



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strazburg, 27 Mayıs 2014

CommDH(2014)12

ULUSAL İNSAN HAKLARI EYLEM PLANI GELİŞTİRME VE UYGULAMA ÇALIŞTAYI

Avrupa Konseyi, Strazburg, 27-28 Mart 2014

SONUÇLAR

ULUSAL İNSAN HAKLARI EYLEM PLANI ÇALIŞTAYI SONUÇLARI

Giriş

Avrupa Konseyi üye devletleri ulusal insan hakları eylem planlarına (UİHEP'ler) gittikçe daha fazla ilgi göstermektedir. Aslına bakılırsa şu anda UİHEP'lerin ikinci "dalgasına" şahitlik ediyoruz ve ilk "dalga" da yaklaşık on yıl önce ortaya çıkmıştı. Pek çok ülke belirli sorunları hedefleyen eylem planları geliştirdi ancak hızla artan sayıda üye devlet de çok çeşitli insan haklarını tutarlı bir şekilde ele almayı hedefleyen kapsamlı bir eylem planını yürürlüğe koydu ya da böyle bir eylem planını geliştirmeyi düşünmekte. Ermenistan, Avusturya, Azerbaycan, Hırvatistan, Finlandiya, Gürcistan, Yunanistan, Letonya, Litvanya, Moldova Cumhuriyeti, Norveç, Hollanda, İspanya, İsveç, Türkiye, İskoçya ve Kosova* kapsamlı UİHEP uygulama veya hazırlama konusunda deneyim kazandı (Bkz. Aşağıdaki tablo). Ulusal eylem planlarının yetkililerin sorumluluklarının netleştirilmesi ve insan haklarının korunması alanındaki boşlukların Avrupa ve uluslararası insan hakları standartları doğrultusunda belirlenmesi ve ele alınması açısından faydalı araçlar olduğu görülmüştür.

Tablo: Avrupa'daki Ulusal İnsan Hakları Eylem Planları

	Eski UEP'ler	Mevcut UEP	Hazırlanan/ hazırlanması düşünülen yeni UEP
Ermenistan		2014-2016	
Avusturya			✓
Azerbaycan	2006	2011-	
Hırvatistan	2008-2011	2013-2016	
Finlandiya	2012-2013		✓
Gürcistan		2014-2015	
Yunanistan		2014-2016	
Letonya	1995		
Litvanya	2002		
Moldova Cumhuriyeti	2004-2008	2011-2014	
Hollanda		2013-	
Norveç	2000-2005		
İspanya	2008-2012		✓
İsveç	2002-2004, 2006-2009		✓
Türkiye		2014-	
Birleşik Krallık: İskoçya		2013-2017	
Kosova ¹	2009-2011		✓

¹ Bu metinde ülke, kurum ya da nüfus olarak Kosova'ya yapılan tüm atıflar Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyinin 1244 (1999) sayılı Kararına uygun olarak kabul edilmekte ve Kosova'nın statüsüne hâle getirmemektedir.

Bu gelişmelerin tohumu 1993 yılında Viyana'da düzenlenen BM Dünya İnsan Hakları Konferansında atılmıştır. Konferansta insan haklarının evrensel, bölünmez, karşılıklı bağımlı ve bağlantılı olduğu beyan edilerek üye devletler ulusal eylem planlarının hazırlanması dahil olmak üzere sistematik çalışma ile insan hakları yükümlülüklerini yerine getirmeye davet edilmiştir. BMİHYK ulusal insan hakları eylem planları hakkında halihazırda güncellenmekte olan bir [El Kitabı](#) yayımlamıştır. BMİHYK ayrıntılı bir eylem planı yapılırken temel teşkil etmesi için tüm uluslararası ve bölgesel insan hakları mekanizmalarından gelen önerilerden faydalanılarak UEP'lerin geniş şekilde katılımcı ve istişarelere dayalı bir süreçle hazırlanmasını savunmaktadır. 2014 yılının ilk aylarında, BMİHYK Gürcistan'da UEP geliştirme sürecinde yer almıştır.

Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri ülke ziyaretleri sırasında ve tematik faaliyetler aracılığıyla insan hakları eylem planının hazırlanması ve uygulanması konularını desteklemiştir. 2009 yılında, Komiser ulusal düzeyde insan haklarının uygulanmasına yönelik sistematik çalışma hakkında bir [Tavsiye](#) yayımlamıştır. Tavsiyenin sonrasında 2008 yılında Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi İsveç Başkanlığı tarafından konu hakkında bir Konferans düzenlenmiştir. Daha yakın bir tarihte Komiser [Finlandiya](#) ve [Moldova Cumhuriyeti](#) ile ilgili raporlarında ulusal eylem planlarının uygulanışını analiz etmiştir. Ayrıca, Aralık 2013 tarihinde Edinburgh'ta düzenlenen İskoç UEP'nin açılış etkinliğine katılmış ve Avusturya, Gürcistan, Yunanistan ve Türkiye'ye yaptığı ziyaretlerde UEP'lerin geliştirilmesi konusunu tartışmıştır.

