

T.C.
BOLU ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ



BİR ULUSAL İNSAN HAKLARI KORUMA
MEKANİZMASI OLARAK
TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU

DOKTORA TEZİ

İSRAFİL AYDIN

BOLU, OCAK - 2022

T.C.
BOLU ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI



BİR ULUSAL İNSAN HAKLARI KORUMA
MEKANİZMASI OLARAK
TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU

DOKTORA TEZİ

İSRAFİL AYDIN

TEZ DANIŞMANI
DR. ÖĞR. ÜYESİ HÜROL ÇANKAYA

BOLU, OCAK - 2022

KABUL VE ONAY SAYFASI

İsrafil AYDIN tarafından hazırlanan “**BİR ULUSAL İNSAN HAKLARI KORUMA MEKANİZMASI OLARAK TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU**” adlı tez çalışması jürimiz tarafından Kamu Yönetim Anabilim Dalı’nda Doktora Tezi olarak oy birliğiyle / oy çokluğuyla kabul edilmiştir. 12/01/2022

Jüri Üyeleri

İmza

Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Hürol ÇANKAYA
Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi

.....

Üye
Prof. Dr. Arif ERENÇİN
Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi

.....

Üye
Dr. Öğr. Üyesi Belma TOKUROĞLU
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

.....

Üye
Dr. Öğr. Üyesi Lutfi YALÇIN
Bandırma On Yedi Eylül Üniversitesi

.....

Üye
Dr. Öğr. Üyesi Bilge ŞAHİN KÖNİĞ
Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi

.....

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Onayı

Prof. Dr. İbrahim KÜRTÜL
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü

ETİK BEYAN

Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir,

aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Teze ilişkin 18/01/2022 tarihinde Turnitin adlı intihal tespit programından enstitü müdürlüğünce belirlenen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan benzerlik raporuna göre, tezin benzerlik oranı %15 olarak tespit edilmiştir.

.....

İSRAFİL AYDIN

ÖZET

BİR ULUSAL İNSAN HAKLARI KORUMA MEKANİZMASI OLARAK TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU

DOKTORA TEZİ

İSRAFİL AYDIN

BOLU ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

(TEZ DANIŞMANI: DR. ÖĞR. ÜYESİ HÜROL ÇANKAYA)

BOLU, OCAK - 2022

XVII + 345 SAYFA

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun (TİHEK), hâlihazırdaki örgütsel yapısı ve yetkileri ile uluslararası standartlara uygun olarak insan hakları ihlallerini önlemeye ait görev ve sorumluluklarını etkin bir şekilde yerine getirip getiremediği hususu, bu çalışmanın temel sorunsalını oluşturmaktadır. Temel varsayımımız ise TİHEK'in kurumsal yapısının uluslararası standartlara uygun olarak yapılandırılması, yetkilendirilmesi ve hukukun üstünlüğünü esas alan güçlü bir siyasi irade ile desteklenmesi durumunda başarılı olabileceğidir. Bu çerçevede olmak üzere öncelikle insan hakları düşüncesinin, insan hakları hukukunun evrensel ve ulusal ölçekteki tarihsel gelişimi, kavramsal ve kuramsal boyutlarıyla incelenmiştir. Araştırma sonunda elde edilen somut bulgular ışığında TİHEK'in, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasındaki sorumluluğunu etkin olarak yerine getirebilmesi için uluslararası standartlara uygun olarak yeniden yapılandırılmasının zorunlu olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

ANAHTAR KELİMELELER: Ulusal İnsan Hakları Kurumları, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Paris Prensipleri, Mali ve İdari Bağımsızlık, Çoğulculuk.

ABSTRACT

**HUMAN RIGHTS AND EQUALITY INSTITUTION OF TURKEY
AS A NATIONAL HUMAN RIGHTS PROTECTION MECHANISM**

PHD THESIS

İSRAFİL AYDIN

GRADUATE SCHOOL OF BOLU ABANT İZZET BAYSAL UNIVERSITY

DEPARTMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

(SUPERVISOR: ASSIST. PROF. DR. HÜROL ÇANKAYA)

BOLU, JANUARY - 2022

XVII + 345 PAGES

This research examines whether the Human Rights and Equality Institution of Turkey (HREI of Turkey) can effectively fulfill its duties and responsibilities regarding the prevention of human rights violations with its current organizational structure and authorities. The main argument of this research is that HREI of Turkey can be successful if its organizational structure is shaped by international standards, and supported by a strong political will based on the rule of law. Within this context, first of all, this thesis explores the historical development of human rights ideology and law at international and national level. In the light of these findings, this thesis concludes that HREI of Turkey must be restructured in line with international standards in order to fulfill its responsibilities on developing and protecting human rights.

KEY WORDS: National Human Rights Institutions, Human Rights and Equality Institution of Turkey, Paris Principles, Financial and Administrative Independence, Pluralism.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

KABUL VE ONAY SAYFASI.....	iii
ETİK BEYAN.....	iv
ÖZET.....	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ŞEKİL LİSTESİ.....	xi
TABLO LİSTESİ	xii
GRAFİK LİSTESİ	xiii
KISATLMA VE SEMBOLLER LİSTESİ	xiv
TEŞEKKÜR	xvii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	16
1. İNSAN HAKLARI KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ.....	16
1.1 Ütopyadan Gerçekliğe Uzanan Kavram: İnsan Hakları	16
1.2 İnsan Hakları Kavramının Temellendirme Aparatı: Doğal Hukuk ve Doğal Haklar	21
1.3 Egemen Gücün Mutlak İradesinin Haklara Yansıması: Pozitif Hukuk ve Pozitif Haklar	29
1.4 İnsan Haklarının Kozmopolit Özellikleri	31
1.4.1 İnsandan ve İhtiyaçlardan Bağımsız Olarak Hakların Doğuştan Kazanılması	31
1.4.2 Bir Modus Vivendi Durumu: Hakların Devlete Karşı İleri Sürülmesi ve Toplum Öncesi Olması.....	33
1.4.3 İnsan Haklarının Dogmatik Cazibesi: Hakların Mutlak ve Dokunulmaz Olması.....	35
1.4.4 Kültürel Rölativizme Bir Yanıt: Hakların Evrensel Olması	36
1.4.5 İnsan İradesinden Bağımsız Olarak Hakların Vazgeçilemez Devredilemez ve Eşitlikçi Olması.....	39
1.5. İdeolojik Rekabetin Gölgesinde İnsan Haklarının Sınıflandırılması	41
1.5.1 Liberalizmin Haklara Yansıması: Negatif Statü Hakları	43
1.5.2 Devletin Olanaklarına ve Tercihlerine Bağlanan Pozitif Statü Hakları	45
1.5.3 Liberalizmin Siyasal Katılım Metaforu: Aktif Statü Hakları.....	47
1.5.4 Kavramlar Arası Farklılıklar: İnsan Haklarından Temel Hak ve Özgürlüklere	48
1.6 İnsan Hakları Düşüncesinin Tarihsel Gelişimi.....	50
1.6.1 Uluslararası İnsan Hakları Hukukunun Gelişimi	53
1.6.2 Türkiye’de İnsan Hakları Düşüncesi ve Uygulamalarının Gelişimi	57
1.6.2.1 1839 Tanzimat Fermanı: Bağışlanan İnsan Hakları	59

1.6.2.2 1856 Islahat Fermanı ve İnsan Hakları	60
1.6.2.3 1876 Kanun-i Esasi ve İnsan Hakları	61
1.6.2.4 1921 Anayasası ve İnsan Hakları.....	62
1.6.2.5 1924 Anayasası: Liberalleşme Dönemi ve İnsan Hakları....	63
1.6.2.6 1961 Anayasası: İthal İkameci Dönem ve İnsan Hakları	63
1.6.2.7 1982 Anayasası: Neo Liberal Dönem ve İnsan Hakları	64
1.7. Değerlendirme	66
İKİNCİ BÖLÜM	68
2. ULUSLARARASI KORUMA	68
2.1 Birleşmiş Milletler Koruma Sistemleri	68
2.1.1 BM Koruma Sistemlerinin Hukuki Dayanakları.....	70
2.1.2 BM Organlarının İnsan Hakları Alanındaki Sorumlulukları.....	71
2.1.2.1 Genel Kurul	73
2.1.2.2 Güvenlik Konseyi	74
2.1.2.3 Ekonomik ve Sosyal Konsey	75
2.1.2.4 İnsan Hakları Konseyi	76
2.1.2.5 İnsan Hakları Yüksek Komiserliği	77
2.1.3 BM İnsan Hakları Koruma Sistemleri.....	78
2.1.3.1 Sözleşme Dışı Rıza ve Beyana Bağlı Koruma Sistemleri ...	78
2.1.3.1.1 Araştırma ve İncelemeyle Sınırlı 1235 Usulü	78
2.1.3.1.2 Gizlilik Esaslı Soruşturmaya Dayalı 1503 Usulü ..	79
2.1.3.1.3. İnsan Hakları Konseyine Doğrudan Şikâyet 5/1 Usulü.....	80
2.1.3.2 Sözleşme İçi Koruma Sistemleri	82
2.1.3.2.1 Beyan ve İzleme Esaslı Raporlara Bağlı Denetim	83
2.1.3.2.2 Seçmeli Statüye Tabi Bireysel Şikâyeteye Bağlı Denetim	84
2.1.3.2.3 Ara Buluculuk Esaslı Devletler Arası Şikâyeteye Bağlı Denetim	85
2.1.3.2.4 İş Birliği Esaslı Soruşturmaya Dayalı Denetim	86
2.1.3.2.5 Ziyaretlere Dayalı Denetim	87
2.1.3.3 Özel Yöntemler	88
2.1.4 Değerlendirme	90
2.2 Bölgesel Koruma Sistemleri.....	92
2.2.1 Avrupa Bölgesi İnsan Hakları Koruma Sistemi.....	94
2.2.1.1 Avrupa Konseyi	95
2.2.1.2 Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi	96
2.2.1.3 Avrupa Sosyal Şartı	98
2.2.1.4 Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi	101
2.2.2 Amerikalılar Arası İnsan Hakları Koruma Sistemi	103
2.2.2.1 Amerikalılar Arası İnsan Hakları Komisyonu	105
2.2.2.2 Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi	106
2.2.3 Afrika Kıtası Koruma Sistemi	108
2.2.3.1 Afrika İnsan ve Halkların Hakları Komisyonu.....	109
2.2.3.2 Afrika İnsan ve Halkların Hakları Mahkemesi.....	111
2.3 Değerlendirme	113
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	115
3. ULUSAL KORUMA.....	115
3.1 Ulusal Koruma Sistemleri	115

3.1.1 Yargısal Koruma	116
3.1.2 Yargı Dışı Koruma	117
3.2 Tedavüle Sunulan Kavram: Ulusal İnsan Hakları Kurumları	119
3.2.1 Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Soykütüksel Serüveni	120
3.2.2 Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Sınıflandırılması	125
3.2.3 Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Modelleri	128
3.2.3.1 Ombudsmanlık Modeli	128
3.2.3.2 Komisyon Modeli	130
3.2.3.3 Danışma Komitesi Modeli	131
3.2.3.4 Kurum Modeli	132
3.3 Ulusal kurumların Anayasası: Paris Prensipleri	134
3.3.1 Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Örgütsel Özellikleri	136
3.3.1.1 Kurumsal Sürekliliğin Güvencesi: Yasal Dayanak	136
3.3.1.2 Tarafsızlığın ve Özerkliğin Teminatı: Çoğulcu Kurul Yapısı	138
3.3.1.3 Bir Devlet Kurumu Olarak İdari ve Mali Bağımsızlık	139
3.3.2 Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının İşlevsel Özerlik Kapasitesi	141
3.3.2.1 Özerk Olarak Çalışabilme ve İnceleme Yapabilme Yetkisi	141
3.3.2.2 Kişileri Dinleme ve Belge Edinme Yetkisi	142
3.3.2.3 Özerk Karar Alma ve Uygulama Yetkisi	142
3.3.2.4 Yurt İçi ve Yurt Dışı Örgütlenme Yetkisi	143
3.3.2.5 Paydaşları ile İş Birliği Yapabilme Yetkisi	144
3.3.2.6 Kurumsal Hesap Verebilirlik	145
3.3.3 Değerlendirme	146
3.4 Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Görev ve Yetkileri	147
3.4.1 Genel Yetkiler	147
3.4.2 Özel Yetkiler	148
3.4.3 Seçimlik Yetkiler	152
3.4.3.1 Hak İhlallerini ve Bireysel Şikâyetleri İnceleme Yetkisi	153
3.4.3.2 Yargı Süreçlerine Katılma Yetkisi	156
3.5 Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı	157
3.5.1 Ulusal Kurumların Akreditasyon Süreç ve İşlemleri	160
3.6 Değerlendirme	163
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	164
4. TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU	164
4.1 Türkiye’de Ulusal Kurumların Tarihsel Gelişim Süreci	164
4.2 Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu	172
4.2.1 TİHEK’in Türk İdari Teşkilatı İçerisindeki Yeri	172
4.2.2 TİHEK’in Kuruluş Amacı	176
4.2.3 TİHEK’in Kurumsal Modeli	178
4.2.4 TİHEK’in Yasal Dayanağı	180
4.3 TİHEK’in Örgütsel Yapısı	184
4.3.1 Kurul	188
4.3.1.1 Kurul Üyelerinin Seçimi ve Atanması	188
4.3.1.2 Kurul Üyelerinin Çoğulcu Oluşumu Karşılama Durumu	194
4.3.1.3 Kurulun Görev ve Yetkileri	197
4.3.1.4 Kurulun Çalışma Esasları	199
4.3.1.5 Kurul Üyelerinin Görev Teminatları	202
4.3.2 Başkanlık	203

4.3.2.1 Başkanlığa Bağlı Birimler	203
4.3.2.2 Başkanın Görev ve Yetkileri.....	204
4.4 TİHEK'in Görev ve Yetkileri.....	207
4.4.1 Genel Yetkileri	207
4.4.1.1 Görüş Bildirme	208
4.4.1.2 Rapor Hazırlama	211
4.4.1.3 İnsan Hakları Eğitimi ve Kamuoyunun Bilgilendirilmesi ..	213
4.4.1.4 Ulusal Mevzuatın Uluslararası İnsan Hakları Antlaşmaları ile Uyumunun Sağlanması	217
4.4.1.5 İstişare Komisyonu ve İstişare Toplantıları	222
4.4.1.6 Değerlendirme	225
4.4.2 TİHEK'in Ulusal Önleme Mekanizması Kapsamındaki Yetkileri ..	226
4.4.3 TİHEK'in Seçimlik Yetkileri: İhlalleri Araştırma ve İnceleme Yetkisi	239
4.4.3.1 TİHEK'in Araştırma ve İnceleme Yetkisinin Kapsamı	240
4.4.3.2 TİHEK'e Başvuru Usul ve Esasları	243
4.4.3.3 Ön İnceleme Süreci ve Tesis Edilen Kararlar	245
4.4.3.4 Uzlaşma Süreci ve Tesis Edilen Kararlar	249
4.4.3.5 İnceleme ve Araştırma Süreci	250
4.4.3.6 İnceleme ve Araştırmanın Sonlandırılacağı Durumlar	251
4.4.3.7 Bireysel Başvuruların ve Resen İnceleme Kararlarının Kurulda Görüşülmesi ve Kararların Oluşturulması	251
4.4.3.8 İnceleme ve Araştırma Sonucunda Verilen Kararlar	252
4.4.3.9 Kararda Bulunması Gereken Hususlar ve Kararların Tebliği	254
4.4.4 Kurum Tarafından Esastan İncelenen Başvurular ve Alınan Kararlar (2017- 2021)	256
4.4.4.1 Kurum Tarafından Kamuoyuna Açıklanan Kararlar	263
4.4.4.2 Kurum Tarafından İhlal Kararı verilen ve Kamuoyuna Açıklanan Başvurular	269
4.4.5 Değerlendirme	279
4.5 TİHEK'in Kamu Denetçiliği Kurumu ile Mukayesesi.....	282
4.6 TİHEK'in Paris Prensiplerini Karşılama Durumu	288
4.6.1 TİHEK'in İdari Bağımsızlığı	288
4.6.2 TİHEK'in Mali Bağımsızlığı	292
4.6.3 TİHEK'in Bağımsız Araştırma İnceleme Yapabilme ve Karar Alabilme Yetkisi	297
4.6.4 TİHEK'in Bilgi Belge Edinme ve Kişi Dinleme Yetkisi	299
4.6.5 TİHEK'in Örgütlenme Yetkisi	301
4.6.6 TİHEK'in Paydaşları ile İş Birliği Yapabilme Yetkisi	305
4.6.7 TİHEK'in Personel Rejimi	308
4.7 Değerlendirme	313
SONUÇ	315
KAYNAKLAR	329

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa

Şekil 2.1: İnsan Hakları Koruma Sistemleri	69
Şekil 4.1: TİHEK'in Mevcut Örgütsel Yapısı	185



TABLO LİSTESİ

Sayfa

Tablo 2.1: BM İnsan Hakları Komitelerinin Denetim Yöntemleri	83
Tablo 3.1: Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Temel Özellikleri	133
Tablo 4.1: Görüş ve Önerilerin Konulara ve Kurumlara Göre Sayısal Dağılımı.....	208
Tablo 4.2: Görüş ve Öneri Gönderilen Kurumlar	210
Tablo 4.3: Ulusal Mevzuata Yönelik Değişiklik Önerileri	221
Tablo 4.4: Ulusal Önleme Mekanizması Kapsamındaki Başvuruların Konulara Göre Dağılımı (2017-2021)	235
Tablo 4.5: Başvurulara Yapılan İşlemler ve Alınan Kararlar	235
Tablo 4.6: Alıkonulma Merkezleri ve Kapasiteleri (2021)	237
Tablo 4.7: Ziyaretlerin Alıkonulma Merkezlerine Göre Sayısal Dağılımı	238
Tablo 4.8: Ayrımcılık Yasağı Kapsamındaki Başvurular İçin Verilen Kararların Yıllara Göre Sayısal Dağılımı.....	258
Tablo 4.9: Ayrımcılık Yasağı ve İnsan Hakları İhlali İddialarının Kaynağı ve Sayısal Dağılımları	259
Tablo 4.10: Ayrımcılık İddiası ile Yapılan Başvuruların Konulara Göre Sayısal Dağılımı	260
Tablo 4.11: İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Kapsamında Yapılan Başvuruların Yıllara Göre Sayısal Dağılımı (2021)	261
Tablo 4.12: İnsan Hakları İhlali İddiası ile Yapılan Başvuruların Konulara Göre Sayısal Dağılımı (2019-2020)	262
Tablo 4.13: İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Kapsamında Verilen Kararların Yıllara Göre Sayısal Dağılımı	262
Tablo 4.14: Resen İnceleme Konuları ve Miktarları	262
Tablo 4.15: Karara Bağlanan İnceleme ve Araştırmalar (2018)	264
Tablo 4.16: Karara Bağlanan İnceleme ve Araştırmalar (2019)	265
Tablo 4.17: Karara Bağlanan İnceleme ve Araştırmalar (2020)	266
Tablo 4.18: Karara Bağlanan İnceleme ve Araştırmalar (2021)	267
Tablo 4.19: Kamu Denetçiliği Kurumu'na İnsan Hakları Temelli Yapılan Başvurular	285
Tablo 4.20: KDK'ye Yapılan Başvurular, Tesis Edilen İşlemler ve Verilen Kararların Yıllara Göre Sayısal Dağılımı	287
Tablo 4.21: TİHEK'in Yıllara Göre Hazine Yardımları ve Artış Oranları	294
Tablo 4.22: TİHEK'in 2019-2023 Stratejik Plan Tahminleri	295
Tablo 4.23: TİHEK'in 2019-2021 Bütçe Plan Tahminleri ve Gerçekleşme Durumu	295
Tablo 4.24: TİHEK Bütçesinin KDK Bütçesine Oranları	296
Tablo 4.25: Personelin Lisans Branşları ve Deneyim Durumları	312

GRAFİK LİSTESİ

Sayfa

Grafik 3.1: Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Modellere Göre Dağılımı	127
Grafik 4.1: Ulusal Kurumların Yasal Dayanak Yüzdeleri.....	182
Grafik 4.2: Bölgelere Göre Anayasal Dayanakla Kurulan Kurum Miktarları ...	183
Grafik 4.3: Eğitim Faaliyetleri.....	214
Grafik 4.4: UÖM Kapsamında TİHEK’e Yapılan Başvurular	231
Grafik 4.5: TİHEK Tarafından Alıkonulma Merkezlerine Yapılan Ziyaretler ..	238
Grafik 4.6: TİHEK’e Yapılan Başvurular (2017-2020).....	247
Grafik 4.7: Ön İnceleme Safhasında Sonuçlandırılan Başvuruların Görev Fonksiyon Sahalarına Göre Sayısal Dağılımı	247
Grafik 4.8: Ön İnceleme Safhasında Başvurulara Yapılan İşlemlerin Sayısal Dağılımı (2018)	248
Grafik 4.9: Ön İnceleme Safhasında Başvurulara Yapılan İşlemlerin Sayısal Dağılımı (2019)	248
Grafik 4.10: Ön İnceleme Safhasında Başvurulara Yapılan İşlemlerin Sayısal Dağılımı (2020)	249
Grafik 4.11: Bireysel Başvuruların Yıllara Göre Sayısal Dağılımı	256
Grafik 4.12: TİHEK’e Yapılan Başvuruların Safhalara Göre Sonuçlandırma Durumu	257
Grafik 4.13: Ayrımcılıkla Mücadele Kapsamında TİHEK’e Yapılan Başvuruların Yıllara Göre Sayısal Dağılımı	257
Grafik 4.14: KDK’ye ve TİHEK’e Yapılan Başvurular	283
Grafik 4.15: Her İki Kuruma Yapılan İnsan Hakları Temelli Başvuruların Karşılaştırılması.....	286
Grafik 4.16: KDK’ye Yapılan Başvurular.....	286
Grafik 4.17: TİHEK ve KDK Bütçelerinin Karşılaştırılması	296
Grafik 4.18: TİHEK’in Paydaşları ile Birlikte Gerçekleştirdiği Etkinlikler	307
Grafik 4.19: Personelin Cinsiyete Göre Sayısal Dağılımı	310
Grafik 4.20: Personelin Hizmet Sınıflarına Göre Sayısal Dağılımı	310
Grafik 4.21: Personelin Eğitim Durumuna Göre Sayısal Dağılımı	312

KISALTMA VE SEMBOLLER LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABÖ	: Afrika Birliği Örgütü
ADÖ	: Amerikan Devletleri Örgütü
AGİT	: Avrupa Güvenlik ve İş Birliği Teşkilatı
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AK	: Avrupa Konseyi
Ayrm.	: Ayrımcılık
BİÖ	: Bağımsız İdari Otoriteler
bk.	: Bakınız
Br.	: Birimi
BM	: Birleşmiş Milletler
CAT	: Committee Against Torture
CCPR	: Civil and Political Rights Committee
CED	: Committee on Enforced Disappearances
CEDAW	: Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women
CERD	: Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CESCR	: Committee on Economic Social and Cultural Rights
CNCHD	: Commission Nationale Consultative Des Droits De L' Homme
CRC	: Committee on the Rights of the Child
CRPD	: Committee on the Rights of Persons with Disabilities
CET	: Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü
Çev.	: Çeviren
Ds.	: Destek
Ed.	: Editör
ENNRHI	: European Networks of National Human Rights Institutions
EU	: European Union
ESOSOC	: Economic and Social Council
FRA	: European Union Agency for Fundamental Rights
GA	: General Assembly

GANHRI	: Global National Human Rights Institutions
GNCHR	: Greek National Commission for Human Rights
gn.	: Genel
HRC	: Human Rights Council
HRC	: Human Rights Committee
HREI of Turkey:	Human Rights and Equality Institution of Turkey
Hız.	: Hizmet
HSK	: Hâkimler ve Savcılar Kurulu
huk.	: Hukuk
ICC	: International Coordinating Committee
ICJ	: International Court of Justice
IPU	: Inter Parliamentary Union
İHEB	: İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
Kay.	: Kaynakları
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
Kom.	: Komisyon
Kurm.	: Kurum
Meknz.	: Mekanizma
Mrk.	: Merkez
Müc.	: Mücadele
Müş.	: Müşavir
NHRIs	: National Human Rights Institutions
OPCAT	: Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
OHCHR	: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
Önl.	: Önleme
SPT	: Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
Str.	: Strateji
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİHK	: Türkiye İnsan Hakları Kurumu
TİHEK	: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu

TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UAD	: Uluslararası Adalet Divanı
UCM	: Uluslararası Ceza Mahkemesi
UİHK	: Ulusal İnsan Hakları Kurumları
UN	: United Nations
UNDP	: United Nations Development Programme
UÖM	: Uluslararası Önleme Mekanizması
UPR	: Universal Periodic Review
Yrd.	: Yardımcı
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumları



TEŞEKKÜR

Bir Ulusal İnsan Hakları Koruma Mekanizması Olarak Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu adlı doktora tez çalışmamın her aşamasında bana yardımcı olan, yol gösteren ve katkılarını esirgemeyen Sayın Prof. Dr. Arif ERENÇİN'e, tez danışmanım, Dr. Öğr. Üyesi Hürol ÇANKAYA'ya, Dr. Öğr. Üyesi Bilge ŞAHİN KÖNİĞ'e ve katkılarından dolayı diğer hocalarıma, idari personele, şükranlarımı, saygılarımı, çalışmalarım esnasında bana sürekli destek veren ve hep yanımda olan babam Mustafa AYDIN'a ve annem Nazlı AYDIN'a saygılarımı, eşim Özlem AYDIN ve kızım Didem AYDIN'a da sabırlarından dolayı sevgi ve şükranlarımı sunarım.



GİRİŞ

Modern dönemin, siyasal ve toplumsal yaşama yönelik olarak kavramsallaştırmış olduğu en önemli iddialardan biri de, hiç şüphesizki doğal haklar üzerinden temellendirilen insan hakları düşüncesidir. İnsan hakları, zamanının ruhu itibarıyla iktidarların sınırlandırılmasında kullanılabilecek reddedilmesi oldukça güç ve bir o kadar da rasyonel meşru argümanları içermektedir. İnsanın, sırf insan olmasından dolayı eşit, dokunulmaz ve devredilemez haklara sahip olması savı, insan haklarını, zamansal ve mekansal sınırlarının ötesine taşıyarak en üstün ahlaki ve siyasi taleplere dönüştürmüştür. Devlet ile birey arasındaki gerilimli haklar mücadelesinin, devletlerin egemenlik haklarının insan hakları lehine aşılmasıyla birlikte insan hakları da, uluslararası ilişkilerin ve uluslararası hukukun belirleyici temel öznesini oluşturmuştur. Uluslararası hukukun temel normu haline gelen insan hakları, aynı zamanda demokrasi ile ilişkilendirilerek yönetimlerin meşruiyetlerinin belirlenmesinde kullanılan bir kıstas haline getirilmiştir. İnsan hakları ile demokrasi arasında kurulan bu ilişki insan haklarını, toplumsal ve siyasal yaşamımızın da vazgeçilmez unsuru haline dönüştürmüştür. 19. yüzyılda kavramsallaştırılan ve günümüze kadar gelen süreçlerde insan hakları, kimi zaman yükselişe geçmiş kimi zamanda yoğun eleştirilere maruz kalmıştır.

İnsan hakları düşüncesinin en çok yükselişe geçtiği dönem, aynı zamanda bu kavrama ilişkin eleştirilerin de en yoğun olduğu döneme denk gelmektedir. Bu eleştirileri üç ana başlık altında toplamak mümkündür: Marksist eleştiriye göre hakların, insanın içerisinde bulunduğu toplumdan ve insanın ihtiyaçlarından bağımsız olarak kendini düşünen bencil bireye indirgenmesi suretiyle içeriklerinin boşaltıldığı ve liberal haklara dönüştürüldüğü ileri sürülmektedir. Postmodernist görüşe göre insan hakları, aydınlanmanın ve modernitenin büyük meta anlatıları olup, emperyal devletlerin siyasal, ekonomik ve askeri müdahalelerinin meşrulaştırıcı illüzyonist aparatıdır. Son olarak rölâivist yaklaşıma göre ise insan hakları, düşünsel ve felsefi temellerini Batı uygarlığından ve Hristiyan teolojisinden almaktadır. Bu nedenle de insan haklarının evrenselliğinden söz etmek mümkün değildir (Coşkun, 2014: 14). Hatta Fransa'da insan haklarının, günümüzde Hristiyanlık gibi silikleşen dinlerin yerini doldurabilecek yeni bir din olup

olamayacağı veya Marksizm gibi çöken ideolojilerin yerini alabilecek bir ideoloji olup olmayacağı bile tartışılmaktadır (Gözler, 2017: V).

İnsan haklarının gerek düşünsel ve felsefi olarak temellendirilmesi gerekse bilimsel olarak kavramsallaştırılması ve kuramsallaştırılması üzerindeki tartışmalar hiç şüphesiz ki devam edecektir. İnsan haklarına ilişkin bu eleştiriler, hakların kendisinden çok kaynağına, söylemine ve uygulamalarına yöneliktir. Donnelly, insan onuruna ait düşüncenin bütün toplumlarda bulunduğunu kabul etmekle birlikte, bireylerin devlete ve topluma karşı sahip oldukları eşit ve vazgeçilmez insan hakları düşüncesinin ve uygulamasının yalnızca modern Batı’da modern piyasaların ve modern devletlerin ortaya çıkışıyla bir arada giden toplumsal değişimlere bir cevap olarak ortaya çıktığını ileri sürmektedir (Donnelly, 1995: 12). Douzinas ise günümüzdeki insan hakları söyleminin, hegemonik bir söylem olduğunu ifade etmektedir. Douzinas’a göre günümüz insan hakları söylemi, kapitalist neoliberal iktidarların yayılmalarına ve meşrulaştırılmalarına hizmet etmektedir (Douzinas, 2016: 24-25).

Diğer taraftan insan hakları uygulamaları bakımından da tam bir uzlaşma sağlanmış değildir. Bu konuda üç temel görüş yer almaktadır: Birincisi liberal insan hakları görüşü olup buna göre devlet, insan hakları alanında sadece negatif yükümlülükleri yerine getirmelidir (Akkaya, 2010: 221-224). İkinci görüş ise Marksist görüş olup bu görüşe göre devlet, negatif yükümlülüklerin yanı sıra pozitif yükümlülükler de almalıdır. Son olarak liberteryen görüşe göre ise devlet, insan hakları alanının tamamen dışında yer almalıdır (Douzinas, 2016: 24-25).

İnsan hakları düşüncesine yönelik birbirinden farklı çok sayıda kuram bulunmaktadır. Bu kuramları temellendirme gerekçelerine bağlı olarak genelde iki ana başlık altında toplamak mümkündür: Doğal hukuk ve pozitif hukuk. Doğal hukuk kuramında hakların, insan türüne ait olmaktan kaynaklandığı, toplumdan, devletten bağımsız ve doğuştan verili olarak kazanıldığı varsayılmaktadır. Verili kavramının içerisinde yer alan dogmatik ve teolojik unsurlar ise zaman içerisinde Tanrı, doğa, insan doğası, insan onuru ve nihayetinde de rasyonel insan ve akıl olarak yer değiştirmiştir (Habermas, 2015: 96-97; Amin, 2016: 15-26).

Doğal haklar kuramının en önemli özelliği, hakların devlet tarafından verilmediğinin kabul edilmesi varsayımına dayanmasıdır. Böylece devleti hakların dışına çıkarmak suretiyle, devletin sınırlandırılması ve siyasal özgür toplumun oluşturulması da gerçekleştirilmiş olmaktadır. Aynı zamanda doğal haklar kuramına

göre haklar, en üstün ahlaki talepler olarak kabul edilmektedir. Çünkü haklar hukuki olarak tanınmamış olsa bile, ahlaki olarak kabul edilmesi ve saygı gösterilmesi gereken tüm insanlığa ait ortak idealleri içermektedir (Donnelly, 1995: 22-25; Jadhav, 2011: 13-14).

Ancak zamanla doğal hakların tek başına ahlaki saygı ile korunmayacağı anlaşılmıştır. Hakların korunması noktasındaki yetersizlikler, pozitif hukuk yoluyla devletin koruma yükümlülüğünü ve sorumluluğunu da zorunlu kılmıştır. Bu zorunluluktan hareketle, toplumsal rıza ve toplumsal sözleşme devreye sokularak, hakların hukukileştirilmesi sağlanmıştır. Doğal hukukta, olması gerekenlerden, ahlaki ilkelerden ve değer yargılarından hareket edilirken, pozitif hukukta fiilen yürürlükte ve uygulanmakta olan kurallar esas alınmaktadır. Çünkü pozitif hukuka göre gerçek dünyada maddi bir karşılığı olmayan ve biçimsel bir görünüm taşımayan herhangi bir kuralın hukuki bir değeri bulunmamaktadır. Yine aynı şekilde doğal hukuk ya da adalet gibi kavramlar, hukuksal gerçeklikleri değil hukuka ilişkin objektif geçerliliği bulunmayan subjektif değer yargılarını ifade etmektedir. Pozitif hukukta ise hakların kaynağı, devlet tarafından yaptırımlara bağlanmış hukuk kurallarını içermektedir. Yani pozitif hukuk kuramına göre, insan haklarını öncelikle devletin tanıması gerekmektedir. Bu da, devlete insan haklarını koruma yükümlülüğünü ve sorumluluğunu getirmektedir (Eren, 2007: 23-27).

Araştırmada insan hakları teorisi olarak, herhangi bir ideoloji, felsefi düşünce, teolojik inanç ve kültür önceliklendirilmemiştir. Uluslararası insan hakları hukukunun benimsediği, evrensel insan hakları düşüncesi esas alınmıştır. Evrensel insan hakları düşüncesi, felsefi ve düşünsel olarak her ne kadar liberal haklar teorisi ile temellendirilmiş olsa da liberal insan hakları yaklaşımının eleştiriden muaf olmadığı kabul edilerek, liberal insan hakları yaklaşımının hipotetik özelliklerine ve eksikliklerine yönelik eleştirilere de yer verilmiştir. Bu kapsamda olmak üzere araştırmada insan hakları düşüncesi ve kavramı, her türlü ideolojiden, inançtan, ötekileştirici ahlaki ve kültürel değer yargılarından ve bariyerlerden bağımsız olarak yadsınamaz bir gerçeklik ve insanlığa ait büyük bir kazanım olarak kabul edilmektedir. Bu bakış açısından hareketle insan hakları kavramının, eşit ve özgür bir şekilde yaşayabilmek amacıyla fiilen devletlere karşı ileri sürülen, devletleri meşruiyet içinde tutmaya hizmet eden ve bireylerin doğuştan sahip oldukları genel, evrensel, dokunulmaz, vazgeçilmez en üstün ve en güçlü ahlaki ve hukuki talepleri içerdiği var sayılmaktadır (Uslu, 2014: 363; Berlin, 2016: 54).

Bu varsayımdan yola çıkan araştırmanın kavramsal ve kuramsal çerçevesi de doğal hukuk ile pozitif hukukun kesiştiği, kaynağını doğal hukuktan ve rasyonel akıldan, uygulanabilirliğini ise yaptırım gücüne sahip pozitif hukuk normlarından alan bir paradigma üzerine oturtulmuştur. İnsan haklarının korunmasından sorumlu olan ve meşru zor kullanma tekeli elinde bulunduran devlettir. İnsan haklarının nitelikleri itibarıyla devlete karşı ileri sürülen talepler olmaları nedeniyle devlet, aynı zamanda hakların ihlalcisi konumuna düşmektedir. Bu nedenle haklar, ağırlıklı olarak devlete karşı korunmaktadır. Hakların etkin olarak korunabilmesi için koruma sistemleri birbirlerini tamamlayacak şekilde yapılandırılmıştır. Asıl koruma, ulusal ölçekteki koruma mekanizmaları ile sağlanmaktadır. Birleşmiş Milletler ve bölgesel koruma sistemleri ise ulusal korumayı tamamlayan tali mekanizmalardır. Uluslararası insan hakları hukuku çerçevesinde oluşturulan koruma sistemlerinin bu şekilde kademelendirilmesinin nedeni, insan haklarının devletlerin egemenlik haklarını aşan bir öneme ve önceliğe sahip olmasından kaynaklanmaktadır.

Uluslararası insan hakları hukukunun ulaşılmış olduğu standartlar çerçevesinde devletlerin egemenlik hakları konusunda göstermiş oldukları hassasiyetler belirli ölçüde aşılmış olsa da bu konudaki çekinceler uygulamada halen kendini göstermektedir (Duverger, 1986: 63). Devletler bir gün kendisine karşı ileri sürülebileceği düşüncesinden hareketle insan hakları konularına oldukça ihtiyatla yaklaşmaktadırlar. Bu yaklaşımda, koruma mekanizmalarının etkinliğini ve caydırıcılığını etkilemektedir. Uluslararası ve bölgesel koruma mekanizmaları daha çok devletlerin iş birliğine bağlı olarak raporlar üzerinden izleme yoluyla caydırıcılık ve koruma sağlamaktadırlar. Raporların, belirli sürelerle ve bürokratik işlemlere tabi olması, koruma mekanizmalarının ise tavsiye ve kınamadan öte gitmeyen sınırlı yetkilere sahip olması, uluslararası ve bölgesel koruma mekanizmalarını tali ve tamamlayıcı konuma indirgemektedir (Donnelly, 1995: 221).

Gerek ulusal gerekse uluslararası ölçekte hakların etkin olarak korunabilmesinin en önemli aracı, yargı yoludur. Ulusal ölçekte yargısal koruma, devletin ana erklerinden biri olan yargı organlarınca yerine getirilmektedir. Yargı organları, görevlerini bağımsız ve tarafsız olarak yerine getirmelerine rağmen kimi zaman vermiş oldukları kararlar ve uygulamaları ile insan hakları ihlallerine de neden olabilmektedirler. Ayrıca yargı organları hak ihlali meydana geldikten sonra

devreye girmektedirler. Oysa hakların korunmasında esas olan, ihlali önlemektir. Bu nedenle, devletin insan hakları uygulamalarını bağımsız olarak izleyecek, denetleyecek ve raporlayacak özerk kurumların varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu noktada da sivil toplum örgütlerinden ve insan hakları gönüllülerinden istifade edilmektedir. Ancak bunların sahip oldukları statü ve yetkiler devlet karşısında son derece yetersiz kalmaktadır. Bu güçlüğü aşabilmek için de devlet tarafından kurulan, yasal bir dayanağı olan, idari ve mali bağımsızlığa haiz ulusal kurumlar oluşturulmuştur.

1990'lı yıllardan itibaren tanınırlığı gittikçe artan ve 2000'li yıllardan itibaren de dünyanın hemen hemen her yerinde genel bir kabul gören ve günümüzdeki sayıları 128'e ulaşmış olan ulusal insan hakları kurumlarının oluşturulması, artık devletlerin kaçınamayacağı bir zorunluluk haline gelmiştir (Pohjolainen, 2006: 74-77). Türkiye de 1990'lı yıllarla birlikte dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak insan hakları alanında bir kurumsallaşma çabası içerisine girmiştir. Bu çerçevede olmak üzere, yasama ve yürütme organlarına bağlı olarak birçok birim ve kurullar oluşturulmuştur. Oluşturulan bu kurulların hiçbiri uluslararası standartlarla tanımlanan ulusal kurum nitelikleri ile uyumlu olarak kurulamamışlardır. Söz konusu uyumsuzluğun nedeni ise Türkiye'nin insan hakları alanına konjonktürel yaklaşımından ve insan hakları uygulamalarındaki hassasiyetlerinden kaynaklanmıştır.

Ulusal insan hakları kurumu adı altında yasama ve yürütme organlarına bağlı olarak oluşturulan birimler ve kurullar, uluslararası platformlarda kabul görmemişler ve eleştiri konusu olmuşlardır. Bunun üzerine Türkiye, üyesi olduğu uluslararası kuruluşların ve tarafı olduğu uluslararası antlaşmaların gereği olarak 2012 yılında, Türkiye İnsan Hakları Kurumunu (TİHK) hayata geçirmiştir. Fakat yürütmeden bağımsız olarak yapılandırılması gereken TİHK, Başbakanlıkla ilişkilendirilmiş ve Kurumun idari ve mali bağımsızlığını ciddi ölçüde vesayet altına alan düzenlemeler nedeniyle de uzun ömürlü olmamış hatta ölü doğmuştur. Dolayısıyla Türkiye, insan hakları alanındaki kurumsallaşmasını gerçekleştiremediği gibi, uluslararası yükümlülüklerini de yerine getirememiştir. Son olarak, Birleşmiş Milletler (BM) ve Avrupa Birliği'nin (AB) talepleri doğrultusunda 2016 yılında, Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun faaliyetlerine son verilerek yerine, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK) kurulmuştur. Yukarıda özet olarak ifade edilen, Türkiye'de ki ulusal insan hakları kurumları

deneyimleri ve TİHEK, araştırmanın konusunun belirlenmesinde önemli rol oynamıştır.

Araştırmanın konusu, ulusal insan hakları kurumu olarak kurulan ve yetkilendirilen TİHEK'in, hâlihazırdaki örgütsel, yönetsel ve işlevsel özelliklerinin, uluslararası standartları (Paris Prensiplerini) ve uygulama normlarını karşılama durumu ve kendisine verilmiş olan yetkiler çerçevesinde (hak ihlallerini önleme ve koruma sorumluluğunu etkin olarak yerine getirip getiremediği) kurumsal etkinliğinin ve yeterliliğinin incelenmesi olarak belirlenmiştir. Ayrıca TİHEK özelinde, ulusal kurumların insan hakları alanındaki rolü ve etkinlikleri incelenirken aynı zamanda uluslararası ölçekte faaliyet gösteren koruma sistemleri analiz edilmiş ve birbirleri ile olan fonksiyonel bütünleyici ilişkileri ortaya konulmuştur.

Araştırma konusu olarak TİHEK'in seçilmiş olması, aynı zamanda araştırma alanını ve öznesini de belirlemiştir. Dolayısıyla araştırmanın uygulama alanını Türkiye, ulusal insan hakları kurumu örneği olarak da Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu oluşturmaktadır. Çünkü 1990'lı yıllardan itibaren dünya genelinde yaygın olarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi alanında rol alan ulusal kurumlar, oldukça yeni bir deneyim olup, Türkiye'nin siyasi platformlarında, akademik dünyasında ve toplumsal alanında yeterince tartışılmamıştır. Ayrıca Türkiye'nin kendine özgü insan hakları hassasiyetleri ve uygulamalarından kaynaklanan insan hakları sorunlarının çözümü için ulusal insan hakları kurumunun bir çözüm olup olmayacağı da araştırmaya değer olarak görülmüştür. Türkiye'nin uluslararası antlaşmalarda yer alan standartlara uygun bir kurum oluşturma taahhüdü ile kurmuş olduğu insan hakları kurumlarının, ulusal ve uluslararası platformlarda kabul görmemesi ve bu alandaki kurumsallaşmanın gerçekleştirilememesi de Türkiye'nin ve TİHEK'in araştırma konusu olarak seçilmesinde belirleyici olmuştur.

Yasama ve yürütmeye doğrudan bağlı olarak oluşturulan insan hakları birimlerinin ve de ulusal kurum niteliğinde kurulan TİHK'nin, ulusal ve uluslararası platformlarda kabul görmemesi özellikle de toplumsal ilgi ve destek sağlayamaması, insan hakları alanında kurumsallaşmanın gerçekleştirilememesi, araştırmanın amacını da ortaya koymaktadır. Bu çerçevede olmak üzere araştırmanın amacı şu şekilde belirlenmiştir: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun örgütsel ve işlevsel olarak uluslararası standartlara uygun bir şekilde

oluşturulabileceğini, hak ihlallerini önleyip, ulusal insan hakları koruma mekanizması olarak etkin ve verimli bir şekilde görev yapabileceğini ortaya koymaktır. Bu maksatla, öncelikle uluslararası antlaşmalar, raporlar, akademik yayınlar, doktrinel dokümanlar, bölgesel ve küresel ulusal kurum uygulamaları incelenmiştir. Bu incelemeler çerçevesinde ve TİHEK özelinde olmak üzere 6701 sayılı Kanun, Kurumun Çalışma Yönetmeliği, Kurumun almış olduğu kararlar ve yapmış olduğu uygulamalar karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir. Yapılan analizlerde öncelik, Kurumun idari ve mali bağımsızlığının önündeki normatif ve uygulamadan kaynaklanan engellerin tespitine verilmiştir.

Araştırma da, TİHEK'in hem örgütsel yapısının hem işlevsel özelliklerinin hem de etkinlik ve verimliliğinin, doktrinel ve uygulama pratikleri çerçevesinde çok yönlü olarak kapsamlı bir şekilde analiz edilmesi yönteminin benimsenmiş olması ile araştırma, alanında yapılmış olan diğer çalışmalardan ayrılmakta ve araştırmaya özgünlük kazandırmaktadır. Bu çerçevede araştırmanın önemi, 1990'lı yıllardan itibaren Türkiye'de insan hakları alanında yaşanan kurumsallaşma deneyimlerinin başarıya ulaşamamasının nedenlerinin, doktrin, uluslararası standartlar, uygulamalar çerçevesinde ve TİHEK özelinde incelenerek, uluslararası standartları tam olarak karşılayan, idari ve mali bağımsızlığı olan, işlevsel ve fonksiyonel olarak etkin ve verimli görev yapabilen bir ulusal insan hakları kurumu modelinin ve somut evrensel çözüm önerilerinin ortaya konulmasına dayanmaktadır. Araştırmanın aynı zamanda TİHEK'in kurumsallaşması ve akreditasyon sürecine de olumlu katkılar sağlayacağı değerlendirilmektedir. Ulusal insan hakları kurumları üzerine gerek ulusal gerekse uluslararası seviyede kapsamlı bir literatürün bulunmaması da araştırmanın evrensel ölçekteki önemini ortaya koymaktadır¹.

Araştırmanın temel sorusunu ise şu şekilde ifade etmek mümkündür: *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, sahip olduğu hâlihazırdaki örgütsel özellikleri ve yetkileri ile uluslararası standartlara uygun olarak insan hakları ihlallerini önlemeye dair görev ve sorumluluklarını etkin bir şekilde yerine getirebilmekte midir?* Ulusal insan hakları kurumlarının doğalarında barındırdıkları

¹ Literatür konusundaki sınırlılıklar üzerine bk. Lagoutte, Stephanie ve Kristiansen, Annali (2016). *Review of Literature on National Human Rights Institutions*. Copenhagen: by. The Danish Institute for Human Rights. Steven L.B., Jensen (2018). *Lessons from Research on National Human Rights Institutions*. Copenhagen: by. The Danish Institute for Human.

temel çelişki nedeni ile bu soru sürekli olarak gündemde yer almaktadır. Çünkü insan haklarının asıl potansiyel ihlalcisi olarak kabul edilen devlet, aynı zamanda da hakların korunmasından sorumlu olması nedeniyle pratikte aşılması oldukça güç bir çelişkiyi de içinde barındırmaktadır. Devletin insan haklarına yönelik uygulamalarını bağımsız ve tarafsız bir konumda izleyecek, denetleyecek ve de raporlayacak şekilde tasarlanmış olan ulusal insan hakları kurumlarının başarılarının önündeki en büyük engel veya risk, bu çelişki içerisinde saklı bulunmaktadır. İşte bu çelişkiyi ortadan kaldıracak veya makul bir seviyeye indirgeyeceği kabul edilen “çerçeve standartlar” ise Paris Prensipleri ile formüle edilmiştir. Paris Prensipleri’nin temel ilkeleri ise idari ve mali bağımsızlığı, çoğulcu oluşumu ve hakların korunması noktasındaki yarı yargısal yetkileri içermektedir.

Bu nedenle araştırmanın temel sorunsalının cevabını ortaya çıkarmak üzere Paris Prensipleri ve mevcut en iyi ulusal kurum uygulamaları çerçevesinde beş adet alt soru tespit edilmiştir:

- 1) Ulusal insan hakları kurumları, *hangi uluslararası standartlar* çerçevesinde çalışmaktadırlar?
- 2) Ulusal insan hakları kurumlarının, insan haklarının korunmasındaki *temel rolü* nedir?
- 3) Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu’nun *örgütsel özellikleri*, Paris Prensipleri’ni tam olarak karşılamakta mıdır?
- 4) Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Paris Prensipleri ile ulusal kurumlar için tanımlanmış olan *görev ve yetkilere* sahip midir?
- 5) Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Kurumun kuruluş yasası ve mevcut uygulamaları çerçevesinde *insan haklarını etkin olarak koruyabilmekte* midir?

Bilimsel yöntem, bir problemi çözmek için izlenen ve bilim insanları tarafından sistematik hale getirilmiş yol ve ilkeler bütününden oluşmaktadır. Bilimsel araştırmadaki temel amaç, doğrulanabilir veya yanlışlanabilir bilgiye ulaşmaktır. Ancak bir problemin çözümünde, mutlak tek bir doğru bilgi yoktur. Bilimsel yöntemi diğer bilgi elde etme ve bilme yollarından ayıran en önemli özellik, araştırmada kullanılan metodolojidir. Metodoloji ise bilimsel yöntemin paradigmasına, bilgiye ulaşma felsefesine (epistemolojisine), bilginin doğasına ilişkin varsayımlarına (ontolojisine) ve araştırmacının değerlerden bağımsız olup

olmama durumuna göre nesnel veya öznellik göstermektedir (Gürbüz ve Şahin, 2018: 26-30; Çüçen, 2013: 113-118).

Bilimsel araştırmanın belirleyici unsuru, bilimsel bilgi arayışındaki egemen paradigmadır. Yani bilim anlayışıdır. Sosyal bilim araştırmalarında tek bir paradigma veya tek bir yöntem ile hareket etmek mümkün değildir. Çünkü sosyal bilimlerin konusu çoğu kez, insan ve insanın içerisinde bulunduğu toplumdur. Gerek insanın birey olarak eylemleri gerekse toplumsal davranışları, doğa bilimlerindeki doğa yasalarına dayalı olarak nesnel ve belirlemeci bir şekilde açıklamak mümkün değildir. Bu nedenle, sosyal bilimlerde farklı paradigmlar kullanılmaktadır. Bunlar, pozitivist anlayış, yorumsamacı anlayış, eleştirel anlayış, post pozitivist anlayış, feminist anlayış, realist anlayış, pragmatik anlayış ve post-modern anlayıştır. Sosyal bilimlerde en çok kullanılan bilimsel paradigma ise pozitivist, yorumsamacı ve eleştirel anlayıştır. Bu bilimsel anlayışlar aslında araştırmacının kuram ve araştırmaya yönelik paradigmlarını oluşturmaktadır (Gürbüz ve Şahin, 2018: 33).

Bu bilgiler çerçevesinde araştırmanın bilimsel paradigması olarak, yorumsamacı ve eleştirel yaklaşım tercih edilmiştir. Çünkü çalışılan araştırma konusu ile ilgili kuramlardan yola çıkarak hipotezler üretmek, mevcut verilerle bu hipotezleri test etmek, araştırmanın kendine özgü olguları ve uygulamaları arasında ilişkiler için kesin kurallar koymak, buradan da hareket ederek genellemeler yapmak mümkün değildir. Araştırmada, insan hakları uygulamaları ve ulusal kurumlar özelinde görünenin arkasındaki olgular ve ilişkiler yorumlanmaya, özel nedenleri kavranmaya çalışılmıştır. Aynı zamanda diyalektik bir anlayışla daha iyi bir insan hakları tasarımının ve uygulamalarının mümkün olabileceği ve bu kapsamda da ulusal kurumların bir alternatif çözüm olabileceği varsayılmıştır.

Sosyal bilim araştırmalarında sayıltı olarak da bilinen varsayım, araştırmacının doğru olarak kabul ettiği ve araştırmasını dayandırdığı temel ön kabullerdir. Varsayımlar, hipotezlerde olduğu gibi ispatlanmaya çalışılmaz ve doğru kabul edilmiş olmaları da mutlak doğru oldukları anlamına gelmemektedir (Kaptan, 1998:106; Gürbüz ve Şahin, 2018: 83). Araştırmanın konusuna ait dört adet varsayım kabul edilmiştir. Araştırmanın varsayımlarının dayandığı zemin, *Türkiye’de insan hakları alanında kurumsallaşmanın sağlanamamasıdır*. 1990’lı yıllardan itibaren birtakım insan hakları kurum ve kurulları, farklı isimler ve yapılarda hayata geçirilmiş olsa da uluslararası antlaşmaların öngördüğü örgütsel

ve işlevsel özelliklere sahip insan hakları kurumlarının oluşturulamaması, incelenmeye değer bir problem olarak değerlendirilmiştir. Bu çerçevede araştırma problemine ait varsayımlar şu şekilde belirlenmiştir:

Varsayım-1: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Paris Prensipleri'nde belirtilen asgari örgütsel ve işlevsel özellikleri *tam olarak karşılamamaktadır*.

Varsayım -2: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumuna 6701 sayılı Kanun ile verilmiş olan yetkiler ve yaptırım gücü, *hak ihlallerinin önlenmesi ve hakların korunması için yeterli değildir*.

Varsayım-3: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun *uluslararası standartlara ve uygulama normlarına uygun olarak kurulması veya yeniden yapılandırılması mümkündür*.

Varsayım -4: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, *haklar arasında herhangi bir ayırım ve önceliklendirme yapılmaksızın koruma işlevini etkin olarak yerine getirecek şekilde yetkilendirilebilir*.

Araştırma konusuna ait doğru verilerin toplanabilmesi, zamandan ve emekten tasarruf edilebilmesi için araştırma konusunun sınırlarının iyi belirlenmesi gerekir. Bu çerçevede araştırmanın sınırlarını belirleyen üç temel parametre kullanılmıştır: Zaman, kapsam ve araştırma evreni. Araştırmada, insan hakları düşüncesinin kökeni itibarıyla antik döneme atıf yapılmakla birlikte, asıl olarak insan hakları kavramının modern döneme ait olması nedeni ile evrensel ölçekte insan hakları düşüncesinin ve felsefesinin tarihsel gelişimi, yakın dönem esas alınarak incelenmiştir. Yani insan hakları hukukunun oluşmaya başladığı süreç ile Birleşmiş Milletler ve bölgesel insan hakları örgütlerinin insan hakları alanındaki faaliyetleri esas alınmıştır. Türkiye özelinde ise ağırlıklı olarak Cumhuriyet dönemi ve özellikle de Türkiye'nin Birleşmiş Milletlere üyeliği ile başlayan ve günümüze kadar devam eden süreç, anayasal gelişmeler çerçevesinde incelenmiştir. Kapsam olarak ulusal insan hakları kurumu tanımı içerisine girmeyen sivil toplum örgütleri ile yasama ve yürütmeye doğrudan bağlı devlet kurumları inceleme alanı dışında bırakılmıştır. Araştırma evreni olarak da, ulusal, bölgesel ve küresel ölçek kullanılmıştır. Bilimsel araştırmada bilgiye ulaşmak için kullanılan "temel strateji", araştırmanın metodolojisini belirlemektedir. Araştırmanın stratejisi² ise aslında

² Yabancı kitaplarda daha çok araştırma stratejileri olarak ifade edilen ayırım yöntemi Türkçe kaynaklarda doğrudan araştırma yöntemleri ya da türleri olarak ifade edilmektedir. Ferhat, Sayım, *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri*. 3. Baskı. (Ankara: Seçkin Yayınları, 2019), 71. Kaptan,

araştırmada hedeflenen sonuçlara ulaşmak için yapılan basit bir plandan ibarettir. Bu nedenle en uygun araştırma stratejisi ile doğru veri toplama ve analiz tekniklerinin seçimi önem arz etmektedir (Sayım, 2019: 71). Bu araştırmanın stratejisi olarak kurama ve uygulamaya dayalı verilerin analizi yöntemi benimsenmiştir. Seçilen bu stratejinin uygulanması için nicel ve nitel veri toplama yöntemleri birlikte kullanılmıştır (Sayım, 2019: 57-60; Gürbüz ve Şahin, 2018:43). Verilerin seçiminde öncelikli olarak birincil kaynaklar tercih edilmiştir. Ayrıca araştırmanın kuramına esas teşkil eden uluslararası standartlar, normlar ile ulusal, bölgesel ve uluslararası insan hakları kurumları uygulamalarından yararlanılmıştır. Basılı kaynakların yanı sıra araştırma konusu üzerinde daha önce çalışmış ve çalışmakta olan bilim insanları ve kurumlarla yapılan görüşmelerden ve yazışmalardan elde edilen somut bilgi ve bulgular çerçevesinde araştırma probleminin çözümüne yönelik yanıtlar aranmıştır. Başta Birleşmiş Milletler olmak üzere, Ulusal İnsan Hakları Küresel Ağı, Bölgesel İnsan Hakları Kurumları Ağı, diğer ulusal insan hakları kurumları, TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Dış İşleri Bakanlığı, İç İşleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Başbakanlık ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumuna ait dijital kütüphaneler ile Türkiye'deki ve özellikle Avrupa'daki üniversitelerin erişime açık olan kütüphaneleri sivil toplum örgütlerinin, yazılı ve görsel medya kuruluşlarının araştırma konusu ile ilgili kamuoyu ile paylaştıkları çalışmalar ve yayınlar incelenmiştir.

Sosyal bilim araştırmacıları topladıkları verileri iki bilimsel yöntemle analiz etmektedirler: Birincisi tümdengelim, diğeri de tümevarımdır. Tümdengelim yönteminde, hipotezler yolu ile bir kuramın geçerliliği kanıtlanmaya çalışılmaktadır. Yani genel bir kuramdan hareketle belirli hipotezler oluşturmak ve bunları test etmek suretiyle genel nitelikteki bir önermeden akıl yürütme yoluyla özele indirgenmektedir. Tümevarım yönteminde ise özelden genele doğru ilerlenerek bir kuram geliştirilmektedir. Araştırmada, elde edilen verilerin niteliklerine göre her iki yöntem de kullanılmıştır (Gürbüz ve Şahin, 2018: 29-30). Verilerin değerlendirilmesi aşamasında, elde edilen teorik bilgiler ile ulusal

araştırma metodolojisini şu şekilde tanımlamaktadır: “Araştırma metodolojisi ve araştırma deseni kavramları bazen birbirlerine özdeş olarak kullanılmaktadır. Bir araştırma planı ve süreci içinde, araştırmacının sorularına doğru cevapları bulabilmek ve denenceleri test edebilmek için gerekli en uygun verilerin neler olacağı, değişkenleri, veri kaynakları, evren ve örneklem; verileri elde etme şekil ve yolları ve bunların analiz teknikleri araştırmanın metodolojisini oluşturmaktadır. Saim, Kaptan, *Bilimsel Araştırma ve İstatistik Teknikleri*. 11. Baskı. (Ankara: Tekışık Web Ofset Tesisleri, 1998),109.

kurumlara ait uluslararası ve ulusal ölçekteki uygulamalara ait sonuçlar karşılaştırılarak, araştırmanın düşünsel ve kuramsal çerçevesi oluşturulmuştur.

İnsan hakları kavramı oldukça geniş ve karmaşık bir alana tekabül etmektedir. Doğası gereği disiplinler arası çalışmayı ve doktrin ile uygulama arasındaki etkileşimi dikkate almayı gerektirmektedir (Donnelly, 1995: 16). Bu temel yaklaşım çerçevesinde araştırma probleminin var olan sosyal, kültürel, siyasal üst yapıdan bağımsız olmadığı ve karşılıklı olarak etkileşim içerisinde gelişen bir süreç olduğu kabul edilmiştir. TİHEK özelindeki araştırmada genellikle nedenselliğe odaklanılırken, aynı zamanda da olguların ve olayların arkasında yatan nesnel ve öznel durumlara ait anlamlara yer verilmiştir (Sayım, 2019: 42).

Araştırma beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, insan haklarının düşünsel, tarihsel ve felsefi gelişimi, kavramsallaştırılması, kuramları, özellikleri, sınıflandırılması, hak ve özgürlüklerin korunması gerekliliğine ait konular incelenmiştir. Bu incelemeden maksat ise insan hakları kavramının düşünsel, felsefi ve bilimsel gelişimini izleyerek araştırmanın, kavramsal, kuramsal çerçevesini ve paradigmasını oluşturmaktır. İnsan haklarının düşünsel ve felsefi kökenleri her ne kadar antik çağlara kadar götürülse de modern anlamdaki kökenleri, insan hakları hukukunun oluşturulmaya başlanmasıyla birlikte gerçek dünyada karşılık bulmaya ve pozitif hukuk yoluyla da somutlaşmaya başlamıştır (Anar, 1996: 29-40).

İnsan hakları düşüncesini kuramsallaştırmak için birbirinden farklı kaynaklara müracaat edilmektedir. İnsan haklarının düşünsel referansları, kimi zaman doğadan kimi zaman Tanrıdan, kimi zamanda akıl ve insana ait özelliklerden alınarak temellendirilmiştir. Siyasal ve sosyal bilimler için vazgeçilmez temellendirme aracı olarak kullanılan doğal hukuk ve doğal haklar teorisi, genellikle yaygın kabul gören bir referans olarak insan hakları alanında da yer almıştır. Doğal hukuk ve doğal haklar kavramı, iktidarlara sınırlandırmak ve meşruiyet içerisinde tutabilmek için kullanılan siyasal tasarıma dayalı bir argümandır. Dolayısıyla insan haklarının kaynağını doğal hukuka ve doğal haklara dayandırmak suretiyle insan haklarını, devletin ve toplumun dışına çıkarmak suretiyle hakların mutlaklığı, eşitliği, dokunulmazlığı ve evrenselliği sağlanmış olmaktadır. Söz konusu bu referanslardan hareketle insan hakları kavramı, bireylerin doğuştan sahip oldukları evrensel, dokunulmaz, vazgeçilmez en üstün ve en güçlü ahlaki ve hukuki talepler olarak kavramsallaştırılmıştır (Uslu, 2014: 395-403). Günümüzde her ne kadar insan haklarının evrenselliği üzerindeki tartışmalar

devam etse de hakların korunması ve geliştirilmesi yönünde bir mutabakat sağlanmış gözükmemektedir. Çünkü bugün için üzerinde uzlaşmaya varılan hak ve özgürlüklerin korunaksız kalması veya kaybedilmesi durumunda, insanlığın nasıl bir felaket ile karşılaşacağı yaşanılarak görülmüştür.

Araştırmanın ikinci bölümünde, uluslararası insan hakları hukuku ile koruma altına alınan hakların ihlal edilmelerini önleyecek ve etkin olarak korunmalarını sağlayacak olan uluslararası koruma sistemleri incelenmiştir. Bu incelemeden maksat ise uluslararası koruma sistemlerinin, ulusal koruma sistemlerini tamamlayıcı mekanizmalar olduğunu, asıl korumanın ise ulusal seviyede sağlanması gerekliliğini ortaya koymaktır. İnsan hakları koruma sistemleri, birbirini tamamlayacak şekilde yapılandırılmıştır. Öncelikli olan, iç hukuk yolu ile sağlanan ulusal seviyedeki korumadır. Ulusal ölçekteki koruma ise yasama, yürütme organlarına ve özel kişi ve gruplara karşı korumayı kapsamaktadır. Korumanın ikinci boyutu ise uluslararası hukuk yolu ile küresel ölçekte sağlanan tamamlayıcı korumadır. Uluslararası koruma, BM ve bölgesel insan hakları koruma mekanizmaları aracılığıyla yerine getirilmektedir (Gözler, 2017: 441- 443).

Uluslararası korumanın tamamlayıcı nitelikte olması nedeniyle uluslararası koruma sistemleri, ulusal seviyedeki koruma aşamaları tamamlanmadan devreye girememektedir. Uluslararası mekanizmalar devreye girdiklerinde ise sistemin hantal olması ve katı bürokratik prosedürlere bağlı olarak çalışması nedeniyle yavaş işlemektedirler. Özellikle söz konusu mekanizmaların önemli ölçüde siyasal saikler ile hareket etmesi, mekanizmaların etkinliğini ve caydırıcılığını olumsuz olarak etkilemektedir. Bu noktada da ulusal koruma sistemleri ile uluslararası sistemler arasında bir köprü görevi görecektir şekilde göreceli bağımsız hareket edebilen aktörlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu rolü de bugün için ulusal insan hakları kurumları yerine getirmektedirler (Clapham, 2010: 77-84).

Araştırmanın üçüncü bölümünde, araştırmanın asıl konusu olan ulusal insan hakları kurumları düşüncesinin ortaya çıkışı, kavramsallaştırılması, ulusal kurumların modelleri, görev ve yetkileri, işlevsel ve örgütsel özellikleri ile ulusal kurumların uluslararası standartlarını belirleyen Paris Prensipleri ve ulusal kurumların akreditasyon süreçleri incelenmiştir. Bu incelemenin amacı ise küresel ve bölgesel ölçekte sağlanamayan etkin korumanın, yerel ölçekte ulusal insan hakları kurumları vasıtası ile sağlanıp sağlanamayacağı, ulusal kurumların örgütsel

özelliklerinin ve yetkilerinin korumada etkili olup olamayacağı hususlarının ortaya konmasını içermektedir.

Ulusal kurumlar düşüncesi, BM platformlarındaki insan haklarına yönelik çalışmalarda ortaya atılmıştır. Ulusal kurumlar fikrinin tartışılmaya başlanmasındaki temel düşünce, ulusal ölçekte insan hakları uygulamalarının izlenmesi ve raporlanmasından ibarettir. Bu düşüncenin esin kaynağını Uluslararası Çalışma Örgütü'nün yerel ölçekteki örgütlenme modelinin oluşturması nedeniyle başlangıçta ulusal kurumların hükümetten bağımsız olmaları dahi gündeme gelmemiştir. İlerleyen yıllarda insan hakları alanında faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin ve gönüllülerin önemli katkıları üzerine daha kurumsal ve özerk yapıların varlığına ihtiyaç duyulmuştur. 1993 yılında Viyana'da düzenlenen Dünya İnsan Hakları Konferansında da ulusal kurumlara ait Paris Prensipleri normlaştırılmış ve ulusal kurumlar düşüncesi kavramsallaştırılmıştır. Müteakiben BM tarafında da kabul edilerek Genel Kurul tavsiye kararı ile ahlaki bağlayıcılığı sağlanmıştır. Bu gelişmelere paralel olarak devletlerin ulusal kurumlar hakkındaki endişelerinin giderilmesiyle birlikte söz konusu kurumlar, yaygın olarak insan hakları koruma sistemleri içerisinde yer almaya başlamışlardır (Kjaerum, 2003: 5-9).

Araştırmanın dördüncü bölümünde, kabul etmiş olduğumuz varsayımlar çerçevesinde ve araştırma sonucunda elde etmiş olduğumuz bulgular doğrultusunda tezin ana sorunsalı olan *“Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, sahip olduğu hâlihazırdaki örgütsel özellikleri ve yetkileri ile evrensel standartlara uygun olarak insan hakları ihlallerini önleme ve koruma görev ve sorumluluklarını etkin bir şekilde yerine getirebilmekte midir?”* sorusunun yanıtları aranmıştır. Bu kapsamda olmak üzere, Türkiye’de insan hakları alanındaki kurumsal yapılanmanın tarihsel gelişimi, TİHEK’in örgütsel ve işlevsel özellikleri, görev ve yetkileri, Paris Prensipleri ve uygulama normları çerçevesinde incelenmiştir. Ayrıca Kurumun Türk idari teşkilatı içerisindeki yeri tartışılmıştır. TİHEK, 2012 yılında kurulan ve faaliyetlerine 2016 yılında son verilen TİHK’in yerine kurulmuştur. 2012 yılında TİHK kurulurken, Paris Prensipleri temel referans olarak alınmıştır. Ancak çoğulcu oluşum, idari ve mali bağımsızlık gibi temel örgütsel özelliklerin dikkate alınmaması ve ilerleyen süreçlerde de işlevleri bakımından görev ve sorumluluklarını tam olarak yerine getirememesi nedeniyle kurumsallaşmasını gerçekleştirememiştir. TİHEK de maalesef benzer süreçler ve yöntemlerle

kurulmuş müteakiben çıkarılan kanun hükmünde kararnameler ile ulusal kurum niteliklerinden tamamen uzaklaştırılmıştır.

Araştırmanın beşinci ve son bölümünde ise araştırma sonucunda elde edilen bulgular ve ulaşılan sonuçlar çerçevesinde insan hakları kavramı, koruma mekanizmaları, ulusal insan hakları kurumları hakkında genel bir değerlendirme yapılmıştır. TİHEK özelinde ise ulaşılan bulgular çerçevesinde Kurumun örgütsel yapısına ve işlevsel fonksiyonlarına ait sorunlu alanlar ve bunların çözümüne yönelik öneriler ortaya konulmuştur: TİHEK, toplumun desteğini alacak bir yaklaşımla ve katılımı ile kurulamamıştır. Çoğulcu oluşumu sağlayacak temsiliyetin Kurul yapısına yansması gerçekleştirilememiştir. Başlangıç aşamasında iken bile oldukça sorunlu olan idari ve mali bağımsızlığı, sonradan yapılan düzenlemelerle uluslararası standartların oldukça gerisine götürülmüştür. Kurumun mevcut örgütsel yapısı ve işlevsel özellikleri itibarıyla ulusal insan hakları kurumu olarak akredite olması mümkün görünmemektedir. Yapılması gereken, Paris Prensipleri'ni asgari çerçeve standartları olarak kabul edip bu standartları tam olarak karşılayacak şekilde Kurumu yeniden yapılandırmaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. İNSAN HAKLARI KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Bu bölümün öncelikli amacı, araştırmamızın konusu olan insan hakları kavram ve düşüncesinin, gerçekleştirilmesi mümkün olmayan bir ideal olmadığını veya uygulama ile söylem arasındaki derin farklılıklara rağmen hayal kırıklığına uğrayarak vazgeçilmesi gereken bir söylem olmadığını ortaya koymaktır. İnsan haklarının vaat ettikleri ile uygulamaları arasındaki derin uçurumu fark etmiş olmamız, bu haklara temel teşkil eden ilkelere şüphe edip, akıl ve hukuk aracılığıyla özgürleşme vaadini sorgulamamıza neden olmamalıdır (Galtung, 2013: 75). İnsan hakları, sadece insanın insan olmasından kaynaklanan özellikleri nedeni ile kendiliğinden kazanılmış veya birileri tarafından lütfedilmiş dogmatik haklar değildir. Galtung'un da belirttiği gibi insan hakları, insanların acılarını azaltmakla ilgili bir barış projesinin geriye kalan beklide son parçasıdır (Galtung, 2013: 12). Bu nedenle insan haklarının nasıl bir değere karşılık geldiği, bu hakların nasıl bir seyir takip edilerek elde edildiği, bu hakların özünde neleri içerdiği bu bölümde incelenecektir. Bu incelemenin nihai maksadı ise insan hakları kavramının düşünsel, felsefi ve bilimsel gelişimini izleyerek araştırmanın, kavramsal, kuramsal çerçevesini ve paradigmasını oluşturmaktır.

1.1 Ütopyadan Gerçekliğe Uzanan Kavram: İnsan Hakları

İnsan hakları denilince, herkesin aklına en üstün ahlaki ilkeler ve siyasi idealler gelmektedir. Çünkü bilinçaltı belleklerde oldukça tanındık gelen birtakım vazgeçilmez liberal özgürlüklere, bazen de toplumsal korumanın daha kapsamlı ilkelerine çağrışım yapmaktadır (Heywood, 2014: 387). Fakat insan hakları kavramı bundan daha fazlasını içermektedir. İnsan hakları, bu dünyayı daha yaşanılabilir bir yer haline getirmek ve her insanın uluslararası koruma mekanizmalarından eşit olarak faydalanabileceği güvenli yeni bir dünya yaratmak gibi, ideal beklentileri içinde barındırmaktadır. Bu beklentinin rasyonel temelli ütopyacı bir ideal olduğu ortadadır. Bu ideal, savunduğu siyasi standartlar ve uyandırdığı duygu yüklü coşkular gereği, henüz gerçekleştirilemeyen bir dünyanın tasarımı üzerine kurulmuştur. Bu tasarımın içerisinde yer alan insan hakları düşüncesi, ülkeler arası kesin sınırların yerini yavaş yavaş hukukun hâkimiyetine

bırakarak bu sınırların dokunulmazlığının aşılmasını vaat etmektedir (Moyn, 2017: 7-10).

Bu anlamda insan hakları hem toplumsal hareketlerin hem de siyasi öznelerin (devletler ve uluslararası) en yüceltilmiş ideallerini içinde barındırmaktadır. Çünkü mağdur olanlara daha iyi bir yaşamın mümkün olduğu yeni bir dünya olanağını sunmaktadır. İnsan haklarının yakın zamandaki ortaya çıkışını ve günümüzde sahip olduğu gücü doğru kavrayabilmek, onun ütopyacı ideallerini anlamaktan geçmektedir. İnsan hakları, yavaş yavaş ve parça parça ilerleyen bir haklar mücadelesi hareketi olarak görüldüğünde bile, bu hakların cazibesinin temelini oluşturan insan onuruna ve insana saygıya dayalı daha başka daha iyi bir dünyanın var olabileceğini ifade etmektedir. İnsan hakları, insan davranışının tarihteki seyri boyunca inanç, düşünce ve mücadelelere ilham vermiş bir idealizm olmaktan çok öte, insanlığın tutunabileceği belki de son ütopya'dır. Günümüzdeki siyasi ütopyalardan bazıları yenilgiye uğrarken insan hakları, yenilmeyen ideal ve bir ütopya olarak kalabilmiştir. İnsan hakları kavramı eğer yenilgiyi savuşturabilirdiye bu, büyük ölçüde iflas eden başka siyasi ütopyalara karşı insan haklarının geniş bir çevre tarafından ahlaki bir alternatif olarak kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır (Moyn, 2017: 7-10; Zbigniew, 1992: 212).

İnsan hakları mücadelesinin tarihsel gelişim sürecini, ulus devletin, modern devletler sisteminin ve bu sistemin temelini oluşturan kapitalizmin tarihsel gelişiminden bağımsız olarak değerlendirmek mümkün değildir (Yücel, 2013: 161). Bu nedenle insan hakları, devlet kuramlarının temellendirilmesinde de önemli bir yere sahiptir. Özellikle demokratik olarak nitelendirilen siyasal rejimlerde insan hakları, hem devlet iktidarını sınırlandırmakta hem de devletin varlık nedenini, amaçlarını ve meşruiyetini ortaya koymaktadır. Devletli toplumların yaklaşık 5300 yıllık tarihinde birey hakları ile devlet iktidarı karşı karşıya geldiğinde üstünlüğünü kabul ettirmeyi başaran, devlet iktidarı olmuştur. İnsan hakları, içerikleri itibarıyla devlete karşı ileri sürülen talepler olması ve aynı zamanda da paradoksal bir biçimde devlet tarafından tanınıp, saygı gösterilip, koruma altına alınması gerektiği için devlet ile birey ilişkilerinin dengeli bir duruma gelmesi, ancak son birkaç yüzyılda “devletlerin klasik egemenlik anlayışının” aşılması ile gerçekleşmiştir (Uygun, 2015: 477).

Klasik egemenlik anlayışının simgesi olan Westphalia Modelinin³, 1648'den 1945'li yıllara kadar sürdüğü kabul edilmektedir. Bu dönem, aynı zamanda evrensel insan hakları anlayışının düşünsel ve felsefi olarak sistemli bir biçimde ortaya çıktığı, insan haklarının devletlerin bir iç meselesi olduğu anlayışının aşıldığı, anayasalara ve uluslararası hukuka yansıdığı dönemdir (Uygun, 2003: 251). Benhabib, Westphalia hükümlerlik rejiminin esasları ile kurulmuş olan devletlerin eşitliği ve egemenlik haklarına ait statükonun ve klasik egemenlik anlayışının aşılması sürecini şu şekilde ifade etmektedir: “Liberal uluslararası hükümlerlik kavramlarının ortaya çıkmasıyla birlikte, insan haklarına riayet edilen ortak değerlerle, ilkelerin ve yasal kuralların taahhüdüne ve demokratik özgür iradeye saygı gösterilen devlet ve egemenlik anlayışı hayata geçirilmiştir” (Benhabib, 2016: 50).

Devlete karşı ileri sürülen ve iktidarların sınırlandırılmasında da bir araç olarak kullanılan insan hakları, iktidarın meşruluğuna ait sorunların çözülmesine yönelik teorilerle de ilişkilendirilmektedir. Özellikle de doğal hukuk ve bu hukuk anlayışından türetilen doğal haklar, hakların kökenini, rıza ve sözleşmecî doktrinler kapsamında teorik ve hukuki çözümlemeler sunan toplum sözleşmesi ile temellendirilmektedir (Kılıç, 2018: 217-218).

Haklar söyleminin ortaya çıkması, insanoğlunun siyasi iktidarın kaynağına ilişkin kavrayışındaki temel paradigmasının değişmesinden kaynaklanmıştır. Aydınlanma ile birlikte, bireyin siyasi toplum içerisinde kaybolduğu ve siyasi toplumun biyolojik bir bütün olarak görüldüğü Aristocu siyasi toplum ve devlet anlayışı aşılmıştır. Aristocu siyasi toplum ve devlet anlayışı, özgür, eşit ve hak sahibi bireylerin, kendi ortak amaçlarını gerçekleştirmek üzere, kendi iradeleri ile bir araya geldikleri, bireyci siyasi toplum anlayışına dönüşmüştür. Bu yeni yaklaşıma göre, devletten sadece toplumsal sözleşme ile güvence altına alınması gereken hak ve özgürlüklerin değil, bireylerin tüm hak ve özgürlüklerinin kapsamlı bir biçimde bir bütün olarak koruması da beklenmektedir. Böylece haklar

³ Westphalia modeli, Avrupa'da Otuz Yıl Savaşları'nın ardından yapılan, Westphalia Barış Antlaşması (1648) ile kurulan, devletlerarası ilişki ve egemenlik modelidir. Bu modele göre, dünyanın birbirine eşit egemen devletlerden oluştuğu kabul edilmiştir. Bu yeni egemenlik anlayışıyla, Avrupa'da kendi yasalarına göre hareket eden, kendi siyasi ve ekonomik çıkarlarını izleyen, egemen devletlerden oluşan bir düzen kurulmuştur. Bir devletin, bir başka devletteki insan hakları sorunları ile ilgilenmesi, devletlerin egemenlik yetkilerine müdahale olarak değerlendirilmiştir. Oktay, Uygun. *Devlet Teorisi*. 2. Baskı. (İstanbul: XII Levha Yayınları, 2015), 581-582.

söyleminin ortaya çıkmasıyla birlikte devlet ile birey arasındaki sorunlu ilişki, toplumdan birey merkezine yönelerek, bireylerin temel haklarının korunmasını öncelikli hale getirecek şekilde tersine dönmüştür (Erdoğan, 2015: 1-2).

İnsan haklarının felsefi, düşünsel ve siyasi olarak temellendirilmesi, doğal hukuk anlayışına dayanmaktadır. Doğal hukuk anlayışına göre insan, insan olması nedeniyle yapısının gereği olarak vazgeçilmez, devredilemez, zaman aşımına uğramaz bir takım doğal haklara sahiptir. Böylece insanın yalnızca insan olmasından ötürü hak sahibi olmasıyla insan hakları, insanın insanlığından başka hiçbir temele dayanmamakla en sağlam temeli bulmuş olduğunu göstermektedir. İnsan hakları kavramının doğal hukuk yoluyla temellendirilmesinden dolayı görünüşte ahlaki bir talep gibi durmasına rağmen, özünde siyasal bir içerik taşımaktadır. İnsan hakları taleplerinin en temel işlevi, siyasal iktidarların keyfi müdahalelerini önleyip, iktidarı sınırlandırmak, iktidarı bireyin rızasına dayandırarak, bireyin kendini gerçekleştirebilmesinin yolunu açmak ve devletin bütün uygulamalarında, insan haklarına saygı ve koruma duyarlılığıyla hareket etmesini sağlamaktır (Coşkun, 2014: 22-23; Shaw, 2017: 35-38).

Bu anlamı ile insanın kendisi, insan haklarının hem kaynağını hem de içeriğini belirlemektedir. İnsan haklarının kaynağını, insan olma, insan doğası ve insan onuru gibi değerler oluşturmaktadır. İnsan onuru ise yaşam hakkından başlamak üzere, bütün haklar için zorunlu olan başlangıç ve ortak temeli ifade etmektedir (Öğütçü, 2005: 569; Tepe, 2010: 17). İnsan hakları kavramının tanımı içerisinde yer alan birey, coğrafyadan, milliyetten ya da diğer tüm özgül niteliklerden, sıfatlardan bağımsız bir varlıktır. Kısacası, insan, hakların öznesi olarak hukuk önünde eşitliği sağlanmış soyut bir kişiliktir (Arslan, 2001: 8-9). Bu soyutluğun arka planı, Aydınlanma dönemindeki Avrupa Felsefesinde yer alan, Kant'ın insan anlayışından⁴ kaynaklanmaktadır: Aslında bu insan tasarımının içeriği, insanın, akılla donatılmış, serbestçe tercih yapabilme özgürlüğüne sahip ve tercihlerine göre eylemlerde bulunabilme yetenekleri olan, tek varlık olması düşüncesine dayanmaktadır (Diemer, 2009: 72).

⁴ Aydınlanma döneminin anlayışına göre insan, haklarının ve ödevlerinin bilincinde, irade sahibi, kendi kendisinin efendisi olan ussal bir varlıktır. Bir yandan kendi meşru çıkarlarına/haklarına ve özel yaşamının dokunulmazlığına saygı duyan, diğer yandan da toplumsal yaşamın ve kendi organlarının olağan biçimde işleyişiyle sağlığını koruyan, siyasal toplumun geleceğini güvence altına alan, yasalara boyun eğen birey ve yurttaştır. Alain, Touraine. *Birlikte Yaşayabilecek miyiz?* (5. Baskı). Çev. Olcay Kunal (İstanbul: Yapı Kredi yayınları, 2017), 34.

Her ne kadar insan hakları kavramının öznesi olarak insanın toplumdan koparılmış olduğu iddia edilse de sonuçta insan hakları, insan tasarımlarından değil, insan onurunun ontolojisinden türetilen değerleri içermektedir (McCruden, 2008: 723). Bu nedenle de insan hakları, bireyin sırf insan olduğu için doğuştan sahip olduğu haklar olarak kabul edilmekte ve kavramsallaştırılmaktadır. İnsan hakları kavramını evrensel boyutta kuramsallaştırabilmek için hakların felsefi ve hukuki dayanaklarının rasyonel olarak temellendirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda da insan hakları teorisi oluşturulurken, öncelikli olarak insan olma ayrıcalığının onu hak sahibi yapabilme özelliğine ve bu doğrultuda da hak⁵ ve insan onuru kavramlarına başvurulmaktadır (Donnelly, 1995: 18; Kaygı, 2004: 77).

Hak sözcüğü hem konuşma dilinde hem de hukuk literatüründe çoğu kez aynı anlamda kullanılmaktadır. Hak sahibi olmak, bir şeyi yapmaya iradesi ve yetkisi olmak ya da bir şeyi talep edebilmek demektir. Diğer taraftan, hak, sahibine bir şeyi yapabilme yetkisi verirken, başkalarına da bu yetkinin kullanılmasına engel olmama ve saygı gösterme yükümlülüğünü getirmektedir. Gözler'in ifadesi ile hak, insanlara hukuk düzeni tarafından tanınan bir şeyi yapma veya yapmama, belli bir şekilde davranıp davranmama erkidir (Uygun, 2015: 485-486; Gözler, 2017: 67).

İnsanı hak sahibi yapan yetkinin iki kaynağı olduğu kabul edilmektedir: Birincisi, insan onurudur. Bu boyutu ile insan onurunun korunması, ahlaki bir zorunluluktur. Bu görüşün arka planında yer alan temel düşünceye göre insan olmanın özünü ve değerini, insanın sahip olduğu ahlaki özellikleri oluşturmaktadır. Ahlakilik ise hiçbir zaman dayatılamayan fakat tercih ve özerklik yoluyla gerçekleştirilen bir değerdir. Çünkü insan, akıl yolu ile tercihte bulunabilme yeteneğine, yani özgür iradeye sahiptir. Bundan dolayı insan olmak ve kendi doğasını gerçekleştirmek için herkesin özgür olma hakkı vardır. İnsanı hak sahibi yapan yetkinin diğer kaynağı ise hukukidir. İnsanı hak sahibi yapan yetkinin hukuki içeriğini, pozitif hukuk vasıtası ile taraflar arasında yapılmış olan somut sözleşmeler oluşturmaktadır (Donnelly, 1995: 27; Erdoğan, 2015: 17-21).

⁵ Hak kavramı ile ilgili olarak literatürde birçok farklı görüşler bulunmaktadır. Bu teorilerden bir kısmı hak kavramının varlığını kabul ederken, bir kısmı ise kabul etmemektedir. Hak kavramını kabul eden teoriler; İrade Teorisi, Menfaat Teorisi, Karma Teori, Analitik Görüş, Beyan Teorisi, Tasarım Teorisi. Hak kavramını reddeden teori ve görüşler ise, Bentham Yaklaşımı, Amerikan Realizmi, Duguit Yaklaşımı, Kelsen Yaklaşımı, İskandinav Realizmidir. Hak teorileri kadar kavramsal hak tanımı bulunmaktadır. Çoğunlukla kabul edilen görüş, karma görüştür: Karma görüşe göre hak kavramı ise, insana irade kudreti tanımak suretiyle korunan menfaattir. Adnan, Güriz. *Hukuk Felsefesi*. 12. Baskı. (Ankara: Siyasal Kitabevi, 2017), 120-136.

Bir insanın haklara sahip olması demek, ırk, cinsiyet, dil, renk, ideolojik, felsefi düşünce ve dini inanç ayrımı olmaksızın kişinin, doğuştan eşit ve özgür olarak beraberinde getirmiş olduğu haklar olarak kabul edilmektedir. İnsan haklarına sahip olmanın tek bir şartı vardır: o da sadece insan olmaktır (Coşkun, 2014: 20-21). Yukarıda ifade edilen bütün bu açıklamalardan sonra insan haklarını kavram düzeyinde ifade edecek olursak: “İnsan hakları, eşit ve özgür bir şekilde yaşayabilmek amacıyla fiilen devletlere karşı ileri sürülen, devletleri meşruiyet içinde tutmaya hizmet eden ve bireylerin doğuştan sahip oldukları genel, evrensel, dokunulmaz, vazgeçilemez ve en üstün, en güçlü ahlaki ve hukuki taleplerdir” (Uslu, 2014: 363).

Bilimsel bir inceleme ve araştırmadan beklenen amaç, mevcut olguların rasyonel olarak temellendirilmesi, gerekçelendirilmesi, açıklanması ve epistemolojik olguların kavramsallaştırılarak, kurama dönüştürülmesidir. Bu bilimsel zorunluluk gereği insan hakları doktrini ile ilgili olarak da aynı bilimsel aşamaların izlendiği görülmektedir. Ancak insan haklarının kuramsal gerekçelendirilmesinin kaynaklarına ilişkin günümüzde hâlâ bir uzlaşma bulunmamaktadır. Uzlaşıda yaşanan bu güçlüğüňün arka planında yatan nedeninin ise Batı’ya ait değerlerin ve liberal ideolojinin, insan haklarının düşünsel ve felsefe kökenleri üzerindeki hegemonik baskısının yol açtığı medeniyetler rekabetinden kaynaklandığı görülmektedir. Söz konusu uzlaşma zorluğunu not ederek teorik düzlemde bu sorunu aşabilmek için bu incelemede insan haklarının düşünsel temelleri olarak iki temel kurama yer verilecektir: Doğal hukuk ve doğal haklar kuramı ile Pozitif hukuk ve pozitif haklar (hukuki haklar) kuramı.

1.2 İnsan Hakları Kavramının Temellendirme Aparatı: Doğal Hukuk ve Doğal Haklar

İnsan haklarının temellendirilmesi ve gerekçelendirilmesi ile ilgili birbirinden farklı görüşler bulunmaktadır. Ancak gerek insan hakları doktrinine gerekse insan hakları uygulamalarına yön veren temel yaklaşımın, doğal hukuk ve doğal haklar kuramı olduğu genel kabul görmektedir. En azından liberal insan hakları teorisinin kökenlerinin, doğal hukuk olduğu konusunda bir mutabakat söz konusudur. Tarihsel süreç içerisinde iktidarları, dünyevileştirmek, meşrulaştırmak, sınırlandırmak, kişi hak ve özgürlüklerini devlete karşı ileri sürmek için başvurulan en etkili yöntem olarak doğal hukuk ve doğal haklar, siyasi, felsefi hatta teolojik bir araç olarak kullanılmıştır (Douzinas, 2018: 37; Heywood, 2014: 89).

Doğal hukuk anlayışına göre, pozitif hukukun üstünde Tanrısal/doğal yasalar bulunmaktadır. Bu yasaların ne zaman konulduğunu kimse bilmeseydi yazılı hale getirilmiş olmasa da bunlar hiç değişmeyen, üstün ve ebedî kutsal yasalardır. Kaynağını, gücünü ve meşruiyetini Tanrı'dan alan doğal yasalar, toplumdan ve devletten önce var olan yasalardır. Bu nedenle de devletin ve toplumun, doğal yasalara ve doğal yasaların bir yansıması olan doğal haklara herhangi bir müdahalesi kabul edilemez olarak değerlendirilmektedir (Uygun, 2015: 368-369).

Doğal haklar kuramının temellendirilmesinde, köken itibarıyla içeriğinde barındırdığı bir takım metafizik unsurlarla insan onuru, insan tabiatı, doğuştan kazanılma, herkesin eşit olarak sahip olması, dokunulmazlık, devredilemezlik, vazgeçilemezlik ve evrensellik gibi, ahlaki olarak reddi pek de kolay olmayan anlamlar yüklenmiştir. İnsan hakları düşüncesinin Batı'da modern devletlerle, modern kapitalist ekonomilerin yarattıkları, sosyal ve siyasal değişimlere karşılık ortaya çıktığı varsayımından hareketle düşünsel temellendirilmesi de kronolojik olarak Antik döneme kadar götürülmektedir (Donnelly, 1995: 12).

Antik Çağ düşünürlerinden Aristo, doğadaki her şeyi zorunlu yasalarla birbirine bağlanmış, verili olarak önceden belirlenmiş var olma amaçlarına yönelmiş, kendi içerisinde hiyerarşik bir düzene sahip bir kozmos/doğa durumu olarak betimlemektedir. Aristo, betimlemiş olduğu kozmos/doğa durumu içerisindeki insanı tanımlarken de duyulara sahip olması nedeni ile hayvana, akla sahip olması ile de Tanrı'ya yakın olarak ifade etmekte ve insanın akıl yolu ile biri eylemsel, diğeri de düşünme olmak üzere, iki ayrı davranış içerisinde olabileceğini, ancak, akıl vasıtası ile de erdemlere ulaşabileceğini belirtmektedir (Ağaoğulları, 2013: 330-338; Aristoteles, 1983: 8-10; Aristoteles, 1983: 222).

Aristo, en üstün erdemi, insanın yaratılış gayesinde bulunan doğanın kendi içsel ve hiyerarşik düzeni içerisinde yer alan, kozmosta/doğada var olma amacına uygun olarak işleyen, iç dünyasındaki bilgelik olarak açıklamaktadır. Aristo, kurgulamış olduğu bu doğa tasviri ve doğal yasalardan hareket ederek, aşkın bir güç tarafından verili siyasal alan (doğal düzen) içerisindeki hiyerarşik toplumsal yapıların ve iktidar biçimlerinin sınıflandırmasını yapmaktadır (Swingewood, 2009: 6-9).

Aristo, yapmış olduğu bu siyasal toplum ve devlet tasvirinde, toplumsal sınıfları katı hiyerarşik bir düzen içerisine sokmakla ve toplumun büyük çoğunluğunu mülkiyete, silahlara, siyasal iktidara, erdeme, bilgelığe, kısaca her

şeye sahip olan, bir elitin mutluluğunun araçları durumuna indirgemekle kalmamış, devlet-birey ilişkilerini de eşitsizlikçi bir eksen üzerine oturtarak, bireyi devletin boyunduruğu altına sokmuştur (Ağaoğulları, 2013: 337-348; Aristoteles, 1983: 222).

Roma döneminde de Cicero, zamanın ruhuna uygun olarak doğa durumu tasvirinden hareketle bütün insanlar için geçerli olan ve aynı kalan, değişmeden sonsuza dek süren gerçek ve üstün doğal yasalar olduğunu ileri sürmüştür. İnsanın bu yasalara ancak doğru akıl ile ulaşabileceğini belirtmiştir. Akıllı, insan ile Tanrı'nın ortak ögesi olarak nitelendirmiştir. Böylece insanı, yeryüzünde Tanrı'nın bir sureti olarak yüceltmış ve insanın, akıl yolu ile kavramış olduğu doğa yasalarının, Tanrısal aklın bir ürünü olduğunu ileri sürmüştür. Bu düşünceden hareketle Cicero, insanlar tarafından yapılan ve istenildiği zaman da değiştirilebilen yasaların, gerçek anlamda bir yasa olmadığı düşüncesindedir. Cicero, yöneticilerin, toplumu kendi keyifleri doğrultusunda değil, doğal hukuk yasalarına uygun olarak yönetmesi gerektiğini savunmuş, kendine ait bir doğal haklar teorisi geliştirmiştir (Cicero, 2014: 201).

Cicero'nun betimlemiş olduğu doğal hukuk yasaları tasarımının özünde de yeryüzü egemenini sınırlandırmak düşüncesi yer almaktadır. Ancak doğal yasaları kimin anlayıp kimin uygulayacağı konusunda, Cicero da Aristo'nun elitist tutumundan kaçamamıştır. Cicero'nun kuramsallaştırdığı doğa durumu ve doğal yasalar ile inşa ettiği siyasal rejim, elitist, aristokratik bir rejimden öteye geçememiştir (Ağaoğulları ve Köker, 2011: 51-54).

Aşkın ve sorgulanamaz güçten bağımsız olarak, gerçek dünyanın diyalektik devinimleri, olguları ile toplumsal ve siyasal alanın gerekçelendirilmesi, ilk kez Thomas More ile gündeme gelmiştir. Devlet ve yeryüzü iktidarının sorgulanması, mutlak monarşiye karşı direnme hakkının olması gerekliliğine dair düşünceler, Etienne de La Boetie, François Hotman, Theodore de Beze, George Buchanan, Stephanus Junius Brutus gibi çağının önünde olan Monarkomaklar tarafından yine doğal hukuka ve doğal yasalara dayanılarak ileri sürülmüştür (Ağaoğulları ve Köker, 2013: 309-342).

Ulus devlet iktidarını ilk kez egemenlik kavramı ile açıklayan, Jean Bodin'den, doğa durumunu en sorunlu bir şekilde tasvir eden, Thomas Hobbes'a kadar tüm düşünürler, egemeni önce gökyüzünde yaratmışlardır. Sonra yaratmış oldukları bu aşkın ve sorgulanamaz kutsal egemeni yeryüzüne indirip, mutlak

olarak monarklara teslim etmişlerdir. Tanrı'nın yeryüzüne indirilen kutsallaştırılmış egemenliği ile monarka karşı mutlak itaati, monarkın mutlak egemenliğini ve siyasal toplumu meşrulaştırmışlardır. Bu tasarımda da başvurdukları teorik kurgu, yine doğa durumu ve doğal hukuk yasaları olmuştur (Ağaoğulları ve Köker, 2009: 65).

Doğa durumu ve insan doğası tasvirleri, dini inanç sistemlerinden ve kutsal metinlerden esinlenerek temellendirildiği bilimsel ve olgusal bir gerçekliktir. Aslında bugünkü anlamı ile insan hakları kavramı, kutsal inanç metinlerinde ve sistemlerinde yer almamaktadır. Ancak teolojik inanç sistemleri, devletin pozitif hukuk sisteminden daha üstün kabul edilen ve yüce aşkın güçten kaynaklanan bir doğal hukukun varlığı düşüncesi ile insan hakları teorisine düşünsel ve felsefi bir zemin hazırlamışlardır. İnanç sistemleri çerçevesinde, her insan kutsal olarak kabul edilmektedir. Bu kutsiyet düşüncesi ile evrensel olarak sorgulanamaz aşkın bir gücün referans verilmesi ve bu güçten varlığını alan bir insanlık anlayışının evrensel olarak ortak bazı hakları da beraberinde getireceği kabul edilmektedir. Böylece kaynağı ilahi ve kutsal olan bu haklar, dünyevi iktidarlar tarafından çiğnenemez üstün değerler konumuna taşınmaktadır. Bu yaklaşım sadece Yahudi-Hristiyan geleneğinde değil, İslam'da ve diğer dinlerde de yer almaktadır (Shestack, 2006: 91-92; Paine, 2013: 165-170). Bu düşüncenin arka planında yer alan ana tema, Tanrı'nın yeryüzündeki bir sureti olan insanın kutsal kabul edilerek egemene karşı korunması yatmaktadır (Alatlı, t.y: 6). Ancak insanın Tanrı tarafından kendisinin bir sureti olarak yaratıldığı düşüncesi herkes tarafından kabul edilmiş olsa bile, bundan hangi hakların çıkarılacağı sorunu, tam ve açık olarak hâlâ çözülmüş değildir. İnsanların Tanrı önündeki eşitliği, aynı yaratıcı tarafından yaratılmanın doğal bir sonucu gibi görünse de bundan, insanların diledikleri gibi özgürce yaşamaları sonucu çıkmamaktadır. Çünkü kutsal metinlerde genelde kişi özgürlüklerine ağır sınırlamalar getirilmektedir. Birçok kutsal metinde haklardan ziyade yükümlülöklere vurgu yapılmaktadır. Hatta bazı inanç sistemleri, Tanrı tarafından eşit olarak yaratılmış olmalarına rağmen, köleler, kadınlar ve inanmayanlar için insan hakları felsefesi ve düşüncesi ile bağdaşmayan çok ağır ve sınırlayıcı bir yaklaşım da gösterebilmektedirler (Shestack, 2006: 91-92).

Aydınlanma dönemi ile birlikte de akıl devreye sokularak aklın iktidarı ilan edilir: Antik Yunan'dan bu yana felsefenin ve bilgi kuramlarının temel kavramlarından biri olan akıl, önceki yüzyıllardaki anlamlandırılmılardan farklı

olarak yeni bir içerikle donatılır. Akla, insanın her türlü dışsal belirlenimden bağımsız, etkin, eleştirel ve değiştirici yetisi anlamı kazandırılır. Böylece gözlem sayesinde nesneleri ve olguları analiz ederek ve ampirik deneylerle sınamak suretiyle gerçeğe ulaşılabilceği düşüncesi hâkim olur. Akıl kavramına yüklenilen değer atfetme bununla da sınırlı kalmaz, düşünebilen bütün varlıklar, bütün uluslar, bütün zamanlar ve bütün kültürler için doğruyu ve yanlış belirlemenin tek ölçütü olarak kabul edilir (Ağaoğulları vd., 2013: 520-523; Mouffee, 2001: 139).

Aydınlanma düşüncesi bu noktada, insanın aklını kullanmak suretiyle mutluluğu yakalayacağı varsayımı üzerinden evrenselci ahlaki bir zemin oluşturur. Bu evrenselci ahlaki değer, iki yaklaşım üzerinden temellendirilir: Birincisi, insanın doğasında var olan evrensel değerler anlayışıdır. Diğeri de, insanın tutkulu ve çıkarıcı doğasında var olan, egoist değerler anlayışıdır. Evrensel değerlerin kabul edilmesi, doğal hukuk kuramının benimsenip, doğal (hukuksal) yasalar ile doğal (insani) haklar kavramlarının gündeme getirilmesi sonucunu doğurur (Ağaoğulları vd., 2013: 520-523).

İnsanın, sırf insan olmaktan dolayı hak ve özgürlüklere sahip olduğu ve devletin bunlara dokunamayacağı düşüncesi ise ancak 1600'lerde ortaya çıkabilmiştir. Bu düşünce başta Locke (1632-1704) olmak üzere, Samuel Von Pufendorf (1632-1694), Christian Wolff (1679-1754), Jean- Jacques Rousseau (1712-1778), William Blackstone (1723-1780), Emer de Vattel (174- 1767) gibi, düşünürler tarafından savunulmuş ve teorileştirilmiştir. Bu teoride, iki önemli kurgusal varsayım yer almaktadır: Birincisi, doğa durumu, ikincisi ise sosyal sözleşmedir. Bunun en önemli teorisyeni olan John Locke'ta, kendisinden önceki düşünürler gibi, insanı bir doğa durumu içerisinde tasavvur etmiştir (Gözler, 2017: 132). Locke, insanların toplum ve devlet öncesi dönemde doğal yaşam halindeyken, tam bir özgürlük ve eşitlik içinde yaşadıklarını belirtmiştir. Kimsenin diğeri üzerinde herhangi bir otoritesi veya üstünlüğü bulunmamakta ve kendisinden başka daha üstün bir otoriteye de tabi değildiler. Bütün insanların doğa durumunda eşit ve özgür olmalarının bir sonucu olarak, herkesin yaşamını, malını, sağlığını ve özgürlüğünü güvence altına alan doğal bir durum söz konusudur (Zabcı vd., 2009: 164 -165).

Locke'a göre bu özgürlük durumu, bir başıbozukluk, bir belirsizlik veya bir düzensizlik ya da kaos anlamına gelmemektedir. Ancak Locke, bu özgürlüğü, sınırsız olarak da değerlendirmemektedir. Locke göre söz konusu özgürlük, doğa

yasalarının izin verdiği şeyleri yapma özürlüğü ile sınırlı olup, doğa yasaları aynı zamanda doğa durumundaki barışın, özgürlüğün ve eşitliğin de güvencesidir. Aslında söz konusu olan bu doğa yasası, akıldan başka bir şey de değildir. Doğa yasasına karşı çıkmak ise akla aykırı hareket etmek demektir. Tanrı, insanı akıl sahibi bir varlık olarak yaratmış ve ondan akla uygun olarak hareket etmesini beklemektedir. Doğa yasası, aklın buyruğu olduğu için toplumun ortaya çıkardığı geleneklerden veya devletin iradesi olan pozitif yasalardan da üstündür (Zabcı, vd., 2009: 165-167).

Locke'un doğa durumundaki insanın sahip olduğu eşitlik ve özgürlük, aynı zamanda bireyin kendi yaşam ve özürlüğü koruması için herkese karşı eşit cezalandırma hakkını da beraberinde getirmektedir. Herkesin herkese karşı sahip olduğu cezalandırma hakkı, toplumsal ve siyasal yaşamı, barış ve özgürlüğü tehdit edeceğinden bu hakkın, toplumsal bir sözleşmeye bağlı olarak tarafsız ve adil yargılama ve cezalandırma erkine/bir egemene bırakılması öngörülmektedir. Böylece bireyler, bu haklarını rıza ve toplumsal sözleşme ile siyasal topluma ve devlete devretmektedirler. Bundan sonra toplum ve devlete düşen görev ise toplum ve devletten önce doğuştan var olan, değiştirilemez, devredilemez, dokunulmaz evrensel doğal hakları tanımak ve saygı gösterip koruma altına almaktır. Devletin bu yükümlülüğü yerine getirmemesi halinde ise rıza ve toplumsal sözleşme ortadan kalkacağı için egemen/devlet meşruiyetini ve otoritesini kaybedecek ve meşru direnme hakkı doğacaktır (Zabcı, vd., 2009: 217).

Aydınlanma felsefesi düşünürlerinden Montesquieu ise Hobbes, Locke ve Spinoza'dan oldukça farklı bir doğa durumu ve doğal yasalar tasarımı bulunmaktadır. Montesquieu, "bütün bu kanunlardan önce (pozitif yasalardan), tabiat kanunlarının (doğal yasalar) var olduğunu ve bu kanunların, yalnızca varlığımızın yapısından gelmekte" olduğunu söylemek suretiyle bir doğa durumunun ve Tanrı yasalarının varlığını, çağdaşları gibi kabul etmektedir. Ancak Montesquieu, yasaları, olayların ve nesnelerin doğasında var olan zorunlu ilişkiler olarak tanımlamakta ve bütün varlıkların kendi doğalarına ait ayrı yasaları olduğunu ileri sürmektedir. Fakat her zaman geçerli ve en üstün olduğunu kabul ettiği doğal yasaların, egemen güç karşısındaki zayıflığının da farkında olan Montesquieu, doğal (ya da Tanrısal) yasalarla pozitif yasaların uyum içerisinde olduğunu belirterek pozitif hukukun gerekliliğini vurgulamaktadır (Montesquieu, 1998: 49-53; Ağaoğulları vd., 2009: 377-378).

Yukarıda yer alan açıklamalardan da anlaşılmaktadır ki, doğal haklar kuramı, sonuçta bir kurgu olup, içerisinde bugüne kadar açıklanamamış bazı somut çelişkileri barındırmaktadır: Bu sorunlardan ilki, hangi normların doğal hukukun bir parçası olduğu ve bu nedenle vazgeçilemez veya ancak *prima facie* sınırlanabilir olduğunun belirlenmesi güçlüğüdür. İkinci sorun ise doğuştan kazanılan hakların modern insan anlayışından kaynaklanan ihtiyaçları tam olarak karşılayamamasıdır. Çünkü doğa durumu ve doğa yasalarından kaynaklanan doğal hakların betimlenmesi ve felsefi izahı teorisyenden teorisyene ve zamana göre değişiklik göstermektedir. İnsanlık tarihinde bir doğal hâl döneminin olduğunun ve keza insanların bir araya gelerek bir sözleşme yaptıklarının ispatı da mümkün değildir. Bu hipotezin tarihsel olgu olarak ispatlanması mümkün olmadığı gibi, mantık olarak da ispatlanması mümkün değildir. Bir an için doğal hâl denen bir dönem olduğunu kabul etsek bile, doğal hâlde yaşayan insanların bir sözleşme yaparak toplum haline geçtikleri iddiası da mantıken tutarsızdır. Çünkü sözleşme kavramı, bizatihi toplum halinde yaşayan insanlar için bir anlam ifade eden kavramdır. Doğal hâlde yaşayan insanların sözleşme kavramını biliyor olmaları bizatihi doğal hâl varsayımının kendisiyle de çelişmektedir (Uygun, 2015: 492-496).

Ayrıca insanların haklara sahip olması gerektiği düşüncesine doğuştan değil, tersine, bugüne kadar içerisinde yetişmiş olduğu tarihsel geleneklere karşı vermiş olduğu mücadeleler sonucunda ulaşılmıştır. O halde insan haklarını, doğanın bir hediyesi, şimdiye kadarki tarihin bir lütfu değil, tarihin bugüne dek nesilden nesile aktardığı rastlantısal nesep ve ayrıcalıklara karşı verilmiş olan mücadelelerin bir sonucu olarak kabul etmek gerekir (Marx, 2014: 26). Bu ve buna benzer sorunlar nedeni ile doğal haklar teorisinin hukuk öğretisi ve felsefesi içerisindeki önemini, zaman zaman göreceli olarak kaybettiği dönemler yaşanmıştır. Ancak 2. Dünya Savaşı'ndan sonra yeni bir anlam kazanarak insan hakları öğretisindeki yerini tekrar almıştır (Shestack, 2006: 4; Uygun, 2015: 492-493).

Doğal haklar teorisi, devlet iktidarını sınırlayarak, bu sınırı aşan iktidarların da meşruiyetlerini yitireceğini belirterek, insanlık tarihine önemli katkılarda bulunmuştur. İnsan hakları kuramında, hakların devlet tarafından verilmediği, devlet kurulmadan önce de var olduğu görüşüyle, mutlakıyetçi ve baskıcı rejimlere karşı özgürlüklerin güvence altına alınmasında önemli rol oynamıştır. Bütün bu olumlu sonuçlara rağmen, içeriğinde metafizik unsurları barındırması nedeniyle

doğal haklar kuramı, gerçekçi olmaktan uzak kabul edilmektedir (Uygun, 2015: 492-493).

Bilim, insanların her zaman toplu olarak yaşadıklarını, iktidarların ise sözleşmeyle değil güç ilişkiler ile oluşturulduğunu kanıtlamaktadır (Oppenheimer, 1984: 46). MacIntyre'a göre de aslında doğa durumu, doğa durumundan çıkarılan haklar ve bunlar üzerinden temellendirilen insan hakları kuramı, kavramsal soyut bir kurgudur. Fakat bunlar son derece kendine has özellikleri olan, soyut kurgulardan ibarettir (MacIntyre, 2001: 112-113).

Doğal haklar teorisi ile açıklanamayan temellendirme sorunları ve içerisinde barındırmış olduğu metafizik unsurlar, insan hakları teorisinin açıkça temelsiz kaldığı sonucuna da götürmemektedir. Kuşkusuz doğal haklar teorisinin gerekçelendirilmesinin rasyonel bulunmaması, insan hakları teorisinin önemini de azaltmamıştır. Çünkü insan hakları, insanca bir yaşam tarzının temel koşullarını belirleyen, toplumsal ve siyasal yaşamın vazgeçilmez öğeleridir. Yine de, insan haklarına gerçekçi bir temel bulunması gereksinimi varlığını her zaman hissettirmiştir. Bu gereksinim, doğa durumu ve toplumsal sözleşme varsayımlarının doğal hukuk teorisinden dışlanması ile karşılanmıştır. Bundan sonra doğal hukuk teorisinin yeni kavramı olarak, insan doğası öne çıkmıştır (Uygun, 2015: 492-493).

İnsan haklarını doğal haklar kuramı ile gerekçelendirdiğimizde, söz konusu doğuştan sahip olduğumuz doğal haklar gerçekleşmese de kurgusal olarak, varsayım düzeyinde varlıklarını sürdüren, elimizden alınmaya kalkışıldığında gerçek değerini daha iyi anladığımız haklar olarak algılanmaktadır. Bu yaklaşımın pozitif hukuk yaklaşımına olan karşı tezi ve üstünlük iddiası, insan haklarının yasal haklara indirgenemeyeceği ya da yalnız yasal haklar statüsünde kabul edilemeyeceği noktasındadır. Oysa insan haklarını anlamlı kılan ve bir hak değerine ulaştıran, hakların gerçekleştirilmesi koşuluna bağlıdır (Deveci, 2004: 44).

Hakların gerçekleştirilmesi ve korunması, modern devletlerde ve toplumlarda pozitif hukuk yolu ile sağlanmaktadır. Locke, Rousseau ve Kant'tan bu yana yalnızca felsefede değil, zamanla, Batılı toplumların anayasa gerçeğinde de hem pozitifliğe hem de özgürlük güvencesi altında bağlayıcı hukuka yer veren bir hukuk kavramı kendini kabul ettirmiştir. Maddi yaptırımlarla donatılan normların, siyasi bir yasa koyucusunun değişebilir kararlarına dayanması ve bu biçimde normlaşan hukukun tüm hak sahiplerine eşit ölçüde özerklik garantisi

vermesi, meşruluk ilkesinin bir koşuludur. Bu koşul da yine yasamadaki demokratik işleyişlerle sağlanmaktadır. Böylece bir yandan pozitif hukukun bağlayıcılığı ve değişebilirliği diğer yandan da yasa koymakla meşruluk arasında kavramsal bir ilişki kurulmuş olmaktadır (Habermas, 2015: 168; Türközer, 2005: 201-203).

1.3 Egemen Gücün Mutlak İradesinin Haklara Yansıması⁶: Pozitif Hukuk ve Pozitif Haklar

Doğal haklar teorisine karşı geliştirilen eleştiriler, 19. ve 20. yüzyılda yoğunlaşmaktadır. Doğal hukuk teorisine en ciddi eleştiri hukuki pozitivism adı verilen doktrinden gelmiştir. Bu felsefe, 19. yüzyılın önemli bölümünde hukuk teorisinde hâkim bir konuma yükselmiş ve yirminci yüzyılda da etkisini devam ettirmiştir. Klasik pozitivist felsefeciler, hakların *a priori* bir kaynağı olduğu düşüncesini reddederek, otoritenin tek kaynağının, devletin ve devlet görevlilerinin emredici düzenlemeleri olduğunu savunmaktadırlar. Mevcut hukuk sistemlerinin üzerinde aşkın (transandantal) bir hukuk düşüncesine de karşı çıkmaktadırlar. Pozitivistlere göre insan haklarının yegâne kaynağı, yaptırımlarla donatılmış maddi gerçekliğe sahip olan bir hukuk düzenidir. Ne olması gerektiği konusundaki düşüncelerin hukukta yeri olmadığını, mevcut hukukun, olması gerekenden ayrılması gerektiğini savunmaktadırlar. Aslında hukuki pozitivism, insan haklarının, ahlaki, felsefi ve dogmatik düşünsel temellerden ayırt edilmesi gerekliliğini talep etmektedir (Shestack, 2006: 94-95; Güriz, 2005: 38).

Hukuki pozitivism akımına göre, insan haklarının kaynağını, devlet tarafından yaptırımlara bağlanmış hukuk kuralları oluşturmaktadır. Çünkü pozitif hukuk, toplumsal düzeni sağlamak amacıyla uyulması zorunlu olan kuralları koyarken, ortak yarar (kamu yararı) adına olması gerekeni de belirleyerek toplumsal yaşamda gerçekleşen somut olayları bir takım hukuki sonuçlara bağlamaktadır. Böylece toplumsal yaşamın büyük bir bölümü, hukukun kapsamı içerisine alınmış olmaktadır. Pozitif hukuk yolu ile toplumsal yaşamın olağan akışını düzenleyici normlar belirlenirken, aynı zamanda da bireyin davranışlarına da yön verilmektedir. Böylece insan davranışlarının büyük bir bölümünün de hukuk

⁶ John Austin, hukuk biliminin konusunu şu şekilde açıklamaktadır: “Hukuk biliminin konusu, pozitif hukuktur. Pozitif hukuk ise siyasi bakımdan üstün durumda bulunanların tabi olanlar için belirlediği kurallardan oluşur. Austin, hukuk kuralını en genel ve geniş anlamda “akli bir varlığın üzerinde iktidar sahibi olduğu başka bir akli varlığın davranışlarını düzenlemek için belirttiği” davranış modeli olarak tanımlamaktadır.” (Aktaran; Güriz, 2017: 289).

kurallarının kapsamı içine alınması gerçekleşmiş olmaktadır. Pozitif hukukta, toplum ve bireylerin doğadaki varoluş nedenlerine ve nihai amaçlarına bağlı olarak doğal yasalara göre hareket etmeleri yerine, devlet tarafından düzenlenmiş belirleyici, somut normlar ve kurallara göre davranmaları beklenmektedir (Eren, 2007: 25; Güriz, 2017: 275-326).

İnsan haklarının etkin bir şekilde korunabilmesi için bir hukuk düzeni içerisinde hak olarak tanınması gerekmektedir. Bu hukuk düzeni ise modern anlamda pozitif hukuka işaret etmektedir. Pozitif hukuk, devletin yetkili organlarınca çıkarılan hukuk kurallarını, mahkemelerce kabul edilen ve uygulanan örf ve âdet esaslarını ve bağlayıcı mahkeme içtihatlarını kapsamına alan ve geçerliliği bütün ülkede devlet tarafından sağlanan hukuk düzenini ifade etmektedir (Güriz, 2005: 38).

Günümüzde insan hakları, devletlerin anayasaları ile en üst seviyede koruma altına alınmaktadır. Ancak zamanla yaşanan büyük ve kitlesel insan hakları ihlalleri göstermiştir ki, tek başına anayasal koruma bile, yeterli olmamaktadır. Bunun üzerine uluslararası insan hakları normları oluşturularak insan haklarının pozitif hukuk yoluyla korunması daha da güçlendirilmiştir. Pozitif hukuk yolu ile bir hak olarak tanınmayan ve koruma altına alınmayan insan haklarının, salt ahlaki değerlerle veya inanç sistemleri ile etkili olarak korunamayacağı da açıktır. Tarihsel gelişim bağlamında hukuki pozitivizm yaklaşımı, doğal hukuk anlayışının antitezi olarak ortaya çıkmış ise de modern insan hakları anlayışı, her iki kuram ve akım arasında bir sentez olarak yorumlanmalıdır (Kaboğlu, 1994: 238).

İnsan haklarının düşünsel ve felsefi olarak temellendirilmesinde oldukça önemli katkılar sağlamış olan her iki kuram da birbirinin ne rakibi ne de birbiri ile bağdaşmaz kuramlar değildirler (Besson ve Zyseet, 2012: 218). Her iki kuram da ortaya çıkışlarından itibaren, çağın gereklerine uygun gelişmeler göstermiştir. Hatta bu gelişmeler sonucunda, artık doğal hukuk ile pozitif hukuk arasında kesin ayrım yapılamayacağı bile iddia edilmektedir (Uygur, 2003: 145).

Habermas, kozmos ve yaşamımızı düzenlediği iddia olunan aşkın akıl yerine, doğru, iyi ve güzeli ortak bir zeminde buluşturarak, doğal hukuk ile pozitif hukuk arasındaki gerilimi iletişimsel eylem ve akıl yolu ile çözüme kavuşturmayı denemiştir. Habermas'a göre, doğal hukuk ile pozitif hukuk arasında hiyerarşik bir ilişki kurulmasına gerek yoktur. Ve bir hukuk düzeni, ancak toplumdaki geçerli

temel ahlaki ilkelere aykırı olmadığı sürece meşru kabul edilebilir. Bu nedenle de hukuk ile ahlaki birbirinin tamamlayıcısı olarak kabul etmek gerekmektedir. Habermas’a göre, İnsan hakları bağlamında, hukuk ile ahlaki birleştiren sihirli kavram, *insan onurudur*. İnsan haklarına evrensellik özelliğini kazandıran da yine bu kavramın ta kendisidir (Timur, 2012: 276).

Sonuç olarak, insan haklarının temellendirilmesinin ve kavramsallaştırılmasının epistemolojik arka planı her ne olursa olsun her biri onun tamamını değil, ancak belli bir bölümünü açıklığa kavuşturmada düşünsel ve felsefi zemin oluşturabilmektedir. Teorik anlamda insan hakları talepleri genel olarak doğal hukuk kavramı ve anlayışına dayandırılmaktadır. Habermas’ın deyişiyle “burjuva devrimlerinin ürünü olarak ortaya çıkan insan hakları beyannameleri, doğal hukukun pozitifleşmesi anlamına gelmektedir” (Balkız, 2005: 58).

İnsan hakları düşüncesinin felsefi ve ahlaki olarak temellendirilmesi, bu iki hukuk kuramı ve anlayışı üzerinden yürütülmektedir. İki kuram arasındaki farklılıklar, aslında zamanın ruhu ve gerçekliğine bağlı olarak doğa anlayışının felsefi ve bilimsel olarak değişim tarihini de yansıtmaktadır. Başlangıçta Antik Çağa ait metafizik unsurlar içeren doğa tasarımı nihayetinde, 17. yüzyılda matematik ve fizik biliminde meydana gelen gelişmelere bağlı olarak seküler doğa durumu fikrine dönüşmüştür. Böylece doğa, doğal üstünlüğün ve ahlakın sabit kalıpları için başvurulacak alan olma statüsünü yitirmiştir. Doğa anlayışındaki bu dönüşüm ile objektif olarak hak, doğa veya Tanrı tarafından belirlenen adaletin, doğrunun evrensel gerekleri, ilkeleri olarak kabul edilmekten çıkarak, sübjektif hak kapsamında, kişinin özgürlüğü, seçme özgürlüğü ve çıkarlarının önceliğine dönüşmüştür. Çünkü kişiler, kendileri dışında kurgusal ahlaki bir doğal düzenin sınırlamasından çıkarak, teolojik yükümlülüklerinden serbest kalıp, özgür birey konumuna geçmektedirler (Uslu, 2007: 32-50).

1.4 İnsan Haklarının Kozmopolit Özellikleri

1.4.1 İnsandan ve İhtiyaçlardan Bağımsız Olarak Hakların Doğuştan Kazanılması

İnsan haklarının ahlaki ve düşünsel temellerinin doğal hukuk kuramına, doğal yasalara ve insan onuruna dayandırılmasının zorunlu bir sonucu olarak, söz konusu hakların doğuştan kazanıldığı ve sadece insana mahsus olduğu kabul edilmektedir. Bu varsayıma göre insan hakları, doğumla birlikte sahip olunan, insan kişiliğinin ve insan onurunun ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilen temel

haklardır. Bu nedenle insan hakları, hukukun tanınmasına bağlı olan ve sonradan pozitif hukuk aracılığıyla kazanılan normatif haklardan tamamen farklıdır. Söz konusu haklar, içerikleri itibarıyla insan olarak var olmanın, insan kişiliğinin ve insan onurunun ayrılmaz bir parçasıdır. Onun için insan haklarının kategorik olarak reddi, aynı zamanda insanın, insani ve insanca varoluşun da inkâr edilmesi ile eş değer konuma düşmektedir (Erdoğan, 2015: 106; Uygun, 2015: 368-369).

İnsan haklarının öznesi olarak, insan kabul edilmektedir. Çünkü somut ve gerçek olan, insanın kendisidir. Onun dışındaki her şey (devlet, toplum, grup, vb.) soyuttur. İnsan haklarının doğuşla birlikte kazanılmış olarak kabul edilmesi nedeniyle, insan haklarına sahip olmak için belli bir devletin vatandaşı olmak veya devletin bu hakları kabul etmesi gibi bir zorunluluk da yoktur. Diğer taraftan, pozitif hukukun güvence altına aldığı insan haklarına doğuştan sahip olma durumu, fiilî bir duruma değil, daha çok kazanabilme ehliyetine işaret etmesi bakımından, hukuki bir varsayım olarak farklılık arz etmektedir. Çünkü insanlar, doğar doğmaz tüm haklara sahip değildirler. Doğuştan kazanıldığı varsayılan hakların, pozitif hukuk yoluyla koruma altına alınması ile birlikte, bireyin bu haklardan vazgeçemeyeceği hususu, hukuksal olarak güvence altına alınmış olmaktadır (Eren, 2007: 34-37).

İnsan haklarına sadece insanların sahip olması hususu, günümüzde halen devam etmekte olan önemli bir tartışma konusudur. Kolektif hakların, düşünsel ve felsefi dünyada doktrinel olarak önemli ölçüde kabul gördüğü ve olumlu bir karşılık bulduğu ortamda, insan hakları öznelinin, insan odaklı kalmak kaydıyla grup ve topluluğa doğru çeşitlenebileceği söylenebilir. Bu konu ile ilgili olarak ileri sürülen temel çekince ise grup veya topluluk içerisindeki insanın, birey olarak sahip olduğu haklarını kaybedebileceği endişesidir. Çünkü haklar, bir insan grubu ya da bir insan topluluğu merkezinde ele alınıp ve haklara ait değerler de bu bağlamda ilişkilendirilir ise bireyin sahip olduğu ve sahip olabileceği haklarının da göz ardı edilmesi söz konusu olabilecektir (Çotuksöken, 2012: 30-31).

İnsan haklarının doğuştan kazanılması varsayımı, insanın ontolojisi ve insanın anlamı açısından da önemli bir sorun olarak kendini göstermektedir: Hakların doğuştan kazanıldığı varsayıldığı için hakların elde edilmesinde birey olarak insanın herhangi bir mücadele göstermesine veya herhangi bir çaba sarf etmesine ihtiyaç duyulmamaktadır. Uluslararası insan hakları hukuku ve diplomasi yolu ile içeriğinde ve niceliğinde mutabakata varılarak asgari seviyede belirlenmiş

ve doğuştan kazanıldığı varsayılmış olan söz konusu listelenmiş hakların elde edilmesinde, korunmasında ve de geliştirilmesinde insanın birey olarak önemli bir katkısı da yok gibi durmaktadır.

Özgürlüğün bir hak olabilmesi için pozitif hukuk yolu ile düzenlenmesi ve güvence altına alınması gerekmektedir. Bu da, ancak devlet ve devletler üstü aktörlere ait olan norm koyma irade ve tekeli ile olmaktadır. Bu hukuksal statü, bireyi edilgen, verilen hakları da olduğu gibi kabullenen bir konuma indirgemektedir. Aynı zamanda hakların doğuştan kazanılması varsayımı, doğumla birlikte insanın kendi iradesi dışında içerisine girmek zorunda kaldığı toplumun ve devletin hak ve özgürlükler konusundaki ahlaki ve yasal sınırlamalarını da olduğu gibi kabullenmesi sonucuna götürmektedir. Tüm bu sorunlara rağmen insan haklarının gerek teorik gerek ahlaki boyutta gerekse hukuksal olarak devlete ve iktidara karşı ileri sürülebilmesi, insan uygarlığı açısından oldukça önemli bir kazanımdır.

1.4.2 Bir Modus Vivendi Durumu: Hakların Devlete Karşı İleri Sürülme ve Toplum Öncesi Olması

İnsan hakları, insan onurundan çıkarıldıkları için varlıklarını, iktidara ve topluma borçlu değildir. Devlet kurulmadan önce de var olan haklar olmaları nedeni ile devletin bu haklara dokunması halinde, taraflar arasında yapılmış olduğu varsayılan sözleşmenin ihlal edilmiş olacağı kabul edilmektedir. Bu da, bireyin ve toplumun devlete itaat yükümlülüğünü ortadan kaldıracaktır. Bu nedenle de insan hakları, toplumsal-siyasal varoluş biçiminin (siyasal toplumun) meşruluk temeli ve ona yön gösteren değerlerdir (Uygun, 2015: 491).

İnsan haklarının toplumdan önce kazanılmış haklar olması, insanları/bireyleri gerektiğinde toplumdan da gelebilecek tehditlere karşı korumak üzere, topluma karşı ileri sürülebilecek bazı vazgeçilemez haklarla donanmış, eşit ve değerli bir konumda olmalarını sağlamaktadır. Bu yaklaşıma göre, insan haklarının, topluma ve devlete karşı ahlaki önceliği ve ahlaki üstünlüğü bulunmaktadır. Bu, sadece bütün bireylerin eşit olduklarını değil, aynı zamanda da özerk olduklarını da kabul etmek demektir. İnsan hakları, özellikleri itibarıyla bireylerin, devletin veya yöneticilerin ve hatta içerisinde bulundukları toplumun çıkarlarından farklı çıkar ve amaçlara ve bunları gerçekleştirme hakkına sahip olduklarını ifade etmektedir (Donnelly, 1995: 57-79). Burada devlete karşı ileri sürülen haklar derken, sadece bireyin vatandaşlık bağı ile bağlı olduğu devlete karşı

değil, insan haklarının sahip olduğu evrensellik, ahlakilik ve uluslararası normatif boyutu ile çağdaş anlamda devlet niteliğine sahip tüm devletlere karşı ileri sürülebilme durumunu ifade etmektedir (Aybay, 2015: 5).

İnsan haklarının devletten ve toplumdan önce var olması, aynı zamanda devlete bazı yükümlülükler ve sorumluluklar getirmektedir. Devletin insan haklarına saygı göstermesi, hakları koruma ve geliştirme sorumluluğunu yerine getirmesi, öncelikle hakların devlet tarafından tanınmasını, ihlal edilmemesini ve insan haklarının etkili bir şekilde kullanılabilmesine olanak sağlayacak tedbirlerin almasını gerekli kılmaktadır. Devletin hakları koruma yükümlülüğü ise bireylerden, toplumdan veya devletin kendisinden insan haklarına yönelik olarak gelebilecek olası saldırılara karşı koruma sorumluluğunu etkin olarak yerine getirmesi ile mümkün olacaktır (Kuçuradi, 2011: 4-5; Erdoğan, 2015: 117-120).

Tarihsel olarak hak ve özgürlükler mücadeleleri göstermiştir ki, insan haklarının olağan ve muhtemel potansiyel ihlalcisi, devlet ve iktidardır. Devlet aynı zamanda da mutlak egemen olarak pozitif hukuk yolu ile norm koymak sureti ile hakları düzenlemek, sınırlamak ve korumakla da yükümlüdür. Çağdaş dünyada iktidarların meşruiyetinin ve saygınlığının en önemli ölçütünün insan hakları uygulamaları olması nedeni ile devlet aynı zamanda siyasi ve ahlaki bir yükümlük de taşımaktadır. Hakların içeriğini ve kullanma sınırlarını ve biçimlerini belirleyen devlete karşı insan haklarının ileri sürülmesi, aslında kuramsal olarak teorik düzlemde bireyi devletin üstünde bir konuma koyan devlet ile bireyi, gerçekte hukuksal olarak var olmayan soyut bir sözleşme zeminine zorlayan bir *modus vivendi* çözümüne taşımaktır (Anar, 1996: 27; Gray, 2003: 99-114).

İnsan haklarının devlete karşı ileri sürülen talepler olması söyleminin arka planında yatan gerçeklik, iktidarların bu alanda karşı hegemonya kurma mücadelesinin retorik olarak gizlenmesinin bir sonucudur (Kıvılcım, 2009: 220). Bu nedenle insan hakları sorunsalı, aynı zamanda bir iktidar sorunsalı olarak ortaya çıkmaktadır. Özünde bir iktidar sorunu olması nedeniyle hak talebi, devlete karşı ileri sürülmek üzere, formüle edilmektedir. Böylece hakların varoluşunu ve özünü düzenleyen iktidar olduğu gerçeği de gizlenmiş olmaktadır. Ancak uygulamada devlete karşı ileri sürülen hakların içeriklerini belirleyen ve uygulanmasına ait koşulları ortaya koyan iktidarların bizzat kendisidir (Mourgeon, 1991: 13-59).

1.4.3 İnsan Haklarının Dogmatik Cazibesi: Hakların Mutlak ve Dokunulmaz Olması

İnsan haklarının mutlak olması, tıpkı devlet kuramında yer alan egemenin mutlak olmasına ait düşünsel ve felsefi temel ile benzerlik göstermektedir. Buradaki mutlaklıktan kastedilen, hakların bölünmezliği, bütünselliği ve bu hakların kullanılmasında, hak sahibinin herhangi bir kimseye ya da kuruma danışmak zorunda olmamasıdır. Bireyler sahip oldukları hakların kullanılmasına yönelik olarak, eylemlerinde ve kararlarında tam anlamıyla özgür olmalarıdır. Yani kişinin sahip olduğu haklar üzerinde devletin veya hiçbir kişi, topluluk ve kurumun söz sahibi olmamasıdır (Erdoğan, 2015: 108).

İnsan hakları, sahip olduğu mutlaklık özelliğinden dolayı aynı zamanda dokunulmazdır. Doğal hukuk yaklaşımında dokunulmazlık kutsallıkla eş değer anlamdadır. İnsan hakları, kaynağı itibarıyla teolojik olarak kutsal metinlere ve aşkın güce dayandırılmak sureti ile yeryüzü egemeninin de sorgulayamayacağı, değiştiremeyeceği ve boyun eğeceği bir meşruluk, ahlakilik vasfı verilmiştir. Bu nedenle insanın doğal hakları kutsal kabul edilmektedir. Tanrının bir sureti olarak yaratılan insan vücudu (vücut dokunulmazlığı/tamlığı) ve kişiliği üzerindeki haklar kutsal, dokunulmaz doğal haklar olarak nitelendirilmektedir.

Dokunulmazlık, öncelikle insan vücudunun ve yaşamının dokunulmazlığı biçiminde ortaya çıkmış olmakla birlikte, doğal hukuk kapsamına giren bütün haklar bakımından geçerlidir. İnsanın düşünce ve inançları, bütün davranışları, özel hayatı, vücudu ve yaşamı, mülkiyet alanı, başta devlet olmak üzere, başkalarının müdahalesine kapalı mahrem ve kutsal bir alan oluşturmaktadır. Doğal hukuk anlayışına göre bu haklar, devleti öncelediğinden ve devlet tarafından verilmediğinden, devlet bunlara dokunamaz (Akıllıoğlu, 1995: 38).

Doktrinel olarak doğal hakların bir yansıması olan hakların dokunulmazlığı ve mutlaklığı, hakların temellendirilmesindeki en güçlü argümanlardan biri olarak kabul edilmektedir. Bu iddiadan hareketle devletin sınırlandırılması sağlanmakta ve devlete hakların tanınması ve korunması noktasında da yükümlülükler ve sorumluluklar getirilmektedir. Ancak uygulama ile teori arasındaki uyumsuzluk burada da kendini göstermektedir. Dokunulmaz ve mutlak olan haklar, devletin belirleyeceği zaman ve koşullara bağlı olarak, pozitif düzenlemelerle sınırlandırılabilir veya bir süreliğine askıya alınabilmektedir. Sınırlandırmanın koşulları her ne kadar hukuksal bir takım esaslara bağlanmış olsa da bu durum,

birey, devlet ve sivil toplum arasındaki dengeyi devlet lehine çevirmektedir. Çünkü hakların sınırlandırılmasının koşullarını belirleyen ve bu koşulların hukukiliğine, meşruluğuna karar veren, norm koyucu egemen güç yani iktidardır.

1.4.4 Kültürel Rölativizme Bir Yanıt: Hakların Evrensel Olması

Evrensel saygı normu, köklerini Kantçı evrenselleştirilebilirlik ilkesinden almaktadır. Kantçı evrensellik yaklaşımı, herkesin kabul edebileceği ve ahlaki bağlayıcılığı olan eylem kurallarının yaratılabilmesine dayanmaktadır. Bu yönüyle aslında evrensellik iddiası, pragmatik bir argümandır. Tüm argümantasyonlar söyleşide, karşıdaki muhataba saygıyı gerektirmektedir. Herkes, çıkarlarına bir zarar gelmedikçe bir ahlaki içeriği kabul edip, rıza gösterebilmelidir. Sorun, rızanın tek başına ne ahlaki geçerliliğin ne de hakikatin ölçütü olmamasıdır. Rıza, bir amaç değil, hakikat sürecinde olması gereken araçlardan sadece birisidir (Yükselbaba, 2012: 274-275; Benhabib, 1999: 52).

İnsan haklarının evrensellik iddiası şu şekilde ileri sürülmektedir: İnsan, akıl, vicdan sahibi ve aklı ile tercihler yapabilen, tercihlerine göre de özgür olarak eylemlerde bulunabilen tek varlıktır. Bu nedenle insan, akıl yoluyla kavrayıp talep edebileceği, devlete ve topluma karşı ileri sürebileceği bir takım doğal haklara sahiptir. Bu haklar, insanın sadece insan olmasından kaynaklanan, doğumla birlikte kazanılan, vazgeçilemez, dokunulamaz, mutlak ve tüm insanların eşit olarak sahip olduğu haklardır. Çünkü insan olmak, insan onuru ve insan doğası, tüm sıfatlardan, kültürlerden ve değerlerden bağımsız olmaktır. Bu da hakların belirli bir kültüre, ahlaki değer yargılarına veya başka bir şeye indirgenemeyeceği sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle insan hakları, bütün toplumlar ve tüm insanlar için zamandan ve koşullardan bağımsız olarak geçerlidir (Pollis, 2004: 100). Evrensellik iddiasına karşı çıkanlar ise insan hakları kavram ve düşüncesinin, Batı kültürü içerisinde mayalanmış, Batı inanç sisteminden yani, Hristiyanlıktan esinlenilmiş, ahlaki ve felsefi olarak Batı değer yargılarından türetilmiş siyasal ve sosyal bir kurgudan ibaret olduğunu ileri sürmektedirler. Bu nedenle de insan hakları düşüncesinin, her zaman, her yerde, her koşulda her toplum için geçerli olamayacağını iddia etmektedirler (Coşkun, 2014: 188).

