

GENEL GİRİŞ

A. El kitabının amaçları

1. Bu el kitabı, güçlü ve etkili ulusal kurumların insan hakları ve temel özgürlüklerin gerçekleştirilmesine önemli katkılarda bulunabileceği görüşüne dayanmaktadır. Ulusal insan hakları kurumları oluşturma kararı alan ülkelerin sayısı arttıkça, bu kurumların nasıl kurulacağı ve en üst düzeyde etkinliğe nasıl ulaştırılacağı konusunda ilkelerin belirlenmesi daha açık bir ihtiyaç haline gelmektedir.
2. Bu kurumların mevcut ve potansiyel güçleri ve etkin bir şekilde işlemeleri yasal yetki alanlarıyla doğrudan ilişkilidir. Kurucu yasası tarafından zayıf veya etkisiz kılınmış bir ulusal kurum teknik yeterliliğini arttırabilir, ancak yetkisi konusunda yasal bir değişiklik yapılmadığı sürece yapısal yetersizliklerinin tümüyle üstesinden gelemeyebilir. Bu nedenle, bu el kitabının hitap ettiği ilk grup Hükümetler ve yeni kurumların kurulmasını planlama veya gerçekleştirme sürecinde olan diğer gruplardır. El kitabı bu ilk grup için bir insan hakları kurumunun hangi amaçlarla kurulabileceğinin özetini, etkili şekilde işleyebilmesi için gereken unsurlara genel bir bakışı ve bu kurumların sorumlu olabileceği çeşitli görevlerin ayrıntılı bir analizini içermektedir. Ulusal kurumların planlanması sürecine pratik bir destek olması amacıyla özel amaçlara, unsurlara ve sorumluluklara yönelik olarak yaşamaya ilişkin örnekler verilmiştir.
3. El kitabının ikinci hedef grubu mevcut kurumlar, onları kuran ve işleyişlerinde etkili olan Hükümetlerdir. Mevcut kurumların güçlendirilmesi çeşitli yollarla sağlanabilir. Hükümetler, var olan bir ulusal kurumun yetki alanını genişletebilmek amacıyla bu kurumun dayandığı yasaları değiştirebilirler. Bu durumda el kitabı, yukarıda belirtilen ve henüz kurulma aşamasında olan kurumlar için kullanıldığı şekilde kullanılabilir. Yasal değişikliklerden söz etmek mümkün değilse, mevcut kurum kendisini bağlayan yasal düzenlemeler çerçevesinde hareket etmek zorundadır. Bu durumda ise el kitabı, kurumun kendisine verilen yetkileri en iyi şekilde kullanma ve işlevini en etkili şekilde yerine getirmesi konusunda yardımcı olabilir.
4. Ulusal kurumlar arasında yapı ve işleyişe dair gözlenen farklılıklar; kültürel, siyasi, tarihi ve ekonomik ayrılıklardan ileri gelir. Bu nedenle el kitabı, kurumlarla ilgili mevzuat konusunda katı bir model olarak görülmemelidir. Kural belirleme amacı gütmeyeceği gibi, kendisi dışındaki diğer tüm kurumların etkinliğinin ölçülmesinde ölçüt oluşturacak prototip ya da “ideal” bir kurum yaratma gibi bir amacı da yoktur. El kitabı, örnek alınması gereken bir kurumun tarifi veya önceden belirlenmiş kurallar yerine farklı ülkelerde ve farklı nitelikte olan birçok kurumun başarılarına ve karşılaştıkları zorluklara dayanan özenli bir çalışma sonucunda ortaya çıkan ilkeler ve tavsiyelerden oluşmaktadır. El kitabında sunulan bilgiler, Birleşmiş Milletler tarafından ve BM’den bağımsız olarak düzenlenen konferans ve toplantıların yanı sıra Hükümetlere ulusal kurumlar konusunda teknik destek sağlayan Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Merkezi’nin deneyimlerine dayanmaktadır. Aşağıda ele alınacak olan (bkz. yukarıdaki 25.-27. paragraflar ve ek 1) ve ulusal kurumların statüsüne ilişkin olan Prensip 1’in (Paris Prensip 1) önemi bu noktada özellikle belirtilmelidir.

B. El kitabının düzeni

5. 1. Bölüm, ulusal kurumlarla ilgili gelişmelerin tarihi ve yasal çerçevesinin genel değerlendirmesinden oluşmaktadır. İnsan hakları sistemi ve ulusal kurumların bu sistem içerisindeki yerinin ardından Birleşmiş Milletler’in 1946’dan günümüze kadar bu alanda yaptığı çalışmaların kısa bir özetinden sonra tanım sorununa değinilmekte ve en sık karşılaşılan sınıflandırmaların (ulusal komisyonlar, özel komisyonlar ve ombudsman ofisleri) özellikleri gözden geçirilmektedir.
6. II Bölüm ulusal bir insan hakları kurumunun daha etkili işleyebilmesi için gerekli unsurları ele almakta ve etkili sonuçlar alabilmek için bu unsurların kurumun yapısına ve çalışmasına nasıl dahil edilebileceğini açıklamaktadır.

7. III., IV. ve V. Bölümler ise ulusal kurumların başlıca üç görevini ele almaktadır. III. Bölüm insan hakları konusunda bilincin ve eğitimin teşvik edilmesine, IV. Bölüm hükümetlere tavsiye ve destekte bulunulmasına ve V. Bölüm, iddia edilen insan hakları ihlallerinin soruşturulmasına ayrılmıştır. Bu üç ana göreve ek olarak, etkililiği en üst düzeye çıkarmada kullanılacak yöntemler ve stratejilerle ilgili bilgiler de verilmektedir.

8. El kitabında ayrıca bir dizi ekte yer almaktadır. Ek I'de ulusal kurumların statülerine ilişkin Prensipler açıklanmaktadır (bkz. yukarıdaki 25.-27. paragraflar). Ek II'de yeni bir kurumun oluşturulması ya da mevcut bir kurumun güçlendirilmesi aşamasında olan Hükümetler ve ilgili grupların yararlanabileceği bağlantılar ve bilgi kaynakları sıralanmakta; Ek III'te ulusal kurumlarla ilgili olması nedeniyle, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Merkezi'nin teknik işbirliği programına yer verilmektedir. Ek IV'te ise BM Uluslararası İnsan Hakları Şartı yer almaktadır. Kaynakça bölümü, ulusal insan hakları kurumlarıyla ilgili Birleşmiş Milletler belgeleri ve çeşitli yayınlardan oluşmaktadır.

I. ULUSAL İNSAN HAKLARI KURUMLARI: GENEL BİR BİLGİ VE AÇIKLAMA

A. İnsan Hakları Sistemleri

9. Ulusal kurumlar, insan haklarının desteklenmesi ve korunması için geliştirilmiş karmaşık ve çok tabakalı bir sistemin yalnızca bir parçasını oluşturmaktadır. Ulusal kurumların konularına, işlevlerine ve sorumluluklarına açıklık getirmek amacıyla aşağıdaki paragraflarda bu sistemle ilgili genel bilgiler yer almaktadır.

1. Birleşmiş Milletler ve İnsan Hakları

10. Birleşmiş Milletler Şartı'nın Giriş kısmında Birleşmiş Milletler halkları "tarif olunmaz acılar getiren savaş felaketinden gelecek kuşakları korumaya... temel insan haklarına olan inancı yeniden teyit etmeye... sosyal gelişme ve daha geniş bir özgürlük içinde daha iyi yaşama koşulları sağlamaya" ilişkin kararlarını beyan ederler. Benzer şekilde, Şart'ın 1. Madde'sinde BM'nin amaçlarından birinin ırk, cinsiyet, dil ya da din ayrımı gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygının geliştirilip güçlendirilmesinde uluslararası işbirliğini sağlamak olduğu belirtilmiştir.

11. Birleşmiş Milletler, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin kabul edilmesinden bu yana geçen 45 yıl süresince, Şart'ta insan haklarına ilişkin olarak belirtilen amaca ulaşılabilmesi için çok yönlü bir strateji geliştirmiştir. Bu stratejinin kaynağını, insan hayatının hemen hemen her alanını kapsayan uluslararası kurallar ve standartlar oluşturmaktadır.

12. Bu güçlü yasal temelin üzerine; uluslararası standartları daha da geliştirmek, bu standartların uygulanışı izlemek, uyumluluğu teşvik etmek ve insan hakları ihlallerinin soruşturulmasını sağlamak amacıyla kapsamlı bir insan hakları sistemi kurulmuştur. Bu strateji, insan haklarının geliştirilmesi ve gözetilmesi konusunda Devletlere pratik destek vermek amacıyla kamuyu bilgilendirme faaliyetleri sürdürülmekte ve teknik işbirliği programıyla da desteklenmiştir.

13. Bu yapı ve faaliyetler, Birleşmiş Milletler'in insan hakları ve temel özgürlüklerin korunması konusunda asli standart belirleyici lider konumunda olmasını sağlamaktadır. Ancak insan haklarının geliştirilmesi ve gözetilmesi, tek bir örgüt tarafından yerine getirilebilecek bir görev değildir. Birleşmiş Milletler'in insan hakları konusundaki faaliyetleri şu temel görüşe dayanmaktadır: insan haklarının evrensel düzeyde saygı görmesi hükümetlerin, bireylerin, grupların ve toplumu oluşturan tüm öğelerin her birinin ortak çaba göstermelerini gerektirir.

2. Bölgesel insan hakları sistemleri

14. Uluslararası sistem ağırlıklı olarak; Afrika'da, Amerika kıtasında ve Avrupa'da örnekleri bulunan bölgesel insan hakları sistemlerinden aldığı desteğe dayanır. İnsan haklarıyla ilgili konuların farklı sosyal, tarihi ve siyasi koşullar altında nasıl ele alınacağını araştıran sunan bölgesel insan hakları sistemleri; uluslararası standartların ve sistemin güçlendirilmesinde önemli bir tamamlayıcı rol üstlenmiştir.

3. Sivil toplum kuruluşları

15. Evrensel bir insan hakları kültürünün oluşmasında özel bir rolü olan ilgili toplum ve sivil toplum kuruluşları da uluslararası insan hakları standartlarının uygulanmasına destek olmaktadır. Sivil toplum kuruluşları ifade özgürlüğü, eylemsel esneklik ve hareket özgürlüğüne sahiptirler. Bu nedenle bazı koşullarda, Hükümetlerin ve hükümetlerarası örgütlerin üstlenemedikleri ya da üstlenmek istemedikleri görevler sivil toplum kuruluşlarının faaliyet alanına girebilmektedir.

4. Hükümetler

16. Son yirmi yıl içinde birçok ülke başlıca insan hakları antlaşmalarına taraf olmuş, böylelikle insan hakları standartlarının korunması konusunda uluslararası düzeyde yasal sorumluluk altına girmiştir. İnsan hakları, bireyler arasındaki ilişkiler ile bireyler ve Devlet arasındaki ilişkileri kapsamaktadır. Dolayısıyla insan haklarının gözetilmesi öncelikli olarak ulusal düzeyde ve Devletlerin sorumlu olduğu bir görevdir. Hakların gözetilmesi ulusal düzeyde; gerekli mevzuatın hazırlanması, bağımsız yargı, bireysel korunma ve hak talebinde bulunmak için gerekli kanunların geçirilmesi ve uygulanması ve demokratik kurumların oluşturulup güçlendirilmesiyle en iyi şekilde sağlanacaktır. İnsan haklarının desteklenmesini ve bir insan hakları kültürünün gelişmesini amaçlayan faaliyetler de öncelikli olarak ulusal sorumluluklar olarak görülmelidir. Örneğin; en etkili olacak eğitim ve bilgilendirme kampanyaları, büyük olasılıkla ulusal veya yerel düzeyde tasarlanıp gerçekleştirilen ve yerel kültürü ve gelenekleri göz önünde bulunduran kampanyalar olacaktır.

17. Devletler bir insan hakları antlaşmasını onayladıklarında bu antlaşmanın hükümlerini iç hukuklarında içselleştirirler ya da antlaşmada öngörülen yükümlülüklerle diğer yollardan uymayı taahhüt ederler. Dolayısıyla günümüzde evrensel insan hakları standartları ve normları yerel kanunlarla anlam kazanırlar. Ancak belirli hakların korunması için bazı kanunların var olması, eğer bu hakların etkili bir şekilde kullanılmasını güvence altına almak için gereken yasal yetkileri ve kurumları sağlamıyorsa, mevcut olan bu kanunlar tek başlarına yeterli olmayacaktır.

18. Ulusal düzeydeki etkili uygulama sorunu özellikle son yıllarda uluslararası ilginin ve eylemin oluşmasına neden olmuştur. Birçok ülkede demokratik yönetimlerin (tekrar) başa gelmesi; demokratik kurumların, insan haklarının temelini oluşturan yasal ve siyasi unsurları korumadaki önemi konusundaki ilgiyi arttırmıştır.

19. Bu nedenden ötürü, insan haklarının etkili bir şekilde hayata geçirilmesi ve gözetilmesi için ulusal altyapıların oluşturulması gerekliliği daha belirgin bir ihtiyaç haline gelmiştir. Son yıllarda birçok ülkede insan haklarının korunmasını amaçlayan kurumlar ortaya çıkmıştır. Bu kurumların görevleri ülkeden ülkeye farklılık gösteriyor olsa da amaçları ortaktır. Bu nedenle bu kurumlar genel olarak ulusal insan hakları kurumları olarak adlandırılmaktadır.

B. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER'İN ULUSAL KURUMLAR ALANINDAKİ FAALİYETLERİ

1. Ekonomik ve Sosyal Konsey'in ilk çalışmaları

20. Ulusal insan hakları kurumları ilk olarak 1946 yılında, BM Genel Kurulu'nun İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ni, "tüm insanlar ve uluslar için ortak bir başarı standardı" olarak ilan etmesinden iki yıl önce, Ekonomik ve Sosyal Konsey (ECOSOC) tarafından tartışılmıştır.

21. ECOSOC, 1946'daki ikinci oturumunda Üye Devletleri "ülkelerinde bilgi edinme grupları ya da yerel insan hakları komiteleri kurarak İnsan Hakları Komisyonu'yla işbirliği yapma" konusunu değerlendirmeye davet etti.¹ On dört yıl sonra bu konu tekrar ele alındı. Alınan kararda, ulusal kurumların insan haklarının desteklenmesi ve korunmasında oynayabileceği rol kabul edildi. Ayrıca Hükümetler; bu kurumların oluşumunu teşvik etmeye ve mevcut kurumların sürekliliğini sağlamaya, konuyla ilişkili tüm bilgileri Genel Sekreter'e aktarmaya davet edildi.² Bu süreç hala devam etmekte; konuyla ilgili bilgilerden oluşan raporlar Genel Sekreter tarafından İnsan Hakları Komisyonu'na, Genel Kurul'a ve Devletlere iletilmektedir.

¹ Ekonomik ve Sosyal Konsey 21 Haziran 1946 tarihli 2/9 nolu karar, 5.bölüm

² Ekonomik ve Sosyal Konsey 25 Temmuz 1960 tarihli 772 B (XXX) nolu karar

2. Ulusal kurumlar için standartlar ve amaçlar belirlemek

22. 1960'lı ve 1970'li yıllarda, insan hakları konusunda standart belirleyiciliğin hız kazanmasıyla, ulusal kurumlarla ilgili tartışmalar giderek bu kurumların uluslararası standartların etkili bir şekilde uygulanmasına nasıl katkıda bulunabileceğine odaklandı. İnsan Hakları Komisyonu 1978 yılında, ulusal kurumların yapı ve işleyişine dair ilkeleri tartışmaya açmak üzere diğer çalışmalara ilaveten bir seminer düzenleme kararı aldı. 1978 Eylül'ünde Cenevre'de İnsan Haklarının Desteklenmesi ve Korunması için Ulusal ve Yerel Kurumlar Semineri yapıldı ve bu konuda bazı ilkeler kabul edildi³. Bu ilkeler ulusal kurumların görevlerinin aşağıdaki gibi olması gerektiğini önerdi:

Hükümet ve ülkenin vatandaşları için insan hakları konusunda bir bilgi kaynağı olmak;

Kamuoyu oluşturmada, insan hakları bilincinin ve insan haklarına saygının oluşturulmasında yardımcı olmak;

Ulusal düzeyde meydana gelen ve Hükümetin üzerinde durabileceği gelişmeleri dikkatlice değerlendirmek ve bu konularda önerilerde bulunmak;

İnsan hakları ile ilgili Hükümet tarafından kendilerine yöneltilen sorular üzerinde fikir yürütmek;

İnsan haklarının desteklenmesi için çıkarılan yasaların, verilen hukuki kararların ve idari düzenlemelerin içeriğini araştırmak ve takip etmek; bunlarla ilgili olarak sorumlu yetkililere rapor hazırlamak ve sunmak;

Devletin insan hakları konusunda taraf olduğu uluslararası antlaşmalar gereği ortaya çıkan sorumluluğu çerçevesinde Hükümet tarafından verilen görevleri yerine getirmek;

Ulusal kurumların yapısına dair öneriler de şu şekilde sıralanmıştır:

Kurumu oluşturan kişiler ulusun her kesiminden gelmeli, böylelikle nüfusun bütün parçaları insan haklarına dair karar alma süreçlerine dahil edilmeli;

Düzenli bir şekilde çalışmalı, halk ya da kamu yetkilileri tarafından ulaşılabilir olmalı;

Uygun olduğu durumlarda, yerel veya bölgesel danışma organları oluşturmak ve bu organların görevlerini yerine getirmelerine yardımcı olmak.

23. Sıralanan ilkeler seminer sonrasında İnsan Hakları Komisyonu ve Genel Kurul tarafından onaylandı. Kurul, ulusal kurumların bulunmadığı ülkelerin Devletlerini insan haklarının desteklenmesi ve korunması için gerekli kurumları oluşturma yönünde adım atmaya çağırdı ve Genel Sekreter'den mevcut ulusal kurumlar üzerine ayrıntılı bir rapor hazırlamasını rica etti.

24. Birleşmiş Milletler 1980'li yıllar boyunca bu konuyla aktif olarak ilgilendi ve Genel Kurul'a Genel Sekreter tarafından birçok rapor sunuldu. Bir çoğu Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Merkezi'nin desteğiyle olmak üzere önemli sayıda ulusal kurum bu dönemde kuruldu.

3. 1991: Paris'te ilk uluslararası toplantı

25. İnsan Hakları Komisyonu 1990 yılında, insan haklarının desteklenmesi ve korunması konusunda çalışan ulusal ve bölgesel kurumların katılımıyla gerçekleştirilecek bir atölye çalışması yapılmasını talep etti. Atölye çalışmasının amacı; ulusal kurumlar ve (Birleşmiş Milletler ve ajansları gibi) uluslararası örgütler arasındaki işbirliğinin ne düzeyde olduğunu gözden geçirmek ve ulusal kurumların etkililiğini arttırmanın yollarını araştırmaktı. Sonuç olarak, İnsan Haklarının Desteklenmesi ve Korunması Konusunda Çalışan Ulusal Kurumlarla ilgili ilk atölye çalışması 7-9 Ekim 1991 tarihleri arasında Paris'te düzenlendi.⁴ Bu çalışmanın

³ Bkz. ST/HR/SER.A/2 ve Add. 1.

⁴ Bkz. E/CN/4/1992/43 ve Add.1.

sonuçları İnsan Hakları Komisyonu tarafından 1992/54 sayılı kararla ulusal kurumların statüsüne ilişkin Prensipler (Paris” Prensipleri) olarak kabul edildi. Genel Kurul bu sonuçları 20 Aralık 1993 tarihli ve 48/134 sayılı kararıyla kabul etti. Prensipler, insan haklarını desteklemeleri ve korumaları için ulusal kurumlara olabildiğince geniş yetkiler verilmesi gerektiğini ve bu yetkilerin anayasa ya da yasalarda açıkça belirtilmesi gerektiğini tekrarladı.

26. 1978’de geliştirilen ilkelerin (bkz. yukarıdaki 22. paragraf) iyileştirilmiş bir uzantısı olan bu Prensiplere göre ulusal bir kurumun görevleri, diğerlerine ilaveten, şunlar olmalıdır:

İnsan haklarıyla ilgili her konuda Hükümete, parlamentoya ve diğer yetkili organlara tavsiyeler, öneriler ve raporlar sunmak (yasal ve idari hükümlerin yanı sıra insan hakları ihlallerini içerecek şekilde)

Ulusal yasaların ve uygulamaların uluslararası insan hakları standartları ile uyumluluğunu sağlama konusunda çalışmalar yapmak;

Uluslararası standartların onaylanmasını ve uygulanmasını teşvik etmek;

Uluslararası antlaşmalar için gerekli olan raporların hazırlanmasına katkıda bulunmak;

İnsan hakları öğretiminin ve araştırma programlarının belirlenmesi ve gerçekleştirilmesine yardımcı olmak; bilgilendirme ve eğitim yoluyla insan hakları konusundaki bilinci geliştirmek;

Birleşmiş Milletler, bölgesel kurumlar ve diğer ülkelerin ulusal kurumlarıyla işbirliğinde bulunmak.

Prensipler aynı zamanda birçok ulusal kuruma, insan hakları ihlallerine ilişkin bireysel şikayetleri kabul etme ve şikayet üzerine harekete geçme yetkisi verildiğini kabul etti. Ulusal kurumların bu konudaki işlevlerinin şu prensiplere dayanması gerektiği belirtildi:

Şikayetin konusunu oluşturan sorunun uzlaşma, bağlayıcı bir karar ya da diğer yollarla dostane bir şekilde çözümlenmesi için çalışmak;

Şikayetçiyi hakları ve hak arama yolları konusunda bilgilendirmek ve hak arama yollarının ulaşılabilir olmasını sağlamaya çalışmak;

Şikayetleri dinlemek ya da bu şikayetleri yetkili makamlara yönlendirmek;

Yetkili makamlara; hakların hayata geçirilmesine engel oluşturan yasa, düzenleme ve idari uygulamaların değiştirilmesi konusunda tavsiyelerde bulunmak.

27. Prensipler ayrıca ulusal kurumlarının kadrolarını oluşturacak kişiler, üyelerin belirlenme şekli, tarafsızlık ve çoğulculuğun ne şekilde güvenceye alındığının yanı sıra işleyiş yöntemlerine dair ayrıntılı ilkeler de içermekteydi. Prensiplerin tam metni Ek I’de veriliyor. Prensiplerin izlediği tutum, aşağıda belirtilecek olan ilkeler ve tavsiyelerde gözlenebilir.

4. 1992-1993 yılları arasındaki faaliyetler

28. Birleşmiş Milletler’in ulusal kurumlarla ilgili çalışmaları 1991’den bu yana büyük bir hız kazanmıştır. 1991 yılından sonra birçok önemli toplantı gerçekleştirildi: Asya ve Pasifik bölgesinde ulusal kurumların oluşturulmasının tartışıldığı Birleşmiş Milletler İkinci Asya ve Pasifik Bölgesi İnsan Hakları Sorunları Atölye Çalışması (Cakarta, Ocak 1993)⁵; Tolerans ve Uyum Sağlamak, Irkçılık ve Irkçı Ayrımcılıkla Mücadele için çalışan Ulusal Kurumların ve Örgütlerin Temsilcileri Toplantısı (Sydney, Nisan 1993)⁶ ve İnsan Haklarının Desteklenmesi ve Korunması Ulusal Kurumlar İkinci Uluslararası Atölye Çalışması (Tunus, Aralık 1993)⁷.

⁵ Bkz. HR/PUB/93/1

⁶ Bkz. A/CONF.157/PC/92/Add.5.

⁷ Bkz. E/CN.4/1994/45 ve Add.1.

29. 1993 Dünya İnsan Hakları Konferansı'nın hazırlıkları sürerken ulusal kurumlarla Konferans'a paralel olarak bir toplantı yapılması kararı alındı. Bu toplantıda, diğerlerine ilaveten, ulusal kurumların amaçları, yeterli ve etkili çalışma için gereken şartlar (temsilcilerin nasıl seçildiklerini ve ulaşılabilirliklerini de içerecek şekilde) ve kurumlararası faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamaya yönelik mekanizmalar ele alındı.

30. Dünya Konferansı'nda onaylanan Viyana Deklarasyonu ve Eylem Planı; tüm insan haklarının bölünmezliği, birbirleriyle ilişkili ve birbirlerine bağımlı olmalarını da içeren birçok önemli ilkenin altını çizmiştir. Deklarasyon'da ayrıca yirminci yüzyılda insan haklarına yönelik çetin ve zorlu bir gündem de ortaya konmuştur. Ulusal kurumlarla ilgili olarak Dünya Konferansının yeniden teyit ettiği konular şunlardır:

... Özellikle yetkili makamlara tavsiyede bulunma gücü, insan hakları ihlallerinin telafi edilmesindeki ve insan haklarıyla ilgili bilginin ve eğitimin yaygınlaştırılmasındaki rolüyle insan haklarını destekleme ve koruma konusunda oynadıkları önemli ve yapıcı rol... (1.Bölüm, 36.Paragraf)

Dünya Konferansı;

...“ulusal kurumların statüsüne ilişkin ilkeler” doğrultusunda ulusal kurumların kurulmalarını ve güçlendirilmelerini teşvik eder... (1.Bölüm, 36.Paragraf)

Ve,

...her devletin, ulusal düzeyde kendi özel gereksinimlerine en uygun çerçeveyi seçme hakkının olduğunu tanır. (1.Bölüm, 36.Paragraf)

31. Dünya Konferansı ayrıca Hükümetleri ulusal kurumları güçlendirmeye çağırmıştır. Ulusal kurumların oluşturulması ya da güçlendirilmesi konusunda Devletlerin destek talep etmesi durumunda, ilgili Birleşmiş Milletler faaliyetlerinin ve programlarının bu isteklere cevap verebilecek şekilde güçlendirilmelerini önerilmiş; bilgi ve deneyim paylaşımının yanı sıra bölgesel örgütler ve BM ile işbirliği yoluyla ulusal kurumlar arasında işbirliği yapılması teşvik edilmiştir. Bu konuda İnsan Hakları Merkezi'nin himayesinde, deneyim paylaşımında bulunmak ve çalışmalarını geliştirmenin yollarını tartışmak amacıyla ulusal kurum temsilcileriyle toplantılar yapılmasını da önerilmiştir.

6. İkinci uluslararası toplantı, 1993 Tunus

32. Dünyanın çeşitli ülkelerinden 28'in üstünde ulusal kurumun katılımıyla İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunmasında Ulusal Kurumlar'a ilişkin İkinci Uluslararası Atölye Çalışması 13-17 Aralık 1993⁸ tarihleri arasında Tunus'ta yapıldı. Devlet ve ulusal kurumlar arasındaki ilişkiler, ulusal kurumların kendi aralarında ilişkileri, ulusal kurumlar ve İnsan Hakları Merkezi arasındaki ilişkiler gibi ortak kaygı uyandıran birçok konu atölye çalışması katılımcılarınca tartışıldı ve işbirliğinin artırılmasını teşvik etme çabasının bir parçası olarak bir Koordinasyon Komitesi kuruldu (bkz. aşağıdaki 115. paragraf). Atölye çalışmasında ayrıca birçok tavsiye kararı alındı. Bu tavsiyeler kararlarından biri de ulusal kurumların statülerinin ve faaliyetlerinin Paris Prensipleri'nin “ulusal kurumların statüsüne ilişkin ilkeleriyle” uyumlu olması için gerekli önlemleri almaları yönündeydi (bkz. yukarıdaki 25.-27. paragraflar).