İnsan Hakları Komiseri bu alandaki mevcut girişimleri değerlendirmek ve yeni UEP'lerin geliştirilmesini teşvik etmek amacıyla 27 ve 28 Mart 2014 tarihlerinde Strazburg'da bir çalıştay düzenledi. Hedef alınan dersler ve deneyimleri paylaşmanın yanı sıra gelecekte birbirlerine ve diğer devletlere destek sunabilecek uygulayıcılarından oluşan bir ağ geliştirmektir. Çalıştaya kamu idaresi, ulusal insan hakları yapıları (UİHY'ler), sivil toplum, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği (BMİHYK), Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı (FRA) ve Avrupa Ulusal İnsan Hakları Kurumları Ağı'ndan 27 katılımcı yer aldı. Bu sonuçlar çalıştaydaki bireysel katılımcılar açısından bağlayıcı nitelikte değildir.

Mevcut durum tespit çalışması

Ulusal insan hakları eylem planları kesintisiz, katılımcı ve şeffaf bir sürecin parçası olarak görülmelidir. Yetkililer, sivil toplum, ulusal insan hakları yapıları ve diğer paydaşlarla diyalog içerisinde ilgili ülkedeki insan haklarının durumuna dair bir mevcut durum tespit çalışması ile başlanması tercih edilir. Mevcut durum tespit çalışması sistematik ve amaca yönelik insan hakları çalışması için bir temel teşkil etmekle birlikte Avrupa'daki ve uluslararası insan haklarını izleme organları dahil olmak üzere farklı kaynaklardan ve toplumun çeşitli kısımlarından elde edilen bilgileri içermelidir. UEP baskı oluşturan belirli sorunlara odaklanıp diğerlerini kapsam dışı bırakabilir ancak mevcut durum tespit çalışması durumun kapsamlı bir resmini çizmek için tüm ana insan hakları sorunlarını kapsamayı hedeflemelidir. Uluslararası yükümlülükler dayalı insan hakları göstergeleri çalışma için veri toplama açısından faydalı olacaktır.

Çeşitli verilerin kullanılması ve katılımcı bir yaklaşımın uygulanması mevcut durum tespit çalışmasının zaruri özelliklerindedir. BM Evrensel Periyodik İncelemesi (UPR), Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserinin veya izleme mekanizmalarının ülke raporu veya Avrupa Birliğinin ilerleme raporu dahil olmak üzere Avrupa'daki ve uluslararası izleme mekanizmalarının bulgu ve önerileri genellikle başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Evrensel İnsan Hakları Endeksi bu süreç için faydalı bir araçtır. FRA, UNDP ve OECD'den alınan veriler de dikkate alınabilir. Ulusal düzeyde durumda dair bir anlaşmaya varmanın zor olduğu durumlarda uluslararası bulgular temel insan hakları sorunları konusunda görüş birliğine varılmasına yardımcı olmaktadır. Ancak, uluslararası veri kümeleri genellikle ulusal durumlara ilişkin olup ülkedeki bölgesel farklılıklar hakkında ayrıntılı veri sunmamaktadır. Veri toplama odak grup görüşmeleri

aracılığıyla doğrudan dahil edilebilecek hedef nüfusla da başlayabilir. Böylelikle hak sahiplerinin karşılaştıkları insan hakları sorunları tespit edilebilir. Daha sonra sonuçlar uluslararası önerilerle karşılaştırılabilir. Yerel ve uluslararası yaklaşımların bir arada kullanılması kapsamlı bir bakış sunar ve günlük hayatla uluslararası yükümlülükler arasında bağlantı kurar.

Başlangıçtan itibaren tüm paydaşları bir araya getiren katılımcı bir yaklaşım mevcut durum tespit çalışması ve UEP'nin insanlar tarafından daha kolay anlaşılmasını sağlayacaktır. Böylelikle yetkililer ve hak sahipleri arasında ilişki kurulup ortak bir sahiplenme sağlanabilirken insan haklarına dair farkındalık da artırılır. Sorunlar birlikte tespit edilip ele alındığında uygulama aşaması da böyle bir yaklaşımdan fayda elde edecektir. Aynı zamanda hak sahipleri de güçlendirilmektedir. Pek çok STÖ sadece temsil ettikleri grup veya uzmanlığa dair spesifik bilgilere sahip olsalar dahi verilerin toplanması ve doğrulanmasına sivil toplumun katılımı hayati öneme sahiptir. Kamuoyu ile yapılan toplantılar ve internet tabanlı istişareler ("çevrim içi seminerler" dahil) geniş katılımın ve şeffaf bilgi akışının sağlanması açısından faydalıdır.

Mevcut durum tespit çalışması için hem nitel hem de nicel veriler yararlı olmaktadır. Hukuk ve sosyal bilim metodolojilerinin bir arada kullanılması mevcut durum tespit çalışmasının sadece medeni ve siyasi hakları değil aynı zamanda ekonomik, sosyal ve kültürel hakları da kapsamının sağlanmasına yardım olacaktır. Akademik uzmanların veri analizi ve akran incelemeleri toplanan verilerdeki boşluk ve eksiklikleri tespit edebilir. Hem belirli grupları etkileyen konular hem de daha geniş kapsamda nüfusu etkileyen daha kapsamlı sorunların ele alınması gerekir. İnsan hakları farkındalığı ve eğitimi ile ilgili bilgiler de faydalı olacaktır. Hükümetler önleme aşamasında yer alarak ve uygun hukuk yolları konusunda eyleme geçerek ilgili siyasi, sosyal ve ekonomik riskleri "yönetebilmeleri" için tüm temel insan hakları sorunlarının farkında olmaları gerekmektedir.