İnsan hakları teorisinin oluşumunu sağlayan sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel koşulların Batı'ya özgü olduğu bir gerçektir. Ancak, insan hakları öğretisi, insanları birbirlerinden ayıran, din, dil, köken, cinsiyet gibi farklılıklar üzerine değil, tüm insanları birleştiren insan doğasının iki temel özelliği olan, akıl ve vicdan

üzerine inşa edilmiştir. İnsan, akıl ve vicdan sahibi olması nedeniyle saygın ve onurlu bir varlıktır. İnsan haklarının amacı, insan saygınlığını ve onurunu korumaktır. İnsana ait olan saygınlık ve onur değerleri bütün insanlarda aynı olduğundan, insan hakları bütün insanlar için geçerli kabul edilmektedir. İnsan onurunun korunmasına yönelik araçlar kültürden kültüre farklılıklar gösterebilir. Ancak, insan haklarının evrenselliği, tarih ve toplum dışı, zaman ve mekândan bağımsız, dogmatik bir özellik olarak düşünülmemelidir. Çünkü insan hakları, modern çağa ait bir düşünce ve uygulamadır (Uygun, 2015: 509-512).

İnsan hakları kavramının Batı'da doğmuş olması, insan haklarının evrenselliğine bir engel de değildir. Çünkü insan hakları, kültürel farklılıkları aşan, daha doğrusu bütün kültürlerde var olduğu kabul edilen bir değeri, yani insan onurunu korumaya yönelik en üstün ahlaki taleplerin ortak adıdır. Kültürel kimliklerin farklı olmasına rağmen insan haklarını korumak, her insanın yüklenmesi gereken zorunlu bir ödev ve sahiplenmesi gereken en önemli insani değer olmalıdır. Hatta söz konusu kimlik farklılıkları, insan haklarını savunmak için artı bir neden olabilmelidir (Coşkun, 2014: 212-213).

İnsan hakları, evrensellik içeriği ile ilgi görmeye eşit derecede hak kazanmış varlıklar olarak kabul edilen tüm insanlar için geçerli olan bir *modus vivendi* durumudur (Benhabib, 2016: 144). Bu nedenle insan hakları, kültürel-rölativist⁷ gerekçelerle reddedilemez bir konumdadır. İnsan hakları, siyasal hayatın temel yapı taşlarını oluşturması ve siyasal uygulamaların düzenleyicisi konumunda bulunması nedeniyle de en üstün ahlaki hak olarak evrensellik değerine sahiptir. Aynı zamanda insan haklarının, bütün devletler tarafından norm düzeyinde kabul edilmesinin haklara yüklemiş olduğu yüksek ideal standartlar açısından da evrensellik değeri katmaktadır (Donnelly, 1995: 11). İnsan haklarının merkezinde insan olmak bakımından her bir kişinin temel hak ve özgürlüklere sahip olduğu ilkesinin referans ettiği anlam, herhangi bir durumdan, koşuldan ve içerikten bağımsız bir biçimde doğuştan hak ve özgürlüklere sahip olma iddiasıdır. Bu da her durumda temel hak ve özgürlüklere ilişkin her yasanın dayanacağı geçerlilik ilkesinin ne olacağına işaret eden ve evrenselliğe uzanan ahlak, politik ve hukuksal meşruiyete gönderme

⁷ Kültürel rölativizm, bir ahlaki doğrunun veya kuralın geçerliliğinin asıl kaynağının kültür olduğunu kabul eden anlayıştır. İnsan hakları açısından kültürel rölativizm, söz konusu hakların ve buna bağlı ahlak kurallarının belirli kültürlerle ait toplumlarda işleyeceği iddiasına dayanmaktadır. Jack, Donnelly. *Teori ve Uygulamada Evrensel İnsan Hakları*. 1. Baskı. Çev. Mustafa Erdoğan, Levent Korkut. (Ankara: Yetkin Yayınları, 1995), 119-120.

yapmaktadır. Meşruiyet sorununun doğal hukuk geleneğinde evrensellik meselesiyle temasını, modern felsefenin bilimsel, ahlaki, hukuksal ve politik normların genel geçerliliğini Tanrıya değil, seküler biçimde insansal alana referansla yeniden tanıma ihtiyacını karşılama çabasında görmek mümkündür (Satıcı, 2015: 6).

İnsan haklarının, insan onuruna dayandırılmasının bir sonucu olarak, hakların evrenselliği kaçınılmaz olmaktadır. Çünkü zamana, mekâna ve kültürlerle bağlı olmayan insan onuru, dil, din, köken, cinsiyet, renk ve sosyal statü açısından herhangi bir farklılaşma göstermediği için insan onurundan kaynaklanan haklar, yeryüzünün hangi bölgesinde yaşarsa yaşasın tüm insanlar için aynı olmasını zorunlu kılmaktadır. Bunun anlamı, bu hakların tüm insanlar için her zaman ve her yerde geçerli olmasıdır. Burada önemli olan husus, bu hakların tüm insanlar tarafından fiilen kullanılıyor olmasından ziyade, insanların bu haklara sahip olması, bu durumun kabul edilmesi ve buna saygı gösterilmesidir. Çünkü insan hakları, kişinin insanca ve onurlu bir yaşam sürmesi için zorunlu olan asgari koşulları içermektedir (Uygun, 2015: 508-509).

Doğal hukuktan türetilen insan haklarının devlet tarafından normlara dönüştürülmesi, güvence altına alınması, yaptırımlara bağlanması pozitif hukuk yolu ile sağlanmaktadır. Dolayısıyla insan haklarının evrenselliği, kendiliğinden bir nitelik değil, siyasal demokratik toplumların kabulüyle pozitif hukuk gerçeğine dönüşen bir sonuçtur (Akıllıoğlu, 1995: 25). Evrensellik özelliği, insan hakları düşüncesinin üç önemli niteliğinde karşılığını bulmaktadır: İlk olarak, insan hakları, insan türünün üyelerine tanınmış hakları ve güvenceleri içermektedir. Bununla bağlantılı ikinci nitelik, bu hakların, insan türünün bütün üyelerine, insan olmalarından dolayı ayırım yapılmaksızın verilmiş olmasıdır. Üçüncü olarak da insan hakları, düşünsel anlamda sınırlar ve sınırlamalar kabul etmeyen bir niteliğe sahiptir. Bu sınır tanımaz niteliği itibarıyla, ırk, dil, din, ülke, renk ve cinsiyet ayrımı yapılmaması anlamına gelir ki, bu da evrensel olma niteliği ile isimlendirilmektedir (Ertan, 2013: 23-24).

İnsan haklarını tanımlama çabalarının amacı, onları evrensel olarak uygulanabilir kılmaktır. Dolayısıyla, ölçütlerde konsensüse varabilmek için onların etik temelleri ve uygulamada gerektirdikleri esnek ve asgari olmalıdır. İnsan hakları kavramındaki farklılıkları uzlaştırma çabalarında en temel olan şey, insana yaraşır bir yaşamın değeridir. Evrensellik boyutuna anlam kazandıracak olan insan onuru,

eşit muamele, vazgeçilemezlik, devredilemezlik gibi değerlere öncülük etmesidir (Chun, 2004: 181).

İnsan haklarının gerek düşünsel olarak kabul görmesinde gerekse tatbik edilmesinde iki temel sorunla karşılaşmaktadır: Bu iki sorun aslında birbiriyle bağlantılıdır. Birincisi, insan haklarının evrensel geçerlilik iddiası, ikincisi de, hakların gerçekleştirilmesinden kaynaklanan sorunsalıdır. Herkes için gerçekleştirilemeyen hakların evrensel olması ciddi anlamda tartışılmaktadır. Temel problem ise gerçekleştirilemeyen ya da herkes için gerçekleştirilemeyen hakların, evrensel olarak kabul görmesinin beklenmesidir. Bu problemin temelinde de doğal haklar ve pozitif haklar yaklaşımları arasındaki ezeli rekabet yer almaktadır. Bu tartışmayı aşmanın bir yöntemi olarak, insanı verili ve sabit bir kategori, bir öz olarak ya da doğasıyla ele almak yerine, insan denen varlığın aslında bir dizi yapabilirlik ve gereksinimler toplamı olarak anlamak daha doğru gözükmektedir. Bu özellikler çerçevesinde bakıldığında da insan olmak, belirgin maddi ve kurumsal düzenlemelere bağımlı rastlantısal bir durumdur ve ancak bu düzenlemeler bağlamında insan hakları, hem evrensel hem de eşitlikçi bir zeminde kavramsallaştırılabilir (Deveci, 2004: 41-57; Sen, 2005: 152-155).

Sonuç olarak insan hakları aynı zamanda bir ide, bir gereklilik düşüncesidir. Bir ide'nin ya da düşüncenin, evrensel olup olmadığını sorgulamak pek de anlamlı gözükmemektedir. Bir düşüncenin kısmi geçerliliği, bölgesel geçerliliği diye bir şey olmayacağına göre, eğer evrensellik genel geçerlilik ise düşünceler ilgili oldukları her durum için geçerli olacaktır. İnsanların sırf insan oldukları için bazı haklara sahip olduğu düşüncesi, bir yerin, bölgenin, yörenin, kültürün, inancın düşüncesi olamaz. Bir yerde ya da ülkede ortaya çıkmış olması da yalnız o bölgeye ya da ülke için geçerli olduğu anlamına gelmez (Tepe, 2013: 12-13; Tepe, 2018: 157-165). Donnelly'nin de belirttiği gibi evrensel olması, hakların zamandan bağımsız, değişmez ve mutlak oldukları anlamına da gelmemektedir. İnsan hakları düşüncesinin bizatihi kendisi tarihsel olarak özgüdür ve tarihsel koşullara bağlıdır (Donnelly, 1995: 11).

1.4.5 İnsan İradesinden Bağımsız Olarak Hakların Vazgeçilemez Devredilemez ve Eşitlikçi Olması

Hakların kaynağı itibarıyla doğuştan verili olarak kazanılmış ve pozitif hukuk tarafından da normlaştırılarak koruma altına alınmış olması, hakkın sahipliği açısından bireyin iradesi dışında özerk bir statü sağlamaktadır. Bu özerklik, bireyin

aklından, vicdanından ve iradesinden bağımsız olarak, vazgeçilmezlik ve devredilemezlik alanında dokunulmaz bir konumda korunmasına aracılık etmektedir. Vazgeçildiği takdirde tüm insanlığın kabul ettiği en üst ahlaki dayanak olan, insan onuru zedeleneyeceğinden dolayı kişinin iradesinden bağımsız kılınmıştır. Hakların diğer temel özelliklerinde olduğu gibi, vazgeçilemez özelliğinin kökeni de yine doğal haklar anlayışından kaynaklanmaktadır. Doğal düzende, bütün insanlar eşittir, insanların ortak eğilimleri de insanlık durumu ve iyi insan olmak olarak kabul edilmektedir (Akıllıoğlu, 1995: 38; Rousseau, 2013: 11).

Hukuksal terminoloji ile ifade edecek olursak vazgeçilemez haklar, sözleşmeyle dahi vazgeçilemeyen haklardır. İnsan haklarının vazgeçilemez veya devredilemez olduğunu iddia etmek, bu hakların hiçbir şekilde ortadan kaldırılamayacağını iddia etmek anlamına gelmektedir. Çünkü insan hakları doğrudan doğruya insanın kişiliğine ve onuruna aittir. İnsan haklarının vazgeçilemezliği, sadece doktrinel veya teorik bir ilke değildir. Bu şüphesiz anayasal demokratik devletlerin yasallaştırmaktan kaçınamayacakları bir gerekliliğin de yerine getirilmesidir (Erdoğan, 2015: 111-112). İnsan haklarının vazgeçilmez ve devredilemez olduğu ilkesi, insan hakları belgeleri ve anayasalarda da ifadesini bulmaktadır. Pozitif hukuk açısından haklara sahip olduktan sonra hakkın niteliğine bağlı olarak vazgeçmek veya devretmek mümkündür. Ancak kişiye sıkı sıkıya bağlı olan haklar, devredilemez ve vazgeçilemez olma özelliğini bu haklara sahip olduktan sonra da devam ettirmektedirler (Eren, 2007: 39).

İnsan hakları öğretisinde kabul edilen eşitlik anlayışı, herkesin sırf insan olduğu için, aynı ahlaki değere sahip olduğu inancına dayanmaktadır. Her birey ekonomik ve sosyal durumu ne olursa olsun, insan olarak eşit değer ve saygıyı hak etmektedir. İnsanlar arasında değer farkı yaratmayan, birini ötekisine bağımlı kılmayan bu inanç, toplum düzeni içinde kanun önünde eşitlik ilkesiyle de görünür kılınmakta ve uygulanmaktadır (Uygun, 2015: 299).

İnsan hakları doktrininin eşitlikçi iddiayı öne sürmesi, doktrinel olarak doğa düzenindeki herkesin eşit olması hali, insanlık onuru ve pozitif hak sahipliği bağlamında kurgusal olarak teorik düzlemde kabul görmektedir. Ancak, fırsatlar ve doğuştan sahip olunan imkânlar veya imkânsızlıklar eşitlik ilkesi ile giderilecek sorunlar olarak durmamaktadırlar. Pozitif hukuk yoluyla söz konusu farklılıkların giderilmesi de pek kolay görülmemektedir. İnsan hakları teorisindeki bu problemi gören Kaboğlu şöyle bir çözüm önermektedir: “özgürlük ve eşitlik denklemi ancak

insan onuru ortak paydasında kurulabilir. İnsan onuru, özgürlüğün temeli ve eşitliğin de bir ölçütü olabilir. Bu şekilde tasarlanmış hipotetik ve deontolojik bir formül, kavramalara ilişkin mutlak ve göreceli alanların belirlenmesine katkı sunabilir. Çünkü hak ve özgürlüklerin ortak temeli, insan onurudur ve bu kavram mutlak eşitlik ilkesinden yararlanır. Buna karşılık, kanun önünde eşitlik ilkesinde görecelilik payı vardır. Fırsat ve imkân eşitliği ise sağlanması ve uygulanması daha zor bir alandır” (Kaboğlu, 2002: 25-26).

Liberalizmin temel sorunlarına bir çözüm önerisi çabasında olan John Rawls (1921-2002), *Bir Adalet Teorisi* adlı kitabında bu sorunu şöyle ifade etmektedir: “Özgürlük, özgürlüğün değeri korunduğu sürece anlamlıdır”. Rawls’a göre, “açık şekilde temel özgürlüklerin değeri, vatandaşlar arasında otorite ve zenginlik konusunda eşitsizliklerin olduğu sürece eşit olmayacaktır. Bu nedenle bazı sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin herkesin avantajına olacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir” (Kocaoğlu, 2014: 79-81; Rawls, 1999: 73-77).

Sonuç olarak, teorik bir tasarım ürünü olan doğa durumu ve ahlaki zorunluluktan meşruiyet alan eşitlik hali, pratikte pek somutlaşmamaktadır. Önemli olan, her bir bireyin eşit olarak sahibi olduğu varsayılan hakları, eşit olarak kullanabilme ve gerçekleştirebilme imkânlarına sahip olmasıdır. Bireyin iradesi ve tercihi olmaksızın içerisinde yer almak zorunda kaldığı sosyal ve ekonomik hak edilmemiş verili eşitsizlikleri giderecek çözümler ise pozitif hukuk yolu ile hayata geçirilemeyen problemler olarak hâlâ orta yerde durmaktadır. İnsan hakları düşüncesinin ve uygulamalarının gerek teorik gerek felsefi gerekse hukuki birçok sorunlu alanları bulunmaktadır. Mevcut sorunlar, insan hakları düşüncesinin inanırlığının tartışılmasına ve belirli bir kültürün ürünü olduğu gibi rölâivist yaklaşımlara zemin hazırlamaktadır. İnsan hakları düşüncesinin öne sürmüş olduğu eşitlik, onur ve hak sahipliği bakımından eşit ve özgür doğmanın mutlak bir sonucudur.

1.5 İdeolojik Rekabetin Gölgesinde İnsan Haklarının Sınıflandırılması

İnsan hakları içeriği itibarıyla dinamik bir kavramdır. İnsanlığın sürekli ilerlemesi, toplumsal yapıların ve insan gereksinimlerinin gelişmesi, değişmesi insan hakları taleplerinin çeşitlenmesini ve zenginleşmesini de beraberinde getirmiştir (Anar, 1996: 26-27). Bu gelişmelerle birlikte insan hakları alanında çok sayıda düzenlemenin ortaya çıkması ve bunların içeriklerinin artıp çeşitlenmesi karşısında, gerek akademik gerekse pratik düşünceler, insan haklarının

sınıflandırılmasını zorunlu kılmıştır. İnsan haklarının, geçmişten günümüze kadar öğretide farklı amaç ve biçimlerde sınıflandırmaya tabi tutulduğu bilinmektedir (Gökpınar, 2015: 39).

İnsan hakları öğretide genel olarak konularına, kullanılış biçimlerine, ortaya çıkış sıralarına ve fonksiyonlarına, hakkın taşıyıcısı ve yükümlüsü olmalarına göre sınıflandırılmaktadır. Ancak, hak ve hürriyetlerin sınıflandırılması, kaçınılmaz olarak belli ölçüde keyfidir. Hiçbir sınıflandırma, tek başına tatmin edici değildir. İnsan haklarının karışıklığı içerisinde ilerleyebilmek için bir tasnif yapmak da kaçınılmazdır (Gözler, 2017: 152). Ayrıca insan haklarının ayrılmaz bir bütünlük arz etmesi, sınıflandırmalarına engel olmadığı gibi çeşitli açılardan bunun yapılması bir anlayış kolaylığı, hakların tarihsel olarak gelişimini, belirli verileri ve tabi oldukları hukuki rejimlerin belirlenmesini sağlamaktadır (Gökpınar, 2015: 39-40).

İnsan haklarının tasnifi konusunda hiç şüphesiz en eski ve en kullanışlı tasnif, Georg Jellinek (1851-1911)'in tasnifidir. Georg Jellinek, insan haklarını, devlet ile birey arasındaki ilişkinin durumuna göre, negatif statü hakları (devletten yana özgürlük), pozitif statü hakları (devletten pozitif edimlerde bulunulmasını isteme hakkı), aktif statü hakları (vatandaşlık hakları) şeklinde üç kategori olarak sınıflandırmıştır. Söz konusu sınıflandırma öğretide, klasik sınıflandırma veya Jellinek'in üçlemesi olarak da ifade edilmektedir (Gökpınar, 2015: 39-40; Höffe, 2004: 129).

Bir diğer sınıflandırma ise hakların kazanılması ve normlaştırılması sürecinin kronolojisine uygun olarak, birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü kuşak haklar şeklinde yapılmaktadır. Böyle bir sınıflandırmanın tercih edilmesinin üç ana nedeni bulunmaktadır: Birincisi, insan hakları öğretisi ve gelişimi ile paralellik göstermesi, ikinci olarak, hakların oluşum sürecindeki toplumsal dinamiklerin daha iyi anlaşılmasını sağlaması ve son olarak da hakların niteliklerine göre ayırım yapılmasını kolaylaştırmasıdır (Uygun, 2015: 501).

İnsan haklarının sınıflandırılmasını tarihselci bir yaklaşım ile felsefi ve düşünsel gelişimi üzerinden inceleyecek olursak, ilk aşama, devletin yetkilerinin sınırlandırılması ve bireye, devletin dokunamayacağı alan yaratma çabası olarak koruyucu haklar şeklinde gerçekleşmiştir. Bu haklar, kişi ve konut dokunulmazlığı, zorla çalıştırma yasağı gibi kişinin daha çok fiziki varlığını ilgilendiren dokunulmazlıklar ile din ve vicdan özgürlüğü gibi manevi varlığının devletçe

dokunulmaz sayılan diğer değerleri üzerinden somut olarak ortaya çıkmışlardır. Bu haklar, yaşama ve mülkiyet hakkı gibi düşüncelerin gelişimine de öncülük etmiştir. İkinci aşamada, bireyin devlete ortak olma çabası gündeme gelmiştir. Devlete ortak olma çabası, siyasal hakların geliştirilmesinin önünü açmıştır. Siyasal hakların başında, seçme ve seçilme hakkı gelmektedir. Daha sonraki aşama ise devleti, dışına çıkarıldığı toplumsal alana geri çağırma arayışıdır. Devlete, müdahaleci bir rol yükleme çabasının ürünü olarak pozitif haklar, bu aşamada ortaya çıkarak ekonomik ve toplumsal haklar biçiminde gündeme gelmiştir (Ertan, 2013: 25).

İnsan hakları bir bütün olup, hakları kendi içerisinde hiyerarşik bir sıralama veya içeriklerine önem yükleyerek birbirinden koparmak ve soyutlamak mümkün değildir (Anayurt, 2000: 48). Aşağıdaki inceleme ve sınıflandırmalar, klasik sınıflandırmaya (Jellinek'in Sınıflandırması) göre yapılmıştır. Çünkü statü kavramı ile bireyin devlet karşısındaki konumu ve bireyin devlet karşısında sahip olduğu, güvenceye bağlanmış haklarının durumu ifade edilmektedir (Gökpınar, 2015: 39-41).

1.5.1 Liberalizmin Haklara Yansıması: Negatif Statü Hakları

Negatif statü hakları, güçlü devletin sınırsız yetkileri olamayacağını öne süren 17. ve 18. yüzyıl düşünürleri tarafından dile getirilmiştir. Amerikan ve Fransız Devrimleri ile bu ilke büyük ölçüde uygulamaya geçirilmiştir. Negatif statü haklarının arkasında, o dönemde ticaret yoluyla zenginleşen ve yeni bir sınıf olarak ortaya çıkan burjuvazinin yer aldığı kabul edilmektedir. İleri sürülen hak talepleri, ancak devrim niteliğindeki toplumsal ve siyasal değişiklikler ile sağlanabilmiştir. Feodal düzenin yıkılması ile birlikte burjuvazinin elini kolunu bağlayan ve burjuvazinin önündeki en büyük engel olan, eski egemen güç olarak aristokrasi sınıfı tasfiye edilmiştir. Burjuva devrimi ile elde etmiş olduğu kazanımları güçlendirmek isteyen burjuvazi, diğer sınıfları yanına almak için bireysel hakları öne sürmüştür (Uygun, 2015: 502).

Burjuvazi tarafından ileri sürülen bireysel haklar: özgürlük, eşitlik ve mülkiyet güvenceleri gibi tüm insanlığa hitap eden yaşamsal temel hakları içermektedir. Söz konusu haklar, evrensel ve ulusal düzenlemelerle hukuksal metinler haline getirilmiştir. Etkileri ve başarıları günümüze kadar gelen bu haklar, zamanla evrensel olarak kabul görmüştür (Aybay, 2015: 64). Liberal düşünceye dayanan negatif statü hakları, özü itibarıyla bireyi esas almaktadır. Bu görüşe göre, bireysel girişim ve tercihlere saygı gösterilmesi beklenmektedir. Negatif statü

hakları, devlete karşı ileri sürülen kişisel haklar olmaları nedeniyle, bireye devletin karışamayacağı korunaklı özel bir alan yaratılması hedeflenmektedir. Bireyin bu alan içerisinde serbest kalması ve dilediği gibi hareket etmesi esastır. Bu noktada devlete düşen yükümlülük, bu alana girmemek ve bireylerin bu haklardan faydalanabilmesi için gerekli tedbirleri almaktır (Landman, 2005: 4; Gözler, 2017: 153).

Zaman içerisinde yeni hakların dâhil edilmesi ile birlikte negatif statü haklarının çerçevesi genişlemiştir. Günümüzde negatif statü hakları içerisinde yer alan haklar şunlardır:

- 1) Yaşama hakkı;
- 2) İşkence ve kötü muamele yasağı;
- 3) Kölelik, angarya ve zorla çalıştırma yasağı;
- 4) Özel hayatın ve aile hayatının korunması hakları;
- 5) Yerleşme ve seyahat özgürlüğü hakkı;
- 6) Eğitim özgürlüğü hakkı;
- 7) Kişi dokunulmazlığı ve kişi özgürlüğü hakkı;
- 8) Düşünce ve düşünceyi açıklama özgürlüğü hakkı;
- 9) İnanç ve ibadet özgürlüğü hakkı;
- 11) Örgütlenme özgürlüğü hakkı;
- 11) Konut dokunulmazlığı hakkı;
- 12) Mülkiyet hakkı;
- 13) Eşit muamele görme hakkı;
- 14) Hak arama özgürlüğü hakkı;
- 15) Toplantı ve gösteri yürüyüşü özgürlüğü hakkı;
- 16) Adil yargılanma hakkı (Giritli ve Güngör, 2002: 20-21; Uygun, 2015: 503).

Negatif statü hakları, insan onurunun korunmasını güvence altına alacak en temel çekirdek hakları içermektedir. Ancak, bu haklardan fiilen yararlanılması zamanın ruhuna uygun olarak sadece toplumun belli kesimleri için olanaklıydı. Burjuvazi, ayrıcalıklı soylulara karşı üstünlüğünü sağladıktan sonra kendi çıkarları doğrultusunda geri adım atmıştır. Getirmiş olduğu yeni ekonomik, toplumsal ve hukuk düzeni içerisinde vaat etmiş olduğu eşitlikler ve özgürlükler, hukuksal metinler içerisinde kalmıştır. Bu sürdürülemez eşitsiz sosyo ekonomik ve hukuk düzeni zorlu hak mücadelelerinin yükselmesine neden olmuştur. Özellikle Sanayi

Devrimi ile birlikte sosyal, ekonomik ve kültürel alanda yeni hak kazanımları gerçekleşmiştir (Aybay, 2015: 66-67).

1.5.2 Devletlerin Olanaklarına ve Tercihlerine Bağlanan Pozitif Statü Hakları

İnsanlık tarihinde hakların kazanılmasının oldukça zorlu mücadelelerin ve ödenen ağır bedellerin sonucunda gerçekleştiği kabul edilmektedir. Sermaye birikiminin eşitsiz bir biçimde arttığı ve bölüşüm sorunlarının ortaya çıktığı sanayi kapitalizmi döneminde ekonomik, sosyal ve kültürel hak talepleri de beraberinde gündeme gelmiştir. 18. ve 19. yüzyıllarda, insanların büyük bir kesimi insan olmaktan ve insan onurundan kaynaklanan evrensel haklardan yararlanamamaktaydı. Zamanla, insan haklarından yararlanabilmek için insanların sadece özgür olmalarının da yeterli olmadığı anlaşılmıştır. İnsan hakları artık, yalnızca bir özgürlük alanı olarak değil, aynı zamanda devletten bir hizmet talep etme yetkisi veren haklar olarak görülmeye başlanmıştır. Yoksul kimselerin insan haklarından yararlanabilmesi için devletin sunacağı hizmetler birer hak olarak düzenlenmiştir. Negatif statü haklarının güvence altına alınmasında burjuvazi öncü rol oynarken, pozitif statü haklarının kabul edilmesinde ise itici güç olarak Sanayi Devrimi ile ortaya çıkan işçi sınıfı öncülük yapmıştır (Uygun, 2015: 504).

Proletaryanın, bir sınıf olarak yükselişi ve Marksizmin siyasal ve ekonomik bir düzen olarak şekillenmesi, liberalist bireyciliğin postulatlarını çürüterek ve biçimsel⁸ bireyci özgürlüklerin karşısına gerçek toplumsal hak ve özgürlükleri bir alternatif olarak ortaya çıkarmıştır (Anar, 1996: 47). Pozitif statü hakları içerik olarak devlete olumlu edimler yükleyen, bu hakların gerçekleştirilmesi için devletin pozitif bir tutum takınması gereken haklar olarak şekillenmiştir. Bu haklar, bireyi devlete karşı korumaktan daha çok, bireyin devletten bazı istemlerde bulunmasını sağlayan talepleri içermektedir. Bu nedenle bu tür haklara aynı zamanda isteme hakları da denilmektedir (Gözler, 2017: 153-154).

Belli başlı pozitif statü hakları:

⁸ Marksizme göre liberal-kapitalist devletlerdeki özgürlükler, “biçimsel özgürlüklerdir”; yani bunlar göstermeliktir. Zira bu özgürlükler, sadece burjuva sınıfına hizmet etmektedir. Evsiz bir insan için konut dokunulmazlığının; aç bir insan için düşünce hürriyetinin, gazete çıkaracak parasal imkânlarla sahip olmayan işçi sınıfı için basın hürriyetinin bir anlamı yoktur. Marksist anlayışa göre devlet, kişilerin özgürlüklerini sınırlandıran ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmalı, onlara bu hürriyetleri kullanmalarını sağlayacak imkânları vermeli, insanı “özgürleştirmelidir”. Ancak bu şekilde gerçek özgürlük sağlanabilir. Kemal, Gözler. *İnsan Hakları Hukuku*. 1. Baskı. (Bursa: Ekin Yayınları, 2017), 139.

- 1) Çalışma hakkı;
- 2) Adaletli ücret hakkı;
- 3) Sendika kurma hakkı;
- 4) Grev ve toplu sözleşme hakkı;
- 5) İş yeri yönetimine katılma hakkı;
- 6) Dinlenme hakkı;
- 7) Sosyal güvenlik hakkı;
- 8) Sağlık hakkı;
- 9) Beslenme hakkı;
- 10) Konut hakkı;
- 11) Parasız eğitim ve öğrenim görme hakkı;
- 12) Kültürel yaşama katılabilme hakkı;
- 13) Anne, çocuk, engelli, yaşlı gibi korunmaya muhtaç kesimlerin korunmasıyla ilgili haklardır (Wiles, 2006: 63; Uygun, 2015: 505).

Hakların içerikleri incelendiğinde görülmektedir ki, hakların gerçekleşmesi insan ihtiyaçlarının hiyerarşisine⁹ uygun olarak gelişme göstermektedir. Gelişen ve değişen dünya düzeni içerisinde ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara göre yeni hak talepleri ileri sürülmüştür. Bu taleplerden bir kısmı da aktif olarak yönetime katılma şeklinde ortaya çıkmıştır. Negatif statü haklar ile pozitif statü haklar arasındaki içerik ve muhatap farklılıkları, 20. yüzyılın ikinci yarısında, Birleşmiş Milletler’de, uluslararası platformlarda, akademik çevrede ve dünya medyasında kıyasıya yürütülen ideolojik rekabetin, yani Soğuk Savaşın bir aracı olarak kullanılmıştır. Batı dünyası, komünist çalışma kamplarını ve akıl hastanelerini, Marksist totalitarizmin bir uzantısı ve sonucu olduğunu öne sürmüştür. Sovyetler Birliği ise bu iddiaya karşılık olarak, maddi varlığını sürdürmenin ve asgari yaşam koşullarının, oy verme hakkından daha önemli olduğunu ileri sürerek sosyal ve

⁹ İnsan hakları ile ilgili olarak temel tartışma konularından birisi de “hak ve özgürlükler arasında hiyerarşi var mı?” sorusudur. Bu konuda da uzlaşılmış bir görüş birliği yoktur. Bir görüşe göre, hakların taşıdıkları değerleri bakımından bir hiyerarşi olduğu kabul edilebilir. Diğer bir görüş ise haklar bütünsellik arz edip birbirlerini tamamlar niteliktedir. Hukuk teorisi bakımından da hiyerarşi kurulması mümkün değildir. Çünkü pozitif hukuk sisteminde, hak ve özgürlükler arasında hiyerarşi kurulabilmesi için bu hak ve özgürlükleri tanıyan hukuksal metinler arasında da hiyerarşi olması gerekir. Ancak hak ve özgürlüklerin koruma düzeylerini düzenleyen normlar bakımından farklılıklar bulunabilir. Kemal, Gözler. *İnsan Hakları Hukuku*. 1. Baskı. (Bursa: Ekin Yayınları, 2017), 164.

ekonomik hakların daha üstün ve öncelikli olduğu teziyle karşılık vermiştir (Douzinas, 2017: 28-36).

Liberallere göre de sosyal ve ekonomik haklar gerçek hukuki haklar değildir. Zira bu haklar bireyler tarafından değil, gruplar tarafından talep edilen kolektif haklar niteliğindedir. Diğer bir deyişle, çalışma hakkıyla öngörülen zorunlu istihdam düzeyine yahut refah veya ücretsiz sağlık ve eğitimi sağlayacak zorunlu gelirlere ulaşmak için ağır vergilendirme ve merkezi planlama yoluyla, devletin ekonomiye ve topluma müdahalesini gerektirmektedir. Oysa liberaller, siyasal ve ekonomik alanda devlete ait faaliyetlerin olabildiğince kısıtlamasını talep etmektedirler. Bu nedenle de devlet müdahalelerinin ve sınırlamalarının yokluğu ile kodladıkları medeni ve siyasal hakları esas haklar olarak kabul edip, önceliklendirmektedirler (Moyn, 2017: 43-75).

Yukarıda belirtilen ideolojik rekabet nedeniyle, başlangıçta ekonomik ve sosyal haklar soruşturulabilir haklar kapsamına dâhil edilmemiştir. Söz konusu bu rekabet, Birleşmiş Milletlerin uluslararası ortak bir insan hakları bildirgesi hazırlamasını dahi uzun yıllar engellemiştir. Sonunda ABD'nin baskısıyla kapsayıcı ve bağlayıcı tek bir sözleşme hazırlama çabasından vazgeçilerek iki ayrı sözleşme hazırlanmıştır. Ancak ideolojik çatışma, sözleşme metnlerinin içeriğine ve ruhuna da yansımıştır. İnsan hakları hiyerarşik bir biçimde düzenlenerek, negatif statü hakları yasal koruma altına alınarak üye devletlere bağlayıcı yükümlülükler getirilmiştir. Ekonomik ve sosyal haklar sözleşmesi ise çok daha esnek, devletlerin ekonomik koşullarına, güçlerine ve de tercihlerine bağlı olarak düzenlenmiştir (Moyn, 2017: 43-75).

1.5.3 Liberalizmin Siyasal Katılım Metaforu: Aktif Statü Hakları

Aktif statü hakları, bireylerin devlet yönetimine katılmasını sağlayan siyasal nitelikli haklardır. Bu haklar, bireylerin siyasal yönetim süreçlerine eylemli bir şekilde etkin olarak katılmalarına olanak sağladığı için bunlara katılma hakları da denmektedir. Günümüzde siyasal haklar olarak da nitelendirilen aktif statü hakları, geniş biçimde demokratik toplum düzeni için gerekli haklar olarak ifade edilmektedir (Akıllıoğlu, 1995: 151).

Bu haklar arasında:

- 1) Seçme ve seçilme hakkı;
- 2) Siyasi parti kurma hakkı;
- 3) Siyasi faaliyette bulunma hakkı;

4) Kamu hizmetlerine girme hakkı;

5) Dilekçe hakkı gibi, haklar yer almaktadır (Gözler, 2017: 154).

Bireyler katılma haklarını, hem siyasal iktidarın oluşumuna katılmak suretiyle hem de iktidarın içerisinde yönetimde yer almak suretiyle kullanabilmektedirler. Başka bir ifadeyle aktif statü haklarını, bireyin özgürlüğünü devlet vasıtasıyla ama devlet içinde kullandığı bir durum olarak ifade etmek mümkündür (Gökpınar, 2015: 49).

Ancak, bireyler seçme, seçilme ve yönetime katılma haklarını kullanma bakımından ciddi sınırlamalarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Temel problemlerden ilki, bu hakların ülkede yaşayan herkese değil, sadece o ülkenin vatandaşlarına veriliyor olmasıdır. Diğer bir problem ise genel iradenin oluşumunu engelleyen seçim sistemleri (seçim barajları) ile sayısal çoğunluğun oluşturduğu çokluğa dayalı iradenin, azınlığın iradesini dışlaması gibi sorunlar, aktif statü haklarının kullanılmasında önemli bariyerleri oluşturmaktadır. Günümüzde, bireyler seçimlerden seçime sadece oyunu kullanan, yönetime ve karar süreçlerine etkin ve eylemli olarak katılamayan, araçsallaştırılmış pasif aktörler konumuna indirgenmişlerdir. Ayrıca pozitif hukuk yolu ile düzenlenen seçme, seçilme ve siyasi parti kurma koşulları da, aktif statü haklarının kullanılmasında oldukça önemli sınırlamalar getirmektedir. Bu haliyle aktif statü hakları, evrensel bağlamından ve içeriğinden koparılarak, siyasal rejimlerin meşruiyeti için bir enstrüman haline getirilmiştir (Barber, 1995: 180-181).

1.5.4 Kavramlar Arası Farklılıklar: İnsan Haklarından Temel Hak ve Özgürlüklere

Uygulamada ve öğretilerde insan hakları alanında farklı kavramların kullanıldığı görülmektedir. Uygulamada insan hakları kavramı, çoğunlukla pozitif hukuk tarafından tanınmış olsun veya olmasın, insan onurundan kaynaklanan temel hak ve özgürlükleri ve ödevleri de kapsayacak şekilde tüm hakları içeren bir üst kavram olarak kullanılmaktadır. Kullanılan kavramlar içerisinde en kapsamlı olanı, insan haklarıdır. Çünkü insan hakları, ırk, din, dil, cinsiyet, renk, statü ayrımı yapmaksızın tüm insanların yararlanabileceği hakları karşılamaktadır. İnsan haklarından yararlanabilmek için vatandaş ve yabancı arasında herhangi bir ayrım söz konusu değildir. İnsan hakları kavramı aynı zamanda bir ideali içermektedir. Öğreti ve literatürde bu terimi kullananlar, haklar anlamında olanı değil, olması gerekeni dile getirmektedirler (Gözler, 2017: 97-105; Eren, 2007: 31).

Buna karşın temel hak ve özgürlükler kavramı, kamu hürriyetleri kavramının karşılığı olarak kullanılmaktadır. Yani temel hak ve özgürlükler, insan haklarının pozitif hukuk tarafından tanınmış ve düzenlenmiş olan kısmına karşılık gelmektedir: Bu kavram, insanın doğuştan sahip olduğu evrensel temel hakların pozitif hukuk yoluyla kapsamı, sınırları ve niteliği tek tek belirlenerek normlandırılması sureti ile anayasal veya yasal olarak güvence altına alınan çekirdek hakları ifade etmektedir. Yani pozitif hukukun düzenlemeleri içerisinde normlar hiyerarşisine göre, hakların koruma ve güvence hiyerarşisini de kapsamaktadır. Temel hakların pozitif hukuk yoluyla güvence altına alınması sayesinde, yasama ve yürütme organlarının bu hakları sınırlandırması ve değiştirmesi de zorlaştırılmış olmaktadır. Burada belirleyici olan özellik, pozitif hukuk tarafından düzenlenmiş olmasıdır (Eren, 2007: 29-33; Gözler, 2017: 97-105).

Temel hak ve ödevler kavramı ise bireye tanınan insan haklarının, bireye sağladığı özgürlük yanında, içinde yaşadığı topluma ve diğer bireylere karşı olan ödevlerini de içeren bir sözleşme niteliği taşımaktadır. Başka bir ifade ile ödev kavramına vurgu yaparak, insan haklarının pozitif hukuk içerisinde sınırlandırılabilir olduğuna işaret etmektedir. Aynı zamanda da hakların korunması bakımından, devletin hakları güvence altına aldığı ve hayata geçirilmesi açısından da devletin sorumluluk yüklendiği kastedilmektedir. Kavramların bu şekilde farklı kullanılması, doğal hukuk ile pozitif hukuk anlayışlarını bağdaştırma çabalarından kaynaklanmaktadır (Eren, 2007: 29-33; Albayrak, 2020: 132).

Öğretide ve normlarda temel hak ve özgürlükler kavramının kullanılmasının arka planında yer alan bir diğer düşünce ise negatif statü haklarını çekirdek ve ana haklar olarak kabul eden, pozitif statü haklar ile aktif statü haklarını hiyerarşik olarak sıralayan veya yok sayan bir siyasal tercihin tezahürüdür. Çünkü temel hakların önemli ve esas olarak kabul edilip, diğer haklardan ayrılması, geride kalan hakların önemini, değerini ve güvencesini azaltabilecektir. Bu nedenle de temel sözcüğünün kullanılması gereksiz olmaktadır. Yani temel sıfatı ile birtakım haklara öncelik verdiğimiz zaman temel olmayan haklar ayırımına yol açacağı, bunun da temel olmayan haklar üzerinde siyasal ve toplumsal baskıların yolunun açılmasına sebep olacağı ve insan haklarının bütünselliğine zarar vereceği düşünülmektedir. Dolayısıyla, insan onuruna sahip bir yaşam için çağın koşullarının zorunlu olarak

gerektirdiği bütün insan haklarının, temel haklar olarak kabul edilmesi gerekir (Donnelly, 1995: 49-50; Sencer, 1992: 5).

İnsan hakları kavramının öğretide ve hukuksal metinlerde farklı şekillerde kullanılmasına rağmen, hakların bütünselliği yaygın olarak kabul edilmektedir. Çünkü hakların sağlanması ve güvence altına alınmasında haklar arası bir hiyerarşik ilişki kurulmaması, tüm hakların birbirini tamamlaması, eşdeğer öneme sahip olmaları yani hakların bütünselliği nedeniyle önemlidir. Bu nedenle burada kullanılan temel sıfatını haklar arasında bir derecelendirme veya kategorik sıralama olarak kabul etmemek gerekmektedir. Söz konusu temel haklar, diğer haklardan yararlanabilmenin yasal güvencesi olarak görülmelidir (Shue, 2009: 46-47; Kuçuradi, 2009: 76).

1.6 İnsan Hakları Düşüncesinin Tarihsel Gelişimi

Akademik çalışmalarda insan hakları düşüncesinin tarihsel kökenlerini ortaya koyma çabası genellikle, On Emir'e, Hammurabi Yasaları'na, Atina Yurttaşlık Hakları'na kadar gerilere götürülerek tarihsel ve felsefi olarak temellendirilmektedir. Kavramın kökenine ait dayanaklar, sadece dini inanç sistemleri, ahlaki değer yargıları, felsefi düşünceler, kutsal metinler, klasik tarihsel öğretilerle değil, aynı zamanda, ulaşmış oldukları uygarlık seviyeleri ile tarihte iz bırakmış medeniyetlere de başvurularak açıklanmaya çalışılmaktadır (Szabo, 1982: 11).

İnsan haklarının düşünsel temellerinin kavramlaştırılmasında genelde değişmeyen bir öykü vardır: İnsan hakları düşüncesinin, İlk Çağ'da, Eski Yunan ve Roma uygulamalarından, Orta Çağ'da ise Hristiyanlık ve Feodal toplum yapılarından bazı şeyler aldığı ileri sürülmektedir. Oysa Eski Çağ'da, insan hak ve özgürlükleri, uygulama alanında pek gerçekleşmemiştir. Orta Çağ'da ise devlet karşısında sadece feodal beylerin bir takım hak ve özgürlüklerinden söz etmek mümkündür. Resmi din haline geldikten sonra, Hristiyanlık insanlara vicdan özgürlüğünü tanımamış, kiliselerin dogmalarını tanımayanlar aforoz edilmişler ve engizisyonlardan geçirilmişlerdir. Böylece kilise, devletin yanında ikinci bir baskı aracı hâline gelmiştir. Eski Çağ'da, insanın tek efendisi devlet varken, Orta Çağ'da, devlet ve kilise, iki efendisi olmuştur (Gözler, 2017: 131-132).

Kavram, günümüzdeki doktrinel anlamını kazanmasını ise ABD, İngiltere ve Fransa'da yaşanan deneyimlere ve devrimlere borçludur (Akıllıoğlu, 1989: 161; Gözler, 2017:125-132). Bununla birlikte felsefi olarak insan hakları doktrininin

temellendirilmesinde, Stoa akımının özgün bir yeri vardır. Çünkü Stoisizm düşüncesinde, devletin yüceltilmesine yönelik genel eğilim kırıltılarak, devletin dışında ve üstünde, usu, yasayı ve adaleti üstün kılan bir özellik ön plana çıkmaktadır. Stoisizme¹⁰ göre, özgürlük, kişinin iç dünyası ile ilgili bir sorundur. Us'a ve onun gerektirdiği etik değere uygun olarak davranmak özgürlük olarak kabul edilmektedir. Bütün insanlar düşünme yeteneğine sahip olduklarından, bu yetileri ile Tanrı'yı da paylaşmaktadırlar. Stoa düşüncesi, burada devinerek ve insan olma düşüncesini öne çıkararak, insanlar arasında eşitlik düşüncesini savunmaktadır. Bu niteliği ile de köleliği ilk kez yadsıyan bir düşünce akımı olmuştur. Stoisizm, bu yaklaşımları ile insan hakları doktrinin en eski felsefi kaynaklarından birisi olarak kabul edilmektedir (Gemalmaz, 1986: 55-56; Gözler, 2017: 125-132).

İnsan hakları, esas olarak modern döneme ait bir fikirdir. Modern çağın başlarında insan hakları düşüncesini doğal haklar tasarımı ile ilk dile getiren 17. yüzyıl İngiliz filozofu John Locke'dur. Locke'dan sonra Thomas Paine de, *İnsan Hakları* adlı eserinde insanın toplumsal yaşama geçişinin ve devletin amacının, doğuştan sahip olduğu haklarını korumak ve daha ileri götürmek olduğunu ifade etmektedir (Paine, 2013: 168). İnsan hakları alanındaki siyasal ilk önemli belge olarak Magna Charta (1215) kabul edilmektedir. Magna Charta ile kralın mutlak olan yetkilerinin sınırlandırıldığı, aynı zamanda kişi hak ve özgürlüklerini genişleten içeriği ile insan hakları alanında önemli bir gelişme sağladığı kabul edilmektedir (Ünal, 1994: 48; Aybay, 2015: 29).

Müteakiben 1688 Büyük Devrim sonrasında, İngiliz Parlamentosu tarafından kabul edilen Haklar Bildirisi (Bill of Rights - 1689) ile Adil Yargılanma ve Kanunilik ilkesi getirilerek, doğal haklar mücadelesinde önemli kazanımlar sağlanmıştır. Locke'un doğal haklar teorisi anlayışına bağlı olarak Thomas Jefferson tarafından kaleme alınmış olan, 1776 Virginia İnsan Hakları Bildirgesi ile

¹⁰ Stoacılık, Antik çağ Yunan felsefesinin kamu tanrı ve özdekçi doğa öğretisidir. Kurucusu, Kıbrıslı Zenon'dur. Öteki önemli düşünürü ise Yunanlı Chrysippe'dir. Ayrıca Roma'da Seneca, köle olan Epiktet ve İmparator Marcus Aurelius tarafından da savunulmuş ve geliştirilmiştir. Murat, Sarıca. *100 Soruda Siyasi Düşünce Tarihi*. 1. Baskı. (İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1973), 30-32. Stoacılığın temel ilkesi, doğaya uygun davranmaktır. Doğaya uygun davranmak ise usa uygun davranmak ve dolayısıyla insanın kendi kendine uygunluğu demektir. Asıl olan, cisimsel, özdeksel gerçekliktir... Doğadan gelen her şeye boyun eğilmeli, insandan gelen her şeye ise karşı koyulmalıdır. Doğru düşünen kişi, doğallaşmış ve bundan ötürü de Tanrılaşmış kişidir. İnsan ereği, böylesine bir doğru düşünmeye yönelmelidir. Doğal ölçü, insanı bağımsızlığa ve eşitliğe götürür. İnsanları birbirinden ayıran insansal ölçüler yok olup, gitmelidir. Orhan, Hançerlioğlu. *Felsefe Sözlüğü*. 21. Baskı. (İstanbul: Remzi Kitabevi, 2013), 382-383.

hayat, mülkiyet ve mutluluğu arama hakları vazgeçilmez haklar olarak insan hakları doktrininde yerini almıştır (Erdoğan, 2015: 128-129; Haule, 2006: 372). Locke'un, üç temel hakka mutluluk hakkını eklemesi bir tesadüf değildir. Dönem itibarıyla Batı Dünyası, 17. yüzyılın Calvinist sadeliğinden 18. yüzyılın daha neşeli hedonizmine (hazcılık) doğru yol almaktadır. Dönemin toplumsal koşulları haklara olan etkisini, çeşitlenen maddi ve manevi ihtiyaçlar olarak göstermektedir (Cranston, 1993: 252).

On yedinci yüzyıl İngiliz ve on sekizinci yüzyıl Amerikan Devrimleri'nden büyük ölçüde etkilenen 1789 Fransız Devrimi de, haklarla ilgili retoriği devam ettirerek, ünlü İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'ni ilan ve kabul etmiştir (Erdoğan, 2015: 128-129). 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi, burjuva demokrasisinin temel ilkelerini ortaya koyan ilk belge olarak ayrı bir öneme sahiptir. On yedi maddeden oluşan Bildiri, aynı zamanda evrensel ölçekteki etki ve yansımaları ile çok daha güçlü bir haklar bildirgesi olmuştur. İnsan hakları, bu dönemden sonra kavramsallaşmaya başlamıştır (Anar, 1996: 44). Devrim Bildirgeleri, aynı zamanda yeni devletlerin ya da siyasaların oluşturulmasında, insan haklarını rehber prensipler konumuna yükseltme çabalarının da temsilcileri olmuşlardır (Clapham, 2010: 23).

İnsan haklarının, uzun yıllar ülkelerin iç işleri olarak kabul edilmesi ve klasik egemenlik anlayışının aşılammaması nedeniyle, uluslararası düzeyde önemli bir gelişme olmamıştır. Ancak yirminci yüzyılda anayasalar ve kanunlarla sistematik bir biçimde, insan haklarının düzenlenmesi ile siyasal iktidarların meşruluk ölçütü haline gelerek önemleri artmış ve yavaş yavaş da ülkelerin bir iç meselesi olmaktan çıkmaya başlamıştır. Özellikle Birinci ve İkinci Dünya Savaşları'ndan sonra klasik egemenlik anlayışı, bu anlayışa göre oluşmuş olan dünya düzeni ve Westphalia modeli üzerinde tartışmalar gündeme gelmiştir (Cranston, 1993: 253).

Birinci Dünya Savaşı, Avrupa toplumlarını, bölgesel ve teknolojik açıdan sınırsız bir savaşın korku ve dehşetiyle, 2'nci Dünya Savaşı da, ideolojik açıdan sınır aşırı bir savaşın toplu katliamlarıyla karşı karşıya bırakmıştır. Hitler tarafından düzenlenen topyekûn savaş, Kant'ın ebedi barış ve dünya vatandaşlığı hukukuna geçilmesini öngören medeniyetin çöküşüne neden olmuştur. 1928'deki Briand-

Kellogg (Paris Paktı) Paktı'nda¹¹ savaşın kınanmasıyla ilgili ilkeler, Nürnberg ve Tokyo askeri mahkemeleri tarafından ceza hükümleri olarak benimsenmiş, bundan böyle savaşta işlenen suçlar hakkında yaptırımlar değil, savaşın bizatihi kendisinin suç olduğu hükme bağlanmıştır. Böylece savaş suçu takip edilebilir bir konuma gelmiştir. Diğer yandan da insanlığa karşı işlenen suçlar, ceza yasalarının kapsamına alınarak, insan hak ve özgürlükleri, devletlerin bir iç meselesi olmaktan tamamen çıkarılmıştır (Habermas, 2015: 83).

1.6.1 Uluslararası İnsan Hakları Hukukunun Gelişimi

İkinci Dünya Savaşı, insan haklarının her devletin egemenlik yetkisi çerçevesinde bir iç mesele olarak görülmesinin ne tür vahim sonuçlara yol açabileceğini tüm açıklığı ile göstermiştir. 1933'ten sonra Batı dünyası başka bir mutlakiyet çağında veya çok daha kötü bir totaliter diktatörlük çağını yaşamakta olduğunu anlamıştır (Cranston, 1993: 253). Dönemin faşist ve nasyonal sosyalist rejimleri, insanlık tarihinin en korkunç hak ihlallerini gerçekleştirmiş, milyonlarca insanın katledilmesine, vatandaşlıktan çıkarılmasına, mallarına el konulmasına ve türlü işkencelere maruz kalmasına neden olmuştur. Savaş sona erdiğinde, artık, insan haklarının yalnızca ulusal düzeyde oluşturulan denetim mekanizmalarıyla korunamayacağı, uluslararası bir hukukun ve buna bağlı denetim sistemlerinin gerekli ve zorunlu olduğu anlaşılmıştır. 1945 yılında BM'nin kurulması ile birlikte, Winston Churchill'in deyişi ile insan haklarının tahta oturması olarak adlandırılan bir döneme girilmiştir (Uygun, 2015: 582-583; Cranston, 1993: 253).

Bu süreç içerisinde BM Antlaşması, insan haklarının dünya ölçeğinde korunmasını, dünya barışı ve huzuru için başlıca şartlar arasında kabul ederek ve insan haklarını ilk defa resmen uluslararası hukuk alanına taşıyarak haklara evrensel bir değer kazandırmıştır (Kapani, 2011: 22). BM, dünya barışının, güvenliğinin sağlanması ve devam ettirilmesi için yeni bir dünya düzeninin kurallarını oluştururken, bu kuralların temel ilkeleri olarak, insan haklarına saygıyı ve korumayı esas olarak almıştır. Bu amaca ulaşmak için gösterilen çabaların en önemlisi ise hukuk olmuştur. Bu bağlamda, özellikle hukuki standartların

¹¹ Briand- Kellogg Paktı, 27 Ağustos 1928'de, dokuz devlet arasında (Amerika, İngiltere, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, Polonya, Belçika ve Çekoslovakya) imzalanmıştır. Bu antlaşma ile taraflar, savaşı milli politikalarına alet etmeyeceklerini, anlaşmazlıkların çözümü için savaşa başvurmayacaklarını, savaştan vazgeçtiklerini ve bütün anlaşmazlıklar için daima barışçı vasıtaları kullanacaklarını taahhüt etmişlerdir. Fahir, Armaoğlu. 20. Yüzyıl Siyasi Tarihi. 8. Baskı. (Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1992), 222.

belirlenmesinde ve geliştirilmesinde, uluslararası antlaşmalarla oluşturulan, koruma ve denetim mekanizmalarının gerçekleştirilmesi yoluna gidilmiştir (Tarhanlı, 2004: 284).

BM tarafından insan haklarının korunmasına yönelik standartların oluşturulması için ilk adım, Soykırım Suçunun Önlenmesi ve Cezalandırılmasına yönelik sözleşmenin hayata geçirilmesi ile sağlanmıştır. Sözleşmeye göre soykırım, savaş veya barış ayrımı yapılmaksızın bir suç olarak kabul edilmiş, devletlere, soykırımı önleme ve sorumluları cezalandırma görevi verilmiştir. Böylelikle, ırk, dil ya da din ayrımına dayanan vahşice saldırıları engelleme gayreti uluslararası hukuk çatısı altında evrensel bir çabaya dönüşmüştür. İkinci adım, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin hazırlanması ile gerçekleşmiştir (Gürkaynak ve İren, 2016: 343).

Bu hakların neler olduğunu tayin etmek üzere, İnsan Hakları Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyonun yapmış olduğu müzakereler sonucunda, BM Genel Kurulu'nda 1948 yılında kabul ve ilan edilen, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ortaya çıkmıştır. Gerek BM Şartı gerekse İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile artık, siyasi iktidarların meşruluğu ve devletlerin egemenlik yetkileri, uluslararası hukukun başlangıç noktası haline gelmiştir. Kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile kişi, yabancı ve vatandaş farkı gözetilmeden, insan olmak sebebiyle uluslararası hukukun koruması altına alınmıştır (Ünal, 1994: 60). İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, kendi ifadesi ile bütün halklar ve uluslar için erişilmesi gereken ortak bir ideal olmuştur (Fişek, 2009: 130).

Bu gelişmeler sonucunda devletler, yurttaşlarının yaşam hakkına saygı göstermek, işkence ve kötü davranıştan kaçınmak, adil yargılanma hakkına uymak, yurttaşları arasında ırk, din ve dillere göre ayırım gözetmemek, değişik düşüncelere hoşgörüyle bakmak, sendika ve dernek kurma özgürlüklerini tanımak gibi konularda, bağlayıcı yükümlülükler altına girmişlerdir. Böylece klasik devletler hukuku, bireyi de bir hukuksal özne sayan ve bireyin hak ve özgürlüklerini devlete karşı güvence altına alan uluslararası hukuka dönüşmüştür (Sencer, 1991:20). BM'nin kurulması, insan haklarının korunması alanında insanlık tarihinde eş benzeri olmayan bir dönemin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. BM, insan haklarının tanınip, saygı gösterilmesi, korunması ve standartlarının yükseltilmesi konusunda, evrensel bir anlayış ve yükümlülüklerin oluşturulmasına büyük katkı sağlamıştır (Clapham, 2010: 65).

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, hukuki açıdan bağlayıcılığı ve zorunlu uygulanabilirliği olan bir belge değildir. Bu nedenle, daha sonraki süreçlerde BM bünyesinde, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin tanıdığı haklara hukuki bağlayıcılık kazandıracak, katılan devletlere hukuki yükümlülükler yükleyecek, açıklanan haklara saygı gösterilip gösterilmediğini belirleyecek bir denetim sistemini ortaya çıkaracak çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar, tam yirmi yıl sürmüş ve çalışmaların sonucunda (1976), iki uluslararası sözleşme yürürlüğe girmiştir: Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'dir. Adlarından da anlaşılacağı gibi birinci sözleşme, negatif statü haklarıyla, ikincisi ise pozitif statü haklarıyla ilgilidir (Kapani, 2011: 30-32).

İnsan haklarıyla ilgili literatürde bunların ikisi birlikte İnsan Hakları Uluslararası Yasası olarak anılmaktadır. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve Uluslararası İnsan Hakları Sözleşmeleri, ileride kadınların siyasi hakları, ırk ayrımcılığının ve işkencenin önlenmesi gibi konulara ait hususların da ayrıntılı olarak sözleşmelerle düzenlenmesine de öncülük etmiştir (Donnelly, 1995: 34-35).

Evrensel ölçekte insan haklarının korunmasına yönelik gelişmeler bölgesel ölçekte de etkilerini göstermiştir. Birinci ve İkinci Dünya Savaşları'nın Avrupa Kıtası'nda yol açmış olduğu insan hakları ihlalleri nedeniyle aynı felaketlerin bir daha yaşanmaması, demokrasi ve hukuk devletinin yeniden inşa edilmesi, temel hak ve özgürlüklerin korunması için etkin bir denetim sisteminin kurulması, Avrupalılar için öncelikli hedef olmuştur. Bu maksatla, siyasi denetim, izleme ve hukuki yargılama yetkisi bulunan Avrupa Konseyi (AK), 1949 yılında Strasburg'da kurulmuştur. Aynı yıl, AK Statüsü imzaya açılmıştır. Statü Sözleşmesi ile her devlet, kendi yargı yetkisi saklı kalmakla birlikte, insan haklarını, temel hak ve özgürlükleri tanımak ve bu konularda iş birliği yapmak yükümlülüğü altına girmiştir. İnsan haklarının korunması bakımından en etkin bölgesel örgüt olarak, AK kabul edilmektedir. İnsan haklarının korunmasında önemli bir yer tutan ve etkin bir koruma sistemi sağlayan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS), 1953 yılında yürürlüğe girmiştir. Örgüt hazırlamış olduğu insan hakları sözleşmeleri, yargısal nitelikli denetim mekanizmaları (Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi) ve üretmiş olduğu uluslararası insan hakları normları ile insan hakları alanında örnek olmuştur (Ünal, 1994: 60-61).

Amerika Kıtası'ndaki insan hakları alanında yaşanan ilk siyasi gelişme 4 Temmuz 1776 tarihli Bağımsızlık Bildirisi'nin ilanı ile gerçekleşmiştir. Söz konusu

Bildiri ile doğanın ve Tanrı'nın yasalarına dayanarak İngiltere ile bağların kesildiği ve insanların Yaradan'ca verilmiş dokunulmaz hakları olduğu ve bunların başında yaşam ve özgürlük haklarının ve mutluluğu arama hakkının geldiği ilan edilmiştir. 1791 yılında, ABD Anayasası'na eklenen *İlk On Ek* ile insan hakları alanındaki eksiklikler de giderilmiştir. Bu değişikliklerle, din özgürlüğü, basın ve ifade özgürlüğü, konut dokunulmazlığı, toplanma özgürlüğü, düzgün ve hızlı yargılama gibi klasik haklar güvence altına alınmıştır. Ayrıca, yaşam, özgürlük ya da mülkiyet haklarına uygun hukuk usulleri dışında dokunulamayacağı da hükme bağlanmıştır (Aybay, 2015: 31-32).

2 Mayıs 1948 tarihinde, Dokuzuncu Uluslararası Amerikan Devletleri Konferansı'nda ilan edilen, *Amerikan İnsan Hakları ve Ödevleri Bildirisi* (AİHÖB), dünyanın ilk temel uluslararası insan hakları belgesi olarak tarihsel süreçteki yerini almıştır. AİHÖB, 10 Aralık 1948'de BM Genel Kurulu'nca kabul edilen Evrensel İnsan Hakları Bildirisi'nden yaklaşık altı ay önce kabul edilmesine rağmen, her iki bildiri de ortak bir arka plan paylaşmaktadır. Bildirilerin her ikisi de, İkinci Dünya Savaşı'nda yaşananların bir daha yaşanmaması için insan haklarının korunmasında, yasal dayanak teşkil etmesi amacıyla kabul edilmiştir (Uslan ve Güner, 2014: 311).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra BM öncülüğünde gerçekleştirilen insan hakları alanındaki normatif ve kurumsal gelişmeler, Amerika kıtasında da yaşanmıştır. Amerika kıtasında insan hakları alanındaki örgütlenmenin en önemli aşaması, Amerikan Devletleri Örgütü (ADÖ)'nün kurulması ile gerçekleşmiştir. Müteakiben 27 Şubat 1967 tarihinde, Buenos Aires Protokolü ile Amerikan Devletleri Örgütü'nün anayasası niteliğindeki Örgüt Şartı'nın insan hakları bağlamındaki eksiklikleri giderilerek, bağlayıcılığı gerçekleştirilmiştir (Uslan ve Güner, 2014: 311). 1969'da imzalanan ve 1978'de yürürlüğe giren *Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi* ile Amerikan Devletleri İnsan Hakları Komisyonu (ADİHK) ve Amerikan Devletleri İnsan Hakları Mahkemesi (ADİHM) ile birlikte insan haklarının korunması bakımından önemli bir mekanizma kurulmuştur (Donnelly, 1995: 227-228).

İkinci Dünya Savaşından sonra BM'nin kurulması ve BM'nin öncülüğünde yürütülen sömürgeciliğe karşı mücadeleler sonucunda, Afrikalı devletler bağımsızlıklarına kavuşabilmişlerdir. Sömürgeci yeni kurtulan Afrika ülkeleri, bağımsızlıklarını garanti altına alacak siyasal kurumların oluşumuna öncelik vermişlerdir. Bu maksatla 25 Mayıs 1963'te, Addis Ababa'da toplanan ve 32

bağımsız Afrika devletinin katıldığı Konferansla, Afrika Birliği Örgüt Antlaşması'nı (ABÖA) imzalayarak, Afrika Birliği'ni kurmuşlardır. Afrika Birliği, Afrika'nın özgün tarihinin bir ürünü olarak, kendisini kuran antlaşmada hükme bağlanan ilkeleri, kuralları ve oluşturduğu organları ile insan haklarının tanınması ve korunmasında ve özellikle de bazı yeni hak (kendi kaderini tayin hakkı gibi) kategorileri ve yeni bazı siyasaları (tarafsızlık siyasası gibi) kurumsallaştırmada, bir anlamda, Afrika Şartı'nın temel dayanağı olmuştur. Afrika Birliği içinde insan haklarının korunması açısından en önemli belge, 21 Ekim 1986 tarihinde yürürlüğe giren, *Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı'dır* (AİHHŞ). Afrika Şartı da kendisinden önceki bölgesel insan hakları sözleşmeleri gibi tam adı, *İnsan ve Halkların Hakları Afrika Komisyonu* (İHHAK) olan, bir organın kurulmasını sağlamıştır (Gemalmaz, 1987: 132-139).

Komisyon'un, hakların korunması açısından yargı yetkisi bulunmayan siyasal nitelikte bir organ olması nedeniyle 25 Ocak 2004 tarihinde yürürlüğe giren bir Protokol ile *Afrika İnsan ve Halkların Hakları Mahkemesi* (AİHHM) kurulmuştur. Böylece, Afrika kıtasında da diğer bölgelere benzer nitelikte siyasal ve yargısal koruma sağlayan mekanizmalar oluşturulmuştur.

1.6.2 Türkiye'de İnsan Hakları Düşüncesi ve Uygulamalarının Gelişimi

İnsan haklarının Türk siyasal yaşamı içerisindeki gelişimini inceleyebilmek için öncelikle temel hak ve özgürlükler kavramının Batı Anayasalarında yer almaya başladığı süreçte, Osmanlı Devleti'nin, devlet yönetim sisteminin, ekonomik yapısının, hukuk düzeninin ve toplumsal yapısının kısaca ortaya konması gerekmektedir. 17. ve 18. yüzyıllarda Osmanlı Devleti, çok uluslu, çok inançlı toplumsal bir yapıya sahiptir. Geleneksel devlet sistemini, mutlak ve teokratik ya da yarı teokratik bir monarşi olarak tanımlamak mümkündür. Devlet yönetiminin işleyişi, padişah, ulema ve yeniçeri üçgeni arasındaki uyuma bağlı olarak yürümektedir. Devlet ve halk ilişkileri, son derece sorunlu ve gerilimlidir. Özellikle 17. yüzyıldan itibaren merkezi devlet gücünün keyifleşmesi ve taşra yöneticileri üzerindeki devlet gücünün zayıflaması ile birlikte merkez ile çevre (reya) arasındaki bağ iyice zayıflamıştır (Tanör, 2009: 21-32; Berkes, 2018: 15-26).

Osmanlı Devleti'nin ekonomik sistemi ise esas olarak tarım ve fetih gelirlerine dayanmaktadır. Ancak zamanla toprak rejiminin bozulması, vergide iltizam usulünün ortaya çıkması, Batıda yaşanan sanayileşmenin ve kapitalist üretimin sonuçlarına uyum sağlanamaması gibi nedenlerden dolayı ekonomik ve

askeri kaynaklarının tükenmesine neden olmuştur. İslam öncesi Türk devletlerinden beri süregelen siyasi iktidarın tek elde toplanması ilkesi, askeri ihtiyaçlar (fetih ya da toprakları elde tutma) nedeniyle daha da pekişmiş, İslam devlet anlayışının emrettiği devlet başkanına itaat kuralı da, sultanı ve onun devletini dokunulmaz, denetlenemez, beşeri takdir'in üstünde bir kurum haline getirmiştir. Aynı dönemde Batı'da kapitalizmin ve burjuvazinin yükselişi bir siyasal iktidar mücadelesine yol açarak, devlet iktidarının sınırlandırılmasına, anayasaların gerçekleşmesine, insan hak ve özgürlüklerinin anayasalarda yer almasına, parlamentoların kurulmasına yol açmıştır (Tanör, 2009: 21-32; Heper, 2012: 47-61).

Dünya'da ve özellikle Avrupa'da, bu süreçler yaşanırken Osmanlı'da, yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı iktidarın sınırlandırılması ve anayasal bir rejime geçebilmenin gerekli koşulları oluşmamıştır. Çünkü Osmanlı'da, sermaye birikimi ve kapitalizme geçişi sağlayacak olan alt ve üst yapı koşulları bulunmuyordu. Alt yapıdaki yetersizlik, üst yapıdaki gelişmeyi de engelliyor ve dolayısıyla çağdaş ve demokratik düşünceler hayata geçirilemiyordu. Ekonomik ve sosyal yaşamdaki durgunluk, düşünsel ve siyasal canlanmayı da önliyordu (Tanör, 2009: 21-32).

Batılı anlamda insan hakları kavramı ilk kez Türk toplumunun Batılılaşma hareketleri ile birlikte, anayasal idareye doğru ilerlemenin yaşandığı dönemde gündeme gelmiştir (Savcı, 1963: 83). Sened-i İttifak (1808), Gülhane Hatt-ı Hümayunu (1839), Islahat Fermanı (1856), Kanun-i Esasi (1876)'nin ilanı, merkezi ve bölgesel temsili meclis ve kurulların kuruluşu, 1877'de ilk Osmanlı parlamentosunun toplanması, bu ilerlemenin kilometre taşları olarak yer almıştır (Heper, 2012: 72).

Türkiye'de insan haklarının pozitif hukukun düzenleme alanına girmesi, batılılaşma reformları ve anayasal hareketlerin gelişimi ile paralel gitmiştir. İnsan haklarını düzenleyen hukuksal normlar önce iç hukukta oluşmuştur. Magna Charta, bir dizi İngiliz Yasaları, ABD ve Fransız Bildirileri ve çağdaş anayasaların baş taraflarında yer alan temel hak ve özgürlükler, önce birer iç hukuk belgeleri olarak ortaya çıkmışlardır. Bunların hepsi birbirlerinden esinlenmişlerdir (Savcı, 1980: 9). Türkiye'de de, insan haklarının gelişimini incelerken, anayasal hareketleri, toplumsal ve siyasal dönüşüm dinamiklerini süreç olarak takip etmek gerekmektedir.

1.6.2.1 1839 Tanzimat Fermanı: Bağışlanan İnsan Hakları

1839 Tanzimat Fermanı ve bununla başlayan Tanzimat hareketi, esasında Avrupa'daki 1830 ihtilallerinin tesiri altında kalmış bir harekettir. Böyle olmakla birlikte Tanzimat Fermanı'nı Avrupa'daki özgürlükçü akımlarla kıyaslamak mümkün değildir. Fakat ilk defa mutlak otoritenin sahibi, kendi otoritesini bazı konularda sınırlayacağını uyruklarına tek taraflı bir irade ile taahhüt ve beyan etmektedir (Armaoğlu, 1992: 55-56). Bu nedenle de Batılı anlamdaki çağının karşılığı olan insan hakları düşüncesinin, 1839 Tanzimat Fermanı'nın ilanıyla Türk siyasal yaşamının gündemine girdiği kabul görmektedir (Gökburun, 2007: 50; Tanör, 2018: 43). Gülhane Hatt-ı Hümayunu, kamu yönetiminde kanunilik ilkesini esas alması, danışma kurullarını yönetim sistemine entegre etmesi, gayri şahsi yönetim esaslarını içermesi, kişi dokunulmazlığı, yaşam ve mal güvenliği, askerliğin adaletli bir şekilde eşitliğe göre düzenlenmesi ve nihayet kanun önünde eşit muamele gibi, insan hakları özlü temel hakları kapsamı bakımından önemli bir gelişme olarak yer almıştır (Erdoğan, 2015: 135; Kongar, 1985: 68-69).

1839 Tanzimat Fermanı, yasal bir yönetimin hedeflenmesinin yanı sıra Müslüman ve Hristiyan bütün Osmanlı uyruklarının can güvenliğinin, kişi dokunulmazlığının, ırz, namus ve mal güvenliğinin sağlanmasını amaçlamış olması bakımından da insan hakları alanında önemli bir gelişmedir. Ferman'la Müslüman-Müslüman olmayan eşitliğinin getirilmesi, zamanın ruhu itibarıyla devrimci sayılabilecek bir değişikliktir. Bir diğer önemli değişiklik ise devlet adamlarının kul statüsünden çıkarılmasını sağlayan, can ve mal güvencesidir. Zira sıradan insanlar için az çok can ve mal güvenceleri olmakla birlikte, devlet adamları hala kul statüsündeydiler. Dolayısıyla bunlar için siyaseten katil ve müsadere söz konusuydu. Ferman'la, kul statüsüne son verilerek devlet adamlarının can ve mal güvenlikleri sağlanmıştır (Akıllıoğlu, 1995: 126; Akşin, 2014: 30). Akşin'e göre, Osmanlı-Türk toplumunun Batılılaşmaya, çağdaşlaşmaya, ya da modernleşmeye kesin adım atması, Tanzimat ile olmuştur. Akşin bu iddiasını şu şekilde devam ettirmektedir: "Ferman, aynı zamanda insan haklarına, hukuk devletine, özgürlük ve demokrasiye atılan bir adımdır" (Akşin, 2014: 24; Tanör, 2018: 43-44).

Tanzimat Fermanı, 1789 Fransız İnsan ve Yurttaşlık Hakları Bildirisi'yle dikkat çekici benzerlikler göstermektedir. Kişi hak ve özgürlükleri bakımından eksik olmakla birlikte, derli toplu ilk haklar listesini içermesi bakımından ayrı bir öneme sahiptir (Tanör, 2009: 89-90; Kili ve Gözübüyük, 2006: 11-14). Ancak

Tanzimat Fermanı, adı üzerinde olduğu gibi, padişahın buyruğu olarak, tek taraflı bir irade ile açıklanmıştır. Fermanın hazırlanmasında, Batı'daki anayasal hareketlerin etkisinin olduğu gözlenmekle birlikte, zamanın ruhu itibarıyla insan hakları düşüncesinin çok da hâkim olmadığı bir dönemdir. Bu nedenle Ferman içerisinde, sistematik bir insan hakları düzenlemesinden söz etmek pek de mümkün değildir. Ancak buna rağmen, padişahın ilk defa kendi inisiyatifi ile yetkilerini sınırlandırması, Fermanın herkes için geçerli kabul edilmesi, eşitlik ilkesinin ve suçun kanuniliği gibi düzenlemelerin yer almış olması, insan hakları açısından bir başlangıç olarak değerlendirilebilir (Anar, 1996: 99-100; Akşin, 2014: 31).

Padişah tarafından tek taraflı olarak ilan edilmiş olması nedeniyle Ferman içerisinde yer alan insan haklarına yönelik düzenlemeler, daha çok Padişahın bir lütfu niteliğindedir. Türkiye'de insan hakları düşüncesinin gelişimi, Sened-i İttifak'a kadar götürülmektedir. Fakat gerek Sened-i-İttifak gerekse diğer anayasal nitelikteki gelişmeler, insan hakları düşüncesinin dünyadaki gelişimi ile birlikte incelendiğinde, bu kronolojik ilişkinin çok da gerçekçi olmadığı görülmektedir. Fermanlarda ve anayasalarda insan haklarına yer verilmesi, aslında iktidarların sınırlandırılmasına yönelik bazı düzenlemelerden ibaret kalmış ve temel hak ve özgürlüklere yönelik güvenceler sunmamıştır (Akşin, 2014: 25-26).

1.6.2.2 1856 Islahat Fermanı ve İnsan Hakları

İnsan hakları konusundaki bir diğer önemli aşama da 1856 yılında, Islahat Fermanı'nın kabul ve ilan edilmesi ile gerçekleşmiştir. Bu belge, muhtevası bakımından esas itibarıyla 1839'daki Tanzimat Fermanı'nın bazı ilavelerle tekrarı niteliğindedir. Islahat Fermanı'nın en belirgin özelliği, din ve mezheplerine bakılmaksızın, bütün Osmanlı tebaasının, kanun önünde eşit sayılması ve idari işlemlerde yargı denetiminin kabul edilmiş olmasıdır. İlk kez siyasal nitelikte sayılabilecek bir takım haklara yer verilerek, herkes için bazı hukuki güvencelerin sağlanması hedeflenmiştir (Erdoğan, 2015: 135; Uygun, 2015: 464).

İçerik itibarıyla temel hak ve özgürlükler kapsamında olduğu değerlendirilen bir diğer yazılı belge de 13 Kasım 1875'te kabul edilen Adalet Fermanı'dır. Bu fermenda, insan hakları niteliğinde değerlendirilebilecek düzenlemeler kapsamında yer alan hususlar, adil yargılanmanın gereği olarak hâkimlik teminatlarının yer alması, mal güvenliğinin sağlanması ve tapu senetlerinin devreye girmesi gibi, kişi hakları bakımından önemli sayılabilecek bazı düzenlemeler yer almıştır (Akıllıoğlu, 1995: 128; Tanör, 2018: 43-44).

Tanzimat Fermanı ile tanınan hakları yetersiz, verilen sözleri de tutulmamış sayan Batı devletleri, Paris Konferansı (1856) öncesinde, Osmanlı İmparatorluğu'nu, Rusya'nın müdahalelerine karşı korumanın bedeli ve Avrupa devletleri ailesine dâhil olabilmenin şartı olarak, yeni birtakım istekler ileri sürmüşlerdir. Bu istekler, Hristiyan azınlıklara tanınacak olan hakları içermektedir. Islahat Fermanı'nın ana hedefi, Müslüman olmayan uyruklara, Müslümanlarla her yönden eşitlik sağlamaktır (Tanör, 2009: 96-97; Armaoğlu, 1992: 56).

1856 Islahat Fermanı, her ne kadar insan hakları ve anayasal hareketler ile ilişkilendirilse de dönemin Avrupa'daki liberal akımları ve anayasacılık hareketleri ile çok da benzer özellikleri yoktur. Çünkü Islahat Fermanı, bir halk hareketi ile kendiliğinden ortaya çıkmış olmayıp, yabancı devletlerin baskısı ile padişah tarafından yayınlanmış ve esas amacı da 1854-1856 Kırım Savaşının sebepleri ile bağlantılı olarak, Hristiyan uyrukların bir takım hak ve yetkilerini arttırmak suretiyle onları Müslüman uyruklarla eşit seviyeye getirmektir (Armaoğlu, 1992: 56-57; Tanör, 2009: 95-97).

1.6.2.3 1876 Kanun-i Esasi ve İnsan Hakları

Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olarak nitelendirilen Kanun-i Esasi, 1831 Belçika Anayasası'ndan ve dolayısıyla ona örneklik etmiş olan, 1814 Fransız Anayasası'ndan ve 1851 Prusya Anayasası'ndan esinlenerek hazırlanmıştır (Anar, 1996: 101; Armaoğlu, 1992: 57). Türkiye'de anayasal monarşi benzeri bir rejime, 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile geçildiği kabul edilmektedir. Kanun-i Esasi ile düzenlenen temel hak ve özgürlüklerin içerik olarak önemli eksiklikleri olmasına rağmen, sağlamış olduğu yargısal güvenceler ve getirmiş olduğu siyasal ve kişi hakları bakımından zamanın insan hakları listesine uygun olduğu kabul edilmektedir (Erdoğan, 2015: 136; Gözler, 2000: 23-43).

Daha önce çeşitli belgelerde yer alan temel hak ve özgürlüklerle ilgili düzenlemeler, ilk kez bir anayasada yer alması bakımından ayrı bir önem arz etmektedir. Kanun-i Esasi ile düzenlenen temel haklar, dönemin geleneksel etkisi ile sadece kişi hakları olarak düzenlenmiştir. Söz konusu haklar, ayrıca yasalarla güvence altına alınmadığı için soyut kavramlar düzeyinde kalmıştır. Asıl önemli olan husus ise hakların tanınmasının, ancak padişahın kabul etmesine ve iradesine bağlı olmasıdır (Akıllıoğlu, 1995: 130-131). Kanun-i Esasi'nin yargı sistemi ve yargılamada getirmiş olduğu güvenceler birlikte değerlendirildiğinde, 1924 Anayasası'ndan bile ileri seviyede olduğu öne sürülmektedir. Müteakiben 1909

tarihli anayasa değişikliği ile kabul edilen kişi güvenliğine ilişkin teminatlar, basın, toplantı ve dernek kurma hakları ile birlikte mütalaa edildiğinde, 1876 tarihli Kanun-i Esasi, temel hak ve özgürlükler açısından Türkiye’de ilk defa gerçek anlamda parlamenter meşruti (anayasal) bir monarşinin de kurumsal alt yapısını oluşturmuştur (Tanör, 2009: 146-147; Tanör, 2009: 196-197; Kili ve Gözübüyük, 2006: 33-72).

Tanzimat Fermanı ile başlayan anayasal gelişmelerin özünde, Padişahın yetkilerinin sınırlandırılması, hukuka bağlı devlet yapısının oluşturulması ve parlamentolu bir yönetime doğru yöneliş yer almaktadır. Bu düzenlemeler, dış baskılar ve de dönemin anayasacılık hareketlerinin etkisi ile yapıldığı için örnek alınan anayasalardaki insan hakları düzenlemelerine ilişkin haklara yer verilmiştir. Ancak dönem itibarıyla gerek dünya genelinde gerekse içerisinde yer alınmak istenilen Batı dünyasında henüz modern anlamda bir insan hakları kavramı ve düşüncesi bulunmamaktaydı. Bu düzenlemeler, doğal hukukun bir gereği olarak iktidarların sınırlandırılmasına yönelik ahlaki taleplerin (doğal hakların) pozitif düzenlemeler olarak anayasalarda ifade edilmesinden ileri gitmemekteydi (Armaoğlu, 1992: 5-9; Tanör, 2018: 44).

1.6.2.4 1921 Anayasası ve İnsan Hakları

23 Nisan 1920’de, Ankara’da toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Ocak 1921’de kabul etmiş olduğu Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, klasik bir anayasa niteliği taşımadığı, içeriği itibari ile olağanüstü bir dönemin ihtiyaçlarını karşılayacak düzenlemelere yer vermesi nedeni ile temel haklar ile ilgili herhangi bir düzenlemenin yer almadığı görülmektedir (Erdoğan, 2015: 138; Uygun, 2015: 441). Ancak 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1876 Kanun-i Esasiye’yi yürürlükten kaldırmamıştır. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile çatışmayan, 1876 Kanun-i Esasi hükümleri geçerli olarak kabul edilmiştir. Bu bakımdan değerlendirildiğinde, var olan temel hak ve özgürlükler geçerliliklerini korumaktadır (Gözler, 2000: 48; Tanör, 2018: 45).

Anayasa hukuku açısından bakıldığında ise egemenliğin kayıtsız şartsız ulusa devredilmiş olması, ulus devletin kuruluşunu hazırlayan kurumları içermesi bakımından, ruhu itibari ile etkisi geniş zamana yayılan ilerici bir anayasa özelliği taşıamaktadır (Tanör, 2009: 225-290; Kili ve Gözübüyük, 2006: 99-114). Anayasaların genel ve ortak işlevi, iktidarların sınırlandırılmasını sağlamaktır. Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki siyasal ve anayasal gelişmeler, padişahın

egemenlik haklarını sınırlamaya, milleti buna paydaş kılmaya yöneliktir. 1921 Anayasası ise iktidarın ve egemenliğin sınırlanması sorunsalına indirgenemeyecek nitelikte köklü bir değişimi içermektedir: Egemenliğin ve iktidarın kaynağı, doğrudan millete ve onun temsilcisi olan meclise devredilmektedir (Tanör, 2009: 288-289).

1921 Anayasası'nda, temel hak ve hürriyetlere yönelik olarak her hangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Aynı şekilde yargı erkine ait bir düzenlenme de yer almamaktadır. Ancak bunun nedeni, 1921 Anayasası'nın, insan haklarını reddettiğinden kaynaklanmamaktadır. 1921 Anayasası'nın temel amacı, öncelikli olarak ulusal birliği sağlamak ve ülkenin kurtuluşunu ve bağımsızlığını gerçekleştirmektir (Tanör, 2009: 289; Tanör, 2018: 45).

1.6.2.5 1924 Anayasası: Liberalleşme Dönemi ve İnsan Hakları

1924 Anayasası, temel haklar rejimi açısından liberal ve daha demokratik bir ruha sahiptir. Söz konusu insan hakları listesi, günün hâkim anlayışı olan, doğal hukuk felsefesine uygun olarak hazırlanmış ve klasik bireysel hak ve özgürlüklerin hemen hepsine yer verilmiştir. Fakat sağlanan hakların güvencesini sağlayan kurumsal mekanizmalara, anayasal teşkilat içerisinde yer verilmemiştir. Ayrıca diğer önemli bir eksiklik ise temel haklar bakımından sosyal ve ekonomik hakları içermemesidir (Erdoğan, 2015: 139; Gözler, 2000: 68-70; Özkul, 2018: 600-607).

1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu süreç içerisinde, insan hakları bakımından önemli gelişmeler yaşanmıştır: Mayıs 1949'da BM İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, Türkiye tarafından imzalanmış ve Aralık 1949'da da Avrupa Konseyi Statüsü, müteakiben de 10 Mart 1954'te Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler Sözleşmesi onaylanmıştır (Erdoğan, 2015: 142; Kongar, 1985: 175).

1.6.2.6 1961 Anayasası: İthal İkameci Dönem ve İnsan Hakları

1961 Anayasası'nda, Kanun-i Esasi ve 1924 Anayasası'nın benimsemiş olduğu doğal hukuk felsefesi terk edilmeden, kişi haklarının yanı sıra ekonomik ve sosyal haklara da yer verilmiştir. Ayrıca bu hakların yerine getirilmesi ile ilgili devletin ödev ve yükümlülükleri de ilk kez anayasada yer almış ve temel hak ve özgürlüklere güvence sistemi getirilmiştir (Akıllıoğlu, 1995: 132-133). 1961 Anayasası'nın getirmiş olduğu klasik ve sosyal haklar bakımından, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde yer verilmiş olan hakları karşıladığı değerlendirilmektedir.

Dönemin Batı demokrasilerine ait anayasaları ile karşılaştırıldığında ise 1961 Anayasası'nın, temel hak ve özgürlükler bakımından, Fransız IV. ve V. Cumhuriyet Anayasaları ile Federal Almanya Temel Yasası'ndan daha kapsamlı olduğu kabul edilmektedir. Ayrıca 1961 Anayasası'nın felsefi yaklaşımı ve amacı bakımından, insanı yüce bir değer olarak kabul ettiği, birey ve toplumun hak ve özgürlüklerini uzlaştıran, geliştirmeyi hedef alan bir nitelikte olduğu görülmektedir (Tanör, 2009: 382). 1961 Anayasası, hak ve özgürlükler bakımından, özgürlüğü asıl, sınırlamayı ise istisna kabul eden, toplumsal uzlaşa eşliğinde, insan hakları lehine oluşturulmuş bir anayasadır (Yokuş, 2003: 86).

1961 Anayasası, ekonomide merkezi planlamayı esas almış ve bunun gereği olarak da Devlet Planlama Teşkilatını, anayasal bir kurum olarak sistemin içerisine dâhil etmiştir. Ayrıca yürütme adeta ikinci plana itilerek hem yasama hem de yürütmeyi kontrol edecek denge mekanizmaları oluşturulmuştur. Önceki döneme ait tarıma dayalı sanayileşmeden vazgeçilerek yerine, yerli sanayi gümrük duvarları altında koruma altına alınarak, uluslararası rekabetten kopuk ve içe dönük ithal ikameci bir sanayileşme modeli benimsenmiştir (Boratav, 2009: 123-125). Sonuç olarak, toplumsal ve siyasal dönüşümler, üretim ve bölüşüm ilişkilerine bağımlı olarak gerçekleşmektedir. Belirleyici unsur olan ekonomik sistem, temel hak ve özgürlüklerin de çerçevesini ve içeriğini belirlemektedir.

1.6.2.7 1982 Anayasası: Neo Liberal Dönem ve İnsan Hakları

1982 Anayasası, orijinal hâli ile insan hakları açısından zamanın ruhu bakımından en olumsuz anayasasıdır. 1982 Anayasası, devleti kutsayan, devleti ve toplumu bireyin önüne koyan, anti demokratik düzenlemeleri ile devletçi, söylemi ve ruhu itibarıyla milliyetçi, toplumcu ve kolektivist içeriğiyle de belli bir ideolojinin taraftarlığını yansıtmaktadır. Bu vasıfları itibarıyla bireysellik, özgürlük ve toplum sözleşmesi gibi özellikleri dışlayan, insan hakları karşıtı bir felsefe içermektedir (Erdoğan, 2015: 146). 1982 Anayasası, Türkiye, sanki sürekli bir kriz ortamında ve olağanüstü şartlarda yaşayacakmış gibi bir tehdit algısı ile devlet ve güvenlik öncelikli olacak şekilde hazırlanmıştır (Yokuş, 2003: 188).

1982 Anayasası'nın insan hakları yaklaşımının özünü, çağdaş özgürlükçü anayasalardan ve 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, devlet, otorite, vatandaşın devlete karşı sorumlulukları, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, beka ve aşırı güvenlik kavramlarının oluşturduğu görülmektedir. Demokrasi ve özgürlük karşıtı bir felsefe ile hazırlanan 1982 Anayasası, temel hak ve özgürlüklerin

sınırlandırılması sebeplerini de oldukça geniş tutması ile dikkat çekmektedir. 1982 Anayasası'nın bu sınırlayıcı yaklaşımı sonucunda, 1961 Anayasası ile sağlanan tüm ilerici ve çağdaş temel hak ve özgürlüklerden geri adım atılmıştır (Zürcher, 2014: 405-406; Kongar, 213-216).

1982 Anayasası yürürlüğe girdiği andan itibaren sürekli olarak tartışmaların odağında yer almıştır. Gerek toplumsal gerek siyasi alanda yaşanan yaşamsal sorunların kaynağı olarak, 1982 Anayasası'na atıf yapılmıştır. 1982 Anayasası, yürürlüğe girdikten beş yıl gibi çok kısa bir süre sonra değişikliğe uğramıştır. 1982 yılından 2021 yılına kadar geçen süre içerisinde, toplam 19 kez değişiklik yapılmıştır. Değişikliklerin en önemlileri, 1995 yılında gerçekleştirilen ve esas olarak siyasal katılımı genişlettiği değerlendirilen değişiklikler ile 1999-2006 yılları arasında ve 2010 yılında Avrupa Birliği'ne uyum nedeniyle yapılan kapsamlı değişikliklerdir (Erdoğan, 2015: 146; Coşkun, 2017: 3).

Özellikle 2001 anayasa değişikliği ile temel hak ve özgürlükler rejiminde yer alan genel sınırlama nedenleri kaldırılmıştır. Ancak tüm bu değişikliklere rağmen hâlâ, yargı bağımsızlığı, hukukun üstünlüğü, erkler arası kontrol ve denge mekanizmaları, evrensel standartlarda gerçekleştirilememiştir. Gerek siyasal ve toplumsal iç dinamiklerle gerekse Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde olmak üzere dış dinamiklerle gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri, norm düzeyinde ne kadar ileri seviyede olursa olsun, uygulamada aynı duyarlılık gösterilmediği sürece 1982 Anayasası tartışılmaya, siyasal ve sosyal krizlerin sorumlusu olarak gösterilmeye devam edilecektir.

1982 Anayasası, 1970'li yıllarda Dünya'da ve Türkiye'de yaşanan önemli siyasal, toplumsal ve ekonomik dönüşümlerin sebep ve sonuç ilişkilerinin bir ürünüdür. 1970'li yıllar, tıpkı 1920'li yıllar gibi kapitalizmin küresel bir kriz dönemidir. Kapitalizmin sistem krizi, neo liberal politikaların uygulanmasının küresel ölçekte zeminini hazırlamıştır: Süreç itibarıyla krizin sorumlusu olarak, refah devleti uygulamaları ve demokratik siyasal rejimler hedef alınmıştır. Çözüm olarak da, refah devletin tasfiyesi ve buna bağlı olarak da demokratik siyasal rejimlerin yeniden dizayn edilmesi politikaları ve uygulamaları yürürlüğe sokulmuştur. Yöntem ise her ülke için farklı şekilde işlemiştir: Kimi ülkelerde, özelleştirmelerle, deregülasyon uygulamalarıyla ya da kamu yönetimi reformlarıyla gerçekleştirilmiştir. Bazı ülkelerde ise olağanüstü rejimlerin alt yapısı olgunlaştırılmak suretiyle demokrasi dışı müdahalelerle dönüşümler sağlanmıştır.

Krizinin sonunda da refah devleti kapitalizminden, küreselleşmiş kapitalizme geçilmiştir. Küresel kapitalizmin dayattığı yapısal uyum ve istikrar politikaları ile ulus devletler, ekonomik alanın dışına çıkarılmışlardır. Böylece ulus devletler, küresel kapitalizme göre dizayn edilen toplumsal ve siyasal alanın kontrolünü sağlayan minimal bekçi devletlerine dönüştürülmüşlerdir. Aynı zamanda sermaye, ulus devlet kontrolünden çıkarılarak, küresel sermayeye aktarılıp, uluslararası tekellerin ve finans merkezlerinin kontrolüne bırakılmıştır (Şaylan, 2008: 410-420). Sonuç olarak, 1982 Anayasası, temel hak ve özgürlükler alanını genişletmeyi değil, var olan hak ve özgürlükleri sınırlamayı, toplumu kontrol etmeyi, neo liberal reçetelerin yapısal ve istikrar politikalarını hayata geçirmeyi ve sürekliliğini sağlamayı hedefleyen anti demokratik bir anayasadır. 1982 Anayasası, zamanın ruhu itibarıyla dünyada yaşanan neo liberal dönüşümün Türkiye’de gerçekleştirilmesinin, hukuki ve siyasal alt yapısını oluşturmuştur.

1.7 Değerlendirme

İnsan haklarının temellendirilmesinde, teorisi ile uygulanmasında yaşanan sorunlar ne denli büyük olursa olsun, insan hakları, entelektüel bir tartışmanın, ideolojik bir rekabetin, kültürler arası çatışmaların konusu yapılamayacak kadar ahlaki ve hukuki en üstün talepleri içermektedir. İster doğal haklar kuramından isterse pozitif haklar kuramından türetilmiş olsun, sonuçta insan onurunun korunmasını esas alması nedeniyle evrensel olarak kabul edilebilir asgari ortak değeri karşılamaktadır. En genel tanımıyla insan hakları, insanın varlığının ve onurunun korunmasından kaynaklanan, insan olarak doğuştan kazanılan, vazgeçilemez ve değiştirilemez hak ve özgürlükleri içermektedir. Ancak zamanla insan ihtiyaçlarının gelişmesine ve değişmesine paralel olarak yeni hak ve özgürlükler kazanılmıştır. İnsan hakları mücadelesi dinamik bir mücadele olup, bu mücadelede kazanılan haklar kadar kaybedilen haklar da olmuştur. Bu noktada hakların elde edilmesi, korunması ve geliştirilmesi sorunu ortaya çıkmaktadır. Hakların olası potansiyel ihlalcisi, genelde devlet olarak kabul görmektedir. Bu nedenle öncelikle devlete ve de topluma karşı hakları korumak maksadıyla uluslararası insan hakları hukuku oluşturulmuştur. Pozitif hukuk yolu ile koruma altına alınan hakların etkin olarak korunmasını sağlamak ve uygulamaları takip etmek için koruma mekanizmaları kurulmuştur. Dünyanın her neresinde olursa olsun insan hakkı ihlali, ihlalin yaşandığı coğrafya ve birey ile sınırlı olmayıp, tüm

insanlığa karşı yapılmış bir eylem olarak kabul edildiği için birbirini tamamlayacak şekilde (küresel, bölgesel ve ulusal) koruma sistemleri geliştirilmiştir.



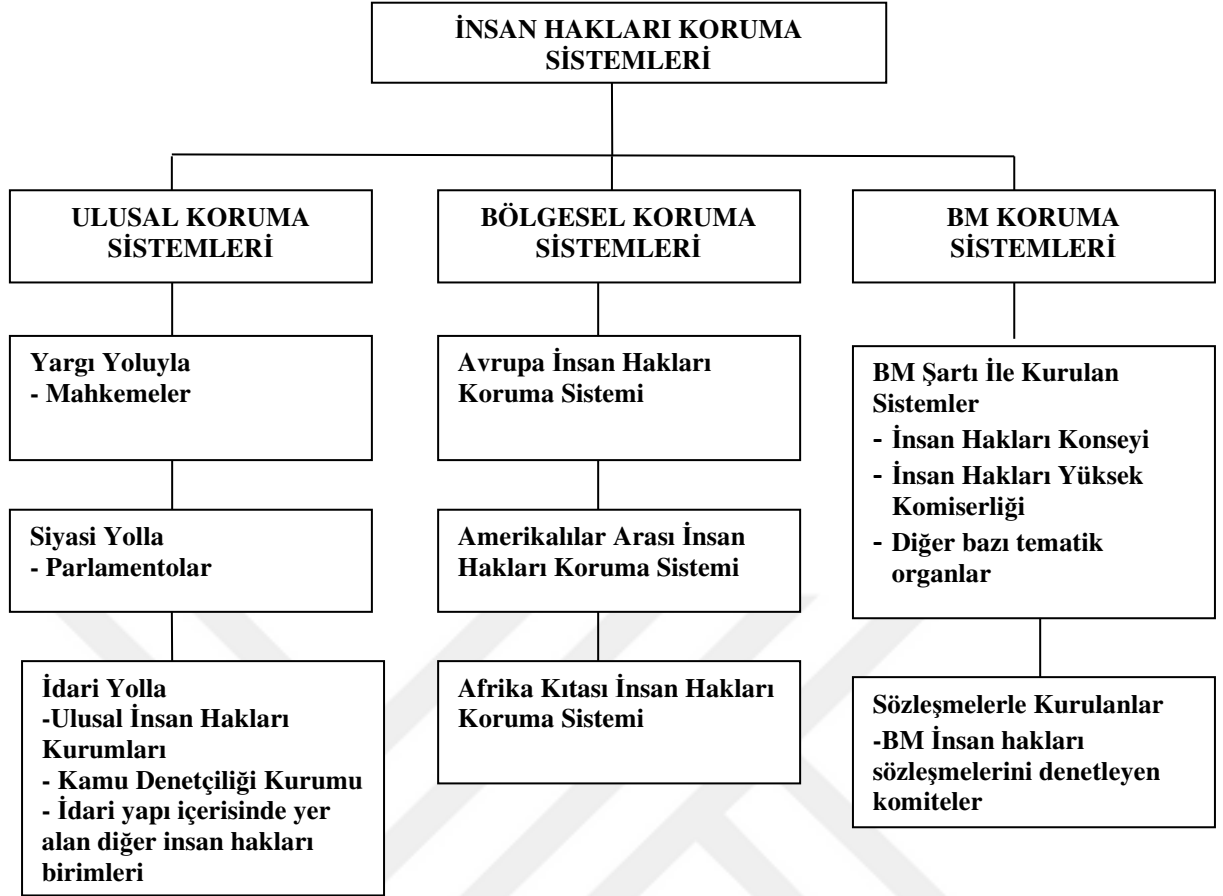
İKİNCİ BÖLÜM

2. ULUSLARARASI KORUMA

Araştırma konusunun özünde, hakların etkin olarak korunması ve geliştirilmesi yer almaktadır. Ulusal ölçekteki korumanın hukuki çerçevesi ve bu kapsamda oluşturulan koruma mekanizmalarının örgütsel yapıları ile işleyişleri, uluslararası antlaşmalara dayanmaktadır. Bu nedenle bu bölümde, öncelikle uluslararası ve bölgesel ölçekteki koruma sistemlerinin örgütsel yapıları, hukuki dayanakları, çalışma sistematikleri ve hakların korunması noktasındaki yeterlilikleri ile zafiyetleri analiz edilecektir. Bu inceleme ile amaçlanan, küresel ve bölgesel korumanın tali ve tamamlayıcı nitelikte olduğunu, asıl korumanın ise ulusal koruma mekanizmaları ile sağlanması gerekliliğini ortaya koymaktır.

2.1 Birleşmiş Milletler Koruma Sistemleri

İnsan hakları, ulusal, bölgesel ve küresel olmak üzere üç düzeyde korunmaktadır. Esas olan, hakların ulusal düzeyde yargı yoluyla korunmasıdır. Fakat yönetimler, genellikle kendi egemenlik alanlarını sınırlayan ve bireyi güçlendiren insan haklarını koruma hususunda, çok da istekli davranmamaktadırlar. Anayasa ile devlet gücünün sınırlandırılması, insan haklarının güvence altına alınması çabalarına rağmen, anayasayı yapan ve uygulayan aktörlerin aynı ya da birbirleriyle ilişkili aktörler olmaları nedeniyle, insan haklarının gerçek anlamda tam olarak korunması gerçekleştirilememektedir. Bu nedenle, insan haklarının korunması için bölgesel ve uluslararası koruma sistemlerinin kurulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyacı karşılamak maksadıyla, 2'inci Dünya Savaşı'ndan sonra insan hakları hukuku geliştirilerek bölgesel ve BM insan hakları koruma rejimleri hayata geçirilmiştir. Bugün, insan hakları koruma rejimleri, çok katmanlı, çok düzeyli ve çok karmaşık bir yapı sergilemektedir. Birçok bölgede, birbirinden farklı düzenlemelerle farklı farklı kurumlar oluşturulmuştur. Kurumların amaçları ortak olmasına karşın, aralarında eşgüdümü, gayret birliğini sağlayacak ve güçlü yaptırımları ile sonuca ulaştıracak bir sistem oluşturulamamıştır (Öçal, 2017: 5-6; Sevindik, 2019: 560-561).



Kaynak: Öçal, Yeter. *İnsan Hakları Koruma Mekanizmaları: Türkiye İnsan Hakları Rejiminin Anatomisi*. (Avrupa Liberal Formu Yayınları, 2017), 6.

Şekil 2.1: İnsan hakları koruma sistemleri.

Günümüzde, uluslararası insan hakları koruma sistemleri iki düzeyde yapılandırılmıştır: ilki, yaptırımları iç hukuka göre daha zayıf, fakat küresel koruma sistemlerine göre daha güçlü olan, bölgesel anlaşmalarla kurulmuş sistemlerdir. Bölgesel koruma sistemlerinin hukuki dayanaklarını ve denetleme mekanizmalarını, bölgesel insan hakları anlaşmaları ve bunların uygulanmasını denetleyen, siyasal ve yarı yargısal nitelikli komisyonlar ile mahkemeler oluşturmaktadır. Uluslararası koruma sisteminin ikinci basamağı ise küresel çapta etkili, fakat yaptırımları oldukça zayıf olan, BM koruma sistemidir. BM koruma sistemi de iki basamaklı bir yapıya sahiptir: Birincisi, BM Şartı ile kurulan, İnsan Hakları Konseyi (İHK), İnsan Hakları Yüksek Komiserliği (İHYK) ve insan haklarıyla ilgili diğer yardımcı veya ikincil organlardır. İkincisi de, BM içerisinde oluşturulan insan hakları sözleşmelerine dayalı olarak kurulan, inceleme, izleme ve denetleme komitelerdir. Koruma sistemlerin etkinliği, devletlerin küresel ve bölgesel koruma mekanizmalarına katılımlarının ve sözleşmelere uyumun gönüllük

esasına dayalı olarak gerçekleşmesi ile doğru orantılıdır (Öçal, 2017: 18; Çatal, 2018: 75-76).

2.1.1 BM Koruma Sistemlerinin Hukuki Dayanakları

BM insan hakları koruma sistemleri, BM Örgüt Şartı, anlaşmalar ve beyannameler gibi, BM düzenlemeleri ile oluşturulan, koruma organları ve kurumlardan oluşmaktadır. BM insan hakları koruma sistemlerinin hukuki dayanaklarından ilki, BM'nin kurucu anlaşmasıdır. BM Şartı'nın birinci maddesinde örgütün amaçları arasında yer alan, “ekonomik, sosyal, kültürel ve insancıl nitelikteki uluslararası sorunları çözmede ve ırk, cinsiyet, dil ya da din ayrımı gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygının geliştirilip güçlendirilmesinde uluslararası iş birliğini sağlamak” ifadesi, insan haklarının BM'nin kurucu ilkeleri arasında yer aldığını göstermektedir. Başka bir ifadeyle BM'nin kuruluş amaçlarından birisi de, insan hak ve özgürlüklerinin korunmasını ve geliştirilmesini gerçekleştirmektir. Dolayısıyla BM koruma sisteminin temel dayanağının ilki, BM Örgüt Şartı'dır (Öçal, 2017: 20; Çalık, 2016: 72-76).

BM koruma sistemlerinin hukuki dayanağının ikincisini ise, insan hakları ile ilgili anlaşmalar, beyannameler, bildirgeler hatta insan haklarına yönelik konferanslar oluşturmaktadır. Anlaşmalar, insan hakları hukukunun temelini oluştururken, beyanname ve konferanslar, daha çok dünya kamuoyunda insan haklarına yönelik bilinç ve duyarlılık oluşturmaya yarayan, yumuşak hukuk düzenlemeleri olarak kabul edilmektedir. BM Şartı'ndan sonra, insan hakları alanında atılmış ilk ve en önemli adım, 10 Aralık 1948'de BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'dir (İHEB). Bu beyanname, BM İnsan Hakları Komisyonu (1946) tarafından yazılan, geliştirilen ilk özel insan hakları düzenlemesidir (Öçal, 2017: 20-21, Çalık, 2016: 76-81).

İHEB, sadece BM insan hakları rejiminin temelini atmamış, aynı zamanda dünyadaki tüm insan hakları düzenlemelerinin ve rejimlerinin de öncüsü ve referansı olmuştur. İHEB, otuz maddeden oluşan, kısa, net, zengin ve derin, sivil, siyasal, kültürel, ekonomik ve sosyal nitelikli bütün insan haklarını içinde barındıran, oldukça önemli bir belgedir. İHEB'den sonra dünyada geliştirilen bütün insan hakları düzenlemeleri, İHEB'yi referans vermekte ve onun ahlaki, hukuki meşruiyetinden faydalanmaktadır. İHEB, bir beyanname olmasına rağmen, uluslararası geleneksel hukukun bir parçası olarak kabul görmekte ve uluslararası

hukukta bağlayıcı bir düzenleme olarak karşılık bulmaktadır. İHEB, öncelikle uluslararası insan hakları hukukunun belkemiğini oluşturan ikiz anlaşmalara (1966) kaynaklık ve öncülük etmiştir. Soğuk Savaş'ın ideolojik ayrışması, insan hakları alanında da etkili olmuştur. Bu kutuplaşmanın sonucu olarak, tüm hakları tek bir belgede toplayan İHEB'nin kabul edilmesi yerine, kapitalist ve sosyalist ülkelerin kendi siyasal ve ekonomik tercihlerini ve önceliklerini yansıtacak şekilde iki farklı anlaşma üzerinde mutabık kalınmıştır. Her iki anlaşma da, 1966 yılında kabul edilmiş ve 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. BM insan hakları koruma sisteminin çekirdek normlarını, Uluslararası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi ile Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi oluşturmaktadır (Öçal, 2017: 20-21; Çalık, 2016: 76-81).

İHEB ile prensip olarak evrensel ölçekte korunması ve geliştirilmesi kabul edilen, sivil, siyasal, kültürel, ekonomik ve sosyal hakları koruma altına alacak olan koruma ve denetleme mekanizmaları, bu iki temel anlaşmaya bağlı olarak kurulmuştur. Bundan sonra, insan hakları alanındaki gelişmelere bağlı olarak aşağıda yer alan konu odaklı anlaşmalar kabul edilerek, insan haklarının koruma alanları ve içerikleri genişletilmiştir:

- 1) Her Türlü Irk Ayrımcılığının Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesi (21 Aralık 1965);
- 2) Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesi (18 Aralık 1979);
- 3) İşkenceye ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Onur Kırıcı Davranış ve Cezaya Karşı Uluslararası Sözleşmesi (10 Aralık 1984);
- 4) Çocuk Hakları Uluslararası Sözleşmesi (20 Kasım 1989);
- 5) Tüm Göçmen İşçiler ve Ailelerinin Haklarının Korunması Uluslararası Sözleşmesi (18 Aralık 1990);
- 6) Engellilerin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmesi (13 Aralık 2006);
- 7) Herkesin Zorla Kaybedilmeye Karşı Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmesi (20 Aralık 2006); (Das, 1982: 303-348; UN, 1997:IX).

2.1.2 BM Organlarının İnsan Hakları Sorumlulukları

BM Örgütü'nün ana organları, esasında uluslararası barışın ve güvenliğin sağlanması amacı ile oluşturulmuş kurumlardır. BM, dünya barışını ve güvenliğini tehdit eden genel ölçekli dünya savaşlarını ve bölgesel çatışmaları, öncelikle

uluslararası hukuk aracılığıyla, uluslararası hukuk yöntemlerinin başarılı olamaması durumunda ise kuvvet kullanarak önlemek üzere yetkilendirilmiş ve görevlendirilmiştir. Ancak zamanla uluslararası barış ve güvenliği tehdit eden en önemli sorunların, savaş ve bölgesel çatışmaların yanı sıra insan haklarına yönelik ihlallerin olduğu gerçeği ortaya çıkmıştır. İnsan hakları ile dünya barışı ve güvenliği arasındaki bu yakın ilişkinin ve öneminin anlaşılması ile birlikte, BM Örgütü’de dünya barışının ve güvenliğinin sağlanabilmesi için insan haklarının korunması ve geliştirilmesi ile ilgili önemli sorumluluklar ve görevler üstlenmek zorunda kalmıştır. İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi görevinin üstlenilmesi ile birlikte nerdeyse bütün BM organları, bir şekilde insan haklarının korunmasına dâhil olmuşlardır. İnsan haklarını korumak ve geliştirmek amacıyla BM çatısı altında kurulan organlar, BM Şartı’na ve sözleşmelere dayalı olarak kurulanlar olmak üzere iki ana grupta yer almaktadırlar.

BM Örgüt Şartı ile kurulan insan hakları organları:

- 1) İnsan Hakları Konseyi;
- 2) İnsan Hakları Yüksek Komiserliği.

Sözleşmelerle kurulan insan hakları organları:

- 1) İnsan Hakları Komitesi (CCPR);
- 2) Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi (CESR);
- 3) Irk Ayrımcılığını Önleme Komitesi (CERD);
- 4) Kadınlara Karşı Ayrımcılığı Önleme Komitesi (CEDAW);
- 5) İşkenceyle Mücadele Komitesi (CAT);
- 6) İşkenceyle Mücadele Alt Komitesi (SPT);
- 7) Çocuk Hakları Komitesi (CRC);
- 8) Göçmen İşçiler Komitesi (CMW);
- 9) Engelliler Komitesi (CRPD);
- 10) Faili Meçhulle Mücadele Komitesi (CED) (Öçal, 2017: 22-23).

Kuruluş amaçları itibarıyla doğrudan insan haklarına yönelik faaliyetlerde bulunmak üzere kurulmamış olmalarına rağmen, gerektiğinde insan haklarına yönelik kararlar alabilen ve insan hakları ile ilgili çalışmaların yürütülmesinden sorumlu olan bazı organlar bulunmaktadır. Bunlar, Genel Kurul, Güvenlik Konseyi ile Ekonomik ve Sosyal Konsey’dir. Bu organlar doğrudan insan hakları ile ilgili olarak yetkilendirilmedikleri için insan haklarına yönelik kararlarının ve

uygulamalarının hukuki dayanakları konusunda tartışmalara neden olmaktadır (UN, 2021; Göçer, 2009: 3-6).

2.1.2.1 Genel Kurul

BM Genel Kurulu, tüm üye ülkelerin temsil edildiği, görüşmelerin yapıldığı ve kararların alındığı genel bir müzakere organıdır. BM Şartı'nın 13 (1/b) maddesine göre, BM Genel Kurulu'nun, insan hakları ile ilgili iki temel sorumluluğu bulunmaktadır: Bu sorumluluklardan birincisi, insan hakları ile ilgili çalışmaları başlatmak, bu çalışmaların yapılmasını teşvik etmek ve destek vermektir. İkinci olarak da, sosyal, insancıl ve kültürel konulardan sorumlu olan, Ekonomik ve Sosyal Konsey vasıtasıyla insan hakları ve temel özgürlüklerin gerçekleştirilmesi için gerekli çalışmaların yapılmasını sağlamaktır. BM Genel Kurulu, Güvenlik Konseyi ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'den aldığı raporlar doğrultusunda insan hakları alanlarındaki araştırma ve teşvik çalışmalarını, eylem planlarını yönlendirmekte ve bu doğrultuda bağlayıcı olmayan tavsiye niteliğinde kararlar almaktadır (Schwelb ve Alston, 1982: 234; O'Neill ve Lyth, 2001: 8-9).

BM Genel Kurulu'nun, üye ülkelere yönelik olarak herhangi bir bağlayıcı karar alma ve uluslararası bir yasa çıkarma yetkisi bulunmamaktadır. Ancak Genel Kurul, tavsiye kararlarının yanı sıra insan haklarına yönelik olarak kınama kararları alabilmektedir. Kınama kararları, genelde uluslararası ideolojik rekabetin bir sonucu olarak güçlü devletlerin vesayetinde ve bu devletlerin güçleri ile orantılı bir şekilde gerçekleştiği için uygulamada ciddi bir caydırma ve önleme etkisi yaratmamaktadır. Genel Kurul kararlarının hukuki olarak herhangi bir bağlayıcılığı olmamasına rağmen, BM Şartı'nın üye ülkelere getirmiş olduğu iş birliği yükümlülüğünün gereği olarak, insan haklarının evrensel saygınlığının ve farkındalığın artırılması, hakların değerinin yükseltilmesi konularında, taraf devletlere bağlayıcı hükümlülükler ve sorumluluklar getirmektedir (Schwelb ve Alston, 1982: 234; O'Neill ve Lyth, 2001: 8-9).

BM Genel Kurulu'nun, insan haklarına yönelik olarak yukarıda belirtilen temel görev ve sorumluluklarının yanı sıra bu görevlerini tamamlayıcı nitelikte görevleri de bulunmaktadır: Herhangi bir ülkedeki insan haklarının durumunu araştırmak ve tartışmaya açmak, olağanüstü toplantı yoluyla herhangi bir ülkede yaşanan acil insan hakları sorunlarını çözmek için gerekli çalışmaları başlatmak ve devam ettirmek, gerek gördüğünde insan hakları ihlallerinin araştırılması için özel raportörler ve uzmanlar görevlendirmek, uluslararası sözleşmelerde öngörülen

sorumlulukların yerine getirilmesini takip etmek, insan hakları alanında çalışmalarını desteklenecek olan ülkelere yapılacak lojistik ve teknolojik yardımların koordinasyonunu sağlamak, insan haklarına ilişkin uluslararası antlaşmaları hazırlamak, üye devletlerin onaylarına sunmak (Çalık, 2015: 1098).

2.1.2.2 Güvenlik Konseyi

BM'nin en etkili organı olan, Güvenlik Konseyi'nin asıl görevi, uluslararası barış ve güvenliği tehdit eden durumlarda, hızlı ve etkili bir şekilde olaya müdahale ederek uyuşmazlıkları öncelikle uzlaşma yoluyla, uzlaşma sağlanamadığı takdirde güç kullanmak da dâhil olmak üzere, tedricen zorlayıcı önlemlere başvurarak sorunları çözmektir. Güvenlik Konseyi'nin görevlerinden de anlaşıldığı üzere, insan haklarının korunması açısından doğrudan herhangi bir sorumluluğu, hukuki dayanağı ve de yetkisi bulunmamaktadır. Ancak BM'nin en güçlü ve siyasi organı olarak kabul edilen Güvenlik Konseyi, insan haklarının korunması noktasında dolaylı olarak çok önemli bir role sahiptir (Çalık, 2015:1100-1108; Göçer, 2009:103).

Öncelikle, dünya barışını ve güvenliğini tehlikeye düşürebilecek yaygın, sistematik, ağır, ciddi kitlesel insan hakları ihlallerinin ortaya çıkması durumunda, BM Şartı'nın 42'inci maddesi çerçevesinde insancıl müdahale yetkisini kullanabileceği gibi, insanlığa karşı işlenen suçlar kapsamında da Uluslararası Ceza Mahkemesi'ne (UCM) başvurmak suretiyle soruşturma başlatma yetkisine sahip olması, önemli bir caydırıcılık ve uluslararası diplomatik baskı etkisi oluşturmaktadır. Soruşturma başlatma yetkisi, her ne kadar UCM'nin savcılık makamına ait bir yetki olsa da sürecin aynı zamanda Güvenlik Konseyi tarafından başlatılabiliyor olması, insan haklarının korunması bakımından oldukça önemli bir yetkidir (Çalık, 2015:1100-1108; Göçer, 2009:103).

Güvenlik Konseyi'nin özellikle Somali'de veya Haiti'de silahlı zorlama tedbirlerine izin vermesinden, eski Yugoslavya'da ve Raunda'da ağır insancıl hukuk ihlallerinin yargılanması amacıyla uluslararası ceza mahkemelerinin kurulmasına kadar geniş bir çerçevede insan hakları alanına müdahale etmesi, Konsey'in insan hakları alanındaki aktif ve somut rol oynamasının başlangıcı olmuştur. Böylece Güvenlik Konseyi'nin faaliyet alanının uluslararası insan hakları hukukunu ve insancıl hukuku içine alacak şekilde genişlemesi, Konsey'in sahip olduğu geniş yetkiler sayesinde, insan haklarının korunmasına yönelik faaliyet

gösteren klasik mekanizmaların nispi etkinliklerini de güçlendirecek bir katkı sağlamıştır (Göçer, 2009: 3).

Güvenlik Konseyi'nin, insan haklarına yönelik olarak önemli yetkileri (dolaylı da olsa) bulunmasına rağmen, ağırlıklı olarak siyasi nitelikli bir organ olması, sadece beş daimi üyesinin veto yetkisinin bulunması ve bu ülkelerin veto yetkilerini genelde uluslararası güç rekabetinin ve dengesinin bir aracı olarak kullanmaları nedenleriyle etkili ve işlevsel kararlar alınamamaktadır. BM bünyesinde oluşturulmuş olan, yetkisi ve yaptırım olanakları oldukça sınırlı denetim mekanizmalarının, daha etkin olarak görev yapabilmeleri için Güvenlik Konseyi'nin insan hakları alanındaki yetkisinin, BM Şartı'nın, barışın korunmasına yönelik genel yorumdan ve bu konudaki örnek uygulamalardan çıkarılması ve dayandırılması yerine, bunun açıkça düzenlenmesi gerekmektedir (Göçer, 2009:103-108). Ancak insan haklarını içine alacak şekilde Güvenlik Konseyi'nin yetkilerinin genişletilmesi durumunda, Güvenlik Konseyi'nin, siyasi bir organ olarak geniş ölçüde pragmatik hareket ettiği ve almış olduğu kararlarında da nadiren hukuka uygunluk çerçevesinde hareket ettiği de göz önünde bulundurulmalıdır (Göçer, 2009:5).

2.1.2.3 Ekonomik ve Sosyal Konsey

BM Genel Kurulu, insan haklarına yönelik normların ve standartların oluşturulmasında en etkin organ olmakla birlikte, mevcut standartların geliştirilmesi, insan hakları uygulamalarının evrenselleştirilmesi, insan haklarına yönelik uygulamaların ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi bakımından asli organ, Ekonomik ve Sosyal Konsey'dir. Konsey, BM'ye üye ülkeler arasında ekonomik ve sosyal konulardaki iş birliğini gerçekleştirirken, insan hakları ile ilgili çalışmaları koordine etmekten ve yerine getirmekten de sorumludur. Ekonomik ve Sosyal Konsey'in insan haklarına yönelik olarak, insan hakları alanında araştırmalar yapmak, raporların hazırlanmasına öncülük etmek, raporları ve insan hakları sözleşmelerinin taslaklarını hazırlamak, insan hakları ihlallerini incelemek, insan hakları alanında faaliyet gösteren hükümet dışı örgütlere danışmanlık statüsünü vermek gibi, görev ve sorumlulukları bulunmaktadır (Eren, 2007: 244-245; Schwelb ve Alston, 1982: 240-244).

Ekonomik ve Sosyal Konsey, insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik olarak, konu odaklı raporların hazırlanmasında sahip olduğu geniş yetkileri ile ön plana çıkmaktadır. Bu maksatla Komisyon'a bağlı olarak kurulan, özel

konulu uzman alt çalışma grupları, insan haklarının korunması bakımından oldukça önemli katkılar sağlamaktadır (O'Neill ve Lyth, 2001: 10). Doğrudan Genel Kurula bağlı olarak kurulan, İnsan Hakları Konseyi'nin faaliyete geçmesi ile birlikte, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in insan hakları alanındaki rolü ve etkinliği de nispeten azalmıştır.

2.1.2.4 İnsan Hakları Konseyi

BM İnsan Hakları Komisyonu, Ekonomik ve Sosyal Konseye bağlı olarak 1946 yılında kurulmuştur. İnsan Hakları Komisyonu, BM'nin insan haklarına yönelik konularıyla ilgilenen ve insan haklarına dair politikalarını belirleyen yardımcı veya ikincil nitelikli bir organdır. Komisyon, geniş bir çalışma alanına sahiptir. Komisyon kendi inisiyatifiyle incelemeler yapma ve üye devletlere tavsiyelerde bulunma yetkilerine sahip olmakla birlikte, Genel Kurul'un veya Ekonomik ve Sosyal Konsey'in talebi üzerine çalışmalar yapabilmektedir (Çalık, 2015: 1111-1117).

İnsan Hakları Komisyonu, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi ve Ekonomik Kültürel Haklar Sözleşmesini hazırlamak suretiyle evrensel ölçekte, uluslararası insan hakları hukukuna normatif ve ahlaki değeri yüksek katkılar sağlamıştır. Ayrıca uluslararası insan hakları hukukunun oluşturulmasında, koruma mekanizmalarının yagınlaştırılması ve kurumsallaşmasında da oldukça önemli görevler üstlenmiş, çalışmalara öncülük etmiştir. Ancak 1990'ların ikinci yarısından itibaren, İnsan Hakları Komisyonu'nun, yüksek düzeyde siyasallaştığına dair eleştirilere maruz kalmasından dolayı, BM insan hakları sisteminde kurumsal bir değişikliğe gidilerek, İnsan Hakları Komisyonu kaldırılmıştır. Onun yerine, BM Genel Kurulu'nun, 15 Mart 2006 tarihli ve 60/251 sayılı kararı ile Genel Kurul'a doğrudan bağlı, İnsan Hakları Konseyi kurulmuştur (Çalık, 2015: 1113).

İnsan Hakları Konseyi, küresel ölçekte insan haklarının teşvik edilmesinden, korunmasından, güçlendirilmesinden ve insan hakları ihlallerini incelemekten ve bunlara ilişkin tavsiyelerde bulunmaktan sorumlu organdır. İnsan Hakları Konseyi, aynı zamanda Evrensel Periyodik İnceleme görevini de üstlenmiş bulunmaktadır. BM Genel Kurulu'nun, 1503 sayılı Kararı ile işletilen denetim ve koruma mekanizmasının yeterli korumayı sağlayamaması üzerine, BM Genel Kurulu'nun 18 Haziran 2007 tarihli 5/1 sayılı Kararı ile İnsan Hakları Konseyi'ne Doğrudan Şikâyet Mekanizması oluşturulmuştur (Eren, 2012: 67- 69).

Konsey'in görevleri, evrensel düzeyde insan haklarını korumak, temel hak ve özgürlüklere saygıyı teşvik etmek, insan hakları konusundaki eğitimleri geliştirmek, tematik sorunlar hakkında devletlere ve sivil topluma yol gösterici, yönlendirici hizmetler sunmak, uluslararası insan hakları hukukunun geliştirilmesine katkı sağlamak, insan haklarının tam manasıyla uygulanması için devletlerin sorumluluklarını yerine getirmelerini sağlamak, acil insan hakkı ihlallerine derhal karşılık vermek suretiyle ihlalleri önlemek, BM'nin düzenlediği konferanslardan ve zirvelerden çıkan insan haklarına ilişkin amaç ve taahhütleri takip etmek, insan hakları alanındaki çalışmaları hükümetlerle, sivil toplum örgütleriyle, bölgesel teşkilatlarla ve ulusal insan hakları kurumlarıyla yakın ilişki içinde yürütmek şeklinde sıralanabilir (Çalık, 2015: 1115-1116). İnsan Hakları Konseyi, BM sistemi içerisinde yürütülen tüm insan hakları faaliyetlerinin koordinasyonunda, merkezi bir rol üstlenmiştir. Görevlerinin niteliği itibarıyla küresel izleme, konseye doğrudan şikâyet yönteminin işletilmesi, koordinatörlük, danışmanlık, teknik ve mali destek işlevleri ile ön plana çıkmaktadır.

2.1.2.5 İnsan Hakları Yüksek Komiserliği

BM koruma sistemi içerisinde insan hakları alanında yer alan bir diğer organ da, İnsan Hakları Yüksek Komiserliği'dir. 1993 yılında, Genel Kurul'un, 20 Aralık 1993 tarihli ve 48/141 sayılı Kararı ile "Dünya İnsan Hakları Kongresi"nde kabul edilen, Viyana Eylem Planı ve Deklarasyonu çerçevesinde Genel Sekreterliğe bağlı olarak kurulmuştur. İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, insan hakları standartlarının ulusal ölçekte daha etkin olarak korunmasını, insan hakları sözleşmelerinin devletler tarafından onaylanmasını ve onaylanan sözleşmelerin ulusal ölçekte uygulanmasını sağlamak için üye devletlerle, bölgesel ve uluslararası insan hakları örgütleriyle, sivil toplum örgütleri ve ulusal insan hakları kurumlarıyla yakın iş birliği içinde çalışmaktadır. Özellikle, ulusal insan hakları kurumlarının kurulması ile ilgili olarak devletlere mali, teknik ve eğitim desteği vermektedir. İnsan hakları ihlallerini doğrudan inceleme ve soruşturma gibi bir yetkisi bulunmamaktadır (O'Neill ve Lyth, 2001: 11-12).

İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, üstlenmiş olduğu görevlerin niteliği ve gerçekleştirdiği eylemler ile BM sistemi içerisinde insan haklarının yeni odak noktası, ilgi merkezi ve görünen yüzü konumuna gelmiştir. İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, ulusal insan hakları kurumları, sivil toplum örgütleri ile birlikte

yürüteceği yaygın ve kapsamlı insan hakları etkinlikleriyle hakların korunması ve geliştirilmesinde önemli katkılar sağlayacak geniş imkânlara sahiptir.

2.1.3 BM İnsan Hakları Koruma Sistemleri

2.1.3.1 Sözleşme Dışı Rıza ve Beyana Bağlı Koruma Sistemleri

Sözleşme dışı koruma sistemleri, dayanağını bir sözleşmenin onaylanmasından almayan, BM Kuruluş Şartını kabul etmek suretiyle BM'ye üyelik ilişkisinden alan sistemlerdir. Bir başka ifadeyle, BM Örgütü içinde, BM Antlaşması temelinde ve ana organların kararları doğrultusunda oluşturulan mekanizmalara, *sözleşme dışı koruma mekanizmaları* denilmektedir. Bu tanımdan hareket ettiğimizde sözleşme dışı koruma sistemlerinin hukuksal dayanakları olarak, BM Şartı ile İHEB karşımıza çıkmaktadır. Sözleşme dışı koruma usulleri ise, 1235, 1503, 5/1 (İnsan Hakları Konseyine Doğrudan Şikâyet) sayılı BM Kararları ile kurulmuş olan, mekanizmaları ve özel yöntemleri içermektedir (Sevindik, 2019: 581).

2.1.3.1.1 Araştırma ve İncelemeyle Sınırlı 1235 Usulü

Söz konusu koruma mekanizması, niteliği itibarıyla sadece inceleme ve araştırma yetkisini içermekte olup, soruşturma yetkisini içermemektedir. Araştırma konusu olarak da sadece ağır ve sürekli insan hakları ihlalleri ile sınırlandırılmıştır. 1235 sayılı Kararda, incelemenin nasıl yapılacağına dair herhangi açık bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak İnsan Hakları Komisyonu¹², uygulamada iki yöntem geliştirmiştir: Birinci yöntemde, ülke bazında özel raportör veya özel çalışma grubu oluşturulmakta, ikinci yöntemde ise bütün ülkeleri kapsayacak şekilde belli bir konuda araştırma yapmak üzere, konu odaklı raportörler görevlendirilmektedir (Schwelb ve Alston, 1982: 269-276).

1235 sayılı Karara dayalı koruma sisteminin genel olarak işleyişi ise şu şekilde olmaktadır: BM tarafından tanımlanmış, ağır ve sistematik insan hakları ihlali olarak kabul edilen uygulamalara ait bir liste yayınlanmaktadır. BM'ye ulaşan bilgiler çerçevesinde hak ihlali yapan ülkeye ait tespit edilen bilgi, belge ve bulgular, Genel Sekreterlik vasıtası ile İnsan Hakları Konseyi'ne, alt komisyonlara

¹² Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun, 15 Mart 2006 tarihli ve 60/251 sayılı Kararı ile Genel Kurul'a doğrudan bağlı olarak İnsan Hakları Komisyonu'nun yerine, İnsan Hakları Konseyi kurulmuştur. İHK'nin tüm görevleri de, yeni kurulan Konseye devredilmiştir. Başlangıçta İnsan Hakları Komisyonu'nun yerine getirmiş olduğu denetleme görevi, bu tarihten itibaren Konsey tarafından yerine getirilmektedir. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/66/PDF/N0550266.pdf?OpenElement>, Erişim Tarihi: 18 Kasım 2021.

ve danışman konumunda olan, hükümet dışı kuruluşlara dağıtılmaktadır. Söz konusu bilgiler, önceden belirlenmiş çalışma takvimine uygun olarak yapılan (yıllık) toplantıda, Konsey ve alt komisyonlarda katılımcılarla açık münazere şeklinde tartışılarak, bir karara bağlanmakta ve karar doğrultusunda, İnsan Hakları Konseyi harekete geçmektedir. 1235 sayılı Kararın, esas itibarıyla insan haklarının korunması bakımından güçlü bir hukuki ve siyasal etkisi bulunmamaktadır. Ancak 1235 sayılı Karar, BM'nin insan haklarının korunmasına yönelik politikalarının değişmesine, koruma alanının kapsam olarak coğrafi düzlemde genişlemesine ve denetlenecek hak ihlallerinin içeriği bakımından da çeşitlenmesine, ülke ve konu bazında hak ihlallerinin denetlenmesini ve korunmasını sağlayacak özel prosedürlerin gelişmesine yol açmıştır. Fakat hak ihlallerine ait incelemenin nasıl yapılacağına dair uygulamadaki yöntemlerin dışında yasal ve kurumsal bir dayanak getirmemesi, önemli bir eksikliktir. Söz konusu eksikliği gidermek üzere, daha kapsamlı ve daha kurumsal yapılara sahip olan, 1503 sayılı Karar ile yeni bir koruma usulü geliştirilmiştir (Eren, 2007: 266-268; Marks, 2015: 5-6).

2.1.3.1.2 Gizlilik Esaslı Soruşturmaya Dayalı 1503 Usulü

BM'ye yapılan bütün insan hakları başvuruları, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in 27 Mayıs 1970 tarihinde almış olduğu, 1503 sayılı Karara uygun olarak incelenmektedir. Başlangıçta 1503 sayılı Karar yönteminde, yalnızca sistematik, ağır ve sürekli insan hakları ihlallerini araştırmak üzere, Ayrımcılığın Önlenmesi ve Azınlıkların Korunması Alt Komisyonu görevlendirilmiştir. Ancak bu denetim sisteminin beklenen etkiyi sağlayamaması nedeni ile ilerleyen süreç içerisinde, denetim sisteminin konu kapsamı, BM Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi'nde yer alan tüm hakları içerecek şekilde genişletilmiştir. Bu çerçevede başvuru yapabilme yetkisi, bireylere, birey gruplarına ve hükümet dışı örgütlere tanınmıştır. Başvurunun kabul edilebilir olması için, ayrıntılı olması ve kanıtlara dayanması koşulları aranmaktadır. Başvuru konusu, kişisel veya bir grubun mağduriyeti olabileceği gibi, ülkeyi ilgilendiren insan hakları ihlali de olabilmektedir. Başvurular, daha önce başka uluslararası organlara yapılmış, fakat sonuç alınamamış durumlarda da yapılabilmektedir. Uygulamadan çıkan sonuçlara göre bu sistem, kişisel başvurulardan ziyade sistematik ihlallerin denetlenmesi için daha uygun bir yöntemdir (Akıllıoğlu, 1995: 378-379; Tardu, 1980: 559-601).

1503 usulü genel olarak şu şekilde çalışmaktadır: Başvurular, BM Genel Sekreterliği'ne yapılmakta ve Genel Sekreter tarafından kabul edilebilirlik

incelemesi yapılmak üzere, İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması Alt Komisyonu'nun oluşturduğu, Şikâyetler Çalışma Grubu'na gönderilmektedir. Dilekçenin, şekil ve esas yönünden kabul edilebilirlik incelemesi yapıldıktan sonra, bir sureti ihlal ile suçlanan devlete gönderilerek konu ile ilgili görüşleri talep edilmektedir. Şikâyetler Çalışma Grubu tarafından icra edilen yıllık toplantıda, devlete ait görüşler değerlendirilerek, ciddi ve somut hak ihlali olguları olup olmadığına karar verilmektedir. Hak ihlali içerisinde yer alan bireysel mağduriyetler ayıklanarak, açık bir şekilde tespit edilen toplu, sistematik, kanıtlanmış ihlaller, İnsan Hakları Konseyi'ne götürülmektedir. İnsan Hakları Konseyi, kendisine gelen raporu inceleyerek üç türlü karar vermektedir: İlk olarak, raporda eksik gördüğü veya tamamlanmasını istediği hususların temin edilmesi için tekrar görüşülmesi kararı verebilmektedir. İkinci olarak, eğer bir soruşturma yapılmasını gerektiren özel bir durum söz konusu ise soruşturma yapmak üzere, bağımsız uzmanlar görevlendirilmektedir. Üçüncü olarak da açık yöntem kullanılarak, yani 1235 sayılı Kararda belirtilen, izleme yönteminin kullanılmasına veya soruşturmanın sona erdirilmesine karar verilmektedir (O'Neill ve Lyth, 2001: 14 -15).

1503 sayılı Karara dayalı koruma sistemi, sınırlı bir mekanizma olmasına ve çoğu şikâyet mekanizmasının aksine mağdurlara doğrudan bir yardım sunmamasına rağmen, birtakım olumlu özellikleri bulunmaktadır: Bireylere, topluluklara, sivil toplum örgütlerine doğrudan Konseye başvurabilecekleri bir imkân sunmaktadır. Sistemin işleyişi bakımından ihlalcı devlete karşı şiddeti tedricen artan bir şekilde baskı uygulama imkânına sahiptir. Özellikle devletlerin 1503 prosedürü altında kamuoyuna teşhir edilme olasılığı, oldukça caydırıcı ve etkili olmaktadır. 1503 prosedürünün olumlu yanlarının yanı sıra bazı dezavantajları da bulunmaktadır: Mağdurun sonuç hakkında bilgilendirilmemesi, ideolojik angajmanlar nedeniyle objektif ve tarafsız davranılamaması, toplu ölümlerin ve çok ciddi insan hakları ihlallerinin göz ardı edilmesi, zaman alıcı, yavaş ve karmaşık prosedürlere sahip olması, incelemelerin gizli ve kararların tavsiye niteliğinde olması nedenleriyle korumada beklenen etkiyi gerçekleştirememektedir (Terzi, 2018: 69-70).

