

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
AVRUPA BİRLİĞİ ENSTİTÜSÜ

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR AJANSI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Göksu ÖZCEVİZ

Danışman: Doç. Dr. Mustafa Tayyar KARAYİĞİT

İstanbul - 2018



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
AVRUPA BİRLİĞİ ENSTİTÜSÜ

ONAY SAYFASI

Enstitümüz AB Hukuku Anabilim Dalı Türkçe / İngilizce Yüksek Lisans Programı öğrencisi **Göksu Özceviz'in**, Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı konulu tez çalışması ..28.5.2018 tarihinde yapılan tez savunma sınavında aşağıda isimleri yazılı jüri üyeleri tarafından **ÖYBİRLİĞİ / ÖYÇOKLUĞU** ile **BAŞARILI** bulundu.

Onaylayan:

Doç. Dr. Mustafa T. KARAYİĞİT Danışman

.....

Dr. Öğr. Üy. Tolga CANDAN Jüri Üyesi

.....

Dr. Öğr. Üy. Deniz T. APAYDIN Jüri Üyesi

.....

Prof. Dr. Muzaffer Dardan
Müdür



28.05.2018 tarih ve 2018/10 sayılı Enstitü Yönetim Kurulu kararı ile onaylanmıştır.

ÖZET

Kuruluşundan bu yana 10 yılı geride bırakan Avrupa Temel Haklar Ajansı (THA) Avrupa Birliği'nin (AB) spesifik olarak temel haklar konusuyla müştakil yegâne kurumu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu süre zarfında yayımladığı görüşleri, raporları, el kitapları, anket şeklindeki araştırmaları ve benzeri çalışmaları ile AB çapında temel haklar konusuna eğilen THA aynı zamanda özellikle kuruluş aşamasında olmak üzere birçok eleştirinin odak noktası olmuştur. Başlangıç itibariyle öne sürülen, Avrupa'da ikicilik oluşturacağı, AB içerisindeki bürokrasiyi daha da arttıracacağı, yetkisinin asli amacını gerçekleştirmesine olanak tanımadığı ölçüde sınırlı olduğu şeklindeki söylemler bu eleştirilerden bazılarıdır. Bu çalışmada THA'ya yöneltilen bütün eleştiriler dikkate alınarak THA; oluşturulma süreci, amaç ve görevleri, kapsamı ve faaliyet alanı, idari yapısı, ilgili kurumlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği gibi birçok yönden ayrıntılı olarak ele alınmaya çalışılacak, sahip olduğu ve potansiyel yetkisi incelenecek, AB Antlaşması 7. madde, AB hukuk kuralları oluşturulması ve de Paris Prensipleri doğrultusunda değerlendirilecektir. Nihayetinde THA'ya yönelik eleştiriler dikkate alınarak genel bir değerlendirme yapılacak ve iyileştirme önerileri sunulacaktır.

Bu bağlamda öncelikli olarak Giriş kısmında insan hakları alanının AB içerisindeki gelişimine farklı düzlemlerden genel bir bakış sunulacaktır. İctihat, kurucu antlaşma ve AB kurumları bazında insan haklarının AB içerisindeki gelişimine değinilip, dönemin konjonktürünün bu gelişime etkisinden bahsedilecektir. Ardından Birinci Bölümde genel olarak ajans kavramı ve Birlik içerisinde bu kavramın ne anlama geldiği hususu üzerine yoğunlaşılacak, akabinde AB içerisindeki ajans türleri incelenip, ajans kavramının AB kurucu antlaşmalarındaki yeri ele alınacak ve de Birlik ajanslarının otonomilerine yönelik değerlendirme yapılacaktır.

İkinci Bölümde ise öncelikle THA'nın devşirildiği kurum olan Avrupa İrkçılık ve Yabancı Düşmanlığı Merkezi (EUMC) ele alınacak, ardından THA Kurucu Tüzüğünde ele alındığı sırayla eşdeğer gidilerek; THA'nın amaç ve görevleri, yetkisi, faaliyet alanı, çalışma metotları ve işbirliği ve de idari yapısı incelenecektir. Akabinde faaliyet alanına ilişkin olarak Çok Yıllık Çerçeve ve Yıllık Çalışma Programına

değınilecektir. İşbirliği hususuna yönelik ise yine Kurucu Tüzük ile eşdeğer bir ayrıma gidilerek; ilgili birlik organ, ofis ve ajanslar, uluslararası düzeyde ve üye devletlerdeki kuruluşlar ve de Avrupa Konseyi ile işbirliği 3 başlıkta ayrıntılı olarak incelenmeye çalışılacaktır.