Süre ve kaynak kısıtlamaları kapsamlı mevcut durum tespit çalışmalarının hayata geçirilmesini engelleyebilmektedir. Bazı bağlamlarda, uluslararası mekanizmaların bulgularının kullanılması, mevcut ikincil literatürün analizi ve paydaşlarla yapılan istişareler hedeflenen çalışmaların veri boşluklarını doldurması gereğine işaret etmiştir. Mevcut durum tespit çalışmasının tüm ana sorunları tespit etse dahi her şeyi kapsayamayacağını da kavramak önemlidir. Katılımcı bir mevcut durum tespit çalışmasının yürütülmesi her ne kadar uzun sürse de UEP'in uygulanmasını ve sürdürülebilirliğini kolaylaştırmalıdır. Mevcut durum tespit çalışması UEP için delillere dayalı bir temel sunar ve UEP'in önceliklerinin belirlenmesini sağlar. Tam bir mevcut durum tespit çalışmasının mümkün olmadığı durumlarda uluslararası izleme organlarının bulgularının mevcut uzmanlaşmış insan hakları çalışmaları ile birlikte kullanılarak UEP'i oluşturacak unsurlar elde edilebilir. Uluslararası örgütlerle bağlantılı olarak bağımsız uzmanlar tarafından yürütülen ulusal insan hakları değerlendirmeleri de veri boşluklarının doldurulmasına yardımcı olabilir.

Katılımcı geliştirme ve uygulama

Kapsayıcı katılım bir UEP'in geliştirilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesi açısından kilit göreve sahiptir. Bir ÜHY tarafından girişim başlatılmış olsa dahi UEP hazırlama girişimi genellikle hükümet tarafından başlatılır. Her ne kadar tüm faaliyetlerin bu faaliyetleri yürütecek bakanlık, kurum, kuruluş ve hizmet sağlayıcılarla yakın işbirliği içerisinde belirlenmesi gerekse de UEP'in hazırlanması bu iş için görevlendirilmiş belirli bir birim ya da mekanizma ile koordine edilmelidir. Böylece UEP'i ortak şekilde sahiplenilmesi sağlanır ve uygulama aşaması için ilgili yetkililerin belirlenmesine yardımcı olunur. ÜHY'ler ve STÖ'ler de sürece katılmalıdır. STÖ'lerin temsil ettiği insanlar dahil çok çeşitli STÖ'lerin yer alması gerekir. STÖ'lerin sürdürülebilir şekilde katılımın sağlanması ve engellilerin sürece dahil edilmesi için belirli

tedbirlere ihtiyaç duyulabilir. Üniversiteler ve araştırma kurumları da temsil edilmelidir. Her ne kadar STÖ temsilcileri UEP sürecinin bazı alanlarında liderlik pozisyonunda olduklarını varsaysa da sivil toplum katılımı için bazen belirli platformlar oluşturulur. UİHY'ler ihtiyaç duyulduğunda STÖ'ler ve hükümet arasında bir köprü görevi görebilir. Maalesef, hazırlık aşamasındaki süre kısıtlamaları bazen sivil toplumun anlamlı katılımının kapsamını azaltabilmektedir.

UEP'lerin üst düzey destek alması hayati öneme sahiptir. Hükümet ve üyeleri UEP'e ilişkin taahhütlerini açık ve net şekilde ifade etmelidir. Böylece tüm kamu yetkililerine UEP'i ve uygulamasını ciddi bir şekilde ele almaları yönünde açık ve net bir mesaj verilmiş olur. Her ne kadar UEP'ler genellikle hükümetler tarafından yürürlüğe konga da insan haklarının uzun vadede desteklenmesini sağlamak için uygulama ve izleme sürecine muhalefet dahil parlamentonun dahil edilmesi faydalı olacaktır. UEP'lerin AB politikaları ve genişleme gündemi ile bağlantıları bazen siyasi destek sağlanmasına yardımcı olabilir. UEP insan haklarında nihai yükümlülük sahibi olan hükümetin projesi ise ve siyasi önceliklerini yansıtıyorsa STÖ'lerin hükümetin menfaatine araçsallaştırılmaması için sivil toplum katılımcılarının beklentileri uygun ve doğru şekilde yönetilmelidir. Yanlış beklentilerin oluşturulmaması için UEP'in içeriği ve uygulanması üzerindeki olası etkilerinin sınırları ve bütçe ile ilgili kısıtlamalar açık ve net şekilde ortaya konmalıdır. UEP basit bir "kontrol listesi" alıştırmasından ziyade geliştirilmiş insan haklarını sonuçlarını hayata geçirmeyi amaçlayan etkin bir araç olarak kalmalıdır.

UEP sadece hükümetin bir politika belgesi olarak değil de ülke çapında bir taahhüt olarak görüldüğünde katılımcı süreç daha da geliştirilebilir. İlgili tüm taraflar UEP'in hazırlanma ve uygulanmasına katılabilmelidir. Kapsayıcı bir "ortak üretim" süreci UEP'in ortak şekilde desteklenmesini ve kamuda bu konuda bir farkındalık sağlarken aynı zamanda yetkililer, UİHY'ler, hizmet sağlayıcılar, STÖ'ler ve hak sahipleri arasında uygulama aşaması için ilişki kurulmasında katalizör görevi görmektedir. Amaç UEP'in hedefleri ile bu hedeflere ulaşılması için gerekli tedbirler ve kaynaklar konusunda geniş kapsamlı bir görüş birliğine ulaşmak olacaktır. Kamuoyu ile toplantılar, internet platformları ve sosyal medya aracılığıyla UEP konusunda kamuoyunu etkin şekilde bilgilendirilmesi özellikle vurgulanmalıdır. Bu tür bir kapsayıcı süreç her ne kadar zaman alsa da herkes için faydalı olacak, UEP'in sürdürülebilirliğini sağlayacak ve büyük olasılıkla insan hakları sonuçlarının sahada daha da geliştirilmesi ile sonuçlanacaktır.