2.1.3.1.3 İnsan Hakları Konseyine Doğrudan Şikâyet 5/1 Usulü

1503 usulünün yukarıda belirtilen olumsuzluklarını ortadan kaldırmak maksadıyla, İnsan Hakları Konseyi'nin 18 Haziran 2007 tarihindeki 9'uncu

toplantısında alınan, 5/1 sayılı Kararı ile İnsan Hakları Konseyi'ne Doğrudan Şikâyet Usulü geliştirilmiştir. Bu şikâyet usulü, BM'ye üye devletlerdeki tek evrensel şikâyet usulü olup, bütün insan hakları ve temel özgürlükleri kapsamaktadır. Ancak şikâyetin konusuna bireysel hak ihlalleri dâhil değildir. Şikâyet, herhangi bir devlete karşı ileri sürülebilmektedir. Şikâyetin konusu, silahlı çatışmalardan, uluslararası insancıl hukukun ihlalinin veya barışı tehdit eden yoğun insan hakları ihlallerinden kaynaklanan hususları içermektedir. Bireyler, birey grupları ve sivil toplum örgütleri de doğrudan yazılı olarak İnsan Hakları Konseyi'ne başvuru yapabilmektedir. Süreç, gizli olarak yürütülmektedir (Terzi, 2018: 70-76).

Şikâyet başvurusu alındıktan sonra inceleme şu şekilde yürütülmektedir: Birinci aşamada, Şikâyetler Çalışma Grubu Başkanı tarafından şikâyetin kabul edilebilirlik değerlendirmesi yapılmaktadır. Dilekçenin kabul edilmesini müteakip, ihlalcı devletten iddia ile ilgili görüşleri talep edilmektedir. İkinci aşamada, Çalışma Grubu tarafından ihlal iddiası incelenerek, ret, ilave bilgi talebi kararları verilebilmekte veya ileri düzeyde araştırma yapılmak üzere, Durumlar Çalışma Grubu'na havale edilmektedir. Üçüncü aşamada, ihlal iddialarının, ciddi ve kabul edilebilir bulunması durumunda, Durumlar Çalışma Grubu'nun tavsiyelerini de içerecek şekilde alınması gereken tedbirlerle ilgili görüşler, bir raporla Konseye bildirmektedir. İnsan Hakları Konseyi, ileri bir araştırma ve eylem öngörmediği takdirde durumun değerlendirilmesini sonlandırmaktadır. Konsey tarafından ilave bilgi temin edilmesine karar verilmesi durumunda ise, makul bir süre içerisinde gönderilmesi şartı ile ilgili devletten bilgi talebinde bulunarak, inceleme devam ettirilmekte veya konu ile ilgili bir uzman görevlendirilerek ilgili devlet izlemeye alınmaktadır. Süreç içerisinde iddianın önemi ve ilgili devletin iş birliğindeki tutumu da dikkate alınarak gizliliğe son verilmesi veya kamuoyu ile paylaşılması kararları verilebilmektedir. İnsan Hakları Konseyi Şikâyet Usulü, 1503 ile karşılaştırıldığında daha tarafsız ve şeffaf olup, zaman ve mağdur açısından olumlu özellikleri ihtiva etmektedir. Özellikle gizli yürütülen araştırma sürecini açık hale getirebilme özelliğinden dolayı, devletler için zorlayıcı bir etkiye sahiptir. Diğer taraftan 1503 usulünün çoğu özelliklerini içerisinde barındırması nedeni ile başarılı olup olmayacağı konusunda şüphe ile yaklaşılmaktadır. Ayrıca başvurunun yazılı olarak yapılması şartının aranması, kabul edilebilirlik kriterlerinin esnek olmaması, İnsan Hakları Konseyi'nin, bulunduğu merkezden inceleme yapması gibi kısıtlayıcı

nedenlerden dolayı ihlal iddialarının detaylı olarak değerlendirilememesi riskini de içinde barındırmaktadır (Terzi, 2018: 70-76).

2.1.3.2 Sözleşme İçi Koruma Sistemleri

Sözleşme içi koruma sistemleri, BM ve ona bağlı olarak görev yapan ikincil organların üretmiş oldukları insan hakları sözleşmeleri ile kurulmuş olan mekanizmalardır. BM tarafından oluşturulan ve BM'ye üyelik şartı aranmaksızın, tüm dünya devletlerinin onaylarına sunulan, insan haklarına yönelik sözleşmelere taraf olan devletler, kendi ulusal yargı yetkileri içindeki tüm bireylere sözleşmelerde yer alan hakları tanıma ve bu hakları etkili olarak kullanabilmeleri için gerekli önlemleri alma yükümlülüklerini de kabul etmiş olmaktadır. Her bir sözleşme, sözleşme ile koruma altına alınan hakların, taraf devletlerce uygulanıp uygulanmadığını denetlemek ve sözleşmenin uygulanmasını sağlamak için, devletlere yardımcı olmak üzere, bağımsız uzmanlardan oluşan komitelerin kurulması yükümlülüğünü içermektedir. Sözleşme içi koruma, BM tarafından temel belge olarak kabul edilen, dokuz ana sözleşme ile yerine getirilmektedir. Bu denetim sistemleri, aşağıdaki komiteler vasıtasıyla yürütülmektedir:

- 1) İnsan Hakları Komitesi (CCPR);
- 2) Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi (CESR);
- 3) Irk Ayrımcılığını Önleme Komitesi (CERD);
- 4) Kadınlara Karşı Ayrımcılığı Önleme Komitesi (CEDAW);
- 5) İşkenceyle Mücadele Komitesi (CAT);
- 6) İşkenceyle Mücadele Alt Komitesi (SPT);
- 7) Çocuk Hakları Komitesi (CRC);
- 8) Göçmen İşçiler Komitesi (CMW);
- 9) Engelliler Komitesi (CRPD);
- 10) Faili Meçhulle Mücadele Komitesi (CED) (Sevindik, 2019: 565-581).

Sözleşmelere bağlı olarak oluşturulan komiteler, üye ülkelerin sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetlemek için beş farklı yöntem kullanmaktadır: Raporlama, bireysel şikâyet, devletlerarası şikâyet, soruşturma ve ziyaret (UN, 1997: 38-52; Müller ve Seidensticker, 2007: 11-32).

Tablo. 2.1: BM insan hakları komitelerinin denetim yöntemleri.

Komiteler/Yöntemler	Raporlama	Bireysel Şikâyet	Devletlerarası Şikâyet	Soruşturma	Ziyaretler
İnsan Hakları Komitesi (CCPR)	X	X	X		
Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi (CESCR)	X				
İrk Ayrımcılığını Önleme Komitesi (CRRD)	X	X	X		
Kadınlara Karşı Ayrımcılığı Önleme Komitesi (CEDAW)	X	X		X	
İşkenceyi Önleme Komitesi (CAT)	X	X	X	X	X
Çocuk Hakları Komitesi (CRC)	X				
Göçmen İşçiler Komitesi (CMW)	X	X	X		
Engelliler Komitesi (CRDP)	X				

Kaynak: Nezir, Akyeşilmen, Şen, Bilal. *Bir Güvenlik ve İnsan Hakları Kurumu Olarak Birleşmiş Milletler*. (Demokrasi Platformu Dergisi, 2008),16,53.

Tablo 2.1’de görüldüğü gibi, komitelerin yapıları, yetkileri ve denetim yolları birbirinden farklıdır. Bu farklılıklar, oldukça yoğun bürokrasiye ve yönetsel karışıklıklara yol açmaktadır. Diğer önemli bir sorun ise, komitelerin birbirinden bağımsız hareket etmeleri ve aralarında herhangi bir eş güdümün olmamasıdır. Bu nedenle, koordineli ve ortak denetim yapabilecek daha etkin koruma mekanizmalarının oluşturulması hususu, BM platformlarında da tartışılmaktadır (Öçal, 2017: 23-24).

2.1.3.2.1 Beyan ve İzleme Esaslı Raporlara Bağlı Denetim

Raporlara dayalı denetim sisteminin amacı, sözleşmeye üye devletlerin sözleşme kapsamında yer alan haklara ilişkin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediıklarını tespit etmek, varsa yerine getirilmeyen hususlar için gereğinin yapılmasını sağlamak üzere ilgili organları harekete geçirmektir. Bu yöntem, taraf devletin sözleşmeden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğine ait açıklamalarını içeren periyodik raporu ile sivil toplum kuruluşlarının ülke hakkında hazırlamış oldukları gölge raporların, komite tarafından incelenerek, ilgili ülkeye tavsiyelerde bulunulması şeklinde işletilmektedir. Denetleme süreci, taraf devletin sözleşmeyi onaylamasını müteakiben bir veya iki yıl içinde sunmuş olduğu bir başlangıç raporu ile başlatılmaktadır. Başlangıç raporu ile taraf devletten talep edilen bilgiler ise, sözleşmeyle koruma altına alınan hakların ülkedeki mevcut

durumu ile sözleşmede belirtilen standartlara ulaşmak için almayı taahhüt ettiği tedbirleri içermektedir. Bu raporda hangi hususların yer alacağı, raporu inceleyecek olan denetim organlarınca hazırlanan rehber kurallar ve yönergeler çerçevesinde belirlenmektedir (Öçal, 2017: 23).

Üye ülkelerden başlangıç raporunun alınmasını müteakiben periyodik raporlar istenmektedir. Periyodik raporların içeriği, başlangıç raporundaki hususları tekrar etmeyecek şekilde hazırlanmaktadır. Raporların süresi, koruma altına alınan hakların niteliğine bağlı olarak sözleşme ile belirlenmiş olan, iki, üç, dört veya beş yıllık zaman dilimlerini kapsamaktadır. Periyodik raporlarda yer alması istenen iki temel konu bulunmaktadır: Birincisi, üye devlet tarafından yerine getirilmesi istenilen önlemler hakkında bilgi verilmesi. İkinci olarak da, sözleşmelerle koruma altına alınmış olan hakların etkin olarak kullanılmasına ve korunmasına ilişkin hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ortaya koyan, mevcut duruma ait somut bilgilerdir (UN, 2021; Sevindik, 2019: 570-571).

Sözleşmeye taraf devletlerce sunulan başlangıç ve periyodik raporlarda yer alan bilgilerin, denetim organlarınca yetersiz bulunması durumunda, denetim organlarının özellikle açıklanmasını istediği konuları içerecek şekilde *ad hoc* raporlarla ilave bilgiler talep edilmektedir. Bu raporlar, niteliği itibarıyla istek üzerine hazırlanan ve sadece denetim organı tarafından talep edilen konuları içeren istisnai raporlardır. Koruma ve denetleme sistemi içerisinde kullanılan bir diğer rapor türü de, izleme raporlarıdır. Denetim organlarının yapmış oldukları denetim sonuçlarına göre, ilgili devletten yerine getirilmesini istenen tavsiyelere uyulup uyulmadığını tespit etmek üzere, özel bir temsilci görevlendirerek, ilgili devlet izleme altına alınmaktadır. İzleme sonuçları, tavsiyeleri de içerecek şekilde denetleme organı tarafından raporlanarak, BM'nin ilgili organlarına, izlemeye alınan devlete gönderilmekte ve kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. Sözleşme içi ve sözleşme dışı denetleme mekanizmalarında rapor yönteminin yoğun olarak kullanılması, raporların denetimini ve kontrolünü oldukça güçleştirmektedir. Ayrıca taraf devletlerin yükümlü oldukları raporları zamanında ya da hiç göndermemeleri, denetlemenin etkisini önemli ölçüde azaltmaktadır (UN, 2021; Atak, 2006: 91-94).

2.1.3.2.2 Seçmeli Statüye Tabi Bireysel Şikâyeteye Bağlı Denetim

Sözleşme içi koruma sistemleri, BM tarafından kabul edilmiş ve ülkelerin onayına sunulmuş olan, dokuz adet sözleşme ile oluşturulmuş ayrı ayrı koruma

mekanizmalarını ve denetim usullerini içermektedir. Her bir sözleşme, sözleşmeye konu olan hakkın, hangi prosedürlerle ve nasıl denetleneceğini ayrıntılı olarak düzenlemektedir. BM koruma sistemi içerisinde yer alan beş denetim mekanizmasına veya komiteye,¹³ bireysel başvuru yapılabilmektedir. Sözleşmede bireysel başvuru hakkının tanınmış olması, otomatik olarak bu hakkın kullanılmasına imkân vermemektedir. Bireysel başvuru hakkının kullanılabilmesi için, öncelikle ilgili devletin, bireysel başvuru hakkını tanımış ve denetim mekanizmalarının yetkisini de kabul etmiş olması gerekmektedir. Ayrıca iç hukuk yollarının tüketilmiş ve kabul edilebilirlik koşullarının yerine getirilmiş olması da aranmaktadır. Başvuru kabul edildikten sonra, süreç şu şekilde işlemektedir: İlgili Komite, kabul edilen başvuruyu şikâyet edilen devlete bildirmektedir. Şikâyeti öğrenen devlet, altı ay içerisinde görüşlerini Komite'ye iletmektedir. Komite, bireysel başvuruyu, ilgili devletten almış olduğu görüş ve belgeler ışığında kapalı oturumlarda incelemektedir. Komite, inceleme sonucunda ulaşılmış olduğu sonuçları ve tavsiyelerini, BM'nin ilgili organlarına, şikâyet edilen devlete ve başvuru sahibine göndermekte ve kamuoyuna açıklamaktadır (Sevindik, 2019: 570-571; Atak, 2006: 94-95).

İnceleme sonucunda tespit edilen mağduriyetler, öncelikle dostane çözüm yolu ile giderilmeye çalışılmaktadır. Burada esas olan, ihlalcıyı cezalandırmak değil, mağduriyetin giderilmesi ve ihlale neden olan koşulların ortadan kaldırılmasıdır. Bu nedenle, sorunun çözümünde amaçlanan husus, öncelikli olarak mağduriyetin maddi olarak tazmin edilmesi, hak ihlalinin ortadan kaldırılması, ihlale neden olan koşulların düzeltilmesi ve gerekli önlemlerin alınması için, karşılıklı iş birliğine dayalı çözüm sürecinin yürütülmesidir.

2.1.3.2.3 Ara Buluculuk Esaslı Devletler Arası Şikâyeteye Bağlı Denetim

Bu yöntem, sözleşmede yer alan hakların bir devlet tarafından ihlal edildiğini düşünen devletin, ihlalcı devleti, ilgili komiteye şikâyet edebilmesi esasına dayanmaktadır. Devletler arası şikâyeteye dayalı sistem, sadece uluslararası koruma ve denetleme mekanizmalarında kullanılan bir yöntemdir. Bu yöntem şu şekilde işlemektedir: Gerek ihlalcı konumundaki gerekse başvuruda bulunan devletin, ihlalinin iddia ettikleri hakkı koruma altına alan sözleşmeye taraf olmaları ve bu sözleşmenin düzenlemiş olduğu denetim mekanizmalarını da kabul etmiş

¹³ Bireysel başvuru yapılabilen komiteler: İnsan Hakları, Irk Ayrımcılığını Önleme, Kadınlara Karşı Ayrımcılığı Önleme, İşkenceyi Önleme ve Göçmen İşçiler Komitesi.

olmaları gerekmektedir. Ayrıca şikâyet konusu ile ilgili olarak iç hukuk yollarının tüketilmiş olması şartı aranmaktadır. Devlet başvurusu yolu ile denetim usulünde, taraf devletlerden biri, diğer bir taraf devletin sözleşme hükümlerini yerine getirmediği kanaatine sahipse, öncelikle durumu yazılı olarak ilgili devlete bildirmekle yükümlüdür. Bildirimi alan devletin üç ay içerisinde, yazılı olarak gerekçesini bildirme ve açıklama yapma yükümlülüğü bulunmaktadır. Yapılan açıklamanın ve bildirilen gerekçelerin tatmin edici olması durumunda, sorun ortadan kalkmaktadır. Eğer söz konusu devletler, ilk bildirimden itibaren altı ay içerisinde uzlaşamazlarsa, taraflardan birisi, karşı devlete bu durumu bildirmek suretiyle konuyu ilgili komiteye götürebilmektedir. Komite, önüne gelen başvurularda daha çok tarafsız uzlaştırmacı, arabulucu sıfatı ile hareket ederek uzlaştırma yolu ile çözümlemeye çalışmaktadır (Sevindik, 2019: 569-570; Atak, 2006: 96).

BM'ye üyelik şartı, sözleşme ile koruma altına alınan hakların, üye ülkeler tarafından ortak bir sorumluluk anlayışı ve karşılıklı ilkesine göre birlikte korumayı sağlayacak şekilde tarafları yükümlü kılmaktadır. Bu nedenle, başvurularda mağdur olma koşulu aranmamaktadır. Taraf devletlerden birinin, diğer bir devlet aleyhine hak ihlali yaptığı iddiasında bulunması yeterli kabul edilmektedir. Ancak BM tarihi boyunca bu yöntem hiç kullanılmamıştır. Devletlerin bu yöntemi kullanmamasındaki nedenin ise devletlerin birbirini koruması ve ilişkilerini bozmak istememesinden kaynaklanmakta olduğu değerlendirilmektedir (Gülmez, 2001: 36, Sevindik, 2019: 569-570).

2.1.3.2.4 İş Birliği Esaslı Soruşturmayaya Dayalı Denetim

BM koruma sistemleri içerisinde yer alan ancak çok yaygın olarak kullanılmayan bir farklı özgün yöntem de soruşturmayaya dayalı koruma sistemidir. Söz konusu koruma sistemi, konu odaklı sözleşmelerle düzenlenmiştir. Bu tür korumayı düzenleyen iki sözleşme bulunmaktadır: Birincisi, İşkence ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Kötü Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme, diğeri de, Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi'dir. Bu denetim sistemine göre, sözleşmede yer alan hakların, bir devlet tarafından ağır ve sistematik bir şekilde ihlal edilmesi durumunda ilgili komiteye soruşturma yapma yetkisi verilmektedir. İki komite bu yetkiye sahiptir. Bunlar, İşkenceyi Önleme Komitesi (CAT) ve Kadınlara Karşı Ayrımcılıkla Mücadele Komitesi (CEDAW). Denetleme mekanizmasının işletilebilmesi için sözleşmenin, ilgili devletlerce

onaylanmış ve sözleşme ile kurulan denetleme sistemlerinin de taraf devletlerce kabul edilmiş olması gerekmektedir. Soruşturmanın başlatılabilmesi için sistematik ve ağır hak ihlallerinin gerçekleşmiş olması ve bu duruma ait bilgilerin, güvenilir ve teyit edilmiş kaynaklardan elde edilmiş olması şartı aranmaktadır. Soruşturma yapmakla görevlendirilmiş olan komite, hak ihlalcisi devlet ile iş birliği yaparak ve devletin temsilcisinin de yer alacağı bir soruşturma heyeti görevlendirerek, soruşturmayı başlatmaktadır. Ancak ihlalcisi devletin iş birliğini reddetmesi durumunda, soruşturma yapılamamaktadır. Soruşturma sonucunda hazırlanan rapor, komite tarafından incelenerek, tespit edilen hususlara yönelik görüşleri ve tavsiyeleri de içerecek şekilde ihlali yapan devlete yazılı olarak bildirilmektedir. Şikâyet edilen devletin kendisine bildirilen tavsiyelere yönelik almış olduğu giderici tedbirleri, ilgili komiteye bildirmesi ile birlikte sorun, iş birliği çerçevesinde dostane çözüm yöntemiyle sonuçlandırılmaktadır (OHCHR, 2021; Atak, 2006: 96-97).

2.1.3.2.5 Ziyaretlere Dayalı Denetim

Ziyaretlere dayalı denetim sistemi, BM İşkence ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Kötü Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşmesine Ek Seçmeli Protokol ile kurulmuş olan, bir denetim sistemidir. Bu denetim, özgürlüklerinden yoksun bırakılmış kişilerin alıkonuldukları yerlere, bağımsız uluslararası denetim organları tarafından yapılan haberli ve habersiz ziyaretler ile gerçekleştirilmektedir (Altıparmak, 2007: 83-84). Ayrıca seçmeli protokol gereği sözleşmeye taraf olan devletlere, ulusal önleme mekanizmalarını kurma yükümlülüğü de getirilmiştir. Ziyarete dayalı sistemin amacı, devletleri mahkûm etmek değildir. Mahkûmiyet ile hakların korunması veya tazmin edilmesi oldukça güçtür. Çünkü alıkonulma merkezlerinde bulunan kişilerin özgürlüklerinden ve etkili başvuru imkânlarından yoksun bulunmaları, alıkonulma merkezlerinin denetim ve izlemeye kapalı olması, hakların korunmasını oldukça güçleştirmektedir. Bu güçlüğü getirdiği zorlukları aşmak için ilgili devlet ile iş birliğine gidilmekte ve birlikte hareket edilerek koruma olanakları geliştirilmeye çalışılmaktadır. Bu maksatla üç tür ziyaret yapılmaktadır: İlki, düzenli aralıklarla yapılan periyodik ziyaretlerdir. İkincisi, periyodik ziyaretlerden bağımsız olarak ne zaman yapılacağına denetim organlarının karar verdiği *ad hoc* ziyaretlerdir. Üçüncüsü ise gerek periyodik gerekse *ad hoc* ziyaretler esnasında tespit edilen hususların sonuçlarını yerinde görmek amacıyla yapılan ziyaretlerdir (Steinerte ve Wallace, 2009: 22; Sevindik, 2019: 577).

2.1.3.3 Özel Yöntemler

BM koruma sisteminde, sözleşmelerden ve onay koşulundan bağımsız olarak işletilen koruma sistemleri bulunmaktadır. Özel yöntemler, BM organlarının kararları ile oluşturulmaktadır. Bu yöntemlerin tümü, İnsan Hakları Konseyi Özel Yöntemleri olarak da anılmaktadır. Bu yöntemlerin amacı, belirli bir ülkedeki ya da topraklardaki insan haklarının durumunu ya da dünya ölçeğindeki insan haklarına ait geniş kapsamlı ihlal olgularını incelemek ve raporla kamuoyuna açıklamaktır (Gülmez, 2001: 38).

BM içerisinde özel yöntemlerin ortaya çıkışı şu şekilde gelişmiştir: BM'nin ilk dönemlerinde, İnsan Hakları Konseyi'nin öncülü olan İnsan Hakları Komisyonu, öncelikli olarak insan hakları standartlarının geliştirmesi için görevlendirilmiştir. Ayrıca bu dönemde Ekonomik ve Sosyal Konsey, İnsan Hakları Komisyonu'nun "insan haklarıyla ilgili herhangi bir başvuruya işlem yapma yetkisinin olmadığını" belirten bir karar almıştır. BM'nin bu tutumuna rağmen, 1965 yılında, İnsan Hakları Komisyonu, Güney Afrika'da yaşanan insan hakları ihlalleri ile ilgili oldukça yoğun bireysel başvurularla karşı karşıya kalmıştır. İnsan hakları ihlallerine yönelik başvurulara kayıtsız kalmanın ahlaken ve etik olarak mümkün olmadığını anlaşılması üzerine, 1967 yılında, BM, önceki uygulamalarından vazgeçerek, Güney Afrika'daki insan haklarının durumunu araştırmak için geçici bir uzman çalışma grubu oluşturulmasına karar vermiştir. Oluşturulan bu geçici çalışma grubu, İnsan Hakları Komisyonu'nun ilk özel yöntemi olarak da kabul edilmektedir (Özçelik, 2019: 89).

1973 yılında, Şili'de, General Augusto Pinochet tarafından Başkan Allende'ye karşı yapılan darbenin ardından, İnsan Hakları Komisyonu, Şili'deki insan haklarının durumunu araştırmak üzere, 1975'te geçici bir çalışma grubu görevlendirmiştir. 1979 yılında ise Şili'deki kayıpların akıbetini araştırmak üzere oluşturulan geçici çalışma grubunun yapısı, özel bir raportör ve iki uzmandan oluşacak şekilde değiştirilmiştir. Müteakiben 1980 yılında, dünya çapında zorla kaybetmeler sorununu incelemek üzere, Zorla Kaybetmeler Çalışma Grubu kurulmuştur. Bundan on yıl sonra da (1990), zorla kaybetmeleri, yargısız veya keyfi infazları, dini hoşgörüsüzlüğü, paralı askerleri, işkenceyi ve çocukların satışı konu alan altı adet konu odaklı özel çalışma grubu, uygulamaya geçirilmiştir (Özçelik, 2019: 89-90).

Özel yöntemler iki şekilde işletilmektedir: Birincisi, kişisel olarak inceleme yapan uzmanlardan oluşan çalışma grupları, ikincisi de raportörler, temsilciler ya da özel olarak atanan bağımsız uzmanlar vasıtasıyla yapılmaktadır. Özel yöntemler, konu ve ülke odaklı olmak üzere, iki ana kümede toplanmaktadır (Gülmez, 2001: 38).

Konu odaklı özel yöntemde, öncelikle üzerinde çalışılması ve incelenmesi gereken insan hakları ile ilgili problem sahaları belirlenmekte ve belirlenen bu konuları incelemek üzere, Konsey tarafından özel raportör veya beş kişiden oluşan bir çalışma grubu görevlendirilmektedir. Çalışma grubu veya raportör, üzerinde çalıştığı konu ile ilgili bilgileri, hükümetlerden, bireylerden, sivil toplum örgütlerinden ve diğer güvenilir kaynaklardan temin etmektedir. Gerek görülmesi durumunda, ilgili hükümetle koordine edilmek suretiyle yerinde ziyaretler de yapılabilmektedir. Bilgilere ulaşma konusunda hükümetler, her türlü kolaylığı göstermekten ve iş birliği içerisinde hareket etmekten sorumludurlar. Temin edilen bilgiler çerçevesinde hazırlanan rapor, Konseyin yıllık raporunda özet olarak belirtilmektedir. İhlal iddialarının ivediliğine ve ciddiyetine bağlı olarak raportör, İnsan Hakları Yüksek Komiseri aracılığıyla ilgili devletten bilgi talep edebilmektedir. İnsan Hakları Konseyi'nin ihlal kararı verme yetkisi bulunmamakta, ancak ülkedeki insan haklarının durumuna yönelik tespitler yapabilmektedir. Hazırlanan rapor, İnsan Hakları Konseyi ve BM Genel Kurulu'nda tartışılarak karara bağlanmaktadır. Alınan karar doğrultusunda ilgili devlete tavsiyelerde bulunulmakta, mağduriyetin tazmin edilmesi talep edilmekte ve gerektiğinde acil çağrı yöntemi kullanılarak ihlale müdahale de edilebilmektedir (OHCHR, 2021; Özçelik, 2019: 91-92).

Ülke odaklı olarak yürütülen özel soruşturma ise, belli ülkelerde yaşanan sistematik ve ağır insan hakları ihlallerini incelemek üzere yapılmaktadır. İnsan Hakları Konseyi'nin kendiliğinden soruşturmayı başlatma ve yürütme yetkisi bulunmamaktadır. Soruşturma, BM Genel Sekreteri tarafından atanmış özel temsilciler, İnsan Hakları Yüksek Komiseri'nin belirlediği temsilci veya İnsan Hakları Konseyi tarafından görevlendirilen çalışma gruplarınca yerine getirilmektedir. Soruşturma kamuoyuna açık olarak yürütülmekte, soruşturma sonucunda herhangi bir ihlalin varlığının tespit edilmesi durumunda, kınama kararı alınmakta ve ilgili ülke gerekli önlemleri alıncaya kadar da kara listede tutulmaktadır. İnsan Hakları Yüksek Komiserliği'nin internet sayfasında yer alan

bilgilere göre, Ekim 2021 itibarıyla 45 konu odaklı ve 13 ülke odaklı özel soruşturma bulunmaktadır (Eren, 2007: 277; Özçelik, 2019: 92-93).

2.1.4 Değerlendirme

Koruma ve önleme mekanizmalarının kurumsal yapıları, işlevleri ve denetleme yöntemleri birbirinden farklı olsa da genel olarak, insan haklarının evrensel standartlarının yükseltilmesini, saygınlığının korunmasını, hakların bir bütün olarak eşit bir şekilde kullanılmasını ve geliştirilmesini hedeflemektedir. Günümüzde klasik egemenlik anlayışının (kısmen de olsa) aşılmış ve uluslararası insan hakları hukukunun oluşturulmuş olmasına rağmen, uluslararası koruma mekanizmaları, ciddi ve caydırıcı yaptırım uygulama imkânlarından yoksun bulunmaktadır. Bu yoksunluk veya yetersizlik, korumanın esas olarak ulusal ölçekte sağlanacağı düşüncesi ile devletlerin egemenlik haklarına müdahale etmeme şeklinde açıklanmakta ve genel bir kabul görmektedir.

BM, Şartı gereğince, kitlesel, yaygın ve sistematik insan hakları ihlalleri nedeni ile dünya barışının bozulması tehlikesi karşısında, diplomatik yöntemlerin kullanılmasından, kuvvet kullanmaya kadar gidebilen bir dizi yaptırımları uygulayabilme yetkisine sahiptir. Ancak yine BM Şartı'nın içerisinde barındırdığı kısıtlamalar nedeni ile insan hakları ihlalinin önlemesi için BM doğrudan harekete geçememektedir. Hak ihlali ile ilgili başvuru yapabilmek için ihlal niteliğinin, kitlesel, yaygın ve sistematik ölçüde olması koşuluna bağlanması, başvuru şartlarını hem önemli ölçüde sınırlamakta hem de ağırlaştırmaktadır. Uluslararası sistemler, ne olursa olsun, bir gün rollerin tersine dönebileceği düşüncesiyle suçlayıcı olmaya pek istekli görünmeyen devletlerin inisiyatifleriyle işletilmektedir. Çeşitli uluslararası kuruluşlar ve onların üretmiş olduğu belgeler ile birlikte, insan haklarına saygı prensibi, bir müdahale aracı¹⁴ haline dönüştürülmekte ve birey, sadece sınırlı kişisel ve siyasi hakların sahibi konumuna indirgenmektedir. Bu nedenle uluslararası ilişkilerde, diplomasi ve ülke çıkarları ön plana çıkmakta ve devletlerden, hükümetlerden bağımsız olarak bir otorite veya denetim mekanizması oluşturulamamaktadır (Özdemir ve Aykut, 2010: 41).

¹⁴ Henry Kissinger, diplomasi adlı kitabında insan hakları tartışmasının, Amerikan etkisinin başlangıçta Sovyet vatandaşlarına karşı davranışını iyileştirmek için kullanıldığını ve zamanla da SSCB'de bir iç ayaklanma başlatmak için bir stratejiye dönüştüğünü ifade etmektedir. Aynı eserde, insan hakları ve demokrasi taleplerinin uluslararası ilişkilerde bir baskı ve müdahale aracı olarak kullanıldığını da belirtmektedir. Henry, Kissinger. *Diplomasi*. 3. Baskı. Çev. H. İbrahim Kurt. (İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları, 2002),730-734.

BM'ye üye olan (193 devlet) devletlerarasındaki ekonomik, sosyal, kültürel ve ideolojik farklılıklar, insan haklarının korunması noktasında, hızlı ve etkili sonuçlar alınmasına olanak vermemektedir. Eğer üye devletler, insan haklarına ilişkin sorunları siyasallaştırmaktan vazgeçmezlerse, BM'nin sahip olduğu bütün olanaklara rağmen, insan haklarına saygıyı etkin ve evrensel bir biçimde hayata geçirmesini beklemek bir ütopya olarak kalacaktır (Fişek, 2009: 139).

BM koruma sistemi içerisinde yer alan organların vermiş oldukları kararlar, tavsiye niteliğindeki kararlarıdır. BM sistemi içerisinde oluşturulmuş olan ikincil organların üyeleri, hükümet ve devlet temsilcilerinden meydana geldikleri için verdikleri kararlarda, objektif ve tarafsız olarak davranmamaktadırlar. Bu nedenle, bu organların görmüş oldukları işlevler, insan haklarına yönelik normların ve standartların belirlenmesinden öteye geçememektedir. Söz konusu organlar, hak ihlali ile ilgili sorunları genelde, izleme, araştırma, soruşturma, ziyaretler yapma, zararın tazmin edilmesini talep etme şeklinde uzlaştırıcı ve dostane çözüm yolu ile gidermeye çalışmaktadır.

BM koruma sistemi içerisinde yargısal nitelikli görev yapan, Uluslararası Adalet Divanı'nın doğrudan insan hakları ihlaline yönelik bir denetim ve yargılama yetkisi bulunmamaktadır. Uluslararası Adalet Divanı, bir ceza mahkemesi niteliğinde görev yapmamaktadır. Uluslararası Adalet Divanı, devletler arasındaki bir anlaşmazlığın kendi önüne getirilmesi durumunda, uluslararası hukuka göre çözülmesini sağlamakta ve kendisine sunulan konular hakkında hukuksal görüş bildirmektedir. İnsan hakları alanında ise sadece bir hak ihlali olup olmadığına yönelik hukuksal yorum yapma ve görüş bildirme yetkisine sahiptir (ICJ, 2021; Erkiner, 2017: 88-90).

BM denetim sistemleri, genellikle aşırı yavaş işleyen, bürokratik ve pahalı mekanizmalara dayanmaktadır. Üye devletler göndermekle yükümlü oldukları raporların, sadece %16'sını zamanında göndermektedirler. Bazı sözleşmelerin gerektirdiği ilk raporların %20'si ise genelde hiç gönderilmemektedir. Bir diğer önemli sorun da, dokümanların çevirisi için gerekli olan personel ve maliyet alanında yaşanmaktadır. Bu nedenle temel raporların sayfa sayısı 60-80, başlangıç raporlarının sayfa sayısı 60, periyodik raporların sayfa sayısı ise 40 sayfa ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca seçmeli protokollere ait raporlarda cevaplandırılması istenilen soru sayısı 25 adet ile bu sorulara verilecek cevaplar ise 2500 kelime ile sınırlandırılmıştır (Pillay, 2012: 9-57).

BM koruma sistemleri, genel kabul gören temel normlar, geniş ölçüde uluslararası bir nitelik kazanmış ve standart bir çerçevesi olan usuller ile bazı geliştirici faaliyetlerden oluşmuş, insan haklarını geliştirici görece etkiye sahip bir rejimdir. Ancak, uluslararası uygulamaya geçirme olanakları oldukça sınırlıdır ve karşılıklı bilgi alışverişi ile ülkelerin rızalarına dayalı, uluslararası normların ulusal düzeyde uygulanmasına yönelik yardımların ötesinde bir etkisi yoktur. Uluslararası düzeyde bir zorlama da söz konusu değildir. Böylesine bir normatif sağlamlılık ve usul bakımından zayıflık, tesadüfî olmayıp, bilinçli siyasi kararların bir sonucudur. BM koruma sistemleri, iç tutarlılığı olan ve geniş ölçüde kabul gören normlardan oluşmuş fakat aşırı ölçüde sınırlı karar alma gücüne sahip, son derece karmaşık ve bürokratik bir rejimdir (Donnelly, 1995: 222-225).

Sonuç olarak, BM koruma sistemleri, yukarıda belirtilen eksiklikler nedeni ile göreceli ahlaki ve normatif bir etkiye sahiptir. Söz konusu göreceli etkisi, tavsiye ve kınama kararlarının alınmasından, iş birliğine dayalı dostane çözümlerden yani ara buluculuktan öteye gitmeyecek şekilde oldukça sınırlıdır. Bu nedenle denetim ve koruma etkinliği, karşılıklı bilgi alışverişini içeren, raporlama, ülkelerin rızalarına dayalı seçmeli protokollerle belirlenmiş ziyaretler ile izleme yöntemlerinin ötesine geçememektedir. Bütün bu eksikliklerine rağmen BM koruma ve denetim sisteminin iki önemli başarısı olduğu kabul edilmektedir: Birinci olarak, devletlerin gittikçe artan bir şekilde denetime tabi olmaya yavaş yavaş alışmakta olmalarıdır. İkinci olarak da koruma ve denetim konusundaki çabaların daha gerçekçi ve dolayısıyla daha etkili olmasını sağlamak üzere, insan haklarının güncel sorunlarını belirleyerek, problemlerin daha iyi anlaşılmasını mümkün kılmasıdır (Mourgeon, 1991: 102-103).

2.2 Bölgesel Koruma Sistemleri

Bölgesel koruma mekanizmalarının kurulması düşüncesi, evrensel ölçekte yeteri kadar korunamayan insan haklarının daha mikro düzeyde etkin bir biçimde korunmasını sağlamak ihtiyacından ortaya çıkmıştır. Başlangıçta BM, Örgüte üye ülkeler arasındaki ideolojik görüş ayrılıkları ve ekonomik sistem farklılıkları gibi nedenlerle bölgesel insan hakları örgütlerinin kurulmasına karşı isteksiz, hatta oldukça mesafeli davranmıştır. Özellikle ayrılıkçı hareketleri teşvik edebileceği, insan haklarının evrensellik değerine zarar verebileceği kaygısı ön plana çıkmıştır. BM İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin, üye ülkelerce uzun süre onaylanmaması, bu süre içerisinde meydana gelen siyasal, ekonomik ve kültürel gelişmeler, BM'yi

bu konuda daha rasyonel ve gerçekçi politikalar geliştirmeye zorlamıştır. 1966 yılında, Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin kabul edilmesi ile birlikte, bölgesel kurumların kurulması düşüncesi de artık düşünce ve tartışma safhasından çıkarılarak bir eylem planına dönüştürülmüştür (Vasak, 1982: 451-455; Pohjolainen, 2006: 39).

BM Genel Kurulu'nun 19 Aralık 1966 tarihli Kararı ile bölgesel insan hakları kurumlarının kurulmasına yönelik bir çalışma yapmak üzere, İnsan Hakları Komisyonu (İHK) görevlendirilmiştir. İHK bünyesinde oluşturulan Çekirdek Komite, öncelikle bölgesel kurumların örgütsel yapılarına ait asgari standartları ve temel işlevleri belirlemek üzere çalışmalarına ağırlık ve öncelik vermiştir. Aynı zamanda da bölgesel insan hakları kurumlarının kurulması için üye ülkelerin aralarında iş birliği yapmaları konusunda çağrılarda bulunmuş ve üye devletlere mali ve teknik destek sağlamıştır. Özellikle Afrika Kıtası öncelikli olacak şekilde, bölgesel çalışma seminerlerinin düzenlenmesine öncülük etmiştir. Seminerler, başlangıçta bilgi değişimi, tecrübe aktarımı, teknik desteğin sağlanması şeklinde olmuştur. Seminer çalışmalarının sonunda, özellikle sömürgeci yeni kurtulan ve bağımsızlığını kazanmış olan Afrika ülkelerinde yaşanan insan hakları ihlallerine karşı, bölgesel farkındalık ve bilinç yaratacak şekilde duyarlılığın artırılmasına yönelik önleme mekanizmalarının kurulması için tavsiye kararları alınmıştır (Vasak, 1982:451-455; Pohjolainen, 2006: 39-43).

1979 yılında, Liberya'da düzenlenen Afrika Birliği Örgütü Devlet ve Hükümet Başkanları Meclisi'nin olağan oturumunda alınan kararla, Afrika Şartı'nın hazırlanması süreci başlamıştır. Alınan bu karardan sonra hazırlanan metin, 27 Haziran 1981 tarihinde, oy birliği kabul edilmiştir. 21 Ekim 1986 tarihinde de Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı yürürlüğe girmiş ve Afrika Bölgesel Koruma sistemi hayata geçirilmiştir (Giritli ve Güngör, 2002: 86-87, Pohjolainen, 2006: 56). Diğer bölgelerle ilgili olarak da BM tarafından Asya ve Batı Pasifik bölgeleri için, Asya İnsan Hakları Komisyonu ve İnsan Hakları Mahkemesi'nin kurulmasını sağlayacak çalışmaları yapmak üzere, sürekli bir çalışma grubu oluşturulmuştur (Vasak, 1982: 452; Pohjolainen, 2006: 57-58).

BM öncülüğünde yürütülen çalışmalar, son derece yavaş ve zamana yayılan bir şekilde gelişme göstermiştir. Farklı coğrafyalarda, birbirine uymayan siyasi, ekonomik, dini ve kültürel değerlere sahip ülkeler için ortak bir koruma sisteminin kurulmasının zorluğu ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeler sonucunda, Avrupa'da serbest

piyasa ekonomisini benimseyen ve benzer kültürel değerleri paylaşan ülkeler, kendi aralarında bölgesel bir insan hakları örgütü kurma sürecini başlatmışlardır. Aynı süreç içerisinde Amerika Kıtası'nda da siyasi bir birlik olarak kurulan Amerikan Devletleri Örgütü (ADÖ), BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nden önce, Amerikan İnsan Hakları ve Ödevleri Bildirisi'ni (2 Mayıs 1948) kabul ederek, örgütün amaçları ve işlevleri arasına insan haklarının korunmasını da ilave edip, bölgesel insan hakları örgütü olarak görev yapacak bir şekilde kurumsal ve yapısal dönüşüm gerçekleştirmiştir (Vasak, 1982: 451-455; Pohjolainen, 2006: 55-58).

Bu çalışmaların sonucunda, Avrupa, Amerika, Afrika ve Asya Kıtalarında olmak üzere, insan haklarını koruma maksatlı dört ayrı bölgesel denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Bölgesel örgütlenmenin ilk kurumsal örneği olarak Avrupa Konseyi, kurmuş olduğu siyasal ve yargısal mekanizmalarla ve de işlevsel koruma etkinliği ile Amerika ve Afrika Kıtası'ndaki insan hakları kurumlarına da model olmuştur.

2.2.1 Avrupa Bölgesi İnsan Hakları Koruma Sistemi

Avrupa Bölgesinde insan hakları örgütü olarak görev yapan asıl kurumsal yapı, Avrupa Konseyi (AK)'dir. Bunun yanı sıra, Avrupa Birliği (AB), Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) gibi, asıl amaçları üye ülkeler arasında siyasal, ekonomik, teknik alanlarda iş birliğinin gerçekleştirilmesi olmakla birlikte, zamanla kuruluş sözleşmelerine, insan haklarını ve demokratik yönetim ilkelerini alarak ve bu değerleri önceliklendirerek, insan haklarının korunması bakımından bölgesel ölçekte işlev gören kurumsal yapılara dönüşmüş örgütler de yer almaktadır. Ancak AB ve AGİT'in, Avrupa Konseyi'nde olduğu gibi, insan hakları ile ilgili üye devletleri bağlayıcı sözleşmeleri, siyasal denetim mekanizmaları ve yargı organları bulunmamaktadır (Donnelly, 1995: 225-227; Kapani, 2011: 43-54).

AK bünyesinde yer alan insan hakları koruma sistemleri, Konsey'in Kuruluş Şartı, Konsey yapısı içerisinde oluşturulan sözleşmeler ve ek protokollerle kurulmuş olan mekanizmalardan oluşmaktadır. Bu sözleşmelerin en önemlisi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'dir (AİHS). AK kapsamında insan hakları alanında düzenlenmiş iki önemli sözleşme daha yer almaktadır: Bunlardan birincisi, Avrupa Sosyal Şartı, ikincisi de, İşkencenin Önlenmesi Sözleşmesi'dir. AK'ye üye olan ülkeler, üyelik Şartı'nın siyasal ve hukuki yükümlülükleri ile birlikte, Şart'tan ayrı olarak düzenlenmiş sözleşmeler ve ek protokollerle getirilen yükümlülükleri de kabullenmiş olmaktadır (O'Neill ve Lyth, 2001: 21-22; Kapani, 2011: 44-45).

2.2.1.1 Avrupa Konseyi

İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden kısa bir süre sonra 5 Mayıs 1949 tarihli Londra Antlaşmasıyla, Batı Avrupa ve İskandinav ülkelerinden oluşan 10 ülkenin katılımıyla Avrupa Konseyi kurulmuştur¹⁵. Kurucu Antlaşmanın 4'üncü maddesinde de belirtildiği gibi, Konseyin amaçları arasında askeri konular yer almamaktadır. Konsey, insan hakları ve temel özgürlüklerin korunmasını, geliştirilmesini ve hayata geçirilmesini esas alan, hukukun üstünlüğüne dayalı demokratik ve çoğulcu rejimlerin yer aldığı siyasal bir örgüt niteliğindedir (Aybay, 2015: 97). AK üyesi her ülke, üyelik statüsünün tarafı ve gereği olarak, hukukun üstünlüğü ilkesiyle yargı yetkisi içindeki herkesin insan hakları ve temel özgürlüklerini korumakla, standartlarını geliştirmekle yükümlüdür (Avrupa Konseyi Antlaşması, md.3).

AK kurulduktan yaklaşık bir yıl sonra Konseyin yapısı içerisinde, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi oluşturulmuş ve bu Sözleşmeyle de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (1959) kurulmuştur. AİHS ile oluşturulan koruma sistemlerini, Avrupa Konseyinden ayrı düşünmeye olanak yoktur. Başlangıçta, bir devletin Avrupa Konseyine üye olması için AİHS'yi onaylamış olması ya da onaylamış olsa bile kendi aleyhine bireysel başvuru yolunu kabul etmesi koşulu aranmamaktaydı. Ancak günümüzde, üyelik için AİHS'nin onaylanmış olması, bir devletin üyeliği için bir ön koşul haline gelmiştir. AİHS'nin 11'inci Ek Protokolü'nün yürürlüğe girdiği 1998 yılından itibaren de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'nin yargı yetkisi, taraf devletlerce ayrı bir bildirimde bulunulması gerekmeksizin kendiliğinden kabul edilmiş sayılmaktadır (Aybay, 2015: 100).

AK'nin örgütsel yapısı içinde yer alan her organ, görev alanına giren asli işlevlerini yerine getirirken, Örgütün önde gelen amaçlarından biri olan insan haklarının korunması hususunu da dikkate alması gerekmektedir. Bu nedenle Konsey'in tüm organlarının, doğrudan ve dolaylı olarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi ile ilgili görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Konsey'in insan haklarıyla ilgili mahkeme niteliğindeki organları, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Avrupa Konseyi Yönetmelik Mahkemesi'nden oluşmaktadır. Bakanlar Komitesi,

¹⁵ Kurucu üye ülkeler, Belçika, Birleşik Krallık (İngiltere), Danimarka, Fransa, Hollanda, İrlanda, İsveç, İtalya, Lüksemburg ve Norveç'tir. Türkiye, kurucu üye değildir. 1949 yılında, Yunanistan ile Birlikte Konsey Üyeliğine alınmıştır. Aybay, Rona. *İnsan Hakları Hukuku*. 2. Baskı. (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015),100.

Parlamenteerler Meclisi ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserliği ise AİHM'in kararlarının uygulanması ve takibinden sorumludur. İşkencenin Önlenmesi Avrupa Komitesi, Irkçılık ve Hoşgörüsüzlük Karşıtı Avrupa Komisyonu ile Hukuk Yoluyla Demokrasi Avrupa Komisyonu, Konseyin örgütsel yapısı içerisinde yer almasına karşın, insan hakları alanında özerk olarak görev yapmaktadırlar. Siyasal ve yönetsel nitelikli olarak insan hakları ile ilgili görev yapan organları ise Avrupa Konseyi Genel Sekreteri, İnsan Hakları Yönlendirici Komitesi, İnsan Hakları ve Hukuk Devleti Genel Direktörlüğü'nden oluşmaktadır (Council of Europe, 2021; Aybay, 2015:102-114).

Avrupa Konseyi, AİHS ile oluşturmuş olduğu bölgesel koruma ve denetleme işlevlerini, yukarıda belirtilen organlar vasıtası yerine getirmektedir. Ayrıca bu sistemi benzerlerinden ayıran ve üstün kılan, tam yargı yetkisine sahip, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin varlığıdır. AİHM'in yargıçları, Avrupa Konseyi Parlamenteerler Meclisi tarafından seçilmekte ve Mahkeme'nin masrafları, Avrupa Konseyi tarafından karşılanmaktadır. En önemlisi de Mahkeme kararlarının uygulanması, AK Bakanlar Komitesi'nin gözetiminde yerine getirilmektedir (Aybay, 2015: 95).

2.2.1.2 Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin yargı organı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'dir. Bu mahkemenin üyeleri, AK'ye üye devletlerin yargıçlarından oluşmaktadır. Mahkemede görevlendirilecek yargıçlar, Parlamenteerler Meclisi tarafından, dokuz yıllığına seçilmektedir. Yargıçlar görevleri süresince kendi devletlerinden bağımsız olarak görev yapmaktadırlar. Mahkeme, tam zamanlı ve tam yargısal özellikte bir denetim mekanizması olarak işlev görmektedir (Aybay, 2015: 131-141). AİHS ile güvence altına alınan hakların ihlal edilmesi durumunda, AİHM'e iki türlü başvuru yapılabilmektedir. Bunlardan ilki, devlet başvurusu, ikincisi de, bireysel başvurulardır (AİHS, md.33-34). Gerek bireysel başvurularda gerekse devlet başvurularında, yargısal sürecin başlatılması için tarafların ayrıca mahkemenin yargılama yetkisini tanımasına ve beyan etmesine gerek yoktur. AK'ye üye olan her devlet, üyelik statüsünün gereği olarak sözleşmenin öngördüğü bireysel ve devlet başvurusu yöntemlerini otomatik olarak kabul etmiş sayılmaktadır (Aybay, 2015: 100).

AİHS'nin sağlamış olduğu etkin denetim ve koruma, kendisini daha çok bireysel başvurularda göstermektedir. Mağdur olduğunu öne süren gerçek kişiler,

hükümet dışı kuruluşlar veya kişi grupları, doğrudan Mahkeme'ye başvurabilmektedirler. Bireysel başvuruların kabul edilebilirlik aşamasından geçmesi için, başvurunun yazılı olarak yapılmış olması, iç hukuk yollarının tüketilmiş olması, altı aylık sürenin tamamlanmış olduğunun belgelenmesi, iddia olunan ihlalin şikâyet edilen devletin egemenlik yetki alanı içerisinde gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Mahkeme önüne gelen başvurular, tek yargıç, üç yargıçlı Komite, yedi yargıçlı Daire ve on yedi yargıçlı Büyük Daire tarafından incelenmektedir. Başvurunun niteliği itibarıyla ileri seviyede bir incelemeyi gerektirmiyorsa tek yargıç tarafından kabul edilebilirlik incelemesi yapılmaktadır. Başvuru, kabul edilebilirlik koşullarını karşılamıyorsa ve açıkça kabul edilemez nitelikte ise tek yargıç tarafından karara bağlanmaktadır. Tek yargıç tarafından verilen kabul edilemezlik ve kayıttan düşürme kararı kesin olup, itiraz etmek veya detaylı bilgi talebinde bulunmak mümkün değildir. Tek yargıcın karar veremediği durumlarda, daha kapsamlı inceleme yapılmak üzere başvuru, Komiteye veya Daireye gönderilmektedir (AİHS, md.26-34).

Komite, önüne gelen başvuru hakkında daha geniş kapsamlı bir inceleme gerektirmediği kanısına oy birliğiyle varması durumunda, başvuruyu esastan inceleyerek karara bağlamaktadır. Komitenin vermiş olduğu kabul edilebilirlik ve esasa ilişkin kararlar, kesin niteliklidir. Gerek tek yargıç gerekse Komite tarafından herhangi bir karar verilememesi durumunda ise başvuru, yedi yargıçlı Daire tarafından incelenmektedir. Daire esastan inceleme ile birlikte kabul edilebilirlik hakkında da karar verebileceği gibi, kabul edilebilirlik konusunu esastan ayrı olarak incelemek suretiyle de karar verebilmektedir (AİHS, md.28-29; Aybay, 2015: 165-169).

Daire tarafından incelenmekte olan başvurunun, AİHS ve Protokollerinin yorumu konusunda ciddi bir soruna yol açacağı ya da Mahkeme tarafından daha önce verilmiş bir karar ile çelişeceği yönünde bir kanıya varılması durumunda, Daire incelemeden çekilerek, başvuru, Büyük Daireye gönderilmektedir. Büyük Daire, doğrudan kendisine yapılan veya Daire tarafından gönderilen başvurular ile taraflarından birisinin talebi üzerine önüne gelen dava dosyasını, esastan karara bağlamakta ve temyiz mahkemesi görevini de yerine getirmektedir (AİHS, md.31-32; Aybay, 2015: 165-169).

Başvurunun kabul edilebilirlik kararından sonra, öncelikle taraflar arasında gizlilik içerisinde yürütülen iş birliği ve uzlaşmayı esas alan, dostane çözüm yolları

aranmaktadır. Dostane çözüme ulaşılması halinde, ihlale neden olan uygulama ortadan kaldırılarak ve mağduriyet tazmin edilerek şikâyetin düşürülmesine karar verilmektedir. Dostane çözüme ulaşamaması durumunda ise çekişmeli yargı ilkesine uygun olarak yargılama safhasına geçilmekte ve esastan karara bağlanmaktadır. Yargılama süreci içerisinde de tarafların talebi üzerine, davayı dostane çözüm yolu ile sonuçlandırmak mümkündür (AİHS, md.37-39).

AK'ye üye bir devlet, sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmediği iddiası ile diğer devletlerden birisi aleyhine mahkemeye başvuruda bulunabilmektedir. Devlet başvurusunda önemli olan husus, iddia olunan ihlalin isnat edilebilir olmasıdır. Ancak başvuruda bulunan devlet, ihlalden etkilenen somut bir menfaatinin olduğunu göstermek ve ispat etmek zorunda değildir. Devlet başvurularının kabul edilebilirlik incelemesi, Daire veya Büyük Daire tarafından yapılmakta ve dava esastan karara bağlanmaktadır. Kabul edilebilir bulunan başvurular, öncelikle gizlilik içerisinde dostane çözüm ile sonuçlandırılmaya çalışılmaktadır. Dostane çözüm sağlanamaz ise Mahkeme, çekişmeli yargı ilkesine uygun olarak başvuruyu tarafların temsilcileriyle birlikte inceleyerek sonuçlandırmaktadır (AİHS, md.29-39; Aybay, 2015: 169).

Gerek bireysel başvurularda gerekse devlet başvurularında taraflar, davaya bakmakla görevlendirilen Dairenin vermiş olduğu kararlara karşı, Büyük Daireye başvuruda bulunma hakkına sahiptirler. Eğer taraflardan birisi kararı Büyük Daireye götürmez ise üç ay sonra karar kesinleşmektedir. Davanın Büyük Daireye götürülmesi durumunda ise Büyük Dairenin kararı ile birlikte dava sonuçlanmaktadır. Büyük Dairenin kararları, bağlayıcı ve kesin hüküm niteliğindedir. Aynı konuda bir başka kuruma başvurmak mümkün olmadığı gibi, tekrar başvurmak da mümkün değildir. AİHM'in kesinleşen kararları, gereğinin yerine getirilmesi için AK Bakanlar Komitesine gönderilmektedir. AİHM'in kararlarını zorla uygulatacak bir organ ve mekanizma bulunmamaktadır. Bakanlar Komitesi, kararın yerine getirilip getirilmediğin, periyodik insan hakları konulu toplantılarında gündeme getirerek takip etmektedir (AİHS, md.44-46; Aybay, 2015: 169).

2.2.1.3 Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Konseyi bünyesinde yer alan bir diğer koruma sistemi de Avrupa Sosyal Şartı ile oluşturulmuştur. AK'ye üye ülkeler, Avrupa Sosyal Şartı ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakları koruma altına almıştır. Avrupa İnsan Hakları

Sözleşmesi'ne göre, daha esnek ve yaptırımı olmayan bir koruma sağlamaktadır. Avrupa Sosyal Şartı çok kapsamlı haklar demetini içermektedir. Devletlerin sözleşmeye katılabilmeleri için, Şart'ın 2'nci bölüm'ünde yer alan dokuz çekirdek haklardan¹⁶ en az altı tanesini ve geriye kalan haklardan da en az on altı veya altmış üç paragrafı kapsayacak şekilde diğer hakları kabul etmesi gerekmektedir (Avrupa Sosyal Şartı, Bölüm III, md.1/b).

Denetim sistemi olarak, iki yöntem geliştirilmiştir: Birincisi, raporlara dayalı denetim, ikincisi de toplu şikâyet yöntemidir. Burada taraf devletlere düşen yükümlülük, AK'ye her yıl anlaşmanın bağlayıcı hükümlerinin kendi ülkelerindeki uygulanmasına ait raporlar sunmaktan ibarettir. Taraf devletlerce gönderilen raporlar, Avrupa Sosyal Şartı'nın denetim mekanizması olarak görev yapan Avrupa Sosyal Haklar Komitesi ile hükümet temsilcilerinden oluşan Hükümet Komitesi tarafından incelenmektedir. AK Bakanlar Komitesi, raporlar üzerinden yukarıda belirtilen organların görüşlerini dikkate alarak, taraf devletlere gerekli tavsiyelerde bulunmaktadır. Denetim mekanizması bundan daha ileriye gidememekte ve herhangi bir yaptırım da söz konusu olmamaktadır (İstanbul Bilgi Üniversitesi, 2021; Erdoğan, 2008: 136-138).

Raporlara dayalı denetim sisteminde üye devletler, kabul etmiş oldukları zorunlu çekirdek haklara ait uygulamaları açıklayan yıllık raporlarını, her yıl Ekim ayı içerisinde göndermekle yükümlüdürler. Raporlanacak olan zorunlu çekirdek haklar, dört ana başlık altında gruplandırılmıştır: Birinci grupta, istihdam, eğitim ve fırsat eşitliği, ikinci grupta, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal koruma, üçüncü grupta, işçi hakları ve dördüncü grupta da çocuklar, aileler ve göçmenlere yönelik haklar yer almaktadır. Ülkeler, her yıl yukarıda belirtilen dört ana başlık altındaki konulardan birisini içerecek şekilde raporlarını sunmaktadırlar. Ülke raporları, öncelikle Avrupa Sosyal Haklar Komitesi tarafından incelenerek tespit edilen hususlar, Komite raporuna dönüştürülmektedir. Komitenin tespit etmiş olduğu hususlar, Hükümet Komitesi'ne sunulmadan önce, ilgili devletin yetkilileri ile birlikte görüşülerek, son şekli verilmek suretiyle Hükümet Komitesi'ne iletilmektedir. Hükümet Komitesi de Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin raporunu

¹⁶ Bu çekirdek haklar; Çalışma Hakkı, Örgütlenme Hakkı, Toplu Pazarlık Hakkı, Sosyal Güvenlik Hakkı, Sosyal ve Tıbbi Yardım Hakkı, Ailenin Sosyal ve Ekonomik Korunma Hakkı, Göçmen İşçilerin ve Ailelerinin Korunma ve Yardım Görme Hakkı, Çocukların ve Genç Kişilerin Korunma Hakkı, İstihdam ve İş Konularında Cinsiyete Dayalı Ayrımcılık Olmaksızın Eşit Fırsat ve Eşit Muamele Görme Hakkıdır.

gerekçelendirerek, taraf devletin alması gereken tedbirleri ve tavsiyeleri de içerecek şekilde kendi raporunu hazırlamaktadır. Bakanlar Komitesi, Hükümet Komitesi'nin raporuna dayanarak, üçte iki çoğunlukla tavsiyeleri de içerecek şekilde nihai bir karar almaktadır. Bakanlar Komitesi'nin kararı ilgili devlete iletilerek, gerekli tedbirleri alması ve hayata geçirdiği uygulamaları raporla bildirmesi istenmektedir (Schutter, vd., 2010: 13-17).

Yenilenmiş Avrupa Sosyal Şartı'ndan önce üye devletler kabul etmedikleri haklara ilişkin olarak, Bakanlar Komitesi'nin talep edeceği zamanda rapor göndermekle yükümlü kılınmışlardı. Ancak kabul edilmemiş haklara yönelik rapor istenmesinin, kabul edilen hakların sayısının artmasına herhangi bir olumlu katkısının olmadığı görülmüştür. Bunun üzerine Bakanlar Komitesi, 11 Aralık 2002 tarihinde almış olduğu bir kararla, Yenilenmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı onaylayan devletlerin onay tarihini takiben her beş yılda bir rapor sunması kabul edilmiştir (Schutter, vd., 2010: 13-17).

Toplu şikâyet usulü, 1995 yılında imzaya açılan ve 1998 yılında yürürlüğe giren bir protokol ile uygulamaya geçirilmiştir. Bu yöntemde, Avrupa Sendikalar Konfederasyonu, Avrupa İşveren ve Sanayi Konfederasyonları Birliği, Uluslararası İşverenler Örgütü, Avrupa Konseyi nezdinde katılma yetkisi tanınmış ve bu amaçla hazırlanan listeye Hükümet Komitesi tarafından kaydedilmiş olan hükümet dışı örgütler, taraf devletlerin işçi sendikaları, işveren örgütleri ve hükümet dışı örgütler başvuru yapabilmektedir. Bireylere başvuru yapma hakkı verilmemiştir. Denetim organı olarak, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi ve Bakanlar Komitesi yetkilendirilmiştir. Toplu şikâyetle bağlı denetim sisteminin işleyebilmesi için hakkında şikâyetle bulunulan devletin, bu denetimi düzenleyen protokolü kabul etmiş olması gerekmektedir. Toplu şikâyet başvurusu yapma hakkı tanınmış olan, işçi, işveren örgütleri ve hükümet dışı örgütler, sözleşmeyi kabul eden devletin sözleşmede yer alan hükümleri yetersiz olarak uyguladığı iddiası ile başvuru yaptıktan sonra denetim başlatılmaktadır (Avrupa Sosyal Şartı Ek Protokol, md.1-2).

Toplu şikâyet yönteminde başvurular, usul ve şekil bakımından kabul edilebilirlik incelemesine tabi tutularak, kabul veya reddedilmektedir. Başvurunun kabul edilebilir olduğuna karar verilmesini takiben şikâyetçi örgütün ve şikâyet edilen devletin sunduğu kanıt ve savunmalar, Protokole taraf olan diğer devletlerin veya işçi ve işveren sendikalarının görüşleri ile birlikte değerlendirilmektedir.

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi tarafından hazırlanan rapor, Bakanlar Komitesine gönderilmektedir. Bakanlar Komitesi, sözleşme hükümlerinin tatmin edici bir şekilde uygulanmadığı yönünde bir karar vermesi durumunda, ilgili devlete almış olduğu tavsiye kararlarını bildirmektedir. Tavsiye kararını alan devlet, bir sonraki raporda tavsiyelerle ilgili aldığı önlemleri bildirmek sureti ile sözleşmeden doğan sorumluluklarını yerine getirmektedir (Schutter, vd., 2010: 19-21).

2.2.1.4 Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi

Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde yer alan, işkence yasağı maddesine atıf yapmak sureti ile sözleşme hükmünün ihlali durumunda, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvuru imkânı tanıyarak, ihlalden doğan zararların tazmin edilmesini sağlayan bir denetim ve koruma sistemidir. İşkence suçu, insan onuruna yönelik uygulanabilecek en ağır ve telafisi tazminat ile mümkün olmayan insanlık dışı bir suç olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, yargısal denetimin yanı sıra ayrıca, önleyici denetim ve koruma mekanizmaları oluşturulmuştur. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde yer alan denetim mekanizmalarına ilave olarak, ziyarete dayalı ulusal önleme mekanizmaları geliştirilmiştir. Ziyaretlere dayalı denetimler genelde, periyodik, ad hoc ve izleme şeklinde uygulanmaktadır. Bu koruma sisteminin temel amacı, özgürlüklerinden yoksun olan kişilerin işkence ve kötü muameleye uğramalarını önlemektir. Bu nedenle de, ziyaretler esnasında tespit edilen somut olgular ışığında, taraf ülke ile iş birliği içerisinde, önleyici tedbirlerin alınmasını sağlayacak tavsiye kararları ile işkencenin ve kötü muamelenin önlenmesi sağlanmaktadır (Gülmez, 2001: 43).

Bölgesel Avrupa koruma sistemi içerisinde yer almayan, hukuki bağlayıcılığı bulunmayan, belgelere dayalı olarak, siyasi, güvenlik, ekonomik ve teknik iş birliği çerçevesinde oluşturulmuş olan örgütlerin sağlamış olduğu ilave ve tamamlayıcı nitelikte denetim ve koruma sistemleri de bulunmaktadır. Söz konusu örgütler, Avrupa Birliği ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı olarak adlandırılmaktadır. Bu örgütlerin kuruluş amaçları, Avrupa'da barışın ve güvenliğin korunması, ekonomik ve teknik iş birliğinin gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Özellikle 1990'lı yılların sonlarından itibaren Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte, Avrupa'da yer alan rejimlerin kapitalist sisteme geçişi için bir araç olarak kullanılmıştır. Sisteme entegrasyonu sağlamak için, demokrasi, insan hakları, hukuk devleti, hukukun üstünlüğü ve serbest piyasa ekonomisine ait

prensip ve ilkeler, örgütlerin kuruluş şartlarının temel hükümlerine dâhil edilmiştir. Siyasi ve ahlaki ilkeleri içeren örgütsel belgeler, hukuki anlamda bir hak ve yükümlülük getirmemektedir. Ancak insan hakları, hukuk devleti, hukukun üstünlüğü, demokrasi gibi üzerinde uzlaşmış olan değerler, siyasal rejimlerin meşruiyetlerinin ölçüsü olarak kabul edildiklerinden dolayı, söz konusu belgelerin, siyasi ve ahlaki etkileri bulunmaktadır. AGİT belgeleri içerisinde insan hakları ile ilgili olarak, 1989 Viyana İzleme Toplantısı Sonuç Bildirgesi, 1990 Kopenhag İnsani Boyut Konferansı Belgesi, 1991 Moskova Belgesi, 1992 Helsinki Belgesi yer almaktadır. Özellikle Viyana Bildirgesi ile isimlendirilen, İnsani Boyut Mekanizması, insan haklarına saygı ve koruma anlamında siyasal bir destek vermekle birlikte, koruyucu ve denetleyici fonksiyonu da bulunmaktadır (Giritli ve Güngör, 2002: 88-90; DROI, 2010: 66).

Avrupa Birliği'nin başlangıçtaki kuruluş amacı, Avrupa'nın siyasal, ekonomik ve kültürel rolünü bölgesel ve küresel ölçekte güçlendirmektir. Bu çerçevede, güvenliklerini sağlamak, ekonomilerini geliştirmek, kültürel ve teknik iş birliği kapasitelerini arttırmak için ortak bir birlik oluşturmuşlardır. Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan, Paris Antlaşması (1952) ve Roma Antlaşması (1957), Avrupa'da ekonomik ve politik iş birliğini gerçekleştirmeyi esas almıştır. Başlangıç amaçları arasında öncelikli olarak insan haklarını korumak yer almamaktadır. Avrupa Birliği, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı'nı, Avrupa Tek Senedi'yle 1987 yılında kabul ederek, Birlik üyeliği koşulunu, aynı zamanda Avrupa Konseyi'ne üye olma şartına bağlamıştır (Çavuşoğlu, 1999: 2-8).

Avrupa Birliği Hukuku, insan haklarının korunması bakımından hem norm düzeyinde hem de siyasal ve yargısal kurumsallaşmada, BM koruma sistemlerine ve diğer bölgelerdeki insan hakları kurumlarına örnek olmuştur. Ayrıca Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin tamamını kapsayacak şekilde bağlayıcı bir topluluk hukuku oluşturulmuştur. Söz konusu topluluk hukukunu oluşturan metinler: Avrupa Konseyi Belgeleri, Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları, Maastricht Antlaşması (1993), Amsterdam Antlaşması (1999), Nice Antlaşması'dır (2003). Avrupa Birliği Topluluk Hukuku, üye devletlerin iç hukukuna göre, hiyerarşik normatif üstünlüğe ve bağlayıcılığa sahiptir (Haktankaçmaz, 2010: 2-10; Sanioğlu, 2008: 77-111).

Sonuç olarak, Avrupa koruma sistemleri, görece homojen ve sosyo kültürel açıdan birbirlerine yakın topluluklardan oluşması nedeniyle güven duyulan bir

yapıya sahiptir. Bu nedenle, sisteme ait normların yorumlanmasında ve uygulanmasında, radikal farklılıkların ortaya çıkma riski azalmaktadır. Avrupa bölgesel koruma sisteminin gerçek gücü ve etkinliği, bu sistemin katılımcı devletler tarafından gönüllülük temelinde kabul edilmiş olmasına dayanmaktadır. Bölgesel ölçekte kurulmuş olan denetim mekanizmalarının ulusal düzeydeki sorunlara çözüm getirecek ve destekleyecek nitelikte olmaları beklenmektedir. Fakat asıl olan, bu sistemlere geniş ölçüde gösterilen ulusal bağlılık ve kabullenme ile gerçekleşmektedir. Avrupa’da bu bağlılık her boyutu ile sağlanmıştır (Donnelly, 1995: 226-227).

Avrupa bölgesel koruma sisteminin etkin olarak işlemesi, Donnelly’nin de belirttiği gibi, Avrupa Birliği’nin, siyasal, kültürel ve ekonomik değerlerine, hukuk normlarına ve hukuk düzenine gönüllü olarak katılmaya ve kabullenmeye bağlıdır. AİHM’in vermiş olduğu kararların uygulanması için zor kullanmayı içeren herhangi bir yaptırım bulunmamaktadır. Çünkü bu durum hem AK’nin değerlerine hem de AİHS’ye gönüllü olarak katılım iradesi ile tezat teşkil eden bir tavrıdır. Avrupa Konseyine ve AİHS’ye katılım, sonuçta siyasi bir tercih olup bu aynı zamanda, bir ülkenin ve yönetimin nerede yer alacağı ile ilgili uygar dünyadaki konumunun belirlenmesi kararı demektir (Donnelly, 1995: 226-227; Moravcsik, 1995: 179).

2.2.2 Amerikalılar Arası İnsan Hakları Koruma Sistemi

Amerikalılar arası insan hakları koruma sistemi de, diğer bölgesel sistemlerin oluşumuna benzer bir şekilde başlangıçta siyasal, kültürel ve ekonomik iş birliği ihtiyaçlarına dayalı olarak kurulan, siyasal ve güvenlik nitelikli bir örgüt olarak ortaya çıkmıştır. Amerikan Devletleri Örgütü, Dokuzuncu Uluslararası Amerikan Devletleri Konferansı vesilesiyle bir araya gelen 21 ülkenin¹⁷, Örgüt Şartı’nı, 30 Nisan 1948’de, Bogoto’da imzalamasıyla kurulmuş ve 13 Aralık 1951 tarihinde de faaliyete geçmiştir. Örgüt Şartı’nın temel amacı, Amerika Kıtası’nda barış ve güvenliği korumak, geliştirmek olarak belirlenmiştir. Örgüt Şartı’nda, insan haklarının korunması temel amaç olarak belirtilmemesine rağmen, bölgesel barış ve güvenliğin sağlanması, demokrasinin geliştirilmesi, temel hak ve hürriyetlere saygı gösterilmesi gibi ilkelere de atıf yapılarak, insan hakları alanında

¹⁷ Bogoto’da Örgüt Şartı’nı imzalayan devletler; ABD, Arjantin, Bolivya, Brezilya, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Kolombiya, Kosta Rika, Küba, Meksika, Nikaragua, Panama, Paraguay, Peru, Şili, Uruguay, Venezuela.

değerler üzerinden dolaylı bir ahlaki sorumluluk yüklenilmiştir (Uslan ve Güner, 2014: 310).

Amerikalılar arası insan hakları koruma sistemi, iki kurumsal yapı üzerinden şekillenmiştir. Birincisi, ADÖ Şartı ve Amerikan İnsan Hakları ve Ödevleri Bildirisine dayalı olarak oluşturulan, Amerikalılar Arası İnsan Hakları Komisyonu'dur. Örgüt Şartı, çok taraflı bir antlaşma niteliğindedir. Örgüt Şartı, üye devletlere uluslararası antlaşmadan kaynaklanan yükümlülükler getirmektedir. Ancak Örgüt Şartı'nda yer alan insan haklarına yönelik ifadeler, hakların korunması ve açıklanması için yeterli değildir. Amerikan İnsan Hakları ve Ödevleri Bildirisi, ADÖ Şartı'yla aynı konferansta kabul edilmiş olmasına rağmen Şart'ın bir parçası olarak tanımlanmamıştır. Amerikan İnsan Hakları ve Ödevleri Bildirisi de diğer bildiriler gibi hukuki bağlayıcılığı olmayan bir belgedir. Ancak 1970 yılında yürürlüğe giren, Buenos Aires Protokolü ile Amerikan İnsan Hakları ve Ödevleri Bildirisi, ADÖ Şartı tarafından korunan hakların kataloğunu oluşturan temel belge olarak kabul edilmek suretiyle bağlayıcılık vasfı kazandırılmıştır. Ayrıca 1989 yılında Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi'nin vermiş olduğu tavsiye karar ile Bildiri, ADÖ'ye üye devletleri için yükümlülük içeren hukuki metin haline getirilmiştir (Uslan ve Güner, 2014: 310-312). Böylece sözleşme dışı koruma mekanizması olarak görev yapan, Amerikalılar Arası İnsan Hakları Komisyonu'nun hukuki dayanakları hem Örgüt Şartı hem de Bildiri olarak kabul edilmiştir.

Amerikalılar arası insan hakları koruma sisteminin ikinci basamağını ise Amerikalılar Arası İnsan Hakları Sözleşmesi ve bu Sözleşmeye dayalı olarak kurulan Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi oluşturmaktadır. Sözleşme, 22 Kasım 1969 tarihinde, Kosta Rika'nın San Jose kentinde yapılan konferansta imzaya açılmış ve 18 Temmuz 1978'de yürürlüğe girmiştir. Amerikalılar Arası İnsan Hakları Sözleşmesi de, dönemin ruhuna uygun olarak, Avrupa'daki benzer sözleşmeler gibi, kişisel ve siyasal haklarla sınırlıdır. Bu sözleşmenin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden tek farkı, mülkiyet hakkına özel olarak yer vermesidir. Buna karşın, Amerikalılar arası insan hakları koruma sisteminde, Avrupa Sosyal Şartı'nda yer alan, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar ile bu haklara yönelik koruma sistemleri bulunmamaktadır. Sözleşme, içerdiği ayrıntılı medeni ve siyasal haklar ile 1948 tarihli Amerikan İnsan Hakları ve Ödevleri Bildirisinin kapsam ve içeriğini oldukça genişletmiştir. Sözleşme, ADÖ Şartına bağlı olarak kurulan

Amerikalılar Arası İnsan Hakları Komisyonu'nu yeniden düzenleyerek ve Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi'ni kurarak yeni bir kurumsal denetim mekanizması oluşturmuştur (Donnelly, 1995: 228; Uslan ve Güner, 2014: 312).

2.2.2.1 Amerikalılar Arası İnsan Hakları Komisyonu

Amerikalılar Arası İnsan Hakları Komisyonu, 1959 yılında 5'inci Dış İşleri Bakanları Danışma toplantısında kabul edilen karar ile kurulmuştur. 1960 yılında da Amerikan Devletleri Örgütü Konseyi tarafından Komisyonun statüsünün onaylaması ile faaliyete geçmiştir. Amerikalılar Arası İnsan Hakları Komisyonu'nun temel işlevleri, ülke raporlarını hazırlamak, üye devletlerin hükümetlerine tavsiyelerde bulunmak, insan haklarına saygıyı geliştirmek, insan hakları ihlallerine ilişkin şikâyetleri incelemek ve insan haklarını korumak şeklinde belirlenmiştir. Komisyon, Amerikan Devletleri Örgütü'ne üye ülkeler için Örgüt Şartı'nda ve Amerikan İnsan Hakları ve Ödevleri Bildirisi'nde yer alan, hakların korunması kapsamında görev yapmaktadır. Komisyon, ayrıca Amerikalılar Arası İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraf olan, fakat Mahkemenin yetkisini tanımamış devletler ile hem Sözleşmeye taraf hem de Mahkemenin yetkisini tanımış olan devletlere yönelik olarak da koruma mekanizması görevini yerine getirmektedir. Komisyon, diğer benzeri yapılardan farklı olarak hem başvuru dilekçelerini incelemekte hem de yerinde ziyaretler yaparak ülke raporlarını hazırlamaktadır. Komisyon, Amerikalılar arası insan hakları koruma sistemleri içerisinde yer alan organlar arasında ilk basamağı oluşturmaktadır. Amerikalılar Arası İnsan Hakları Komisyonu aşaması tamamlanmadan ve iç hukuk yolları tüketilmeden, Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvuru yapılamamaktadır. Amerikalılar Arası İnsan Hakları Komisyonu'na başvuru yapabilme hakkı, bireylere, birey gruplarına, hükümet dışı örgütlere ve devletlere verilmiştir. Üye devletler tarafından Amerikalılar Arası İnsan Hakları Komisyonu'na başvuru yapılabilmesi için taraf devletlerin, Amerikalılar Arası İnsan Hakları Komisyonu'nun yetkisini ayrı ve özel bir beyanla da tanımış olmaları gerekmektedir (Uslan ve Güner, 2014: 315).

Komisyon, Sözleşmeye taraf olmayan ancak Amerikan Devletleri Örgüt üyesi olan devletlere ilişkin olarak, Amerikan İnsan Hakları ve Ödevleri Bildirisi'nde belirtilen haklardan herhangi birinin ihlaline ilişkin başvuruları kabul etmek ve işleme almakla yetkilidir. Aynı zamanda, Sözleşmeye taraf bir devlet tarafından Sözleşme hükümlerinin ihlal edildiğine ilişkin herhangi bir kişi, kişi

grubu ya da herhangi bir hükümet dışı kuruluştan da ihbar ya da şikâyet alma yetkisine de sahip bulunmaktadır (Uslan ve Güner, 2014: 315).

Başvurular, kabul edilebilirlik incelemesine tabidir. Komisyon, başvuruyu kabul edilebilir bulduktan sonra, öncelikle şikâyet edilen devletten konu ile ilgili bilgileri talep etmektedir. Talep edilen bilgiler alındıktan sonra ya da belirlenen süre içerisinde ilgili devletten cevap gelmemesi halinde, başvurunun geçerli dayanakları olup olmadığına dair inceleme yapılmaktadır. Eğer şikâyet geçerli dayanaklardan yoksun ise dosyanın kapatılmasına karar verilmektedir. Amerikalılar Arası İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraf olmayan devletlerin başvuruları mahkemeye götürülemediği için, kesin rapor ile sonlandırmaktadır. Fakat şikâyet Sözleşmeye taraf devletlerce yapılmış ise bu durumda, esastan incelemeye geçilmektedir. Komisyon, tüm aşamalarda dostane çözüm bulunması yolunda gayret sarf etmektedir. Dostane çözümün bulunması halinde, Komisyon, konu ile ilgili tespitlerini, Amerikan Devletleri Örgütü Genel Sekreterliği'ne raporla göndermektedir. Dostane çözüme ulaşılamaması durumunda ise, Komisyon'un tespitlerini ortaya koyan ve ulaştığı sonuçları özetleyen bir rapor hazırlayarak davanın tarafı olan devletlere göndermektedir. Eğer bu tarihten itibaren üç aylık süre içerisinde sorun çözülememişse ve taraf devletlerce dava, Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi'ne de götürülmemişse, Komisyon, konuyla ilgili nihai tavsiyesini açıklayarak, kusurlu devlete tavsiyeye uyması için süre vermektedir. Süre dolduğunda, Komisyon, ilgili devletin gerekli önlemleri alıp almadığına ve bu husustaki raporunu yayınlayıp yayınlamayacağına ilişkin kararını açıklamaktadır. Komisyon'un kararları üç şekilde gerçekleşmektedir. Bunlar, dostane çözümü onaylayan raporlar, başvurunun esasına ilişkin kesin raporun yayınlanması ve kesin karar için dosyanın Mahkemeye sunulması (Aslan, 2012: 271-289-68; Uslan ve Güner, 2104: 314-316).

2.2.2.2 Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi

Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesi, Sözleşmeye dayalı olarak 1979 yılında kurulmuştur. Mahkeme, ADÖ'ye üye devletlerin uyruğuna tabi yedi yargıçtan oluşmaktadır. Sözleşme uyarınca Mahkeme, çekişmeli davalara bakma yetkisine sahip olduğu gibi tavsiye görüşü ve geçici önlem kararı verme yetkilerine de sahiptir. Ayrıca Mahkeme, yargı yetkisinin konusu içinde, kendi verdiği hükümleri yorumlama ve tazminata hükmetme gibi yetkileri de bulunmaktadır. Mahkemenin vermiş olduğu tavsiye kararlarının bağlayıcılığı bulunmamaktadır

(Uslan ve Güner, 2014: 316-317; Aslan, 2012: 280-281). Amerikalılar Arası İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 61/1 hükmüne göre çekişmeli davalarda, Mahkemeye başvuru yetkisi sadece Amerikalılar Arası İnsan Hakları Komisyonu'na ve Sözleşme'ye taraf olan devletlere verilmiştir. Şahıslar bireysel başvuru yolu ile tek başına Mahkeme önüne bir dava getirememektedir. Mahkeme'nin çekişmeli yargı yetkisinin söz konusu olabilmesi için ön şart olarak aleyhine dava açılan devletin, Mahkeme'nin yargı yetkisini tanımış ve Komisyon aşamasının da tamamlanmış olması gerekmektedir. Başvuru dilekçesi ile öne sürülen deliller ile dava sürecinde tarafların iddialarını göz önünde bulunduran Mahkeme, davada hüküm verilmesine hazır hale geldiğinde kapalı bir oturumla müzakere ederek Sözleşme ile koruma altına alınan hakların ihlal edilip edilmediği kararını vermektedir. Eğer Mahkeme, Sözleşme ile korunan bir hakkın ya da özgürlüğün ihlalini saptarsa ihlalin giderilmesi için uygun önlemlerin alınmasına ve adil bir tazminat ödenmesine karar vermektedir. Kararın yerine getirilip getirilmediğinin takibinden sorumlu olan makam, Mahkemedir. Mahkeme, kararın yerine getirilip getirilmediği ile ilgili olarak davalı devletten bilgi talep etmektedir. Mahkeme, aynı zamanda mağdur ile Komisyon'a da başvurarak, taraflardan konu ile ilgili bilgilerini almaktadır. Bu bilgiler ışığında davalı devletin, kararı uyguladığına ya da uygulamadığına dair karar vermektedir. Uygulamadığına dair karar vermesi halinde, ADÖ Genel Kurulunun yıllık olağan oturumunda, Kurul'un değerlendirmesi için tavsiyelerde bulunmaktadır (Uslan ve Güner, 2014: 317-320).

Sistem, Avrupa Bölgesel Koruma Sistemi ile karşılaştırıldığında yapısal olarak karmaşık, yetkiler bakımından sınırlı, etki açısından da zayıf kalmaktadır. Hakların korunması noktasında ise hukuki dayanaklar ve mekanizmalar bakımından farklılıklar göstermektedir. Bildiri ve Örgüt Şartına bağlı olarak korunan haklar ve mekanizmalar ile Sözleşme ve Mahkeme yoluyla korunan haklar ve mekanizmalar, birbirinden farklıdır. Bu farklılıklar, bazı hakların koruma alanı dışında kalmasına yol açmaktadır. Sonuç olarak, üç farklı düzeyde, farklı mekanizmalarca koruma sağlanmaktadır. Bunun nedeni de Sözleşmenin bölgedeki bütün devletler tarafından imzalanmamış olmasıdır. Örneğin hegemonik bölgesel güç olarak Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada'nın, Amerikalılar Arası İnsan Hakları Sözleşmesini onaylamamış olmaları, politik ve psikolojik olarak sisteme olumsuz etki etmektedir. Ayrıca Amerika Birleşik Devletleri'nin insan haklarını uluslararası ilişkilerde siyasal baskı aracı olarak kullanması, Şart'ın ve

Sözleşme'nin üye ve taraf devletlerce tanınmasının önünde ciddi bir engel oluşturmaktadır. Sistemin bir diğer zayıf yönü ise denetim mekanizmaları tarafından verilen kararlara uyumun düşük olmasıdır. Bunun temel sebebi ise Komisyon'un ve Mahkeme'nin kararlarının uygulanması bakımından Avrupa sisteminde olduğu gibi etkili bir denetim ve izleme mekanizmasının bulunmamasıdır. Ancak bütün bu eksikliklerine rağmen, bölgesel düzeyde insan haklarının denetlenmesi ve korunmasına yönelik sistemlerin kurumsallaştırılması açısından önemli bir aşama olarak kabul edilmektedir (Galtung, 2013: 199; Aslan, 2012: 268).

2.2.3 Afrika Kıtası İnsan Hakları Koruma Sistemi

Afrika Kıtası koruma sistemi de diğer bölgesel koruma sistemleri ile benzer şekilde, öncelikle siyasal bir örgüt temelinde ortaya çıkmıştır. Afrika Kıtası koruma sisteminin oluşmasında, Afrika Birliği Örgütü'nün ve Afrika Şartı'nın önemli bir yeri bulunmaktadır. Afrika Birliği Örgütü, uzun bir geçmişe dayanan Afrika'nın bütünleştirilmesi ve bölgesel iş birliği çabalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Afrika Birliği kurulmadan önce, aynı amaca yönelik olarak somut birtakım girişimler denenmiştir. Örneğin bunlardan birisi, Ocak 1961 Kazablanka Konferansı ile Afrika Askeri Komutanlığı ve Afrika Ortak Pazarı kurulması kararıdır. 1960'lı yıllarda, on yedi Afrika devleti bağımsızlıklarını kazanarak, Birleşmiş Milletler Örgütüne üye oldular. Bağımsızlıklarını kazanan Afrika Devletleri, 1960'lı yılların başlarından itibaren kıta düzeyindeki örgütlenme etkinliklerini arttırdılar. Önce üç ayrı grup halinde örgütlenen devletler, 25 Mayıs 1963'te Addis Ababa'da toplanan ve 32 bağımsız Afrika devletinin katıldığı konferansta, Afrika Birliği Kurucu Antlaşmasını imzalayarak Afrika Birliği Örgütü'nü kurdular¹⁸ (Gemalmaz, 1987: 131-132).

Afrika Birliği Örgütü'nün temel amaçları, öncelikli olarak her türlü sömürgeciliğin kaldırılmasını, üye devletlerarasındaki iş birliği ve dayanışmanın arttırılmasını, halkların daha iyi hayat şartları altında yaşamalarını devam ettirebilecekleri koşulların gerçekleştirilmesini sağlamak olarak belirlenmiştir. 9 Eylül 1999'da Libya'nın Sirte kentinde gerçekleştirilen, Devlet ve Hükümet Başkanları toplantısının sonunda, Afrika Birliği'nin Kurucu Antlaşması hazırlanmış ve 26 Mayıs 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Afrika Birliği

¹⁸ Antlaşmayı imzaya açıldığı gün imzalamayan; Fas ve Togo da, çok geçmeden Kurucu Antlaşmayı imzalamaya ikna olarak, onaylamışlardır.

Örgütü'nden, Afrika Birliği'ne geçişin sorunsuz olması amacıyla, 26 Mayıs 2001 tarihinden sonra, Afrika Birliği Örgütü Kurucu Antlaşması yaklaşık bir yıl daha yürürlükte kalmış ve Teşkilat, 8 Temmuz 2002 tarihinde Güney Afrika'nın Durban şehrinde düzenlenen, Afrika Birliği Örgütü Zirvesini takiben fiilen sona ermiştir. Afrika Birliği Örgütü'nün yerini, 9 Temmuz 2002 tarihinden itibaren Afrika Birliği almıştır (İpek, 2012: 113-114).

Afrika Birliği Kurucu Antlaşması'nın hedefi, Birleşmiş Milletler Şartı ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi temelinde, insan hakları alanında iş birliğini geliştirmek, barış ve güvenliği sağlamak, insan ve halkların haklarını geliştirmek ve korumaktır. Aynı zamanda da devletler arasındaki ilişkilerde ve siyasal yönetimlerin meşruiyetinin belirlenmesinde, insan haklarına saygıyı, ahlaki bir zorunluluk ve ortak bir değer olarak hayata geçirmektir (African Union Handbook, 2020: 16).

Afrika Birliği içerisinde insan haklarının korunmasına yönelik en önemli aşama, 21 Ekim 1986 yılında yürürlüğe giren, Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı'nın ortaya çıkması ile gerçekleşmiştir. Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı'nın kendine özgü özellikleri bulunmaktadır. Her şeyden önce, halkların haklarına da yer vermek sureti ile kolektif hakları da koruma altına almıştır. Sosyal, ekonomik ve kültürel hakların yanı sıra dayanışma hakları olarak adlandırılan, yeni kuşak birçok hakkı içermesi bakımından ayrı bir önem taşımaktadır. Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı, aynı zamanda hakların korunması ve denetlenmesi için gerekli olan, denetim organlarının ve koruma mekanizmalarının kurulmasını sağlayan, hukuki düzenlemeleri de içermektedir. Afrika Kıtası Koruma Sistemi, siyasal, yargısal ve yarı yargısal denetim organlarından oluşmaktadır (Donnelly, 1995: 229).

2.2.3.1 Afrika İnsan ve Halkların Hakları Komisyonu

Afrika Kıtası koruma sistemi, iki ana organdan oluşmaktadır: Afrika İnsan ve Halkların Hakları Komisyonu ile Afrika İnsan ve Halkların Hakları Mahkemesi. Komisyon, Devlet ve Hükümet Başkanları Meclisince seçilen on bir uzmandan oluşmaktadır. Komisyon'un, hakları geliştirme işlevinin yanında, yargı benzeri görevleri de bulunmaktadır. İnsan haklarını geliştirme işlevleri olarak: İnsan hakları ile ilgili incelemeler yapmak, konferanslar düzenlemek, yayınlar yapmak, insan hakları ile ilgili bilgileri yaymak, sözleşmedeki hakların öğretilmesine ilişkin olarak ulusal ya da yerel kuruluşlarla iş birliği yapmak gibi. Komisyon, bu görevlerinin

yanı sıra taraf devletlere tavsiyelerde bulunma veya görüş bildirme ve yapmış olduğu incelemeler sonucunda saptadığı sorunları, ilgili hükümetlere bildirmekle de sorumludur. Komisyon'un yargı benzeri görevleri ise yorum yapma ve anlaşmazlıkları çözme yetkisi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Komisyon, taraf devletlerden gelecek bir konu ile ilgili yorum yapabileceği gibi, insan hakları sorunlarının çözümüne ışık tutacak genel ilkeleri ortaya koyacak değerlendirmeler de yapabilmektedir (Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı, md.31-45).

Afrika İnsan ve Halkların Hakları Komisyonu'na, devletler ve bireyler başvuru yapabilmektedir. Devletlerin yapacağı başvurularda, iki yöntem uygulanmaktadır: İlk yöntemde, önce, taraf devletlerden herhangi birisi, diğer taraf devletlerden birinin sözleşme hükümlerini ihlal ettiği iddiasında bulunarak, ihlalci konumundaki devletin yazılı olarak dikkatini çekmektedir. Bu iddiasına ait işlemi, Komisyona ve Afrika Birliği Genel Sekreterliğine de göndermektedir. Hakkında ihlal iddiasında bulunulan devlet, üç ay içerisinde bu iddiaya yanıt vermek zorundadır. Yazılı bildirimden itibaren üç ay içerisinde ihlal iddiası, iddianın tarafı olan devletler arasında herhangi bir şekilde çözüme bağlanamamışsa her iki devlet de, sorunun çözümü için Komisyona başvurabilmektedir. Eğer taraflar Komisyona başvurmamışlar ise sorun sürüncemede kalsa bile, Komisyon kendiliğinden sürece müdahil olamamaktadır (Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı, md.47-54).

İkinci yöntemde ise konunun tarafları olan her iki devlet de Komisyon Başkanına ABÖ Genel Sekreterine ve ilgili Devlete yönelteceği başvuru ile doğrudan Komisyona götürebilmektedir. Komisyon, başvuruyu incelemeye karar verdikten sonra taraflardan bilgi ve belge talep etmektedir. Komisyon, gerek görürse devletlerden gelecek bilgilerin yanı sıra kendisi de ayrıca bilgi ve belge toplamaktadır. Komisyon, öncelikli olarak taraflar arasında sorunu dostane yöntemlerle çözecek şekilde süreci yönlendirmektedir. Eğer Komisyon aracılığıyla dostane bir çözüm oluşturulamaz ise somut bilgi ve belgelere dayanacak ve tavsiyeleri de içerecek şekilde, bir rapor hazırlamaktadır. Hazırlanan rapor, davanın tarafı olan devletlere ve Devlet ve Hükümet Başkanları Meclisine gönderilmektedir. Raporda yer alan hususların yerine getirilip getirilmediği ise Devlet ve Hükümet başkanları meclisinin olağan oturumlarında gündeme getirilmek suretiyle takip edilmektedir (Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı, md.49-54).

ABÖ Şartı'nda, Komisyona kimlerin bireysel başvuru yapabilecekleri açıkça belirtilmemiştir. Bireysel başvurular şu şekilde işletilmektedir. Komisyon Sekreteri, her oturumdan önce ABÖ Şartı'na taraf devletlerin yapmış oldukları başvuruların dışında kalan diğer başvurulara ait bir liste hazırlayarak, Komisyona sunmaktadır. Komisyon, listede yer alan başvurulardan hangilerinin inceleneceğine dair basit çoğunlukla karar vermektedir. Başvuruların kabul edilebilmesi için öncelikle, ABÖ Şartı ile koruma altına alınan hakları içermesi ve iç hukuk yollarının tüketilmiş olması şartları aranmaktadır. Başvurunun kabul edilebilir olduğuna karar verildikten sonra Komisyon Başkanı, öncelikle hakkında başvuruda bulunulan devlete konuyu iletmektedir. Komisyonun, başvurularla ilgili olarak, ciddi ve sistematik insan hakları ihlalleri ile irtibatlı olduğu kanaatine ulaşması durumunda konu, Devlet ve Hükümet Başkanları Meclisine iletilmektedir. Meclis, Komisyondan konu hakkında daha ayrıntılı bir araştırma yaparak, tespit ve tavsiyelerini de içerecek şekilde rapor hazırlamasını talep edebilmektedir. Komisyon, bir ihlalin gerçekleşmiş olduğu kanısında olsa bile, Meclis'in kararı olmaksızın rapor düzenleyememektedir. Hazırlanan rapor, Devlet ve Hükümet Başkanları Meclisi tarafından incelendikten sonra Meclis kararı ile Komisyon Başkanı tarafından yayınlanmaktadır. Raporun açıklanmasına kadar olan süreç gizlilik içerisinde yürütülmektedir. Komisyon'un yaptırım gücü, sadece raporun yayımlanmasını sağlamaktan ibarettir (Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı, md.55-59).

Komisyonunun yapmış olduğu bir diğer denetim yöntemi de her iki yılda bir periyodik olarak, Afrika Birliği Şartı ile tanınan hakların korunması ve geliştirilmesine yönelik, üye devletlerin almış oldukları ve ileride alacakları yasal, idari ve diğer önlemlere ait bilgileri içeren raporlara dayalı denetim sistemidir. Komisyon, raporlar üzerinden yapmış olduğu incelemeyi, diğer devletlerden aldığı yorumlarla birlikte raporlayarak, Afrika Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Meclisine sunmaktadır (Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı, md.62).

2.2.3.2 Afrika İnsan ve Halkların Hakları Mahkemesi

Afrika Kıtası koruma sistemlerinin bir diğer ayağını da Sözleşmeler ve protokoller ile kurulan mekanizmalar oluşturmaktadır. Bu mekanizmalar, Afrika İnsan ve Halkların Hakları Mahkemesi, Afrika Birliği Adalet Mahkemesi, Afrika Çocuk Hakları ve Refahı Uzmanlar Komitesi ile hâlihazırda onaylanmayı ve imza sürecinin tamamlanmasını bekleyen, Afrika Adalet ve İnsan Hakları

Mahkemesi'nden oluşmaktadır. Sözleşme içi koruma sistemleri olarak adlandırabileceğimiz bu mekanizmalardan en önemlisi, Afrika İnsan ve Halkların Hakları Sözleşmesi ile kurulan Afrika İnsan ve Halkların Hakları Mahkemesi'dir. Sözleşme, 1 Haziran 1981 tarihine Afrika Devlet ve Hükümet Başkanlarının 18. Toplantısında kabul edilmiş ve 21 Ekim 1986 tarihinde de yürürlüğe girmiştir. Sözleşmeye taraf olan ülkeler, Afrika Birliği Örgütü'ne üye ülkelerdir. Sözleşme, toplam 68 maddeden oluşmakta olup, haklar, ödevler, koruma önlemleri ve genel hükümlerden oluşmaktadır (Terzi ve Yenal, 2019: 50-51).

Sözleşmenin ilk halinde öngörülen koruma organı, sadece Afrika İnsan ve Halkların Hakları Komisyonu'ndan ibaretti. Ancak Komisyon, hakların etkin olarak korunması bakımından tek başına yeterli olamamıştır. Bunun üzerine, 1998 yılında hazırlanan ve 25 Temmuz 2004 tarihinde yürürlüğe giren protokol ile Afrika İnsan ve Halkların Hakları Mahkemesi kurulmuş ve 2006 yılında faaliyete geçmiştir (Özeler, 2017: 58).

Mahkeme, Afrika Birliği'ne üye devletlerin vatandaşları arasından seçilen on bir yargıçtan oluşmaktadır. Mahkeme, yargısal korumanın yanı sıra Komisyonu tamamlayıcı bir işlev de görmektedir. Mahkeme'nin yargı yetkisi, sadece Afrika Birliği Şartı ile koruma altına alınmış olan haklar ile sınırlı değildir. Mahkeme, kendisine sunulan tüm insan hakları sorunlarını ve uyuşmazlıklarını incelemekle yetkilidir. Mahkeme'ye başvuru yapabilme yetkisi, Komisyona, Komisyona başvuran devlete ya da aleyhine Komisyona başvuru yapılmış devlete, vatandaşı insan hakları ihlaline uğrayan devlete ve hükümet dışı örgütlere verilmiştir. Bireysel başvurularla, hükümet dışı örgütler tarafından yapılan başvuruların kabul edilebilmesi için taraf devletlerin bu başvuru yetkisini tanıdığına dair ayrı bir beyanda bulunmaları şartı getirilmiştir. Kişilere bireysel başvuru yapabilmeleri için doğrudan bir yetki verilmemiş olsa da bireyler, Komisyon aracılığıyla dolaylı olarak Mahkeme'ye başvuruda bulunabilmektedirler (Özeler, 2017: 58-59).

Mahkeme, başvuruları inceledikten sonra, fevkalade ağır ve acil nitelikli ihlal vakalarında telafisi imkânsız zararların doğmasına engel olmak için geçici tedbir kararından, adil bir tazminat ve zararın giderilmesine yönelik önleyici düzenlemeleri içeren bir dizi kararlar alabilmektedir. Mahkeme, görüşmelerini tamamladıktan sonra doksan gün içerisinde kararını açıklamaktadır. Kararlar, kesin ve bağlayıcı nitelikte olup, temyiz imkânı bulunmamaktadır. Mahkeme, almış olduğu kararları, taraf devletlere, Afrika Birliği Örgütü'ne üye ülkelere ve Afrika

İnsan ve Halkların Hakları Komisyonu'na bildirmektedir. Karar, Devlet ve Hükümet Başkanları Meclisine ileilmek sureti ile uygulanması sağlanmaktadır (African Court on Human and People's Rights, 2021; Terzi ve Yenal, 2019: 63-64).

Afrika Birliği içerisinde yer alan insan hakları koruma sistemleri diğer bölgesel insan hakları koruma sistemleriyle karşılaştırıldığında, nitelik ve işleyiş olarak önemli farklılıklara sahiptir. Halkların haklarını, sosyal, ekonomik ve kültürel hakları koruma altına alması ve kolektif hakları bireye indirgemeyerek bir insan hakkı olarak kabul etmesi bakımından diğer bölgesel mekanizmalardan oldukça ileri normatif özellikler taşımaktadır. Ancak sistemin, dünyada insan hakları alanında meydana gelen gelişmelere adapte olma kapasitesi düşük ve standartları oldukça vasattır. Özellikle Afrika Birliği'ne üye devletlerin içerisinde bulundukları siyasi ve ekonomik istikrarsızlar ile Birliğin önemli ölçüde siyasallaşmış olması ve Birliğe üye devletlerin egemenliklerine karşı göstermiş oldukları aşırı hassasiyetler, etkin bir denetim ve koruma sisteminin hayata geçirilmesini güçleştirmektedir. Afrika Birliği'nin insan hakları konusundaki oluşturmuş olduğu belgeler ise nitelik itibarıyla Üçüncü Dünya ülkelerinin ortalamasında kalmaktadır (Donnelly, 1995: 230).

2.3 Değerlendirme

Koruma sistemleri, evrensel, bölgesel ve ulusal ölçekte olmak üzere, üç düzeyde örgütlenmişlerdir. Siyasal, yönetsel, uluslararası ilişkiler, mali ve bürokratik nedenlerden dolayı küresel ve bölgesel ölçekte etkin bir koruma sistemi oluşturulamamaktadır. Bu nedenle, küresel ve bölgesel koruma sistemlerini tamamlayacak şekilde ulusal koruma mekanizmalarının kurulması teşvik edilmektedir. Bölgesel ölçekte oluşturulan kurumlar, ortak değerler ve kültürler altında devletlerin kolayca bir araya gelebilmeleri nedeni ile koruma ve denetimin sağlanmasında önemli bir yer tutmaktadırlar. Hâlihazırda bölgesel ölçekte başarı ile uygulanan tek kurumsal yapı, Avrupa bölgesel koruma sistemidir. Ancak önemli ölçüde artan bireysel başvurular karşısında AİHM'in almış olduğu sınırlayıcı önlemler ile günümüzde yaşanan çok ciddi ve ağır insan hakları ihlalleri karşısında, Avrupa Konseyi'nin takınmış olduğu politik ve etik tutum, bu sistemin tartışılmasına ve sorgulanmasına neden olmaktadır.

Sonuç olarak, küresel ve bölgesel ölçekte insan haklarını tam anlamıyla güvence altına alacak koruma sistemleri henüz gerçekleştirilememiştir. Ancak bu başarısızlık, bunun imkânsız olmasından değil, bilinçli alınmış siyasi kararların ve

tercihlerin bir sonucudur. Devletler, halen egemenliklerine sıkı sıkıya bağı kalmakta ve bu haklarının sınırlandırılmasına yol açabilecek yükümlölüklerle girmekten de özenle kaçınmaktadırlar. İnsan haklarının asıl korunacağı ve denetleneceğı yer, ulusal seviyedir. Çünkü insan haklarının kaderi, taahhütlerinin tamamen ya da kısmen yerine getirilmesi, insan haklarının korunması, ihlali, zorla uygulanması, reddedilmesi, ya da kullanılması, geniş ölçüde ulusal düzeyde belirlenmektedir. Bu nedenle insan haklarının korunması, asıl olarak bir uluslararası düzenleme sorunu değildir. İnsan haklarını, sadece hukuk düzlemine indirgeyerek, normlarla korumak da mümkün değildir. İnsan haklarının etkin olarak korunması, bireylerin ve toplumların, haklarına sahip çıkıp siyasal iktidarlara karşı ileri sürebilmesi, evrensel insan hakları uygulamalarının daha fazla yaygınlaşması, uluslararası normların ulusal pratikte daha çok uygulanmasıyla mümkün olacaktır (Donnelly, 1995:263).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. ULUSAL KORUMA

Araştırmanın bu bölümünde, ulusal kurumlar düşüncesinin ortaya çıkış nedenleri, bu kurumların ortaya çıktığı dönemin koşulları, ulusal kurum benzeri mevcut uygulamalar, ulusal kurumlar için atfedilen rol ve sorumluluklar, ulusal kurumların anayasası olarak kabul edilen Paris Prensipleri, ulusal kurumların örgütsel ve işlevsel özellikleri ile ulusal kurumların akreditasyon süreçleri incelenecektir. Bu incelemenin araştırmanın sorunsalına olan katkısı ise küresel ve bölgesel ölçekte sağlanamayan etkin korumanın, yerel ölçekte ulusal kurumlar vasıtası ile sağlanıp sağlanamayacağı, ulusal kurumların örgütsel özelliklerinin ve yetkilerinin korumada etkili olup olamayacağı hususlarının ortaya konmasını içermektedir.

İnsan hakları nihai olarak uluslararası değil, ulusal bir sorundur. Çünkü insan haklarının olası ihlalcisi ve uluslararası normların muhatabı, devlettir. Bu nedenle, uluslararası faaliyetlerden beklenen etki sınırlı kalmaktadır. İnsan haklarının uluslararası düzeyde uygulamaya geçirilmesi ve uygulamanın zorla sağlanması olasılığı oldukça düşüktür. Çünkü insan hakları adına yürütülen uluslararası faaliyetler, karşılıklı maddi bağımlılıklar yerine ahlaki bağımlılıklara dayanmaktadır. Bir devletin insan haklarına saygı göstermemesinden doğrudan etkilenen diğer devletler değil, o devletin kendi vatandaşlarıdır. Bu nedenle insan haklarına saygı duyulmasını sağlayacak olan asıl aktörler de, hakları saygı görmeyen ulusun vatandaşlarıdır (Donnelly, 1995: 281).

3.1 Ulusal Koruma Sistemleri

Ulusal korumanın esas olmasından amaç, evrensel temel hak ve özgürlüklerin uluslararası standartlara uygun olarak iç hukuk yoluyla koruma altına alınıp, devlet eliyle korunmasını sağlamaktır. Korumanın asıl sorumlusu ise devletin kendisidir. Devlet bu koruma işlevini, yargı, yürütme ve yasama organları aracılığıyla yerine getirmektedir. Hakların kime karşı korunacağı sorusunun cevabı ise: Öncelikle devlete yani, yasama, yargı ve yürütme organlarına karşı korumayı kapsamaktadır. Ayrıca diğer kişi ve gruplardan yönelebilecek olası ihlallere karşı korumayı içermektedir. Ulusal koruma, yargı ve yargı dışı yollar olmak üzere iki temel koruma mekanizmasından oluşmaktadır (Akıllıoğlu, 1995: 286). Ulusal

ölçekteki koruma, çok kapsamlı ve ayrıntılı bir konudur. Bu nedenle araştırmamız da ulusal koruma mekanizmalarına esas olan, yargısal ve yargı dışı koruma sistemi özet olarak açıklanacaktır.

3.1.1 Yargısal Koruma

İnsan haklarını korumanın en etkili yolu, şüphesiz ki, kişilerin davacı veya davalı olarak haklarını mahkemeler aracılığıyla aradığı usuldür (Akıllıoğlu, 1995: 310). Buna kısaca yargı yolu denmektedir. Yargı yolu, bireyin bir hakkını elde etmek veya maruz kaldığı bir hak ihlalinin sonlandırmak ve ihlalin neden olduğu mağduriyetleri telafi etmek üzere dava açmasını, aynı zamanda kendisine karşı açılan davada, kendi haklarını, bağımsız ve tarafsız mahkemelerde savunmasını kapsamaktadır (Kuyaksil, 2012: 66-69; Akıllıoğlu, 1995: 314-324).

Yargısal korumada, korumanın yapılacağı yer ve konusu, anayasa ve kanunlarla belirlenmiştir. Yargısal koruma, genelde yargı yerleri olarak ifade edilen, mahkemeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Yargı yolu ile hak arama: idari, adli ve anayasal yargıyı içermektedir. İdari yargı, idari işlem ve eylemlerden doğan hak ve menfaat uyuşmazlıklarının çözüm yeri olarak koruma mekanizması işlevi görmektedir. Ancak hak ihlalinin kişi veya kişilerden kaynaklanması durumunda ise adli yargı devreye girmektedir (Eren, 2007: 162-166; Erdoğan, 2015: 307-309).

Ulusal koruma sistemi içerisinde insan haklarının korunduğu bir diğer yargı mekanizması da anayasa mahkemesidir. Anayasa mahkemeleri, anayasal denetimi iki farklı yöntemle gerçekleştirmektedir. Birincisi, yasama işlevlerinin, anayasa ve hukukun genel ilkeleri ile temel hak ve özgürlüklere uygunluğu açısından denetlemek suretiyle sağlamaktadır. İkincisi ise hak ihlallerinin, uluslararası antlaşmalar, anayasa ve yasalar çerçevesinde incelendiği, anayasal şikâyet yoludur (Akıllıoğlu, 1995: 294). Anayasal şikâyet yolu, genel yargı yolları dışında yer alan, özel yargısal hak arama usulüdür. Anayasal şikâyet yolunun özelliği, iç hukukta, kamu gücünden kaynaklanan hak ihlallerinin ortadan kaldırılmasına yönelik olmasıdır. Anayasa mahkemeleri, çekişmeli yargılama yapmamaktadırlar. Bu noktadaki işlevleri, uluslararası antlaşmalar ve iç hukuk normları ile koruma altına alınmış olan hakların, ihlal edilip edilmediği kararını vermektir. Anayasa mahkemeleri, ulusal yargı sistemi içerisinde yer alan en üst yargı organlardır. Bu nedenle, anayasa mahkemesinin vermiş olduğu kararlar, yasama, yürütme ve yargı organlarını bağlayıcı niteliktedir (Kuyaksil, 2012: 66-68; Erdoğan, 2015: 307-309).

Yargı yolu ile hakların korunmasının nihai denetim mekanizmasını, bölgesel ölçekte oluşturulmuş olan, insan hakları mahkemeleri oluşturmaktadır. Türkiye, Avrupa Konseyi'nin üyesi olarak, AİHS ile oluşturulmuş olan koruma mekanizmalarını ve yargısal denetim normlarını kabul etmiş bulunmaktadır. Bu yöntem, bir Avrupa Konseyi kurumuna yani, aslında uluslararası bir yargı organına başvurma şeklinde görünmekle birlikte, Sözleşmeden kaynaklanan yükümlülükler nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, iç hukukun devamı haline gelmiştir (Kuyaksil, 2012: 68-69; Erdoğan, 2015: 307-309). Yani iç hukuk yollarının tüketilmesini müteakip, ulusal yargının devamı olarak, AİHM'e başvurulabilmektedir. AİHM'in, ulusal yargı makamının vermiş olduğu kararı kaldırma veya değiştirme yetkisi bulunmamaktadır. Yapmış olduğu inceleme ve yargılama, AİHS'nin ihlal edilip edilmediğinin tespit edilmesine yöneliktir. Kararları, kesin ve bağlayıcı olup, uygulanması zorunludur (Akıllıoğlu, 1995: 365; Kuyaksil, 2012: 68-69).

3.1.2 Yargı Dışı Koruma

Yargısal koruma, çoğunlukla hak ihlali meydana geldikten sonra, ihlalden doğan mağduriyetleri ve sonuçları ortadan kaldırma ya da devam eden bir ihlale son verme işlevi görmektedir. Yargı kararlarının kesin hüküm niteliğinde ve herkes için bağlayıcı olması, yargısal korumayı etkin ve esas kılarken, bu yöntemin, detaylı ve zaman alan bir inceleme usulüne tabi bulunması ve masraflı olması, yargı dışı koruma mekanizmalarının kurulmasında etkili olmuştur. Yargı dışı koruma, yürütme ve yasama organları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Yargı dışı mekanizmalar, yargısal korumaya bir alternatif olarak değil, bir seçenek olarak birbirini tamamlayacak şekilde oluşturulmuştur. Yargı dışı korumada görev yapan mekanizmalar, kurumların kendi bünyeleri içerisinde yer alan idari soruşturma kurulları ve insan hakları ihlallerini inceleme birimlerinden oluşmaktadır. Buradaki temel düşünce, yargı yoluna başvurmadan uzlaşma yolu ile hak ihlalden kaynaklanan mağduriyetlerin giderilmesidir (Eren, 2007:175-176; Akıllıoğlu, 1995: 298-302).

Bu yöntemde, ihlalden kaynaklanan mağduriyetlerin erkenden telafisi gerçekleştirilirken aynı zamanda da konunun insan hakları açısından değerlendirilmesi sağlanmaktadır. Ayrıca hem yargının yoğun iş yükünü azaltmakta hem de hak ihlaline uğrayan kişiye daha çabuk çözüm bulma fırsatı vermektedir. Dolayısıyla, hak ihlaline maruz kalmış kişiler, öncelikle ihlali yapan

idari kuruma başvurmaktadırlar. Bu başvurudan belli bir süre içerisinde sonuç alınamaması, sonucun mağduriyetleri karşılamaması veya cevap verilmemesi durumunda, yargı yoluna gitmektedirler (Eren, 2007:175-176; Akıllıoğlu, 1995: 298-302).

Yürütme organı aracılığı ile gerçekleştirilen korumada, kurum içerisinde oluşturulmuş olan idari denetim mekanizmaları kullanılmaktadır. Bu yöntemde, kurumun teşkilat yapısı içerisinde yer alan ve doğrudan hiyerarşik olarak kuruma bağlı olan birimler kullanılmaktadır. Bu birimler, hiyerarşik veya vesayet denetimi yapmak üzere idare içerisinde oluşturulmuş teftiş kurulları, disiplin kurulları olabileceği gibi, son yıllarda idari bürokrasi içerisinde oluşturulan, insan hakları inceleme birimleri, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları'ndan oluşmaktadır. İnsan hakları inceleme birimleri ile il ve ilçe İnsan Hakları Kurulları'nın doğrudan yürütmeye bağlı olmaları nedeniyle bu birimlerin tarafsızlıkları ve kararlarının objektifliği, tartışmalara neden olmakta ve söz konusu birimler genelde de insan hakları yerine, idarenin haklarını savunmaktadırlar. Bu olumsuzluğu ortadan kaldırmak maksadıyla, yürütmeden bağımsız olacak şekilde bağımsız idari otoriteler, ombudsmanlık, ayrımcılıkla mücadele ve ulusal insan hakları kurumları gibi kurumlar oluşturulmuştur. Hak ihlaline uğradığını düşünen bireyler, doğrudan idareye başvurabileceği gibi, bu kurumlara da başvurmak suretiyle haklarını arayabilmektedirler (Kuyaksil, 2012: 69-72; Eren, 2016: 39-40).

Yasama organı aracılığı ile gerçekleştirilen bir diğer ulusal hak arama yolu da siyasi başvuru yoludur. Siyasi başvuru, dilekçe verme ve bilgi edinme haklarını kullanmak suretiyle parlamentoya başvurarak hak aramayı içermektedir. İnsan haklarının, yargı, yasama ve yürütme organları aracılığıyla korunmasının güçlüğü ve olanaksızlığı karşısında, birbirini tamamlayacak şekilde bölgesel ve evrensel ölçekte uluslararası koruma sistemleri oluşturulmuştur. Ancak sonuçta oluşturulan bu uluslararası koruma sistemlerinin yerel ölçekte muhatapları, yine yasama ve yürütmeye doğrudan bağlı kurum ve kuruluşlardır. Bu nedenle hükümetlerin insan hakları uygulamalarını tarafsız olarak izleyecek, denetleyecek ve raporlayacak, insan hakları ihlallerini önleyecek uluslararası insan hakları kurumları ile köprü görevi görecek, ulusal insan hakları kurumları fikri ileri sürülmüştür (Öçal, 2017: 13; Eren, 2016: 38-39).

Yargı dışı hak arama yolu olarak iki mekanizma daha Türkiye'de faaliyete geçirilmiştir. Bunlardan ilki, Kamu Denetçiliği Kurumu (2012), diğeri de Türkiye

İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'dur (2016). İdare, kamu hizmeti görevlerini yürütürken hukuk kurallarına uygun hareket etmek zorundadır. Fakat idarenin görevlerini yerine getirirken bilerek veya bilmeyerek hukuka aykırı davranması, yerinde olmayan kararlar alması, kusurlu davranması, kötü idari uygulamalar yapması da muhtemeldir. Bu nedenle idarenin mutlaka denetlenmesi gerekmektedir. İdarenin eylem ve işlemleri, yargı denetimine tabidir. İdare, bireyin yaşamına bazen kamu düzenini sağlamak bazen de kamu hizmeti sunmak amacıyla müdahalede bulunmaktadır. Bu müdahaleler sırasında insan hakları ihlalleri de meydana gelmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), bu noktada devreye girerek idarenin hatalı davranışından dolayı meydana gelen hak ihlalinin giderilmesine aracılık etmektedir. KDK, kendiliğinden inceleme yapamamaktadır. Kararları, öneri niteliğinde olup, bağlayıcı değildir (Eren, 2016: 51-56).

Yargı dışı diğer bir koruma mekanizması da ulusal insan hakları kurumlarıdır. Ulusal insan hakları kurumu olarak yetkilendirilmiş olan Türkiye İnsan Hakları Eşitlik Kurumu, ilerideki bölümlerde ayrıntılı olarak inceleneceği için burada özet olarak ifade edilecektir. TİHEK, yetkilendirilmiş olduğu sınırlar içerisinde hak ihlallerini incelemekte ve mağduriyetlerin giderilmesinde arabuluculuk görevi yapmaktadır. TİHEK hem tavsiye niteliğinde hem de bağlayıcı idari yaptırım kararları alabilmektedir. Ayrıca TİHEK, Kamu Denetçiliği Kurumundan farklı olarak kendiliğinden inceleme başlatabilmektedir.

3.2 Tedavüle Sürülen Kavram: Ulusal İnsan Hakları Kurumları

Ulusal insan hakları kurumları, uluslararası koruma sistemlerini tamamlamak üzere oluşturulmuş olan, ulusal ölçekteki bağımsız kurum ve kuruluşlardır. Ülkelerin, ulusal düzeydeki ihtiyaçlarının, hukuk geleneklerinin, mevcut hukuk sistemlerinin, ekonomik gelişmişliklerinin ve demokratik yönetim kültürlerinin birbirinden farklı olması nedeniyle ulusal insan hakları kurumlarının, oluşumları, örgütsel yapıları, işlevleri ve hatta kurum isimleri bile farklılıklar göstermektedir (UNDP, 2010: 27-28). Ulusal insan hakları kurumunu tam olarak açıklayacak şekilde, üzerinde mutabık kalınmış standart ortak bir tanım bulunmamaktadır. BM'de ulusal kurumlar kavramı tartışılmaya başlandığında, farklı coğrafyalarda farklı isimler altında insan hakları alanında faaliyet göstermekte olan kurumlar ile yeni kurulan kurumların tamamı, ulusal kurumlar olarak kabul edilmiştir (Pohjolainen, 2006: 4247-58).

Ulusal insan hakları kurumu kavramı, ilk kez 1946 yılında, BM Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından ortaya atılmıştır. 1970'li yıllara kadar ulusal insan hakları kurumu kavramı, insan hakları alanında faaliyet gösteren tüm kurumları kapsayacak şekilde çok geniş olarak kullanılmıştır. Ulusal insan hakları kurumu, 1991 yılında, Paris'te düzenlenen Ulusal İnsan Hakları Atölye Çalışmaları sonucunda, kurumun sahip olması gereken asgari temel özellikler üzerinden kavramsallaştırılmış ve oluşumlarına, işlevlerine ait uluslararası standartlar belirlenmiştir. Belirlenen bu standartlar çerçevesinde ulusal kurumlar şu şekilde tanımlanmaktadır: İnsan hakları konularında belli görevleri yerine getirmek üzere, anayasa veya yasalara dayalı olarak hükümetler tarafından kurulmuş ve özel olarak insan haklarını desteklemek ve korumakla görevlendirilmiş olan kurumlardır (UN, 1995: 4-9).

Ancak, bu kavram son derece geniş ve esnek bir tanım içermekte ve Paris Prensipleri'nde belirtilen ulusal kurumlara ait yapısal ve işlevsel özellikleri tam olarak karşılamamaktadır. Bu kavramsal eksikliği tamamlayacak ve Paris Prensipleri'nde belirtilen asgari ortak standartları da karşılayacak şekilde kapsamlı bir tanımlı şu şekilde yapmak mümkündür: Temel işlevi, ulusal düzeyde insan haklarının korunması ve geliştirilmesi olan, anayasal veya yasal bir dayanakla kurulan, kamu gücü kullanan, tüzel kişiliğe haiz, devlet tarafından mali kaynak sağlanan, görevleri, yetkileri, sorumlulukları, çoğulcu oluşumu, idari ve mali bağımsızlığı teşkilat yasasında açıkça belirtilen, görev alanına giren konularda ulusal veya uluslararası paydaşlarıyla dayanışma ve iş birliği içinde hareket edebilen ve hükümetlere önerilerde bulunan bir kamu kurumudur. Özellikleri itibarıyla hem tipik devlet kurumlarından hem de sivil toplum örgütlerinden ayrılmaktadır. Sivil toplum örgütlerinin sahip olmadığı kamu gücüne ve devlet desteğine sahiptir. Fakat diğer taraftan da özerk yapısı ile tipik devlet kurumlarından farklılaşmaktadır. İşte söz konusu bu farklılaşma ve ulusal kurumların doğasındaki çelişki yani, bir devlet kurumu olmasına karşın tarafsızlığı ve bağımsızlığı, Paris Prensipleri ile gerçekleştirilmektedir.

3.2.1 Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Soykütüksel Serüveni

Ulusal insan hakları kurumları fikri, BM'nin kuruluşundan itibaren uluslararası tartışmalarda zaman zaman gündeme gelmiştir. Tam olarak bugünkü anlamıyla ulusal insan hakları kurumu ifade edilmemiş olsa bile tartışılan işlevler bakımından ulusal kurumların başlangıç noktasını oluşturacak tanımlamalar

yapılmıştır. Konuya ilişkin kaydedilmiş ilk taslak, 1946 yılında, İnsan Hakları Komisyonu'nun gelecekteki faaliyetlerini planlamak amacıyla yapılan bir çalışmada ortaya çıkmıştır. Söz konusu çalışma grubu, hükümetlerin ulusal ölçekteki insan hakları uygulamalarını periyodik olarak raporlayacak yerel bilgilendirme gruplarının veya insan hakları komitelerinin hayata geçirilmesi konusunu da tartışarak, BM'nin gündemine taşımıştır (Kumar, 2003: 9). Çalışma grubunun tavsiyesi doğrultusunda Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESOSOC), ulusal ölçekte insan hakları uygulamalarını izleyip, bilgi verecek şekilde bilgilendirme gruplarının veya insan hakları komitelerinin¹⁹ oluşturulmasını içeren bir önergeyi kabul etmiştir. ESOSOC, kabul edilen bu önerge çerçevesinde üye ülkelere çağrıda bulunarak, İnsan Hakları Komisyonu'nun çalışmalarına katkı sağlamak üzere ulusal ölçekte bilgilendirme veya insan hakları komitelerinin kurulmasını talep etmiştir. Böylece insan haklarının uluslararası düzeyde korunmasına bir biçimde katkı sağlayacak olan yerel kurumların oluşturulması fikri kabul edilmiş ve alanındaki gelişmelerin de hem düşünsel hem de normatif alt yapısı oluşturulmuştur (E/38/(Rev.1), 21 May 1946; E/HR/15, 10 May 1946; Pohjolainen, 2006: 30-34).

Bu çağırından tam on dört yıl sonra ulusal kurumların kurulması ihtiyacı tekrar gündeme getirilmiştir. Çünkü BM'nin yetkileri sınırlı olan, yaptırımları kınamadan öteye gitmeyen ve de etkili olmayan denetim mekanizmaları, hakların korunmasında yetersiz kalmıştır. Gerek norm olarak gerekse denetim mekanizması olarak ortaya çıkan yetersizlikler karşısında, BM'nin insan hakları ihlallerine karşı duyarsız kalması da pek mümkün olmamıştır. Bu nedenle, BM sözleşme içi ve sözleşme dışı koruma sistemlerinin hukuki dayanakları ile koruma altına alınmış olan haklara ait ulusal ölçekteki uygulamaların izlenmesi ve raporlanması maksadıyla, öncelikle devletlerin sorumluluk almaları konusuna ve bu kapsamda da ulusal kurumların hayat geçirilmesi çalışmalarına öncelik verilmiştir (UN, 1995: 4; Pohjolainen, 2006: 30-34).

Alınan bu karar çerçevesinde, halen ulusal kurumlar adı altında faaliyet göstermekte olan kurumların desteklenmesi, henüz ulusal kurumların kurulması

¹⁹ Burada gündeme gelen insan hakları kurumları için önerilen rol, ulusal düzeyde insan haklarını geliştirmekten ziyade yeni gelişmekte olan uluslararası insan hakları örgütünün çalışmalarını desteklemeye dönük nitelikte olmasıdır. Ayrıca önerilen kurumun, hükümetten bağımsız olması düşünülmendiği gibi, ayrı olması da göz önüne alınmamıştır. Anna Elina, Pohjolainen. *The Evolution of National Human Rights Institutions. The Role of the United Nations*. (Denmark: The Danish Institution for Human Rights, 2006),30.

için adım atmamış olan ülkelere de, ulusal kurumlarını kurmaları çağrısında bulunularak, söz konusu kurumların oluşturulmasına yönelik bilgilerin de, BM Genel Sekreterliği'ne gönderilmesi talep edilmiştir (UN, 1995: 4).

1960'lı ve 1970'li yıllar, ulusal kurumların kurulması fikrinin olabildiğince geniş katılımlı olarak tartışıldığı, kurulma ihtiyaçlarına ait gerekçelerin ortaya konulduğu, ulusal kurumlara duyulan çekincelerin ortadan kaldırılmasına yönelik ilkelerin ve standartların belirlendiği bir süreç olmuştur. Bu dönemde ülkeler, ulusal kurumların kurulmasına hukuki ve ideolojik nedenlerle mesafeli bir duruş sergilemişlerdir. Bu mesafeli duruşa gerekçe olarak da BM Şartı'nda yer alan insan haklarına ait düzenlemelerde, hakların korunması ile ilgili açık bir ifadenin olmaması gösterilmiştir. Ayrıca, BM'nin 1967 yılına kadar meydana gelen insan hakları ihlallerine karşı inceleme, soruşturma ve yaptırımında bulunma yetkisinin olmadığını öne sürmesi ve ihlal başvurularını kabul etmemesi, ülkelerin, ulusal kurumların kurulmasına yönelik çekinceli davranışlarında önemli rol oynamıştır. 6 Haziran 1967 tarihli 1235 sayılı ve 27 Mayıs 1970 tarihli 1503 sayılı BM Kararları çerçevesinde hak ihlalleri ile ilgili bireysel ve devlet başvurularının kabul edilmesi ile birlikte hukuki ve psikolojik engel de ortadan kalkmıştır (Eren, 2007: 264-268; Eren, 2012: 23-24; Pohjolainen, 2006: 34-42).

Fakat ulusal kurumların kurulması konusunda ileri sürülen çekincelerin arkasında yatan gerçek sebepler ise BM'ye üye ülkeler arasındaki derin ideolojik görüş farklılıkları, sömürgeci devletlerin sömürgeleri üzerindeki egemenlik güçlerinin zayıflayacağı endişeleri ve insan hakları bahaneleriyle ulusların egemenlik haklarına müdahale edilebileceği kaygıları yer almaktadır. Bu süreç içerisinde ulusal insan hakları kurumları, ülkelerin egemenlik yetkilerine dışarıdan karışmanın ve müdahalenin bir aracı olarak yansıtılmıştır. Bu düşünce çerçevesinde, mevcut parlamentoların, ombudsmanlık kurumlarının, medya kuruluşlarının, çeşitli sivil toplum örgütlerinin ve yargının, ulusal kurumların göreceği işlevleri yeterince yerine getirdikleri ileri sürülmüştür. Eğer ulusal bir kurum kurulacak ise bunun hangi modelde olacağına ulusal hükümetlerin karar vermeleri gerektiği hâkim görüş olarak savunulmuştur. Yukarıda belirtilen çekincelere rağmen bu süreç, insan hakları kurumlarının yapısal ve işlevsel özelliklerine, görev ve yetkilerine, sorumluluklarına ait önerilerin tartışıldığı ve standartların, uluslararası normların belirlendiği bir dönem olarak gerçekleşmiştir (Pohjolainen, 2006: 39-43; Eren, 2012: 22-24).

1970’li yıllar, henüz tartışma safhasında olan ulusal insan hakları kurumları kavramının gelişmesinde önemli aşamaların kaydedildiği süreç olarak yerini almıştır. Bu süreç içerisinde, BM insan hakları koruma rejiminin kurumsallaşması, izleme mekanizmalarının kapsamını genişleten sözleşmelerin devreye girmesi gibi insan hakları alanında küresel ölçekte önemli gelişmeler yaşanmıştır. Ayrıca 1970’lerden itibaren Avrupa insan hakları rejiminin güçlenmesi ve Amerikalılar Arası İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 1978’de yürürlüğe girmesiyle bölgesel insan hakları rejimleri de şekillenmeye başlamıştır. Bu süreç içerisinde ulusal kurumlar kavramının gelişmesine önemli katkıda bulunan bir diğer önemli gelişme ise ulusal insan hakları kurumları uygulamalarını şeffaflaştıran ve uluslararası insan hakları denetimlerini yaygınlaştıran insan hakları alanında faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin yaygınlaşmasıdır (Pohjolainen, 2006: 43-44).

Ulusal insan hakları kurumlarına yönelik uluslararası alandaki en önemli çalışma, 1978 yılında, Cenevre’de gerçekleştirilen, Ulusal İnsan Hakları Semineri olmuştur. Bu seminer sonucunda, resmi olarak ulusal ölçekte insan haklarının korunması için “ulusal kurumlar” kavramı ilk kez belgelere girmiştir. Bu seminer sonucunda tespit edilen ilkeler ışığında, ulusal kurumların örgütsel yapılarına, oluşumlarına ve operasyonel işlevlerine ait standartları içeren Ulusal İnsan Hakları Kurumları Rehberi hazırlanmıştır. Seminerde alınan kararlar, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu ve İnsan Hakları Komisyonu tarafından da kabul edilerek üye devletlere, ulusal insan hakları kurumlarını kurmaları konusunda çağrıda bulunulmuştur. Ayrıca BM Genel Sekreterliği’nden, ulusal kurumlarla ilgili olarak ayrıntılı bir rapor hazırlaması talep edilmiştir (Lindsnaes ve Lindholt, 2001: 5-6; Pohjolainen, 2006: 43-45).

1978 yılında gerçekleştirilen İnsan Hakları Semineri’nde kabul gören evrensel standartlar ile ulusal kurumlara ait kabul edilebilir bir tanımlamanın getirilmiş olması, hükümetlerin ulusal kurumlar üzerindeki çekincelerini ve endişelerini büyük ölçüde gidermiştir. Bu tür politik engellerin ve psikolojik angajmanların ortadan kalkması ile birlikte, ulusal kurumların kurulması yönündeki çalışmalar da ivme kazanarak küresel ölçekte önemli gelişmeler göstermiştir. Özellikle, ulusal kurumun modelinin seçimi konusunda hükümetlere geniş takdir yetkisinin bırakılması, görev ve yetkiler bakımından da danışmanlık, eğitim ve bilgi bankası oluşturulması gibi konulara yer verilmesi, ulusal kurumlar üzerindeki

kuşkulu ve ihtiyatlı yaklaşımların kalkmasına yol açmıştır (Pohjolainen, 2006: 47-50).

BM, insan haklarının etkin olarak korunmasında ulusal hükümetlerin iş birliği olmaksızın bir başarı kaydedilemeyeceği gerçeğinden hareketle, ulusal kurumların kurulması konusunda aktif, belirleyici, yönlendirici ve teşvik edici roller üstlenmiştir. Ulusal insan hakları kurumlarının yaygınlaşması ve kurumsal gelişimi ile ilgili önemli aşama, 7-9 Ekim 1991 tarihlerinde, Paris'te düzenlenen, Birinci Uluslararası Ulusal İnsan Hakları Kurumları Atölye Çalışması ile gerçekleştirilmiştir. Toplantı son derece geniş katılımlı olarak icra edilmiştir. Toplantıya, hükümet temsilcilerinin yanı sıra, ulusal kurum niteliğine sahip yerel kurumlar, sivil toplum örgütleri ve konu ile ilgili uzmanlar da davet edilmiştir. Toplantı sonucunda üzerinde uzlaşılan kararlar, BM Genel Kurulu ve BM İnsan Hakları Komisyonu tarafından da onaylanmıştır. Onaylanan bu ilkeler, ulusal kurumlara ait temel normlar olarak ilan edilmiştir (Lindsnaes ve Lindholt, 2001: 10-11; Pohjolainen, 2006: 58-63).

1991 yılından sonra, BM öncülüğünde, ulusal kurumlarla ilgili olarak birçok önemli çalışma toplantısı gerçekleştirilmiştir. Ocak 1993'te Cakarta'da, İkinci Asya-Pasifik Bölgesi İnsan Hakları Sorunları Atölye Çalışması, Nisan 1993'te Sydney'de, Irkçılık ve Ayrımcılıkla Mücadele İçin Çalışma Toplantısı ve Aralık 1993'te Tunus'ta, Ulusal Kurumlar İkinci Atölye Çalışması yapılmıştır (UN, 2010: 7-8; Pohjolainen, 2006: 65-67). 1993 yılında Tunus'ta icra edilen İkinci Uluslararası Atölye Çalışması'nda, ulusal kurumları BM'de temsil etmek üzere, Ulusal İnsan Hakları Kurumları Koordinasyon Komitesi'nin kurulması kararlaştırılmıştır. Bu Komite'nin temel amaçları olarak da BM ile koordineli olarak ulusal kurumlar arasında bilgi ve deneyim paylaşımını ve iş birliğini gerçekleştirmek, ulusal kurumların kurulması konusunda hükümetleri desteklemek, Paris Prensipleri ile tam uyumlu ulusal kurumların kurulmasını teşvik etmek şeklinde belirlenmiştir (Eşsiz, 2010: 23).

Ulusal kurumların kurumsallaşması, bölgesel ve ulusal ölçekte yaygınlaşması, 25 Haziran 1993'de icra edilen, İnsan Hakları Dünya Konferansı'nda kabul edilen Viyana Deklarasyonu ve Eylem Planı ile hız kazanmıştır. Gerek Paris Prensipleri gerekse Viyana Deklarasyonu, özellikle insan haklarının korunmasında ulusal kurumların önemine vurgu yapmıştır. Aynı zamanda, her devletin kendi koşullarına uygun olan ve ihtiyaçlarını karşılayacak

şekilde, ulusal kurum modelini belirleme hakkının olduğunun altı da özellikle çizilmiştir. Ayrıca Eylem Planı ile ulusal kurumların kurulması hususunda hükümetleri teşvik edilmesi, BM ile bölgesel insan hakları kurumları ve ulusal kurumlar arasındaki iş birliğinin geliştirilmesi, deneyimlerin aktarılması için, periyodik toplantıların, konferansların ve seminerlerin düzenlenmesi kararlaştırılmıştır (A/CONF.157/23, 12 July 1993; Eren, 2016: 62-66).

Uluslararası Koordinasyon Komitesi (ICC)²⁰, Viyana Eylem Planı'nda yer alan kararların gereği olarak mevcut ulusal kurumların, Paris Prensipleri ile uyumlu hale getirilmesine ve güçlendirilmesine öncelik vermiştir. Müteakip süreçlerde de bölgesel ve ulusal düzeyde yeni ulusal kurumların kurulmasını teşvik etmiş ve teknik destek sağlamıştır. 2000'li yıllardan itibaren düzenlenen atölye çalışmaları ve oturumlardan sonra geline aşamada ise Komite, dünyadaki insan hakları ulusal kurumlarının Paris Prensipleri ile uyumunu gözden geçiren ve bu kurumları öngörülen ilkelerle uyumlarını göz önünde bulundurarak derecelendiren bir yapıya dönüşmüştür (Eşsiz, 2010: 20-21).

