKları bu görevi isteklilikle üstlenmişlerdir ve bir çok eğitim programı örneği bulunmaktadır. Örneğin, DIHR kamu idaresi personelinin yanı sıra kalkınma uzmanları, okullar ve hatta iş dünyası için bir insan haklarına giriş kursu sunmaktadır¹³². GIHR polis görevlileri için insan hakları eğitimi sağlamaktadır¹³³. Bazı Avrupa UİHKları daha da ileri gitmişlerdir. DIHR, Danimarka dışında da eğitimler sağlamaktadır. Bunlara örnek olarak Çin'deki savcı ve avukatlar ve Kırgızistan'daki¹³⁴ polis görevlileri sayılabilir. Öte yandan, CNCDDH yabancı kamu görevlileri için kısa eğitimler sunmaktadır. Bunlar aracılığıyla, bu UİHKlar dünya çapında insan hakları eğitimi sağlamaktadır.

Her ne kadar, başarılı bir biçimde gerçekleştirildiğinde, insan haklarının yaygınlaştırılması ve eğitimi insan hakları ihlallerinin önlenmesine şüphesiz bir biçimde katkı sağlasa da, değerlendirilmesi zor bir konudur. Doğası gereği uzun dönemli olduğundan başarıyı görmek için yavaş bir süreçtir. Örneğin, katılımcılardan eğitim sonrası bir değerlendirme formu doldurmaları istenerek insan hakları eğitimi alanların uluslararası insan hakları standartlarına verdikleri dikkatin artışı ölçülebilir¹³⁵. Bilgileri bu formları kullanarak hızlı bir biçimde değerlendirilebilse de, davranışlarındaki değişiklikler ancak zamanla ölçülebilir. Genel kamuoyuna yönelik olarak gerçekleştirilen insan haklarının yaygınlaştırılması faaliyetlerinin değerlendirilmesi daha da zordur. Bu nedenle, insan haklarının yaygınlaştırılması ve eğitimi için bir UİHK kurmanın faydalarının takdir edilmesi kimi zaman politik olarak zor olabilir. Çözümler olsa da, maliyetlidirler ve (UİHK katkısından doğan insan hakları gelişmelerini somutlaştırmanın zorluğundan dolayı) sonuçlarını görmek de kolay değildir. Yine de, UİHKlar eğitimin uygulamada ne kadar ileride olduğunu değerlendirmek ve sahada insan haklarının korunmasında ne tür değişiklikler olduğunu izlemek için göstergeler belirleyebilirler¹³⁶. Bu aynı zamanda UİHKları daha hesap verebilir yapacak ve onlara etkiliklerini arttırmak konusunda yardımcı olacaktır.

¹³¹ OHCHR Professional Training Series No. 4, supra n. 17 at 18; ve Commonwealth Secretariat, supra n. 61 at 22.

¹³² Bkz. DIHR, Annual Report 2004, supra n.40

¹³³ GIHR, Annual Report 2004: www.institut-fur-menschenrechte.de.

¹³⁴ DIHR, Annual Reports 2004 and 2005, supra n. 40.

¹³⁵ International Council on Human Rights Policy, supra n. 74 at 35-6.

¹³⁶ Ibid. at 36^7.

5. İşbirliği Ağları Kurmak

A. Ulusal Ağlar

UİHKlar ve insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılmasıyla ilgili diğer kurumlar arasındaki ilişki var oluş amaçları ışığında değerlendirilmelidir: hükümet ve sivil toplum arasında insan haklarının korunmasındaki boşluğu azaltmak. Bu UİHKlarının Avrupa'dakiler gibi gelişmiş ülkelerde üstlenebileceği en önemli işlevlerden biridir. Özellikle, ulusal kurumlar tarafından üretilen tavsiye ve önerilerin muhatabı olan kamu görevlileri ve UİHKlar arasındaki işbirliği önemlidir. Avrupa'da STKlar aracılığıyla gerçekleşen UİHK çalışmalarına sivil toplum katılımı da ayrıca önemlidir. Çünkü bu UİHK ve insan hakları meselelerinden doğrudan etkilenenler arasındaki bir bağlantı sağlamaktadır. Bu bölümde UİHKları ile hem kamu kurumları hem de STKlar arasındaki işbirliği ağları tartışılacaktır.

