

ULUSLARARASI HUKUK AÇISINDAN ULUSLARARASI ORGANİZASYONLAR ve İNSAN HAKLARININ KORUNMASI: BİRLEŞMİŞ MİLLETLER ÖRNEĞİ

Bülent ALGAN* - Refik TIRYAKI**

Human rights' protection is one of the most controversial and important issues in modern times. The concept of human rights, which has developed as an issue in international law, has been subject to change both in structure and meaning since the 18th century which helps to prove that this issue is gaining a universal content. In such a framework, it is almost inevitable that a association between the UN, as a universal organisation and human rights as a universal ideal is assumed. This article is on the mechanisms of human rights' protection in the international arena and deals specifically with the UN with respect to this.

Giriş

Hukuk sistemi açısından kişi (süje) olmak o düzenin öngördüğü haklardan faydalanmak ve borçları yüklenebilmek anlamına gelir. Bu nedenle ister ulusal ister uluslararası hukuk kişisi olsun birisi, kendisine tanınan hakları ve yüklenen borçları, belli usullere uyarak, takip hakkına ve yükümlülüğüne sahiptir.

Uluslararası hukuk bakımından kişiler, kural olarak devletlerdir.¹ Bunun temelinde o hukukun öngördüğü haklara sahip olabilme ve borçları yerine getirebilme olanağı vardır. Bir başka anlatımla, uluslararası hukukun kişisinin temelde devletler olması, yalnızca onların belirlenen hakları kullanabilecekleri ve borçları yerine getirebilecekleri varsayımından kaynaklanır. Ancak bu bir olgu değildir; kabule bağlı olarak değişir. Nitekim devletlerin esas kişi olarak kabul edildiği uluslararası hukuk, tarihsel olarak Westphalia Barış Antlaşması sonrasında oluşan uluslararası yaşamın ürettiği hukuktur. Bu nedenle doğal bir gerçeklik olarak kabul edilemez. Bu durumda, tıpkı ulusal hukukta

* Araştırma Görevlisi: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, Genel Kamu Hukuku ABD.

** Araştırma Görevlisi: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, Anayasa Hukuku ABD.

¹ Uluslararası hukuk kişilerinin yalnızca devletler olduğuna ilişkin bkz. International Law, Ronw MOELWEYN-HUGHES (Editor), 6. Edition, J.M.Dent-Sons Ltd. Press, London, 1927, s. 31.

olduğu gibi, uluslararası hukukta da verileri ilişkilerin sonucu olarak algılayıp değerlendirmek gerekecektir.

Bu çalışmada biz öncelikle uluslararası hukuk açısından kişi kavramının anlamını belirleyeceğiz. Daha sonra uluslararası organizasyonların ve bireylerin uluslararası hukukun kişisi olmasını açıklamaya çalışacağız. Bu bağlamda bireylerin uluslararası hukukun kişisi oluşu sürecinde yaşanan bazı tarihsel gelişmeleri de ele alacağız. Daha sonra uluslararası organizasyonlar konusunda bazı kavramsal açıklamalar ve sınıflandırmalar hakkında bilgi vereceğiz. Bu noktada evrensel-bölgesel uluslararası organizasyon ayrımı çerçevesinde Birleşmiş Milletler (BM) örneğini ele alıp uluslararası organizasyonların insan haklarının (geliştirilmesi ve) korunmasındaki işlevlerini açıklamaya çalışacağız.

II- İNSAN HAKLARINI KORUMA MEKANİZMALARI

1- Genel Olarak

İnsan haklarının korunması gereken değerler olarak kabulünün öngörüldüğü 18. yüzyıldan bugüne korumanın anlamı ve boyutu değişmiş, daha doğrusu gelişmiştir. Bu koruma önceleri ulusal boyutta düşünülüp uygulanırken sonraları bunun dışında da belli mekanizmaların oluşturulmasına çalışılmıştır.

Ulus devletlerin kurulmaya başlandığı 18. yüzyılın sonundan itibaren her devlet kendi hukuk sistemi içerisinde, toplumunun devlet anlayışına uygun olarak, bir haklar listesine hukuksal geçerlilik kazandırmıştır. Bunun sonucunda söz konusu belgelerde tanınan hakların korunması sorun olmuş ve koruma mekanizmaları yapılandırılmıştır. Önceleri bu, anayasaya² ya da yasaya bağlı ulusal bir koruma olmuştur. Bunun düşünsel temelini anayasacılık hareketleri; hukuksal gerekçesini ise devletlerin mutlak egemenlikleri oluşturmuştur. Özellikle Westphalia Konferansı sonrasında oluşan ve baskın şekilde, egemen ulus devletlerin esas aktörler kabul edildikleri uluslararası hukuk,³ bireylerin uluslararası hukuk kişisi olamayacağı kuralını kabul etmiştir. Ancak 20.yüzyılın başında, devletlerin pratik ihtiyaçları nedeniyle, uluslararası hukuk alanına kişi olarak giren uluslararası organizasyonlardan sonra, bireylerin de çıkarılan (*derivative*) yetkilere dayalı olarak uluslararası hukukun kişisi olabilecekleri düşünölmeye başlanmıştır. Bu bağlamda 20. yüzyılın ilk yıllarında birey-

² J.A. Andrews- W.D. Hines, *International Protection of Human Rights*, Mansell Pub. Ltd., London, 1987, s. 6.

³ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Clive Archer, *International Organizations*, Routledge, London and New York, Second Edition, 1995, s. 4-5.

lerin uluslararası hukuka kısıtlı haklarla da olsa kişi olarak girişinin örnekleri yaşanmıştır. Böylece uluslararası alanda insan haklarının korunması mekanizmalarının yaratılabileceği gerçeği ortaya çıkmıştır.

2- Ulusal Koruma Mekanizmaları

İnsan haklarının ulusal düzeyde korunmasının düşünsel temelini anayasacılık hareketlerine hukuki temelini ise egemenliğin mutlaklığı anlayışına dayandığını belirlemiştik. İşte bundan hareketle oluşturulan sistem vatandaş kavramı üzerine oturmaktadır. Nitekim hakları korunması gereken kişilerin kimler olduğu sorunu 'vatandaş' tanımlamasıyla örtüşmüştür. Ulusal koruma mekanizmaları bu kişilerin (vatandaşların) kullanılan kamu gücünün organizasyonu ve işlevlerini yerine getirmesi aşamasında sahip oldukları düşünülen meşruiyet dikkate alınarak oluşturulmuştur. Bu nedenle söz konusu mekanizmaların işleyişi sırasında yabancı bir unsurun dışarıdan sisteme müdahale etmesinin engellenmesi için de bir çok araç oluşturulmuştur.

İnsan haklarının ulusal düzeyde korunması mekanizmalarını birinci ve ikinci kuşak şeklinde ayırmak mümkündür. Bunlardan mahkemeler yani dava yolu ilk kuşağın ürünüyken; ombudsman ve insan hakları komisyonları ikinci kuşağın ürünleri olarak sınıflandırılabilir.⁴

3- Uluslararası Koruma Mekanizmaları

İnsan haklarının uluslararası düzeyde korunması, daha önce de değinildiği gibi, uluslararası hukukun kişileri üzerinde değişen anlayışın başlangıcı olan 20. yüzyılın başlarına uzanır. Bu durum egemenlik anlayışındaki değişmeye de işaret etmektedir. Çünkü egemenlik yetkisinin mutlaklığı durumunda, kendi içinde (ulusal) bir insan haklarını koruma mekanizması kurmuş olan devletin, kendi egemenliği dışında bir yapı karşısında sorumlu olması düşünülememektedir. İşte uluslararası düzeyde kurulmaya çalışılan ilk yapılar (sistemler) bu anlayışın kırılmasına işaret etmektedirler.

İnsan haklarının korunması amacıyla kurulan uluslararası mekanizmaların ilki, 1907 tarihli (18.10.1907 tarihli XII. La Haye Sözleşmesiyle oluşturulmuştur) "Uluslararası Ganaim/ Müsadere Mahkemesi" idi. Adı geçen Sözleşmenin 4. ve 5. maddeleri bireylere, bazı hallerde doğrudan Mahkemeye başvuru olanağı sağlıyordu. Mahkemenin yetkisi, başvurucunun istemini; kişinin uyruğu bulunduğu devletin taraf olduğu antlaşmalara, uluslararası hukuk kurallarına ve hukukun genel ilkelere göre incelemek ve karara bağlamak olarak belirlenmişti.⁵

⁴ Bu çalışmanın konusunu oluşturmadığından bu konuda ayrıntıya girmeyeceğiz.

⁵ M. Semih Gemalmaz, *Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş*, Beta Yayınevi, İstanbul, 1997, s. 187.

İnsan haklarının uluslararası bir mekanizma aracılığıyla korunmasının ikinci denemesi ise 20.12.1907 tarihinde El Salvador, Kosta Rika, Guatemala, Honduras ve Nikaragua arasında imzalanan bir anlaşmayla yapılmıştır. "Orta Amerika Adalet Mahkemesi" adını alan yapı, her devletten seçilen birer yargıçtan müteşekkil beş kişiden oluşuyordu. Esas olarak Antlaşan Devletler arasındaki sorunlara bakmak için kurulan Mahkeme, belli bir konuda iç hukuk yollarını tüketen bireyin de bu devletlerden biri aleyhine açtığı davaya bakabilecekti. Birey davasını, Antlaşmada ya da diğer uluslararası belgelerde devlete yüklenen sorumlulukların yerine getirilmemesine dayandırabiliyordu. Bu Mahkeme, 1907-1918 yılları arasında önüne gelen toplam on dava içerisinde beş bireysel başvuruyu inceleyip; bunlardan dördünü iç hukuk yollarının tüketilmediği gerekçesiyle, birini ise esastan reddetmişti.⁶

İnsan haklarının korunması alanında yukarıda alınan iki örnek, tarihsel açıdan taşıdıkları değerin yanında, uluslararası koruma mekanizmasının bölgesel mi evrensel mi olduğu noktasında da önem taşırlar. İlki, evrensel bir düzlemde düşünülmüşken; ikincisi, bölgesel düzlemde düşünülmüş; ilki, yeterli sayıda devlet tarafından onaylanmadığından kadük kalmış olmasına karşın; ikincisi, anıldığı üzere, 1918 yılına dek işlev görmüştür.

Sonuç olarak belirlenmelidir ki, uluslararası koruma mekanizmalarının da tıpkı ulusal hukuktaki mekanizmaların çeşitli kriterlere bağlı olarak ayrıştırılmasında olduğu gibi, başka bir çok kriter ek olarak, etki alanına bağlı bir ayrıma tabi tutulması mümkündür. Bu çerçevede mekanizmaların bölgesel ve evrensel olarak incelenmesi mümkündür. Bu bağlamda bugün bölgesel örgütlerden öne çıkan örnek Avrupa Konseyi iken evrensel örgüt anlamında BM ele alınmalıdır. Biz bu çalışmada evrensel koruma örgütü olan BM üzerinde duracağız.

Burada son olarak insan haklarının korunması alanında yaşanan terim sorununa da işaret etmek gerekir. Konu, bir takım uluslararası belgelerde "*promotion and protection of human rights*" şeklinde formüle edilmektedir. "*Promotion*", standartların belirlenmesi, geliştirilmesi ve yükseltilmesi anlamına gelir. Bu nedenle geleceğe yönelik eylemlerde anlamını bulur. "*Protection*" ise koruma anlamındadır. Bu nedenle, esas olarak önceden gerçekleşen eylemler üzerinde bir çabayı içermesi anlamında geçmişe yönelir. Bu nedenle ikisi arasında

⁶ Semih Gemalmaz, *Ulusalüstü İnsan Hakları*, s. 185-6.

bir çelişki var gibidir. Ancak bu, çözülemez bir çelişki değildir. Bu ikisi birbirini ardarda izleyen eden iki sürece işaret ederler. İnsan haklarının standartlarının belirlenmesi ve geliştirilmesi geleceğe yönelik olumlu çabaları içerirken; koruma, oluşan ihlallerin giderilmesi ile ilgilidir.⁷ Aslında bu geliştirme-koruma farklılığı yalnızca bir terim sorunu olarak görülemez. Çünkü ileride de görüleceği üzere bu iki işlev insan haklarına ilişkin çabalarda farklı işlevleri ifade ettiklerinden kural olarak farklı organlar tarafından farklı araçlarla yerine getirilirler. Bu çalışmada BM bünyesinde insan haklarının hem geliştirilmesine hem de korunmasına yönelik mekanizmalar üzerinde durulurken, sonuçta insan haklarını koruma ve geliştirme işlevlerinin farklı organlar tarafından farklı araçlarla yerine getirilmesinin BM uygulamasında pek de genel kural olmadığı ortaya konacaktır.

Bu bağlamda, insan hakları alanında faaliyet gösteren uluslararası organizasyonların işlevsel kritere göre sınıflandırılması da mümkündür. Örnek olarak, Amerikan Devletleri Örgütü (ADÖ) ve BM bünyesinde kurulan komisyonlar geliştirme işlevine yönelmişken; Avrupa Konseyi bünyesinde örgütlenmiş olan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ve BM bünyesindeki bir çok Komite ağırlıklı olarak koruma işlevine yönelik organizasyonlar olarak kabul edilmektedir. Ayrıca belirtilmelidir ki temelde geliştirme için kurulan bazı organizasyonların sonradan koruma işlevine yönelmeleri de mümkündür. Nitekim bu gelişme Amerikan Devletleri İnsan Hakları Komisyonu (Inter-American Commission on Human Rights) ve BM İnsan Hakları Komisyonu (İHK) (UN Commission on Human Rights) örneklerinde yaşanmıştır.⁸

Anlaşıldığı gibi, BM Antlaşması, BM bünyesinde kurulan mekanizmaya yalnızca geliştirme⁹ değil aynı zamanda koruma¹⁰ görevini de yüklemiştir. Bu nedenle BM sistemi her iki işlev göz önünde bulundurularak açıklanacaktır.

⁷ Karel Vasak, "The Distinguishing Criteria of Institutions", in, *The International Dimensions of Human Rights*, Karel Vasak-General Editor, Philip Alston Editor for English Edition, Vol. 1, Greenwood Press, 1982, s. 216-7.

⁸ Karel Vasak, "The Distinguishing Criteria, s. 217-8.

⁹ BM Kurucu Antlaşması, m. 1/3, 55/c, 62/2.

¹⁰ BM Kurucu Antlaşması, m. 68. Bu madde ile ESK insan haklarının korunması amaçlı komisyonlar kurmakla yetkilendirilmiştir. Aynı doğrultuda bkz. Louis B. Sohn, "Human Rights: Their Implementation and Supervision by the United States", in, *Human Rights in International Law, Legal and Policy Issues*, Theodor MERON(Editor), Clarendon Press-Oxford, Reprint 1989, s. 373.