3.2.2 Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Sınıflandırılması

Ulusal İnsan Hakları Küresel Ağı tarafından ulusal insan hakları kurumu olarak akredite edilmiş farklı isimlere sahip birçok ulusal kurum ve kuruluş bulunmaktadır. Bu karışıklığın temel nedeni, ulusal kurumların kurulmasını teşvik etmek maksadıyla Paris Prensipleri'nden önce kurulan ve değişik isimler altında insan hakları ile ilgili ulusal düzeyde görev yapan, tüm kurum ve kuruluşların ulusal kurumlar olarak kabul edilmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu kabulün arkasında yatan diğer bir düşünce ise kurum modeli olarak, hükümetlere tek bir modelin dayatılmasından özellikle kaçınılmış olması hususudur. Özellikle ulusal kurumlara karşı hükümetlerin duymuş oldukları çekinceler nedeniyle tek tip standart bir modelden bilinçli olarak uzak durulmuştur. Bu düşünceden hareketle, öncelikle var olan kurumların güçlendirilmesi ve zaman içerisinde de bu kurumların, Paris Prensipleri ile tam uyumlu hale dönüştürülmesi politikası benimsenmiştir (Pohjolainen, 2006: 16; Eren, 2016: 65).

Yeni ulusal kurumların kurulmasında ve önceden kurulmuş olan farklı özelliklerdeki insan hakları kurumlarının da ulusal kurumlara dönüştürülmesinde, hükümetlere tercih edecekleri modeli belirlemede, Paris Prensipleri'nin asgari

²⁰ Başlangıçta İngilizce adıyla, "The International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions (ICC)" olarak isimlendirilmiştir.

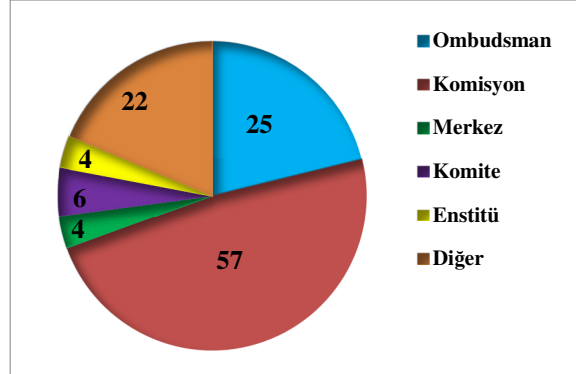
standartlarına tam uyumu sağlamak şartı ile geniş takdir yetkisi verilmiştir. Ulusal kurumlara ait modelinin belirlenmesinde ülkelerin tercih ve takdir yetkisi içerisinde değerlendirilen ülkeye ait kabul edilebilir koşullar ise şu hususları kapsamaktadır: Ülkenin insan hakları alanındaki kendine özgü toplumsal ihtiyaçları, hukuk geleneği ve uygulamakta olduğu hukuk sistemi, siyasal yönetim biçimi, bölgesel ve ekonomik koşullar (UNDP, 2010: 27-28; Viyana Bildirisi ve Eylem Planı, 1993: prg.36).

Ulusal insan hakları kurumları kavramı, uygulamadaki durumu da yansıtmaktadır. Var olan devlet sayısı kadar farklı modelde ulusal insan hakları kurumu bulunmaktadır. Çünkü hükümetler, Paris Prensipleri'ni ve diğer uluslararası tavsiyeleri kendi ulusal çıkarları ile uyumlu olarak hayata geçirmektedirler. Bu nedenle de kurumların temel amaçları aynı olmasına rağmen, farklı isimler altında farklı modellerde ulusal kurumlar ortaya çıkmaktadır. Aslında ulusal kurumlar, iki genel kategoriden birine girmektedir: İnsan hakları komisyonları veya ombudsmanlık. Ancak uygulamadaki ulusal insan hakları kurumlarının biçimsel ve işlevsel özelliklerindeki farklılıkları ortaya koyabilmek için genel bir sınıflandırma yapmak gerekirse, ulusal insan hakları kurumlarını dört genel kategori altında toplamak mümkündür.

- 1) Komisyon modeli;
- 2) Danışma komitesi modeli;
- 3) Kurum modeli;
- 4) Ombudsmanlık modeli (Pohjolainen, 2006: 16-20).

Literatürde ulusal kurumların farklı farklı gruplandırmalar altında sınıflandırıldıkları görülmektedir. İnsan hakları ulusal kurumlarını gruplandırmaya yönelik tüm çabalara ihtiyatla bakmak gerekir. Çünkü var olan kurumlar belirli herhangi bir kategoriye birebir uymayabilmektedir. Hatta bir ulusal kurum kimi durumlarda aynı anda birden fazla kategoriye girebilmektedir (Pohjolainen, 2006: 27). Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı'nın 24 Kasım 2021 yılı kayıtlarına göre, insan hakları alanında faaliyet gösteren toplam 128 adet ulusal kurum bulunmaktadır. Bu kurumların modellerine göre dağılımları aşağıdaki Grafik 4.1'de gösterilmiştir. Mevcut ulusal kurumların çoğunluğu komisyon modeli adı altında faaliyet göstermekte olup, bunların sayısı 57 adettir. Model isimleri komisyon olmasına rağmen, örgütsel yapılarında ve işlevlerinde önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bir ulusal kurumun, Paris Prensipleri'nde belirtilen asgari temel

özellikler ile tam uyumlu olması, biçimsel ve normatif gereklilikleri karşılaması bakımından yeterli olabilir. Ancak önemli olan, ulusal kurumun özerk olarak görevini etkinlikle yapabilmesidir.



Grafik 3.1. Ulusal insan hakları kurumlarının modellere göre dağılımı.

Ulusal kurum modelinin tercih edilmesindeki belirleyici unsur olarak, öncelikle ülkenin uygulamakta olduğu hukuk sistemi, hukuk gelenekleri ve siyasal yönetim biçimi öne çıkmaktadır (EU, 2009: 99-103). Uygulamada, ombudsmanlık modellerinin daha çok İskandinav ülkelerinde tercih edildiği görülmektedir. Defensor de Pueblo modeli ise Latin Amerika ve bazı Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinde yer almaktadır. Fransa ve Fransa'nın geçmişte sömürgesi altında kalmış olan ülkelere ise daha çok danışma komitesi, danışma kurulu gibi modeller yaygın olarak tercih edilmektedir. Eşitlik komisyonu ise İngiltere ve onun eski sömürgesi olan bölgelerde tercih edilen bir modeldir (Kessing, 2001: 123-131).

İnsan haklarının etkin olarak korunmasını sağlayacak mükemmel tek bir örnek model bulunmamaktadır. Bu nedenle, Viyana Bildirgesi'nde, Paris Prensipleri'nin dikkate alınması gereken asgari standartlar olduğu belirtilerek, model tercihinde hükümetler büyük ölçüde serbest bırakılmıştır. Paris Prensipleri, BM Genel Kurulu Kararı ile ulusal kurumlara ait uluslararası asgari standartlar olarak kabul edilmiştir (Altıparmak, 2006: 61-62; UNDP, 2010: 20).

Her ne kadar Paris Prensipleri'nin hukuki bağlayıcılığı bulunmasa da ulusal düzeyde faaliyet gösteren bir insan hakları kurumunun, BM ve Bölgesel İnsan Hakları Kurumları içerisinde, ulusal insan hakları kurumu olarak kabul edilebilmesi için Paris Prensipleri ile tam uyumlu olması ve bu uyumun Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı tarafından da akredite edilmiş olması gerekmektedir. Ulusal

insan hakları kurumları modellerinin incelenmesinde, bu husus da dikkate alınarak, dört temel model üzerinde durulacaktır.

3.2.3 Ulusal İnsan Hakları Kurumları Modelleri

3.2.3.1 Ombudsmanlık Modeli

Ombudsmanlık modeli, daha çok Batı Avrupa, Orta ve Güney Amerika ile İngiltere'nin sömürgesinden kurtulmuş ülkelerde yaygın olarak yer almaktadır. Ombudsmanlık kurumu, ilk olarak 1809'da İsveç'te, Parlamento Ombudsmanlığı olarak ortaya çıkmıştır. Ombudsman kelimesi, İsveç dilinde temsilci anlamına gelmektedir. Ombudsmanlık modeli genelde, parlamentolar, devlet başkanları ya da hükümetler tarafından atanan ve idarenin hukuka uygunluğunu doğrudan doğruya ya da şikâyetler üzerine denetleyen, bağımsız ve tarafsız kişi veya kişilerden oluşmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun denetleme yetkisi, yargı denetiminden farklı olarak daha hızlı, daha ekonomik ve uzlaştırmaya dayalıdır. Günümüzde, evrensel, bölgesel ve ulusal ölçekte devletler tarafından ya da özel sektör tarafından kurulmuş farklı alanlarda görev yapan çok sayıda ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır (Steinerte ve Murray, 2009: 55-56; Pegram, 2010: 733-734).

Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıktığı ve uygulandığı ülkelerde, genel olarak insan hakları ihlallerine ve demokrasi problemlerine pek rastlanmamaktadır. Bu nedenle de, daha çok idarenin, haksız, yanlış ve kötü uygulamalarına karşı bireyleri korumak üzere, yürütme ve birey arasında arabuluculuk yapan, yargı aşamasına ulaşmadan problemleri dostane uzlaştırma yolu ile çözümlemeyi amaçlayan yardımcı kurumlar niteliğindedirler. Ombudsmanlık kurumları, oluşumları itibarıyla genelde tek kişilik örgütsel yapılardır. Ombudsman olarak atanacak kişi, toplum içerisinde saygınlığı ve güvenilirliği olan kişiler arasından, devlet başkanı veya parlamento tarafından, devlet başkanı veya parlamentoya karşı sorumlu olacak şekilde atanmaktadır (Kessing, 2001: 123; Pegram, 2010: 752-758).

Genel olarak üç tip ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır: Klasik ombudsmanlık, insan hakları ombudsmanlığı (melez ombudsmanlık) ve belirli bir konu üzerine odaklanmış ombudsmanlıklardır. Klasik ombudsmanlık kurumlarının denetim alanı sadece idarenin hukuka uygunluğu ile sınırlıdır. Bu çerçevede yapmış olduğu denetimin sınırları, yargı faaliyetlerini, yasama organının faaliyetlerini, bakanlar kurulu üyelerinin eylem ve kararlarını, yerel yöneticileri kapsamamaktadır. İnsan hakları ombudsmanlıkları ise klasik ombudsmanlık

kurumları ile insan hakları komisyonlarının aynı yapıda birleştirilmesi ile ortaya çıkmış olan kurumlardır (Pegram, 2010: 729-60; Kessing, 2001: 123-131).

İnsan hakları ombudsmanlıkları da klasik ombudsmanlıklarda olduğu gibi, anayasal ve yasal dayanaklara bağlı olarak, tek kişi veya kurul olarak, parlamento, devlet veya hükümet başkanları tarafından atanmaktadırlar. Bu tür ombudsmanlıkların ayırt edici özelliği, idarenin denetlenmesinin yanı sıra, insan hakları alanında da denetim yetkilerinin olmasıdır. İnsan hakları ombudsmanlıklarının görevleri genel olarak şunlardır: İnsan hakları konularında eğitime katkıda bulunmak, insan hakları ihlallerini önlemek, haklar konusunda toplumsal farkındalık yaratmak, toplumu ve bireyleri bilinçlendirilmek, insan hakları ile ilgili konularda hükümetlere, parlamentolara tavsiye niteliğinde raporlar sunmaktır. İnsan hakları ombudsmanlıklarının insan hakları ihlallerine ilişkin inceleme, soruşturma usul ve yöntemlerinin neler olacağı ve nasıl yürütüleceği, kuruluş yasalarında açıkça belirtilmekle birlikte, esas olarak klasik ombudsmanlıkların uyguladıkları yöntemleri kullanmaktadırlar (Kessing, 2001: 131-132; Reif, 2011:281-289).

Ombudsmanlık kurumları arasında yer alan bir üçüncü model de, belirli bir konuda uzmanlaşmış olan ombudsmanlık kurumlarıdır. Bu tür kurumlar, Batı Avrupa ülkelerinde, 1960'lı yıllardan itibaren görülmeye başlanmıştır. Tüketici Hakları Ombudsmanlığı, Eşit Haklar Ombudsmanlığı, Çocuk ve Kadın Hakları Ombudsmanlığı şeklinde belirli haklarla sınırlandırılmışlardır (Kessing, 2001: 130-131).

Ombudsmanlık kurumları, şikâyeteye bağlı olarak harekete geçebildikleri gibi resen de araştırma ve inceleme yapabilmektedirler. Araştırma ve inceleme sonucunda bir hak ihlalinin varlığının tespit edilmesi durumunda, ilgili idari birime tavsiye niteliğindeki bir kararla, hak ihlaline sebep olan uygulamaların ortadan kaldırılması ve mağduriyetin maddi ve manevi olarak tazmin edilmesi önerisinde bulunmaktadır. Bunun yanı sıra ihlalin ciddiyetine ve etkilerine bağlı olarak, konuyu yargıya taşıma, davaya müdahil olma gibi yetkilere de sahiptirler (Oğuşgil, 2015: 22-23).

Ombudsmanlık modelleri, insan hakları kurumlarının nitelikleri bakımından değerlendirildiğinde, klasik ombudsmanlık kurumunu ayrı bir kategoride ele almak gerekir. Çünkü görev ve yetkileri bakımından daha çok idarenin kötü yönetiminden kaynaklanan problemlerde, idare ile birey arasında bir ara bulucu rolü

yürütmektedir. Hakların korunması açısından etkin bir işlevi ve yetkisi bulunmamaktadır. Özellikle örgütsel oluşumları itibarıyla tek veya belli sayıda üyeden oluşması nedeni ile toplumdaki çoğulcu yapıyı da karşılamamaktadır. Klasik ombudsmanlık kurumlarının mevcut özelliklerinin, Paris Prensipleri ile tam uyumlu olmadıkları görülmektedir. Söz konusu kurumlar, ülkenin kendi hukuk sistemine, geleneğine, ekonomik ve toplumsal koşullarına, ihtiyaçlarına özellikle de siyasal yönetim kültürüne göre oluşturuldukları için insan hakları alanındaki sorumlulukları ve işlevleri de farklılaşmaktadır (Kessing, 2001: 132-135; Kjaerum, 2003: 8-9).

3.2.3.2 Komisyon Modeli

Ulusal insan hakları kurumu olarak Paris Prensipleri'nin gereklerini karşılayan ve tam uyumlu olarak kabul edilen model, ulusal insan hakları komisyonu modelidir. İnsan hakları komisyonu modeli, Commonwealth (İngiliz Halk Toplulukları) Modeli olarak da adlandırılmaktadır. Gerek köken olarak gerekse uygulamada en yaygın olarak görüldüğü coğrafi alan, İngiliz sömürgesi ve etkisi altında kalmış olan bölgelerdir. Ulusal insan hakları komisyonları öncelikle Avustralya (1981), Kanada (1977), Yeni Zelanda (1977) ve İngiltere'de (1976)'de kurulmuşlardır. Bu komisyonların ilk örnekleri, özellikle ayrımcılığın önlenmesi ve eşitliğin sağlanması üzerine odaklanmış olan kurumlardır. Odaklanılan özel temalı seçilmiş görevlerin niteliklerinden de anlaşılacağı üzere, ülkede yaşanan insan hakları sorunu ile kurumun görevleri arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır (UNDP, 2010: 22-23).

Paris Prensipleri ile birlikte yeni bir ulusal insan hakları modeli daha ortaya çıkmıştır. Bu yeni anlayışa göre şekillenen kurumlar, tek konu odaklı görevlerden, yetkilerden ve sorumluluklardan ziyade, bir bütün olarak, insan haklarının ulusal seviyede korunması ile yetkilendirilmişlerdir. İnsan hakları komisyonlarının karar organları, insan hakları konusunda uzmanlaşmış bilim insanlarından ve teknokratlardan olabildiği gibi, toplum içerisindeki hassas grupları temsil edebilecek kişileri ve toplulukları kapsayacak çoğulcu bir yapıda da oluşabilmektedir. Komisyonun inceleme ve araştırma yetki alanı hem kamu görevlilerini hem de özel kişileri kapsayabilmektedir (Oğuşgil, 2015: 24-25: UNDP, 2010:22-23).

Ulusal insan hakları komisyonları, genel olarak insan hakları ihlallerini araştırmak, incelemek, dostane uzlaştırıcı yöntemlerle çözüme kavuşturmak, insan

haklarına yönelik eğitim ve bilinçlendirme faaliyetlerini yürütmek, hükümetlerin insan hakları politikalarını takip etmek, ulusal mevzuatın uluslararası standartlara uyumunu izlemek ve gerektiğinde bunlara ilişkin öneri ve tavsiyelerde bulunmak üzere yetkilendirilmektedirler. Bu görevleri yerine getirirken kuruluş yasalarında belirtilmek kaydıyla, bireysel şikâyetleri kabul edebildikleri gibi, bazı ulusal komisyonlar, kamu adına resen soruşturma yapabilme yetkisine de sahiptirler (UNDP, 2010: 22-24; Altıparmak, 2006: 62-63).

3.2.3.3 Danışma Komitesi Modeli

Diğer bir ulusal kurum modeli ise danışmanlık görevi ağırlıklı olan, danışman komitesi veya kuruludur. Danışma komitesi/kurulu özelliğine sahip kurumlar, insan hakları konularında hükümete danışmanlık yapmalarının yanı sıra, insan haklarına olan saygınlığın artırılması, bilincinin yükseltilmesi, toplumsal ve bireysel farkındalığın oluşturulması maksatları ile insan hakları eğitimi görevlerini yerine getirmektedirler. Danışmanlık niteliğindeki ulusal komiteler/kurullar, diğer ulusal insan hakları kurumlarından farklı bir örgütsel yapıya ve işlevlere sahiptirler. Bu modelin tipik örneği Fransız İnsan Hakları Ulusal Danışma Komisyonu'dur²¹ (Eren, 2007: 819; Pohjolainen, 2006: 17).

Bu nedenle ağırlıklı olarak danışmanlık görevi ile yetkilendirilmiş olan kurumlar, Fransız modeli olarak da isimlendirilmektedir. 1980 ve 1990'lı yıllarda, danışma komiteleri, özellikle Afrika da Fransa sömürgesi ve etkisi altında kalmış olan bölgelerde popülerlik kazanmıştır. Bu tip kurumlar, hükümet ve sivil toplum arasında bir köprü işlevi görmektedirler. Aynı zamanda eğitimle ilgili görevleri de yerine getirmektedirler. Ancak, danışma niteliğindeki kurumların, insan haklarını korumak, araştırmak ve incelemek gibi bir yetkileri yoktur (UN, 2010: 18-19).

Bu nedenle söz konusu kurumlar, insan hakları ihlalleri ile ilgili başvuruları kabul etmemektedirler. Hükümetlerin talep ettikleri konularda araştırmalar yaparak, tavsiye ve öneri niteliğinde raporlar sunmaktadırlar. Danışma komitelerinin personel oluşumu da tıpkı komisyonlarda olduğu gibi çoğulcu bir özellik arz etmektedir. Toplumun her kesiminden temsilciler yer alabildiği gibi, insan hakları alanındaki uzmanlaşmış kişiler, sivil toplum örgütlerinin temsilcileri

²¹ 1946 yılında BM'nin ulusal kurumlar kurulması yönündeki tavsiye kararı doğrultusunda kurulan ilk ulusal insan hakları kurumu, "Fransa Uluslararası Hukuku Kanunlaştırma Danışma Komitesidir (1947)". Daha sonra bu kurum 1984 yılında, Fransız İnsan hakları Ulusal Danışma Komisyonuna dönüşmüştür. <https://www.cncdh.fr/fr/institution>; Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2021.

ve hükümet temsilcileri de kurum içerisinde görev alabilmektedir (Pohjolainen, 2006: 17-18; UNDP, 2010: 26).

3.2.3.4 Kurum Modeli

Paris Prensipleri'nin kabul edilmesinden sonraki süreçte ulusal kurumların yapılanmasında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. İnsan hakları ihlallerinin sıklıkla yaşanmadığı, idarenin hukuk yoluyla denetlendiği, demokratik yönetim gelenek ve kurumlarının yerleşmiş olduğu ülkelerde bulunan ombudsmanlık, komisyon, komite, merkez, enstitü gibi kurumsal yapılar, Paris Prensipleri ile tam uyum sağlayacak şekilde dönüşümlerini gerçekleştirmişlerdir. Dönüşüme, Almanya Ulusal İnsan Hakları Kurumu (2001), Norveç Ulusal İnsan Hakları Kurumu (2001) ve Danimarka Ulusal İnsan Hakları Kurumu (2002) öncülük etmişlerdir (Pohjolainen, 2006: 19-29).

Ulusal insan hakları kurumları, kamu gücünü kullanan, tüzel kişiliğe haiz, personel ve mali bakımdan özerkliğe sahip, görevlerini hükümetlerden bağımsız olarak yerine getiren, sivil toplum ile hükümet arasında yer alan, uluslararası kurumlarla iş birliği içinde koruma görevlerini yerine getiren kamu kurumlarıdır. Bu kurumlar, insan haklarıyla ilgili olarak hükümete, parlamentoya, yetkili organlara danışmanlık yapmak, ulusal yapıların ve uygulamaların uluslararası standartlara uyumunu sağlamak, uluslararası raporların hazırlanmasında hükümetlere yardımcı olmak, insan hakları eğitimini planlamak, yönlendirmek ve icra etmek, insan hakları bilincinin yükseltilmesine katkıda bulunmak, bireysel şikâyetleri kabul etmek, soruşturmak, incelemek, araştırmak, sorunları dostane çözüm yöntemleri ile iş birliği içerisinde uzlaşa ile çözümlenmek amacıyla oluşturulmuş olan kurumlardır (A/CONF.157/23, md.38).

Ulusal insan hakları kurumları, nitelikleri itibarıyla yaptırım uygulama ve bağlayıcı karar alma yetkilerine sahip değildirler (Albayrak, 2020: 135). Daha çok danışman nitelikleriyle tavsiye ağırlıklı kararlar alabilmektedirler. İnsan haklarının ulusal düzeyde korunması ve geliştirilmesi için oluşturulmuş ve yetkilendirilmiş kurumlardır. Devlet tarafından kurulan bir kamu kurumu olmaları nedeni ile dernek, vakıf gibi sivil toplum kuruluşlarından da farklı hukuksal statüleri bulunmaktadır. Araştırma ve inceleme yapmalarına karşın, yaptırım uygulama yetkilerinin bulunmaması ve kararlarının bağlayıcı olamaması nedeni ile bağımsız idari otoritelerden de farklı bir statüye sahiptirler (Anayurt, 2000: 1-2).

Sonuç olarak, ulusal kurumların görevleri ve oluşumları bir kurumdan diğerine önemli farklılıklar göstermektedir. Ancak bu farklılıklara rağmen, ulusal insan hakları kurumları, bazı ortak özelliklere sahiptirler: Anayasal veya yasal bir dayanakla kurulmaları, idari ve mali olarak bağımsız olmaları gibi. Bu özelliklerden belki de en önemlisi, bu kurumların insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla hükümetler tarafından oluşturulmuş olmalarıdır. Ulusal kurumların en zayıf noktası ise hak ihlallerini soruşturma ve inceleme yetkilerinin seçimsiz olmasıdır. Yani hükümetlerin takdir yetkisi içerisinde bırakılmasıdır. Ulusal kurumların modellere göre temel özellikleri Tablo 3.1’de karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir.

Tablo 3.1: Ulusal insan hakları kurumlarının temel özellikleri.

	Komisyonlar	Danışma Komiteleri	Ombudsmanlık	İnsan Hakları Kurumları
Kurum Oluşumu	Çoğunluğu seçilmiş veya atanmış üyelerden oluşmaktadır. Konu odaklı olması durumunda, o konunun uzmanları ağırlıklı olarak yer almaktadır.	Sivil toplum örgütlerinin, meslek odalarının, sosyal grupların ve hükümetin temsilcilerinin bir arada yer aldığı ağırlıklı olarak uzmanlardan oluşan çok üyeli bir yapıdır.	Tek kişilik bir organdır. (Genellikle bir ya da daha fazla yardımcı tarafından desteklenmektedirler)	Toplumsal tüm kesimlerini özellikle hassas grupların katılımını sağlayacak ve cinsiyet dağılımında eşitliği gözetecek şekilde geniş katılımlı bir yapıdır.
Yetki Alanı	İnsan haklarının korunması ve standartlarının geliştirilmesi ile yetkilendirilmişlerdir.	İnsan hakları konularında hükümete, parlamentoya tavsiyelerde bulunmak ve görüş bildirmek üzere yetkilendirilmişlerdir	İnsan haklarının korunması ile yetkilendirilmişlerdir.	İnsan hakları standartlarını geliştirmek, hükümete tavsiyelerde bulunmak, hak ihlalleri incelemek ve soruşturma yapmak üzere yetkilendirilmişlerdir
İzleme İşlevi	İnsan hakları uygulamalarını izlemek ve şikâyetlerin kovuşturulmasında ara bulucu olarak uzlaştırıcı rol oynamak.	İnsan hakları uygulamalarını izlemek, hükümete tavsiyelerde bulunmak.	İnsan hakları uygulamalarını izlemek, şikâyetleri incelemek, soruşturmak ve idare ile sivil toplum arasında ara buluculuk yapmak.	İnsan hakları uygulamalarını izlemek, şikâyetleri incelemek soruşturmak ve uzlaştırıcı rol oynamak.

Tablo 3.1 (devamı): Ulusal insan hakları kurumlarının temel özellikleri.

	Komisyonlar	Danışma Komiteleri	Ombudsmanlık	İnsan Hakları Kurumları
Danışma İşlevi	Hükümete ve insan hakları alanında faaliyet gösteren diğer aktörlere tavsiyelerde bulunmak, görüş vermek ve gerektiğinde kamuoyuna açıklamalar yapmak.	Talep etmesi halinde hükümete ve parlamentoya görüş bildirmek ve tavsiyelerde bulunmak.	Hükümete ve parlamentoya tavsiyede bulunmak, görüş vermek ve gerektiğinde kamuoyuna açıklamalarda bulunmak.	Hükümete ve insan hakları alanında faaliyet gösteren diğer aktörlere tavsiyelerde bulunmak, görüş vermek ve gerektiğinde kamuoyuna açıklamalarda bulunmak.
Eğitim ve Bilgilendirme	İnsan hakları ile ilgili farkındalık yaratmak ve insan hakları eğitimine katkıda bulunmak.	İnsan hakları ile ilgili farkındalık yaratmak ve insan hakları eğitimine katkıda bulunmak.	İnsan hakları ile ilgili farkındalık yaratmak ve insan hakları eğitimine katkıda bulunmak.	İnsan hakları ile ilgili farkındalık yaratmak ve insan hakları eğitimine katkıda bulunmak.
Araştırma İşlevi	İnsan hakları standartlarının yükseltilmesi ve uygulamaların yaygınlaştırılması için gerekli araştırmaları yapmak.	Sınırlı olarak araştırma işlevi yapar. Asıl fonksiyonu, danışmanlıktır.	Genellikle özel bir araştırma işlevi yoktur.	İnsan hakları standartlarının yükseltilmesi ve uygulamalarının yaygınlaştırılması için gerekli araştırmaları yapmak.

Kaynak: Pohjola, Anna Elina. *The Evolution of National Human Rights Institutions, The Role of the United Nations*. (Denmark: The Danish Institute for Human Rights, Handy-Print A/S, Skive. 2006), 20.

3.3 Ulusal Kurumların Anayasası: Paris Prensipleri

Ulusal kurumların yasal statülerini, görev ve yetkilerini belirlemek, ulusal kurumlar arasındaki iş birliği esaslarını düzenlemek ve ulusal kurumların kurulması konusunda hükümetlere verilecek desteği tartışmak üzere, BM İnsan Hakları Komisyonunun girişimiyle, 1991 yılında, 7-9 Ekim tarihleri arasında, Paris'te, Uluslararası İnsan Hakları Kurumları Atölye Çalışması düzenlenmiştir. Toplantının ardından üzerinde mutabık kalınan hususlar, BM İnsan Hakları Komisyonunun 1992/54 sayılı Kararı ile "Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında Asgari İlkeler" olarak kabul edilmiştir (Anayurt 2009:3; Kumar, 2003:270-275).

Paris Prensipleri'nin uluslararası gündemde önem kazanması, 14-25 Haziran 1993 tarihleri arasında Viyana'da düzenlenen, Dünya İnsan Hakları Konferansı ile olmuştur. Konferansın sonunda, 171 ülkenin oy birliği ile Viyana Bildirgesi ve Eylem Planı kabul edilmiştir. Viyana Bildirgesi ve Eylem Planı, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nden (1948) sonra kabul edilen, en önemli insan hakları

belgesi olarak tanımlanmaktadır. Viyana Bildirgesi ile Paris Prensipleri, ulusal kurumlar için temel ilkeler olduğu bir kez daha vurgulanmış ve hükümetlere, Paris Prensipleri'ni esas alarak ulusal kurumlarını kurmaları tavsiyesi yapılmıştır. Bu gelişmeyi müteakiben 20 Aralık 1993 tarihinde, BM Genel Kurulu tarafından alınan 48/134 sayılı tavsiye Kararı ile Paris Prensipleri, uluslararası norm niteliğine kavuşmuştur (Pohjolainen, 2006: 124-125; Kumar, 2003: 266-270).

Aynı şekilde Uluslararası Parlamenterler Birliği de (IPU), 1994 yılında almış olduğu bir tavsiye Kararı ile Paris Prensipleri'nin, ulusal kurumlar açısından önemine vurgu yaparak, Birlik üyesi devletlerin bünyesinde yer alan ulusal insan hakları kurumlarının, örgütsel yapılarının ve karar organlarının bu ilkeler çerçevesinde yapılandırılmasının önemine dikkat çekmiştir. Diğer yandan Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi de 30 Eylül 1997 tarihli Rec. No. R (97) 14 sayılı Kararı ile Avrupa Konseyi'ne üye devletlerin, Paris Prensipleri'ne uyumlu ulusal insan hakları kurumları oluşturmaları yönünde tavsiye kararı almıştır (Anayurt, 2009: 3).

Paris Prensipleri'nin hukuki yönden bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ancak zaman içerisinde uluslararası platformda görmüş olduğu geniş kabulle birlikte siyasi ve moral değeri ağırlık kazanmış, saygınlığı ve önemi artmıştır. Uygulamada Paris Prensipleri'ne uygun ulusal kurumlara sahip olmak, insan haklarına saygı bağlamında bir prestij vesilesi olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla gerek BM gerek AK gerekse AB, bir insan hakları kurumunun, ulusal kurum olarak kabul edilebilmesi ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı'na üye olabilmesi için Paris Prensipleri ile tam uyumlu olma şartını zorunlu kılmaktadır. Ayrıca bir ulusal insan hakları kurumunun, BM bünyesinde yer alan insan hakları organlarında temsil edilebilmesi, küresel ve bölgesel ölçekte düzenlenen insan hakları konferanslarına ve çalışmalarına katılabilmesi için de öncelikle bölgesel ölçekteki ulusal insan hakları ağlarına üye olması gerekmektedir. Ulusal insan hakları kurumları bölgesel ağına üyelik ise Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı tarafından Paris Prensipleri ile tam uyumlu, yani "A" statüsü ile akredite olmayı gerektirmektedir (Anayurt, 2009: 3; Kumar, 2003:270-275).

Paris Prensipleri'nin küresel ve bölgesel ölçekte kabul gördüğü meşruiyet ve saygınlık, insan hakları alanında faaliyet gösteren diğer sivil toplum örgütleri için de bir örnek olmuştur. Bu saygınlığın ve genel kabulün bir sonucu olarak, ulusal insan hakları kurumları çalıştaylarına katılan katılımcılar, ulusal insan

hakları kurumları dışında yer alan, ancak insan hakları alanında faaliyet gösteren, uluslararası sivil toplum kuruluşlarının da (Uluslararası Af Örgütü, insan hakları gözlemci kuruluşlarının vb.) örgütsel yapılarının ve özellikle de çoğulcu oluşumlarının, Paris Prensipleri ile tam uyumlu olarak düzenlenmesini önermişlerdir (Pohjolainen, 2006: 9-13).

Bu öneriler, evrensel ve bölgesel ölçekte genel bir kabul görmüş olup, insan hakları alanında faaliyet gösteren diğer sivil toplum örgütleri de örgütsel yapılanmalarını Paris Prensipleri'ne tam uyumlu olarak revize etmişlerdir. Söz konusu sivil toplum örgütleri, Paris Prensipleri'ne tam uyumluluk koşulu ile BM ve bölgesel insan hakları kurumları tarafından muhatap alınmakta ve çalışmalara katılabilmektedirler.

3.3.1 Ulusal Kurumların Örgütsel Özellikleri

BM ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı tarafından Paris Prensipleri ile uyumlu olarak, ulusal insan hakları kurumlarının oluşturulması tavsiye edilirken, ülkeler kendi hukuk sistemlerine ve kendi ihtiyaçlarına uygun bir model seçiminde serbest bırakılmışlardır. Ancak ülkelere bırakılan bu takdir yetkisi, Paris Prensipleri ile tam uyumlu olmak şartı ile sınırlandırılmıştır. Paris Prensipleri, asgari standartlar olup, bunların mutlaka tam olarak karşılanması gereken zorunlu ilkeler olduğu özellikle vurgulanmıştır. Ulusal kurumlar oluşturulurken, bu asgari koşulları sağlayacak başka yöntemler de kullanılarak, daha ileri seviyede evrensel kabul gören ilkeleri de içerebileceği özellikle belirtilmiştir (Pohjolainen, 2006: 14-16; Triggs, 2016: 51-53).

Paris Prensipleri'ne göre, ulusal insan hakları kurumlarının etkin olarak görev yapabilmeleri için, yürütme ve yasama karşısında bağımsız olmaları, anayasal veya en azından yasal bir düzenleme ile kurulmuş olmaları, operasyonel olarak, verimli ve etkin çalışabilme imkânlarına sahip olmaları, hesap verebilir olmaları, BM içerisinde yer alan insan hakları organları ile bölgesel ve ulusal düzeydeki diğer insan hakları kurumları ve sivil toplum örgütleriyle iş birliği yapabilme kapasitesine sahip olmaları gerekmektedir (UN, 1995: 10; A/RES/48/134, Ek md. 3-6; Murray, 2007: 26).

3.3.1.1 Kurumsal Sürekliliğin Güvencesi: Yasal Dayanak

Paris Prensipleri'ne göre, ulusal insan hakları kurumlarının öncelikle anayasal bir düzenleme ile kurulmaları tercih edilmektedir. Eğer kurumun kuruluşu, anayasal bir düzenleme ile yerine getirilemiyorsa en azından yasal bir düzenleme

ile kurulması beklenmektedir. Bu ilkenin gereği olarak hem BM hem de Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı tarafından kabul gören ve akreditasyon sürecinde aranılan öncelikli yasal düzenleme yöntemi, anayasal dayanaktır. Çünkü ulusal insan hakları kurumlarının yasama ve yürütme karşısında bağımsızlıklarını koruyabilecekleri en güçlü hukuksal güvence ve koruma, anayasal düzenleme ile sağlanabilmektedir. Anayasal dayanak, yasal düzenlemelerle ulusal kurumların ortadan kaldırılmasını veya örgütsel özelliklerinin değiştirilmesini oldukça güçleştirmektedir (Smith, 2006: 913-918; FRA, 2021: 32-33).

Ulusal insan hakları kurumlarının genel devlet yönetim yapısı içerisindeki konumlarının ortaya konması açısından da anayasal düzenlemenin tercih edilmesi daha uygun bir yöntem olarak kabul görmektedir. Bu nedenle anayasal düzenleme ile kurulan ulusal insan hakları kurumları, yürütme veya yasama tarafından kurulan ulusal insan hakları kurumlarına nazaran daha güçlü, daha saygın ve daha etkili olmaktadır. Ulusal insan hakları kurumlarının kuruluşuna dair yasal (kuruluş kanunu) düzenleme ise ikinci bir yöntem olarak tercih edilmektedir (Lindsnaes ve Lindholt, 2001: 14).

Ancak yürütme kararı ile yapılan düzenlemeler, pek kabul görmeyen bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. Çünkü yürütme kararı, hukuk tekniği açısından çok kolaylıkla değiştirilebilmekte veya ortadan kaldırılabilmektedir. Bu durum, ulusal kurumların varlığını ve sürekliliğini devam ettirmesi, bağımsızlığını ve tarafsızlığını koruyabilmesi açısından ciddi bir tehdit olarak görülmektedir. Ancak alınacak ilave tedbirlerle kurumsal bağımsızlığın, tarafsızlığın ve sürekliliğin teminat altına alınması durumunda, yürütme kararı ile oluşturulan kurumlar da akredite edilmektedir (Murray, 2007: 194-195; Lindsnaes ve Lindholt, 2001: 14).

1980'li ve 1990'lı yıllarda kurulan Filipinler, Gürcistan, Güney Afrika, Uganda, Gana, Malavi, Zambiya ulusal insan hakları kurumları, anayasal dayanakla kurulmuş olan kurumlardır. Özellikle Afrika Kıtasında yer alan ulusal kurumlar, çoğunlukla anayasal dayanak ile kurulmuşlardır. Bu ülkeler bağımsızlıklarını kazanmalarını müteakip yeni anayasalarını hazırlarken daha önce yaşamış oldukları ağır insan hakları ihlalleri nedeni ile insan hakları kurumlarına anayasada yer vermek sureti ile anayasal güvence sağlamışlardır. Ulusal kurumların büyük bir çoğunluğunun ise kanun ile kuruldukları görülmektedir. Örneğin Avustralya, Benin, Kanada, Çad, Danimarka, Hindistan, Letonya, Meksika, Yeni Zelanda,

Senegal, Sri Lanka, Togo, Slovenya, Polonya, Romanya, Uganda insan hakları kurumları. Ayrıca devlet başkanı kararı ile kurulan ulusal kurumlar da bulunmaktadır. Bunlar, Kamerun, Endonezya, Kazakistan ve Nijerya ulusal kurumlarıdır (Lindsnaes ve Lindholt, 2001: 15).

Ulusal kurumların hukuki dayanaklarındaki farklılıklar, ülkelerin hukuk gelenekleri, siyasal yönetim biçimleri, demokrasi ve insan hakları kültürleri ile yakından ilgilidir (Yavuz, 2000: 38-40). Anayasal monarşi veya başkanlık rejimi ile yönetilen ülkelerde ulusal kurumlar, devlet başkanlarının kararları ile kurulmaktadır. Köklü anayasal geleneği olan ülkelerde ise sık sık anayasa değişiklikleri olmadığı için, anayasa değişikliği veya özel kuruluş yasası ile oluşturulmaktadır. Parlamenter sistem geleneğinin hâkim olduğu ülkelerde de genelde parlamento düzenlemesi ile ve parlamentoya karşı sorumlu olacak şekilde kurulmaktadır. Ulusal kurumların hukuki dayanakları, varlıklarını devam ettirebilmeleri açısından önemli olmakla birlikte asıl önemli olan, bu kurumların arkasındaki toplumsal meşruiyet, destek ve siyasal iradenin varlığıdır.

3.3.1.2 Tarafsızlığın ve Özerkliğin Teminatı: Çoğulcu Kurul Yapısı

Ulusal kurumların, daha kuruluş aşamasında iken toplumun tüm katmanlarını içerecek ve desteğini alacak şekilde geniş katılımlı olarak oluşturulması beklenmektedir. Çünkü kurumun işlevsel bağımsızlığı ve vereceği kararların tarafsızlığı bakımından geniş katılımlı çoğulcu oluşum ve kapsayıcı toplumsal destek büyük önem arz etmektedir. Bu nedenle kurumun karar organlarının oluşturulmasında da özellikle parlamentoda temsil edilen ve parlamento dışında kalmış olan tüm siyasi partilerin, sivil toplum örgütlerinin, baroların, meslek örgütlerinin, üniversitelerin, insan hakları alanında çalışan uzmanların, gönüllülerin ve hak ihlaline uğrama potansiyeline sahip hassas bireylerin ve grupların yer almaları özellikle aranmaktadır. Çoğulcu oluşumun bir diğer yansıması ise kurumun örgütsel yönetiminde ve özellikle de karar organlarında, cinsiyet dağılımındaki eşitliğin sağlanması ile olmaktadır. Aynı zamanda engelli bireylerin, yaşlıların, kadınların, çocukların, göçmen işçilerin, mültecilerin ve farklı inançlara, felsefi görüşlere, ideolojilere sahip kişilerin karar organlarında temsil edilmesi ile gerçekleşmektedir (Burdekin, 2007: 49-51).

Oluşturulan bu çoğulcu yapı ile hak ihlallerinin araştırılmasında ve karara bağlanmasında, ihtiyaç duyulan tarafsızlık ciddi ölçüde temin edilmiş olmaktadır. Mevcut uygulamalarda söz konusu çoğulculuk, sivil toplum örgütlerinin,

üniversitelerin, meslek odalarının, baroların, siyasi parti üyelerinin, insan hakları alanında çalışan uzmanların, medya çalışanlarının ve hassas grupların (engelliler, çocuklar, yaşlılar, kadınlar, göçmenler, vb.) kurul için aday gösterebilmeleri ve temsilcilerinin görev almaları ile sağlanmaktadır (Smith, 2006: 925-930).

3.3.1.3 Bir Devlet Kurumu Olarak İdari ve Mali Bağımsızlık

Bir ulusal insan hakları kurumunun kurumsal bağımsızlığının sağlanabilmesi için kuruluş yasasında, kurumun, genel yönetim yapısı içerisindeki yeri, tüzel kişiliği, görev ve yetkileri, sorumlulukları, muafiyetleri, diğer devlet organları ile olan ilişkileri açıkça ve geniş bir çerçevede belirlenmiş olmalıdır. Ulusal insan hakları kurumlarının sahip olmaları istenilen idari, mali ve operasyonel bağımsızlıkları, diğer devlet organlarının, özel kuruluşların, kişilerin veya kişi gruplarının herhangi bir baskısı, telkini ve yaptırımı olmaksızın görevlerini yerine getirebilme gücünü ifade etmektedir. Özellikle, yürütmenin ve yasamanın doğrudan ve dolaylı etkisine, baskısına telkinine, engellemesine, yaptırımına maruz kalmadan, görevlerini yapabilecek hukuki güvencelere ve ehliyeteye haiz olmalıdırlar. Ulusal kurumların hangi otoriteye bağlı olarak görev yapacakları da bağımsızlıklarının sağlanması açısından oldukça önemli bir etkidir. Mevcut uygulamalarda, ülkelerin siyasal yönetim biçimlerine bağlı olarak ya devlet başkanlarına ya da parlamentolara karşı sorumlu olarak görev yaptıkları görülmektedir (UNDP, 2010: 246-255; Lions ve Pegram, 2017: 635).

Kurumsal bağımsızlığın en önemli boyutunu oluşturan mali bağımsızlık ise kurumun görevlerini etkin ve verimli olarak yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyacağı finansal kaynakların sürekliliğinin ve yeterliliğinin yasal olarak güvence altına alınmasını ifade etmektedir. Burada yeterlilik kavramı, personel, altyapı ve donanım giderlerinin düzenli olarak ve zamanında karşılanmasına, operasyonel işlevlerin etkin ve özerk olarak yerine getirilmesini sağlayan ve günün koşullarına göre sistematik olarak güncellenen bir mali kaynağa işaret etmektedir. Süreklilik ve güvencenin sağlanması ise ihtiyaç duyulan kaynağın bütçelenmesi ve harcanmasında, yürütmenin engelleyici, kısıtlayıcı, belirleyici kontrolüne karşı gerekli güvencelerin alınmış olmasıdır (Burdekin, 2007: 43-44).

Yukarıda belirtilen mali bağımsızlığın sağlanması durumunda kurumun personel istihdamında, operasyonel işlevlerin yerine getirilmesinde, kurumsal çalışmalarında, vereceği kararlarda ve hazırlayacağı raporlarda daha bağımsız olarak hareket edebileceği kabul edilmektedir (UN, 1995: 11). Mevcut insan hakları

kurumları içerisinde mali bağımsızlığı sağladığı kabul edilen en iyi uygulama, kurum bütçesinin parlamento tarafından belirlendiği ve denetlendiği yöntemidir. Ulusal insan hakları kurumunun modeline bağlı olarak, devlet başkanlığı, başbakanlık veya bir bakanlık bütçesi içerisinde yer alan uygulamalar da bulunmaktadır. Ancak bu tür uygulamalarda, kurumun mali bağımsızlığını teminat altına alacak ilave önlemlerin alınmış olması özellikle aranmaktadır (Smith, 2006: 918-922).

İdari bağımsızlık, aynı zamanda kurul üyelerinin belirlenmesi, seçimi ve atanması süreçleri ile de yakından ilgilidir. Bu nedenle kurul üyelerinin seçilme yöntemlerinin ve atamalarının nasıl yapılacağı, hangi koşullarda ve kimler tarafından görevden alınacağı, görev yapma sürelerinin ne kadar olacağı, görev süreleri sona erdikten sonra tekrar görev yapıp yapamayacakları, görevin icrasından kaynaklanan ve konusu suç teşkil etmeyen hususlarla ilgili soruşturma ve kovuşturmaya yönelik güvenceleri içeren düzenlemelerin (ifade özgürlüğü, raporların kamuoyu ile paylaşılması, vb.) ve kurumun idari tasarruflarına karşı hukuki başvuru yollarının, kuruluş mevzuatında açık olarak belirtilmiş olması gerekir (Smith, 2006: 923-924).

Paris Prensipleri'ne göre kurumun yürüteceği araştırmalarda ve alacağı kararlarda, tarafsızlığın ve güvenilirliğin sağlanabilmesi için gerek Kurul üyeliklerinin gerekse idari personel kadrolarının (özellikle insan hakları alanında istihdam edilecek olan uzman personel) toplumun her kesimine ve her bir bireyine açık olacak şekilde düzenlenmesi gerekir. Personel istihdamına ve kurul üyeliklerine yönelik yapılacak tüm duyuruların, toplumun tüm katmanlarına ve her bir bireyine ulaşabilecek şekilde birbirini tamamlayan çeşitli iletişim vasıtalarıyla yapılması ve süreçlerin olabildiğince şeffaf olarak yürütülmesi sağlanmalıdır. Aynı zamanda çoğulculuğun ve tarafsızlığın bir gereği olarak, kurul üyeliklerinin seçiminde, sivil toplum örgütleri, meslek odaları, üniversiteler, barolar ve hassas gruplar kendilerinin belirleyebileceği bir yöntem ile kendi adaylarını seçebilmeli ve önerebilmelidir.

Kurumsal özerkliğin bir diğer önemli boyutu ise personel görev sürelerinin, görevden alma prosedürlerinin önceden belirlenmiş olması ve görevlerinin yerine getirilmesi esnasında ihtiyaç duyacakları idari ve yasal güvencelerinin sağlanmış olmasıdır. Görevden alma kararı, görevden alınan kişi için hukuki ve manevi sonuçları oldukça ağır olan bir yaptırımdır. Bu nedenle bu karara karşı yargı yoluna

gitme hakkının düzenlenmiş ve teminat altına alınmış olması gerekir. Uygulamada, ulusal insan hakları kurumlarının personeli, devlet başkanları, yürütme organları veya parlamentolar tarafından atanmakta ve görevden alınabilmektedir. Ancak en iyi uygulama olarak, parlamento tarafından atanma ve görevden alma yöntemi kabul görmektedir (Beco, 2007: 349-351).

3.3.2 Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının İşlevsel Özerklik Kapasitesi

3.3.2.1 Özerk Olarak Çalışabilme ve İnceleme Yapabilme Yetkisi

Ulusal insan hakları kurumlarının temel örgütsel özelliği olan özerklik ve tarafsızlık statüsü, özgür olarak inceleme ve çalışma yapabilme kapasitesi ile öne çıkmaktadır. Bu çerçevede ulusal kurumların kendi çalışma yönetmeliklerini kendilerinin oluşturabilmeleri ve kendi kararlarını bağımsız olarak kendi karar organları vasıtasıyla verebilmeleri ile mümkündür. Bir ulusal kurumun kuruluş yasasında, çalışma sistematığının nasıl olacağı, hangi usul ve esaslar içinde çalışmalarını yürüteceği, araştırma ve inceleme süreçlerinin nasıl başlatılacağı ve nasıl yürütülüp sonuçlandırılacağı, alınan kararların ilgililer ve kamuoyu ile nasıl paylaşılacağı dâhil olmak üzere kurumsal işleyişe ait tüm hususlar açık bir şekilde yer almalıdır (UNDP, 2010: 254-255; Hassz, 2013: 6).

Kurum, yetki alanı içerisindeki herhangi bir konuyu kendi inisiyatifi ile herhangi bir kısıtlamaya maruz kalmadan özgürce araştırabilmeli ve sonuçlarını ilgililerle paylaşabilmelidir. Ulusal kurumların bağımsız olarak araştırma ve inceleme yapabilmeleri için yürütme karşısındaki konumlarının yasal olarak çok güçlü olması gerekmektedir. Bu nedenle ulusal kurumların mümkün olduğunca yürütmenin dışında ve yürütme ile ilişkilendirilmeden anayasal bir dayanak ile kurulmaları tercih edilmelidir. Ulusal kurumların sahip olmaları gereken özgür araştırma ve inceleme yapabilme yetenekleri Paris Prensipleri'nin çalışma metotları bölümünde de şu şekilde yer almaktadır: Hükümetin sunduğu veya kendi üyelerinin ya da onlara başvuranların önerdiği veya kendi inisiyatifleriyle, yetki alanlarına giren bütün konuları özgürce araştırabilmeli, görüşlerini ve tavsiyelerini kamuoyuna doğrudan veya basın aracılığıyla bildirebilmeli, düzenli bir şekilde ve ihtiyaç duyduğunda, kendi çalışma tüzüğüne uygun olarak toplantıya davet edilen katılımcılarla birlikte bütün üyeleriyle toplanabilmeli, gerekirse kendi bünyesinde çalışma grupları oluşturabilmeli, işlevlerini yerine getirmede kendilerine yardımcı olabilecek yerel ya da bölgesel alt birimler kurabilmelidir (Paris Prensipleri Çalışma Metotları, md. a-d; Lions ve Pegram, 2017: 636-638).

3.3.2.2 Kişileri Dinleme ve Belge Edinme Yetkisi

Hak ihlallerinin araştırılması ve incelenmesi ile yetkilendirilmiş olan ulusal insan hakları kurumları, soruşturma ve inceleme esnasında şikâyeteye konu olan hususlarla ilgili olarak birtakım belgeleri incelemeye ve gerekli olanları almaya, tanıkları dinlemeye, belirli mekânları ziyaret etmeye ihtiyaç duymaktadırlar. Söz konusu belge ve bilgiler, şikâyetin taraflarına ait olabileceği gibi, özel kişilere veya kamuya ait olabilmektedir. Aynı şekilde tanıklığına başvurulacak kişiler de gerçek kişiler veya kamu görevlileri olabilmektedir. Ulusal insan hakları kurumlarının, şikâyeteye yönelik gerçekleri ortaya çıkarabilmeleri ve bu kapsamda doğru sonuca ulaşabilmeleri için araştırma ve inceleme yapabilme yetkilerinin çok güçlü olması gerekmektedir. Bu kapsamda ulusal kurumlar, gerçeğin ortaya çıkarılabilmesine yönelik olarak, kişilerden ve istinasız olarak gerek özel gerekse kamu kurumlarından gerekli bilgileri, belgeleri talep edebilmelidir. Aynı zamanda araştırmanın muhataplarını, tanıklarını ve ilgili tüm kişileri dinleyebilmelidir (UN, 1995: 32).

Herhangi bir kişi veya kurumdan talep edilen bilgi ve belgelerin gönderilmemesi, geciktirilmesi, delillerin karartılması, tanıkların engellenmesi ve bir bölgeye girilmesine mâni olunması gibi durumlarda, bu hususların zor kullanılarak yerine getirilmesi için kurum, yargı yoluna başvurabilmelidir. Eğer ulusal kurum aynı zamanda bir önleme mekanizması olarak yetkilendirilmiş ise görev alanı içerisinde yer alan tüm alıkonulma merkezlerine haberli veya habersiz ziyaret yapabilecek yasal yetkiye de sahip olmalıdır (Oğuşgil, 2015: 72).

3.3.2.3 Özerk Karar Alma ve Uygulama Yetkisi

Ulusal insan hakları kurumları, devletin idari teşkilatı içerisindeki konumları itibarıyla özerk bir kamu kurumu niteliğine sahiptirler. Buradaki özerklik, fonksiyonel olarak finansal ve örgütsel ilişkilerindeki göreceli bağımsızlıktan ve de karar organlarının vermiş olduğu kararlardan kaynaklanmaktadır. Ulusal insan hakları kurumları, devletin genel yönetim yapısı içerisinde yer almamakla birlikte kendi kuruluş kanunları ile yetkilendirildikleri alanlarda özerk olarak görev yapan, kendine özgü devlet kurumlarıdır. Bu özellikleri nedeniyle merkezi idarenin hiyerarşik denetimi dışında yer almaktadırlar. Ulusal kurumların özerkliklerinin iki boyutu bulunmaktadır: Birincisi, örgütsel ve işlevsel özerklik, diğeri ise mali ve idari özerkliktir. Örgütsel ve işlevsel özerklik, kendi personelinin teminini, yönetimini, çalışma esaslarını

düzenlemesini, kendi yönetmeliğine göre çalışmalarını yürütmesini ve kararlarını kendi organları vasıtasıyla alıp uygulamasını içermektedir (Sripati, 2001: 160-161).

Özerklik açısından ulusal kurumların en önemli organı ise hiç şüphesiz ki karar organlarıdır. Ulusal kurumlar, yarı-yargısal yetkilerle donatılmaları durumunda, ihlal iddiası ile yapılan başvuru üzerine veya kendiliğinden harekete geçmek sureti ile konu ile ilgili olarak araştırma ve inceleme yapabilmektedirler. Yapılan araştırma ve inceleme sonucunda da karar organlarında konuyu görüşerek bir karara bağlamaktadırlar. Araştırma ve incelemeye konu olan hak ihlali, bireylerden, birey gruplarından, özel kuruluşlardan veya devletin kendisinden kaynaklanabilmektedir. Hak ihlallerinin kaynağı her neresi olursa olsun, kurum, kendiliğinden harekete geçebilmeli, bağımsız olarak hiçbir telkin, baskı, etki ve engelleme ile karşılaşmadan araştırmasını ve incelemesini tamamlayıp, kararını verebilmelidir. Almış olduğu kararları da serbest olarak uygulayabilmeli ve gerektiğinde de kamuoyu ile paylaşabilmelidir. Bu süreç içerisinde başta yürütme olmak üzere dışarıdan gelebilecek her türlü etkiye karşı hukuki güvenceler sağlanmış olmalıdır. Yukarıda belirtilen özerk karar alma ve uygulama koşullarının sağlanması durumunda ulusal kurumlar, etkin olarak görevlerini yerine getirebileceklerdir (Sripati, 2001: 160-161; FRA, 2016: 25).

3.3.2.4 Yurt İçi ve Yurt Dışı Örgütlenme Yetkisi

Etkin bir ulusal kurum, öncelikle bilinir, tanınır, görünür ve güvenilir olmalıdır. Bu nedenle de ulusal kurumlar, ülke genelinde hak ihlaline uğrayan veya uğrama potansiyeli olan herkesin ulaşabileceği bir şekilde yaygın olarak teşkilatlanmalıdır. Ulusal kurumların yaygın olarak teşkilatlanmış olmaları, toplum nezdindeki desteği ve meşruluğu da arttıracaktır (Burdekin, 2007: 60-62).

Ülkenin ulaşım olanaklarına, iklim ve coğrafi koşullarına bağlı olarak ülke genelinde, özellikle taşrada (il ve ilçe merkezlerinde veya belli merkezlerde) ve yurtdışında büroların veya temsilciliklerin açılması, devletlerin takdirine bırakılmıştır. Devletler bu takdir yetkilerini, nüfusun coğrafi dağılımına, ülkenin demokrasi kültürüne, insan haklarının uygulanma standartlarına, hukuk sistemine ve geleneklerine bağlı olarak kullanmaktadırlar. Özellikle ülkede yaşanan insan hakları sorunları göz önünde tutularak ihtiyaç duyulan yerlerde teşkilatlanmaları, ulusal kurumların etkinlikleri açısından oldukça önem arz etmektedir (Mohammedou, 2001: 52-54).

Mekânsal olarak kamu kurumlarından bağımsız olacak şekilde yurt genelinde yaygın olarak teşkilatlanmaları halinde güvenilirlikleri artacağı gibi, hak ihlallerinin önlenmesi açısından da etkin rol üstlenebileceklerdir. Ulusal insan hakları kurumlarının yetkileri, ülkenin egemenlik alanı ile sınırlıdır. Ancak yurt dışında yaşayan vatandaşlarının haklarının korunması ve paydaşları ile iş birliği yapabilmeleri için yurt dışında temsilcilik açmaları, uluslararası saygınlıklarını ve etkinliklerini de arttıracaktır

3.3.2.5 Paydaşları ile İş Birliği Yapabilme Yetkisi

Ulusal insan hakları kurumları, ulusal seviye ile uluslararası seviye arasında köprü görevi yapan bir konumdadırlar. İnsan hakları standartlarının yükseltilmesi, geliştirilmesi ve korunması için ulusal, bölgesel ve uluslararası insan hakları kurumları ile yakın bir dayanışma ve iş birliği içerisinde hareket etmeleri, etkinlikleri ve saygınlıkları açısından oldukça önem arz etmektedir. Ulusal kurumların iş birliği yapabilecekleri paydaşları, insan hakları alanında faaliyet gösteren sivil toplum örgütleri, gönüllü insan hakları savunucuları, gönüllü topluluklar, yazılı ve görsel medya kuruluşları, bölgesel ve uluslararası insan hakları kurumlarıdır (Wouters vd., 2013: 29-3; Hassz, 2013: 9).

Sivil toplum örgütlerinin ve gönüllü kuruluşların hak ihlallerini, ulusal ve uluslararası kamuoyunun ve insan hakları kurumlarının gündemlerine taşıma potansiyelleri ve iletişim olanakları oldukça yüksektir. Çünkü sivil toplum örgütleri, devletten ayırık olmaları nedeni ile hak ihlaline maruz kalmış veya hak ihlaline uğrama potansiyeline sahip olan hassas kişi ve gruplarla rahat bir ortamda ve güvenilikte çok kolay olarak iletişim kurabilmektedirler. Ulusal insan hakları kurumları da sivil toplum örgütlerinin sahip olmadıkları kamu gücünü ve yaptırım yetkilerini kullanmak sureti ile hakların korunması noktasında devreye girerek etkin rol alabilmektedirler. Bu nedenle de bir devlet kurumu niteliğinde olan ulusal kurumlar ile diğer paydaşlarının iş birliği oldukça önemlidir (Wouters vd., 2013: 29-31).

Bilgi ve tecrübe paylaşımı, teknik ve mali destek sağlanması ve işlevsel etkinliğin desteklenmesi konularında ulusal kurumlara yardımcı olabilecek bölgesel ve uluslararası paydaşları ile olan iş birlikleri de önem arz etmektedir. BM Şartı, insan hakları konusunda üye ülkelerin iş birliği ve dayanışma içerisinde olmalarına dair yükümlülükler getirmektedir. Bu yükümlülüklerin gereği olarak, BM ve bölgesel insan hakları kurumları, insan hakları normlarının oluşturulması ve

evrensel standartların geliştirilmesi için ulusal kurumlara, mali yardım ve teknik desteklerde bulunmaktadır. BM ve ona bağlı alt organlar ile bölgesel insan hakları kurumları, ulusal kurumlarla iş birliği içerisinde hareket ederek, hakları koruma ve geliştirme konusunda hükümetlere karşı güç birliği sağlayabilmektedirler. Söz konusu iş birliği, sözleşme içi ve sözleşme dışı koruma mekanizmaları ile bütünsel olarak, sistematik prosedürel bir yapı altında bağlayıcı yükümlülükler ile gerçekleştirilmektedir (UNDP, 2010: 226-227; Cardenas, 2003: 784-788).

3.3.2.6 Kurumsal Hesap Verebilirlik

Ulusal kurumların kurucu yasalarında, örgütsel olarak kime karşı sorumlu olacaklarının, sorumluluğun nasıl ve hangi araçlarla yerine getirileceğinin açık olarak belirtilmiş olması gerekmektedir. Yetki çatışmasının olmaması ve özerk olarak görevlerini yapabilmeleri için devletin diğer organ ve kurumlarıyla olan ilişkileri bu çerçevede ortaya konmuş olmalıdır. Ulusal kurumlar, genelde devlet başkanlarına veya parlamentolara karşı sorumludurlar. Bu sorumlulukları hesap verebilirlik prensibinden hareketle görevlerini yerine getirme noktasındaki etkinlikleri ve verimlilikleri açısından değerlendirilmektedir (Murray, 2007: 191-220).

Ulusal kurumların, etkinlik, verimlilik ve mali açıdan yasal olarak devlete karşı bir hesap verme sorumlulukları olduğu kadar, etik açıdan da topluma, uluslararası kamuoyuna, ulusal ve uluslararası insan hakları kurum ve kuruluşlarına karşı da sorumlulukları bulunmaktadır. Ulusal kurumlar, hesap verme sorumluluklarını genelde faaliyetleri ile ilgili hazırlamış oldukları yıllık raporlarla yerine getirmektedirler. Kuruluş yasalarında belirtilen zamanlarda veya talep edilmesi halinde, sorumlu oldukları mercilere faaliyetleri ile ilgili raporlar sunmaktadırlar. Sunmuş oldukları raporları gerektiğinde kamuoyu ile paylaşmak sureti ile topluma karşı olan etik yükümlülüklerini de yerine getirmektedirler. Ulusal kurumlar, aynı zamanda haklarını korumakla yükümlü oldukları birey ve birey gruplarına karşı da şeffaf olmalı, faaliyetlerinin sorgulanmasına yönelik kanalları açık bulundurmalarıdır. Ulusal kurumlar, gizlilik veya kişi hakları nedeni ile kapalı bir kuruma dönüşmemelidir. Soruşturmuş oldukları konularla ilgili olarak özel hayatın mahremiyetine ve kişi haklarına azami riayet ederek raporlarını kamuoyu ile paylaşabilmeli ve hesap verebilirliğin yanı sıra hesap sorulabilir de olmalıdırlar (Smith, 2006: 937-944).

3.3.3 Değerlendirme

Paris Prensipleri'ne metaforik olarak literatürde anayasal nitelikte normatif bir değer atfedilmesinin nedeni, burada belirtilen niteliklerin kırmızı çizgi özelliğinde olmalarından ve üzerinde mutabık kalınan asgari standartların altına düşülmemesi gerekliliğinden kaynaklanmaktadır. Ulusal insan hakları kurumları düşüncesine temel teşkil eden yerel insan hakları kurumlarının kurulması fikri, 1940'lı yıllarda ortaya atılmıştır. İdeolojik rekabetin belirlediği sınırlar çerçevesinde üzerinde uzlaşmış olan Paris Prensipleri, bugün itibarıyla ulusal insan hakları kurumlarının ihtiyaçlarını karşılama noktasında üzerinde yeniden düşünülmesi gereken bir konuma gelmiştir. Günümüzde yaşanan insan hakları ihlalleri artık nitelik değiştirmiştir. Özellikle BM'nin ve dünya barışını korumak üzere kurulan diğer uluslararası kuruluşların devre dışı bırakılarak uluslararası hukuka aykırı bir şekilde savaşların başlatılması, sınırların değiştirilmesi, ekonomik yaptırımların uygulanması, hak ihlallerinin soruşturulmasını ve önlenmesini fiilen ortadan kaldırmıştır (International Council on Human Rights Policy, 2004: 107-110).

Bu bağlamda günümüzde demokrasi ve insan hakları gerekçesiyle uluslararası hukuka aykırı olarak yapılan askeri müdahaleler sonucunda gerçekleşen insan hakları ihlalleri ile mülteci göçleri kapsamında yaşanan ihlaller, çağımızın insanlık adına en utanç verici boyutuna ulaşmıştır (Hobsbawm, 2008: xx-xxiv). Yaşanılan bu insan hakları ihlallerinin önlenmesi ve insan onurunun korunması için küresel, bölgesel ve ulusal insan hakları kurumlarının harekete geçmemeleri hem uluslararası hem ulusal koruma mekanizmalarının hem de Paris Prensipleri'nin yeniden değerlendirilmesi gerekliliğini bir kez daha ortaya koymaktadır. Paris Prensipleri'nin en önemli problemi, 1990'lı yılların siyasal atmosferine uygun olarak pragmatik bir yaklaşımla hak ihlallerinin önlenmesi görevini seçimlik yetki olarak tanımlamış olmasıdır. Ayrıca uluslararası insan hakları hukukuna aykırı uygulama ve mevzuat için ulusal kurumların, anayasa mahkemelerine ve bölgesel insan hakları üst mahkemelerine başvuru haklarının düzenlenmemiş olması da önemli bir eksikliktir.

Paris Prensipleri'nin bir diğer önemli sorunu ise hak ihlallerini uzlaştırma yoluyla çözüme kavuşturmayı önceliklendirmesi ve esas almasıdır. İhlallerin uzlaştırma yoluyla çözümleneceği düşüncesi ideal bir düşünce olsa da çoğu kez

gerçek hayatta karşılık bulmamaktadır. Uygulamada, çatışan hak ve hürriyetler arasında uzlaşma sağlanması pek mümkün olmamaktadır (Gözler, 2017: 258-261).

3.4 Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Görev ve Yetkileri

3.4.1 Genel Yetkiler

Ulusal insan hakları kurumlarına verilen yetkileri üç ana başlık altında toplamak mümkündür: Genel, özel ve seçimlik yetkiler. Paris Prensipleri ile ulusal insan hakları kurumlarına verilen genel yetkiler, kurum modeli her ne olursa olsun, tüm ulusal insan hakları kurumlarının yerine getirmesi gereken temel konulardır. Genel yetkiler kapsamında ulusal insan hakları kurumları, danışmanlık, izleme, raporlama, insan hakları standartlarını geliştirme ve iş birliği işlevlerini yerine getirecek görevleri üstlenmektedirler (Burdekin, 2007: 17-26).

Ulusal insan hakları kurumlarının genel görev ve yetkileri aşağıda belirtilen konuları içermektedir: Hükümete, parlamentoya ve diğer organlara, istekleri üzerine veya kendi inisiyatifleri ile insan haklarının geliştirilmesine ve korunmasına ait konularda, görüş ve önerilerini içeren tavsiye niteliğinde raporlar hazırlamak, bu kapsamda olmak üzere, mevzuatın ve yasa tasarılarının, insan haklarının temel ilkeleri ile uyumlu hale getirilmesi için tavsiyelerde bulunmak, idari önlemlerin alınmasını veya değiştirilmesini teklif etmek, gerektiğinde yeni yasal düzenlemeler yapılmasını önermek, insan hakları ihlallerine doğrudan el koymak, insan haklarının ulusal düzeydeki genel durumu ve daha özel sorunları ile ilgili raporlar hazırlamak, ulusal ölçekte meydana gelen insan hakları ihlallerini hükümetin dikkatine sunmak, ulusal mevzuatın, uluslararası insan hakları hukuk normları ile uyumlu hale getirilmesini, hayata geçirilmesini ve uluslararası sözleşmelerin ve koruma mekanizmalarının onaylanmasını teşvik etmek, devletin, BM Organlarına ve diğer uluslararası insan hakları kurumlarına sunması gereken ulusal raporların hazırlanmasında hükümete katkı sağlamak, BM, bölgesel insan hakları kurumları ve diğer ülkelerin insan hakları alanındaki kurumları ile iş birliği yapmak, ulusal ölçekte insan hakları eğitim ve öğretim programlarının geliştirilmesi ve uygulanması için katkıda bulunmak, her türlü ayrımcılıkla özellikle ırk ayrımcılığı ile mücadele konusunda toplumu bilgilendirmek, kamuoyu oluşturmak ve bunun için her türlü kitle iletişim araçlarından istifade edilmesini sağlamak (A/RES/48/134, Ek md. 3).

3.4.2 Özel Yetkiler

Kişilerin başta bir suç soruşturması olmak üzere çeşitli nedenlerle kendi iradeleri dışında veya kendi iradeleri ile özgürlüklerinden yoksun bırakıldıkları andan tekrar özgürlüklerine kavuşuncaya kadar olan süreç içerisinde işkence ve kötü muameleye karşı korunmaları için uluslararası insan hakları hukuku bir koruma alanı geliştirmiştir: Keyfi alıkoyma ve tutuklama yasağı, masumiyet karinesi, delillerin hukukiliği, suçun şahsiliği, adil yargılanma hakkı gibi. Dolayısıyla hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılması da ancak sınırları açıkça önceden belirlenmiş bir yasa çerçevesinde ve bağımsız mahkeme kararı ile mümkündür. Kişiler ister hukuka uygun isterse keyfi bir şekilde olmak üzere herhangi bir biçimde özgürlüklerinden alıkonuldukları andan itibaren işkence ve kötü muameleye maruz kalma riskleri ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu aşamada özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin etkin olarak korunabilmeleri için bir takım hukuki güvenceler sağlanmıştır. Örneğin avukat yardımından yararlanma, bir yakınına ulaşma, isnat edilen suçun ve haklarının anlatılması, alıkonulmanın hukuksal olup olmadığının denetlenmesi için yargıç önüne çıkma hakkı gibi. Ancak bu haklara erişim kendiliğinden gerçekleşmemektedir. Söz konusu haklar, alıkoyma yerinde bulunan görevlilerin aracılığıyla ve onların belirlediği sınırlar çerçevesinde kullanılabilmektedir (Üçpınar, 2012a: 9-10).

Hakların kullanılmasının bir başka kişinin iradesine bağlı olması aynı zamanda bunların keyfi bir biçimde kısıtlanması olasılığını beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte, belirtilen güvencelerin usulüne uygun biçimde kullandırılmış olması kişileri her durumda işkence ve kötü muameleden korumaya da yeterli olmamaktadır. Kişiye doğrudan ya da dolaylı olarak uygulanan muamelenin yanı sıra alıkonulma yerinin koşulları da işkence ve kötü muamele oluşturacak özelliklere sahip olabilmektedir. Alıkonulmanın keyfi ya da hukuka uygun olduğu her iki durumda da geçerli olmak üzere asıl problem, özgürlüğü kısıtlayan otorite ile özgürlüğü kısıtlanan kişi arasındaki güç dengesizliğindedir. Bu eşitsizliği dengeleyecek olan ise kamuya açık denetim mekanizmalarının varlığıdır. Bu noktada sivil toplum örgütleri, insan hakları gönüllüleri ve ulusal önleme mekanizmaları devreye girmektedir (Üçpınar, 2012a: 9-10).

Ulusal önleme mekanizmalarının hukuksal dayanağını, İşkenceye ve Diğer Zalimane Gayriinsanî veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi ve bu Sözleşmenin Ek Protokol'ü ile Avrupa İşkenceyi

Önleme Sözleşmesi oluşturmaktadır. Protokol, uluslararası önleme mekanizması olarak “Önleme Alt Komitesi²²” kurulmasını, ulusal ölçekte de “Ulusal Önleme Mekanizması” (National Preventive Mechanism) kurulmasını öngörmektedir (Eren, 2012: 380; OPCAT, md.1).

Ulusal önleme mekanizmalarının yürütmeden bağımsız bir konumda faaliyet göstermeleri temel kriter olarak kabul edilmektedir. Çünkü hem teorik olarak insan hakları ihlalinin olası failinin ve aynı zamanda koruma yükümlüsünün devlet olmasından hem de alıkonulma yerlerinin kamusal alanlar olmasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle ulusal önleme mekanizmalarının en azından idari ve mali olarak bağımsız yapılanmaları, karar organlarının çoğulcu oluşumu ve üyelerin yapısındaki cinsiyet dengesinin sağlanmış olması esastır (OPCAT, md.18).

Protokol, ulusal önleme mekanizmasının oluşturulması bakımından iki seçenek sunmaktadır: Birincisi, mali ve idari bağımsızlığa sahip, etkin ve verimli olarak görev yapabilecek yeni bir kurumun kurulması, ikinci olarak da var olan kurumun bu alanda yetkilendirilmesidir. Protokol, taraf devletlerin oluşturacakları ulusal önleme mekanizmaları için herhangi bir sayı ve model öngörmemektedir. Protokol, önleme mekanizmalarının hangi özellikler taşıması gerektiğine ilişkin çerçeve kurallar sağlamakla birlikte örgütlenme biçimine dair bağlayıcı kurallar içermemektedir. Bu nedenle, taraf devletler Protokol’de öngörülen işlevleri yerine getirecek kurum ya da kurumların oluşturulmasında takdir yetkisine sahiptirler. Ancak bu takdir yetkisi, hem Seçmeli Protokol de belirtilen çerçeve ilkeler hem de ulusal insan hakları kurumlarının temel ilkelerini belirleyen Paris Prensipleri ile sınırlıdır (Üçpınar, 2012: 7-8; OPCAT, md.3).

Önleme mekanizmaları, icra edecekleri görevlerin özellikleri itibarıyla diğer ulusal kurumlardan farklı olarak bir takım özel yetkilerle donatılmaları gerekmektedir. Ulusal önleme mekanizmalarının yetki alanları, devletin yetki ve kontrolü altındaki egemenlik alanını kapsamaktadır. Protokole göre, önleme mekanizmalarına verilmesi gereken yetkiler genel olarak aşağıdaki hususları

²² Uluslararası Alt Komite, taraf devletlere habersiz ziyaret yapma yetkisine sahip, on kişiden oluşmaktadır. Komitenin iki temel işlevi bulunmaktadır: Birincisi, koruma alanlarındaki açıkları ve güçlendirilmesi gereken güvenceleri saptamak üzere mevcut uygulamaları ve sistemin işlemeyen yönlerini incelemek amacıyla alıkoyma yerlerine ziyaret yapmak. İkinci olarak da düzenli ziyaretleri gerçekleştirecek olan ulusal önleme mekanizmalarının oluşturulması ve işleyişi sürecinde taraf devletlere yardımcı olmak. Hülya, Üçpınar. *Ulusal Önleme Mekanizmaları Türkiye İnsan Hakları Kurumu Türkiye İçin Uygun Bir Model mi?* 1. Baskı. (Ankara: Türkiye İnsan Hakları Vakfı Yayınları, 2012), 7.

içermektedir. Uluslararası anlaşmalarda, alıkonulma merkezlerinin tanımı ve isim belirtilerek bir sıralaması yapılmamıştır. Ancak “alıkonulma durumunun” tanımından hareketle bu mekânların oldukça geniş yorumlanması gerektiği genel kabul görmektedir. Kişinin alıkonulması, bir kamusal makam tarafından verilen emir üzerine veya tahrikiyle ya da rızası ve onayı ile özgürlüğünden yoksun bırakılmasını ya da bırakılabilecek olma durumunu içermektedir. Yani kişinin kendi iradesi ile bir yerden ayrılamama, bir takım hak ve özgürlüklerini kullanamama veya izine tabi olarak kullanabilme durumudur. Dolayısıyla ulusal önleme mekanizmaları, bu tanım içerisine giren alıkonulma yerlerinin tamamını istediği zamanda habersiz veya düzenli olarak ziyaret edebilme yetkisine sahip olabilmelidir (Üçpınar, 2012: 32-33; OPCAT, md.19-20).

Ulusal önleme mekanizması, ulusal ve uluslararası hukuktan kaynaklanan görev ve sorumluluklarını etkin olarak yerine getirebilmesi ve ulusal ve uluslararası paydaşları ile iş birliği içinde hareket edebilmeleri için ihtiyaç duydukları tüm bilgilere, belgelere ve mekânlara kısıtlama ve engelleme olmaksızın ulaşabilmelidirler. Bu çerçevede olmak üzere, tüm alıkonulma merkezleri ile bunların fiziksel eklentilerinin sayısal verilerine, yaşam koşullarına ait bilgilere, alıkonulan kişilerin sayılarına, bilgilerine ve kişilerin maruz kaldıkları uygulamalara ait bilgileri elde edebilmeli ve uluslararası önleme mekanizmaları ile paylaşabilmelidir (Üçpınar, 2012: 32-33; OPCAT, md.19-20).

Önleme mekanizmalarının denetimleri, düzenli raporlar ile haberli ve habersiz ziyaretler yoluyla gerçekleştirilmektedir. Bir programa bağlı olarak düzenli bir şekilde yapılan haberli ziyaretlerden ziyade habersiz ziyaretlerin caydırıcılık ve önleyicilik açısından önemi tartışılmaz olarak çok etkilidir. Bu nedenle gerek haberli gerekse habersiz olarak yapılacak ziyaretlerde, alıkonulma merkezlerine girme, istedikleri kişilerle (gerektiğinde yalnız görüşme yapabilme de dâhil olmak üzere) görüşme yapma, bilgi ve belgeleri inceleme, bunların birer örneklerini alabilme yetkisi verilmiş olmalıdır (Üçpınar, 2012: 36-37; OPCAT, md.19-22).

İnsan haklarının geliştirilmesi ve standartlarının yükseltilmesi kapsamında ulusal kurumların genel görevleri içerisinde yer alan, mevzuatın geliştirilmesi, ilgili makamlara görüş ve önerilerde bulunulması, insan hakları eğitimine katkı sunulması gibi görevler de verilmektedir. Özellikle alıkonulma merkezlerinde özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin hukuki yardım ve desteğe ulaşma

noktasında karşılaşılabilecekleri güçlükler dikkate alındığında, önleme mekanizmalarına bu noktada çok önemli görevler düşmektedir (OPCAT, md.19-22).

BM Engellilerin Hakları Sözleşmesi (Convention on the Rights of Person with Disabilities) gereği, sözleşmeye taraf olan devletlerin kurmakla yükümlü oldukları bir diğer önleme mekanizması da engelli haklarının korunmasına yönelik olarak “ulusal uygulama ve izleme mekanizmasıdır”. Ulusal uygulama ve izleme mekanizması, üç basamaklı örgütsel yapılanmayı içermektedir. Bunlardan ikisi, hükümet içinde kurulması öngörülen “merkezi birim” ve “koordinasyon birimidir”. Üçüncüsü de yürütmeden bağımsız nitelikte ve ulusal insan hakları kurumu statüsünde bir kurumdur. Bu çerçevede kurulması istenilen önleme mekanizmasının da Paris Prensipleri’nde belirtilen ulusal insan hakları kurumlarına ait örgütsel ve işlevsel (yürütmeden bağımsız) özelliklere sahip olması özellikle belirtilmektedir (Engellilerin Hakları Sözleşmesi, md. 33/1).

Ulusal önleme mekanizmasında olduğu gibi engelli haklarını korumak maksadıyla oluşturulacak olan ulusal uygulama ve izleme mekanizması da ayrı bir birim olarak oluşturulabilmekte veya mevcut ulusal kurum, bu konuda da yetkilendirilebilmektedir. Mevcut ulusal kurumun bu maksatla yetkilendirilmesi durumunda, karar organları içerisinde engelli üyelerin bulundurulması veya engellilere özgü birimlerin oluşturulması gerekmektedir (Eren, 2012: 398).

Ulusal insan hakları kurumlarının yetkilendirilmesinde genel çerçeveyi belirleyen Paris Prensipleri’ne göre, özel yetkiler kapsamında “ulusal önleme mekanizması” ve “ulusal uygulama ve izleme mekanizması” olarak görevlendirilme ile ilgili herhangi bir bağlayıcı kriter bulunmamaktadır. Ancak Sözleşme ve Seçmeli Protokol’de yer alan, mevcut veya yeni kurulacak olan kurumlardan herhangi birinin önleme mekanizması olarak görevlendirilebileceğinden hareketle ulusal kurumlar, önleme mekanizması olarak yetkilendirilebilmektedir (OPCAT, md.3).

Sözleşmeye taraf olan ülkeler bu konudaki tercihlerini, insan hakları alanındaki mevcut kurumlarına, hukuk geleneklerine, uygulamakta oldukları hukuk sistemine, devletin siyasal örgütlenme (federal veya üniter devlet) biçimine göre kullanmaktadırlar. Ülkedeki insan hakları kurumları arasındaki koordinasyon ve iletişim sorunlarını ortadan kaldırmak, insan hakları bürokrasisini merkezileştirmek ve kurumlar enflasyonunu önlemek için ulusal kurumlar, birden fazla görev alanları

ile de yetkilendirilebilmektedir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken en önemli husus, verilen görev ve sorumlulukların, örgütsel yeteneklerle uyumlu ve orantılı olmasıdır.

3.4.3 Seçimlik Yetkiler

Paris Prensipleri'nin ulusal insan hakları kurumlarının görev ve yetkilerinin düzenlendiği bölümde, yargı kurumlarına benzer yetkileri olan insan hakları kurumlarının statüsüne ilişkin ek ilkeler başlığı altında ulusal kurumlara, bireysel durumlara ilişkin dilekçeleri kabul etme, şikâyetleri dinleme ve başvuruları inceleme yetkileri de verilebilir denmektedir. Buradaki verilebilir ifadesi ile bu yetkinin, zorunlu yetki olmayıp, takdir ve tercihe bağlı seçimlik yetki olmasına işaret edilmektedir. Hakların korunmasında esas olan yargı yoluyla sağlanan korumadır. Bu nedenle de, ulusal kurumların yargı organlarının yerine geçmesini veya kurumlar arasında meydana gelebilecek yetki çatışmalarını önleyecek düzenlemeler yapılmaktadır. Ulusal kurumların yargı benzeri yetkilerinin kullanılmasına ait usul ve esaslar, Paris Prensipleri ile genel olarak belirlenmiştir. Buna göre ulusal insan hakları kurumları, tamamlayıcı nitelikte koruma sağlayan, yarı-yargısal fonksiyonlu kurumlar olarak tanımlanmaktadır. Buradaki yarı-yargısal kavramı ile yargı dışındaki kurumların, yargı yerine geçmeksizin, yargının kullanmış olduğu bazı usullerin ve yetkilerin (zor kullanma, kişi hürriyetlerini kısıtlama ve kesin olarak bağlayıcı nihai karar verme gibi yargıya ait yetkiler hariç) kullanılması kastedilmektedir (Çelikyay, 2010: 476-477; Kerrigan ve Lindholt, 2001: 92-97).

Ulusal kurumların kullandıkları yarı yargısal yetkiler, gerçek kişilerden, özel hukuk tüzel kişilerinden ve kamu kurumlarından belge ve bilgi talep etme, belgeleri inceleme, tanık dinleme, bilirkişi görevlendirme gibi, yargı organlarının kullanmış olduğu bazı usul ve yetkileri içermektedir. Bu nedenle, ulusal kurumların vermiş oldukları kararlar, kesin hüküm niteliğinde olmayıp, tamamlayıcı özellik taşımaktadır. Dolayısıyla, ihlal iddiasının bir yargı organı önüne götürülmesi yolu her zaman açıktır (Çelikyay, 2010: 476-477; Kerrigan ve Lindholt, 2001: 92-93). Ulusal insan hakları kurumları, yarı-yargısal yetkiler çerçevesinde hak ihlallerine yönelik görevlerini yerine getirirken öncelikle başvuruları kabul edilebilirlik incelemesine tabi tutmaktadırlar. Yetki alanı dışındaki başvuruları, aidiyeti itibarıyla ilgili makamlara göndermektedir. Yetki alanı içerisinde yer alan başvuruları ise öncelikle uzlaştırma yoluyla dostane çözümlemeye

çalışmaktadır. Uzlaşmanın sağlanamaması durumunda ise başvuru sahibini, hakları konusunda bilgilendirerek bu yollara ulaşmasına destek vermektedir. Aynı zamanda da hak ihlaline neden olan yasa, yönetmelik ve idari kararlar için yetkili mercilere tavsiyelerde bulunmakta ve değişiklikler önermektedir (UNDP, 2010: 32).

3.4.3.1 Hak İhlalleri ve Bireysel Şikâyetlerin İncelemesi

Paris Prensipleri, hak ihlali ile ilgili şikâyetlerin kimler tarafından ve nasıl yapılacağına dair herhangi bağlayıcı bir hüküm getirmemiştir. Bu hususlar, hükümetlere inisiyatif sağlayacak şekilde çok genel olarak düzenlenmiştir. Prensip ve uygulamada bireysel başvurular, kişiler, temsilcileri veya üçüncü şahıslar, sivil toplum örgütleri sendikalar ve temsil gücüne sahip diğer her türlü kuruluş tarafından yazılı, elektronik posta, telefon, faks ve benzeri iletişim araçları ile yapılabilmektedir (UN, 1995: md. 219-221).

Bireysel başvuru hakkına, devletin egemenlik alanındaki herkes eşit şekilde sahip bulunmaktadır. Burada belirleyici olan husus, insan hakları ihlallerine ait şikâyetlerin esas alınmasıdır. Aksi takdirde her türlü şikâyetin kabul edilmesi durumunda, hakların korunması ile esas sorumlu olan yargı mekanizmalarının işlevsizleşmesine yol açacaktır. İnsan haklarına yönelik bir ihlalin olması ve bu ihlalden kaynaklanan bir mağduriyet, başvuru için yeterli görülmektedir (UN, 1995: 30).

Hak ihlalinin faili her kim olursa olsun, her türlü hak ihlalinin kaynaklanan mağduriyetin sorumlusu devlet olarak kabul edilmektedir. Ulusal kurumlar, bireysel şikâyetleri incelemekle yetkilendirilmiş olmaları durumunda, inceleme ve araştırma ile ilgili süreci, kendi kuruluş yasalarında ve yönetmeliklerinde belirtilen usullere göre resen veya şikâyetin kendisine ulaşması ile birlikte başlatmakla ve yürütmekle sorumludurlar. Ulusal kurumun modeline göre, süreçler ve yöntemler farklılıklar göstermektedir. Söz konusu süreçlere ait usul ve esaslar, uluslararası ve ulusal insan hakları hukuku normlarına ve standartlarına uygun olarak belirlenmektedir. Bir hak ihlaline yönelik araştırma ve inceleme, beş aşamada gerçekleştirilmektedir: Kabul edilebilirlik incelemesi, araştırma ve incelemenin yapılması, uzlaştırma ve iş birliği yöntemlerinin denenmesi, kararın verilmesi ve sonuçlarının takip edilmesi (UN, 2010: 84-92; UN, 1995: 30-31).

Başvurular, kabul edilebilirlik aşamasında, şekil ve içerik bakımından bir incelemeye tabi tutulmaktadır. Bu inceleme de aranan hususlar şunlardır: Bireyin

başvuru hakkına sahip olup olmadığı, daha önce aynı konuda ve makul süre içerisinde yapıp yapılmadığı, anonim nitelikte olup olmadığı, iddia olunan hak ihlalinin devletin kabul etmiş olduğu haklar içerisinde yer alıp almadığı, ihlalin kimden kaynaklandığı ve devletin söz konusu mağduriyette sorumluluğunun olup olmadığı, mağduriyetin giderilmesi için yetkili makamlara başvuru yapıp yapılmadığı, başvurunun açıkça yasal dayanaktan yoksun olup olmadığı, başvuru hakkının kötüye kullanılıp kullanılmadığı, başvurunun, başvuru sahibinin açık kimlik bilgilerini, ikamet adresini, imzasını içerecek şekilde yazılı olarak yapıp yapılmadığı (UN, 2010: 82-83).

Ulusal kurum, başvurunun kabul edilebilirlik koşullarını taşımadığı yönünde bir karar verirse başvuru reddedilmekte veya aidiyeti itibarıyla ilgili makama gönderilmektedir. Kurum, başvuruyu reddetmesi halinde, ret gerekçelerini ve diğer hukuk yollarını da belirtecek şekilde, şikâyet sahibine yazılı olarak bildirmekle yükümlüdür (UN, 2010: 84; UN, 1995: 31).

Ulusal kurumlar, araştırma ve incelemeyi nasıl yapacaklarına dair yöntemi kendileri belirlemektedirler. Ulusal kurumların yöntemi belirlemede sahip oldukları inisiyatif, aynı zamanda kurumun bağımsızlığının da bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Ulusal kurumların etkin olarak araştırma yapabilmeleri için sahip olmaları gereken yetkiler şu hususları içermelidir: Araştırma ve incelemeyi başlatabilmeli ve acil durumlarda ise kendiliğinden harekete geçebilmelidir. Hak ihlaline neden olan fail konumundaki kişi ve kurumlar ile tanıkları dinleyebilmeli, araştırmada ihtiyaç duyduğu her türlü bilgiye, belgeye serbestçe ulaşabilmeli, talep edeceği bilginin gerek sözlü gerekse yazılı olarak ibraz edilmesini talep edebilmelidir. Gerekli gördüğü takdirde alıkonma yerleri ve benzeri kurumlar da dâhil olmak üzere, mekânsal incelemeler yapabilmeli, tarafları, tanıkları ve bilirkişileri oturuma çağırabilmeli, araştırmaya katkısının olacağını değerlendirdiği uzmanları, kamu görevlilerini, özel kişi ve kuruluşları davet edebilmeli (gerekğinde zor kullanarak getirtebilme), dinleyebilmeli ve soru sorabilmeli, araştırma aşamasında iş birliğine yanaşmayan bireyleri, birey gruplarını bir başka organa (yargı veya idari makamlara) yönlendirebilmelidir. Bağımsız olarak karar verebilmeli ve kararlarının sonuçlarını takip edebilmelidir (UN, 2010: 81-93; UN, 1995: 32-33).

Kabul edilebilirlik koşullarını taşıyan başvurular, esastan incelemeye alınmaktadır. Ulusal kurumlar, bir başvuru üzerine veya kendiliğinden harekete

geçerek yapmış oldukları araştırma sonucunda, bir hak ihlalinin meydana geldiğine dair tespitte bulunmaları durumunda, ihlale neden olan kurum ve birey ile iş birliği yaparak, taraflar arasında uzlaşmayı sağlayacak şekilde, dostane bir çözüm ile sorunu sonuçlandırmaya çalışmaktadırlar. Bu çözüm, sonuçları bakımından öncelikle mağduriyetin maddi ve manevi olarak tazmin edilmesi, özür dilenmesi ve müteakiben de mağduriyete neden olan uygulamanın veya düzenlemenin ortadan kaldırılması şeklinde olmaktadır. Etkili ve bağımsız olan ulusal kurumlar, araştırma safhasında iken de, “geçici tazminat” veya “tedbir kararı” olarak, hak ihlaline neden olan “uygulamayı durdurma” kararı da verebilmektedirler. Taraflar arasında bir uzlaşma sağlanamadığı takdirde, ara buluculuk görevi yapılmakta ve tarafların kendi aralarında bir anlaşmaya varmaları yolu denenmektedir (UN, 2010: 81-92; UN, 1995: 31).

Ulusal kurumlar, gerek görmeleri halinde kararlarını kamuoyu ile paylaşabilmekte ve kamuoyu baskısını kullanmak sureti ile de tarafları çözüme zorlamaktadırlar. Ayrıca araştırma sonucunda bir durum tespiti yaparak, tarafları sorunun çözümünde yetkili olduğunu düşündükleri bir başka organa, genelde yargıya yönlendirmektedirler. Bu yönlendirme kararı içerisinde tarafların yerine getirmeleri gereken, ancak bağlayıcılığı olmayan tavsiyeler de yazılı olarak belirtilmektedir. Ulusal kurumların yapmış oldukları araştırma, inceleme ve ulaşılan sonuçlar, yargı makamları için bağlayıcı olmayan, ancak dikkate alınması gereken olgular niteliğindedir. Bireylerin, uluslararası yargı ve koruma mekanizmalarına başvurabilmeleri için iç hukuk yollarının tüketilmiş olması şartı aranmaktadır. Çünkü hakların korunmasında esas sorumlu olarak ulusal seviyede hükümetler kabul edilmektedir (UN, 2010: 81-92; UN, 1995: 34).

Ulusal insan hakları kurumlarına başvurunun yapılmış olması, iç hukuk yollarının tamamen tüketilmiş olduğu anlamına gelmemektedir. İlgili devletin hukuk sistemi içerisinde yer alan olağan yargı yollarının tamamlanmış olması şartı aranmaktadır. Ulusal kurumların, yürütme ve yargı organlarının yerine geçerek düzenleyici ve ortadan kaldıracı kararlar verme yetkileri bulunmamaktadır. Ulusal kurumlar, sorunu kendi çabaları ile çözemeyip de adli ve idari yargıya taşımaları halinde, isterlerse müdahil olarak yargı süreçlerine katkı sağlayabilmektedirler (UN, 1995: 35).

3.4.3.2 Yargı Süreçlerine Katılma Yetkisi

Ulusal insan hakları kurumları, genel olarak dostane çözüm ile tarafları uzlaştırmak suretiyle mağduriyetleri giderme yöntemini kullanmaktadırlar. Ancak kurumun işlevsel etkinliğinin, kamuoyu nezdindeki saygınlığının arttırılması ve tarafların kuruma olan güvenlerinin sağlanması açısından yargıya başvurma ya da yargı süreçlerine katılma gibi yetkiler de tanınabilmektedir. Ulusal insan hakları kurumları, araştırma ve inceleme sonucunda konusu suç teşkil eden bir eylemin varlığının tespit edilmesi, araştırma sürecinde; zor kullanma durumlarının ortaya çıkması ve araştırma sonucunda taraflarca üzerinde mutabık kalınan uzlaşma kararına uyulmasının sağlanması için yargıya doğrudan başvurabilmektedirler. BM Ulusal İnsan Hakları Kurumları El Kitabında, insan hakları hukuku çerçevesinde açılan ya da ulusal insan hakları kurumlarının yetkileri içerisinde yer alan insan hakları davalarına, ulusal yargı usul ve esaslarına uygun olarak müdahil olma ve dava açma yetkisinin ulusal insan hakları kurumlarına verilebileceği de belirtilmektedir (Beco ve Murray, 2014: 101-112).

Ayrıca Avrupa bölgesinde yer alan ulusal insan hakları kurumlarının, mağdurlar adına Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne doğrudan başvuru hakları bulunmamakla birlikte, ulusal kurumlara hem doğrudan hem de Avrupa İnsan Hakları Kurumları bölgesel temsilcileri aracılığıyla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne *amicus curiae* mahkeme dostu²³ olarak başvuru hakkı tanınmıştır. Nitekim Ulusal İnsan Hakları Kurumları Avrupa Grubu, Şubat 2008 yılında ilk kez *amicus curiae* olarak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nde D.D. V. Lithuania davasına müdahil olmuştur (Eren, 2012: 474-476).

Yukarıda belirtilen sorumluluklar çerçevesinde, ulusal kurumlara verilebilecek yargıya başvurma ve yargı süreçlerine katılma yetkileri önem kazanmaktadır. Ulusal kurumların yargı süreçlerine katılabilme imkânlarından birincisi, ülkedeki insan haklarına aykırı yasaların iptali için anayasa mahkemesine başvurabilme yetkisidir. Ulusal insan hakları kurumu tarafından bir hak ihlalinin araştırılması veya ülkedeki mevzuatın insan haklarına uygunluğu açısından

²³ Ulusal kurumların mahkeme dostu olarak davaya dâhil olmaları halinde davanın bir tarafı olmaları, delil sunmaları ve temyiz hakkına da sahip olmaları söz konusu değildir. Sadece sonuçları itibarıyla üçüncü kişilerin haklarını etkileyecek önemli davalarda, mahkemeye bilgi ve belge sağlayarak, yargılama sürecine destek sunarlar ve bu yetki mahkemelerin izni ile kullanılabilir. Abdullah, Eren. *Ulusal İnsan Hakları Kurumları*. 1. Baskı. (İstanbul: XII Levha Yayınları, 2012), 474-476.

izlenmesi esnasında, insan hakları temel ilkelerine ve uluslararası standartlara bir aykırılık tespit edilmesi durumunda, konuyu doğrudan anayasa mahkemesine götürebilme yetkisinin verilmesi, kurumun etkinliği ve saygınlığı açısından büyük önem taşımaktadır. İkinci olarak da araştırma esnasında bir hak ihlalinin varlığına karar verilmesine rağmen, tarafların tatmin edici ve uzlaştırıcı bir çözüme razı edilememesi durumunda, konuyu kurumsal görüş ve deliller ile birlikte ulusal yargıya götürebilmeleri²⁴ ve taraf olmadan, *mahkeme dostu* olarak davaya katılabilmeleri mümkün olmalıdır.²⁵ Böylece hem tarafları uzlaşmaya ikna edebilecek önemli bir yetkiye sahip olacaklar hem de kovuşturma sürecinin kısaltılmasını sağlayacak, gerekli bilgi, belge ve teknik desteği verebileceklerdir.

3.5. Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı

7-9 Ekim 1991 tarihlerinde Paris'te düzenlenen Ulusal Kurumlar Atölye Çalışması ve 25 Haziran 1993'de Viyana'da düzenlenen, Dünya İnsan Hakları Konferansı'nda, ulusal kurumları, BM ve bölgesel ölçekteki faaliyetlerde temsil edecek, ulusal kurumlar arasındaki iş birliği ve dayanışmayı sağlayacak, ulusal kurumların kurulmasını teşvik edecek, ulusal kurumların kurulması için, hükümetlere teknik ve bilgi desteğinde bulunacak, mevcut ulusal kurumlar ile yeni kurulacak olan kurumların, Paris Prensipleri ile uyumunu sağlayacak bir koordinasyon komitesinin kurulması fikri gündeme gelmiştir. 13-17 Aralık 1993 tarihleri arasında Tunus'ta düzenlenen, İkinci Uluslararası Ulusal Kurumlar Atölye Çalışması'nın akabinde de bu düşünce, hayata geçirilmiş ve Koordinasyon Komitesi oluşturulmuştur (Pohjolainen, 2006: 11).

Koordinasyon Komitesi'nin kurulması, BM İnsan Hakları Komisyonunun 1994/54 sayılı Kararıyla da BM seviyesinde kabul görmüştür. Koordinasyon Komitesi, kâr amacı gütmeyen, uluslararası dernek statüsünde, Genel Merkezi Cenevre'de faaliyet gösterecek şekilde İsviçre'de kurulmuştur. 22 Mart 2016 tarihinde, Cenevre'de düzenlenen ulusal kurumlar toplantısında alınan bir karar gereği, komitenin adında değişikliğe gidilmiştir. Daha önce Uluslararası Ulusal

²⁴ İngiltere Eşitlik Komisyonu, taraflar arasındaki uzlaşmayı temin etmek için, mahkemeye başvurabilme yetkisine sahiptir. Equality Act, (2006), md.24. [https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/3/pdfs/ukpga_20060003_en .pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/3/pdfs/ukpga_20060003_en.pdf), Erişim Tarihi: 21 Ocak 2019.

²⁵ Hindistan Ulusal İnsan Hakları Komisyonu, mahkemede devam etmekte olan bir insan hakları kovuşturmasına mahkemenin onayı ile katılabilmektedir. The Protection of Human Rights Act, 1993 No 10 of 1994 (India), Chapter III, md.12/b. https://www.mha.gov.in/sites/default/files/Protection%20of%20HR%20Act1993_0.pdf, Erişim Tarihi: 18 Kasım 2021.

İnsan Hakları Kurumları Koordinasyon Komitesi (ICC) olarak isimlendirilen Komite'nin adı, Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı (GANHRI) olarak değiştirilmiştir (GANHRI Statute, md.2).

21 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe giren, Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı'nın İç Tüzüğü, 2016 yılına kadar yedi kez değişikliğe uğramıştır. Ulusal insan hakları kurumlarının konseptindeki gelişmelere paralel olarak Kurumun Tüzüğünde de bazı güncellemeler yapılmıştır. Tüzüğe göre Kurumun, temel görev ve sorumlulukları şu şekilde belirlenmiştir: Ulusal kurumların faaliyetlerini uluslararası düzeyde koordine etmek. Kurumlar arası iş birliğini gerçekleştirmek ve ulusal kurumların gelişimine yönelik politikalar geliştirmek. Bölgesel ve evrensel ölçekte konferanslar ve toplantılar düzenlemek. Yeni kurulacak ve mevcut ulusal kurumların Paris Prensipleri ile tam uyumlu olarak oluşturulmasını sağlamak, bu konuda hükümetlere tecrübe ve bilgi aktarımında bulunmak. Akreditasyon işlemlerini yerine getirmek, baskı ve tehdit altında olan ulusal kurumlara yardım ve destek de bulunmak. Kurumlara eğitim ve öğretim imkânı sağlamak (GANRHI Statute, md.7).

Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı, tüm faaliyetlerini, BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Bürosu ile koordineli ve irtibatlı olarak yürütmektedir. Küresel Ağ'a bağlı olarak görev yapan, Akreditasyon Alt Komitesi'nin dört üyesinden birisi, BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Bürosu'nda daimî temsilci olarak görev yapmaktadır. BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, ulusal insan hakları kurumlarının, BM ve bölgesel insan hakları koruma sistemleri ile koordinasyonunu sağlayan ve onların faaliyetlerine her yönden destek veren en yetkili organdır (GANRHI Statute, md.10). Ayrıca Komiserlik bünyesinde, Ulusal ve Bölgesel İnsan Hakları Mekanizmaları Bölümü oluşturulmuştur. Bu birim, ulusal kurumların, Paris Prensipleri'ne tam uyumlu olarak kurulması ve kurumların güçlendirilmesi için danışmanlık ve teknik destek sağlamaktadır.

Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı, dört alt bölgesel ağdan oluşmaktadır. Bu ağlar, Afrika, Avrupa, Amerika ve Asya-Pasifik Bölgesi Ulusal İnsan Hakları Kurumları Ağı olarak adlandırılmaktadırlar. Bölgesel alt ağlar, kendi üyeleri arasından "A" statüsünde akredite niteliğe sahip ulusal insan hakları kurumlarından, dörder temsilci seçerek, "Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı'nın, on altı üyesini belirlemektedir. Bu on altı üye, aynı zamanda hem Ulusal İnsan Hakları Kurumları Bürosu hem de Genel Kurul olarak, Cenevre'de görev

yapmaktadır. Genel Kurul, Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı'nın en üst yetkili organıdır (GANRHI Statute, md.31-33).

Genel Kurul'un görevleri ise, Büronun faaliyetlerini kontrol etmek ve onaylamak. Küresel Ağı'nın bütçesini tespit etmek ve ulusal kurumların ödemesi gereken yıllık üye aidatlarını belirlemek. Kurum Tüzüğü'nde gerekli değişiklikleri yapmak (GANRHI Statute, md.31-33). Genel Kurul, yılda en az bir kez olacak şekilde, BM İnsan Hakları Konseyi'nin toplantıları ile koordineli olarak kendi toplantılarını icra etmektedir. Ayrıca üyelerin beşte birinin yazılı talebi ile planlı toplantılarının haricinde de toplantılar yapabilmektedir. Genel Kurul, kendisine verilmiş olan görevleri yerine getirmek üzere, kendi içerisinde seçimle görevlendirmeler yapmaktadır. On altı üye arasından seçilen, başkan ve sekreter üç yıl süre ile görev yapmaktadır (GANRHI Statute, md.32-45).

Büro, Cenevre'de faaliyet göstermekte ve Genel Kurul toplantıları ile koordineli olarak yılda en az iki kez toplanmaktadır. Büro toplantılarını Başkan, onun yokluğunda ise Genel Sekreter yönetmektedir. Her üye, bir oy hakkına sahip olup, oy çokluğu ile kararlar alınmaktadır. Oyların eşit olması durumunda ise görüşülmekte olan konu, "ret" edilmiş olmaktadır. Toplantılarda ve sonuç raporlarının yazımında, İngilizce, Fransızca ve İspanyolca dilleri kullanılmaktadır (GANRHI Statute, md.48-50).

Büro, Küresel Ağı'nın Tüzüğü'nde belirtilen amaçları ve görevleri yerine getirecek şekilde geniş yönetim inisiyatifi ile yetkilendirilmiştir. Büronun yönetim yetkileri şu hususları kapsamaktadır: Akreditasyon Alt Komitesinin görüşlerini aldıktan sonra ulusal kurumların akreditasyon başvurularını sonuçlandırmak. Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı'na üyelik başvurularını onaylamak. Genel Kurulu toplantıya çağırmak. BM mekanizmaları ve süreçleri ile iş birliği ve koordinasyonu sağlamak, özellikle, İnsan Hakları Yüksek Komiserliği ile koordineli olarak, Genel Kurul toplantılarını, uluslararası toplantıları, konferansları, akreditasyon işlemlerini planlayıp gerçekleştirmek. Ulusal insan hakları kurumlarının, BM İnsan Hakları Konseyi ve diğer BM insan hakları koruma mekanizmalarına katılımlarını koordine etmek ve destek sağlamak. Finansal komite üyelerini atamak, ihtiyaç duyulan herhangi bir şeyi almak, kiralamak, banka, sigorta hesabı açmak, parasal harcama, sözleşme yapmak, bağış ve yardım kabul etmek ve diğer tasarruflarda bulunmak. Personeli işe almak ve işten çıkarmak, daimî komitelere ve alt komitelere personel atamak (GANRHI Statute, md.46).

Ulusal İnsan Hakları Kurumları Küresel Ağı'na bağlı olarak görev yapan ve akreditasyon işlemlerini yürüten Komite, Akreditasyon Alt Komitesi'dir. Akreditasyon Alt Komitesi, üyelik başvurularının kabul veya reddedilmesine esas olacak incelemeyi yaparak, GANHRI Bürosu'na ve üyelerine teknik bilgi desteği sağlayan ve yardımcı olan bir alt birimdir. Akreditasyon Alt Komitesi üyeleri, her bir bölgesel alt ağı temsil edecek şekilde, "A" statüsü akreditasyonuna sahip ulusal kurumların her birinden üç yıllığına seçilmiş, dört üyeden meydana gelmektedir. Akreditasyon Alt Komitesi üyeleri, kendi aralarından bir kişiyi bir yıllık süre ile başkan, bir kişiyi de BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği'nde temsilci olarak seçmektedirler. Akreditasyon Alt Komitesi üyeleri, seçilmiş oldukları bölgeye ait ulusal insan hakları kurumlarının üyelik akreditasyon başvurularının değerlendirilmesi ile mevcut akreditasyon durumlarının gözden geçirilmesi işlemlerini yerine getirmekten sorumludurlar (Rules of Procedure for The GANHRI Sub-Committee on Accreditation, md.3).

3.5.1 Ulusal Kurumların Akreditasyon Süreci ve İşlemleri

Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Paris Prensipleri ile uyumluluğu, BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliğinin gözetim ve kontrolünde olmak üzere GANHRI Bürosunun akreditasyon işlemi ile tespit edilip karara bağlanmaktadır. GANHRI Bürosu, akreditasyon işlemlerini, Büro'ya bağlı olarak görev yapan, Akreditasyon Alt Komitesi vasıtasıyla yürütmektedir. Akreditasyon talebinde bulunan ulusal insan hakları kurumu, kuruluş ve yetkilerini gösteren yasa ya da diğer hukuki belgelerin bir kopyası, yıllık bütçesi, çalışan personel durumu dâhil örgütsel teşkilat şeması, kurum tarafından hazırlanmış en son yıla ait rapor ya da ona eşdeğerde bir belgenin kopyası, Paris Prensipleri'ne tam uyumluluğunu gösteren detaylı açıklamalarını ya da aşamalı olarak uyum sürecine ait eylem planı ile birlikte doğrudan GANHRI Bürosu Başkanlığına başvuruda bulunmaktadır (Rules of Procedure for The GANHRI Sub-Committee on Accreditation, md.6).

Akreditasyon süreci şu şekilde işlemektedir: GANHRI Bürosu, başvuru belgelerini, Akreditasyon Alt Komitesine göndermektedir. Başvuru belgeleri, öncelikle Akreditasyon Alt Komitesi tarafından incelenmektedir. Akreditasyon Alt Komitesi kendi görüşünü içeren raporunu hazırlayarak İnsan Hakları Yüksek Komiserliği'nin incelemesine sunmaktadır. BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği'nin görüşlerini almayı müteakip Akreditasyon Alt Komitesi kararını, GANHRI Bürosu Başkanlığına iletmektedir. GANHRI Bürosunun Akreditasyon

Alt Komitesi'nin kararını onaylaması durumunda akreditasyon değerlendirilmesi işlemlerine başlanmaktadır. Fakat Akreditasyon Alt Komitesi'nin başvuru ile ilgili kararının olumsuz olması durumunda, GANHRI Bürosu Başkanlığı bu kararı başvuruda bulunan ulusal insan hakları kurumuna iletmektedir. Başvuruda bulunan ulusal kurum, yirmi sekiz gün içerisinde karara karşı itirazlarını yazılı olarak belgeleriyle birlikte GANHRI Bürosu Başkanlığı'na göndermektedir. GANHRI Bürosu Başkanlığı, başvuru yapan ülkenin karara ilişkin itirazını ve Akreditasyon Alt Komitesi'nin kararını, GANHRI Bürosu üyelerine ulaştırmaktadır. GANHRI Bürosu üyelerinden herhangi birinin, Akreditasyon Alt Komitesi'nin kararına katılmaması durumunda, yirmi gün içerisinde katılmama gerekçelerini, Akreditasyon Alt Komitesi Başkanına ve GANHRI Bürosu Sekreterliğine bildirmektedir. Sekreterlik, üyenin veya varsa diğer üyelerin itirazlarını, başvuru dokümanları ile birlikte GANHRI Bürosu üyelerine dağıtmaktadır. GANHRI Bürosunun on altı üyesinden, dördünün ve bu dört üyenin de en az ikisinin farklı iki alt bölgeye ait olmak koşulu ile başvuruya dair itiraza katılmaları halinde, başvuru bir sonraki dönemde değerlendirilmeye bırakılmaktadır (GANRHİ Statute, md.11-12).

Eğer başvuru talebine yirmi gün içerisinde, en az dört üyenin herhangi bir itirazı olmazsa Akreditasyon Alt Komitesi'nin önerisi, GANRHI Bürosu tarafından onaylanmış olarak kabul edilmektedir. Müteakiben de GANRHI Bürosu tarafından başvuruda bulunan ulusal kurumun, Paris Prensipleri ile olan uyumluluğu iki farklı statüde derecelendirilmektedir: Paris Prensipleri ile tam uyum sağlayan ulusal insan hakları kurumları, “A” statüsü ile tam uyumlu olmayan/kısmi uyumlu olan ulusal insan hakları kurumları da “B” statüsü ile akredite edilmektedir (Rules of Procedure for The GANHRI Sub-Committee on Accreditation, md.10)

Bir ulusal insan hakları kurumunun uluslararası insan hakları çalışmalarına katılabilmesi için öncelikle akredite edilmiş olması gerekmektedir. GANHRI üyesi ve “A” statüsündeki ulusal insan hakları kurumları tarafından her iki yılda bir, Ulusal Kurumlar İş Birliği Konferansı düzenlenmektedir. Bu konferansa, BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Bürosu, onun yetkili birim temsilcileri, Ulusal Kurumlar Bölgesel Ağ temsilcileri, insan hakları uzmanları, hükümet dışı örgütler ve devlet temsilcileri katılmaktadır. Devlet temsilcileri, yalnızca açılış ve kapanış bölümlerine katılabilmektedirler. Konferans iki bölümde icra dilmektedir: Genel ve Ulusal Kurumlar toplantısı olarak. Genel toplantı kısmına tüm katılımcılar

katılabilmektedir. Ulusal kurumlar toplantısına ise yalnızca BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Bürosu ve “A” statüsünde akreditasyona sahip ulusal kurumlar iştirak edebilmektedir. Toplantıda konuşma önceliği de yine “A” statüsünde olan kurumlara tanınmaktadır. Konferans sonunda hazırlanan sonuç deklarasyonu da yalnızca “A” statüsünde olan ulusal kurumlar tarafından imzalanmaktadır. “B” statüsündeki ulusal kurumlar da dâhil olmak üzere diğer ulusal kurumlar ise uluslararası çalışmalara oy ve söz hakkı olmaksızın gözlemci sıfatı ile katılmaktadırlar (Eren, 2012: 89-90).

“A” statüsünde akredite edilmiş olan ulusal insan hakları kurumları, her beş yılda bir periyodik olarak akreditasyon gözden geçirilmesine tabi tutulmaktadırlar. Başvurusu reddedilen veya Paris Prensipleri ile uyumlu olmadığı için akredite edilmeyen ulusal kurumlar, eksikliklerini tamamladıktan sonra herhangi bir zamanda tekrar başvuru yapabilmektedirler (GANRHI Statute, md. 15).

Ulusal kurumlar akredite edildikten sonra, örgütsel yapılarında, Paris Prensipleri’ne uyumu etkileyen, esasa yönelik herhangi bir değişiklik yaptıklarında veya ülkenin yönetim yapısında önemli bir değişiklik meydana geldiğinde, bu değişikliği, Ulusal GANRHI Bürosu’na bildirmekle yükümlüdürler. Ayrıca GANRHI Bürosunun Başkanı veya Akreditasyon Alt Komitesi üyelerinden herhangi birisinin, “A” statüsündeki ulusal insan hakları kurumunun örgütsel yapısında Paris Prensipleri ile uyumu bozan bir gelişme ve değişiklik tespit etmesi durumunda da söz konusu ulusal kurum yeniden akreditasyon değerlendirilmesine alınmaktadır (GANRHI Statute, md. 18-23).

Yeniden yapılan değerlendirmeler sonucunda, GANRHI Bürosu tarafından, “A” statüsüne sahip olan bir ulusal kurumun statüsünün düşürülmesi ile ilgili bir karar alınması durumunda, bu kararın ilgili ulusal kuruma gerekçeleri ile birlikte yazılı olarak bildirilmektedir. Aynı zamanda da ulusal kuruma, Paris Prensipleri ile tam uyumlu olduğunu yazılı dokümanlarla ispat etmesi için bir yıllık bir süre verilmektedir. Bir yıllık süre içerisinde ulusal insan hakkı kurumunun, akreditasyon için gerekli belgeleri sun(a)maması veya başvuruda bulunmaması halinde üyeliği askıya alınmaktadır. Askıya alındıktan sonra, bir yıl içerisinde ya da gözden geçirme kapsamında on sekiz ay içerisinde, Paris Prensipleri’ne uyumluluğunu gösteren gerekli belgeleri sun(a)maması halinde üyeliğine son verilmektedir. Üyeliğine son verilen ulusal insan hakları kurumu, Paris Prensipleri’ne uyumluluğu

sağladıktan sonra tekrar üyelik ve akreditasyon işlemleri için başvuruda bulunabilmektedir (GANRHI Statute, md. 13-18).

Ulusal kurumun ait olduğu ülkede olağanüstü durumların meydana gelmesi halinde, GANRHI Bürosu, “A” statüsüne sahip ulusal kurumun akreditasyonunu askıya alarak özel akreditasyon değerlendirmesi işlemini başlatabilmektedir. GANRHI Bürosu Başkanı veya Sekreteri, Büro üyelerine ve ilgili ulusal kuruma durumu yazılı olarak bildirip, gerekli açıklama ve belgeleri istemektedir. Akreditasyonu askıya alınan kurum, otuz gün içerisinde, yazılı olarak Sekreterliğe itiraz edebilmektedir. GANRHI Bürosunun on altı üyesinden herhangi birisinin, akreditasyonu askıya alınmış olan kurumun yapmış olduğu itiraza, karşı bir itirazının bulunması halinde, bu itirazın, otuz gün içerisinde Sekreterliğe bildirilmesi zorunludur. Sekreterlik, bu bilgileri derhal tüm üyelere iletmektedir. Eğer yirmi gün içerisinde, on altı üyeden (farklı iki alt bölgeden olmak koşulu ile) en az ikisinin, başlangıçtaki üyenin itirazı ile aynı nitelikte itirazları olursa akreditasyon değerlendirmesi bir sonraki toplantıya bırakılmaktadır. Fakat bu otuz gün içerisinde akreditasyonu askıya alınmış olan kurumun itirazına karşı, herhangi bir itiraz gelmez ise kurumun akreditasyonu onaylanmış kabul edilmektedir (GANRHI Statute, md. 18-23).

3.6 Değerlendirme

Ulusal insan hakları kurumları, devlet tarafından kurulan ve finanse edilen ancak idari ve mali olarak bağımsız olan, temel fonksiyonu da hükümetlere, insan hakları alanında danışmanlık yapmak, insan hakları eğitimine katkıda bulunmak, devletin hazırlamakla yükümlü olduğu raporların hazırlanmasına yardımcı olmak, insan hakları mevzuatının uluslararası evrensel standartlara uyumu konusunda teşvikler de bulunmak üzere tasarlanmış ve yetkilendirilmiş kurumlardır. Ulusal kurumlar, doğaları itibarıyla birçok çelişkiyi içerisinde barındırmaktadırlar: Devlet tarafından kurulan, devlet tarafından fonlanan ve sonuçta bir devlet kurumu olan ulusal insan hakları kurumlarının, devletin insan hakları uygulamalarını dışarıdan izlemesi, önerilerde bulunması ve raporlaması gibi, görevleri yerine getirmesi beklenmektedir. Asıl koruma merciinin yargı olması nedeni ile ulusal kurumların yaptırım nitelikli yetkileri, yarı yargısal ve seçimlik olarak öngörülmüştür. Ulusal kurumlar mevcut bu özellikleri itibarıyla ulusal ölçekteki idari ve yargısal koruma mekanizmaları arasında bir köprü görevi görecektir şekilde tamamlayıcı işlevleri yerine getirmektedirler.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU

Bu bölümde, tezin ana sorunsalı olan Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun, bir ulusal kurum olarak evrensel ilkelere uygun bir biçimde insan haklarını koruma işlevini yerine getirebilme kapasitesi, normatif ilkeler ve mevcut uygulamalar çerçevesinde incelenecektir. Ulusal insan hakları kurumlarının sahip olması gereken örgütsel ve işlevsel yeterlilik standartları, hakların korunması noktasındaki yetkileri, rolleri ve etkinlikleri aşağıdaki sorular çerçevesinde ortaya konulacaktır:

- 1) Ulusal insan hakları kurumları, hangi evrensel standartlar çerçevesinde çalışmaktadırlar?
- 2) Ulusal insan hakları kurumlarının, insan haklarının korunmasındaki temel rolü nedir?
- 3) Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun örgütsel özellikleri, evrensel standartları tam olarak karşılamakta mıdır?
- 4) Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Paris Prensipleri ile ulusal kurumlar için tanımlanmış olan, görev ve yetkilere sahip midir?
- 5) Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Kurumun kuruluş yasası ve mevcut uygulamaları çerçevesinde, insan haklarını etkin olarak koruyabilmekte midir?

4.1 Türkiye'de Ulusal Kurumların Tarihsel Gelişim Süreci

Türkiye'de insan hakları alanına yönelik kurumsallaşma çalışmaları, dünyadaki gelişmelere paralel biçimde gelişme göstermiştir. Özellikle Türkiye'nin 1987 yılında AB'ye tam üyelik için başvuruda bulunması ve yine aynı yıl Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi çerçevesinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne bireysel başvuru hakkını tanıması ve AİHM'in yargı yetkisini kabul etmesi, Türkiye'nin insan hakları sorunlarına yaklaşımında da önemli değişikliklere neden olmuştur. Türkiye'de insan haklarının devlet eliyle korunması için kurumsal bir yapı oluşturulması yönündeki çalışmalar, 1990'lı yıllardan itibaren hız kazanmıştır. Bu kapsamda olmak üzere yasama ve yürütme organlarına doğrudan bağlı veya ilişkili olarak dünyadaki örneklerinden farklı bir biçimde, merkez ve taşra teşkilatlarının hiyerarşik yapıları içerisinde yer alan, klasik devlet kurumu

niteliğinde bürokratik insan hakları kurumları ve birimleri hayata geçirilmiştir (Eren, 2016: 69).

Bu konuda ilk adım, 5 Aralık 1990 tarihli ve 3686 sayılı Kanunla atılmış ve TBMM bünyesinde, İnsan Hakları İnceleme Komisyonu kurulmuştur. Komisyon, Türkiye’de insan haklarının ulusal düzeyde korunmasını sağlamak amacıyla kurulan ilk insan hakları koruma mekanizmasıdır. Komisyona, dünyada ve Türkiye’deki insan hakları alanındaki gelişmeleri yakından takip etme, ülkedeki insan hakları uygulamalarını dünyadaki standartlarla uyumlu hale getirme ve hak ihlallerini soruşturma görevleri verilmiştir. Komisyon, kendisine verilen görevleri etkin olarak yerine getirecek şekilde zamanın şartlarına göre de oldukça önemli sayılabilecek yetkilerle donatılmıştır. Komisyona verilen yetkiler, hak ihlallerini incelemek için herhangi bir başvurunun yapılmasını beklemeden kendiliğinden hareket geçmeyi, çalışmalarını Ankara da veya gerek görülmesi halinde yerinde yapmayı, bakanlıklardan, genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemeyi ve buralarda inceleme yapmayı, ilgililerini çağırıp bilgi almayı içermektedir (Eren, 2016: 69).

Ayrıca Komisyona verilen alt komisyonlar oluşturma yetkisi, Komisyonun hareket kabiliyetini ve etkinliğini önemli ölçüde arttırmıştır. Komisyon tarafından hazırlanan raporlar, TBMM Genel Kurulunda okunmak veya üzerinde görüşme yapılmak suretiyle kamuoyu ile paylaşılmaktadır. İnceleme sonucunda bir suç unsuruna rastlanılması halinde Komisyon, doğrudan Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunabilmektedir. Ayrıca idarenin tasarrufunda olan işlemler için de TBMM aracılığıyla Cumhurbaşkanlığına ve ilgili bakanlıklara gönderilmektedir. Ancak Komisyonun doğrudan yasamaya bağlı olması, idari ve mali bağımsızlığının bulunmaması nedeniyle uluslararası platformlarda ulusal insan hakları kurumu olarak kabul görmemiştir. Bu nedenle de gerek BM gerekse AB platformlarında, Türkiye’nin Paris Prensipleri ile tam uyumlu ulusal kurum oluşturma süreci gündeme getirilmiştir. Komisyon, bir ulusal kurum olarak kabul görmese de bir dönem (1998-2000) yapmış olduğu soruşturmalarla ülkede yaşanan önemli insan hakları ihlallerini, TBMM’nin gündemine taşımak ve kamuoyu ile paylaşmak suretiyle insan hakları alanında oldukça önemli işlevler yerine getirmiştir (TBMM, 2021; Eroğlu, 2006: 62-67).

1990 yılında, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı tarafından (AGİT) Paris Şartı'nın imzaya açılması ve aynı yıl AİHM'in zorunlu yargı yetkisinin kabul edilmesi, insan hakları ve demokratikleşme alanındaki reform hareketlerinin de tek merkezden ve devlet eliyle koordine edilmesi ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bu maksatla, 1991 yılından itibaren bir devlet bakanı, insan hakları uygulamalarını takip etmek ve koordinasyonunu sağlamakla görevlendirilmiş, müteakip süreçte de bu görev, başbakan yardımcıları vasıtasıyla yürütülmüştür. İnsan hakları alanındaki kurumsal yapı eksikliğini gidermek amacıyla 1993 yılında çıkarılan kanun hükmünde kararname (KHK) ile İnsan Hakları Müsteşarlığı kurulmuş ise de, yetki kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle bu girişim sonuçsuz kalmıştır (Aydın, 2010: 79-83).

2000 yılında, hak ihlallerini önlemek, ihlal iddialarını incelemek, sonuçlarını yetkili mercilere bildirmek, insan hakları bilincini geliştirmek, toplumu ve uygulayıcıları eğitmek, bu konuda başbakan tarafından görevlendirilen devlet bakanının verdiği diğer görevleri yerine getirmek üzere valilere ve kaymakamlara bağlı olarak, il ve ilçelerde insan hakları kurulları oluşturulmuştur (Aydın, 2010: 80). Oluşturulan İl İnsan Hakları Kurulu'nun üyeleri, belediye başkanı, üniversite rektörü veya görevlendireceği öğretim üyesi, emniyet müdürü, jandarma komutanı, sağlık müdürü, milli eğitim müdürü, sosyal hizmetler müdürü, kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan bir avukat veya hukukçu, baro temsilcisi, tabip odaları temsilcisi, ticaret ve sanayi odası temsilcisi, esnaf ve sanatkârlar birlik temsilcisi ile sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktaydı. İlçe İnsan Hakları Kurulları da aynı şekilde İl İnsan Hakları Kurulu'nda yer alanların ilçeye uyarlanması suretiyle ilçede yer alan kurumların, kuruluşların temsilcilerini içermekteydi (25298 sayılı Yönetmelik, md.5-6).

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, üye yapılarının ağırlıklı olarak kamu görevlilerinden oluşması nedeniyle yoğun olarak eleştirilere maruz kalmıştır. Kurulun üye yapısındaki demokratik olmayan oluşumun ortadan kaldırılması maksadıyla kurulda görev alan, emniyet müdürü, jandarma komutanı, sağlık müdürü ve sosyal hizmetler müdürü çıkarılarak kurul üye yapısı yeniden düzenlenmiştir. Kuruldan çıkarılan kamu görevlilerinin yerine il genel meclisinin bir temsilcisi, TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerin il ve ilçe başkanları veya görevlendirecekleri temsilci, valilik ve kaymakamlıklar tarafından belirlenmek kaydıyla, meslek odaları veya sendikalardan bir temsilci, yerel basından bir

temsilci, muhtar, okul aile birliklerinden bir temsilci ve sivil toplum örgütlerinden en az üç temsilci dâhil edilmiştir (25298 sayılı Yönetmelik, md.5-6). İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının doğrudan valilere ve kaymakamlara bağlı olmaları, toplantılarına illerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısının, ilçelerde ise kaymakamların başkanlık etmeleri, toplantı gündemlerinin valiler ve kaymakamlar tarafından belirlenmesi, mekân olarak valilik ve kaymakamlık binaları içerisinde yer almaları, ihlal iddiaları ile ilgili başvuruların valilik ve kaymakamlık tarafından görevlendirilmiş olan kamu görevlilerince alınması hususları, bu kurumların güvenilirliklerini ve tarafsızlıklarını tartışmalı bir konuma taşımıştır.

Ayrıca kurullara verilen görevlerle orantılı olarak gerekli yetkilerin verilmemesi, kurulların kendilerine ait ayrı bir bütçelerinin, araç ve gereçlerinin bulunmaması, kurulların sekreteryâ hizmetlerinin valilik ve kaymakamlık yazı işleri müdürlüklerince yerine getiriliyor olması, kurulların aylık faaliyet raporlarının valilik tarafından ilgili mercilere gönderilmesi, kurullara ait yönetmelikte isim olarak belirtilmeyen üyelerin, valiler ve kaymakamlar tarafından belirleniyor olması gibi nedenlerle bağımsız, tarafsız ve etkin olarak inceleme, araştırma, önleme konularında sorunlarla karşı karşıya kalmıştır (25298 sayılı Yönetmelik, md. 5-19). Söz konusu bu kurullar, sorunlu olan mevcut yapıları ile etkin ve verimli olmayan varlıklarını yönetmeliğe dayalı olarak halen devam ettirmektedirler.

Yine bu süreç içerisinde, İç İşleri ve Adalet Bakanlıkları başta olmak üzere, çeşitli kurum ve kuruluşlar bünyesinde de insan hakları birimleri oluşturulmuştur. Değişik tarihlerde, tutuklular ve hükümlüler ile kadınlar, çocuklar ve engelliler gibi hassas grupların ve terör eylemleri veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle maddi zarara uğrayanların korunması amacıyla, Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve Zarar Tespit Komisyonları gibi, kurum ve kuruluşlar hayata geçirilmiştir (Eren, 2016; 70). 2001 yılına gelindiğinde ise 4643 sayılı Kanun ile insan hakları alanındaki kurumsallaşma konusunda en kapsamlı düzenleme gerçekleştirilmiştir.

Söz konusu yasa ile başbakanlık merkez teşkilatı içerisinde ana hizmet birimi olarak İnsan Hakları Başkanlığı kurulmuştur. Aynı kanun ile İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu, İnsan Hakları Üst Kurulu adı altında yeniden yapılandırılmış ve yasal bir statüye kavuşturulmuştur. Ayrıca söz konusu kanunla,

İnsan Hakları Danışma Kurulu'nun oluşumu yeniden düzenlenmiş ve ihlal iddialarını incelemek üzere, İhlal İddialarını İnceleme Heyetleri oluşturma yetkisi verilmiştir. Bu gelişmeler çerçevesinde insan hakları ile ilgili çok sayıda idari birim, birbirinden bağımsız olarak aynı alanda faaliyet göstermeye başlamıştır. 9 Ekim 2003 tarihinde bu birimlere bir yenisi daha eklenerek, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde yapılan başvuru sonuçlarına yönelik itirazları incelemek ve karara bağlamak üzere, Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu kurulmuştur (Aydın, 2010: 80-81; Eren, 2016: 71).

1990'lı ve 2000'li yıllarda insan haklarının kurumsallaşması alanında yukarıda belirtilen gelişmeler yaşanırken diğer yandan da uluslararası standartlarla tam uyumlu olacak ve uluslararası antlaşmaların hükümlerini karşılayacak, insan hakları alanındaki dağınık yapılanmayı ortadan kaldıracak yeni adımların atılması tartışılmaya başlanmıştır. Çünkü bakanlıklar ve diğer kamu kurumları bünyesinde oluşturulan insan hakları birimleri, birbirinden kopuk bir şekilde görev ve yetkileri konusunda herhangi bir koordinasyon yapılmaksızın doğrudan yürütmeye bağlı, mali ve idari özerklikleri olmayan tipik devlet kurumu olarak oluşturulmuşlardır. Söz konusu bu kurumlar, sahip oldukları örgütsel ve idari özellikleri itibarıyla ulusal insan hakları kurumu olarak işlev gösteremedikleri gibi, uluslararası platformlarda da kabul görmemişlerdir. Bunun üzerine insan hakları kurumsal yapısını tek bir çatı altında toplamak ve ulusal kurum niteliklerine sahip bir kurum oluşturmak maksadıyla 2004 tarihli İnsan Hakları Ulusal Üst Kurumu Kanun Taslağı, dönemin İnsan Hakları Başkanı tarafından hazırlanmış ancak insan hakları alanında çalışan hükümet dışı örgütlerin Taslağın katılımcı bir şekilde hazırlanmadığını belirterek tepki göstermeleri üzerine, Taslak fazla tartışılma imkânı bulmadan gündemden düşmüştür. İzleyen dönemde ise uzunca bir süre, bu alanda herhangi bir gelişme olmamıştır (Eren, 2016: 71).

1990'lı ve 2000'li yıllarda, insan hakları alanında sürekli bir kurumsallaşma çabası olmasına rağmen, Paris Prensipleri ile tam uyumlu bir ulusal kurumun oluşturulamaması, ulusal ve uluslararası platformlarda eleştiri konusu olmaya devam etmiştir. 23 Ocak 2006 ve 26 Şubat 2008 tarihlerinde yayımlanan Avrupa Konseyi Kararlarında Türkiye'den, BM ulusal insan hakları kurumları standartlarına uygun, bağımsız ve yeterli kaynaklara sahip bir kurumunun oluşturulması, kısa vadeli ödev olarak talep edilmiştir (2008/157/EC, 2008: 7).

Avrupa Konseyi'nin bu talebine karşılık Türkiye tarafından açıklanan 2008 Yılı Ulusal Programı'nın Siyasi Kriterler bölümünde, Başbakanlığa bağlı olarak faaliyetini sürdürmekte olan İnsan Hakları Başkanlığının, Paris Prensipleri çerçevesinde yeniden yapılandırılacağı taahhüt edilmiştir (Avrupa Birliği Türkiye Ulusal Programı, 2008: 6).

Müteakiben 28 Ocak 2010 tarihinde de, TBMM Başkanlığına Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun kurulması ile ilgili kanun teklifi sunulmuştur. Kanun teklifinin gerekçeler bölümünde, yaygın bir insan hakları kurumsallaşmasının mevcudiyetine rağmen, Paris Prensipleri'ne uygun bir yapılanmanın eksikliğinin, çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından ulusal ve uluslararası düzeyde eleştiri konusu yapıldığı belirtilmiştir (TBMM Anayasa Komisyon Raporu, 1/589: 2). Kanun teklifinin gerekçeler bölümünde de belirtildiği gibi, Türk idari teşkilatı içerisinde insan haklarına yönelik olarak yaygın bir kurumsallaşma çabası söz konusudur. Ancak söz konusu bu yapılanma, uluslararası standartlardan oldukça uzak, Türkiye'nin ihtiyaçlarından kopuk, insan hakları uygulamalarını bürokratikleştirecek şekilde ve dağınık bir biçimde hayata geçirilmiştir. Oluşturulan söz konusu kurumların sahip oldukları statüleri ve özellikleri itibarıyla yürütmenin insan hakları alanındaki uygulamalarını bağımsız ve tarafsız olarak izlemeleri de mümkün olamamıştır. Kanun teklifi ile insan hakları alanındaki etkin ve verimli olmayan dağınık yapılanmaya son verilerek tek bir ulusal kurumun oluşturulması hedeflenmiştir.

Ancak tüm bu kurumsallaşma çabalarına rağmen, Avrupa Birliği'nin 2011 yılında yayımlanan İlerleme Raporu'nda, 2010 yılında TBMM Başkanlığına sunulan Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısı'nın, Paris Prensipleri'nin koşullarını tam olarak karşılamadığı, halen mevcut olan İnsan Hakları Başkanlığı'nın ise bağımsız ve işlevsel özelliklere sahip olmadığı eleştirileri yer almıştır (İzci, 2015: 122-124). Çünkü Kanun Tasarısının gerekçeler bölümünde uluslararası standartlarla tam olarak uyumlu bir insan hakları kurumunun oluşturulacağı belirtilmiş olmasına rağmen, kurulması planlanan söz konusu ulusal insan hakları kurumunun Başbakanlıkla ilişkilendirilmesi, kurul üyelerinin büyük bir bölümünün yürütme tarafından atanması, kurumun bütçesi ve personeli üzerinde yürütmenin doğrudan etkisinin bulunması gibi idari özerkliği ve mali bağımsızlığı ciddi ölçüde kısıtlayan düzenlemelere yer verilmiş olması nedeniyle Paris Prensipleri'nin oldukça gerisine düşmektedir.

İnsan hakları alanındaki kurumsallaşma çalışmaları kapsamındaki diğer bir önemli gelişme de, 2010 yılında kabul edilen Anayasa değişikliğiyle yasal bir statüye kavuşturulan KDK'nin 2012 yılında kurulmasıyla gerçekleştirilmiştir. Kuruluş kanunu ile KDK'ye, idarenin eylem ve işlemlerinin insan haklarına uygunluğu açısından inceleme görevi de verilmiştir. Dolayısıyla KDK, aynı zamanda insan hakları alanında faaliyet gösteren bir ulusal insan hakları kurumu niteliğine de sahiptir (Eren, 2016: 72).