Üçüncü Bölümde ise THA, AB Antlaşması 7. madde, AB hukuk kuralları oluşturulması ve de Paris Prensipleri doğrultusunda değeriendirilecektir. Ardından kendisine yöneltilen eleştiriler ele alınarak genel bir değeriendirme yapılacak ve iyileştirme önerileri sunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı, Avrupa Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı İzleme Merkezi, Avrupa Birliği'nde Temel Haklar Koruması

ABSTRACT

The European Union Agency for Fundamental Rights, which was established 10 years ago, is the only body of the European Union, which is concerned specifically with fundamental rights. The Agency provides to the EU institutions, bodies, offices and agencies and its Member States, when implementing EU law assistance and expertise relating to fundamental rights issues in order to support them when they take measures or formulate courses of action within their respective spheres of competences to fully respect fundamental rights. Since its inception in 2007, the Agency, which deals with fundamental rights across the EU through its opinions, reports, handbooks, surveys and similar works, has confronted many critics. Some of them have survived until now. The focus of the manuscript is, within the context of such critics, to identify the Agency's scope, scope of its activities, its administrative structure, cooperation with related institutions and non-governmental organizations, and to find out the current and potential competence and to determine the current limitations. After that Agency will be discussed in three subjects, namely, article 7 of TEU, EU legislative process and the Paris Principles. Lastly question of what can be done in order to improve Agency will be explored.

Key Words: European Union Agency for Fundamental Rights, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Fundamental Rights Protection in the EU

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ÖNSÖZ.....	vi
KISALTMALAR.....	viii
GİRİŞ.....	1

I. BÖLÜM AJANS KAVRAMI

1. Genel Olarak Ajans Kavramı.....	19
2. AB İçerisinde Ajans Kavramı.....	21
3. AB’de Ajansların Hukuki Dayanakları	26
3.1. ABA Çerçevesinde "Ajans" Terimi	27
3.2. ABİDA Çerçevesinde "Ajans" Terimi.....	28
4. AB İçerisindeki Ajans Türleri.....	30
4.1. Desantralize Ajanslar (Merkezi Olmayan Ajanslar).....	30
4.2. Euratom Ajansları.....	32
4.3. Yürütme Ajansları.....	32
5. AB Ajanslarına İlişkin Otonomi Konusu.....	34

II. BÖLÜM AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR AJANSI

1. Avrupa İrkçılık ve Yabancı Düşmanlığını İzleme Merkezi.....	37
1.1. EUMC ile THA’nın Görev Alanlarına İlişkin Mukayese.....	39
2. Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı	43
2.1. Oluşturulma Süreci.....	44
2.2. Amaç ve Görevleri.....	49
2.2.1. Amacı.....	49
2.2.2. Görevleri.....	49
2.2.3. Görevleri Dışında Kalan Alanlar.....	52
2.3. Yetki.....	55
2.3.1. Kişi Bakımından Yetki.....	55
2.3.2. Zaman Bakımından Yetki.....	55
2.3.3. Yer Bakımından Yetki.....	55
2.4. Faaliyet Alanı.....	57
2.4.1. Çok Yıllı Çerçeve.....	57
2.4.2. Yıllık Çalışma Programı	60
2.5. Çalışma Metotları ve İşbirliği	61
2.5.1. Çalışma Metotları.....	61

2.5.2. İşbirliği.....	62
2.5.2.1. İlgili Birlik Organ, Ofis ve Ajanslarla İşbirliği.....	64
2.5.2.2. Uluslararası Düzeyde Kuruluşlarla ve Üye Devletlerdeki Kuruluşlar ile İşbirliği.....	65
2.5.2.3. Avrupa Konseyi ile İşbirliği.....	66
2.5.2.4. Sivil Toplum ve Temel Haklar Platformu ile İşbirliği.....	68
2.6. İdari Yapısı.....	72
2.6.1. Yönetim Kurulu.....	72
2.6.2. İcra Kurulu.....	74
2.6.3. Bilimsel Komite	74
2.6.4. Müdür ve Yönetim Takımı.....	76
2.6.4.1. Müdür.....	76
2.6.4.2. Yönetim Takımı.....	77

III. BÖLÜM

TEMEL HAKLAR AJANSI'NDAKİ BAZI EKSİKLİKLER ve TELAFİ YOLLARI

1. ABA 7. Madde Kapsamında Değerlendirme.....	79
2. AB Hukuk Kuralları Oluşturulması Kapsamında Değerlendirme.....	81
3. Paris Prensipleri Kapsamında Değerlendirme.....	83
4. Eleştiriler Kapsamında Genel Değerlendirme ve İyileştirme Önerileri.....	86
SONUÇ	92
KAYNAKÇA	96