(i) UİHKlar ve hükümet kurumları

Düzenli bir biçimde işleyebilmek için UİHKları hükümetlerin işbirliğine ihtiyaç duymaktadır. Bu özellikle UİHKların izleme ve tavsiyede bulunma işlevleri açısından önemlidir. Çünkü bu işlev tavsiye ve önerilere hükümetler ya da federal devletlerde yerel hükümetlerden bir cevap gerektirmektedir. Her ne kadar, hükümetler UİHKların görüşleriyle bağlı olmasalar da UİHKlar ve kamu idaresi arasında yapıcı bir diyalog kurulmasına etkin bir biçimde katkı sunmalıdırlar. Bu tür bir diyalog insan hakları konularının politik söyleme dahil edilmesini kolaylaştırmaktadır¹³⁷. Bu, ayrıca, insan haklarını etkileyecek kararlar alan kamu görevlilerinin insan hakları eğitimine de katkı sunmaktadır¹³⁸. Hepsi mevzuatı izlemekle görevlendirilmiş Avrupa'daki UİHKlar bu şekilde alınması düşünülen kararların insan hakları açısından etkisinin tüm kamu idaresi tarafından farkına varıldığından emin olabilirler. Bu nedenledir ki, CNCDH kendi tüm Fransız bakanlıklarından temsilcileri Genel Kurul'unda üye olarak bulundurmak konusunda ısrarlıdır. Benzer bir biçimde, GIHR sözleşme organlarının gözlem ve tavsiyeleriyle muhtemelen ilgili tüm bakanlıkları diyalog ve takip süreçlerinin katılımcıları olarak dahil etmekte ısrar etmektedir. Öte yandan, IHRC sadece Adalet, Eşitlik ve Hukuk Reformu Bakanlığı tarafından yapılan yasama önerilerini izlemektedir. Aynı zamanda, UİHKlar hükümete taleplerini iletmeleri için sivil toplum kuruluşlarına kurumsal bir kanal sunmaktadır. Ulusal kurumlar bu kuruluşların insan hakları meselelerinde hükümetin konumu hakkında bilgi sahibi olmalarını sağlamaktadır. Bu tür bir diyalogu kolaylaştıran UİHKlar, insan hakları standartlarının ulusal düzeyde etkin olarak uygulanmasında büyük bir katkıda bulunacaklardır.

UİHKların devlet ve sivil toplum aktörlerinin etkileşim içine girebildiği platformlar olarak işlev görebilmesi için, hükümetin tasarıları, inisiyatifleri ve insan haklarının yaygınlaştırılması ve korunmasına dair güçlükler konusunda hızlı bir biçimde bilgilendirilmesi gerekmektedir. Hükümet (ya da parlamento) mevzuat tasarılarını değerlendirmesi için, CNCDH ve IHRC'de olduğu gibi kendi müdahaleleriyle konuları gündeme getirme yetkisi olsa bile, UİHK'na göndermelidir. Bu bilgilerin erişilebilir olmaması durumunda, ulusal kurumların hükümete karşı izleme ve tavsiyede bulunma işlevlerini yerine getirmesi çok zordur. Pratikte gerçekleşse de, Avrupa'daki hükümetler resmi olarak UİHKlarına danışmakla yükümlü

¹³⁷ Cardenas, Adaptive States: The Proliferation of National Human Rights Institutes, Policy Working Paper T-01-04, Harvard University Carr Centre for Human Rights, 2001 at 5.

¹³⁸ Dickson, 'The Contribution of Human Rights Commissions to the Protection of Human Rights', [2003] Public Law 272 at 279.

değillerdir. Kamu idaresinin UİHKları ile kurumsal bir düzeyde işbirliği gerçekleştirmesinin farklı yolları olabilir. Daha önce görüldüğü gibi, (oy verme hakkı olmadan) kamu idaresinin ulusal kurum içinde temsil edilmesi ya da yakın bir biçimde işbirliği kurarak gerçekleşebilir. Örneğin ikincisi, kamu yetkililerini ulusal kurumun tavsiyeleri, teklifleri ya da raporlarını hazırlayan çalışma gruplarına düzenli olarak davet ederek veya kamu idaresi içinde hükümetin tutumunu hakkında bilgi sağlayacak iletişim kişilerinin atanması yoluyla olabilir¹³⁹. İnsan hakları tüm kamu idaresinin bir meselesi olduğundan, bilgi alış verişi hangi biçimde gerçekleşirse gerçekleşsin, işbirliği tercihen hem ulusal hem de yerel düzeylerde tüm bakanlıklarca gerçekleştirilmelidir. Bu tür bir işbirliği insan haklarının ortaklaştırılmasına katkı sağlayacaktır.

Her ne kadar UİHKları ile işbirliği yapmak öncelikle hükümetin bir konusu olsa da, parlamentonun, yargının ve yerel yetkililerin de benzeri bir işbirliği göstermesi azami biçimde önerilmektedir. Parlamento hükümeti bir UİHKna yönelik olarak takındığı tutum nedeniyle sorumlu tutabileceği ve UİHKnun görüşlerine yanıt olarak yasama önerileri getirebileceğinden özellikle parlamento ile çalışmanın birçok avantajı bulunmaktadır¹⁴⁰. Bu nedenle, bir UİHK hükümetin kendi tavsiye ve tekliflerine yönelik tepkisine dair tüm gerekli bilgileri parlamentoya aktarabilmesi ve doğrudan parlamentoya görüş sunabilmesi gereklidir. Parlamentoyla işbirliği yapabilmek için UİHK içinde bir parlamento temsilcisi bulunabilir ya da parlamentoda bir bağlantı kişisi bulundurulabilir¹⁴¹. Parlamento, gerektiğinde UİHKnun temsilcilerini önerilen yasama tekliflerinde ortaya çıkan insan hakları konularını görüşmek üzere tıpkı DIHR’de olduğu gibi çağırabilir¹⁴². Ayrıca, UİHK’nın bağımsız kalmasının gerektiğini ve diğer kurumlarının görüşlerini otomatik olarak kabul etmemesini gerektiğini akıld tutarak, UİHK ve diğer kamu insan hakları kurumları arasındaki ilişkiyi tanımlamak önemlidir.