III- ULUSLARARASI KORUMA MEKANİZMALARININ ORTAK YÖNÜ: ULUSLARARASI ORGANİZASYON

1- Genel Olarak

Uluslararası organizasyonların tanımlanması, diğer pek çok hukuksal kavramda olduğu gibi, değişik görüşlerin değişik bakış açıları altında yapılabilir.¹¹ Nitekim işlevsel, rasyonalist- pozitivist, realist, devrimci ve kriticist bakış açıları¹² soruna, içinde yaşadıkları toplumun siyasaları açısından bakmış ve belli haklılık payları taşıyan açıklamalar getirmişlerdir. İşlevsel, rasyonalist, pozitivist ve realist teoriler, objektiflik ve tarafsızlık konularında sorunlu olmalarına karşın, Avrupa merkezli uluslararası sistem hakkındaki değerlendirmeleri; hükümetin işlev düzeyi ve rolü, hukuk devleti, demokrasi ve bireycilik gibi değerlere yaptıkları vurgularında akılcıdılar.¹³

Burada bütün bu teorilere girmeden uluslararası organizasyonlar konusunda birkaç tanım üzerinde durmak yeterli olacaktır. Uluslararası organizasyonlar en kısa biçimiyle *"bir antlaşma ile kurulan ve uluslararası hukuka tabi olan uluslararası kuruluşlardır"*¹⁴ olarak tanımlanabilirler. Bundan başka, uluslararası organizasyonların uluslararası sürece bağlı olarak tanımlanması da mümkündür. Bu bağlamda Inis Claude uluslararası organizasyonları, *"...uluslararası organizasyon bir süreçtir, uluslararası organizasyonlar ise gelinen zamanda bu sürecin belli bir aşamasının temsilcileridir"* şeklinde tanımlamıştır.¹⁵ Bunun yanında Prof Virally'nin yaptığı ve yaşayan tanım olarak kabul edilen tanımlama belli eksiklerine rağmen, yukarıda verilen ilk tanımda olduğu gibi temel noktaları içermesi bakımından bize de doyurucu gelmektedir. Buna göre uluslararası organizasyon, *"devletlerin bir araya gelmelerinden oluşan toplumun üyeleri arasında yapılan bir antlaşma ile kurulan, daimî bir sistemi ya da organları bulunan ve amacı üyelerinin ortak çıkarlarını gerçekleştirmek olan bir organizasyondur"*.¹⁶ Gerçi bu tanım da formel ya da dar kapsamlı olduğu için eleştirilmektedir. Ayrıca içerdiği kavramların anlamları üzerinde tam bir anlaşma da bulunmamaktadır. Buna karşın genel bir kabul gördüğü söylenebilir.

¹¹ Bu konuda bkz. N.D.White, The Law of International Organizations, Manchester University Press, 1996, s.1-2.

¹² Bu teorilerin konuya ilişkin açıklamaları için bkz. White, The Law of International Organizations, s. 2-22.

¹³ White, The Law of International Organizations, s. 23.

¹⁴ Thomas Buergenthal-Harold G. Maier, *Public International Law*, West Publishing Company, Second Edition, 1990, s. 36.

¹⁵ Nakleden Archer, age, s.2.

¹⁶ Tanım için bkz. White, The Law of International Organizations, , s. 1.

2- Kişilik

A- Uluslararası Hukukta Kişi Kavramı

Ulusal hukuk sistemleri bir çok kişinin katılımı ile oluşmasına karşılık, uluslararası hukuk, sınırlı sayıda kişiden oluşmaktadır. Bu anlamda uluslararası hukukun esas sükelerini (kişilerini) devletler ve isyancıların kurduğu yapılar oluşturur. Uluslararası hukukun esas kişisinin devlet olmasının temelinde belli bir araziye kontrol eden tek yapının o olması vardır.¹⁷ İsyancıların da esas kişilerden sayılmasının temelinde benzer bir neden vardır. Onlarda mücadele ederek koştukları devletten kopardıkları toprak parçasını denetimleri altında tuttuklarından bu sifata layık görülmektedirler. Bu uzun süren bir durum değildir çünkü zaten ya bir devlete katılarak yok olmakta ya da yapılarını belli bir kalıba dönüştürerek devlet haline gelmekte ve tam ve asli sükje olmaktadır.¹⁸

Uluslararası hukukta kural olarak bir varlığın kişi olabilmesi için;

- Uluslararası hukuktan kaynaklanan hak ve borçlara sahip olma yeteneği ve
- Uluslararası hukuktan doğan haklarını uluslararası düzeyde koruyabilme yeteneği, olmak üzere iki yeteneğinin bulunması gerekir.¹⁹

Bu ölçütlerin de ortaya koyduğu husus, uluslararası hukukun tam ve asli sükjelerinin devletler olduğudur.

Uluslararası hukuk açısından bir varlığın kişi statüsüne sahip olabilmesi için anılan haklardan, başka bir varlığın araya girmesine gerek kalmadan yararlanabilmesi de gereklidir. Böylece klasik yazına göre bireylerin uluslararası kişilik kazanması engellenmiş olmaktadır; çünkü bireyin uyruğunda olduğu devletten başka bir devletin eylem ya da işleminden zarar görmesi halinde zararının karşılanması istemini ancak uyruğu bulunduğu devlet aracılığıyla ileri sürebilmektedir.

Devletler, uluslararası hukukun esas ve geleneksel²⁰ sükjeleri olarak kabul edilmekle birlikte, kendi aralarında tam yetkili devlet ve sınırlı uluslararası kişiliğe sahip devlet olarak ayrılmaktadır.²¹

¹⁷ Antonio Cassese, *International Law in a Divided World*, Oxford University Press, Reprint, 1994, USA, s. 74.

¹⁸ Cassese, *International Law*, s. 74.

¹⁹ Hüseyin Pazarcı, *Uluslararası Hukuk Dersleri, II. Kitap*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1993, s. 1.

²⁰ Cassese, *International Law*, s. 74.

²¹ Konumuz devletler olmadığından ayrıntıya inmeyeceğiz. Bu konuda bkz. Pazarcı, *Uluslararası Hukuk*, s. 3, 5-27; Cassese, *International Law*, s.77-80.

Uluslararası toplumun gereksinimlerinin ve eğilimlerinin özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra değişmesi, anılan asli sùjelerin yanında yeni bazı objelerin de uluslararası hukukun kişileri olarak ortaya çıkmasına olanak vermiştir. Bunlar uluslararası organizasyonlar ile bireylerdir. Bu husus, modern uluslararası hukukun ayırıcı ölçütü olarak değerlendirilmektedir.²²

B- Uluslararası Organizasyonun Kişiliği

Uluslararası organizasyonların kişilik kazanması, bireylerin uluslararası hukuk kişiliği kazanmasında yaşanan ideolojik çatışmaların aksine, pratik nedenlere dayanmıştır. Çıkarlarını tek tek takip etmekte zorlanan devletler, belli organizasyonlar kurarak bu amaçlarına ulaşmak istemişler ve özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra, bir araya gelerek, hükümetler-arası organizasyonlar kurmuş ve onlara, belli amaçları gerçekleştirmek üzere görevler yüklemişlerdir. Bu nedenle de onları kendi iradelerinden bağımsız bir irade oluşturabilecek bir yapıda kurarak otonom bazı yetkilerle donatmışlardır.

Öncelikle bilinmelidir ki bir uluslararası organizasyonun hukuksal kişiliği onun varlığının bir sonucudur. Nitekim Uluslararası Adalet Divanı (UAD), BM çalışanlarından birinin üye olmayan devletlerden birinde (İsrail'de) katledilmesi üzerine, BM'nin bu konuda kişi lehine girişimde bulunabilip bulunamayacağına ilişkin sorunda, kendisine tavsiye için başvurulduğunda, (*Reparation Case*²³), BM'nin uluslararası kişiliği olup olmadığı sorununa hiç değinmeden varsaymıştır.²⁴ Aynı şekilde Uluslararası Adalet Daimi Divanı (UADD) da Yunan ve Türk Nüfusunun Mübadelesi Davası'nda (*Exchange of Greek and Turkish Population Case*²⁵) ilgili uluslararası organizasyonun uluslararası kişiliği olduğu varsayımıyla davaya bakmıştır.²⁶

Bir varlığın hukuk düzeninde kişi olabilmesinin temelinde, o düzenin kendisine tanıdığı haklara sahip olabilme ve borçları yüklenebilme durumu olmakla; uluslararası organizasyonların kişi olabilmesinin temelinde de uluslararası hukukun kendilerine tanıdığı haklara sahip olabilme ve borçları yüklenebilme durumu vardır. Bu neden-

²² Cassese, *International Law*, s. 74.

²³ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations & Advisory Opinion*, ICJ Reports, 1949, p. 174 vd. (Ayrıntılı bir anlatım için şu eserlere bakılabilir; David J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, Sweet and Maxwell Pub., 5th Ed., 1998, S. 132-40; Cassese, *International Law*, age, s. 87.)

²⁴ C.F. Amerasinghe, "Principles of the Institutional Law of International Organizations," Cambridge Univ. Press, 1996, s. 69.

²⁵ *Advisory Opinion PCIJ Reports, Series B*, p. 20 vd.

²⁶ Amerasinghe, "Principles of the Institutional Law..." s. 69.

le uluslararası organizasyonların kişi olabilmesi, yukarıda anılan, uluslararası hukukun belirlediği şartları sağlamasıyla mümkündür. Bunun için de bir iradeye gereksinim gösterecektir. Böylece ilk olarak, kurucularından ayrı bir iradesinin varlığının saptanması gerekir.

Kurucularından ayrı bir iradesi saptanan uluslararası organizasyonun kişiliği sorununun iki temelde ele alınması gerekir. İlki ulusal hukuklarda, ikincisi uluslararası hukukta.

a- Uluslararası Organizasyonun Ulusal Hukuk Kişiliği

Uluslararası organizasyonun ulusal hukuk kişiliği sorununda belirlenmesi gereken ilk nokta, uluslararası organizasyonun kişiliğinin kurucu antlaşmada açıkça yer alıp almadığıdır. Bir çok uluslararası organizasyonun kurucu antlaşmasında bu husus açıkça belirtilmektedir. Dünya Gıda Örgütü (FAO) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) Antlaşmaları buna örnek gösterilebilir.²⁷

İkinci sorun, üye devletlerin, bir kişi olarak kurulan uluslararası organizasyonun kişiliğini iç hukuklarında nasıl tanıdıklarıdır.²⁸ Bu, ülkeden ülkeye değişen metotlarla olmaktadır. Örneğin Birleşik Krallık ve Commonwealth üyeleri bunu mutlaka bir iç hukuk işlemi ile yapmakta; Kıta Avrupa'sı ülkeleri antlaşmaların iç hukukta onayıyla ona iç hukukta geçerlik tanımaktadırlar.

Üçüncü husus ise uluslararası organizasyonun üye olmayan devletlerin iç hukuklarındaki kişiliği sorunudur. Bu açıdan uluslararası organizasyon, o devletin mahkemeleri önüne geldiğinde bir belirleme yapılması gerekecektir. O devletin iç hukukuna göre kişilik sahibi olmayan bir uluslararası organizasyonun kişiliğinin de kanunlar ihtilafı hukuku kurallarına göre çözülmesi gerekecektir. Kanunlar ihtilafı hukukunun bu konudaki ilkesi, bir kişinin hukuksal statüsünü ve kapasitesini (ehliyet) onun kendi iç hukukunun belirlediğidir.²⁹ Dolayısıyla kurucu antlaşmasıyla kişilik sahibi olduğu ve kapasitesi belli olan uluslararası organizasyonun iç hukukuna bakılacak ve olumlu sonuca varılacaktır. Nitekim ABD açısından International Tin Council v. Amalgament Inc. davasında; İsviçre açısından Eurofima davasında, Hollanda açısından UNNRA v. Daan davasında bu yaklaşım izlenmiştir.³⁰

²⁷ C.F. AMERASINGHE: "Legal Rights and Capacity", In International Institutional Law, Ed. by. Press, 1994., s. 350.

²⁸ Amerasinghe, "Principles of the Institutional Law..." , s. 71.

²⁹ AMERASINGHE, Legal Rights ..., s. 351

³⁰ Amerasinghe, "Principles of the Institutional Law..." , s. 71-3, ayrıca başka örnekler için bkz. s. 73 dp. 19. Burada Birleşik Krallık için bu tekniğin uygulanma alanı bulamadığını da belirlemek gerekir. Bu konuda bkz. Amerasinghe, "Principles of the Institutional Law..." , s. 75-6.

b- Uluslararası Organizasyonun Uluslararası Hukuk Kişiliği

Uluslararası organizasyonun uluslararası hukuk kişiliği sorunlu bir alandır. Uluslararası organizasyonun uluslararası kişiliği; onun uluslararası hukuka göre belli hak, görev, güç, dokunulmazlık vb. niteliklere uluslararası alanda kendisini oluşturan ya da üyesi bulunan devletlerden farklı olarak sahip olması demektir.³¹ Burada öncelikle uluslararası organizasyonun kişilik kazanması konusunda ileri sürülen iki görüşe işaret etmek gerekir. Bunların ilki uluslararası organizasyonun kişiliğini devletlerin subjektif iradelerine dayandıran görüş (subjektif kişilik); ikincisi ise objektif bazı şartların gerçekleşmesiyle uluslararası organizasyonun kişilik kazanacağını savunan objektif görüştür.

ba- Objektif Kişilik

Objektif kişilik görüşü uluslararası hukuk kişiliğinin, uluslararası hukuk düzeni tarafından, bazı koşulları taşıyan yapılara kendiliğinden verileceğini savunmaktadır.³² Bu durumda kişilik, subjektif görüşün tersine, kurucu devletlerin iradelerinden ya da iradelerinin açıklığa kavuştuğu kurucu antlaşmadan değil uluslararası hukukun kendisinden doğmaktadır.

Objektif teori taraftarları bu kişiliğin atfı için çeşitli kriterler ortaya koymuşlardır. Bunlardan Rama- Montaldi; "(i) *hukukî amaçlarla sürekli bir arada bulunan ve gerekli organlara sahip devletler topluluğu* (ii) *organizasyon ile üye devletler arasında hukukî güç (legal power) ve amaçlar anlamında bir ayırım bulunması* (iii) *sadece bir ya da daha fazla üye devletin hukuk sistemi içerisinde değil de uluslararası alanda geçerli- kullanılabilen hukukî güç ihdası*" şartlarının gerektiğini ileri sürmüştür.³³

bb- Subjektif Kişilik

Subjektif kişilik görüşü uluslararası hukukun asli sükelerinin (kişilerinin) devletler olduğunu ve uluslararası kişiliğinin onların rızası dışında oluşamayacağını savunmaktadır. Dolayısıyla, bir uluslararası organizasyonun kişiliğinin ve kapasitesinin ancak ilgili antlaşmada kendisine tanınan kadar olduğunu, zaten ulusal hukuk sistemlerindeki kişililerin de kişilikten kaynaklanan yetkilerinin birbirinden farklı

³¹ Amerasainghe, "Principles of the Institutional Law...", s. 78.