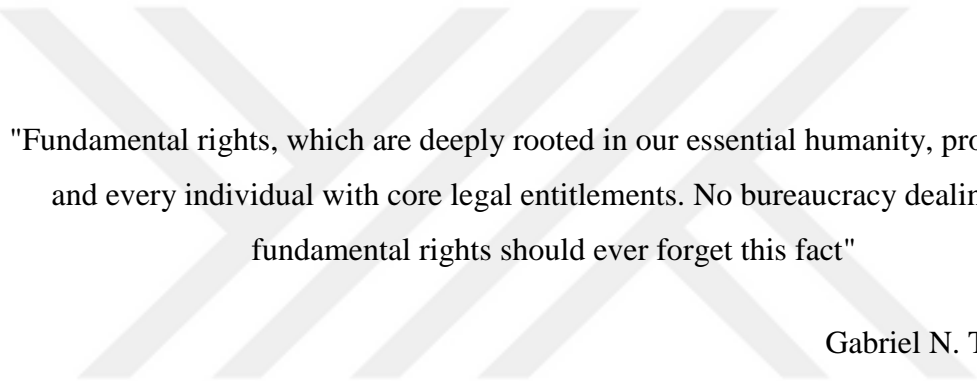
ÖNSÖZ

Tez çalışmamda sabır ve özveri ile beni destekleyen değerli danışman hocam Doç. Dr. Mustafa Tayyar Karayiğit'e ve aynı zamanda maddi-manevi desteklerini benden esirgemeyen annem Türkan Özceviz ve babam Muzaffer Özceviz'e teşekkürlerimi bir borç bilirim.

Göksu Özceviz

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABA	Avrupa Birliği Antlaşması
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABİHA	Avrupa Birliği'nin İşleyişı Hakkında Antlaşma
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma
BM	Birleşmiş Milletler
CEPEJ	Avrupa Adaletin Etkinliği Komisyonu
CEDEFOP	Avrupa Mesleki Eğitim ve Geliştirme Merkezi
CPT	Avrupa İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ve Onur Kırıcı Muamele veya Cezaların Önlenmesi Komitesi
ECRI	İrkçılık ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu
EFSA	Avrupa Gıda Güvenliği Ajansı
EUIPO	Avrupa Birliği Fikri Mülkiyet Ofisi
EUMC	Avrupa İrkçılık ve Yabancı Düşmanlığı Merkezi
EUROPOL	Avrupa Polis Ofisi
GRECO	Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu
MONEYVAL	Kara Para Aklamaya Karşı Tedbirler ve Terörün Finansmanını Değerlendirme Uzmanlar Komitesi
THA	Temel Haklar Ajansı
THP	Temel Haklar Platformu



"Fundamental rights, which are deeply rooted in our essential humanity, provide each and every individual with core legal entitlements. No bureaucracy dealing with fundamental rights should ever forget this fact"

Gabriel N. Toggenburg

GİRİŞ

Avrupa Birliği'nin¹ başlangıç noktasına bakıldığında Birliğin ortaya çıkmasında etkili kurucu antlaşmaların amaçlarının ekonomik odaklı olduğu görülür. 1952 yılında yürürlüğe giren Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kuran Paris Antlaşması'nda devletlerarası husumeti engelleme, barış ortamını koruma amaçlı ekonomik bir birlik oluşturma çabası varken²; 1957 yılında yürürlüğe giren Avrupa Ekonomi Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması'nda amaçların yine ortak pazar kurma, ekonomik entegrasyonu sağlama³, barış ve güvenliği koruma ve güçlendirme⁴ noktalarında toplandığı görülür. Sadece kurucu antlaşmaların amaçlarına bakılarak anlaşıldığı üzere, özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın etkisiyle, maddi ve manevi olarak yenik düşen Avrupa'da barış ortamını kurma ve korumaya yönelik ekonomik birliktelik hedeflendiği anlaşılır. Nitekim kurulmasına ön ayak⁵ şeklinde nitelendirebileceğimiz gelişmelerden biri olan 9 Mayıs 1950 tarihli Schumann Bildirisinde de barış ortamını sağlamaya yönelik hususa parmak basılmış olup, *"tehdit edici tehlikelere karşı yaratıcı çabalar sarf edilmeden dünya barışını korumanın mümkün olmadığı"*⁶ belirtilmiştir.

Bu bağlamda gelecekte olası bir savaşı önleme adına, işbirliği ve birlik temelli üç farklı kategoride ele alınan çeşitli organizasyonlar ortaya çıkmıştır.⁷ Bu doğrultuda

¹ Çalışmada AB'nin tarihi sürecinden bahsedilen ve bu sürece atıf yapılan hallerde yeknesaklık sağlama adına "Topluluk" terimi yerine "Birlik" terimi kullanılmıştır.