KDK'ye verilen yetkiler çerçevesinde insan haklarına yönelik incelemenin kapsamı, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelenmesi, araştırılması ve önerilerde bulunması ile sınırlıdır. İdarenin yanı sıra kişilerden ve toplumdan kaynaklanabilecek insan hakları ihlalleri, Kurumun yetki alanı dışında bırakılmıştır. Ayrıca kurumun herhangi bir yaptırım yetkisi de bulunmamaktadır. Kurum bu haliyle, idare ile vatandaş arasında tipik bir ara bulucu konumundadır. Dolayısıyla, ulusal insan hakları kurumları için öngörülen işlevleri tam olarak karşılamamaktadır (Eren, 2007: 1056).

Özellikle Avrupa bölgesinde olmak üzere diğer bölgelerde de ombudsmanlık adı altında faaliyet gösteren ve ulusal insan hakları kurumu olarak akredite edilmiş ulusal kurumlar bulunmaktadır. Bu durumu şu şekilde izah etmek mümkündür: Ulusal kurumlar fikrinin hayata geçirilmesi aşamasında, söz konusu ülkelerin hukuk gelenekleri ile sosyal ve toplumsal yapılarının özelliklerinin gereği olarak ombudsmanlık kurumları hâlihazırda insan hakları alanında faaliyet göstermekte idiler. Söz konusu ülkeler yeni bir kurum oluşturmak yerine var olan ombudsmanlık kurumlarının yetkilerini, insan haklarını da içerecek şekilde genişleterek ve ilave tedbirlerle özerkliklerini de güçlendirmek sureti ile ulusal insan hakları kurumlarına dönüştürmeyi tercih etmişlerdir. Yüzyılları aşan bir geleneksel uygulama olması nedeni ile de “ombudsman” sıfatını kullanmaya devam etmektedirler (Pohjolainen, 2006: 90).

KDK, hem yetki olarak hem de işlev olarak ulusal insan hakları kurumu alanındaki ihtiyaçları tam olarak karşılayamamıştır. Çünkü KDK oluşturulurken gerek doktrin gerekse beklenti olarak farklı yaklaşım ve amaçlarla kurulmuştur. Bu nedenle de ulusal insan hakları kurumu alanındaki ihtiyaç, hem uluslararası taahhütlerin gereği hem de konjonktürel olarak varlığını devam ettirmiştir. Alandaki boşluğu gidermek ve anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülükleri yerine

getirmek maksadıyla, 21 Haziran 2012 tarih ve 6332 sayılı Kanun ile Türkiye İnsan Hakları Kurumu oluşturulmuştur. Böylece 1990'lı yıllarda başlayan kurumsallaşma çalışmaları, 2012 yılında somutlaşmış ve Türkiye İnsan Hakları Kurumu hayata geçirilmiştir. Ancak Kanun tasarısının görüşülmesi esnasında, sivil toplum örgütlerinin, medya temsilcilerinin, üniversitelerin, muhalefet partilerinin, insan hakları gönüllülerinin ve uluslararası kurumların görüş ve önerilerinin dikkate alınmaması nedeniyle, Paris Prensipleri ile tam uyumlu ve çoğulcu toplumsal temsiliyeti sağlayacak nitelikte bir ulusal kurumun oluşturulması gerçekleştirilememiştir.

2013 yılı Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin, insan hakları mekanizmalarının ve kurumlarının oluşturulması konusunda iyi düzeyde ilerleme kaydettiği, ancak bu kurumların hâlâ etkinliğini ve tarafsızlığını kanıtlayacak bir performans ortaya koyamadıkları ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu 2013 Yılı İlerleme Raporu, 13). Müteakiben yayınlanan 2014 yılı ilerleme raporunda ise Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun, İşkencenin Önlenmesine Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İhtiyari Protokol uyarınca, Ulusal Önleme Mekanizması (UÖM) olarak yetkilendirildiği, ancak bu kurumun özerkliğinin artırılması ve ırkçılık, yabancı düşmanlığı, anti-semitizm ve hoşgörüsüzlük ile mücadele etmek, ayrımcılığı önlemek üzere ayrı bir kurumun oluşturulmasının gerekliliği özellikle vurgulanmıştır (Avrupa Komisyonu 2014 Yılı İlerleme Raporu, 14-15).

2012 yılında kurulan Türkiye İnsan Hakları Kurumu, Paris Prensipleri ile tam uyumlu olmaması, kendisine verilen görevleri etkin ve verimli olarak yerine getirememesi nedeniyle Ulusal Kurumlar Küresel Ağı tarafından da akredite edilemediği için uluslararası statüye ve standartlara sahip ulusal insan hakları kurumu niteliğine kavuşamamıştır. Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun oluşturulması aşamasında göz ardı edilen geniş toplumsal katılım ve çoğulculuk, Kurumun meşruiyetini ve güvenilirliğini önemli ölçüde etkilemiştir. Bu nedenle hem ulusal hem de uluslararası platformlarda Paris Prensipleri ile tam uyumlu ulusal kurumun kurulması yönündeki talepler devam etmiştir. Bu eleştiriler ve talepler karşısında Türkiye, her zaman olduğu gibi insan hakları uygulamalarına yönelik tüm sorunları ve farklı yapılar içerisinde insan hakları alanında faaliyet gösteren kurumlara ait uyumsuzlukları, TİHK'nin örgütsel yapısında ve yetkilerinde yapacağı ufak tefek bazı değişikliklerle pragmatik olarak çözmeyi tercih etmiştir.

Bu maksatla, ayrımcılığı önlemek suretiyle yönetimde ve kamu hizmetlerinin sunulmasında eşitliği sağlayacak, kötü muamele ve işkenceyi önleyecek, uluslararası standartları karşılayacak ve insan hakları alanındaki dağınık kurumsal yapılanmayı tek bir çatı altında toplayacak bir Kanun Tasarısı, 28 Ocak 2016 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sevk edilmiştir. 6 Nisan 2016 tarihinde de söz konusu Kanun Tasarısı, TBMM'de kabul edilerek, Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun yerine, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu kurulmuştur.

4.2 Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu

4.2.1 TİHEK'in Türk İdari Teşkilatı İçerisindeki Yeri

Ulusal insan hakları kurumlarının, örgütsel yapıları, hukuki dayanakları, karar organlarının oluşumları, görevleri, idari ve mali özerklikleri bakımından biçimsel ve kısmen de olsa işlevsel olarak düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile benzer bazı özelliklere sahip olduklarını söylemek mümkündür. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, örgütsel benzerlikleri nedeniyle TİHEK'in idari yapı içerisindeki yerinin belirlenmesinde bir karşılaştırma referansı olarak kullanılmaktadır. Ulusal insan hakları kurumlarının sahip oldukları örgütsel özellikler, üzerinde büyük ölçüde uluslararası uzlaşıya varılmış, BM, AK ve AB tarafından da benimsenmiş, Paris Prensipleri'nde yer alan asgari standartları içermektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile ulusal insan hakları kurumlarının örgütsel yapılarının ortak özellikleri, idari ve mali özerklidir. Ulusal insan hakları kurumlarını, Paris Prensipleri üzerinden düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile karşılaştıracak olursak, öne çıkan benzerlikleri, anayasal veya yasal bir dayanak ile kurulmaları, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali bağımsızlıklarıdır. Ancak ulusal insan hakları kurumları, düzenleyici ve denetleyici bir kurum değildir. Çünkü ulusal insan hakları kurumlarının insan haklarını ve standartlarını belirleme, hakların uygulanmasına yönelik kurallar koyma veya düzenleme, uygulamaları denetleme gibi yetkileri bulunmamaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların işlevleri her ne kadar insan hakları ile ilişkilendirilse de bu çaba, zorlama bir kurgudur. Çünkü bu kurumların yapmış oldukları düzenlemelerin ve yaptırımların amacı, tüketici haklarının korunmasından ziyade piyasa aktörleri arasındaki rekabet koşullarının belirlenmesine yöneliktir. Dolayısıyla bu kurumların fonksiyonları, doğrudan insan hakları ile ilişkilendirilemeyecek kadar sınırlıdır. Gerek insan hakları kurumlarına ait uluslararası normlar açısından gerekse uygulama örnekleri

bakımından düzenleyici ve denetleyici kurumlar, ulusal insan hakları kurumları olarak kabul edilmemektedir. Her şeyden önce insan hakları, üretilen, takas edilen, satılan ve piyasa değeri olan bir mal veya hizmet değildir.

İnsan hakları alanı, bir ekonomik sektör ise hiç değildir. Bu nedenle ulusal insan hakları kurumlarının, pozitif hukuk yolu ile koruma altına alınmış olan insan haklarını düzenleyici, kural koyucu ve denetleyici bir işlevi olamaz. Düzenleyici ve denetleyici kurumların faaliyet gösterdikleri sektörle ilgili kararlar almalarının doğal bir sonucu olarak idari yaptırım yetkileri bulunmaktadır. Bu yetki, söz konusu kurumlar için olmazsa olmaz nitelikte olup, ihtiyari bir yetki değildir. Bu kurumlar için idari yaptırım yetkileri, var olma sebeplerinin ve asli işlevlerinin temel dayanağıdır. Oysa ulusal insan hakları kurumları için öngörülen idari yaptırım yetkisi, tercihe ve takdire bağlı seçimlik bir yetkidir.

Paris Prensipleri'ne göre ulusal insan hakları kurumlarının görevi, insan haklarının geliştirilmesi ve korunması alanında, parlâmentoya ve hükümete danışmanlık yapmak, tavsiyelerde bulunmak ve rapor hazırlamaktır. Bu tanımdan hareketle ulusal insan hakları kurumları, devlet ile sivil toplum arasında köprü görevi gören, sivil toplum örgütlerinden farklı ve özellikleri itibarıyla da devletin tipik diğer kurumlarından ayrı bir kategoride değerlendirilmektedir. Kanaatimizce, ulusal insan hakları kurumlarını, insan hakları alanında düzenleyici ve denetleyici bir kurum olarak değerlendirmek pek de olanaklı görülmemektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların Türk idari teşkilatına giriş süreçleri ve dinamikleri ile Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun giriş süreç ve dinamikleri kısmen benzerlikler göstermektedir. Söz konusu kurumlar, bir ihtiyaçtan çok dışsal dinamiklerin ve süreçlerin etkisi ile oluşturulmuş olmaları nedeniyle anayasa ve idare hukuku açısından Türk idari teşkilatı içerisindeki yerleri son derece tartışmalıdır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, daha çok ulusal parlamentoların ve kamu bürokrasisinin, ulusal ekonominin düzenleyici, denetleyici ve karar verme süreçlerinden çıkarılarak, özelleştirilen piyasanın bağımsız kurullar aracılığıyla daha kolay kontrol edilmesine yönelik neo liberal tercihlerin sonucu olarak kurulmuş küresel piyasa aktörleridir. Türkiye İnsan Hakları Eşitlik Kurumu da, ulusal bir zorunluluktan ve ihtiyaçtan değil, küreselleşme sürecinin dışsal baskıları ile pragmatik siyasi politikalar ve beklentiler sonucu oluşturulmuş bir kurumdur (Erdoğan, 2016: 586-589).

Türk idari teşkilatı, iki temel yapı üzerinden örgütlenmiştir: Merkezden yönetim ve yerinden yönetim. Günümüz modern kamu yönetimi anlayışı, mümkün olduğu kadar merkeziyetçilikten uzak, idari ve mali bağımsızlığa sahip yerinden yönetim birimlerinin oluşturulmasını öngörmektedir. Bu yaklaşımın arka planında yer alan düşünce ise yerel yönetimler aracılığıyla yerel ihtiyaçların daha gerçekçi olarak tespit edilip karşılanacağı, kamu hizmetlerinin daha rasyonel olarak yerine getirileceği ve daha katılımcı demokratik bir yönetim sisteminin tesis edileceği varsayımına dayanmaktadır. Bu nedenle de yerinden yönetim sistemiyle bürokratik devlet yapısından çıkılarak, kendi organlarıyla, kendi personel ve mal varlığıyla daha hızlı kararlar alabilen, alanında uzmanlaşmış kamu tüzelkişileri oluşturulmak suretiyle yönetimde etkinlik ve verimlilik sağlanması hedeflenmektedir (Eren, 2016: 81-84; Lions ve Pegram, 2017: 631).

Bir kuruluşun yerinden yönetim kuruluşu olabilmesi için her şeyden önce kamu tüzel kişiliğine sahip olması gerekir. Kamu tüzel kişiliği, kurumsal ve işlevsel bağımsızlığın ön şartı olarak kabul edilmektedir. Kamu tüzel kişiliği hukuki açıdan oldukça önemli bir niteliktir. Kamu tüzel kişilikleri öncelikle hukuki açıdan kişi yani, hak sahibi sayılmaktadırlar. Hukuken hak sahipliği statüsü ile borç altına girebilmekte, hukuki işlem yapabilmekte, irade beyanında bulunabilmekte, davalı veya davacı olabilmekte, sorumlu tutulabilmekte ve mal sahibi olabilmektedir. Hak sahipliğinin yanı sıra ayrıca kamu gücü ayrıcalıklarına ve yükümlülüklerine de tabi olmaktadır. Bu kapsamda, tek yanlı işlem oluşturabilmekte, aldıkları kararları uygulayabilmekte, idari sözleşme yapabilmekte, mal ve hizmet satın alabilmekte, kamu görevlisi istihdam edebilmekte ve kamu hizmeti yürütebilmektedirler (Eren, 2016: 81).

Yerinden yönetim kuruluşunun bir diğer önemli özelliği de, merkezi idare karşısında belli ölçüde idari ve mali özerkliğe sahip olması ve hiyerarşik denetime tabi olmamasıdır. Devlet teşkilatı içerisinde yer alan kurum ve kuruluşlar, parçalı olarak işlev görmektedirler. Ancak üniter devlet yapısında egemenliğin ve yetkinin toplandığı tek merkez, devletin kendisidir. Devlet kurumları arasındaki olması gereken bütünlük, idarenin bütünlüğü olarak ifade edilmektedir. İdarenin bütünlüğü ise iki hukuki araç ile sağlanmaktadır: Hiyerarşi ve vesayet denetimi. Hiyerarşi, tek bir tüzel kişilik içinde yer alan çeşitli makam ve birimler arasındaki bütünlüğü sağlamaktadır. İdari vesayet ise, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları

veya belirli bir mahalli idare ile bu mahalli idareye bağı olan mahalli kamu kurumları arasındaki bütünlüğü gerçekleştirmektedir (Gözler, 2018: 61-63).

Merkez teşkilatı içerisinde yer alan kurum ve kuruluşlar arasındaki hiyerarşi ve vesayet ilişkisi, bağı, ilgili ve ilişkili kavramlarıyla düzenlenmiştir. Tüzel kişiliğı olmayan bağı kurum ve kuruluşların içerisinde yer aldıkları bakanlık ile aralarındaki ilişki, hiyerarşi ilişkisidir. Tüzel kişiliğı olan bağı kurum ve kuruluşların bakanlıklar ile aralarındaki ilişki ise bir vesayet ilişkisidir. İlgili ve ilişkili kuruluşların da devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişilikleri olması nedeniyle bunların “ilgili ve ilişkili” oldukları bakanlıklarla aralarındaki ilişki, vesayet ilişkisi şeklindedir. Özellikle son zamanlarda ön planda yer alan bazı düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları ve kamu denetçiliğı kurumu gibi kamu tüzel kişilikleri, ilişkili kuruluşlardır (Gözler, 2018: 125-126; Eren, 2016: 81-84).

TİHEK’te idari ve mali bağımsızlığına sahip, bir kamu tüzel kişisi olarak kurulmuştur. İdarenin bütünlüğü açısından Kurum, Adalet Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir. Bakanlık ile Kurum arasındaki ilişki bir “vesayet” ilişkisidir. Kurumun karar ve işlemleri üzerinde Bakanlığın doğrudan vesayet denetimi düzenlenmemiştir. Fakat idari vesayet kapsamında kalan ve Kurumun sahip olduğı idari ve mali özerklik ile bağıdaşmayan bazı düzenlemeler bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemeleri şu şekilde ifade etmek mümkündür: Kurumun Kuruluş Kanununda, Cumhurbaşkanının Kurum üzerinde yönetsel yetkilerinin bulunduğı ve bu yetkilerini görevlendireceğı bir bakan vasıtası ile kullanabileceğı belirtilmektedir. Bu yetki tanımlaması oldukça geniş bir ifade olup, Kurul üyeleri ile Kurum Başkanı ve 2. Başkanı atama, Kurul üyeliklerine son verilmesi ve Kurul üyeleri ile ilgili soruşturma izninin verilmesinden öte bir anlam taşımaktadır. Çünkü bu hususlar zaten Kanunda sayılmak suretiyle belirtilmiştir. Dolayısıyla söz konusu yönetsel yetki, Kanunda sayılarak belirtilenlerin dışında kalanları ifade etmektedir. Ayrıca Kurumun etkin olarak görev yapabilmesi için ihtiyaç duyacağı çalışma bürolarının kurulabilmesinin Cumhurbaşkanlığı kararına bağlanmış olması ve TİHEK’in ayrı bir tüzel kişiliğı olmasına rağmen ana hizmet birimlerinin ve çalışma bürolarının “çalışma usul ve esasları” ile ilgili yönetmelik çıkarma yetkisinin Cumhurbaşkanlığına ait olması, idari özerklik açısından ağır vesayet denetimine yol açmaktadır (Eren, 2016: 83; Gözler, 2018:126).

TİHEK, ayrı bir tüzel kişiliğına sahip olması nedeni ile merkezi idare içerisinde yer almamaktadır. Ancak TİHEK’in, ayrı bir kamu tüzel kişiliğıne, idari

ve mali bağımsızlığa sahip olması, belli bir alanda uzman niteliğinde faaliyet göstermesi ve vesayet denetimine tabi olması gibi özellikleri nedeniyle *hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu* veya *kamu kurumu* olarak nitelendirmek mümkündür. Görüldüğü gibi TİHEK'in Türk idari teşkilatı içerisindeki yerini tam olarak belirlemek oldukça zordur. Düzenleyici ve denetleyici kurumlara da benzemeyen kendine özgü yeni bir türdür. Albayrak ise TİHEK'i, görev ve yetkiler açısından değerlendirmek suretiyle Türk idari teşkilatı içerisinde yer alan, iyi yönetim ilkesinin gerçekleşmesini sağlayan, idarenin yargı dışı denetim yollarından birisi olarak ifade etmektedir (Albayrak, 2020: 139). Sonuç olarak, Kurumun sahip olduğu kamu tüzel kişiliği, idari ve mali bağımsızlığı gibi kendine ait özellikleri ile *a tipik* diyebileceğimiz yeni bir kamu kurumudur (Eren, 2016: 81-84; Gözler, 2018: 239-246).

4.2.2 TİHEK'in Kuruluş Amacı

Ulusal kurumların kurulması fikrinin tartışılmaya başlandığı ilk zamanlarda, söz konusu kurumların oluşturulmasındaki amaç, insan hakları uygulamalarının yerel ölçekte izlenmesi ve raporlanması esasına dayanmaktaydı. Tipik bir “teknik komite” olarak öngörülmüş ve bu kurumların yürütmeden bağımsız olmaları bile düşünülmemiştir (Pohjolainen, 2006: 85). Ulusal kurumlar fikrini uluslararası normatif bir doktrine dönüştüren Paris Prensipleri'nde de, kurumların amaçları bakımından radikal bir gelişme olmamıştır. Ulusal kurumların modeli her ne olursa olsun bu kurumlara verilmek istenilen genel yetkiler, izleme, danışmanlık, farkındalık yaratma ve raporlama konularını içermektedir. İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi noktasında öngörülen inceleme, araştırma yapma gibi yarı yargısal yetkiler ise seçimlik yetki olarak devletlerin takdirine bırakılmıştır. Buraya kadar olan hususları özetlemek gerekirse aslında ulusal kurumların temel amacı, devlet ile vatandaş arasındaki insan hakları alanına yönelik sorunları yargıya götürmeden görece özerk aracı bir kurum vasıtası ile çözme esasına dayanmaktadır (Roberts ve Adamson, 2011: 5).

Gerek TİHK'nin gerekse onun yerine kurulan TİHEK'in oluşturulma amacı, uluslararası hükümlülüklerin biçimsel olarak yerine getirilmesi ve böylece AB ile yürütülmekte olan vize muafiyeti ile ilgili diplomatik görüşmelerin hukuksal ve siyasal pazarlık zemininin oluşturulması, insan hakları alanındaki farklı yapılanmaların bir çatı altında toplanması, kontrol altına alınması ve kurumların maliyetinden tasarruf edilmesi gibi son derece pragmatik gerekçelere

dayanmaktadır. TİHEK'in kurulması ve yetkilerinin belirlenmesine yönelik bir alan çalışması dahi yapılmamıştır. İnsan hakları alanında çalışma yapan sivil toplum örgütlerinin ve TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisonu'nun görüşleri dikkate alınmamıştır (TBMM 149 sıra sayılı Komisyon Raporu, 4-7).

Kurumun kuruluş kanun tasarısında belirtilen amaçlar bölümünde ise Paris Prensipleri'nde belirtilen ilkelere referans verilmekle birlikte aslında örtük olarak yukarıda belirtilen pragmatik gerekçelerin hedeflendiği ifade edilmektedir. İlk olarak, İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsanî veya Küçültücü Muameleye veya Cezaya Karşı BM Sözleşmesine Ek İhtiyari Protokol (OPCAT) uyarınca kurulması gereken ulusal önleme mekanizması görevinin TİHK'e verilmesi ile birlikte ortaya çıkan işlev ve teşkilat yetersizlikleri nedeniyle Kurumun var olan kapasitesinin güçlendirilmesi ihtiyacı gerekçe olarak belirtilmektedir. Tasarıda belirtilen bir diğer gerekçe ise AB hukukunda yer alan (Kendi Namına Çalışan Kadın ve Erkeklerle Eşit Muamele Direktifi, Hamilelik Direktifi, Ebeveyn İzin Direktifi, Yarı Zamanlı İş Akdi ile Çalışanlar Direktifi, Belirli Zamanlı İş Akdine Bağlı Olarak Çalışanlar Direktifi, İstihdam ve Meslek Sahibi Olma Konularında Erkek ile Kadınlara Eşit Fırsatlar Tanınması ve Eşit Muamelede Bulunulması İlkelerinin Uygulanmasına Dair Direktif, Irk ve Etnik Kökene bakılmaksızın Kişilere Eşit Muamele İçin Genel Bir Çerçeve Oluşturulmasına İlişkin Direktif) ayrımcılığı önleyici müktesebatın öngördüğü koruma ve denetim mekanizmalarının oluşturulması zorunluluğudur (TBMM 149 sıra sayılı Komisyon Raporu, 4-7).

TİHEK'in amacı, 6701 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde, insan onurunu temel alarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, kişilerin eşit muamele görme hakkının güvence altına alınması, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada ayrımcılığın önlenmesi şeklinde belirtilmiştir. Kurum, bu ilkeler doğrultusunda faaliyet göstermek suretiyle, işkence ve kötü muameleyle etkin mücadele etmek ve bu konuda ulusal önleme mekanizması görevini yerine getirmek üzere oluşturulmuştur. Kurumun amaçlarından da anlaşıldığı gibi, birbiriyle ilişkili gibi görünen, gerçekte her biri ayrı, çok katmanlı, çok yönlü, yoğun ve farklı sorun alanlarını içeren görevler, tek bir çatı altında toplanmıştır. Bu tercihin arkasında yatan husus ise, Paris Prensipleri'nin bağlayıcı temel referans olarak alınmamasıdır. Yani Paris Prensipleri'nin, asgari güvenceleri gösteren genel, soyut ve evrensel çerçeve ilkeleri olduğunun gözden kaçırılmış olmasıdır. Bir başka ifadeyle, Viyana Eylem Planı'nda belirtilen, ülkelerin takdir hakkının geniş olarak yorumlanması ve

insan hakları alanındaki devlet kontrolünün muhafaza edilmek istenmesidir (Eren 2016: 73-77).

Sonuç olarak, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, görev ve faaliyetlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken 6701 sayılı Kanunda yer alan amaçları göz önünde bulunduracaktır (Eren, 2016: 79). Birbirinden oldukça farklı üç ayrı denetim ve koruma mekanizmasının tek bir çatı altında toplanması ve bunun getireceği sorunlar, Kurumun hâlihazırdaki amacından bağımsız ayrı bir tartışma ve inceleme konusudur. Ancak evrensel ilkelere soyut atıflar yaparak biçimsel olarak ifade edilen amaçların gerçekleştirilmesi, evrensel kriterlerin somut olarak karşılanması ile mümkün olacaktır. Kurumun amaçları, örgütsel imkân ve kabiliyetleri ile doğru orantılı olmalıdır. Örneğin Kuruma verilen önleme mekanizması görevini, mevcut teşkilat yapısı, personel sayısı ve donanımları ile etkin olarak yerine getirmesi mümkün görünmemektedir. Yine aynı şekilde ayrımcılıkla mücadele konusu da ayrı bir uzmanlık gerektiren alan olup, denetim ve koruma mekanizmaları farklı işlemektedir.

4.2.3 TİHEK'in Kurumsal Modeli

Literatürde ve uygulamada ulusal kurumların sınıflandırılması açısından bir takım güçlükler bulunmaktadır. Bu güçlüklerin nedenleri daha önceki bölümlerde ayrıntılı olarak açıklanmıştır. “A” statüsü ile akredite olmuş insan hakları alanında faaliyet gösteren, birbirinden farklı örgütsel özelliklere sahip kurum ve kuruluşlar yer almaktadır. Ulusal kurumların modelini belirleyen ayırt edici özellikler, kuruma verilen yetki ve sorumluluklar ile kurumun örgütsel yapısındaki geniş katılımlı çoğulcu oluşumla ortaya çıkmaktadır. Ulusal insan hakları kurumlarını yetki bakımından incelediğimizde, danışmanlık ve önerilerde bulunma yetkisi ile yetkilendirilen kurumlar, danışma komitesi şeklinde örgütlenmişlerdir. Danışma komitesi modeli kurumlar, Fransa'daki Danışma Komisyonu'ndan esinlenerek türetilmiştir. Bu modelde, kuruma bireysel başvuru yapılması veya kurumun insan hakları ihlallerine yönelik inceleme ve araştırma yapması öngörülmemektedir. Danışma komisyonu modelindeki kurumlar, hükümetlere ve talep eden diğer aktörlere, insan hakları alanında danışmanlık yapmakta ve tavsiyelerde bulunmaktadır. Bir diğer model ise enstitü modeli olup, bu modeldeki kurumlar daha çok insan haklarına yönelik eğitimlerin verilmesini ve dokümantasyonların oluşturulmasını sağlamak üzere oluşturulmuş olan kurumlardır. Almanya ve Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü, bu modelin bilinen en tipik örnekleridir.

Komisyon modeli ile ombudsmanlık modelinin farklı özelliklerini bünyesinde barındıran ve bu kurumların bileşiminden oluşan melez model yapısına sahip ulusal kurumlar da bulunmaktadır. Melez ulusal kurum modeli, klasik ombudsmanlık yetkilerinin ağırlıklı olarak insan hakları alanında kullanıldığı, kısmen komisyon kısmen de ombudsmanlık usul ve yöntemlerini kullanan yapıları içermektedir (Reif, 2012: 64-67).

Ulusal insan hakları kurumları içerisinde en yaygın olarak kullanılan örgütsel model, komisyon modelidir. Genelde bu kurumlar, ulusal insan hakları kurumlarından beklenen faaliyetlerin hemen hemen tamamını yerine getirecek şekilde geniş olarak yetkilendirilmiş ve çoğulcu katılımı oluşturulmuş, özellikleri ve işlevleriyle diğer sivil toplum örgütlerinden ve devlet kurumlarından farklı hukuki statüleri olan yapılardır. Komisyon modeli, Paris Prensipleri'nin öngördüğü en uygun yapılanma olarak kabul görmektedir (Altıparmak, 2006: 62; Eren, 2007:822-823). Teoride ve uygulamada yer alan birbirinden farklı bu modellerden hangisinin en iyi model olduğunu belirlemek çok kolay değildir. Türkiye'de olduğu gibi bazı ülkelerde de bu örgütlenmelerden birden fazlası aynı anda mevcut olabilmektedir. İnsan hakları alanındaki gelişmişlik ölçütüne bakıldığında, Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü'nün, çoğulcu oluşum açısından bakıldığında, Fransız İnsan Hakları Ulusal Danışma Komisyonu'nun, kurul üyelerinin uzmanlığı açısından değerlendirildiğinde ise Hindistan Ulusal İnsan Hakları Komisyonu'nun uygulamadaki en iyi örnekler olduğu kabul edilmektedir (Altıparmak, 2006: 62-64).

TİHEK'e ait kanun tasarısının görüşülmesi esnasında hükümet temsilcisi, Fransa (İnsan Hakları Danışma Komisyonu), Almanya (İnsan Hakları Enstitüsü), İngiltere (İnsan Hakları ve Eşitlik Komisyonu), Hollanda (İnsan Hakları Enstitüsü) ve İsveç (İnsan Hakları Ombudsmanlığı) insan hakları kurumlarının değerlendirilmeye alındığını ifade etmektedir. Yine 28 Ocak 2016 tarihli Bakanlar Kurulu kanun tasarısının gerekçeler bölümünde de, Paris Prensipleri'nin standart bir yapılanma modelini şart koşmadığı belirtilerek, insan haklarının korunması, ayrımcılıkla mücadele edilmesi ve işkence ve kötü muamelenin önlenmesi işlevlerini yerine getirecek "özgün bir modelin" tercih edildiği açıklanmaktadır. Bu modelin tercih edilmesinin gerekçesi olarak da üç farklı kurumun kurulması yerine tek ve güçlü bir kurumsal çatı altında üç ana fonksiyonun birleştirilerek daha etkin bir modelin hayata geçirilmesinin esas alındığı ifade edilmektedir. Gerek örnek

alınan ve incelenen ülkelere ait ulusal kurum örnekleri gerekse kanun tasarısının gerekçesinde belirtilen hususlar dikkate alındığında, özellikle standart bir modelden kaçınılarak, Türkiye'nin kendine özgü bir modeli tercih ettiği anlaşılmaktadır (TBMM 149 sıra sayılı Komisyon Raporu, 28).

TİHEK'in adından hareket ederek modeli konusunda bir tanımlama yapmak mümkün değildir. Ancak Paris Prensipleri açısından değerlendirildiğinde, komisyon modelinin ağırlıklı olarak dikkate alındığı izlenimini vermektedir. Yürütme organı, TBMM'ye sunmuş olduğu kanun teklifinde, kurumun adlandırılması noktasında gerek doktrinde gerekse uygulamada yer alan modellerle ifade edilmesinden özellikle kaçınmıştır. Böylece ulusal kurumlara ait birden fazla fonksiyonları bir çatı altında toplayacak genel bir ifadenin kullanılması tercih edilerek, çok işlevli ve Türkiye'ye özgü bir model ortaya çıkmıştır.

Kurumun örgütsel modelinin tipi, kurumun verimli ve etkin olarak işlevlerini yerine getirmesi bakımından oldukça önemlidir. Çünkü örgütsel yapı aynı zamanda kurumun idari ve mali bağımsızlığını da belirleyen önemli bir faktördür. Fakat asıl önemli olan, yürütme, yargı ve yasama erklerinin, ulusal insan hakları kurumunun vereceği kararlar karşısındaki tutumları ve destekleridir. Kurumun ismi ve modeli her ne olursa olsun, kurucu iradenin samimiyeti, desteği ve toplumsal meşruiyeti oldukça önemlidir. İhlalleri önlemeye, hakları korumaya yönelik olarak oluşturulacak ulusal kurumun, mutlaka yürütmenin etkisi, denetimi ve baskısından uzak, onu dışarıdan gözlemleyebilen ve denetleyebilen, bir örgütlenme modeline sahip olması kaçınılmazdır. Aksi halde Kurumun işlevsiz ve etkisiz kalması mutlakıtır (Eren, 2016:102).

4.2.4 TİHEK'in Yasal Dayanağı

Ulusal insan hakları kurumları, tipik bir devlet kurumu olmamalarına rağmen sonuçta, devlet tarafından fonlanan, bütçesi devletin genel bütçe kontrol sistemi içerisinde denetlenen, personelinin bir kısmı devlet personel rejimine tabi olan, diğer merkezi idareye bağlı devlet kurumlarına nazaran daha özerk olan, kamu gücü kullanan ve bir kamu hizmetini yerine getiren, devletten ayrı bir tüzel kişiliğe bulunan kamu kurumlarıdır. Devlet yönetim sistemi içerisinde yer alan kurum ve kuruluşlar, ülkenin hukuk geleneklerine ve uygulanmakta olan hukuk rejimine bağlı olarak farklılıklar göstermekle birlikte genelde ya anayasal bir düzenleme ile ya kanunla ya da yürütmenin bir düzenlemesiyle kurulmaktadır. Yürütme organına dâhil olan kurumlar genelde anayasal bir dayanak ile oluşturulmaktadır (UNDP,

2010: 2-3). Anayasal dayanağa sahip olan bu kurumlar, ayrıca parlamento tarafından düzenlenen bir kuruluş kanunu ile yetkilendirilip teşkil edilmektedirler. Kurumların kuruluş kanunlarında, kurumun yetki ve sorumlulukları, diğer devlet organları ile olan ilişkileri, personel rejimi ve bütçelerine dair düzenleyici hususlar geniş ve oldukça açık bir şekilde belirtilmektedir. Bu kurumların kaldırılmaları da yetkide ve usulde paralellik ilkesi gereği yasal düzenlemelerle gerçekleştirilmektedir (UNDP, 2010: 4-5).

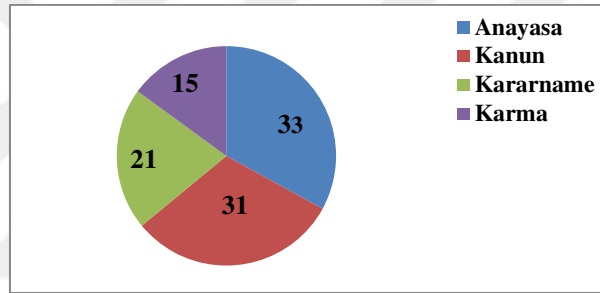
Anayasal bir dayanak ile oluşturulmuş olan kurumların görevlerini etkin ve verimli olarak yerine getirmeleri daha olanaklıdır. Çünkü anayasal güvenceye sahip bir kurumun ortadan kaldırılması, anayasa değişikliğini zorunlu kılmaktadır. Anayasa değişikliği ile ilgili süreç ve koşullar ise oldukça katı kurallara bağlanmıştır. Bu nedenle anayasal dayanak, yasaya veya yürütmenin düzenleyici işlemine göre oldukça kapsamlı bir güvence ve istikrar imkânı sağlamaktadır. Ulusal insan hakları kurumlarının bağımsız ve etkin olarak görev yapabilmeleri için en azından yasal bir dayanakla kurulmaları ve yetkilerinin güvence altına alınmış olması gerekmektedir (Roberts ve Adamson, 2011: 9).

Ulusal insan hakları kurumları genelde üç tür yasal dayanakla kurulmaktadır: Anayasa, kanun ve bir idari düzenleme (Lindsnaes ve Lindholt, 2001: 14). Paris Prensipleri'ne göre, ulusal insan hakları kurumlarının öncelikle anayasal bir düzenleme ile kurulmaları tercih edilmektedir. Çünkü devlet başkanı veya hükümet tarafından yapılacak olan bir düzenleme ile kurumun faaliyetlerine son verilmesi, görev ve yetkilerinin ortadan kaldırılması, görev yapamayacak şekilde bütçesinin sınırlandırılması gibi kurumu işlevsizleştirecek düzenlemelerin yapılabilme olasılığı, kurumun üzerinde olumsuz bir baskı oluşturabilecek ve bağımsız olarak görev yapmasını etkileyebilecektir.

Ülkenin siyasi rejimi, demokrasi kültürü ve standardı, insan hakları uygulamalarının gelişmişlik düzeyi, hukuk geleneği ve yürürlükteki hukuk sisteminin özelliklerinden kaynaklanan kendine özgü koşulları nedeniyle, ulusal kurumların anayasal bir dayanakla kurulmalarının mümkün olmadığı durumlarda, parlamento düzenlemesi ile oluşturulmaları da kabul görmektedir. 2009 yılında BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği tarafından ulusal insan hakları kurumları ile ilgili olarak yapılan bir anket çalışmasında, mevcut 100 ulusal kurumdan çalışmaya katılan 61 kurumun, %33'ünün anayasal düzenleme, %31'inin kanun, %21'inin yürütme kararıyla, %15'inin ise hem kanun hem de yürütme kararını içerecek

şekilde kurulduğu görülmektedir. Anayasal dayanakla kurulan ulusal kurumların büyük bir bölümü Afrika Bölgesinde yer almaktadır. Bölgede yaşanan uzun süreli iç çatışmaların ve sömürgeciliğin sebep olduğu ağır insan hakları ihlalleri nedeni ile temel hak ve özgürlükler ve bunlara ait ulusal koruma mekanizmaları, anayasa ile teminat altına alınmıştır (UN, 2009: 8; Pegram, 2010: 752-758).

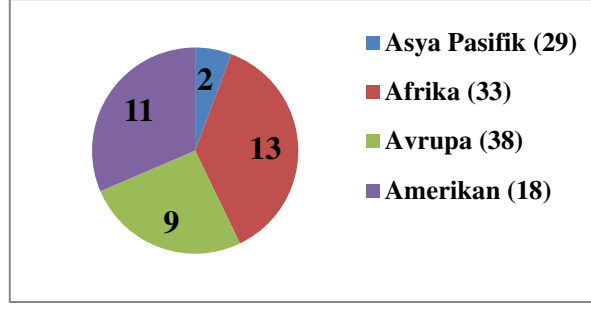
Normlar hiyerarşisine göre ulusal kurumların anayasal dayanak ile kurulmaları, kurumsallaşma ve varlığını sürdürebilme açısından daha çok tercih edilen bir yöntemdir. Ancak bir ulusal kurum hangi hukuksal dayanak ile kurulursa kurulsun, uygulamada kurucu iradenin siyasi desteği olmadığı sürece kurumun kurumsallaşması ve varlığını devam ettirmesi mümkün değildir. Grafik 4.1’de, Ulusal Kurumlar Küresel Ağı tarafından ulusal kurum olarak kabul edilen kurumların yasal dayanaklarının yüzde olarak dağılımları yer almaktadır.



Kaynak: UN- OHCHR Survey on National Human Rights Institutions. July 2009, Geneva, Switzerland.

Grafik 4.1: Ulusal kurumların yasal dayanak yüzdeleri.

Ulusal İnsan Hakları Küresel Ağı'nın, 3 Ağustos 2021 tarihli akreditasyon raporuna ve 26 Kasım 2021 tarihli internet sayfasında yer alan mevcut bilgilere göre, 86'sı "A" statüsünde, 32'si "B" statüsünde olmak üzere toplam, 118 adet ulusal kurum bulunmaktadır. Bu kurumlardan, 35 adedinin anayasal dayanak ile 83 adedinin devlet başkanı kararı, kanun veya her ikisini de içerecek şekilde karma düzenlemelerle kuruldukları görülmektedir (GANHRI, 2021). Grafik 4.2’de, bölgelere göre anayasal dayanakla kurulmuş olan kurumların dağılımları yer almaktadır.



Grafik 4.2: Bölgelere göre anayasal dayanakla kurulan kurum miktarları.

Paris Prensipleri ve Akreditasyon Alt Komitesinin Genel Gözlemler Değerlendirmesi Kriterlerine göre ulusal kurumlar, anayasal bir düzenleme veya kanun ile kurulmaları gerekmektedir. Ancak, yürütme organı kararı ile kurulmuş olan fakat buna rağmen “A” statüsü ile akredite edilmiş ulusal kurumlar da bulunmaktadır. Ulusal kurumun, yürütme organı kararnamesi ile kurulması durumunda, kurumun devamlılığını ve özerkliğini güvenceye alacak ilave yasal tedbirlerin alınmış olması özellikle aranmaktadır. Genellikle, kurul üyelerinin atanması, görevden alınması, kurum bütçesinin onaylanması, görev ve yetkilerinin değiştirilmesi gibi hususlarda, daha güçlü yasal güvencelerin varlığı aranmaktadır. Gerek Türkiye İnsan Hakları Kurumu (2012) gerekse onun yerine kurulan Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (2016), yasal düzenlemelerle kurulmuşlardır. Kanun tasarılarının Mecliste görüşülmesi esnasında, siyasi parti temsilcilerinden ve diğer katılımcılardan hiç birinin kurumun anayasal bir dayanakla kurulması konusunda bir görüş belirtmediği, Meclis tutanaklarından anlaşılmaktadır. Ancak, Kurumun varlığını, istikrarını ve bağımsızlığını tehlikeye düşürecek düzenlemelere ilişkin muhalefet şerhleri ve teklifleri yer almaktadır (TBMM 1/596 sayılı Komisyon Raporu, 16-31).

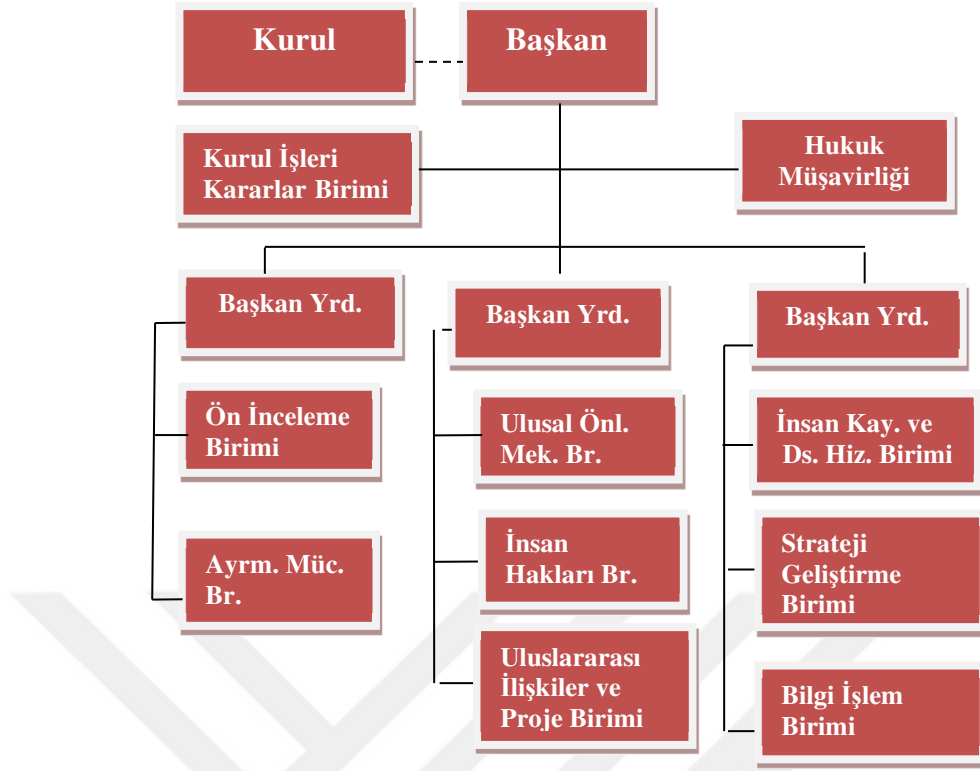
TİHEK’in 6701 sayılı Kanununda işlevsel ve mali bağımsızlığı düzenleyen hükümler, Paris Prensipleri’ni tam olarak karşılamasa da teorik ve kavramsal olarak vurgu yapılmıştır. Kurumun anayasal düzenleme ile kurulmamış olmasının getirmiş olduğu hukuki zemindeki güvence hassasiyeti kısa süre sonra ortaya çıkmıştır: Cumhurbaşkanlığının 2018/1 sayılı Genelgesi ile Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Adalet Bakanlığı ile ilişkilendirilmiş ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle de Kurumun, özerk yapısı, çoğulcu oluşumu, personel rejiminin kanuni güvenceleri, uluslararası standartlardan tamamen uzaklaştırılmıştır. İşte, Paris Prensipleri’nde özellikle anayasal bir dayanakla kurulma şartının aranmasının

arkasındaki temel endişenin nedeni tam da budur: Bir kanun ile kurumun varlığına son verilebilmekte, idari bir düzenleme veya kanun hükmünde bir kararname ile kurumun görev ve yetkileri sınırlandırılabilen ve kurumun özerk olarak güven içerisinde istikrarlı bir şekilde görev yapma imkânları kısmen veya tamamen ortadan kaldırılabilir.

Sonuç olarak, Paris Prensipleri'nin gereklerini tam olarak sağlayamadığı için kanunla ortadan kaldırılan Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun yasal dayanakla kurulmuş olmasının ne kadar güvencesiz olduğu bu süreçte değerlendirilebilmeliydi. Bu tecrübeden hareketle de, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun, daha güçlü bir yasal dayanak ve ek önlemlerle kurulması sağlanabilmiş olsaydı, akreditasyon sürecinde Paris Prensipleri'nin asgari temel şartlarından birisi daha kuruluş aşamasında iken gerçekleştirilmiş olabilirdi. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurum'unun, kendinden önce faaliyet gösteren ve varlığına bir kanun düzenlemesi ile son verilen Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun akıbeti ile karşılaşmaması, kurumsallaşmasını tamamlayabilmesi ve güven ortamında geleceğe dönük olarak görev yapabilmesi için en güçlü yasal dayanak olarak kabul edilen anayasal bir güvenceye kavuşturulması, Türkiye'de insan hakları kurumlarının kurumsallaşma deneyimleri ve akıbetleri bakımından kaçınılmaz olarak gözükmektedir.

4.3. TİHEK'in Örgütsel Yapısı

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun merkezi teşkilatı, Kurul ve Başkanlıktan oluşmaktadır.



Kaynak: TİHEK 2021 Yılı Performans Programı, 5.

Şekil 4.1: TİHEK’in mevcut örgütsel yapısı.

TİHEK’in bu iki ana organının dışında, Kurumun teklifi üzerine, Cumhurbaşkanının onayı ve kararıyla bölge ya da il düzeyinde bürolar açmak suretiyle merkezin dışında, taşrada da teşkilatlanabilme imkânı bulunmaktadır (6701 sayılı Kanun, md. 14/5). İhtiyaç duyulması halinde Kuruma bağlı olarak kurulacak olan çalışma bürolarının ve hizmet birimlerinin “çalışma usul ve esaslarını” belirleyen yönetmeliklerin hazırlanması ise Cumhurbaşkanlığı yetkisindedir²⁶. Ayrı bir tüzelkişiliğe sahip özerk bir kurumun kendi iç çalışma yönetmeliğini hazırlayamaması, kurumsal bağımsızlık açısından ciddi bir sınırlama getirmektedir. Çünkü işlevsel bağımsızlığın vazgeçilmez temel koşullarından birisi, kurumun kendi çalışma usul ve esaslarını kendisinin belirleyebilme ve uygulayabilme yetkisidir. Bu nedenle TİHEK’in merkez dışında teşkilatlanmasının, Cumhurbaşkanlığı onayına bağlanmış olması ve hizmet birimleri ile çalışma

²⁶ 703 sayılı KHK öncesinde hizmet birimleri ve büroların ve çalışma usul ve esaslarını düzenleyen yönetmelik TİHEK tarafından hazırlanmakta, Bakanlar Kurulunca onaylanmaktaydı. Bu düzenleme bile Kurum üzerinde bir vesayet olarak değerlendirilip, idari bağımsızlık açısından eleştirilere neden olmaktaydı. Yeni düzenleme ile söz konusu yönetmeliğin hazırlanması sorumluluğu Kurumdan alınarak, Cumhurbaşkanlığına verilmiştir. Böylece, Kurum üzerindeki vesayet denetimi daha da ağırlaştırılmıştır. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf>. Erişim Tarihi: 22 Mayıs 2021.

bürolarının Cumhurbaşkanlığınca yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle belirlenmesi, Kurumun idari ve mali özerkliği, görev etkinliği, uluslararası meşruiyeti, saygınlığı ve kurumsallaşması açısından olumsuz bir durum oluşturmaktadır (Eren, 2016: 138-139).

TİHEK, insan hakları alanında üç ayrı fonksiyonu yerine getirmek üzere yetkilendirilmiştir. Bu fonksiyon alanları, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, ayrımcılıkla mücadele ve ulusal önleme mekanizması görevleridir. Bu alanların kapsamı içerisinde yer alan hakların her biri farklı antlaşmalarla koruma altına alınmıştır. Koruma altına alınan hakların özelliklerine bağlı olarak da kendine özgü usul ve yöntemleri içerecek şekilde birbirinden farklı denetleme mekanizmaları oluşturulmuştur. Yani, tek tip standart bir denetleme mekanizması bulunmamaktadır. Bazı hak türleri vardır ki özelliği itibarıyla sadece konu odaklı olarak tek bir mekanizma ile korunma sağlanması gerekir. Örneğin engellilerin, yaşlıların, kadınların, gençlerin ve alıkonulma merkezlerindeki özgürlüğünden yoksun bırakılanların haklarının korunması gibi. Özellikle ulusal önleme mekanizması gibi kendisine has özellikleri olan ve ihtisaslaşmış bağımsız izleme kurullarını gerektiren mekanizmaların ayrı olarak kurulması tercih edilmektedir (Üçpınar, 2012b: 66-67).

Önleme mekanizmaları, ulusal insan hakları kurumları içerisinde yapılandırılmış olsalar bile, bu kurumların, ulusal kurumdan bağımsız kadrolara, ayrı bir bütçeye ve lojistik imkânlarla sahip olmaları özellikle aranmaktadır. Çünkü ulusal önleme mekanizması kapsamında icra edilecek olan izleme ve denetleme görev alanları birbirlerinden oldukça farklı özelliklere sahiptirler.

Söz konusu alıkonulma merkezleri, kişinin kendi iradesi dışında alıkonulduğu veya kendi iradesi ile ayrılmasının mümkün olmadığı tüm kamusal ve özel alanları kapsamaktadır. Söz konusu alıkonulma merkezlerinin tanımı ve sınıflandırılması uluslararası anlaşmalarla yapılmış olup bu hususlar, TİHEK'in ulusal önleme mekanizması yetkileri bölümünde ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Ancak konunun anlaşılabilmesi için bir örnek vermek gerekirse söz konusu alıkonulma merkezleri, gözaltı merkezlerini, tutukevlerini, yaşlı bakım merkezlerini, gençlik yetiştirme merkezlerini, mülteci geçici barınma merkezlerini, hastaneleri içerecek şekilde çok geniş mekânları kapsamaktadır. Aynı zamanda önleme mekanizmalarında görev alacak olan personelin, söz konusu alıkonulma merkezlerindeki kişilerin psikolojik durumlarını çözümleyebilecek bilgi ve

deneyime sahip olmalarını gerektirmektedir. Dolayısıyla alıkonulma merkezlerinin sayılarının çokluğu, ülke geneline dağılımı ve söz konusu yerlerin izlenmesinin güçlükleri nedeniyle ayrı bir birim şeklinde teşkilatlanmaları genel ilke olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, birbirinden oldukça farklı özelliklere sahip ve birbiri ile bağdaşmaz nitelikteki üç ayrı fonksiyonu TİHEK'in altında toplamak yerine, bunları farklı kurumlar altında oluşturmak, teşkilat etkinliği ve verimliliği açısından daha uygun olacaktır. Örneğin, Hollanda da altı, Yeni Zelanda da beş ve İngiltere'de on sekiz farklı kurum önleme mekanizması olarak görev yapmaktadır (Eren, 2012: 385; Üçpınar, 2012b: 53-54).

TİHEK'e verilmiş olan ulusal önleme mekanizması görevi, bu kurumdan alınarak, sadece bu yetki ile görevlendirilmiş ve konusunda da uzmanlaşmış bağımsız bir kuruma verilmelidir. Bu önerinin nedenleri, Kurumun görev ve yetkilerinin incelendiği bölümde ayrıntılı olarak açıklanacaktır. Burada konu ile ilgili olarak bir örnek vermek gerekirse, Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü'nün²⁷ verilerine göre toplam, 384 adet ceza ve infaz kurumu bulunmaktadır. Ceza ve infaz kurumlarının kapasitesi, 266.575 kişidir. 01 Aralık 2021 tarihi itibarıyla tutuklu ve hükümlü sayıları ise 294.930'dur. TİHEK'in yüz altmış sekiz kişilik personel kadrosuna karşılık halen mevcut yüz elli yedi personeli bulunmaktadır. Önleme birimi olarak Kurum içerisinde görevlendirilmiş olan personel sayısı ise on sekiz kişidir. TİHEK'in, on sekiz kişi ile önleme mekanizması görevlerini etkin olarak yerine getirmesi ise pek de mümkün görünmemektedir (Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü, 2021).

Aynı şekilde ayrımcılıkla mücadele alanı da oldukça farklı ve kapsamlı konuları içermektedir. Her ne kadar ayrımcılık temelli uygulamalar, uluslararası antlaşmalara ve ulusal mevzuata göre ırk, etnik köken, renk, cinsiyet, cinsel yönelim, yaş, dil, din, inanç, ulusal ya da toplumsal köken, mülkiyet, engellilik, doğum, siyasal ya da diğer görüşlere dayalı olarak veya benzer bir nedenle gerçekleştirilen ve bütün hak ve özgürlüklerin, herkes tarafından tanınmasını ve kullanılmasını engelleyen veya sınırlandıran muameleler olarak tanımlanmış olsa da, uygulamada ve ayrımcılık algılamasında farklı katmanlı ve boyutlu olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin yaş temelli ayrımcılık, ayrımcılığın bir çeşidini

²⁷ CTE'nin, 03 Aralık 2021 tarihi itibarıyla kurumsal internet sayfasındaki istatistik bilgilerinin tarihi, 01 Aralık 2021'dir. <https://cte.adalet.gov.tr/Home/SayfaDetay/cik-genel-bilgi>. Erişim Tarihi: 03 Aralık 2021.

oluşturmasına karşın içerisinde bulunan yaştan kendine özgü koşullarına göre farklı uygulamalara maruz kalmasına neden olabilmektedir. Yine aynı şekilde engellilik bir ayrımcılık türü olarak kabul edilmesine rağmen, zihinsel ve fiziksel engellilik ayrımcılığın farklı boyutlarını oluşturmaktadır. Türkiye'nin kendine özgü koşulları nedeniyle yukarıda belirtilen uluslararası hukuka göre tanımlanmış ayrımcılık temellerine dayalı çok katmanlı ve farklı boyutlarda ayrımcılık uygulamalarının varlığı söz konusu olabilmektedir (Özatalay ve Doğuç, 2018: 40-41).

TİHEK'in Kuruluş Kanununda, ayrımcılık kavramının tanımı yapılmadan ve ayrımcılık temelleri belirtilmeden, ayrımcılık türlerinin tanımlaması yapılmıştır. Ayrımcılığın sınıflandırılması ise BM ve Avrupa Konseyi'nin ayrımcılık yasağı ile ilgili sözleşmelerinde yer alan bağlamından kopuk bir şekilde oldukça sorunlu ve eksik olarak yapılmıştır. Ayrımcılıkla mücadelenin dar bir alana sıkıştırılmış bu haliyle bile, TİHEK'in hem mevcut örgütsel kapasitesi hem de ayrımcılık konusuna olan yaklaşımı, uluslararası sözleşmelerin ön gördüğü koruma mekanizması işlevlerini yerine getirmek için yeterli değildir (TBMM 1/596 sayılı Komisyon Raporu, 2021: 16-31).

Sonuç olarak, bir kurumun hangi birimlerden oluşacağını ve hangi örgütsel modele uygun olarak teşkilatlanacağını belirleyen temel unsur, örgüte verilecek olan görev ve sorumluluklardır. İnsan hakları alanında devletten bağımsız olarak faaliyet gösterecek olan ulusal kurumların, kendi içerisinde hiyerarşik yapılanmadan ziyade kurum kararlarının geniş katılımlı müzakerelere dayalı olarak demokratik süreçler içerisinde alındığı yatay modelde örgütlenmesi tercih edilmeli ve örgütsel kapasitesi de yani personeli, donanımı ve bütçesi, verilen görev ve sorumlulukları etkin olarak yerine getirecek yeterlilikte olmalıdır. Aynı zamanda da konu odaklı kurumsal ihtisaslaşmaya önem verilmelidir.

4.3.1 Kurul

4.3.1.1 Kurul Üyelerinin Seçimi ve Atanması

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun en önemli organı, Kurul olup, aynı zamanda da Kurumun karar organıdır. Kurul, biri Başkan, biri 2. Başkan olmak üzere on bir üyeden oluşmaktadır. TİHEK'in Kurul üyelerinin seçimi ve sayısal dağılımı, 2 Temmuz 2018 tarihine kadar şu şekilde idi: On bir üyenin sekiz üyesi Bakanlar Kurulu, üç üyesi de Cumhurbaşkanı tarafından seçilmekteydi (6701 sayılı Kanun, md.10). Kurulun üyelerinin seçimi, toplumsal katmanların temsiliyeti ve

liyakatin gözetilmesi ile ilgili hususlar ise 6701 sayılı Kanununun ilk halinde aşağıdaki şekilde düzenlenmişti: Seçilecek üyelerin insan hakları alanında temayüz etmiş olmaları ve belirli süre görev yapmış olmaları koşulu aranmaktaydı. Buna göre, Bakanlar Kurulu tarafından seçilecek bir üye, YÖK tarafından önerilmekte ve bu üye insan hakları alanında çalışmalar yapan öğretim üyeleri arasından belirlenmekteydi. Bakanlar Kurulu tarafından seçilecek diğer yedi üye ise, insan hakları alanında çalışmalar yapan sivil toplum kuruluşları, sendikalar, meslek kuruluşları, akademisyenler, avukatlar, görsel ve yazılı basın mensupları ve alan uzmanlarının teklif edeceği adaylar veya bizzat üyelik başvurusunda bulunanlar arasından seçilmekteydi. Cumhurbaşkanı tarafından seçilecek olan adayların kriterleri ise 6701 sayılı Kanununda yer almamaktaydı (6701 sayılı Kanun, md.10)²⁸.

Görüldüğü gibi on bir üyenin tamamı da yürütme tarafından seçilip atanmaktaydı. Bu yöntem, geniş katılım, çoğulcu oluşum ve temsiliyet açısından Paris Prensipleri'nde belirtilen koşulları tam olarak karşılamasa da sivil toplum örgütlerinin, sendikaların, meslek kuruluşların vb. kurumların aday öneribilmeleri, kurumun toplum tarafından kabul edilmesi, saygınlığı ve meşruiyeti bakımından asgari dikkat ve özenin gözetilmeye çalışıldığını veya en azından norm düzeyinde de olsa dikkate alındığını söylemeyi mümkün kılmaktadır. 2 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile 6701 sayılı Kanununda yapılan değişiklikler sonucunda, Kurul üyelerinin seçimi ise aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir: Kurul, biri Başkan, biri 2. Başkan olmak üzere, Cumhurbaşkanı tarafından atanan on bir üyeden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanınca seçilen üyelerin görev süreleri dolmadan iki ay önce boşalacak adaylıklar, Kurum tarafından uygun iletişim araçlarıyla kamuoyuna duyurulmakta ve başvurular ve aday bildirimleri, doğrudan Cumhurbaşkanlığına yapılmaktadır (6701 sayılı Kanun, md.10; 703 sayılı KHK, md.149).

703 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeden önce Kurul üyesi olabilmek için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen genel nitelikleri taşımak ve herhangi bir siyasi partinin yönetim ve denetim organlarında görevli veya yetkili bulunmamak ve en az dört yıllık lisans düzeyinde yüksek öğrenim görmüş olmak şartı yer almaktaydı. Ayrıca tecrübe ve toplumsal katmanların temsiliyeti açısından da kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum

²⁸ Kaynakta verilen kanun maddesi, 2018 tarihinde 703 sayılı KHK ile yapılan değişiklik öncesine ait 6 Nisan 2016 tarihli Kanun metnidir.

örgütlerinde veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olma şartı bulunmaktaydı. Ulusal kurumların özellikleri itibarıyla da insan haklarına yönelik konularda bilgi ve deneyim sahibi olmak gibi özel şartlar aranmaktaydı. Ancak 703 sayılı KHK ile kamu kurum ve kuruluşlarında veya sivil toplum örgütleri ile meslek odalarında on yıl çalışmış olmak kriteri kaldırılmış ve Cumhurbaşkanlığının 3. no.lu Kararnamesi ile kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak koşulu getirilmiştir (Cumhurbaşkanlığı 3. no.lu Kararname, md.3/c).

6701 sayılı Kanununda belirtilen kurul adaylık koşulları ile Cumhurbaşkanlığının 3. no.lu Kararnamesinde belirtilen koşullar birbiri ile uyuşmamaktadır. Örneğin 6701 sayılı Kanunda adaylık koşulları içerisinde “herhangi bir siyasi partinin yönetim ve denetim organlarında görevli veya yetkili olmamak” şartı bulunurken, Cumhurbaşkanlığının 3. no.lu Kararnamesinde bu husus yer almamaktadır. 6701 sayılı Kanun’unun kararname ile çelişen hususlarında ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer alan düzenlemelerinin uygulanacağı belirtilmektedir ki bu husus, normlar hiyerarşisine aykırılık oluşturmaktadır (6701 sayılı Kanun, md.10/4c; Cumhurbaşkanlığı 3. no.lu Kararname, md.3/1- 12/1).

2018 yılında yapılan kurul üyeliği kriterlerindeki değişiklikle birlikte Paris Prensipleri’nin öngördüğü uluslararası temel ilkelerden vazgeçilmiştir. Yapılan bu değişiklik sonucunda, on bir üyenin tamamının Cumhurbaşkanı yani, yürütme tarafından seçildiği ve atandığı hatta Kurum Başkanının ve Başkan Yardımcısının bile Cumhurbaşkanı tarafından belirlendiği, Türkiye’ye özgü bir kurul yapısına dönüştürülmüştür. Bu haliyle Kurul üyelerinin seçim usulü, kaldırılan Türkiye İnsan Hakları Kurumu’nun bile oldukça gerisinde kalmaktadır (Eren, 2016:103).

Kurul üyelerinin sayısı ve bu üyelerin toplumdaki katmanları temsil etme özellikleri incelendiğinde ise karşımıza şu şekilde bir tablo çıkmaktadır: TİHEK’in Kurul üye sayısı toplam on bir kişiden oluşmaktadır. Üyelerden dördü, görev sürelerinin 2021’de dolmasını müteakip 14 Temmuz 2021 tarih ve 2021/349 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile ikinci kez atanan üyelerden, geriye kalan yedi üye ise aynı Kararname ile atanan yeni üyelerden oluşmaktadır. Bu atama ile birlikte Başkan ve 2. Başkan da değişmiştir. TİHEK’in Kurul üyelerinin sayısı ve oluşumu dikkate alındığında mevcut on bir kişiden oluşan Kurulun, Türkiye’deki seksen

milyonluk nüfusu ve bu seksen milyon içerisinde yer alan toplumsal katmanları (yaşlıları, gençleri, kadınları, mültecileri, engellileri, etnik, inançsal, felsefi vd. farklılıkları, sivil toplum örgütlerini, meslek odalarını, sendikaları) temsil edecek bir oranda ve çoğulcu yapıda olmadığı açık olarak görülmektedir.

Ayrıca Kurumun üç farklı alanda yetkilendirildiği göz önüne alınacak olursa yine Kurulun on bir olan üye sayısının, Kurumun görevlerini etkin olarak yerine getirebilmesi için yeterli olamayacağı anlaşılmaktadır. Çünkü Kurumun yetkilendirildiği her bir görev alanı ayrı bir kurumsal yapılanmayı ve ayrı uzmanlığı gerektirmektedir. Özellikle sadece tek başına işkence ve kötü muameleye karşı ulusal önleme mekanizması görevinin etkin ve ulaşılabilir bir şekilde yerine getirilebilmesi bakımından bile, on bir kişiden oluşan Kurulun, sayısal açıdan yeterli olamayacağı ortadadır. Ulusal insan hakları kurumu uygulamalarında genel olarak önleme mekanizmaları ayrı bir kurum olarak görev yapmaktadırlar. Ulusal kurumlar ile birleştirilmesi durumunda ise kurul üyelerinin sayısının daha fazla tutulduğu, sivil toplum örgütleri ile kapsamlı bir iş birliğinin gerçekleştirildiği ve danışma kurullarının oluşturulduğu görülmektedir.

Kurul üyelerinin sayılarının dünya genelindeki uygulamaları incelendiğinde, ombudsmanlık kurumu niteliğindeki insan hakları kurumları ile ombudsmanlıktan komisyon modeline dönüşen kurumların kurul üye sayısının, 5-15 arasında değiştiği görülmektedir. Komisyon modellerinde ise kurul üye sayıları, 10-25 arasındadır. Danışmanlık ve eğitim ağırlıklı olarak görev yapan, Fransa İnsan Hakları Danışma Komisyonu'nun üye sayısı 64, Yunanistan İnsan Hakları Komisyonu'nun ise 10 daimî üyesinin yanı sıra ayrıca 40 danışman üyesi bulunmaktadır (GANHRI, 2021; FRA, 2010: 31).

TİHEK'in Kurul üyelerinin, hassas grupları temsiliyeti ve cinsiyet açısından dağılımı ise şu şekildedir: Başkan ve başkan yardımcısı da dâhil olmak üzere toplam dokuz üye erkek, iki üye kadındır. Kadın üyelerden birisi, aynı zamanda görme engellidir. Yani hassas grupları (engellileri) temsil oranı bir üye ile sınırlıdır. Toplumun tüm katmanlarının temsil edilebileceği kurul üye kompozisyonunun oluşumu ve cinsiyet dağılımındaki çeşitliliğin sağlanabilmesi için bazı ülkeler kurumun kuruluş yasalarında, kadın üye sayısı, engelli üye sayısı ile sivil toplum örgütleri, üniversiteler, meslek örgütleri, toplumsal gruplar tek tek listelemek suretiyle belirtmektedirler. Örneğin Danimarka, Yunanistan, Belçika, Hindistan insan hakları kurumlarının kuruluş yasalarında, hangi sivil toplum örgütleri

temsilcilerinin yer alacağı, üyelerden kaçının kadın, kaçının erkek olacağı, başkan veya başkan yardımcısından hangisinin erkek veya kadın olacağı gibi hususlar açık olarak belirtilmektedir. Avusturya İnsan Hakları Komisyonu, sekiz üyeden oluşmaktadır. Komisyonda, dört erkek, dört kadın üye yer almaktadır. Komisyonun başkanı ise kadındır. Fransa İnsan Hakları Danışma Komisyonunun toplam üye sayısı altmış dört olup, bunun yirmi beşi kadın üyeden oluşmaktadır. Bulgaristan Ayrımcılık Komisyonunun yönetim kurulu beş kadın, dört erkek olmak üzere dokuz üyeden oluşmakta olup, başkanı kadındır (GANHRI, 2021; Yigen, 2001: 64-65).

Toplumdaki hassas ve dezavantajlı grupların temsil edilmesi, kadın ve erkeklerin sayısal olarak eşit dağılımı, açısından TİHEK'in Kurul üye sayısının ve kompozisyonun, Paris Prensipleri ile uyumlu olduğunu söylemek olanaklı değildir. Kurul üyeleri arasındaki cinsiyet dağılımındaki eşitliğin sağlanabilmesi için Kurul üye sayısının yarısı, Başkan veya 2. Başkandan birisi ve Kurumun bünyesinde yer alan hizmet birimlerinin başkanlarının yarısı, kadın olacak şekilde belirlenmelidir. Aynı şekilde engelli ve diğer dezavantajlı bireylerin de kurulda temsiline olanak sağlayacak kotalara da yer verilmelidir.

Ulusal kurumların karar organlarında ve diğer birimlerinde görev alacak personelin, insan hakları alanında çalışmış, ulusal ve uluslararası platformlarda kabul görmüş deneyimlere sahip olmaları özellikle tercih edilmektedir (International Council on Human Rights Policy, 2005: 15). TİHEK'in Kurul üyelerinin insan hakları alanındaki uzmanlıkları ve mesleklere göre dağılımları ise aşağıdaki gibidir: Üç üyenin avukatlık, bir üyenin öğretim üyeliği, bir üyenin öğretmenlik ve gazetecilik, bir üyenin öğretim üyeliği ve kamuda yöneticilik, üç üyenin ise kamuda yöneticilik deneyimleri bulunmaktadır²⁹. Üyeler arasında çeşitli sivil toplum kuruluşlarında üyelik ve yöneticilik görevleri üstlenmiş, yazılı ve görsel medya organlarında görev yapmış üyeler de yer almaktadır. Mesleki deneyim açısından değerlendirildiğinde altı üye, kamu kökenli olup, üç üye ise serbest meslek deneyimine sahiptir. Ulusal kurumlar da mesleki deneyim açısından çalışma hayatındaki farklı sektörleri yansıtacak şekilde bir dağılımın olması toplumun değişik katmanlarını temsiliyet ve çoğulculuğun sağlanması açısından önem arz etmektedir.

²⁹ 26 Kasım 2021 tarihi itibarıyla Kurum Başkanı ve yeni seçilen iki kurul üyesinin öz geçmişine, TİHEK'in kurumsal sayfasından ulaşılamamıştır.

Kurul üyelerinin eğitim ve öğretim durumlarına göre dağılımları ise şu şekildedir: Hukuk alanında dört lisans, bir doktora mezunu üye bulunmaktadır. Diğer üyelerden ikisi ilahiyat, üçü kamu yönetimi, birisi uluslararası ilişkiler alanında lisans mezunudur. Beş üye yüksek lisans eğitimini tamamlamıştır. Üyelerden altısı orta ve ileri derecede bir veya iki yabancı dil bilmektedir. Kısa ve uzun süreli yurt dışı görevlerde bulunmuş üyeler de yer almaktadır (TİHEK, 2021).

Ulusal kurumların karar organlarında ve diğer birimlerde görev alacak personelin öğrenim durumları ile ilgili olarak bağlayıcı bir kriter bulunmamaktadır. Bu personel tamamen uzmanlardan oluşabileceği gibi çoğulcu temsiliyet açısından farklı meslek gruplarından da oluşabilmektedir. Örneğin Hindistan İnsan Hakları Komisyonu'nun kurul üyeleri, ağırlıklı olarak yargıçlardan oluşurken, Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü'nün kurul üyeleri ise ağırlıklı olarak akademik personelden oluşmaktadır. Ulusal kurumların yetkilendirildikleri görev alanları da kurul yapısının oluşumunda belirleyici olabilmektedir. İnsan hakları ihlal iddialarını araştırmak ve karara bağlamakla sorumlu olan yarı yargısal yetkiler kullanan ulusal kurumların kurul yapılarının oluşumunda, hukuk kökenli üyelerin tercih edilmesi daha doğru olacaktır (Eşsiz, 2010: 78-79).

“A” statüsü ile akredite olan ulusal insan hakları kurumları, bölgesel insan hakları kurumları ve BM platformlarında faaliyet göstermektedirler. Ulusal kurumların, uluslararası paydaşları ile iş birliği yapabilmeleri ve uluslararası insan hakları örgütleri içerisinde etkin ve verimli olarak faaliyet gösterebilmeleri için söz konusu örgütlerde kullanılan yabancı dil bilgisine sahip personelin olması önem arz etmektedir. Bu nedenle TİHEK'in Avrupa Ulusal Kurumlar Ağı'nın bir üyesi olmasından dolayı İngilizce, Fransızca ve Almanca dillerini ileri derecede bilen Kurul üyesi ve uzman personele öncelik vermesi beklenir. TİHEK'in mevcut Kurul üyelerinden ileri derecede İngilizce bilen üye sayısı üç, ileri derecede Almanca bilen üye sayısı bir, orta ve ileri seviyede Arapça bilen üye sayısı ise üçtür.

Ulusal kurumları diğer sivil toplum örgütlerinden ve tipik devlet kurumlarından ayıran farklılıklar, toplumda yer alan değişik grupların temsiliyi sağlayacak şekilde karar organlarının çoğulcu bir yapıda oluşumu, idari ve mali bağımsızlıkları ile görev ve yetkilerinde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kurul üyeliğine seçilecek adayların insan hakları alanındaki uzmanlıkları, özellikle hak ihlallerine uğrama potansiyeline sahip hassas grupları temsil etme özellikleri, adaylık için eşit şartlarda başvuru yapabilme olanakları, seçilme prosedürleri,

göreve atanmaları, görevden alınmaları, görev süreleri ve görev teminatlarının önceden belirlenmiş ve herkes için geçerli olan kuralara bağlanmış olması hem gerekli hem de zorunludur. Paris Prensipleri, birbirini tamamlayan asgari ortak temel kriterlerden oluşmaktadır. Bu kriterlerin asgari temel standartlar olmasından dolayı da aralarında herhangi bir önem sıralaması veya hiyerarşi bulunmamaktadır. Örneğin bağımsızlık, tek başına kurumun özerk olarak etkin bir şekilde işlev görebilmesi için yeterli olmamaktadır. Kurumsal bağımsızlık, özerkliği güçlendiren, devamlılığı, istikrarı sağlayan, mali bağımsızlık, çoğulcu oluşum ve çoğulcu kurul yapısı, personel rejiminin kanuniliği gibi ilkelerle birlikte gerçekleşmektedir (Beco ve Murray, 2014: 82-84).

Sonuç olarak, ulusal kurumların en önemli organı Kuruldur. Bu nedenle Kurul üyeliklerine yönelik atama, görevden alma usulü ve görevin gerektirdiği güvenceler, kurumsal özerkliğin ve tarafsızlığın gerçekleştiği alanlardır. TİHEK'in bu konularda uluslararası normları tam olarak karşılamadığı ilgili bölümlerde geniş olarak açıklanmıştır. Söz konusu eksiklerin nasıl giderilmesi, nasıl olması gerektiği de uluslararası uygulamalar ve doktrin çerçevesinde ifade edilmiştir. Kurumda çalışan personelin atanması, ulusal kurum ilkeleri açısından ciddi bir eksiklik teşkil etmezken, Kurul üyelerinin çoğulcu oluşumunda ve cinsiyet dağılımındaki uluslararası normlara uyumsuzluğu, Kurumun akredite edilmemesine neden olabilmektedir.

4.3.1.2 Kurul Üyelerinin Çoğulcu Oluşumu Karşılama Durumu

Bir ulusal kurum ister anayasal ister yasal isterse de idari bir düzenleme ile kurulmuş olsun, toplumun desteğini ve güvenini kazanamadığı sürece etkin ve verimli olarak görev yapabilmesi mümkün değildir. Bu nedenle de toplumsal desteği ve güveni sağlayacak şekilde daha kuruluş aşamasında iken kurumun organizasyon yapısı ve özellikleri ile ilgili olarak öncelikle hak ihlaline uğrama potansiyeline sahip hassas grupların (yaşlılar, engelliler, çocuklar, kadınlar, farklı cinsel kimlikler, göçmenler, mülteciler, vb.), siyasi partilerin, hükümet görevlilerinin, baroların, meslek örgütlerinin, sendikaların, farklı siyasal, felsefi görüş ve inançlara sahip grupların, bilim insanlarının, sivil toplum örgütlerinin, insan hakları aktivistlerinin düşüncelerinin, tekliflerinin ve de katkılarının alınması önem arz etmektedir. Çünkü ulusal insan hakları kurumlarının haklarını korumakla yükümlü olduğu asıl kitle, yürütme karşısındaki dezavantajlı gruplardır. Haklarını koruma noktasında yeterli olanaklara sahip olmayan hassas gruplar başta olmak

üzere toplumdaki tüm kesimlerle ve sivil toplum örgütleri ile iş birliği içerisinde hareket etmeleri, ulusal kurumların görev ve sorumlulukları içerisinde yer almaktadır. Böylece hem toplumsal katmanların çoğulcu temsiliyeti hem de kuruma olan güvenilirlik sağlanmış olmaktadır (Paris Prensipleri, md.1; Haasz, 2013: 170-171).

TİHEK'in kanun tasarısı hazırlanırken, tasarının oluşturulmasına yönelik sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, meslek odalarının, baroların, sendikaların, üniversitelerin ve alanında uzman kişilerin geniş bir kesimini kapsayacak şekilde görüşlerine başvurulmamıştır. Bu kurumların temsilcileri, ellerinde kanun tasarısı taslağı olmadığı için İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'nda yapılan toplantıya ya hazırlıksız olarak ya Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun kuruluşu sürecinde sundukları ve kamuoyu ile paylaştıkları görüş ve önerileri ya da uluslararası kuruluşların ulusal kurumlarla ilgili olarak Türkiye'ye yönelik hazırlamış oldukları raporlardaki eleştirileri ile katılmışlardır. Aynı zamanda TBMM İhtisas Komisyonlarında kanun tasarısı yeteri kadar tartışılıp, gerekli öneri ve katkı sağlanamamıştır³⁰.

TİHEK, daha kuruluş aşamasında iken bir ihtiyaçtan değil, Avrupa Birliği müktesebatına uyumun sağlanması, Avrupa Birliği vize muafiyeti karşılığında öne sürülen bir koşulun ve taraf olduğumuz uluslararası sözleşmelerin biçimsel ve normatif olarak gereklerinin yerine getirilmesi için oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Çünkü 6701 sayılı Kanunun kabulü, AB ve Türkiye arasında yapılan müzakerelerde “72 kriter” diye bilinen kriterlerden birini oluşturmaktaydı. Söz konusu kanun, 2016 yılı Nisan ayı içerisinde kimsenin beklemediği bir zamanda Meclise sevk edilerek çok hızlı bir şekilde yasallaşmıştır. Toplumun büyük bir kısmını oluşturan diğer kesimlerin görüşleri, teklifleri sürece dâhil edilememiş, istişari, kapsayıcı ve katılımcı bir süreç gerçekleştirilememiştir. Böylece daha kuruluş aşamasında iken

³⁰ TİHEK'in kanun tasarısının hazırlanması aşamasında sivil toplum örgütlerinin, meslek odalarının, üniversitelerin ve TBMM'de ki siyasi partilerin konu ile ilgili görüş ve önerilerin alınmamasının gerekçesini ise tasarısı TBMM İnsan Hakları Komisyonu'nda sunan Hükümet temsilcisi şu şekilde ifade etmiştir: “Dolayısıyla, bizim de reform ajandamızda bulunan hususlardan bir tanesi ki bu hem Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde yapmamız gereken bir düzenleme hem de Avrupa Birliği vize muafiyeti çerçevesinde, haziran ayında vize muafiyetinin pilot uygulamalarına ve ekim ayında da tam manasıyla vizesiz bir geçişe imkân sağlamak açısından mart sonuna kadar gerçekleştirmemiz gereken çünkü takvimimizi o şekilde ayarladık ki tabii ki bu, yüce Meclisimizin takdiridir, ama böyle bir programımız var ve biz bu çerçevede çalışmalarımızı açıkçası yürüttük ve böyle bir tasarıyla sizlerin huzuruna geldik...” bk. 17 Şubat 2016 tarihli TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Tutanağı, 3.

toplumun önemli bir bölümünün desteğinden faydalanılamamıştır (Karan, 2018: 95-96).

Çoğulculuğun bir diğer boyutu ise hak ihlali ile ilgili araştırma ve incelemeyi yapacak, karar verecek ve yaptırım uygulayacak olan karar organlarının yani Kurulun, yukarıda belirtilen toplumsal kesimlerin temsilcilerinin de yer aldığı ve onlarla etkin bir şekilde iş birliği yapılarak oluşturulmasını gerekli kılmaktadır. Paris Prensipleri açısından önemli olan, sayısal çoğunluğun sağlanması değil, geniş katılımlı temsiliyetin güvence altına alındığı çoğulcu bir yapının oluşturulmasıdır. Sayısal çoğunluk, toplumun tüm kesimlerini kapsamayabilir. Özellikle kurul üyelerinin aynı makam tarafından atanıp, görevden alınması durumunda, farklı görüşleri temsil eden kişilerin kurulda temsili mümkün olmayabilir. Bu nedenle de kurul üyelerinin oluşumunda sayısal çoğunluk değil kapsayıcı çoğulculuk esas olarak kabul edilmiştir. Çoğulculuğun sağlanmasında iki yöntem kullanılmaktadır: Doğrudan temsil ve etkin iş birliği. Doğrudan temsil, toplumun tüm katmanlarının özellikle de dezavantajlı kesimlerin temsilcilerinin kurul üyeliğine seçilmeleri ile sağlanmaktadır. İş birliğine dayalı çoğulcu oluşum ise sivil toplum örgütlerinin, sendikaların, baroların, üniversitelerin, meslek odalarının, kamu kurum ve kuruluşlarının katılımları ile oluşturulan danışma kurulları/komiteleri ile gerçekleştirilmektedir. Kurulların/komitelerin üye sayıları ile ilgili herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır. Önemli olan toplumsal çoğulculuğu ve temsiliyeti sağlayacak bir kurulun oluşturulmasıdır. Bu şekilde kurulmuş olan danışma kurullarının veya komitelerinin üye sayıları incelendiğinde, Avusturya'da 16, Yunanistan'da 40, Fransa'da 64, Norveç'te 24 ve Fas'ta 44 kişiden oluştuğu görülmektedir (Oğuşgil, 2015: GANHRI, 2021).

Danışma kurullarının/komitelerinin işlevlerini, sadece Kurumun yetki alanı içerisindeki insan hakları konuları ile ilgili görüş alışverişine indirgememek gerekir. Aynı zamanda Kurumun faaliyetlerini dışarıdan değerlendiren bağımsız ve tarafsız bir dış değerlendirici olarak da dikkate alınmalıdır (Eren, 2016: 102). Danışma kuruluna/komitelerine hangi kurum ve kuruluşların, sivil toplum örgütlerinin katılacağını, Yunanistan İnsan Hakları Kurumu örneğinde olduğu gibi, isim isim listelemek suretiyle veya Almanya örneğinde olduğu gibi, devamlı faaliyette bulunan bir komisyon yerine, ihtiyaç halinde üzerinde çalışma yapılacak olan insan hakları sorununa özgü olarak belirlenecek üye sayısı ve çalışma usul ve esasları ile de oluşturmak mümkündür (ENNHRI, 2021).

Sonuç olarak, TİHEK'in Kurul üyelerinin belirlenmesi ve seçiminde çoğulculuk ilkesi dikkate alınmamıştır. Kurulun oluşturulma yöntemi, Paris Prensipleri'nde yer alan çoğulculuğun ve çeşitliliğin sağlanması kriterlerini tam olarak karşılamamaktadır. İnsan hakları ihlallerinin temel sorumlusunun devlet ve yürütme olması, ihlalleri önlemeye, hakları korumaya yönelik oluşturulacak bir kurumun da mutlak surette devletin ve yürütmenin etkisinden uzak, çoğulcu temsile dayanan bir yapıda olmasını gerektirmektedir (Eren, 2016: 101-104). Bu nedenle Kurul üyelerinin belirlenmesi ve atanması usulü, uluslararası standartlara uygun hale getirilmelidir. Çoğulcu temsiliyeti sağlamanın genel çerçevesi Paris prensipleri ile belirlenmiştir. Bu çerçevede olmak üzere, Kurul üyeliği adaylığının tüm vatandaşlara açık ve ulaşılabilir olduğu, seçim ve atama süreçlerinin yürütmenin etkisinden uzak ve şeffaf olarak yürütüldüğü, adaylık kriterlerinin liyakata dayalı olarak belirlendiği, hassas gruplar başta olmak üzere toplumdaki tüm katmanların kendi adaylarını önerebildikleri katılımcı bir yöntem tercih edilmelidir.

4.3.1.3 Kurulun Görev ve Yetkileri

Ulusal kurumların en önemli organı, hiç şüphesiz ki kuruldur. Çünkü kurul, hak ihlalleri ile ilgili olarak inceleme ve soruşturma yapılıp yapılmayacağına ve sonuçlanan araştırma ve incelemenin karara bağlanmasına veya sonlandırılmasına yetkili olan tek organdır. Ayrıca ulusal kurumların idari ve mali işlevlerinin yerine getirilmesine yönelik sahip oldukları yetki ve sorumluluklarla da ön plana çıkmakta ve belirleyici rol oynamaktadır. Bu çerçevede TİHEK'in Kuruluna verilmiş olan görev ve yetkiler genel olarak şu hususları içermektedir: Kurul, gerek görmesi halinde Kurumun daha etkin ve verimli çalışmasını sağlamak maksadıyla hizmet birimlerinin, geçici çalışma komisyonlarının (üç üyeli) veya dairelerin (beş üyeli) kurulmasına ve bunların çalışma alanlarının belirlenmesine karar vermektedir (6701 sayılı Kanun, md.11).

Ulusal kurumların temel işlevi, hak ihlallerinin dostane çözüm yöntemi ile uzlaşma ile sonuçlandırmaktır. Uzlaşma ile sonuçlanmayan başvurular, Kurul tarafından karara bağlanmaktadır. Kurum tarafından araştırma ve inceleme sonucunda ihlal olup olmadığı, idari yaptırım uygulanıp uygulanmayacağı ve verilen kararın kamuoyu ile paylaşılıp paylaşılmayacağı kararı da yine Kurul tarafından verilmektedir. TİHEK'in ulusal insan hakları kurumu olarak bir diğer önemli sorumluluğu da insan hakları ve ayrımcılık yasağı ihlallerine ilişkin yargı kararlarının uygulanmasına ilişkin sorunları izlemek ve değerlendirmektir. Ayrıca

Kurumun görev alanı içerisinde yer alan insan hakları uygulamalarına ve sorunlarına ilişkin olarak yargı organlarına, kamu kurum ve kuruluşlarına ve ilgili kişilere talepleri hâlinde görüş bildirmektedir. Böylece ülke genelinde veya belirli bir bölgede yaşanan insan hakları sorunlarına dikkat çekilmekte, ihlallerin önlenmesi ve mağduriyetlerin zamanında giderilmesi sağlanmaktadır (6701 sayılı Kanun, md.11). Ulusal kurumların etkin olarak görev yapabilmeleri için ulusal, bölgesel ve uluslararası paydaşları ile iş birliği içerisinde hareket edebilmeleri gerekir. İş birliğinin kapsamı, bilgi ve tecrübe aktarımından teknik ve mali desteğe kadar değişen konuları içermektedir. TİHEK'in uluslararası kuruluşlara üye olmasına ve bu kuruluşlarla iş birliği yapmasına, Kurul karar vermektedir. TİHEK'in paydaşları ile yapacağı iş birliğinin bir diğer önemli boyutu da vermiş olduğu kararların uygulanmasında uluslararası kamuoyu desteğinin sağlanmasıdır (6701 sayılı Kanun, md.11; Valentin, 2010: 26-27).

TİHEK'in iki ana organı bulunmaktadır. Kurul ve Başkanlık. Kurul, karar organı niteliğindedir. Başkanlık teşkilatı ise icrai niteliktedir. Ulusal kurumlar, icra ettikleri görevlerinin gereği olarak idari ve mali bağımsızlığa sahip olmaları gerekmektedir. Kurumsal bağımsızlık, karar organı olan Kurulun özerkliği ile anlam bulmaktadır. Bu nedenle Kurum içerisinde de yetki ve sorumlulukların dağılımı, Kurul'un bağımsızlığı sağlayacak, Kurumun da etkin ve verimli bir şekilde görev yapabilmesine olanak verecek şekilde olmalıdır. Başkan ile Kurul arasındaki yetki ve sorumluluk dengesinin ise aşağıda belirtilen yöntemle sağlanacağı değerlendirilmektedir: Kurumun, stratejik planın, bütçe teklifinin, yıllık faaliyet raporlarının, taşınmaz alımı, satımı ve kiralanması hususlarının Kurul tarafından karara bağlanması ile denge gerçekleşebilir. TİHEK uygulamasında da bu yöntem tercih edilmiştir (6701 sayılı Kanun, md.11).

Kurumun örgütsel etkinliği ve verimliliği, amaçlarının, hedeflerinin, hizmet kalite standartlarının ve performans ölçütlerinin doğru belirlenmesi ve denetlenmesi ile mümkündür. TİHEK'in Kurum olarak amaç ve hedefleri, hizmet kalite standartları ve performans ölçütleri, Kurul tarafından belirlenmekte Başkanlık tarafından da uygulanmaktadır. Böylece hem iç kontrol mekanizması kurulmuş olmakta hem de yetki ve sorumluluk dengesi sağlanmış olmaktadır. Ulusal kurumların karar organı olan Kurulun, stratejik planı, bütçe teklifini, raporları (soruşturma ve faaliyet) karara bağlaması, taşınmaz alımı, satımı ve kiralanmasına karar vermesi gibi yetkilere sahip olması, uluslararası standartlar ve Kurulun işlevi

açısından oldukça önemlidir. Ancak TİHEK Başkanının, hem Kurumun en üst amiri hem de Kurulun başkanı olması, karara bağlanacak hususların tamamının, Başkanın sorumluluğunda hazırlanıp Kurula sunulması gibi oldukça önemli ve güçlü yetkilere sahip olması, Kurulun etkinliğini ve statüsünü ikinci plana düşürmekte hatta Kurulu, adeta bir onay makamına dönüştürmektedir. Başkan ile Kurul arasındaki yetki dengesinin sağlanması kaçınılmazdır. Paris Prensipleri çerçevesinde uluslararası normlar ve uygulamalar dikkate alınmak suretiyle güçlü Başkan yerine güçlü, etkin ve sonuç odaklı bir Kurul yapısı oluşturulmalıdır. Bunun için şu şekilde bir düzenlemenin yapılması mümkündür: Stratejik planın ve yıllık bütçenin, Kurul tarafından onaylanmaması halinde, Başkanın güvenoyu alamaması ve Başkanlığının düşmesi gibi. Bu sonuç, Kurulun etkinliğini arttıracak gibi, Başkanın güçlü yetkileri karşısında da Kurul lehine dengeyi sağlayacaktır.

Bir diğer önemli husus ise yargı organları tarafından insan hakları hukukuna aykırı olarak verilen kararlara karşı üst yargı makamlarına temyiz başvurusu yetkisinin, Kurula verilmemiş olmasıdır. Kurul gerek yargı kararlarının ilgili mercilerce uygulanmaması durumunda gerekse yargı tarafından insan haklarına aykırı verilen kararlara karşı herhangi bir yetkisinin olmaması, Kurulu ve de TİHEK'i işlevsel açıdan etkisizleştirmektedir. Sonuç olarak, Kurul kendisine verilen görev ve yetkiler bakımından adeta bir onay ve izleme makamı niteliğindedir. Başkan ve ilgili birimler tarafından hazırlanan hususları karara bağlamakla yetkilendirilmiş bir konumdadır.

4.3.1.4 Kurulun Çalışma Esasları

Kurul, genelde Başkanın çağrısı üzerine toplanmaktadır. Başkanın dışında en az beş üyenin birlikte talep etmesi halinde Kurul, Başkan tarafından beş gün içinde toplanmak üzere derhal toplantıya çağrılmaktadır. Uygulanmakta olan yöntem, Başkana geniş inisiyatif sağlamaktadır. Toplantı talebinin, en az beş üye sayısına ve bu beş üyenin de talebi birlikte yapması koşuluna bağlanmış olması da Kurul üyelerinin çağrıları ile yapılacak toplantıların gerçekleştirilmesini oldukça güçleştirmektedir. Çünkü on bir Kurul üyesinden, Başkan. 2. Başkan ve üç başkan yardımcısı dışında geriye kalan altı üye içerisinde beş üyenin bir araya gelerek, birlikte toplantı talebinde bulunmaları gerekmektedir (6701 sayılı Kanun, md.12).

Kurulun toplanması için önceden belirlenmiş bir çalışma takvimi yani, belirlenmiş bir hafta veya gün bulunmamaktadır. Bu yöntem, Kurula zaman açısından esneklik sağlamakla birlikte, belirsizliklere ve istikrarsızlıklara da neden

olabilecek olumsuzlukları barındırmaktadır. Bu nedenle Kurul, görev ve sorumluluklarının gerektirdiği iş yüküne bağlı olarak, ayın belirli haftalarında en az iki defa kendiliğinden, ihtiyaç duyulduğunda ise Başkanın veya en az beş üyenin talebi üzerine toplanabilmelidir (6701 sayılı Kanun, md.12).

Kurul gündemi, Başkan tarafından hazırlanarak, toplantıdan en az üç gün öncesinde Kurul üyelerine bildirilmektedir. Gündeme yeni bir maddenin eklenebilmesi için toplantı esnasında üyelerden birisinin talepte bulunması ve bu talebin de Kurul tarafından kabul edilmesi gerekmektedir (6701 sayılı Kanun, md.12). Gündeme yeni bir maddenin eklenmesi için teklifin toplantı halinde iken yapılması ve Kurulun da bu teklifi karara bağlaması hususu, Başkan dışında gündemin belirlenmesini oldukça zorlaştırmaktadır. Kurul toplantılarını hem Kurumun en üst amiri hem de Kurulun Başkanı olarak Başkan yönetmektedir. Başkanın, Kurumun en üst amiri ve aynı zamanda da Kurulun başkanı olması ve başkan yardımcılarını atama ve görevden alma yetkilerinin bulunması, Kurul üyelerinin görev süreleri dolduktan sonra bir kez daha seçilebilme imkânlarının olması ile birlikte değerlendirildiğinde, Kurul üyelerinin kararlarında ne kadar objektif ve tarafsız olabileceklerini tartışmalı kılmaktadır (6701 sayılı Kanun, md.12).

Kurul, en az yedi üye ile toplanmakta ve en az altı üyenin aynı nitelikteki oyuyla karar almaktadır. Çekimser oy kullanılamamaktadır. Kurul, incelemekte olduğu konunun kapsamına bağlı olarak kendi içerisinde üçer üyeli komisyonlar veya beşer üyeli daireler oluşturabilmektedir. Başkan, aynı zamanda dairelerin de doğal üyesi olarak görev yapmaktadır. Kurul toplantıları, kişisel bilgilerin korunması açısından gizli oturumlar halinde icra edilmektedir. Ancak soruşturmanın özelliği itibarıyla ihtiyaç duyulması hâlinde görüşlerinden yararlanılmak üzere ilgili kişiler, toplantıya davet edilmekte ve görüşleri alındıktan sonra bu kişilerin toplantıdan çıkarılmalarını müteakip karar alınmaktadır. Kurul kararları, tutanakla tespit edilmekte ve karar tutanağı toplantı esnasında veya en geç toplantıyı izleyen beş iş günü içinde toplantıya katılan tüm üyelerin imzalaması suretiyle süreç tamamlanmaktadır (6701 sayılı Kanun, md.12).

İş yükünün azaltılması, başvuruların sonuçlandırılması süreçlerinin hızlandırılması bakımından çalışma komisyonlarının ve çalışma dairelerinin kurulması olumlu bir uygulamadır. Ancak komisyon ve dairelerin inceledikleri dosyanın Kurulda görüşülmesi esnasında, söz konusu komisyon ve dairede görev

alan Kurul üyelerinin kararlarının önceden etkilenmesi veya belirlenmesi gibi bir olasılık bulunmaktadır. Aynı şekilde çekimser oy kullanılmaması da Kurul toplantılarının “karar alınarak” sonuçlanması açısından uygun bir yöntem olarak görülmektedir. Özellikle toplantı sayısının yedi, karar sayısının aynı nitelikte altı üye ile alındığı on bir kişilik bir karar organı için bu uygulama oldukça önemli. Fakat çekimser oy, kabul ve ret dışında üçüncü bir irade beyanıdır. Oy kullanmamak ile çekimser kalmak farklı şeylerdir. Oy kullanmamak oylamaya hiçbir şekilde katılmamak iken çekimserlik, oya sunulan hususta kabul veya ret dışında bir tercihi yansıtmaktadır ki kanaatimizce bu iradenin dikkate alınması gerektiği değerlendirilmektedir (TBMM İçt., md.139).

Kurul kararları, toplantı tarihinden itibaren en geç on beş iş günü içerisinde, varsa karşı oylar da dâhil olmak üzere kararın gerekçeleri yazılmak suretiyle tekemmül ettirilmektedir. Gerektiğinde, Kurul tarafından bu süre uzatılabilmektedir. Kurul kararlarının tekemmül etmesinden itibaren en geç beş iş günü içinde ilgili kişi, kurum ve kuruluşlara karar gönderilmektedir. Kişi ve kurumlara gönderilen kararda, karara karşı hangi hukuki yollara başvuruabilecekleri, süreleri ile birlikte belirtilmektedir. Kurulun, gerekli görmesi halinde, kararlarını, kişisel verilerin gizliliği ilkesine bağlı kalmak kaydıyla uygun vasıtalarla kamuoyu ile de paylaşabilmektedir. Kurum Başkanının yokluğunda ise Başkana ait tüm sorumluluklar, 2. Başkan tarafından yerine getirilmektedir (6701 sayılı Kanun, md.12).

Kurulun incelemesi tamamlanmış bir konu ile ilgili karar verme süreci, toplantı gündeminin Kurul üyelerine tebliğ edildiği tarihten itibaren kararın ilgili kişi ve kurumlara gönderildiği tarihe kadar, yaklaşık olarak otuz günü bulmaktadır. Bu süre, kararın gerekçelerinin yazılması için herhangi bir uzatmaya gidilmemesi halindeki zamandır. Karar gerekçelerinin yazılması için tespit edilmiş olan on beş günlük sürenin ne kadar uzatılacağı belirlenmemiş ve bu husus, Kurulun takdirine bırakılmıştır. Hiçbir uzatmaya gidilmemiş olsa bile, kararın verilmesi için ön görülen otuz gün, oldukça uzun bir süredir. Bu sürenin bu kadar uzamasına neden olan husus, kararın Kurulda tartışılmasından değil, kararın tekemmül ettirilmesine yönelik bürokratik süreçten kaynaklanmaktadır. Karara bağlanan konunun bir hak ihlali olduğu dikkate alınacak olursa bir saniyenin bile ne kadar önemli olduğu ortadadır.

4.3.1.5 Kurulun Üyelerinin Görev Teminatları

Kurul üyelerinin görev teminatları, atama, görev süresi, görevden alma, maaş, yeniden seçilebilme ve üyelik görevi sona erdikten sonraki özlük haklarını da içeren hususların, yasal düzenlemelerle güvenceye alınmış olmasını kapsamaktadır. Ulusal Kurumlar Akreditasyon Alt Komitesi Genel Gözlemler Raporu'nda yukarıda belirtilen hususlara özellikle dikkat çekilmektedir. Raporda, kurul üyelerinin özlük haklarını geriye götürecek ve görev süresini azaltacak değişikliklerin yapılmamasını bir personel teminatı olarak değerlendirmektedir. Ayrıca özellikle görevden alma konusuna da dikkat çekmektedir. Kurul üyesinin görevini kötüye kullanması veya iyi niyetle hareket etmemesi durumunda, görevden almanın doğal olduğu belirtilmekte. Ancak göreve atayan ile görevden alan makamın aynı olmaması ve mümkünse görevden almanın yasama veya yargı organı kararı ile gerçekleştirilmesi önerilmektedir (GANHRI SAC General Observations, 2018: 33-37). Çünkü atayan ve görevden alan makamın aynı olması durumunda, Kurul üyeleri ikinci kez seçilebilmek için atayan kişinin politik görüşüne göre kendi pozisyonlarını belirleme riskini arttıracaktır. Bu konudaki en iyi uygulama, parlamento tarafından atama ve görevden alma veya bağımsız mahkemelerin vereceği karar ile görevden alma şeklindedir.

6701 sayılı Kanun ve Cumhurbaşkanlığının 3 sayılı Kararnamesi ile Kurul üyelerinin, seçilme yöntemi, atanma ve görevden alınma usulleri ve mercileri, görev süreleri, tekrar seçilebilme hususları düzenlenmiştir. Kurul üyelerinin tamamı Cumhurbaşkanı tarafından dört yıl görev yapmak üzere atanmaktadırlar. Hâlihazırda görev yapan Kurul üyelerinin dördü, 14 Temmuz 2021 tarih ve 2021/349 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile ikinci kez atanmıştır. Diğer yedi üye ise yine aynı kararname ile 2021-2025 dönemi için yeni atanmış üyelerden oluşmaktadır. Kurul üyelerinin görev süreleri dolduktan sonra tekrar Kurul üyeliğine atanabilmektedirler. Ulusal kurumlara uygulamalarında kurul üyelerinin görev süreleri genelde dört ila beş yıl arasında değişmektedir. GANHRI bu sürenin, en az üç en fazla yedi yıl olabileceğini ve bir dönem daha atanabilmelerinin uygun olduğunu belirtmektedir (6701 sayılı Kanun, md.10; Cumhurbaşkanlığı 3. no.lu Kararname, md.3).

Başkan, 2. Başkan ve Kurul üyelerinin görevden alınması ile ilgili düzenleme, 6701 sayılı Kanunda yer almaktadır. Buna göre, Başkan, 2. Başkan ve Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son

verilemeyeceği belirtilmektedir. Ancak bu düzenleme, somut ve objektif kriterlere bağlanmamıştır. Söz konusu genel ve soyut ifade, TİHEK'in işlevsel bağımsızlığını ve üyelerin görev güvencesini ciddi şekilde zedelemektedir (Eren, 2016:106). Başkan ve Kurul üyelerine yönelik soruşturmanın usul ve esasları 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun'a göre düzenlenmiştir. Bu mevzuat gereği Başkan ve Kurul üyeleri için soruşturma yapılması Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bakanın iznine bırakılmıştır (6701 sayılı Kanun, md.10/13). Başkan ve Kurul üyelerini atayan, görevden alan ve aynı zamanda da soruşturma izni veren makamın yürütmenin aynı mercine ait olması, kurumsal ve işlevsel bağımsızlık açısından son derece mahzurlu görülmektedir.

Başkan ve Kurul üyelerinin maaşları, sağlık ve diğer sosyal güvenlik hakları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve 375 sayılı KHK ile güvence altına alınmıştır. Statü itibarıyla diğer kamu görevlilerine nazaran daha avantajlı haklara sahip bulunmaktadırlar. TİHEK'in Kurul üyelerinin görev süreleri ve yeniden atanabilmeleri ile ilgili düzenlemeler, uluslararası uygulamalar açısından yeterli güvenceleri sağlamamakla birlikte nispeten olumlu olarak değerlendirmek mümkündür. Kurul üyelerinin yeniden atanabilmeleri, tecrübe ve bilgi birikimi açısından olumlu olmasına karşın tekrar seçilebilmek için atayan makamın tutumuna göre hareket etme riskini de beraberinde taşımaktadır. Özellikle atayan makamın yürütme erki olması durumunda ise kurul kararlarının tarafsızlığı ve kurumun bağımsızlığı toplum nezdinde tartışmalı bir duruma gelmesine yol açabilir.

4.3.2 Başkanlık

4.3.2.1 Başkanlığa Bağlı Birimler

TİHEK'in Başkanlık teşkilatı, Başkan, 2. Başkan, başkan yardımcıları, hizmet birimleri ve çalışma gruplarından oluşmaktadır. Başkan, Kurumun en üst amiri olup, Kurum hizmetlerini mevzuata, Kurum amaç ve politikalarına, stratejik planına, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten sorumludur. Başkanlık teşkilatı, Kurul kararlarını uygulamakla ve diğer konularda Başkana ve Kurula yardımcı olmakla görevlidir (TİHEK 2021 Yılı Performans Programı, 5). Başkan ve 2. Başkan, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından hizmet birim amirleri ise Kurum Başkanı tarafından atanmaktadır. TİHEK, kendisine verilen görevleri etkin ve verimli olarak yerine getirebilmek için

merkez teşkilatı içerisinde hizmet birimleri oluşturma yetkisine sahiptir. Bu birimlerin neler olması gerektiği, her ne kadar Kurumun takdir yetkisine bırakılmış ise de kurulacak hizmet birimlerinin sayısının “onu” geçemeyeceği 6701 sayılı Kanunda belirtilmiştir. TİHEK’in halen mevcut teşkilat yapısı içerisinde yer alan ve doğrudan Başkana bağlı olarak faaliyet gösteren, on adet hizmet birimi bulunmaktadır. Ayrıca Kuruma ilişkin görevlerinde Başkana yardımcı olmak üzere, Kurul tarafından üç başkan yardımcısı³¹ atanmaktadır. Söz konusu başkan yardımcılarının görev süreleri dört yıl olup, yeniden atanabilmektedirler.

4.3.2.2 Başkanın Görev ve Yetkileri

Başkan, Kurul toplantılarının gündemini, gün ve saatini belirlemek, toplantıları yönetmek, Kurul kararlarını tebliğ etmek ve Kurulca gerekli görülen kararları kamuoyuna açıklamaktan sorumludur. Aynı zamanda Kurumun stratejik planını, performans ölçütlerini hazırlamak, amaç ve hedeflerini, hizmet kalite standartlarını, insan kaynakları ve çalışma politikalarını oluşturmak, belirlenen stratejilere, yıllık amaç ve hedeflere uygun olarak Kurumun yıllık bütçesini, mali tablolarını, faaliyet raporlarını hazırlamakla yükümlüdür. Kurumun en üst amiri olarak hizmet birim koordinatörlerini ve diğer Kurum personelini atamak, hizmet birimlerinden gelen önerilere son şeklini vererek Kurula sunmakla yetkilidir. Kurumun etkin ve verimli olarak çalışabilmesi için Kurul ve hizmet birimlerinin uyumlu, disiplinli ve düzenli bir biçimde çalışmasını sağlamakla görevlidir (6701 sayılı Kanun, md.13).

Başkana yukarıda belirtilen genel görev ve yetkilerin yanı sıra 6701 sayılı Kanunun, 18, 19 ve 20 inci maddeleri ile oldukça önemli ilave yetkiler verilmiştir. Ulusal insan hakları kurumlarının en önemli yetkilerinden birisi de hiç şüphesiz ki yerinde inceleme yapma, bilgi, belge isteme, tanık ve ilgilileri dinleyebilme yetkisidir. Kurum tarafından incelenmekte olan başvurunun özelliğine göre yerinde inceleme yapılmasına, inceleme heyetinin oluşturulmasına, bilgi ve belge istenmesine, bunlardan birer örnek alınmasına, tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesine, Başkan karar vermektedir. Ulusal kurumlar yargı benzeri görevler yaptıkları için ileri derecede teknik ve mali uzmanlık bilgisi gerektiren konularda yargı mercilerinin kullanmış olduğu usuller çerçevesinde bilirkişi görevlendirebilmektedirler. Bir başvurunun incelenmesi esnasında ihtiyaç

³¹ Başkan yardımcılığına atanma koşulları ve emeklilik hakları bakımından Kurum Başkanı ve Kurul üyelerinden ayrı olarak farklı bir statü tanımlanması yapılmıştır (6701 sayılı Kanun, md. 15/3-4).

duyulması halinde bilirkişi görevlendirilmesi, Başkan tarafından yapılabilir. Bilirkişinin, görevden çıkarılması, denetim ve incelenmesi, faaliyetlerini yürütmesi, Başkan veya/ya da Kurulun denetimi ve kararı ile gerçekleşmektedir. Hazırlanan bilirkişi raporu da aynı şekilde Başkan veya/ya da Kurula sunulmaktadır. Ancak TİHEK'in Kuruluş Kanununda yer alan "Başkan veya/ya da Kurul" ifadesi bir belirsizliğe ve yetki çatışmasına neden olma potansiyelini taşımaktadır (30250 sayılı Yönetmelik, md.81-86).

TİHEK, ayrımcılık yasağıyla ilgili konularda sorunların ve çözüm önerilerinin tartışılması ve bu konularda bilgi ve görüş alışverişinde bulunulması amacıyla yılda iki kez istişare komisyon toplantıları icra etmektedir. İstişare komisyonunun oluşturulmasına, kimlerden oluşacağına Kurul karar vermektedir. İstişare komisyonu yılda iki kez olağan olarak kendiliğinden ancak gerekli görülmesi halinde ise Başkanın çağrısı ile olağanüstü olarak toplanmaktadır. İstişare komisyon toplantılarını, Başkan yönetmektedir. Toplantı, üye tam sayısının yarısından bir fazlası ile yapılabilir. Kararlar ise toplantıya katılanların yarısının bir fazlası ile alınmaktadır. Ancak eşitlik durumunda, Başkanın oyu, iki oy sayılmaktadır (30250 sayılı Yönetmelik, md.87-90).

TİHEK, aynı zamanda ulusal önleme mekanizması olarak görev icra etmektedir. Ulusal önleme mekanizması kapsamındaki alıkonulma merkezlerinin denetimi ve izlenmesi, haberli ve habersiz ziyaretler ile gerçekleştirilmektedir. TİHEK'in alıkonulma mekanizması kapsamındaki ziyaretlerinin hangi sıklıkla icra edileceği, Başkanın teklifi ile Kurul tarafından karara bağlanmaktadır. Ziyareti gerçekleştirecek olan heyetin başkanını ve uzmanların dışındaki diğer kurum personelinin, TİHEK Başkanı belirlemektedir. Alıkonulma merkezlerindeki kişilerle görüşülmesi, tutanak tutulması da yine Başkanın yetkisi içerisinde yer almaktadır. Gerçekleştirilen ziyaretlerin ve raporlarda yer alan tavsiyelerin izlenmesi de Başkanlıkça yerine getirilmektedir (30250 sayılı Yönetmelik, md.94-103)

Ulusal kurumların başkanlık teşkilatı, kurumun idari olarak yönetilmesi, kurul kararlarının uygulanması, personel ve lojistik desteğin sağlanması gibi, hususları yerine getirmek üzere oluşturulan, destek ve hizmet birimlerini içermektedir. Ancak TİHEK'in gerek 6701 sayılı Kanuna hâkim olan statükocu ve bürokratik devlet geleneği düşüncesinin gerekse 703 sayılı KHK ile yapılan değişikliklerin de etkisiyle hem Kurul kararlarının alınmasında hem de Kurumun örgütsel yönetiminde belirleyici ve oldukça geniş yetkilere sahip, güçlü bir sistem

oluşturulmuştur. Başkan hem Kurumun hem de Kurulun başkanı olup, aynı zamanda da Kurumun en üst amiri konumundadır (6701 sayılı Kanun, md. 13).

Yasal olarak Kurul, Başkanlıktan ayrı ve bağımsız gibi gözüke de uygulamada ve yetkilerin dağılımında, Kurulun etkinliği ve bağımsızlığı ikinci planda kalmaktadır. Çünkü Başkanın hem Kurumun hem de Kurulun Başkanı olması ve doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması, Kurulu doğal olarak ikinci plana düşürmektedir. Başkanın hem Kurumun yönetimine hem de kurul kararlarının alınması ve uygulanmasına yönelik olarak çok etkili ve belirleyici yetkileri bulunmaktadır. Başkanın doğrudan yürütme tarafından atanması, görev süresinin bitiminde bir dönem daha seçilme imkânının bulunması da kurumsal özerklik ve özellikle de Kurul kararlarının tarafsızlığı ve bağımsızlığı açısından son derece olumsuz riskleri barındırmaktadır. Ulusal insan hakları kurumlarının mevcut uygulamalarında kurul başkanları, aynı zamanda da kurumun başkanı olarak da görev yapmaktadırlar. Ancak, bu durumda kurum başkanının yetkileri, kurumun genel yönetimini, kurumun tüzel kişiliğini temsilini içerecek şekilde düzenlenmektedir.

Ulusal kurumların etkin, verimli ve bağımsız bir şekilde görev yapabilmeleri için Kurum Başkanının gerek Kurul gerekse Kurum içerisindeki yetkileri ve rolü oldukça önemlidir. Ulusal kurumlar, özellikleri ve işlevleri itibarıyla tipik devlet kurumlarından ayrılmaktadırlar. Bu nedenle de Başkanın yetkileri ve pozisyonu, Kurum içerisindeki demokratik karar verme süreçlerinin önünü açacak nitelikte olmalıdır. Oldukça geniş, katı ve belirleyici yetkilerle donatılmış bir başkanlık yönetiminde, Kurulun tarafsız, Kurumun da etkin ve verimli olarak görev yapabilmesi oldukça zordur. Ulusal kurumların çoğulcu doğalarının gereği, güçlü başkan yerine kurul üyeleri arasından yani eşitler içerisinde birinci olacak şekilde bir başkanın seçilmesi esastır. Bu nedenle Başkan, eşitler içerisindeki birinci konumu ile azami ölçüde uyumlu, verimli ve düzenli bir biçimde çalışmayı temin edecek, koordinasyonu sağlayacak ve birimler arasında çıkabilecek görev ve yetki sorunlarını çözecek bir statü ve yetkiye sahip olmalıdır (Roberts ve Adamson, 2011: 14).

Kurumun yetki alanına giren konularda yerinde inceleme ve araştırma yapmak üzere heyet oluşturulmasına Başkan karar vermektedir. Kurumun yönetsel işlevlerine yönelik olarak da personelin atanması, görevden alınması, hizmet birimlerinden gelen tekliflere son şeklinin verilmesi ve hizmet birim

koordinatörlerinin belirlenmesi, Başkanın kararı ile olmaktadır. Başkanın sahip olduğu bu yetkilerle, Başkanın onaylamadığı hiçbir konunun Kurul'un gündemine gelmesi veya Kuruldan da Başkanın görüşünün aksine bir kararın çıkması pek olanaklı gözükmemektedir. Kurumun bağımsızlığı üzerinde ciddi bir risk oluşturan Başkana ait bu yetkilerin önemli bir kısmının mutlaka Kurula devredilerek, Başkanın ağırlıklı olarak kurumun idari yönetimini ve eşgüdümü sağlayacak şekilde uluslararası standartlarla uyumlu hale getirilmesi gerekir (Roberts ve Adamson, 2011: 14).

4.4 TİHEK'in Görev ve Yetkileri

4.4.1 Genel Yetkileri

Genel yetkiler, ulusal kurumlar tarafından yerine getirmesi beklenen ve bu kurumların varlık nedenleri olarak kabul edilen, olmazsa olmaz temel ve asli görevlerdir. Ancak ulusal kurumların hangi konularla yetkilendirilecekleri, devletlerin takdirlerine bırakılmıştır. Ulusal kurumların yetkilendirilmesinde, kurumun modeli belirleyici rol oynamaktadır. Örneğin ombudsmanlık tipi ulusal kurumlar, daha çok idarenin uygulamalarından kaynaklanan hak ihlallerine karşı vatandaşların korunması ile görevlendirilmektedirler. Danışma merkezi tipindeki ulusal kurumlar daha çok hükümetlere ve talep halinde diğer kurum ve kuruluşlara insan hakları konularında danışmanlık yapmak, dokümantasyon oluşturmak, insan hakları konularında farkındalık yaratmak, insan hakları eğitime katkıda bulunmak gibi konularda yetkilendirilmektedirler. Komisyon modeli ulusal kurumlar ise insan haklarını korumak ve insan hakları standartlarını geliştirmek, insan haklarına olan saygıyı yükseltmek, her türlü ayrımcılığı ve ırkçılığı önlemek görevlerini üstlenmektedirler (Beco ve Murray, 2014: 46-65; Pegram, 2010: 733-737).

Ulusal kurumların yetkilendirilmelerinde asıl belirleyici olan faktörler, ülkenin insan hakları alanındaki gelişmişlik düzeyi, demokratik yönetim kültürü, hukuk geleneği, yürürlükte olan hukuk rejimi ve siyasal yönetim biçimidir. İnsan hakları sorunları minimum seviyelerde olan demokratik ülkelerde ulusal kurumlar daha çok eğitim, danışmanlık, ırkçılık ve ayrımcılıkla mücadele konularında görev almaktadırlar. Geçmişinde ağır insan hakları ihlallerinin yaşandığı ve demokratik olmayan rejimlerle yönetilmiş olan ülkelerde ise ulusal kurumların daha çok insan haklarının korunması ve geliştirilmesi ile yetkilendirildikleri görülmektedir (Pegram, 2010: 752-758).

Ulusal kurumların oluşturulması düşüncesinin tartışılmaya başladığı ilk dönemlerde bu kurumlar için öncelikli olarak ulusal ölçekte insan hakları uygulamalarının izlenmesi, raporların hazırlanması, eğitim faaliyetlerine verecekleri katkı ile farkındalığın artırılması ve insan hakları sorunları ile ilgili görüş ve önerilerde bulunulması, insan hakları mevzuatının geliştirilmesi görev ve sorumlulukları ile yetkilendirilmeleri öngörülmüştür. Bu nedenle de ihlal başvurularının araştırılması ve incelenmesi, seçimlik yetki olarak ülkelerin takdirine bırakılmıştır. Paris Prensipleri'ne göre, ulusal insan hakları kurumlarının modeli her ne olursa olsun, insan haklarının korunması, geliştirilmesi, insan hakları alanında hükümetlere danışmanlık hizmetlerinin verilmesi, insan hakları eğitime ve ulusal raporların hazırlanmasına katkı sunulması görevleri, mutlaka verilmesi gereken asgari genel yetkililerdir (Pegram, 2010: 752-758).

4.4.1.1 Görüş Bildirme

Ulusal kurumlar, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi maksadıyla ülkede yaşanan insan hakları sorunları, ulusal mevzuatın uluslararası standartlarla uyumu, insan hakları ile ilgili ulusal raporların hazırlanması konularında istek üzerine veya kendi inisiyatifi ile hükümete, parlamentoya ve diğer ilgili kurumlara görüşlerini bildirmekle yetkilendirilmektedirler (Çelikyay, 2010: 475-476). 6701 sayılı Kanun ile TİHEK'e görev alanıyla ilgili mevzuat çalışmalarını izlemek, değerlendirmek, bunlara ilişkin görüş ve önerilerini ilgili mercilere iletmek görev ve sorumluluğu verilmiştir. TİHEK tarafından ilgili kurumlara gönderilen görüş ve önerilerin yıllara göre dağılımı, Tablo 4.1'de yer almaktadır.

Tablo 4.1: Görüş ve önerilerin konulara ve kurumlara göre sayısal dağılımı.

Tavsiyede Bulunulan Kurum ve Kuruluş	Sorumlu Bakanlık ve Kurum	2018
Ceza ve İnfaz Kurumları	Adalet Bakanlığı	54
Nezarethaneler	İç İşleri Bakanlığı	22
Geri Gönderme Merkezleri	İç İşleri Bakanlığı	31
Psikiyatri Merkezleri	Sağlık Bakanlığı	20
Çocuk Evleri	Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	6
Yaşlı Bakım Merkezleri	Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	9
Geçici Barınma Merkezleri	İç İşleri Bakanlığı	15
Transit Geçiş Alanları	İç İşleri Bakanlığı	
Toplam		157

TİHEK tarafından yapılan önerilerin, genellikle ilgili kurumların talebi üzerine veya TİHEK tarafından ulusal önleme mekanizması kapsamında gerçekleştirilen ziyaretlerde tespit edilen hususlara yönelik olarak yapıldığı anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra hazırlamış olduğu konu odaklı raporlar ile gerçekleştirmiş olduğu istişare komisyon çalışmaları ve istişare toplantılarında gündeme getirilen konulara ait olduğu görülmektedir (TİHEK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 82-83).

TİHEK, 2018 yılı içerisinde, kişilerin özgürlüğünden mahrum bırakıldığı yerlerde kötü muamelenin önlenmesi, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla ceza ve infaz kurumlarına yönelik elli dört, nezarethanelere yönelik yirmi iki, geri gönderme merkezlerine yönelik otuz bir, psikiyatri merkezlerine yönelik yirmi öneride bulunmuştur. Kişilerin korunma altına alındığı merkezler kapsamında ise çocuk evlerine yönelik altı, huzurevi, yaşlı bakım ve rehabilitasyon ve bakım merkezlerine yönelik dokuz, geçici barınma merkezlerine yönelik on beş öneride bulunmuştur (TİHEK 2018 Yılı Faaliyet Raporu, 47). Kurumun 2019 ve 2020 yılında yayımlamış olduğu yıllık faaliyet raporlarında ise, sadece tavsiye gönderilen konu ve kurumlara yer verilmiş olup hangi kuruma ne kadar tavsiye gönderildiği ile ilgili herhangi bir açıklama yer almamaktadır (TİHEK 2019 Yılı Faaliyet Raporu, 71; TİHEK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 84).

TİHEK tarafından gönderilen görüş ve öneriler konularına göre incelendiğinde, genellikle bir bakanlık veya kamu kurumu ve kuruluşu tarafından yürütülmekte olan bir proje ve doküman çalışmasına yönelik olarak, TİHEK'in görev alanı ile ilgili görüş ve önerilerinin talep edilmesi doğrultusunda gönderildiği anlaşılmaktadır. Ulusal önleme mekanizması kapsamında Kurum tarafından haberli ve habersiz olarak yapılan ziyaretler esnasında konusu suç teşkil eden uygulamaların tespit edilmesi halinde Kurul, suç duyurusunda bulunmaktadır. İdarenin uygulamasından kaynaklanan sorunlar, idareye bildirilmekte, mevzuattan kaynaklanan sorunlar ise TBMM'ye, hükümete ve ilgili bakanlıklara iletilmektedir. TİHEK tarafından yapılan önerilerin yerine getirilip getirilmediğinin takibi ise, ilgili kurum ve kuruluşlarla yapılan yazışmalarla TİHEK'in Başkanlık teşkilatı tarafından izlenmektedir. Ayrıca Kurumun gerek görmesi halinde alıkonulma ve koruma merkezlerine yapılan habersiz veya haberli ziyaretler ile önerilere uyulup uyulmadığı yerinde incelenmektedir. İlgili kurum ve kuruluşların önerilere uymaması durumunda, izlenecek usullere ilişkin mevzuatta herhangi bir açıklık

bulunmamaktadır. Ancak uluslararası anlaşmaların uygulanmasına yönelik önerilerin yerine getirilmesi için ilgili bakanlıklara bilgi verilmekte ve bu husus yıllık özel durum raporlar ile kayıt altına alınmaktadır. (TİHEK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 82-83). 2019 yılında TİHEK tarafından gönderilen görüş ve önerilerin konulara ve kurumlara göre dağılımı, Tablo 4.2’de yer almaktadır.

Tablo 4.2: Görüş ve öneri gönderilen kurumlar (2019).

Konu	Sunulan Kurum
Uyum Strateji Belgesi ve Eylem Planı	Göç İdaresi Gn. Md.
İnsan Ticareti Mağdurları Yıllık Raporu	Göç İdaresi Gn. Md.
Eğitim Şurası için Öneriler	Eğitim ve Bilim İşgörenleri Sendikası
Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Eylem Planı	Adalet Bakanlığı
Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023)	Çalışma Gn. Md.
Engelli Hakları ve İzleme Sözleşmesi Ulusal Raporlama Komitesi Sonuç Gözlemleri	Dışişleri Bakanlığı
Haşemayla Havuza Girilmesi	Halk Sağlığı Gn. Md.
Engelli Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu Genelge Taslağı	Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Gn. Md.
Kadının İlerlemesi İçin Eylem Planı Anketi ve Uluslararası İlerleme Raporu	Kadının Statüsü Gn. Md.
Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2018-2023)	Kadının Statüsü Gn. Md.
İnsan Ticareti İle Mücadele Raporu	İç İşleri Bakanlığı
Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Dördüncü Ulusal Eylem Planı	Kadının Statüsü Gn. Md.
Evrensel Periyodik İzleme Raporu	Dış İşleri Bakanlığı
Göç Uyum Strateji Belgesi	Göç İdaresi Gn. Md.

Kaynak: TİHEK 2019 Yılı Faaliyet Raporu, 71.

TİHEK’in yapmış olduğu öneriler, genellikle iş kazalarındaki can kayıpları, yaralanmalar, adil yargılanma hakkı ile engelli bireylerin ve yaşlı haklarının korunması konularında yoğunlaşmaktadır. Kurum tarafından konu odaklı olarak yapılan insan hakları sorunları incelemesinde ise şiddete bağlı yaşam hakkı ihlalleri, ailenin ve çocukların korunması, erken yaşta evlilikten kaynaklanan sorunlar ile İstanbul Sözleşmesinin geleneksel muhafazakâr aile yapısı üzerindeki olumsuz etkilerine yönelik tavsiyelerin yer aldığı görülmektedir. Ayrıca sınav merkezli eğitim sisteminin yaratmış olduğu problemlere ve eğitim hakkına eşit şartlarda erişim sorunlarına yönelik öneriler, yine TİHEK’in raporlarında yer bulmaktadır. TİHEK, başta Suriyeli uyruklu olmak üzere ülkede geçici ve kalıcı olarak ikamet etmekte olan tüm göçmenlerin ve mültecilerin yaşam, sağlık ve eğitim haklarına yönelik sorunlarını, insan hakları çerçevesinde ele alarak ilgili kurum ve kuruluşlara

yasal ve idari tedbirler alınması noktasında da önerilerde bulunmaktadır (TİHEK 2018 Yılı İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Raporu, 61-64).

TİHEK'in yayımlamış olduğu raporlarda, göndermiş olduğu görüş ve önerilerin içerikleri ve sonuçları yer almadığı için sağlıklı bir değerlendirme yapmak mümkün olmamaktadır. Ancak yapılan görüş ve öneriler, genellikle yürütmenin eğilimine ve toplumun belli bir kesiminin taleplerine uygun niteliktedir. Ulusal kurumların görüş ve öneri bildirmelerinin iki önemli hususu bulunmaktadır. Birincisi, hak ihlaline sebep olan bir uygulamayı gündeme getirerek ihlalin sonlandırılması ve mağduriyetin zamanında giderimidir. İkincisi de, ülke genelinde veya bir bölgede yaşanan insan hakları sorununa dikkat çekerek, kamuoyu desteğinin sağlanması ve sorunun çözümüne katkı sunmasıdır.

4.4.1.2 Rapor Hazırlama

Ulusal kurumların rapor hazırlama noktasındaki görevlerini üç başlık altında toplamak mümkündür. Birincisi, görev alanları ile ilgili uygulamaları takip ederek yaşanan insan hakları sorunları hakkında konu odaklı raporlar hazırlamak ve hükümete sunmak. İkincisi, tespit ettiği insan hakları sorunlarının çözümünde kamuoyu desteğini sağlamak ve kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla özel raporlar hazırlamak. Son olarak da devletin sorumlu olduğu ulusal raporların hazırlanmasına tarafsız bir konumla teknik destek vermek ve görüş bildirmek şeklindedir (Paris Prensipleri, md.3; Lions ve Pegram, 2017: 638).

6701 sayılı Kanunun 9'uncu maddesine göre, TİHEK'e, Cumhurbaşkanlığına ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulmak üzere, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, işkence ve kötü muameleyle mücadele ve ayrımcılıkla mücadele alanlarında yıllık raporlar hazırlama görevi verilmiştir. Ayrıca TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ile Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonunu yılda en az bir defa bilgilendirmekle yükümlüdür (6701 sayılı Kanun, md. 9/k-9/p).

Kurum, her yıl periyodik raporlar hazırlamakta, ilgili makamlara sunmakta ve kamuoyu ile paylaşmaktadır. Kurumun internet sitesinde yer alan yayınlar bölümünde, faaliyet raporu, performans değerlendirme raporu, ayrımcılıkla mücadele raporu, ulusal önleme mekanizması raporu, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi raporu, kurumsal mali durum ve beklentiler raporu olmak üzere yıllık olarak hazırlanan, altı adet rapor yer almaktadır. Görev alanlarına yönelik olarak, Ulusal Önleme Mekanizması Raporu (2018-2019), İnsan Haklarının

Korunması ve Geliştirilmesi Raporu (2018-2019), Ayrımcılıkla Mücadele Raporu (2018) ve tematik raporlar kapsamında da Otizmli Çocukların Eğitim Hakkı ve Ayrımcılık Yaşağı Raporu ile Ermenistan'ın Karabağ'daki Eylemleri: İnsan Hakları İhlalleri ve İhlallerin Takibi Raporu olmak üzere, toplam yedi adet rapor yayımlamıştır (TİHEK, 2021).

2019 Yılı İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Raporu'nda, yaşam hakkı, işkence ve kötü muamele yaşağı, göç ve yabancılar, adil yargılanma hakkı, ifade özgürlüğü, seçme ve seçilme hakkı, eğitim hakkı, sağlık hakkı, ailenin korunması hakkı, çocuk hakları, kadın hakları, yaşlı hakları, engelli hakkı, ayrımcılık yaşağı konularındaki uygulamalar incelenerek, ülke genelinde yaşanan insan hakları durumu analiz edilmiştir (TİHEK İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi 2019 Yılı Raporu, 15-17). Ancak çalışma sonucunda gerek ülke genelinde gerekse bölgesel ölçekte insan hakları sorunlarına yönelik bir durum haritası ve eylem planı ortaya çıkarılmamıştır.

TİHEK tarafından yapılan değerlendirmede, 2019 yılı insan hakları durumu şu şekilde ifade edilmektedir: “2019 yılı içerisinde insan haklarının her hak kategorisine ilişkin olarak hem vatandaşlara hem de ülkesinde mukim yabancılar, insan onuruyla bağdaşan bir hayat sunma konusunda yoğun bir çaba ve gayretin sarf edildiğı aşikârdır. Ancak devam eden hak temelli yolculukta aksayan yönlerin giderilmesi ve değişime ve dönüşüme ihtiyaç duyulan hususların da geliştirilmesi gerektiğı inancıyla aşağıda yer alan tavsiyelerimizin ülkemizi insan hakları açısından daha iyi bir noktaya taşıyacağı düşünülmektedir...” (TİHEK İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi 2019 Yılı Raporu, 48).

TİHEK'in 2019 Yılı İşkence ve Kötü Muameleye Karşı Ulusal Önleme Mekanizması Raporu'nda, otuz dört farklı alıkonulma merkezlerine yapılan izleme ziyaretleri ile yıl içerisinde yapılan dokuz yüz altmış beş başvuru incelenmiştir. İnceleme, daha çok kurumun başvurulara yaptığı işlemler ile gerçekleştirmiş olduğu izleme ziyaretlerinin istatistiksel olarak açıklanmasını içermektedir. Sonuç ve öneriler bölümünde de tespit etmiş olduğu on üç konu ile ilgili önerilerde bulunmaktadır. Kurumun ulusal önleme mekanizması kapsamında yapmış olduğu önerilerden, alıkonulma merkezlerindeki kamera cihazlarının artırılmasının ve buralardaki görevli personelin eğitilmesinin dışında önemli bir sorun olmadığı sonucu çıkmaktadır (TİHEK 2019 Yılı İşkence ve Kötü Muameleye Karşı Ulusal Önleme Mekanizması Raporu,101-102).

Raporlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde TİHEK, hazırlamış olduğu periyodik ve konu odaklı raporlar aracılığıyla yapmış olduğu önerilerde, ülkede yaşanan insan hakları sorunlarına yönelik genel tespitlerde bulunulmakta, yürütme ve yasama organının sadece dikkatlerine sunulmaktadır. TİHEK, kendisine verilen yetki ve sorumluluk çerçevesinde insan hakları sorunlarının çözümü için herhangi bir sorumluluk üstlenmemekte ve inisiyatif geliştirememektedir.

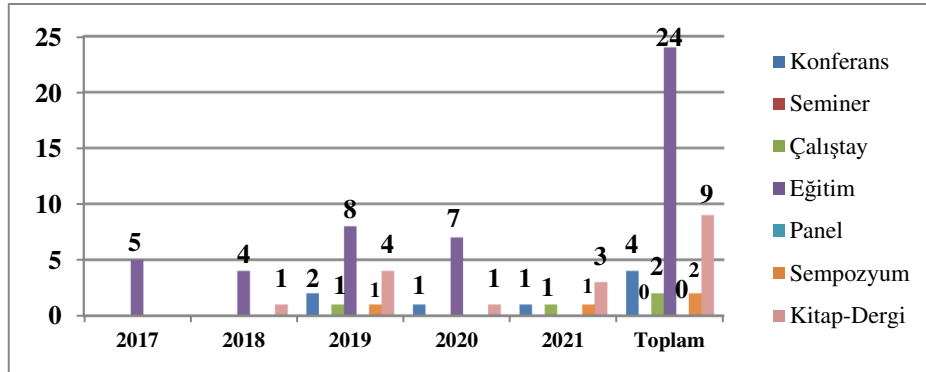
4.4.1.3 İnsan Hakları Eğitimi ve Kamuoyunun Bilgilendirilmesi

Paris Prensipleri ile ulusal kurumlar için tanımlanmış olan genel yetkilerin içerikleri incelendiğinde, bu kurumların daha çok insan hakları alanında hükümetlere danışmanlık yapmak, ulusal raporların hazırlanmasına ve insan hakları eğitimine katkı sunmak, kamuoyunda farkındalığın ve duyarlılığın artırılmasını sağlamak amaçları ile ulusal ölçekte izleme ve raporlama yapan kurumlar olarak tasarlandıkları anlaşılmaktadır. Ulusal kurumların inceleme ve soruşturma yapma yetkilerinin seçimlik yetki niteliğinde olması, bu kurumların eğitim sorumluluklarını daha fazla ön plana çıkarmaktadır (Beco, 2007: 356-361).

İnsan hakları eğitiminin iki temel amacı vardır. Birincisi, bireylere sahip oldukları hak ve özgürlükler ile bunların korunmasına yönelik koruma mekanizmalarının işleyişlerinin öğretilmesidir. İkincisi ise bireylerin insan haklarına saygı göstermelerini sağlayacak bilinç ve duyarlılığın oluşturulmasıdır. Böylece hakların korunması ve geliştirilmesi bireyden başlayıp, topluma ve devlete uzanan bir sorumluluk alanına yayılacaktır. İnsan hakları eğitiminde eğitimin verileceği hedef kitlenin belirlenmesi de önem arz etmektedir. Bu noktada hak ihlaline uğrama riski yüksek olan dezavantajlı bireyler ve gruplar başta olmak üzere, çoğunluğun baskısına maruz kalabileceklerin eğitimi ön plana çıkmaktadır. Aynı zamanda da kamu gücünü kullanan görevliler öncelikli olmak üzere hak ihlali yapma olasılığı olanların eğitilmesi de oldukça önemlidir (UN, 2010: 66; UNDP, 2010: 43).

Ulusal kurumların genel yetkileri çerçevesinde TİHEK'e de, insan hakları eğitimi ile ilgili görev ve sorumluluklar verilmiştir. Bu sorumluluk çerçevesinde olmak üzere, insan hakları eğitimi, öğretimi ve araştırma programlarının geliştirilmesi için ilgili kurum ve kuruluşlarla iş birliği yapmakta ve insan hakları eğitimi müfredatının hazırlanmasına katkı sağlamaktadır. TİHEK tarafından icra

edilen eğitim ve kamuoyunun bilgilendirilmesi nitelikli etkinliklerinin yıllara göre dağılımları, Grafik 4.3'te yer almaktadır.



Grafik 4.3: Eğitim faaliyetleri.

TİHEK, 2017 yılında, beş eğitim etkinliği³², 2018 yılında, dört eğitim etkinliği, bir kitap yayımı, 2019 yılında, iki konferans, bir çalıştay, sekiz eğitim etkinliği, bir sempozyum ve dört kitap yayımı, 2020 yılında, yedi eğitim etkinliği, bir kitap yayımı, 2021 yılında ise bir konferans, bir çalıştay, bir sempozyum ve bir kitap yayımı gerçekleştirmiştir (TİHEK, 2021).