UEP uygulaması çok farklı kamu yetkililerini de kapsamaktadır. Bu nedenle farklı makamlar arasında eşgüdüm ve işbirliği hayati öneme sahiptir. Test edilen yöntemlerden birisi çalışmanın ilerleyişini izlemek ve uygulama sırasında yaşanan zorluklarla başa çıkmak amacıyla – maliye ve savunma bakanlıklarını da unutmadan - tüm bakanlıklar, hükümet kurumları ve yerel makamların temsilcilerinden oluşan bir koordinasyon organının kurulmasıdır. Bu tür bir mekanizma deneyim ve bilgi paylaşımı, tartışma ve işbirliği için bir forum ortamı yaratacaktır. İşbirlikçi çalışma yönteminin tesisi UEP'in ana amaçlarından birisi olup UEP'in etkisi değerlendirilirken göz önünde bulundurulmalıdır. UİHY'ler, hizmet sağlayıcılar ve sivil toplum da koordinasyon mekanizmalarında temsil edilebilir. UEP'in ilerleyişi düzenli aralıklarla açık ve net şekilde duyurulmalıdır.

Kapsamlı UEP'ler ve uzmanlaşmış eylem planları arasındaki bağlantılar

Ortak soru kapsamlı ve sektöre dayalı planların birbirleriyle nasıl bağlantılı olacağıdır. Kapsamlı planlarla çalışan bazı hükümetlerin aynı zamanda ayrımcılık yasağı, toplumsal cinsiyet eşitliği, ırkçılık, insan ticareti, Romanlar, engelliler, çocuklar, LGBTI bireyler, demokrasi ve insan hakları eğitimi ile ilgili eylem planları gibi uzmanlaşmış planları da bulunmaktadır. İçerik ve zamanlama açısından koordine edildiğinde planlar bir diğerini göz ardı etmek ya da birbiriyle çakışmaktan ziyade birbirini güçlendirebilmektedir. Kapsamlı bir yaklaşımla henüz genellikle sektör temelli planlarda yer

almayan belirli insan haklarının unutulmaması (ör. ifade özgürlüğü veya mülkiyet hakkı) ve ortaya çıkan sorunların ele alınması (ör. İş ve insan hakları ve çevre hakları) sağlanabilir. Ayrıca, kapsamlı bir yaklaşımda geniş tabanlı eğitim, öğretim ve farkındalık artırma ihtiyaçları dile getirilebilir.

Sorunlu alanlar belirlendikten sonra, öncelikler tanımlanarak kapsamlı planda yer alan bazı alanlar spesifik plan şeklinde geliştirilebilir. Tüm bakanlıklar ve kuruluşların yer aldığı kapsamlı plandaki ortak yaklaşım birden fazla yükümlülük sahibinin yer aldığı ve potansiyel olarak çalışabilecek alanları içeren spesifik eylem planlarının uygulanmasının koordinasyonuna yardımcı olmaktadır. Böylelikle, yükümlülük sahipleri arasında görev dağılımını netleştirip farklı finansman kaynaklarını belirleyerek insan haklarının daha etkin uygulanmasını sağlar. Kapsamlı bir planda spesifik eylem planlarına genel olarak yer verilmeli ve bu planların önceliklerinin belirlenerek düzene konulmasına yardımcı olmalıdır. Ayrıca sektörel planlar ve sorunların insan hakları prizmasından yeniden değerlendirilmesine de izin verir.

Kapsamlı insan hakları planlaması spesifik eylem planlarına tutarlılık getirir ve bu planlara insan hakları temelli bir yaklaşım aşılar. Uluslararası yükümlülükler bireysel hak sahipleri ile bağlantılıdır ve ayrımcılık yasağı ve hesap verebilirliğe ilişkin kesişen ilkelere gereken şekilde dikkat eder. Kapsamlı planlar spesifik eylem planlarının daha odaklı bir şekilde, sıklıkla da belirli bir insan hakkı ya da belirli bir hak sahibi grubuna atıfta bulunarak uygulayacağı insan haklarının uygulanması için genel ilkeler, metodoloji ve çerçevenin belirlenmesi olarak da görülebilir.

Kapsamlı bir yaklaşım sürece uzun vadeli bir süreklilik de getirebilir. Kapsamlı ve uzmanlaşmış eylem planlarına ek olarak, hükümetin insan hakları stratejileri ve politikaları gibi gereksiz çakışmaları önlemek adına bir arada incelenmesi gereken başka dokümanlar da olabilir. Bazı ülkelerde süre açısından kesin şekilde sınırlandırılmamış ancak sonuçların düzenli olarak izlenmesi dahil olmak üzere insan hakları ile ilgili kesintisiz sistematik çalışma sürecinin ana hatlarını belirleyerek uzun vadeli insan haklarını uygulama stratejilerine ihtiyaç duyulduğu vurgulanmaktadır.