² Paris Antlaşması'nın önsözünde antlaşmanın amacı *"Dünya barışının, ancak kendisini tehdit eden tehlikelerle orantılı yaratıcı çabalarla muhafaza edilebileceğini göz önüne alarak, organize ve dinamik bir Avrupa'nın medeniyete yapacağı katkının, barışçıl ilişkilerin korunması için zorunlu olduğuna inanarak, Avrupa'nın ancak, fiili bir dayanışma meydana getirecek somut icraat ve ekonomik kalkınmaya yönelik ortak temellerin oluşturulması ile kurulabileceğinin bilincinde olarak, Temel üretimlerini artırmak suretiyle yaşam standardını yükseltmeye ve barışçıl çabaları daha ileri götürmeye istekli olarak..."* şeklinde ifade edilmiştir.

³ Roma Antlaşması m. 2

⁴ Roma Antlaşması'nın önsözünde *"Avrupa ile deniz aşırı ilkelerin dayanışmasını vurgulamak ve Birleşmiş Milletler Antlaşmasının ilkeleri doğrultusunda bu ilkelerin refah düzeylerinin yükselmesini sağlamak niyetiyle, Böylece kaynaklarını biraraya getirerek barış ve özgürlüğün korunup güçlendirilmesine kararlı olarak ve aynı ideali paylaşan diğer Avrupa halklarını çabalarına katılmaya çağırarak..."* şeklinde ifade edilmiştir.

⁵ Direkt olarak AKÇT'nin, dolaylı olarak ise AB'nin oluşumunda etkili olduğunu söyleyebiliriz.

⁶ *"World peace cannot be safeguarded without the making of creative efforts proportionate to the dangers which threaten it"*, <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-391-en.pdf> (19 Mart 2018)

⁷ Andrej Stefanović, "Fundamental Human Rights in The European Union", Zbornik Nova Naučna Edukativna Misao, 21-23., (2014), s. 22.

üçüncü kategoriyi oluşturan AB; Avrupa-Atlantik organizasyonları (OECD,NATO) ve uluslararası organizasyonlar (Avrupa Konseyi, AGİT) yanında⁸ kendine has özelliklere sahip ulusüstü bir yapı olarak yer almaktadır.

Nihayetinde ilk etaptaki amacına erişen ve ekonomik birlikteliğini oluşturan Avrupa Birliği'nde zamanla siyasallaşma yolunda gelişmeler başlamış ve bunun etkisiyle beraber Birlik hukuku içerisine yeni alanlar dâhil olmuştur. Bu alanların en önemlilerinden, gelişimi ancak 1960'lı yılların sonuna doğru Avrupa bütünleşmesi ile başlayan⁹, tezin konusu Temel Haklar Ajansı'nın da çıkış noktasını teşkil eden, insan hakları alanıdır.

Bu bağlamda Temel Haklar Ajansı'nın ortaya çıkışını temellendirme ve AB'de insan hakları gelişimine ilişkin bir çerçeve sunulması adına, konunun hem içtihadı, hem Antlaşma hem de AB kurumları bazındaki gelişmelerine genel bir bakış sunulup, dönemin konjonktürünün bu gelişime etkisi kısaca değerlendirilmeye çalışılacaktır.

AB'de birçok konuda olduğu gibi öncelikle Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) içtihatlarıyla gelişen insan hakları,¹⁰ daha sonra antlaşmalarda da yerini almaya başlamış, hukuki temelini sağlayarak güçlenmeye başlamıştır. ABAD başta yetkisiz olduğunu öne sürerek ve Birlik hukukunun önceliğini vurgulayarak tabiri caizse bu alandaki davalardan sıyrılmasına¹¹ rağmen, gün geçtikçe insan hakları korumasının (ilk

https://www.academia.edu/29135636/Fundamental_Human_Rights_in_the_European_Union(19 Mart 2018)

⁸ Ibid.

⁹ Armin von Bogdandy, "The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: The Legal Framework and Some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law" Unidem Seminar "Definition and Development of Human Rights and Popular Sovereignty in Europe", Frankfurt am Main, Germany, (15-16 Mayıs 2009), s.4. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UD\(2010\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UD(2010)010-e) (19 Mart 2018)

¹⁰ Francesca Ferraro ve Jesús Carmona, Fundamental Rights in the European Union, "The role of the Charter after the Lisbon Treaty", European Parliamentary Research Service, 2015 s.1. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/554168/EPRS_IDA\(2015\)554168_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/554168/EPRS_IDA(2015)554168_EN.pdf) (19 Mart 2018)

¹¹ Dava C-1/58 *Stork v ECSC High Authority* ECLI:EU:C:1959:4; Birleştirilmiş Dava C-36, 37, 38/59 ve 40/59 *Präsident Ruhrkolen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH and I. Nold KG v High Authority of the European Coal and Steel Community* ECLI:EU:C:1960:36; Dava C-40/64 *Marcello Sgarlata and others v Commission of the EEC*, ECLI:EU:C:1965:36.

aşamada Birliğin kurucu antlaşmalarda ve ikincil hukuki kaynakları arasında yer almamasına rağmen¹²⁾ Birlik hukukunun genel ilkelerinden olduğunu kabul etmeye ve sonucunda bu alanda içtihat hukuku oluşturmaya başlamıştır.¹³ Bu noktada gerek ulusal anayasa geleneklerine, gerekse üye devletlerinde akit taraf oluşturduğu temel haklara ilişkin konvansiyonlara esin kaynağı olarak özel atıf yapılmıştır.