TİHEK'in eğitim sorumlulukları kapsamında önde gelen görevlerinden birisi de, üniversitelerde, insan hakları ve eşitlikle ilgili bölümlerin kurulmasına, insan hakları ve eşitlik öğretimine dair müfredatın belirlenmesine katkıda bulunmaktadır. Kuruluşundan bugüne kadar bu anlamda önemli bir faaliyeti olmamıştır. Özellikle üniversitelerin insan hakları bölümü ile ortaklaşa gerçekleştirdiği herhangi bir etkinlik bulunmamaktadır.

TİHEK'in, 2016-2021 dönemi içerisinde milli eğitim müfredatında yer alan insan hakları ve ayrımcılık yasağıyla ilgili bölümlerin hazırlanmasına katkıda bulunmak sorumluluğu çerçevesinde sadece bir etkinliği bulunmaktadır. Söz konusu etkinlik, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi tarafından finanse edilen ve Milli Eğitim Bakanlığı Temel Eğitim Genel Müdürlüğü ile iş birliği içerisinde yürütülen, Demokrasi Kuşağı adlı proje kapsamında, temel haklar ve hakların korunması ve geliştirilmesi konularının, eğitim müfredatına ilave edilmesi çalışmalarına kurumsal katkı sağlamaktır (TİHEK 2018 Faaliyet Raporu, 75).

³² Eğitim etkinlikleri, kamu görevlilerine ve kendi personeline kurs ve hizmet içi eğitim şeklinde icra edilmiştir.

TİHEK, 26 Şubat 2020 tarihinde, insan hakları eğitimi ve bilinçlendirme faaliyetleri çerçevesinde, Üsküdar Üniversitesi ile ortak faaliyete bulunmak üzere bir protokol imzalamıştır (TİHEK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 73-74). Aslında TİHEK'in söz konusu sorumluluğunu yerine getirmesi için bir protokole ihtiyaç bulunmamaktadır. 6701 sayılı Kanununda, kendisine bu görev çok açık olarak verilmiştir: “YÖK’ün eşgüdümünde üniversitelerin insan hakları ve eşitlik ile ilgili bölümlerinin kurulması ve bu bölümlerin müfredatlarının belirlenmesine katkıda bulunmak.” TİHEK'in kendisine verilen bu görev çerçevesinde, tüm üniversitelerle eşit mesafede iş birliği içerisinde hareket etme sorumluluğu bulunmaktadır.

TİHEK'in eğitim yoluyla kamuoyunda insan hakları ve ayrımcılıkla mücadele konularında bilinç ve duyarlılığı geliştirme görevi bulunmaktadır. Bu kapsamda TİHEK'in sorumluluğunda, İnsan Haklarını Yeniden Düşünmek (06-07 Aralık 2018), Nefret Söylemi ve Nefret Suçları (27 Ekim 2021), Ailenin Korunması Hakkı (29-30 Nisan 2019) konulu sempozyumlar ile İnsan Hakları Perspektifinden Covid-19'a Karşı Aşı Uygulamaları (27 Eylül 2019), Şiddetin Önlenmesi (15-16 Kasım 2019) çalışmaları icra edilmiştir (TİHEK, 2021).

TİHEK'in düzenlemiş olduğu sempozyumlarda, çalışyalarda sunulan bildiriler ve tebliğler incelendiğinde, genellikle insan haklarının evrensel değerlerinin sorgulandığı bir felsefi ve düşünsel yaklaşımın ön plana çıktığı görülmektedir. Aynı zamanda etkinliklere davet edilen veya katılan kurum ve kuruluşların belirlenmesinde de seçici davranıldığı anlaşılmaktadır. Bu yaklaşım, insan haklarının evrenselliği ve ulusal kurumların tarafsızlığı özelliği ile bağdaşmamaktadır.

TİHEK'in insan hakları eğitimine yönelik olarak icra etmiş olduğu faaliyetlere bakıldığında, Kurum tarafından özellikle kamu kurum ve kuruluşlarında yeni göreve başlayacak olan personele yönelik olarak genel insan hakları kavramı, insan haklarının gelişimi, insan hakları teorisi ile idari ve adli hak arama yöntemleri hakkında seminerler düzenlemektedir. Söz konusu seminerlerden amaçlanan ise kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi esnasında insan haklarına saygı odaklı hizmet anlayışının geliştirilmesi ve idarenin kötü muamelesinin önlenmesidir (TİHEK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 73-74).

TİHEK, görsel duyarlılığı arttırmak, farkındalıkta sürekliliği sağlamak amacıyla insan hakları temalı kısa film senaryosu, engelli hakları konulu karikatür ve şiir etkinlikleri gerçekleştirmekte ve kamu spotları yayımlanmaktadır.

Böylece hem insan hakları alanındaki temel kavramlara ve uygulamalara dikkat çekilmekte hem de Kurumun toplum nezdindeki tanınırlığının artırılması sağlanmaktadır (TİHEK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 74-77).

İnsan hakları eğitimi kapsamında yürütülen faaliyetlerin birey ve toplum davranışlarına olan etkileri konusunda herhangi bir çalışma yapılmadığı için sonuçları ile ilgili bir değerlendirme bulunmamaktadır. 2016 yılında faaliyete geçen TİHEK'in, beş yıllık süre içerisinde vermiş olduğu eğitim etkinlikleri, birey ve toplum davranışlarında bugünden yarına hemen gözlemlenebilir ve ölçülebilir anlamlı bir değişikliği sağlayacak seviyede değildir. Bireyin ve toplumun davranışlarında ve algılarındaki değişiklik uzun eğitim ve uygulama süreçlerini gerektirmektedir.

TİHEK tarafından verilen insan hakları eğitimlerinin genelde kamu görevlilerine ve üniversitelere yönelik olarak sınırlı sayıdaki kitlelere yönelik olduğu görülmektedir. TİHEK'in mevcut personel durumu dikkate alındığında söz konusu eğitimi, yaygınlaştırması olanaklı değildir. Ancak TİHEK, insan hakları alanında faaliyet gösteren diğer sivil toplum örgütleri ve üniversitelerin bünyelerinde yer alan on iki adet insan hakları araştırma ve uygulama merkezleri³³ ile iş birliği yaparak mevcut kapasitesini arttırabilir (Kurtuluş ve Erdoğan, 2020: 61). Böylece hem eğitimin niceliğini hem niteliğini hem de kapsayıcılığını yükseltebilir. Özellikle yazılı, görsel ve sosyal medyayı etkin olarak kullanmak sureti ile toplumun tüm kesimlerine kolaylıkla ulaşabilir. Gerek kamu gerekse özel televizyon kuruluşlarında insan hakları eğitiminin verilmesi durumunda hemen hemen toplumun büyük bir kesimine ulaşmak mümkün olacaktır. Bu durum hem Kurumun ulaşılabilirliğini hem de tanınırlığını arttıracaktır (Murray, 2007: 218-219).

Ulusal kurumlar, eğitim faaliyetleri ve raporların yayımlanması yoluyla kamuoyunun bilgilendirilmesi ve insan hakları konularında bireysel ve toplumsal farkındalığın artırılması görevlerini yerine getirmektedirler. Yayımlanan raporlar, akademik dergiler, konferanslar, seminerler, paneller, istişare toplantıları ve çalıştaylar genellikle doğaları gereği sınırlı kitlelere hitap etmektedir. Görsel, yazılı ve sosyal medya aracılığıyla daha geniş kitlelere ulaşmak mümkündür. Ancak asıl

³³ TİHEK'in yayımlanmış olduğu, "Türkiye'de Bulunan İnsan Hakları Uygulama ve Araştırma Merkezleri" adlı dokümanda merkez sayısı, 27 olarak verilmektedir. https://www.tihek.gov.tr/upload/file_editor/2020/06/1592203446.pdf, Erişim Tarihi: 18 Kasım 2021.

ulaşılması gereken kitleler, iletişim ve ulaşım imkânlarının son derece sınırlı hatta olmadığı yerlerde ikamet edenler ile okuma yazması olmayanlar, engelliler ve vatandaşlık hakları bulunmayanlardır. Buralara ulaşabilmek için yaygın olarak ülke genelinde örgütlenmiş olan eğitim, sağlık ve ibadet kurumlarından ve görevlilerinden istifade etmek mümkündür. Bu kurumların ve personelinin statüleri itibarıyla kamu kurumu ve kamu görevlileri olmaları güven açısından bir sorun oluşursa da, ülkemizde ekinilmeden rahatlıkla gidilen yerler olması nedeniyle değerlendirilmesi gereken bir imkân olarak görülmelidir.

4.4.1.4 Ulusal Mevzuatın Uluslararası İnsan Hakları Antlaşmaları ile Uyumunun Sağlanması

Uluslararası antlaşmaların uygulanması ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Bazı lkeler, uluslararası antlaşmaları otomatik olarak kendi i hukukunun bir parçası olarak iselleştirmektedirler. Bu durumda uluslararası antlaşmalarda yer alan insan hakları standartları ve koruma mekanizmaları ayrı bir düzenlemeye gerek kalmadan ulusal sisteme dâhil olmaktadır. Diğer bir uygulamada ise, bir devlet uluslararası antlaşmayı onaylamış ya da bu belgelere katılma beyanında bulunmuş olsa bile, bu hususların iç hukukta yürürlüğe girebilmesi için ulusal seviyede ayrı bir düzenleme yapılması zorunluluğu vardır. Ulusal kurumların bu konuda iki temel görevi bulunmaktadır. Birincisi, uluslararası insan hakları antlaşmalarını onaylamaları için hükümetlere destek vermek ve tavsiyelerde bulunmaktır. İkincisi de, ulusal mevzuatın uluslararası insan hakları standartları ile uyumlu olmasını sağlamaktır (UN, 1995: 209-210).

6701 sayılı Kanunda TİHEK’e uluslararası insan hakları antlaşmalarının onaylanması için hükümete tavsiyelerde bulunma ile ilgili herhangi bir görev verilmemiştir. Ulusal mevzuatın insan hakları antlaşmalarına uyumunun sağlanması konusunda ise “mevzuat çalışmalarını izlemek, değerlendirmek, bunlara ilişkin görüş ve önerilerini ilgili mercilere bildirmek” görev ve sorumluluğu verilmiştir (6701 sayılı Kanun, md.9/1e).

TİHEK, kuruluşunu tamamlayarak fiilen faaliyete başladığı 2017 yılından içerisinde bulunduğumuz 2021 yılına kadar olan süreç içerisinde, ulusal mevzuatın uluslararası insan hakları standartlarına uyumu ile ilgili olarak toplam, on sekiz öneride bulunmuştur. Bunlardan bir kısmı, mevcut mevzuatın evrensel standartlara yükseltilmesine yöneliktir. nemli bir bölümü ise, uluslararası standartların toplumsal yapıya, kültürel farklılıklara, sosyolojik özelliklere uygun olmaması

gerekçe gösterilerek, Türkiye’ye özgü bir seviyeye çekilmesi veya gözden geçirilmesi önerilmektedir. Söz konusu bu durum, ulusal kurumların varlık nedenleri, görev ve sorumlulukları ile örtüşmemektedir.

TİHEK 2017 yılında kuruluş ve teşkilatlanma çalışmalarına ağırlık vermesi nedeniyle ulusal mevzuatın uluslararası insan hakları standartlarına uyumu ile ilgili herhangi bir çalışması ve teklifi olmamıştır. TİHEK, 2018 yılında, mevcut ulusal mevzuatın uluslararası insan hakları standartları ile uyumunun sağlanması amacıyla toplam beş adet öneride bulunmuştur. Bunlardan ilki, 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun ile İstanbul Sözleşmesinin, Türkiye’nin sosyolojik zeminini dikkate almaksızın hazırlandığı ve olumsuz sonuçlar doğurduğu, kültürel farklılıkları dikkate almadığı ve aileye zarar verdiği için yeniden değerlendirilmesi ile ilgilidir. Söz konusu sözleşme, ülkede yaşanan kadına yönelik şiddet ve aile için sorunlar nedeni ile uzun süre kamuoyunda yer almıştır. Toplumsal baskı unsurlarının sistematik ve menfi yönlendirilmesi ile İstanbul Sözleşmesi, kadına yönelik şiddet ve aile için sorunların kaynağı olarak gündemde tutulmuş ve tartışılmıştır (TİHEK İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi 2018 Yılı Raporu, 61-64).

Bu tartışmalar sonucunda da Türkiye, 11 Mayıs 2011 tarihinde imzalanan ve 10 Şubat 2012 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile onaylanan İstanbul Sözleşmesi’nden, 1 Temmuz 2021 tarihinden itibaren geçerli olacak şekilde çekilmiştir (Cumhurbaşkanlığı 3718 sayılı Kararı). Ancak Sözleşmenin uygulama kanunu olan 2012 tarihli 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun halen yürürlükte.

TİHEK, 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanunun başlığıyla uyumlu olmadığı kanaatindedir. TİHEK, 6284 sayılı Kanunun, “aile kurumunun, ailenin mutluluk ve huzurunun korunmasına yönelik düzenlemeleri içermediği, var olan düzenlemelerin ise ailenin mutluluğunun korunmasına değil, çatırdamaya başlayan ailede aile bireylerinin şiddetten korunmasına ilişkin olduğunu” savunmakta. Bu yaklaşımdan hareketle de, söz konusu Kanunun, eksik ve kötü düzenlemeler ve uygulamalar içermesinden dolayı, beklenenin aksine kadın cinayetlerini arttırdığı” tespitinde bulunmaktadır. TİHEK, yukarıda belirtilen gerekçeler nedeniyle 6284 sayılı Kanuna, ailenin mutluluğunu sağlamaya elverişli yeni maddeler eklenerek ve düzeltmeler yapılarak,

eksikliklerin giderilmesini teklif etmektedir (II Uluslararası Ailenin Korunması Hakkı Sempozyumu Sonuç Bildirisi, 2019:13).

Ulusal mevzuat değişikliğine yönelik olarak TİHEK'in yapmış olduğu ikinci teklif ise erken yaşta evlilik nedeniyle mağdur olan vatandaşların ve çocukların mağduriyetlerinin giderilmesi ile ilgili yasal düzenlemelerin yapılmasıdır. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkanı, 26 Mayıs 2021 tarihinde, Kadına yönelik şiddetin her boyutuyla araştırılması amacıyla TBMM'de kurulan Komisyonunda şu açıklamalarda bulunmuştur: "15 yaşındaki nikâhsız cinsel ilişkiler yasal iken nikâhlı birlikteliklerin suç olması, insan hakları ve eşitlik ilkesine aykırıdır... Erken yaşta evlilik tanımlanmalı ve hangi yaş aralığını kapsadığı belirtilmelidir. Nikâhsız birliktelikler artmaktadır. İnsan fitratına aykırı sapkın ilişkilerin meşrulaştırılmaya çalışılması, aile kurumuna yönelik ana tehditler arasında yer almaktadır..." (Haber Global, 2021).

Toplumda konuyla ilgili olarak iki hâkim görüş bulunmaktadır. Bunlardan ilki, evlilik yaşının on sekiz yaşın altına indirilerek nikâhsız birlikteliklerin önlenmesi suretiyle ailenin korunması ve bu suçtan ötürü hükümlü olanlara af çıkarılarak mağduriyetlerin giderilmesidir. İkinci görüş ise medeni kanunda belirtilen evlenme yaşının, on sekiz olarak kalması ve bu tür suçlar için af çıkarılarak veya affı gündemde tutarak küçük yaşta evliliklerin teşvik edilmemesidir. Bu tartışmalar içerisinde yapılan 4'üncü yargı paketi reformunda infaz yasasındaki değişiklikler: "Cinsel saldırı, çocukların cinsel istismarı suçu, reşit olmayanla cinsel ilişki suçu, uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti suçu dolayısıyla hapis cezasına mahkûm olanlar için koşullu salıverilme oranının dörtte üç olarak uygulanması" kararı çıkmıştır. Aynı düzenlemede, kadına karşı şiddet eylemleriyle daha etkin mücadele edilmesi ve caydırıcılığın sağlanması amacıyla eşe karşı işlenen "kasten öldürme", "kasten yaralama", "eziyet" ve "kişiyi hürriyetinden yoksun kılma" suçlarında kabul edilen cezayı artırıcı nedenler, boşanılan eşi de kapsayacak şekilde değiştirilmiştir (7331 sayılı Kanun, md.8).

TİHEK'in önermiş olduğu üçüncü mevzuat değişikliği teklifi ise, boşanma sonrası nafakadan kaynaklanan sorunların giderilmesine yönelik idari ve yasal tedbirlerin geliştirilmesine yöneliktir (TİHEK İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi 2018 Yılı Raporu, 62). TİHEK, boşanma sonrası nafakadan kaynaklanan sorunları, kamuoyunda tartışılan boyutu ve içeriği ile ele almaktadır. Yani nafakayı, kadın için bir sosyal ve ekonomik bir güvence olarak

değerlendirmemektedir. TİHEK Başkanı, Ailenin Korunması Hakkı konulu sempozyumda nafakayı, “sürdürülemeyen ailelerin sonucunda artçı sarsıntılar olarak değerlendirmekte ve süresiz nafaka uygulaması, boşanmadan sonra da yeni kurulacak aileler için olumsuz etkiler doğurmaktadır” şeklinde ifade etmektedir (II Uluslararası Ailenin Korunması Hakkı Sempozyumu Sonuç Bildirisi, 2019: 24).

Tartışma konusu olan nafaka türü, yoksulluk nafakasıdır. Söz konusu nafaka, boşanma sonrasında ekonomik olarak ayakta kalamayan ve sosyal ve ekonomik yaşama uyum sağlamayan eşin, ayakta kalması ve ekonomik yaşama uyum göstermesi gerçekleşene kadar maddi olarak desteklenmesini amaçlamaktadır. Bu da gerekli olduğu kadar bir süre ile sınırlı olarak desteklenmesini gerektirir. Bu nedenle taraflardan birisi ölünceye kadar ekonomik olarak desteklenmeye devam edilmesi, hakkaniyete uygun bir uygulama olmadığı açıktır. Ancak bu durum, aynı zamanda ülkenin sosyo-ekonomik koşulları ile yakından ilgilidir. Boşanma sonrası ekonomik durumu insanca yaşam koşullarının altına düşen tarafın desteklenmesi, sadece nafaka yükümlüsünün sırtına yüklenmemelidir. Burada asli sorumluluk devlete düşmektedir. Devlet, sosyal politikalar üreterek, hak temelli bir yaklaşımla sorunu çözmelidir. Her bireyin insan onuruna uygun asgari bir yaşam standardında yaşamasını sağlamak için gereken önlemleri almak, devletin varlık sebebi ve görevidir. TİHEK’in konuya yaklaşımı da hak temelli olmalı ve uluslararası sözleşmelere uygun tekliflerde bulunması beklenir (Yağcı, 2007: 354).

TİHEK’in yapmış olduğu dördüncü mevzuat değişiklik teklifi, toplanma, örgütlenme ve ifade özgürlüğünün kullanılmasına yönelik olarak AIHM tarafından verilen ihlal kararlarının analiz edilerek, mevzuattan kaynaklı sorunların giderilmesi ile ilgilidir (TİHEK İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi 2018 Yılı Raporu, 63). TİHEK yapmış olduğu bu teklifte, konuyu sadece Avrupa Birliği ile ulusal mevzuat arasındaki uyumsuzluk ekseninde değerlendirmekte, ihlal kararının verilmesine neden olan diğer faktörler dikkate alınmamaktadır. Sadece basit bir mevzuat değişikliği ile sorunun çözülebileceği gibi bir yaklaşım benimsenmektedir.

TİHEK’in yapmış olduğu beşinci mevzuat değişikliği teklifi ise yaşlı haklarının korunması ve güçlendirilmesine yönelik özel kanun ve ikincil mevzuat çalışmalarının hayata geçirilmesidir. Yaşlı haklarının korunması ve güçlendirilmesi çerçevesinde özel kanunların ve ikincil mevzuatın çıkarılması olumlu bir öneri

olmakla birlikte, önerinin içeriği paylaşılmadığı için esasa yönelik bir değerlendirme yapılamamaktadır (TİHEK İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi 2018 Yılı Raporu, 64).

Son olarak TİHEK tarafından iş sağlığı ve güvenliği ilgili olarak, yaptırımların ağırlaştırılması için mevzuat değişikliği önerilmektedir. İş güvenliğinin sağlanması için yaptırımların ağırlaştırılması caydırıcılık sağlayabilir. Ancak temel problem, iş güvenliği eğitiminde ve denetimdeki yetersizliklerdir. İş kazalarının meydana gelme nedenleri konusunda artık bilinmeyen bir şey yoktur. Bu nedenlere yönelik caydırıcı ve önleyici tedbirlerin alınması gerekmektedir (TİHEK İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi 2019 Yılı Raporu, 49).

TİHEK tarafından mevzuat değişikliğine yönelik olarak yapılan tekliflerin, genelde toplumda tartışılmakta olan ve TBMM’de üzerinde çalışılan kanun tasarılarına yönelik olduğu görülmektedir. TİHEK’in bu kapsamda yapmış olduğu önerilerin içerikleri ise daha çok kanun tekliflerinin kamuoyu desteğini oluşturmaya yönelik olduğu izlenimini vermektedir. Ayrıca TİHEK’in mevzuat değişikliğine yönelik teklifleri, hak ve özgürlüklerin içeriklerinin ve kullanılma alanlarının genişletilmesinden ziyade sınırlayıcı, baskılayıcı ve caydırıcı önlemleri içermektedir. Bu durum, TİHEK’in ulusal kurum niteliği ile bağdaşmamaktadır. TİHEK’in ulusal kurum olarak asli görev ve sorumluluğu, ulusal mevzuatın, uluslararası standartlara uyumunun sağlanması, hak ve özgürlükler alanının geliştirilmesinden yana tutum almasıdır. TİHEK tarafından ulusal mevzuatın uluslararası standartlarla uyumunun sağlanmasına yönelik olarak yapılan mevzuat değişiklik önerileri, Tablo 4.3’te sunulmuştur.

Tablo 4.3: Ulusal mevzuata yönelik değişiklik önerileri.

	Değişiklik Yapılması İstenilen Mevzuat Konuları	Tavsiye Edilen İşlemler
1.	Şiddet olgusunun minimize edilmesi	İdari ve yasal düzenleme yapılması
2.	Uluslararası ve ulusal normların aile kurumuna olan etkileri	Normların gözden geçirilmesi
3.	Ailenin korunması.	Ulusal ve uluslararası deklarasyon hazırlanması
4.	Aile yoksulluğu ile mücadele	Her aileden bir kişinin istihdamına yönelik yasal düzenlemeler yapılması
5.	İş sağlığı ve güvenliği	Yaptırımların ağırlaştırılmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması
6.	Gösteri, toplantı ve ifade özgürlüğü	Normların yeniden ele alınması ve norm uygulamalarının geliştirilmesi

Tablo 4.3 (devamı): Ulusal mevzuata yönelik değişiklik önerileri.

	Değişiklik Yapılması İstenilen Mevzuat Konuları	Tavsiye Edilen İşlemler
7.	5651 sayılı Kanun ³⁴	Kanunun uygulanmasından kaynaklanan sorunları ortadan kaldıracak mevzuat düzenlemelerinin yapılması
8.	Etik yayıncılık düzenlemeleri	Önleyici ve bastırıcı yaptırımların uygulanmasına yönelik düzenlemelerin yapılması
9.	Hükümlü ve tutuklu hakları	Ücretini ödeyerek aldıkları süreli yayınların keyfi ve gerekçesiz olarak verilmemesini önleyecek yasal ve idari tedbirlerin alınması
10.	Ücretli öğretmenlik uygulaması	Özlük haklarının yeniden günün koşullarına göre düzenlenmesi
11.	İstanbul Sözleşmesi ve 6284 sayılı Kanun	Her iki normun toplum tarafından neden benimsenmediğinin ortaya konulması için çalışma yapıp, ulaşılabacak sonuçlara göre mevzuatın gözden geçirilmesi
12.	Çocuk işçiliğinin önlenmesi	Yaptırımların ağırlaştırılmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması
13.	Boşanma sonrası çocukların teslimi konusu	Çocukları emtia gibi haczin konusu olmaktan çıkaracak yasal düzenlemenin yapılması
14.	Yaşlıların korunması	Yaşlıları koruma kanunu ve yaşlı hakları sözleşmesinin ihdas edilmesi
15.	Ruhsal engelli bireylerin korunması	Ruh sağlığı kanununun ihdas edilmesi
16.	İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları	İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları mevzuatının günün ihtiyaçlarına göre revize edilmesi
17.	Mobbing uygulamaları	Yaptırımların caydırıcı nitelikte olması için gerekli değişikliklerin yapılması
18.	Nafaka süresinin sınırlandırılması	Süresiz nafaka süresinin sınırlandırılmasına yönelik mevzuat değişikliği

Kaynak: TİHEK 2018 İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Raporu, 61-64.

4.4.1.5 İstişare Komisyonu ve İstişare Toplantıları

6701 sayılı Kanunda, Kurul üye sayısı ile gerçekleştirilemeyen çoğulcu temsiliyeti sağlamak üzere istişare komisyonunun oluşturulmasına ve istişare toplantılarının yapılmasına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. İlgili Kanunun 22'inci maddesinde yer alan hükme göre, ayrımcılık yasağıyla ilgili konularda, sorunları ve çözüm önerilerini tartışmak ve bu konularda bilgi ve görüş alışverişinde bulunmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, sendikalar, sosyal ve mesleki kuruluşlar, yüksek öğretim kurumları, basın ve yayın kuruluşları, araştırmacılar ve ilgili diğer kişi, kurum ve kuruluşların katılımıyla, istişare komisyonlarının oluşturulacağı belirtilmektedir (6701 sayılı Kanun, md.22; 30250 sayılı Yönetmelik, md.87-90).

³⁴ 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/05/20070523-1.htm>, Erişim Tarihi: 18 Kasım 2021.

Komisyonun oluşturulmasına ve komisyona, kimlerin katılacağına, üye sayısının ne kadar olacağına, Kurul karar vermektedir İstişare komisyonu, altı aylık süre ile teşkil edilmektedir. Altı aylık süre, Başkan tarafından üç ay daha uzatılabildiği gibi, gerektiğinde Kurul bu süreyi iki katına kadar uzatabilmektedir. Komisyon, Kurum Başkanının çağrısı ile yılda iki kez olağan olarak, gerek görülmesi halinde ise Başkanın çağrısı ile olağanüstü toplanmaktadır (6701 sayılı Kanun, md. 14/4). Komisyon toplantılarını Kurum Başkanı yönetmekte ve üye tam sayısının yarısından bir fazlası ile toplanılmakta ve toplantıya katılanların yarısından bir fazlası ile de karar alınmaktadır. Karar sayısının eşit olması halinde ise Başkanın oyu, iki oy olarak işlem görmektedir (30250 sayılı Yönetmelik, md.89).

TİHEK 6701 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin gereği, 2018 yılında İstişare Komisyonunu oluşturmuş ve ilk toplantısını 22 Ekim 2018 tarihinde Ankara'da gerçekleştirmiştir. Toplantıda, ayrımcılıkla mücadelenin çok yönlü olarak ele alınması gerekliliğinden hareket edilerek bu bağlamda yer alan mevzuatın ve belirlenen standartların gözden geçirilmesi, uygulamadaki aksaklıkların izlenmesi, raporlaştırılması ve ilgili kurum ve kuruluşlara tavsiyelerde bulunulması kararlaştırılmıştır (TİHEK 2018 Yılı Faaliyet Raporu, 53).

TİHEK, insan hakları sorunlarını ve ulusal önleme mekanizması kapsamına giren konuları tartışmak, bilgi ve görüş alışverişinde bulunmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, sendikalar, sosyal ve mesleki kuruluşlar, yükseköğretim kurumları, basın ve yayın kuruluşları, araştırmacılar ve ilgili diğer kişi, kurum ve kuruluşların katılımıyla Ankara'da ve illerde istişare toplantıları düzenlemektedir (6701 sayılı Kanun, md.22/2)³⁵. TİHEK bu kapsamda, Konya (04 Mayıs 2018), İstanbul (21 Eylül 2018) ve Sakarya (20 Şubat 2020), Trabzon (06-09 Eylül 2021) ve Malatya'da (27 Ekim 2021) istişare toplantıları gerçekleştirmiştir.

İstişare toplantıları, ağırlıklı olarak yerel ve ulusal ölçekte olmak üzere bölgesel, küresel insan hakları sorunlarını ve bu sorunların Türkiye'ye olan yansımaları ile çözüm önerileri tartışılmaktadır. İcra edilen istişare toplantılarında,

³⁵ Kurumun Yönetmeliğinde yer alan İstişare Komisyonunun amacı ve görevleri ile istişare toplantısının konuları arasında uyumsuzluk bulunmaktadır. Komisyonun amaç ve görevleri bölümünde, sanki Komisyon sadece ayrımcılık yasağı ile ilgili konularda danışmanlık yapmak üzere oluşturulmuş gibi düzenlemeler bulunmaktadır (Kurum Yönetmeliği, md. 88-89). İstişare toplantılarının konuları bölümünde ise insan hakları ve ulusal önleme merkezi kapsamındaki sorunların görüşüleceği belirtilmektedir (Kurum Yönetmeliği, md. 92).

özellikle il bazında olmak üzere, ülke ve dünya ölçeğinde yaşanan insan hakları sorunları ve çözüm önerileri üzerinde durulmuştur. Ayrıca İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının sorunları ve daha etkin olarak görev yapabilmeleri için alınması gereken önlemlere yönelik çözüm önerileri tartışılmıştır (TİHEK 2018 Faaliyet Raporu, 49-53; TİHEK 2020 Faaliyet Raporu, 97).

TİHEK'in Kurul yapısında sağlanamayan çoğulculuğun, dolaylı olarak istişare komisyonu ve istişare toplantıları ile giderilmesi hedeflenmiştir. Komisyona davet edilecek katılımcıların hangi kriterlere göre belirleneceği, bunların sayılarının ne kadar olacağı, çalışma usul ve esaslarının neler olacağı, hangi aralıklarla ve nasıl toplanacakları hususlarının yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir. Kurumun Yönetmeliğinde ise katılımcıların belirlenmesine ve üye sayısının tayinine, Kurulun yetkili olduğu ifade edilmektedir. Ancak komisyonun oluşumu ve çalışma esasları ile ilgili belirlenmiş objektif kriterlere dayalı herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Komisyon üyelerinin seçiminde “Kurumun görev alanıyla ilgili konularda teorik ve pratik çalışmalarda bulunanlara öncelik verilir” şeklinde son derece yoruma açık genel bir ifade yer almaktadır (30250 sayılı Yönetmelik, md.87).

Ulusal kurumlarda görev alacak veya paydaşları ile iş birliği kapsamında birlikte çalışılacak olan sivil toplum örgütleri temsilcilerinin gerek ulusal gerekse uluslararası ölçekte insan hakları alanında kabul edilebilir çalışmalarının olması tercih edilmelidir. Personelin seçiminde aranılan kriterler genel ifadelerle değil, Kurumun görev alanlarına yönelik somut tanımlamaları içermelidir. Yani liyakat esas alınmalıdır. İstişare komisyonunun kimlerden oluştuğuna ve bunların nasıl belirlendiğine ait kamuoyu ile paylaşılmış bilgilerin bulunmaması, şeffaflık ve kapsayıcılık açısından da tereddütlere neden olmaktadır. Aynı şekilde istişare toplantılarına kimlerin davet edildiği ve kimlerin katıldığına dair yeterli ve tatmin edici bilgiler de bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, istişare komisyonu ve istişare toplantılarına ait mevcut düzenleme uluslararası standartları tam olarak karşılamamaktadır. Her şeyden önce istişare edilecek hak temelli konuları birbirinden ayırmadan ve insan hakları bağlamından koparmadan, bir bütün olarak ele almak gerekmektedir. Kurulun, komisyonların oluşturulmasına yönelik takdir yetkisi daraltılmalı ve tespit edilmiş hukuki objektif ilkeler çerçevesinde düzenlenmelidir.

4.4.1.6 Değerlendirme

TİHEK'e, Paris Prensipleri'nin gereği olarak verilmesi gereken genel yetkiler, 6701 sayılı Kanun ile oldukça geniş ve esnek olarak verilmiştir. Uygulamada bu yetkilerin nasıl hayata geçirildiği, Kurumun üstlendiği rol ve sorumluluk önem kazanmaktadır. TİHEK'in yürütmeye, parlamentoya ve ilgili kurumlara yapmış olduğu görüş ve öneriler, genel tespitler niteliğinde olup, yürütmenin genel tutumu ve politikaları ile uyumluluk çerçevesi içerisindedir. Ulusal mevzuatın uluslararası insan haklarına uyumunun sağlanması ise standartların yükseltilmesinden ziyade Türkiye'ye özgü koşullara göre düzenlenmesi önerilmektedir.

Ulusal kurumlar yayımladıkları yıllık raporlar vasıtası ile hem kamuoyuna hem de sorumlu oldukları mercilere bir anlamda hesap vermektedirler. Güvenirlik açısından hesap verilebilirlik bu kurumlar için oldukça önemli bir ilkedir. Hesap verebilirliğin iki boyutu bulunmaktadır. Birincisi, devlet, ikincisi ise toplumdur. Bu anlamda TİHEK'in yıllık faaliyet raporları ve faaliyet alanları ile ilgili yayımlanmış olduğu raporlar, daha çok Kurumun yasal mevzuatını ve yapmış olduğu faaliyetleri özet olarak anlatan tanıtıcı broşür niteliğindedir. Söz konusu bu raporlar Kurumun resmi internet sayfasında yayımlanmak suretiyle kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Raporlar, kamuoyunu bilgilendirici, güven verici içerikten ve yol göstericilikten yoksundur.

Kurum tarafından yürütülen eğitim nitelikli faaliyetler, genelde kamu kurum ve kuruluşları, MEB'liğine bağlı özel ve devlet okulları, devlet ve özel üniversiteler, sendikalar, medya organları ve sivil toplum örgütleri ile gerçekleştirilmektedir. Ancak bu etkinliklere katılan kurum ve kuruluşlara ait bilgiler, Kurumun raporları ve kamuoyu ile paylaşmış olduğu bilgilerde yer almadığı için katılımın kapsayıcılığı ve çoğulcu bir yaklaşımı yansıtmıyorsa yansıtmadığı anlaşılmamaktadır. Örneğin, yerel ve ulusal seviyede insan hakları sorunlarını görüşmek üzere, Konya'da, İstanbul'da, Sakarya'da, Malatya'da, Trabzon'da istişare toplantıları düzenlenmiştir. Ancak söz konusu toplantılara katılan ve söz hakkı verilen kurum, kuruluşlar ile sivil toplum örgütlerine yönelik bilgiler, yıllık faaliyet raporlarında yer almamaktadır. Ayrıca bu toplantılarda tartışılan konulara ait görüş ve önerilerin yayınlandığı bir rapor ya da doküman da bulunmamaktadır. Sonuç olarak genel yetkiler çerçevesinde Paris Prensipleri'ni karşılama bakımından önemli eksiklikler olsa da sorumluluk alanı içerisinde yer alan hususlarla ilgili

önemli çalışmaların gerçekleştirildiğini söylemek mümkündür. Ancak son tahlilde TİHEK, ulusal insan hakları kurumu olarak evrensel insan hakları normları ve değerleri çerçevesinde konumlanma ve paydaşları ile iş birliği yerine, kendi felsefi ve düşünsel tutumuna göre inisiyatif geliştirmektedir.

4.4.2 TİHEK'in Ulusal Önleme Mekanizması Kapsamındaki Yetkileri

Paris Prensipleri ile ulusal kurumlara verilmesi gereken genel yetkilerin dışında, BM ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası örgütler tarafından kabul edilmiş olan, insan haklarına yönelik sözleşmelerin gereği olarak, konu odaklı özel yetkiler de verilmektedir. Ülkeler, kendine has özellikleri ve insan hakları alanındaki hassasiyetleri itibarıyla belirli hakların korunmasına yönelik görevlerin yerine getirilmesi için ayrı önleme mekanizmaları oluşturabildikleri gibi, bu tür konuları ulusal kurumların yetkisi içerisine de dâhil edebilmektedirler (Üçpınar, 2012b: 6; Carver, 2011: 3-6).

1993 yılında Viyana'da gerçekleştirilen Dünya İnsan Hakları Konferansı'nda, alıkonulma yerlerindeki işkencenin ve kötü muamelenin önlenmesi amacıyla, alıkonulma yerlerinin ziyaretlere dayalı denetim yöntemiyle kontrol edilmesi önerisi gündeme getirilmiştir. Aynı zamanda bu toplantıda, alıkonulma yerlerindeki işkencenin ve kötü muamelenin, ziyaret yöntemiyle izlenmesi ve önlenmesi için BM İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Küçültücü Muameleye veya Cezaya Karşı Sözleşmesine ek bir protokol hazırlanması kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda hazırlanan Protokol, BM Genel Kurulunun 18 Aralık 2002 tarih ve A/RES/57/199 sayılı kararıyla kabul edilmiş, 4 Şubat 2003 tarihinde imzaya açılmış ve 22 Haziran 2006 tarihinde de yürürlüğe girmiştir (Üçpınar, 2012b: 6).

Türkiye, her türlü alıkonulma merkezlerinin bağımsız ziyaretler yoluyla denetlenmesine ilişkin bu Ek Protokol'ü, 14 Eylül 2005 tarihinde imzalamıştır. 6167 sayılı onay Yasası ile 12 Mart 2011 tarihinde, Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Sözleşmeden kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesi için Protokol'de öngörülen süre, Protokol'ün iç hukuktaki sürecinin tamamlandığının BM'ye bildirilmesinden sonraki bir yıl olarak belirlenmiştir. 27 Eylül 2011 tarihinde onay prosedürünü tamamlayan Türkiye, 27 Eylül 2012 tarihine kadar ulusal önleme mekanizmasını oluşturmayı taahhüt etmiştir. Ek Protokol'ün Genel Çerçeveler Bölümü, Protokole taraf devletlerin ulusal önleme mekanizmalarını, yeni bir yapı olarak oluşturabilecekleri, insan hakları alanında

faaliyet gösteren eski kurumlardan birini ulusal önleme mekanizması olarak görevlendirebilecekleri veya Protokol’de öngörülen ilkeleri yerine getirmek ve karşılamak suretiyle daha genel bir yapı içerisinde oluşturabilecekleri şeklinde ülkelerin takdir yetkisi içerisinde bırakmıştır (Üçpınar, 2012b: 17).

Yukarıda belirtilen takdir yetkisi çerçevesinde ulusal önleme mekanizmalarının genelde insan hakları komisyonu, insan hakları ombudsmanlığı gibi, mekanizmalar biçiminde örgütlendiği örneklerin yanı sıra sivil toplum kuruluşlarının bu alanda yetkilendirildiği veya yurttaş ziyaretleri şeklinde de kurumsallaştıkları görülmektedir. Bazı örneklerde ise bu örgütlenme biçimlerinin sadece birinin değil, birkaçının bir araya gelmesi ile ya da ülkenin kendi gereksinimleri doğrultusunda bambaşka bir biçimde yapılandırıldığı da gözlemlenmektedir (Üçpınar, 2012b: 11).

Uygulamada, ulusal önleme mekanizması kapsamındaki görevlerin ulusal insan hakları kurumlarına verildiğine dair örneklerin bulunması ve bu konuda bağlayıcı bir hükmün olmaması nedeni ile Türkiye de, tercihini bu yönde kullanarak ayrı bir ulusal önleme mekanizması oluşturmamıştır. Türkiye, 9 Aralık 2013 tarihli ve 5711 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla, ulusal kurum olarak faaliyet göstermekte olan Türkiye İnsan Hakları Kurumu’nu, aynı zamanda “ulusal önleme mekanizması” görevlerini yerine getirmek üzere yetkilendirmiştir. Daha sonra 2016 yılında, 6701 sayılı Kanun ile Türkiye İnsan Hakları Kurumu’nun yerine kurulan, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu’nun yetkilendirilmesinde de aynı tercih devam ettirilmiş, ulusal önleme mekanizması olarak ayrı ve bağımsız bir kurum oluşturmak yerine, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu’nun bir alt birimi olarak teşkil edilmiştir (Üçpınar, 2012a: 23-24).

Ulusal önleme mekanizmaları, alıkonulma merkezlerinde özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilere, işkence ve diğer zalimane, gayriinsanî veya küçültücü muamele veya cezayı önlemek ve bu kişilerin uluslararası antlaşmalarla güvence altına alınmış olan temel hak ve özgürlüklerinin korunması sağlamak amacıyla oluşturulmuş izleme ve ziyarete dayalı mekanizmalardır. BM Sözleşmesine Ek İhtiyari Protokol’de, alıkonulma merkezlerinin nereler olduğu, tek tek sayılarak açık bir şekilde belirtilmemektedir. Protokol’ün 4’üncü maddesinde alıkonulma merkezleri, bir kamu makamının verdiği emre binaen ya da teşviki veya rızası ya da bilgisi dâhilinde, yargı yetkisi ya da denetimi altında bulunan kişilerin

özgürlüklerinden yoksun bırakıldıkları ya da bırakılabilecekleri herhangi bir yer (gözetli yerleri) olarak tanımlanmaktadır (OPCAT, md.4).

Avrupa İşkencenin ve Gayriinsanî ya da Küçültücü Cezaya veya Muamelenin Önlenmesine Dair Sözleşme'nin 2'nci maddesi ile alıkonulma yerleri, bir kamu makamı tarafından özgürlüklerinden yoksun bırakılan kişilerin bulunduğu herhangi bir yer olarak ifade edilmektedir. Ancak Sözleşmenin açıklamalar bölümünde ise bu hususa geniş bir yorum getirilerek, nedeni her olursa olsun kişilerin nezaret altında tutuldukları, bir suçtan hüküm giymeleri sonucu hapsedildikleri, idari makamlarca alıkonuldukları, tıbbi müşahade altında bulunduruldukları, çocuk ıslah evleri, psikolojik tedavi merkezleri ile askeri makamlara ait gözetli ve tutukevleri de, alıkonulma mekânları kapsamına dâhil edilmektedir (Avrupa Antlaşmaları Serisi (ETS) - No. 126: 21).

Burada açıklığa kavuşturulması gereken bir diğer husus da “alıkonulma” kavramıdır. Üçpınar, kişinin alıkonmuş sayılması için “BM Seçmeli Protokol’ün 4/1. maddesi uyarınca yakalama, gözetli, tutuklama gibi bir işlem nedeniyle ya da bir yerden (kendi rızası ile orada bulunsa bile) kendi rızasıyla ayrılmadığı bir durum olarak ifade etmektedir. Yani teorik olarak kişinin kendi iradesi ile bulunduğu kabul edilen ancak kendi iradesi ile ayrılmadığı hastaneler, psikiyatri tedavi üniteleri, yatılı okullar, bakımevleri, çocuk koruma merkezleri ve askeri tesislerde alıkonulma yerleri niteliğinde olup buradaki kişilerin de kötü muameleye maruz kalma riski bulunmaktadır (Üçpınar, 2012a: 28-29).

TİHEK’in mevzuatında “alıkonulma durumu ve alıkonulma yerleri” ise şu şekilde tanımlanmaktadır: Alıkonulma, bir kamu idaresinin talimatı, işlemi, rızası veya onayı ya da bir yargı kararı çerçevesinde özgürlüklerinden yoksun bırakılma durumudur. Alıkonulma yerleri ise bir kamu idaresinin talimatı, işlemi, rızası veya onayı ya da bir yargı kararı çerçevesinde özgürlüklerinden yoksun bırakılmış ya da bırakılabilecek olan kişilerin tutuldukları veya tutulacakları açık, kapalı, geçici, sürekli ve benzeri mahiyetteki herhangi bir yer olarak ifade edilmektedir (30250 sayılı Yönetmelik, md.4/1a-b).

Avrupa İşkencenin ve Gayriinsanî ya da Küçültücü Cezaya veya Muamelenin Önlenmesine Dair Sözleşmesi'nin alıkonulma yerleri ile ilgili açıklamasına göre cezaevleri, karakollar, kolluğa ait gözetli birimleri, adliye nezarethaneleri, hastanelerin mahkûm koğuşları, her türlü nakil aracı, göçmen veya sığınmacı merkezleri, ıslahevleri (eğitim evleri), çocuk ve yaşlı bakım evleri veya

yurtları, yatılı okullar, kapalı tedavi kurumları, idari alıkonulma yerleri, uluslararası havaalanlarının transit bölgeleri, askeri birimler ve askeri cezaevleri ile istihbarat kurumlarına ait gözaltı yerleri alıkoyma merkezleri olarak sayılmaktadır (Üçpınar, 2012a: 31).

Yukarıda da belirtildiği üzere Türkiye, yeni bir kurum oluşturmak yerine ulusal önleme mekanizması görevini TİHEK'e vermiştir. TİHEK, ulusal önleme mekanizması kapsamındaki görev ve sorumluluklarını aşağıdaki şekilde yerine getirmektedir. Ulusal insan hakları kurumlarının oluşturulmasındaki amaçlardan birisi de, demokratik ve insan haklarına saygılı çağdaş yönetimler içerisinde yer almaktır. İnsan haklarının temel felsefesi, insan onurunun ve yaşam hakkının korunmasını gerçekleştirmektir. İnsan onurunun ve yaşam hakkının öncelikli tehdidi ise insana işkence yapılması, yaşamına son verilmesi ve kötü muamele edilmesidir. TİHEK'in ulusal önleme mekanizması kapsamındaki birinci öncelikli görevi, alıkonulma merkezlerinde özgürlüğünden yoksun bırakılmış kişilere yönelik her türlü işkence ve kötü muamele yapılmasını önlemektir. Bunun için TİHEK, özgürlüğünden yoksun bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin ulusal önleme mekanizması kapsamındaki başvurularını almak ve/veya resen yürütmekte olduğu soruşturmaları karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmekle sorumludur (6701 sayılı Kanun, md.9).

TİHEK, bu görevini yerine getirirken öncelikli olarak ihlalin önlenmesini hedeflemektedir. İhlalin önceden önlenmesi ve caydırıcılığın sağlanması için alıkonulma merkezlerine habersiz ziyaretler planlayıp, icra etmektedir. Habersiz ziyaretlerin yanı sıra önceden belirlenmiş bir programa bağlı olarak haberli ziyaretler de gerçekleştirilmektedir. Haberli ve habersiz ziyaretler, ulusal ve uluslararası önleme kurulları ile de koordine edilerek önleme mekanizmaları arasındaki iş birliği sağlanmaktadır. Paydaşları ile iş birliği kapsamında olmak üzere, uluslararası bağımsız önleme kurullarının ziyaretlerinin planlamasına ve icrasına da yardımcı olmaktadır. Ulusal ölçekteki paydaşları ile iş birliği kapsamında, Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme kurulları, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları ile diğer kişi, kurum ve kuruluşların alıkonulma merkezlerine gerçekleştirdikleri ziyaretlere ilişkin raporları incelemekte, değerlendirmekte ve takibini yapmaktadır (6701 sayılı Kanun, md.9).

TİHEK, ziyaretler esnasında tespit ettiği hususları raporlaştırarak ilgili makamlara tavsiye niteliğinde bildirmekte ve takibini yapmaktadır. Konusu suç

teşkil eden hususlarda ise adli makamlara suç duyurusunda bulunmaktadır. Raporlarda yer alan hususların yerine getirilmesinde ve takibinde kamuoyunun da desteğini sağlamak üzere gerektiğinde raporu kamuoyu ile paylaşmaktadır. Ayrıca Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerinin uygulanmasını izlemekte, bu sözleşmeler uyarınca oluşturulan inceleme, izleme ve denetleme mekanizmalarına devletin sunmakla yükümlü olduğu raporların hazırlanması sürecinde, ilgili sivil toplum kuruluşlarından da yararlanmak suretiyle görüş bildirmekte ve raporların sunulacağı uluslararası toplantılara katılmaktadır (6701 sayılı Kanun, md.9).

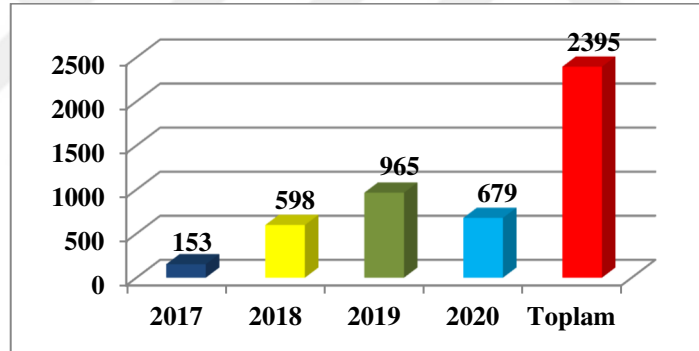
TİHEK'in ulusal önleme mekanizması kapsamındaki görev ve sorumluluklarını yerine getirip getiremediğinin analizi, Kuruma yapılan başvurular, resen başlatılan soruşturmalar ve alınan kararlar üzerinden yapmak mümkündür. TİHEK'in yayınlamış olduğu yıllık faaliyet raporları, ulusal önleme mekanizması kapsamındaki konu odaklı raporlar ile kamuoyu ile paylaştığı kararlar incelenmiştir. Araştırmanın bu bölümünde ulusal önleme mekanizması kapsamında Kuruma yapılan başvurular ve bu başvuruların sonuçları sadece istatistikî olarak incelenmiştir. İhlal iddiası ile ilgili bir başvurunun Kuruma ulaşmasından karar verilinceye kadar olan süreç içerisindeki soruşturma ve inceleme ile ilgili yapılan işlemler ile tesis edilen kararlar, Kurumun seçimlik yetkilerinin incelendiği bölümde ayrıntılı olarak ayrıca analiz edilecektir.

Ulusal önleme mekanizması kapsamında Kuruma yapılan başvurular, tek bir hak ihlalinin içerebildiği gibi aynı başvuruda birden fazla hak ihlali iddiaları da yer alabilmektedir. Ayrıca ihlalin iddiasının konusu aynı olmakla birlikte farklı kişiler tarafından ayrı ayrı verilen başvurular, Kurum tarafından bir müzekkerede birleştirilerek tek bir karar ile sonuçlandırılabilir. Belirtilen bu iki durum nedeniyle yapılan başvuru sayıları ile verilen karar sayıları arasında farklılıklar olmaktadır.

Ulusal önleme mekanizması kapsamında özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin yapacakları başvurularla ilgili kolaylaştırıcı pozitif düzenlemeler bulunmamaktadır. Yani özgür olan ve her türlü iletişim olanaklarına ve bilgiye kolaylıkla ulaşma imkânı olanlarla özgürlüğünden yoksun olanlar, aynı usul ve esaslar içerisinde başvuru yapabilmektedirler. Özellikle cezaevleri ve nezarethanelerde alıkonulanların bilgisayar vasıtası ile iletişim kurmaları yasaklanmıştır. Posta yoluyla haberleşme ise Kurum tarafından belirlenmiş bir gün

ile sınırlıdır. Belgegeçer kullanımı, Kurumun inisiyatifine ve iznine bağlıdır. Dolayısıyla, başvuru konusunda özgürlüğünden yoksun bırakılmış kişiler eşitsiz bir konumda bulunmaktadır. Bu dezavantaj, TİHEK'e ulaşmayı zorlaştırdığı için başvuru sayılarını da etkilediği değerlendirilmektedir (Adalet Bakanlığı Tutuklu ve Hükümlü El Kitabı, 2005; 19).

TİHEK, özgürlüğünden yoksun bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin ulusal önleme mekanizması kapsamındaki bireysel başvurularını ve resen yürütülen soruşturmaları karara bağlamak, sonuçlarını takip etmekle sorumlu ve yetkilidir (6701 sayılı Kanun, md.9-11). Bu yetki çerçevesinde TİHEK'e 2017 yılında; yüz elli üç, 2018 yılında; beş yüz doksan sekiz, 2019 yılında; dokuz yüz altmış beş ve 2020 yılında; altı yüz yetmiş dokuz olmak üzere toplam iki bin üç yüz doksan beş bireysel başvuru yapılmıştır (TİHEK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 65). Kuruma yapılan bireysel başvuruların yıllara göre sayısal dağılımları, Grafik 4.4'te sunulmuştur.



Grafik 4.4: UÖM kapsamında TİHEK'e yapılan bireysel başvurular.

Yıllara göre ulusal önleme mekanizması kapsamında TİHEK'e yapılan başvurular ve bu başvurulara tesis edilen işlemler aşağıdaki şekilde gerçekleşmiştir. 2018 yılında Kuruma yapılan beş yüz doksan sekiz başvurunun, altmış beş adedi, ulusal önleme mekanizmanın görev alanına girmediği için işleme konulmamıştır. Başvuruların üç yüz yirmi dördü ise ön inceleme şartlarını taşımadığı gerekçesiyle reddedilmiştir. İlgilisi ya da telafisi güç veya imkânsız zararlar doğmaması nedeniyle yetmiş altı başvuru, bakanlıklar, valilikler, Cumhuriyet Başsavcılıkları, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları gibi ilgili idarelere yönlendirilmiştir. Ön inceleme şartlarını taşıyan yüz otuz üç başvuru, TİHEK tarafından incelemeye alınmış ve on üç başvuru için (Kurumun görev yetkisinde olmadığı için) incelenemezlik, beş

başvuru için uzlaşma ve on bir başvuru için de ihlal olmadığı kararı verilmiştir (TİHEK 2018 Faaliyet Raporu, 34-36).

2019 yılında TİHEK'e yapılan toplam dokuz yüz altmış beş başvurudan, on yedisi, Kurumun yetki alanına girmediği için işleme konulmamıştır. Beş yüz kırk üç başvuru, ön inceleme şartlarını taşımadığı için ilgili kuruma gönderilerek hak ihlali mağduriyeti açısından incelenmesi tavsiyesinde bulunulmuştur. Yüz sekiz başvuru ise ihlal iddiasının muhatabı olan ilgili idareye başvuru yapılmadan Kuruma gönderildiği için gönderme kararı ile ilgili kurum ve kuruluşlara sevk edilmiştir. Kurula sunulan kırk iki müzekkereden kırkı için incelenemezlik, dokuzu için kabul edilmezlik ve on biri için de ihlal olmadığı yönünde kararlar verilmiştir. Resen yürütülen inceleme sonucunda ise bir ihlal, iki karar verilmesine yer olmadığı ve yirmi iki uzlaşma kararı verilmiş olup, yirmi dokuz dosyanın incelenmesi, 2020 yılına aktarılmıştır.

2020 yılında ise ulusal önleme mekanizması kapsamında TİHEK'e yüz yetmiş beş başvuru yapılmış ve beş yüz dört adet dilekçe sunulmuştur. 2019 yılından devreden yirmi dokuz dosya ile birlikte altı yüz seksen beş dosya sonuçlandırılmıştır. Kuruma yapılan başvurular kapsamında yirmi sekiz uzlaşma, yüz yirmi bir ilgili makama gönderme, yirmi bir kabul edilemezlik, beş incelenemezlik ve bir ihlal kararı verilmiştir (TİHEK İşkence ve Kötü Muameleye Karşı Ulusal Önleme Mekanizması 2019 Yılı Raporu, 91-95; TİHEK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 71).

Ulusal önleme mekanizması kapsamında TİHEK'e yapılan başvurular genelde aşağıdaki konularda yoğunlaşmaktadır. Alıkonulma merkezlerinde özgürlüğünden mahrum bırakılmış kişiler, ziyaret günlerinde ziyaretçileri ile daha kolay görüşebilmek, ziyaretçilerinin ulaşım ve ikamet masraflarını asgari seviyeye indirmek, dışarıdan temin edilmesine müsaade edilen bir takım ihtiyaçlarını daha ucuz olarak sağlayabilmek ve diğer nedenlerle cezalarını ailelerinin ikamet ettikleri illerdeki infaz kurumlarında çekmeyi talep etmektedirler. Ancak bu talepleri, çoğu kez mevcut kapasite ve güvenlik nedenleriyle karşılanamamaktadır. Bu durum, nakil problemi olarak ulusal önleme mekanizması kapsamında başvuru konusu olmaktadır. Kanaatimizce bu husus, bir insan hakları ihlali olup, bu temelde değerlendirilmesi ve incelenmesi gerekmektedir.

Bir diğer önemli problem ise sağlık hakkı gereklerinin yerine getirilmemesi ve insan sağlığına uygun olmayan mekânsal şartların düzeltilmemesidir. Bu sorun

alıkonulma merkezlerinde özgürlüğünden mahrum bırakılmış kişilerin karşılaştıkları en önemli sorunlardan birisidir. Sağlık hakları konusundaki sorunlar genelde, doktora, sağlık probleminin gerektirdiği tedavinin yapılabileceği sağlık kurumlarına ulaşamama, tedavisinin uygun koşullarda yapılamaması ve düzenli olarak alınması gereken ilaçları alamama şeklinde ortaya çıkmaktadır. Sağlık hakkı, insan hakları kapsamında yer almaktadır. Ancak güvenlik tedbirleri ve idarenin hatalı uygulamalarından dolayı söz konusu sağlık problemleri, alıkonulma merkezlerinde ciddi boyutlarda yaşanabilmektedir. Bu konudaki hak ihlalleri de insan hakları ihlali olup, bu kapsamda değerlendirilmesi ve incelenmesi gerekmektedir (Tutuklu ve Hükümlü El Kitabı, 2015: 18).

Alıkonulma merkezlerinde özgürlüğünden mahrum bırakılmış kişilerin dış dünya ile iletişimi ise haftada bir kez müsaade edilen on dakikalık telefon görüşmesi, mektup ve kantinden temin ettikleri süreli ve süresiz yayınlar yoluyla olmaktadır. Bunlar, kanunla bir hak olarak düzenlenmiş ve teminat altına alınmış olup, kişilerin infaz kurumunun disiplin yönergesine uyumu çerçevesinde faydalandırılmaktadır. Çoğunlukla infaz kurumu yönetiminin disiplin kararı ile bu haklara erişimler, kısıtlanabilmekte veya tamamen engellenebilmektedir (Tutuklu ve Hükümlü El Kitabı, 2015: 17-19).

Alıkonulma merkezlerinde özgürlüğünden mahrum bırakılmış kişiler, işledikleri suçun kanunda yazılı olan cezalarını özgürlüklerinden mahrum bırakılmak suretiyle çekmektedirler. Alıkonulma merkezlerinde özgürlüğünden mahrum bırakılmış kişilerin cezalarının infazı sürecinde, sosyal, kültürel, spor ve sanatsal etkinliklerden, üretim faaliyetlerinden faydalandırılmak suretiyle infaz sonrası yaşama hazırlanmaları sorumluluğu, devlete aittir. Bu kapsamda olmak üzere kurslar düzenlenmekte, hobilere ve üretime yönelik iş atölyelerinde bilgi ve becerilerini geliştirmeleri sağlanmaktadır. Bu hususlarda yukarıda belirtildiği gibi kanunla verilmiş bir hak olmasına rağmen, infaz kurumu yönetiminin disiplin kararı ile sınırlandırılabilenekte veya tamamen menedilebilmektedir (Tutuklu ve Hükümlü El Kitabı, 2015: 18).

Alıkonulma merkezlerinde özgürlüğünden mahrum kalan kişilerin karşılaşılabilecekleri en ciddi tehdit ise işkence ve kötü muameledir. Ulusal önleme mekanizmaları, işkence ve kötü muameleyi önlemek üzere oluşturulmuş ulusal izleme kurumlarıdır. İşkence ve kötü muamele, uluslararası ve ulusal mevzuatta suç olmasına rağmen alıkonulma merkezlerinde sıklıkla rastlanılan bir olgu olarak

karşımıza çıkmaktadır. TİHEK'in ulusal önleme mekanizması kapsamındaki asli görevi ise işkence ve kötü muameleyi önlemektir. Yani önleyici faaliyetlerde bulunmaktır. İşkence ve kötü muamele, suç olduğu için adli makamlarca soruşturulması ve sonuçlandırılması gerekmektedir.

Ulusal önleme mekanizması kapsamında TİHEK'e yapılan başvuruların bir kısmı, ayrımcılık yasağının ihlaline yöneliktir. Kanunla, özgürlüğünden mahrum bırakılmış kişilere tanınmış ve güvence altına alınmış hakların kullandırılmasında, idarenin eşitlik ilkesine uygun olmayan farklı uygulamaları sonucu ortaya çıkmaktadır. Eğitim hakkı kapsamındaki hak ihlali, genelde özgürlüğünden mahrum bırakılmış kişilerin eğitim dokümanlarına ulaşamamaları, sınavlara zamanında veya hiç götürülmemeleri veya ücretini kendileri karşılamak kaydıyla götürülmesinden kaynaklanmaktadır (Tutuklu ve Hükümlü El Kitabı, 2015: 17). Beslenme hakkının ihlali ise kişinin sağlık koşullarına uygun olmayan yiyecekleri tüketmek zorunda kalması veya yeteri kadar gıdaya ulaşamaması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin diyabet ve nefroloji hastasının tüketmemesi gereken gıdalarla beslenmek zorunda kalması gibi.

Ulusal önleme mekanizması kapsamında TİHEK'e yapılan bir başka başvuru konusu da özel hayatın gizliliğinin ihlal edilmesi ile ilgilidir. Aslında alıkonulma merkezlerinde (gözaltı ve tutukevlerinde) özel hayatın gizliliği diye bir uygulama ve kavram bulunmamaktadır. Çünkü hemen hemen bütün alanlar, (tuvalet ve banyolar hariç) yirmi dört saat kameralarla izlenilmekte, kayıt altına alınmakta ve görevliler tarafından takip ve kontrol edilmektedir. Telefon ve posta yoluyla yapılan haberleşme ise görevlilerin denetimi ve nezaretinde gerçekleştirilmektedir.

Ulusal önleme mekanizması kapsamında TİHEK'e yapılan başvurular, genelde idarenin yönetimine ilişkin konular üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu tür başvuruların konusu ise kanunla güvence altına alınmış hak ve özgürlüklerin (insan haklarının) veya ayrımcılık yasağının ihlaline girmektedir. Bu nedenle bu tür başvurular, ulusal önleme mekanizması kapsamında incelemeye alınmamaktadır. Çünkü TİHEK'in, insan hakları ihlali kapsamındaki başvuruları alma yetkisi bulunmamaktadır. TİHEK, bu tür ihlalleri resen soruşturabilmektedir (TİHEK İşkence ve Kötü Muameleye Karşı Ulusal Önleme Mekanizması 2019 Yılı Raporu, 94). 2017-2020 yılları arasında TİHEK'e ulusal önleme mekanizması kapsamında

yapılan başvuruların konulara göre dağılımları Tablo 4.4'te, Kurum tarafından yapılan işlemler ve tesis edilen kararlar Tablo 4.5'te sunulmuştur.

Tablo 4.4: UÖM kapsamındaki başvuruların konulara göre dağılımı (2017-2021).

Başvuru Konuları	Miktar
İşkence ve kötü muamele yasağı	394
Nakil talebi	341
Sağlık hakkı	429
İnfaz kurumunun genel idaresine ilişkin şikâyetler	135
Fiziksel koşullar	167
Dış dünya ile iletişim	50
Sosyal ve kültürel etkinliklerden faydalandırma	54
Sürekli ve süresiz yayınlara erişim	42
Eğitim hakkı	33
Beslenme hakkı	18
Ayrımcılık yasağı	14
Özel hayat ve aile hayatının korunması	6
İzin hakkı	6
Çalışma hakkı	5
Dilekçe ve etkili başvuru hakkı	17
Kişi özgürlüğü ve güvenliği	2
Yargılanma süreçleri	2
Bilgi ve belge talebi	26
Özgürlük ve güvenlik hakkı	1
Yaşam hakkı	5
Toplam	2395

Kaynak: TİHEK İşkence ve Kötü Muameleye Karşı Ulusal Önleme Mekanizması 2019 Yılı Raporu, 91-95, TİHEK Yıllık Faaliyet Raporları (2017-2021).

Tablo 4.5: Başvurulara yapılan işlemler ve alınan kararlar.

Tesis edilen işlemler	Sayısı
Kurumun yetki alanına girmediği için işleme konulmayan başvurular	82
Ön inceleme şartını taşımadığı için işleme konulmayan başvurular	867
İlgili makama gönderilen başvurular	305
İncelenemezlik kararı verilen başvurular	58
Uzlaşma kararı verilen başvurular	55
Kabul edilemezlik kararıyla sonuçlandırılan başvurular	32
İhlal tespit edilemeyen başvurular	22
İhlal kararı verilen başvurular	2
Karar verilmesine yer olmadığı kararı ile sonuçlandırılan başvurular	2
İncelemesi devam eden başvurular	108
Hukuki yol gösterme ile sonuçlandırılan başvurular	65
Bilgi ve belge karşılamak suretiyle sonuçlandırılan başvurular	11

Kaynak: TİHEK İşkence ve Kötü Muameleye Karşı Ulusal Önleme Mekanizması 2019 Yılı Raporu, 91-95, TİHEK Yıllık Faaliyet Raporları (2017-2021).

TİHEK tarafından verilen kararların nicelikleri ve nitelikleri, Kurumun önleme mekanizması olarak etkinliğini ve caydırıcılığını da ortaya koymaktadır. Üç ayrı uzmanlığı gerektiren, birbirinden farklı üç ayrı sözleşme ile oluşturulmuş, farklı yöntem ve usullerle işleyen koruma ve önleme mekanizmalarını tek bir çatı

altında toplamak, örgüt ekonomisi bakımından uygun olmakla birlikte, insan hakları alanında devlet ile sivil toplum arasında köprü görevi üstlenen ulusal kurumlarının işlevsellikleri, etkinlikleri ve verimlilikleri açısından beklenen başarıyı sağlamayabilir. Bu nedenle önleme mekanizmalarının öncelikli temel işlevleri, önleyicilik ve caydırıcılık olacak şekilde ayrı bir kurum olarak oluşturulmalarının daha uygun olacağı değerlendirilmektedir. Kurumun önleme mekanizması olarak en önemli görev ve sorumluluğu, alıkonulma merkezlerinin haberli ve habersiz olarak ziyaret edilmesidir. TİHEK'in, ulusal önleme mekanizması olarak haberli ve habersiz ziyaret edeceği alıkonulma merkezlerinin toplam sayısı, 7523'tür. Bu mekânların kapasitesi ise 330.100 kişidir. TİHEK'in ulusal önleme mekanizması olarak ulaşması gereken özgürlüğünden yoksun kalmış kişi sayısının sürekli değişmesi nedeni ile kapasitenin %60 doluluk oranına göre 198.060 kişi, %50 doluluk oranına göre de 165.050 kişinin alıkonulma merkezlerinde alıkonulduğu kabul edilerek değerlendirmeler yapılmıştır.

Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğünün 31 Ekim 2021 verilerine göre, 294.930 tutuklu ve hükümlü bulunmaktadır. TİHEK tarafından hazırlanan yıllık faaliyet raporlarında, alıkonulma merkezleri olarak kabul edilmesi gereken yatılı okullar, hastaneler ve askeri kışlalar, alıkonulma merkezleri olarak değerlendirilmeye alınmamıştır (Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü, 2021). TİHEK'in ulusal önleme mekanizması kapsamında ziyaret gerçekleştirmesi gereken alıkonulma merkezlerinin miktarları ve kapasiteleri, Tablo 4.6'da gösterilmiştir.

Tablo 4.6: Alıkonulma merkezleri ve kapasiteleri (2021).

Alıkonulma Merkezleri	Merkezlerin Bağlı veya İlişkili Olduğu Kurumlar	Hizmet Veren Kurum Sayısı	Kapasitesi (Kişi Olarak)
Ceza ve İnfaz Kurumları	Adalet Bakanlığı	384 ³⁶	266.575
Nezarethane	İç İşleri Bakanlığı	3288	
Nezarethane	Jandarma Genel Komutanlığı	2009	
Geri Gönderme Merkezleri	İç İşleri Bakanlığı	24	16.116
Psikiyatri Merkezleri	Sağlık Bakanlığı	287	5.231
Çocuk Evleri	Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	1192	6.786
Huzurevi	Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	114	14.793
Bakım Merkezleri	Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	225	20.599
Toplam		7523	330.100

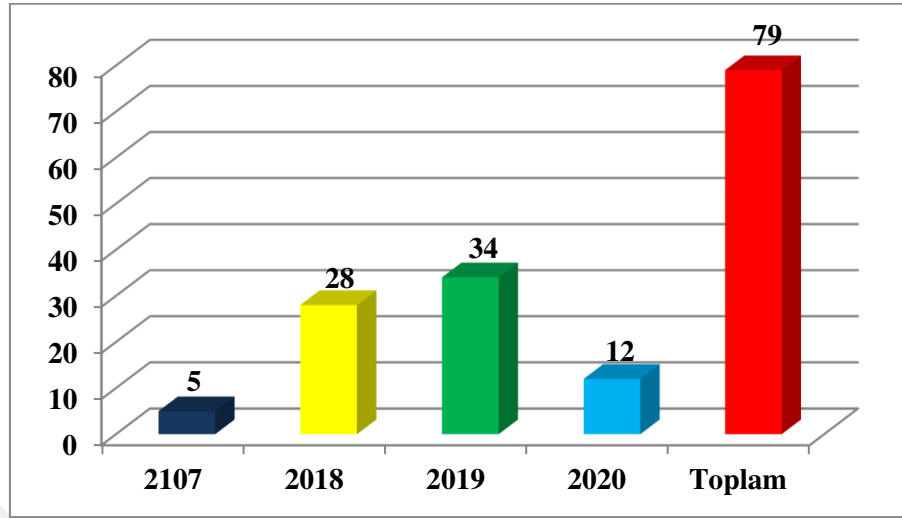
Kaynak: TİHEK 2018 Yılı Ulusal Önleme Merkezi Raporu Raporu, 20.

TİHEK, mevcut personel ve lojistik imkânları ile 2017 yılında beş, 2018 yılında yirmi sekiz, 2019 yılında otuz dört ve 2020 yılında ise on iki olmak üzere toplamda yetmiş dokuz alıkonulma merkezi ziyareti gerçekleştirebilmiştir. Ziyaret heyetleri, ziyaret edilecek alıkonulma merkezinin özelliğine göre üye yapısı ve üye sayısı değişmekle birlikte genellikle 2. Başkan, Kurul üyesi (1 veya 2), birim koordinatörü, insan hakları ve eşitlik uzmanı (1 veya 2), sosyal hizmetler uzmanı, uzman psikolog, hâkim, Cumhuriyet Savcısı, mahallinden görevlendirilen doktor ve dış görevli olacak şekilde teşkil edilmektedir. Kurum tarafından gerçekleştirilen ziyaretler sonucu yerinde tespit edilen hususlar raporlaştırılarak tedbir alınması gereken konular, tavsiye niteliğinde ilgili kurumlara gönderilmektedir. Bu kapsamda olmak üzere 2018 yılında on dokuz, 2019 yılında otuz dört ve 2020 yılında yirmi ziyaret raporu yayımlanmıştır. Yayımlanan raporla birlikte ilgili kurum ve kuruluşlara 2018 yılında yüz elli yedi, 2019 yılında ise iki yüz elli üç tavsiyede bulunulmuştur. Tavsiyeler, ilgili kurum ve kuruluşlarla yapılan yazışmalar, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları ile Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurullarının ziyaret sonuç raporlarından takip edilmekte ayrıca söz konusu kurum ve kuruluşlara yapılan haberli ve habersiz ziyaretlerle de yerinde kontrol edilmektedir³⁷. TİHEK tarafından alıkonulma merkezlerine yapılan

³⁶ Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğünün 01 Aralık 2021 tarihli verilerinden alınmıştır. <https://cte.adalet.gov.tr/Home/SayfaDetay/cik-genel-bilgi>. Erişim Tarihi: 03 Aralık 2021.

³⁷ TİHEK'in 2017-2020 Yıllık Faaliyet Raporları ve 2018-2019 Yılı Ulusal Önleme Mekanizması Raporlarında yer alan bilgilerden yararlanılarak hazırlanmıştır. 2017 Yıllık Faaliyet Raporu, 49-50; 2018 Ulusal Önleme Merkezi Raporu, 42; 2019 Yılı İşkence ve Kötü Muameleye Karşı Ulusal Önleme Mekanizması Raporu, 49-81, 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 79-80.

ziyaretlerin yıllara göre sayısal dağılımları, Grafik 4.5'te, ziyaretlerin alıkonulma merkezlerine göre dağılımı Tablo 4.7'de sunulmuştur.



Grafik 4.5: TİHEK tarafından alıkonulma merkezlerine yapılan ziyaretler.

Tablo 4.7: Ziyaretlerin alıkonulma merkezlerine göre sayısal dağılımı³⁸.

Ziyaret Edilen Alıkonulma Merkezleri	2017	2018	2019	2020	Toplam
Ceza ve İnfaz Kurumları	3	7	13	4	27
Nezarethane	1	5	3	2	11
Ruh ve Sinir hastalıkları Hastanesi		2	3		3
Psikiyatri Servisi ve Toplum Ruh Sağlığı Merkezi		1	1		4
Hastane Psikiyatri Kliniği	1				
Geçici Barınma Merkezi		4	1		5
Geri Gönderme Merkezi		4	2	2	8
Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi		2	6	1	9
Engelli Bakım merkezi		1		1	1
Özel Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi			2		3
Çocuk Evleri Sitesi		2	2	2	
Çocuk Destek Merkezi					2
Havaalanı Transit Geçiş Alanı			1		1
İnsan Ticareti Mağdurları Sığınma Evi					
Toplam	5	28	34	12	79

TİHEK'in mevcut personel sayısı ile alıkonulma merkezlerinin sayısı karşılaştırıldığında, Kurumun bu görevi etkin olarak yerine getirebilmesi imkânsız gibi gözükmektedir. Kurumun ulusal önleme mekanizması biriminde görev yapan personel sayısı ise sadece on sekizdir. Yani bu görevi, on sekiz kişi yerine getirmektedir (TİHEK 2020 Faaliyet Raporu, 27-29; TİHEK İşkence ve Kötü Muameleye Karşı Ulusal Önleme Mekanizması 2019 Yılı Raporu, 22).

³⁸ TİHEK'in, 2017-2018, 2019, 2020 Yıllık Faaliyet Raporları ve Ulusal Önleme Mekanizması 2018 ve 2019 Yılı Raporunda yer alan bilgilerden istifade ile hazırlanmıştır

Kurum tarafından hazırlanan 2019-2023 Stratejik Planda da alıkonulma mekânlarının sayısal fazlalığı, nitelikli personel eksikliği (psikiyatrisi, psikolog, gerontolog vb.), benzer görevleri yapan kamu kurum ve kuruluşlar (İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları) arasında yaşanan eşgüdüm eksikliği ve Kurumun bütçe yetersizliği, kurumsal riskler olarak belirtilmektedir (TİHEK 2019-2023 Stratejik Plan, 43).

Ulusal önleme mekanizması kapsamında yapılacak görevlerin niteliği, çeşitliliği, ulaşılması gereken tesis ve özgürlüğünden yoksun bırakılmış kişi sayıları dikkate alındığında, ulusal önleme mekanizması görevinin ayrı bir birim olarak oluşturulmasının ve kurumsallaşmış bir yapıda uzman personel ile yürütülmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir. TİHEK'in, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları ile Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurullarının alıkonulma merkezlerine yapmış oldukları ziyaretlerin raporları üzerinden yapacağı değerlendirmelerin de kurumsal etkinliğe anlamlı bir katkı sağlamayacağı ve Kurumun personel ve bütçe yetersizliğinden kaynaklanan sorunlarını çözemeyeceği düşünülmektedir.

4.4.3 TİHEK'in Seçimlik Yetkileri: İhlalleri Araştırma ve İnceleme Yetkisi

Paris Prensipleri ile ulusal kurumlar için verilmesi zorunlu olan asgari yetkiler, daha çok genel ve özel yetkiler çerçevesinde tanımlanmış olan insan haklarının korunması, geliştirilmesi, ayrımcılığın önlenmesi, insan hakları eğitimine katkı sağlanması, hükümetlere ve parlamentolara danışmanlık yapılması, raporların hazırlanmasında destek verilmesi gibi konuları içermektedir. İnsan hakları ihlallerinin araştırılıp, karara bağlanıp, bir yaptırım uygulanması yetkileri, seçimlik yetki olarak devletlerin takdirine bırakılmıştır. Ancak ulusal kurumları sivil toplum örgütlerinden ve tipik hükümet kurumlarından ayıran en önemli özellikleri, bağımsız ve tarafsız oluşumları ile sivil toplum örgütlerinin sahip olmadığı kamu gücünü kullanabilmeleridir. Seçimlik yetkiler aynı zamanda yarı yargısal yetkiler olarak da tanımlanmaktadır. Yarı yargısal yetkiler denmesinin sebebi ise hakların asıl koruma merci olan yargının yerine geçmeden, yargı organlarının kullanmış olduğu bir takım usul ve yöntemleri kullanmasından kaynaklanmaktadır. Ulusal kurumların kararları, tavsiye niteliğinde olup yargı kararlarında olduğu gibi bağlayıcılığı bulunmamakta ve kesin hüküm niteliği taşımamaktadır. Ayrıca ulusal kurumların zor kullanma yetkileri de yoktur. Ulusal

kurumlar, bağımsız ve tarafsız konumları ile daha çok taraflar arasında arabuluculuk yaparak, uzlaşma yoluyla mağduriyetleri giderme yoluna gitmektedirler veya idari para cezası uygulayabilmektedirler (Kerrigan ve Lindholt, 2001: 92-93).

4.4.3.1 TİHEK'in Araştırma ve İnceleme Yetkisinin Kapsamı

TİHEK, insan hakları ihlallerini *resen*, ayrımcılık yasağı ihlallerini *resen* veya *başvuru üzerine*, özgürlüğünden yoksun bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin ihlal iddialarını ise *başvuru üzerine* incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmekle yetkilidir. Kurumun ayrımcılık yasağı ile ilgili ihlal iddialarını inceleyebileceği hizmet alanları, eğitim ve öğretim, yargı, kolluk, sağlık, ulaşım, iletişim, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler, sosyal yardım, spor, konaklama, kültür, turizm ve benzeri hizmetlerdir. Bu hizmetlerden yararlanmakta olan veya yararlanmak üzere başvurmuş olan ya da bu hizmetler hakkında bilgi almak isteyen kişi aleyhine ayrımcılık yasağının ihlal edilmesi durumunda, bu hizmetleri yürütmekle sorumlu olan kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri ve bunlar tarafından yetkilendirilenlerin işlem ve eylemleri, TİHEK'in inceleme ve soruşturma yetkisi alanı içerisine girmektedir. Bu yetkinin kapsamına kamuya açık hizmetlerin sunulduğu alanlara ve binalara erişimde dâhildir (6701 sayılı Kanun, md.5/1).

TİHEK'in yetkisi içerisinde yer alan ayrımcılık türleri ise ayrı tutma, ayrımcılık talimatı verme ve bu talimatları uygulama, taciz, işyerinde yıldırma, makul düzenleme yapmama, çoklu, doğrudan, dolaylı veya varsayılan temele dayalı ayrımcılık ile eşit muamele ilkesine uyulması veya ayrımcılığın önlenmesi amacıyla idari ya da adli süreçleri başlatan yahut bu süreçlere katılan kişiler ile bunların temsilcilerinin, bu nedenle maruz kaldıkları olumsuz muameleleri içermektedir (6701 sayılı Kanun, md.4-9). TİHEK'in mevcut mevzuatında ayrı tutma, ayrımcılık eylemleri ve ayrımcılık temelleri aşağıdaki şekilde tanımlamaktadır. Ayrı tutma durumu, ayrımcılık temellerinden (cinsiyet, ırk, renk, dil, din, inanç, mezhep, felsefi ve siyasi görüş, etnik köken, servet, doğum, medeni hal, sağlık durumu, engellilik ve yaş temelleri) biri veya birden fazlası nedeniyle, bir eylem veya eylemsizliğin sonucu olarak diğerlerinden ayrı tutulma durumu olarak kabul edilmektedir. Örneğin bekâr bir kişiye, konutun kiralık olarak verilmemesi gibi (6701 sayılı Kanun, md.2).

Ayrımcılık talimatı ise bir kamu görevlisinin veya özel bir şahsın kendi adına eylem ve işlemlerde bulunmaya yetkili kıldığı kişiye vermiş olduğu ayrımcılık yapılması yönündeki talimatı içermektedir. Yukarıdaki örnekten hareketle ayrımcılık talimatını açıklayacak olursak konut sahibinin emlak kiralama ve satış elemanına, “konutu bekârlara verme” şeklindeki talimatı, ayrımcılık talimatını oluşturmaktadır (6701 sayılı Kanun, md.2).

Çoklu ayrımcılık ise ayrımcı uygulamanın birden fazla ayrımcılık temelinde meydana gelmesi halidir. Bekâr erkeklere ve göçmenlere kiralık konut verilmemesi durumu, cinsiyet, medeni hal ve ırk temelinde çoklu ayrımcılık eylemine girmektedir. Ayrımcı uygulamanın doğrudan ve dolaylı olarak uygulanmasına göre de, dolaylı ve doğrudan ayrımcılık durumu ortaya çıkmaktadır. Doğrudan ayrımcılık uygulamasında gerçek veya tüzel bir kişinin, TİHEK’in yetkisi içerisinde yer alan ayrımcılık temellerinden birine yönelik olarak hukuken tanınmış olan hak ve hürriyetlerden karşılaştırılabilir durumdakilere kıyasla eşit şekilde yararlanmasını engellemek veya zorlaştırmak suretiyle hak ihlaline sebep olma halidir. Örneğin engelli bir şahsın engelli olmasından dolayı belediye ulaşım araçlarına binmesine mâni olunması gibi. Dolaylı ayrımcılık ise görünüşte ayrımcı olmayan her türlü eylem ve işlem sonucunda nesnel olarak haklılaştırılmayan bir şekilde bir kişinin hak ve hürriyetlerden faydalanmasının engellenmesi veya zorlaştırılmasına yönelik her türlü muameledir (6701 sayılı Kanun, md.2).

Bir diğer ayrımcılık türü olan iş yerinde yıldırma ise kişiyi işinden soğutmak, dışlamak, bıktırmak amacıyla kasıtlı olarak yapılan eylemler olarak tanımlanmaktadır. Taciz ise psikolojik ve cinsel türleri de dâhil olmak üzere insan onurunun çiğnenmesi amacını taşıyan ve böyle bir sonucu doğuran yıldırıcı, onur kırıcı, aşağılayıcı veya utandırıcı her türlü davranışı içermektedir. Engellilere yönelik olarak yapılabilecek ayrımcı davranış, makul düzenlememe ile tanımlanmıştır. Makul düzenlememe, engellilerin hak ve özgürlüklerini tam ve diğer bireylerle eşit bir şekilde kullanmasını veya bunlardan yararlanmasını sağlamak üzere belirli bir durumda ihtiyaç duyulan, mali imkânlar nispetinde, ölçülü, gerekli ve uygun değişiklik ve tedbirleri almamak. Engelli istihdam edilen kamuya veya özele ait bir iş yerinde veya herkese açık olan bir kamusal alanda örneğin park, alış veriş mağazası gibi bir yerde engellilere yönelik asansörün olmaması, makul düzenlememe uygulamasına girmektedir (6701 sayılı Kanun, md.2).

Varsayılan temele dayalı ayrımcılık kavramı ise şu şekilde açıklanmaktadır: Bir gerçek veya tüzel kişinin, TİHEK'in yetkisi içerisinde yer alan ayrımcılık temellerinden birisiyle gerçekte ilgisi olmamasına rağmen, bu temellerden birisini taşıdığı sanılarak hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanma bakımından ayrımcı muameleye maruz kalınması durumudur. Tanımın içerisinde yer alan “gerçekle ilgisi olmayan” ve “sanılarak” kelimelerinden de anlaşılacağı üzere, son derece nesnellikten uzak, subjektif yorumlara açık ve istismar edilebilecek bir ayrımcılık tanımlamasıdır (6701 sayılı Kanun, md.2).

6701 sayılı Kanunda belirtilen ayrımcılık türlerinin dışında taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, kira sözleşmesinin belirlenmesi, sözleşmenin yenilenmesi veya sona erdirilmesi, satışı ve devri süreçlerinde ayrımcı eylem veya işlem yapılması, ayrımcılık yasağı kapsamında değerlendirilerek bir nevi yeni ayrımcılık temeli tanımlaması yapılmıştır. Örnek olarak kiralık ev sözleşmesi yapılırken, alınacak depozitenin veya kira bedelinin belirlenmesinde, cinsiyete, medeni hal durumuna veya vatandaşlık durumuna göre farklı uygulama, söz konusu ayrımcılık yasağı kapsamına girmektedir. Aynı şekilde dernek, vakıf, sendika, siyasi parti ve meslek örgütlerine üye olma, organlarına seçilme, üyelik imkânlarından yararlanma, üyeliğin sonlandırılması ve bunların faaliyetlerine katılma ve yararlanma bakımından yürürlükteki mevzuat ve tüzükte belirtilen istisnalar dışında bir uygulamanın yapılması da, ayrımcılık yasağı kapsamında yer almaktadır (6701 sayılı Kanun, md.5/2-4).

İstihdam alanına yönelik ayrımcılık yasağı ihlaline giren uygulamalar ise şu şekilde açıklanmaktadır. Gerek çalışmak maksadıyla gerek bilgi almak gerekse iş deneyimi edinmek üzere iş ve işyeri hakkında bilgilendirme, iş ilanı, başvuru, seçim kriterleri, işe alma şartları, iş yeri, çalışma koşulları, mesleki rehberlik, meslek içi eğitim, meslekte yükselme, sosyal haklar ve çalışmanın sona ermesi ve benzeri hususlarda kişilere göre farklı uygulama yapılması ayrımcılık yasağı ihlali olarak tanımlanmaktadır. Özellikle serbest mesleğe kabul esnasında ruhsat, kayıt, disiplin ve benzeri hususlarda yapılacak olan farklı uygulamalar da ayrımcılık yasağına girmektedir. Ayrıca gebelik, annelik ve çocuk bakımı nedeniyle yapılan farklı uygulamalar da ayrımcılık yasağı ihlali olarak değerlendirilmektedir (6701 sayılı Kanun, md.5/2-4).

6701 sayılı Kanuna göre ayrımcılık yasağı ihlali iddiasının ileri sürülemeyeceği uygulamalar ise şu hususları içermektedir: İstihdam ve serbest

meslek alanlarında amaca uygun, orantılı ve gerekli olmak koşuluyla zorunlu mesleki gerekliliklerin varlığı, sadece belli bir cinsiyetin istihdamını zorunlu kılan durum ayrımcılık yasağın kapsamına girmemektedir. Yani iş tanımında belirtilen nitelikler itibarıyla, işin güçlüğü, süresi, koşulları, işe uyumluluk gibi nedenlerden dolayı bir cinsiyetin tercih edilmesini gerektiren durumlar, ayrımcılık yasağı olarak değerlendirilmemektedir. Aynı şekilde hizmetin zorunlulukları nedeniyle yaş sınırlamasının belirlenmesi ve yaş şartının uygulanması da ayrımcılık yasağı olarak değerlendirilmemektedir. Örneğin 657 sayılı Devlet Memurları Kanun'nda belirtilen on sekiz yaş koşulu, bu kapsamda yer almaktadır (6701 sayılı Kanun, md.2).

Bazı istihdam alanları vardır ki sadece o dine ait kişinin istihdam edilmesini gerektirir. İmam ve müezzin olmak için Müslüman olma koşulunun olması gibi. Yine istihdam alanı içerisinde çocuğun korunması ve gelişimi veya kişinin sağlık koşulları nedeniyle özel koruma tedbirlerinin uygulanması da ayrıcalıklı uygulama oluşturmamaktadır. Örneğin bir kimyasal ürünler imalathanesinde çalışmakta olan bir çalışanın, akciğer sağlık problemi nedeniyle üretim bandı yerine ofiste istihdam edilmesi gibi. Bir dernek, vakıf, sendika, siyasi parti ve meslek örgütünün tüzük ve mevzuatlarından kaynaklanan üyelik koşullarının aranması da ayrımcılık olarak değerlendirilmemektedir. Üyelik koşulları, derneğin, vakfın veya siyasi partinin tüzüğü ile belirlenmiş olup söz konusu tüzük, anayasa ve yasalara uygunluk çerçevesinde hazırlanmaktadır. Dernekler Kanunu'na göre, çocuk derneklerine on sekiz yaşından büyükler kurucu ve üye olamamaktadırlar. Dernek veya vakfın tüzüğünde üyelik için derneğin amacına yönelik olarak özel bir şart konulmuş olması da ayrımcı uygulama kapsamına girmemektedir. Örneğin emekli memurlar derneğine üye olabilmek için tüzüğünde, emekli olma koşulunun aranıyor olması, ayrımcı uygulama oluşturmamaktadır (6701 sayılı Kanun, md.5/2-4).

TİHEK, ayrımcılığın önlenmesi kapsamındaki görev ve sorumluluklarını yukarıda açıklanan ayrımcılık temelleri, ayrımcı uygulamalar ve ayrımcılık yasağı kapsamı içerisinde yerine getirmektedir. Bu, aynı zamanda yetkisinin hukuki dayanağını ve sınırlarını oluşturmaktadır.

4.4.3.2 TİHEK'e Başvuru Usul ve Esasları

TİHEK, iki görev fonksiyonu kapsamında başvuru kabul etmektedir. Birincisi ayrımcılık yasağı diğeri de ulusal önleme mekanizması. Ayrımcılık yasağının kapsamı içerisinde yer alan eğitim ve öğretim, yargı, kolluk, sağlık,

ulaşım, iletişim, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler, sosyal yardım, spor, konaklama, kültür, turizm ve benzeri hizmetleri sunan kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişilerinin yürüttükleri faaliyetler bakımından bu hizmetlerden yararlanmakta olan veya yararlanmak üzere başvurmuş olan ya da bu hizmetler hakkında bilgi almak isteyen her gerçek (kanuni temsilcileri veya vekilleri) veya tüzel kişiler, ayrımcılık yasağı ihlalinden zarar gördüğü iddiası ile TİHEK'e başvurabilmektedirler.

İkincisi ise ulusal nleme mekanizması fonksiyonu kapsamında ceza infaz kurumları, nezarethaneler, geri gönderme merkezleri, ocuk ve yaşlı bakımevleri, rehabilitasyon merkezleri, psikiyatri klinikleri gibi alıkonulma yerlerindeki özgürlüğünden yoksun bırakılan ya da koruma altına alınan kişiler, işkence, kötü muamele ve ayrımcılık yasağı ihlalinden zarar gördüğü iddiası ile TİHEK'e başvuru yapabilmektedir. Başvurular doğrudan Kuruma yapılabildiğı gibi illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar vasıtasıyla da yapılabilmektedir. Valilikler ve kaymakamlıklar, başvuruyu kayıt altına aldıktan sonra en geç üç iş günü içinde doğrudan TİHEK'e göndermekle ykmldrlər (30250 sayılı Yönetmelik, md.30-35). 4875 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi kapsamına giren ayrımcılık iddialarına ilişkin başvurular ise 4875 sayılı Kanun'un ve ilgili mevzuatında belirlenen şikâyet usulleri izlendikten sonra herhangi bir yaptırım kararı alınmadığı hallerde kabul edilmektedir (6701 sayılı Kanun, md. 17/5).

TİHEK tarafından yapılan resen incelemeler için mağdurun şahsen belirlenebilir olduğı durumlarda kendisinin veya kanuni temsilcisinin açık rızasının alınması zorunluluğı bulunmaktadır. Ancak mağdurun ocuk olması durumunda çocuğın yüksek yararının gerektirdiğı haller için kanuni temsilcisinin rızası aranmamaktadır. Kuruma yapılacak başvurularda, vesayet ya da koruma altında olanlar ve çocuklar ile talep etmeleri halinde mağdurlar ya da mağdurların kimlik bilgilerinin gizli tutulması esastır (6701 sayılı Kanun, md.17/6-7).

TİHEK'in yetki bakımından başvuruları inceleyebilmesi için ayrımcılık yasağı iddialarının, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, inanç, mezhep, felsefi ve siyasi görüş, etnik köken, servet, doğum, medeni hal, sağık durumu, engellilik ve yaş temellerinden en az birine dayanması gerekmektedir (6701 sayılı Kanun, md.3). Ayrıca başvuruda bulunanlar, Kuruma başvurmadan önce kanuna aykırı olduğunu iddia ettikleri uygulamanın düzeltilmesini muhatap taraftan talep etmeleri gerekmektedir. Bu talebin reddedilmesi veya otuz gün içerisinde cevap verilmemesi

halinde TİHEK'e başvuru yapılabilmektedir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, bu şartları aramadan başvuruları kabul edebilmektedir (30250 sayılı Yönetmelik, md.39).

Başvurular, başvurucunun hukuki statüsüne göre (gerçek kişi, tüzel kişi, kanuni temsilci veya vekil) Kurum tarafından oluşturulmuş farklı başvuru formları kullanılarak veya zorunlu bilgi ve belgelerin bulunması koşuluyla dilekçeyle veya Kurum tarafından oluşturulan elektronik sistem ile çevrim içi olarak yapılabilmektedir. Ayrıca haklı bir nedenin bulunması halinde formun doldurulması için gerekli olan bilgileri içerecek şekilde sözlü yapılan başvurular da kabul edilmektedir. Başvuru dili Türkçedir. Ancak başvuranın kendisini daha iyi ifade edebildiği bir başka dilde başvuru yapma talebinde bulunması ve bu talebin de Kurumca kabul edilmesi durumunda, bir başka dil ile başvuru yapılabilmektedir. Başvurular, Kuruma elden verilebileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yoluyla da gönderilebilmektedir. Elektronik posta veya faksla yapılan başvurularda, evrakların asıllarının on beş gün içerisinde Kuruma ulaştırılması zorunluluğu bulunmaktadır³⁹. Başvuru hakkının etkin olarak kullanılması esas olup, başvuru nedeniyle herhangi bir ücret talep edilmemektedir. Dava açma süresi içerisinde Kuruma yapılan başvurular, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmaktadır (30250 sayılı Yönetmelik, md.35-46).

Yasama ve yargı yetkilerinin kullanılmasına ilişkin işlemler, Hâkimler ve Savcılar Kurulu kararları ile Anayasanın yargı denetimi dışında bıraktığı işlem ve kararlar, başvuru konusu yapılamamaktadır. Ayrıca Kurumun görev alanına girmeyen başvurular, hakkın kötüye kullanılması niteliğindeki başvurular ile dava konusu olan başvurular da işleme konulmamaktadır (30250 sayılı Yönetmelik, md.40-45).

4.4.3.3 Ön İnceleme Süreci ve Tesis Edilen Kararlar

Başvurular, öncelikle ön inceleme birimi tarafından yetki, konu ve başvuru şartları bakımından incelemeye tabi tutulmaktadır. Ön inceleme aşamasında TİHEK'in görev alanına girmeyen yasama ve yargı yetkilerinin kullanılmasına ilişkin işlemler, Hâkimler ve Savcılar Kurulu kararları, Anayasanın yargı denetimi dışında bıraktığı işlemler ile Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan veya

³⁹ Söz konusu e-başvuru sistemi; <https://ebasvuru.tih.gov.tr/Giris.aspx> adresinden yapılmaktadır. Kayıtlı elektronik posta yoluyla yapılan başvurularda, evrakların asıllarının gönderilmesi zorunluluğu aranmamaktadır.

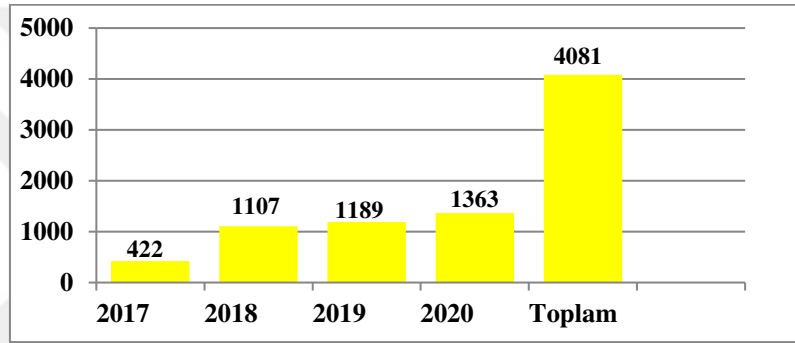
TİHEK tarafından daha önce sonuçlandırılan bir başvuruyla sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan, yargı organlarında görülmekte veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar, belli bir konuyu içermeyen, kanuna göre başvuruda bulunması gereken bilgileri karşılamayan, ayrımcılık yasağı ihlalinde zarar görmeyen başvurular hakkında, Kurul tarafından *incelenemezlik kararı* verilmektedir (30250 sayılı Yönetmelik, md.66).

Kararın başvuruca tebliğiyle birlikte süreç sonlandırılmaktadır. Kararın tebliği ile birlikte durmuş olan dava açma süresi de kaldığı yerden işlemeye başlamaktadır. Eğer incelenemezlik kararı başvuruda bulunması gereken bilgi ve belgelerin eksiklikleri nedeniyle verilmiş ise bu eksikliklerin giderilmesi şartıyla başvuru yeniden TİHEK'e başvuru yapılabilir. Başvuruda birden fazla ihlal iddiası yer alıyorsa bu durumda, her bir iddia için ayrı ayrı kabul edilebilirlik incelemesi yapılmaktadır. Yapılan inceleme sonucunda, aynı başvuruda hem kabul edilebilir hem de başvuru koşullarını karşılamayan iddianın bir arada tespit edilmesi durumunda, Kurul tarafından *kısmi incelenemezlik kararı* verilerek esastan incelenmek üzere ilgili birimlere sevk edilmektedir (30250 sayılı Yönetmelik, md.49/1). Kanuna aykırı olduğu iddia edilen uygulamanın düzeltilmesi için öncelikle ilgili taraftan talepte bulunulmadan TİHEK'e başvuru yapılmış ise bu durumda, ilgili tarafın inceleme yapması amacıyla Kurul tarafından *gönderme kararı* verilerek, başvuru ilgili kuruma sevk edilmektedir. Gönderme kararı başvuruca tebliğ edilmekte ve ilgili kuruma gönderme tarihi aynı zamanda *kuruma başvuru tarihi* olarak kabul edilmektedir. İlgili kurum, on beş gün içerisinde cevap vermekle yükümlüdür. İlgili kurum tarafından başvuruca cevabın tebliğ edildiği tarihten veya ilgili kurum tarafından otuz gün içerisinde bir cevap verilmediğinde bu sürenin bittiği tarihten itibaren başvuruca yeniden TİHEK'e başvuruda bulunabilmektedir (30250 sayılı Yönetmelik, md.68).

Başvuruların ön inceleme koşullarını karşılamadığının sonradan anlaşılması halinde de *incelenemezlik, gerekçeli kabul edilemezlik veya gönderme kararları verilebilmektedir*. TİHEK, kendi mevzuatında belirtilen başvuru usul ve şartlarını karşılamayan bilgi ve belge talebini, hukuki yardım isteğini içeren dilekçeleri de kabul ederek ön inceleme safhasında sonuçlandırmaktadır. Kuruma yapılan başvurulara bu tür dilekçe miktarları da dâhil edilmektedir. Ön inceleme safhasında yapılan işlemlerin ve alınan kararların standart olmaması nedeniyle yapılan işlem niteliklerinde, terminoloji ve kavram kullanımlarında yıllara göre farklılıklar ortaya

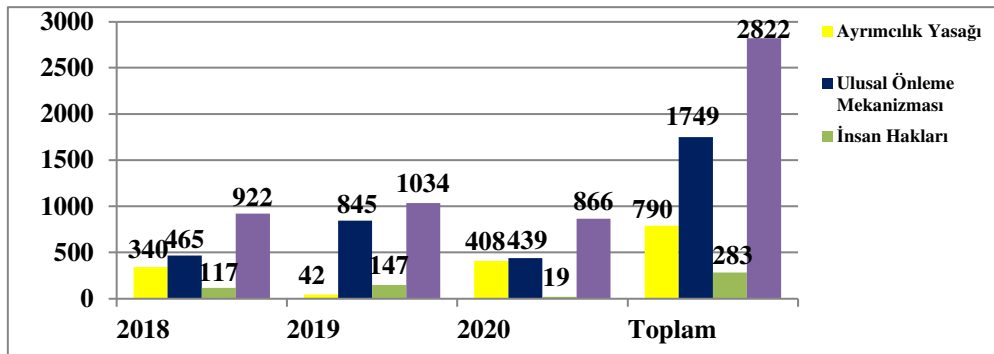
çıkmaktadır. Ayrıca geçmiş yıldan bir sonraki yıla dosya devirlerinin olması, bir başvuruda birden fazla hak ihlalinin bulunması nedeniyle de başvuru, yapılan işlemler ve karar sayıları değişiklik gösterebilmektedir.

Kabul edilebilirlik koşullarını karşılayan başvurular, konusuna göre tasnif edilerek esastan incelenmek üzere ilgili birimlere yani ayrımcılıkla mücadele, ulusal önleme mekanizması, insan haklarını koruma ve geliştirme birimlerine sevk edilmektedir. TİHEK’e, 2017 yılında; dört yüz yirmi iki, 2018 yılında; bin yüz yedi, 2019 yılında; bin iki yüz seksen altı ve 2020 yılında; bin üç yüz altmış üç olmak üzere toplam da dört bin seksen bir başvuru yapılmıştır. 2017-2020 yılları arasında TİHEK’e yapılan başvurular, Grafik 4.6’da yer almaktadır.



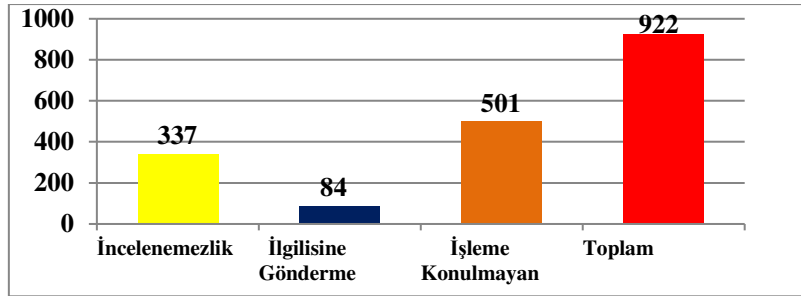
Grafik 4.6: TİHEK’e yapılan başvurular (2017-2020).

TİHEK’e yapılan başvurularda yıllara göre bir artış izlenmektedir. Söz konusu artışı, Kurumun tanınırlığı, güvenilirliği ve kurumsallaşması ile açıklamak için dört yıllık sürenin yeterli olmadığı açıktır. Ancak Kurumun zaman içerisinde vereceği kararlarla toplumda oluşacak olan güven algısının olumlu veya olumsuz konumuna göre başvurulardaki ivmenin yönü de değişecektir.

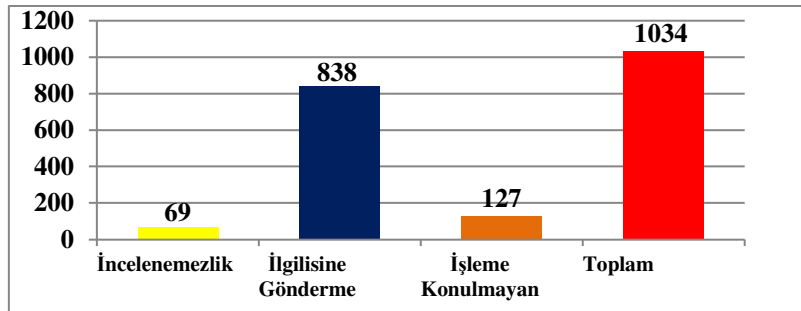


Grafik 4.7: Ön inceleme safhasında sonuçlandırılan başvuruların görev fonksiyon sahalarına göre sayısal dağılımı.

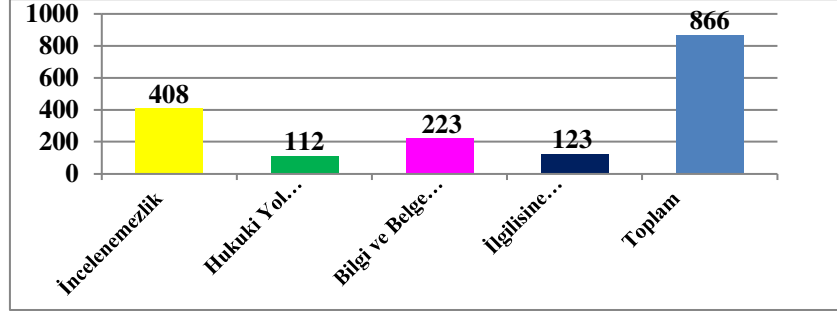
TİHEK tarafından ön inceleme safhasında, gönderme, incelenemezlik ve kabul edilemezlik kararı ile sonuçlandırılan başvuruların büyük bir bölümü, ulusal önleme mekanizması kapsamında yer almaktadır. Ulusal önleme mekanizması kapsamında sonuçlandırılan başvuru sayısı, 2018 yılında; dört yüz altmış beş, 2019 yılında; sekiz yüz kırk beş ve 2020 yılında da dört yüz otuz dokuz başvuru olmak üzere toplamda, bin yedi yüz kırk dokuz başvurudur. Ayrımcılık yasağı kapsamında 2018 yılında; üç yüz kırk, 2019 yılında; kırk iki, 2020 yılında; dört yüz sekiz başvuru olmak üzere toplamda, yedi yüz doksan, insan hakları alanında ise 2018 yılında; yüz on yedi, 2019 yılında; yüz kırk yedi ve 2020 yılında; on dokuz olmak üzere toplam, iki yüz seksen üç başvuru ön inceleme safhasında sonuçlandırılmıştır. Kuruma yapılan toplam dört bin seksen bir başvurunun iki bin sekiz yüz yirmi ikisi ön inceleme safhasında, başvuru koşullarını taşımadığı için işleme konulmadığı veya ilgisine gönderilmiştir. Ön inceleme safhasında sonuçlandırılan başvuru oranı, toplam başvuruların %69'unu oluşturmaktadır. Yıllara göre ön inceleme safhasında sonuçlandırılan başvuruların sayısal dağılımları, Grafik 4.8, Grafik 4.9 ve Grafik 4.10'da gösterilmiştir.



Grafik 4.8: Ön inceleme safhasında başvurulara yapılan işlemlerin sayısal dağılımı (2018).



Grafik 4.9: Ön inceleme safhasında başvurulara yapılan işlemlerin sayısal dağılımı (2019).



Grafik 4.10. Ön inceleme safhasında başvurulara yapılan işlemlerin sayısal dağılımı (2020).

Sonuç olarak, TİHEK'in faaliyete geçtiği 2017 yılından itibaren günümüze kadar olan süreçte, Kuruma yapılan başvurularda bir artış meydana geldiği görülmektedir. Ancak başvuruların yarısından çoğu, başvuru koşullarını taşıyamaması ve Kurumun yetki alanı dışında kalması nedeniyle işleme konulamamaktadır. Bu oran, %64 olup oldukça büyük bir rakamdır. TİHEK'in yayımlamış olduğu yıllık faaliyet raporlarında birbirini doğrulayan bu konu ile ilgili sağlıklı veriler ve değerlendirmeler bulunmadığı için ön inceleme aşamasında verilen kararların isabetli olup olmaması ile ilgili bir değerlendirme yapılamamaktadır. Ancak TİHEK'in kurumsallaşması açısından, başvuru koşullarını taşıyamamasına rağmen hukuki yol gösterme ve bilgi, belge temin etme oldukça önemli bir uygulamadır. TİHEK, başvuruları 6701 sayılı Kanun çerçevesinde değerlendirmek ve işleme koymakla yetkilendirilmiştir. Kurum, başvuruları bu çerçevede değerlendirmektedir. Kanunun uygulamasından kaynaklanan sorunlar tespit edilerek mevzuatın geliştirilmesi için önerilerde bulunmak mümkündür.

4.4.3.4 Uzlaştırma Süreci ve Tesis Edilen Kararlar

Kabul edilebilirlik şartlarını taşıyan başvurular ile Kurul tarafından resen inceleme kararı verilen ihlal iddiaları, esastan incelenmek üzere konusuna göre insan haklarını koruma ve geliştirme, ulusal önleme mekanizması ve ayrımcılıkla mücadele birimlerine havale edilmektedir. TİHEK, inceleme ve soruşturma sürecinde öncelikle hak ihlali ile yapmakla suçlanan muhatap taraftan on beş gün içerisinde yazılı olarak görüşünü sunmasını talep etmektedir. Muhatap tarafın yazılı görüşü, başvurucuya tebliğ edilerek buna karşı görüşlerini aynı şekilde on beş gün içinde yazılı olarak Kuruma göndermesi istenilmektedir. Taraflardan herhangi birinin talep etmesi durumunda, yukarıda belirtilen on beş günlük görüş bildirme süreleri, Başkan tarafından bir defaya mahsus olmak üzere on beş gün daha

uzatabilmektedir. Ayrıca yine tarafların talep etmesi halinde, Kurul önünde ayrı ayrı olacak şekilde sözlü açıklama yapma hakkı da tanınmaktadır. İhlal iddiası ile ilgili tarafların görüşleri alındıktan sonra Başkan, tarafların talebi üzerine veya resen, tarafları “uzlaşmaya” davet etmektedir. Uzlaşma süreci, ihlale neden olan uygulamanın son verilmesini, bu sonucu sağlayacak diğer çözümlere ulaşılmasını veya mağdurun zararının tazmin edilmesini sağlayacak şekilde yürütülmekte ve en geç bir ay içerisinde de sonuçlandırılmaktadır (30250 sayılı Yönetmelik, md. 51-53).

Başvuru konusu talebin muhatabı tarafından yerine getirildiğinin Kuruma bildirilmesi veya tarafların uzlaşmaları halinde Kurul tarafından uzlaşma kararı verilerek süreç sonlandırılmaktadır. Taraflar arasında herhangi bir uzlaşma sağlanamaz ise bu durumda başvuru ile ilgili tüm işlemler raporlaştırılmakta ve bu rapora ilişkin müzekkere, yirmi gün içinde Kurula sunulmaktadır.

Uzlaşma görüşmeleri esnasında yapılan tespitler, alınan beyanlar veya açıklamalar, herhangi bir soruşturmada ve kovuşturmada delil olarak kullanılamamaktadır. Uzlaşma kararının verilmesi, sadece uzlaştırma safhası ile sınırlı değildir. İnceleme ve araştırma safhasında da başvuru konusuyla ilgili talebin muhatabı tarafından yerine getirilmesinin Kuruma bildirilmesi ile birlikte uzlaşma kararı verilebilmektedir (30250 sayılı Yönetmelik, md. 71).

4.4.3.5 İnceleme ve Araştırma Süreci

Başvurunun veya Kurum tarafından yürütülmekte olan resen incelemenin uzlaşma ile sonuçlandırılmaması halinde gerekli bilgi ve belgeleri toplamak ve dosyayı tekemmül ettirmek üzere, araştırma ve inceleme süreci başlatılmaktadır. Araştırma ve inceleme sürecinde karar için dosyadaki mevcut bilgilerin ve belgelerin yeterli olmaması durumunda, ihtiyaç duyulan ilave bilgi ve belgelerin toplanması için yerinde inceleme ve araştırma yapılarak ve tanıkların, ilgililerin yazılı ve sözlü ifadelerine başvurularak dosya tekemmül ettirilmektedir. Yerinde inceleme, araştırma ve ziyaretleri yapacak olan heyet, başkanı TİHEK’in personeli olacak şekilde Kurul üyelerinden, insan hakları ve eşitlik uzmanlarından, insan hakları ve eşitlik uzman yardımcılardan ve TİHEK Başkanı tarafından görevlendirilen diğer Kurum personeli ile ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşturulmaktadır (30250 sayılı Yönetmelik, md. 55-57).

Bu kapsamda yukarıda belirtilen heyet, başvuru veya resen inceleme konusu ile ilgili olarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarından, diğer gerçek ve tüzel kişilerden

ilgili bilgileri, belgeleri isteyebilmekte, bunları inceleyebilmekte ve gerek duymaları halinde bunların birer örneklerini alabilmekte ve araştırma ve inceleme kapsamında ilgililerin yazılı veya sözlü bilgilerini talep edebilmektedir. Ayrıca söz konusu heyet, ulusal önleme mekanizması kapsamında özgürlüğünden yoksun bırakılan ya da koruma altında tutulan kişilerin alıkonuldukları yerleri ziyaret ederek, başvuru sahipleri ve ilgililerle görüşerek incelemelerini tutanakla tespit edebilmektedirler. Araştırma veya resen incelemenin içeriği itibarıyla ihtiyaç duyulması halinde bilirkişi görevlendirilebilmekte ve tanıklar dinlenebilmektedir (30250 sayılı Yönetmelik, md.56-59). Bu safhada iki durumun tespiti halinde *gerekçeli kabul edilmezlik kararı* verilmektedir. Birincisi, ön inceleme aşamasında başvurunun açıkça dayanaktan yoksun olup olmadığı, başvuru hakkının kötüye kullanımı teşkil edip etmediği, ayrımcılık yasağı ihlalinin kaynaklanan bir zararın bulunup bulunmadığının tespiti açısından incelenebilirliğinin esasla birlikte değerlendirilmesi kararı verilen başvurulardır. İkincisi de, yine ön inceleme aşamasında incelenabilir bulunan ya da incelenebilirliği esasla birlikte değerlendirilmesi ve araştırılması kararı verilen başvurulardır. Yapılan inceleme sonucunda söz konusu başvuruların Kuruma başvuru şartlarını taşımadığının anlaşılması üzerine, *gerekçeli kabul edilmezlik kararı* verilmektedir (30250 sayılı Yönetmelik, md. 67).

4.4.3.6 İnceleme ve Araştırmanın Sonlandırılacağı Durumlar

Kurul tarafından yürütülmekte olan inceleme ve araştırma sürecinde, başvuru yapanın başvurusundan vazgeçmesi, başvuru gerçek kişinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi, incelenmekte olan iddia konusunda bir davanın açılması gibi durumlarda Kurul, inceleme ve araştırmayı sonlandırmaktadır. Ancak başvurudan vazgeçme, başvurunun uzlaşma ile sonuçlanması ve başvuru sahibinin veya ilgili gerçek kişinin ölümü ve tüzel kişiliğinin sona ermesi hallerinde başvuru konusunun, insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, engelli haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda ise Kurum, resen inceleme ve araştırmaya devam edebilmektedir (30250 sayılı Yönetmelik, md.61-63).

4.4.3.7 Bireysel Başvuruların ve Resen İnceleme Kararlarının Kurulda Görüşülmesi ve Kararların Oluşturulması

Araştırma ve inceleme süreci tamamlandıktan sonra Kuruma yapılmış olan başvuru veya Kurum tarafından resen incelenmekte olan ihlal iddiası, Başkanın

çağrısı ile toplanan Kurulda görüşülerek karara bağlanmaktadır. Aksi kararlaştırılmadıkça Kurul toplantılarındaki müzakereler gizli olarak yapılmaktadır. İhtiyaç duyulması halinde başvuru ve ilgili taraf Kurul toplantısına davet edilip, dinlenebilmektedir. Ancak Kurul kararları dışarıdan katılanlar çıkarıldıktan sonra alınmaktadır. Görüşülecek olan dosya, ilgili hizmet birim koordinatörü, insan hakları ve eşitlik uzmanı veya uzman yardımcısı tarafından Kurul üyelerine ayrıntılı bir biçimde izah edilmektedir. Kurul üyeleri görüşlerini bildirip, müzakere tamamlandıktan sonra oylamaya geçilmektedir. Oylama sonucuna göre oluşturulan karar taslağı, Kurul üyeleri tarafından tekrar incelenmekte ve bu aşamada her bir üye, karar taslağı üzerindeki yapılmasını istediği değişiklik önerilerini beyan etmektedir. Üyelerin yapmış oldukları öneriler, Kurul tarafından tekrar oylanmak suretiyle kabul edilen nihai karar tutanağı, Kurul üyelerinin imzaları ile tamamlanarak başvurunun Kurulda görüşülme süreci sonlandırılmaktadır. Karar tutanağı, toplantı esnasında veya toplantıyı izleyen beş iş günü içinde toplantıya katılan tüm üyeler tarafından imzalanarak tekemmül ettirilmektedir. Kararın gerekçeleri ve varsa karşı oy gerekçeleri toplantı tarihinden itibaren en geç on beş iş günü içinde yazılarak karar yazım süreci tamamlanmaktadır. TİHEK, Kuruma yapılan başvuruları ve resen yaptığı incelemeleri, başvuru ve resen inceleme kararı tarihinden itibaren en geç üç ay içinde sonuçlandırmakla sorumludur. Bu süre, Başkan tarafından bir defaya mahsus olmak üzere en fazla üç ay uzatılabilmektedir (30250 sayılı Yönetmelik, md.18-20).

4.4.3.8 Araştırma ve İnceleme Sonucunda Verilen Kararlar

Araştırma ve inceleme sonucunda Kuruma yapılan başvurular ve resen incelemeler hakkında ihlal, idari yaptırım, ret ve karar verilmesine yer olmadığı kararları verilmektedir. Kurulun görevi, uzlaşmanın sağlanamaması aşamasından sonra Kurum tarafından yapılan araştırma ve inceleme sonuçlarına dayalı olarak insan hakları veya ayrımcılık yasağı ihlalinin yapıp yapılmadığına karar vermektir. *İhlal kararı* ise başvuruda belirtilen veya resen incelenmekte olan hak ihlali iddiasının yerinde olduğu kanaatine varılması durumunda verilmektedir (30250 sayılı Yönetmelik, md. 69).

Eğer iddia edilen hak ihlali ayrımcılık yasağı kapsamında ise ihlal kararı ile birlikte *idari yaptırım kararı* da verilebilmektedir. İdari yaptırım kararı, ayrımcılık yasağı ihlalinin etki ve sonuçlarının ağırlığı, failin ekonomik durumu ve çoklu

ayrımcılığın ağırlaştırıcı etkisi de dikkate alınarak ihlalden sorumlu olan kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurum ve kuruluşları niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri hakkında uygulanmaktadır. Uygulanabilecek olan idari para cezasının alt limiti, bin dokuz yüz altmış üç Türk Lirası, üst sınırı ise yirmi dokuz bin beş yüz Türk Lirasıdır. Kurul, verdiği idari para cezasını bir defaya mahsus olmak üzere uyarı cezasına dönüştürebilmektedir. Ancak hakkında uyarı cezası verilen kişi veya kurumun ihlale neden olan ayrımcı eylemini tekrar etmesi halinde uygulanacak ceza yüzde elli oranında arttırılabilmektedir. Bu artış, ceza üst limiti ile sınırlıdır. İdari para cezasının kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurum ve kuruluşları niteliğindeki meslek kuruluşları hakkında uygulanması halinde, ödenen idari para cezası, cezaya esas kusuruyla sebebiyet veren kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar ve kamu görevlileri ile kamu kurum ve kuruluşları niteliğindeki meslek kuruluşlarındaki personele rücu edilmektedir (30250 sayılı Yönetmelik, md. 70).

TİHEK, ayrımcılık yasağı ihlali nedeni ile idari yaptırım kararı verebildiği gibi aynı zamanda yürütmekte olduğu inceleme, araştırma ve yapacağı ziyaretler esnasında talep ettiği bilgileri, belgeleri vermeyen, gönderilmesini geciktiren, tanıklarla, özgürlüğünden yoksun bırakılan veya koruma altında olan kişilerle görüşülmesini engelleyenler hakkında, dokuz yüz seksen Türk Lirasından üç bin dokuz yüz otuz Türk Lirasına kadar idari para cezası uygulayabilmektedir⁴⁰. Bu idari para cezası da aynı şekilde cezaya esas kusuruyla sebebiyet veren kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar ve kamu görevlileri ile kamu kurum ve kuruluşları niteliğindeki meslek kuruluşlarındaki personele rücu edilmektedir. Verilen idari para cezaları cezanın tebliğinden itibaren bir ay içerisinde ödenmek zorundadır. İdari yaptırımlara ilişkin 6701 sayılı Kanunda ve Kurumun Yönetmeliğinde bulunmayan haller için 30 Mart 2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun ilgili hükümleri uygulanmaktadır (30250 sayılı Yönetmelik, md. 70).

⁴⁰ 5236 sayılı Kabahatler Kanunun idari para cezası başlıklı 17/7 maddesinde idari para cezalarının her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 04.01.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında arttırılarak uygulanacağı belirtilmektedir. Bu hüküm kapsamında TİHEK'in 2021 yılı için % 9.11 yeniden değerlendirme oranında güncelleştirerek uygulamış olduğu idari para cezasının alt ve üst limitleri şu şekildedir: Ayrımcılık yasağı kapsamındaki idari para cezasının alt limiti 1.963 TL, üst limiti 29.500 TL. TİHEK'in inceleme ve soruşturmasını engelleyen ve geciktirenler için uygulanan idari para cezasının alt limiti 980 TL, üst sınırı da 3.930 TL. <https://www.tih.gov.tr/2021-yili-idari-para-cezaları/> Erişim Tarihi: 06 Haziran 2021.

İnceleme ve araştırma sonucunda elde edilen bulgulara göre Kuruma yapılan başvurunun veya Kurum tarafından yürütülen resen incelemenin yerinde olmadığı kanaatinin oluşması durumunda da *ret* yani *ihlal olmadığı* kararı verilmektedir. Yukarıda açıklanan ihlal, idari yaptırım ve ret kararlarının yanı sıra TİHEK'in vermiş olduğu bir diğer karar da *karar verilmesine yer olmadığı kararıdır*. Bu karar, başvurucunun başvurusundan vazgeçmesi, başvurucunun ölümü, başvuru tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, inceleme ve araştırma devam ederken başvuru konusu hakkında dava açılması üzerine Kurum tarafından yürütülmekte olan inceleme ve araştırma sonlandırılarak karar verilmesine yer olmadığı kararı verilmektedir (30250 sayılı Yönetmelik, md. 72-73).

İnceleme ve araştırma safhasında konusu suç teşkil eden herhangi bir eylem ve işlemin tespit edilmesi durumunda ise Kurul suç duyurusunda bulunmaktadır. İhlale neden olan eylem ve işlemler hakkında suç durusunda bulunulmuş olması veya bu eylemin kanunlar uyarınca idari yaptırıma bağlanmış olması, Kurum tarafından idari yaptırım kararı verilmesine engel teşkil etmemektedir (30250 sayılı Yönetmelik, md.51-54).

4.4.3.9 Kararda Bulunması Gereken Hususlar ve Kararların Tebliği

Ulusal kurumlar bir yargı organı olmadıkları gibi yargının yerine geçerek karar vermeleri de mümkün değildir. Ancak bazı ulusal kurumlar yetkilendirdikleri takdirde yargı organlarının kullanmış olduğu usul ve esasları kullanarak ihlal iddialarını araştırmakta ve incelemektedirler. Araştırma ve inceleme sonucunda, iddia edilen ihlalin olup olmadığı hususunda bir tespitte bulunmaktadır. Bu tespit, resmi bir kararla hukukileştirilerek ilgili taraflara gönderilmektedir. Ancak söz konusu kararın bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. Çünkü ulusal kurumların kararları tavsiye niteliğindedir. Ulusal kurumlara idari yaptırım uygulama yetkisinin verilmesi durumunda ise vermiş oldukları kararların yasal olarak uygulanma zorunluluğu bulunmaktadır. Yani hukuki bir sonuç doğurmaktadır. Bu nedenle verilen kararlarında yargı denetimine açık olması gerekmektedir. Kararın amacı, yapılan inceleme ve araştırma sonucunda ulaşılan kanaatin, somut olgulara, bilgi ve belgelere dayalı olarak hukuki normlar çerçevesinde olduğu konusunda tarafları ikna etmek, güven vermek ve kararı meşrulaştırmaktır. Yani verilen karar, idari yaptırım cezası uygulanan kişi açısından neden bu yaptırımın kendisine uygulandığı, başvuruda bulunan kişi içinde iddiasının neden yerinde bulunduğu konularında inanmalarını ve güvenmelerini sağlamalıdır. Ayrıca tarafların verilen

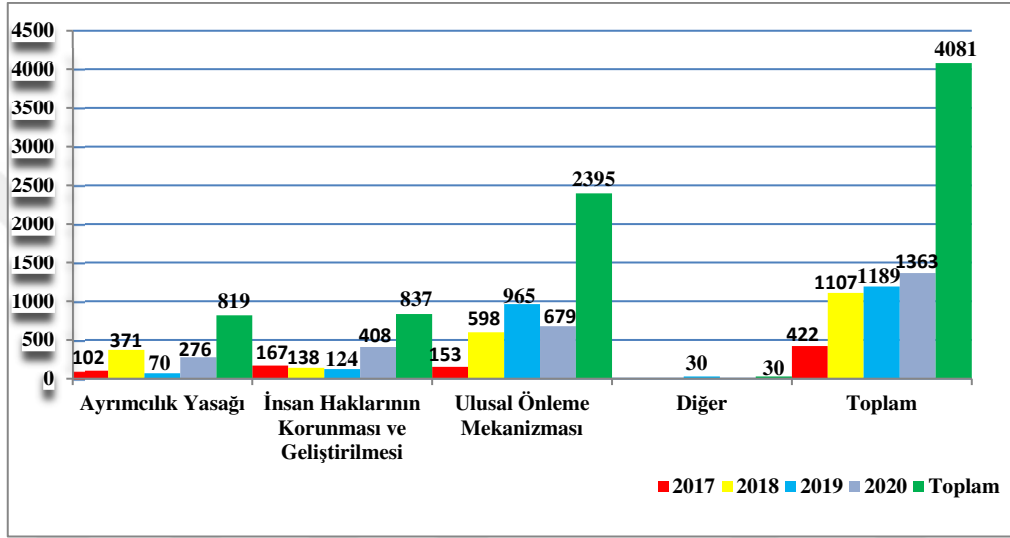
karardan tatmin olmamaları durumunda da üst yargı yollarına başvurmalarını sağlayacak hukuki yol gösterimi olmalıdır. Bu nedenle kararların yazılması, içerikleri ve özellikle gerekçesinin belirtilmesi, pozitif hukuk açısından son derece önemlidir. Pozitif hukuk bu konuyu yargıçların takdir yetkisine, bilgisine ve becerisine bırakmayarak kararda olması gereken hususları tek tek belirtmek suretiyle normlaştırmıştır. Günümüzde kararların gerekçeli olarak yazılması, içtihatı bir hak olarak kabul edilmektedir. Kararda olması gereken hususların bir veya birkaçının eksik olması, kararın üst yargı organlarınca bozulmasına yol açmaktadır.

6701 sayılı Kanun ile TİHEK tarafından verilen kararlarda bulunması zorunlu olan hususlar şunlardır: Başvuru numarası, karar numarası ile tarih, başvuru ve varsa temsilcisinin adı, soyadı ve adresi, hakkında başvuru yapılan kurum veya kişi ve adresi, başvuru konusu, hukuki sebepler ve özeti, dosyadaki bilgi ve belgelerin özeti, gerekçe, verilen karar ve sonuç, başvuru konusuna ilişkin başvuru yolları, süresi ve başvurulacak makam, imza ve mühür (30250 sayılı Yönetmelik, md. 74). TİHEK tarafından verilmiş ve kamuoyuna açıklanmış olan kararlar incelendiğinde şu hususlara yer verildiği görülmektedir. Başvuru numarası, Kurul toplantı tarihi ve sayısı, karar numarası, başvuru ve muhataba ait kimlik ve adres bilgileri, başvuru konusu, inceleme süreci, ilgili mevzuat, kabul edilebilirlik ve esas yönünden değerlendirme ve son bölümde karar yer almaktadır. Kararın açıklandığı bölümde ise iddianın kabul edilebilirlik, edilemezlik sonucu, ihlalin olup olmadığı, ihlal meydana gelmiş ise yasal dayanağı, başvurulacak hukuki merci ve süresi, kamuoyuna açıklama kararı, ilave ve karşı görüş gerekçeleri ile oylama sayısı yer almaktadır.

Kurumun internet sayfasında yayımlanmış olduğu yüz kırk üç karar tek tek incelendiğinde, içeriklerinin farklı olduğu görülmektedir. İdari para cezası uygulanması durumunda, idari yaptırım kararına karşı Sulh Ceza Mahkemelerine (tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde), diğer kararlar içinse Ankara İdare Mahkemeleri (tebliğ tarihinden itibaren altmış gün içinde) karara karşı başvurulacak yargı yolu olarak gösterilmektedir. TİHEK'in yıllık faaliyet raporlarında, Kurum kararına karşı başvurulmuş yargı yolu uygulaması ve sonucu hakkında herhangi bir bilgi bulunmamaktadır. Ancak başvuru, inceleme ve araştırma safhasında başvurusundan vazgeçerek veya karar kesinleştikten sonra da yargı yolu ile hakkını arama imkânına sahiptir.

4.4.4 Kurum Tarafından Esastan İncelenen Başvurular ve Alınan Kararlar (2017-2021)

2017 yılında yeni teşkilat yapısı, görevleri ve yetkileri ile faaliyete geçen TİHEK, 24 Kasım 2017 tarihinden itibaren bireysel başvuruları almaya başlamıştır. TİHEK'e 2017 yılında; dört yüz yirmi iki, 2018 yılında; bin yüz yedi, 2019 yılında; bin yüz seksen dokuz ve 2020 yılında; bin üç yüz altmış üç olmak üzere toplamda dört bin seksen bir başvuru yapılmıştır.

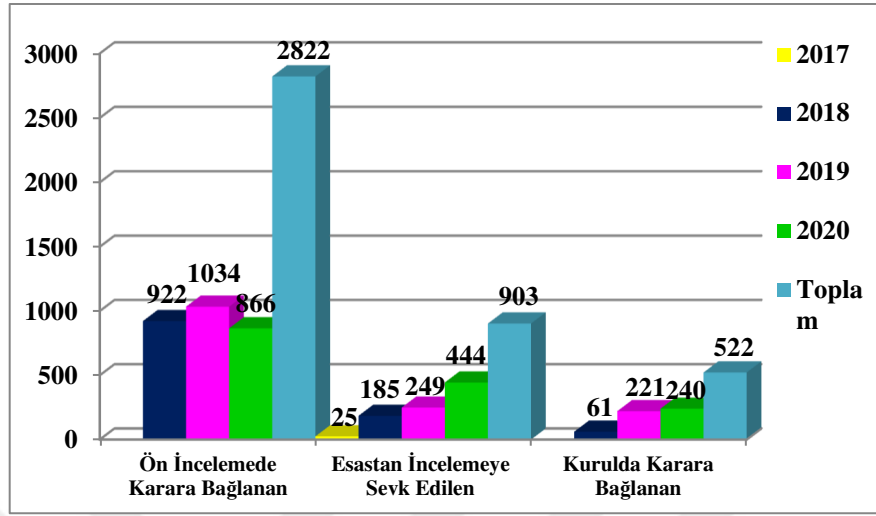


Grafik 4.11: Bireysel başvuruların yıllara göre sayısal dağılımı.

TİHEK'in ön inceleme birimi tarafından yapılan tetkikler sonucunda, 2018 yılında; dokuz yüz yirmi iki, 2019 yılında; bin otuz dört, 2020 yılında; sekiz yüz altmış altı olmak üzere toplamda iki bin sekiz yüz yirmi iki başvuru ön inceleme safhasında sonuçlandırılmıştır⁴¹. Ön inceleme safhasında hem içerik hem de şekil itibarıyla incelenemezlik, kabul edilemezlik ve gönderme kararı kapsamına giren başvuruların bu nitelikleri ancak Kurul kararı ile gerçekleştirilmektedir. Ön inceleme birimi, sadece gerekli tespiti ve tasnifi yapmakla sorumludur. TİHEK'e yapılan başvurulardan 2017 yılında; yirmi beş, 2018 yılında; yüz seksen beş, 2019 yılında; iki yüz kırk dokuz, 2020 yılında ise dört yüz kırk dört olmak üzere toplamda, dokuz yüz üç başvuru esastan incelenmek üzere ilgili birimlere sevk

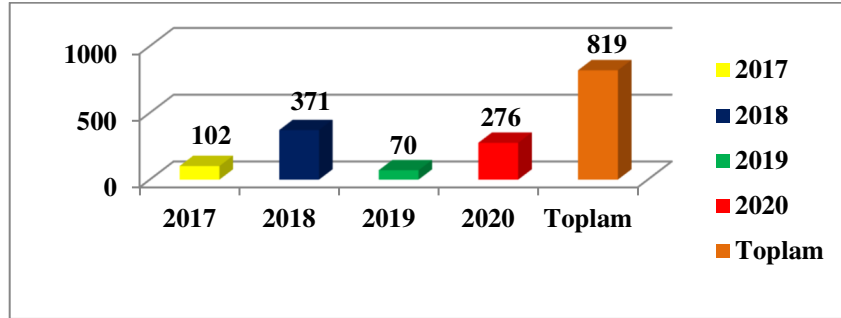
⁴¹ Kuruma yapılan toplam başvuru sayısı 4081 olup bunun içerisinde inceleme ve araştırmayı gerektirmeyen bilgi, belge temini, hukuki yol gösterme şeklindeki dilekçeleri de içermektedir. Bu nedenle de ön inceleme safhasında sonuçlandırılan 2354 başvuru sayısı toplam başvuru sayısından çıkarıldığında 1727 başvurunun esastan incelenmeye alınması gerekiyor gibi matematiksel bir sonuç çıkmasına rağmen yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı farklılıklar göstermektedir. Bu konuda TİHEK'in resmi dokümanlarında herhangi bir açıklayıcı bilgi bulunmamaktadır.

edilmiştir. Esastan incelemeye alınan dokuz yüz üç başvurudan da beş yüz yirmi ikisi, Kurulda görüşülerek karara bağlanmıştır.



Grafik 4.12: TİHEK’e yapılan başvuruların safhalara göre sonuçlandırılma durumu.

TİHEK’e ayrımcılık yasağı kapsamında 2017 yılında; yüz iki, 2018 yılında; üç yüz yetmiş bir, 2019 yılında; yetmiş ve 2020 yılında; iki yüz yetmiş altı olmak üzere toplamda sekiz yüz on dokuz başvuru yapılmıştır.



Grafik 4.13: Ayrımcılıkla mücadele kapsamında TİHEK’e yapılan başvuruların yıllara göre sayısal dağılımı.

2017 yılında ayrımcılık yasağı kapsamında yapılan başvuruların doksan sekiz adedi Kurum yönetmeliği yürürlüğe girmeden önce yapılmış olması nedeni ile başvuru sahiplerinin herhangi bir hak kaybı yaşamamaları için başvurular ilgili kurum ve kuruluşlara gönderilmiştir. 2018 yılında Kuruma yapılan ayrımcılık yasağı kapsamındaki üç yüz otuz yedi başvuru ise 6701 sayılı Kanunda belirtilen ayrımcılık temellerine dayanmaması nedeni ile reddedilmiştir.

2017'den devreden dört adet ve 2018 yılında esastan incelemeye alınan otuz bir başvurunun, sekizi hakkında kabul edilmezlik, on biri hakkında incelenemezlik, ikisi hakkında ihlal, dokuzu hakkında ret kararı verilmiştir. 2019 yılında, altı kabul edilmezlik, beş ihlal, bir ret, iki incelenemezlik kararı vermiş ve altı başvuru da idari işlemle sonuçlandırılmıştır. 2020 yılında ise esastan incelenen iki yüz kırk başvurunun kırk üçü sonuçlandırılmıştır. Sonuçlandırılan başvurulardan beşi için gerekçeli kabul edilmezlik, on ikisi için ihlal (12 ihlal kararının 10'u için aynı zamanda idari para cezası yaptırım kararı verilmiştir) biri için uzlaşma ve yirmi beşi içinde ret kararı verilmiştir.