7. Birleşmiş Milletler sistemi dışındaki faaliyetler

33. Başta Commonwealth Sekreteryası ve Uluslararası Ombudsman Enstitüsü olmak üzere birçok uluslararası örgüt, ulusal insan hakları kurumlarının kurulması ve geliştirilmesini aktif şekilde teşvik etmiştir.

34. Commonwealth, önemli sayıda uluslararası ve ulusal atölye çalışmasına sponsor olmuş ve oldukça kapsamlı birçok materyal geliştirmiştir. Bu materyaller arasında, Commonwealth ülkelerinde faaliyet

⁸ Ibid.

göstermekte olan kurumların bir rehberi ve yeni kurumlar oluşturmak isteyen Devletlere yasal karşılaştırma ve rehberlik sunan bir el kitabı da bulunmaktadır.

35. Uluslararası Ombudsman Enstitüsü özellikle son yıllarda ombudsmanların çalışmalarının insan hakları boyutuna ağırlık vermektedir. Kanada, Alberta'da bulunan Enstitü, dünyadaki tüm ombudsman ofisleriyle ilgili bilgiler toplamakta ve çeşitli yayınlar ve konferanslar aracılığıyla kurumlar arasındaki ilişkileri güçlendirmeye çalışmaktadır.

C. Ulusal bir insan hakları kurumunu tanımlamak

36. Uygulama ve işlevler konusunda kapsamlı standartlar olmasına rağmen, Birleşmiş Milletler kapsamında ve ondan bağımsız olarak gerçekleşen faaliyetlere bakıldığında “ulusal insan hakları kurumu” teriminin tek bir tanımı olmadığı görülmektedir. Birleşmiş Milletler’in ilk yıllarındaki faaliyetlerini oluşturan kavramsal çerçeve; ulusal düzeyde insan haklarının desteklenmesi ve korunması üzerinde direkt veya dolaylı etkisi bulunan hemen hemen her kurumu içine alacak genişlikteydi. Bu nedenle ulusal komisyonlar, ombudsman ve benzer yapılar ile birlikte yargı, idari mahkemeler, yasama organları, sivil toplum kuruluşları, hukuki yardım ofisleri ve sosyal refah projelerinin her birine eşit derecede ilgi gösteriliyordu.

37. Ancak, ulusal kurumlara ilişkin bu geniş formülasyon, Birleşmiş Milletler’in konu üzerindeki çalışmalarının sonucunda ve eğitim ve teşvik faaliyetleri, insan hakları konularında hükümetlere tavsiye sunulması, kamu tüzel kişilikleri (ayrıca tüzel kişilik) tarafından işlenen insan hakları ihlallerinin soruşturulması ve çözümlenmesi gibi konular da dahil olmak üzere ortak işlevleri olan kurumların ortaya çıkmasıyla daraltılmıştır. Daha önce bu terimin çatısı altında kabul edilen bazı kurumların (yargı, yasama, sosyal refah yapıları) kapsam dışında tutulmaya başlamasıyla gelişen sınıflandırmaya ilişkin bu “işlevsel” yaklaşım, insan haklarının desteklenmesi ve korunması için çalışan ulusal bir kurumun tanımının ne olduğuna henüz kesin bir cevap verebilmiş değildir.

38. Paris Prensipleri’nin “ulusal kurumların statüsüne ilişkin ilkeleri” (bkz. yukarıdaki 25.-27. paragraflar) ulusal kurumun tanımlanması sürecinde önemli bir adımdır. Prensipler, ulusal insan hakları komisyonlarının statü standartları ve istişari rolüne bakarak “ulusal kurumlar”ın tanımını netleştirmeye çalışmıştır. Bu standartların “komisyon” olarak adlandırılan kurumlar dışındaki ulusal kurumlar için de geçerli olduğu varsayılırsa, ulusal bir kurumun, insan hakları konusunda belirli görevleri yerine getirmek üzere anayasa veya yasa tarafından tanımlanmış bir yapı olması gerekir. Dolayısıyla bu süreç sonunda, genel görevlerden sorumlu hükümet organlarının (idari mahkemeler gibi) yanı sıra yasal dayanağı olmayan tüm örgütler ulusal kurum tanımı dışında kalacaktır.

39. Bu sadeleştirme çabalarına rağmen ulusal kurum kavramının tam anlamıyla evrildiği söylenemez. Ancak tanıma belli sınırlandırmalar getirilmenin pratik yararları kabul edilmiştir. Birleşmiş Milletler’in insan hakları alanındaki çalışmaları söz konusu olduğunda “ulusal kurum” terimiyle kastedilen; anayasada temeli olan ve Hükümet tarafından kurulmuş (yasa veya kanunname ile), özel olarak insan haklarını desteklemek ve korumakla görevlendirilmiş kurumlardır.

D. Uygulamada ulusal kurumlar

40. Yukarıdaki tanımın içine giren kurumlar, uygulamada “idari” özellikler gösteren kurumlardır, “hukuki” ya da yasa yapıcı değildir. Bu kurumların çoğu, insan hakları konusunda ulusal ve/veya uluslararası düzeyde danışman yetkisine sahiptir. Söz konusu kurumlar amaçlarını, görüş veya tavsiye bildirme yoluyla genel olarak ya da bireyler veya gruplar tarafından iletilen şikayetlerin değerlendirilmesi ve çözümlenmesi yoluyla gerçekleştirirler. Bazı ülkelerde ulusal bir insan hakları kurumunun oluşturulması anayasa tarafından temin edilirken, çoğu ülkede bu kurumlar yasama veya kanunname yoluyla oluşturulmaktadır. Birçok ulusal kurum şu veya bu şekilde yürütme organına bağlı olsa da, tarafsızlık derecelerini asıl belirleyecek olan kadroların nasıl oluşturulduğu, finansal dayanakları ve işleyiş şekilleri gibi çeşitli etkenler olacaktır.

1. Sınıflandırma zorlukları

41. Ortak özellikler göstermeleri, ulusal kurumları sınıflandırma zorluğunu ortadan kaldırmamıştır. Günümüzde ulusal kurumların çoğu iki genel kategoriden birine girmektedirler: “insan hakları komisyonları” veya “ombudsmanlar”.

42. İnsan hakları komisyonlarının insan haklarının desteklenmesi ve korunmasıyla ilgili spesifik görevleri vardır: tavsiyede bulunma işlevi (insan haklarıyla ilgili yasalar ve hükümet politikaları), eğitimlik işlevi (halka yönelik), tarafsız bir biçimde soruşturma işlevi. Çoğunlukla komisyonları birbirinden farklı kılan çalışmalarında hangi işleve ağırlık verdiğidir. Komisyonun odaklandığı konu, genel olarak haklar olabileceği gibi belli bir (korunmasız) grubun haklarının gözetilmesi de olabilir.

43. Karşılaştırmalı olarak bakıldığında, ombudsman kurumu daha çok tarafsız inceleme işlevi ile birlikte anılmaktadır. Birçok köklü ombudsman ofisi, birincil görevi olan kamu yönetiminde hukuka uygunluğu denetleme ile ilişkili olmadıkları sürece insan hakları konularıyla doğrudan ilgilenmez. Özellikle son zamanlarda kurulan diğer bazı ofislere ise, ulusal anayasalarda veya yasalarda açıkça belirtilmiş spesifik insan haklarının gözetilmesi görevi verilmiştir.

44. Bu ayırıcı özelliklere rağmen, belirtilen işlevlerle yapılan çalışmaların her zaman örtüşmemesi, kurumların net bir şekilde sınıflandırılmalarını zorlaştırmaktadır. Bir “ombudsman” genellikle bir komisyonun görevi olarak kabul edilen teşvik edici ve gözetici faaliyetlerde bulunabilir. Aynı şekilde “insan hakları komisyonu” olarak adlandırılan bir kurum da, genellikle ombudsmanın iş alanı olarak görülen kamu yönetimi konusunda faaliyetler yürütebilir.

45. Bu uyumsuzluklar göz önünde bulundurulduğunda, ulusal kurumları ismen sınıflandırmak yerine faaliyetleri doğrultusunda işlevsel olarak sınıflandırmaya gitmek daha yerinde olabilir. Bu el kitabının çoğu bölümü de bu işlevsel yaklaşıma göre düzenlenmiştir. Bununla birlikte, ayrımlar ve sınıflandırmalar uygulamada hala var olduklarından dolayı göz ardı edilemezler. Mevcut ulusal kurumlarla ilgili genel bilgiler içeren sonraki bölümler; ulusal komisyonlar, özel komisyonlar ve ombudsman ofislerini ana hatlarıyla özetlemektedir.

2. İnsan hakları komisyonları

46. Birçok ülkede komisyonlar, insan haklarının korunmasına ilişkin yasaların ve düzenlemelerin etkili bir şekilde uygulanmasını sağlamak üzere kurulmuşlardır. Yasama organına düzenli olarak rapor sunmaları istenebilse de, insan hakları komisyonlarının çoğu hükümetin diğer organlarından bağımsız işler.

47. Tarafsız oluşlarının bir uzantısı olarak; komisyonlar genellikle insan hakları konusunda farklı ilgi alanları, uzmanlıkları ve deneyimleri olan kişilerden oluşmaktadır. Her ülkenin belirli meslek grupları, siyasi partiler ya da yörelerden sınırlı bir sayıda temsilci ya da aday almak gibi komisyon üye seçimi konusunda farklı şartları olabilir.

48. İnsan hakları komisyonlarının öncelikli çalışma alanları, bireylerin her türlü ayrımcılığa karşı korunmasıyla, medeni ve siyasi haklarının korunmasıdır. Komisyonlara ayrıca ekonomik, sosyal ve kültürel hakların desteklenmesi ve korunması konusunda yetki verilmiş olabilir. Komisyonun yetkisi ve işlevleri, yasama organının kararıyla ya da bir kanunnameyle açık bir şekilde belirtilmelidir. Söz konusu bu yasa veya kanunname, komisyonun yetkisini, hangi ayrımcılık ve ihlal durumlarında harekete geçebileceğini ya da soruşturma açabileceğini de belirleyecektir. Bazı komisyonlar anayasada tanınan herhangi bir hakkın ihlal edildiğine ilişkin iddialar konusunda çalışırken; diğerleri, ırk, din, cinsiyet, ulusal veya etnik köken, engelli olma, sosyal durum, cinsel yönelim, siyasi düşünce, soy, yaş ve medeni durum gibi nedenlere dayanan daha genel düzeyde ayrımcılık vakalarına eğilebilir.

49. İnsan hakları komisyonlarına verilen temel görevlerden biri kişilerden (ve bazen gruplardan) var olan ulusal yasalara aykırı olarak işlenen insan hakları suçlarıyla ilgili şikayetleri almak ve bunları soruşturmadır. Bu görevi hakkıyla yerine getirebilmek için komisyon genellikle incelediği konuyla ilgili delil toplama hakkına sahiptir. Bu hak çok ender olarak kullanılsa da hakkında şikayet olan kişi ve kurumun işbirliğine yanaşmamasından doğabilecek hayal kırıklığını engellemek adına çok önemlidir. Farklı insan hakları komisyonlarının şikayetleri alma ve soruşturmalarında farklı prosedürleri olsa da birçoğu uzlaşma ve/veya tahkim yollarını kullanır. Uzlaşma yolunda, komisyon iki taraf için de tatmin edici bir çözüm bulabilmek için

tarafı bir araya getirmeye çalışır. Eğer sorun bu yolla çözülemese komisyon tahkim yolunu kullanabilir. Bu durumda komisyon duruşma sonrasında bir mahkeme kararı yayınlar.

50. İnsan hakları komisyonunun şikayetin tarafları için bağlayıcı olacak bir çözüm bulma yetkisine sahip olması pek rastlanan bir durum değildir. Ancak bu komisyonun önerdiği çözümün ya da uygun gördüğü onarıcı adımların yok sayılacağı anlamına gelmez. Bazı durumlarda özel bir mahkeme (divan) çözümlenmemiş şikayete ilgili meseleleri dinleyip bunlar hakkında karar verebilir. Eğer özel bir mahkeme (divan) kurulmamışsa, komisyon şikayeti normal mahkemeye devrederek kesin ve bağlayıcı bir kararın verilmesini sağlayabilir.

51. Birçok komisyonun bir diğer görevi de insan hakları konusundaki eksiklikleri saptamak ve bu eksiklikleri gidermenin yollarını önermek için Hükümet'in insan hakları politikasını sistematik olarak gözden geçirmektir. İnsan hakları komisyonları Devletin kendi yasalarına ve insan hakları hukukuna uyup uymadığını da denetleyebilir ve gerektiğinde değişiklik önerilerinde bulunabilir. Kendi başına incelemelerde bulunabilme yeteneği, bir komisyonun gücünün ve muhtemel etkililiğinin önemli bir ölçüsüdür. Bu, özellikle bireysel olarak şikayette bulunabilecek finansal ve sosyal kaynaklardan yoksun olan kişi ve gruplarla ilgili durumlarda doğrudur.

52. İnsan haklarının tam anlamıyla hayata geçirilmesi, yalnızca gerekli yasaların ve bunlara uygun idari düzenlemelerin yapılmasıyla mümkün değildir. Bu gerçekten hareketle, insan hakları komisyonları, toplumda insan hakları bilincini yerleştirmek gibi önemli bir sorumluluk altındadırlar. İnsan haklarının desteklenmesi ve insanların bu konuda eğitilmeleri, toplumu komisyonun kendi işlevleri ve amaçlarıyla ilgili bilgilendirmek, önemli insan hakları meseleleriyle ilgili tartışmalar başlatmak, seminerler ve eğitim kursları, danışma hizmetleri ve toplantılar düzenlemek, insan haklarıyla ilgili yayınlar hazırlamak ve bunları dağıtmak gibi yollarla yapılabilir.

3. Uzmanlaşmış kurumlar

53. Korunmasız gruplar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedirler, ancak hepsinin karşı karşıya olduğu en yaygın sorun ayrımcılıktır. Hükümet tarafından çıkarlarının korunması için özel insan hakları yapılarına ihtiyaç duyan topluluk üyeleri etnik, dilsel ve dini azınlıklar, yerli halklar, başka milletten olanlar, göçmenler, muhacirler, mülteciler, çocuklar, kadınlar, yoksullar ve engellilerdir.

54. Uzman insan hakları kurumları genellikle bu gruplardan biri ya da bir kaçının korunması için gerekli devlet politikaları ve sosyal politikalar üretmek üzere oluşturulurlar. Bu kurumlar, yukarıda açıklanan daha genel görevleri olan insan hakları komisyonlarıyla benzer işlevler üstlenirler. Gruplara ve grup üyelerine karşı yapılan ayrımcılığı ve onun şeklini soruşturma yetkisine sahiptirler. Bu uzman kurumlar, kişiler tarafından başka bir kişi veya devlet kurumuna karşı yapılan şikâyetleri soruşturabilmekle birlikte, diğer ulusal insan hakları kurumları gibi, bağlayıcı karar verebilme ya da yasal işlem başlatma yetkisine çok ender olarak sahiptir.

55. Bu kurumlar kişilere ve gruplara maddi yardım ve danışmanlık hizmeti sunmakla birlikte çoğunlukla halihazırda var olan yasaların ve anayasal hükümlerin gruba etkisi ölçęğinde etkinliğini denetlemekten de sorumludurlar. Bu bağlamda parlamentolara ve yürütmeye danışmanlık ve rehberlik de yaparlar.

4. Ombudsman

56. "Ombudsman" makamı günümüzde birçok ülkede -bazılarında Avocat du peuple (halkın avukatı), Defensor del Pueblo (halkın savunucusu), Mediateur de la République ([cumhuriyetin] arabulucusu) gibi değişik isimlerle- bulunmaktadır. Genellikle bir kişiden, bazen de bir gruptan oluşan ombudsman, çoğunlukla anayasal yetki ya da özel bir yasayla parlamento tarafından atanır. Ancak Afrika'nın bazı bölgelerinde ve Commonwealth'te ombudsmanın atanması Devlet Başkanı'nın sorumluluğundadır ve bazen bu kurum Devlet Başkanına karşı sorumlu da olabilir.

57. Bu kurumun öncelikli işlevi kamu idaresinde hakkaniyeti ve hukuka uygunluğu denetlemektir. Daha spesifik olarak ombudsman makamı, kamu idaresinin haksız uygulamaları karşısında kendini mağdur hisseden bireylerin haklarını korumak için vardır. Bu bağlamda, ombudsman çoğunlukla Hükümet ile mağdur vatandaş

arasında tarafsız arabulucu görevini üstlenir.

58. Ombudsman kurumu herhangi iki ülkede birbirinin tamamen aynı olmamakla birlikte görevini icra ediş şekli her yerde benzerlikler gösterir. Ombudsman kamu içerisindeki şikayetleri alır ve bunların yetkisi dahilinde olanlarını soruşturur. Soruşturma sürecinde ombudsman genellikle ilgili kamusal otoritenin belgelerine erişim hakkına sahiptir ve devlet memurları da dahil olmak üzere bilgi vermeleri için tüm şahitleri zorlayabilir. Daha sonra yaptığı bu incelemeyi bir bildiri ya da öneri olarak sunar. Bu rapor genelde hem hakkında şikayet bulunan makam ya da otoriteye, hem de şikayette bulunan kişiye iletilir. Eğer öneriye uygun olarak hareket edilmezse ,ombudsman yasama organına bu konuda spesifik bir rapor sunabilir. Aynı zamanda ombudsman, yasama organına yıllık raporlar da sunar ve bu raporlarda, belirlenen sorunlara ilişkin bilgilerle yasal ve idari değişiklik önerilerine yer verir.

59. Haklarının ihlal edildiğini düşünen her vatandaş ombudsmana şikayette bulunabilir, ancak birçok ülkede öncelikle tüm diğer yasal ve idari yolların tüketilmesi şart koşulmaktadır. Şikayette bulunmak için zaman sınırlamaları da konulabilir. Ayrıca, ombudsmanın yetkileri çoğunlukla kamu idaresinin her alanına yayılsa da çoğu ombudsmanın yasama ve yargı üyeleriyle ilgili şikayetleri almaları yasaklanmıştır.

60. Ombudsmanın ulaşılabilirliği de ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Birçok ülkede kişiler doğrudan ombudsmanın ofisine giderek şikayette bulunabilirler. Kimi ülkelerdeyse bir aracı vasıtasıyla – mesela yerel bir parlamento üyesi aracılığıyla- şikayette bulunulabilir. Ombudsmana yapılan şikayetler çoğunlukla gizlidir ve kişinin izni olmadan kimliği açıklanmaz.

61. Ombudsmanın işlevi yalnızca aldığı şikayetlerle ilgili işlem yapmakla sınırlı değildir; kendi inisiyatifiyle de soruşturma açabilir. İnsan hakları komisyonları gibi ombudsmanın da kendi açtığı soruşturmalar, genellikle ombudsmanın genel kamu yararına gördüğü konularla ya da grup hakları gibi bireysel şikayetin konusu olma olasılığı düşük olan konularla ilgilidir.

62. Birçok bakımdan ombudsmanın yetkileri, şikayetleri alma ve soruşturma yapma yetkisi olan insan hakları komisyonlarına benzer. İkisi de insanların haklarını korumakla ilgilidir ve ikisinin de, prensip olarak, bağlayıcı karar alma yetkisi yoktur. Ne var ki, bu iki yapının işleyişleri arasında bazı önemli farklar da vardır. Bu farklar bu iki yapının neden bazı ülkelerde aynı anda kurulduğunu ve kullanıldığını açıklar. Yukarıda açıklandığı gibi, ombudsmanların öncelikli işlevi kamu idaresinde hakkaniyeti ve hukuka uygunluğu denetlemektir. İnsan hakları komisyonları ise daha genel olarak insan hakları ihlalleriyle, özellikle de ayrımcılıkla ilgilidirler. Bu bağlamda, insan hakları komisyonları Hükümetin olduğu kadar özel kurum ve kişilerin eylemleriyle de ilgilidir. Ombudsmanın öncelikli eylem odağı ise devlet makamları ve memurlarıyla ilgili kişisel şikayetlerdir. Ne var ki bu iki kurum arasındaki farklılıklar, ombudsmanlar insan haklarını desteklemek ve korumak için çalışma alanlarını genişlettikçe giderek belirsiz hale gelmektedir. Her geçen gün ombudsman ofisleri insan haklarını yayma alanında -özellikle eğitimsel aktivitelerle ve bilgilendirme programları geliştirerek- sorumluluk üstlenmektedirler.

II. ULUSAL KURUMLARIN ETKİLİ İŞLEYİŞİ İÇİN İLKELER

A. Giriş

63. 1993 Dünya İnsan Hakları Konferansı tarafından kabul edilen Viyana Deklarasyonu ve Eylem Programı, her devletin kendi ihtiyaçlarına uygun bir insan hakları kurumu için çerçeve belirleme hakkını özellikle tanımıştır (bkz. yukarıdaki küçük puntolu 30. paragraf). Bu hüküm, devletler arasındaki büyük farklılıkların onların uluslararası insan hakları standartlarını yerine getirmek için oluşturdukları yapılara ister istemez yansıtacağı gerçeğini açıkça teslim eder.

64. Daha önce ifade edildiği gibi (bkz. yukarıdaki 4. paragraf) bu el kitabının amacı temel farklılıkları yadsımak ve bir prototip ya da model kurum geliştirmek değildir. Aksine, başlıca hedefi uygun ve etkin kurumların geliştirilmesini teşvik etmek ve kolaylaştırmaktır. "Uygunluk" belirli bir ulusal kurumun -siyasi, kültürel ve ekonomik gerçeklikler de dahil olmak üzere- ulusal durum ve koşulları dikkate alma derecesine referansla değerlendirilebilir. "Etkinlik" ise yalnızca bir ulusal kurumun verili bir toplumdaki birey ve toplulukların insan hakları durumlarını olumlu yönde etkileme derecesiyle ölçülebilir.

65. Uygunluk, etkinliğin ön şartıdır. Uygun olmayan bir kurum (yetki, iktidar ya da herhangi bir diğer ölçü açısından) etkisiz bir kurum olur. Uygun bir kurum geliştirmek için tek bir kurallar bütünü saptamak zor olduğu gibi faydalı da değildir. Bu nedenle bu bölüm belirli bağlamlar için genel prensipler sağlamak dışında uygunluk meselesiyle ilgilenmeyecektir. Devletler, uygun ve yerinde kurumlar oluşturmaya ve geliştirmeye yönelik çabalarında diğer devletlerin deneyimlerinden faydalanacaktır, özellikle de kendilerine coğrafi, siyasi, ekonomik ve kültürel açıdan yakın olan devletlerinkinden.

66. Dolayısıyla bu bölümün gayesi ulusal kurumların etkin biçimde çalışması için zaruri kabul edilebilecek ilkelerin saptanmasıdır. Devletler ve kurumlar arasındaki farklılıklar, etkinliği sağlamak için katı prensipler formüle edilmesini hem zor hem de sakıncalı kılmaktadır. Fakat tanım gereği tüm ulusal kurumlar birtakım ortak hedeflere sahiptir. Hedeflerdeki bu ortaklık, aşağıdaki "etkinlik faktörleri"nin umumiyetle uygulanmasına olanak tanımaktadır:

- Bağımsızlık;
- Tanımlanmış yetki ve yeterli iktidar;
- Ulaşılabilirlik;
- İşbirliği;
- Operasyonel verimlilik;
- Hesap verebilirlik.

67. Bu bölüm, her biri yukarıda sıralanan ilkelerden birinin ele alınmasına ayrılmış altı kısımdan oluşuyor. Her bir kısımda, söz konusu faktörün bir ulusal kurumun etkin bir şekilde işleyişini ne yönde etkileyebileceği çözümlenmektedir. Bunu bu faktörü ulusal kurumun yapısına ve işleyişine dahil edebilecek mekanizmaların incelenmesi takip etmektedir.

B. Bağımsızlık

68. Bir ulusal kurumun etkin olabilmesi için hükümetten, parti politikalarından ve çalışmasını etkileyebilecek konumda olan her türlü varlık ve durumdan bağımsız hareket edebilmesi gerekir. Ne var ki bağımsızlık göreceli bir kavramdır. Bir ulusal kuruma belli bir hareket özgürlüğü tanınması onu hükümet organlarından ayırır. Öte yandan bağımsızlık hiçbir zaman devletle hiçbir bağın olmaması anlamına gelemez. Bir ulusal kurum tanımı gereği yasayla oluşturulmuş olmalıdır. Kurumun kurucu yasası devletle olan özel bağları ve kurumun faaliyet sınırlarını saptar. Tüm kurumlar zaruri biçimde devletle olan bağları ve yasal yetkilerine uyma zorunluluğuyla sınırlandırılır. Tam bağımsızlığı engelleyen diğer gerçeklikler arasında raporlama zorunlulukları ve mutlak finansal özerklikten yoksunluk vardır. Bir ulusal kurumu sivil toplum örgütlerinden ayıran bu yasal temel ve ona eşlik eden kısıtlamalardır.

69. Bundan ötürü bir ulusal kurum en iyi ihtimalle, etkisi bağlamsal olarak düşünülmesi gereken, şartlı bir bağımsızlığa sahip olacaktır. Aşağıdaki tartışma bu bakımdan bir ulusal kurumun fonksiyonlarının önemli olduğu görüşü üzerinde şekillenmiştir. Her kurumun kuruluşu belli sınırlamaların getirilmesini dayatsa da bağımsızlık üzerindeki kısıtlamalar kurumun sorumluluklarını etkin bir şekilde yerine getirmesini engellememelidir.

1. Yasal ve operasyonel özerlik yoluyla bağımsızlık

70. Bir ulusal kurumun kurucu yasası o kurumun yasal bağımsızlığını, özellikle de hükümetten bağımsızlığını sağlamak açısından hayati öneme sahiptir. İdeal olarak bir ulusal kurum, ona bağımsız karar alma gücü sağlayacak ayrı ve farklı bir yasal kişilikle donatılmalıdır. Yasal bağımsızlık, kurumun fonksiyonlarını hükümetin herhangi bir kolu ya da kamusal veya özel bir organın müdahalesi ve engellemesi olmaksızın yerine getirmesini mümkün kılacak seviyede olmalıdır. Bunu sağlamanın bir yolu kurumu doğrudan meclise ya da devlet başkanına sorumlu kılmaktır. Yasal ve fiili bağımsızlığı sağlamak için diğer mekanizmalar aşağıda tartışılmıştır.

71. Operasyonel özerklik, bir ulusal kurumun günlük işlerini başka bir birey, örgüt, departman ya da otoriteden bağımsız olarak yürütebilme kabiliyetine gönderme yapar. Etkin bir ulusal kurum kendi prosedür kurallarını

tasarlamalı ve bunlar dışarıdan değişikliklere açık olmamalıdır. Aynı şekilde kurucu yasada belirtilen durumlar dışında kurumun öneri, rapor ve kararları da bir başka otorite ya da organın incelemesine tabi olmamalıdır.