Nitekim AB’de insan hakları korumasının gelişimine dair Divan kararlarına bakıldığında, Divan’ın ilk zamanlarda konuyla ilgili karşısına gelen *Stork*¹⁴, *Geitling*¹⁵ ve *Sgarlata*¹⁶ davalarında sergilediği çekimser tutumundan uzaklaştığı, böylece konuyla ilgili öncü niteliğinde kararlar vermeye başladığı görülmektedir. Divan’ın bu düşüncesinden sıyrılmasında, üye devletlerde insan hakları korumasının olmasına rağmen Birlik içerisinde aktif bir korumanın bulunmaması (üye devletlerin yüksek mahkemeleri ile Divan arasında çatışmalar¹⁷ ve AB hukukunun üstünlüğü) hususu da etkili olmuş, bu alanda gelişmeler yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Bu noktada Divan, boşluk bulunan bir alanda içtihat hukuku oluşturmaya ve böylece Birlik içinde insan hakları öğretisini geliştirmeye başlamıştır.¹⁸ Nitekim bu gelişimini *Stauder*¹⁹, *Handelsgesellschaft*²⁰ kararları izlemiştir. Söz konusu kararlarla beraber insan hakları korumasının ve insan haklarına saygının Birliğin genel ilkelerinden olduğu kabul edilmiştir.²¹ Diğer bir deyişle, insan haklarının kaynağının Birlik

¹² Stefanović, s. 24

¹³ Burak Tangör, "Avrupa Birliğinde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:3 Sayı:1, 2001, s. 238

¹⁴ Dava C-1/58 *Stork v ECSC High Authority* ECLI:EU:C:1959:4

¹⁵ Birleştirilmiş Dava C-36, 37, 38/59 ve 40/59 *Präsident Ruhrkolen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH and I. Nold KG v High Authority of the European Coal and Steel Community* ECLI:EU:C:1960:36

¹⁶ Dava C-40/64 *Marcello Sgarlata and others v Commission of the EEC*, ECLI:EU:C:1965:36.

¹⁷ (Federal Almanya Anayasa Mahkemesinin *Solange I* kararında görüleceği üzere)

¹⁸ Ahmet Ozan Değer, "Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Arasında Yargı Yetkisinin Kullanılmasında İşbirliği", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008, s. 21

¹⁹ Dava C-29/69, *Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt*, ECLI:EU:C:1969:57

²⁰ Dava C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114

²¹ Aslı Bilgin, "Divan’ın İkilemi: Temel Haklar ve Temel Özgürlükler Arasında Denge? ", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 1, 2011, s.51-9, 2012, s. 57, Stefanović, s. 25

hukukunun genel ilkelerine dayandığı belirtilmiştir.²²

Bu doğrultuda yukarıda bahsedilen üye devletlerin yüksek mahkemeleri ile Divan arasındaki çatışma hususuna değinmekte fayda vardır. Öncelikle tartışma oluşturan bu alanının asıl çıkış noktası AB hukukunun bel kemiğini oluşturan iki ilkeye dayanmaktadır. Divan içtihatları ile doğrudan etki ve AB hukukunun üstünlüğü ilkelerinin Birlik hukukuna dâhil olmalarına rağmen Birlik hukuk sisteminde insan haklarına yönelik bir boşluk olması bir takım problemlere neden olmuştur.²³ Sorun, oluşturulan bir Birlik normunun, insan hakları ve özgürlüklerini koruyan bir üye devlet anayasal normuyla çatışma tehlikesinden doğmaktadır.²⁴ Çünkü böyle bir varsayımda Birlik hukukunda insan hakları korumasına yer verilmemesi sebebiyle, söz konusu AB normunun, çatıştığı anayasal norma karşı üstün kılabilme ihtimalinin ulusal anayasa mahkemelerinin veya yüksek mahkemelerin tepkisini çekmesi söz konusudur.

Nitekim "*üye devletlerdeki Anayasa Mahkemelerinin üstünlük ilkesine temel hak koruması sebebiyle baş kaldırışı*"²⁵ şeklinde nitelendirilebilecek, 1970'lerin başına tekabül eden *Solange I*²⁶ ve *Frontini*²⁷ kararlarının genel çıkış noktası bahsedilen bu sorundan kaynaklanmaktadır.