Tablo 4.8: Ayrımcılık yasağı kapsamındaki başvurular için verilen kararların yıllara göre sayısal dağılımı.

Yapılan İşlemler	2018	2019	2020	Toplam
Kabul edilemezlik kararı	8	6	5	19
İncelenemezlik kararı	11	2		13
İhlal kararı	2	5	12	17
İhlal olmadığı /Ret kararı	9	1	25	35
İdari işlem yoluyla sonuçlanan		6		6
Uzlaşma kararı			1	1
Toplam	30	20	43	93

TİHEK tarafından 2018 yılında hazırlanan ayrımcılıkla mücadele raporunda, kamu hizmet politikalarının uygulanmasındaki ayrımcılık yasağı üzerine odaklanılmıştır. Kurumun hazırlamış olduğu yıllık faaliyet raporları ile 2018 yılı ayrımcılıkla mücadele ve eşitlik alanında hazırlamış olduğu konu odaklı özel raporda da ayrımcılık uygulamalarının yoğunlaştığı kurum ve kuruluşlarla ilgili olarak detaylı ve yeterli bir bilgi bulunmamaktadır. Ancak 2019 Yılı Faaliyet Raporunda, Kuruma yapılan başvuruların genelde iş yerinde yıldırma (mobbing) iddiaları kapsamında yoğunlaştığı ifade edilmektedir. Ancak mobbing kaynaklı başvuruların, kamu kesiminde mi yoksa özel sektörde mi meydana geldiği bilgisi yer almamaktadır (TİHEK 2019 Yılı Faaliyet Raporu, 59).

Aslında caydırıcılığın sağlanması ve ihlallerin önlenmesi bakımından mağdurlara ait bilgilerin korunması koşuluyla ayrımcılık yasağının ihlal edildiği kurum ve kuruluşlara ait bilgilerin yayımlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Ayrımcılık yasağı ve insan hakları ihlalinin meydana geldiği iddia olunan kamu kurum ve kuruluşları ile özel kurumların dağılımları, Tablo 4.9'da gösterilmiştir.

Tablo 4.9: Ayrımcılık yasağı ve insan hakları ihlal iddialarının kaynağı ve sayısal dağılımları.

İhlalin Kaynağı	Miktarı
Bakanlık	1
Adalet Bakanlığı	1
Valilik	2
Kaymakamlık	1
Belediye	6
Ceza ve İnfaz Kurumları	49
Özel İşletme İnsan Kaynakları	1
İl Sağlık Müdürlüğü	1
Devlet Hastanesi	2
Üniversite	2
İl İnsan Hakları Kurulu	1
İl Jandarma Komutanlığı	1
Emniyet Gn. Md.lüğü	1
İlçe Emniyet Md.lüğü	2
Lise	1
İlkokul	1
Emlak Danışmanlığı	6
Site Yönetimi	2
Turizm Şirketi	1
Market- Mağaza vb.	2
TSK	1
Banka	1
Görsel Yayın Kuruluşu/ Medya	1
Genel Md. lük	1
Özel Şirket	4
Toplam	92

2020 yılında ise servet temelli ayrımcılık iddiasıyla yapılan başvurular ilk sırayı almaktadır. Bu ayrımcılık temeline dair iki yüz otuz iki başvurudan iki yüz yirmi sekizi, Covid-19 salgını nedeniyle gündeme gelen, Ekonomik İstikrar Kalkanı Paketi ile bağlantılıdır. Söz konusu iki yüz yirmi sekiz başvuru, Kurum tarafından kopya başvuru olarak değerlendirilmektedir. Kurum, söz konusu iki yüz yirmi sekiz başvuruyu, daha önce sonuçlandırılmış olan dört adet emsal karar ile birleştirerek 2021 yılında sonuçlandırmayı planlamaktadır. Aynı rapora göre Kurumun ayrımcılık yasağı ihlali ile vermiş olduğu idari para cezalarının toplam tutarı ise 103.000 TL'dir (TİHEK 2020 Faaliyet Raporu, 69).

6701 sayılı Kanununda ayrımcılık temelleri tahdidi olarak sıralanmıştır. Kurum tarafından kabul edilen ayrımcılık temelleri, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, inanç, mezhep, felsefi ve siyasi görüş, etnik köken, servet, doğum, medeni hâl, sağlık durumu, engellilik ve yaş durumu kabul edilmektedir.

AIHS ile AB Ayrımcılık Yönergelerinde ayrımcılık kategorisi olarak tanımlanmış olan cinsiyet yönelimi temelli ayrımcılık Kurumun yetki alanı dışında

bırakılmıştır. Ayrıca bu ayrımcılık konusunda geniş bir perspektif sağlayan diğer statüler yaklaşımı da Kurumun ayrımcılık temelleri içerisinde yer almamaktadır. Kurumun kabul etmiş olduğu ayrımcılıkla ilgili başvuruların önemli bir kısmının konusunu iş yerinde yıldırma (mobbing) iddiaları oluştururken, medeni hâl, cinsiyet, engellilik, siyasi ve felsefi görüş temellerinde ayrımcılık iddialarını içeren diğer başvuru konuları da yer almaktadır (TİHEK 2019 Yılı Faaliyet Raporu, 59). Ayrımcılık yasağı kapsamında TİHEK’e yapılan başvuruların konulara ve ayrımcılık temellerine göre dağılımları Tablo 4.10’da yer almaktadır.

Tablo 4.10: Ayrımcılık iddiası ile yapılan başvuruların konulara göre sayısal dağılımı.

Başvurular	Miktar
Cinsiyet temelli ayrımcılık iddiası	13
Yaş temelli ayrımcılık iddiası	4
Mobbing (İş yerinde yıldırma)	27
Doğrudan ve dolaylı ayrımcılık iddiası	14
Din temelli ayrımcılık iddiası	9
İnanç temelli ayrımcılık iddiası	5
Etnik köken temelli ayrımcılık iddiası	8
Dil temelli ayrımcılık iddiası	1
Sağlık temelli ayrımcılık iddiası	3
Medeni hal temelli ayrımcılık iddiası	12
Sosyal hizmetlerde ayrımcılık	3
Engelli temelli ayrımcılık iddiası	10
Yargılama süreçlerinde ayrımcılık iddiası	2
Gebelik temelli ayrımcılık iddiası	3
Servet temelli ayrımcılık iddiası	233
Siyasi ve felsefi görüş temelli ayrımcılık iddiası	10

6701 sayılı Kanuna göre TİHEK’in insan haklarının korunması ve geliştirilmesi ile ilgili olarak bireysel *başvuruları* kabul etme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak Kurumun insan hakları ihlallerini resen inceleme araştırmak, karar bağlamak ve sonuçlarını takip etmek sorumluluğu söz konusudur. Bu kapsamda TİHEK’e 2017 yılında; yüz altmış yedi, 2018 yılında; yüz otuz sekiz, 2019 yılında; yüz yirmi dört ve 2020 yılında da yirmi dokuz başvuru olmak üzere toplamda, dört yüz elli sekiz başvuru yapılmıştır. Bu başvurulardan yüz elli biri 2017 yılında Kurum Yönetmeliğinin yürürlüğe girmemesi nedeni ile ilgili kurum ve kuruluşlara yönlendirilmiş, on altısı da 2018 yılında incelemeye alınmıştır. 2018 yılında ise Kuruma yetmiş sekiz başvuru ve altmış dilekçe sunulmuştur. Kuruma yapılan yetmiş sekiz başvurudan elli yedisi işleme konulmamış, biri için ihlal, yirmisi için resen inceleme kararı verilmiştir.

Dilekçe olarak sunulan altmış başvurunun, elli beşi işleme konulmamış, biri ilgisine gönderilmiş ve dördü, resen incelemeye alınmıştır. 2019 yılında da Kuruma yüz yirmi dört başvuru yapılmış ve bu başvurulardan yedisi, resen incelenmeye alınarak ret kararı ile sonuçlandırılmıştır. 2020 yılında ise Kuruma yirmi dokuz başvuru yapılmıştır. Bu başvurulardan yirmisine karar verilmesine yer olmadığı, birine ret, biri içinde resen incelenmesine gerek olmadığı kararları verilmiştir. İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi kapsamında TİHEK’e yapılan dört yüz elli sekiz başvurudan üç yüz sekseni yani %83’ü işleme konulmamıştır.

Tablo 4.11: İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi kapsamında yapılan başvuruların yıllara göre sayısal dağılımı.

	2017	2018	2019	2020	Toplam
Yapılan başvurular	167	138	124	29	458
İşleme konulmayan başvurular	151	112	117		380
İşleme konulan başvurular	16	26	7	29	78
Toplam	334	276	248	58	916

İnsan hakları alanında yapılan başvurular, genellikle adil yargılanma hakkının ihlali üzerinde yoğunlaşmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve hürriyetlerin ihlaline yönelik bireysel başvurular, yargı yolunun tüketilmesi koşuluyla 2012 yılından itibaren

İnsan hakları alanında yapılan başvurular, genellikle adil yargılanma hakkının ihlali üzerinde yoğunlaşmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve hürriyetlerin ihlaline yönelik bireysel başvurular, yargı yolunun tüketilmesi koşuluyla 2012 yılından itibaren Anayasa Mahkemesi tarafından kabul edilmektedir. TİHEK, insan hakları temelli ihlallerin incelenmesinde yargı organları ve idare arasında bir köprü görevi görmektedir. Vermiş olduğu kararlar, tarafların uzlaştırılmasına dayalı dostane çözüm yolu ile hak ihlaline neden olan uygulamanın ortadan kaldırılması ve mağdurun zararlarının tazmin edilmesi şeklinde gerçekleşmektedir.

TİHEK’in kamuoyuna açıklamış olduğu kararlar incelendiğinde insan hakları ihlali ile ilgili başvuruların çoğunlukla özgürlüğünden yoksun bırakılan alıkonulma yerlerindeki tutuklu ve hükümlüler tarafından yapıldığı görülmektedir. İnsan haklarının korunması kapsamında yer alan temel hak ve hürriyetlerin ihlali iddiası ile ilgili başvuru yapılmamış olması Kurumun yetkileri ve işlevi açısından

incelenmeye değer bir olgudur. 6701 sayılı Kanununda da insan haklarının korunması ve geliştirilmesi kapsamında hangi hakların güvence altına alındığına dair bir düzenleme yer almamaktadır.

Tablo 4.12: İnsan hakları ihlali iddiası ile yapılan başvuruların konulara göre sayısal dağılımı (2019-2020).

Başvurular	Miktar
Yargılama süreçleri ile ilgili başvurular	82
Sosyal Güvenlik hakkı	12
Mülkiyet hakkı	9
Özel hayat ve aile hayatının korunması	7
Çalışma hakkı	6
Kişi özgürlüğü ve güvenliği	3
Çocuk hakları	1
Din ve vicdan özgürlüğü	1
Engelli hakları	1
Lekelenmeme hakkı	1
Seyahat özgürlüğü	1
Atamaya konu sınavın iptali (inceleme aşamasında)	7

Kaynak: TİHEK 2019 Faaliyet Raporu, 56, 2020 Faaliyet Raporu,72.

Tablo 4.13: İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi kapsamında verilen kararların yıllara göre sayısal dağılımı.

Yapılan İşlemler	2018	2019	2020	Toplam
İncelenemezlik kararı			1	1
İhlal kararı	1			1
İhlal olmadığı /Ret kararı		7	1	8
İlgilisine gönderme	1			1
Karar verilmesine yer olmadığı			20	20
Toplam	2	7	22	31

TİHEK, bireysel başvuruların yanı sıra *resen inceleme yetkisini de* kullanarak, görev alanı içerisinde yer alan hak ihlalleri ile ilgili incelemeler yapmaktadır. Faaliyete başladığı 2017 yılından itibaren günümüze kadar olan süreçte üç ayrı görev alanında toplamda on dokuz ihlal ve başvuru resen incelemeye tabi tutulmuştur. TİHEK'in gerçekleştirmiş olduğu resen inceleme ve araştırma konuları ve sayıları Tablo 4.14'te sunulmuştur.

Tablo 4.14: Resen inceleme konuları ve miktarları.

Resen İnceleme Konusu	2018	2019	2020	Toplam
Ayrımcılıkla mücadele	1	2	3	6
İnsan haklarının korunması	1	7	3	11
Ulusal önleme mekanizması		2		2
Toplam	2	11	6	19

İnsan haklarının korunması kapsamında on bir resen inceleme yapılmış bunlardan sadece bir tanesi için ihlal kararı verilmiştir. İhlal kararı verilen başvurunun konusu ise kötü muamele, din ve inanç hürriyetine ilişkindir. Ayrımcılık yasağının ihlali ile ilgili olarak da altı resen inceleme yapılmış, beşi hakkında ihlal kararı verilmiştir. İhlal kararlarından birisi, Denizli’de iş yerinin vitrinine “İran, Suriye, Afgan müşteri bu dükkâna giremez, alışveriş yapamaz, girerse bu mekânda dayak yer” şeklindeki asılan afiş ile yapılan ayrımcılık yasağı ihlaline yöneliktir. Diğer dört ihlal kararı ise inanç ve cinsiyet temelinde doğrudan ayrımcılığa ve inanç temelinde tacize yöneliktir. Ulusal önleme mekanizması kapsamında ise iki adet resen inceleme yapılmış ve biri hakkında (yoğun bakımda kelepçeli tutulma) ihlal kararı verilmiş, diğeri (gözetimdeki kadınlara başörtüsü yerine bone verilmesi) hakkında ise incelemeye konu olan ihlalin ortadan kalkması nedeniyle karar verilmesine yer olmadığı kararı verilmiştir (TİHEK 2017-2018-2019 ve 2020 Yılı Faaliyet Raporları).

4.4.4.1 Kurum Tarafından Kamuoyuna Açıklanan Kararlar

TİHEK’in kamuoyuna açıklamış olduğu Kurul kararları (yüz kırk üç karar) üzerinden yapılan incelemede ihlal iddialarının büyük bir bölümünü (elli üç ihlal ile) ulusal önleme mekanizması kapsamında yer alan Ceza ve İnfaz Kurumlarındaki uygulamalar ile idarenin yönetimine ilişkin konular oluşturmaktadır. İkinci sırada ise genellikle yerel yönetimlerden, emlak danışmanlıklarından ve emlak sahiplerinden kaynaklanan engelli ve cinsiyet temelli ayrımcılık yasağı ihlalleri (altı ihlal) yer almaktadır. 2018 yılında verilen üç ihlal kararı; oy birliğiyle, 2019 yılında verilen dört ihlal kararından üçü oy çokluğu, biri oy birliğiyle ve 2020 yılında verilen on iki ihlal kararından sekizi oy çokluğu, dördü; oy birliğiyle, 2021 yılında verilen iki ihlal kararı ise oy çokluğuyla verilmiştir.

Dört yıllık süreç içerisinde toplamda elli altı adet uzlaşma kararı verilmiştir. Uzlaşma ile sonuçlanan başvuruların esastan incelemeye alınan başvuru sayısına oranı %10’dur. Asıl fonksiyonları ara buluculuk ve uzlaştırma olan ulusal kurumlar için bu oranın son derece düşük olduğu görülmektedir. Uzlaştırma süreçlerini yönetmek farklı özellikleri gerektirmektedir. Salt insan hakları alanında uzmanlaşmış olmak tarafları uzlaşma konusunda ikna etmek için yeterli olmayabilmektedir. Uzlaşma için gerekli ön koşul güvenirliliktir. TİHEK’in zaman içerisinde vereceği kararlarla hem güvenirliliğini hem de tanınırlılığını arttırmak suretiyle uzlaşma yönetimindeki başarısını da yükseltmesi mümkündür.

Tablo 4.15: Karara bağlanan inceleme ve araştırmalar (2018).

Karar Sayısı	Karar	Karar Oy Sayısı	Konusu
2018/69	İhlal - idari para cezası	Oy birliği	Medeni hal temelli ayrımcılık
2018/83 Resen	İhlal	Oy birliği	Dini inanç özgürlüğü temelli ayrımcılık
2018/97 Resen	İhlal - idari para cezası	Oy birliği	Dini inanç özgürlüğü temelli ayrımcılık
2018/98	İhlal olmadığına	Oy birliği	Sağlık temelli ayrımcılık
2018/99	İhlal olmadığına	Oy birliği	Sağlık temelli ayrımcılık
2018/100	İhlal olmadığına	Oy birliği	Sağlık temelli ayrımcılık
2018/101	İhlal olmadığına	Oy birliği	Ayrımcılık yasağı ihlali
2018/103	İhlal olmadığına	Oy birliği	İnsan hakları ihlali
2018/104	İhlal olmadığına	Oy birliği	Sağlık temelli ayrımcılık
2018/105	İhlal olmadığına	Oy birliği	Sağlık temelli ayrımcılık
2018/106	İhlal olmadığına	Oy birliği	Sağlık temelli ayrımcılık

2018 yılında karara bağlanan ve kamuoyu ile paylaşılan on bir ihlal başvurusunun sekizi, ulusal önleme mekanizması kapsamında olup bunun altısı, sağlık temelli ayrımcılık iddiasını oluşturmaktadır. Bu kapsamda Kuruma yapılan başvuruların tamamı için oy birliğiyle ihlal olmadığı kararı verilmiştir. Sağlık temelli ayrımcılık yasağı iddiaları ise düzenli olarak alınması gereken ilaçlara zamanında ulaşamama, zamana bağlı tedaviler için sağlık zinciri içerisinde yer alan kurumlara erişimde gecikmeler, engellemeler ve fiziki koşulların devam etmekte olan sağlık problemlerine olan olumsuz etkileri şeklinde olduğu görülmektedir. Ulusal önleme mekanizması kapsamında TİHEK'in asli sorumluluğu, ihlal tespitini yapmaktan ziyade ihlali önlemektir. Bu nedenle öncelikle yapılan başvuruda iddia edilen ihlalin olup olmadığı kararını vermek ve müteakiben de belirtilen konularda ihlal olmaması için ilgili makamlara tavsiyelerde bulunmalıdır. Diğer taraftan Kurum, inanç temelli ayrımcılık yasağı durumlarında, kendisine bir başvuru yapılmasını beklemeksizin ve bir hak ihlali iddiasında bulunulmamasına rağmen resen harekete geçerek olayı inceleyip karara bağlamaktadır. Kurumun resen inceleme yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu yetkisini Kurumun ismi içerisinde yer alan eşitlik ilkesine uygun olarak tüm haklar için özenle kullanması kurumsal güvenilirlik açısından oldukça önemlidir.

Tablo 4.16: Karara bağlanan inceleme ve araştırmalar (2019).

Karar Sayısı	Karar	Karar Oy Sayısı	Konusu
2019/54	Kabul edilmezlik ve ihlal	Oy birliği	İrk temelli ayrımcılık
2019/69	Karar verilmesine gerek olmadığı	Oy çokluğu	Din ve vicdan özgürlüğü temelli ayrımcılık
2019/64	İhlal/idari para cezası	Oy çokluğu	Medeni hal temelli ayrımcılık
2019/62	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Engelli hal temelli ayrımcılık
2019/61	Kabul edilmezlik	Oy çokluğu	Siyasi inanç temelli ayrımcılık
2019/60	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	Sağlık temelli ayrımcılık
2019/58	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	Kötü muamele yasağı ihlali
2019/55	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Ayrımcılık yasağı ihlali
2019/49	Kabul edilmezlik	Oy çokluğu	Kötü muamele yasağı ihlali
2019/48	Kabul edilmezlik	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali
2019/45	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	Kötü muamele yasağı ihlali
2019/44	Kabul edilmezlik	Oy çokluğu	Eğitim temelli ayrımcılık
2019/43	İhlal	Oy çokluğu	Kötü muamele yasağı ihlali
2019/38	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Sağlık 1 temelli ayrımcılık
2019/37	Kabul edilmezlik	Oy birliği	İnsan hakları ihlali
2019/34	Kabul edilmezlik	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali
2019/33	Kabul edilmezlik	Oy çokluğu	Din ve vicdan özgürlüğü temelli ayrımcılık
2019/32	Kabul edilmezlik	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali
2019/30	İhlal olmadığına	Oy birliği	İnsan hakları ihlali
2019/29	İhlal/idari para cezası	Oy birliği	Ayrımcılık yasağı ihlali
2019/28	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	Ayrımcılık yasağı ihlali
2019/26	İhlal olmadığına	Oy birliği	Sağlık temelli ayrımcılık
2019/24	İhlal olmadığına	Oy birliği	Kötü muamele yasağı ihlali
2019/22	İhlal olmadığına	Oy birliği	Ayrımcılık yasağı ihlali
2019/19	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	Kötü muamele yasağı ihlali
2019/16	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali
2019/15	İhlal/idari para cezası	Oy çokluğu	Medeni hal temelli ayrımcılık
2019/13	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	Kötü muamele yasağı ihlali
2019/12	Kabul edilmezlik	Oy çokluğu	Kötü muamele yasağı ihlali
2019/10	Kabul edilmezlik	Oy çokluğu	Kötü muamele yasağı ihlali
2019/07	Kabul edilmezlik	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali
2019/06	İhlal yapılmadığına	Oy birliği	Engelli hak temelli ayrımcılık
2019/04	İhlal olmadığına	Oy birliği	Kötü muamele yasağı ihlali
2019/03	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Kötü muamele yasağı ihlali

2019 yılında karara bağlanan başvurulardan, otuz dördü kamuoyuna açıklanmıştır. Kamuoyuna açıklanan kararlarda yer alan hak ihlali iddialarından on bir adedi kötü muamele yasağı ile ilgilidir. Kötü muamele yasağı iddiası ile yapılan başvurular, ulusal önleme mekanizması kapsamında yapılmıştır. Bunlardan altısı için ihlal olmadığı, ikisi için ihlal ve üçü içinde kabul edilemezlik kararı verildiği görülmektedir. Kurul tarafından verilmiş olan kararların karşı oy gerekçeleri incelendiğinde, başvuru koşullarının şekil ve esas yönünden yeterince incelenmediği bu nedenle de önleme mekanizması kapsamındaki incelemelerin, yerinde ziyaret ile önleyici nitelikte olması gerekirken, ihlalin tespitine yönelik bir suç araştırmasına dönüştüğü ifade edilmektedir. Çünkü işkence ve kötü muamele,

uluslararası ve ulusal mevzuata göre suç teşkil edip, yargı makamlarınca soruşturulması gerekmektedir. TİHEK’in bu noktadaki yetkisi, başvuruya yönelik olarak önleyici bir ziyarette bulunması, kötü muamele yasağı ihlalinin tespit edilmesi durumunda ise suç duyurusunda bulunmaktır.

2019 yılında karara bağlanan başvurulardan ikinci sırada, ayrımcılık yasağı ihlal iddiası yer almaktadır. Bu kapsamda yapılan on altı başvurunun altısı, kabul edilemezlik, beşi ihlal olmadığı, dördü, ihlal ve idari para cezası ve biri de karar verilmesine gerek olmadığı kararları ile sonuçlanmıştır. Kurul kararları incelendiğinde, ayrımcılık iddiasının somut kabul edilebilir makul delillere dayanmaması, ihlal edilen bir hakkın bulunmaması nedeni ile kabul edilemezlik ve ihlal olmadığı kararları verilmektedir. 2019 yılı içerisinde karara bağlanan diğer başvurulardan yedisi, insan hakları yasağı ihlali iddiasından oluşmaktadır. Bu noktadaki temel problem de başvurularda yer alan iddiaların somut bir hak ihlalinin içermemesidir. Genel bir ifade ile “insan hakları ihlali” şeklinde öne sürülmektedir. Bu nedenle de çoğunlukla “kabul edilemezlik” veya “ihlal olmadığı” kararı ile sonuçlanmaktadır.

Tablo 4.17: Karara bağlanan inceleme ve araştırmalar (2020).

Karar Sayısı	Karar	Karar Oy Sayısı	Konusu
2020/270	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	Ayrımcılık yasağı ihlali
2020/269	İhlal olmadığına	Oy birliği	Çoklu ayrımcılık
2020/268	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	Medeni hal temelli ayrımcılık
2020/267	İhlal- idari para cezası	Oy birliği	Cinsiyet temelli ayrımcılık
2020/261	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	Medeni hal temelli ayrımcılık
2020/260	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	Medeni hal temelli ayrımcılık
2020/259	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	İnanç temelli ayrımcılık
2020/244	İhlal- idari para cezası	Oy çokluğu	Cinsiyet temelli ayrımcılık
2020/236	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	Ayrımcılık yasağı ihlali
2020/226	İhlal olmadığına	Oy birliği	İnanç temelli ayrımcılık
2020/225	İhlal olmadığına	Oy birliği	Ayrımcılık yasağı ihlali
2020/223	İhlal olmadığına	Oy birliği	Medeni hal temelli ayrımcılık
2020/222	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	İnanç temelli ayrımcılık
2020/221	İhlal- idari para cezası	Oy çokluğu	Medeni hal temelli ayrımcılık
2020/220	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	Servet temelli ayrımcılık
2020/198/Resen	İhlal- idari para cezası	Oy çokluğu	İnanç temelli ayrımcılık
2020/193	İhlal- idari para cezası	Oy çokluğu	Siyasi inanç temelli hak ihlali
2020/183	İhlal-Uyarı	Oy birliği	Engellilik temelli ayrımcılık
2020/182	İhlal- idari para cezası	Oy çokluğu	Engellilik temelli ayrımcılık
2020/176	İhlal- idari para cezası	Oy birliği	Cinsiyet temelli ayrımcılık
2020/150	İhlal olmadığına	Oy birliği	Engellilik temelli ayrımcılık
2020/124	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	İş yerinde yıldırma
2020/143	İhlal-Uyarı	Oy birliği	Engellilik temelli ayrımcılık
2020/142	İhlal olmadığına	Oy birliği	İş yerinde yıldırma
2020/133	İhlal	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali
2020/107	Kabul edilmezlik	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali

Tablo 4.17 (devam): Karara bağlanan inceleme ve araştırmalar (2020).

2020/106	Kabul edilmezlik	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali
2020/95	Kabul edilmezlik	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali
2020/94	Kabul edilemezlik	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali
2020/65	Kabul edilemezlik	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali
2020/64	Kabul edilemezlik	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali
2020/63	Kabul edilemezlik	Oy birliği	İnsan hakları ihlali
2020/62	Kabul edilemezlik	Oy birliği	İnsan hakları ihlali
2020/61	Uzlaşma	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali
2020/26	İhlal- idari para cezası	Oy çokluğu	İnanç temelli ayrımcılık
2020/25	İhlal olmadığına	Oy çokluğu	İnanç temelli ayrımcılık
2020/12	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Siyasi inanç temelli yırımcılık
2020/11	İncelenemezlik	Oy birliği	İnsan hakları ihlali
2020/10	İncelenemezlik	Oy birliği	İnsan hakları ihlali
2020/09	İncelenemezlik- uzlaşma	Oy birliği	İnsan Hakları ihlali
2020/08	İhlal- idari para cezası	Oy çokluğu	Cinsiyet temelli ayrımcılık
2020/07	Kabul edilemezlik	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali
2020/06	Uzlaşma	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali
2020/05	Kabul edilemezlik	Oy birliği	İnsan hakları ihlali
2020/04	Kabul edilemezlik	Oy birliği	İnsan hakları ihlali
2020/03	İncelenemezlik	Oy birliği	İnsan hakları ihlali
2020/02	Uzlaşma	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali
2020/01	Uzlaşma	Oy çokluğu	İnsan hakları ihlali

2020 yılında karara bağlanan kırk sekiz başvurudan yirmisi, ulusal önleme mekanizması kapsamındadır. Başvurularla ilgili olarak on bir kabul edilemezlik, beş uzlaşma, beş incelenemezlik, bir de ihlal kararı verilmiştir. Verilen ihlal ve idari yaptırım kararları ise Kurumun yetkisi çerçevesinde ayrımcılık yasağı ihlaline yönelik olarak verilmiş olup, on bir “ihlal kararı” yer almaktadır. Ayrımcılık yasağı ihlali kapsamında verilen kararlarda genelde, muhatabın ve yetki alanının tespitinde hata yapıldığı görülmektedir. Örneğin site içerisinde özel mülkiyete konu olan havuza kuralları, TİHEK’in yetki kapsamı içerisinde yer almamasına rağmen incelemeye alınmaktadır.

Tablo 4.18: Karara bağlanan inceleme ve araştırmalar (2021).

Karar Sayısı	Karar	Karar Oy Sayısı	Konusu
2021/256	Kabul edilmezlik	Oy birliği	ÖSYM sınavı hakkında
2021/255	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı kararına karşı
2021/254	Kabul edilmezlik	Oy birliği	İdari işleme karşı
2021/253	İhlal- idari para cezası	Oy birliği	Kültürel yaşam hakkı ihlali
2021/245	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı kararına karşı
2021/244	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı kararına karşı
2021/243	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı kararına karşı
2021/242	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Eğitim hakkı ihlali
2021/240	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı sürecine karşı
2021/239	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yol gösterilmesi talebi
2021/237	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı kararına karşı
2021/235	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yasama yetkisinin kullanılması

Tablo 4.18 (devamı): Karara bağlanan inceleme ve araştırmalar (2021).

Karar Sayısı	Karar	Karar Oy Sayısı	Konusu
2021/234	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı kararına karşı
2021/233	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı kararına karşı
2021/232	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı kararına karşı
2021/231	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı kararına karşı
2021/229	İhlal- idari para cezası	Oy çokluğu	Medeni hal temelli ayrımcılık
2021/227	Kabul edilmezlik	Oy birliği	İnsan hakları ihlali
2021/226	Kabul edilmezlik	Oy birliği	İdari işleme karşı
2021/225	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Sağlık temelli ayrımcılık
2021/223	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Ayrımcılık yasağı ihlali
2021/221	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Vaatndaşıktan çıkma talebi
2021/220	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı kararına karşı
2021/219	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı kararına karşı
2021/218	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Ayrımcılık yasağı ihlali
2021/217	Kabul edilmezlik	Oy birliği	İdari işleme karşı
2021/215	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Ayrımcılık yasağı ihlali
2021/214	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı kararına karşı
2021/212	Kabul edilmezlik	Oy birliği	İnsan hakları ihlali
2021/211	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Ayrımcılık yasağı ihlali
2021/210	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Özel hayatın ihlali
2021/209	İhlal olmadığı	Oy birliği	Sağlık temelli ayrımcılık
2021/205	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı kararına karşı
2021/204	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Eğitim hakkı ihlali
2021/203	Kabul edilmezlik	Oy birliği	İdarenin işlemi
2021/202	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı kararına karşı
2021/201	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı kararına karşı
2021/200	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yasama yetkisinin kullanılması
2021/198	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Aile bütünlüğünün korunması
2021/199	Kabul edilmezlik	Oy birliği	Yargı kararına karşı
2021/197	Karar verilmesine gerek olmadığı	Oy birliği	Makul düzenleme yapılmaması
2021/196	İhlal olmadığı	Oy birliği	Medeni hal temelli
2021/195	Kabul edilmezlik	Oy birliği	İrk temelli ayrımcılık
2021/194	İhlal olmadığı	Oy birliği	Mağdurlaştırma
2021/193	İhlal olmadığı	Oy birliği	Cinsiyet temelli ayrımcılık
2021/192	İhlal olmadığı	Oy birliği	Etnik köken temelli ayrımcılık
2021/191	İhlal- idari para cezası	Oy çokluğu	Cinsiyet temelli ayrımcılık
2021/68	İhlal olmadığı	Oy birliği	Medeni hal temelli ayrımcılık
2021/49	İhlal olmadığı	Oy birliği	Yaş temelli ayrımcılık
2021/19	İhlal- İdari para cezası	Oy çokluğu	İnanç temelli ayrımcılık

TİHEK, 30 Kasım 2021 itibarıyla yıl içerisinde toplam elli başvuruyu karara bağlamıştır. Bu kararlardan otuz sekizi kabul edilemezlik, dördü ihlal ve idari para cezası, yedisi ihlal olmadığı ve bir de karar verilmesine gerek olmadığı yönündedir. Kabul edilemezlik kararlarının tamamı, yargı kararlarına, yasama yetkisinin kullanılmasına ve idarenin kararlarına yönelik başvurulara aittir. Nitelikleri itibarıyla TİHEK'in yetkisi dışında olan hususlardır. İhlal ve idari yaptırım kararları ise ayrımcılık yasağının ihlali ile ilgili başvurulara yöneliktir. 2021 yılında alınan kararlarda dikkat çeken önemli bir husus da, %94 oranında oy birliği ile alınmış

olmasıdır. Yani 2021 yılında verilen toplam elli karardan kırk yedisi, oy birliği ile alınmıştır.

TİHEK'in vermiş olduğu kararların nitelikleri itibarıyla değerlendirecek olursak, başvuruda bulunanların, TİHEK'in yetkileri ve yetkisinin kapsamı konusunda yeterli bilgiye sahip olmadıkları, hukuki desteğe ihtiyaç duydukları görülmektedir. Özellikle ayrımcılık yasağının kapsamı ve türleri ile ulusal önleme mekanizması kapsamında yapılan bireysel başvurularda, mevzuattan ve uygulamadan kaynaklı sorunlar yaşanmaktadır.

İhlal iddiasının kabul edilebilmesi için öncelikle ihlale neden olan muhataptan, kanuna aykırı işlemin düzeltilmesi talebinde bulunulması gerekmektedir. Ancak TİHEK, bazı başvurularda kabul edilebilirlik şartlarını oldukça esnek yorumlayabilmektedir. En önemlisi de ihlal iddiasında bulunan kişinin, yasal mevzuatlarla koruma altına alınan hangi hakkın ihlal edildiğini somutlaştıramaması, nasıl bir zarara uğradığını, makul kabul edilebilir delillerle ortaya koyamamasıdır. Yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı ayrımcılık yasağı ihlali ile ilgili başvuruların büyük bir bölümü, kabul edilemezlik, incelenemezlik kararları ile sonuçlanmaktadır. TİHEK'in kurumsallaşmasını tamamlamasıyla birlikte söz konusu sorunların büyük ölçüde çözülebileceği değerlendirilmektedir. Bu nedenle TİHEK'in hukuki yol gösterme ve hukuki yardım konusunda kurumsal kapasitesini arttırması gerekmektedir.

4.4.4.2 Kurum Tarafından İhlal Kararı Verilen ve Kamuoyuna Açıklanan Başvurular

2018/69 sayılı karara konu olan başvuru, ev kiralama esnasında medeni hal temelli ayrımcılık yapılmasına dairdir. Şahsın Başbakanlık İletişim Merkezine Başvurusu üzerine Konu Cumhuriyet Savcılığına intikal etmiştir. Cumhuriyet Savcılığı aidiyeti itibarıyla başvuruyu, TİHEK'e havale etmiştir. TİHEK tarafından yapılan inceleme sonucunda, 6701 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi ile güvence altına alınan medeni hal temelli ayrımcılık yasağının ihlal edildiği ve ihlalin muhataplarından, ev sahibi ile emlakçı şahsa, 1000 TL idari para cezası uygulanması kararı, oy birliğiyle alınmıştır.

Bu olaydaki temel problem, ayrımcılık yasağı mevzuatının, kamuda, iş hayatında ve toplumsal yaşamda içselleştirilmemesinden kaynaklanmaktadır. Ev sahibinin, mülkiyet haklarından kaynaklı olarak istediği tasarrufta bulanabileceği zannına sahip olmasıdır. Türk Medeni Kanun'un 683'üncü maddesinde bir şeye

malik olan kimsenin o şey üzerinde dilediği gibi kullanma, yararlanma ve tasarrufta bulunma yetkisine sahip olduğu hükme bağlanmış olsa da söz konusu hükümde bu yetkinin sınırsız olmadığı da düzenlenmiştir. Bu yetkinin hukuk düzeninin sınırları içinde kullanılabileceği de aynı hükümde belirtilmiştir. Bu nedenle maliki olduğu evin üzerindeki yetkisini mevcut hukuk düzeninin sınırları içinde kullanmayan ev sahibi ve ayrımcılık talimatını uygulayan emlak görevlisi hakkında verilen “ihlal ve kamuoyu ile paylaşılması” kararı, cinsiyet ve medeni hal temelli ayrımcılık yapılmasını caydırıcı niteliktedir (TİHEK 2018/69 sayılı Karar, 7-8).

2018/83 sayılı Kurul kararının iddia konusu ise kaymakamlık binası girişinde güvenlik kontrol noktasından geçiş esnasında eşinin türbanlı ve yüzünün peçeli olması nedeniyle peçenin açılarak geçmesinin talep edilmesi üzerine yaşananlara bağlı olarak meydana gelen din ve vicdan özgürlüğü hakkı ile kötü muamele yasağının ihlal edilmesidir. TİHEK tarafından yapılan resen inceleme sonucunda, AİHS’nin 9’uncu maddesi ile güvence altına alınan din ve vicdan özgürlüğünün ve AİHS’nin 3’üncü maddesi ile güvence altına alınan kötü muamele yasağının ihlal edildiği kararı, oy birliğiyle verilmiştir. Kararın içeriğinden de anlaşılacağı üzere konu yargıya kadar intikal etmiş, görevliler hakkındaki darp ve yaralama iddiası, kovuşturmaya yer olmadığı kararı ile sonuçlanmıştır. Hak ihlali ile ilgili iddia ise İl İnsan Hakları Kurulunun devreye girerek, resen inceleme için tarafların yazılı beyanının alıp, TİHEK’e gönderilmesi ile birlikte TİHEK tarafından resen inceleme kararı alınarak karara bağlanmıştır. İddia, din ve vicdan özgürlüğünün ihlal edilmesi çerçevesinde incelenmiştir. Bu olaydaki yaşanan temel sorun, özgürlükler ile güvenlik arasındaki dengenin sağlanmasıdır. Bu konudaki tercihin olabildiğince özgürlüklerden yana kullanılması esas olmakla birlikte kamu güvenliği de ihmal edilmemesi gereken önemli bir sorumluluktur. Makul düzenlemeler yapmak kaydıyla bu tür hak ihlallerinin önlenebileceği değerlendirilmektedir. Bu olayda iki temel problem bulunmaktadır. Birincisi, iddia ile ilgili idarenin yapmış olduğu tahkikat sonucunda kötü muamele yapılmadığına dair vermiş olduğu karar ile yargının vermiş olduğu kovuşturmaya yer olmadığı kararıdır. Hakların korunmasındaki esas merci, yargı organlarıdır. Ulusal kurumların yargı organlarının yerine geçerek karar vermeleri gibi bir durum söz konusu değildir. İkinci problem ise başvuru şartlarının değerlendirildiği ön inceleme süreci atlanarak resen inceleme kararı ile soruşturmaya geçilmesidir (TİHEK 2018/83 sayılı Karar, 18).

2018/97 sayılı Kurul kararının iddia konusu, internet sitesinde yer alan bir iş ilanında “erkek ve türbanlı adayların CV’lerinin dikkate alınmayacağı” açıklamasının yer almasıdır. Söz konusu ilanın kamuoyunda tartışılmaya başlaması üzerine, TİHEK tarafından resen inceleme başlatılarak yapılan inceleme ve soruşturma sonucunda da 6701 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesi ile güvence altına alınan ayrımcılık yasağının ihlal edildiği ve ihlalin muhatabına 1000 TL idari para cezası uygulanması kararı oy birliği ile alınmıştır. Olayın kamuoyuna yansması ile birlikte firma denetim ve kontrol sorumluluğunu kabul edip, kurumsal olarak inceleme yaparak ilgililer hakkında gerekli işlemi yapmış ve kurumsal olarak da özür dilenmiştir (Sorumlusu hakkında da oldukça ağır bir yaptırım uygulanarak işine son verilmiştir). Bütün bu süreçlere rağmen konu ile ilgili olarak herhangi bir şikâyet olmamasına ve gerçek bir mağdur bulunmamasına rağmen TİHEK, resen inceleme kararı alıp, ihlal kararı ile birlikte idari yaptırım uygulamıştır. Ortada bir mağduriyet ve şikâyet olmamasına rağmen TİHEK’in resen inceleme kararı olarak idari yaptırım uygulaması ve bunu da kamuoyu ile paylaşmasının açıklanabilir bir tek nedeni, bu olayın örnek olmasını sağlamak olmalı (TİHEK 2018/97 sayılı Karar, 1-2).

2019/64 sayılı Kurul kararının iddia konusu, ev kiralamak isteyen şahsın erkek olması nedeniyle ev kiralayamaması üzerine kendisine cinsiyet temelli ayrımcılık yasağı ihlalinin yapıldığı iddiasıdır. TİHEK başvuru üzerine yapmış olduğu inceleme ve araştırma sonucunda, 6701 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesi ile güvence altına alınan medeni hal temelli ayrımcılık yasağının ihlal edildiği ve ihlalin muhataplarından ev sahibi ve emlak müşavirine 1000 TL idari para cezası uygulanması kararı, oy çokluğuyla alınmıştır. Söz konusu olayda ev sahibinin, erkek ve bekâr olması nedeniyle evin bakımında yeterli özeni göstermeyeceği hatta eve zarar vereceği ön yargısı ve genellemesinden hareketle evini kiraya vermemesi yer almaktadır. Dolayısıyla hem cinsiyete hem de medeni hale dayalı çoklu ayrımcılık yasağı ihlal edilmektedir. Bu durum, yasalar ile toplum arasındaki çatışmanın tipik bir örneğidir. Sadece yasa çıkarmakla ayrımcılığı önlemek mümkün olmuyor. Bu noktada, başta TİHEK olmak üzere tüm kurumlara, bireyin ve toplumun eğitimi açısından büyük sorumluluklar düşmektedir. Kurul kararında yer alan karşı oy gerekçeleri incelendiğinde, iddiayı destekleyecek ispatlanabilir güçlü sözlü ve yazılı somut delillerin olmaması, kanuna aykırı olduğu iddia olunan uygulamanın düzeltilmesine yönelik bir talebin bulunmaması gibi eksiklikler

dikkate alındığında, yasal şartları taşımayan bir başvurunun incelenerek yaptırım kararı alınmıştır (TİHEK 2019/64 sayılı Karar, 3-8).

2019/43 sayılı Kurul kararının iddia konusu, yoğun bakımda tedavi gören bir hükümlünün tedavi sürecinde kelepçeli olarak tutulması suretiyle kendisine karşı kötü muamele yapılmasıdır. TİHEK tarafından yapılan inceleme ve araştırma sonucunda, Anayasanın 17'nci maddesi ve AİHS'nin 3'üncü maddesi ile güvence altına alınan kötü muamele yasağının ihlal edildiği kararı oy çokluğuyla verilmiştir. Koma halinde olan ve makine ile solunum yapan hükümlünün, firar etmesi, kendisine veya başkasına zarar vermesi veya kaçırılması gibi gerekçelere dayanılarak güvenlik amacıyla kelepçe ile yatağa bağlanmasının kabul edilebilir bir uygulama olmadığı açıktır. Bu nedenle uygulanan güvenlik önlemi, orantısız ve insan onuruna aykırı bir eylemdir. Konu ile ilgili başvurunun eksik belgelerle yapılmış olmasına rağmen iddianın ciddiyetine binaen TİHEK'in resen inceleme kararı alarak iddiayı sonuçlandırması, kurumsal güvenilirlik ve sorumluluk açısından olumlu ancak başvurunun yasal şartları taşımaması açısından tartışmalıdır (TİHEK 2019/43 sayılı Karar, 12-13).

2019/29 sayılı Kurul kararının iddia konusu, Denizlide bir dükkânın vitrininde yer alan ilanda, "İran, Suriye ve Afgan müşteri bu dükkâna giremez, alışveriş yapamaz, girerse bu mekânda dayak yer. Sorumluluk kabulümüz değildir" ibaresinin yer almasıdır. Konunun basına ve kamuoyuna yansımaları üzerine TİHEK resen inceleme ve araştırma başlatmıştır. Yapılan araştırma ve inceleme sonucunda, 6701 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi ile güvence altına alınan ayrımcılık yasağının ihlal edildiği ve ihlalin muhatabı olan dükkân sahibine 1000 TL idari para cezası uygulanmasına, muhatabın pişmanlık göstermesi nedeni ile idari para cezasının uyarı cezasına dönüştürülmesi kararı oy birliğiyle verilmiştir.

Somut olayda, inceleme konusunu oluşturan afişin Suriyeliler, Afganistanlılar ve İranlılar başta olmak üzere mülteci ve göçmenlere yönelik olarak ırk temelinde ayrımcı ifadeler içerdiği açıkça görülmektedir. Bir kişinin ırkı veya ulusal ve etnik kökeni nedeniyle, daha olumsuz ve haklılaştırılmayan bir muameleye maruz bırakılması ya da yalnızca ırkı veya ulusal ve etnik kökeni nedeniyle, kamuya açık yerlere ve hizmetlere erişiminin engellenmesi, uluslararası sözleşmeler ve ulusal mevzuat tarafından yasaklanmıştır. Söz konusu olayda, ırk ve etnik köken temelinde doğrudan bir ayrımcılık ihlali söz konusudur. TİHEK'in iddiayı kamuoyundan takip edip resen soruşturma kararı alarak incelemesi,

toplumda ortaya çıkan bu tür ırkçı ve nefret söylem ve eylemlerinin önlenmesinde olumlu bir yaklaşımdır. Aynı zamanda da konu, yargıya intikal etmiş ve 5237 sayılı TCK'nin 216. maddesine göre, “halkı kin ve düşmanlığa tahrik veya aşağılama” iddiası ile dava açılmıştır (TİHEK 2019/29 sayılı Karar, 1-10).

2019/15 sayılı Kurul kararının iddia konusu, Eskişehir’de bir apartman yönetiminin genel kurul toplantısında, “ailesi olmayan ve bekâra ev verilmeyeceği” yönünde kararın alınması kayıtlara geçirilmiş olmasıdır. Konu Eskişehir Cumhuriyet Başsavcılığına intikal etmiş ve Savcılık tarafından yapılan değerlendirme sonucunda aidiyeti itibarıyla TİHEK’e havale edilmiştir. TİHEK tarafından yapılan araştırma ve inceleme sonucunda, 6701 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesi ile güvence altına alınan cinsiyet ve medeni hal temelli ayrımcılık yasağının ihlal edildiği ve ihlalin muhatabı olan kişi hakkında 1000 TL idari para cezası uygulanması kararı, oy çokluğuyla verilmiştir. Somut olayda, Eskişehir gibi öğrenci ve bekâr nüfusunun oldukça yüksek olduğu bir ilde böyle bir uygulamanın (öğrenci ve bekâra ev verilmemesi) süreklilik kazanması durumunda ortaya çıkacak mağduriyetin boyutları dikkate alınmak suretiyle TİHEK tarafından soruşturulup karara bağlanmış olması son derece önemli ve olumlu bir uygulamadır (TİHEK 2019/15 sayılı Karar, 6-7).

2020/198 sayılı Kurul kararının iddia konusu, Covid-19 pandemi nedeniyle EBA üzerinden ders anlatan kadın öğretmenın türbanlı olmasının bir televizyon kanalında eleştiri konusu yapılmasıdır. Konunun kamuoyunda tartışılması ve basın yayın organlarında yer alması üzerine, TİHEK resen inceleme kararı almıştır. TİHEK tarafından yapılan resen araştırma ve inceleme sonucunda, 6701 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesi ile güvence altına alınan ayrımcılık yasağının ihlal edildiği ve ihlalin muhatabı olan televizyon kurumu ve eleştiride bulunan yorumcu hakkında 15.000 TL, idari para cezası uygulanması kararı oy çokluğuyla verilmiştir. Söz konusu olayın adli yargıya intikal ettirilip konuşmacı hakkında savcılık soruşturmasının devam ediyor olmasına, RTÜK tarafından, televizyon kanalına 25.881 Türk Lirası para ve beş kez yayın durdurma kararının verilmiş olmasına rağmen TİHEK’in, mağdurun başvurusu olmaksızın ve ortada bir mağdur ve mağduriyet bulunmaksızın resen soruşturmaya geçerek, idari yaptırım kararı alması, Kurumun eşitlik ilkesine aykırı bir durum teşkil etmektedir Bu husus Kurul üyelerinden iki üyenin karşı oyu ve gerekçesi ile karara da yansıtılmıştır (TİHEK 2020/198 sayılı Karar, 17-20).

2020/267 sayılı Kurul kararının iddia konusu, Belediyede görevli sözleşmeli kadın personelin hamileliği nedeniyle sözleşmesini feshedilmesi, yürütmenin durdurulması kararına istinaden tekrar işe alınmasına karşın “işte yıldırma uygulamalarına” maruz kalmasıdır. TİHEK tarafından yapılan araştırma ve inceleme sonucunda, 6701 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesi ile güvence altına alınan ayrımcılık yasağının ihlal edildiği ve ihlalin muhatabı hakkında 15.000 TL, idari para cezası uygulanması kararı oy birliğiyle verilmiştir. Maalesef iş dünyasında hamilelik süreci olumsuz karşılanmakta, iş gücü ve verim kaybı olarak değerlendirilmektedir. Gerek uluslararası gerek ulusal mevzuata göre kadınların çalışma hakları olduğu gibi cinsiyet özellikleri gereği anne olma hakları da bulunmaktadır. Kadınlar çalışma haklarını ve sosyal bir önemi de bulunan anne olma haklarını birlikte kullanmak istediklerinde bu nedenle herhangi bir ayrımcılığa uğramamalıdır. Devlet ve toplumu oluşturan tüm kişi, kurum ve kuruluşların anneliğin sosyal önemini de dikkate alarak imkânları nispetinde anneliği ve anneleri koruma, destek olma ve kolaylık sağlama sorumluluğu bulunmaktadır. İdari yargının kesinleşmiş yürütmeyi durdurma kararına rağmen ihlalcı kurumun “iş yerinde yıldırma” uygulaması kabul edilebilir bir uygulama değildir. Bu nedenle TİHEK’in vermiş olduğu bu karar, kadınların ve annelerin çalışma ve annelikten kaynaklanan haklarının korunması açısından son derece önemli ve örnek bir karardır (TİHEK 2020/267 sayılı Karar, 7-15).

2020/244 sayılı Kurul kararının iddia konusu, Belediye de Genel Sekreter Yardımcısının görevi esnasında kendi biriminde çalışan kadın personele yönelik olarak ayrımcı söylemlerde bulunmasıdır. Konunun kamuoyunda tartışılması ve basın yayın organlarında yer alması üzerine TİHEK resen inceleme kararı almıştır. TİHEK tarafından yapılan resen araştırma ve inceleme sonucunda, 6701 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesi ile güvence altına alınan inanç temelinde ayrımcılık yasağının ihlal edildiği ve ihlalin muhatabı hakkında 10.000 TL, idari para cezası uygulanması kararı oy çokluğuyla verilmiştir. Söz konusu olay, on dokuz kadın çalışanın iş akitlerinin sona erdirilmesinden sonra meydana gelmesi, incelemede sadece kişilerin sözlü ve yazılı beyanlarına başvurulması, mağdurların açık rızalarının alınması için kendilerine müracaat edilmesi ve uygulanan yöntem, mağdurların hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden hangisinden yararlanmada inanç temelinde nasıl bir ayrımcılığa uğradıklarının ortaya konulamamış

olmasından dolayı verilen karar, son derece tartışmalı durmaktadır (TİHEK 2020/244 sayılı Karar, 22-25).

2020/143 sayılı Kurul kararının iddia konusu, orta-ağır düzeyde zihinsel yetersizliği olan ortaokul 3. sınıf öğrencisinin sabah yerine öğleden sonra okula gitmesi ve bu değişiklikten kaynaklanan servis ihtiyacının İlçe Milli Eğitim Müdürlüğünce karşılanmamasıdır. TİHEK tarafından yapılan araştırma ve inceleme sonucunda, 6701 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi ile güvence altına alınan engellilik temelinde ayrımcılık yasağının ihlal edildiği ve ihlalin muhatabı olan İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü hakkında 2.000 TL, idari para cezası uygulanması ve idari para cezasının uyarı cezasına dönüştürülmesi kararı oy birliğiyle verilmiştir. Orta-ağır düzeyde zihinsel engelli olan mağdurun, aynı zamanda da epilepsi hastası olması ve epilepsi rahatsızlığı ile yetersiz uyku/uyku bozukluğu arasındaki tıbbi ilişki nedeniyle sabah alınan eğitimin verim düşüklüğüne neden olduğu ileri sürülerek, mağdurun öğleden sonra eğitim görmesi talebi, İlçe Milli Eğitim Müdürlüğünce olumlu karşılanmıştır. Ancak okul idaresi, üç öğrenci için ayrı bir servis çıkarmanın, kamu zararı oluşturacağı gerekçesiyle gerekli düzenlemeyi yapmamıştır.

Engelli çocuklar da diğer bütün çocuklar gibi eğitim hakkına sahip olup bu haklarından herhangi bir ayrımcılıkla karşılaşmadan, fırsat eşitliği temelinde yararlanmaları için gerekli makul düzenlemelerin yapılması, insan haklarına saygılı devletin temel sorumluluklarından biridir. Bu amaca yönelik olarak, “çocuğun kişiliğinin, yeteneklerinin, zihinsel ve fiziksel kapasitesinin mümkün olan en üst düzeye ulaşması için” engelli çocukların eğitim imkânlarına etkili erişimlerinin sağlanması kaçınılmazdır. Eğitim hizmetlerinin geniş sosyal fonksiyonları olan bir hak olduğu ve demokratik bir toplumda insan haklarının sağlanması ve devamı için eğitim hakkının vazgeçilmez olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, başvuranın engelli oğlunun okula ve eğitim hakkına erişimi için talep ettiği düzenlemenin eşitliğin teşvik edilmesi ve engelli bireylere yönelik ayrımcılığın ortadan kaldırılması temel amacına ulaşmak için yerinde olduğu ve makul düzenleme talebinin “kamu zararı” olarak nitelendirilemeyeceği açıktır. Bu nedenle TİHEK'in vermiş olduğu karar, son derece olumlu olup engelli haklarının korunması açısından da önemlidir (TİHEK 2020/143 sayılı Karar, 10-11).

2020/26 sayılı Kurul kararının iddia konusu, misafir olarak gittikleri sitede site sakinlerinin kullanımı için yapılmış olan havuza girmek istedikleri, ancak

havuz başındaki görevliler tarafından haşema giydiklerinden ötürü durduruldukları ve havuza alınmadıkları, görevlilere itiraz etmelerine rağmen söz konusu yasağın kat malikleri kurulu kararında yer almasından ötürü haşema ile havuza girmelerine müsaade edilmeyeceğinin sözlü olarak kendilerine söylendiği, söz konusu uygulamaya ilişkin kararın kaldırılması için kat malikleri kurulu toplantısında sözlü önerge verildiği, ancak konunun görüşülmeyip dilek ve temenni olarak kayıtlara geçtiği ve bu uygulamadan kaynaklı mağduriyetin devam ediyor olmasıdır. TİHEK tarafından yapılan araştırma ve inceleme sonucunda, 6701 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi ile güvence altına alınan ayrımcılık yasağının ihlal edildiği ve ihlalin muhatabı olan site yönetimi hakkında 5.000 TL idari para cezası uygulanması kararı oy çokluğuyla verilmiştir. Site yönetimi TİHEK'e göndermiş olduğu yazılı beyanında, söz konusu karar ve uygulamanın, sağlığın korunması ve gözetilmesi kapsamında alındığını, inanç temelli bir ayrımcılığın söz konusu olmadığını, haşemayla havuza girmenin hijyen kuralları açısından sakıncalı olduğunu beyan etmiştir. TİHEK, konunun bilimsel ve teknik boyutlarını aydınlatmak amacıyla, Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü'nden "haşemayla havuza girilmesinin havuzdaki diğer kişilerin sağlığı üzerinde olumsuz etkisi olup olmadığı, haşemayla havuza girilmesi ile mayoyla havuza girilmesi arasında sağlığı olumsuz etkileyecek bir durumun bulunup bulunmadığı ve benzeri konularda" bakanlık tarafından yapılan veya bilinen çalışmalar hakkında görüş talep etmiştir. Bakanlıktan, "bilimsel literatürde yüzme havuzuna haşemayla girilmesiyle diğer yüzücü giysileri ile girilmesi arasında hijyen açısından olumsuz bir durum oluştuğuna dair bir bilgiye rastlanılmamıştır" şeklinde cevap alınmıştır. TİHEK'in bilirkişi görüşünü talep etmesi, kararın objektifliği ve Kurumun güvenilirliği açısından oldukça önemli bir uygulamadır (TİHEK 2020/26 sayılı Karar, 1-3).

2020/133 sayılı Kurul kararının iddia konusu, ağır hasta olan hükümlünün tedavi esnasında elli gün boyunca kelepçeli tutulmasıdır. TİHEK tarafından yapılan araştırma ve inceleme sonucunda, 6701 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin 4'üncü fıkrası uyarınca insan hakları ihlali yapıldığı kararı oy çokluğuyla verilmiştir. TİHEK'in, "özgürlüğünden yoksun bırakılmış olan kişilere uygulanan kısıtlamalar haklarında uygulanan yaptırımın yasal amacıyla orantılı ve bunun gerektirdiği asgari düzeyde olmalıdır" genel ilkesine uygun olarak vermiş olduğu karar, hakların korunması açısından son derece önemlidir (TİHEK 2020/26 sayılı Karar, 7-14).

2020/182 sayılı Kurul kararının iddia konusu, valilik kararı ile saat 11:00'dan itibaren bir alanın ve bu alana bağlanan yolların herhangi bir alternatif oluşturmada yaya ve araç trafiğine kapatılması nedeniyle %50 engelli olan şahsın zahmetsiz ve kolay olarak ulaşım araçlarına ve yaşam ihtiyaçlarına ulaşamamasıdır. TİHEK tarafından yapılan araştırma ve inceleme sonucunda, 6701 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi ile güvence altına alınan engellilik temelli ayrımcılık yasağının ihlal edildiği ve ihlalin muhatabı olan valilik hakkında 5.000 TL idari para cezası uygulanması kararı, oy çokluğuyla verilmiştir. Aslında bu karar, sadece engelli vatandaşın yaşadığı mağduriyetin ötesinde söz konusu alanı ve ona bağlı yolları kullanacak olan tüm vatandaşların, ulaşım ve yaşam ihtiyaçlarını kolaylaştıracak herhangi bir makul tedbir almadan uygulanmaması açısından da oldukça önem arz etmektedir. Üstelik alanın ve yolların ulaşımına kapatılma nedeninin saat 19:00'da yapılacak bir toplantı olarak gösterilip, sekiz saat önceden kullanıma kapatılması, kamu gücünün orantısız kullanımına da örnek teşkil etmektedir (TİHEK 2020/182 sayılı Karar, 8-15).

2020/176 sayılı Kurul kararının iddia konusu, internet ortamından yapılan iş başvurusu sürecinde ilgililerle yapılan görüşmeler sonucunda kendisine işe alındığının bildirilmesine rağmen sonradan hamile olduğunu beyan etmesi üzerine işe alımın iptal edilmesidir. TİHEK tarafından yapılan araştırma ve inceleme sonucunda, başvurunun hamileliği nedeniyle doğrudan ayrıma uğradığı ve 6701 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi ile güvence altına alınan ayrımcılık yasağının ihlal edildiği, muhataba 15.000 TL idari para cezası uygulanması kararı oy birliğiyle verilmiştir. Bu olayda ispat yükümlülüğünün, ihlal iddiası ile suçlanan tarafta olmasından kaynaklanan sorun nedeniyle makul ve kabul edilebilir somut deliller sunulamamasına rağmen Kurul tarafından oy birliğiyle ihlal kararı verilmiştir (TİHEK 2020/176 sayılı Karar, 9-14).

TİHEK, 2021 yılında dört ihlal ve aynı zamanda idari para cezası uygulanması kararı vermiştir. Bu kararlardan ikisi (Karar No. 2021/191 ve 2021/229), medeni hal ve cinsiyet temelli ayrımcılık yasağının ihlali kapsamında olup, kiralık konutun erkek ve bekâra verilmemesi ile ilgilidir. Diğer iki karardan birisi, engellilik temelli ayrımcılık yasağının ihlal edilmesi ile (Karar No. 2021/253), diğeri de (Karar No. 2021/19) tesettürlü mayo ile site havuzuna girilmemesi yönündeki kat malikleri kararının, site yönetimi tarafından uygulanmasına yöneliktir.

2021/19 sayılı Kurul kararının iddia konusu, bir sitede ortak kullanıma açık olan havuza tam tesettürlü mayo ile girilmesinin, kat maliklerinin kararı ile yasaklanmış olmasıdır. TİHEK tarafından yapılan araştırma ve inceleme sonucunda, 6701 sayılı Kanun'un ile güvence altına alınan inanç temelinde ayrımcılık yasağının ihlal edildiği, muhatap (site yönetimi) hakkında 7.000 TL idari para cezası uygulanması kararı oy çokluğuyla verilmiştir. Fakat TİHEK'in başörtüsü takılması ile denize veya havuza girerken tesettürlü mayo giyilmesini, inanç özgürlüğü kapsamında karşılaştırıp, buradan hareketle kıyas yoluyla inanç özgürlüğü temelinde ayrımcılık yasağının ihlal edildiği sonucuna ulaşması, karşı oy gerekçelerinde de belirtildiği gibi hukuki olarak kararı tartışmalı bir zemine taşımaktadır. Ayrıca yetki alanı bakımından da sitenin özel mülkiyet konusu olması ve kamuya açık bir alan olmaması nedeniyle başvuru, TİHEK'in yetki alanı dışında kalmaktadır (TİHEK 2020/19 sayılı Karar, 9-14).

2021/253 sayılı Kurul kararının başvuru konusu ise makul düzenleme sorumluluğunu yerine getirmeyen Kültür ve Turizm Bakanlığı ile ilgilidir. Görme engelli birey, 6279 sayılı Çoğaltılmış Fikir ve Sanat Eserlerinin Derlenmesi Kanunu'nun gereği olarak Kültür ve Turizm Bakanlığının "basılı eserlerin elektronik ortama aktarılarak görme engellilerin hizmetine sunulması" yükümlülüğünü yerine getirmemesinden dolayı ayrımcılığa maruz kaldığını ileri sürerek TİHEK'e başvurmuştur. TİHEK yapmış olduğu inceleme de öncelikle ulusal ve uluslararası mevzuat gereği engelli bireylerin de kültürel ve sosyal yaşama diğer bireylerle eşit koşullar altında katılabilmeleri için bilgiye ve iletişime, engelli olmayan kişilere kıyasla eşit şekilde erişimleri gerektiğininin hukuksal tespitini yapmıştır.

Bu tespitten hareketle başvurusu konuda, Milli Kütüphane tarafından eserlerin elektronik kopyalarının hizmete sunulduğu elektronik yayın derleme sistemine, görme engelli bireylerin erişimlerinin tam anlamıyla sağlayamamasından kaynaklanan mağduriyetin varlığı ve sorumluluğu ortaya konulmuştur. Bu çerçevede TİHEK, başvuranın, engelli olmayan bireyler gibi istediği eserlere ulaşamamasının, engellilik temelinde doğrudan ayrımcılık oluşturduğu kanaati ile ayrımcılık yasağı ihlalinin yapıldığına ve 10.000 TL idari para cezası yaptırımının uygulanmasına karar vermiştir. Engelli haklarının korunması ve uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülüklerin tam olarak ve zamanında yerine getirilmesi bakımından kararın, örnek nitelikte olduğu

değerlendirilmektedir. TİHEK, medeni hal ve cinsiyet temelli ayrımcılık yasağının ihlali iddiası ile yapılan iki başvuru için (Karar No. 2021/191 ve 2021/229) daha önce vermiş olduğu kararlar çerçevesinde ihlal ve idari para cezası kararı vermiştir.

4.4.5 Değerlendirme

Kurul, inceleme aşamasında hak ihlalinde bulunduğu iddia edilen muhatap taraftan yazılı görüş talep ederek her iki tarafın yazılı beyanlarının değerlendirilmesi, tarafların talebi üzerine veya Kurulun gerek görmesi halinde sözlü beyanlarının alınması üzerinden karar vermektedir. Gerek duyulması halinde ise yetki alanı içerisinde olan yerler için yerinde inceleme yapmak üzere heyet oluşturulmaktadır. Oluşturulan heyet vasıtasıyla yerinde inceleme, araştırma, bilgi, belge temin edilmekte ve ilgili kişilerin ifadelerine başvurulmaktadır. Ancak TİHEK'in kamuoyuna yayımlanmış olduğu kararlarda, yerinde inceleme yapılan herhangi bir araştırma bulunmamaktadır.

Başvuruların hukuki değerlendirmeleri, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalar, anayasa ve ilgili kanun ve yönetmelikler, Türk hukuk sistemi içerisinde yaratılmış olan içtihatlar ile doktrinler çerçevesinde yapılmaktadır. TİHEK'in kararlarına karşı yargı yoluna başvurulması ile ilgili olarak, idari para cezası bakımından, Sulh Ceza Hâkimliklerine, diğer kararlara karşı da Ankara İdare Mahkemelerine yönlendirilmektedir.

Genelde ulusal önleme mekanizması kapsamında başvuruda bulunanların delil sunma olanaklarının yok denecek kadar kısıtlı olması nedeniyle başvuru iddialarının “açıkça dayanaktan yoksun olduğu veya kurumun/ilgili tarafın beyanlarına somut ve yeterli delil sunulmadığı” gerekçesi ile ya kabul edilemezlik ya da ihlal olmadığı yönünde kararlar verildiği görülmektedir. İnceleme usulünde tarafların yazılı görüşlerinin alınması safhasında, devlete karşı yapılan başvurularda silahlarının eşitliği ilkesi sarsılmakta ve bu orantısızlık nedeniyle taraflar arasındaki denge bozulmaktadır. Özellikle ulusal önleme mekanizması kapsamında bir taraftan devletin tüm imkânlarına ve gücüne sahip ilgili kamu kurum ve kuruluşu yer alırken diğer tarafta ise dilekçe için ihtiyaç duyduğu kâğıdı ve kalemi haftada bir gün kendisine tanınmış olan kantin hakkından istifade ile temin edebilen, fotokopi çekmesi ve ilgili evrakı göndermesi bile kurumun kontrolünde olan taraf arasında savunma silahları ve imkânları açısından ciddi bir eşitsizlik söz konusudur.

Ulusal önleme mekanizması kapsamında yapılan başvurular hakkında yazılı görüş üzerinden karar verilmesi, özgürlüğünden alıkonulmuş kişiler için adil

olmayan bir uygulamadır. TİHEK, ulusal önleme mekanizması olarak alıkonulma yerlerini habersiz ziyaret etmek suretiyle başvuruda iddia edilen hususlar ile ihtiyaç duyduğu diğer bilgileri yerinde görebilme ve temin edebilme yetkisine sahiptir. Ancak TİHEK, yayınlamış olduğu kararlarda bu yöntemi uyguladığına dair herhangi bir bilgi bulunmamaktadır. Ulusal önleme mekanizmalarının asıl denetim uygulaması haberli ve habersiz ziyaretlerdir. Yazılı görüş üzerinden insan hakları ihlali yapıp yapılmadığını ya da kötü muameleye maruz kalıp kalınmadığının tayin edilmesi ve buna göre karar verilmesi adil ve eşit olmayan bir uygulamadır.

TİHEK, ayrımcılık yasağı ile mücadele konusunda daha proaktif davranmaktadır. Bu çerçevede meydana gelen hak ihlallerini gerektiğinde resen incelemekte ve karara bağlamaktadır. Kurumun vermiş olduğu kararlar incelendiğinde, görev ve sorumluluk bakımından öncelikli ve ağırlıklı olarak ayrımcılıkla mücadele konularına yoğunlaştığı diğer alanlardaki görev ve sorumluluklarını ise ikinci planda değerlendirdiği görülmektedir. Zaten mevcut yetkileri, sorumlulukları ve imkânları ile ulusal önleme mekanizması görevlerini etkin olarak yerine getirmesi de mümkün değildir. İnsan haklarına yönelik görev ve sorumluluklarını ise ağırlıklı olarak eğitim faaliyetlerine ve ulusal raporların hazırlanmasına katkıda bulunmak şeklinde uygulamaktadır.

Kurum idari para cezasını, ayrımcılık yasağı kapsamında uygulayabilmektedir. İdari para cezası olarak da bin Türk Lirasından on beş bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verebilmekte⁴², fiilin tekrarı halinde ise cezayı %50 oranında arttırabilmektedir. İdari para cezasının her yıl ilan edilen değerlendirme oranında arttırılması olumlu bir uygulamadır. 2021 yılı yeniden değerlendirme oranı %9,11 olup yıllık tüketici fiyat endeksinin altındadır⁴³. İdari para cezası, kamu kurum ve kuruluşu ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hakkında verilmiş ise ödenen idari para cezası, cezaya esas ayrımcı uygulamaya kusuruyla sebebiyet veren personele rücu edilmektedir. Caydırıcılık açısından idari para cezasının ayrımcılığa neden olan şahsa rücu edilmesi son derece doğru bir uygulamadır.

⁴² İdari para cezası, 5236 sayılı Kabahatler Kanunu ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun hükümleri uyarınca her takvim yılı başından geçerli olmak üzere ilan edilen yeniden değerlendirme oranında arttırılarak uygulanmaktadır. 2021 yılı itibarıyla uygulanan yeniden değerlendirme oranı, %9.11'dir. <https://www.tih.gov.tr/2021-yili-idari-cezaları/> Erişim Tarihi: 09 Haziran 2021.

⁴³ 09 Haziran 2021 Merkez Bankası verilerine göre Mayıs 2021 tarihi tüketici fiyat endeksi, %16,59'dur. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Istatistikler/Enflasyon+Verileri/Tuketici+Fiyatlari>, Erişim Tarihi: 09 Haziran 2021.

Ulusal insan hakları kurumlarının gücü, toplum nezdindeki güvenilirliği ve etkinliği, resen araştırma yapabilme yetkisi ile doğru orantılıdır. Ulusal kurumların kendiliğinden araştırma yapabilme yetkisi, caydırıcılık ve önleyicilik açısından son derece önemlidir. TİHEK'in Yönetmeliğinde, Kurumun hangi durumlarda resen harekete geçeceği ile ilgili bir kriterler bulunmamaktadır. Ancak Kurumun resen inceleme yetkisi, tarafsız ve bağımsız olarak hukuki normların doğru olayda doğru zamanda uygulanması ile bir anlam kazanacaktır. İnsan haklarının korunması, geliştirilmesi ve standartlarının yükseltilmesi, ayrımcılığın önlenmesi bakımından son derece önemli ve etkili bir yetkidir.

Ulusal insan hakları kurumlarının sahip oldukları yetkilerin normatif değeri ne kadar mükemmel ne kadar geniş ve ne kadar esnek olursa olsun, arkalarında bu yetkilerin güçlü ve etkili olarak kullanılmasını sağlayacak siyasi irade ve hukuki mekanizma olmadığı sürece verimliliklerinden söz etmek pek de mümkün görülmemektedir (Murray, 2007: 198-200).

Ulusal kurumlar sahip oldukları yetkilerinin yanı sıra vermiş oldukları kararların doğruluğu, güvenilirliği, tarafsızlığı ile saygınlıklarını ve meşruiyetlerini arttıracaklardır. Ancak insan hakları aynı zamanda da yürütmenin uygulamalarına yönelik bir sınırlama getirmektedir. Bu anlamda insan hakları, siyasetçiler ve kamu görevlileri tarafından yaşanan bir gerçeklik ve kimi zamanda kendilerini ciddi anlamda kısıtlayan bir engel olarak görülmektedir. Bu bağlamda ulusal kurumlar açık bir hedef haline gelmektedirler. Bu nedenle de kimi devletler ulusal kurumların görev alanlarının daraltılmasını hatta bağımsızlıklarının sınırlandırılması için Paris Prensipleri'nin gözden geçirilmesi düşüncesini tartışmaya açmaktadırlar (Kjaerum, 2003:10).

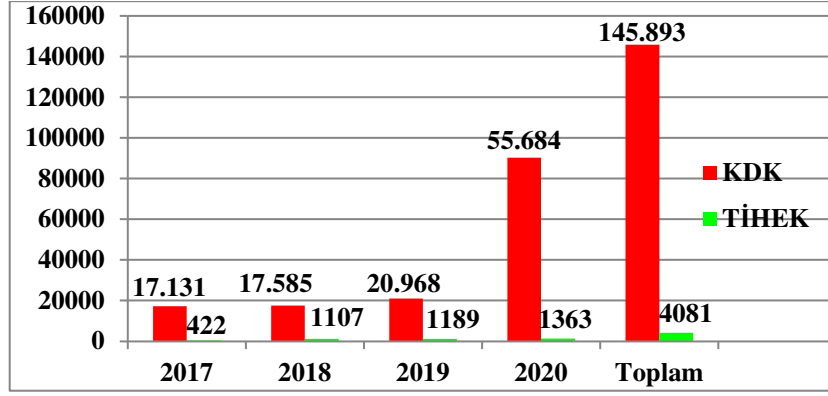
Sonuç olarak bir ulusal kurumun güvenilirliği, verilen olduğu kararlara ve yapılan uygulamalara bağlı olarak artacak veya azalacaktır. Bu nedenle de ulusal kurumların yürütmeden bağımsız ve tarafsız bir biçimde everensel kurallar çerçevesinde görev yapmaları beklenmektedir. Kjaerum'un da özellikle belirttiği gibi, ulusal kurumların siyasal bir aktör gibi davranmaları ve tutum almaları, kapsayıcılığın ve çoğulculuğun yani bağımsızlığın ve tarafsızlığın önündeki en büyük risktir. Haddizatında bu durumun kendisi, bizatihi ulusal kurumun var oluş nedeni ile bir çelişki oluşturmaktadır (Kjaerum, 2003: 10-12).

4.5 TİHEK'in Kamu Denetçiliği Kurumu ile Mukayesesi

TİHEK'in kurumsal etkinliği, güvenilirliği, ulaşılabilirliği ve tanınırlığı açısından bir değerlendirme yapabilmek için görev alanlarının nitelikleri bakımından kısmen de olsa bir benzerlik gösteren Kamu Denetçiliği Kurumu ile karşılaştırma yapılmıştır. Her iki Kuruma yapılan başvuruların konuları, sayıları, verilen kararların sonuçları karşılaştırıldığında aşağıdaki sonuçlara ulaşılmaktadır: Dört yıl içerisinde KDK'ye yapılan başvuru sayısı toplamı 145.893 olmasına karşın, TİHEK'e yapılan toplam başvuru sayısı 4081'dir. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumuna yıllara göre yapılan başvurular ise 2017 yılında; 422, 2018 yılında; 1107, 2019 yılında; 1189 ve 2020 yılında; 1363'tür. KDK'ye ise 2017 yılında; 17.131, 2018 yılında; 17.585, 2019 yılında; 20.968 ve 2020 yılında da 90.209 başvuru yapılmıştır.

Her iki kurumun görev alanları ve yetkileri karşılaştırıldığında özellikle önleme mekanizması başta olmak üzere üç ayrı alanda yetkilendirilmiş olan TİHEK'e daha yoğun başvuru yapılması gerekirken, KDK'ye yapıldığı görülmektedir. Her iki Kurum tarafından da kendilerine yapılan başvuruların yetki alanları bakımından sayısal dağılımları ile ilgili bir inceleme yapılmadığı için bu konuda kurumsal bir değerlendirme bulunmamaktadır. Ancak TİHEK'in yıllık faaliyet raporlarında ve stratejik planında kurum adı verilmeksizin bir yetki çatışmasının olduğuna işaret edilerek bu durumun, Kurumun geleceğine yönelik bir tehdit oluşturduğu belirtilmektedir (TİHEK 2019-2023 Stratejik Plan, 33).

Kurumların görev ve yetkilerinin çok açık ve anlaşılır bir biçimde kuruluş kanunlarında belirtilmesi esastır. Bu husus ulusal kurumlar için Paris Prensipleri çerçevesinde özellikle aranan özelliklerden birini oluşturmaktadır. Yetki çatışması, kurumsal verimliliği ve etkinliği etkileyeceği gibi, toplumsal güvenilirliği ve desteği de etkileyecektir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TİHEK'ten önce kurulmuş olmasının söz konusu yetki çatışmasında etkisinin olabileceği değerlendirilmektedir. Her iki Kuruma yapılan başvurular, karşılaştırmalı olarak Grafik 4.14'te gösterilmiştir.



Grafik 4.14: KDK'ye ve TİHEK'e yapılan başvurular.

TİHEK'e yapılan başvuru sayısının az olmasının nedenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür: Kurumun yeterince tanınır olmaması, erişilebilirlik imkânlarının sınırlı olması, yurt genelinde yaygın olarak teşkilatlanamaması, vermiş olduğu kararlar ile kurumsal güvenilirliğin henüz tesis edilememiş olması ve her iki kurum arasında görev ve yetki çatışması.

TİHEK, 24 Ocak 2013 tarihinden itibaren Türkiye İnsan Hakları Kurumu⁴⁴ adı altında faaliyete geçmiştir. KDK ise, 14 Haziran 2012 tarihli 6328 sayılı Kanun ile kurulmuş ve 29 Mart 2013 tarihinden itibaren başvuruları kabul etmeye başlamıştır. Zaman açısından değerlendirildiğinde her iki kurumun da aynı tarihlerde fiilen göreve başlamış olmaları nedeni ile güvenilirlik ve tanınırlıklarının aynı veya birbirine yakın olması beklenir. Ancak TİHEK, kamuoyunda yeterince tartışılmadığı için KDK'ye nazaran daha az bilinir bir konumdadır. Ayrıca 2013 yılında faaliyete geçen TİHEK'in örgütsel yapısının ve buna bağlı olarak görev ve yetkilerinin iki kez değişmiş olması, örgütsel ve işlevsel özelliklerinin akreditasyon standartları ile tam uyumlu olmaması gibi nedenlerden dolayı yeterli etkinliğe ve verimliliğe ulaşamadığı, kurumlara yapılan başvuruların sayılarından ve niteliklerinden de açıkça anlaşılmaktadır. Diğer bir faktörde, KDK'nin yetki kapsamının TİHEK'e göre oldukça geniş olmasıdır.

KDK, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla yetkilidir. TİHEK ise eşitlik ve ayrımcılık yasağı, işkence ve kötü muamele ile insan hakları alanlarında belirli hizmet alanlarında

⁴⁴ 21/6/2012 tarih ve 6332 sayılı Kanun ile kurulmuştur.

yetkilendirilmiştir. Yetki alanının kapsamı, Kurumların tanınırlığına ve başvuru miktarlarına da etkili olmaktadır.

Ulusal kurumlara ulaşılabilirlik, başvuruların yapılabilmesi için önemli bir faktördür. Bu nedenle ulusal kurumların yaygın olarak örgütlenmeleri tercih edilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun merkez teşkilatı Ankara'da olmakla birlikte İstanbul'da da bir bürosu bulunmaktadır. TİHEK'in Ankara'da konuşlu olan merkez teşkilatının dışında herhangi bir bürosu veya temsilciliği bulunmamaktadır. Ancak TİHEK, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları aracılığıyla başvuruları alabilmektedir. Dolayısıyla TİHEK Türkiye genelinde il ve ilçe bazında teşkilatı olan bir kurum gibi değerlendirilmektedir. Fakat ulusal kurumların, insan hakları alanında ihlal başvurularını alıp, soruşturabilmeleri için yürütmeden bağımsız ve devletin diğer kurumlarından özerk olmaları gerekmektedir. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurumları, valilik ve kaymakamlık yani hükümet binalarını içerisinde yer aldıkları ve burada görev yapan personelin de devlet personeli olması nedeni ile başvuru yapılması konusunda tedirginliklere neden olacağı kabul edilmektedir.

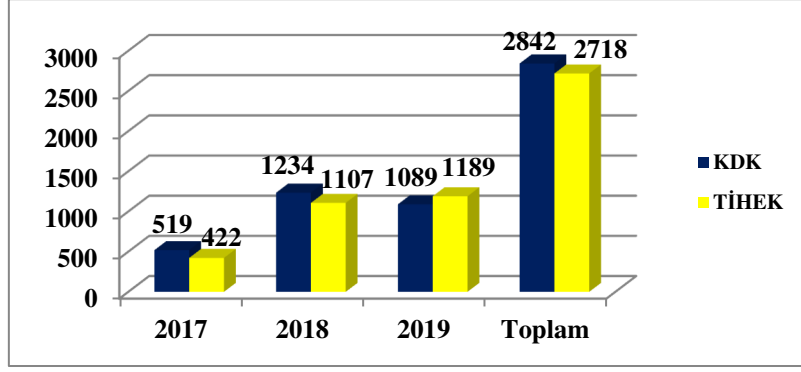
Personel yeterliliği açısından değerlendirildiğinde ise Kamu Denetçiliği Kurumu, bir baş denetçi ve beş denetçi dâhil olmak üzere toplam 273 personel ile görev yapmakta ve İstanbul'da da ayrıca Kurumun bir bürosu bulunmaktadır. TİHEK ise 157 personel ile üç ayrı hak alanında Ankara merkezli faaliyet göstermektedir. Fiziki kapasite, personel sayısı ve bütçe açısından, TİHEK'in görevlerini etkin ve verimli olarak yerine getirebilmesi için desteklenmesi ihtiyacı çok açık olarak ortadır. Kurumlara yapılan başvuruların içerikleri ve konuları değerlendirildiğinde, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idarenin tüm eylem ve işlemlerine karşı başvuru kabul eden bir kurum olması nedeni ile tek bir konu ile sınırlı olmamakla birlikte, idarenin eylem ve işlemlerinin nitelik ve nicel olarak sayısal fazlalığı ve dağılımı açıkça görülmektedir. Bu nedenle karşılaştırmalar ve analizler her iki Kurumun yetkilerinin çakıştığı insan hakları ve ayrımcılık yasağı ile ilgili başvurular üzerinden yapılmıştır. Tablo 4.19'da Kamu Denetçiliği Kurumu'nun insan hakları temelli olarak kabul etmiş olduğu başvuruların sayıları ve konuları yer almaktadır.

Tablo 4.19: Kamu Denetçiliği Kurumuna insan hakları temelli yapılan başvurular.

Hak Temelli Başvuru Konuları	2017	2018	2019
Bilgi edinme hakkı ve dilekçe hakkının engellenmesi	178	238	11
İşkence, zulüm ve insanlık dışı onur kırıcı davranışlar	48	11	11
İnsan haklarına ilişkin diğer konular	34	1	2
Mahkûm başvuruları	28	21	88
Her türlü ayrımcılığın önlenmesi	15	5	1
Özel hayatın gizliliği ve kişisel verilerin korunması	12	11	25
Seçme ve seçilme özgürlüğü	11	6	35
Düşünce, inanç ve ibadet özgürlüğü	6	3	3
Seyahat ve yerleşme hakkı	4	1	
Kişi hürriyeti ve güvenliği	2		1
Toplantı ve dernek kurma özgürlüğü	1	3	9
Kadın hakları	26	31	9
Çocuk hakları	245	786	459
Engelli hakları	129	117	435
Toplam	519	1234	1089

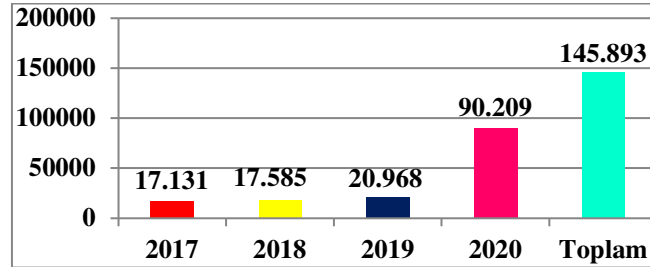
İnsan hakları, ayrımcılıkla mücadele ve ulusal önleme mekanizması kapsamında yapılan başvuruların KDK tarafından kabul edilmeyip, yetki ve görev itibarıyla TİHEK’e yönlendirilmesi gerekirken, esastan incelenerek karara bağlandığı görülmektedir. Bu da göstermektedir ki, iki kurum arasında ciddi bir yetki çatışması bulunmaktadır. Söz konusu yetki çatışmasının devam etmesi durumu, hak ihlallerini incelemekle asıl yetkili olan TİHEK’in kurumsallaşmasının gecikmesine veya kurumsallaşamamasına neden olabilecek riskleri barındırmaktadır. Her iki kurumun da kendi alanında uzmanlaşabilmesi ve uluslararası standartlara uygun olarak görev yapabilmesi için yetki çatışmasını önleyecek şekilde görev ve sorumluluklarının açık olarak yeniden düzenlenmesi ihtiyacı ortadadır.

TİHEK’in yıllık faaliyet raporlarında ve stratejik planında, kurum adı verilmeksizin bir yetki çatışmasının olduğuna işaret edilerek bu durumun, Kurumun geleceğine yönelik bir tehdit oluşturduğu değerlendirilmesi yer almaktadır (TİHEK 2019-2023 Stratejik Plan, 33). Ancak 14 Temmuz 2021 tarih ve 2021/349 sayılı Cumhurbaşkanlığı atama kararnamesi ile Kurum Başkanı, 2. Başkan ve Kurul üyelerinden beşinin değişimi ile birlikte Kurul tarafından verilen kararlarda, insan hakları alanına yönelik başvuruların TİHEK’in yetkisi dışında olduğu, KDK’nin yetki alanı içerisinde yer aldığı gerekçesi ile “kabul edilemez” olarak sonuçlandırıldığı görülmektedir (TİHEK Karar No. 2021/696). KDK’ye ve TİHEK’e yapılan insan hakları temelli başvuruların yıllara göre sayısal dağılımı Grafik 4.15’te yer almaktadır.



Grafik 4.15: Her iki Kuruma yapılan insan haklı temelli başvuruların karşılaştırılması.

KDK'ye insan hakları temelli olarak üç yıl içerisinde toplam 2842 başvuru, TİHEK'e ise 2718 başvuru yapılmıştır. Aslında yetki bakımından KDK'ye yapılmış olan 2842 başvurunun, TİHEK'in yetki alanı içerisinde olduğu görülmektedir. Bu durumda, TİHEK'e insan hakları temelli yapılan toplam başvuru sayısı, 5560'a ulaşmış olacaktır. Salt sayısal açıdan başvuru sayısındaki artışın bile TİHEK'in tanınırlığına, kamuoyu önündeki saygınlığına ve vereceği kararlar ile de güvenilirliğine önemli katkılar sağlayacağı görülmektedir. En önemlisi de TİHEK'in ileriye dönük olarak kalıcılığına ve kurumsallaşmasına büyük katkı sağlayacaktır. Grafik 4.16'da her iki kuruma yapılan insan hakları temelli başvuruların sayıları sunulmuştur.



Grafik 4.16: KDK'ye yapılan başvurular.

Kamu Denetçiliği Kurumuna kendi yetki alanı içerisindeki konularla ilgili olarak yapılan başvurular ve verilen kararlar incelendiğinde, 2017 yılında 17.131, 2018 yılında 17.585, 2019 yılında 20.968 ve 2020 yılında da 90.209 başvuru olmak üzere toplamda 145.893 başvuru yapılmıştır. İlk üç yıl yapılan başvuru sayıları birbirine yakın olarak gerçekleşmiştir. KDK'nin 2020 yılı faaliyet raporunda, en fazla başvurunun %76,25'lik oranla banka ve finans kuruluşlarına yönelik olarak gerçekleşirken, bunu %2,42 ile Adalet Bakanlığı, %2,22 ile Mahalli İdareler, %2,06

ile de Üniversite ve Fakülteler, %1,91 ile Sağlık Bakanlığı ve %1,40 ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve %1,26 ile de Millî Eğitim Bakanlığına yönelik şikâyetler takip etmektedir.

2020 yılında karara bağlanan başvuru sayısı ise 91.100'dür. Yine aynı yıl içerisinde uzlaştırma ile sonuçlanan başvuru miktarı, 2867'dir. Aynı raporda başvurulardaki artış nedeni, Kurumun tanınırlığının ve halkın hak arama kültüründeki artış ile açıklanmaktadır. KDK'nin almış olduğu kararlar tavsiye niteliğindedir. 2020 yılındaki tavsiye karar sayısı, 68.832'dir. İdarenin tavsiye kararlarına uyum oranları ise yıllara göre, 2103 yılında %20, 2017 yılı %65, 2018 yılı %70, 2019 yılı %75 ve 2020 yılında da %76,38'dir. Kurumun tavsiye kararlarına uyumdaki artış nedenleri, Kurum tarafından kararların takip edilmesi, TBMM ile medya ve kamuoyu desteği ile açıklanmaktadır (KDK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 66-70). Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurular ve tesis edilen kararlar, Tablo 4.20'de sunulmuştur.

Tablo 4.20: KDK'ye yapılan başvurular, tesis edilen işlemler ve verilen kararların yıllara göre sayısal dağılımı.

Karar Türleri	2017	2018	2019	2020	Toplam
Gönderme kararı	4629	4812	8112	8555	26.108
İncelenemezlik kararı	4381	6517	6981	9254	21.273
Başvurunun geçersiz sayılması	56	187	159	164	566
Birleştirme kararı	2861	75	98	87	3121
Ayırma kararı	14	24	27	20	85
Dostane çözüm	1575	1916	1607	1808	6906
Kovuşturmaya yer olmadığı kararı	469	433	435	284	1621
Tavsiye kararı	245	677	860	68.128	69.910
Ret kararı	353	662	893	941	2849
Kısmen tavsiye kısmen ret kararı	177	269	410	704	1560
Toplam	14.760	15.572	19.582	90.209	133.999

Yapılan başvuruların 2849'u hakkında ret, 21.273'ü hakkında incelenemezlik, 1621'i için kovuşturmayaya yer olmadığı ve 566'sı için geçersiz sayılması kararı verilmiştir. İnceleme dışı kalan başvuru sayısı 23.460 olup, toplam başvuruların %17'sini oluşturmaktadır. Bu inceleme dışı kalan veya kovuşturmayaya yer olmadığına karar verilen başvurular içerisinde insan hakları temelli kaç başvuru olduğuna dair Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yıllık raporlarında herhangi bir bilgi yer almamaktadır. İnsan hakları ve ayrımcılıkla mücadele temelli başvurular, yetki ve görev aidiyeti itibarıyla TİHEK tarafından değerlendirilmiş olsaydı belki de mağduriyetlerin giderilmesi açısından sonuç daha farklı olabilirdi.

Örgütlerin verimli ve etkin olarak görev yapabilmelerinin temel kurallarından birisi de hiç şüphesiz ki, örgüt içi birimler ile örgütün dışındaki diğer örgütlerle yetki ve görev çatışmasının önlenmesidir. Özellikle devlet kurum ve kuruluşlarında bu daha belirgin olarak ön plana çıkmaktadır. TİHEK ile KDK arasındaki yetki çatışması, kuruluş aşamasında TBMM çalışma komisyonlarında ifade edilmiş ve sivil toplum örgütleri tarafından da gündeme getirilmiştir. Burada mağdur olan, nereye başvuracağını bilemeyen hak ihlaline uğramış ve uğrama potansiyeli olanlardır. İki kurumun da temel amacı, insan hakları ihlallerini önlemek ve standartlarını yükseltmekken, yetki çatışması nedeniyle mağduriyetlerin giderilmesinde problemlere neden olmaktadır.

Sonuç olarak, idarenin eylem ve işlemlerinin insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde hukuka uygunluğunu denetleyen KDK ile insan haklarının geliştirilmesi, ayrımcılığın önlenmesi ve ulusal önleme mekanizması olarak görev yapmakta olan, TİHEK'in yetkileri birbiri ile çakışmayacak şekilde yeniden düzenlenmelidir.⁴⁵ BM Ulusal İnsan Hakları El kitabında da belirtildiği gibi ulusal kurumların yetki ve sorumluluklarının diğer kamu kurum ve kuruluşları ile çakışmayacak, yetki çatışmasına neden olmayacak ve etkili iş birliğini temin edecek şekilde belirlenmesi esastır. TİHEK'in kurumsallaşması, etkin ve verimli olarak görev yapabilmesi, uluslararası bir aktör olarak ulusal kurumlar arasında yer alabilmesi için kuruluş yasasının Paris Prensipleri ile uyumsuz olan hususlarının düzeltilmesi önem arz etmektedir (UN, 1995: 28).

4.6 TİHEK'in Paris Prensiplerini Karşılama Durumu

4.6.1 TİHEK'in İdari Bağımsızlığı

Bağımsızlık, ulusal kurumların meşruluğunu ve güvenilirliğini sağlayan, Paris Prensipleri'nin temel ilkelerinden biridir. Bu açıdan bağımsızlık ilkesi, Paris Prensipleri'nin tamamının yorumlanmasında kullanılacak bir genel yorum ilkesidir. Paris Prensipleri açısından ulusal kurumların bağımsızlığı en basit manada, “kurumların yürütmeden bağımsız olmaları” şeklinde anlaşılmaktadır. Kurumların bağımsızlığı iki alanda ortaya çıkmaktadır: Birincisi, yasal dayanakla kurulmaları, çoğulcu yapıda oluşturulmaları, kendilerine ait bütçelerinin ve personelinin olması,

⁴⁵ TİHEK'in 2019 Yılı Faaliyet Raporunda, Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirilmesi Bölümünün Kurumsal Tehditler Başlığında; “insan hakları alanında faaliyet gösteren kurumların bazı görev alanlarının çakışması”, istikrar, kurumsallaşma ve gelecek açısından tehdit olarak değerlendirilmektedir (TİHEK 2019 Yılı Faaliyet Raporu, 89).

kendi çalışma kurallarını kendilerinin belirlemesi gibi hususları içeren biçimsel bağımsızlıktır. İkincisi ise işlevsel bağımsızlıktır. Biçimsel bağımsızlık ön şart olmakla birlikte, esas olan kurumların işlevsel yani fonksiyonel bağımsızlığıdır. Kurumun işlevsel bağımsızlığı açısından, faaliyetlerinden dolayı kime karşı ve nasıl hesap vereceği ve ayrıca faaliyetlerini özgürce yerine getirebilecek finansal ve işlevsel özerkliğe sahip olup olmadığı önem arz etmektedir (Eren, 2012: 181; Lions ve Pegram; 2017: 631).

TİHEK, kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli, idari ve mali özerkliğe sahip, adalet bakanlığı ile ilişkili, kanunla kurulmuş bir devlet kurumudur. Kendisine verilen görevleri, kendi personeli, kendi yönetmeliği, kendi mal varlığı ve kendi bütçesi ile yerine getirmektedir. Kurumun görev alanına giren konularla ilgili olarak herhangi bir organ, makam, merci veya kişinin emir ve talimat vermesi, tavsiye ve telkinde bulunması kanunla önlenmiştir. Kendi çalışma usul ve esaslarını, kendisinin hazırlayıp, Cumhurbaşkanlığının yürürlüğe koyduğu yönetmelik ile yerine getirmektedir. 6701 sayılı Kanununda yer alan düzenlemeler, Paris Prensipleri'nde belirtilen idari ve mali özerkliğe atıf yapmaktadır. TİHEK, yasal bir dayanakla kurulmuş olması, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali bağımsızlığa sahip bulunması ve kamu gücünden yararlanması gibi özellikleri ile tipik devlet kurumlarından, özel hukuk tüzel kişilerinden ve sivil toplum örgütlerinden ayrılmaktadır. Diğer taraftan insan haklarını hem koruma hem de geliştirme işlevi ile yargı organlarından da ayrılmaktadır. Çünkü Kurumun kararları, yargı organında olduğu gibi kesin hüküm ve bağlayıcı nitelik taşımamaktadır. Kurum, sadece ihlal olduktan sonra meydana gelen mağduriyetlerin giderilmesini sağlamakla kalmayıp, ihlalleri önleyici, toplumu eğitici, görüş ve önerileriyle danışma organı görevlerini de yerine getirmektedir (Eren, 2016: 86).

TİHEK, devlet teşkilatı içerisindeki yeri bakımından Adalet Bakanlığı ile ilişkilendirilmiş, kamu tüzel kişiliğine haiz, merkezi yönetimden ve mahalli idarelerden ayrık bir konumdadır. TİHEK her ne kadar ayrı bir tüzel kişiliğe ve özel bir bütçeye sahip olsa da kararların alınmasında ve yönetsel faaliyetlerin yerine getirilmesinde herhangi bir merciden emir ve talimat almaksızın bağımsız olarak yürüteceği hususu kanunla düzenlenmiş bulunsa da Kurum, doğrudan ve dolaylı olarak yürütmenin ağır vesayet denetimi altındadır. TİHEK üzerindeki yürütmenin vesayet denetimi daha çok şu alanlarda ortaya çıkmaktadır: Öncelikle

Cumhurbaşkanının Kurum üzerinde yönetsel yetkilerinin bulunması ve bu yetkilerini gerek görmesi halinde görevlendireceği bir bakan vasıtası ile kullanacak olmasıdır. Ayrıca Kuruma bağlı çalışma bürolarının açılmasının Cumhurbaşkanlığı onayına bağlı olması, hizmet birimlerinin ve büroların çalışma usul ve esaslarına ait yönetmeliğin, Cumhurbaşkanlığınca hazırlanıp yürürlüğe konulması, tüzel kişiliğe sahip özerk bir kurum için kabul edilemez bir vesayet denetimidir. Kurum Başkanı, 2. Başkan ve Kurul üyelerinin tamamının, Cumhurbaşkanlığınca atanması, Başkan ve Kurul üyeleri ile ilgili soruşturma izninin, Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir bakan iznine tabi olması, personel üzerinde özellikle de karar organı olan Kurul üyeleri üzerinde doğrudan vesayet denetimini oluşturmaktadır. Ayrıca idari ve mali özerkliğe haiz olan Kurumun personel kadrolarının, Strateji Bütçe Başkanlığı'nın onayına bağlı olması, Kurum bütçesinin ise Hazine ve Maliye Bakanlığı kontrolünde tahsis edilmesi gibi hususlar, doğrudan olmasa bile uygulamada vesayet denetimini oluşturmaktadır. Yürütmenin Kurum üzerindeki söz konusu bu vesayet denetimi, uluslararası idari ve mali özerklik standartları bakımından oldukça tartışmalı ve kabul edilemez düzenlemelerdir (TİHEK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 102).

TİHEK'in "A" statüsü ile akredite olabilmesi için öncelikle, Kurum üzerindeki yürütmenin ağır vesayet denetiminin uluslararası standartlar seviyesine çekilmesi gerekir. Bu kapsamda olmak üzere öncelikle Kurulun oluşumundaki çoğulcu temsiliyetin ve kurumsal bağımsızlığın sağlanabilmesi için Kurum Başkanının, 2. Başkanın ve Kurul üyelerinin, Cumhurbaşkanı tarafından atanması yöntemi terk edilerek, daha geniş katılımlı ve daha kapsayıcı bir seçim yöntemin benimsenmesi tercih edilmelidir. Ayrıca TİHEK'in idari ve mali bağımsızlığını önemli ölçüde kısıtlayan personel ve bütçesi üzerindeki yürütmenin kontrolü de, Paris Prensipleri'ne uygun bir düzeye çekilmelidir.

Kurumun idari bağımsızlığı açısından bir diğer önemli problem alanı da özellikle kurul üyelerinin görevlerinin icrası esnasındaki görevlerine yönelik düşüncelerini açıklamalarından, işlemlerinden ve kararlarından dolayı bir soruşturma ve kovuşturmayla uğramama güvencesinden mahrum olmalarıdır. Yani kurul üyelerine uygulanacak olan soruşturma usul ve esaslarının yasa ile düzenlenmiş olması ve yürütmenin kontrolünde olmaması gerekir. Özellikle de hem atayan hem de soruşturma iznini veren merci, aynı olmamalıdır. Çünkü insan hakları alanında çalışmak anahtarı kaybolmuş mayınlı sahada gezinmeye benzer.

Riski oldukça yüksek, sorumluluğu da bir o kadar ağır görevlerdir. Riskin ve sorumluluğun gerektirdiği yasal güvenceler sağlanmış olmalı ki, bu insanlar cesaretle görev yapabilsinler. Bu konuda birbirinden farklı uygulamalar bulunmaktadır. Bazı ülkelerde yargıçlara tanınan soruşturma ve kovuşturma usullerinin aynısı uygulanırken, bazı ülkelerde milletvekillerinin kürsü dokunulmazlığına benzer yöntemler uygulanmaktadır. Afganistan uygulamasında, tüm komisyon üyeleri ve personeli, yasal çerçevede görevlerini yerine getirirken, adli takibattan bağıştırlar. Arnavutluk Anayasasına göre de ombudsman, bir yüksek mahkeme yargıcının sahip olduğu dokunulmazlık haklarından yararlanmaktadır (Eren, 2012: 261-264). Avustralya İnsan Hakları Komisyonu ile Hindistan İnsan Hakları Ulusal Komisyonu uygulamasında ise yasalara uygun görev yapan komisyon üyelerinin hukuki sorumlulukları bulunmamaktadır (Eşsiz, 2010: 140-159).

6701 sayılı Kanuna göre Başkan ve Kurul üyeleri, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununa tabidirler. Başkan ve Kurul üyeleri hakkında soruşturma yapılması, Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bakanın iznine bağlanmıştır. Dolayısıyla hukuki olarak gerek görevleri esnasında gerekse görevlerini tamamladıktan sonra görev süresi ile bağılı kalmak kaydıyla görevlerinin ifasından kaynaklanan herhangi bir yargı güvencesi bulunmamaktadır. Kurul üyelerinin yargı güvenceleri bulunmadığı gibi soruşturma izninin, atanmalarının ve görevden alınmalarının tek bir mercide (yürütmede) toplanmış olmasından kaynaklanan ciddi ölçüde güven ve belirsizlik riskleri bulunmaktadır. Bu husus, özellikle kurul üyelerinin tarafsız ve vicdani kanaatleri ile karar vermeleri üzerinde olumsuz etkiye neden olma olasılığını barındırmaktadır.

6701 sayılı Kanunda, Kurul üyelerinin bağımsız ve tarafsız olarak kararlarını verecekleri, uygulayacakları, hiçbir makam, merci veya kişiden emir ve talimat almayacakları özellikle belirtilmektedir. Fakat Başkan, başkan yardımcıları ve Kurul üyeleri görev süreleri sona erdikten sonra tekrar seçilebilmektedirler. Bu kişilerin tekrar seçilebilmeleri, tecrübe ve bilgi birikimi açısından önemli olmasına karşın, tekrar seçilebilmek için karar ve uygulamalarında, atayan makamın tercihlerinin veya genel tutumunun etkili olabileceği hususları da göz ardı edilmemelidir.

Kurumsal bağımsızlığın bir diğet boyutu da kurumun kendisine verilen görevleri etkin olarak yerine getirebileceği fiziki mekânlara, altyapıya ve personele

sahip olmasını gerekli kılmaktadır. TİHEK'in 2020 Yılı Faaliyet Raporunda, kurumsal zayıflıklar şu başlıklar altında ifade edilmektedir: Bunlardan ilki, fiziki, teknik ve teknolojik yetersizliklerdir. Fiziki yapı yetersizliği olarak halen faaliyet göstermiş oldukları binanın alt yapı ve mekânsal şartlarının, Kurum ihtiyaçlarını karşılamadığı ifade edilmektedir. Bu nedenle ek hizmet binası kiralandığı ve 2021 yılı içerisinde de hizmete hazır hale getirileceği belirtilmektedir. Diğer bir zafiyet alanı ise personel kadro sayılarının yetersizliği ve kadroların serbest bırakılmasında, Strateji Bütçe Başkanlığı'nın onayının alınması zorunluluğudur. TİHEK, personel kadrolarının yetersizliği tespitinde bulunmasına karşın kendisine verilmiş olan görevleri etkin ve verimli olarak yapabilmesi için bir görev tanımı ve buna göre tespit edilmiş personel ihtiyaç çalışması ve önerisi bulunmamaktadır (TİHEK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 102).

Sonuç olarak, 6701 sayılı Kanunda, işlevsel ve biçimsel bağımsızlığı düzenleyen hükümlere kavramsal olarak yer verilmiştir. Ancak uluslararası standartları karşılama bakımından idari ve mali özerklik açısından oldukça önemli problem alanları bulunmaktadır. Kurumun etkin ve verimli olarak görev yapabilmesi için işlevsel bağımsızlığının önündeki engeller, uluslararası normlara uygun olarak düzenlenmelidir. Yani bu konuda öncelikle bir karar verilmeli, bu kurum gerçekten özerk bir kurum mu olacak, yoksa özerk kurum gibi tanımlanıp, tipik bir devlet kurumu mu olacak. 6701 sayılı Kanunda Kurumun idari ve mali bağımsız bir kurum olduğunun ifade edilmesi, ancak müteakip düzenlemelerle içinin boşaltılması, ihtiyaç, niyet ve uygulamalar bakımından örtüşmemektedir.

4.6.2 TİHEK'in Mali Bağımsızlığı

Kurumsal bağımsızlığın en önemli boyutu, hiç şüphesiz ki mali bağımsızlıktır. En genel anlamı ile mali bağımsızlık, kurumun görevlerini etkin olarak yerine getirebileceği yeterli ve sürekli güvenceli finansal bir kaynağa sahip olmasını ifade etmektedir. BM tarafından ulusal kurumlar üzerine yapılan bir çalışmada, kurumların %85'inin bütçelerinin kendileri tarafından hazırlandığı, %24,5'inin bütçesinin parlamentolar tarafından onaylandığı, geriye kalan kurumların ise genellikle adalet veya maliye bakanlıkları üzerinden bütçelerinin tahsis edildiği ve kurumların %47'sinin bu bakanlıkların bütçeleri üzerinde hissedilir etkilerinin olduğu bilgileri yer almaktadır. Aynı çalışmada kurumların %67'sinin bütçelerinin tamamının hazine yardımıyla karşılandığı, %69'unun ise

hazine dışındaki kaynaklardan karşılamak üzere kendilerine yetki verildiği belirtilmektedir (UN, 2009: 16-17).

Uygulamada ulusal kurumların bütçe tahsislerine ve kaynaklarına yönelik değişik teknikler kullanılmaktadır. Bu farklılıklar, ülkelerin devlet yapıları (üniter veya federal), mali sistemleri gibi kendilerine özgü birçok özelliğten kaynaklanmaktadır. Örneğin Almanya Ulusal İnsan Hakları Kurumu'nun mali kaynakları, devlet bütçesinden yapılan yardımlar üyelik ücretleri, proje bazlı sübvansiyonlar, kamu ve özel kişi bağışları, taşınır ve taşınmaz gelirlerinden oluşmaktadır (Almanya İnsan Hakları Kurumu Tüzüğü, md.5) İngiltere İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun gelirleri ise devlet bütçesinden yapılan yardımlar, bağışlar, sponsorlar tarafından sağlanan gelirler ile piyango gelirlerinden tahsis edilen ödenekler, satın alma ve kiralardan elde edilen gelirlerden oluşmaktadır (İngiltere Eşitlik ve İnsan Hakları Kurumu Çerçeve Dokümanı 2019, md.6-8).

TİHEK ise özel bütçeli bir kurum olarak, merkezi yönetim bütçesinin içerisinde yer almaktadır. 6701 sayılı Kanuna göre gelirleri, genel bütçeden yapılacak hazine yardımlarından, Kuruma ait taşınır taşınmazların satışı ve kiralardan elde edilecek gelirlerden, gelirlerin değerlendirilmesinden ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Diğer gelirler olarak da faiz gelirleri, kişilerden alacaklar ve tanımlanmayan diğer çeşitli gelirler yer almaktadır (TİHEK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 38-39).

TİHEK bütçesinin %99'una yakın bir kısmı, genel bütçe içerisinde kendisine ayrılan hazine yardımından oluşmaktadır. Bu uygulamanın en önemli mahzuru, genel bütçeden yapılacak olan malî yardımın her yıl yürütmenin takdirine bağlı olmasıdır. Yani Kurum bütçesi, bir yıl önceki bütçeye oranla önemli bir artış gösterebileceği gibi yürütme ile Kurum arasında meydana gelebilecek olası bir gerilime bağlı olarak görev yapamayacak şekilde kısıtlanabilme ihtimalinde bulunmaktadır. TİHEK'in bu anlamda malî bağımsızlığının önündeki en önemli engel, Bütçe Kanunu ile kendisine ayrılan ödeneğin, Hazine ve Maliye Bakanlığı kontrolünde harcamaya açılması ve tahsis edilmesidir ki, malî ve işlevsel bağımsızlık açısından son derece sınırlayıcı ve belirleyici bir engel oluşturmaktadır.

TİHEK, kendisine tahsis edilen bütçenin, görevlerini etkin olarak yerine getirecek yeterlilikte olmadığını, 2020 Yılı Faaliyet raporunda açık olarak belirtmektedir. Gelirlerinin kalemlere göre dağılımı incelendiğinde, personel giderleri ile mal ve hizmetler alımı giderleri, toplam giderlerinin yaklaşık %80'ini

oluşturmaktadır. Faaliyet raporunda, önleme mekanizması kapsamında ve temel hakların korunması çerçevesinde yapılan giderlerin bir değerlendirmesi yer almamaktadır (TİHEK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 102). TİHEK’e yıllara sâri olarak tahsis edilen hazine yardımları ve artış oranları Tablo 4.21’de sunulmuştur.

Tablo 4.21. TİHEK’in yıllara göre hazine yardımları ve artış oranları.

Yıllar	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Giderleri	Mal ve Hiz. Alım Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Toplam	Yıllık Artış %
2017	1.168.000	144.000	3.386.000	391.000		6.844.000	
2018	3.042.000	334.000	4.284.000	394.000		8.054.000	17
2019	4.501.000	577.000	4.043.000	351.000	3.500.000	12.972.000	61
2020	7.727.000	1.119.000	4.394	382.000	3.500.000	17.122.000	31
2021	11.510.000	1.618.000	4.831	424.000	3.847.000	22.230.000	29

Kurumun 2020 yılında hazırlamış olduğu 2019-2023 Stratejik Plan’da görev alanlarına yönelik maliyet tahminleri yer almaktadır. Yapılan beş yıllık tahmini projeksiyonlarda, 39.200.000 TL’lik bir kaynak ile insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik hedeflere öncelik verilirken, 35.200.000 TL’lik bir kaynak ile kurumsal kapasitenin artırılması, 24.800.000 TL’lik kaynak ile ulusal önleme mekanizması ve 20.800.000 TL’lik kaynak ile de ayrımcılıkla mücadele hedeflerinin finanse edilmesi planlanmıştır. Bu planlamanın, Kurumun daha önce gerçekleşen bütçe uygulamaları ve merkezi yönetim bütçeleme kriterleri dikkate alınarak hazırlandığı değerlendirilmektedir. Yukarıda yer alan beş yıllık maliyet tahminlerinin yıllık bazdaki rakamları ile planlanan hedeflerin %100 olarak gerçekleştirilmesi pek olası gözükmemektedir.

TİHEK’in kendisine verilen görevleri etkin ve verimli olarak yerine getirebilmesi için sürekliliği sağlanmış yeterli bir bütçeye sahip olması gerekir. Ulusal kurumların faaliyet gösterdikleri alanın son derece hassas olması nedeni ile yeterli bütçenin olması da kâfi görülmeyle, aynı zamanda mali bağımsızlık öngörülmüştür. Tablo 4.22’de Kurumun 2019-2023 Stratejik Planında görev alanlarına ait beş yıllık maliyet tahminleri yer almaktadır.

Tablo 4.22. TİHEK'in 2019-2023 Stratejik Plan tahminleri.

Hedef	2019	2020	2021	2022	2023	Toplam
İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi	5.400.000	6.900.000	8.100.000	9.000.000	9.800.000	39.200.000
İşkence ve kötü muameleye karşı etkin mücadele edilmesi	3.200.000	4.000.000	5.100.000	5.900.000	6.600.000	24.800.000
Ayrımcılıkla etkin mücadele edilmesi	2.900.000	3.500.000	4.300.000	4.800.000	5.300.000	20.800.000
Kurumsal kapasitenin artırılması	5.200.000	6.200.000	7.200.000	8.000.000	8.600.000	35.200.000
Toplam	16.700.000	20.600.000	24.700.000	27.700.000	30.300.000	120.000.000

Tablo 4.23'te, Kurumun geçmişteki üç yıllık bütçe tahminleri ile gerçekleşen miktarlar ve gerçekleştirme oranları sunulmuştur. Buna göre, 2019 yılında %77, 2020 yılında %83 ve 2021 yılında da %90 oranında gerçekleşmiştir.

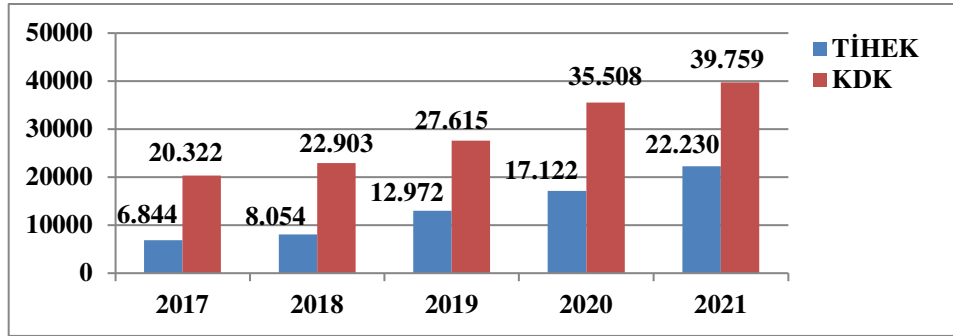
Tablo 4.23. TİHEK'in 2019-2021 bütçe tahminleri ve gerçekleştirme durumu.

	Planlanan	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı
2019	16.700.000	12.972.000	% 77
2020	20.600.000	17.122.000	% 83
2021	24.700.000	22.230.000	% 90

TİHEK'in bütçesi, benzer nitelikte görev yapan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bütçesi ile karşılaştırıldığında, Grafik 4.17' ve Tablo 4.24'de görüldüğü gibi, TİHEK'e tahsis edilen bütçenin oldukça yetersiz olduğu ve birbirinden farklı üç ayrı alandaki görevlerin, KDK'nin bütçesinin neredeyse yarısı oranında bir kaynak ile yerine getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Söz konusu mali yetersizlik, görevlerin verimli ve etkin olarak yerine getirilmesini olumsuz etkilediği gibi gelecekte de, kurumsal devamlılık ve öngörülebirlilik bakımından Kurum üzerinde olumsuz tesirlere yol açma risklerini taşımaktadır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre, stratejik hedef planları, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını belirlemek için hazırlanmaktadır. Stratejik hedef planlamasında, orta ve uzun vade olarak bir süre tanımlaması bulunmazken, beş yılda iki kez güncellenebileceği ve yenileme şartları ve usulü yönetmelikle düzenlenmiştir. Dolayısıyla TİHEK'in kurumsal verimliliği, etkinliği,

personel ve bütçe hedefleri, Kurumun Stratejik Hedef Planına göre gerçekleşmesi hedeflenmelidir.



Grafik 4.17. TIHEK ve KDK bütçelerinin karşılaştırılması

Tablo 4.24. TIHEK bütçesinin KDK bütçesine oranları (milyon TL).

	2017	2018	2019	2020	2021
KDK	20.322.	22.903.	27.615.	35.508.	39.759.
TIHEK	6.844.	8.054.	12.972.	17.122.	22.230.
	% 34	% 35	% 46	% 48	% 55

TIHEK’i, mali bağımsızlık açısından değerlendirdiğimizde, ilişkili olduğu Adalet Bakanlığının, kurum bütçesi üzerinde belirleyici bir etkisinin olduğuna dair somut bir düzenleme bulunmadığı görülmektedir. Ancak, bütçe tahsisi ve yönetimi, Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın kontrolünde olup, görevlerinin gerektirdiği oranlarda bir artış söz konusu değildir. Yıllara göre önemli oranda bir azalma olmamasına rağmen, 2019 ve 2021 yılı hariç anlamlı bir artış da görülmemektedir. Kurumun kendi bütçesini kendisinin hazırladığı ve harcamalarını, yıllık faaliyet ve performans raporları ile sorumlu olduğu Cumhurbaşkanlığına, TBMM Başkanlığına ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ile Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonuna sunduğu anlaşılmaktadır.

TIHEK’in ana finansman kaynağını, devlet tarafından tahsis edilen bütçe fonları oluşturmaktadır. Diğer devlet kurumları bütçesi ile mukayese edildiğinde hem bütçe yeterliliği açısından hem de verilen görevlerin etkin olarak yerine getirilmesi bakımından dengeli bir kaynak tahsisinin olduğunu söylemek pek de mümkün değildir. Devlet tarafından sağlanan bütçenin, hak ve özgürlüklerin korunmasını ve standartlarının geliştirilmesini sağlayacak ve engelli kişilerde dâhil olmak üzere toplumun geniş bir kısmını kapsayacak yeterlilikte olmadığı, Kurumun kendi hazırlamış olduğu faaliyet raporunda da belirtilmektedir. TIHEK’in 2017

yılında faaliyete geçmesi nedeni ile kamuoyu tarafından tanınırlığının ve güvenilirliğinin henüz tam olarak yaygınlaşmamış olmasından dolayı gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılan herhangi bir bağış da gerçekleşmemiştir. Kurum bütçesinin yıllara sâri olarak keyfi olarak kısıtlanmasını gösterecek herhangi bir olgu olmamakla birlikte azaltılmasını önleyecek gerekli tedbirlerin alınmadığı da gerçekleşen bütçe miktarlarından ve mevzuattan anlaşılmaktadır (TİHEK 2019-2023 Stratejik Plan, 32).

Sonuç olarak, 6701 sayılı Kanunda, mali bağımsızlığı güvence altına alacak düzenlemeler yer almaktadır. Ancak gerek Paris Prensipleri'nin mali bağımsızlıkla ilgili asgari şartlarını gerek Akreditasyon Komitesinin Tüzüğünde yer alan mali bağımsızlığa ait standartları gerekse de Akreditasyon Komitesinin Genel Gözlemler Değerlendirmelerinde belirtilen ilave güvenceleri sağlayacak tedbirlerin eksik ve yetersiz oldukları görülmektedir. Kurum kendi bütçesini, yürütmeden bağımsız olarak kendi hazırlamalı ve TBMM tarafından da onaylanmalıdır. Yani Kurum, TBMM'ye karşı sorumlu olmalıdır.

4.6.3 TİHEK'in Bağımsız İnceleme, Araştırma Yapabilme ve Karar Alma Yetkisi

Ulusal kurumların işlevsel özerkliği, kurumların çalışma yöntemlerine ilişkin olarak Paris Prensipleri ile tespit edilmiş olan genel ilkeler çerçevesinde tanımlanmaktadır. Ancak burada belirtilen hususlar, olması gereken asgari yetkilere işaret etmektedir. Dolayısıyla bir ulusal kurumun sahip olması gereken işlevsel özerklik, Paris Prensipleri'nde belirtilen standartların altında olmamalıdır. Bu nedenle de BM ve GANHRI, kurumun işlevsel özerkliğine ait yetkilerinin ilave tedbirlerle güçlendirilmesini istemekte ve akreditasyon süreçlerinde de bu hususları özellikle aramaktadır. Genel olarak işlevsel özerklik, ulusal kurumun kendi karar organları vasıtasıyla herhangi bir etkiye maruz kalmaksızın karar alıp uygulamasına, kendi çalışma usul ve yöntemlerini kendinin belirlemesine, resen veya başvuru üzerine soruşturmayı başlatıp sonuçlandırmasına, görüş ve tavsiyelerini kamuoyuna doğrudan veya medya aracılığıyla açıklayabilmesine yönelik yetkileri içermektedir (Beco ve Murray, 2014: 82-100).

TİHEK, kendi çalışma yönetmeliği kendi hazırlamaktadır. Kurum, kendi çıkardığı yönetmelik ile belirlenmiş kurallar çerçevesinde faaliyetlerini yürütmektedir. Kurumun kararları üzerinde herhangi bir kurum veya kişinin doğrudan bir etkisi yoktur. Fakat Kurul üyelerinin tamamının Cumhurbaşkanı

tarafından atanmasının, Kurum Başkanı ile 2. Başkanın, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesinin ve de Kurul üyelerinin tekrar seçilebilmelerinin, Kurul üyelerinin verecekleri kararlar üzerinde dolaylı bir etkiye neden olabileceği hususu da dikkate alınmalıdır. TİHEK, resen veya başvuru üzerine harekete geçerek inceleme ve araştırma yapmakta ve sonuçlandırmaktadır. Bu süreç içerisinde yetkinin kullanılması açısından herhangi bir kısıtlama veya engel bulunmamaktadır.

Ulusal kurumun görev ve sorumluluklarından birisi de gerektiğinde hazırlamış olduğu raporları, görüş ve önerileri, bizzat veya medya aracılığıyla kamuoyuna açıklayabilmesidir. Bu paylaşımdan amaç, var olan insan hakları sorununa kamuoyunun dikkatini çekerek, kamuoyu desteği ile sorunun çözülmesini sağlamak, tarafları çözüme zorlamaktır. TİHEK, görev alanıyla ilgili olarak Cumhurbaşkanlığına ve TBMM Başkanlığına sunulmak üzere yıllık raporlar hazırlamakla görevlendirilmiştir. Ayrıca kamuoyunu bilgilendirmek maksadıyla, düzenli yıllık raporların dışında özel raporlar hazırlayıp, kamuoyuna sunma yetkisi verilmiştir. TİHEK'in bu kapsamda hazırlamış olduğu, İşkence ve Kötü Muameleye Karşı Ulusal Önleme Mekanizması Raporu, İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Raporu, Ayrımcılıkla Mücadele Raporu, Yıllık Faaliyet Raporları ile özel raporlar kapsamında, Otizmli Çocukların Eğitim ve Ayrımcılık Yasağı Raporu ile Ermenistan'ın Karabağ'daki Eylemleri: İnsan Hakları İhlalleri ve İhlallerin Takibi Raporu, kurumsal sayfasında kamuoyu ile paylaşılmaktadır (TİHEK, 2021).

TİHEK'in işlevsel özerkliğini Paris Prensipleri ve mevcut uygulamalar çerçevesinde değerlendirecek olursak, Kurumun yetkilendirilmiş olduğu görev alanlarında resen ve başvuru üzerine soruşturma ve inceleme yapma yetkisine sahiptir. TİHEK'in söz konusu yetkilerini, 6701 sayılı Kanun kapsamında kendi sorumluluğu altında ve bağımsız olarak kullanabilme imkânına sahip olduğu sonucuna ulaşabiliriz. Bu kapsamda, görev alanına giren konularla ilgili olarak herhangi bir organın, makamın, mercinin veya kişinin Kurula emir ve talimat vermesi, tavsiye ve telkinde bulunması kanunla yasaklanmıştır (30250 sayılı Yönetmelik, md.56).

Sonuç olarak, eğer işlevsel özerkliğin kurumsal ve hukuki altyapısı oluşturulamaz ise Kurumun bağımsız ve tarafsızlığından bahsetmek için sadece kanun maddesinin herhangi bir bölümünde bağımsız veya tarafsız ibaresinin yazıyor olmasının, uygulamada hiçbir anlamı olmayacaktır. 6701 sayılı Kanunda

Kurumun bağımsızlığına yönelik düzenlemeler bulunmasına rağmen, Kurumun ne kadar bağımsız olduğu, Kurumun çalışmaları ve kararları ile somutlaşmaktadır. Kurumun vermiş olduğu kararlar ayrı bir başlık altında incelendiğinden dolayı bu konuya burada ayrıntılı olarak yer verilmemiştir (Eren, 2016: 80).

4.6.4 TİHEK'in Bilgi Belge Edinme ve Kişi Dinleme Yetkisi

Ulusal kurumlar, yarı yargısal nitelikli görev ve sorumluluklarını etkin olarak yerine getirebilmeleri için yargı organlarının sahip oldukları bazı yetkileri ve yöntemleri kullanmaktadırlar. Bu yetkiler, genelde inceleme ve araştırma esnasında ihtiyaç duyulacak olan belge ve bilgilere ulaşmayı, belgelerden birer örnek temin edebilmeyi, kişileri ve tanıkları dinleyebilmeyi ve gerektiğinde de yerinde inceleme yapabilmeyi içermektedir. Ancak ulusal kurumlar, bir yargı organı olmadıkları için delillerin toplanması usul ve esaslarına sıkı sıkıya bağlı değildirler. Ulusal kurumlar, sadece araştırmanın gerektirdiği bilgi ve belgeleri, yargının kullanmış olduğu usul ve yöntemleri kullanmak suretiyle makul bir zamanda ve en ekonomik şekilde temin etmeyi amaçlamaktadırlar. Oysa adli soruşturmalarda delillerin elde edilmesi ve kovuşturmalarda delil olarak kabul edilmesi hususları, uluslararası ve ulusal normlarla çok katı kurallara bağlanmıştır (Beco ve Murray, 2014: 101-112).

Bilgi ve belge temin edebilme, tanıkları dinleyebilme ve yerinde inceleme yapabilme yetkisi, bağımsız araştırma ve çalışabilme özerkliği ile doğrudan ilgili olduğu kadar aynı zamanda kurumun örgütsel işlevselliği, etkinliği ve güvenilirliği açısından da ayrı bir önem arz etmektedir. Kurumsal etkinlik ve güvenilirlik açısından değerlendirdiğimizde, yetkinin içeriği ve yaptırım gücü ön plana çıkmaktadır. Yaptırım gücünün etkinliği ise kurumun talep ettiği bilgi ve belgeleri vermekten imtina edenlere, geciktirenlere veya engel olanlara adli ve idari yaptırımların uygulanması ve gerektiğinde zor kullanılması yetkileri ile anlam kazanmaktadır. TİHEK'e yukarıda belirtilen konularla ilgili olarak yasal işlem yapılması için gerekli girişimlerde bulunma yetkisi verilmiş ise de bu girişimlerin sonuçsuz kalması durumunda nasıl bir işlem yapılacağı hususu düzenlenmemiştir (Eren, 2016: 120).

Eğer bir ulusal kurum aynı zamanda yarı yargısal yetkileri de kapsayacak şekilde yetkilendirilmiş ise bu görev ve sorumluluğu yerine getirecek şekilde olabildiğince geniş yetkilerle donatılmış olmalıdır. Bu nedenle kurumun yetki alanı, başta devlet kurumları olmak üzere tüm gerçek ve tüzel kişileri kapsayacak şekilde belirlenmelidir. Devlet ve toplum güvenliği nedeniyle inceleme ve soruşturma

yetkisi dışında bırakılacak olan kurum ve kuruluşlar, olabildiğince asgari seviyede tutulmalıdır. Söz konusu kurumlarla ilgili inceleme ve soruşturmanın usul ve esasları ise önceden belirlenmiş ve kurallara bağlanmış olmalıdır (Beco ve Murray, 2014: 101-112).

TİHEK'in bilgi ve belgelere ulaşabilme, gerçek ve tüzel kişilerin yazılı ve sözlü açıklamalarını alma, tanık dinleme, gerektiğinde bilirkişi görevlendirme ve yerinde inceleme yapma yetkileri, 6701 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Ancak hassas kurumların inceleme ve soruşturma kapsamındaki yerleri ve bunlara uygulanacak usul ve esaslar belirtilmemiş ve bu hususları belirleyen diğer hukuki düzenlemelere de herhangi bir atıfta bulunulmamıştır. Ulusal kurumlar açısından ihtiyaç duyulan bir diğer önemli husus ise ihtiyaç duyduklarında yerinde inceleme yapabilme yetkisidir. Fakat TİHEK'in bu konudaki yetkisi de sadece alıkonulma merkezlerinin incelenmesi ile sınırlıdır. Asıl önemli problem ise bu konuda Kurum Başkanının sahip olduğu yetkililerdir. Çünkü belge, bilgi talep etme, kişi ve tanıkları dinleme, bilirkişi tayin etme ve yerinde inceleme ve araştırma yapmak üzere heyetin oluşturulmasına ait yetkilerin tamamı, Kurumun Başkanına aittir. Eğer Başkan konu ile ilgili süreci başlatmaz ve yetki vermez ise bu konuda hiçbir işlem yapılamamaktadır (Eren, 2016: 119-120).

Alıkonulma yerlerinin ziyareti açısından da kurumlar arası bir yetki problemi veya yetkisizlik sorunu bulunmaktadır. 6701 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi ile 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkındaki Kanun (CGTİHK)'un 85'inci maddesi birbiri ile çelişmektedir. CGTİHK'ye göre, Kurum, kurul ve kuruluşların, heyet halinde veya bireysel olarak ceza ve infaz kurumlarını ziyaret edebilmeleri ve hükümlülerle görüşebilmeleri için Adalet Bakanlığından izin almaları gerekmektedir. Aynı şekilde Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerle yetkisi kabul edilen kurum ve kuruluşların yapacakları ziyaretler de Adalet Bakanlığının iznine tabidir. TİHEK'in asli görevleri içerisinde yer alan, alıkonulma yerlerini ziyaret etmesi hususunun Adalet Bakanlığının iznine tabi olması, Kurumun işlevsel bağımsızlığı ile önleyici nitelikteki ulusal önleme mekanizması görev ve sorumlulukları açısından kabul edilemez bir durumdur (TİHEK 2019-2023 Stratejik Plan, 20).

6701 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde yer alan hüküm gereğince, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, gerçek ve tüzel kişilerin istenilen bilgi ve belgeleri, otuz gün içerisinde TİHEK'e göndermeleri zorunlu tutulmuştur. Buradaki "tüm"

kelimesi, özel kanunlarla düzenlenmiş muafiyetler ile kapsam dışına çıkarılmış kurum ve kuruluşlar açısından uygulamada gerçekliği tam olarak karşılamamaktadır. Genelde hak ihlallerinin devlet kaynaklı ve ihlallerin öznesinin de kamu görevlilerinin olması nedeniyle ihlal iddiaları devlete karşı ileri sürüleceğinden, yetkilerin çok açık ve anlaşılır bir şekilde ve mevcut mevzuat ile uyumlu olarak düzenlenmesi önem arz etmektedir (TİHEK Kanunu, md.19).

Sonuç olarak, ulusal kurumların inceleme ve araştırma yetkileri içerisinde yer alan bilgi ve belgeye ulaşma, örneklerini alma, kişileri ve tanıkları dinlenme gibi hususları belirleyen en önemli faktör, ülkenin hukuk geleneği, mevcut mevzuatı, hukuki rejimi ve demokratik yönetim kültürüdür. 6701 sayılı Kanun'un gerekçeler bölümünde, uluslararası sözleşmelere uygun bir kurumsal yapının oluşturulması zorunluluğu belirtilirken ve Paris Prensipleri'ne atıf yapılırken diğer taraftan da bu ilkeleri anlamsızlaştıracak düzenlemelere yer verilmiş olması, bu konudaki genel tutum ve yaklaşımı göstermektedir. 6701 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde belirtilen idari ve mali bağımsızlık kavramının içeriği, ilerleyen maddelerdeki düzenlemelerle adeta içi boşaltılmaktadır. TİHEK, hazırlamış olduğu 2019-2023 Stratejik Planda da işlevsel bağımsızlığına yönelik bu tür kısıtlayıcı düzenlemelere ilişkin tespitlerde bulunmakta ve bu hususların düzeltilmesi teklif edilmektedir (TİHEK 2019-2023 Stratejik Plan, 20).

4.6.5 TİHEK'in Örgütlenme Yetkisi

Ulusal kurumların, etkin ve verimli olarak görev yapabilmeleri için öncelikle ülkenin egemenlik alanı içerisinde herkesin kolaylıkla ulaşabileceği şekilde yaygın olarak örgütlenebilmeleri gerekir. Ulusal kurumların yurt içinde ve yurt dışında teşkilatlanma ihtiyacı, ülkenin coğrafi, fiziki ve iklim şartlarına, demografik yapısına, ekonomik, sosyolojik ve kültürel koşullarına bağlı olmakla birlikte asıl belirleyici olan, ülkenin insan hakları uygulamaları ve standartlarıdır. Uygulamada, ülkelerin kendi ihtiyaçlarına ve insan hakları sorunlarına bağlı olarak ülke genelinde veya belirli bölgelerde teşkilatlandıkları görülmektedir: Afganistan Ulusal İnsan Hakları Kurumu'nun sekiz bölgesel, altı il bazında, Nepal Ulusal İnsan Hakları Kurumu'nun beş bölgesel, altı il bazında, Kore Ulusal İnsan Hakları Kurumu'nun ülke genelinde beş ve Sri Lanka Ulusal İnsan Hakları Kurumu'nun da on adet, ülke genelinde temsilcilik bürosu bulunmaktadır (GANHRI, 2021).

TİHEK, 783.562 km²'lik bir coğrafyaya yayılmış, 81 il, 922 ilçe, 386 belde ve 18.827 köyde yaşayan, toplam 83.614.362 kişiye hizmet vermekle mükelleftir.

Nüfusun yoğunluğu ve dağılımı açısından da 16 milyona yakın nüfusu ile dünya metropollerinde yer alan İstanbul, 6 milyon nüfuslu Ankara, 4 milyon nüfuslu İzmir, 3 milyon nüfuslu Bursa ve 2,5 milyon nüfuslu Antalya dâhil olmak üzere, 81 ilin tamamında aynı standartlarda görev yapmak zorundadır. Kuruma 2020 yılı içerisinde toplam bin üç yüz altmış üç başvuru yapılmış olup, yüz yetmiş bir başvuru ile İstanbul birinci, yüz on bir başvuru ile Ankara ikinci, altmış üç başvuru ile İzmir üçüncü, kırk altı başvuru ile Bursa dördüncü ve otuz yedi adet başvuru ile Antalya da beşinci sırada yer almaktadır. Mardin, Ardahan, Amasya, Burdur, Tunceli illeri, birer başvuru ile en az başvuru yapılan iller arasında yer almaktadır. Hiç başvuru yapılmayan iller ise Siirt, Bitlis, Kars, Iğdır ve Gümüşhane illerdir (TİHEK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 64).

Günümüzde iletişim araçlarındaki gelişmişlik, çeşitlilik ve süratin olağanüstü seviyede olduğu bir gerçektir. Bu nedenle yaşadığımız çağ, bilgi ve teknoloji çağı olarak da adlandırılmaktadır. Ancak bu durum, ulusal kurumların yerelde ve uluslararası alanda örgütlenme ihtiyacının önünde bir engel olmamalıdır. TÜİK'in 03 Eylül 2021 verilerine göre Türkiye'de sabit telefon abone sayısı 11.484.604, cep telefonu abone sayısı 82.128.104, internet abone sayısı ise 82.364.590'dır. Bu verilerin içerisinde birden fazla abonelik ile tüzel kişilik abonelikleri de bulunmaktadır. TÜİK'in verileri arasında kişisel bilgisayar ve tablet sahipliği verileri bulunmamaktadır (TÜİK, 2021).