72. Diğer kurumların, özellikle de hükümet birimlerinin işbirliğini zorunlu kılan bir yasal otorite, şikâyetleri araştırmakla yetkilendirilmiş bir ulusal kurumun tam operasyonel özerkliği için bir ön koşuldur. Kurumun kurucu yasası hükümet organlarının kurumla işbirliği yapmak zorunda olduğu halleri ortaya koyabilir. Örneğin yasada tüm görevli ve kamusal organların, bilgi taleplerini yanıtlamak ve incelemelere destek vermek de dahil olmak üzere, kurumun çalışmasını kolaylaştırmakla mükellef olduğu ifade edilebilir.

2. Finansal özerklik yoluyla bağımsızlık

73. Finansal özerklik ve işlevsel bağımsızlık arasında güçlü bir ilişki vardır. Kendi finansmanı üzerinde kontrol sahibi olmayan bir kurum bu kontrolü sağlayan bakanlık ya da hükümet organına bağımlı olur.

74. Bir ulusal kurumun finansman kaynağı ve mahiyeti mümkünse kurucu yasada belirtilmelidir. Bu hükümlerin hazırlanışında kuruma temel fonksiyonlarını yerine getirebilecek finansal gücün sağlanması gözetilmelidir. Misal olarak, kuruma onay için meclise iletmek üzere yıllık bütçesini hazırlama sorumluluğu verilebilir. Böylece bu organın kurumun mali işlerine ilişkin rolü finansal raporların gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesiyle sınırlanır.

75. Özel olarak izlenen strateji ne olursa olsun genelde bir ulusal kurumun bütçesinin hükümet organı ya da bakanlığın bütçesine bağlı olmaması tavsiye edilir. Dahası, kurumun herhangi bir resmi kararı ya da eyleminden etkilenmemesi için bütçe "teminat altında" olmalıdır. Kurumun şikâyetlere ilişkin bir prosedürü ya da hükümete tavsiyelerde bulunma hakkı varsa bu özellikle önemlidir. Bu hallerde, kurumla ilgili bakanlık ya da organ arasında finansal bir bağ olması zarar verici bir çıkar çatışmasına yola açabilir.

76. Finansal özerkliğe yeterli ve sürekli finansman eşlik etmelidir. Bu konu daha detaylı biçimde "operasyonel verimlilik" başlığında incelenmiştir (bkz. aşağıdaki 121-124. paragraflar).

3. Atama ve görevden almaya ilişkin prosedürler yoluyla bağımsızlık

77. Herhangi bir kurum ancak onu oluşturan bireyler kadar özgür olabilir. Şayet bir ulusal kurumun üyelerine bireysel ve kolektif olarak hareket özgürlüğü sağlayacak önlemler alınmamışsa, yasal, teknik ve hatta finansal özerklik yetersiz kalacaktır.

78. Bir ulusal insan hakları kurumunun üyelerine uygulanacak kayıt ve şartlar, kurucu yasada özel olarak belirtilmelidir. Bu kayıt ve şartlar şu konulara değinmelidir:

Atama metodu

Atama kıstasları

Atama süresi

Üyelerin yeniden atanıp atanmayacakları

Üyelerin kim tarafından ve hangi nedenlerle görevden alınabilecekleri

Ayrıcalıklar ve dokunulmazlıklar

79. Ulusal kurumların üyelerini atama metodu bağımsızlığın sağlanması açısından önemli olabilir; bu nedenle görevin meclis gibi temsili bir organa havale edilmesi düşünülmelidir. Kurumun kurucu yasası, oylama ve izlenecek diğer prosedürler de dâhil olmak üzere, atama metoduna ilişkin tüm meselelere açıklık getirmelidir. Atama kıstasları bir ulusal kuruma atanmak için gerekli tüm ön koşulları (uyruk, meslek, nitelikler vb.) ortaya koymalıdır. Atama süresiyle ilgili olarak genellikle ulusal kurumların üst düzey yöneticilerine kısa vadeli olmayan, sabit süreli atamalar sağlanması gerektiği kabul edilmiştir. Mevcut kurumlarda ilave bir dönem için yeniden atanmaya genelde izin verilir.

80. Görevden alma yetkisi bir ulusal kurumun bağımsızlığıyla yakından ilgilidir. Bağımsızlıktan ödün vermemek için bir üyenin hangi koşullarda görevden alınabileceğine kurucu yasada olabildiğince detaylı bir şekilde yer verilmelidir. Doğal olarak bu koşullar soruşturulabilir nitelikte olan ciddi bir kabahatle ilgili olmalıdır. Kurumun çalışmalarına katılmadaki başarısızlık da görevden alma için bir gerekçe kabul edilebilir. Bir üyeyi görevden alabilecek kişi ya da organın açıkça belirtilmiş olması gerekir. Ulusal insan hakları kurumlarının faaliyetlerinin doğası göz önüne alınırsa görevden alma yetkisinin meclis ya da eş değer bir organa verilmesi tercih edilir.

81. Ulusal kurumların üyelerine belli ayrıcalıklar ve dokunulmazlıklar sağlamak bağımsızlığı sağlamanın bir diğer yasal yoludur. Ayrıcalıklar ve dokunulmazlıklar, insan hakları ihlallerine dair şikâyetleri alan ve onlarla ilgilenen kurumlar için özellikle önemlidir. Bir ulusal kurumun üyeleri yetki alanlarındaki eylemlerinden ötürü sivil ve cezai kovuşturmadan muaf olmalıdır.

4. Kurumları oluşturan kadrolar yoluyla bağımsızlığı

82. Belli bir derecede sosyolojik ve siyasi çoğulculuğu yansıttığı takdirde bir ulusal kurumun bileşimi onun kamusal otoriteler karşısındaki özgürlüğünün bir başka garantisi olabilir. Gerçek çoğulculuk olabildiğince çeşitlilik gerektirir.

83. Ulusal kurumların statüleriyle ilgili Paris Prensipleri (bkz. yukarıdaki 25-27. paragraflar), ulusal kurumların bileşiminde çoğulculuğun önemine vurgu yapar. Bu ilkeler, ulusal kurumlardan tüm toplumsal güçlerin, özellikle de sivil toplum örgütlerinin, sendikaların, meslek örgütlerinin ve felsefi ve dini düşüncedeki eğilimlerin temsilinin sağlanmasını talep etmektedir. Temsili yapı ve erişebilirlik, meclis ya da hükümet görevlilerine gözlemcilik veya danışmanlık yetkisi verilerek genişletilebilir.

84. Hakiki bir temsili yapı çoğulcuğun yanı sıra çeşitliliğe de saygıyı gerektirir. Bir ulusal kurumun bileşimi içinde çalıştığı cemiyetin toplumsal profilini mümkün olduğunca yansıtmalıdır. Örneğin yalnızca erkeklerden yahut tek bir etnik grubun üyelerinden oluşan bir ulusal kurum toplumdaki çeşitliliği yansıtamaz ve bundan ötürü tam anlamıyla temsili olduğu söylenemez.

85. Pek çok ombudsmanlık görevinde olduğu gibi bir ulusal kurumun tek kişiden oluştuğu durumlarda temsili bileşimi sağlamak elbette zordur. Fakat komisyon benzeri bir yapı ya da çok üyeli ombudsmanlık makamı uyarlayan kurumlar çok sayıda insandan oluşurlar; dolayısıyla bu tam bağımsızlık ve etkinlik mekanizmasından faydalanmak için daha iyi bir konuma sahiptirler.

C. Tanımlanmış yetki ve yeterli iktidar

1. Yetki sahası

86. Etkin bir ulusal kurumun açıkça tanımlanmış bir yetki sahası olmalıdır. Bu, genelde kurucu yasada ortaya konur. Yetkiler kısmen de fonksiyonlardan anlaşılabilir. Örneğin bir ulusal kurum insan haklarına ilişkin eğitim vermek, yasal konularda hükümete destek sağlamak ve insan hakları ihlallerine dair şikâyetlerle ilgilenmek için kurulmuş olabilir. Bu alanlar kurumun ehliyet sahibi olduğu alanlardır ve dolayısıyla onun yetki sahasına girer.

87. Bununla birlikte, genelde açıklayıcı olsalar da, bir kurumun yetki sahasını onun fonksiyonlarını inceleyerek ortaya çıkarmak her zaman mümkün olmayabilir. Belli fonksiyonların yasal zemini de titizlikle dikkate alınmalıdır. Örnek verecek olursak bir kurumun fonksiyonlarını yerine getirmesi yalnızca anayasal olarak korunan haklara dair eylemlerle sınırlandırılmış olabilir. Bir başka kurumun yasal temeli ise devletin de bir taraf olduğu uluslararası insan hakları mekanizmalarında konumlanmış olabilir. Bu ikincisinin bazı avantajları vardır. Uluslararası insan hakları mekanizmalarına dayalı bir sözleşmesi olan bir ulusal kurum, uluslararası standartların yerelde uygulanışını denetlemek, koruyucu yasalardaki boşlukları saptamak ve antlaşma organlarına rapor edilmelerine yardımcı olmak açısından iyi bir konumdadır (bkz. aşağıdaki 211-214. paragraflar).

88. Kesin olarak belirlenmiş bir yetki sahası birtakım somut amaçlara hizmet eder. Birincisi, böyle bir yetkinin

ayrıntılı şekilde hazırlanması süreci hükümet için son derece faydalı olabilir. Dikkatlice planlanmış bir ulusal kurumun kuruluşu önceliklerin ve bu önceliklerin nasıl karşılanacağını titizlikle ele alınmasını gerektirir. Geniş ya da belirsiz bir şekilde tanımlanmış yetkilerle hareket eden bir kurum, saptanabilir sınırlar içerisinde hareket eden bir kurumdan genellikle daha zayıf ve tesirsiz olur. Temel gayeden uzaklaşma ya da daha az önemli görevlere yoğunlaşma tehlikesi açıkça tanımlanmış yetkilerden yoksun kurumlar için daha fazladır.

89. Bir ulusal kurumun faaliyeti esnasında hangi birey ya da varlık kategorilerine odaklanacağı sorusu yetki sahasıyla bağlantılıdır. Bu kategoriler genellikle kurumun gerçekleştirmek için kurulduğu fonksiyonlarla ilgilidir. Örneğin kamu yönetiminde hakkaniyet ve hukuka uygunluğu denetlemekle yükümlü ombudsman tipi bir kurum ilgisini çoğunlukla hükümet departmanları ve organları ile memurlara yöneltecektir. Daha geniş fonksiyonlara sahip bir kurum ise hükümete odaklanmanın ötesinde bireylerle, kamusal ya da özel şirket ve örgütlerle ilgilenecektir.

90. Son olarak tanımlanmış bir yapı bir ulusal kurumun yardım etmek ve korumak için kurulduğu bireylere ve gruplara aşikâr faydalar sağlar. Bilgili bir hedef kitle yetiştirmek etkinliğin vazgeçilmez unsurlarındandır. Bu süreç belli, tanımlanmış hedeflere sahip ulusal kurumlar için genelde daha kolaydır.

2. Yetki çatışmalarından kaçınmak

91. Bir ulusal kurumun yetkileri bazı durumlarda bir başka organın yetkileriyle çakışabilir. Bu tür teknik ihtilafların her iki organın da etkin bir şekilde işleyişini engellememesine dikkat etmek lazımdır. Kuruluş öncesi süreçte amacın net bir şekilde tanımlanması, benzer kurumlar arasında bu tür çatışmaları önlemenin en kolay yoludur. Bir ulusal kurum oluşturmak isteyen bir hükümet mevcut insan haklarını, kanun reformunu, idari gözden geçirme yapılarını dikkatle incelemelidir. Yeni bir ulusal kurumun amacı diğer kurumların yerine getiremediği (ya da getirmedeği) görevleri yürütmektir. Dolayısıyla yeni kurum mevcut organlarla rekabet etmek üzere değil onları tamamlamak üzere yapılandırılmalıdır.

92. Bir ulusal kurum insan hakları ihlallerine ilişkin şikayetleri almak ve bu şikayetler üzerine harekete geçmekle görevlendirildiğinde, yetkileri yargıncılarla çakışabilir. Yürürlükte bir insan hakları yasası ya da haklar beyannamesi varsa bu çakışmanın yaşanması daha yüksek bir olasılıktır. Bu tür durumlarda suçlamada bulunan birey ya da gruplardan alternatif bir ihtilaf çözümü mekanizması olarak ulusal insan hakları kurumlarına başvurmaları beklenebilir. Aşağıda Beşinci Bölüm'de tartışıldığı gibi doğru şekilde işleyen bir şikâyet düzeneği erişebilirlik, esnek ve hızlı hareket edebilme, uzmanlık ve görelî olarak düşük (ya da olmayan) maliyet gibi nedenlerden ötürü sıklıkla bir mahkemeye referansla kullanılacaktır. Ne var ki avantajları ne olursa olsun, bir ulusal kurum düzgün işleyen bir yargının yerine asla geçemez, sadece onu tamamlayabilir ve nihai yargı mahkemelere aittir. Şikâyetçi kimse bir ulusal insan hakları kurumu prosedürü başlatarak yargıya gitme hakkından feragat etmez. Bu nedenle çakışmalar yaygındır; ancak ihtilaf çıkmamalıdır.

93. Ayrıca bazı vakalarda el altındaki konu ulusal hukuk çerçevesinde soruşturulabilir bir iddia içermeyebilir. Böyle durumlarda ulusal insan hakları kurumları şikâyet prosedürlerinin mevcudiyeti özellikle önemlidir.

94. Giderek artan sayıda devlet ulusal insan hakları kurumu olarak değerlendirilebilecek iki ya da daha fazla organ oluşturmayı tercih etmektedir. Örneğin ombudsmanlık makamına ek olarak bir insan hakları komisyonu kurulabilmektedir. Bazen de tek bir devletin içinde farklı insan hakları kaygılarıyla ilgilenmek ya da belli hassas grupların karşı karşıya olduğu sorunları ele almak için bir komisyonlar dizisi oluşturulmaktadır. Genel olarak ulusal kurumların sayısındaki artış olumlu bir gelişme olarak değerlendirilse de, ulusal düzeyde benzer organlar arasında ihtilaf ve tekrarlardan kaçınılması önemlidir. Her bir kuruma, birbiriyle çakışmayan farklı sorumluluklar vererek bu ihtilaf ve tekrarlardan kaçınılabilir. Kurumlar arası yönlendirme ve benzer kurumlar arasında iyi iletişim kurularak bunun korunması tamamlayıcılığı kuvvetlendiren diğer yollardır. Böyle bir işbirliği sağlamak için kurucu yasada kurum ortak politikalar geliştirmek ve yetki çakışması durumlarında ihtilaftan kaçınmak için benzer kurumlarla yakın ilişkiler kurmak ve sürdürmekle görevlendirilebilir.

3. Yeterli yetki

95. Yetki kavramı bu bağlamda bir ulusal kurumun belli bir eylemi yapabilme yahut bir başka birey ya da

organa yaptırabilme kabiliyetine gönderme yapar. Yetkiler uygulanabilir olmalıdır. Bir ulusal kurumun yetkileri bir yasa ile belirlenmiş olmalıdır. Ayrıca bir ulusal kurumun yetkilerini serbestçe uygulamasının engellendiği durumlar için yasal ve idari yaptırımlar hükme bağlanmış olmalıdır.

96. Bir ulusal kurumun donatılacağı temel ya da minimum yetkilerin listesini ortaya koymak faydalı değildir. Yetkiler amaçla ilgilidir. Bir ulusal kurum için yetersiz yetki kadar aşırı yetki de zararlı olabilir. Bir ulusal kurum sorumluluklarını etkin bir şekilde yerine getirebilecek kadar bir yetkiye sahip olmalıdır. Bir ulusal kurumun iktidarının yeterliliği ilk önce o kurumun gerçekleştirmek için kurulduğu fonksiyonlar göz önüne alınarak değerlendirilmelidir.

97. Yeterli yetkiyle ilgili daha fazla bilgi Üçüncü ve Dördüncü Bölüm'deki ayrı fonksiyon başlıkları altında bulunabilir.

D. Ulaşılabilirlik

98. Etkin bir ulusal kurum haklarını korumak ya da çıkarlarını yükseltmek için kurulduğu birey ve gruplarca erişilebilir olmalıdır. Ulaşılabilirlik yalnızca yapısal önlemlerle sağlanamamakta; kurumun örgütlenme ve prosedürüne ilişkin her türlü durumdan etkilenmektedir. Sorumlu, etkin ve halkın güvenine sahip bir kurum otomatik olarak erişilebilirliğini artırır. Benzer şekilde bireyler, diğer ilgili kurumlar ve departmanlarla iyi ilişkiler geliştirmeye dikkat eden bir kurum da itibar görür.

99. Erişilebilirliği arttırmak için uygulamaya ilişkin aşağıdaki meseleler de dikkate alınmalıdır.

1. Kurumun bilinirliği

100. Bir ulusal kurum varlığı ve fonksiyonları hakkında yeterli bilgiye sahip olmayan biri için erişilebilir değildir. Hizmet sunan diğer kamusal ya da özel kurumlar gibi o da sunabileceği hizmetlerden en fazla faydalanabilecek kesimler tarafından bilinir olmaya dikkat etmelidir. Kurum, insan hakları ihlallerine en fazla maruz kalan birey ya da grupların çoğu kez standart iletişim kanallarına erişemediğinin farkında olmalıdır. Bu kişiler kaygılarını "resmi" bir kuruma aktarmakta tereddüt içinde olabilirler. Bu nedenle bir ulusal kurum hassas gruplar içerisinde görünürlüğü arttırmak ve onların güvenini kazanmak için yaratıcı araçlar geliştirmeye istekli olmalıdır.

101. Ulusal kurumların bilinirliğini yayma stratejilerine ilişkin ilave bilgi, insan haklarını geliştirme ve bu konuda eğitim verme konulu Üçüncü Bölüm'de bulunabilir.

2. Fiziksel ulaşılabilirlik

102. Kuruma dair yaygın bilginin yükseltilmesine ek olarak hedef kitlenin kuruma fiziksel açıdan da erişebilir olmasını sağlamak için çaba gösterilmelidir. Çoğu kurumun yalnızca ana demografik merkezde bir ofisi bulunmaktadır. Çoğu zaman kaçınılmayan finansal zorlukların sonucu olsa da bu uygulama merkezden uzak yerlerde yaşayanların yahut seyahat edemeyecek durumda olanların kuruma erişilebilirliğini engellemektedir. Pek çok ulusal kurum fiziksel erişilebilirliği arttırmak için âdemi merkezîyetçilik yoluna gitmiştir. Geniş kapsamlı bir hizmet sunmak ya da bölge nüfusu ile kurumun genel merkezi arasında bir iletişim kanalı ya da "danışma noktası" olarak faaliyet göstermek amacıyla bölgesel ve yerel ofisler açılabilir.

103. Açık avantajlarına karşın âdemi merkezîyetçilik erişilebilirliği sağlamak için pahalı bir yol olabilir. Bir ulusal kurum bunun yerine farklı bölgelerde hizmet verecek saha görevlileri yetiştirmeyi tercih edebilir. Bilgi dağıtımını ve tanıklarla mülakat gibi görevleri yerine getirmenin yanında bu görevliler, eğer kurumun yetkileri arasındaysa, denetleme işlevini gerçekleştirebilirler.

104. Bir ulusal kurum çalışma metodlarının kurumun fiziksel erişilebilirliğine etkisinin farkında olmalıdır. Örneğin şikâyetçi ya da tanıkların bizzat katılımını gerektiren bir şikâyet prosedürü nüfusun büyük kısmı için erişilebilir olmayabilir. Bir ulusal kurum kişisel katılımı gerektirmeyecek prosedür kuralları geliştirerek fiziksel erişilebilirliğini arttırabilir.

3. Temsili bileşim yoluyla ulaşılabilirlik

105. Bir ulusal kurumun bileşimi bağımsızlığın yanı sıra erişilebilirliği maksimize edecek şekilde olmalıdır. Bunu sağlamak için bileşim, kurumun hizmet etmek için kurulduğu kesimler de dahil olmak üzere, sivil toplumun tüm unsurlarını temsil etmelidir. Bileşimle ilgili ilave değerlendirme yukarıda bulunabilir (bkz. 82-85. paragraflar).

E. İşbirliği

106. Ulusal kurumların statüsü hakkındaki Paris Prensipleri'ne göre (bkz. yukarıdaki 25-27. paragraflar) ulusal kurumlar "Birleşmiş Milletler, Birleşmiş Milletler sistemi içindeki diğer örgütler ve diğer ülkelerin insan haklarını geliştirme ve koruma konusunda yetkili olan bölgesel ya da ulusal kurumlarıyla işbirliği yapmak zorundadır". Bu ilke etkin bir ulusal kurumun tek başına değil geniş bir örgüt ve grup ağıyla işbirliği içinde çalışması gerektiği gerçeğini kabul etmektedir. Bu bölümde halihazırda benzer insan hakları kurumları ve yargıdan olulaian bu tür iki gruba değinildi. Bu grupların her ikisi de, çoğu zaman ulusal bir kurumla aynı kurallara uyma örüntülerini geliştirmeye çabalar. İşbirliği ve birlikte çalışma bir kurumun kendi önceliklerini pekiştirmekte ve böylelikle toplam etkinliği arttırmaktadır.

107. Paris Prensipleri'nin kabul ettiği gibi bir ulusal kurum aşağıdaki örgütlerle de faydalı işbirliği ilişkileri geliştirebilir.

1. Sivil toplum örgütleriyle işbirliği

108. Ulusal bir kurum, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına doğrudan ya da dolaylı olarak katılan sivil toplum örgütleri (STK'lar) ve toplumsal gruplarla yakın bir ilişki kurmalı ve sürdürmelidir. Bunun için birtakım önemli gerekçeler vardır. Birincisi, bu organların desteği genel kamuoyunu kurum hakkında bilgilendirerek kurumun görünürlüğünü arttırmada son derece faydalı olabilir (bkz. aşağıdaki 160-163. paragraflar). Sivil toplum örgütleri çoğu kez ulusal insan hakları kurumları oluşturma ve güçlendirme çabalarının arkasındadır. STK'lar giderek daha fazla biçimde ulusal kurumları oluşturan yasaların tasarlanması sürecine katılmaktadır. Ayrıca STK temsilcilerinin bir kuruma danışmanlık hatta karar alma yetkileriyle dâhil olduğu durumlar da nadir değildir. Kurumu öne çıkarmak ve çalışmasına toplumun desteğini sağlamak için bu tür bağlantılar bütünüyle değerlendirilmelidir.

109. Ulusal kurumların STK'larla işbirliği yapması için ikinci ve uygulamaya ilişkin bir neden de insan hakları ihlalleri karşısında en savunmasız olan kişilerin genelde doğrudan resmi bir organ aracılığıyla şikâyetlerini iletmeye veya düzeltme talep etmeye gönülsüz oluşudur. Bu tür durumlarda STK'lar ihlalden mağdur olan kişilerle ulusal kurumlar arasında aracılık rolü üstlenebilir. STK'lar ayrıca kişisel başvuruyu teşvik etmek için gerekli destek ve bilgiyi sağlayabilir.

110. Üçüncü olarak, sivil toplum örgütleri insan hakları ve temel özgürlüklere saygı duyulmasına müsait bir ulusal atmosfer geliştirilmesi çabalarında kendilerini ideal ortaklar kılan belli kabiliyet ve özelliklere sahiptir. STK'lar daha geniş operasyonel esneklikleri sayesinde yerel insan hakları durumu ve yapısal ve yasal yetersizlikler hakkında ulusal kurumlara ayrıntılı bilgi verebilir, onları toplumsal ve diğer değişimler konusunda uyarabilir. Bu bilgi, uygunluk ve etkinliği maksimize etmek amacıyla kurumun kendi çalışmalarını yönlendirmede kullanılabilir. Bilgi alımı konuya mahsus olarak geçici bir temelde yürütülebileceği gibi düzenli (formel ya da enformel) danışma vasıtasıyla kurumsallaştırılabilir.

111. Son olarak, sivil toplum örgütleri yahut toplumsal örgütler bireysel proje ve programlar için faydalı ortaklar olarak kullanılabilir. Eğitim, yetiştirme ve bilgi dağıtımı işbirliği için özellikle uygun alanlardır. Özel bir uzmanlığa sahip bir örgüt bir ulusal kurum tarafından hususi bir araştırma ya da çalışma için görevlendirilebilir. Pek çok ulusal kurum bir araştırma ya da inceleme üstlendiğinde düzenli biçimde ilgili STK'lere danışmaktadır.

2. Ulusal kurumlar arasındaki işbirliği

112. Son yıllarda ulusal kurumlardaki olağanüstü büyüme kurumlar arası işbirliği fırsatlarını da önemli ölçüde

arttırmıştır.

113. Pek çok işbirliği ilişkisi görece olarak güçlü ve gelişkin bir kurumdan daha yeni ve küçük olana yardım sağlamayı kolaylaştırmak için tasarlanmıştır. Fiili metotlar işbirliğinin özel hedeflerine göre değişiklik gösterir. Örneğin yeni bir kurum oluşturma sürecinde olan bir devlet yerleşik bir kurumdan yasanın hazırlanmasında, personelin yetiştirilmesi ve eğitiminde ve etkin çalışma metotlarının değerlendirilmesinde yardım ve kılavuzluk talep edebilir. Mevcut bir kurumun içinde bir şikâyet mekanizması geliştirme kararı, bu kabiliyete sahip ve dolayısıyla tavsiye ve yardım sunabilecek diğer ulusal kurumlara danışılarak gerçekleştirilebilir.

114. Çoğu ulusal kurum benzer hedeflere sahiptir ve işbirliği iki tarafı da güçlendiren bir deneyimdir. Ulusal kurumlar ortak aktiviteler gerçekleştirerek ve iki tarafı da ilgilendiren konularda birlikte araştırma ve çalışma projeleri yürüterek fiilen işbirliği yapmayı tercih edebilir. Değişik şekillerde uygulanabilecek olan bilgi paylaşımı fiili işbirliğinin bir diğer mekanizmasıdır. Kurumlar düzenli toplantılar yaparak deneyimlerini ve çalışma metotlarını karşılaştırabilir, rapor ve yayınlarını paylaşabilir, hatta ortak çıkarlarını ilgilendiren konuları ele alabilir. İki ya da daha fazla kurum işbirliğini kurumsallaştırmak ve bilgi akışını desteklemek için bir daimi personel değişim programı geliştirebilir.

115. Ulusal kurumları temsilcileri, Tunus'un başkenti Tunus'ta Haziran 1993'te düzenlenen İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunmasında Ulusal Kurumlar'a ilişkin İkinci Uluslararası Atölye Çalışması'nda⁹ Afrika, Asya, Güneydoğu Asya Adaları, Avrupa, Latin Amerika ve Kuzey Amerika ulusal kurumlarından oluşan bir Koordinasyon Komitesi oluşturdular. Koordinasyon Komitesi, önceliklerin koordine edilmesi ve ortak bir eylem programı geliştirilmesi için İnsan Hakları Merkezi'yle düzenli temaslarda bulunmanın yanı sıra Tunus toplantısında kabul edilen tavsiyelerin takip edilmesini sağlamakla görevlendirildi. Komiteye ayrıca 1995'te Filipinler'de yapılması kararlaştırılan Üçüncü İnsan Haklarını Geliştirme ve Koruma Amaçlı Ulusal Kurumlara Dair Uluslararası Atölye'yi toplama görevi verildi. İnsan Hakları Komisyonu 1994/54 (paragraf 7) sayılı kararıyla Koordinasyon Komitesi'nin kuruluşunu memnuniyetle karşıladı.