Avrupa’daki UİHKların etkili bir biçimde işlemesinin önündeki öncelikli engellerden biri tavsiye ve önerilerinin sıklıkla takip edilmediği gerçeğidir. UİHKların sadece danışma yetkisi vardır ve hükümetlerin aksine hiçbir bağlayıcı (siyasi) karar alamazlar. Bu kısıtlamanın bir yan sonucu olarak görüşleri hükümet tarafından genellikle dikkate alınmaz. Aslında, Avrupa’daki ulusal kurumlar sıklıkla hükümetleri bunu yapmaları için uyarmak zorundadır. Bu nedenle, UİHKlar hükümetin bu işbirliği eksikliğini tazmin edebilir olmalıydılar. Paris Prensipler’inde önerilen bu tür bir tazmin yolu, en açık olanı, ulusal kurumların tavsiye ve tekliflerini kamuoyuna açık hale getirmesidir¹⁴³. Buna ek olarak, bir UİHK yıllık raporunda ya da gerekli gördüğü herhangi bir zaman parlamentoya hükümetle işbirliği kurmaktaki sorunlardan bahsedebilir. Daha önce belirtildiği üzere, bu açıdan da UİHK ve parlamento arasında bir bağlantının kurulması önemlidir. Hükümetin UİHKnun görüşlerine yanıt vermesini sağlamasının bir yolu da, UİHK tarafından yapılan tavsiye ve tekliflere uymadığında kararını gerekçelendirmeye zorlamak olabilir. Bu bağlamda bir madde UİHK’nın kurucu yasası ya da tüzüğüne eklenebilir. Bu tür bir prosedürel yükümlülük UİHK kararlarının bağlayıcı olmayışını telafi edecek ve UİHKlar ile hükümetler arasında kalıcı bir diyalog kurulmasının temellerini atacaktır. Bir başka sorun alanıysa mevzuat taslaklarını incelemeleri için ulusal kurumlara tanınan süredir. Hükümetler genellikle hızlı bir biçimde yeni mevzuatı geçirmek istemekte ve bu nedenle UİHKlar ile istişare etmek neredeyse

¹³⁹ Klerk, supra n. 63 at 98.

¹⁴⁰ International Council on Human Rights Policy, supra n. 34 at 22.

¹⁴¹ Parlamentodaki bağlantı kişisi UİHKnun görüşlerini parlamentodaki siyasi gruplara iletmelidir. Belirli durumlarda ulusal kurumun doğrudan bu görüşleri siyasi gruplara iletmesi daha faydalı olabilir.

¹⁴² Bkz. Kjaerum, supra n. 97 at 28.

¹⁴³ Prensipten 3(a), Yetki ve Sorumluluklar, Paris Prensipleri

imkansızlaşmaktadır. Bu nedenle, UİHKların görevlerini yerine getirebilmeleri için taslak mevzuat kabul edilmeden önce belirli bir zaman çerçevesinin oluşturulması gereklidir. Ayrıca yeni bir yasayı oylamadan önce UİHK tarafından görüşünü açıklamasını beklemek mevzuatın acele bir biçimde kabul edilmesini önleyecek ve yasa taslaklarını hazırlamakla sorumlu olanların değerlendirmeleri için daha fazla zaman tanıyacaktır.

(ii) UİHKlar ve STKlar

UİHKlar ve STKlar arasındaki ilişki ilk olarak farklılıkları bağlamında incelenmelidir. UİHKlar ve STKlar yasal dayanakları, işlevleri ve yetkileri bakımından açık bir biçimde farklılaşmaktadır¹⁴⁴. UİHKlar devletin bir eylemi sonucu kurulurlar¹⁴⁵. Bunun bir sonucu olarak, UİHKların resmi bir görevi vardır ve devlet idaresine bağlı olan ve onlar tarafından kısıtlanan resmi güçleri bulunmaktadır. UİHKlar ile devlet (özellikle yürütme erki) arasındaki, bu nedenle yasalarca düzenlenmiştir. UİHKları mali açıdan bağımlıdır ve genellikle devletin yasama organına çalışmalarının hesabını vermek zorundadır. UİHKların aksine STKlar sivil toplumun bir parçasıdır, kendi iş programlarını ortaya koyarlar ve kamu idaresiyle resmi ilişkileri bulunmamaktadır. Bunların hepsi de STKlara daha fazla bağımsızlık sağlamaktadır¹⁴⁶.