Kapsamlı eylem planları insan haklarını kesişen bir konu haline getirerek bu konunun hükümet politikasının başka alanlarına dahil edilmesine yardımcı olmaktadır. Öte yandan, toplumsal cinsiyet ve engellilik gibi diğer kesişen konular insan hakları ile ilgili kapsamlı eylem planına dahil edilmelidir. Kapsamlı planlamada koordineli ve kapsayıcı yaklaşım tüm politika sektörlerinden yararlanacak konu ve metodolojilerin paylaşılmasına olanak tanımaktadır.

Çoklu seviyeli koordinasyon

UEP'lerin geliştirilmesi, uygulanması ve izlenmesine belediyeler ve bölgesel yetkililerin dahil edilmesi önemli bir konudur. Yerel ve bölgesel yetkililer pek çok temel kamu hizmetinden sorumlu olup insan haklarının uygulanmasına doğrudan katkıda bulunmaktadır. Belediyelerin genellikle eşitliği de yaygınlaştırmaya yönelik belirli görevleri vardır. Çoklu seviyeli bir koordinasyonun olmaması insanların haklarını kullanabilme becerilerini etkileyerek UEP'lerin başarısını tehlikeye atabilmektedir. Bu nedenle ulusal, bölgesel ve yerel düzeyler arasında ortak bir yaklaşım hayati bir role sahiptir.

İnsan haklarının uygulanmasında çoklu seviyeli koordinasyonla ilgili bazı zorluklar da söz konusudur. Yerel ve bölgesel yetkililer ve ağları genellikle insan hakları ve bu alandaki görevleri hakkında bir farkındalığa sahip değildir. Özerk konuları UEP'in daha geniş bir sahiplenme olmadan bir hükümet projesi olarak algılanması durumunda merkezi yetkililerle etkin işbirliğinin önünde engel teşkil edebilmektedir. Ulusal hükümetin uygulama için yeterli kaynaklar belirlenmeden yerel düzeye görev vermesi durumunda da başka bir sorun ortaya çıkabilir. Yönetişimin farklı seviyelerinde çakışan yetkinlikler, hizmet sunumunun kalitesinde coğrafi farklılıklar ve merkezi seviye ile çok sayıda yerel

düzeydeki yetkililer arasında etkin koordinasyon mekanizmalarının olmaması ele alınacak diğer konulardır.

Ortak bir sahiplenme yaratmak ve faaliyetlerinin insan hakları ilgili yönleri hakkında farkındalığı artırmanın menfaatlerine olacağını vurgulamak için en iyisi yerel ve bölgesel yetkilileri UEP sürecine başlangıçtan itibaren dahil etmektir. Belediyelerin hizmet sunumu ve insan hakları görevleri ile ilgili yasal yükümlülükleri olduğundan hükümetler ödül ve ceza sistemini kullanabilir. Örneğin, yerel ve bölgesel bütçeler insan hakları bakış açısıyla izlenebilir. Belediyeler insan hakları uygulama konusunda teknik destek, araç ve eğitime ihtiyaç duymaktadır ve bu ihtiyaçlar hükümet, yerel yetkililerin yer aldığı ağlar ve UİHY'ler arasında işbirliği ile karşılanabilir.

Bu bağlamda UİHY'lerin yerel düzeydeki olası desteği ve gözetimi faydalıdır. Akranlar başkalarına kıyasla daha ikna edici muhataplar olduğundan yerel ve bölgesel yetkililer arasındaki akran projeleri teşvik edilmelidir.

Avrupa'da gittikçe artan sayıda yerel ve bölgesel makam kendilerini insan hakları şehri ya da bölgesi olarak örnek göstermiştir. Bunların arasında ağlar kurulması ulusal, bölgesel ve yerel insan hakları eylem planlarının uygulanışını kolaylaştırmalıdır. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Makamlar Kongresi bu gelişmeyi desteklemiş ve yerel düzeyde insan haklarının uygulanması için örnek uygulamalar paylaşmıştır. Yerel ve bölgesel yetkililerin insan hakları ile ilgili görevleri ve bu alandaki uzmanlıklarına dair farkındalıkları gelecekte büyük olasılıkla artacaktır.

FRA tarafından yapılan bir pilot araştırmada yerel ve bölgesel düzeylerde temel hakların uygulanmasını geliştirmek için atılabilecek adımlar belirlenmiştir. Örneğin bu adımlar arasında çoklu seviyeli koordinasyon planlarının oluşturulması, sivil toplum ve yerel toplulukların dahil edilmesi, UİHY'lerin uzmanlığından faydalanılması ve siyasi liderliğin desteğinin alınması yer almaktadır. FRA'nın web sitesinden [yerel, bölgesel ve ulusal kamu yetkilileri için ortak e-aracı setine](#) ulaşılabilir. FRA AB üye devletlerinin faydalanması için ihtiyaca özel hazırlanmış araç seti sunumları da temin etmektedir.