3. Hükümetlerarası kuruluşlarla işbirliği

116. Ulusal kurumlar hükümetler arası kuruluşlarla mevcut kaynaklar ve uzmanlıktan yararlanarak etkinliklerini arttırabilir.

117. Hükümetler arası kuruluşlar, kaynak ve uzmanlık sağlamaya ek olarak, ulusal kurumlar arasındaki temaların kolaylaştırılmasında faydalı olabilir. Yukarıda ifade edildiği gibi bilgi ve deneyim paylaşımı amacına yönelik olarak Birleşmiş Milletler düzenli şekilde ulusal kurumların temsilcilerini bir araya toplamaktadır. Ulusal kurumlar genellikle pek çok insan hakları organının her yıl düzenlenen uluslararası toplantılarına (resmi ya da gayri resmi olarak) katılmaktadır. Ulusal kurumlar bu toplantılarda sunulan fırsatlardan kendi toplantılarını düzenlemek için yararlanabilir ve yararlanmıştır.

118. Hükümetler arası kuruluşlarla teması güçlendirmeye dair pratik önerilere bu el kitabı boyunca değinilmiştir (özellikle bkz. Ek 2).

F. Operasyonel Verimlilik

119. Herhangi bir diğer örgüt gibi bir ulusal kurum da çalışma metotlarının mümkün olduğunca verimli ve etkin olduğundan emin olmak durumundadır. Operasyonel verimlilik personel yetiştirilmesi ve seçilmesinden çalışma metotları ve prosedür kurallarının geliştirilmesine ve düzenli performans incelemelerine dek kurumun tüm prosedürlerine temas eder. Büyük bürokratik yapılarda verimsizlik bir dereceye kadar kaçınılmaz olabilir; fakat bu hedeflerin gerçekleştirilmesine önemli bir engel teşkil etmeyebilir. Bununla birlikte genel bir kaide olarak ulusal insan hakları kurumları büyük örgütler değildir ve çoğu kez personel sayıları ve kaynakları yetersiz, sorumlulukları ise taşıyabileceklerinden fazladır. Böyle bir durumda operasyonel verimsizlik kurumun sorumluluklarını yeterince yerine getirme kapasitesine ciddi biçimde tesir edebilir.

120. Operasyonel verimlilik, bu el kitabının sınırlılıkları içinde tam anlamıyla ele alınamayacak kadar geniş ve

⁹ Bkz. E/CN.4/1994/45 ve Ek 1.

karışık bir konudur. Bu nedenle aşağıdaki gözlemler etraflı olmaktan uzaktır ve operasyonel verimliliğin tartışma konusu kurum tipiyle ilgili olan belli yönlerini aydınlatmayı amaçlamaktadır. Bu noktada dış uzmanlığın, verimli idare ve yönetim politikaları geliştirmek isteyen ulusal kurumlar için son derece faydalı olabileceğini belirtmek gerekir.

1. Yeterli kaynaklar

121. Özel sorumlulukları ne olursa olsun bir ulusal kurumun faaliyete başlamadan önce karşılması zaruri olan bazı temel gereksinimleri (personel ve mekân gibi) olduğu açık bir gerçektir. Dolayısıyla tatmin edici insan kaynakları ve yeterli, sürekli finansman operasyonel verimliliğin ön koşuludur. Finansman, mümkünse, bir yasa aracılığıyla garanti altına alınmalıdır (bkz. yukarıdaki 73-76. paragraflar).

122. Yetersiz personel veya eksik finansman, verimliliği tehlikeye düşürmenin yanı sıra, kurumun dış güvenilirliğine de zarar verebilir. Bir ulusal kurum oluşturan, sonra da ona yeterli biçimde personel ve finansman sağlamayan bir hükümetin niyetleri sorgulanabilir. Bu da kurumun halk tarafından bağımsız ve etkin bir organ olarak algılanmasına da ciddi şekilde zarar verebilir.

123. Bununla birlikte yeterli personel ve finansman sağlama meselesi yalnızca siyasi niyete bağlı değildir. Ulusal kurumlara kapsamlı sorumluluklar vermek ciddi bir finansal ve beşeri kaynak gerektirir. Büyük ve etkin insan hakları kurumlarının çoğunun Avrupa, Kuzey Amerika ve Güneydoğu Asya Adaları'nın kalkınmış ülkelerinde kurulmuş olması tesadüf değildir. Şiddetli ekonomik zorluklar yaşayan hükümetler daha büyük ve etkili kurumlara güçleri yetmediği için sınırlı yetkilere sahip küçük kurumlar oluşturmaya zorlanabilir.

124. Herhangi bir ulusal kurumun aşırı personel ve rahatlatıcı bir bütçe fazlasıyla çalışması pek olası değildir. Bu nedenle tüm kurumlar sınırlı kaynakların yönetimi için yöntemler geliştirmeye çalışmalıdır. Kaynakların verimli yönetimi, önceliklerin kesin şekilde belirlenmesini ve sabit ve onaylanmış bütçeye sadık kalmayı gerektirir. Bir ulusal kurum dış finansal ve teknik yardım almak için temaslar da geliştirebilir. Bu el kitabının ikinci ekinde ulusal kurumlara kapasitelerini geliştirmeleri için ya da özel proje ve programlara ilişkin olarak yardım sunabilecek örgütlerin listesi yer almaktadır.

2. Çalışma yöntemleri

125. Bir ulusal kurum neredeyse her zaman çalışma yöntemlerini ve prosedür kurallarını geliştirmek zorundadır. Bu tür kurallar çalışma gruplarının oluşturulma kriterlerinden şikâyetlerin takip edilme prosedürlerine ve personel toplantılarının zamanlamasıyla sıklığına kadar bir dizi meselenin idaresini sağlar. Birtakım yöntemlere ve prosedürlere bağlılığı geliştirmek her zaman operasyonel verimliliği sağlamak için olmalıdır. Kişisel konfor amacıyla veya düşünmeden geleneğe uygun olarak oluşturulan kurallar genellikle saygı görmez ve gereksiz bürokrasiye yol açarak verimli çalışmaya engel olur.

3. Personele ilişkin konular

126. Verimlilik, temsili yapı ve personelin tarafsızlığı bir kurumun işleyişi ve kamusal imajı üzerinde hayati bir etki yapabilir. Bir ulusal kuruma kendi destek personelini yetiştirme yetkisi verilmelidir. Personelin yetiştirilmesi, seçilmesi ve eğitimiyle ilgili konularda aşağıdaki unsurların dikkate alınmasında fayda vardır:

Temel fonksiyonlar;

İş tanımları;

Kişisel nitelikler;

Aday profilleri;

Yetiştirme ve seçim;

Eğitim;

Performans değerlendirme.

127. Bir ulusal kurumun başlıca fonksiyonları gerçekleştirilmesi gereken görevi ortaya koyan ayrıntılı iş tanımlarının geliştirilmesi için bir temel oluşturur. Bu tanımlar gerekli kişisel niteliklerle tamamlanmalıdır.

Sonuç, aday profilleri için temeli şekillendirmelidir. Örneğin insan hakları alanında hükümete tavsiyede bulunmakla görevlendirilen bir ulusal kurum bir kişiyi mevcut yasaları ve yasa taslaklarını yerel ve uluslararası standartlar açısından çözümlenmek için işe alabilir. Bu fonksiyon iş tanımının temeli olur. Bu tanımdan türeyebilecek gerekli kişisel nitelikler şunları içerir: hukuki geçmiş, redaksiyon becerileri, parlamento yasa taslağı hazırlama süreçlerinde deneyim, çözümlenme kabiliyeti vb. Bir aday profili bu niteliklerle gerçekleştirilmesi gereken fonksiyonlar arasında bağlantı kuracaktır.

128. Yetiştirme ve seçim sürecinin aday profillerine dayalı olması ve yerleşik prosedürlerce yönlendirilmesi, açık şekilde yürütülmesi, her boş pozisyonun geniş ve umumi biçimde ilan edilmesi ve ulusal kurumların personel alımında ayrımcılık yapmama konusunda örnek teşkil etmesi önemlidir. Çoğulculuğun ve çeşitliliğin önemi daima akılda tutulmalıdır. Üst düzey personelin yetiştirilmesi, seçimi ve atanması söz konusu olduğunda bu konular özellikle mühimdir. Bir ulusal kurumun güvenilirliği liderlerinin kamusal itibarıyla doğru orantılı olarak artabilir ya da azalabilir.

129. Bir ulusal kurum özgün yetenekler gerektiren görevler üstlenir. Dolayısıyla yeni ve yerleşik personelin eğitimi verimli bir kurumun personel politikasının ayrılmaz bir parçasıdır. İnsan haklarını geliştirme ortak hedefi nedeniyle tüm ulusal kurumlar ilgili uluslararası ve yerel standartlara yabancı olmayan bir personele ihtiyaç duyarlar. Bu alanda kabul edilebilir bir bilgi seviyesinin korunması kurum içi eğitim programlarının sürdürülmesi gerekmektedir. Eğitim çalışmaları yapan bir kurum çalışanlarını program taslakları hazırlamaları, uzmanlar seçmeleri ve seminerler gerçekleştirmeleri için eğitmek isteyebilir. İnsan hakları ihlallerinin etkin bir şekilde isoruşturulması için tanıklarla mülakat yapmak ve takip prosedürlerini izlemek gibi belli soruşturma becerilerinde eğitilmiş bir personel gerekir. Hükümete tavsiyede bulunma ve yardım sunma kapasitesine sahip bir ulusal kurum müzakere teknikleri ve rapor yazımı konularında eğitimli bir personele sahip olmak isteyebilir.

130. Etkin bir ulusal kurum, çalışanlarının performansını düzenli biçimde değerlendirmek amacıyla prosedürler geliştirir ve uygular. Bilgi ve becerilerin artırılması için her çalışana ayrı bir kişisel izlek hazırlanabilir ve değerlendirme kaydedilen ilerleme temelinde yapılabilir. İç çalışma yöntemleri ve prosedürlerinin etkinliğini değerlendirmek için çalışanların kişisel performanslarının yakından denetlenmesi de faydalı bir yoldur. Düşük performans gösteren bir işgücü kurum içindeki dikkat edilmesi ve düzeltilmesi gereken diğer sorunların göstergesi olabilir.

4. Gözden geçirme ve değerlendirme

131. Çoğu ulusal kurum düzenli olarak ayrıntılı faaliyet raporları yayımlamakla yükümlüdür. Bu raporlama hesap verebilirlikle ilgilidir ve dolayısıyla aşağıda kısım G altında ele alınmıştır. Bir kurumun etkinliğini arttırmak amacıyla kendi kendini incelemesi anlamına gelen gözden geçirme ve değerlendirme ise oldukça farklıdır.

132. Yapıcı gözden geçirme ve değerlendirmenin ön koşulu belli hedeflerin varlığıdır. Hedefler genellikle dışarıdan belirlense ve değerlendirilse de, bu ulusal bir kurumun daha sonra elde ettiği sonuçları karşılaştıracağı kıstasları oluşturacak kendi standartlarını belirlemesine engel olmamalıdır. Standartlar en faydalı şekilde personelin bireysel performansları ve bir bütün olarak kurumun daha genel hedefleriyle bağlantılı olacaktır.

133. Özel bir aktivite ya da program unsuruna gelince, ulusal bir kurum o aktivite için belirlediği hedeflerin yanı sıra aktiviteden fayda sağlayacağı farz edilen kişi ya da grupların beklentilerine göre gözden geçirme yapabilir. Örneğin bir eğitim kursu katılımcıların mesleki sorumluluklarını yerine getirirken insan haklarına saygı göstermek için teknik kapasitelerini arttırmayı hedefleyebilir. Kurs katılımcıların (önceden tespit edilen) beklentilerini de dikkate alarak bu hedefi gerçekleştirmek üzere formüle edilecektir. Kurum, kurs sonrası ilk gözden geçirmeyi yaparken kursun karşılıklı beklentileri yerine getirip getirmediğini saptamaya çalışacaktır. Müteakip gözden geçirmeler, kursun özel hedefine -"insan haklarına saygı duymak için teknik kapasiteyi geliştirme"- ulaşıp ulaşılmadığını kararlaştıracaktır. Tüm be değerlendirme dizilerinin sonuçları kurumun gelecekteki eğitim aktivitelerini geliştirmek için kullanılacaktır.

134. Tüm bir programın ya da özel bir fonksiyonun değerlendirmesi de benzer bir doğrultuda yürütülebilir.

Bilgilendirme programını gözden geçirmek ve değerlendirmek isteyen ulusal bir kurum bunu bu aktivitelerin amaçlarını göz önüne alarak yapacaktır. Kurumun görünürlüğüne arttırmak amaçlardan biri olabilir. Bu amaca ne derece ulaşıldığı, yayılan bilginin miktarı ve sorulan soru ve yöneltilen taleplerin sayısı gibi çeşitli faktörler dikkate alınarak ölçülebilir.

135. Bu örneklerin işaret ettiği üzere, fiili bir süreç olarak gözden geçirme, içerden ve dışarıdan doğru ve yeterli bilgi girdisi gerektirir. Dış bilgi, ulusal bir kurumun hedef kitlesinden gelecektir. İç bilgi ise fiili süreçlerin kurumun beklentilerine göre değerlendirilmesine dayanacaktır.

G. Hesap verebilirlik

136. Ulusal bir kurum kendi başına bir amaç değildir ve başarıları kadar güçlü ya da zayıf olabilir. Kurumsal etkinlik belli, tahkik edilebilir hedeflere dayalı bir hesap verebilirlik sistemi gerektirir.

137. Yasal temeliyle uyumlu olarak ulusal bir kurum, sürekli hükümete ve/veya meclise karşı yasal ve finansal açıdan sorumlu olacaktır. Hesap verebilirliğin bu yönü en çok raporlama yükümlülükleri aracılığıyla ele alınır. Ulusal kurumlar genellikle ayrıntılı faaliyet raporlarını değerlendirilmek üzere meclis ya da benzeri bir organa iletmekle yükümlüdür. Hesap verebilirlikle doğrudan bağı dikkate alındığında, raporlama yükümlülükleri kurumun kurucu yasasında belirtilmiş olmalı ve mümkün olduğunca aşağıdaki konularda ayrıntılı bilgi içermelidir:

Raporların sıklığı;

Duruma özel, geçici raporlar sunabilme imkânı;

Raporlanacak konular;

Raporların incelenme prosedürü.

138. Ulusal bir kurum, aynı zamanda doğrudan alıcılarına, yani yardım etmek ve korumak için kurulduğu kimselere karşı hesap verebilir olmalıdır. Kamusal hesap verebilirlik birkaç yoldan hayata geçirilebilir. Örneğin, ulusal bir kurum aktivitelerine ilişkin kamusal değerlendirmeler yapmak ve sonuçları raporlamakla yükümlü olabilir. Pek tabii, kurumun tüm resmi raporları inceleme ve yorumlamaya açık olmalıdır. Ulusal bir kurum kamusal tartışmayı teşvik ederek iç mükemmeliyet için dürtü yaratabilir ve kamunun kurum ve kurumun ortaya koyduğu başarı standartlarından haberdar olmasını sağlayabilir. Raporların yayımlanması ve dağıtılması yoluyla şeffaflık kaçınılmaz olarak kurumun dış güvenilirliğini arttıracaktır.

III. İNSAN HAKLARI İLE İLGİLİ FARKINDALIK YARATMA VE EĞİTİM VERME GÖREVİ

A. Giriş

139. İnsan haklarının tam olarak hayata geçirilmesi sadece koruyucu kanunların geliştirilmesi ve bu kanunun uygulanması için bazı düzeneklerin kurulmasıyla sağlanamaz. Ulusal insan hakları kuruluşları, ulusal düzlemde insan haklarının teşvikinde, hükümetler arası ve hükümet dışı kuruluşlarla birlikte önemli rol oynayabilirler.

140. Teşvik çok genel bir terimdir ve geniş bir olası aktiviteler alanını kapsar. Ulusal bir kuruluş, eğer amaç ve işlevleri aşağıdakileri içeriyorsa insan haklarını geliştirmekle bağlantılı olacaktır:

İnsan hakları üzerine bilgi ve eğitim vermek;

İnsan haklarını destekleyici değer ve davranışların gelişimini teşvik etmek;

İnsan haklarını ihlalden korumaya yönelik faaliyetleri özendirmek.

141. Bilgi ve eğitim vermek, insan hakları konusunda farkındalık yaratmak ve malumat sağlamaktır. İnsan haklarının korunması, sahip oldukları hakları bilen insanlara ve bu hakları güçlendirebilecek mekanizmalara bağlıdır. Aynı şekilde, toplumun tüm üyeleri uluslararası ve iç hukuktaki kendi kişisel sorumluluklarının bilincinde olmalıdır. İnsan haklarını hem ihlal etmekteki hem de korumaktaki potansiyellerinde uyanık olmalı

ve başkalarına borçlu oldukları görevlerin farkında olmalıdırlar.

142. Bilgi esas iken, insan haklarının tam kullanımı için gerekli değer ve davranışların geliştirilmesinin sağlanması yeterli olamaz. İnsan haklarını teşvik edilmesi, ulusal düzeyde bir saygı kültürüne ve insan haklarına riayet edilmesine yönelik çalışmak demektir ki bu kültür, hak ve sorumluluklar bilgisi bu bilginin pratik gerçekliğe dönüştürülmesi için bir kararlılıkla pekiştirildiği bir kültürdür.

143. İnsan haklarına saygı daimi içerde ve dışarda ihtiyatlı olmayı gerektirir. İçerde ihtiyatlı olmak, bir bireyi kendi ihlal edici potansiyeline duyarlı hale getirilmesiyle öğretilir. Dışarda ihtiyatlı olmak ise, grup veya bireylerin insan haklarının savunulmasında yer almalarının teşvik edilmesini amaçlar. Bu tür savunucu faaliyetler, uygun koruyucu mekanizmaların ve bu mekanizmaların bilgi ve kullanımını teşvik etmeyi amaçlayan programların varlığını gerektirir.

144. İnsan hakları teşvik faaliyetlerinin birçoğu, uluslararası düzeyde hükümetler arası ve hükümet dışı kuruluşlarca başlatılır ve sürdürülür. Ancak ulusal kurumlar dâhil olmak üzere insan haklarının iç aktörleri, insan hakları standartlarını uygulama sorumluluğunun öncelikle ulusal düzeyde yer aldığı gerçeğinin farkına artan bir şekilde varmaktadır. İnsan haklarının teşvik edilmesinin, bir devletin uluslararası zorunluluklarına saygılı olma taahhüdünün bir parçası olarak kabul edilmesi gereken özel bir mekanizma veya uygulama stratejisi olduğu yönünde artık geniş bir fikir birliği vardır.

145. Ulusal kurumlar insan hakları konusunda farkındalığı geliştirmek gibi önemli bir sorumluluk ile görevlendirilmiştir. Bazı durumlarda kurumu kuran yasa veya hüküm, bu amacın izlenmesiyle sürdürülecek faaliyetleri belirtir. Diğer durumlarda ise yalnızca amaç beyan edilir ve kurumun kendisinin, hayata geçirilmesini sağlamak için bir faaliyet planı geliştirmesi gerekir.

146. Bu bölüm bilgilendirme ve eğitim, değer ve davranışları biçimlendirme ve insan haklarının savunulmasında harekete geçilmesini destekleme yoluyla insan haklarının geliştirilmesi çabasında ulusal kurumlarca izlenebilecek faaliyetleri ortaya koyar.

B. Teşvik stratejileri

1. Bilgilendirme materyallerinin derlenmesi, üretilmesi ve neşredilmesi

147. Ulusal bir kurum, tasarrufunda olan insan hakları üzerinde bir bilgilendirme materyali dizisine sahip olmalıdır. Aynı zamanda bu bilgiyi verimli ve etkili şekilde yayma kapasitesi olmalıdır.

148. Kurumun yapısı, kullanılabilir hale getirdiği bilginin türünde ve dağılımında yansıtılmalıdır. Ombudsman tipi bir kurumun üreteceği bilgilendirme materyallerinin odaklandığı konular, muhtemelen, insan hakları alanında geniş sorumlulukları olan örneğin komisyon tipi bir oluşumun topladığı materyalden daha dar olacaktır. Bir dokümantasyon ve eğitim merkezinin, insan hakları konularında çeşitli araştırma ve öğretim materyallerini erişilebilir kılması beklenebilir.

149. Özel sorumluluklarıyla ilgili materyallerin elde edilmesine ek olarak, tüm ulusal kurumlar aşağıdaki temel bilgilendirme materyallerini toplamaya ve erişilebilir kılmaya çalışmalıdır:

Yıllık raporlar dâhil, kurumun kendisiyle ilgili bilgi;

Uluslararası insan hakları araç ve standartları (söz konusu devletin onay ve çekincelerinin bilgisi dahil);

Devletin sözleşme organlarına sunduğu raporlar ve bu organların sunulan raporlar üzerine yaptıkları yorumlar;

İnsan haklarıyla ilgili iç mevzuat ve bu mevzuatı yorumlayan veya uygulayan ilgili idari ve yargı kararları;

İnsan haklarının korunmasına yönelik iç mekanizmalar konusunda bilgilendirme (diğer ulusal kurumlar, hükümet komisyonları, bakanlık komiteleri ve hükümet dışı kuruluşlar dâhil olmak üzere);

Uluslararası düzeydeki mevcut uygulama mekanizmalarının yapısı ve işleyişi üzerine bilgilendirme.

Bu bilgilendirme ve kurumun özel faaliyet alanıyla ilgili ek materyaller, Birleşmiş Milletler gibi hükümetler arası kuruluşlardan, devlet dairelerinden ve hükümet dışı kuruluşlardan elde dileyebilir. Ulusal kuruluşlar, insan hakları alanında aktif olan birçok kuruluşun iletişim listesinde yer almayı talep edebilirler. Ayrıca Birleşmiş Milletler ve bölgesel insan hakları organlarından gelen insan hakları dokümantasyonundan faydalanmayı da talep edebilirler. İnsan hakları materyalleri ve dokümantasyonunu yayınlayan ana kuruluşların (hükümetler arası ve hükümet dışı) seçilmiş bir listesi, bu el kitabındaki Ek 2’de verilmiştir.

150. Ulusal bir kurumun bilgi deposu doğal olarak kendi çalışmalarının meyvelerini de içermelidir. Birçok kurum kendi görevlerini yerine getirirken ülkedeki insan haklarının durumuyla ilgili önemli istatistiklere erişebilmektedir. Mevcut kurumların büyük bölümüne insan hakları meseleleri ve durumları ile ilgili araştırmalara katılma yetkisi verilmiştir. Bazı hallerde böyle bir araştırma kurum tarafından yapılacak bir soruşturmanın ilk adımı olacaktır. Başka durumlarda ise, araştırma sonuçları için ilgili idari daire ve makamlara harekete geçmeleri için iletilecektir. Kimi araştırma projeleri sadece belirli bir insan hakları sorunu konusunda toplumsal bilinci artırmak amacıyla üstlenilmektedir. Tüm bu durumlarda, araştırma sonuçları, kurumun bilgilendirme materyalleri koleksiyonunda yer almak suretiyle önemli insan hakları meselelerine dair toplumsal farkındalık yaratılmasını sağlar.

151. Ulusal bir kurumun ürettiği materyalleri araştırma raporlarıyla sınırlamasına gerek yoktur. Birçok kurum genel ya da özel insan hakları meseleleri ve durumlarıyla ilgili kendi bilgilendirme materyallerini üretmektedir. Kendi ürettikleri materyaller özel olarak toplumun en çok bilgi ve eğitime ihtiyacı olan kesimlerini hedefleyebilir. Ulusal kurum, iç hukuk ve uygulamaları içeren kendi materyallerini üreterek, bunların başka yerlerde üretilmiş olanlardan daha erişilebilir olmasını sağlayabilir.

152. Materyallerin etkili şekilde yayılması için bir strateji belirlenmedikçe bilgi koleksiyonu ve üretiminin pek bir değeri yoktur. Bir yayma stratejisi uygun hedef kitlenin tespiti ile başlamalıdır. Hedef kitle seçildikten sonra eldeki bilgi gözden geçirilmeli ve gerekirse, bu bilgilerin biçim ve üslubunun hedef kitleye uygun olmasını sağlayacak bir şekilde değiştirilmesi gerekir. Örneğin, bilginin yaygın olarak halka dağıtımı amaçlanıyorsa, ulusal kurumun özel bir konu ile ilgili eldeki verilerden kolay okunur ve kolay erişilir bir sentez yapması gerekir. Eğer faaliyet gösterilen ülkede birden fazla dil konuşuluyorsa, materyal bu farklı dillerde hazır bulundurulmalıdır. Belgeleme materyallerinin öğrenci ve bilim insanları için erişilebilirliğini sağlamak sadece uygun bir sınıflama sisteminin geliştirmesi ve okuma, yazma, kopyalama olanaklarının sağlanması meselesidir.

153. Etkili bir yayma stratejisinde sonraki adım, yayma işlemi için uygun araçların belirlenmesidir. Bu araçların belirlenmesi de genellikle söz konusu materyallerin hedef kitesine bağlı olacaktır. Ulusal bir kurumun insan hakları dokümantasyonu temin etme kapasitesi, böyle bir hizmetten en çok yararlanma ihtimali olanlara bildirilmelidir. Yaygın olarak dağıtılması amaçlanan genel bilgi materyalleri, okullar, kütüphaneler, devlet daireleri ve yerel örgütlenmeler aracılığıyla etkili şekilde yayılabilir. Araştırma projelerinin sonuçları, hem konuyla ilgilenen diğer kuruluş veya gruplar hem de üniversite ve ilgili bakanlıklar aracılığıyla bildirilebilir. Hem yaygın hem de ihtisaslaşmış medya organları bilginin yayılması için kullanışlı araçlar olabilir.

2. Tanıtım faaliyetleri düzenlemek ve yerel inisiyatifleri teşvik etmek

154. Ulusal kurumlar tanıtım etkinlikleri düzenleyip topluluk içindeki girişimleri özendirerek insan hakları konusunda yaygın farkındalık yaratmayı kolaylaştırmada önemli bir rol oynayabilirler. Tanıtım faaliyetleri; okul çağındaki çocuklar için insan hakları temalı resim yarışmaları düzenleme; üniversiteler ve diğer yüksek öğretim kurumlarında konuşmalar düzenlemek; İnsan Hakları Günü (10 Aralık) gibi yıldönümlerine dikkat çekecek sergi ve özel etkinlikler düzenlemek gibi birçok aktiviteden oluşabilir. Bazı ulusal kurumlar, topluluklar içinde insan hakları ve temel özgürlüklerin hayata geçirilmesine dikkate değer bir katkıda bulunan kişi ya da gruplara verilen insan hakları ödülleri sponsorluk yapmaktadır.

155. Tanıtım faaliyetlerini tek başına yürütülmek zorunda değildir. Ulusal bir kurum, başkalarının insan hakları konusunda farkındalık ve bilgilendirmeyi destekleme amaçlı teşebbüslerini destekleyerek veya katılarak topluluk

içinde zaten var olan yapılarla etkili biçimde çalışabilir. Kurum, topluluk içindeki mevcut kaynaklara aşına olmalı ve bunların en etkili bir biçimde kullanılması için yollar aramalıdır.