İlginç bir konu da, BM İnsan Hakları Konseyi gibi uluslararası alanlarda UİHKların temsiliyetidir¹⁴⁷. İnsan Hakları Komisyonu oturumlarında UİHKlar resmen sadece ulusal kurumlara dair 18b gündem maddesi altında konuşma iznine sahiptirler. Bir başka deyişle, UİHKlar sadece kendilerine dair konularda konuşabilirdi. Ancak, İnsan Hakları Komisyonu tarafından zemin kaybetmekten korkan STKların güvensizliğine rağmen görev alanlarında olan her konuda müdahaleleri kabul edildi¹⁴⁸. Ancak bu korkular iki insan hakları aktörü arasındaki önemli farklılıkların anlaşılmasından kaynaklanmaktadır.

STKların UİHKlarına göre daha fazla bağımsızlığa sahip olmasına rağmen ulusal kurumların başka avantajları olabilir. UİHKların resmi yetkileri olduğundan kararlarının belirli bir yasal gücü bulunmaktadır. Bunun bir sonucu olarak, bir UİHK aracılığıyla iletilen tekil ya da kolektif STK taleplerinin, medya ya da resmi olmayan kanallardan iletilen taleplere göre daha fazla etkisi olacaktır. Açıktır ki, bir devlet bağımsız ve devlet tarafından atanan bir yapının sesini ancak güçlülükle duymazdan gelebilir. Daha önce belirtildiği gibi, kurucu yasalarının doğası gereği, bir UİHK böyle güçleri bulunmayan STKların aksine hükümeti tavsiye ve tekliflerine uymaya zorlayabilir. Ayrıca, bir UİHK'nun mevcudiyeti STKlara gerekli olduğunda farklı örgütlerin ilgi alanına giren insan hakları konularında kolektif çalışmalarını sağlamak için koordinasyon fırsatı verebilir. Ancak, bu UİHKların çalışmaları insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması için vazgeçilmez olan STK girişimlerinin yerine geçmeli demek değildir. Bu nedenle, STKlar UİHKların hakimiyeti altına girmeden bu kurumlarla işbirliği içine girmelidir. Aksi halde, bağımsızlıkları kaybedebilirler ve

¹⁴⁴ OHCHR Professional Training Series No. 4, supra n. 17 at 10.

¹⁴⁵ Anayasal deyişikle, yeni bir kanunla ya da kararnameyle bu olsa da sadece ilk iki yöntem UİHKlara bağımsızlıkları için en iyi garantileri sağlar. Bkz. Lindsnaes and Lindholt, supra n. 5 at 14⁷. Prensi 2, Yetki ve Sorumluluklar, Paris Prensipleri'ne göre ulusal kurumlar sadece "anayasal ya da yasal metinle" kurulmalıdır.

¹⁴⁶ Qafisheh, 'Defining the Role of National Human Rights Institutions with regard to the United Nations', (2004) 36 Legal Reports Series of the Palestinian Independent Commission for Citizens' Rights 1 at 21.

¹⁴⁷ STK temsilcileri genellikle üyesi oldukları ulusal kurumları temsil ederler ancak özel durumlarının farkında olmalıdırlar. Hangi kapsamda konuştuklarını açıkça ifade etmelidirler. Aksi halde hitap ettikleri kimselerin zihnini karıştırabilirler, çünkü hitap edilenler neden kimi durumlarda temsil ettikleri örgütlerden farklı bir tutum aldıklarını anlamayabilirler. Bu nedenle, ulusal kurumun görüşlerini ifade ettiklerini açıkça belirtmelidirler.

¹⁴⁸ Bkz. para. 11(a), Comm. Res. 2005/74, 20 April 2005, E/CN.4/RES/2005/74

enerjilerinin daha büyük bir kısmını hükümetleri zorlamanın yerine siyasi tutum almaya harcama riskiyle karşılaşılabirler. Buna ek olarak, STKlar resmi olmayan katılım mekanizmalarıyla gerçekleştirilebilen resmi yapıları etkileme ve sorgulama becerisine sahip olmalıdır¹⁴⁹. STKlar taleplerinin gerçekleştirilmesi için gerekli gördüklerinde ve UİHKnu bağımsız ve temsilietçi bir yapı olarak gördükleri sürece UİHKlar ile işbirliğine içine girmelidir. Eğer uygun bir sonuç elde edilmeyecekse UİHKlar ile görüşmelerden çekilmek konusunda hiç duraksamamalıdır. UİHKlar ile işbirliğinden vazgeçmeden belli bir mesafede çalışabilmeli ve ulusal kurumları izleyip baskı kurabilmelidirler. Bir ulusal kurum tarafından oluşturulan yasal çerçeveye katılım STKları aksini izlemekten alı koymamalıdır. Son olarak, bir UİHK olmadığı durumlarda STKlar bir ulusal kurumun kurulması konusunda, Belçika ve İsviçre’de olduğu gibi, güçlü bir biçimde hükümete tavsiyede bulunmalıdır¹⁵⁰.