Ulusal mahkemenin dava konusuna ilişkin olan AB tüzüğünün hukuka uygunluğunun denetlenmesine yönelik yüksek mahkemeye başvurduğu 1974 tarihli *Solange I* kararında, Federal Alman Anayasa Mahkemesi (Bundesverfassungsgericht) "*AB'deki temel hak güvencelerinin yetersizliği durumunda ulusal yargının Birlik işlemine karşı koruyucu bir görev üstlenebileceği*"²⁸ hükmüne varmıştır. Böylelikle Alman

²²Hakan Taşdemir ve Arif Bağbaşıoğlu, "Avrupa Birliği Hukuk Düzenindeki İnsan Hakları Anlayışına Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın Getirdikleri", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 9/3(2007), s. 21 - 36

²³ Stefanović, s. 25

²⁴ Ibid.

²⁵ Bilgin, s. 45

²⁶ Dava C-11/7, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114

²⁷ Dava C-183/73, *Frontini v. Ministero delle Finanze*, 27 Aralık 1973

²⁸Can Mindek, "*Federal Almanya Anayasa Mahkemesinin Lizbon Antlaşması Kararı*", *İktisadi Kalkınma Vakfı*, 1 Temmuz 2009, http://ikv.org.tr/images/upload/data/files/1-federal_almanya_anayasa_mahkemesi-can_mindek-temmuz_09.pdf (19 Mart 2018)

Anayasası ile AB hukuku arası çatışma olduğu durumda Alman anayasal haklarının uygulanacağı sonucuna ulaşılmıştır.²⁹ Diğer bir deyişle, temel hakların korunması hususunda AB'nin yetersiz kalması durumunda devreye bizzat üye devlet yargısının gireceği, ancak çatışma olmadığı sürece ise (nitekim bu husus "sürece" anlamına gelen Solange teriminin karar ismine konu olmasına sebep olmuştur) AB hukukunun uygulanacağı sonucuna varılmıştır. Yani ulusal anayasa normuyla çatışan AB normuna ancak şartlı olarak üstünlük tanınmış olacaktır. Buradan anlaşıldığı üzere karar bu noktada Federal Alman Anayasa Mahkemesi'nin, ABAD'ın *Costa Enel* davası ile getirdiği AB hukukunun üstünlüğü prensibine aykırı bir tavır sergilediğini kanıtlar.³⁰

AB Antlaşmalarının İtalyan hukuk sistemi ile ilk çatışması olarak nitelendirilen³¹ 1973 tarihli *Frontini* kararında ise yine *Solange I* kararında olduğu gibi yüksek mahkeme ve Divan arasında bir çatışma söz konusudur. İtalyan Anayasası'nın 11. maddesi üzerinden yapılan değerlendirmeye ilişkin kararda, İtalyan Anayasa Mahkemesi, üstünlük ilkesinin uygulanmasına ilişkin olarak, bunun ancak AB hukukunun İtalyan Anayasası'nın temel prensipleriyle çatışmadığı durumlarda mümkün olduğu³² hükmüne varmış ve *Solange I* de olduğu gibi bireylerin temel haklarının ve anayasadaki temel ilkelerin ihlali durumunda devreye kendisinin girebileceğini ifade etmiştir.³³

Nitekim ardından gelen Fransız ve İspanyol Anayasa Mahkemelerinin verdiği kararlar da Alman ve İtalyan yüksek mahkemelerinin verdikleri kararları takip eder

²⁹ Gunnar Beck, "The German Constitutional Court versus the EU: Self Assertion in Theory and Submission in Practice – Euro Aid and Financial Guarantees., Part1", 2011, <https://eutopialaw.com/2011/10/24/%E2%80%9Cthe-german-constitutional-court-versus-the-eu-self-assertion-in-theory-and-submission-in-practice-%E2%80%93-euro-aid-and-financial-guarantees-part-1/> (19 Mart 2018), Ahmet Burak Bilgin, "Avrupa Birliği'nde İnsan Haklarının Gelişimi ve Korunması", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul, 2015, s. 73

³⁰ Beck

³¹ Maria Dicosola, "The Interaction between EU and National Law in Italy", The Theory of "Limits" and "Counter-Limit, Comparing Constitutional Adjudication A Summer School on Comparative Interpretation of European Constitutional Jurisprudence 2nd Edition – 2007, s. 3 <http://www.jus.unitn.it/cocoa/papers/PAPERS%202nd%20PDF/Interaction/Italy-interaction.pdf> (19 Mart 2018)

³² "Priority is accorded to EU norms only in so far as they do not conflict with fundamental principles of the national Constitution", <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/european-law/supremacy-of-the-european-union-law.php> (19 Mart 2018)