³² White, The Law of International Organizations, , s. 28; Amerasainghe, "Principles of the Institutional Law...", s. 80.

³³ Aktaran White, The Law of International Organizations, , s. 28; Amerasainghe, "Principles of the Institutional Law...", s. 83. Bu konuda SAYERSTED ve BROWNLIE'nin ayırıcı ölçütleri için ayrıca bkz. Amerasainghe, "Principles of the Institutional Law...", s. 80 dp 37.

olduğunu ileri sürmektedir.³⁴ Bu nedenle uluslararası organizasyonların uluslararası hukuk kişilikleri ancak belli bir grup devletin onları bu kişiliğe ataması ve kapasitesini belirlemesi ile mümkündür.³⁵ Dolayısıyla bu devletler, sahibi oldukları bu takdir hakkını ters yönde de kullanabilirler. Bu nedenle uluslararası organizasyonların kişilikleri çıkarsanmıştır (derivative).³⁶

bc- Yargı Organı Kararları

Uluslar arası organizasyonların uluslararası hukuk kişilikleri konusunda yargı organlarının kararlarına da değinmek gerekir. Bu konuda en önde gelen dava UAD tarafından bakılan ve yukarıda da anılan 'Reparation Case' olarak bilinen davadır. Bu davada UAD, BM'nin ulusal hukuktaki kişiliği konusunda, "Sözleşme (BM Kurucu Antlaşması) üyelerin organizasyon karşısındaki konumunu ona, üyelerin ülkelerinde hukukî kişilik tanıyarak belirlemiştir"³⁷ ifadesiyle yukarıda belirlenen ulusal hukuk kişiliğinin varlığını açıklığa kavuşturmuştur. BM'nin uluslararası hukuk kişiliği konusunda da Divan; "Mahkemenin görüşüne göre, organizasyonun (BM) sadece geniş anlamda bir uluslararası hukuk kişiliği bağlamında açıklanması mümkün olan belli fonksiyonlara ve haklara sahip olması ve onları kullanması, nitekim sahiptir ve kullanmaktadır, istenilmiştir.³⁸ ... Buna göre Mahkeme organizasyonun uluslararası hukuk kişiliğine sahip olduğu sonucuna ulaşmıştır"³⁹ şeklinde karar vermiştir. Bununla birlikte Mahkeme, BM'nin bir devlet olmadığını ya da bir devletle aynı hak ve yükümlülükler sahip olmadığını da altını çizmiş ve uluslararası aktörlerin hiyerarşik sıralamasında ulus devletlerin hâlâ tartışmasız üstünlüğü olduğunu belirlemiştir.⁴⁰ Divan, BM'nin uluslararası hukuk kişiliğinden kastının onun, "uluslararası hukukun bir süjesi olduğu ve uluslararası hukukta tanınan hak ve yükümlülükler sahip olabileceği ve haklarını uluslararası iddialar ileri sürerek gerçekleştirebileceği" anlamına geldiğini belirlemiştir.⁴¹

Sonuç olarak uluslararası organizasyonların uluslararası hukuk kişilikleri birçok etkenden etkilenmektedir. Temelde ulus devletlerin

³⁴ White, "The Law of International Organizations...", s. 28.

³⁵ Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk*, s. 3.

³⁶ Cassese, *International Law*, s. 77.

³⁷ Alıntı için bkz. Amerasinghe, "Principles of the Institutional Law...", s. 79.

³⁸ Buradaki "istem" in tartışılması için bkz. Amerasinghe, "Principles of the Institutional Law...", s. 82.

³⁹ Alıntı için bkz. Amerasinghe, "Principles of the Institutional Law...", s. 81.

⁴⁰ White, *The Law of International Organizations*, s. 34 ; Amerasinghe, "Principles of the Institutional Law...", s. 92.

⁴¹ David J. Harris, *Cases and Materials*, 134.

üstünlüklerini hâlâ korudukları kabul edilse de⁴² bazı uluslararası organizasyonların kişilikleri çıkarsanmış olmanın ötesinde, sistemin özünden kaynaklanan ve doğrudan bu noktadan kazanılan, egemen ya da kendi kendini yöneten topluluklar olmaları⁴³ nedeniyle, potansiyel olarak devletlerin sahip olduğu tipte kişiliğe sahip oldukları ileri sürülmektedir.⁴⁴

Bizce de uluslararası organizasyonların hepsinin aynı kefeye konulması mantığından vazgeçip çeşitli sınıflandırmaların yapılması gerekmektedir. Bu anlamda, konumuz gereği hükümetler-arası uluslararası organizasyonlar dikkate alındığında, uluslararası hukukun geldiği nokta, bizi her şeyi ulus devletlerin eline bırakmaktan alıkoymaktadır. Doğaldır ki bir uluslararası organizasyon temelde, kendisine yüklenen görevlere yönelik haklara sahip olacaktır. Bu nedenle kişiliği çıkarsanmış (*derivative*) olacaktır. Ancak üyelerinden bağımsız organlara sahip bir uluslararası organizasyonun kişiliğini böylece sınırlamak da her zaman mümkün değildir. Nitekim BM bugün başlangıçta düşünülenenden çok daha geniş yetkilere sahip bir uluslararası hukuk kişisi haline gelmiştir.

C- Uluslararası Hukuk Kişiliğinin Sonuçları

Uluslararası organizasyonların uluslararası hukuk kişiliklerinin sonuçlarına gelince; Bu konuda öğretilerde UAD'nin Reparation Case, Effect of Awards Case ve Expenses Case ilamlarına göre sonuçlar çıkarılmaktadır.⁴⁵ Divanın ilamlarına göre bir uluslararası organizasyon, (i) anayasasında zımnen belirlenen ve kendisine yüklenen görevlerini yerine getirmesi için gereken güç ve kapasiteye, (ii) işlevlerini yerine getirebilmesi için gereken güç ve kapasiteye ve (iii) belirlenen amaçlarını gerçekleştirebilmesi için gereken (uygun) güç ve kapasiteye sahip olacaktır.⁴⁶ Bu bağlamda bir uluslararası organizasyonun son tahlilde ne yetkilere sahip olduğu kısaca şöyle belirlenebilir: Bir uluslararası organizasyonun uluslararası hukuk kişiliğinin varlığı onun, (i) üyesi olmayan devletlerle anlaşmalar yapma hakkı, (ii) organizasyon tarafından yürütülen işler hakkında üye devlet yargılarından bağışık olmayı isteme hakkı, (iii) organizasyonda görevli olarak çalışanların üye olmayan devlet ülkelerinde görevlerini yerine getirmek için yaptıkları çalışmalar sırasında korunması hakkı ve (iv) üye olan ya da olmayan

⁴² White, "The Law of International Organizations..." s. 53.

⁴³ Malcolm N. Shaw, *International Law*, 4. Edition, Cambridge Univ. Press, 1997, s. 192.

⁴⁴ White, "The Law of International Organizations..." s. 53.

⁴⁵ AMERASINGHE, *Legal Rights ...*, s. 357-61.

⁴⁶ Amerasinghe, "Principles of the Institutional Law..." s. 97.

devletler tarafından organizasyonun malvarlığına ya da çalışanlarına verilen zararların karşılanması için uluslararası iddialar ileri sürme hakkı olmak üzere dört hakkı olduğunu gösterir.⁴⁷ Uluslararası organizasyon bu haklarını üye olan ya da olmayan devletlerin tümüne karşı kullanabilecektir.

3- Uluslararası Organizasyonların Sınıflandırılması

Uluslararası organizasyonların çeşitli kriterlere göre sınıflandırılması mümkündür. Bu sınıflandırma çeşitli düzeylerde yapılmaktadır. Öncelikle organizasyonun üye yapısına göre bir sınıflandırma yapılabilmektedir. Buna göre uluslararası organizasyonlar Hükümetler-arası uluslararası organizasyonlar (IGO) ile hükümetler-dışı uluslararası organizasyonlar (NGO) olarak sınıflandırılmaktadır.⁴⁸ Bu ayrım Schemers ve Blokker tarafından kamu-özel organizasyonlar (public-private organizations) biçiminde ifade edilmiştir.⁴⁹

Uluslararası organizasyonların ikinci bir sınıflandırması organizasyona üyeliği esas almaktadır.⁵⁰ Burada ayrım, evrensel (açık)- kapalı ikilemi çerçevesinde yapılmaktadır.

Sınıflandırma konusundaki üçüncü ayrım ise organizasyonun ulusal üstü nitelikte olup olmamasına göre yapılmaktadır.⁵¹ Kolaylıkla anlaşılacağı üzere bu ayrımın temelinde ilgili organizasyonun yetkileri ile üye devletlerin yetkileri arasındaki ilişki (geçişme) esas alınmaktadır. Son olarak, Schemers ve Blokker tarafından yapılan sınıflandırmanın son basamağını oluşturan ve bir organizasyonu genel amaçlı ya da teknik-fonksiyonel amaçlı organizasyon şeklinde ayıran sınıflandırmaya da işaret etmek gerekir. Dikkat edilirse burada ayrım temeli, organizasyonun kuruluş amacı ve bir ölçüde işleyişi olmaktadır.

Uluslararası organizasyonların sınıflandırılmasında pek de işlevsel olmayan ölçütler de kullanılabilir; yargısal-yargısal olmayan uluslararası organizasyon; sürekli-geçici uluslararası organizasyon ayrımlarında olduğu gibi.⁵²

⁴⁷ Cassese, *International Law*, s. 86-7.

⁴⁸ Burada doktrinde yapılan Hükümetler-arası uluslararası organizasyon ile devletlerarası uluslararası organizasyon farklılaştırılmasına da işaret etmek gerekir. Bazı yazarlar bunların farklı olduğunu savunmaktadır. Biz bu çalışmada AMERASINGHE'nin yaptığı bu ayrımı dikkate almayacağız. Bu konuda bkz. ARCHER, age, s. 38-9.

⁴⁹ Schemers ve Blokker'in dörtlü ayrımı için bkz. Amerasinghe, "Principles of the Institutional Law...", s. 8-9.

⁵⁰ ARCHER, age, s. 45.

⁵¹ PAZARCI bu konuda ulusal üstü organizasyonların karşıtı olarak eşgüdüm sağlayıcı organizasyonlara yer vermektedir. Bkz. Pazarci, *Uluslararası Hukuk*, s. 112-3.

⁵² Amerasinghe, "Principles of the Institutional Law...", s. 9. Bu çalışma kapsamında biz hükümetler-arası uluslararası organizasyonlar üzerinde durduğumuzdan diğerlerini göz ardı ediyoruz.

Uluslararası organizasyonların kamu-özel ya da hükümetler-arası (IGO) veya hükümetler-dışı şeklinde ayrılması konusunda çeşitli tanımlar verilmiştir. Ancak burada hükümetler-arası organizasyonları (IGO) diğerlerinden (NGO) ayıran bazı ölçütlere işaret etmek yeterli olacaktır. Bunlar (i) devletler arasında bir uluslararası antlaşma ile kurulma, (ii) anayasa olarak adlandırılabilir bir belgeye (kurucu antlaşmaya) sahip olma, (iii) üyelerinden farklı organlara sahip olma, (iv) uluslararası hukuka göre kurulma, (v) genellikle sadece devletlere üyelik tanıma, ölçütleri olarak sıralanmaktadır.⁵³ Hükümetler-dışı uluslararası organizasyonlar bu nitelikleri büyük oranda sağlayamamaktadırlar. Bu nedenle anılan ölçütler hükümetler-arası uluslararası organizasyonları hükümetler-dışı uluslararası organizasyonlardan ayırmak için yeterlidir.

Evrensel (açık)- kapalı ikilemi çerçevesinde yapılan ayırmada ilk işaret edilmesi gereken nokta bugüne kadar hiçbir uluslararası organizasyonun tam olarak evrensel olmayı başaramadığıdır. Bu nedenle 'evrensel' ifadesinden bu yöndeki isteği anlamak, ya da 'evrenselci' biçiminde okumamız gerekmektedir. Bu noktada, üye olacak devletlerde belli kriterlerin aranmasının, organizasyonun evrenselci niteliğine zarar getirmeyeceğini de hatırlatmak gerekir. Çünkü her uluslararası organizasyon belli amaçlar çerçevesinde oluşturulmaktadır. Bu nedenle, söz konusu amaçla bir ilgisi olmayanların organizasyonda yer almaması doğaldır. Evrensel organizasyonlara Milletler Cemiyeti ve BM örnek verilebilir. Kapalı organizasyonlar konusunda ise bir ayırım yapmak gerekir. Bu ayırım, ortak bir amaçla bir araya gelen bölgesel⁵⁴ kapalı organizasyonlar (Council of Europe, ADÖ, ABÖ), ortak bir geçmişe dayandığından bir araya gelen devletlerden oluşan kapalı organizasyonlar (OECD) ve ortak bir ekonomik işlev çerçevesinde bir araya gelen kapalı organizasyonlar (OPEC) temelinde yapılabilir.⁵⁵

Ulusal üstü uluslararası organizasyon niteliğinde tek örnek, Avrupa Birliği'dir. Bu örnekte organizasyonun yetkileri, devletlerden aktarılmıştır. Bir başka anlatımla devletler, yetkilerinden bir bölümünü organizasyona devretmişlerdir. Bu yönüyle Avrupa Birliği diğer organizasyonlardan büyük bir farklılık gösterir.

⁵³ Amerasainghe, "Principles of the Institutional Law...", s. 9-10.

⁵⁴ Bölge teriminin anlamı ve homojen-homojen olmayan bölgeler üzerindeki açıklamalar için bkz. ARCHER, age, s. 46-7.

⁵⁵ Amerasainghe, "Principles of the Institutional Law...", s. 10-2.