Bütçe süreci ve kaynak kısıtlamaları

Faaliyetler için uygun fonun sağlanması için UEP'lerin ulusal ve yerel bütçelerle koordine edilmesi gereklidir. Sürecin başından itibaren maliye bakanlığını dahil etmek yararlı olabilir. İnsan hakları UEP'lerinin her zaman önemli miktarlarda tahsis edilen bütçeleri yoktur, bunun yerine her bakanlık ve makam genellikle kendi faaliyetlerini kendi olağan bütçelerinden finanse etmek zorundadır. Bununla birlikte, UEP'nin güvenilirliğini tehlikeye atmamak için planlarda yer verilen faaliyetlerin tamamına yeterli fonun sağlanması gerekir. UEP'nin hayata geçirildiği tarihteki zorluklardan dolayı ilk aşamada bütçe ile ilgili koordinasyonun mümkün olmaması halinde, daha sonraki bir aşamada UEP'nin bütçe döngüsü ile senkronizasyonu yapılmalıdır. Hükümet tarafından insan hakları planlamasına siyasi bir öncelik verildiğinde, tasarruf döneminde dahil UEP'in fonlandırılması için siyasi irade elde edilecektir. Ayrıca, bir UEP tekrarlayan alanları ortaya koyup sorunların kronik hale gelerek ele alınmasının daha zor ve pahalı bir hale gelmesini önleyerek bütçe kaynaklarında da tasarruf sağlayabilmektedir.

UEP'nin koordinasyonu normal koşullarda çok yüksek maliyetli değildir ve insan hakları çalışmasının verimliliğinin artırılması, sistematik hale getirilmesi ve önceliklendirilmesi ile farklı ekonomileri de beraberinde getirebilmektedir. Bağışçılar ve uluslararası örgütlerden UEP'ler için ek fon talep edilebilir. Örneğin özellikle altyapı ile ilgili projeler için AB fonları veya Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası kaynakları yararlı olabilir. STÖ'lerin sürekli katılımı da ek kaynak gerektirebilir. UEP ile ilgili araştırma ve iletişim faaliyetleri bu tür faaliyetlere yönelik özel bütçe kalemlerinden faydalanabilir. Devletin sponsor olduğu araştırma kurumları ve bakanlık beyin takımı da UEP ile ilgili görevleri yürütebilir.

Hükümetler ve parlamentolar kendi uluslararası yükümlülükleri doğrultusunda insan hakları bakış açısıyla genel bütçeleri analiz etmelidir. Ekonomik ve sosyal hakların uygulanması sıklıkla ekonomik krizlerden ve tasarruf tedbirlerinden etkilenen bütçe kaynaklarının büyük bir kısmına ihtiyaç duyar. Yine de üye devletler mevcut azami kaynakları kullanarak ekonomik ve sosyal hakları uygulamakla görevlidir. Tasarruf bütçeleri hassas gruplar ve eşitlik üzerindeki etkileri açısından izlenilmelidir. Ekonomik ve sosyal hakların uygulanmasını olumsuz etkileyen tedbirler geçici nitelikte olmalıdır. Daha fazla kaynak kullanılabilir hale geldiğinde fonlandırma düzeylerinin eski haline getirilmesi gerekir. İnsan hakları yükümlülüklerinin ihmal edilmesi hak sahiplerinin daha fazla dava açmasına neden olabilir ve hükümete ek maliyet getirebilir.

Avrupa'daki ve uluslararası izleme mekanizmaları ile bağlantılar

UEP'ler genellikle BM Evrensel Periyodik İnceleme dahil uluslararası ve Avrupa'daki izleme mekanizmalarının bulgu, öneri ve içtihatlarına atıfta bulunarak hazırlanmaktadır. Bazı UEP'ler BM standartları, bazıları ise Avrupa Konseyi standartlarının uygulanmasına yönelik olarak hazırlanmıştır. Her ikisi arasında olabilecek her türlü boşluğun giderilmesi ve farklı izleme mekanizmalarının önerileri arasında belli ölçüde bir tutarlılık sağlanması önemlidir. İHYK farklı ülkeler için tematik olarak düzenlenmiş önerilerin yer aldığı faydalı derlemeler paylaşmıştır. Madde madde ilerleyen bir yaklaşım uygulayarak insan hakları sözleşmelerinin takibiyle ulusal uygulamadaki boşluklar tespit edilebilir. Aday ülkelerin insan hakları performansı konusunda AB tarafından yapılan izleme de UEP'ler için ayrıntılı kılavuzlar sunmaktadır. Ancak, uluslararası veri kümeleri hassas gruplar ve diğer hak sahiplerinin yer aldığı alandaki hukuki ve sosyal bilim araştırmaları ile tamamlanmalıdır. İzleme mekanizmalarının bulguları ile günlük hayattaki gerçeklikler arasında bağlantı kurulması önemlidir.

Pek çok ulusal makam genellikle uluslararası ve Avrupa'daki anlaşma organları ve ulusal insan haklarının durumuna ilişkin diğer izleme mekanizmalarına raporlama yapmaktan sorumludur. Mevcut izleme mekanizmalarının sayısından dolayı, ulusal makamlar raporlama yükümlülüklerini yerine getirmek ve bu faaliyetlerdeki çakışmaları önlemek için önemli bir çaba harcamak ve kaynak ayırmak zorundadır. Mevcut durum tespit çalışmaları ve UEP'lerle bağlantılı koordinasyon mekanizmaları esasen hem taraf devlet raporları izleme organlarına sunulduğunda hem de bu tür organların bulgu ve önerileri uygulandığında raporlama sürecini kolaylaştırabilmektedir. Uluslararası raporlama sorumluluğu farklı bakanlık ve kurumlar arasında paylaşılabilir. Uluslararası raporlama yükümlülüklerinin UEP sürecine dahil edilmesi etkinliği artırmakta ve maliyeti düşürmektedir. Ayrıca ilgili ülkede uluslararası insan hakları izlemeye katılımı ve bu konuda kamuoyundaki farkındalığı artıracaktır.