Altı çizilmelidir ki, STKların UİHKların çalışmalarına katılımı aynı zamanda UİHKlar için de önemlidir. Ulusal kurumlar, insan hakları alanında hem geçerli bir bilgiye hem de derin bir deneyime sahip olan sivil toplumla yakından ilişkili örgütlerle işbirliği yapmadan çalışamaz¹⁵¹. Pratikte, UİHKlar yerel toplumlarla iletişim kurmak ve savunmasız grupları etkileyen günlük sorunların ayırtına varmak için STKlar ile işbirliğine içine girmelidir. Daha önce vurgulandığı üzere, UİHKlar aynı zamanda insan hakların yaygınlaştırılması ve eğitimi için de STKlara dayanabilir. Avrupa’daki UİHKların yaptığı gibi insan hakları konusunda kaygılı STKların faaliyetlerine katılımını sağlamak bir ulusal kurumun işlevini etkin bir biçimde yerine getirmesi ve meşru kalabilmesi için en önce gelen gerekliliklerden biridir. Ancak, Avrupa’daki UİHKlarda STKların Paris Prensiplerinde ifade edilen sendikalar, ilgili sosyal ve mesleki örgütler, ... felsefi ve dini düşünce akımlarına nazaran daha fazla temsil edilmesi eğilimi mevcuttur¹⁵².

İlke olarak, UİHK’nun görev alanına bağlı olarak insan haklarıyla ilgilenen tüm STKlar bir şekilde ulusal kurumla ilişkilenebilir. Bu ilişki STKların UİHKda doğrudan temsil edilmediğine bağlı olarak iki farklı biçimde gerçekleşebilir. Eğer UİHKda temsil ediliyorlarsa tüm medeni ve siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel haklar arasında bir dengenin yanı sıra tüm savunmasız grupların da farklı STK çalışma alanları tarafından kapsandığından emin olunmalıdır. Belirli insan hakları ya da savunmasız gruplarla ilgili olarak çalışan STKların temsil edildiği durumlarda, diğer haklar ya da savunmasız gruplarla çalışan geri kalan STKlara da eşit temsiliyet sağlanması için gerekli çabalar gösterilmelidir. STKların sadece UİHK ile işbirliği yaptığı daha küçük ulusal kurumların durumunda da aynı kural geçerlidir. İdeal olan, ulusal kurumun mümkün olduğunca çok sayıda STK ile bir birlik kurmasıdır¹⁵³. Birliğin içinde sadece tüm insan haklarıyla ilgilenen STKlar değil, sadece belirli insan haklarına ya da zayıf gruplara odaklanmış örgütler de yer almalıdır. Öte yandan, bir UİHK ile ilişkili olan STKların sayısı sadece insan haklarına odaklananları katacak şekilde kısıtlanabilir. Ancak, bu kimi zaman gerçekleştirilmesi zor bir durumdur.

A. Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Avrupa Konseyi

¹⁴⁹ Pearson, ‘Non-Governmental Organisations and International Law: Mapping New Mechanisms for Governance’, (2004) 23 Australian Yearbook of International Law 73 at 100^1.

¹⁵⁰ Bkz. supra n. 31 and 32.

¹⁵¹ Bkz. International Council on Human Rights Policy, supra n. 34 at 98.

¹⁵² Prensipten 1, Oluşumu, Bağımsızlık ve Çoğulculuk Güvenceleri, Paris Prensipleri

¹⁵³ Küçük UİHKları bir açıdan büyüklerine göre daha esneklerdir. Çünkü kuruluş kanunlarını değiştirmek zorunda olmadan STKlarla bir çok birlik kurabilirler. Büyük UİHKları için bütün STK topluluklarını üyeliğine almak da zor olabilir.

UİHKlar sadece ulusal düzeyde ağlar kurmazlar ve kendileri de uluslararası ve ulusal ağların parçası olurlar. Bu makalenin ilk bölümünde belirtildiği gibi ulusal kurumlara uluslararası ve bölgesel kuruluşlar tarafından destek verilmiş ve ulusal kurumlar bu kuruluşlarla birlikte çalışmıştır. Bu bölümdeyse, sadece bir bölgesel örgüt, Avrupa Konseyi, ile gerçekleşen işbirliği tartışılacaktır. Avrupa’da bu örgüt UİHKlar arasındaki¹⁵⁴ işbirliğini desteklemiştir ve bu amaca erişmek için birçok toplantı düzenlenmiştir.