IV- ULUSLARARASI HUKUKTA BİREYİN KİŞİLİĞİ

Klasik uluslararası hukuk ya da subjektif öğretiyeye göre bireyler, uluslararası hukuk açısından ancak etkilenen konumunda bulunabilirler. Bu öğretiyeye göre uluslararası hukukun kişileri temelde devletler ve bazen de uluslararası organizasyonlardır.⁵⁶ Bu, Doğal hukuk görüşünün bir yana bırakılıp pozitivist hukuk görüşünün baskın kabul edildiği hukuk anlayışının sonucudur. Doğal hukuk görüşü tarafından yıkılan, devletlerin tartışmasız egemenlikleri görüşünü yeniden inşa eden pozitivist öğretiyeye karşın çağdaş gelişim bireyleri artan oranda uluslararası hukuka katmıştır. Böylece uluslararası hukuk teorisinde bireylerin 'insan hakları'na sahip oldukları ve bunların uluslararası hukukta tanınabileceği kabul edilmiştir.⁵⁷ 20. yüzyıl içerisinde ise ortaya çıkan sosyalist blok ve liberal batı bloğu, uluslararası organizasyonların kişilikleri konusunda çelişmemeleri gibi bireylerin uluslararası kişilik kazanması konusunda da hemfikir kalmışlar ancak bunun sonuçları üzerinde anlaşamamışlardır. Öncekiler kişilik sahibi olmayı sınırlı anlayarak bireylerin uluslararası alanda haklar ileri sürmelerine karşı çıkmışlar; ikinciler ise kişiliği ve onun sonuçlarından olarak hak ileri sürmeyi kabul etmişlerdir.⁵⁸ Özellikle ikincilerin bu yöndeki gelişimi desteklemelerinin temelinde insan hakları doktrini bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak bireylerin haklarının korunması için sadece antlaşmalar yapılmakla yetinilmemiş; bireylere, haklarını ihlal ettiğini iddia ettikleri devletleri belli uluslararası organizasyonlar önünde hesap vermeye zorlayan usuller geliştirilmiştir.⁵⁹

Sonuç olarak bireylere uluslararası hukukta tanınan haklar ve bunların zayıflıkları konusunda şu belirlemeler yapılabilir;⁶⁰ (i) Bireylere usuli haklar tanınmaktadır. Bu haklar uluslararası bir organizasyon önünde belli bir antlaşmayla bireylere sağlanan maddi hakların, hakkında başvuru yapılan devlet tarafından ihlal edilip edilmediğini ortaya çıkarmaya yöneliktir.(ii) Söz konusu usuli haklar yalnızca antlaşmalarla tanınmaktadır. Dolayısıyla yalnızca sınırları iyi belirlenmiş bazı alanlarda (iş ilişkileri ve insan hakları) söz konusu olabilmektedir. (iii) Her devlet bireylere karşı hesap verme durumunda bırakılmamaktadır. (iv) Uluslararası hukukta bireylere tanınan başvuru yolları ile ulusal hukuklardaki başvuru yolları birbirinden farklıdır.

⁵⁶ Shaw, *International Law*, s. 182.

⁵⁷ Antony A D'AMATO, *International Law, Process and Prospect*, Revised Edition, Transnational Pub. Inc. , 1995, s. 204.

⁵⁸ Bu konuda bkz. Cassese, *International Law*, s. 75-6.

⁵⁹ Cassese, *International Law*, s. 75.

⁶⁰ Cassese, *International Law*, s. 100-1.

Bütün bu yetersizliklere rağmen bireylere uluslararası alanda tanınan hareket serbestisinin de küçümsenmemesi gerekir. Çünkü (i) uyrukluğa bağından bağımsız olarak uluslararası organlara devletlerin sorumluluğu yönünde başvuru yapabilmektedirler, (ii) devletler açısından vatandaşları üzerindeki uluslararası sınırsız egemenliğini kaybetmek kolay kabul edilir değildir, (iii) uluslararası denetim uygulamalarının sonuçlarına devletler küçümsenmeyecek bir oranda uymaktadırlar. Yani denetim etkin şekilde işlemektedir.⁶¹

Bütün bunlar dikkate alınarak söylenecek husus, özellikle insan hakları alanında ya da iş ilişkileri gibi sınırları belli alanlarda artık bireyler, uluslararası hukukun süjesi olmuşlardır. Ancak doğaldır ki bu kişilik ne devletlerinki ile ne de uluslararası organizasyonlarınkisi ile karşılaştırılmaz. Buna karşın önemli olan bireyin de artık uluslararası alanda bir değer ifade etmesidir. Bu anlamda bu çalışmanın son bölümünde bireyin bu değerini sürekli kılmaya çalışan organizasyonlardan BM'nin bu konudaki çabaları incelenecektir.

V- İNSAN HAKLARINI KORUMA ve GELİŞTİRME MEKANİZMASI OLARAK BİRLEŞMİŞ MİLLETLER

1- Genel Olarak

İnsan haklarının tarihsel gelişim sürecini, (i) insan haklarının kuramsal planda ortaya çıkışı, (ii) bu fikirlere ulusal düzeyde hukuksal koruma sağlanması ve (iii) sağlanan bu korumanın ulusal düzeyin yanında uluslararası düzeye de taşınması biçiminde özetlemek mümkündür.⁶²

İkinci Dünya Savaşı tüm yıkıcı etkilerinin yanında, insan haklarının korunmasının uluslararası hukukun bir konusu olmasında da önemli bir dönüm noktasıdır. Gerçekten de 1945 öncesi döneme bakıldığında devletin, egemenlik alanı içindeki bireylere nasıl davrandığı sorununun, yukarıda da değinildiği gibi, ilke olarak uluslararası hukukun konusu olarak görülmediği göze çarpar. O dönemde yalnızca kölelik, savaş mağdurlarının ve azınlıkların korunması gibi konularda bu ilkenin dışına çıkılıyordu.⁶³ Craven bu ayrıksı durumları "bir sürekliliğe sahip olmayan, dar kapsamlı ve idealist olmaktan çok büyük oranda politik

⁶¹ Cassese, *International Law*, s. 102.

⁶² Bülent Algan, *The Theory of Human Rights in International Law: Its Present and Future Development in the Light of 'Generations of Rights'*, yayımlanmamış yüksek lisans tezi, The University of Nottingham, Department of Law, 2000, s. 2.

⁶³ Bu ayrıksı durumlar için bkz. ANDREWS-HINES, age, s. 9-10. Ayrıca bkz. Milletler Cemiyeti Sözleşmesi, m. 23.

güdülerin sonucu" olarak niteler.⁶⁴ Diğer bir deyişle bireyin uluslararası hukukun korumaya değer haklara sahip bir sujesi olarak görüldüğü durumlar ayrıksı olmalarının yanı sıra bir düzenliliğe ya da sürekliliğe sahip olmadıkları gibi, korudukları çıkarlar ve sağladıkları koruma bakımından da sınırlıydılar. Son olarak, bireylerin haklarının ulusal hukukun yanında uluslararası düzeyde de korunarak çifte güvenceye kavuşturulması idealinden çok bazı uluslararası-politik çıkarılara hizmet ediyorlardı.

Günümüze bakıldığında, insan haklarının korunmasına ilişkin gelişimin iki boyutlu olduğu gözlemlenir. Bunlardan birincisi, adı geçen korumanın ulusal, bölgesel ve küresel/evrensel tüm seviyelerde güçlendirilmesi, ikincisi ise artan ve değişen gereksinimlere uygun olarak var olan insan hakları listesine yenilerinin formüle edilip eklenmesi ve var olanlarının da değişen koşullara uygun olarak yeniden yorumlanması biçimlerinde özetlenebilir.

İnsan haklarını koruma ve geliştirme mekanizması olarak Birleşmiş Milletler organizasyonu, yukarıda özetlenen tarihsel sürecin son iki aşamasında karşımıza çıkar: bu korumanın uluslararası-evrensel alana taşınmasında ve gerek mevcut insan hakları mөнüsüne yenilerinin eklenip var olanlarının da değişen koşullara uygun yeni içeriklerinin belirlenmesi (promotion), gerek de bunları koruma eyleminin evrensel çapta güçlendirilmesi (protection) aşamalarında.

BM'nin amaçları, kuruluşuna ilişkin Antlaşmanın 1. maddesinde sayılmaktadır. Buna göre BM'nin temel görevlerinden biri de "ayrım gözetilmeksizin herkes için insan haklarına ve temel özgürlüklere saygıyı geliştirip özendirmede uluslararası işbirliğini gerçekleştirmek"tir.⁶⁵ 55. ve 56. maddeler de, BM ile ona bağlı kuruluşları ve Üye Devletleri bu amacı gerçekleştirmekle sorumlu tutmuş; bu amaçla gerek tek başlarına, gerekse işbirliğine giderek ortak hareket etmelerini öngörmüştür. Tüm bu düzenlemeler birlikte yorumlandığında, insan haklarının her düzeyde korunması ve geliştirilmesi için dünya çapında bir dayanışmanın ne denli önemli olduğu ve BM'nin bu dayanışmanın sağlanmasındaki kilit önemi kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. BM Antlaşması'nın BM'ye yüklediği bu görev kaçınılmaz olarak üye devletlerin iç hukuklarına giren kimi konulara karışmasını da gerektirmektedir.⁶⁶

⁶⁴ M.C.R. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on Its Development*, Clarendon Press, Oxford, 1995, s. 6. Ayrıca bkz. David J. Harris, *Cases and Materials*, s. 624-626.

⁶⁵ Birleşmiş Milletler Antlaşması, madde 1(3).

BM'nin insan haklarıyla ilgili kurduğu mekanizmanın *organik ve işlevsel* olmak üzere iki değişik yaklaşımla incelenmesi mümkündür. Organik yaklaşımda BM bünyesinde bulunan ve insan hakları konularıyla uğraşan organlar incelenir. Bu açıdan BM sistemi iki bölüm halinde ele alınacaktır: BM Antlaşması temelinde kurulan sistem ve BM Sözleşmeleri temelinde kurulan sistem. İşlevsel yaklaşımda ise yapılanma değil, üstlenilen işlevler öne çıkacaktır. BM organlarının bu alandaki başlıca işlevlerinin insan haklarının (i) geliştirilmesi ve (ii) korunması işlevleri olduğu gerçeği göz önüne alındığında,⁶⁷ BM'nin kurduğu sistemin, BM'nin (i) insan haklarının geliştirilmesi ile ilgili kurduğu sistem ve (ii) insan haklarının korunması ile ilgili kurduğu sistem, olarak iki aşamada incelenmesi bizim yaklaşımımız olacaktır. Bunlardan birincisi BM organlarının insan hakları ile ilgili standartlar oluşturmasını (standard-setting) ve var olanlarını geliştirmesini, ikincisi ise başvurduğu denetim ve yaptırım mekanizmalarını⁶⁸ içerir. Bu işlevleri yerine getirirken BM organlarının kullandığı araçlara aşağıda değinilecektir. Görüleceği gibi, BM organlarının insan haklarını 'geliştirme' işlevini, yeterli olmamakla birlikte küçümsenemeyecek bir başarıyla yerine getirdiği söylenebilir. Ne var ki, gerek gözetim-denetim mekanizmalarının zorlayıcı tedbirlerle desteklenmemiş olması ve üye devletlerin isteksizliği nedeniyle işletilememesi, gerek ihlalin ortaya çıkması durumunda uygulanacak caydırıcı yaptırımların yokluğu gibi nedenlerle BM'nin insan haklarını 'koruma' işlevini tatmin edici bir seviyede yerine getirdiğini söylemek gerçekçi olmayacaktır.

2- Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Mekanizmasına Organik Yaklaşım

Birleşmiş Milletler'in insan haklarının korunması ve geliştirilmesi ile ilgili oluşturduğu yapılanmanın göze çarpan en belirgin özelliği, karmaşıklığıdır. Buna yol açan başlıca nedenler, BM bünyesi içinde koruma ve geliştirme işlevlerini üstlenmiş çok sayıda organa rastlan-

⁶⁶ Thomas Buergenthal - Harold Maeir, Public International Law, s. 38. Bu müdahaleyi yansıtan bazı örnekler için bkz. C. STROHAL, "The United Nations Responses to Human Rights Violations", s. 347-376, in, K.E. MAHONEY & P. MAHONEY (Editors), Human Rights in Twenty-First Century, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, s. 349-350.

⁶⁷ Karel Vasak, "The Distinguishing Criteria of Institutions...", s. 215-216. David Harris, BM İnsan Hakları Komisyonu ile ilgili değerlendirmesinde, haklı olarak bunlara "standartları oluşturma"yı da eklemektedir. Bkz. David J. Harris, Cases and Materials, s. 628-629. Standartları geliştirmek daha önce oluşturulmuş standartların varlığını gerektirdiğinden, standartları oluşturma eylemini "geliştirme" işlevi içinde ele alacağız.

⁶⁸ BM mekanizmasına organik yaklaşımın sergileyeceği gibi, BM bünyesinde insan hakları sorunlarıyla uğraşan pek çok organ vardır. Ayrıca bu organlara ait farklı denetim ve yaptırım mekanizmaları kabul edilmiştir ki, bu da konuya işlevsel yaklaşılması sırasında ele alınacaktır.

Komite⁷⁰ tarafından hazırlanıp sunulan raporlar doğrultusunda görüşülüp karara bağlanır.

Genel Kurul, BM Antlaşması'nın 22. maddesi gereğince, işlevlerini daha sağlıklı yerine getirebilmek için kendisine bağlı çalışan yardımcı organlar oluşturabilir. Genel Kurul yine bu amaçla değişik zamanlarda birtakım Ad Hoc komisyonlar ve özel komiteler oluşturarak daha spesifik sorunların üstesinden gelmek yoluna da başvurmuştur.⁷¹

BM Antlaşması ile kurulması öngörülen ve BM'nin temel organlarından bir diğeri olan *Ekonomik ve Sosyal Konsey* (ESK), Birleşmiş Milletler'in uluslararası ekonomik ve sosyal işbirliği ile insan haklarına evrensel saygının geliştirilmesi ve gözlemlenmesinden sorumlu temel organıdır. ESK kural olarak çalışmalarının büyük bölümünü Antlaşmanın 68. maddesinin kendisine verdiği yetkiye dayanarak oluşturduğu bağlı organları (komisyonlar ve komiteler) aracılığıyla ve bu organların sunduğu raporlarla yerine getirir.⁷²

İnsan Hakları Komisyonu da ESK'ye bağlı çalışmak üzere 1946'da kurulmuş; insan hakları ile ilgili çalışmalar yapmak, tavsiyelerde bulunmak ve sözleşme taslakları hazırlamak görevleriyle donatılmıştır. Ayrıca ESK'nin 1102, 1235 ve 1503 sayılı kararlarıyla Komisyona bireysel başvuru hakkı tanınmıştır. Tüm bu işlevleriyle İnsan Hakları Komisyonu, BM'nin insan hakları alanında yürüttüğü çalışmaların 'baş mimarı' olarak nitelendirilebilir. Gerçekten de, 1948 yılında İnsan Hakları evrensel Bildirgesi'ni hazırlayan Komisyon, daha sonra insan haklarına ilişkin pek çok alanda yaptığı çalışmalarla aşağıda bahsedilecek olan geliştirme işlevine, standartları oluşturmak yoluyla büyük katkılarda bulunmuştur.⁷³

İnsan Hakları Komisyonunun yanında, Komisyona yardımcı olmak üzere, ESK tarafından insan hakları ile ilgili bazı spesifik konularla ilgilenen alt komisyonlar da kurulmuştur. Bunlardan İnsan Haklarının *Desteklenmesi ve Korunması Alt Komisyonu*, Komisyona bağlı çalışan en temel alt komisyondur.⁷⁴

⁷⁰ Genel Kurul, işlevlerini kendisine bağlı olarak çalışan bir dizi Komiteler aracılığıyla yerine getirmektedir. Bunlardan Üçüncü Komite sosyal, insani ve kültürel konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Bununla birlikte diğer Komiteler de bazı durumlarda insan haklarını ilgilendiren konularda çalışmalar yapabilmektedirler. Bununla ilgili olarak bkz. E. Schwelb ve P. Alston, *The Principal Institutions and Other Bodies Founded Under the Charter*, in, Karel VASAK, age, 231-301, s. 232-234; G. NETTHEIM, *The UN Charter-Based Human Rights System: An Overview*, in, Sarah PRITCHARD (Ed.), *Indigenous Peoples, the United Nations and Human Rights*, Zed Books, The Federation Press içinde, 32-40, s. 32.