3. Medyayla çalışmak

156. Fikirlerin şekillenmesine ve görüşlerin ifade edilmesine vasita olan haberleşme araçları, birçok ülkede zaman içinde egemen bir güç haline gelmiştir. Medya, sahip olduğu bu gücü bakımdan, toplumda tesiri olan diğer pek çok öge gibi hem güçlendirme hem de baskı yapma aracı olarak kullanılabilir.

157. Medyanın insan haklarını teşvik etmekteki rolü büyük ölçüde içinde görev yaptığı sosyal ve politik yapıya bağlı olacaktır. Uluslararası insan hakları hukuku açıkça tüm insanların düşünce ve ifade özgürlüğü olduğunu ve müdahalesiz fikir sahibi olmanın mutlak bir hak olduğunu beyan eder (İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, madde 19 ve Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, madde 19). İnsan haklarının geliştirilmesi stratejisinde yarar sağlayan bir ortak olabilmek için ulusal medyanın ifade özgürlüğüne sahip olması gerekir. İdeal olan durum, medyanın (açıkça tanımlanmış sınırlar haricinde) devlet kontrolüne tabi olmaması ve ifade özgürlüğünün demokratik olmayan özel menfaatler nedeniyle engellenmemesidir.

158. Medyanın kamuoyu yaratma ve kamunun görüşlerini yansıtmadaki önemi göz önüne alındığında, medya, insan hakları konusunda farkındalık yaratma sorumluluğu üstlenmiş ulusal bir kurum için çok değerli bir ortak olabilir. Ulusal kurum, teşvik programında medyanın katkısından yararlanabileceği alanları belirleyen bir strateji geliştirmelidir. Medyanın ulusal bir kuruma yardım edebileceği bazı yollar şunlardır:

Halkı kuruluşun varlığından, üstlendiği görevlerden ve yer aldığı faaliyetlerden haberdar etmek;

Topluluğa sahip oldukları insan hakları, diğerlerine karşı ödevleri ve bu hak ve ödevlerin yerine getirilmesi için geliştirilmiş yapılara dair eğitim vermek;

Genel insan hakları bilgilerinin yanısıra ulusal kurumun araştırma ve soruşturma sonuçları da dahil fikir ve önerilerini yaymak;

Ulusal ya da uluslararası konular ve sorunlara dikkat çekmek ve bunların insan hakları yönüne dair kuruluşun görüşlerini ifade etmek.

159. İnsan haklarını geliştirme gayretindeki birçok ulusal kurum, meydanın her alanından faydalanılmasını sağlamak için halkla ilişkiler uzmanları ya da basın sorumluları çalıştırmaktadır. Bu tür uzmanların olmadığı durumlarda bile, ulusal kurum ilk olarak gazete televizyon ve radyo çevrelerinin varlığından etraflıca haberdar olmasını sağlamalıdır. Bu anlamda reklam saatlerinden veya gazete ilanlarından bedava ya da indirimli faydalanmak için etkin şekilde talepte bulunmak önemli bir stratejidir. Kurum ayrıca çalışanlarının röportaj vermek ve basın açıklamalarını kaleme almak gibi iletişim becerilerinde eğitilmelerini sağlayacak tedbirler almalıdır.

4. Kurumun ve çalışmalarının görünürliğünün sağlanması

160. Ulusal bir kurum varlığı toplumca bilinmedikçe, bu kurum gereği gibi iş göremez. Bu nedenden ötürü, her kuruluş kendisine bir yüksek görünürlük politikası hedefi koymalıdır. Ardından, sunduklarından faydalanma ihtimali olan kişi ya da grupları hedefleyen bu amacı gerçekleştirmek için bir strateji ya da program yapmalıdır. Bilginin yayılması bakımından stratejinin mevcut içeriği, tabii ki, kurumun gerçekleştirmek üzere kurulduğu özel görevler; mevcut insan hakları sorunları ve halkla ilişkiler ile farkındalık çalışmaları için kurumun elinde bulunan kaynaklara göre değişecektir.

161. Ulusal kurum, görünürliğini garanti altına almak için başka kuruluşların yardımını alması gerekse de, toplumun varlığından haberdar olmasını temin etmedeki esas sorumluluk kurumun kendisindedir. Yüksek görünürlük sağlamanın belki de en iyi yolu yapılan işteki ilerleme ve sonuçların geniş bir çevreye yayılmasıdır. Eğer kuruluş meclisteki bir kanun tasarısı ile ilgili belli bir tutum izleyecekse bu faaliyetten halkın genel olarak haberdar olmasını sağlamalıdır. Bu şekilde, benimseyeceği tutum için halk desteği kazanacağı gibi, var olduğu gerçeğini de halka duyurma fırsatını kullanmış olur. Kurumun yapacağı bir kamuoyu soruşturmasının görev

tanımı ve benzer bir incelemenin nihai neticeleri için de aynı şeyi söylemek mümkündür. Ulusal kurumun faaliyetlerinde kamunun desteğini alma çabasını, daha öncelikli bir amaç olan, varlığının yaygın olarak bilinmesini sağlama amacıyla birleştirebileceği başka birçok alan daha vardır.

162. Ulusal kurum, yüksek görünürlük arayışında, devlet daireleri ve STK'lar gibi diğer kuruluşların işbirliği ve desteğini sağlayabilir. Devlet daireleri ve kurumları, ulusal insan hakları kurumunun varlığı ve verebileceği hizmetler konusunda muhataplarını bilgilendirmeye özendirilmelidir. Bu, özellikle kurumun idari adaletsizliklerle ilgili şikayetleri inceleme gücüne sahip olduğu yerlerde önemlidir. Böyle bir güç ancak potansiyel davacılar şikayet etme haklarından ve dava açmak için gerekli usullerden haberdar edilirse işe yarayacaktır. Bu nedenle ilgili daire ve kurumlar, başvuranları bir karara karşı dava açma ya da temyize gitme imkanından haberdar etmeye özendirilmelidir. Bu tür bir haberdar etme, her birimin hazırladıkları bilgilendirme materyallerine kurumla ilgili ayrıntılarının eklenmesiyle gerçekleştirilebileceği gibi, kurumun kendisini anlattığı bilgilendirme materyallerini hazırlayıp, devlet dairelerini dağıtım noktası olarak kullanmasıyla da sağlanabilir. Ulusal kurumlar devlet dairelerden bu bağlamda yüksek düzeyde destek almayı beklemeyebilmelidirler. Kamu idaresinde hukuka uygunluğu ve hakkaniyeti denetleyen bir birimin devlet eliyle kurulmuş olması, bu hizmeti kullanma sebepleri olan kişilerin tam olarak ve gerektiği gibi bilgilendirilmelerini sağlamaya ilişkin bir istekliliğin olduğu işaretini vermektedir.

163. Ulusal bir kurum, insan haklarıyla doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilenen hükümet dışı kuruluşlar (STK'lar) ve topluluk gruplarıyla yakın ilişkiler kurup, bu ilişkileri sürdürmelidir. Bu tür ilişkiler, kurumun çalışmalarını kolaylaştırıp etkisini artıracaktır. (bakınız paragraf 108-111) STK'lar aynı zamanda kamuyu kurumun varlığından haberdar ederek görünürlüğünü artırmakta son derece faydalı olabilirler. STK'lar çoğu zaman bir toplumda insan hakları ihlallerine maruz kalmaya en açık kişi ve grupları belirlemede eşsiz bir konuma sahiptir ve bundan dolayı ulusal bir insan hakları kurumunun hizmetlerinden en çok faydayı sağlayacak pozisyondadırlar.

C. Eğitim ve Öğretim

1. Profesyonel eğitim

164. Ulusal kurumlar çeşitli grupların uluslararası ve ulusal insan hakları standartları konusunda eğitilmesinde değerli bir rol oynayabilirler. Dahası, insan hakları konusundaki bilgiyi eylemsel beceriye dönüştürecek eğitim kursları da geliştirebilirler. Toplumdaki insan hakları pratiklerini etkileme güçlerine sahip olmalarından dolayı eğitim için hedef kitle olabilecek bir takım profesyonel gruplar vardır. Bu gruplar aşağıdakileri içermekle birlikte bunlarla sınırlı değildir:

Adli teşkilat

- Avukatlar, hakimler ve savcılar;
- Polis ve güvenlik güçleri dahil olmak üzere infaz memurları;
- Cezaevi memurları;
- Yardımcı hukukçular.

Hükümet ve parlamento

- Yasama üyeleri;
- Kanun taslağı ve reformlarından sorumlu kamu görevlileri;
- Politika geliştirme ve uygulanmasından sorumlu kamu görevlileri;
- Uluslararası insan hakları anlaşması organlarına rapor vermekten sorumlu kamu görevlileri.

Diğer

- Sosyal yardım uzmanları;
- Silahlı kuvvetler;
- Medya;
- Hükümet dışı insan hakları ve topluluk kuruluşları,
- Öğretmenler ve öğretmenlerin eğitimcileri;
- Ticaret odası çalışanları;
- Sağlık çalışanları;
- Cemaat liderleri.

165. Eğitimin en verimli şekilde verilebilmesi için aşağıda tarif edilen çeşitli adımlar takip edilmelidir.

(a) *Kitleyi belirleme*

166. Genel uygulanabilirliğe ilişkin muğlak ilkelerin yalnızca ezberden tekrarlanması halihazırda varolan kitlenin mevcut davranışlarını etkilemeye yönelik pek faydası yoktur. Etkili olmak için yani aslında işe yarar olmak için, eğitim ve öğretim çabaları belirli bir kitleyi doğrudan hedef almalı ve tam olarak ona hitap etmelidir.

167. Hedef kitle çeşitli yollarla seçilebilir. Bir devlet dairesi ya da kuruluşu, uluslararası insan hakları kurumundan eğitim talebinde bulunabilir. Kurumun kendisi de çalışmalarını sırasında insan hakları eğitimi kursundan faydalanabilecek konumdaki anahtar grupları tespit edebilir. Bazı durumlarda farklı katılımcılara yönelik genel bir insan hakları eğitimi daha uygun olabilir. Yine de, neredeyse değişmez bir şekilde, özel bir gruba yönelik olarak verilen dersler daha büyük ve sürekli etkiye sahiptir.

(b) *Bir program belirlemek*

168. Tüm mesleki gruplara uygun olan geniş kapsamlı bir eğitim kursu geliştirmek mümkün değildir. Her kurs kitlesinin etrafında yapılandırılmalıdır. Bunun anlamı, katılımcıların günlük görevlerine uygulanabilecek uluslararası ve ulusal insan hakları standartlarına ağırlık verilmesi gerektiğidir. Eğitim, ayrıca özel bir hedef kitlenin en çok karşılaşabileceği insan hakları meselelerine ve durumlarına odaklanmalıdır.

169. Bununla birlikte, mevcut kitleye bakılmaksızın bütün eğitim kurslarındaki tüm katılımcılara, uluslararası insan hakları sistemi ve ulusal düzeyde uluslararası standartların uygulanmasını sağlamak için geliştirilmiş iç kurallar ve mekanizmalara ilişkin genel bir açıklama sağlanmalıdır.

(c) *Uygun eğitmenlerin seçilmesi*

170. İnsan hakları eğitimine pratik bir yaklaşım, katılımcıların seçildiği alanda tecrübeli olan eğitmenlerin seçilmesi varsayımına dayanır. Örneğin profesör ve teorisyenlerin verdiği bir insan hakları paneline polislerin katılması çok da yararlı değildir. Eğitimin kitlenin altyapısına ve çalışma ortamına alışkın kişiler tarafından verilmesi halinde çok daha başarılı olması muhtemeldir.

171. Eğitmenlerin yetişkinlerin eğitimi için etkili tekniklerle donanmış olması da önemlidir. Kitlenin etkin ve ilgili katılımını muhafaza etmek için yaratıcı ve etkileşime dayanan öğretim metodlarına ağırlık verilmelidir.

(d) *Eğitimlerin verimliliğini azami kılmak*

172. Ulusal kurumun eğitim programının etkinliğini en yüksek seviyeye getirmek için katılımcıların kursun bitiminden sonra da eğitim sürecini devam ettirmeye donanımlı ve hevesli olmaları için çaba gösterilmelidir. Bunun için, katılımcılar görev yerlerine döndüklerinde eğitim vermek ya da bilgi yayma çabası göstermek koşuluyla seçilebilir. Bu sayede, verilen bilginin ilgili kurumlar içinde yayılmasıyla her bir kursun yaratacağı etki çoğalacaktır. Verimliliğin en yüksek seviyeye getirilmesi için bir başka yöntem ise eğitmenlerin eğitime odaklanmaktır –halihazırda diğer kişi ve kurumların eğitimiyle uğraşan kişileri, insan haklarını etkili şekilde eğitim programlarına dahil etmeleri için gerekli bilgi ve becerilerle donanımlı hale getirmek önemlidir.

173. Kurs sırasında ve sonrasında yazılı materyallerin hazırda bulunması bilginin yayılmasını ziyadesiyle kolaylaştırabilir. Katılımcıların çalışma alanlarıyla ilgili uluslararası insan hakları standartların derlenmesi oldukça faydalı olacaktır. Belli bir hedef kitleye yönelik birden çok eğitim uygulaması olan ulusal bir kurum, sonradan dağıtmak için kendi materyallerini geliştirmeyi düşünebilir.

(e) *Değerlendirmelerin yapılması*

174. Sağlanacak eğitim, kurs öncesi ve kurs sonrası değerlendirme alıştırmaları içermelidir. Dikkatlice dile getirilmiş kurs öncesi anketleri, eğitmenlerin tam kitlenin eğitim ihtiyaçlarına uygun programlar hazırlamasına

imkan tanımakta ve beklentilerle ilgili bilgi sahibi olmalarını sağlamaktadır. Kurs sonrası yapılacak değerlendirmeler ise eğitimcilerin, katılımcıların kurstan ne öğrendiklerini ölçmelerine olanak sağlar. Eğitimciler ayrıca ulusal kurumca verilen kurslarda devamlı bir süreç olması gereken programın değiştirilmesi ve iyileştirilmesinde destek olabilirler.

2. Seminerler

175. Eğitim kurslarından farklı olarak işlemsel becerilerin verilmesine dayanmayan seminerler, bilgi ve kavrayışın aktarılmasında birer araçtır. İnsan hakları seminerleri profesyonellere ya da diğer gruplara çeşitli insan hakları problemleri ve olası çözümler konusunda görüş ve bilgilerin takas edilmesi imkanı sağlayabilir. Bu amaçlar, bir seminerin atmosferinin, öğretmen-öğrenci yaklaşımının daha uygun olacağı eğitim seminerine göre daha meslektaşça geçmesine neden olur. Ulusal insan hakları kurumları, insan hakları sorunlarına ilişkin sahip olduğu bilgileri tartışma için öncelikli alanların saptanmasında kullanabilir. Düzenlenecek seminer vasıtasıyla, ulusal bir kurum önemli meseleleri tartışmak için anahtar kişileri bir araya getirebilir, düşüncelerini harekete geçirebilir ve liderlikleri yoluyla resmi ve gayri resmi çevrelerde insan hakları problemleri konusunda daha büyük bir farkındalık yaratabilir.

176. Yukarıda eğitim kurslarıyla ilgili belirtilen prensipler (paragraf 164 ve devamı) bazı değişikliklerle seminerlere de uygulanabilir. Kitlenin belirlenmesi için ön süreçte tartışılacak meseleler hesaba katılarak dikkatli olunmalıdır. Seminerler farklı insanları bir araya getirmek için kusursuz bir fırsat yaratırlar. Katılımcılar insan hakları konusunda kamuoyunu ve/veya hükümet politikalarını etkileme kabiliyetlerine göre seçilmelidir. Sunanların, tartışmayı kolaylaştırıp yönetebilecek kabiliyete sahip ve belirlenen konuda tanınmış uzmanlar olmaları önemlidir.

3. Eğitim Programları

177. Ulusal insan hakları kurumları, halihazırda eğitim sürecinde yer alan örgütler, kurumlar ve bireylerle faydalı ittifaklar kurabilecek bir konumdadır.

178. Pek çok ulusal kurum bir toplumda insan hakları kültürünün geliştirilmesinin en genç bireylerden başlayacağını kabul etmiştir. Bu nedenler, söz konusu bu kurumlar eğitsel girişimlerinde okul çağındaki çocuklara odaklanmıştır. Bu grup için hatırı sayılır bir imkan alanı vardır. Ulusal kurumlar insan hakları kavramlarının mevcut programlara dahil edilmesini teşvik etmek için çalışabilir; gerekli hallerde müfredatın uyumlu hale getirilmesi ya da değiştirilmesi için uzman desteği sağlayabilir; öğretmenlere ve öğretmenlerin eğitimlerine bilgi verip yardımcı olabilir ve eğitsel kaynak araçların üretilmesinde eğitimcilerle birlikte çalışabilir.

179. Yüksek öğrenimde de benzer girişimlerde bulunulabilir. Hukuk, medya-iletişim çalışmaları, tıp, siyasi ve sosyal bilimler gibi hemen hemen her disiplinde insan hakları çalışma konusu olabilir. Ulusal kurumlar üniversite yönetimlerini ve akademisyenleri insan hakları konusuna özel dersler açmak ya da mevcut programlara insan hakları öğelerini katmak konusunda teşvik edebilirler. Kurumlar, bunlara ek olarak, hem öğrencilerine bilgilendirme materyali sağlamaya ya da ders vermeye istekli öğretmenler için, hem de araştırma yapan öğrenciler için kaynak sağlayan bir araç olabilirler.

180. Örgün eğitim sistemi dışında insan hakları programları geliştirmek de aynı ölçüde önemlidir. Ulusal kurumlar, belirli gruplar için yaygın eğitim materyalleri geliştirme amacıyla profesyonel gruplar, ticaret odaları, sivil toplum ve topluluk kuruluşları ile faydalı işbirlikleri geliştirebilir.

IV. DEVLETE TAVSİYEDE BULUNMA VE YARDIMCI OLMA GÖREVİ

A. Giriş

181. Ulusal kurumların statülerine ilişkin Paris İlkeleri'nde kabul edildiği üzere (bknz.25-27 paragraflar), ulusal kurumlara "insan haklarının geliştirilmesi ve korunması ile ilgili her türlü konuda hükümete, parlamentoya ya da diğer yetkili makamlara, ilgili makamın isteği üzerine veya bir konuyu daha üst bir merci tarafından gönderilmeksizin inceleme yetkisini kullanarak, tavsiye niteliğinde, görüşler, tavsiyeler, öneriler ve raporlar

sunma” yetkisi verilebilir.

182. Ulusal kurumların büyük bir çoğunluğuna, parlamentoya, idareye ve/veya yargıya, insan hakları konularında tavsiyelerde bulunma ve devlet kurumlarına insan haklarının geliştirilmesinde ve korunmasında yardımcı olma yetkisi verilmiştir. Bu husustaki yetkiler birçok farklı yolla düzenlenebilir. Örneğin, ulusal kurumlara insan haklarıyla ilgili sorunları, bu konularla ilgili bakanlığın, birimin ya da memurun dikkatine sunmak için genel bir yetki verilebilir. Teklif edilen ya da yürürlükte olan mevzuata ilişkin olarak parlamentoya doğrudan görüş sunabilir; yeni bir kanun taslağının hazırlanmasında ön ayak olabilir ya da destek verebilir; insan haklarıyla ilgili veya bu konuları içeren hukuki muamelelere (örneğin *amicus curiae* olarak) müdahil olabilir. Ulusal kurumlar aynı zamanda hükümetin dikkatini insan hakları ihlallerine çekmekle ve bu tür ihlallerin sonlandırılması için yapılacak girişimlerde somut öneriler hazırlamakla görevlendirilebilirler. Bir çok ulusal kurum, uluslararası insan hakları standartlarının uygulanmasını denetleme ve devletlerin taraf oldukları uluslararası sözleşmelerden doğan rapor sunma yükümlülüklerini yerine getirmelerine yardımcı olma konusunda gittikçe artan bir rol oynamaktadır.

B. Temel Konular

1. İstek üzerine mi yoksa re'sen mi?

183. Ulusal bir kurumun hükümete re'sen tavsiyede bulunup bulunamayacağı ya da destek verip veremeyeceği, genellikle o kurumun kurucu yasasıyla ilgili bir meseledir. Ulusal kurumlar, ilgili mercilerin talebi üzerine tavsiyede bulunmakla yetkili kılınabilir veya herhangi bir isteğe ya da talebe bağlı olmadan tavsiyelerde bulunmak için daha geniş yetkilerle donatılabilir. Ancak hükümetlerin mevzuata ilişkin konuları ya da diğer meseleleri ulusal kurumlara havale etmesi yönünde yasal bir mecburiyetleri genellikle yoktur. İnsan hakları konularında ve ülkedeki insan hakları sorunları konusunda uzman oldukları farz edilen ulusal kurumlara, herhangi bir talep olmaksızın görüş sunma ya da tavsiyede bulunma hakkı da dahil olmak üzere geniş bir danışma rolü uygun bir biçimde verilebilir. İnsan hakları alanında genel bir yetkinliği olan ya da belli bir konuda (mesela ırk ayrımcılığı, kadın ya da çocuk hakları) ehil olan ulusal bir kuruma, devletlerin ilgili uluslararası sözleşmelerden doğan rapor sunma yükümlülüklerini yerine getirmelerinde yardımcı olma görevi de verilebilir. (bknz. 211-214 paragraflar)

2. Yeterli yetki

184. Belli bir kurumun danışmanlık görevi büyük bir ölçüde o kurumun işlevlerine ve yetkilerine bağlıdır. Örneğin, bünyesinde şikayet mekanizması barındıran ulusal bir kuruma, hususi bir şikayete ya da şikayetler dizisine ilişkin olarak hükümetin belli bir kanadına, bilgilendirme veya harekete geçme amaçlı tavsiyelerde bulunma yetkisi bir daha değiştirilmeyecek bir şekilde verilmelidir. Eğer kuruma re'sen soruşturma açma yetkisi verilmişse, bu soruşturmanın sonuçlarını doğrudan hükümete iletmek için raporlama yapabilme yetkisi şüphesiz ki re'sen inceleme yapabilme yetkisiyle uyumlu olacaktır.

185. Herhangi bir kurumun işlevleri ve yetkileri bu kurumun danışma rolüne takdir edilen nihai değerini iyi bir göstergesidir. Dar ve dikkatle sınırlandırılmış bir yetki ve kısmi bağımsızlığı olan ulusal bir kurum, arif bir şekilde tavsiyelerde bulunmak için gerekli olan bilgi, deneyim ve iradede yoksun olabilir. Geniş bir yetkisi olan ve bağımsız bir statüsü olan bir kurum ise, özü itibarıyla, bilgi edinme ve edinilen bu bilgileri sentezleme yetisine sahip olacak ve dolayısıyla da, esaslı bir değişimin gerçekleştirilmesinde etkili olabilecek kişi ve kurumlara iletmek için insan hakları konularında daha sofistike görüşler geliştirebilecektir.

3. Etkili usullerin geliştirilmesi

186. Her kurum, danışman sıfatından bağımsız olarak, bilgi ve görüşlerini hükümetlere daha etkili aktarabilmek için usuller geliştirmeyi faydalı bulabilir. Ulusal bir kurum danışmanlık sıfatını tam anlamıyla yerine getirmek için mevzuat taraması ve incelemesi, müzakere, rapor yazma ve sözlü sunum da dahil olmak üzere belli başlı becerileri edinmeyi veya geliştirmeyi gerekli görebilir.

4. Tavsiye ve görüşleri alanların sorumlulukları

187. Tavsiye verme yetkisi ne denli geniş olarak tanımlanırsa tanımlansın ya da ne kadar ustalıkla kullanılırsa kullanılsın, bu tavsiyeleri ve görüşleri alan tarafta kendilerine sunulan bilgileri dikkate alma ve bu bilgiler üzerine harekete geçmeye tekabül eden bir istek yoksa, bu yetkinin pek bir kıymeti olmayacaktır. Bu nedenle, ulusal kurumlara danışmanlık yetkisi sağlayan devletler, bu kurumlardan tavsiyeleri almak, ilgili mercilere yönlendirmek ve söz konusu tavsiyelerden faydalanmak için uygun mekanizmaların geliştirilmesini sağlamalıdır. Bu tür usulleri ulusal kurumu kuran mevzuatta belirlemek oldukça faydalı olabilir. Örneğin, bu yönde düzenlenecek bir mevzuatta, hükümete, söz konusu tavsiyeleri ve bu tavsiyeler üzerine harekete geçip geçmeyeceğinin ve eğer geçecekse, bunu ne şekilde yapacağına ilişkin göstergele birlikte parlamentoda müzakereye sunma sorumluluğu verilebilir.

188. Tavsiyeleri ilgili mercilere yönlendirme ve bu tavsiyeler üzerine harekete geçmeye ilişkin prosedürlerin nasıl belirlendiğinde bakılmaksızın şunu kabul etmek önemlidir: Eğer ulusal bir kurumun tavsiyelerinin yok sayılıyor veya herhangi bir sebep gösterilmeden geçiştiriliyorsa, bu durum kurumun işlevini bütünüyle yerine getirmeyi sürdürmesinde pek teşvik edici olmayacaktır. Tavsiyeleri herhangi bir açıklama yapmadan dikkate almamak ya da bu tavsiyeleri yanıtlamamak, aynı zamanda hükümetin insan haklarının ulusal düzeyde geliştirilmesi konusundaki istekliliği konusunda da kamunun algısında olumsuz bir etkiye neden olabilir.

189. Birçok ulusal kurum tavsiyelerinin akıbetlerine ilişkin yaptıkları takipleri kaydetmeyi faydalı bulabilirler. Bu tür bilgiler yıllık raporlarda da kullanılabilir.

C. Yürürlükte olan ve teklif edilen mevzuatı gözden geçirmek ve yeni yasa tasarılarının kaleme alınmasına yardımcı olmak

190. Şikayet mekanizması uygun bir biçimde işleyen bir yargı sisteminin yerine geçemeyeceği gibi, bir ulusal kurumun yürürlükte olan ya da teklif edilen mevzuatı gözden geçirme yetkisi de hükümete bağlı tüm aktörlerin, mevzuatın insan haklarıyla uyumlu olmasını sağlama sorumluluğunu etkilemeyecektir. İşleyen demokratik bir sistemde bu tür bir sorumluluk nihai olarak meclisin, yargının ve yürütmenin elinde olmalıdır. Ulusal bir insan hakları kurumu yalnızca yasama faaliyetleri sürecinde ek bir güvence olarak görev yapabilir.