UİHKların diğer UİHKlar ile ağ kurması ve bölgesel örgütlerle ilişkiler kurmasının en az üç avantajı bulunmaktadır. İlki, bir ağın parçası olmak birden daha fazla ülke için ortak olan insan hakları sorularına dair bilgi alış veriş ve deneyim paylaşımını mümkün kılmaktadır. Çabalarını koordine edebilirler ve ortak tutumlar geliştirebilirler. Bu yolla, UİHKlar arasındaki işbirliği, mevcut STK ağlarına paralel olarak, uluslararası insan hakları meselelerinin ulusal düzeyde tartışılabileceği devletler üstü insan hakları ağlarının kurulmasına gidilebilir¹⁵⁵. İkinci olarak, UİHKlar ve bölgesel örgütler arasında ilişkilerin kurulmasının iki taraf için de avantajları bulunmaktadır. Avrupa Konseyi kendi üye devletlerindeki insan hakları durumlarına dair UİHKlardan değerli bilgiler edinirken; UİHKlar da Avrupa Konseyi’nin desteğinin yanı sıra uzmanlık ve yetkinliklerini kullanarak etkileşim içine girebilecekleri bir forum yaratabilirler¹⁵⁶. Üçüncü olarak, UİHKlar arasında ağlar kurarak, bir ulusal kurumun bulunmadığı ülkelerde hükümetleri bu kurumu kurmak konusunda cesaretlendirebilirler ve mevcut bulunanların da bağımsız ve etkin çalışıp çalışmadığını izleyebilirler. Morten Kjaerum¹⁵⁷ tarafından belirtildiği gibi; UİHK ağları, hükümetlerin bu kurumların eylemlerini ya da bağımsızlıklarını zayıflatmaya çalışmasında durumunda yaslanabilecekleri bir “güvenlik ağıdır.”

Uluslararası Koordinasyon Komitesi’nin üyesi veya gözlemcisi olan Avrupa’daki UİHKlar, Avrupa UİHK Grubu’nu oluşturmuşlardır. Avrupa Konseyi, en sonuncusu 2006 Eylül’ünde Atina’da gerçekleşen Avrupa Grubu toplantılarını düzenlemektedir¹⁵⁸. Avrupa UİHK Grubu’nun yürütme organını teşkil eden Avrupa Koordinasyon Grubu ise Avrupa Konseyi ile ilişkileri yürütür¹⁵⁹ ve 2001 yılında Avrupa Konseyi İnsan Hakları Yürütme Komitesi tarafından gözlemci statüsü verilmiştir. Avrupa UİHK Grubu, Avrupa Konseyi tarafından düzenlenen “insan haklarının korunması ve teröre karşı savaş” gibi uluslararası insan hakları seminerlerine de katılmaktadır¹⁶⁰. Bu tür bir işbirliği sayesinde Avrupa’daki UİHKlar Avrupa Konseyi’nin önemli ortakları olabilmekte ve giderek ulusal düzeydeki uzantıları olarak hareket edebilmektedirler. Eğer bu durum sağlanabilirse, Avrupa Konseyi gibi bölgesel insan hakları örgütleri giderek, UİHKlar da dahil olmak üzere, insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması için ulusal mekanizmaların kapasitesinin güçlendirilmesini desteklemeye

¹⁵⁴ Bkz. Section (a), Council of Europe Res. (97)11, supra n. 20.

¹⁵⁵ Cardenas, supra n. 142 at 5^8. On governmental networks, see Slaughter, ‘Governmental Networks: the Heart of the Liberal Democratic Order’, in Fox and Roth (eds), *Democratic Governance and International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000) 199.

¹⁵⁶ Council of Europe, First Round Table with the National Human Rights Institutions. 3rd European Meeting of National Institutions. Compilation of reports, statements and recommendations, 16^17 March 2000, NHRI (2002) 012 at 54^6.

¹⁵⁷ Kjaerum, supra n. 68 at 7. Morten Kjaerum Uluslararası Koordinasyon Komitesi başkanı ve DIHR’in direktörüdür.

¹⁵⁸ Uluslararası Koordinasyon Komitesi tarafından sadece B statüsü verilen Avrupalı UİHKların Avrupa UİHK Grubu’nda oy hakkı bulunmamaktadır. Bkz. Section 2(3), Rules of Procedure of the European Group of National Institutions, supra n. 18.

¹⁵⁹ Section 6(2)(b), Rules of Procedure of the European Group of National Institutions, ibid.

¹⁶⁰ European Group of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Newsletter 2, May^August 2005: www.nhri.net.

odaklanmış bir destek görevi edinip sadece bu mekanizmaların uygun biçimde çalışmadığı durumlarda başvurulacak bir son nokta görevi görebilecektir.