⁷¹ Örnekler için bkz. E. Schwelb ve P. Alston, *The Principal Institutions*, s. 235-239.

⁷² ESK'ya bağlı çalışan organların tam listesi için bkz. <http://www.un.org/esa/coordination/ecosoc/subsidiary.htm> (İnternet'e giriş tarihi: 04 Aralık 2001).

⁷³ Bkz. <http://www.unhchr.ch/html/menu2/2/chr.htm> (İnternete giriş tarihi 04 Aralık 2001).

⁷⁴ Bu alt komisyonla ilgili olarak bkz. <http://www.unhchr.ch/html/menu2/2/sc.htm> (İnternete giriş tarihi 04 Aralık 2001). Alt komisyonlarla ilgili olarak bkz. Schwelb ve P. Alston, *The Principal Institutions*, s. 251-254, Shaw,

İnsan Hakları Komisyonu, alt komisyonlardan başka, var olan standartların daha da geliştirilmesini düşündüğü daha özel alanlara ilişkin *çalışma grupları (working groups)* oluşturmak yoluna da başvurmuştur.⁷⁵

Bunlardan başka, BM'nin temel yargı organı olan ve Statüsü BM Antlaşması'nın tamamlayıcısı sayılan Uluslararası Adalet Divanı da, gerek davalarda, gerekse tavsiye niteliği taşıyan yorumlarında önüne gelen insan hakları sorunlarına eğilmiş, bazen de kendisini doğrudan bir insan hakları sözleşmesini yorumlar bulmuştur. Uluslararası Çalışma Örgütü, Dünya Sağlık Örgütü gibi uzmanlaşmış kuruluşlar da yetki alanlarına giren konularla ilgili olarak BM organları ile işbirliğine gitmekte; hükümet dışı kuruluşlarla birlikte bu organlar için bilgi ve fikir alışverişi sağlamak gibi yollarla insan haklarının korunması ve geliştirilmesi işlevlerine katkıda bulunmaktadır.

Son olarak, 1993 tarihli İnsan Hakları Uluslararası Konferansı sonucu kabul ve ilan edilen Viyana Bildirisi ve Eylem Programı⁷⁶ ışığında kurulan *BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği* üzerinde durmak gerekmektedir. Yüksek Komiserliğe yüklenen görevler; (i) Tüm insanların insan haklarından yararlanmasını desteklemek, (ii) Birleşmiş Milletler'in insan haklarıyla ilgilenen yetkili organları tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirmek ve tüm insan haklarıyla temel özgürlüklerin korunmasını geliştirmek amacıyla bu organlara önerilerde bulunmak, (iii) insan haklarından tam anlamıyla yararlanılmasını engelleyen sorunları çözülmesi ve insan hakları ihlallerinin devamlılığının engellenmesi için çaba harcamak olarak özetlenmiştir.⁷⁷ Bu görevler, BM bünyesinde oluşturulan insan haklarını koruma ve geliştirme mekanizmasının etkinliğini arttırmaya yöneliktir.

B- Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri Temelinde Kurulan Sistem

Bu gruba giren organlar hukuksal dayanaklarını insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla BM Genel Kurulu tarafından çeşitli tarihlerde kabul edilen sözleşmelerden alırlar.

International Law, s. 228-229, David J. Harris, Cases and Materials, s. 629-630. Bu alt komisyonlardan biri olan Kadının Statüsüne İlişkin Alt Komisyon'un statüsü, kadın-erkek eşitliğine verilen önemin göstergesi olarak daha sonra (1946 yılında) Komisyon olarak değiştirilmiştir.

⁷⁵ Örnek olarak şu anda 'gözetiminde işkence ile diğer zalim ve insanlık dışı muamelelere karşı korumayı güçlendirmek' amacıyla çalışmalar yürütülmektedir. Bkz. <http://www.unhcr.ch/html/menu2/2/chrinto.htm> (İnternete giriş tarihi 04 Aralık 2001).

⁷⁶ Bkz. <http://www.unhcr.ch/html/menu5/wchr.htm> (İnternete giriş tarihi 04 Aralık 2001). Bu Bildirinin metni için bkz. [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument) (İnternete giriş tarihi 04 Aralık 2001).

⁷⁷ G.A. Resolution 48/141, G.A.O.R., Supp. 49, s. 261.

Kısaca değinmek gerekirse, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, sergilediği ilerici yaklaşımla insan haklarının gelişme süreci içinde önemli bir aşamayı simgeliyordu. Ancak Bildiri hukuksal bir bağlayıcılığa sahip bir belge olarak tasarlanmamıştı; yükümlülük yüklemekten çok bildirici nitelikteydi,⁷⁸ 'tüm halklar için ulaşılması gereken ortak bir standart' olarak görülüyordu,⁷⁹ Bundan sonra yapılması gereken, bu standartların Devletleri hukuken bağlayıcı belgelerde düzenlenerek korunmasının sağlanmasıydı. Birleşmiş Milletler insan hakları sözleşmelerinin düşünsel temelinde işte bu amaç yatmaktadır. Ne var ki, farklı ideolojilere ve dolayısıyla insan hakları konusunda farklı fikir ve önceliklere sahip olan devletlere bunları kabul ettirmek çok zor olmuştur. Bu nedenle 'İkiz sözleşmeler' olarak da anılan Kişisel ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 1966'da kabul edilmesine kadar geçen yaklaşık yirmi yıllık süre, tam anlamıyla bir zaman ve enerji kaybı olarak değerlendirilebilir.⁸⁰

BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen insan haklarına ilişkin Sözleşmelerden altısı,⁸¹ içeriklerinde bulundurdukları hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi ve korunmasını gözleyip denetlemek amacıyla bağımsız organlar oluşturmuşlardır. Diğer bir deyişle, BM Sözleşmeleri temelinde kurulan sistem içerisinde çalışmalarını sürdüren altı Komite vardır. Bu Komiteler şunlardır: Irk Ayrımcılığını Kaldırma Komitesi, İnsan Hakları Komitesi, Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Kaldırılması Komitesi, İşkenceye Karşı Komite, Çocuk Hakları Komitesi ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi. Bunlara ek olarak, henüz yürürlüğe girmemiş olan Göçmen İşçilerle Aile Üyelerinin Hakları

⁷⁸ David J. Harris, *Cases and Materials*, s. 636; A. WILLIAMS, "The United Nations and Human Rights", 114-129, in, *International Institutions of Work*, Paul Taylor - A. GROOM (Editors), Pinter Pub., London, Reprint 1990, s. 118.

⁷⁹ David J. Harris, *Cases and Materials*, s. 636.

⁸⁰ A. WILLIAMS, "The United Nations and Human Rights" s. 118.

⁸¹ Bu Sözleşmeler şunlardır: Her Türlü Irk Ayrımcılığının Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme (1965), Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi (1966), Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Kaldırılması Sözleşmesi (1979), İşkence ve Başka Zalimce, İnsanlık dışı ve Onur Kırıcı Davranış ya da Cezaya Karşı Sözleşme (1984) ve Çocuk Haklarına Dair Sözleşme. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi (1966) 17. maddesinde gözetim ve denetim organı olarak Ekonomik ve Sosyal Konsey'i göstermiş, ancak takip eden maddelerde başka organları da bu mekanizmanın içine sokarak yapının hantal ve karışık olmasına yol açmıştır. Bu nedenle Ekonomik ve Sosyal Konsey'in, kendisine Sözleşmenin uygulanmasının gözetiminde yardımcı olması için oluşturduğu Çalışma Grubu, oldukça yetersiz kalmıştı. Bu sakıncaları gidermek için 28 Mayıs 1985 tarih ve 1985/17 sayılı ESK kararıyla (22. Kurul Toplantısında) Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi kuruldu. Böylece bu Sözleşme metninde yer almayan bir Komiteye varlık kazandırılmış oldu.

Uluslararası Sözleşmesi de yeni bir Komitenin bu sisteme katılacağını haber vermektedir.⁸²

Sözleşmelerin ilgili maddelerine göre adı geçen Komitelerin, seçimle işbaşına gelen, alanlarında uzman, ahlak nitelikleri yüksek ve kişisel kapasitelerine göre kendi adlarına hareket eden kişilerden oluşması gerekmektedir. Sözleşmelerde düzenlenen bir başka konu da üyelerin seçiminde eşit coğrafi dağılıma dikkat edilmesidir. Bununla amaçlanan, belli bir coğrafya parçası üzerindeki devletlerin dünyanın diğer kısımlarına oranla adaletsiz biçimde daha fazla temsil edilmesinin önlenmesi ve “değişik uygarlıklarla temel hukuk sistemlerinin temsil edilmesi”⁸³ ilkesinin yaşama geçirilmek istenmesidir. Bu arzunun uygulamada yaşama geçirilemediği görülmektedir. Örneğin İnsan Hakları Komitesinde Batı Avrupa ile diğer Batı ülkelerinden gelen temsilcilerin ezici üstünlüğü varken, Afrika kıtası çok zayıf temsil edilebilmektedir. Diğer bir eleştiri ise, Komite üyelerinin cinsiyet dağılımındaki erkekler lehine ortaya çıkan dengesizliktir. Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Kaldırılması Komitesinde ise durum tam tersidir.⁸⁴ Son olarak da, çalışma süre ve usullerini kendileri belirleyen bu Komitelerin çalışma sürelerinin öngörülen amaç ve yapılması gereken işler bakımından yetersiz kaldığını belirtmek gerekmektedir.

3- Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Mekanizma İşlevsel Yaklaşım

Birleşmiş Milletler yapılanması içinde insan hakları ile ilgilenen organlar, varlıklarını borçlu oldukları hukuksal kaynak –bir Sözleşme ya da BM Antlaşması- hangisi olursa olsun, her zaman iki işlevden birini, bazen de her ikisini üstlenirler: insan haklarının ‘korunması’ ile insan haklarının ‘geliştirilmesi’ işlevleri.⁸⁵

‘Geliştirme’ işlevinden anlaşılması gereken, yukarıda da değinildiği gibi, BM organlarının çeşitli olanakları kullanarak yeni standartlar oluşturması, var olan standartları da yeni koşullara uydurmasıdır. Bu işlev geçmişe değil, geleceğe ilişkin sonuçlar doğurur; yol göstericidir

⁸² Bu Komitelerle ilgili olarak bkz. Shaw, International Law, s. 232-247.

⁸³ Bkz. KSHS, md. 31(2).

⁸⁴ Bu eleştirilerle ilgili olarak bkz. David J. Harris, Cases and Materials, s. 647; Hilary Charlesworth, “The United Nations Treaty-Based Human Rights System: An Overview”, s. 66-73, in, Sarah. PRITCHARD (editor), age, s. 67.

⁸⁵ Karel Vasak, bu iki işlevin pek ender olarak aynı organda birleştiğini, ilke olarak her organın bu işlevlerden yalnız birini üstlenebileceğini savunur. Bkz. Karel Vasak, “The Distinguishing Criteria of Institutions..”, s. 215. Aşağıda açıklanacağı gibi, bu işlevlerin aynı organda birleşmesi, ender rastlanılan bir durum olmadığı gibi, aynı işlemle iki işlevin birlikte yürütülmesi de mümkündür.

ve ideal (dolayısıyla da soyut olan) standartları belirler. Bunun sonucunda da, 'koruma' işlevinden farklı olarak 'geliştirme' işlevinin etkin olarak yerine getirilmesi için BM organları, yaptırım mekanizmalarına gereksinim duymazlar. Devletlerin bu standartlara uygun davranmaya zorlanabilmeleri ilke olarak devletlerin bu standartlarla bağlanmayı, üstlendikleri yükümlülüklerini yerine getirmediklerinde ise sorumlu tutulabileceklerini kabul etmelerine bağlıdır. Diğer bir deyişle, bu standartlar ancak hukuken bağlayıcı bir sözleşmenin içeriğini oluşturmalı, devlet de bu sözleşmeye imzacı taraf olarak katılmış olmalıdır ki o devlet üzerinde uygulanabilecek bir zorlamadan söz edilebilsin.

Devletin insan hakları ve özgürlüklerine ilişkin olarak belirlenen standartlara uymaya zorlanması, birtakım denetim ve yaptırım mekanizmalarıyla olanaklı olabilir. Bu noktada, insan hak ve özgürlüklerinin 'korunması' işlevi karşımıza çıkar. 'Koruma' geleceğe değil, geçmişe ve içinde bulunulan ana dönüktür ve 'geliştirme' işlevinin yerine getirilmesiyle formüle edilen soyut standartların somuta indirgenmesiyle, gerçek hayata uygulanmasıyla ilgilidir. Bir örnekle açıklamak gerekirse, KSHS ile kurulan İnsan Hakları Komitesi'nin Sözleşmede düzenlenen bir hak ya da özgürlüğü 'genel görüş' (general comment) yoluyla yorumlayarak onun unsurlarının açıklığa kavuşturması eylemiyle yerine getirdiği işlev, 'geliştirme' işlevidir. Buna karşılık Komitenin kendisine yapılan birey başvurusunu değerlendirmesi ile yaptığı denetim sonucunda şikayet edilen devletin Sözleşme yükümlülüğünü çiğnediğini tespit etmesi durumunda yerine getirdiği, 'koruma' işlevidir.