³³ Dicosola, s. 3

nitelikte olmuştur. Bu kararlarda genel olarak "*Birliğin hukuk kurallarının, ulusal anayasada ifade edilen temel hak veya temel değerleri etkilemediği ya da bunlarla çelişmediği ölçüde ulusal egemenliğin temel bir unsurunu oluşturduğu sonucuna varıldığı ifade edilebilir.*"³⁴

Buradan anlaşıldığı üzere üye devlet yüksek mahkemeleri, gerek temel hakları koruma bahsinde, gerekse daha geniş bir çerçevede AB hukukunun üstünlüğü ilkesinin uygulanmasını bir takım şartların varlığına bağlı kılmaya çalışmıştır.

Divan içtihatlarına geri dönecek olursak; bunların ardından gelen *Nold*³⁵, *Rutili*³⁶, *Defrenne*³⁷, *Hauer*³⁸ ve *İspanyol Balıkçıları*³⁹ kararları yine insan hakları konusunda Birlik içerisindeki önemli davalar olarak sıralanmaktadır. Bunların içinden *Nold* kararı her ne kadar çeşitli sebeplerden eleştirilse de⁴⁰, "*bütün üye devlet anayasalarınca tanınan ve koruma altına alınan ve AB hukuk düzeninin ayrılmaz parçasını teşkil eden temel haklara aykırı Birlik tasarruflarını hukuka aykırı kabul edeceği*"⁴¹ hükmünü kapsamı adına önemlidir. Bunun yanında söz konusu *Nold* kararı ile Divan temel haklar korumasına yönelik daha ayrıntıya girmiş, Birlik içerisinde temel hakların dayandığı kaynakları üye devletlerin imzaladıkları veya oluşumunda katıldıkları uluslararası antlaşmaları kapsayacak şekilde genişletmiştir.⁴²

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne atıf yapılan⁴³ *Rutili* kararında ise üye devletlerin ulusal düzeyde Birlik eylemlerini uygulama yükümlülüklerinin, temel hakların ve özgürlüklerin korunması ve saygı duyulması ışığında yerine getirilmesi

³⁴ *de la Rochere*, "Challenges for the Protection of Fundamental Rights in the EU at the Time of The Entry into Force of the Lisbon Treaty", 33/6 *Fordham International Law Journal*, 1776-1799, 2011, s. 1792

³⁵ Dava C- 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities* ECLI:EU:C:1974:51

³⁶ Dava C- 36/75, *Roland Rutili v Ministre de l'intérieur*, ECLI:EU:C:1975:137

³⁷ Dava C- 43/75, *Gabrielle Defrenne v Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, ECLI:EU:C:1976:56

³⁸ Dava C- 44/79, *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:1979:290

³⁹ Birleştirilmiş Dava C-50-58/82, *Productores de Música de España (Promusicae) v Telefónica de España SAU*, ECLI:EU:C:2007:454

⁴⁰ Bilgin, s. 66

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Stefanović, s. 25

⁴³ Bilgin, s. 60

gerektiğini şart koşmuştur.⁴⁴ 1975 tarihli *Rutili* kararından birkaç yıl sonraki *Hauer* kararı ise temel hakların korunmasına yönelik maksimalist yaklaşımı⁴⁵ sağlaması adına önemlidir. Nitekim bu bağlamda Divan AİHS'te bulunan spesifik bir bölüme atıf yapmıştır. 1976 tarihli *Defrenne* kararında ise AİHS'te yer alan bir hak Birlik standardı olarak kabul edilmiştir.⁴⁶

Divan'ın bu tavır değişikliği⁴⁷ sonucu oluşturduğu içtihadi gelişmelerin ve aşağıda bahsedileceği üzere Antlaşma ve Birlik kurumları bazındaki ilerlemelerin ardından Divan ile üye devlet yüksek mahkemeleri arasındaki çatışmaya neden olan hususa ilişkin olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Nitekim Federal Alman Anayasa Mahkemesi *Solange 2*⁴⁸ kararıyla (*Solange I*'den itibaren Birlik hukukunda insan hakları koruma düzeyinin önemli derecede geliştirildiğini ve Birlik hukukunun Alman hukuku karşısında benzer nitelikte insan hakları koruması sunabildiğini ileri sürerek⁴⁹) tabiri caizse geri adım atmıştır. Pozitif tavidan, negatif denetim tavrına geçmiştir. Böylelikle 1983 tarihli bu kararda Federal Alman Anayasa Mahkemesi, AB hukukunun üstünlük ilkesine yönelik tavrını kısmen değiştirmiştir. Sonuç olarak, Birlik normları ve içtihatlarının "*üye devletin egemenlik gücü karşısında, temel haklara ilişkin etkili olarak nitelendirilecek şekilde koruma sağladığı hallerde*"⁵⁰ Birliğin ikincil kaynaklarının denetimini gerçekleştirmeyeceği hükmüne varmıştır.⁵¹