Avrupa'daki UİHKların kendi aralarında ve Avrupa Konseyi ile olan işbirliğinin mevcut düzeyine rağmen ağ kurma seviyeleri hala nispeten düşüktür. 2000 yılından beri süren Avrupa UİHK Grubu'nun Avrupa Konseyi toplantılarına rağmen UİHK işbirliğinin kurumsallaşmasının daha yavaş bir hızda geliştiği görülmektedir. Bu toplantıların ve Uluslararası Koordinasyon Komitesi'nin yıllık uluslararası toplantılarının dışında, işbirliği daha çok gayri resmi yollarla gerçekleşmiştir. Avrupa UİHK Grubu somut bir ağ oluşturacak yasal ya da coğrafi temelden yoksundur ve eğer harekete geçmek isterse Avrupa Koordinasyon Grubu'nu oluşturan dört ulusal kuruma dayanmaktadır. Bu durum kamuoyuna karşı etkililiği zayıflatmaktadır. Bu kurumlar arasında gelişmiş bir işbirliği, örneğin OHCHR'de olduğu gibi, Avrupa Konseyi'nde ayrı bir ulusal kurumlar özel birimi oluşturmakla ya da UİHK temsilcilerinden oluşan daimi bir yapı kurmakla mümkün olabilir. Avrupa'daki UİHK kurumsallaşmasının düşük düzeyi Avrupa devletlerinin siyasi istekliliğinin eksikliğinin bir yansıması olabilir ve bu da uluslararası insan hakları standartlarının ulusal düzeyde uygulanmasının kabul edilen önemiyle büyük ölçüde çelişmektedir¹⁶¹. Ancak, Avrupa'daki ulusal kurumların birbiriyle bilgi alış verişinde bulunabileceği ve destek olabileceği daimi bir yapının kurulmasına dair ilk adım Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserliği Ofisi içinde Avrupa UİHKlar Eşgüdüm ofisinin 2003 yılında kurulmasıyla atılmıştır. Bu Avrupa UİHK Grubu arasında Avrupa Koordinasyon Grubu ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserliği Ofisi başkanlığı aracılığıyla işbirliğini güçlendirmek için yapılmıştır. Eşgüdüm Ofisi, Avrupa'daki UİHKlar arasında toplantıların düzenlenmesi ve tematik konularda yuvarlak masa toplantılarının gerçekleştirilmesinden sorumludur. Buna ek olarak 2006 yılı Eylül ayında Atina'da gerçekleşen 4. Avrupa UİHKları Yuvarlak Masa toplantısında "İnsan Haklarının Korunması ve Yaygınlaştırılması için Bağımsız Ulusal Kurumlar için Ortak Operasyonlar" (JOIN) projesi Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserliği Ofisi, Avrupa UİHK Grubu ve OHCHR Ulusal Kurumlar Birimi tarafından ortaklaşa olarak başlatılmıştır. JOIN projesinin amacı Avrupa devletlerine ulusal kurumları kurmak ve güçlendirmek konularında yardım etmektir¹⁶². Avrupa Konseyi ile ve Avrupa Konseyi içinde Avrupa'daki UİHKların arasındaki işbirliğini daha da güçlendirecek ek öneriler de Yuvarlak Masa toplantısında dile getirilmiştir. Bunların arasında ilginç olanlardan biri gizlilik hakkına (toplantının konularından biri) dair UİHKların rolü üzerine ortak bir UİHK Müktesebatı oluşturmaktır¹⁶³. Bir başka öneriyse, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin kontrol sistemini değiştiren 14 nolu Protokol ile artık Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne yazılı yorumlar verebilecek ve duruşmalara katılabilecek olan Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri'ne yardımcı olmak üzere UİHK temelli bir hukukçular danışma komitesinin kurulmasıdır¹⁶⁴.

6. Sonuç

Yukarıdaki analizden iki durum ortaya çıkmaktadır. İlki, Avrupa devletlerinin geleneksel olarak, kendilerini gereğinden de fazla insan hakları aracısıyla donanmış gördüklerinden, ek bir

¹⁶¹ Avrupa devletlerinin UİHKlar hakkındaki siyasi isteksizliği, bu makalenin ikinci bölümünde tartışıldığı gibi, Avrupa Konseyi'nin ifadelendirilmesinde de yansıtılmıştır. Bkz. Council of Europe Rec. No. R(97) 14, supra n. 20

¹⁶² Kaydedilmeye değerdir ki, JOIN projesinin görev alanı özellikle tek bir UİHK modelinin savunulması amacının olmadığını, sadece Paris Prensipleri ile uyumu sağlamayı hedeflediğini belirtir.

¹⁶³ Bkz. Athens Declaration (Atina Deklarasyonu) 2006, 20 Kasım 2006, CommDH/NHRI(2006)10 at 5.

¹⁶⁴ Athens Declaration (Atina Deklarasyonu) 2006, ibid. at 6.