A- Geliştirme İşlevi: Birleşmiş Milletler Organlarının Sahip Oldukları Araçlar

İnsan hakları standartlarının geliştirilmesi amacına yönelmiş her türlü yorum fırsatı bu kategoride değerlendirilmelidir. Bu anlamda, yukarıdaki örneğe tekrar dönecek olursak, İnsan Hakları Komitesi'nin Sözleşmeciler Devletlerden biri tarafından sunulmuş olan raporu, ya da bir bireysel başvuruyu incelerken –ki hem rapor verme sistemi, hem de birey başvurusu ilke olarak 'koruma' işlevini yerine getirmek üzere düzenlenmişlerdir- Sözleşmede yer alan ve çiğnediği ileri sürülen bir hakla ilgili olarak, o hakkın daha etkin korunmasına hizmet edeceği varsayımı ile yaptığı genel içerikli bir tespit, yorum ya da öneri, 'geliştirme işlevinin bir parçasıdır. Komite, örnek olarak, İnsan Hakları Komitesi'ne bireysel başvuruyu düzenleyen KSHS' ye Ek Protokolün 1. maddesinde geçen ve fakat tanımlanmamış olan 'mağdur' kavramının ne anlama geldiğini bir bireysel başvuruyu incelemesi sırasında

açıklamıştır.⁸⁶ Komitenin, bireysel başvuruları incelerken 'geliştirme' işlevine ilişkin olarak yaptığı en büyük katkı ise 'yasa önünde eşitlik' ilkesini düzenleyen 26. madde ile ilgili olanıdır. Komite 26. maddede belirtilen bu ilkenin uygulanmasını denetlerken KSHS' deki hak ve özgürlüklerle kendisini sınırlamayıp çok daha geniş yorumlamış, bu ilkenin uygulama alanını, Sözleşmenin 2. maddesinde düzenlenen ve yalnızca Sözleşmede koruma altına alınan hakları kapsayan ayrımcılık (discrimination) yasağını da aşarak ekonomik, sosyal ve kültürel hakları da içine alacak şekilde genişletmiştir.⁸⁷

Bu açıklamaların ışığında BM insan hakları organlarının, insan haklarını geliştirme işlevlerini yerine getirirken aşağıdaki araçlardan yararlandıkları söylenebilir:

Genel Görüşler (General Comments), İnsan Hakları Komitesi ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi tarafından hazırlanan, ilgili Sözleşmenin genel uygulamasını gösteren yorumlardır. Bunlar, belirli bir devlet için hazırlanmazlar.⁸⁸ Uygulamada İnsan Hakları Komitesi, bildirdiği her genel görüşte seçtiği bir Sözleşme hakkını ya da haklar grubunu ele almış, ilgili maddenin devletlere ne tür yükümlülükler yüklediği, hangi hususların ilgili hak kapsamında değerlendirilmesi gerektiği gibi konular üzerinde durmuştur. Örneğin Komite, Sözleşmenin 6. maddesinde düzenlenen yaşama hakkına ilişkin 6 Numaralı Genel Görüşünde, İmzacı Devletlerin kişilerin yaşama haklarının korunmasıyla ilgili pozitif yükümlülüklerinin de olduğunu vurguladıktan sonra, devletlerin 'çocuk ölümlerinin azaltılması' ile ilgili pozitif yükümlülüklerine değinmiş, salgın hastalık ya da yetersiz beslenme nedenleriyle meydana gelen çocuk ölümlerinden Sözleşen devletlerin sorumlu olacağını ima etmiştir.⁸⁹ Yaşama hakkına ilişkin ikinci genel görüşünde⁹⁰ ise, nükleer silahların tasarımı, denemesi, üretimi, bulundurulması ve yayılmasının yaşama hakkına yönelik en büyük tehditlerden biri olduğunu belirtmiş (paragraf 4), bunların yasaklanarak her birinin 'insanlığa karşı suç' olarak ilan edilmesini önermiştir (paragraf 6).

⁸⁶ Bu başvuru, Aumeeruddy-Cziffra/ Mauritius Olayıdır (Mauritiuslu Kadınlar Olayı). 1 Selected Decisions, Human Rights Committee, 1981, s. 67.

⁸⁷ David Harris, "The International Covenant on Civil and Political Rights and the United Kingdom: An Introduction", 1-41, in, The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law, HARRIS & JOSEPH (editors), Oxford, Clarendon Press, 1995, s. 18.

⁸⁸ Dominic McGoldrick, "The United Nations Convention on the Rights of the Child", 5 International Journal of Law and the Family (1991) 132-169, s. 156.

⁸⁹ Report of the Human Rights Committee to the Thirty-Seventh Session of the General Assembly, A/37/40, s. 93-94, paragraf 4 (1982).

⁹⁰ 14 Numaralı Genel Yorum. Report of the Human Rights Committee to the Fourtieth Session of the General Assembly, A/39/644; CCPR/C/21/Add. 4 (1984).

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi de, belki de en çarpıcı olarak nitelenebilecek Genel Görüşünde, Sözleşmenin 2. maddesiyle Taraf Devletlere yüklenen sorumluluğun ne anlama geldiğini açıklarken,⁹¹ Sözleşmede yer alan bazı hakların korunmasının tıpkı kişisel ve siyasal hakların korunmasında olduğu gibi hemen etki doğurduğunu ve acil eylem (immediate action) gerektirdiğini belirterek devletlerin sorumluluğu ile ilgili muğlaklığı gidermiş, bu hakların yargı organları önünde de ileri sürülebilme niteliğine sahip (justiciable) haklar olduğunu belirterek Sözleşmedeki hakların hiç değilse bir bölümünün etkin bir biçimde korunabilmelerinin önünü açmıştır.

Bu noktada, İnsan Hakları Komitesi tarafından hazırlanan genel içerikli bu görüşleri, KSHS'nin 40. maddesinde düzenlenen genel görüşlerden ayırmak gerekir. Komite, ilgili maddeye göre Sözleşmeye Taraf Devletlerin sundukları raporları inceler ve bu incelemenin sonunda Taraf Devletlere kendi raporlarıyla birlikte uygun gördüğü genel görüşleri iletir. Görüldüğü gibi Sözleşme metninde sözü edilen genel görüşler, Taraf Devletin Komiteye sunduğu raporun içeriği ile ilgili görüşlerdir; genel nitelikli görüşler değildir. Bir başka ifadeyle, tam anlamıyla sunulan rapor aracılığıyla Komitenin ilgili Devleti denetlemesi amacına hizmet eder. Devletin, Sözleşmenin uygulanması ile ilgili eksikliklerini belirtip bunların giderilmesine ilişkin önerilerde bulunur.⁹² Uygulamada İnsan Hakları Komitesi, 1992'den beri, 40. maddeye dayanarak hazırladığı genel görüşlerini, bu isimle değil, Devlet raporunu incelemesinin ardından hazırladığı raporun son kısmında 'Sonuçlandırıcı Görüşler' (*Concluding Comments*) başlığı altında bildirmektedir. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi ise devlet raporlarını incelemesinin ardından ileri sürdüğü aynı tür görüşleri 'Son İzlemler' (*Concluding Observations*) olarak adlandırmaktadır.

'Öneriler' (*Suggestions*) ve 'Genel Tavsiyeler' (*General Recommendations*) ise, Irk Ayrımcılığını Kaldırma Komitesi ile Çocuk Hakları Komitesi tarafından ileri sürülen görüşlerdir. Bunlar da KSHS'nin 40. maddesinde belirtilen, Devletlerce sunulan raporların

⁹¹ KSHS 2. maddenin 1. bendinde "bu Sözleşmede tanınan hakları sağlamayı" ifadesi yer alırken ESKHS' de ise "girişimlerde bulunmayı" (*to take steps*) ifadesi kullanılmıştır. Bu farklılık daha sonra tartışmalara neden olmuş, KSHS' nin 2. maddesinin Devletlere geleceğe ilişkin bir yükümlülük yüklediği, dolayısıyla içinde bulunulan zamanki durumla ilgili olarak Sözleşen Devletlerin sorumlu tutulamayacağı, çünkü Devletlerin Sözleşmedeki haklarla ilgili yükümlülüğünün ancak eldeki maddi olanaklarla sınırlı olduğu görüşü ortaya atılmıştır. Bu görüşe karşı Komite, 3 Numaralı Genel Görüşünü açıklamıştır. General Comment No. 3, Fifth Session, UN Doc. E/1991/23 (1990).

⁹² Elizabeth Evatt, "Periodic Reporting: The International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women", in, Sarah PRITCHARD (editor), age, 135-150, s. 142.

incelenmesine dayanan, Sözleşmelerin uygulanmalarındaki eksikliklerle bunların giderilmesi için yapılan önerileri içeren genel görüşlerle aynı karaktere sahiptir. Ancak Irk Ayrımcılığını Kaldırma Komitesi, Sözleşmede kendisine tanınmış olan 'öneriler' ve 'genel tavsiyeler' bildirme yetkisini yorumlarken, Sözleşmeyi hazırlayanların iradelerini araştırmış; sonuçta önerilerde bulunma görevi ile kendisine yüklenen görevin raporlarda yer alan özel durumlara ilişkin olduğunu, genel tavsiyeler bildirme görevinin ise Komiteye devlet raporlarıyla bağlı kalmaksızın genel içerikli tavsiyeler hazırlamak yetkisini verdiğini belirtmiş, bu görüşüne dayanarak daha sonra bu tür tavsiyeler hazırlamıştır.

Bunlardan başka, BM insan hakları Sözleşmeleri temelinde kurulan tüm Komiteler, ilgili Sözleşmelerde yer alan hükümlere göre, –bazı Komiteler ESK aracılığıyla olmak üzere- BM Genel Kuruluna, periyodik raporlar sunarlar ki, bu raporlar da geliştirme işleviyle ilişkilendirilebilir. Ne var ki, bu raporlar çoğu zaman bir faaliyet raporundan öteye geçememekte, raporlarda yer alan insan haklarının geliştirilmesi ile ilgili öneriler ESK ya da Genel Kurul aşamasında şiddetli eleştirilerle karşı karşıya kalabilmektedirler.⁹³ BM Antlaşması temelinde kurulan organların, hiyerarşik yapılanmada üstlerinde yer alan organlara sundukları raporların ise geliştirme işlevine katkıları daha fazladır.

Son olarak, BM ve bağlı organlar tarafından düzenlenen uluslararası konferanslarla diğer sayısız bilimsel çalışmaları, raporları ve Üye Devletlere istemde bulunmaları durumunda sağlanan teknik işbirliği, eğitim programları ve uluslararası insan hakları norm ve standartlarının ulusal hukuka dahil edilmesi amacıyla yol göstericilik görevi üstlenmesini de⁹⁴ geliştirme işlevine hizmet eden diğer araçlar olarak ele almak gerekir. BM Antlaşması'nın 62. maddesi ESK' ye uzmanlık alanına giren konularda uluslararası konferanslar düzenleyebilme görev ve yetkisini vermiştir.⁹⁵ ESK' ya bağlı olarak çalışan İnsan Hakları Komisyonu da, özellikle kuruluşunu izleyen yıllarda olmak üzere günümüze dek danışmanlık, bölgesel seminerler ve toplantılar düzenleyerek bu işleve katkıda bulunmuştur.

⁹³ Örnek olarak Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Komitesi tarafından sunulan yıllık raporda Şeriat düzeninde yaşayan kadınların statüsüne ilişkin olarak Komitenin yaptığı öneriler, ESK'da yoğun eleştirilerle karşılaşmış ve Genel Kurul, Komiteden, bu önerilerini gözden geçirmesini istemiştir.

⁹⁴ Bkz. <http://www.unhchr.ch/html/abo-intr.htm> (İnternete giriş tarihi 04 Aralık 2001).

⁹⁵ Bu bağlamda, Tahran Bildirisi'nin kabul edildiği 1968 tarihli İnsan Hakları Uluslararası Konferansı ile 1993 yılında Viyana'da yapılan İnsan Hakları Uluslararası Konferansı ile sonucunda ilan edilen Viyana Bildirisi ve Eylem Programı (*Vienna Declaration and Programme of Action*) önem taşımaktadır. Viyana Bildirisi ile tüm Dünyaya insan haklarının evrensel, bölünmez, birbirlerine bağımlı ve birbirleriyle ilintili olduklarını vurgulamış (paragraf 5), insan haklarının korunması ve geliştirilmesinin BM'nin öncelikli amaçlarından biri olduğu belirtilerek (paragraf 4) BM mekanizmasının güçlendirilmesi gerektiğinin üzerinde durulmuş; bu Bildirinin bir sonucu olarak da BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Kurulmuştur. Bu konuyu yukarıda değinilmişti.

B- Koruma İşlevi: Birleşmiş Milletler Organlarının Sahip Oldukları Araçlar

Bu işlevin denetim ve yaptırım mekanizmaları ile ilgili olduğuna yukarıda değinilmişti. İnsan haklarını koruma işlevine sahip tüm uluslararası kuruluşlar, Devletlerin insan haklarına ilişkin sorumluluklarını yerine getirip getirmediğini, uygulamada üç farklı sistemi kullanarak denetlemektedirler. Bunlardan birincisi, Devletlerin belirli aralıklarla hazırladıkları raporları, bunları incelemek yetkisine sahip olan organa sunmaları ve bu raporların bu organlar tarafından değerlendirilmesine dayanır ki, 'periyodik rapor verme sistemi' olarak adlandırılır. İkinci sistem, 'devletlerarası şikayet sistemi' ve bir ya da daha çok Taraf Devletin diğer bir Taraf Devletin ilgili Sözleşmede yer alan hak ve özgürlüklerle ilgili yükümlülüklerini yerine getirmediği savıyla yetkili organa başvurusu temeline dayanır. Üçüncü sistem ise, bireyin, birey topluluklarının ya da bunlar adına hareket edenlerin, Sözleşen Devletlerden biri aleyhine, haklarının çiğnendiği gerekçesi ile yetkili organa başvurusunu düzenleyen 'bireysel başvuru sistemi' olarak bilinen sistemdir. BM organlarına bakıldığında, bu sistemlerin her birine başvurdukları görülür.

a- Periyodik Rapor Verme Sistemi

Periyodik rapor verme sistemi, uluslararası eğilime paralel olarak, BM mekanizması içinde en sık başvuru alan denetim aracıdır. Gerçekten de, yukarıda değinilen, insan haklarına ilişkin altı Sözleşmenin tümü, Taraf Devletleri, belirli periyotlarla hazırladıkları raporları bu Sözleşmelerde gösterilen Komitelere ulaştırılmak üzere BM Genel Sekreterliği'ne sunmakla yükümlü tutmuştur. Hemen belirtmek gerekir ki, rapor verme sistemi ilk olarak bu Sözleşmeler aracılığıyla BM literatürüne girmiş değildir. ABD'nin 1953 yılındaki önerisi üzerine BM İnsan Hakları Komisyonu, 1956 yılında her BM Üyesi Devletin kendi sınırları içerisinde gerçekleşen ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde yer alan haklara ilişkin kaydedilen ilerlemeleri, alınan önlemleri ve karşılaşılan zorlukları içeren bir raporu Genel Kurul'a sunmalarını karara bağlamıştır. Bundan başka, 1960 tarihli Eğitimde Ayrımcılığa Karşı Sözleşme de 7. maddesinde Taraf Devletleri rapor vermekle yükümlü tutmuştu. BM'nin çeşitli kararlarıyla da Devletler rapor hazırlamakla yükümlendirildi. Örneğin Evlilik Rızası, Evlenme İçin Minimum Yaş ve Evliliklerin Kaydına İlişkin Genel Kurul Kararı gereği Üye Devletler, Kadınların Statüsüne İlişkin Komisyona rapor vermeyi kabul ediyorlardı.