1. Yasamanın bekçisi olarak ulusal kurumlar

191. Ulusal bir kurumun devleti yasama ile ilgili olarak devlete tavsiye bulunmak ve yardımcı olmakla ve yasama sürecinin bekçisi olarak görevlendirilmesinin pek çok sebebi vardır. Bu nedenlerden belki de en önemlisi ulusal bir kurumun işlevlerini yerine getirirken insan hakları konularında doğrudan ya da dolaylı etkileri olan yasama süreciyle yakından ilişkili olmasıdır. Böyle bir yakınlık, kurumun yürürlükte olan kanunların pratikteki etkinliklerini değerlendirmek, yasama organının ya da bu hükümleri infaz eden aktörlerin dikkatinden kaçabilen sorunları saptamak ve iyileştirmeye veya düzenlemeye yönelik tavsiyelerde bulunmak için son derece uygun bir konumda olmasını sağlar. Ulusal bir kurumun yasaların uygulanmasını denetlerken tespit ettiği teknik noksanlardan ötürü veya yürürlükte bulunan mevzuatın yeterli derecede ele almadığını saptadığı insan hakları sorunlarından dolayı iyileştirmeler ve hatta yeni düzenlemeler gerekebilir.

2. Yasamaya ilişkin istişare rolü ve diğer işlevler arasındaki ilişkiler

192. İnsan hakları ihlallerini ya da belli başlı insan hakları meselelerini derinlemesine soruşturma gücüne sahip ulusal bir kurum, mevzuattaki yetersizliklere ilişkin görüş bildirmek için çok uygun bir konumda olacaktır. Örneğin hapisane koşullarının incelenmesi, alıkonulmaya ilişkin yasalarda düzenlenmiş güvencelerin eksik olduğunu ya da alıkonulan kişilerin ve mahpusların maruz kaldıkları insan hakları ihlalleri için bir giderim elde etme haklarının ve bu hakkı elde etmenin yollarının yasalarda öngörülmediğini ortaya koyabilir. Benzer bir şekilde, toplumsal cinsiyet temelli ayrımcılığın araştırılması da belli bir alana yönelik yasal düzenlemelerde pozitif ayrımcılık ihtiyacına da işaret edebilir. Bireysel şikayetleri alma ve bu şikayetler üzerine harekete geçme yetkisine sahip olan bir kurum, ihtiyaç duyulan yasal iyileştirmeler ve benzer değişikliklere ihtiyaç duyulan alanları saptamak için oldukça iyi bir konumdadır.

3. Tavsiye ve görüşleri alacak kişi ve kurumların saptanması

193. Yürürlükte olan ya da teklif edilen mevzuata ilişkin tavsiyeleri alacak olan aktör mantıksal olarak meclisin kendisidir. Ulusal bir kurum, mecliste kanun tasarılarını hazırlamakla veya yasama faaliyetinin belli bir alanında belirli bir sorumlulukla yetkili kılınmış parlamenterlerle temasa geçebilir. Bazı ülkelerde parlamentoların kendi insan hakları organları vardır. Bu organlar genellikle insan haklarının geliştirilmesinde oldukça aktiftir ve kurumların tavsiyelerinin doğrudan hükümetlere iletilmesinde önemli araçlar olabilirler.

194. Yürürlükte olan ya da teklif edilen mevzuata ilişkin tavsiyeler dolaylı bir şekilde de aktarılabilir. Örneğin, ulusal bir kurum farklı mercilere, bu mercilerin yetkili oldukları alanlara ilişkin önerilerde bulunmakla yetkili kılınabilir. Yasalarda, yönetmeliklerde ve diğer idari işlemlerde değişikliğe gidilmesi ve ıslah edilmesi yönünde yapılan tavsiyeler, insan haklarının daha ileri bir düzeyde korunmasıyla sonuçlanacaktır. Ulusal bir kurum, mevzuat değişikliği konusunda verecekleri desteklerini güvence altına almak amacıyla belirli bir bakanlık ya da hükümet organıyla temas kurmaya karar verebilir.

4. Teklif edilen mevzuat

195. Bir yasa tasarısında değişiklik yapmak, yeni bir yasayı kabul etmekten ya da varolanı yürürlükten kaldırmaktan daha kolay olduğu için, teklif edilen mevzuat konusunda yorum yapabilmek ya da tavsiyelerde bulunabilme gücü büyük bir önem taşır. Bu yetkiye sahip ulusal bir kurum genellikle aşağıda belirtilen adımları atar:

İnsan hakları meselelerini içeren ya da bu meselelere ilişkin çıkarımları olan yasa tasarılarını tespit etmek. Bu süreç, diğerlerine ilaveten suç, adaletin işlemesi, aile, göç, seçimler, tabiiyet ya da sosyal refah gibi konularda teklif edilen yasaları içerebilir;

Teklif edilen yasa taslağının, devletin uluslararası ve ulusal insan hakları yükümlülükleriyle uyumunu araştırmak;

Teklif edilen mevzuatın, insan hakları alanındaki olası etkilerini değerlendirmek;

Son iki adıma ilişkin olarak tespit ettikleri konular hakkında bu yasa taslağını hazırlayan parlamenter grubuna ya da ilgili diğer organlara rapor sunmak;

5. Yürürlükteki mevzuat

196. Daha önce de belirtildiği üzere, ulusal bir kurum faaliyetleri sırasında, yürürlükte bulunan mevzuatta insan hakları perspektifinden sorunlar ya da yetersizlikler tespit edebilir. Kurumun yetki alanı bu tür durumlarda izlenecek usulleri tayin etmek olabilir. Ancak, ulusal kurumların genellikle her aşamada inisiyatifi ele almaları ve dolayısıyla da, aşağıda belirtilen görevleri icra etmeleri gerekebilir:

Mevzuattaki eksiklikleri ve yetersizlikleri tespit etmek;

Bu eksiklik ve yetersizliklerin insan hakları alanına olan etkilerine dair hem ulusal hem de uluslararası standartlara referans veren bir araştırma gerçekleştirmek;

İncelenen mevzuatın uygulanmasından ya da denetlenmesinden sorumlu devlet birimlerini ve aktörlerini tespit etmek;

Tespit edilen birim, aktörler ya da parlamentonun kendisiyle temasa geçmek veya bu kişi ve kuruluşlara rapor sunmak.

6. Yeni mevzuatın hazırlanması

197. Ulusal bir kurum, yürürlükte bulunan ya da teklif edilen mevzuatı gözden geçirmenin yanısıra yeni mevzuatın hazırlanması sürecine destek olmakla da görevlendirilebilir. Yukarıda belirtildiği üzere söz konusu yeni mevzuat, ulusal kurumun inisiyatifi ele aldığı bir sürecin ürünü de olabilir veya uluslararası standartların iç

hukukta içselleştirilebilmesi için gerekli olabilir. Gerekli yetki ve teknik yeterliliği olan ulusal bir kurum bu önemli süreçte oldukça hayati bir rol oynayabilir. Bu bakımdan, teklif edilen yeni mevzuatın yararlılığının azami düzeyde olmasını sağlamak amacıyla ulusal bir kurum, hükümetin içinde ve dışında yer alan ve bu sürece katkı yapabilecek tüm gruplarla ilişkiler kurabilir veya varolan ilişkilerini güçlendirebilir. Taslak hazırlama becerileri edinmek de ayrıca önemlidir.

7. Yararlılığı azami düzeye ulaştırmak

198. Bazı ulusal kurumlarının teklif edilen, yürürlükte olan ya da taslak aşamasında olan mevzuata ilişkin tavsiyeleri üzerine harekete geçilmediği ve hatta bu tavsiyelerin yasama organı veya hükümetin ilgili birimince kabul edilmediği de olmuştur. Ulusal kurumların görüş ve önerilerinin dikkate alınmaması bazen siyasal iradenin yokluğundan kaynaklanabilir. Hükümetler ulusal kurumun tavsiyelerini ya da rehberliğini kabul etmede gönülsüz de olabilirler; dahası, insan hakları meselelerini yasama sürecinde öncelikli konular olarak değerlendirmeyebilirler. Bu tür sorunlar kolaylıkla çözülebilecek meseleler değildir ve bu gibi durumlarda, ulusal bir kurum, hükümetle kurucu yasasında belirtilen rolü ve işlevlerine ilişkin görüşmeye karar verebilir.

199. Ancak birçok durumda, ulusal bir kurum yasama sürecindeki etkisini artıracak somut adımlar atabilir. Personele yeterli ve uygun bir biçimde eğitimler verilmesi gibi temel somut adımlardan daha önce bahsedilmişti. Bu tür konularda ulusal bir kurum kendisini tıpkı diğer çıkar grupları gibi görmelidir. Örneğin, etkili iletişim ve müzakere becerilerinin geliştirilmesi bilgilerin ilgili mercilere aktarılmasında oldukça önemli olabilir. Raporların zamanlaması bile bu süreçte önemli olabilir ve bu zamanlamanın, raporların parlamenter komite ya da diğer bir organa iletilmesiyle mümkün olduğunca aynı olması için her türlü çaba gösterilmelidir.

D. Temel politikalar ve hükümetlere idari tavsiyelerde bulunmak

200. Ulusal kurumlar mevzuatı gözden geçirmenin yanısıra hükümet organlarına temel politika önerileri sunabilir ve yürürlükte olan idari düzenlemelere ilişkin fikir beyan edebilir. Bu özel işlev oldukça pratik bir fayda sağlayabilir ve birçok insanı ilgilendirecek gündelik hayattaki insan hakları konularında önemli iyileştirmelerle sonuçlanabilir. Her halükarda, ulusal bir kurumun danışmanlık sıfatı hükümetin tutum ve tepkilerine ilişkin görüş bildirme yetkisiyle pekişecektir.

1. Ulusal sorunlara dair politika önerileri

201. Daha önce belirtildiği gibi (bknz. 184-185 paragraflar) ulusal bir kurumun ülkedeki insan hakları sorunları konusunda devlete temel politika önerilerinde bulunması ve bu bağlamdaki olası etkisinin kapsamı, genellikle kurumun kendisine verilen diğer sorumluluklarla ilişkilidir. Ulusal bir kurum, inceleme görevi esnasında kişilerin ve grupların haklarına zararlı etkileri olan devlet politikalarının ya da uygulamalarının farkına varabilir. Örneğin evsizlik konusunda yapılacak bir çalışma, sorunun gerçek boyutunu ve mevcut hükümet politikalarının yetersizliğini ortaya koymanın yanısıra sağlık hizmetleri, sosyal güvenlik ve aile hukuku gibi alanlarda yapılacak politika önerilerinin temelini de oluşturabilir. Mahkumiyet örüntülerinin ya da alıkonulan kişilerin etnik profillerinin araştırılması da adaletin uygulanması esnasında belirli grupların yaşadığı açık ayrımcılığa işaret edebilir. Ulusal kurumlar bu tür araştırmalar gerçekleştirerek hükümeti ve kamuyu sorunun varlığı konusunda uyarmanın yanı sıra, bu sorunun nasıl giderileceğine ilişkin yöntemler de önerebilir.

202. Hükümetin politikaları ya da uygulamalarıyla doğrudan ilişkili olmayan ulusal insan hakları sorunları da ulusal kurumlarca tespit edilebilir ve ilgili mercilerin dikkatine sunulabilir. Örneğin polislin orantısız ve aşırı güç kullanımı, ulusal ve uluslararası standartların anlaşılmasındaki bir eksikliği gösterebilir veya polis kuvvetlerinin belli bir bölümünün bu standartları etkili bir pratiğe dönüştürebilmesindeki teknik güçsüzlüklerini ortaya çıkarabilir. Ulusal kurumlar bu tür bir araştırmaya dayanarak infaz memurlarının istihdamı, eğitimi ve yönetimi konularında tavsiyelerde bulunabilir.

203. Yaşanan insan hakları ihlallerinin tümü doğrudan mevzuattaki eksikler ve yetersizlikler ya da adil olmayan idari uygulamalardan kaynaklanmayabilir. İnsan hakları ihlalleri işyeri, yerel topluluklar ve aile gibi özel alanlarda da gerçekleşmektedir. İşe alımlardaki ayrımcı politikalar, ırk düşmanlığının kışkırtılması ve kadına yönelik şiddet gibi sorunlar özel alanlarda sıklıkla yaşanmakta ve bu nedenden ötürü kamunun denetiminin

dışında kalabilmektedir. Ulusal bir kurum bu tür “gizli” insan hakları ihlallerini tespit etmek ve bu ihlallere dikkat çekmekte hayati bir rol oynayabilir. Kurum aynı zamanda bu ihlallerin gerçekleşmeyeceği ya da en azından söz konusu ihlallere kayıtsız kalınmayacağı bir insan hakları kültürünün geliştirilmesini amaçlayan eğitimlere ya da benzeri girişimlere olan ihtiyaca da dikkat çekebilir.

2. İdari düzenlemeler ve uygulamalar konusunda tavsiyede bulunma

204. Aktif bir ulusal kurum, devletin belli bir biriminin ya da görevlisinin idari uygulamalarından dolayı haklarının ihlal edildiğini düşünen kişiler için ilk temas noktası olabilir. Bireysel iddiaların araştırılması yaygın olarak yaşanan sorunların saptanmasında yararlı araçlar sağlayabilir. Örneğin ayrımcılık yapıldığına dair bir şikayet, insan haklarından tam olarak yararlanmayı engelleyen ya da etkileyen ve sonuç olarak iyileştirilmesi gereken bürokratik bir örüntüyü meydana koyabilir. Böyle bir araştırma aynı zamanda devletin farklı birim ve düzeyleri arasındaki koordinasyon ve sorumluluk paylaşımı ve kabulü gibi konularda yaşanan temel sorunları açığa çıkarabilir. Ulusal kurumlar bu tür uygulama ve düzenlemeleri tespit edebilir ve bu uygulama ve düzenlemelerin sebep olduğu ayrımcılığın aşılmasına dair yöntemler önerebilir.

3. Yargısal usullere dair tavsiyelerde bulunmak

205. Ulusal bir kurumun insan haklarından tam olarak yararlanılmasını etkileyebilecek yargısal usuller konusunda fikir beyan edebilmesi de yararlı olabilir. Bu bağlamda yetkili, bağımsız ve tarafsız bir yargı yeri tarafından adil ve aleni olarak yargılanma hakkı, masumiyet karinesi, sebepsiz yere gecikme olmaksızın yargılanma hakkı, kanuni temsil hakkı, bir çevirmen yardımından ücretsiz olarak yararlanma hakkı ve kararın daha yüksek bir yargı tarafından incelenmesini isteme hakkı dahil olmak üzere Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 14'üncü maddesinde belirtilen haklar bu bağlamda özel öneme sahip olan haklardır ve sözkonusu bu hakların uygulanması yetkili bir ulusal kurum tarafından izlenilebilir. Devletler tarafından yargısal usul ve muamelelere ilişkin olarak benimsenen bu ve benzeri haklar, ulusal bir kurum tarafından izlenilebilir ve bu izleme, söz konusu alanda ilerlemeyi sağlayacak tavsiyelere dayanak oluşturur.

4. Uluslararası insan hakları konularında tavsiyelerde bulunmak

206. Ulusal kurumların büyük bir çoğunluğu ulusal insan hakları sorunlarına odaklanır ve bir ülkede insan haklarının geliştirilmesi ve korunması ile görevlendirilmiş bir kurumun uluslararası sorunlar ya da diğer ülkelerde yaşanan problemlerle alakadar olmamasının pek çok sebebi olabilir. Esasen ülke içindeki sorunlara odaklansa da, ulusal bir kurumun uluslararası sorunlara ilişkin değerli tavsiyelerde bulunabileceği gerçeği de ihmal edilmemelidir. Ülke içindeki insan hakları koşullarını geliştirmeye yönelik çabalarında, ulusal bir kurum yaşanan sorunların uluslararası düzeyde nasıl ele alındığı veya ele alınması gerektiğine dair değerli bir kavrayış edinebilir. Bu tür çözümler devletlere, belli bir ülke ya da duruma ilişkin benimsedikleri politikalara dair yapılacak tavsiyeler yoluyla aktarılabilir.

E. Uluslararası standartların uygulanmasında destek vermek ve tavsiyelerde bulunmak

207. Ulusal ve uluslararası insan hakları standartları arasındaki ilişki devletler arasında farklılıklar göstermektedir. Bazı anayasalar uluslararası belgelerin iç hukuk belgesi olduklarını taahhüt edebilir. Anayasada özel bir hüküm olmasa dahi bazı hukuk sistemleri devletin taraf olduğu uluslararası insan hakları belgelerinde yer alan standartların otomatik olarak kendi ulusal mevzuatlarında içselleştirilmesini sağlayan mekanizmalar sunar. Diğer sistemlerde ise devletler uluslararası insan hakları belgelerini onaylamış ya da bu belgelere katılma beyanında bulunmuş olsa bile, bu belgelerin yürürlüğe girebilmeleri için resmen içselleştirilmeleri gerekebilir.

208. Hükümete uluslararası standartların uygulanmasında tavsiyelerde bulunan ve destek veren ulusal bir kurum, bu görevi faaliyet gösterdikleri ülkede varolan yasal geleneklerin rehberliğinde gerçekleştirir.

1. Uluslararası insan hakları belgelerinin uygulanmasında tavsiyelerde bulunmak

209. Uluslararası insan hakları belgelerinde yer alan konulara ilişkin devletlere doğrudan tavsiyelerde

bulunulabilir. Örneğin ulusal bir kuruma, devlete uluslararası sözleşmelerin kabul edilmesine ilişkin tavsiyelerde bulunma yetkisi verilebilir. Böyle bir genel tavsiyede bulunma yetkisi ulusal bir kurumunun söz konusu belgenin onaylanması durumunda üstlenilecek olan yükümlülüklerin nitelikleri hakkında devleti bilgilendirmesine ve belgenin onaylanmasının uygunluğu konusunda görüş bildirmesine olanak sağlayacaktır. Uluslararası insan hakları belgelerine ilişkin tavsiyeler aynı zamanda yürürlükte olan iç mevzuatın sözkonusu belgelerde yansıtılan standartlarla uyumlu olup olmadığı ya da yeni mevzuat düzenlenmelerine ihtiyaç bulunup bulunmadığı gibi konularını da içerebilir. Federal bir sistemde, sözkonusu belgenin kabul edilmesinin merkezi hükümet ve kurucu eyaletler arasındaki ilişkilere yapabileceği etkilere dair tavsiyeler verilebilir.

210. İnsan hakları için yasal bir temelin oluşturulması oldukça önemli olsa da, pratikler insan haklarının tam anlamıyla geliştirilmesinin ve korunmasının yalnızca mevzuatla sağlanamadığını göstermektedir. Bu nedenle, uluslararası standartların iç hukukta içselleştirilmesi, bu standartların tam anlamıyla uygulanması yolunda ilk adımı oluşturur. Ulusal bir kurum, devletin uluslararası yükümlülüklerini yerine getirmesi için alabileceği ya da alması gereken önlemler konusunda tavsiyelerde bulunabilir. Bu tür önlemler, diğerlerine ilaveten, maliye ya da para politikasındaki değişiklikler, sosyal hizmetlerdeki öncelikler ve uygulamalara ilişkin düzenlemeler, bakanlıkların kendi bünyelerinde ve bakanlıklar arasında raporlama mekanizmasının oluşturulması ve pozitif-ayrımcılık programlarının ve kamu eğitimi faaliyetlerinin uygulanmasını içerebilir. Ulusal bir insan hakları kurumu daha dolaysız ve sıklıkla gözden kaçırılan uygulama mekanizmalarıyla ilişki kurabilir ve danışmanlık görevi sayesinde devletin varolan ve muhtemel uluslararası yükümlülüklerinin kapsamı ve derecesinin farkında olmasını sağlayabilir.

2. Raporların kaleme alınmasına katkıda bulunmak

211. Aşağıda yer alan uluslararası insan hakları belgelerine taraf olan devletler bu belgeler tarafından oluşturulmuş komitelere uygulamalarının denetlenmesi için düzenli raporlar sunmak zorundadır:

Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi (İnsan Hakları Komitesi)

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi (Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi)

Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme (Irk Ayrımcılığını Ortadan Kaldırmaya İlişkin Komite)

Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Komitesi)
İşkenceye ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ya da Cezaya Karşı Sözleşme (İşkencenin Önlenmesi Komitesi)

Çocuk Hakları Sözleşmesi (Çocuk Hakları Komitesi)

Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme (henüz yürürlüğe girmediğinden bir komitesi bulunmamaktadır) (Ç.N. Söz konusu sözleşme 1 Temmuz 2003'de yürürlüğe girmiş ve Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunması Komitesi, bu sözleşmenin izleme organı olarak faaliyet göstermektedir.)

Raporlar genellikle ilgili sözleşmece garanti altına alınmış belli haklar ya da haklar bütününe ilişkin ulusal duruma dair bilgileri içerir. Bu raporlar aynı zamanda raporu sunan devletin uluslararası yükümlülüklerini yerine getirmeye çalışırken izlediği yollara dair ayrıntıları da içermektedir. Her komite bireysel raporları inceleyen, devletlerin temsilcilerine sorular yönelten ve bu hakların ulusal düzeyde uygulanması konusunda spesifik ya da genel tavsiyelerde bulunan uzmanlardan oluşur. Dikkatli, ayrıntılı ve özenli bir şekilde kaleme alınmış bir rapor, bu raporu sunan devletin komitenin uzmanlığından azami derecede yararlanmasını sağlayacaktır.

212. Taraf devletlerin komitelere sundukları raporlar gittikçe artan bir biçimde ulusal kurumlarının, raporun konusu olan alanda gerçekleştirdikleri faaliyetleri konusunda bilgiler içermektedir. Ulusal bir insan hakları kurumu özü itibarıyla bir uygulama mekanizmasıdır ve bu nedenden, raporlara dahil edilmek için uygun bir konudur. Kurumun gerçekleştirdiği faaliyetler söz konusu haklarla doğrudan ilgili olan bir raporda çok daha büyük bir önem kazanacaktır. Örneğin ırk ayrımcılığı sorununu ele alan ulusal bir kurum, devletin Her Türlü Irk Ayrımcılığı'nın Önlenmesine İlişkin Sözleşme'de öngörülen yükümlülüklerinin uygulanmasıyla ilgili faaliyetler yürütebilir. Çocuk Hakları Komitesi taraf devletlerden çocuk haklarının geliştirilmesi ve korunması alanında faaliyet gösteren herhangi bir ulusal kurumun varlığı ve işlevleri konusunda bilgi isteyebilir.

213. Ulusal kurumlar, bu alandaki bir raporun bir bölümünün konusu olmaya ek olarak, devletlerin sözleşmelerdeki yükümlülükleri gereğince, Birleşmiş Milletler organlarına, komitelerine ve bölgesel kurumla sunacakları raporlara da katkıda bulunabilirler. Dikkatli, ayrıntılı ve özenli bir şekilde kaleme alınmış bir raporun önemi yukarıda vurgulanmıştı. Ulusal bir kurum, sözkonusu alandaki uzmanlığına dayanarak sunulacak raporların, bu üç önemli hususa uygun olmalarını sağlamak için oldukça iyi bir konumdadır.

214. Ulusal insan hakları kurumlarının raporlama sürecine yapacakları katkılar, o kurumun işlevleri ve devletin destek talep etmedeki istekliliği de dahil olmak üzere birçok faktöre göre değişebilir. Çoğu zaman ulusal bir kurum, devletin raporu hazırlamakla sorumlu birimine doğrudan bilgi, veri veya istatistik sağlayabilir. Veya bazı ulusal kurumlar, raporun ihtimamı ve eksiksiz olması için taslak raporları gözden geçirebilir veya bu kurumlardan farklı bakanlık, birim ve kuruluşlardan gelen bilgilerin aktarılması için koordinasyon noktası olarak da faydalanılabilir. Kurumun koordinasyon noktası olarak görevlendirilmesi durumunda kurumun kendisine daha sonra ilgili yetkililere gözden geçirmeleri için iletilecek taslak bir rapor derleme sorumluluğu da verilebilir.

3. Ulusal Eylem Planlarındaki Gelişmeleri Desteklemek

215. 1993 tarihli Viyana Bildirgesi ve Eylem Planı'nda (2. Kısım, 71. paragraf) Dünya İnsan Hakları Konferansı tarafından her devlete, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasını geliştirmelerine yardımcı adımları saptayacak ulusal bir eylem planını tasarlamayı düşünmeleri tavsiye edilmişti. Sözkonusu eylem planlarını geliştirirken devletlerin, insan hakları alanında öncelikler oluşturması ve bu planların uygulanabileceği uygun vasıtaları tespit etmeleri gerekmektedir. Ulusal kurumlar, uzmanlık ve deneyimlerinin bir takdiri olarak, eylem planlarının kaleme alınmasında devletlere destek olmaları için görevlendirilmeli ve uygulama sürecinde de olabildiğince kendilerinden yararlanılmalıdır.

V. İnsan Hakkı İhlalleri İddiaları Soruşturma Görevi

A. Giriş

216. Ulusal bir insan hakları kurumuna verilebilecek en önemli işlevlerden biri insan hakları ihlali iddialarının soruşturulmasıdır. İhlalleri soruşturma ve mağdurlara destek sağlama yetkisi olan ulusal bir kurumun varlığı kanuna aykırı davranışların engellenmesinde oldukça güçlü bir rol oynayabilir. Böyle bir yetki aynı zamanda hükümetin insan hakları konusunda verdiği taahhüdün ve uluslararası ve ulusal yükümlülükleri ciddiye almadaki sahici istekliliğinin açık bir göstergesidir.

217. Etkili bir soruşturma mekanizması şu niteliklere sahip olmalıdır:

Yeterli bir hukuki ehliyet
Örgütsel yetkinlik
Tanımlanmış ve uygun öncelikler silsilesi
Görevin icrası için siyasi irade.

Bu bölüm ağırlıklı olarak yukarıda belirtilen dört temel şarttan ilk ikisine odaklanacaktır. Önceliklerin belirlenmesi ve gerekli siyasi iradenin varlığı konularına yeri geldiğinde değinilecekse de, bu konular her toplumun ve her kurumun kendi bünyesinde ele alacakları ve çözecekleri meselelerdir. Ancak, gerekli siyasal iradenin varlığı hususunda, hükümetin belli bir desteği olmadan soruşturma mekanizmasının gereği gibi işlemeyeceğini vurgulamak gereklidir. Deneyimler tekrar tekrar göstermiştir ki, bu tür bir destekten yararlanamayan bir mekanizma, kanuni yetkileri ne olursa olsun etkili olarak işlemeyecektir.

218. Bu bölüm iki ana kısımdan oluşmaktadır. Kısım B mekanizmaların bireylerin ve grupların şikayetlerini alma, bu şikayetler üzerine harekete geçme ve ilgili şikayetleri çözme konularındaki yapısı ve işleyişini ele almaktadır. Kısım C ise insan hakları sorunlarının *suo moto* olarak, yani kurumun şikayet üzerine değil, re'sen soruşturulabilmesi için gereken usulleri incelemektedir.

B. Şikayetlerin soruşturulması

1. Şikayet mekanizmasının önemi

219. Ulusal düzeyde insan haklarının korunmasında temel yapı adli teşkilattır. Ulusal bir insan hakları kurumunun yetkisi ne denli geniş olursa olsun ya da işleyişi ne kadar etkili olursa olsun, asla doğru bir şekilde işleyen bir adli teşkilatın yeterli ikamesi olmayacaktır.