İnsan Hakları Komiseri ve BM insan hakları mekanizmaları (insan hakları sözleşme organları, Özel Usuller konusunda yetki sahipleri ve Evrensel Periyodik İnceleme) tavsiyelerinde Avrupa Konseyi üye devletlerini UEP uygulamaya davet etmiştir. Komiser ve İHYK de UEP geliştirme ve uygulama konusunda ayrıntılı rehberlik sunmuştur. UEP'ler Teknik işbirliği için öncelik alanlarının belirlenmesinde ve BM, Avrupa Konseyi, AB ve AGİT tarafından devlet kurumlarına eşgüdümü ve etkin destek sağlanmasında önemli araçlar haline gelmiştir. Bu tür sistematik bir yaklaşım faaliyetler, planlama ve programlama açısından tekrara düşmeleri de önleyecektir.

Etki ve değerlendirme

UEP uygulandıktan sonra, planın genel sonuçlarını ve etkisini değerlendiren bağımsız bir değerlendirme yürütülmelidir.

Bu değerlendirme örneğın UİHY veya akademik uzmanlar tarafından yapılabilir. UEP'nin sonuçlarının değerlendirilmesi kadar sürecin katılım, kapsayıcılık ve şeffaflık açısından değerlendirilmesi de eşit derecede önemlidir. Sonuç olarak hem UEP'in özel tedbirlerinin uygulanışı hem de bu planın toplumun insan haklarından faydalanması üzerindeki güncel etkileri değerlendirilmelidir. Bugüne dek değerlendirmeler nihai sonuç hakkında ayrıntılı bir değerlendirme yapmaktan ziyade süreci vurgulama eğilimi göstermiştir. Aslına bakılırsa, insan hakları sonuçlarında kaydedilen ilerlemenin ölçülmesi gayet zordur. Ulusal bağlamda UEP'nin insan haklarının uygulanması üzerindeki etkisini değerlendirme ölçütleri ile birlikte İHYK ve FRA tarafından geliştirilen göstergeler uygulanabilir.

Değerlendirmenin bağımsızlığı ve nesnellığı UEP uygulaması sırasında hükümet değişikliği olması durumunda da UEP hakkındaki esasların tespiti açısından hayati öneme sahiptir. UEP sürecine katılan tüm paydaşlar kapsamlı istişareler gerektiren değerlendirmeye katkıda bulunabilmelidir. Gelecekte UEP geliştirmeye ilişkin öneri ve öğrenilen derslerin değerlendirmeye dahil edilmesi önemlidir. İlk aşamadaki bilgilendirme ve kaynak tahsisine bağlı olarak bir değerlendirme birkaç ay hatta bir yıl veya daha uzun sürebilir. Sonuçlar sürecin avantajları ve dezavantajları ile birlikte nasıl geliştirilebileceğine dair bir tartışmayla açık şekilde sunulmalıdır. Değerlendirme devam eden süreç için bir temel sunarken yeni bir mevcut durum tespit çalışması ve UEP şeffaf ve kapsayıcı bir yaklaşım sonrasında geliştirilmektedir.

UEP uygulaması sürekli olarak izlenmelidir. UEP'in koordinasyon mekanizması yıllık uygulama incelemesi yürüterek bu incelemeyi kamuoyu ile paylaşabilir. İnceleme tartışılmak üzere parlamentoya da sunulabilir. İnsan hakları göstergelerine istinaden ilerlemeyi ölçmek için kısa, orta ve uzun vadeli sonuçlara ilişkin ölçütler belirlemek yararlı olacaktır. UEP değişen koşullara göre uyarlanabilecek yaşayan bir araç olmalıdır. Mevcut UEP ve stratejilerin takvimleri iki ila yedi yıl arasında değişmektedir. Metodolojinin test edilmesi için ilk UEP daha kısa süreli olabilir ve en iyisi bir sonraki UEP'in uygulama dönemini uzatmaktır. Böylece insan hakları uygulamasının sürekliliği vurgulanacaktır. Kısa vadeli sonuçlar ve sürekli izleme daha uzun süreli UEP'lere dahil edilebilir ve bu UEP'ler bütçe döngüleri ile de senkronize edilebilir. Ancak, UEP'nin ideal koşullarda partiler üstü bir desteğe sahip olması gerektiğinden siyasileşme riskini de beraberinde getireceğinden seçim döngüsü ile senkronize edilmemelidir. Tutarlı ilerlemeyi teşvik amacıyla çıktılar için açık ve net süre çizelgelerinin tespit edilmesi önemlidir.