BM insan hakları sözleşmelerine bakıldığında, rapor verme sistemine ilişkin birtakım ortak özellikler tespit edilebilir. Tüm

Sözleşmelerde düzenlenen ilk nokta, bu raporların neleri içereceğidir. Raporların içeriği sorunu, özellikle rapor verme sisteminin Komitelerin ellerindeki tek denetim mekanizması olduğu durumlarda çok büyük önem taşımakta; zengin içerikle hazırlanmış bir rapor, onu hazırlayan Devletin insan haklarının korunmasına ilişkin iyi niyetini kanıtlamakla birlikte, Komitenin koruma işlevini yerine getirmesinde de eşsiz bir öneme sahip olmaktadır. Devletlerce hazırlanarak incelenmek üzere Komitelere sunulan raporlar, ilgili Sözleşmede tanınan haklara işlerlik kazandırmak üzere benimsedikleri yasal, yargısal, yönetsel ve diğer önlemlerle bu hakların kullanılması konusunda kaydettikleri gelişmeleri ve Sözleşme hükümlerinin uygulanmasında karşılaştıkları zorlukları içermek zorundadırlar.

İkinci nokta, raporların verilmiş süreleriyle ilgilidir. Devletler, ilgili Sözleşmenin, iç hukuklarına göre yürürlüğe girmesinden başlayarak bir ya da iki yıl içinde⁹⁶ hazırlayacakları 'ilk raporlarını' (*initial reports*) Komiteye sunmakla yükümlü tutulmuşlardır. İlk raporu takip eden ve belli aralıklarla verilmesi düzenlenen 'periyodik raporlar' ise her dört ya da beş yılda bir verilecektir. Periyodik raporların aralığının uzun tutulması, Devletlerin, daha kısa periyotlarla rapor sunma konusundaki isteksizlikleri ile bu yükümlülüklerini ya hiç, ya da gereği gibi yerine getirmemeleri gerçekliklerinin sonucudur.⁹⁷

Üçüncü nokta, uygulanan usule ilişkindir. Devletler, hazırladıkları raporları, ilgili Komiteye iletilmek üzere BM Genel Sekreterliği'ne sunar. Komite, kendisine ulaştırılan raporu, ilgili Devletin temsilcilerinin de hazır bulunduğu ve açık olarak yapılan oturumlarda soru-cevap prosedürünü izleyerek, diğer bir deyişle, raporu sunan Devletin temsilcilerine sorular yöneltip cevaplar alarak, raporda sunulan bilgileri değerlendirirler.⁹⁸ Raporların incelenmesi aşamasında Devlet temsilcilerinin de bulunması, Sözleşmelerde yer almayan, uygulamada yerleşen, daha doğrusu, Komitelerin bu yöndeki istemlerine Taraf Devletlerce karşı çıkılmaması sonucu ortaya çıkan bir usuldür. İnceleme aşamasında Devlet temsilcilerinin de hazır bulunmasının istenmesinin temel nedeni, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar

⁹⁶ İlk raporlar için iki yıllık süre yalnızca Çocuk Haklarına İlişkin Sözleşme ile ESKHS'de öngörülmüştür. ESKHS'nin uygulanmasına ilişkin raporlarla ilgili olan iki yıllık süre Sözleşmeden değil, uygulamadan doğmuştur. Diğer Sözleşmelerde ilk rapor için belirtilen süre bir yıldır.

⁹⁷ Her Türlü Irk Ayrımcılığının Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme, periyodik raporların iki yılda bir verilmesini öngörmüştür (madde 9 (1-b)). Ancak çoğu Taraf Devletin rapor verme yükümünü ihmal ya da terk etmeleri gereği sonucunda Komite bu süreyi dört yıl olarak değiştirdi.

⁹⁸ Soru-cevap prosedürüne bir örnek olarak Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Komitesi'nin uygulaması için bkz. "The Committee on the Elimination of Discrimination, s. 461-462.

Komitesi'nin bir raporunda belirttiği gibi, raporların daha sağlıklı değerlendirilebilmesi güdüsüyle bu temsilcilerle 'yapıcı ve karşılıklı olarak çıkar sağlayan bir diyalog' geliştirmektir.⁹⁹ Ne var ki, temsilcilerin bazen insan haklarında uzman olmayan kişiler arasından seçilmeleri, hatta bazen bu kişilerin temsil ettikleri Devlet tarafından sunulan raporların içeriğini bilme noktasında bile yetersiz kaldıkları durumlarda, bu uygulama da anlamını yitirmektedir.¹⁰⁰

Komiteler, Taraf Devletlerden gerekirse ek bilgi ve rapor da isteyebilecekleri incelemelerinin sonucunda, bu raporlarla ilgili, yukarıda açıklamış olduğumuz görüş ve önerilerini açıklarlar ve Sözleşmede öngörülmesi durumunda Taraf Devletlerin raporlarıyla birlikte bu görüşleri –ve varsa raporu veren Devletin görüşlerini- sözleşmede gösterilen organlara iletir.

Böylece açıkladığımız, BM insan hakları Sözleşmelerinde düzenlenmiş olan rapor verme sisteminin öngörülen amaca etkin biçimde hizmet edebilmesi, özetle, raporların verilmiş sıklığına; Komite üyelerinin raporları ayrıntılı olarak değerlendirebilme yeteneklerine; rapor sunan Taraf Devletlerin temsilcileri ile yapıcı bir diyalog ortamı oluşturabilmelerine; gerektiğinde rapor dışındaki bilgilere de ulaşabilme; en önemlisi de Devletlerin işbirliği ile iyi niyetine bağlıdır.¹⁰¹

Belirtmek gerekir ki, yukarıda adı geçen Komitelerin tamamının yakındığı, aynı zamanda rapor verme sistemini tümüyle anlamsız kılacak olan nokta, Sözleşmelere Taraf Devletlerin büyük çoğunluğunun rapor sunma edimlerini ya hiç, ya da gereği gibi yerine getirmemeleridir. Yukarıda belirttiğimiz, periyodik raporların verilmesi gereken sürelerin uygulamada uzatılması bile bunu değiştirememiş; birçok Devlet rapor vermeye bile gerek görmezken rapor sunan Devletlerin ise önemli bir bölümü ya bu edimlerini gecikmeli olarak yerine getirmişler, ya da yetersiz ve eksik raporlar sunmuşlardır.¹⁰²

Komitelerin ellerinde, rapor sunmayan Devletleri, bunu yapmaları konusunda zorlayabilecek bir güç ve yetki bulunmamaktadır. Yapabilecekleri yalnızca, rapor verme yükümünü yerine getirmeyen Devletlerin adlarını yıllık raporlarında belirterek kınamakla sınırlıdır. Eksik ve yetersiz raporlar için ise yapılacak bir şey vardır: raporların

⁹⁹ Report of the Committee's Seventh Session, UN Doc. E/1993/22, s. 14, paragraf 32 (1993). Bu konuda ayrıca Bkz. EVATT, agm, s. 138; David J. Harris, Cases and Materials, s. 648.

¹⁰⁰ Bu eleştiri için bkz. Craven, The International Covenant on Economic, s. 64.

¹⁰¹ Dominic McGoldrick, "The United Nations Convention..", s. 156.

¹⁰² Bu konuda istatistiksel bilgiler için bkz. David J. Harris, Cases and Materials, s. 648, 706; Craven, The International Covenant on Economic, s. 64.

incelenmesi aşamasında yalnızca raporla bağlı kalmayarak diğer bilgi kaynaklarına da başvurmalıdır. Diğer bilgi kaynakları, UÇÖ, UNESCO ve WHO (Dünya Sağlık Örgütü) gibi 'uzmanlaşmış kuruluşlar' ve 'hükümet-dışı kuruluşlardır'. Hemen belirtmek gerekir ki, bu kuruluşların yardımına başvurulması yalnızca eksik ve yetersiz raporlar için değil, iyi niyetle hazırlanmış kapsamlı raporlar için de büyük önem taşımaktadır; çünkü bir Taraf Devletin hazırladığı rapor her zaman o Devletin görüşlerini ve bakış açısını yansıtacaktır. Dolayısıyla böyle bir rapora daha nesnel yaklaşılabilmesini sağlayacak farklı bakış açılarına da gereksinim vardır. Uzmanlaşmış kuruluşlarla hükümet-dışı kuruluşların yapacakları katkı, raporu sunan devletin temsilcisinin de katılımıyla 'yapıcı bir diyalog' ile birleştirilebildiğinde, sunulan raporun incelenmesi yoluyla yapılan denetim ve üstlenilen işlev gerçek bir içeriğe kavuşacaktır.

Bu gerçekliklerin farkında olan Komiteler de, yerleştirdikleri uygulamalarla, uzmanlaşmış kuruluşlarla ve hükümet-dışı kuruluşlarla işbirliği yaparak raporların incelenmesi yoluyla denetleme mekanizmasının etkinliğini –rapor sunan Devletler açısından- geliştirebilmişlerdir. Özellikle Çocuk Hakları Komitesi ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi'nin, hükümet-dışı kuruluşların yardımını sağlamada diğerlerinin önlerine geçtiği söylenebilir. Bunun nedeni, bu iki Komitenin uyguladığı, hiç de formel olmayan usullerdir. Komiteler ayrıca, uzmanlaşmış kuruluşlarla da bu kuruluşların yetki ve ilgi alanlarına giren konularla ilgili olarak işbirliğine gitmişlerdir. Kanımızca, rapor verme yükümünü hiç yerine getirmeyen bir Devleti buna zorlayabilmek için, bütünüyle uzmanlaşmış kuruluşlar ve tanınmış hükümet-dışı kuruluşlarla yapılacak işbirliği sonucu, ilgili Sözleşmenin bu ülkedeki uygulanması hakkında görüş bildirmek ve önerilerde bulunmak, ilgili Komitenin atacağı cesur bir adım olmasının yanı sıra, ilgili Devleti rapor verme yükümünü yerine getirmediğinden ötürü yalnızca kınamaktan daha etkili sonuçlar doğurma potansiyeline sahiptir. Ayrıca bu uygulama, o Devleti, kendisini savunmak için bile olsa rapor sunma edimini yerine getirmeye de zorlayabilir; çünkü diğer durumda denetim mekanizmasının bütünüyle dışında kalan Devlet adeta gıyabında yargılanan zanlı durumuna düşmüş olacaktır.

b- Devletler Arası Şikayet Sistemi

'Devlet başvurusu' olarak da adlandırılan bu sistemde, bir insan hakları sözleşmesinin tarafı olan bir ya da daha fazla Devlet, diğer bir Taraf Devlet hakkında, Sözleşmede yer alan yükümlülüklerini yerine getirmediği savıyla yetkili organa başvurmak hakkına sahiptir. KSHS'de

ve Her Türlü Irk Ayrımcılığının Kaldırılması Sözleşmesinde devlet başvurusu düzenlenmiştir. KSHS'nin 41. maddesine göre bir Taraf Devlet, karşılıklılık koşuluyla, diğer Taraf Devletlerin kendisi hakkında, Sözleşme ile ilgili sorumluluklarını yerine getirmedeği savıyla İnsan Hakları Komitesi'ne başvurmalarını bir *bildirimle* kabul edebilir. Her Türlü Irk Ayrımcılığının Kaldırılması Sözleşmesinin 21. maddesindeki düzenleme ise farklıdır. Buna göre Taraf Devletler, ayrıca bildirimde bulunmaksızın, Sözleşmeyi imzalamakla Irk Ayrımcılığının Kaldırılması Komitesi'nin yetkisini tanımış olurlar.

Ne var ki, bu yol, siyasi nedenlerle sıkça başvurulmuş bir sistem olmamıştır. Adı geçen Sözleşmeler çerçevesinde bu iki Komitenin önüne de bu tür hiçbir başvuru gelmemiştir. Bu nedenle, devlet başvurusu sisteminin insan haklarıyla temel özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi amaçlarına –BM Sözleşmeleri çerçevesinde- bir katkısı olmamıştır.

c- Bireysel Başvuru Sistemi

BM Antlaşması, bireylerin başvurusunu yalnızca bir noktada kabul etmiştir. Bu da Sözleşmenin 87. maddesinde düzenlenen ve Genel Kurul ve Vekalet Konseyine (VK) (Trusteeship Council) manda idaresi altında yaşayanların haklarının ihlal edildiğine ilişkin başvuruları görüşme yetkisi veren hükümdür. VK bu hükme göre çok sayıda başvuruyu değerlendirmiş ve Yöneten (Manda) İdareler(in)e tavsiyelerde bulunmuştur. Ayrıca Genel Kurul'a bağlı 4. Komite de birçok başvuruyu incelemiş ve bunlara bağlı olarak Genel Kurul tarafından Yönetici İdarelere tavsiyelerde bulunulmuştur.

ESK 1947 yılında İnsan Hakları Komisyonu'nun ve Kadınların Statüsüne İlişkin Komitenin (KSİK) bireysel başvuruları kabul gibi bir yetkisi olmadığına karar vermiştir. Bu uygulamaya karşın ESK, gelen çok sayıda başvuru sonucunda, 1966 yılında, 1102 sayılı Kararıyla İHK'ya koloni ve manda idaresi altındaki bölgelerde dahil olmak üzere bütün ülkelerden gelen, insan hakları ve temel özgürlüklerinin ihlallerine ilişkin önemli ve acil konuları –ırk ayrımı ve soykırım da dahil olmak üzere- içeren bireysel başvuruları, dikkate alması yetkisini vermiştir.¹⁰³ ESK 1967'de aldığı 1235 sayılı kararıyla da İnsan Hakları Komisyonu'nu insan hakları ve temel hürriyetlerinin önemli (gross) ihlallerini incelemek ve önemli ihlalleri içeren olayları tavsiyeleriyle birlikte kendisine rapor etmekle görevlendirmiştir.¹⁰⁴ Bu iki usul ESK'nın 1970'de verdiği

¹⁰³ ANDREWS-HINES, age, s. 11.