Teknolojik imkânlarla ulaşım açısından herkes eşit şartlara sahip bulunmamaktadır. Teknolojiye ulaşmanın belirli bir maliyetinin olmasının yanı sıra ülkenin her yerine aynı kalitede ve çeşitlilikte iletişim olanaklarının götürüldüğünü söylemek de mümkün değildir. TİHEK'in yayımlamış olduğu 2020 Faaliyet Raporunda Kuruma yapılan başvuruların, üç yüz otuz ikisinin elektronik ileti, beş yüz yedisinin posta, beş yüz onunun belgegeçer yoluyla ve on üçünün de elden yapıldığı belirtilmektedir. Yapılan başvuru yöntemleri içerisinde en az tercih edilen şahsi başvuru yöntemidir. İhlal iddialarının altı yüz altmış ikisi başvuru, yedi yüz biri dilekçe ve ihbar niteliğinde yapılmıştır (TİHEK 2020 Faaliyet Raporu, 63).

Ulusal kurumların ulaşması gereken asıl hedef kitle, hak ihlaline uğrama riski yüksek olan ve hak arama konusunda kısıtlı olanaklara sahip ve yoğunluk baskısı altında olan kişilerdir. Özellikle büyük kentlerin dışında yer alan küçük yerleşim merkezlerinde ve kırsal alanlarda yaşayan bireylerin ulusal kurumlara ulaşım imkânları hem teknolojik olanaklar hem maliyet hem de güven duygusu

açısından oldukça sınırlıdır. Bu nedenle de ulusal kurumlar tarafından özellikle ulaşılması istenilen ve haklarını arama noktasında ciddi engellerle karşılaşabilecekleri değerlendirilen, kadınlar, çocuklar, yaşlılar, engelliler ile farklı etnik, dini inanç, ırk ve dilsel kökene mensup gruplar ve bireyler, farklı cinsel kimliğe sahip kişiler, göçmen işçiler ve mülteciler hedef kitle olarak kabul edilmektedir.

Türkiye’de engelli bireylerin toplam nüfus içerisindeki oranı %6 olup, yaklaşık 5 milyon civarındadır. Okuma yazma bilmeyen erkek sayısı 286.590, kadın sayısı ise 1.738.389’dur. Altmış beş yaş üstü yaşlı birey sayısı 7.953.555’tir. Türkiye genelinde geçici koruma kapsamında yirmi iki ilde yirmi altı geçici gönderme merkezi, ayrıca beş ilde de yedi barınma merkezi bulunmaktadır. Gönderme merkezlerinin toplam kapasitesi 16.108’dir. Barınma merkezlerinde toplam 59.932, barınma merkezlerinin dışında 3.605.404 Suriye uyruklu göçmen bulunmaktadır. Suriye uyrukluların dışında 138 farklı ülkeden toplam 1.333.410 göçmen, Türkiye genelinde ikamet etmektedir (İç İşleri Bakanlığı, 2021).

2020 yılı içerisinde TİHEK’e yapılan bin üç yüz altmış üç başvurunun, iki yüz yirmi ikisi kadınlara, altı yüz yirmi altısı erkeklere aittir. Yapılan başvuruların dağılımı ile ilgili olarak Kurum tarafından (yaşlı, engelli, göçmen, çocuk ve alıkonulma merkezlerinde bulunma durumlarına göre) istatistikî bir tasnif yapılmamıştır. Türkiye’de halen yaşanan kadına yönelik şiddet sorunu bile başlı başına TİHEK tarafından özellikle takip edilmesi gereken konu odaklı bir insan hakları sorunudur. Dolayısıyla TİHEK’in özellikle ulaşması gereken hedef kitle yukarıda belirtilen hassas gruplarda yer alan ve Kuruma ulaşma imkânı bulamayan veya sınırlı olan bireylerdir (TİHEK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 62-73).

Ulaşılabilirlik ve kuruma duyulan güven açısından da yerel ve bölgesel teşkilatlanma önem arz etmektedir. Yukarıda belirtilen hassas grup içerisinde yer alan ve hak ihlaline uğrama potansiyeli yüksek olan bireyler ve gruplar, hak arama konusunda yeterli bilgiye sahip olmadıkları gibi, genelde devlet kurum ve kuruluşları içerisinde veya yakınında bulunan yerlere gitmekten de çekinmektedirler. Bu nedenle de ulusal kurumların mümkün olduğunca kamu binalarının dışında ve uzağında olmaları, yaşlıların ve engellilerin kolaylıkla ulaşabileceği fiziki altyapıya ve iletişim donanımlarına sahip ana arterlerde kurulmaları tercih edilmektedir (UN, 1995: 100).

Ulusal kurumların ülke genelinde veya belirli bir bölgede yaşanan insan hakları sorununa özgü olarak çalışma grupları oluşturabilmeleri ve çalışma büroları açabilmeleri, çalışma özerkliğinin ve kurumsal bağımsızlığının da ayrılmaz bir parçasıdır. TİHEK'in Ankara'da merkez teşkilatına ait bir binası bulunmakta olup, yurtiçinde herhangi bir bürosu veya temsilciliği mevcut değildir. Kurumun stratejik planı içerisinde kısa, orta ve uzun vadede de büro kurma ile ilgili bir hedef yer almamaktadır. Ülkemizde faaliyet göstermekte olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ise İstanbul'da bir ofisi bulunmaktadır (TİHEK 2019-2023 Stratejik Plan, 20).

TİHEK, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları vasıtasıyla da başvuruları alabilmekte ve bu kurullar tarafından alıkonulma merkezlerine yapılan ziyaretlerin sonuç raporlarını inceleyebilmektedir. Ancak bu kurullara yapılacak başvurular, kamu binaları içerisinde (valilik ve kaymakamlık binaları) kamu görevlilerince alınmaktadır. Bu nedenle hak ihlaline uğrayanlar, başvuru yapma konusunda daha temkinli davranacaklardır. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, alıkonulma merkezlerine yapmış oldukları ziyaretleri raporlaştırarak bir suretini TİHEK'e göndermektedirler. TİHEK, valilik aracılığıyla kendisine gönderilen raporlar üzerinden inceleme yaparak, raporda belirtilen tavsiyeleri takip etmektedir.

Ulusal önleme mekanizması görevinde çalışan personelin konusu ile ilgili uzmanlaşmış ve özel eğitim almış olması gerekmektedir. Alıkonulma merkezlerinin tipine ve buralarda kalan kişilerin özelliklerine göre ayrı ayrı inceleme yapılması gerekmektedir. Bu farklılıklara göre uzman personel tarafından ziyaretlerin yapılması önleme açısından oldukça önemlidir. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarında çalışan personelin sayısal yetersizliği ve uzmanlık nosyonunun eksikliği nedeniyle yapacakları ziyaretler önleme açısından yeterli olmamaktadır. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının içerisinde, sivil toplum örgütleri, meslek odaları, siyasi parti temsilcileri ve kamu kurum kuruluşlarının temsilcileri de yer almaktadır. Ancak kamu otoritesinin inisiyatifine ve iznine bağlı olarak gerçekleştirilen ve de raporlaştırılan ziyaretlerin tam anlamıyla objektif olması gerçekleşmemektedir. Bu nedenle, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları aracılığıyla alınan başvurular, yapılan ziyaretler, gerçek bilgileri ve sayıları tam olarak yansıtmamaktadır. Bu konuda yaşanan güncel sorun, Kurumun Stratejik Planında da, insan kaynağı yetersizliği olarak değerlendirilmekte ve Kurum ile İl ve İlçe

İnsan Hakları Kurulları arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi teklif edilmektedir (TİHEK 2019-2023 Stratejik Plan, 20).

6701 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi uyarınca, gerek görülmesi halinde Kurumun teklifi üzerine ve Cumhurbaşkanının kararıyla çalışma büroları kurulabilmektedir. Ancak kanunda yer alan bu hüküm, Kurumun çalışma özerkliği ve örgütsel bağımsızlığı açısından Paris Prensipleri'nin gereklerini tam olarak karşılamamaktadır. Çünkü Kanunda, çalışma bürolarının tanımlaması ve açıklaması yapılmamıştır. Büroların hangi koşullarda açılacağı belli olmadığı gibi, örgütsel yapısına, yönetsel işlevlerine ve sahip olacağı yetkilere yönelik de herhangi bir bilgi yer almamaktadır. Aynı zamanda gayrimenkul alma ve kiralama yetkisi olan, tüzel kişiliğe sahip, özel bütçeli bir kurumun, finansal olarak yetki bakımından büro kurması için ayrıca yürütmenin kararına ihtiyacı bulunmamaktadır. Bu durum hem tüzel kişilikle hem de Paris Prensipleri ile örtüşmemektedir. Paris Prensipleri'nin işlevsel özerklik ve örgütsel bağımsızlık kriterleri ile bağdaşmayan bu hususların düzeltilmesi gerekmektedir (Eren, 2016: 112-113).

Sonuç olarak, TİHEK'in yapacağı kurumsal altyapı analizleri de dikkate alınmak suretiyle uluslararası standartlara uygun olarak tespit edilecek teşkilatlanma ihtiyaçları, Kurumun stratejik yatırım planları ile gerçekleştirilmelidir. Bu kapsamda olmak üzere coğrafi koşullar, nüfus dağılımı ve insan hakları sorunları da dikkate alınmak kaydıyla öncelikle ilk aşamada, İstanbul, İzmir, Ankara, Antalya, Artvin, Diyarbakır ve Erzurum'da il bazında büroların kurulması planlanmalı ve hayata geçirilmelidir.

4.6.6 TİHEK'in Paydaşları ile İş birliği Yapabilme Yetkisi

Ulusal kurumların görev ve sorumluluklarını etkin ve verimli olarak yerine getirebilmeleri için yerel, bölgesel ve uluslararası platformlarda faaliyet gösteren paydaşlarıyla iş birliği ve dayanışma içerisinde hareket etmeleri beklenir. İş birliğinin kapsamı genel olarak, bilgi ve tecrübe paylaşımını, teknik ve mali destek sağlanmasını, eğitim faaliyetlerinin icra edilmesini, hükümet organları ile diğer aktörler arasında ortak bir insan hakları anlayışı ve yaklaşımının oluşturulmasını, kamuoyu desteğinin sağlanmasını içermektedir. Uluslararası paydaş olarak, başta BM'nin insan hakları ile ilgili organları olmak üzere, bölgesel ölçekte faaliyet gösteren gerek devlet kurumu niteliğindeki gerek sivil toplum kaynaklı gerekse de insan hakları alanında faaliyet gösteren özerk kurum ve kuruluşlar kabul edilmektedir. Ulusal Kurumlar hem BM'nin hem de bölgesel ölçekte yer aldıkları

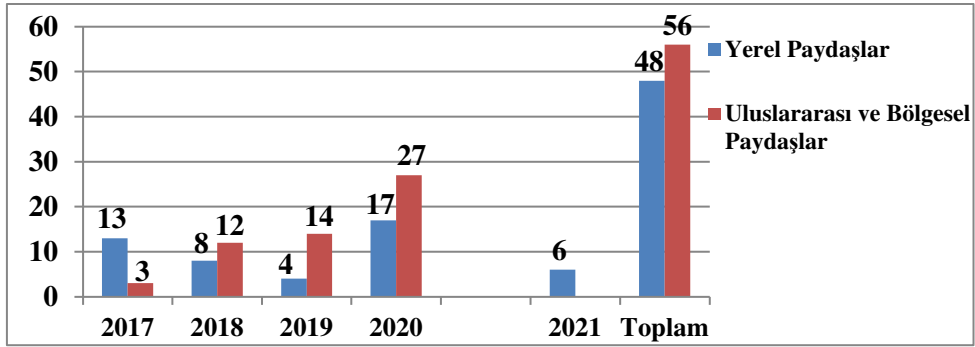
coğrafyada oluşturulmuş olan insan hakları kurumlarının üyesi konumundadırlar. Bu üyelikleri çerçevesinde ilgili kurum ve kuruluşlardan bilgi ve tecrübe aktarımları, teknik ve mali yardımlar almaktadırlar ve ortak eğitim faaliyetleri gerçekleştirmektedirler (Beco ve Murray, 2014: 113-132). Ulusal kurumların gelişimi ve kurumsallaşmaları bakımından uluslararası paydaşları ile yapmış oldukları iş birliği oldukça önemlidir. Bu iş birliği, aynı zamanda yerel ve bölgesel ölçekte yaşanan herhangi bir insan hakları probleminin çözümüne, uluslararası kamuoyu desteğinin sağlanması bakımından da önemli katkılar sağlamaktadır (UN, 2009: 35-42).

Yerel paydaşlar ise insan hakları alanında faaliyet gösteren sivil toplum örgütleri, meslek odaları, barolar, üniversiteler, medya organları, gönüllüler ile kamu kurum ve kuruluşlarından oluşmaktadır. Ulusal kurumların yerel paydaşları ile yapacakları iş birliği hem çoğulcu oluşumun ve temsiliyetin sağlanmasına katkı sağlayacak hem de ulusal kurumların görünen devlet kurumu yapısı ile ulaşamadığı kitlelere ve bireylere ulaşımını kolaylaştıracaktır. Ulusal kurumların yerel paydaşları ile geliştireceği kapsamlı iş birliği, aynı zamanda ulusal kurumların kamuoyu önündeki tanınırlığını, meşruiyetini arttıracak ve güvenilirliğini sağlayacak oldukça önemli bir araçtır (UN, 2010: 125-135).

Danimarka İnsan Hakları Kurumu'nun yerel paydaşları ile iş birliği kapsamında oluşturmuş olduğu ilişki modeli, örnek bir uygulamadır. Ülkede insan hakları alanında faaliyet gösteren sivil toplum örgütleri, meslek odaları, gönüllü kişiler, uzmanlar, hassas gruplara ait dernekler ve vakıflar olmak üzere otuzun üzerinde kurum ve kuruluş, Kurumun çalışmalarına katkı sunmaktadır. Bu şekildeki geniş tabanlı kapsayıcı bir katılımı çoğulcu bir oluşum ve temsiliyet sağlanırken aynı zamanda da toplumsal destek, meşruiyet ve kurumsal güvenilirlik güçlendirilmiş olmaktadır (Europe Council Human Rights, 2020).

TİHEK, 2019-2023 Stratejik Plan çalışması ile birlikte paydaş analizi yaparak, iç ve dış paydaş matrislerini belirlemiştir. Kurumun yapmış olduğu çalışmada, Kurum personeli iç paydaş olarak değerlendirilmektedir. Dış paydaşlar olarak da, Cumhurbaşkanlığı, TBMM Başkanlığı, yargı organları, Bakanlıklar, Kamu Denetçiliği Kurumu, Düzenleyici Denetleyici Üst Kurullar, Valilikler, Kaymakamlıklar, Mahalli İdareler, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, Yüksek Öğretim Kurumları ve Üniversitelerin insan hakları merkezleri, medya ve basın yayın kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgütler, yabancı ülkelerin

ulusal insan hakları kurumları ve gerçek ve tüzel kişiler ile tüm kurum ve kuruluşlar sıralanmaktadır (TİHEK 2019-2023 Stratejik Plan, 24-25).



Grafik 4.18. TİHEK’in paydaşları ile birlikte gerçekleştirdiği etkinlikler.

TİHEK, yerel paydaşları ile iş birliği kapsamında 2017 yılında on üç, 2018 yılında sekiz, 2019 yılında dört, 2020 yılında da on yedi ve 2021 yılında da 6 olmak üzere toplam kırk sekiz etkinlik gerçekleştirmiştir. Gerçekleştirilen etkinlikler, genellikle AB’ye uyum süreci kapsamında kamu bürokrasisi tarafından yürütülen çalışma toplantıları ile kamu kurum ve kuruluşlarının personeline verilen hizmet içi eğitimlerden oluşmaktadır. 2018 ve 2021 yılında gerçekleştirilen on dört etkinlik, 6701 sayılı Kanunda belirtilen “istişare komisyon toplantısı (1 adet), il istişare toplantıları (5 adet), sempozyumlar (4 adet), çalıştaylardan (4 adet) oluşmaktadır. Kurumun faaliyet raporunda, istişare komisyonu ve il istişare toplantılarına katılan kurum, kuruluş ve sivil toplum örgütleri hakkında herhangi bir açıklama bulunmadığı için toplumun tüm katmanlarını kapsayıp kapsamadığı konusunda bir değerlendirme yapılamamaktadır. İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi, ayrımcılıkla mücadele ve ulusal önleme mekanizması kapsamındaki konularda, TİHEK’in yerel paydaşları ile iş birliği faaliyetlerinde daha proaktif rol alarak, gündemi de belirleyecek şekilde kurumsal çalışmalarını kamuoyu önünde tanınır hale getirmesi ve farkındalığı arttırması, kurumun geleceği, istikrarı ve devamlılığı açısından oldukça önemlidir.

TİHEK, uluslararası paydaşları ile gerçekleştirmiş olduğu etkinlikler kapsamında ise 2017 yılında üç, 2018 yılında on iki, 2019 yılında on dört, 2020 yılında da yirmi yedi olmak üzere toplamda elli altı etkinlik gerçekleştirmiştir. TİHEK, içerisinde bulunulan dönem itibarıyla henüz akredite olmadığı için toplantılara söz ve oy hakkı olmaksızın gözlemci statüsü ile katılmaktadır.

Kurumun uluslararası paydaşları ile olan ilişkilerini geliştirebilmesi, bilgi ve dokümantasyon, teknik ve mali destek sağlayabilmesi için akreditasyon sürecinin tamamlanmasına öncelik vermesinin kaçınılmaz olduğu görülmektedir. Özellikle uluslararası alanda kurumsal varlığını kabul ettirmesi, yerel ölçekte de kalıcılığına ve kurumsallaşmasına önemli katkılar sağlayacaktır (TİHEK 2019-2023 Stratejik Plan, 25).

TİHEK'in yerel ölçekteki paydaşları ile olan ilişkilerinin geliştirilmesi için istişare komisyonlarının oluşturulması ve istişare toplantılarının düzenlenmesi yeterli değildir. İnsan hakları alanında faaliyet gösteren ve evrensel standartlarda meşruiyetini ispat etmiş ve kabul görmüş yerel sivil toplum örgütlerinin ulusal kurumun çalışmalarına etkin olarak katılabilmelerine, Kurul üyelerinin seçiminde de kendilerini temsil edecek adaylarını gösterebilmelerine, düzenli olarak danışma toplantılarına katılımlarının sağlanabilmesine imkân tanınmalıdır.

4.6.7 TİHEK'in Personel Rejimi

Ulusal kurumların özerk yapıları, personel istihdamı ve yönetimi konularında kurumun özerkliğini pekiştirecek bir takım kendine özgü yetkilere sahip olmalarını zorunlu kılmaktadır. Personel rejimi ile ilgili hususlar, Paris Prensipleri ile belirlenmiş olup, genel olarak şu temel ilkeleri içermektedir: Öncelikle Kurum, personel ihtiyacını kendisi belirleyebilmeli, istihdam edeceği personeli liyakat esasına göre seçip atayabilmeli, gerektiğinde görevden alabilmeli ve tüm bu süreçler, yasal bir prosedür içerisinde yürütülmelidir. Eğer kuruma dışarıdan personel ataması veya görevlendirilmesi yapılması bir zorunluluk ise bu personelin özelliklerini ve sayısını kurumun belirlemesi gerekir. Dışarıdan atanacak veya geçici olarak görevlendirilecek personel sayısı, kurumun personel kadrosunun belirli bir oranı geçmemeli ve bu oran mevcut en iyi uygulamalar ve uluslararası standartlara göre, %10'u aşmamalıdır (Beco, 2007: 349-351).

Ulusal kurumlarda görev yapan personeli iki kategoride toplamak mümkündür: Birincisi, adaylar arasından seçilen, yasal bir düzenleme ile atanan ve belirli bir süre ile görev yapan ve kurumun karar organını oluşturan kurul üyeleridir. İkincisi de kurumun çalışanları olup, memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ve başka kurumlardan görevlendirilmiş olan diğer idari ve teknik personelden oluşmaktadır. Kurumun çalışanları kapsamında değerlendirilen personelin istihdam rejimi ile kurul üyelerinin seçimi, atanması, görev süreleri, görevden alınmaları ve özlük hakları birbirlerinden farklı özellikler göstermektedir. Personel rejiminin

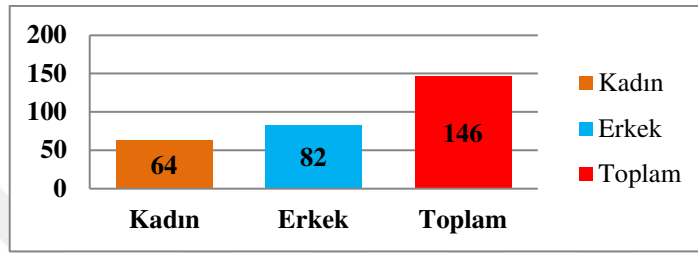
kanuniliğinden kastedilen ise personel yönetimi ile ilgili hususların kanunla düzenlenerek teminat altına alınması ve personele yönelik tüm işlem ve eylemlere karşı yargıya başvurma hakkının usul ve esaslarının belirlenmiş olmasıdır. Personel rejiminin kanuniliği, hukuk devleti uygulamasının kaçınılmaz bir sonucudur.

TİHEK personeli, 657 sayılı Devlet Memurları, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Kanunlarına tabidir. Özlük hakları, yukarıda sayılan kanunlar ve 375 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile teminat altına alınmış olup, diğer devlet kurumlarındaki memurlara nazaran standartları daha yüksek özlük haklarına ve güvencelere sahiptirler. Ancak Kurumun asli görevlerinin icrasında etkin olarak görevlendirilen ve sorumluluk verilen insan hakları uzmanları, uzman yardımcıları ve hukuk müşavirlerine görevlerini yerine getirmeleri ile ilgili hususlarda hukuki güvenceler sağlanmamıştır. Bu husus, personelin çekinerek görev yapmasına neden olabilecektir. Dolayısıyla da Kurumun etkinliğini ve verimliliğini de etkileyecektir (6701 sayılı Kanun, md.15-16).

TİHEK, 6701 sayılı Kanuna göre Kurul üyeleri hariç kendi personelini seçme, atama, istihdam etme, eğitme ve görevlendirme yetkilerine sahiptir. 6701 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesine istinaden hizmet birimleri ile diğer kurum personelini atama yetkisi, Kurum Başkanına verilmiştir. Kurumun personel kadrosu yüz elli iken sonradan yapılan düzenlemelerle yüz altmış sekize çıkarılmıştır. Kurumda, halen on bir Kurul üyesinin yanı sıra seksen altısı kadrolu, yirmi altısı geçici görevli memur ve otuz altısı sürekli işçi olmak üzere toplam yüz elli yedi personel çalışmaktadır. Kurum kadrosunun yüz altmış sekize çıkarılması ve dışarıdan personel atanması ile ilgili olarak Kurumun herhangi bir talebi olmadığı gibi, görüşü de alınmamıştır. Söz konusu kadro artışları, lağvedilen diğer kamu kurum ve kuruluşlarından kadro aktarması yapılmak suretiyle gerçekleştirilmiştir (TİHEK 2019-2023 Stratejik Plan, 26-28).

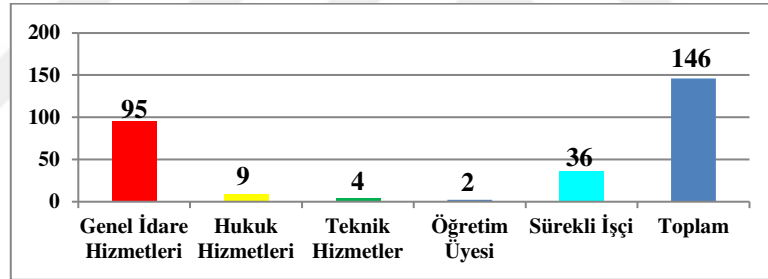
Kurumun personel alımları, Hazine ve Maliye Bakanlığının izni ile yapılmaktadır. Personel eksikliği nedeni ile görevlerin yerine getirilmesinden Kurumun olumsuz etkilenmemesi için kamu kurum ve kuruluşlarından da geçici görevlendirmeler ile personel istihdam edilmektedir. Kurumun insan hakları uzman kadro sayısı elli beş, uzman yardımcısı ise kırk olmasına karşın, halen mevcut istihdam edilen uzman personel sayısı on beş, uzman yardımcısı ise otuz yedidir.

Kurumun sözleşmeli personel istihdam edebilme yetkisi bulunmaktadır. Söz konusu yetkiye istinaden Kurum tarafından insan hakları uzman ihtiyacını karşılamak üzere, Hazine ve Maliye Bakanlığından on dört kişi için atama izin talebinde bulunulmuştur. Bakanlık ise 2020 Mart ayı itibarıyla beş kişi için izin vermiştir. Kurumda fiilen çalışan personelin cinsiyet durumlarına, hizmet sınıflarına ve unvanlara göre dağılımları, Grafik 4.19 ve Grafik 4.20’de ayrıntılı olarak gösterilmiştir.



Kaynak: TİHEK 2020 Faaliyet Raporu, 28.

Grafik 4.19. Personelin cinsiyet durumuna göre sayısal dağılımı (2020).



Kaynak: TİHEK 2020 Faaliyet Raporu, 28.

Grafik 4.20. Personelin hizmet sınıflarına göre sayısal dağılımı (2020).

Kurum, personel kadrosunun %86’sı oranında bir mevcutla görev yapmaktadır. Kurul üyeleri hariç, Kurumda çalışan personelin %43,8’i kadınlardan oluşmaktadır. Arzu edilen uluslararası standartlara göre bu oranın en az %50 olmasıdır. Ancak asıl önemli olan husus, Kurul üyeleri arasındaki kadın erkek dağılımındaki orandır. Kurulun halen mevcut on bir üyesinden, sadece ikisi kadındır. Kadın üyelerden birisi, aynı zamanda da engelli olması nedeni ile engelli grubu temsil etmektedir. Mevcut personel durumu itibarıyla güçlü başkan ve tamamen erkek egemen bir kurul ve bir kurum yapısı söz konusudur (TİHEK, 2021).

Fransa İnsan Hakları Danışma Komisyonunun, altmış iki Kurul üyesi bulunmaktadır. Kurulun Başkanı erkek olup, üyelerden yirmi beşi kadın, otuz yedisi

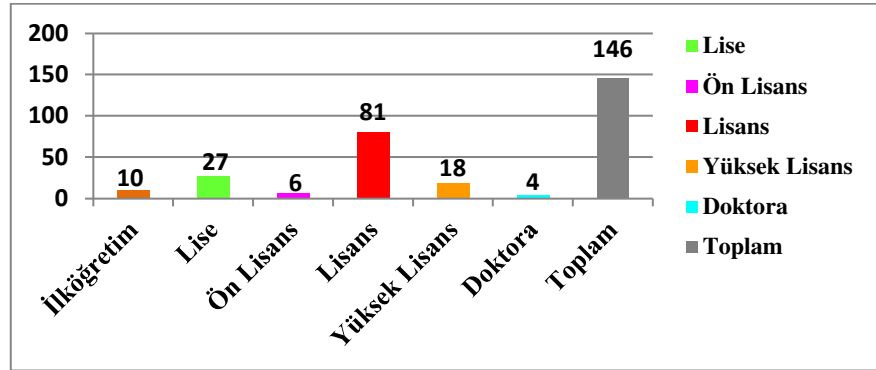
erkektir. Kurul üyelerinin %40'ı kadınlardan oluşmaktadır (CNCDH, 2021). Almanya İnsan Hakları Kurumu'nun Kurul üye sayısı ise on sekizdir. Kurul Başkanı kadın, yardımcısı ise erkektir. Kurul üyelerinden yedisi kadın, on biri erkek olup, kadın üyeler Kurulun %38'ini oluşturmaktadır (Deutsches Institut für Menschenrechte, 2021)

Yunanistan İnsan Hakları Kurumu'nun Kurul Başkanı ve başkan yardımcılarında biri kadın, diğer başkan yardımcısı erkektir. Kurulun tam zamanlı çalışan ve oy hakkı olan, toplam otuz iki üyesi bulunmaktadır. Üyelerden dokuzu kadın, yirmi üçü erkektir. Kadınların Kurul içerisindeki oranı %28'dir (GNCHR, 2021). Yukarıda örnekleri verilen insan hakları kurumlarındaki kadınların Kurul içerisindeki temsil oranları, %50'nin altındadır. Ancak alınan ilave tedbirlerle yani, başkanın, başkan yardımcılarının ve önemli pozisyonların kadınlara tahsis edilmiş olması veya tercihin bu şekilde kullanılması ile sayısal dengesizlik giderilmeye çalışılmıştır.

TİHEK personelinin öğrenim durumuna göre dağılımı değerlendirildiğinde, ilk ve orta öğretim mezunu personel oranı %25'tir. Yani Kurum personelinin 1/4'ü, ilk ve orta öğretim mezunudur. Lisans mezunu personelin oranı ise %55'tir. Personelin kendi görev alanında uzmanlaşabilmesi için akademik olarak yüksek lisans ve doktora eğitimini tamamlamış olmaları beklenir. Kurum tarafından yapılan inceleme ve soruşturmalar, uzman personel tarafından yerine getirilmekte ve yine aynı personel tarafından hazırlanan raporlar, Kurulda görüşülerek karara bağlanmaktadır. Dolayısıyla gerek yasal gerekse teknik incelemeyi yapacak olan uzman personelin, Kurum içi uzmanlık eğitimi ile yetiştirilmesi yerine bu personele, üniversitelerin başta insan hakları olmak üzere ilgili disiplinlerinde yüksek lisans ve doktora yapma imkânları sağlanmalı ve kariyer ilerlemesinde de bu konu özellikle dikkate alınmalıdır. Kurum içi uzmanlık sınavlarının ve tezlerinin değerlendirilmesi, Kurum içerisinde oluşturulan jüriler vasıtası ile yapılmaktadır. Oluşturulan bu jüriye dışarıdan alanında ulusal ve uluslararası çalışmaları olan akademik personelin dâhil edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kurum personeli arasında doktora eğitimini tamamlamış kişi sayısı, toplam dört kişidir. Kurul üyelerinden ise sadece iki kişi, doktora eğitimini tamamlamıştır. Özellikle Kurul üyeliğine seçilme kriteri olarak en azından yüksek lisans tercihen de, doktora eğitimini tamamlamış olma kriterinin aranması, kurumsal ehliyeti,

güvenirliği ve saygınlığı arttıracaktır. Kurum personelinin eğitim durumu Grafik 4.21’de yer almaktadır.



Kaynak: TİHEK 2020 Faaliyet Raporu, 28.

Grafik 4.21: Personelin eğitim durumuna göre sayısal dağılımı (2020).

Kurul üyelerinden dördü, hukuk mezunudur. Geçmiş deneyimler açısından bakıldığında ise çoğunluk kamu kökenli personelden oluşmaktadır. Kurul üyeleri arasında sivil toplum örgütlerinde, sendikalarda, medya ve yerel yönetimlerde aktif görev almış üyeler yer almaktadır. Dünya uygulamalarında kurul üyelerinin büyük bir bölümü genelde hukuk ve akademik kökenli olup, aynı zamanda da sivil toplum örgütlerinde çalışma deneyimleri bulunmaktadır. BM tarafından 2009 yılında yapılan bir çalışmada, ulusal kurumların üyelerinin %72,1’inin sivil toplum örgütlerinden, %81’9’nun kamu sektöründen ve %63,9’nun üniversitelerden, %49’nun ise medya kuruluşlarından, eğitim sektöründen ve özel sektörden geldikleri görülmektedir (UN, 2009: 11). TİHEK’in Kurul üyelerinin çalışmış oldukları kurum ve sektörler ile mezun oldukları bölümler Tablo 4.25’te yer almaktadır.

Tablo 4.25: Personelin lisans branşı ve deneyim durumu.

Lisans Bölümü	Miktar	Deneyim Alanı	Miktar
Hukuk	4	Sivil Toplum Örgütü	2
Uluslararası İlişkiler	1	Kamu Bürokrasisi	9
Kamu Yönetimi	3	Yerel Yönetimler	1
Fen- Edebiyat	1	Akademi	2
İlahiyat	2	Medya ve Sendika	1

TİHEK, aynı zamanda bölgesel ve küresel ölçekte faaliyet gösteren diğer paydaşları ile iş birliği içerisinde hareket etmesi ve bu kurumların üyesi olarak etkinliklere katılması nedeniyle personelin yabancı dil bilgisi de önem arz

etmektedir. Kurumun 2020 faaliyet planında, personelin yabancı dil bilgisini gösteren güncel bir veri bulunmamaktadır. Kurumun “A” statüsü ile akredite⁴⁶ edilmesi halinde, BM ve Bölgesel İnsan Hakları Kurumları Ağı toplantılarına oy ve söz sahibi hakkı ile katılacaktır. Hâlihazırda söz konusu çalışmalara ve toplantılara oy ve söz hakkı olmaksızın gözlemci olarak iştirak etmektedir. Kurumun gerek uluslararası eğitimden gerekse mali ve teknik imkânlarından azami istifade edebilmesi için BM’de kullanılan diller konusunda yeterli personel istihdamına ve eğitime önem vermesi gerekir.

Sonuç olarak TİHEK, 2016 yılında kurulmuş olmasına rağmen aradan geçen yaklaşık 5 yıllık süre içerisinde %100 personel mevcuduna ulaşamamıştır. Personel alımı için Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığının ve Hazine ve Maliye Bakanlığının onayının alınması zorunluluğu ile personel kadrolarının 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiş olması, personel temininde güçlükler neden olmakta, görevin etkin olarak yürütülmesinde de zafiyete yol açmaktadır. Paris Prensipleri açısından ise asgari standartlar tam olarak karşılamamaktadır. Kurumun hazırlamış olduğu 2020 Yılı Faaliyet Raporunun Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirilmesi Bölümünde, personel istihdamında fiili ve hukuki zorluklarla karşılaşılması ve kadro sayılarının yetersiz olması, Kurumun geleceği açısından tehdit olarak değerlendirilmektedir (TİHEK 2019 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu, 2, TİHEK 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 102).

4.7. Değerlendirme

TİHEK, sahip olduğu mevcut örgütsel özellikleri ve işlevleri ile uluslararası standartları ve uygulama normalarını tam olarak karşılamamaktadır. Araştırmada ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, Kurumun mevzuatından kaynaklanan sorunlar olduğu gibi Kurumun uygulamalarından kaynaklanan sorunlar da bulunmaktadır. TİHEK’in mevcut özellikleri ve işlevleriyle akredite olması çok da mümkün gözükmemektedir. Paris Prensipleri, devletlere herhangi bir model dayatmamaktadır. Bu prensipler oldukça esnektir ve devletlere geniş takdir yetkisi bırakan nitelikte asgari çerçeve kriterleri içermektedir. Bu esneklik ve takdir

⁴⁶ TİHEK, 28 Temmuz 2021 tarihinde, akreditasyon başvurusu ile ilgili niyet beyanını GANGRI SCA Sekreterliğine iletmıştır. SCA Sekreterliği başvuru incelemesinin, 2022 yılının ikinci yarısında gerçekleşeceği bilgisini vermiştir. <https://www.tihet.gov.tr/bm-ve-ulusal-insan-haklari-kurumlari/>. Erişim Tarihi: 3 Aralık 2021.

yetkisi, devletlerin yükümlölüklerinden kaçınması için değil, Paris Prensiplerinde belirtilen standartların güçlendirilmesi ve somutlaştırılması için sağlanmıştır. Bir ulusal kurumun uluslararası standartlarla tam uyumlu olması, bu kurumun güvenilirliğini, ulusal ve uluslararası meşruiyetini ve etkinliğini arttırmaktadır. Yapılması gereken, yürütmenin TIHEK üzerindeki vesayet denetimi, uluslararası standartlara indirgenmeli ve Kurum, olabildiğince özerkleştirilerek işlevselliği ve güvenilirliği sağlanmalıdır.



SONUÇ

İnsan hakları kavramı, tartışmasız çağımızın yükselen en önemli siyasal kavramlarından biridir. İnsan haklarının bu kadar değerli olması hiç şüphesiz ki insanlık tarihi boyunca verilen mücadeleler ve ödenilen bedeller karşılığında elde edilmesinden kaynaklanmaktadır. İnsan haklarının kuramsal olarak temellendirilmesinde kullanılan doğal hukuk ve pozitif hukuk argümanlarının elbette felsefi ve bilimsel bir anlamı bulunmaktadır. Ancak gerçek olan bir şey var ki o da insan haklarının, bireylerin sadece insan olmalarından kaynaklanan ve doğuştan itibaren kazanılan haklar olmasıdır. İnsan hakları, bir yandan bireyin özgürleşmesini ve güvenliğini sağlamakta diğer taraftan da iktidarların sınırlandırılmasının ahlaki ve hukuki normlarını oluşturmaktadır.

Çağımızda insan hakları, demokrasiyle ve iktidarların meşruiyetiyle ilişkilendirilmek suretiyle iktidarların kontrol edilmesinde ve dengelenmesinde siyasi, hukuki ve ahlaki bir araç olarak kullanılmaktadır. İnsan hakları kavramı, içerisinde çok yüksek idealleri barındırıyor olmasına rağmen kimi zaman demokrasi ve özgürlüklerle ilişkilendirilerek savaflara gerekçe yapılmakta kimi zaman da haksız ve hukuksuz işgallerin, katliamların ve de insanlığa karşı işlenen suçların meşrulaştırılmasının bir aparatı olarak da kullanılmaktadır. Bazı dönemlerde insan hakları uygulamaları her ne kadar ideallerimizin ve beklentilerimizin oldukça gerisine düşse de elimizde kalanları kaybettiğimizde karşılaştığımız durumun vahameti karşısında insanlığın bu mücadeleden vazgeçmek veya kazanımları küçümsemek gibi bir lüksü olmadığı da bir gerçektir. Çünkü İsaiah Berlin'in de belirttiği gibi, "insan hakları, insanların birbirleriyle yaşayabilmesinin en uygun, hatta katlanılabilir tek yoludur" (Berlin, 2016: 121).

İnsan haklarının temellendirilmesinde hangi ahlaki, hukuki, siyasi veya dini değer yargısının köşe taşları kullanılırsa kullanılsın bugün için üzerinde büyük ölçüde bir uzlaşma ile kabul gören bir kaynak vardır ki o da insan onuru ve insanın ahlaki doğasıdır. İnsan onuru, göreceli bir kavram olmakla birlikte en dar anlamıyla insanın, insanca yaşama koşullarını ifade etmektedir. Bu da, başta yaşam güvenliği olmak üzere kişinin varlığını insan onuruna yaraşır bir biçimde devam ettirebilecek zorunlu olan maddi ve manevi ön şartlardır. Verilen mücadeleler sonucu elde edilen haklar, günümüzde çeşitli isimler altında adlandırılmaktadır. Bu adlandırma ve sınıflandırma, hakların içeriklerine, kazanım yöntemlerine, tarihsel süreçlerine,

siyasal olaylarla olan ilişkilerine göre değişik anlamalar ve içerikler yüklenmektedir. Her ne isim altında ifade edilirse edilsin bugüne kadar kazanılmış olan insan hakları, Donnelly'nin de belirttiği gibi “insan onuru için verilen siyasal mücadelelerin eseri olup bu mücadelenin temel özelliğini göstermektedir. (...) Günümüz dünyasında, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde yer alan haklar, onurlu bir hayat için zorunlu olan asgari ön şartları içerdiğine yönelik fikir birliğini temsil etmektedir” (Donnelly 1995: 37).

İnsan haklarının kaynağı üzerinde yürütülen felsefi ve teorik tartışmaların büyük bir bölümü, “evrensellik” iddiasında toplanmaktadır. Evrensellik tartışmalarında, hakların Batı kökenli olmasından kaynaklı olarak insan hakları düşüncesine ve uygulamalarına karşı “mesafeli bir tutumdan”, toptan “redde” kadar uzanan yaklaşımları görmek mümkündür. Evrensellik ilkesine karşı geliştirilen bu tepki de Batı'nın kendi kültüründen başka kültürleri yok sayması, insan hakları ile bağdaşmayan sömürgeci geçmişindeki uygulamaları ile insan haklarını, emperyal emellerinin bir aracı olarak kullanmasının yol açtığı haklı nedenler de bulunmaktadır. Uygun'un da belirttiği gibi, eğer evrensellik iddiası sağlam bir temele dayandırılmazsa insan hakları, başka kültürlerin inanç ve davranışlarını Batı'nın kültürel değerleriyle yargılama anlamında “etnik merkezcilik” olarak görüleceği aşikârdır. Etnik merkezçiliğin karşıtı olan “kültürel rölativizm de” bu iddiaya karşılık olarak belirli bir kültürdeki davranış biçiminin, diğerinin standartlarıyla yargılanmaması gerekliliğini ileri sürecektir. Yani her kültür kendi içinde değerlendirilmeli ve kültürler arasında bir derecelendirme yapılmamalıdır (Uygun, 2015: 510).

İnsan hakları düşüncesinin Batı kökenli olması, bu nedenle de insan hakları uygulamalarının belirli kültürlerde ve toplumlarda uygulanabileceği iddiası, farklı toplumlarda, farklı kültürlerde karşılık bulmayacağı ve uygulanamayacağı anlamına gelmemektedir. Eğer insan haklarında ortak paydayı, “insan olmak” olarak, insan haklarının hedefini de “insan onuru” olarak aldığımız takdirde ayrıştırıcı tüm değer yargılarından soyutlamış oluruz. Geçmişte olduğu gibi günümüzde ve hatta gelecekte de insana ve insanın özünü oluşturan, insan onuruna yönelik tehditler devam edecektir. Söz konusu tehditler devam ettiği sürece insan haklarına olan ihtiyacımız da devam edecektir. Çünkü Donnelly'nin de belirttiği gibi “insan hakları, modern toplumun tehditlerine karşı insan onurunu korumak için

insan zekâsının bugüne kadar geliştirmiş olduğu en iyi ve etkin siyasal araçtır” (Donnelly 1995: 73).

Günümüzde artık insan hakları ihlalleri, ihlalin meydana geldiği coğrafyadan, toplumdan, kültürden ve devletten bağımsız olarak tüm insanlığı ilgilendiren ahlaki, siyasi ve hukuki bir sorun ve eylem olarak algılanmakta ve karşılık görmektedir. Bu nedenle de ulusal ölçekteki korumayı tamamlamak üzere, bölgesel ve küresel ölçekte koruma mekanizmaları oluşturulmuştur. Ancak bu mekanizmaların, ulusal yargı veya siyasi otorite yerine geçip karar vermeleri ya da hukuki düzenlemeler yapmaları uygulamada kolay değildir. Bu nedenle uluslararası koruma mekanizmalarının etkinlikleri, ulusal koruma mekanizmalarına nazaran daha sınırlıdır.

Uluslararası insan hakları koruma sistemleri, uluslararası antlaşmalara dayalı olarak oluşturulan mekanizmalarla çalışmaktadır. Uluslararası koruma sisteminin merkezinde, BM yer almaktadır. BM, kuruluşunu takip eden yıllarda, dünyada yaşanan insan hakları sorunlarına karşı ilgisiz kalmış hatta kendinin böyle bir görev ve sorumluluğunun olmadığını bile beyan etmiştir (Limon, 2018: 10). İnsan hakları ihlalleri ile dünya barışı ve güvenliği arasındaki yakın ilişkinin ortaya çıkmasıyla birlikte, BM, insan hakları alanında sorumluluk üstlenerek öncü rol oynamıştır. Özellikle 2. Dünya Savaşı ve bu dönem de ortaya çıkan faşist rejimlerin ve diktatörlüklerin yol açtığı insan hakları ihlallerinin soykırım boyutlarına ulaşması, bir dönüm noktası olmuştur. Akabinde BM öncülüğünde, uluslararası insan hakları hukuku ve insan hakları koruma mekanizmaları oluşturulmaya başlamıştır (Shaw, 2017: 203-209).

Bu çerçevede, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve müteakiben de Soykırım Sözleşmesi Kabul edilmiştir. Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi, hukuki bağlayıcılığı olmayan, ilkeler bazında ahlaki olarak devletleri bağlayan bir metindir. Bu nedenle İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile kurulan koruma mekanizması, ülkelerin rızasına dayalı ve beyana bağlı olarak işlemiştir. İnsan hakları ihlallerini caydırıcı bir etkisi ve yaptırımını olmadığı gibi ihlalin varlığının güçlü delillerle kanıtlanması durumunda bile karar verici asli aktörler, hükümetler ve devletlerin bizatihi kendileri olmuştur.

BM İnsan Hakları Koruma mekanizmaları, sözleşme içi ve sözleşme dışı olmak üzere iki ana eksen üzerinde inşa edilmiştir. BM sözleşme dışı koruma mekanizması, 1235 sayılı Karara, 1503 Karara ve 5/1 sayılı karara bağlı olarak

işletilen sözleşme dışı koruma sistemidir. 1235 sayılı Karar, BM İnsan Hakları Komisyonuna, sistematik ve yaygın ağır insan hakları ihlallerini soruşturma yetkisi vermektedir. İhlalin tespit edilmesi durumunda, ilgili devletten ihlallere son vermesine yönelik tavsiyelerde bulunulmakta ve izlemeye alınarak siyasal baskı uygulanmaktadır. 1235 sayılı Karar ile oluşturulan koruma sisteminin, zorla yerine getirme gibi bir yaptırım gücü ve yetkisi bulunmamaktadır. BM koruma sistemindeki etkisizlik, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin yayımlanmasından tam otuz yıl sonra BM'nin 1503 sayılı Kararı ile giderilmeye çalışılmıştır. Ancak 1503 sayılı Karar, sadece sistematik ve yaygın insan hakları ihlallerinin, kuvvetli delillerle kanıtlanabilir olması durumunda sınırlı olarak uygulanabilir olması nedeniyle insan hakları koruma sistemine önemli bir katkı sağlamamıştır.

2007 yılında, 1503 usulünün etkinliğini arttırmak amacıyla doğrudan İnsan Hakları Konseyine şikâyet mekanizması oluşturulmuştur. Başvuru konusu 1503 usulünde olduğu gibi sistematik, yaygın kanıtlanmış ağır insan hakları ihlallerini içermektedir. 5/1 usulü, BM Şartını onaylama koşulundan bağımsız olarak üye devletlerin tamamını kapsayan ve devletlere karşı ileri sürülen evrensel şikâyet mekanizmasıdır. Bu güne kadar BM'nin sorumluluğunda sözleşme dışı koruma mekanizmaları ile etkili, önleyici ve yaptırım uygulayıcı bir koruma sistemi oluşturulamamıştır. Bunun temel nedeni, BM'nin çalışma sistematikinden ve karar alma güçlüklerinden kaynaklanmaktadır.

BM koruma sisteminin bir diğer ayağı ise sözleşmelere dayalı olarak kurulan mekanizmalardan oluşmaktadır. Üye devletlerin onayına bağlı olarak on adet sözleşme ile koruma altına alınan haklar, sözleşmelerde ön görülen izleme ve denetleme komiteleri aracılığıyla korunmaktadır. Sözleşmelere dayalı koruma sistemi, ihlal iddialarına yönelik olarak soruşturma yetkisinin, seçimlik yetki kapsamında olması, ülkelerin insan hakları uygulamalarının raporlar üzerinden izlenmesi, BM'nin yavaş işleyen çalışma sistemi ve bürokratik süreçleri nedeniyle etkin olarak işlememektedir. BM koruma sistemlerini özetleyecek olursak, normatif yaptırımlardan ziyade ahlaki yükümlülöklere işleyen, raporlara ve beyanlara dayalı, rızaya bağlı, yaptırımı ve etkisi olmayan, tavsiye ve kınama nitelikli kararları içeren bir koruma sistemidir.

BM insan hakları koruma sistemlerinin etkisizliği ve yetersizliği, bölgesel ölçekte koruma mekanizmalarının oluşturulmalarına yol açmıştır. Teoride bölgesel sistemler, BM sistemlerini tamamlayıcı niteliktedir. Bölgesel koruma sistemleri,

kendi coğrafyalarındaki ortak kültürden, ekonomik, siyasal ve askeri iş birliğinden hareketle oluşturulmuş kurumsal yapılardır. Bunların kendine özgü gelenekleri, kuralları ve çalışma sistematiği bulunmaktadır. Bölgesel koruma sistemleri de tıpkı BM koruma sistemlerinde olduğu gibi sözleşme içi ve sözleşme dışı koruma mekanizmalarını içermektedir. Bölgesel koruma sistemleri, Avrupa, Amerika, Afrika ve Asya Kıtası koruma sistemlerinden oluşmaktadır. Bu sistemlerin birbirleri olan entegrasyonu, BM ve Ulusal Kurumlar Küresel Ağı üzerinden sağlanmaktadır. Bölgesel koruma sistemleri içerisinde en etkili olanı, Avrupa insan hakları koruma sistemidir. Avrupa insan hakları koruma sistemi, oluşturulan insan hakları normları, insan hakları standartları, uygulamaları ve kurumları ile ön plana çıkmaktadır. Özellikle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yaptırım yetkileri, koruma sisteminin etkinliğini arttırmaktadır. Koruma sisteminin asıl gücü, ortak bir kültüre sahip ulusların gönüllük temelinde oluşturdukları normlar ve bu normlara uyum konusunda verdikleri katkılardır. Sonuç olarak, Avrupa insan hakları koruma sistemi hem bölgesinde hem de dünyada model olarak alınan bir sistemdir.

Amerika, Afrika ve Asya Kıtalarında da Avrupa insan hakları koruma sistemlerine benzer mekanizmalar bulunmaktadır. Bu sistemlerin hukuki dayanakları, uluslararası insan hakları normları ile bölgede yer alan ülkelerin kendi siyasal, ekonomik ve hukuk gelenekleri ve uygulamaları çerçevesinde oluşturdukları bölgesel normlardan oluşmaktadır. Hakların korunması amacıyla oluşturulan kurumlar, Avrupa sisteminde yer alan kurumlarla benzer niteliktedir. Ancak bu kurumların yetki ve sorumluluklarında farklılıklar bulunmaktadır. Amerikalılar Arası İnsan Hakları Mahkemesinin almış olduğu kararların uygulanması, taraf ülkelerin onayına bırakılmıştır. Yani taraf ülkenin, mahkemenin soruşturma yapma ve kararlarını uygulama yetkisini tanıması gerekmektedir. Avrupa İnsan Hakları Komisyonu'nun yetkilerine benzer yetkilerle donatılmış olan Amerikalılar Arası İnsan Hakları Komisyonu, sistemin en önemli organlarından biridir. Komisyon, daha çok teknik özellikli ve yargısal nitelikte işlev görmektedir. Avrupa insan hakları koruma sistemi kadar etkili olmasa da bölgesinde önemli işlevler görmek ve uluslararası insan hakları normlarının yerleşmesine ve insan hakları standartlarının yükseltilmesine katkıda bulunmaktadır.

Afrika insan hakları koruma sistemi, diğer sistemlerden farklı olarak insan haklarının yanı sıra “halkların haklarının korunmasını da” yetkisi içerisine dâhil etmiştir. Ancak sistemin dayanağı olan kalıcı ve etkin normları oluşturamamış

olması, soruşturma ve izlemeye yönelik usul ve esaslarının tam olarak tesis edememiş olması gibi nedenlerden dolayı kurumsallaşmasını gerçekleştirememiştir. Koruma mekanizması içerisinde, Afrika İnsan ve Halkların Hakları Komisyonu ve Mahkemesi yer almaktadır. Ancak hakların korunması ve geliştirilmesi konusunda Avrupa sisteminde olduğu kadar etkili değildir. Çünkü sistem içerisinde yer alan ülkelerin kültürlerinin, siyasi rejimlerinin, hukuk sistemlerinin birbirinden çok farklı olması, ortak norm oluşturma ve uygulama ilkeleri geliştirmenin önünde direnç oluşturmaktadır.

Yukarıda da ayrıntılı olarak açıklandığı gibi uluslararası ve bölgesel koruma sistemleri, başta devletlerin egemenlik hakları olmak üzere çeşitli nedenlerle insan haklarının koruma noktasında, önleyici, caydırıcı olamamakta, yaptırım uygulayamamaktadır. Uluslararası ve bölgesel insan hakları koruma sistemlerinin, zor kullanarak ulusal düzeyde yaptırım uygulaması, ülkeler arasındaki güç, siyasi ve ekonomik ilişkiler ve karşılıklı bağımlılıklar nedeniyle son derece zayıftır. Bu nedenle esas olan, ulusal ölçekte korumadır. Uluslararası ve bölgesel sistemler, ulusal koruma sistemlerini tamamlayıcı niteliktedirler. İnsan haklarının ulusal seviyede nasıl korunacağı ve hangi kurumlardan oluşacağı konusu oldukça önem arz etmektedir.

Hem ahlaki hem de hukuksal açıdan bakıldığında insan haklarını korumanın ve geliştirmenin asli sorumlusu ve yükümlüsü devlettir. Fakat insan hakları ile yürütme arasındaki ilişki, aşılması çok da kolay olmayan çelişkileri içermektedir. Çünkü yürütme, aynı zamanda insan hakları ihlallerinin de aktif öznesi olarak kabul edilmektedir. Bu noktada yürütmeyi insan haklarına saygılı davranma konusunda denetleyecek olan, yürütme dışındaki erklerdir. Ulusal ve uluslararası yargı organları ile kısmen de yasama organı, yürütmeden kaynaklanan hak ihlallerine karşı gerekli önlemleri alıp, tazminini sağlayacak araçlara ve yetkilere sahiptir. Bu noktada da hukukun üstünlüğü, hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı ilkeleri devreye girerek yürütmenin, yargı ve yasama tarafından denetimi gerçekleştirilmektedir. Ancak yargı ve yasama organlarının da denetim imkânları sınırlıdır ve özellikle yargının yetkileri önleyici ve bastırıcı tedbirler için tek başına yeterli olmamaktadır. Çünkü yargı organları, hak ihlali meydana geldikten sonra devreye girmektedirler. Hakların korunmasında asıl olan, ihlalin önlenmesidir ki bu da yürütmenin asli sorumluluğu içerisinde yer almaktadır (Altıparmak, 2006: 55-57).

İnsan haklarının korunmasına ve geliştirilmesine yönelik klasik olarak nitelendirilebilecek ulusal ve uluslararası mekanizmaların yetersizliği, günümüzde ulusal insan hakları kurumları olarak da isimlendirilen yeni aktörlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Söz konusu bu oluşumlardan beklenen husus insan hakları uygulamalarında yürütmeyi sınırlandırmak ve denetlemektir. Ulusal insan hakları kurumlarının oluşturulmasından ve varlıklarının devam ettirilmesinden sorumlu olan ise yine yürütmenin kendisidir. Bu ise yönetenin kendi kendini sınırlandırması paradigmasına aykırıdır. Bununla birlikte, yine aynı paradigmanın bir sonucu olarak insan hakları örgütlenmesi, modern devletin kaçınamayacağı bir sorumluluktur (Altıparmak, 2006: 108-109; Çelikyay, 2010:504).

Araştırmada, Türkiye'nin insan hakları alanındaki kurumsallaşma çabaları ve ulusal kurum özelinde de Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu incelenmiştir. Ulusal kurumların nasıl olması gerektiğinin çerçevesini belirleyen genel ilkeler, Paris Prensipleri ile belirlenmiştir. Paris Prensipleri, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi temelinde, ülkelerin kendi ihtiyaçlarına uygun bir ulusal kurum oluşturmaya olanak vermektedir. Bu noktada belirleyici olan, siyasi otoritenin niyeti ve iradesidir (Çelikyay, 2010: 504). Bu çerçevede Türkiye'nin gerek Paris Prensipleri'nin hayata geçirilmesi gerekse uluslararası standartlara uygun bir ulusal kurumun oluşturulması konularında başarılı olduğunu söylemek pek de mümkün değildir (Altıparmak, 2006: 59; Eren, 2016: 133-139).

TİHEK'i Paris Prensipleri ve mevcut uygulamalar çerçevesinde değerlendirildiğimizde eksiklikleri şu şekilde özetlemek mümkündür: Öncelikle kurucu irade olarak yürütmeden tamamen bağımsız ve çoğulcu yapıya sahip bir kurumun kurulmasının ön görülmediği veya tasarlanmadığı anlaşılmaktadır. Çünkü TİHEK'in oluşturulma süreci, toplumun tüm katmanlarını kapsayacak ve katılımlarını sağlayacak bir tartışma ve paylaşma ortamından uzak bir şekilde bir takvime ve sürece bağlı kalınarak uluslararası yükümlülüklerin ve verilmiş olan taahhütlerin yerine getirilmesini ön plana alan yaklaşımla yönetilmiştir. Kurumun oluşturulma sürecindeki bu yaklaşım ve yöntem TİHEK'i toplumsal destekten ve güvenilirlikten uzak tutarken aynı zamanda da ulusal ve uluslararası platformlarda Kurumun kabulünü, meşruiyetini ve statüsünü sorgulanabilir bir pozisyonla karşı karşıya bırakmıştır.

Ulusal kurumlar, Paris Prensipleri ile belirlenen genel çerçeve ilkeleri içerisinde işlev görmektedirler. Bu ilkeler asgari standartlar olup bu standartların

altına düşülmemesi esastır. Ülkelerin kendi koşullarına uygun olarak alınacak ilave tedbirlerle, Paris Prensipleri’nde belirtilen genel ilkeleri güçlendirmek mümkündür. TİHEK, Paris Prensipleri çerçevesinde görev yapacak şekilde oluşturulmuş bir kurumdur. Bunun tersi olması da zaten mümkün değildir. Ancak 6701 sayılı Kanun ve Kanunun uygulama yönetmeliğinde yer alan bazı düzenlemeler, TİHEK’in Paris Prensipleri’ni yani uluslararası standartları karşılamaktan oldukça uzaktır.

Ulusal kurumlar için öngörülen temel işlev, insan hakları eğitimine katkıda bulunmak, insan hakları konularında farkındalık oluşturmak ve kamuoyunu bilgilendirmek, ulusal raporların hazırlanmasında hükümetlere destek sağlamak, insan hakları alanında hükümetlere ve ilgili kurumlara görüş ve önerilerde bulunmak, insan hakları uygulamalarının standartlarının yükseltilmesini sağlamaktır. Yani ulusal kurumlar için zorunlu olan genel görev ve sorumlulukları yerine getirecek şekilde yetkilendirilmesidir. TİHEK’e, genel görev ve sorumluluklar çerçevesinde uluslararası standartlara göre verilmesi gereken yetkilerin büyük bir kısmı verilmiştir. Ulusal kurumların yerel ölçekte daha etkili olarak görev yapabilmeleri, asıl koruma mekanizması olan yargının iş yükünün azaltılması, ihlallerin, ihlal meydana gelmeden önlenmesi ve mağduriyetlerin makul süre içerisinde gideriminin sağlanması maksadıyla seçimlik yetkiler kapsamında, ihlal başvurularını inceleme ve idari yaptırım uygulama yetkileri de verilebilmektedir. Söz konusu yetki, “seçimlik yetki” olarak ülkelerin takdir yetkisine bırakılmıştır. Ancak günümüzde ulusal kurumların büyük bir çoğunluğu, yarı yargısal yetki kapsamında ihlal iddialarını inceleme ve idari yaptırım uygulama ile yetkilendirilmektedir.

Bu kapsamda TİHEK, ayrımcılık yasağı ihlallerini başvuru üzerine veya resen araştırmakta, karara bağlamakta ve idari yaptırım kararı uygulamaktadır. İnsan hakları ihlallerin de ise başvuru kabul etmemekte, resen inceleyebilmektedir. Bu husus, Kurumun yetki alanını oldukça daraltmaktadır. Anayasa ve kanunlarla koruma altına alınmış temel hak ve özgürlüklerin ihlali ile ilgili başvuruları kabul etmemesi, hak arama özgürlüğü açısından kabul edilebilir gibi durmamaktadır. Bu nedenle de TİHEK, ulusal ve uluslararası platformlarda eleştirilmektedir (Gazete Duvar, 2021).

Uluslararası insan hakları hukuku ve ulusal hukuka göre, işkence ve kötü muamelenin suç olarak kabul edilmiş olması nedeni ile alıkonulma merkezlerinde özgürlüğünden yoksun bırakılmış kişilere yönelik işkence ve kötü muamele

yasağının ihlalinin önlemem için ulusal önleme merkezleri oluşturulmaktadır. Bu görev özelliği nedeni ile genelde yürütmeden bağımsız olarak ayrı bir kurum olarak kurulmaktadır. Ancak devletler isterlerse mevcut ulusal kurumlarını aynı zamanda önleme mekanizması olarak da yetkilendirebilmektedir. Türkiye’de tercihinin bu yönde kullanarak TİHEK’i, aynı zamanda önleme mekanizması olarak görev yapacak şekilde yetkilendirmiştir. TİHEK, önleme mekanizması olarak alıkonulma merkezlerindeki özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin başvurularını araştırıp, karara bağlamakta, ilgili kurum ve kuruluşlara tavsiyelerde bulunmakta ve sonuçlarını takip etmektedir. Yani ulusal önleme mekanizması kapsamında resen soruşturma yetkisi yoktur. Yetkinin kapsamı, önleme mekanizması olarak haberli ve habersiz ziyaretlerin icra edilmesi ile sınırlıdır. Bu ziyaretler esnasında, işkence ve kötü muamelenin tespit edilmesi durumunda, bu eylemin suç olması nedeni ile adli makamlara suç duyurusunda bulunmaktadır. Konusu suç teşkil etmeyen ihlaller ve uygulamalar için ilgili kurum ve kuruluşlara tavsiyelerde bulunmaktadır.

TİHEK, kendisine verilen görev ve sorumluklar ile bunları yerine getirebilmek için verilen yetkilerle birlikte değerlendirildiğinde, ihlallerin önlenmesi ve mağduriyetlerin uzlaşma yolu ile makul süre içerisinde giderilmesi sorumluluğunu tam olarak yerine getirebilmesi olanaklı gözükmemektedir. Ayrıca TİHEK’in ulusal önleme mekanizması kapsamındaki görev ve sorumluluklarını, mevcut personeli, lojistik destek imkânları ve bütçesi ile yerine getirmesi de mümkün değildir.

Ulusal kurumların en önemli özellikleri hiç şüphesiz ki yürütmeye karşı bağımsız olmalarıdır. Bağımsızlığın somutlaştığı üç ana alan bulunmaktadır: Yönetmel, işlevsel ve mali bağımsızlık. Yönetmel yetkiler açısından Kurum, tamamen Başkanın yetkilerine ve kararlarına tabi bırakılmıştır. Başkanın onaylamadığı ve Kurulun gündemine getirmediğı hiçbir konunun gerçekleşmesi mümkün değildir. Gerek karar gerekse işlevsel olarak belirleyici ve yetkili organın “Kurul” olması gerekirken, biçimsel olarak oluşturulmuş olan Kurul, adeta “onay makamı” niteliğindedir.

Ulusal kurumların karar organı olan kurulun çoğulcu oluşumu, biçimsel ve işlevsel bağımsızlığın en önemli kriteridir. TİHEK’in on bir üyeden oluşan Kurul yapısı hem sayısal hem de toplumsal temsiliyet bakımından son derece sorunlu olup, Paris Prensipleri ile de örtüşmemektedir. Kurul üyelerinin cinsiyet

dağılımındaki sayısal eşitsizlikte de kendini gösteren ve başta hak ihlaline uğrama riski yüksek olan dezavantajlı gruplar olmak üzere, toplumdaki tüm sosyolojik katmanların temsiline olanak vermeyen mevcut Kurul yapısı, uluslararası standartlar bakımından kabul edilebilir ölçülerden oldukça uzaktır. Tüm bu uyumsuzlukların yanı sıra Kurul üyelerinin tamamının, yürütme tarafından atanması, görevden alınması ve Kurul üyeleri ile ilgili soruşturma ve kovuşturma izinin yürütmenin onayına bağlı olması, ulusal kurumlara ait karşılanması zorunlu olan diğer niteliklerle de bağdaşmamaktadır.

Herhangi bir örgütün kendisine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmesi, ihtiyaç duyacağı personelin, fiziksel mekânların, altyapı ve bilişim sistemleri ile mali kaynaklarının tam olarak karşılanmasına ve güvence altına alınmış olmasına bağlıdır. Bu, tüm örgütsel yapılar için geçerli olan temel bir kriterdir. Ulusal kurumlar da sonuçta kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirmek üzere oluşturulmuş olan örgütlerdir. Ve tüm örgütler için geçerli olan genel ilkeler çerçevesinde varlıklarını devam ettirmektedirler. Ulusal insan hakları kurumlarının özel işletmelerden veya tipik devlet kurumlarından farkları ise devlet tarafından kurulmuş olmalarına rağmen yürütmenin insan hakları uygulamalarını dışarıdan denetleyen ve raporlayan bir konumda olmalarıdır. Bu nedenle de ulusal kurumların mali bağımsızlıkları ayrı bir öneme sahiptir.

Ulusal kurumların mali bağımsızlıklarının sadece devlet bütçesinden tahsis edilen fonlarla bağlı ve sınırlı kalmaması için hem kaynak çeşitliliğini hem de bütçenin devamlılığını sağlayacak yasal güvencelerin ve ilave tedbirlerin alınması öngörülmüştür. TİHEK'i mali bağımsızlık bakımından değerlendirdiğimizde hem bütçe yeterliliği hem bütçe kaynaklarının çeşitliliği hem de tahsis edilen bütçeyi kullanma yetkisi bakımından Paris Prensipleri'ni tam olarak karşılamamaktadır. En önemlisi de Kurumun kendi bütçesini harcama yetkisine sahip olmamasıdır. Kendisine tahsis edilen bütçeyi, bir başka devlet kurumunun izni ile kullanabilmektedir.

Ulusal kurumların bağımsızlıklarının önemli bir uygulaması da personel rejimi ile sağlanmaktadır. TİHEK'i personel rejimi açısından değerlendirdiğimizde, Paris Prensipleri'ni tam olarak karşılamasa da Kurumun Başkanı ve Kurul üyeleri için bir takım güvenceler sağlanmıştır: Görevden alma koşullarının, soruşturma izninin verilmesi yetkisi ve özlük haklarına yönelik düzenlemeler, yasal bir dayanağa bağlanmıştır. Ancak söz konusu güvenceler, yürütmenin kararı ve

iradesine bağı olarak işleyecek şekilde tek elde toplanmıştır. Dolayısıyla, Kurul üyelerini atayan ve görevden alan merci, tek elde toplanmak sureti ile söz konusu güvencelerin içi adeta boşaltılmıştır. Kurum Başkanı ve Kurul üyelerine sağlanan güvenceler, Kurumda görev yapan insan hakları uzmanları için verilmemiştir. Karar aşamasına gelinceye kadar soruşturmaya yönelik tüm işlemleri yerine getiren insan hakları uzmanları, hukuki güvencelerden yoksun bulunmaktadır. Dolayısıyla insan hakları gibi çok riskli bir alanda görev yapan personelin tarafsızlığını ve dolaylı olarak Kurumun bağımsızlığını etkileyecek olan önemli bir güvence, göz ardı edilmiş olmaktadır.

6701 sayılı Kanun ile TİHEK'in personel rejimi, yasal bir dayanakla hukuki teminat altına alınmıştır. Fakat uygulama da Kurumun görüşü alınmadan personel kadro değişiklikleri ve dışarıdan personel görevlendirmeleri yapılabilmektedir. TİHEK'in işlevsel bağımsızlığına yönelik en ciddi kısıtlamalardan birisi de, ihtiyaç duyduğu kadro personeli alımının, Strateji Bütçe Başkanlığının onayına bağlanmış olmasıdır ki bu husus, ayrı bir tüzel kişiliği olan özerk bir kurum için kabul edilemez bir uygulamadır. Gerek Kurum personel sayılarının yetersiz olması gerek personel kadrolarının serbest bırakılmasında yürütmenin onayının alınması, uluslararası standartlar açısından da Paris Prensipleri'nin bağımsızlık kriterlerini ve personel rejimini kanuniliği ilkesini tam olarak karşılamamaktadır.

Ayrı bir tüzel kişiliği olan idari ve mali özerkliğe sahip bir kurum düşünün ki, ihtiyaç duyduğu çalışma bürolarını açmak için yürütmenin iznine tabi olsun ve çalışma büroları ile ana teşkilatı içerisinde yer alan hizmet birimlerinin çalışma usul ve esasları, yürütme tarafından yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlensin. Bu durum, TİHEK'in kurumsal bağımsızlığı, tarafsızlığı ve tüzel kişiliği ile bağdaşmayacak bir uygulamadır.

TİHEK'in oluşturulmasındaki amaçlardan birisi de Türk idari yapısı içerisinde dağınık olarak yapılandırılmış olan insan hakları birimlerini tek bir çatı altında toplamak ve insan hakları alanını kamu bürokrasisi tekelinde kontrol altına almaktır. Kurumsal dağınıklığın önlenmesi, yetki ve sorumluk çatışmalarının önlenmesi açısından bu yaklaşım olumlu gözükse de ulusal kurumların bağımsızlıkları ile uyuşmamaktadır. TİHEK'in yetki ve sorumlulukları belirlenirken, Kamu Denetçiliği Kurumu, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, Adalet Bakanlığı (Ceza ve İnfaz Kurumları Yönetmeliği) mevzuatları ile uyum sağlanamamıştır. Bu nedenle yetki çatışmaları yaşanmaktadır. Söz konusu yetki

çatışması, yaşanan insan hakları ihlalinin sebep olduğu mağduriyetin gideriminde ve önlenmesinde, Kurumu adeta işlevsiz bir konuma düşürmektedir.

TİHEK'in Kurumsal etkinliğinin ve verimliliğinin ölçülebilir somut sayısal bir kriteri bulunmamaktadır. Ulusal kurumların etkinlikleri, insan hakları ihlallerinin önlenmesi, hak arama kültürünün geliştirilmesi, insan hakları bilincinin arttırılması, ulusal mevzuatın uluslararası insan hakları standartlarına yükseltilmesi ve almış olduğu kararlardaki tarafsızlığı, tutarlılığı ve kanunilik ilkesine uyumu ile somutlaşmaktadır. Kuruma yapılan başvuruların ve karara bağlanan dosyaların sayıları üzerinden kurumsal verimliliği istatistiksel olarak değerlendirmek yanıltıcı olabilir. Çünkü Kurum olarak yüzlerce, binlerce başvuruyu sonuçlandırmış olsa bile bir tane haksız ve adil olmayan karar, kurumun güvenilirliği üzerinde çok ciddi şüphelerin oluşmasına yol açacaktır. Ulusal kurumların meşruiyetinin ön koşulu ise güvenilirlik ve toplumsal destektir.

Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde TİHEK'in kamuoyuna açıkladığı kararlar üzerinden bir değerlendirme yapacak olursak aşağıdaki sonuçlara ulaşılmak mümkündür. 2016 yılında kurulan ve 2017 yılından itibaren başvuru almaya başlayan TİHEK, henüz kurumsallaşma aşamasında olup kurumsal çalışma kültürü, usul ve esasları tam olarak oluşmamıştır. Özellikle resen inceleme kararlarının alınması, başvuruların konu ve muhatap bakımından yetki kapsamının tespitinde, ön inceleme süreçlerinde yapılan işlemler ve tesis edilen kararlar ile soruşturma ve inceleme yetkisinin kullanılmasında, zaman zaman farklı uygulamaların yapıldığı görülmektedir. TİHEK, insan hakları ve ayrımcılık yasağı ihlallerini, resen inceleme yetkisine sahiptir. Kurumun resen inceleme kararı alması için ihlalin, konu ve öznesi bakımından Kurumun yetkisi içerisinde yer alması, bir hakkın ihlal edilmiş ve bundan mağdur olmuş bir kişinin olması gerekmektedir. Kurum tarafından alınan kararlar incelendiğinde, yukarıda belirtilen esaslar dikkate alınmaksızın ihlal iddiasının kamuoyunda tartışılması şiddetine ve toplumdaki siyasi, felsefi, inanç aidiyetine göre değerlendirildiği, kararların karşı oy gerekçelerinde yer almaktadır.⁴⁷ Ayrıca ihlalin muhataplarının tespitinde ve delillerin toplanmasında silahların eşitliği ilkesine dikkat edilmediği hususları da karşı görüş gerekçelerinde görmek mümkündür. Başvuru koşullarının karşılanıp karşılanmadığı hususların tespitinde de tarafgir veya en azından özensiz

⁴⁷ TİHEK Karar No. 2019/38, 2019/60, 2019/69, 2020/8, 2020/133, 2020/193, 2020/182, 2020/198, 2020/221, 2020/225, 2020/270, 2021/67.

davranıldığı ifade edilmektedir. Örneğin, ihlale ilişkin uygulamanın muhatap taraftan düzeltilmesi talep edildikten otuz gün sonra veya cevap verilmez ise başvuru yapılması gerekirken, başvuru yapılmadan ve sürecin tamamlanması beklenilmeden başvuru, esastan incelemeye alınmaktadır. Yukarıda belirtilen hususlar, kurumsal adının içerisinde “eşitlik” ibaresi olan ve ayrımcılıkla mücadele yasağı ihlali de olmak üzere insan hakları ihlallerinin önlenmesi görevi ile yetkilendirilmiş olan bir kurumun tarafsızlığı ile örtüşmemektedir.

TİHEK, henüz Ulusal Kurumlar Küresel Ağı tarafından akredite edilmemiştir. Yani ulusal kurum olarak kurulmuş ve yetkilendirilmiş olmasına rağmen, uluslararası insan hakları platformlarında ulusal kurum olarak söz ve oy hakkına sahip değildir. Bunun için Ulusal Kurumlar Küresel Ağı tarafından “A” statüsü ile akredite edilmesi gerekmektedir. Akreditasyon sürecinde, TİHEK’in örgütsel, yönetsel ve işlevsel özelliklerinin Paris Prensipleri ile tam uyumlu olup olmadığı, TİHEK’in sunduğu belge ve dokümantasyon üzerinden kontrol edilerek karar verilmektedir. Araştırma sürecinde tespit etmiş olduğumuz yürütmenin vesayetine yönelik düzenlemeler, TİHEK’in bağımsız ve tarafsız konumunu ciddi ölçüde erozyona uğratmaktadır. Bu haliyle 6701 sayılı Kanunun lafzında yer alan ancak uygulamada karşılığı olmayan göreceli bir bağımsızlıktan söz etmek mümkündür. TİHEK, bugünkü yapısı ile uluslararası normların çok uzağında bulunmaktadır.

Bu nedenle öncelikle TİHEK’in, Türkiye İnsan Hakları Başkanlığı ve Türkiye İnsan Hakları Kurumu örneklerinde olduğu gibi yasal bir düzenleme ile ortadan kaldırılmasını önlemek için anayasal bir dayanağa ve güvenceye kavuşturulması sağlanmalıdır. Müteakiben TİHEK’in idari ve mali bağımsızlığını sınırlayan düzenlemeler ortadan kaldırılmalıdır. Bu çerçevede olmak üzere TİHEK, TBMM’ye karşı sorumlu olacak şekilde yetkilendirilmelidir. Kurul üyeleri, TBMM tarafından belirlenmeli, atanmalı ve görevden alınmalıdır. Kurulun yapısı, toplumun tüm katmanlarını temsil edecek şekilde çoğulcu nitelikte oluşturulmalıdır. Çoğulculuğun yanı sıra kadın ve erkek üye sayılarında da eşitlik gözetilmelidir. Kurumun bütçesi, TBMM tarafından tahsis edilmeli ve denetlenmelidir.

TİHEK’in hâlihazır görev ve yetkileri, mevcut imkân ve kabiliyetleri ile değerlendirilerek, özellikle ulusal önleme mekanizması ve insan hakları ihlallerini önleme görevlerini etkin olarak yerine getirecek şekilde kurumsal yapısı

güçlendirilmeli veya ulusal önleme mekanizması görevi için ayrı bir ulusal kurum oluşturulmalıdır. TİHEK'in başta Kamu Denetçiliği Kurumu olmak üzere insan hakları alanında faaliyet gösteren diğer kamu kurum ve kuruluşlarla olan yetki çatışmaları çözülmelidir. Ayrıca insan hakları alanında dağınık ve karmaşık bir şekilde farklı kurumlar altında faaliyet gösteren fakat gerçekte ulusal insan hakları kurumu niteliğinde olmayan kurullar (İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları vb.) kaldırılmalı veya TİHEK'in ulusal ölçekteki çalışma bürolarını oluşturacak şekilde Kurum bünyesine dahil edilmelidir. Aynı zamanda TİHEK'e ihtiyaç duyduğu ulusal ölçekteki çalışma bürolarını kurma, hizmet birimlerine ve çalışma bürolarına ait yönetmeliği hazırlama ve uygulama yetkisi verilmelidir.

Yukarıda belirtilen normatif düzenlemeler ve alınması gereken tedbirler, hukukun üstünlüğü, kuvvetler ayrılığı ve demokratik yönetim anlayışı çerçevesinde çoğulcu katılım ile çözülebilecek niteliktedir. Yapılması gereken, yürütmenin TİHEK üzerindeki kontrol ve etkisinin uluslararası standartlara indirgenmesidir. Buradaki sorumluluk ise önemli ölçüde yürütmeye bir başka ifadeyle siyasi iradeye düşmektedir (Murray, 2007: 198-200).

Sonuç olarak, Türkiye son otuz yıldır ulusal insan hakları kurumları deneyimleri bakımından sayısal olarak oldukça fazla, yapısal olarak olabildiğince farklı bürokratik insan hakları kurumlarına sahip olmasına rağmen uluslararası standartlarla tam uyumlu bir ulusal kurumu hayata geçirmeyi başaramamıştır. Paris Prensipleri devletlere herhangi bir model dayatmamaktadır. Bu prensipler oldukça esnek ve devletlere geniş takdir yetkisi bırakan nitelikte asgari çerçeve kriterleri içermektedir. Ancak bir ulusal kurumun uluslararası standartlarla tam uyumlu olması, bu kurumun uluslararası paydaşları nezdindeki meşruiyetini ve etkinliğini de arttıracaktır. Türkiye, geleneksel statükocu ve bürokratik devlet anlayışından uzaklaşarak, geniş katılımlı, kendi hukuk geleneklerine, kendi toplumsal ihtiyaçlarına uygun, uluslararası standartları tam olarak karşılayan bir ulusal insan hakları kurumu için gereken birikime ve imkâna sahiptir.

KAYNAKLAR

Bu tez çalışmasında APA 6 atf sistemi kullanılmıştır.

- 14.07.2021 tarihli ve 2021/349 sayılı Cumhurbaşkanlığı TİHEK Üyeleri Atama Kararnamesi. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/07/20210714M1-2.pdf>. Erişim Tarihi: 20 Kasım 2021.
- 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu. <https://www.sbb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-kanunlari/>. Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2018.
- 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu. <https://www.sbb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-kanunlari/>. Erişim Tarihi: 10 Nisan 2019.
- 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu. <https://www.sbb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-kanunlari/>. Erişim Tarihi: 22 Haziran 2020.
- 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu. <https://www.sbb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-kanunlari/>. Erişim Tarihi: 19 Ağustos 2021.
- 25298 sayılı İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının, Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/11/20031123.htm>. Erişim Tarihi: 29 Ekim 2021.
- 27.02.2017 tarihli ve 2017/9974 sayılı Cumhurbaşkanlığı TİHEK Üyeleri Atama Kararnamesi. Erişim Tarihi: 20 Ağustos 2017.
- 28.01.2016 tarih ve 318533594-101-192-361 sayılı TİHEK Kanun Tasarısı. https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/media/uploads/2016/05/18/TIHEK_tasari.pdf. Erişim Tarihi: 20 Eylül 2019.
- 28338 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf>. Erişim Tarihi: 14 Mart 2017.
- 28601 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar hakkında Yönetmelik. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm>. Erişim Tarihi: 29 Ekim 2021.
- 30250 sayılı TİHEK Kuruluş Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/11/20171124-2.htm>. Erişim Tarihi: 29 Ekim 2021.
- 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Değişiklik Kabulü Hakkındaki 18540 Sayılı Kanun. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3046.pdf>. Erişim Tarihi: 10 Şubat 2018.
- 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3056.pdf>. Erişim Tarihi: 22 Mart 2018.
- 3686 sayılı İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3686.pdf>. Erişim Tarihi: 11 Ocak 2018.
- 4 Kasım 1950 tarihli İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme. <https://www.ombudsman.gov.tr/document/mevzuat/891a2--Insan-Haklari-ve-Temel-Ozgurluklerin-Korunmasına-Iliskin-Sozlesme.pdf>. Erişim Tarihi: 29 Ekim 2021.
- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4483.pdf>. Erişim Tarihi: 19 Temmuz 2019.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>. Erişim Tarihi: 6 Nisan 2018.

- 5326 sayılı Kabahatler Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5326.pdf>. Erişim Tarihi: 20 Ağustos 2019.
- 6332 sayılı Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6332.pdf>. Erişim Tarihi: 22 Temmuz 2017.
- 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname.
- 6701 sayılı Kanun. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/11/20171124-2.htm>. Erişim Tarihi: 20 Ağustos 2018.
- 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3.htm>. Erişim Tarihi: 22 Ekim 2019.
- Adalet Bakanlığı (2005). *Tutuklu ve Hükümlü El Kitabı*. Ankara: Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Adalet Bakanlığı, (2021). <https://cte.adalet.gov.tr/Home/SayfaDetay/cik-istatistikleri>, Erişim Tarihi: 22 Mayıs 2021.
- African Court on Human and People's Rights (2021). <https://www.african-court.org/wpafc/documents/>. Erişim Tarihi: 27 Haziran 2021.
- African Union (2017). *African Union Handbook*. (7th ed.). <https://au.int/sites/default/files/pages/31829-file-african-union-handbook-2017-edited.pdf>. Erişim Tarihi: 28 Mart 2017.
- Ağaoğulları, M. A. ve Köker, L. (2009). *Kral Devlet ya da Ölümlü Tanrı*. (4. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Ağaoğulları, M. A.; Zabcı Çulha, F. ve Ergün, R. (2009). *Kral Devletten Ulus Devlete*. (2. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Ağaoğulları, M. A. (2010). *Ulus Devlet ya da Halkın Egemenliği*. (2. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Ağaoğulları, M. A. ve Köker, L. (2011). *İmparatorluktan Tanrı Devletine*. (7. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Ağaoğulları, M. A. (2013). *Kent Devletinden İmparatorluğa*. (7. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Ağaoğulları, M. A. ve Köker, L. (2013). *Tanrı Devletinden Kral Devlete*. (6. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Ağaoğulları, M. A.; Türk, D.; Yalçınkaya, A.; Yılmaz, Z. ve Zabcı Çulha, F. (2013). *Batı'da Siyasal Düşünceler*. (4. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Akıllıoğlu, T. (1989). "Temel Haklar Gelişmesi Üzerine Bazı Düşünceler". *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 44(1), 161-194. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/38288>. Erişim Tarihi: 20 Kasım 2021.
- Akıllıoğlu, T. (1995). *İnsan Hakları: Kavram, Kaynakları ve Koruma Sistemleri*. (1. Baskı). Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi Yayınları.
- Akkaya Yaralı, A. (2010). "Günümüzde Siyasal Yaklaşımlar". *Liberalizmin Sınırlı Devlet Teorisine Çağdaş Bir Bakış: Robert Nozick ve Minimal Devlet*. Ed. Hilal Onur. Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- Akşin, S. (2014). *Kısa Türkiye Tarihi*. (18. Baskı). İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Alatlı, A. (t.y). *Battıya Yön Veren Metinler*. (Cilt 1, 1-433). <http://www.genelturktarihi.net/wp-content/uploads/2013/10>. Erişim Tarihi: 11 Mayıs 2021.

- Albayrak, H. (2020). "Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun Türk Kamu Yönetiminin Denetimindeki Yeri ve İşlevi". *Sayıştay Dergisi*, 31(119), 129-153.
- Altıparmak, K. (2007). "İşkenceyi Ciddiye Almak: Seçmeli Protokol ve Türkiye’de Ulusal Ziyaret Mekanizmaları". *Ankara Barosu Dergisi*, 65(2), 82-100.
- Altıparmak, K. (2006). "Türkiye’de İnsan Haklarında Kurumsallaş(ma)ma. Bürokrasi ve İnsan Hakları". *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 121, 54-111.
- Anar, E. (1996). *İnsan Hakları Tarihi*. (1. Baskı). İstanbul: Çiviyazıları.
- Anayurt, Ö. (2000). "Hakların Bütünlüğü İlkesi Açısından İnsan Haklarına İlişkin Sınıflandırmaların Değerlendirilmesi". *Türkiye’de İnsan Hakları*. (1. Baskı). Ed. Oya Çitçi. TODAİE Yayınları, 301, 47-57.
- Anayurt, Ö. (2009). "Paris İlkeleri Işığında Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye’de Durum". *Kamu Hukuku Dergisi*, Ankara: Adalet Yayınevi, 12(1), 1-12.
- Aristoteles (1983). *Politika*. (2. Baskı). Çev. Mete Tunçay. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Armaoğlu, F. (1992). *20. Yüzyıl Siyasi Tarihi*. (8. Baskı). Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Arslan, Z. (2001). "Postmodern Söylem ve İnsan Hakları". *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 56(1), 1-22.
- Aslan, V. (2012). "Amerikalılar Arası İnsan Hakları Sistemi". *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(2), 261-296.
- Atak, S. (2006). "Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Sözleşmelerinde Öngörülen Denetim Yöntemleri". *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(16), 86-89. <https://www.e-sosder.com>. Erişim Tarihi: 23 Kasım 2021.
- Avrupa Birliği Türkiye Ulusal Programı (2008). https://www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2008/Tr/pdf/ii_siyasikriterler.pdf. Erişim Tarihi: 27 Haziran 2021.
- Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu (2013) https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf. Erişim tarihi: 25 Kasım 2021.
- Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu (2014). [https://www.ab.gov.tr/files/ilerleme RaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/ilerleme_RaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf). Erişim Tarihi: 27 Haziran 2021.
- Avrupa Antlaşmaları Serisi (ETS) No. 126: Avrupa İşkencenin ve Gayriinsanî ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Sözleşme Metni Açıklayıcı Rapor. <https://rm.coe.int/16806dbac9>. Erişim Tarihi: 30 Ağustos 2021.
- Aybay, R. (2015). *İnsan Hakları Hukuku*. (2. Baskı). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Aydın, F. (2010). *İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesiyle Görevli Ulusal Kurumlar*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Balkız, N. O. (2005). "Hukuk Dogmatığı Çerçevesinde İnsan Haklarını Tanımlama ve Kavramı Temellendirme Sorunu". *Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi*. İstanbul Barosu Yayınları, 13, 57-67.
- Barber, B. (1995). *Güçlü Demokrasi*. (1. Baskı). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Beco, G. ve Murray, R. (2014). "An Evolution of the Paris Principles". *A Commentary Paris Principles on National Human Rights Institutions*. Cambridge University Press, 135-147. <https://www.cambridge.org/core>. Erişim Tarihi: 19 Mayıs 2017.

- Beco, G. (2007). *National Human Rights in Europe*. Oxford University: Human Rights Review 7(2), 331-370. <https://cridho.uclouvain.be/documents/Working.Papers/CRIDHO.WP.2007-1.pdf>. Erişim Tarihi: 16 Mart 2018.
- Benhabib, ř. (1999). *Modernizm, Evrensellik ve Birey*. (1. Baskı). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Benhabib, ř. (2016). *Ötekilerin Hakları*. (3. Baskı). Çev. Berna Akkıyal. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Berkes, N. (2018). *Türk Düşününde Batı Sorunu*. (3. Baskı). İstanbul: Yapı Kredi Kültür Yayınları.
- Berlin, I. (2016). *Isaiah Berlin'le Konuşmalar*. (2. Baskı). Çev. Zeynel Abidin Kılınc. İstanbul: Yapı Kredi Kültür Yayınları.
- Besson, S. ve Zysset, A. (2020). "Human Rights Theory and Human Rights History. A Tale of Two Odd Bedfellows". *International Law and Ethics*. 7, 204-219, https://www.anci.ch/articles/ancilla2012_204_besson-zysset.pdf. Erişim Tarihi: 19 Eylül 2021.
- Boratav, K. (2009). *Türkiye İktisat Tarihi (1908-2007)*. (13. Baskı). Ankara: İmge Yayınları.
- Burdekin, B. (2007). *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*. Boston: The Raul Wallenberg Institute Human Rights Library, 27, Martinus Nijhoff Publishers.
- Cardenas, S. (2003). "Transgovernmental Activism: Canada's Role in Promoting National Human Rights Commissions". *Human Rights Quarterly*, 25, 775-790.
- Carver, R. (2011). "One NHRI or Many? How Many Institutions Does it Take to Protect Human Rights? Lessons from the European Experience". *Journal of Human Rights Practice*, 3(1), 1-24. <https://academic.oup.com/jhrp/article/3/1/1/2189036>. Erişim Tarihi: 15 Eylül 2016.
- Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü (2021). <https://cte.adalet.gov.tr/Home/SayfaDetay/cik-genel-bilgi>. Erişim Tarihi: 03 Aralık 2021.
- Chun, L. (2004). "İnsan Hakları ve Demokrasi İlişkisini Açıklığa Kavuşturma Denemesi". Çev. Bülent Peker ve Çağrı Ataman. *Elli Yıllık Deneyimlerin Işığında Türkiye'de ve Dünyada İnsan Hakları*. (2. Baskı). Ed. Ioanna Kuçuradi ve Bülent Peker. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınlar, 172-199.
- Cicero (2014). *Devlet Üzerine*. (1. Baskı). Çev. Cengiz Çevik. İstanbul: İthaki Yayınları.
- Clapham, A. (2010). *İnsan Hakları*. (1. Baskı). Çev. Hakan Gür. Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- CNCHD (2021). <https://www.cncdh.fr/fr/membres>. Erişim Tarihi: 18 Nisan 2021.
- Coşkun, V. (2014). *İnsan Hakları Liberal Açısından Bir Tahlil*. (2. Baskı). Ankara: Liberte Yayınları.
- Coşkun, V. (2017). "16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi". *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22(36), 3-30. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/322749>. Erişim Tarihi :19 Eylül 2021.
- Council of Europe (2021). <https://www.coe.int/tr/web/about-us/structure>. Erişim Tarihi: 27 Haziran 2021.
- Council Decision (2006/35/EC). 23 January 2006. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cbb0f26c-581f-4571-9148-321566d07341>. Erişim Tarihi: 25 Kasım 2021.
- Council Decision (2008/157/EC). 18 February 2008. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fd51e4c9-de38-4cb5-baf6-2dcc1ca5d16e/language-en>. Erişim Tarihi: 25 Kasım 2021.
- Council on Human Rights Policy (2004). *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions*. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FF47DFA40E24F7ECC12574FE0051F4F9-ichrp_dec2004.pdf. Erişim Tarihi: 10 Kasım 2019.

- Cranston, M. (1993). *İnsan Hakları Nelerdir?* Çev. Atilla Yayla. <http://www.liberal.org.tr/sayfa/insan-haklari-nelerdir-atilla-yayla,380.php>, 251-269. Erişim Tarihi: 03 Eylül 2016.
- Cumhurbaşkanlığı 1. No.lu Kararnamesi. <https://www.cbiko.gov.tr/kurumsal/1-nolu-cumhurbaskanligi-kararnamesi>. Erişim Tarihi: 30 Ağustos 2020.
- Cumhurbaşkanlığı 3. No.lu Kararnamesi. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>. Erişim Tarihi: 20 Eylül 2020.
- Cumhurbaşkanlığı 2018/1 No.lu Genelgesi. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-16.pdf>. Erişim Tarihi: 20 Aralık 2020.
- Cumhurbaşkanlığı 3718 sayılı Kararnamesi. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/03/20210320-49.pdf>. Erişim Tarihi: 27 Kasım 2021.
- Çalık, T. (2015). “Birleşmiş Milletler Organlarının İnsan Hakları ile İlişkisi”. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2, 1091-1134.
- Çalık, T. (2016). “Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Sözleşmeleri Kapsamında İnsan Haklarının Korunması”. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 24(1), 69 -120.
- Çavuşoğlu, N. (1999-2000). “Avrupa Topluluğu/Birliği’nin İnsan Hakları Politikası”. *Hacı Bayram Veli Üniversitesi İnsan Hakları Yıllığı*, (21-22), 1-14. <https://ihy.hacibayram.edu.tr/Dergiler>. Erişim Tarihi: 28 Nisan 2016.
- Çelikyay, H. S. (2010). “Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye”. *Disiplinler Arası Yaklaşımla İnsan Hakları*. (1. Baskı). Ed. Selda Çağlar. İstanbul: Beta Yayınları.
- Çotuksöken, B. (2012). *İnsan Hakları ve Felsefe*. (2. Baskı). İstanbul: Papatya Yayıncılık.
- Çüçen, A. K. (2013). *Bilim Felsefesine Giriş*. (2. Baskı). Ankara: Sentez Yayınları.
- Das, K. (1982). “United Nations Institutions and Procedures Founded on Conventions on Human Rights and Fundamental Freedoms”. *The International Dimensions of Human Rights*. Ed. Karel Vasak. Greenwood Press, 1, 303-348.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (2021). <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/gremien/kuratorium>. Erişim Tarihi: 18 Nisan 2021.
- Deveci, C. (2004). “İnsan Haklarını Aristoteles Evrenselciliğiyle Anlamanın Olanaklılığı”. *Ellı Yıllık Deneyimlerin Işığında Türkiye’de ve Dünyada İnsan Hakları*. (2. Baskı). Ed. İoanna Kuçuradi ve Bülent Peker. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 41-68.
- Diemer, A. (2009). “İnsan Hakları Araştırmalarının Amacı”. *İnsan Haklarının Felsefi Temelleri*. (3. Baskı). Çev. İoanna Kuçuradi. Ed. İoanna Kuçuradi. Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 67-72.
- Donnelly, J. (1995). *Teoride ve Uygulamada Evrensel İnsan Hakları*. (1. Baskı). Çev. Mustafa Erdoğan ve Levent Korkut. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Douzinas, C. (2016). *Hukuk, Adalet ve İnsan Hakları*. (2. Baskı). Çev. Rabia Sağlam ve Kasım Akbaş. Ankara: NotaBene Yayınları.
- Douzinas, C. (2017). *İnsan Hakları ve İmparatorluk*. (1. Baskı). Çev. Kasım Akbaş ve Rabia Sağlam. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Douzinas, C. (2018). *İnsan Haklarının Sonu*. (1. Baskı). Çev. Kasım Akbaş ve Umre Deniz Tuna. Ankara: Dipnot Yayınları.
- DROI (2010). *The role of Regional Human Rights Mechanisms*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/410206/EXPO-DROI_ET\(2010\)410206_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/410206/EXPO-DROI_ET(2010)410206_EN.pdf). Erişim Tarihi: 06 Nisan 2020.

- Duverger, M. (1986). *Siyasal Rejimler*. Çev. Teoman Tunçdoğan. İstanbul: Sosyal Yayınlar.
- Economic and Social Council (E/38/Eev. 1), 21 May 1946. <https://undocs.org/E/38/Rev.1>. Erişim Tarihi: 24 Kasım 2021.
- Economic and Social Council (E/HR/15), 10 May 1946. <https://undocs.org/E/HR/15>. Erişim Tarihi: 24 Kasım 2021.
- ENNRHI (2021). <https://ennhri.org/our-members/greece/>. Erişim Tarihi: 20 Eylül 2021.
- Erdoğan, M. (2015). *İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku*. (4. Baskı). Ankara: Orion Kitabevi.
- Erdoğan, G. (2016). "Bağımsız İdari Otoriteler". *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 7(24), 565-598.
- Eroğlu, İ. (2006). "TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu". *Yasama Dergisi*, 2, 32-74. https://www.researchgate.net/publication/325794236_TBMM_Insan_Haklarini_Inceleme_Komisyonu. Erişim Tarihi: 25 Kasım 2021.
- Erdoğan, G. (2008). "Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı". *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 77,123-165.
- Eren, A. (2007). *Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması*. (1. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Eren, A. (2012). *Ulusal İnsan Hakları Kurumları*. (1.Baskı). İstanbul: XII Levha Yayınları.
- Eren, H. (2016). *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu*. (1. Baskı). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Erkiner, H. H. (2017). "Birleşmiş Milletler Uluslararası Adalet Kararlarının Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi Aracılığıyla Uygulandırılması". *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 23(2), 87-102.
- Ertan, B. (2013). "Yeni İnsan Hakları". *Yeni Kuşak İnsan Hakları*. (1. Baskı). Ed. Kıvılcım Akkoyunlu, Ertan. TODAİE Yayınları, 23-49.
- Eşsiz, V. (2010). *İnsan Hakları Ulusal Kurumları: Farklı Coğrafyalar, Başka Deneyimler*. (1. Baskı). Ankara: İnsan Hakları Ortak Platformu Yayınları.
- EU (2009). *Strengthening The National Human Rights Protection System*. <http://www.globalequality.org/storage/documents/pdf/manual%20nhps-web.pdf>. Erişim Tarihi: 21 Eylül 2021.
- Europe Council Human Rights (2020). <https://www.humanrights.dk/about-us/the-council-human-rights>. Erişim Tarihi: 13 Haziran 2021.
- Fişek, H. (2009). "İnsan Hakları ve Birleşmiş Milletler". *İnsan Haklarının Felsefi Temelleri*. (3. Baskı). Ed. Ioanna Kuçuradi. Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 129-139.
- FRA (2010). *National human Rights Institutions in the EU Members States*. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/816-NHRI_en.pdf. Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2021.
- FRA (2012). *Handbook on the Establishment and Accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union*. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_nhri-handbook_en.pdf. Erişim Tarihi: 13 Aralık 2019.
- FRA (2020). *Strong and Effective National Human Rights Institutions*. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-strong-effective-nhris-summary_en.pdf. Erişim Tarihi: 17 Ocak 2021.
- Galtung, J. (2013). *İnsan Haklarına Başka Bir Açıdan Bakış*. (2. Baskı). İstanbul: Metis Yayınları.
- GANHRI (2021). <https://ganhri.org/membership/>. Erişim Tarihi: 27 Haziran 2021.

- GANHRI Statute (2019). https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/EN_GANHRI_Statute_adopted_05.03.2019_vf.pdf. Erişim Tarihi: 20 Eylül 2021.
- GANHRI SAC General Observation on Accreditation (2018). https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf. Erişim Tarihi: 26 Kasım 2021.
- Gazete Duvar (2021). <https://www.gazeteduvar.com.tr/turkiye-insan-haklari-ve-esitlik-kurumu-ne-ise-yarar-haber-1501466>. Erişim Tarihi: 19 Ağustos 2021.
- Gemalmaz, M. S. (1987). “Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı Üzerine Düşünceler”. *Dergi Park Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni Arşivi*, 7(2), 131-145. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/99801>. Erişim Tarihi: 11 Mayıs 2021.
- Gemalmaz, M. S. (1986). “Tarihselliği Bağlamında İnsan Hakları”. *TODAİE İnsan Hakları Yıllığı Dergisi*, 7(8/1), 55-68.
- Giritli, İ. ve Güngör, H. A. (2002). *Günümüzde İnsan Hakları*. (1. Baskı). İstanbul: Er Yayınları.
- Global Alliance of National Human Rights Institutions Statute (5 March 2019). <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/EN>. Erişim Tarihi: 24 Kasım 2021.
- Global Alliance of National Human Rights Institutions Rules of Procedure for The Ganhri Sub-Committee on Accreditation (4 March 2019). <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/EN>. Erişim Tarihi: 24 Kasım 2021.
- Göçer, M. (2009). *İnsan Haklarının Korunması ve Birleşmiş Milletler. Güvenlik Konseyinin İnsan Hakları Alanındaki Faaliyetinin Uluslararası Hukuk Açısından İncelenmesi*. (1. Baskı). Ankara: Nobel Yayınları.
- Gökburun, İ. (2007). *Türkiye’de İnsan Hakları Düşüncesinin Tarihsel Gelişimi ve İlköğretim Ders Kitaplarına Yansıması*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Afyon: Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Gökpınar, M. (2015). “Bir Kavram Olarak İnsan Hakları ve Çeşitli Açılardan Sınıflandırılması”. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 120, 11-72.
- Gözler, K. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*. (1. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler, K. (2017). *İnsan Hakları Hukuku*. (1. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler, K. (2018). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*. (1. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gray, J. (2003). *Liberalizmin İki Yüzü*. (1. Baskı). Çev. Koray değirmenci. Ankara: Dost Yayınları.
- Gülmez, M. (2001). *İnsan Hakları ve Demokrasi Eğitimi*. (2. Baskı). TODAİE Yayınları.
- Gürbüz, S. ve Şahin, F. (2018). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri*. (5. Baskı). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Güriz, A. (2005). *Hukuk Başlangıcı*. (10. Baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Güriz, A. (2017). *Hukuk Felsefesi*. (12. Baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Gürkaynak, M. ve İren, Â. A. (2016). “Modernizm Öncesi ve Sonrası Toplumlarında İnsan Haklarının Kavramsallaştırılması”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23, 329-355.
- Haber Global (2021). <https://haberglobal.com.tr/gundem/tihek-baskani-suleyman-arslan-tbmm-de-cocuk-evliliklerini-savundu-15-yasinda-nikah-kiyilmamasi-insan-hakki-ihlali-112361>. Erişim Tarihi: 08 Ağustos 2021.

- Habermas, J. (2015). *Öteki olmak Ötekiyle Yaşamak*. (8. Baskı). Çev. İlknur Aka. İstanbul: Yapı ve Kredi Yayınları.
- Haktankaçmaz, M. İ. (2010). "İnsan Haklarının Korunması Avrupa Birliği İçin Gerçekten Önemli mi"? *TODAİE İnsan Hakları Yıllığı*, 28, 1-22.
- Hançerlioğlu, O. (2013). *Felsefe Sözlüğü*. (21. Baskı). İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Hassz, V. (2013). "The Role of National Human Rights Institutions in the Implementation of the United Nations Guiding Principles". *Human Rights Rev.*, 14, 165-187, https://www.researchgate.net/publication/237840762_The_Role_of_National_Human_Rights_Institutions_in_the_Implementation_of_the_UN_Guiding_Principles. Erişim Tarihi: 18 Kasım 2021.
- Haule, R. R. (2006). *Some Reflections on the Fondation of Human Rights- Are Human Rights an Alternative to Moral Values?* Eds. Bogdandy, A. V. and Wolfrum, R. Max Planck Yearbook of United Nations Law, 10, 367-395. https://www.mpil.de/files/pdf3/08_romuald1.pdf. Erişim Tarihi: 19 Eylül 2021.
- Heper, M. (2012). *Türkiye’de Devlet Geleneği*. (4. Baskı). Ankara: Doğu-Batı Yayınları.
- Heywood, A. (2014). *Siyaset*. (14. Baskı). Çev. Bekir Berat Özipek, Bican Şahin, Mete Yıldız, Zeynep Kopuzlu, Bahattin Seçilmişoğlu ve Atilla Yayla. Ankara: Adres Yayınları.
- Heywood, A. (2014). *Siyasi İdeolojiler*. (8. Baskı). Çev. Ahmet K. bayram, Özgür Tüfekçi, Hüsamettin İnaç, Şeyma Akın ve Buğra Kalkan. Ankara: Adres Yayınları.
- Hobsbawm, E. (2008). *Küreselleşme Demokrasi ve Terörizm*. (1. Baskı). Çev. Osman Akınhay. İstanbul: Agora Kitaplığı Yayınları.
- Höffe, O. (2004). "Kültürler Arası Tartışmada İnsan Hakları". Çev. Çetin Türkyılmaz. *Elli Yıllık Deneyimlerin Işığında Türkiye’de ve Dünyada İnsan Hakları*. (2. Baskı). Ed. İoanna Kuçuradi ve Bülent Peker. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 126-155.
- ICJ (2021). <https://www.icj-cij.org/en/court>. Erişim Tarihi: 21 Eylül 2021.
- İç İşleri Bakanlığı (2021). <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index>. Erişim Tarihi: 25 Mart 2021.
- International Council on Human Rights Policy (2005). *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/NHRIen.pdf>. Erişim Tarihi: 19 Mayıs 2018.
- İpek, C. D. (2012). "Afrika Birliği Örgütü ve Kıtada İş Birliği Arayışları". *21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum*, 1(3), 111-130.
- İstanbul Bilgi Üniversitesi (2021). <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/46-avrupa-sosyal-haklar-komitesi/>. Erişim Tarihi: 27 Haziran 2021.
- Jadhav, M. (2011). *Introduction to Human Rights and Duties*. (1st ed.). University of Pune Press. https://zbook.org/read/19205_introduction-to-human-rights-and-duties.html, Erişim Tarihi: 18 Kasım 2021.
- Jensen, Steven L. B. (2018). *Lessons from Research on National Human Rights Institutions*. <https://www.humanrights.dk/publications/lessons-research-national-human-rights-institutions>. Erişim Tarihi: 20 Eylül 2021.
- Kaboğlu, İ. Ö. (1994). "Hak ve Özgürlükler Anlayışındaki Gelişmelerin Anayasa’ya Yansıtılması Sorunu". *Anayasa Dergisi Yayınları*, 11, 237-252. <https://ayam.anayasa.gov.tr/media/6449/ibrahimkaboglu.pdf>. Erişim Tarihi: 20 Eylül 2021.
- Kaboğlu, İ. Ö. (2002). *Özgürlükler Hukuku*. (6. Baskı). Ankara: İmge Kitapevi Yayınları.

- Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Raporu. <https://ombudsman.gov.tr/Publishing/YillikRapor.html>. Erişim Tarihi: 20 Ağustos 2017.
- Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yıllık Raporu. <https://ombudsman.gov.tr/Publishing/YillikRapor.html>. Erişim Tarihi: 20 Ağustos 2018.
- Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Yıllık Raporu. <https://ombudsman.gov.tr/Publishing/YillikRapor.html>. Erişim Tarihi: 15 Nisan 2019.
- Kamu Denetçiliği Kurumu 2020 Yıllık Raporu. <https://ombudsman.gov.tr/Publishing/YillikRapor.html>. Erişim Tarihi: 1 Mart 2020.
- Kapani, M. (2011). *İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları*. (4. Baskı). Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Kaptan, S. (1998). *Bilimsel Araştırma ve İstatistik Teknikleri*. (11. Baskı). Ankara: Tekışık Web Ofset Tesisleri.
- Karan, U. (2018). "Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ve Ayrımcılık Yasağına Dair Mevzuatın Avrupa Birliği Hukukuna Uyumu". *Uluslararası Ayrımcılık Konferansı, İstanbul 2018 Bildiriler Kitabı*. İstanbul: Eşit Haklar İçin İzleme Derneği Yayınları, 95-104.
- Kaygı, A. (2004). "Geçmişle Gelecek Arasında Kimlik". *Elli Yıllık Deneyimlerin Işığında Türkiye'de ve Dünyada İnsan Hakları*. (2. Baskı). Ed. İoanna Kuçuradi ve Bülent Peker. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 69-80.
- Kerrigan, F. ve Lindholt, L. (2001). "General Aspects of Quasi-judicial Competences of National Human Rights Institutions". *National Human Rights Institutions Article and Working Papers*. Eds. Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt, Kristine Yigen. Denmark: The Danish Centre for Human Rights, 83-91.
- Kessing, P. V. (2001). "Implementation of The Western Ombudsman Model in Countries in Democratic Transition". *National Human Rights Institutions Articles and Working Papers*. Eds. Lone Lindholt, Kristine Yigen. Denmark: Copenhagen, 121-140.
- Kılıç, M. (2018). "Mit ile Gerçeklik Arasında İnsan Hakları Anlatısı". Ankara: TİHEK I. *İnsan Hakları Sempozyumu İnsan Haklarını Yeniden Düşünmek Bildiriler Kitabı I*, 213-239. https://www.tihet.gov.tr/upload/file_editor/2019/04/Sempozyum1.pdf. Erişim Tarihi: 15 Kasım 2021.
- Kıvılcım, Z. (2009). "İnsan Hakları ve Karşı Hegemonya". *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1-2), 217-240.
- Kili, S. ve Gözübüyük, Ş. (2006). *Türk Anayasa Metinleri*. (3. Baskı). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kissenger, H. (2002). *Diplomasi*. (3. Baskı). Çev. H. İbrahim Kurt. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kjaerum, M. (2003). *National Human Rights Institutions Implementing Human Rights*. Ed. Klaus Slavensky. Denmark: Handy Print. A/S. Skive.
- Kocaoğlu, M. (2014). *John Rawls: Adalet Teorisi ve Temel Kavramlar*. Ankara: İmaj Yayınları.
- Kongar, E. (1985). *İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*. 1. (5. Baskı). İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kuçuradi, İ. (2009). "Felsefe ve İnsan Hakları". *İnsan Haklarının Felsefi Temelleri*. (3. Baskı). Ed. İoanna Kuçuradi. Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 73-80.
- Kuçuradi, İ. (2011). "İnsan Onuru Kavramı ve İnsan Hakları". *İnsan Hakları: Kavramları ve Sorunları*. (2. Baskı). Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 69-76.

- Kumar, C. R. (2003). *National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights*. American University International Law Review, 19 (2), 259-300. <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=auilr>. Erişim Tarihi: 20 Eylöl 2021.
- Kurtuluş, H. ve Erdoğan, E. K. (2020). *Türkiye'de İnsan Hakları Eğitiminin Kurumsallaşmasında Kamu ve Vakıf Üniversitelerinde Kurulan Araştırma Merkezlerinin Rolü: Bir Bilanço Çalışması*. İstanbul: Raul Wallenberg Institute. <http://www.rwistanbul.org/rapor/0.24210900%201615472843.pdf>. Erişim Tarihi: 30 Ağustos 2021.
- Kuyaksil, A. (2012). *İnsan Hakları*. (1.Baskı). Gaziantep: Ada Kitabevi.
- Landman, T. (2005). "The Scope of Human Rights: From Background Concepts to Indicators". *Essex University Human Rights Center*, 109-138. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R22302.pdf>. Erişim Tarihi: 20 Eylöl 2021.
- Limon, M. (2018). *Reform of the United Nations Human Rights Petitions System*. Switzerland: Universal Rights Group. <https://www.universal-rights.org/nyc/urg-policy-reports/reform-un-human-rights-petitions-system/>. Erişim Tarihi: 20 Eylöl 2021.
- Lindholt, L.; Lindsnaes, B. ve Kristine, Y. (2001). "Jurisdiction and Subject Matter of Complaints: A General and Comparative Perspective". *National Human Rights Institutions Article and Working Papers*. Eds. Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt, Kristine Yigen. Denmark: The Danish Centre for Human Rights, 59-83.
- Lindsnaes, B. ve Lindholt, L. (2001). "National Human Rights Institutions: Standart-Setting and Achievements". *National Human Rights Institutions Article and Working Papers*. Eds. Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt, Kristine Yigen. Denmark: The Danish Centre for Human Rights, 1-49.
- Lions, K. ve Pegram, T. (2017). "What Works in Human Rights Institutions?". *The American Journal of International Law*, 112(3), 1-61. <https://doi.org/10.1017/ajil.2017.65>. Erişim Tarihi: 28 Kasım 2021.
- Lagoutte, S. ve Kristiansen, A. (2016). *Review of Literature on National Human Rights Institutions*. Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights.
- MacIntyre, A. (2001). *Erdem Peşinde*. (2. Baskı). Çev. Muttalip Özcan. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- McCrudden, C. (2008). "Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights". *The International Journal of International Law*, 19(4), 655-724.
- Marks, P. S. (2015). "The United Nations and Human Rights". *Human Rights The World Community*. (4th ed.). Eds. Richard Pierre Clude, Burns H. Weston, Anna Grear. Philadelphia: University of Pennsylvania. <https://cdn1.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/134/2017/02/Marks-The-United-Nations-and-Human-Rights.pdf>. Erişim Tarihi: 20 Eylöl 2018.
- Marx, K. (2014). *Yahudi Sorunu*. (5. Baskı). Ankara: Sol Yayınları.
- Mohammedou, M. M. (2001). "The Effectiveness of National Human Rights Institutions". *National Human Rights Institutions Article and Working Papers*. Eds. Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt and Kristine Yigen. Denmark: The Danish Centre for Human Rights, 49-59.
- Montesquieu (1998). *Kanunların Ruhu Üzerine*. (Cilt1). (2. Baskı). Çev. Fehmi Baldaş. İstanbul: Toplumsal Dönüşüm Yayınları.
- Moravcsik, A. (1995). *Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe*. 1(2), 157-159. <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/explain.pdf>. Erişim Tarihi: 26 Kasım 2021.

- Mouffee, C. (2001). *Demokratik Paradoks*. (2. Baskı). Çev. A. Cevdet Aşkın. Ankara: Epos Yayınları.
- Mourgeon, J. (1991). *İnsan Hakları*. (2. Baskı). Çev. Ayşen Ekmekçi ve Alev Türker. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Moyn, S. (2017). *Son Ütopya: Tarihte İnsan Hakları*. (1. Baskı). Çev. Firdevs Ev. İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları.
- Murray, R. (2007). "National Human Rights Institutions Criteria and Factors for Assessing their Effectiveness". *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 25(2), 189-220.
- Müller, A. ve Seidensticker, F. (2007). *The Role of National Human Rights Institutions in the United Nations Treaty Body Process*. Berlin: German Institute for Human Rights. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/31684>. Erişim Tarihi: 20 Eylül 2021.
- Nascimento, A. (2016). "İnsan Hakları ve Kozmopolit Paradigmaları: Haklardan İnsanlığa". *İnsan Hakları, İnsan Haysiyeti ve Kozmopolit İdealler*. (1. Baskı). Çev. Akın, Emre Pilgir. İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları. 104, 99-128.
- Oğuşgil, Vahap, Atilla (2015). *Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Üye Ülkelerden Örnek Uygulamalar*. (1. Baskı). Ankara: Legal Yayınları.
- O'Neill, W. G. ve Lyth, A. (2001). *The International Human Rights System*. Norwegian Centre of for Human Rights: University of Oslo. <https://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/nordem/publications/manual/current/kap2.pdf>. Erişim Tarihi: 20 Kasım 2021.
- Oppenheimer, F. (1984). *Devlet*. (1. Baskı). Çev. Alâeddin Şenel ve Yavuz Sabuncu. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Öçal, Y. (2017). *İnsan Hakları Koruma Mekanizmaları: Türkiye İnsan Hakları Rejiminin Anatomisi*. Ed. Bican Şahin. Avrupa Liberal Formu Raporu Yayınları.
- Öğütçü, M. (2005). "Doğal Hukuk ve Pozitif Hukuk Işığında İnsan Hakları Alanındaki Bazı Kavramlar". *Dokuz Eylül Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7, 555-615.
- Özatalay, C. ve Doğuç, S. (2018). *Türkiye'de Ayrımcılık Algısı*. (2018). İstanbul: Eşit haklar İçin İzleme Derneği Yayınları. <https://www.esithaklar.org/yayinlar/>. Erişim Tarihi: 16 Mart 2018.
- Özçelik Kale, F. (2019). "Birleşmiş Milletlerin Özel Yöntemleri Çerçevesinde Özel Raportörlük Kurumu". *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 143, 79-114.
- Özdemir, A. M. ve Aykut, E. (2010). "Marksizm ve Hak Kavramına Kuramsal Bir Yaklaşım Denemesi". *TODAİE İnsan Hakları Yıllığı*, 28, 23-44.
- Özeler, N. (2017). "İnsan ve Halkların Hakları Sözleşmesi ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Karşılaştırılması". *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(2), 43-62.
- Özkul, F. (2018). "Liberal Demokratik Anayasacılık Anlayışı Bağlamında Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Değerlendirilmesi". *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 12, 585-612. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/596368>. Erişim Tarihi: 20 Eylül 2021.
- Paine, T. (2013). *Ortak Akıl, İnsan Hakları ve Tarımsal Adalet*. (1. Baskı). Çev. Faruk Gültekin. İstanbul: Doruk Yayınları.
- Pegram, T. (2010). *Diffusion Across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions*. *Human Rights Quarterly*, 32(3), 729-760. https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1404027/1/Pegram_project_muse_390321.pdf. Erişim Tarihi: 16 Eylül 2021.
- Pillay, N. (2012). "Strengthening The United Nations Human Rights Treaty Body System". *A Report by the United Nations High Commissioner for Human Rights*. <https://www.refworld.org/pdfid/4fe8291a2.pdf>. Erişim Tarihi: 18 Kasım 2021.

- Pohjolainen, A. E. (2006). *The Evolution of National Human Rights Institutions: The Role of The United Nations*. Denmark: Handy Print A/S Skive. https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/migrated/evolution_of_nhris.pdf. Erişim Tarihi: 18 Kasım 2021.
- Pollis, A. (2004). "Yeni Bir Evrenselciliğe Doğru: Yeniden Yapılandırma ve Diyalog". Çev. Bülent Peker ve Çağrı Ataman. *Elli Yıllık Deneyimlerin Işığında Türkiye’de ve Dünyada İnsan Hakları*. (2. Baskı). Ed. İoanna Kuçuradi ve Bülent Peker. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 98-125.
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. https://www.consiglio.regione.campania.it/cms/CM_PORTALE_CRC/servlet/Docs?dir=docs_biblio&file=BiblioContenuto_3641.pdf, Erişim Tarihi: 11 Mayıs 2021.
- Reif, C. L. (2011). "Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman". *Boston College Third World Law Journal*, 31(2/3), 269-310. <https://lawdigitalcommons.bc.edu/twlj/vol31/iss2/3/>. Erişim Tarihi: 16 Eylül 2021.
- Reif, C. L. (2012). "The Shifting Boundaries of NHRI Definitionin the International System." *Human Rights, State Compliance Social Change. Assessing National Human Rights Institutions*. Eds. Ryan Goodman ve Thomas Pegram. Cambridge University Press, 52-73. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139019408.005>. Erişim Tarihi: 16 Şubat 2019.
- Roberts, K. ve Adamson, B. (2011). *Peer- Review Mission: Human Rights Institutions*. https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/201611/2011_Peer_Review_Report_on_the_National_Human_Rights_institutions.pdf. Erişim Tarihi: 20 Eylül 2021.
- Rousseau, J. J. (2013). *Emile*. (4. Baskı). Çev. Yaşar Avunç. İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları.
- Rules of Procedure for The GANHRI Sub-Committee on Accreditation, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/ENG_GANHRI_SCA_RulesOfProcedure_adopted_04.03.2019_vf.pdf. Erişim Tarihi: 18 Eylül 2021.
- Sanioglu, H. (2008). "Avrupa Birliği Hukukunda İnsan Hakları". *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 74, 77-111.
- Sarıca, M. (1973). *100 Soruda Siyasi Düşünce Tarihi*. (1. Baskı). İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Satıcı, M. (2015). "Hak ve Özgürlük Ütopyası Olarak İnsan Hakları Felsefesi ve Eleştirisi". *Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 2, 3-30.
- Savcı, B. (1963). "Türk Devletinde, Tarihi Akışı İçinde İnsan Hakları". *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 18(2), 83-99.
- Savcı, B. (1980). "İnsan Hakları Üzerine Uluslararası Alanda Norm, İlkeler ve Türk İç Hukuku". *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 35(1), 7-18.
- Sayım, F. (2019). *Sosyal Bilimlerde Araştırma ve Tez Yazım Yöntemleri*. (3. Baskı). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Schutter, O.; Bell, M. ve Akandji, F. J. (2010). *Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa*. Ed. Olivier de Schutter. Ankara: Şen Matbaa. <https://www.anayasa.gov.tr/media/3681/avrupasosyalsarti2.pdf>. Erişim Tarihi: 19 Eylül 2021.
- Schwelb, E. ve Alston, P. (1982). "The Principal Institutions and Other Bodies Founded Under the Charter". *The International Dimensions of Human Rights*. Ed. Karel Vasak. Westport Connecticut: Greenwood Press, 1, 231-269.
- Sen, A. (2005). *Human Rights and Capabilities*. *Journal of Human Development*, 6(2), 151-166.
- Sencer, M. (1991). *Birleşmiş Milletler Bağlamında İnsan Hakları. TODAİE İnsan Hakları Yıllığı*, 13(1), 19-36.

- Sencer, M. (1992). *Hak ve Özgürlük Kavramı. TODAİE İnsan Hakları Yıllığı*, 14(1), 23-44.
- Sevindik, H. (2019). “Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Koruma Sistemleri”. *İzmir Barosu Dergisi*, 84(3), 559-589.
- Shaw, N. M. (2017). *Uluslararası Hukuk*. (8. Baskı). Çev. Yücel Acer, İbrahim Kaya, M. Turgut Demirtepe ve G. Engin Şimşek. Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi Yayınları.
- Shestack, J. J. (2006). “İnsan Haklarının Felsefi Temelleri”. Çev. Ali Rıza Çoban ve Bilal Canatan. *Liberal Düşünce Dergisi*, 11(43), 87-119.
- Shue, H. (2009). “Temel Hakların Evrenselliği”. *İnsan Haklarının Felsefi Temelleri*. (3. Baskı). Çev. Ülker İnce. Ed. İoanna Kuçuradi. Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 39-67.
- Smith, A. (2006). *The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?* Baltimore: Human Rights Quarterly, 28(4), 904-946. http://uir.ulster.ac.uk/31718/1/NHRIs_HRQ.pdf. Erişim Tarihi: 18 Kasım 2021.
- Steinerte, E. ve Wallece, Rebecca M.M. (2009). *United Nations Protection of Human Rights*. London: The University of London Press. <https://london.ac.uk/sites/default/files/uploads/study-guide-postgraduate-laws-un-protection-human-rights.pdf>. Erişim Tarihi: 18 Kasım 2021.
- Steinerte, E. ve Murray R. (2009). *Same but Different? National Human Rights Commissions and Ombudsman Institutions as National Preventive Mechanism Under Optional Protocol to the United Nations Convention Against Torture*. Essex Human Rights Review Special Issue, 54-72. https://www.hrc.co.nz/files/7214/2550/8359/Steinerte_Murray_year_-_National_human_rights_commissions_and_ombudsman_institutions_as_NPMs_under_OPCAT.pdf. Erişim Tarihi: 19 Kasım 2021.
- Sripati, V. (2001). “Indian’s National Human Rights Commission: Strengths and Weaknesses”. *National Human Rights Institutions Article and Working Papers*. Eds. Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt ve Kristine Yigen. Denmark: The Danish Centre for Human Rights, 151-169.
- Szabo, I. (1982). “Historical Foundation of Human Rights and Subsequent Developments”. *The International Dimensions of Human Rights*. Ed. Karel Vasak. Connecticut: Greenwood Press, 1, 11-40.
- Swingewood, A. (2009). *Sosyolojik Düşüncenin Kısa Tarihi*. (4. Baskı). Çev. Osman Akınhay. İstanbul: Meslek Kitapçısı Yayınları.
- Şaylan, G. (2008). *Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi*. (1. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Tanör, B. (2009). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*. (18. Baskı). İstanbul: Yapı ve Kredi Yayınları.
- Tanör, B. (2018). *Anayasal Gelişme Tezleri*. (4. Baskı). İstanbul: Yapı ve Kredi Yayınları.
- Tardu, M. E. (1980). *United Nations Response to Gross Violations of Human Rights: The 1503 Procedure Symposium International Human Rights*. <https://digitalcommons.law.scu.edu/lawreview/vol20/iss3/1/>. Erişim Tarihi: 20 Kasım 2021.
- Tarhanlı, T. (2004). “Uluslararası Hukuk, İnsan Hakları ve Türkiye”. *Elli Yıllık Deneyimlerin Işığında Türkiye’de ve Dünyada İnsan Hakları*. (2. Baskı). Ed. İoanna Kuçuradi ve Bülent Peker. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 284-304.
- TBMM İktüzüğü (1973). <https://www5.tbmm.gov.tr/docs/ictuzuk.pdf>. Erişim Tarihi: 27 Kasım 2021.

- TBMM Tutanakları (2016). Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Tasarısı (1/596) ile Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Raporları. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1489. Erişim tarihi: 31 Mart 2016.
- TBMM (2021). <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm>. Erişim Tarihi: 27 Haziran 2021.
- Tepe, H. (2010). "İnsan Hakları: Kavram, Kapsam ve Ölçüt". *Disiplinlerarası Yaklaşımla İnsan Hakları*. (1. Baskı). Ed. Selda Çağlar. İstanbul: Beta Yayınları, 1-32.
- Tepe, H. (2013). "İnsan Hakları ve Evrensellik Tartışmaları". *Yeni Kuşak İnsan Hakları*. (1. Baskı). Ed. Kırılcım Akkoyunlu Ertan. Ankara: TODAİE Yayınları, 3-23.
- Tepe, H. (2018). *İnsan Hakları Felsefesi*. (1. Baskı). Ankara: BilgeSu Yayınları.
- Terzi, M. (2018). "İnsan Haklarının Sözleşme Dışı Koruma Usullerinin Etkisi Üzerine Bir İnceleme: Eritre Örneği Çerçevesinde 5/1 Usulü". *Dergi Park Bölgesel Araştırmalar Dergisi*, 2(1), 61-96.
- Terzi, M. ve Yenal, S. (2019). "İnsan haklarının Afrika'da Hukuki Korunma Sistemi Üzerine Bir İnceleme". *Avrasya Etüdleri*, 25(55), 47-82.
- TİHEK 2017 Faaliyet Raporu. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/yillik-raporlar/>. Erişim Tarihi: 25 Kasım 2018.
- TİHEK 2018 Faaliyet Raporu. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/yillik-raporlar/>. Erişim Tarihi: 13 Mart 2019.
- TİHEK 2019 Faaliyet Raporu. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/yillik-raporlar/>. Erişim Tarihi: 26 Ağustos 2020.
- TİHEK 2020 Faaliyet Raporu. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/yillik-raporlar/>. Erişim Tarihi: 12 Şubat 2021.
- TİHEK 2019 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/mali-tablolar/>. Erişim Tarihi: 30 Ekim 2020.
- TİHEK İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi 2018 Yılı Raporu. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/yillik-raporlar/>. Erişim Tarihi: 16 Temmuz 2019.
- TİHEK Ayrımcılıkla Mücadele 2018 Yılı Raporu. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/yillik-raporlar/>. Erişim Tarihi: 15 Mart 2020.
- TİHEK Ulusal Önleme Mekanizması 2018 Yılı Raporu. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/yillik-raporlar/>. Erişim Tarihi: 28 Şubat 2020.
- TİHEK İşkence ve Kötü Muameleye Karşı Ulusal Önleme Mekanizması 2019 Yılı Raporu. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/yillik-raporlar/>. Erişim Tarihi: 19 Nisan 2020.
- TİHEK İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi 2019 Yılı Raporu. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/yillik-raporlar/>. Erişim Tarihi: 27 Mayıs 2020.
- TİHEK (2019). II. Uluslararası Ailenin Korunması Hakkı Sempozyumu Sonuç Bildirileri Kitabı. <https://www.tihek.gov.tr/ailenin-korunmasi-hakki-bildiriler-kitabi/>. Erişim Tarihi: 27 Kasım 2021.
- TİHEK 2019-2023 Stratejik Plan. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/stratejik-plan/>. Erişim Tarihi: 13 Mart 2021.
- TİHEK 2019 Yılı Mali Tablolar. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/mali-tablolar/>. Erişim Tarihi: 18 Mart 2021.

- TİHEK 2020 Yılı Performans Programı. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/performans-programi/>. Erişim Tarihi: 19 Mart 2021.
- TİHEK 2021 Yılı Performans Programı. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/performans-programi/>. Erişim Tarihi: 31 Mart 2021.
- TİHEK Ödenek Cetvelleri (2017-2020). Erişim Tarihi: 16 Mayıs 2021.
- TİHEK I. İnsan Hakları Sempozyumu İnsan Haklarını Yeniden Düşünmek Bildiriler Kitabı, (2018). <https://www.tihek.gov.tr/kategori/sempozyum-kitaplari/>. Erişim Tarihi: 19 Kasım 2021.
- TİHEK Ailenin Korunması Hakkı Bildiriler Kitabı. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/sempozyum-kitaplari/>. Erişim Tarihi: 19 Kasım 2021.
- TİHEK Yaşlı Hakları Çalıştay Kitabı. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/sempozyum-kitaplari/>. Erişim Tarihi: 19 Kasım 2021.
- TİHEK Şiddetin Önlenmesi Çalıştay Sonuç Bildirisi. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/sempozyum-kitaplari/>. Erişim Tarihi: 19 Kasım 2021.
- TİHEK (2021). <https://www.tihek.gov.tr/kategori/kurul-uyeleri/>. Erişim Tarihi: 20 Eylül 2021.
- TİHEK, (2021). <https://www.tihek.gov.tr/kategori/yillik-raporlar/>, Erişim Tarihi: 27 Haziran 2021. Timur, T. (2012). *Habermas'ı Okumak*. (2. Baskı). İstanbul: Yordam Yayınları.
- Touraine, A. (2017). *Birlikte Yaşayabilecek miyiz?* (5. Baskı). Çev. Olcay Kunal. İstanbul: Yapı ve Kredi Yayınları.
- Türközer, B. G. (2005). "Hukukun Objektivite Kazanma Süreci". *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 59, 198-209.
- Triggs, G. (2016). *The Independence of Human Rights Institutions*. <http://www.questions.com.au/echapters/pd/Humane-Rights/Gillian-Triggs.pdf>. Erişim Tarihi: 16 Eylül 2021.
- UN (1995). *National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights Professional Training Series No. 4*. Geneva: United Nations Publication. <https://www.un.org/ruleoflaw/files/training4en.pdf>. Erişim Tarihi: 27 Aralık 2016.
- UN (1997). *Human Rights: A Basic Handbook for United Nations Staff*. <https://www.un.org/ruleoflaw/files/HRhandbooken.pdf>. Erişim Tarihi: 19 Mayıs 2019.
- UN (2009). *Survey on National Human Rights Institutions*. Geneva: Switzerland. Switzerland, Geneva:
- UN (2010). *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities. Professional Training Series No. 4. (Rev.1)*. United Nations Publication. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf. Erişim Tarihi: 23 Nisan 2017.
- UN General Assembly (A/RES/48/134), 20 December 1993. <https://www.legal-tools.org/doc/b38121/pdf/>. Erişim Tarihi: 24 Kasım 2021.
- UN Convention on the Rights of Person with Disabilities. <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-2.html>. Erişim Tarihi: 06 Ağustos 2021.
- UN General Assembly A/RES/48/134 85th Plenary Meeting (20 December 1993). <https://undocs.org/en/A/RES/48/134>. Erişim Tarihi: 20 Eylül 2021.
- UN General Assembly A (CONF.157/23, 12 July 1993). World Conference on Human Rights, Vienna, 14-25 June 1993. <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf>. Erişim Tarihi: 21 Eylül 2021.

- UN (2021). <https://www.un.org/en/our-work/protect-human-rights>. Erişim Tarihi: 10 Ağustos 2021.
- UNDP (2010). *For Collaboration with Toolkit for Collaboration with National Human Rights Institutions*. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>. Erişim Tarihi: 1 Nisan 2015.
- UN-OHCHR (2021). <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>. Erişim Tarihi: 27 Haziran 2021
- Uslan, Ural Y. ve Güner, T. (2014). "İnsan Haklarının Bölgesel Düzeyde Korunması: Amerikan Sistemi". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(2), 309-322.
- Uslu, C. (2007). *İnsan Haklarının Felsefi Temelleri: Doğal Hukuk ve Doğal Haklar*. Yayımlanmış Doktora Tezi. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Uslu, C. (2014). "İnsan Hakları". *Siyaset Bilimi*. (4. Baskı). Ed. Halis Çetin. Ankara: Orion Kitabevi. 357-417.
- Uygun, O. (2003). "Küreselleşme ve Değişen Egemenlik Anlayışının Sosyal Haklara Etkisi". *Anayasa Yargısı Dergisi*, 20, 250-284. <https://ayam.anayasa.gov.tr/tr/yayinlar/anayasa-yargisi-dergisi/?yil=2003&searchTags>. Erişim Tarihi: 20 Eylül 2021.
- Uygun, O. (2015). *Devlet Teorisi*. (2. Baskı). İstanbul: XII Levha Yayınları.
- Uygur, Gülriz (2003). "Hukuki Pozitivizmin Değişen Yüzü mü?" *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52(3), 145-176.
- Üçpınar, H. (2012a). *Uygulamacılar İçin Alıkonulma Yerlerinin İzlenmesi El Kitabı*. Ankara: Türkiye İnsan Hakları Vakfı Yayınlar No.82.
- Üçpınar, H. (2012b). *Ulusal Önleme Mekanizmaları Türkiye İnsan Hakları Kurumu Türkiye İçin Uygun Bir Model mi?* Ankara: Türkiye İnsan Hakları Vakfı Yayınlar No.81.
- Ünal, Ş. (1994). "İnsan Haklarının Tarihi, Felsefi ve Hukuki Temelleri". *Ankara Barosu Dergisi*, 1(4), 41-73.
- Valentin, A. (2010). *National Human Rights Institutions: an Introduction*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/31694>. Erişim Tarihi: 13 Eylül 2021.
- Vasak, Karel (1982). "Regional Institutions for The Promotion and Protection of Human Rights: Introduction". *The International Dimensions of Human Rights*. Ed. Karel Vasak. Greenwood Press, 2, 451-455.
- Vienna Declaration and Programme of Action (A/CONF.157/23). <https://undocs.org/A/CONF.157/23>. Erişim Tarihi: 16 Eylül 2021.
- Yağcı, K. (2018). "Yoksulluk Nafakasında Süresizlik Sorunu". *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 76(1), 323-358.
- Yavuz, K. H. (2000). *Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*. (1. Baskı). Ankara: Seçkin yayınları.
- Yokuş, S. (2003). "Avrupa Birliği'ne Uyumda Siyasi Kriterler Doğrultusunda Türkiye'de Anayasal ve Yasal Dönüşüm Çabaları". *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 61(1-2), 185-254.
- Yücel, Kıvılcım Turanlı (2013). "Bir İnsan Hakkı Olarak Barış Hakkı". *Yeni Kuşak İnsan Hakları*. (1. Baskı). Ed. Kıvılcım Akkoyunlu Ertan. Ankara: TODAİE Yayınları, 151-194.
- Yükselbaba, Ü. (2012). *Habermas ve Kamusal Alan: Burjuva Kamusal İlkesinden, İletişimsel Kamusalığa Geçiş*. (1. Baskı). İstanbul: XII Levha Yayınları.

- Zabcı, Çulha F.; Ergün, R. ve Ağaoğulları, M. A. (2009). “John Locke: Liberalizmin Düşüncedeki Öncüsü”. *Kral Devletten Ulus Devlete*. (2. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Zbigniew, B. (1992). *Büyük Çöküş*. (2. Baskı). Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Zürcher, E. J. (2014). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*. (29. Baskı). Çev. Yasemin Saner. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Wiles, E. (2006). *Aspirational Principles or Enforcable Rights? The Future for Socio-Economic Rights National law*. *American University International Law Review*, 22(1), 35-64. <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1112&context=auilr&httpsredir=1&referer=>. Erişim Tarihi: 28 Kasım 2021.
- Wouters, J.; Meuwissen, K. ve Barros, S. A. (2013). *Working Paper 112: The European Union and National Human Rights Institutions*. Belgium: Leuven Centre for Global Governance Studies. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2302576. Erişim Tarihi: 21 Eylül 2021.