Mevcut UEP değerlendirmelerinde öğrenilecek bazı noktalar vurgulanmıştır. UEP'ler toplumda süregelen bir insan hakları kültürü oluşturma sürecindeki araçlar olarak görülmelidir. Yerel düzey dahil olmak üzere yönetişimin tüm seviyelerini dahil ederken hükümet ve parlamentodan üst düzey siyasi destek almak hayati bir öneme sahiptir. UEP'ler ileri görüşlü olmalı ve insan hakları çalışmasının öncelikleri, hedefleri, tedbirleri ve bu konudaki yükümlülük sahiplerini belirlerken stratejik bir yaklaşım uygulamalıdır. Mevcut durum tespit çalışması ile UEP arasındaki bağlantılar açık ve net şekilde çizilmelidir. Mevcut durum tespit çalışmasında gerçek sorunların olduğu ortaya konmuş olmasına rağmen bir alana öncelik verilmemesi durumunda UEP'de bu tür kararların nedenlerine açıklık getirilmelidir. UEP'de her durumda uygulanması planlanan ilgili faaliyetlerin tespitinden ziyade tercihen mevcut durum tespit çalışmasında belirlenen sorunları ele almaya yönelik ihtiyaca uygun şekilde tasarlanmış tedbirlere yer verilmelidir. UEP'ler alternatiflerle karşılaştırmalı olarak neden belirli tedbirlerin seçildiğini açıklamalıdır.

Atılacak adımlar

UEP geliştirme ve uygulamada kapsayıcı ve katılımcı sürecin yararları halihazırda kanıtlanmıştır. Farklı yükümlülük sahiplerini bir araya getiren koordinasyon mekanizmaları aracılığıyla insan hakları çalışması sistematik ve daha verimli bir hale getirilmiştir. Böylelikle insan hakları konusundaki farkındalık da artmıştır. Ancak, sonuçlarda elde edilen

ilerlemenin değerlendirilip ölçülmesi için daha fazla çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bir UEP nihayetinde insan haklarının uygulanması üzerindeki olumlu etkileri ve insanların hayatlarını iyi yönde geliştirip geliştirmedine bakılarak test edilir. UEP'lere yönelik standartlar, göstergeler ve akran inceleme metodolojileri geliştirilmelidir. UEP'lerin etkisinin değerlendirilmesinde hassas gruplara ve diğer hak sahiplerine de yer verilmelidir.

Daha ayrıntılı olarak ele alınması gereken başka konular da bulunmaktadır. UEP'den beklentilerin yönetilmesi önemli bir konudur. Hedefe ulaşmak için gerçekçi bir adım adım ilerleme yaklaşımı genellikle doğru yaklaşımdır. Eski ile yeni UEP'ler arasındaki ara dönemler ve boşluklar da ele alınmalıdır. Farklı hükümetlerin UEP'lere yönelik taahhütlerinin sürdürülebilirliği de çok önemlidir. İnsan haklarını siyasi gündemde tutmaya devam edecek önde gelen politikacılar arasındaki UEP savunucularını belirlemek faydalı olacaktır.

İnsan Hakları Komiseri UEP uygulamasını incelemeye ve ülke ziyaretleri ile UEP ile ilgili faaliyetlerde UEP geliştirmeyi teşvik etmeye devam edecektir. Haziran ayında Komiser'in web sitesinde UEP ve insan hakları ile ilgili sistematik çalışmalar hakkında yeni bir tematik web sayfası açılacaktır. Bir sonraki adım olarak örnek uygulamalar konusunda paylaşımda bulunulması ve UEP'lerin yapıcı bir şekilde akranlar arasında değerlendirilmesi için bir akran ve uzman ağı oluşturulabilir.

Kaynak belgeler

Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri, *Recommendation on systematic work for implementing human rights at the national level (ulusal düzeyde insan haklarının uygulanmasına yönelik sistematik çalışma ile ilgili tavsiye)*, 18 Şubat 2009, CommDH(2009)3.

Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri, *Report following visit to Finland from 11-13 June 2012 (11-13 Haziran 2012 tarihlerinde Finlandiya ziyareti raporu)*, 25 Eylül 2012, CommDH(2012)27.

Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri, *Report following visit to the Republic of Moldova from 4 to 7 March 2013 (4-7 Mart 2013 tarihlerinde Moldova Cumhuriyeti ziyareti raporu)*, CommDH(2013)19.

Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri, *Safeguarding human rights in times of economic crisis – Issue Paper (ekonomik kriz döneminde insan haklarının korunması)*, Kasım 2013.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yetkililer Kongresi, İzleme Komitesi (Raportör: Lars O. Molin), *Best practices of implementation of human rights at local and regional level in member states of the Council of Europe and other countries (Avrupa Konseyi üye devletleri ve diğer ülkelerde yerel ve bölgesel düzeyde insan haklarının uygulanması ile ilgili örnek uygulamalar)*, 7 Nisan 2014, CG(26)5 Final.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, *Handbook on National Human Rights Plans of Action (Ulusal İnsan Hakları Eylem Planı El Kitabı)*, Mesleki eğitim serisi No. 10, 29 Ağustos 2002.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation (İnsan Hakları Göstergeleri: Ölçüm ve Uygulama Rehberi)*, 2012.

Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı, *Joining up fundamental rights: Toolkit for local, regional and national public officials. (Temel hakların birleştirilmesi: yerel, bölgesel ve ulusal kamu yetkililerine yönelik araç kiti)* erişim için: <http://fra.europa.eu/en/joinedup/home>.

İsveç Hükümeti, *Rights work! Make them real! Conclusions from the International Conference on Systematic Work for Human Rights Implementation held in Stockholm on 6-7 November 2008 (Haklar işe yarıyor! Hayata geçirin! 6-7 Kasım 2008'de Stockholm'da düzenlenen İnsan Haklarının Uygulanmasına Yönelik Sistemik Çalışmalar Konulu Uluslararası Konferans sonuçları)*, 18 Şubat 2009.