¹⁰⁴ ECOSOC Res. 1235 [E.S.C.O.R., 42nd Sess., Supp. 1] (1967).

1503 sayılı kararıyla birleştirilmiştir.¹⁰⁵ Kararın ardında yatan neden insan haklarının Komisyon tarafından sistemli ve devasa (massive) ihlallerinin incelenmesidir. Komisyonun gözetleme ve denetleme sisteminin ne kadar yeterli olduğu konusunda eleştiriler gelmiştir. Bununla birlikte, en azından, büyük oranda Komisyonun çalışmalarının bir sonucu olarak, bir devletin kendi yetki alanında bulunan kişilere yönelik davranışlarının yalnızca o devletin ulusal yargı yetkisi içinde olduğu düşüncesi artık terkedilmiştir.¹⁰⁶ Devletlerin, kendilerine bu yönde yöneltilen iddialara itiraz etmeksizin yanıt verme eğiliminde olmaları da bunu doğrulamaktadır.¹⁰⁷

BM insan hakları sözleşmelerine bakıldığında ise, anılan sözleşmelerden üçü, bireylerin, haklarının çiğnendiği saviyla ilgili sözleşmede gösterilen Komitelere başvuruları hakkını tanımıştır. Bu Sözleşmeler KSHS ile Irk Ayrımcılığının Kaldırılması ve İşkencenin Kaldırılması Sözleşmeleridir.¹⁰⁸ Bireyin Komiteye başvuru hakkı, son iki Sözleşmenin asıl metni içerisinde düzenlenmişken¹⁰⁹ KSHS’de ise Sözleşmeye Ek 1 Numaralı Ek Protokol’de öngörülmüştür. KSHS hakları bakımından bireysel başvuru hakkının geçerlik kazanması ilgili Protokolün Sözleşmeciler Devlet tarafından kabul edilmesine, diğer iki Sözleşme açısından da Devletlerin, ilgili maddelerde düzenlenen, Komitelerin bireysel başvurular alma yetkilerini tanıdıklarına ilişkin ‘bildirimde bulunmaları’ önkoşuluna bağlanmıştır; diğer bir anlatımla her üç durumda da Devletlerin bireysel başvuru sistemini kabul etmeleri ihtiyaridir.

Birey başvurularının Komitelerce esastan incelenebilmesinin önkoşulu, başvuruların ‘kabul edilebilir’ (admissible) bulunmasıdır. Birey başvurusunun kabul edilebilirliği, birtakım şartların birlikte bulunmasına bağlıdır. Buna göre bir birey başvurusu, (i) KSHS söz konusu olduğunda Ek Protokolü kabul etmiş olan, diğer iki Sözleşmede ise gerekli bildirim yapılmış olan Taraf Devlet aleyhine yapılmalı; (ii) ihlal iddiası, bunu ileri süren kişi, bir başka anlatımla ‘mağdur’ ya da mağdur yerine hareket eden kişiler tarafından yapılmalı; (iii) yazılı

¹⁰⁵ ECOSOC Res. 1503 [E.S.C.O.R., 48th Sess., Supp. 1A] (1970).

¹⁰⁶ David J. Harris, *Cases and Materials*, s. 630.

¹⁰⁷ HARRIS, *ibid.*

¹⁰⁸ Bir de ESKHS’ye Ek Seçmeli Protokol Tasarısı vardır ki, ESKHS haklarıyla ilgili olarak bireysel başvuruyu düzenlemektedir. Bkz. Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights to the Commission on Human Rights on a Draft Optional Protocol for the Consideration of Communications Concerning Non-Compliance with the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 5 International Human Rights Review, No. 2 (1998).

¹⁰⁹ Bkz. Her Türü Irk Ayrımcılığının Kaldırılması Sözleşmesi’nin 14. maddesi ile İşkencenin Kaldırılması Sözleşmesi’nin 22. maddesi.

olarak yapılmalı; (iv) anonim olmamalı; (v) hakkın kötüye kullanımı niteliğine bürünmemeli; (vi) Sözleşmelerle bağdaşmaz olmamalı;¹¹⁰ bunlardan başka (vii) aynı olay bir başka uluslararası organ önüne getirilmiş olmamalı; (viii) iç hukuk yolları tüketilmiş ve (ix) süre koşuluna uyulmuş olmalıdır (iç hukuk yollarının tüketilmesinden başlayarak altı ay içinde başvuru yapılmalıdır).¹¹¹

Komitelerin, birey başvurularının kabul edilebilirliği ile kabul edilebilir bulunan başvuruların incelenmesi için benimsedikleri prosedürün işleyişi bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Ancak belirtilmesi gereken önemli nokta, uygulamada bireysel başvuruların büyük çoğunluğu kolaylıkla 'kabul edilemez' bulunmaktadır.¹¹² Bundan başka, başvuruların 'kabul edilebilirliği' hakkında karar verilmesi oldukça uzun sürmekte,¹¹³ 'kabul edilebilir' bulunsalar bile çoğu durumda, başvuruya konu olan ihlal iddialarına ilişkin olarak ileri sürülen olay ve durumların araştırılması gereğinin tam olarak yerine getirildiğini söylemek olanaklı değildir. Ancak bu olumsuz yanına karşın birey başvurusu sistemi, soyut bir denetim olanağı sunan, genel içerikli Devlet raporlarının aksine, somut ve özel, daha doğrusu bireysel durumların ayrıntılı bir incelemesine ya da analizine olanak vermesi bakımından daha tercih edilir bir denetim mekanizması olarak algılanabilir. Bu bilginin ışığında, henüz tasarı aşamasında olan ve ekonomik, sosyal ve kültürel haklarla ilgili olarak bireysel başvuru sistemini öngören, ESKHS'ye Ek Seçmeli Protokol Tasarısı'nın Sözleşmeye Taraf Devletlerce kabul edilerek yürürlüğe girmesinin, hem böyle bir denetime olanak sağlaması, hem de rapor verme yükümlülüğünün Taraf devletlerce sıkça aksatılmasının yarattığı sakıncaların bir ölçüde bile olsa ortadan kaldırılmasını sağlayacağını öngörmek gerçekdışı olmayacaktır.

¹¹⁰ Sözleşme ile bağdaşmazlık iki biçimde ortaya çıkabilir. Bunlardan birincisi, 'zaman yönünden' ortaya çıkan bağdaşmazlıktır. Başvurular, Ek Protokolün ilgili Devlet tarafından kabul edilmesinden ya da bildirim yapıldığından önceki dönemlere ilişkin ihlal iddialarına ilişkin olamazlar. Ancak, kabulden ya da bildirimden önceki bir tarihte başlamış olduğu halde devamlılık göstererek kabul ya da bildirim kapsadığı dönemlere de sarkan ihlallerde zaman yönünden bağdaşmazlık ortadan kalkar. İkinci bağdaşmazlık ise 'konu yönünden' ortaya çıkan bağdaşmazlıktır. Bununla anlatılmak istenen, başvurunun, ilgili Sözleşmede koruma altına alınan haklarla ilgili ve sınırlı olması zorunluluğudur.

¹¹¹ Bu koşullarla ilgili olarak bkz. H. Charlesworth, "Individual Complaints: An Overview and Admissibility Requirements", in, Sarah PRITCHARD (editor), age, 74-80, s. 74-76. KSHS'ye Ek 1 Numaralı Protokol çerçevesindeki kabul edilebilirlik koşulları için bkz. Elisabeth Evatt, "Individual Communications Under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights", in, Sarah PRITCHARD (editor), age, 86-115, s. 89-100; diğer iki sözleşmedeki kabul edilebilirlik koşulları için ise bkz. Aynı eser içinde M. O'Flaherty, "Individual Communications: The Convention Against Torture and the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination", 116-128, s. 119-122, 126-127.

¹¹² H. Charlesworth, "Individual Complaints: An Overview...", s. 74.

¹¹³ Normal koşullarda bu süre iki yıldır. Bkz. ibid., 75.

Bireysel başvuruyu düzenleyen üç BM sözleşmesinde –ve bu arada ESKHS’ye Ek Seçmeli Protokol Tasarısı’nda- bulunan ve koruma işlevinin etkin olarak yerine getirilmesini olumsuz yönde ve büyük ölçüde etkileyen ortak handikap, bireylerin başvurularını incelemeleri sonucunda Komitelerin yaptıkları değerlendirmelerin niteliği ile ilgilidir. Komitelerin yetkisi yalnızca birey başvurusuna konu olan somut olayda ilgili Devletin Sözleşme yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin tespiti ile sınırlıdır. Söz konusu Komiteler, sonuç olarak birer mahkeme niteliği taşımamaktadırlar ve dolayısıyla da önlerine gelen başvuruları değerlendirmelerinin ardından ulaştıkları sonuç bir ‘karar’ (decision) değil, herhangi bir bağlayıcı nitelikte olmayan ‘düşünce’ (opinion) ya da ‘görüşür’ (view). Bunun sonucu olarak, bir bireysel başvurunun incelenmesi sonucunda Sözleşmede öngörülen yükümlülüklerini çiğnediği belirlenen bir Taraf Devlet hakkında yaptırım uygulanması, ilgili Devleti bu yükümlülüklerine uymaya zorlayıcı önlemlere başvurulması olanaklı değildir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne tanımış olduğu tazminata hükmedilmesi ya da dostane çözüm gibi tedbirlere BM Sözleşmeleri çerçevesinde kurulmuş olan Komiteler başvuramamaktadırlar. Bu Sözleşmelerde düzenlenen bireysel başvuru sistemleri genel olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile kıyaslandığında, kesinlikle çok daha etkili bir sistem kurmuş olan bu Sözleşmenin zayıflatılmış bir biçimi ya da versiyonu oldukları ortaya çıkar.¹¹⁴ Aslında insan hakları ile ilgili sorumluluk yüklenmiş olan hiçbir BM organının elinde bunlara somut olarak ya da fiziksel anlamda koruma sağlama olanağı yoktur.¹¹⁵ Komitelerin yapabilecekleri yalnızca, hiçbir yaptırımla desteklenmeyen, ihlal durumunu tespit ederek bununla ilgili olarak ihlalcı Devlete ‘önerilerde bulunmak’ ile sınırlıdır. Bununla birlikte Komiteler, ESK’ya ve Genel Kurul’a sundukları yıllık raporlarında bu duruma değinerek ilgili Devlet üzerinde uluslararası baskı ve ayıplama mekanizmasının devreye sokulmasına olanak hazırlayabilirler. Ancak bunun da elle tutulur sonuçlar vereceğini beklemek iyimser bir yaklaşım olacaktır; uygulamada yaşananlar bu konuda daha fazla ümitli olmayı olanaksız kılmaktadır.¹¹⁶

¹¹⁴ KSHS’de düzenlenen bireysel başvuru sistemine yönelik bu yönde bir eleştiri için bkz. Andrews ve Hines, age, s. 13. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin kararlarına ise Üye Devletler tarafından uyulması gerekmektedir. Bu konuda bkz. A. Feyyaz Gölcüklü - A. Şeref Gözübüyük, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, Turhan Kitabevi, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara, 1998, s. 162-166.

¹¹⁵ Williams’a göre bunun nedeni BM organlarının Devletlerin egemenlikleri ilkesine saygı duymak zorunda bırakılmalarıdır. Bkz. Williams, *The United Nations and Human Rights...*, s. 119.

¹¹⁶ Olumsuz bir örnek için yukarıda bkz. dipnot 93.

VI- Sonuç

İnsan haklarının ulusal hukuk sistemleri açısından, korunması gereken değerler olarak kabulü için geçmesi beklenen süre, hakların uluslararası hukuk açısından korunması gereken değerler olarak kabul edilmesindekinden çok daha uzun olmuştur. İkincisinin daha kısa bir zamanı almasının temelinde, birincisi için harcanan düşünsel ve fiziksel emekten geniş ölçüde yararlanılmış olması vardır. Nitekim uluslararası hukukun kişileri ilk olarak ulusal hukuklarda etkin olmuşlar ve ulusal hukuklar düzeyinde yaşanan geniş tecrübeler uluslararası hukuka aktarılarak gelişim desteklenmiştir.

Bu çalışmada vurgulanmak istenen ilk husus, insan haklarının uluslararası hukukta korunması mekanizmalarının temelini oluşturan uluslararası organizasyonlar ve onların uluslararası hukukun kişisi oluşu sürecinde yaşananlardır. İkinci husus ise bu organizasyonların varlık nedenlerinin insan hakları doktrini ile bire bir ilintili olmasıdır. Yani uluslararası hukukta kişi olarak kabul edilen uluslararası organizasyonlar aslında bireyin belli haklara sahip bir kişi olarak uluslararası hukuka girmesi sonucunda anlamlı hale gelmişlerdir. Özellikle hükümetlerarası uluslararası organizasyonlar temelde devletlerin ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş olmalarına rağmen zaman içinde bireylerin haklarının korunması olgusuna başlangıçta düşünülenden çok daha fazla eğilir olmuşlardır. Bunu yadırgamamak gerekir. Çünkü insanın olmadığı, diğer bir deyişle, onun varlığının geliştirilip korunmadığı bir zamanda ve yerde, diğer yapılar veya organizasyonlar arasındaki ilişkilerin pek de önemi kalmamaktadır. O nedenle insan ya da birey her türlü sistematığın meşruiyetini dayandırdığı varlık olmanın ötesinde onun oluş nedenidir.

Belirlenmesi gereken son husus, anılan organizasyonlardan BM'nin üstlendiği işlevi yerine getirmekte belli açılardan eksik kaldığıdır. İnsan haklarının geliştirilmesi ve korunmasını dört temel işlevinden birisi olarak benimseyen BM bu işlevin geliştirme yönünü sahip olduğu araçları kullanarak büyük oranda başarıyla yürütmesine karşın; koruma yönünü yukarıda açıklanan nedenlerle pek yerine getirememektedir.

Sonuç olarak geçmişinden destek alarak geleceğe yönelen insan, oluşturduğu ulusal ve uluslararası hukuk sistemlerinin temelinde de kendi varlığını ve onun geliştirilip korunmasını koymakla büyük bir adım atmıştır. Bu adımın ihtiyaç duyduğu çabanın uluslararası hukuk boyutundaki yansımasının ağır yükünü çeken uluslararası organizasyonlar –ve bu arada BM- işlevlerini tatmin edici bulunmasa da yok sayılmayacak oranda başarıyla yerine getirmektedirler. Uluslararası alanda bu denli geniş bir örgütlenme ağına sahip bir organizasyon olan BM'den çok daha fazlasının beklenmesinin doğal olduğu düşüncesinin yadsınmaması gerekmektedir.