220. Bu nedenden ötürü, ulusal bir kurumun şikayetleri alabilmesi ve bu şikayetler üzerine harekete geçebilmesi ek bir güvence tedbiri olarak; yani tüm vatandaşların haklarının tam anlamıyla korunması için kurulmuş tamamlayıcı bir mekanizma olarak görülmelidir. Bu tamamlayıcılık, ulusal bir kurumun yerine getirdiği başvuru işlevinin yasal sistemin ya da diğer kurumsal süreçlerin sağlayamadığı birşey sunması anlamına gelir. Ulusal bir kurumun esas odağı olan insan hakları ve bu alanda uzmanlık geliştirme kabiliyeti, haklarının ihlal edildiğini düşünen bireylere halihazırda bazı somut avantajlar sağlamaktadır. Şikayet mekanizmasının yapısı ve işleyişi, ulusal kurumun sorunu erişilebilir, süratli ve pahalı olmayan bir şekilde çözebilmesine imkan vermelidir.

221. Ulusal kurumlarca oluşturulan şikayet mekanizmalarının tarzı ne olursa olsun usullerin açıkça tanımlanması, yasal olarak garanti altına alınması ve bu usullere eksiksiz olarak bağlı kalınması esastır. Dolayısıyla, ulusal kurumun yetkilerinin kapsamının ilgili yasada tesis edilmesi ve şikayetçilere karşı sorumlulukların açık bir biçimde tanımlanması her zaman tercih edilmelidir. Herhangi bir şikayet prosedürünün başarısı çok büyük ölçüde kurumun güvenilirliğine bağlıdır. Potansiyel şikayetçiler genellikle özel kişiler, devlet görevlileri ya da idari organların fiillerinden zarar görmüş kişilerdir. Ulusal bir kurum gerçekleştirdiği faaliyetleriyle, şikayetçilere, mağduriyetlerinin ciddi bir biçimde ele alınacağı ve bu şikayetler üzerine harekete geçeceği güvencesini verecek bir konumda olmalıdır.

2. Şikayet mekanizmasının oluşturulması

(a) Hangi şikayetler incelenmelidir?

222. Şikayetlerin kabul edilme kriterinin açıkça tespit edilmiş olması esastır. Burada belirlenmesi gereken ilk husus, hangi şikayetlerin soruşturulmak üzere kabul edileceğidir. Bunun yapılabilmesi için kabul edilebilir şikayetlerin öznesi ve konusunun kim olacağı belirlenmelidir.

223. Kabul edilebilir bir şikayetin öznesi, hakkında şikayette bulunulabilecek kişi veya kişi gruplarıdır. Örneğin birçok ombudsman ofisinin haklarında soruşturma yapacakları özneler, ofisin kamu idaresinde hukuka uygunluk ve hakkaniyetin sağlamak olan temel amacıyla uyumlu olarak, devlet birimleri ve organları ve kamu görevlileriyle sınırlandırır. Bir şikayet ancak devletin fiilleriyle ilgiliyse alınır. Bazı ulusal kurumlar ise yalnızca devlet makamları hakkındaki şikayetleri değil, aynı zamanda çalışma ya da barınma gibi kamu hayatının diğer alanlarında meydana gelen insan hakları ihlallerine ilişkin şikayetleri de almak ve soruşturmak konusunda yetkilendirilmiştir. Bu tür vakalarda, hakkında şikayette bulunan özne özel bir şahıs, tüzel veya özel bir şirket ya da kurum olabilir.

224. İnsan hakları ihlallerini soruşturma yetkisine sahip ulusal bir kurumun ihtilalci güçler ya da silahlı muhalif gruplar tarafından gerçekleştirilen fiillerle ilgilenip ilgilenmeyeceği meselesi zor bir konudur. Bu konuya ilişkin olarak bazı tartışmacılar, bu grupların gerçekleştirdikleri şiddet fiillerinin insan haklarının açık bir ihlali olduğunu ve bu nedenden ötürü, kurumun görev alanının dışında olamayacağını savunmaktadır. Öte yandan, isyancı grupların, tanım gereği, iç hukukun dışında hareket ettikleri gerçeği de göz önünde bulundurulmalıdır. Dolayısıyla, bu gruplar veya bu gruplara bağlı kişiler aleyhindeki iddialara alenen karşı çıkmak ya da yalanlamak mümkün değildir. Bu nedenden ötürü, ulusal bir kurumun bu tür durumlarda tarafsız bir soruşturma yapması neredeyse imkansızdır. Sonuç olarak, söz konusu mesele her ülkenin kendi sosyal ve siyasal bağlamı içinde ve kurumun hangi amaçlara hizmet etmek için kurulduğu ve belirlemeye teşvik edildiği öncelikler hatırdta tutularak, bu şiddet fiillerinin ister örgütlü gruplar ister bireylerce işlenmiş olsun, ceza hukuku sisteminin yargı yetkisinde olduğu gerçeği çerçevesinde değerlendirilmelidir.

225. Şikayet mekanizması kabul edilebilir şikayetlerinin konusunu yani ne tür fiillerin şikayet nedeni olabileceğini açıkça tanımlamalıdır. Bazı hallerde, şikayet konusu doğrudan izin verilen kişi ya da kurumlarla

bağlantılı olabilir. Bu duruma örnek olarak, ombudsman tipi kurumlar genellikle idari süreçlerdeki haksızlık ya da hukuka aykırılık iddialarını soruşturmakla sınırlanırlar.

226. Diğer kurumlar için kabul edilebilirlik kriteri şikayetin hangi kişi ya da kurum hakkında yapılacağından ziyade konusuyla (insan hakları ihlalleri) bağlantılı olabilir. Örneğin ihlali gerçekleştirdiği iddia edilenin kim olduğuna bakılmaksızın, ulusal bir kurum medeni ve siyasi hak ihlallerini soruşturmaya yetkili kılınabilir.

227. Kabul edilebilir şikayetlerin konularını belirleyen pek çok düzenleme anayasada veya iç mevzuattaki insan hakları garantilerine atıfta bulunmaktadır. Kabul edilebilir şikayetlerin konusu, korunacak veya korunma altına alınmış hakları içeren uluslararası belgelerin spesifik olarak belirlenmesi yoluyla da tespit edilebilir. Örneğin bir kurum Anayasa'da teminat altına alınmış veya devletin taraf olduğu uluslararası insan hakları belgelerinde yer alan tüm hakların ihlallerini soruşturmaya yetkili kılınabilir.

228. Her türlü durumda, kabul edilebilir şikayetlerin konusu, anlaşılmaz bir biçimde veya fazla geniş bir yoruma imkan veren bir yetki tanımdan kaçınılarak, mümkün olduğunca net ifade edilmelidir. Örneğin “insan hakları ihlallerini” inceleme yetkisi, başka organlar tarafından layıkıyla ele alınabilecek sözleşmenin feshi, tahkir ve tezyif veya tamamen şahsi uyuşmazlıklardan kaynaklanan suçlar gibi konuları kavramada pek faydalı olmayacaktır. Tam olarak tanımlanmış bir yetkiyle bile, ulusal bir kurum ele alınması gereken sorunlara ilişkin öncelikler belirlemesi gerekir. İnsan faaliyetinin olduğu her yerde insan haklarıyla ilgili unsurlar da olacağından, etkili bir ulusal kurum, yetkili olduğu konuları insan ve maddi kaynaklarını yanlış tahsis etmeyecek bir biçimde yorumlamalıdır. Etkili bir ulusal kurum bu konudaki hiçbir şeyin dışardan algılanan yetkinliğini olumsuz bir şekilde etkileyerek gerçek şikayetlerin iletilmesinde caydırıcı bir etki yaratmamasını temin etmelidir.

(b) Kısıtlamalar getirmek uygun mudur?

229. Birçok ulusal kurum şikayetlerin öznesi ve konusun ne olacağına ilişkin kısıtlamalar getirmektedir. Kısıtlamalar oldukça hassas bir konudur ve her devletin kendi kültürel ve yasal geleneğine en uygun kurum şeklini saptama hakkı olduğu hatırlanmalıdır. Kısıtlamaların kurumu gerçekleştirmek için kurulduğu amaçlarını yerine getirmekten alıkoymaması da oldukça önemlidir.

230. Kimin şikayet edilebileceğine ilişkin kısıtlamaların konması oldukça yaygındır. Örneğin ulusal bir kuruma genellikle yasama veya yargı organının üyeleri hakkında yapılan şikayetleri ele alma yetkisi verilmez. Getirilen diğer kısıtlamalar ise kurumun spesifik işlemleri ile ilişkili olabilir. Örneğin, kamu idaresinde hakkaniyet ve hukuka uygunluğu gözetmek için kurulmuş bir kurumun, özel kişi ve kurumlar tarafından gerçekleştirilen ihlaller üzerine harekete geçmesi doğal olarak engellenebilir.

231. Ulusal kurumların büyük bir çoğunluğuna, halihazırda bir başka organın gözetiminde olan sorunları ele almalarına müsaade edilmez. Örneğin seçimlere ilişkin şikayetler, eğer verilecek yetki, bir başka mercinin yetki alanıyla çatışma ihtimali varsa, kurumun yetki alanından çıkartılabilir. Bu tür kısıtlamalar, kurum ve diğer organların yetki alanlarında bir çatışma ihtimali varsa, örneğin söz konusu mesele halihazırda yargı aşamasındaysa, önemlidir.

232. Kimin şikayet edileceğine ilişkin getirilen diğer kısıtlamalar daha problematik olabilir. Mesela ulusal bir kurumun polis tarafından gerçekleştirilen ihlalleri soruşturmasının engellenmesi, kurumun insan haklarının koruyucusu olmadaki potansiyel etkililiğini ciddi bir biçimde azaltacaktır. Birçok devlette ordunun gücü ve bu kurumun insan haklarını ihlal etme olasılığı göz önünde bulundurulduğunda, ordunun şikayet mekanizmasından muaf tutulması, kurumun etkinliği üzerinde zararlı bir etkisi olacaktır. Ulusal kurumlar arasındaki farklılıklara saygı gösterirken, kimin şikayet edilebileceğine dair getirilecek “uygunsuz” kısıtlamalar, kurumun yetkili kılındığı sorumlulukları ifa etme ve işlevini yerine getirme kapasitesini engelleyecek ya da kısıtlayacaktır.

233. Yukarıda (227. paragraf) bahsedildiği üzere, şikayetler genellikle anayasal olarak verilmiş ya da yasal hükümlerde telafuz edilen veya iç hukukun bir parçası olarak kabul edilmiş haklarla ilintili olmalıdır. Şikayetin konusuna ilişkin getirilecek kısıtlamalar ise genellikle bu gerekliliğin yanısıra kurumun yetkili kılındığı spesifik sorumlulukları da yansıtmaktadır. Örneğin ırk ayrımcılığına karşı kurulmuş bir komisyonun spesifik görev

alanından dolayı diğer ayrımcılık türleri konusunda, bu türler kurumun esas odağı olan ırk ayrımcılığıyla ilintili olmadığı sürece, soruşturmalar gerçekleştirilemeyecektir.

234. Bazı ulusal kurumlar yalnızca medeni ve siyasi hakların ihlallerini soruşturmaya yetkili kılınmıştır. Böyle bir tutum kurum için uygun bir çalışma yükünü sağlamanın bir yolu olsa da, tüm insan haklarının uluslararası hukukta eşit ve bölünemez statülerinin olduğunu ve ekonomik, sosyal ve kültürel hakların ihlallerinin de aynı derecede belgelendirme ve soruşturma gerektirdiğini kabul etmek önemlidir.

(c) Kimler şikayette bulunabilir?

235. Ulusal kurumların şikayet mekanizmalarının büyük bir çoğunluğu, kurumun yetkisinde olan kişi ve kurumlar hakkında herkesin şikayette bulunma hakkı olduğunu özel olarak belirtir. Bazı yasal düzenlemelerde “herkes” terimi, vatandaş olmayanları ve mültecileri içerecek biçimde tanımlanmıştır. Mevzuat, aynı zamanda çocukların ve mahpusların da şikayette bulunma hakları olduğunu ilan edebilir.

236. “Herkes” teriminin örgütleri kapsayıp kapsamayacağı sorunu, şikayet prosedürünü kuran mevzuatta doğrudan ele alınmalıdır. Bazı ulusal kurumlar, eğer gerçekleştiği iddia edilen hak ihlalleri, yalnızca üyelerinden birini değil ama tanımlanabilir bir oluş olarak örgütün kendisini etkilemişse, örgütün şikayette bulunma hakkı olduğunu savunur. Şikayette bulunma hakkına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler teknik argümanları engelleyeceğinden, mevzuatta net olunması arzu edilen bir şeydir.

(i) Üçüncü kişilerce yapılan şikayetler

237. Bir şikayetin, prensip olarak, iddia edilen ihlal(ler)den etkilenen/mağdur olan kişi tarafından yapılması beklenir. Bu tür bir koşulun konması için haklı sebepler vardır. Yaşanan hadiseyi en iyi bilen ve şikayette bulunup bulunmamaya karar verme özgürlüğüne sahip olması gereken kişi mağdur olduğunu iddia eden şahsın kendisidir.

238. Bununla birlikte, bazen insan hakları ihlallerine en çok açık olan kişiler, şikayet prosedürü gibi koruyucu mekanizmalara müracatta bulunacak durumda olamayabilir. İhlalden zarar görmüş bir kişinin şikayette bulunamamasının ise pek çok nedeni olabilir. Bu kişi, bir çocuk veya bedensel ve zihinsel engelli olabilir. Diğer durumlarda, insan hakları ihlallerinden mağdur olan kişi kayıp edilmiş, kimseyle görüşülmeden gözaltına alınmış ya da hayatını kaybetmiş olabilir. Gerçekleşmesi gayet muhtemel olan bu nedenlerden ötürü, mağdur olduğu iddia edilen kişi adına bir yakınının, arkadaşınının, yasal temsilcisinin ya da konuyla ilgili sivil toplum örgütünün bu kişi adına şikayette bulunabilmesini sağlayan resmi bir hükmün düzenlenmesi esastır.

(ii) Toplu şikayetler

239. Bazı ulusal kurumlar, insan hakları ihlalinden etkilenmiş bir kişinin yalnızca kendi namına değil bu ihalden benzer şekilde etkilenmiş öteki şahıslar adına da şikayette bulunabileceği toplu davaları almak için bir prosedür geliştirmiştir.

240. Kişinin kendi namına ve aynı zamanda kendi statüsünde bulunan diğer kişiler adına şikayette bulunabilmesi imkanı, yaygın sorunların münferit sapsmalar olarak değil, toplu olarak ele alınmalarını sağlamaya yardımcı olur. Dahası, soruşturma süreci ne kadar kapsamlı olursa olursun ve sağlanan telafiler ne denli yeterli olursa olsun, bireysel bir şikayetin çözülmüş olması, devlette ya da toplumun genelinde ihtiyaç duyulan değişikliğin gerçekleşmesini sağlamaya her zaman yetmeyebilir.

241. Toplu şikayetin mümkün olması halinde, bu tür bir çözümün ne tür sorun ya da şikayetlerde uygulanacağını öngören net ilkelerin belirlenmesi gerekmektedir. Örneğin ulusal bir kurum bir şikayetin toplu şikayet olarak kabul edilmesi için aşağıda belirtilen şartlardan bazılarını ya da tümünü taşımasını talep edebilir:

Şikayetçinin, ihlalden etkilenen ya da etkilenme ihtimali olan grubun üyesi olması;

Şikayetçinin, iddia edilen ihlalden şahsen etkilenmiş olması;

İhlalden etkilenen ya da etkilenme olasılığı bulunan kişilerin sayılarının çok fazla olmasından dolayı, söz konusu meselenin basitçe belli bir sayıda insanın şikayetlerinin birleştirilerek ele alınmasının mümkün olmaması;

Grubun üyelerini etkileyen hukuki bir sorun ya da yaygın bir durum olması ve şikayetçilerin iddiaları grubun üyelerinin iddialarıyla benzer olması;

Çoklu şikayetlerin tutarsız neticeler doğurabilme ihtimalinin bulunması;

Şikayet nedeni grubun tümüne uygulanabilir görünmeli ve yine grubun tümüne telafi sağlanmasına uygun olması.

(d) *Şikayette bulunma prosedürleri*

242. Her ne kadar gerektiği takdirde sözlü olarak yapılan şikayeti alma ve bunun üzerine hareket geçme yetkisinin olması gerekliyse de, bir şikayet genellikle yazılı bir bildiri yoluyla yapılır. Şikayette bulunmak ücretsiz olmalıdır ve şikayetçilerin doğrudan ya da dolaylı masrafları ödememesi için mümkün mertebede çaba göstermelidir. Bu bağlamda, memleketin her yerinde, özellikle de uzak yerlerinde, şikayetleri alacak ve bu şikayetlerin hazırlanmasında destek olacak başvuru noktalarının oluşturulması düşünülmelidir. Ancak şikayetin doğrudan kuruma yapılması her zaman tercih edilmelidir çünkü hükümet organları ya da vekiller gibi araçların kullanılması süreci ister istemez geciktirecek ve karmaşıklaştıracaktır.

243. Ulusal kurumlar şikayette bulunmaya ilişkin prosedürleri anlaşılabilir bir şekilde açıklayan ve gerekli dillerde basılan bilgilendirme materyallerinin erişilebilir olmasını sağlamalıdır. Ulusal kurumların ofislerinde şahsen bulunma şartının getirilmesi uzak yerlerde yaşayan ve her zaman ulaşım imkanı bulamayan şikayetçilerin aleyhine olacaktır.

244. Şikayette bulunulabilmesini teşvik edecek ve kolaylaştıracak usullerin uygulanmasına önem verilmelidir. Örneğin, bir topluluğun sosyal ve etnik profili, çevirmenlerin ya da eğitilmiş asistanların bulunmasını gerektirebilir. Şikayetlerin elektronik iletişim araçlarıyla iletilmesi süreci hızlandırmada önemli bir faktör olabilir. Her kurumun kendi yetki alanında bulunan kişilere ilişkin bağımsız bir analiz yapılması şikayetlerin iletilmelerini kolaylaştıracak yolların belirlenmesi için gereklidir.

245. Şikayetlerin yapılmasındaki aşırı biçimsel prosedürlerin mağdurların kurumdan yardım talep etme şevklerini kırabileceği ve incelemelerin başlatılmasında kabul edilemez gecikmelerin yaşanmasına sebep olabileceğini unutmamak gerekir. Aynı şekilde, hak ihlaline uğramaları en muhtemel olan kişilerin kültürel pratiklerine ve ekonomik durumlarına uygun olmayan prosedürler de şikayet sürecini kolaylaştırmayacaktır. Örneğin, iddiaların yeminli bir beyanla teyit edilmesi şartı yoksul, uzak yerlerde yaşayan, maddi araçlardan ya da gerekli olan hukuk bilgisinde yoksun hassas gruplar için uygunsuz ve gereksizce zahmetli olabilir. Şekilcilik ve gereksiz bürokratik prosedürler kurumun kamu nezdindeki imajı ve etkinliğine onarılamayacak hasarlar verebilir. Bu nedenlerden ötürü, ulusal kurumlar şikayette bulunma prosedürlerini olabildiğince basit olmasını temin etmek için her türlü çabayı göstermelidir.

(e) *Gizlilik İlkesi*

246. Yazılı şikayetlerin mağdur ya da onun adına şikayette bulunan kişi tarafından imzalanması genel bir kuraldır. İsimsiz şikayetlerin kabul edilmemesinde mantıksal sebepler vardır. Mesela, ulusal kurumların isimsiz şikayetin doğruluğunu tasdik edebilmeleri mümkün değildir ve bilinmeyen bir mağdura telafi sağlanamayacaktır. Ancak, şikayetlerin isimsiz olarak yapılamaması, gizliliğin sağlanması hususunda önlemler alınmasını gerektirir.

247. Her türlü şikayette ve özellikle de kamu görevlilerince gerçekleştirildiği iddia edilen insan hakları ihlallerinde, mağdurlar, mağduriyetlerini ifade etme kararlarının, kendi güvenliklerini hiçbir şekilde tehlikeye atmayacağından emin olmalıdırlar. Bu tür bir garanti verebilmek için, ulusal bir kurum şikayetin alındığı ilk andan itibaren başlayacak ve mümkün olduğu mertebede, soruşturma süresince de devam edecek olan gizlilik kuralları ve prosedürleri geliştirmelidir. Gizlilik kesinlikle şikayetçilerin rızalarına rağmen dayatılan bir şey olmamalıdır.

(f) Şikayetin reddedilmesi

248. Bir şikayeti resmen kabul edilebilmesi için şikayetin öznesi ve konusuna ilişkin tüm ön koşullar sağlanmış olmalıdır. Eğer bu koşullardan biri sağlanmamışsa, ulusal bir kurum şikayeti kurumun yetki alanında olmadığı gerekçesiyle reddebilme hakkına sahiptir.

249. Bir şikayetin ilk aşamada reddedilmesine ilişkin diğer gerekçeler genellikle ortaktır. Ulusal kurumlar genellikle taziyik maksatlı, haksız veya yasada aslı olmayan şikayetleri daha ileri bir soruşturma yapmaksızın reddetme hakkına sahiptir. Şikayet ve şikayetçi arasında bağın yeterli derecede doğrudan olmadığına karar verildiğinde de şikayet reddedilebilir. Bu ikinci durum genellikle ilgi bağı olma sorunu (locus standi) olarak tanımlanır. Eğer şikayete konu olan fiilin işlenmesi ve şikayetin yapılması arasındaki zaman aşımı belirlenmişse, zaman aşımından sonra yapılan şikayet hukuka uygun olarak reddedilebilir.

250. Şikayetin reddedildiği her durumda, kurumun şikayetçiyi söz konusu reddin nedenlerine ilişkin tam olarak bilgilendirmesi esastır. Kurum, mümkün olduğu takdirde, şikayetçiyi başvurulabilecek diğer usuller konusunda bilgilendirmelidir. Ulusal kurumlar şikayet dilekçesini dolduran her bir kişinin hakları ve mevcut olan tazmin yolları konusunda bilgilendirildiğinden emin olmalıdır. Şikayetin reddine ilişkin kararın düzenlenmesinde veya iletilmesinden yaşanacak gecikmelerden kaçınılmalıdır. Bu ilk aşamanın hızlı bir biçimde ilerlemesi şikayetçinin diğer tazmin biçimlerinden tam anlamıyla yararlanabilmesini sağlayacaktır ve aynı zamanda, kurumun kamu nezdindeki ehil ve yararlı bir organ olduğu imajını sağlamlaştıracaktır.

3. Şikayetlerin uzlaştırılması

251. Daha önce belirtildiği gibi, ulusal insan hakları kurumları alternatif uyuşmazlık çözümü mekanizmalarıdır. Uyuşmazlıkların çözümlenmesinde genel olarak üç usul vardır: Ulusal kurum gibi üçüncü bir kişinin bağlayıcı bir karar vereceği *tahkim* ; üçüncü bir kişinin bağlayıcı olmayan ama güçlü bir ağırlığı olan tavsiyelerde bulunduğu *uzlaşma*; ve tarafsız konumdaki üçüncü bir kişinin herhangi bir karar bildirmeksizin süreci kontrol ettiği *arabuluculuk*. Ulusal kurumlar özellikle belirtilen son iki usüllerle ilgilidir.

252. Ulusal kurumların büyük çoğunluğuna, konuyla ilgili kendi soruşturmalarını başlatmak yerine ya da soruşturmayı başlatmadan önce, şikayetlerin uzlaşma yoluyla çözümlenmesini teşvik etmeleri salık verilmiştir. Uzlaşma, olayın araştırması ve her iki taraf içinde kabul edilebilir bir çözüm üretilmesi amacıyla tarafların biraraya getirilmesini içerir. Bu tür bir yaklaşımın avantajları, uluslararası düzeyde, özellikle de şimdilerde kendi çalışmalarında ve benimsediği enstrümanlardaki uzlaşma pratiğini vurgulayan Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından birçok kere kanıtlanmıştır.

253. Ulusal düzeyde, insan haklarıyla, özellikle de ayrımcılık iddialarıyla ilgili şikayetlerin uzlaştırılması oldukça başarılı olmuştur. Uzlaşma, hem pahalı olabilecek hem de vakit alabilecek resmi soruşturma gerekliliğini önlediği gibi prosedürlerde ve pratikte de daha az çatışma doğurmaktadır. Bu nedenden ötürü, bir ihlali cezalandırmaktan çok o tutumu ya da davranışı değiştirmenin daha önemli görüldüğü durumlarda uzlaştırma özellikle kıymetli bir usüldür.

254. Tarafların işbirliğinde bulunmaları, uzlaşmanın, uyuşmazlığın çözümünde faydalı bir araç olabilmesi için esastır. Bu nedenle, prosedürün nihai başarısı, çoğu zaman, uzlaşma süreci başarısız olduğunda başvurulabilecek diğer müracaat mekanizmalarının varlığına bağlıdır.

255. Nasıl bir vakadaki olguların soruşturulmasında eğitilmiş bir personelin uzmanlığından yararlanılıyorsa, etkili bir uzlaştırma sürecinde de tecrübeli uzlaştırıcıların katılımına ihtiyaç vardır. Bu ve benzer alanlarda düzenlenecek eğitimler daha önce tartışılmıştı. (126. paragraf) Uzlaştırma görevi hem tarafların hem de uzlaştırıcının yararlanabileceği rehber ilkelerin kaleme alınmasıyla kolaylaştırılabilir. Rehber ilkelerin belirli vakalarda uygulanması benzer vakalar için emsal oluşturulmasına yardımcı olabilir.

4. Soruşturmanın gerçekleştirilmesi

256. Şikayet resmi olarak kabul gördükten sonra (yani kabul edilebilirlik şartlarının tümü karşılandığında)

ulusal bir kurum şikayetin gerçekliğini soruşturmaya başlayabilir. Soruşturmanın amacı ihlalin ya da kanuna aykırılığın (kurumun görev alanında tanımlandığı üzere) gerçekleşip gerçekleşmediği tespit etmek ve gerçekleşmişse hangi kişi ya da aktörün bu ihlal ve hukuksuzluktan sorumlu olduğunu belirlemektir.

(a) Soruşturma yetkisi

257. Pek çok durumda, bir şikayetin soruşturulması ulusal bir kurum tarafından veya o kurumun yetki ve kontrolü dahilinde görev yapan kişilerce gerçekleştirilir. Etkili bir soruşturmanın yürütülebilmesi için, kurumun eğitimli personel ve yeterli mali olanaklar dahil olmak üzere belli başlı kaynakları olmalıdır.

258. Aynı şekilde, etkili soruşturmaların gerçekleşebilmesi için kuruma bazı temel yetkilerin verilmesi esastır. Bu bağlamda belirlenmiş evrensel kurallar mevcut değildir ve ulusal bir kuruma verilecek olan yetkiler şikayet mekanizmasının niteliğine ve yerine getirmek için kurulduğu işlevlerine bağlı olarak değişecektir. Ancak, her türlü durumda, şikayetlerin aslı olup olmadığının ve aslı varsa, sorumlunun kim ya da kimler olduğunun tespit edilebilmesi için kuruma hukuki bir ehliyet verilmesi şarttır. Böyle bir yetki olmadan, şikayet mekanizmasının herhangi bir yararı olmayacaktır.