yerel insan hakları yapısı kurmak konusunda şüpheli olduğu gerçeğidir. UİHKlar sadece demokrasiye geçiş döneminde olan ülkeler için faydalı olan yapılar olarak görülmüştür. Ancak bu tutumunun son on yılın bitiminden beri en azından bir ölçüde değiştiği görülmektedir. Avrupa devletleri artık UİHKlar kurmakta ve Paris Prensipleri'ne kilometre taşı olarak bakmaktadırlar. CNCDH ile DIHR ve daha güncel olarak IHRC ve GIHR gibi Avrupa'daki ulusal kurumların gerçekleştirdiği çalışmalar muhtemelen bu değişime katkı sunmuştur. Bunun da ötesinde, Avrupa'daki UİHKların sayısı bu makalede belirtildiği gibi giderek büyümektedir. Uluslararası Koordinasyon Komitesi tarafından A Statüsü verilen sekiz kurumun ve gelecek yıl kurulacak bir diğerinin yanında beş UİHK kurulma yolundadır. İkinci olarak, Avrupa kıtasında belirli bir UİHK modeli bulunmamaktadır. Her ne kadar, bazı tipik yönler ayrıştırılabilir de, mevcut tüm kurumların kendi yapıları, görevleri ve işlevleri bulunmakta ve bu nedenle Avrupa düzeyinde değişiklik göstermektedir. UİHKlar arasındaki farklılıklar Paris Prensipleri'nin karşı çıktığı bir konu değildir. Prensiplerin yaptığı vurgu formel garantilerden çok, çoğulculuk ve bağımsızlık gibi belirli ilkelerin gözetilmesidir. Bu ilkeler daha çok denklemler tarafından konulan ve izlenen esnek hukuk kurallarıdır. Bu kurallar rehber ilkeleri belirlemekte ve devletlere nasıl uygulayacaklarını seçme özgürlüğünü bırakmaktadır. Ulusal kurumları standartlaşması BM Genel Kurulu 48/134¹⁶⁵ nolu kararı ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye No. R(97)14'te¹⁶⁶ de belirtildiği gibi ne gereklidir ne de bir yükümlülüktür. Bunun bir sonucu olarak bir ulusal kurum kurmak isteyen devletler ilk olarak mevcut insan hakları çerçevesini gözden geçirerek bunun faydalarını değerlendirmelidir. Avrupa'daki UİHK mevcut insan hakları aktörleri tarafından üstlenilen çalışmaları tekrar etmemeli ancak bunları desteklemelidir. Bu nedenle, Avrupa devletleri için yeni bir araç olmaya yönelik bir kurum kurmaktansa diğer yapıların eylemlerini aktarma kapasitesine sahip bir ulusal kurum kurmak daha kullanışlıdır. UİHKların Avrupa'daki artışı nedeniyle, gerçekleştirdikleri çalışmalar ve etkinliklerini arttırmak için araçlar yakından incelenmelidir. Avrupa'daki ulusal kurumlar, yasaları ve uygulamaları izleyerek ve insan hakları bilgisini yayarak insan hakları ihlallerinin önlenmesine katkıda bulunmaktadırlar. UİHKlar bu bilgiyi geniş görev alanlarını kullanarak ve farklı insan hakları aktörleri arasında ağ kurmak için liderlik eden bir güç olarak koordinasyon faaliyetleri aracılığıyla yayabilirler. Bu yolla, kamu temsilcilerinin ve sivil toplum örgütlerinin işbirliği ortamı içinde birbirlerine danışabildikleri ve birbirlerinden öğrendikleri bir platform olabilirler. Nihai diyalog devlet ve devlet dışı aktörler arasındaki genellikle daha çatışmacı olan ilişkilerin yerine geçebilir ve bir şekilde hükümet ve sivil toplum arasındaki mesafeyi daraltabilir. Bu şekilde, bir UİHK yasaları hazırlayanların, insan haklarını etkileyebilecek olanların ve genel kamuoyunun uluslararası insan hakları farkındalığını kayda değer biçimde arttırabilir. Avantajlarına rağmen Avrupa'daki UİHKları halen iki sorunla karşı karşıyadır. Bunlardan ilki, sadece danışma yapıları olduklarından görüşleri sıklıkla takip edilmemekte ve kimi zaman tamamen görmezden gelinmektedir. Bu kurumlara mevzuatı değerlendirmeleri için verilen süre genellikle kısıtlıdır. Bu nedenle, hükümetle daha iyi işbirliğini mümkün kılacak önlemler alınmalıdır. İkinci olarak insan haklarının yaygınlaştırılması ve eğitiminin olumlu etkileri her zaman anında görülebilir değildir ve çoğunlukla değerlendirilmesi zordur. Bu bakışla, bir hükümet için bir UİHK kurmak siyasi açıdan avantajlı olmayabilir.

Ancak, Avrupa'daki UİHKların başarılarının ışığında, eğer uygun bir şekilde kurulurlarsa ve hükümetler de işbirliği içine girerse bu yeni aktörlerin uluslararası insan hakları standartlarının ulusal düzeyde uygulanmasında önemli bir bileşen oldukları söylenebilir. Farklı insan hakları aktörlerini bir araya getirerek ve insan hakları farkındalığını arttırarak,

¹⁶⁵ Para. 12, GA Res. 48/134, supra n. 7.

¹⁶⁶ Section (a), Council of Europe Rec. No. R(97) 14, supra n. 19.

Avrupa'dakiler gibi gelişmiş ülkelerde bile, bir insan hakları kültürü oluşturmaya ve insan hakları ihlallerinin önlenmesine katkıda bulunabilirler.