259. Soruşturma başlatma ve karar verme yetkisi insan hakkı ihlalleri iddialarının verimli ve etkili bir biçimde incelenmesi için esastır. Bu yetkiler aşağıda sıralananları içerebilir:

Hakkında ihlali gerçekleştirdiğine dair şikayet bulunan kişiyi veya kurumu, sözkonusu iddialara yanıtlamasına olanak vermek için, bilgilendirme yetkisi;

Soruşturmayı yapan organın şikayetin doğru bir biçimde araştırılabilmesi için gerekli gördüğü devlet arşivleri de dahil olmak üzere tüm belgelere serbest erişim;

İlgili bilginin (gerek evrak şeklinde gerekse de sözlü delil biçiminde) ibraz edilmesini mecbur tutma yetkisi;

Gerekli görüldüğü takdirde hapisaneler, alıkonma yerleri ve benzeri mekanları teftiş yetkisi de dahil olmak üzere yerinde inceleme yapabilme yetkisi;

Tarafları oturumlara çağırabilme yetkisi;

Şahitlik eden ya da tanıklıkta bulunan kişilere dokunulmazlık sağlama yetkisi;

Kurumun sözkonusu ihlale ilişkin bilgisi olduğunu ya da soruşturmaya yardımcı olabileceğini düşündüğü, uzmanlar ve hükümet temsilcileri ve uygun olduğu takdirde özel kişi veya kurumları da dahil olmak üzere, herkesi dinleme ve soru sorma yetkisi;

Bir önceki amaç için, tanıkları çağırma ve cebren hazır bulundurma, yazılı ve sözlü yeminli tanık dinleme ve kamu birimleri ve otoritelerini incelemeyi yapan organın sözkonusu şikayetin doğru bir şekilde incelenebilmesi için gerekli gördüğü belgelerin ve diğer maddi kanıtların ibraz etmelerini mecbur kılma yetkisi.

260. Bazı ulusal kurumların soruşturma yapabilme yetkisi, kurumun gereği gibi bir soruşturma yürütebilmesi için gerekli gördüğü (özellikle belirtilmemiş) tüm diğer faaliyetleri gerçekleştirme yetkisini veren genel bir hükümlerle tamamlanmıştır. Bu tür bir kapsayıcı hükmün (umbrella clause) olması soruşturma sürecinde ziyadesiyle arzu edilen bir esneklik sağlayabilir. Ancak takdir yetkisi tanınan bir kurum, soruşturma her safhasında her bir bireyin insan hakkına saygı gösterme yükümlülüğü olduğunu her daim akılda tutmalıdır.

(b) Soruşturmaya ilişkin prosedürler

261. Yeterli ve uygun yetkilerin sağlanması, soruşturmanın gereği gibi yürütülmesini sağlamada tek başına yeterli olmayacaktır. Ulusal bir kurum aynı zamanda tüm soruşturmalarda uygulanmak üzere kendi standartlarını ve rehber ilkelerini ve usul kurallarını geliştirmelidir.

262. Her kurumun bu bağlamda kendi prosedürlerini belirlemesi gerekse de, burada birkaç genel öneride

bulunmak faydalı olacaktır. Öncelikle, rehber ilkeler kuruma verilen sorumlulukları ve bu sorumlulukları yerine getirmesi için tanınan yetkileri yansıtmalıdır. İkinci olarak, kurumlar kendileri için gerekli gördükleri operasyonel esnekliği sağlarken, açık bir biçimde tanımlanmış şartlardan sapmayacak sabit bir prosedür belirlemelidirler. Son olarak, kurumlar, ölçülebilir verimlilik ve yerindelik hedefleri de tespit etmelidirler.

263. Soruşturma süreciyle bağlantılı olarak ele alınması gereken diğer bir konu ise kabul edilecek ispat standartıdır. Soruşturmayı yürüten organın delil teşkil eden hususlar konusunda en iyi hakem olabileceği, haklı olarak düşünülebilir ve bu nedenden ötürü, belli bir dereceye kadar esneklik kullanmasına müsaade edilebilir. Mevzuatta belirtilmeyen bir konunun olduğu durumlarda ceza hukukun “makul şüpheyeye yer bırakmayacak şekilde” ifade edilen standardı yerine medeni hukukun “olasılıklar dengesi” standardını benimsemelidir. Bu standartlardan ikincisinin benimsenmesi, insan hakları ihlalleri iddialarındaki ispat sorunu ve birçok soruşturma mekanizmasının cezalandırmadan ziyade onarıcı bir amaç güttüğü gerçeğiyle savunulabilir.

264. Ulusal bir kurumun uzman görüşüne başvurabilmesi soruşturma görevini daha etkili bir şekilde yerine getirebilmesi açısından oldukça önemlidir. Bazı kurumlar yürütülen göreve en uygun kişiler olabileceklerini düşündüğü devlet memurlarını ya da kolluk güçleri mensuplarını tercih edebilmektedir. Bu tür durumlarda, geçici görevle uzman sıfatıyla vazifelendirilen devlet yetkililerinin ya da kurumlarının bünyelerinde çalıştıkları birimlerden bağımsız olarak bu görevi yürütebilmelerini garanti edecek bir hükmün konulması esastır. Bu bağlamda, yardımına başvurulmak üzere görevlendirilecek uzmanın, hakkında inceleme yürütülen kişi ya da kurumla aynı branştan ya da alandan olmaması önemlidir.

265. Şikayette bulunan şahısların ya da şikayetin soruşturulmasında görev alan kişilerin misillemeye uğramaması için incelemeye ilişkin prosedürlerin spesifik bir yasal korumayı içermesi gerekir. Pek çok insan hakları ihlallerinin doğasından ötürü, mağdur ya da şahitler mağduriyeti ortaya çıkarma kararı aldıklarında olası misillemelerden endişe duyabilirler. Ulusal bir kurum tanıkların korunması ve bu korumanın sağlanması için ayrılacak yeterli kaynaklar konusunda kendi usullerini geliştirebilmelidir.

266. Bazı ulusal kurumlar soruşturmanın yürütülmesine mani olan ya da işbirliğinde bulunmayan kişi ve kurumlara yaptırım uygulama gücünün önemini teslim etmektedir. Ulusal bir kurum, en azından, yürüttüğü soruşturmanın, çıkarılan engeller ya da işbirliğinde bulunulmamasından dolayı gereği gibi gerçekleştirilmediğine kanaat getirdiklerinde konuyu bir başka organın dikkatine sunma ya da havale etme yetkisine sahip olmalıdır.

267. Şikayetlerin soruşturulmasında riayet edilecek rehber ilkelerin ve standartların kamuya ilan edilmesi önemlidir. Bu ilke ve standartların kamuya paylaşılması şikayetçilerin yürütülen muameleler konusunda bilgi sahibi olmalarına ve dolayısıyla da, kamu güveninde kurumun insan hakları ihlalleri iddiaları alma ve bu iddialar üzerine harekete geçmeye yetkili bir organ olarak algılanmasını pekiştirir. Benzer bir avantaj tüm oturumların kamuya açık olarak yapılması ve soruşturma sürecinin kamu gözetimine açık olması yoluyla da sağlanabilir. Gizli ya da kapalı oturumlar yalnızca istisnai olarak düzenlenmeli ve bu oturumların neden bu şekilde düzenlendiğine dair kamuya bir açıklama yapılmalıdır.

5. İhlaller için hukuk yolları

268. Ulusal kurumların bir incelemenin karara bağlanmasından sonra (ya da bir uyuşmazlığın çözümünün sağlanamaması durumunda) harekete geçme ya da telafi sağlama yetkileri oldukça genişlebilmektedir. Bazı kurumlara ceza verme ya da konuyu bir üst organa havale etme konusunda hatırı sayılır bir yetki verilmiştir. Diğer kurumlar ise meclise ya da ilgili hükümet organlarına gereğinin yapılması için ilettikleri tavsiyelerin akibetlerini takip etmekle sınırlandırmalıdır.

269. Soruşturma sürecinde olduğu gibi, başvurulacak hukuk yollarında da istisnasız olarak uygulanacak kurallar bulunmamaktadır. Burada yapılması uygun olan şey, kurumun kendi şikayet mekanizmasının yapısına ve yerine getirmesi için kurulduğu amaçlara bağlı kalmasıdır. Ancak, kaçınılmaz farklılıkları kabul ederken, ihlalleri alma ve bunları araştırma gücüne müteakabil bir telafi sağlama yetkisi yoksa, verilen yetkilerin pek de faydası olmayacağını kabul etmek önemlidir.

270. Ulusal bir kurumun ihlallere ilişkin şikayetleri ve bu şikayetlerden dolayı uğranılan zarar ve haksızlığın tazmin ve telafisi ilgili açılan davaları takip edebilmesini kolaylaştırma amaçlı verilen yetkilerin neler olabileceği aşağıda tartışılacaktır.

(a) Tavsiyede bulunma gücü

271. Hemen hemen her durumda, ulusal bir kurum uzlaştırmaya çalıştığı ya da soruşturduğu sorunlara ilişkin tavsiyede bulunma yetkisine sahip olmalıdır. Bu tavsiyeler, kurumun yetki alanına bağlı olarak, devletin bir organına, bir kamu görevlisine, özel bir kişi ya da kuruma yapılabilir. Söz konusu tavsiye, insan hakları ihlalinin önleyecek ya da etkilerini azaltacak önlemlerin alınması konusunda olabilir veya bir karara ilişkin pratikte, usulde, o kararın revizyonunda ya da o kararın bozulması konusuna bir değişiklik önerebilir. Özür dilenmesini yahut zararların ödenmesini savunabileceği gibi alternatif bir tazmin ve telafi davası da önerebilir. Tavsiyeler özel bir vaka ile ilgili olabileceği gibi, zarar verici bir faaliyet ya da davranışın tekrarlanmasını önlemek amacıyla geniş bir çerçevede de yapılabilir.

272. Kime yönelik olduğuna ya da konusunun ne olduğuna bakılmaksızın, bir tavsiye, tanım gereği, asla bağlayıcı olmayacaktır. Bu tavsiyenin herhangi bir tarafca kabul edilmesi gönüllülük esasına göre olmalı ve taraflar söz konusu tavsiyeyi kabul etmeye zorlanmamalıdır. Ancak bazı özel durumlar, bir şikayete ilişkin yapılan tavsiyelerin göz önünde bulundurulmaması halinde, ulusal kuruma, meseleyi bir başka organının dikkatine havale etme yetkisi verebilir. (bknz. 273. paragraf)

(b) Havale etme yetkisi

273. Ulusal bir kurum soruşturduğu ya da uzlaştırmaya çalıştığı bir vakayı, sorumlu olabilecek bir başka organa havale etme yetkisine sahip olmalıdır. Bu havale, ilgili bakanlığa, bir başka devlet organına ya da bu amaçla kurulan bir mahkemeye yapılabileceği gibi yargıya ya da kovuşturma yetkisi olan bir başka otoriteye de yapılabilir.

274. Havale edebilme yetkisine, genellikle bir şikayetin çözüme bağlanmasında ikinci ya da bir sonraki adımda müracaat edilecektir. Ulusal bir kurum, örnek olarak, aşağıdaki durumlarda bir şikayeti havale edebilir:

Tavsiyede bulunulan ya da hakkında bir karara varılan kişi ya da kurum bu tavsiyeyi dikkate almıyor ya da uygun bir zaman diliminde karara riayet etmiyorsa;

Vakanın çözümü sağlanamamışsa;

Üzerinde anlaşmaya varılmış uzlaşmanın şartlarına uyulmamışsa;

Ulusal bir kurum, yürüttüğü soruşturmanın çıkarılan engeller ya da iş birliğinde bulunulmamasından dolayı gereği gibi gerçekleştirilmediğine kanaat getirdiyse;

Yapılan soruşturma sonucunda sözkonusu şikayetin yasalarda suç fiili ya da disiplin suçu teşkil ettiğine ve dolayısıyla kovuşturma yürütmeye yetkili kurumlarının müdahalesini gerektirdiğine dair makul bir şüphe oluştuysa;

Soruşturmanın neticesi, meselenin bir başka organ ya da makam tarafından daha uygun bir şekilde ele alınacağı ortaya koyduysa.

275. Taraflardan biri ya da her ikisi soruşturmanın sonuçlarından ya da ulusal kurumun şikayete ilişkin aldığı karardan tatmin olmadığı durumlarda da şikayetin havale edilmesi uygun olabilir. Mevcut olan her tür yeniden soruşturma ya da itiraz yolları kurumun faaliyetlerini yürüttüğü yasada ya da rehber ilkelerde spesifik olarak belirtilmeli ve kurumun kararından etkilenebilecek tüm taraflara duyurulmalıdır.

276. Ulusal bir kurumun bir vakadaki sorumlulukları, meselenin bir başka kişi ya da kuruma havale edilmesiyle son bulması gerekmez. Örneğin, söz konusu sorun bir mahkemeye ya da adalet divanına havale edildiyse, ulusal kurum şikayete konu olan sorunla ilgili olarak ilgili mahkeme ya da divanın huzuruna çıkabilmelidir.

Ancak, her türlü durumda, havale edilen şikayetlere ilişkin rehber ilkeler ve prosedürler şikayetlerin tam anlamıyla ve yeteri olarak ele alınmasını garanti etmek için ayrıntılı olarak hazırlanmalıdır.

(c) Karar verme yetkisi

277. Ulusal bir kurum insan hakları ihlallerinden mağdur olanlara yardım sağlamak için tavsiyede bulunma ve havale etmenin ötesinde belli başlı yetkilerle donatılmalıdır. Sağlanacak yardımın türü, büyük ölçüde ihlalin niteliğiyle ilişkilidir. İhlalin etkilerinin giderilebileceği ya da azaltılabileceği durumda, ulusal bir kurum idari bir kararın bozulmasını ya da pratikte veya politika düzeyinde bir değişikliğe gidilmesini buyurabilir. Mağdurun ihlal gerçekleşmeden önceki durumunun yeniden tesis edilmesinin mümkün olmadığı hallerde sağlanacak giderimler, kamu nezdinde özür dilenmesine ya da zararın karşılanmasına veya tazminat ödenmesine hükmetme gibi yöntemleri içerebilir.

278. Ulusal bir kurumun bir soruşturma devam ederken geçici karar ya da geçici tazminat hükmedebilme yetkisi son derece değerlidir. Bu tür geçici kararlar genellikle şikayetçinin soruşturma sürerken ya da uzlaştırma sürecinde durumunun daha kötüye gitmemesini sağlamak amacıyla ya da sürecin müteakip olaylar sonucu tıkanmaması için verilebilir.

(d) İcra edilen kararlar verme yetkisi

279. Ulusal bir kurum kanunen icra edilebilecek ya da bağlayıcı kararlar verme yetkisiyle donatılabilir. Böyle bir yetki, taraflardan birinin belirlenmiş zaman süresi içinde kararlara uymayı reddettiği durumlarda, kurumun daha üst bir makam (örneğin adalet divanı, mahkeme ya da savcılık) yerine geçmesine olanak verir. Fiili icra usulü başka bir organa verilmiş olsa bile, icra edilebilir karar verme yetkisi, ulusal bir kuruma insan hakları ihlalleriyle ilgili şikayetlerde otoritesini güçlendirmesinde hatırı sayılır bir yarar sağlayacaktır.

(e) Kararların yayınlaması

280. Tazmin ve telafi sağlamaya ilişkin diğer yetkilere ek olarak, ulusal kurumlara, genellikle, bir soruşturmanın ya da uzlaşmanın sonuçlarını ilgili süreçte yapılan tavsiyeler ve alınan kararlarla birlikte yayınlama yetkisi verilir. Bu yetki, kelimenin tam anlamıyla, çare kabilinden bir yetki değildir ve tazmin ve telafi sağlayan diğer mekanizmalara bir aradadır. Yine de, bulguları ve kararları yayınlayabilme yetkisi, şikayet mekanizmasının güvenilirliğini sağlamak ve öngörülen yetkiler çerçevesinde azami yararlılığı sağlamak açısından önemli bir önkoşuldur.

281. Karar ve tavsiyeleri yayınlamak kamuoyunu bilgilendirme ve bu konudaki tartışmaları teşvik etmenin yanısıra başka amaçlara da hizmet edebilir. Özellikle şikayete konu olan mesele daha geniş çapta yaşanan ayrımcılık sorunuyla ya da daha sonra meclisin ya da hükümetin bir başka biriminin ele alması gerekebilecek bir haksızlıkla ilgiliyse, karar ve tavsiyelerin yayınlanması özellikle önemli olabilir. Bir incelemenin sonuçlarının yayınlanması aynı zamanda mevcut ve müstakbel şikayetçileri, ilettikleri konuların kurum tarafından ciddiyle ele alındığına inandırmak için etkili bir araç olabilir.

282. İnceleme sonuçlarının yayınlanmasında, mümkün olduğunca tarafların mahremiyetleri göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin, şikayette bulunan kişi hakkında ayrıntıların yayınlanması her zaman gerekli olmayabilir.

C. Re'sen incelemeler ve kamu soruşturmaları

283. Ulusal kurumların resmi bir şikayet olmadan veya bir devlet organından çağrı gelmeden, olası insan hakları ihlalleri konusunda soruşturma başlatma ya da kamu soruşturması açma yetkisi olabilir.

284. Re'sen inceleme yapabilme yetkisi son derece önemli ve büyük etkisi olan bir yetkidir. Çocuklar, kadınlar, yoksullar, evsizler, zihinsel ya da bedensel engelliler, mahpuslar, dinsel, etnik ve dilsel azınlık mensuplarının tamamı, eşit olmayan statülerinden dolayı insan hakları ihlallerine özellikle daha açıktır. Bu hassas grupların haklarından ve bu hakları koruyacak mekanizmalardan haberdar olmamaları ironik ama sıkça yaşanan bir durumdur. Böyle bir bilgiye sahip olursa bile, insan hakları ihlallerinden mağdur olanlar, çoğu zaman kendi

adlarına hareket edecek avukatları ya da savunucularından yoksundur ve resmi bir şikayette bulunmak için bir kamu kurumuna başvurmakta son derece tereddüt edebilirler.

285. Bazen, bakanlıkların ve hükümet birimlerinin soruşturma yapmaya yasal ve idari olarak yetkileri varken, ulusal kurumlara kendi incelemelerini yapma hakkı verilerek bu işlevin tekrarlanmasına pek gerek olmadığı iddia edilir. Bu tür iddiaya dünyanın hemen hemen her yerinde ulusal ve uluslararası insan hakları standartlarının idari mekanizmaya ya da devlet görevlilerinin bilinçlerine yeterince yerleşmediği gerçeğini işaret ederek cevap verilebilir. Örneğin, insan hakları ilkelerine referans verilmeden barınmayla ilgili gerçekleştirilecek bir araştırma, evsizlik olgusunu yalnızca bir konut arzı sorunu olarak değerlendirebilir. İnsan hakları temelli bir bakış açısı, diğerlerine ilaveten, yeterli barınmaya erişim hakkı ve belli grupların özel olarak korunmasını göz önünde bulunduracaktır. Akıl hastalıklarıyla ilgili insan hakları referanslı bir araştırma, sorunu kanuni korumanın analiz edilmesinden öteye geçerek tedavi, rehabilitasyon, eğitim, danışma, ekonomik ve sosyal güvenlik ve ayrımcılıktan korunma hakkı da dahil olmak üzere bir haklar bütünü olarak ele alacaktır.

286. Re'sen inceleme yapma yetkisine sahip ulusal bir kurum, hassas grupların sorunlarını dile getirmelerini sağlama ve nerede yaşanır yaşınsın, insan hakları ihlallerinin genel bir bilgi ve ilgi meselesi olduğunun anlaşılmasına ciddi katkılarda bulunabilir.

1. Hakkında inceleme yapılacak sorunun seçimi

287. Bazı durumlarda, etkili şikayet prosedürleri, insan haklarıyla ilgili mevcut sosyal koşullarının barometresi olarak işlev görebilir. Uluslararası insan hakları sisteminde varolan şikayet prosedürleri uzun yıllardır bu gösterici olma işlevini sürdürmektedir. Belli bir konuya dair iletilen bildirimler özellikle vahim sorunları farketmek ve olumsuz temayülleri saptamak için dikkatle tetkik edilebilir. Bu tür sorunların ya da temayüllerin baş gösterdiği yerlerde, bu konularla ilgili olan organ bu bilgiyi inceleme başlatmak için bir dayanak olarak kullanabilir.

288. Bireysel şikayetleri alma ve kendi soruşturmasını başlatma yetkisiyle donatılmış ulusal kurumlar, iletilen tüm şikayetleri inceleyerek daha ileri bir soruşturma gerektirebilecek bir temayül ya da örneğin var olup olmadığı belirlemek için bu tür bir pratik izleyebilirler.

289. Bununla birlikte, daha önce belirtilen nedenlerden (284 ve 285. paragraflar) ötürü, şikayet mekanizmaları varolan insan hakları tablosunu her zaman tam olarak yansıtmayabilir. Dolayısıyla, ulusal bir kurum, varolan ve muhtemel sorunları tespit etmek için alternatif usuller geliştirmelidir. Bu tür usuller, yerine getirdikleri işlevleri dolayısıyla, bir toplumda varolan güçlükleri ya da sorunları farkedebilmeleri daha muhtemel olan topluluklar ve sivil toplum örgütleriyle ilişkiler geliştirmeyi ve güçlendirmeyi içerir. Ulusal bir kurum aynı zamanda görev alanında bulunanlarla azami teması sağlamak için, gündelik işlerini bu şekilde yürütebilir. Kötü yönetim, hukuksuzluklar ve gerek devlet gerekse de özel kişi ve kurumlar tarafından gerçekleştirilen insan hakları ihlallerini tespit etmede medya bir başka faydalı odak olabilir.

2. Re'sen inceleme yürütmek

290. Gerek gerekli yetkiler gerekse de arzu edilen prosedürlere ilişkin olarak, bireysel bir şikayetin incelenmesiyle, belli bir konu ya da durumun daha genel bir şekilde incelenmesi arasında pek bir fark yoktur. Faaliyet alanlarındaki belirgin benzersizliklere ek olarak, farklılıklar genellikle soruşturma ya da incelemenin amaçlarıyla ilgilidir.

291. Daha önce de belirtildiği üzere, bireysel bir şikayetin incelenmesinin amacı, ihlalin ya da hukuksuzluğun gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit etmek, ve gerçekleştiyse, sorumlu kişi ya da kurumu bulmaktır. Genel anlamda yapılan bir incelemenin benzer amaçları olsa da, yapılan bu inceleme, söz konusu konunun ya da durumun daha geniş etkilerini de göz önünde bulunduracaktır. Bu tür geniş çaplı kaygıların olması, soruşturmacıların, ihlallerin nasıl meydana geldiği; hangi uygulamaların, düzenlemelerin ve politikaların bu ihlallerin oluşmasına katkıda bulunduğu ve varolan durumun iyileştirilmesi ya da ihlallerin tekrarlanmaması için hangi önlemlerin alınması gerektiği gibi daha zor ve büyük etkileri olan sorunları ele almalarını gerektirir.

292. Eğer bir soruşturma “kamu” soruşturması olarak adlandırıldıysa, ulusal bir kurum, bu soruşturmanın

arka planını oluşturan belgelerin ve diğer bilgilerin kamu denetime açık olması ve düzenlenen oturumların tamamının açık bir biçimde düzenlemesi için gerekli somut adımları atmalıdır. Soruşturmanın, bilgi sahibi olan ya da incelenmekte olan konuya ilişkin bir fikir sahibi olabilecek konumda olan kişilerin erişimlerini sağlayacak bir biçimde açık olması için çaba gösterilmelidir.

Takip

293. Takip etme meselesi genellikle ulusal bir kuruma re'sen soruşturma yapılabilmesi yönünde verilen spesifik yetkilerle ilgilidir. Kuruma, tespitlerine dayanarak yaptığı tavsiyeleri, bireysel şikayetlerle birlikte, ilgili hükümet birimine ya da organına iletme yetkisi verilmesi beklenir. Ulusal bir kurum, yasama reformlarının yapılmasında parlamentoda lobi yapma amacıyla diğer yetkilerini de kullanabilir.

294. Takipte bulunmak için kendisine verilen spesifik yetkilerden bağımsız olarak, ulusal bir kurum, soruşturmasının neticelerinin kamuya duyurulması ve mümkün olduğunca yayılmasını sağlamak için her türlü çabayı göstermelidir. Tavsiyeler üzerine alınacak tedbirler dikkatle izlenmeli ve hükümet birimleri ya da yasama organı tarafından bu tavsiyelere cevaben atıldığı adımlar kurumun yıllık raporuna dahil edilmelidir.

D. Adli muamelelerde müdahil olmak

295. Ulusal bir kuruma, insan haklarına ilişkin mevzuat gereğince açılan ya da kendi yetkisinin olduğu insan hakları meselelerini içeren adli muamelelere (genellikle amicus curiae önermeleri verme yoluyla) müdahil olma yetkisi verilebilir. Kurum bu fırsatı mahkemenin ele aldığı davanın insan haklarına dair çıkarımlarının ve ilgili ulusal ve uluslararası standartların farkında olmasını sağlamak için kullanabilir.

296. Adli muamelelere müdahil olma yetkisi otomatik değildir ve müdahillik için mahkeme izni aranmalıdır. Böyle bir iznin verilmesi genellikle kurumun ele alınan konuya ilişkin menfaati olduğunu ispat etmesi koşuluna bağlıdır. Eğer söz konusu dava ulusal insan hakları mevzuatı gereğince açılmışsa, bu iznin alınması pek zor olmayacaktır. Diğer durumlarda ise, ulusal bir kurum, davadaki insan hakları kaygılarını ifade etmeli ve doğrudan uygulanabilecek kanun hükmünün bulunmadığı hallerde, uluslararası insan hakları standartlarının uygulanması için iç hukukta bir kaynak olduğunu göstermelidir.

297. Ulusal bir kurum aynı zamanda görüşleri doğrultusunda kararlar verilebilmesini sağlamak için mahkemede hazır bulunabilir.

SONUÇ

298. Bazıları insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına vakfedilmiş özel bir mekanizmanın kurulması için haklı bir sebep görmemektedir. Bu tür organların kıt kaynakların arif bir biçimde kullanımını olmayacağını ve bağımsız bir yargı sistemiyle, demokratik olarak seçilmiş bir parlamentonun insan hakları ihlallerini önlemekte yeterli olacaklarını savunmaktadırlar.

299. Maalesef, tarihin bize öğrettiği şey farklıdır. Yürütme organının ve yasanın sorumluluklarından bir şekilde ayrılan bir kurum, insan hakları alanında öncü bir rol oynayabilecek konumdadır. İktidarda bulunan hükümetle gerçek ve algılanan mesafesini korumayı başarabilen bu tür bir organ, bir ülkenin vatandaşlarını koruma ve insan haklarına ve temel özgürlüklere saygılı bir kültür geliştirme çabalarına eşsiz bir katkıda bulunabilir.

300. Bu el kitabı ulusal insan hakları kurumlarının kamunun farkındalığını artırma, insan hakları konularında eğitimler verme, hükümete yasama ve politikalar konusunda tavsiyelerde bulunma ve destek verme ve insan hakları ihlalleri iddialarını soruşturma çabalarının etkili bir şekilde yerine getirilmesine katkıda bulunan temel unsurları tespit etmeyi gayret etti. Bu kitap, hem Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Merkezi'nin kendi bünyesinde hem de bu merkezin dışında geliştirilen uzmanlığın bir ürünüdür ve Merkez'in bu alandaki yeni çabalarına bir çerçeve sağlamaktadır.