Bu doğrultuda, yukarıda da bahsedildiği gibi insan hakları ve insan haklarının korunmasına ilişkin AB Antlaşmalarında düzenleme bulunmazken Divan sayesinde, antlaşmalardaki boşluklar doldurulmuş, AB hukuk düzeninin özerkliği ve üye devlet mahkemeleriyle olan ilişkisi garanti altına alınmış⁵² ve de bunlarla beraber (insan haklarının da bu bütünün parçasını oluşturacak şekilde) Birlik hukukunun genel ilkeleri

⁴⁴ Stefanović, s. 26

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Bilgin, s. 60

⁴⁷ Stefanović, s. 27

⁴⁸ Dava C-126/81, *Wünsche Handelsgesellschaft v Federal Republic of Germany*, ECLI:EU:C:1982:144

⁴⁹ Stefanović, s. 51

⁵⁰ *Beck*

⁵¹ Ibid.

⁵² Ferraro ve Carmona, s. 1

oluşturulmaya başlanmıştır.⁵³ Nitekim Divan'ın bu ilkeleri oluşturmaya başlamasının ardından kodifikasyonla çoğu ilke antlaşmalarda yerini almaya başlamıştır.⁵⁴ İnsan onuru ve kişisel bütünlüğün korunması, ifade özgürlüğü, kanun önünde eşitlik gibi genel ilkeler Lizbon Antlaşması'nın ve akabinde Temel Haklar Şartı'nın bağlayıcılık kazanmasından önce ortaya çıkan genel ilkelere örnek teşkil eder.⁵⁵ Ayrıca bu noktada Birlik hukukunun söz konusu ilkelere uygunluğu denetimini yapmak Divan'ın görevleri arasında yer almaktadır.

İnsan hakları korumasına yönelik içtihat hukuku gelişimini bu şekilde sürdürürken, konunun hukuki dayanağını oluşturan maddeler de zamanla Birlik Antlaşmalarına eklenmiştir.⁵⁶ Başlangıç kısmında belirtildiği gibi, ekonomi odaklı bir birlik oluşturma yaklaşımı içerisinde olduğundan Paris ve Roma Antlaşmalarında direkt olarak insan hakları korumasına ilişkin maddeler bulunmamaktadır. Her ne kadar Paris Antlaşması 60⁵⁷ ve 69.⁵⁸ maddelerinde uyrukluğa dayalı olan ayrımcılık yasaklanmış olsa ve Roma Antlaşması'nda serbest dolaşım, vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasağı, ücrete dayalı kadın-erkek ayrımcılığının yasaklanmasına ilişkin düzenlemeler⁵⁹ bulunsa da, bunun kimi yazarlarca⁶⁰ ileri sürüldüğü gibi "insan haklarının korunmasını amaçlayan ilk düzenlemeler" olarak salt şekilde ele alınması yerinde bir tespit olmayacaktır. Çünkü sayılan alanlar insan hakları korumasına dâhil olabilecekse⁶¹ de bu maddelerin yapılma amacının ekonomi odaklı olduğu, direkt olarak insan hakları hususunun ön planda tutularak yapılmadıkları bariz bir durumdur.

⁵³ THA, "Avrupa Ayrımcılık Yasağı Hukuku El Kitabı, Avrupa Ayrımcılık Yasağı Hukukunun Tanıtımı: Bağlam, Evrim ve Başlıca İlkeler", 2010, s. 15

⁵⁴ Ahmet Burak Bilgin, "Avrupa Birliği Hukukunda Hukukun Genel İlkeleri", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. LXXIV, S. 1, 2016, s. 85

⁵⁵ Ferraro ve Carmona, s. 5-6

⁵⁶ Stefanović, s. 21

⁵⁷ Paris Antlaşması, m.60, "*..ortak pazar içinde bir satıcı tarafından benzer işlemlere, özellikle alıcının uyruğu göz önüne alınarak farklı koşulların uygulanması sonucunu doğuran ayrımcı uygulamalar, yasaktır.*"

⁵⁸ Paris Antlaşması m.69/1, "*Üye Devletler, sağlık ve kamu düzeninin temel gerekleri sonucu getirilen sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla, üye Devletler uyruğu ve kömür veya çelik üretiminde gereken niteliklere sahip oldukları kabul edilen işçilerin kömür ve çelik endüstrilerinde istihdam edilmeleri konusunda uyrukluğa esasına dayalı her tür kısıtlamadan kaçınmayı taahhüt ederler.*"

⁵⁹ M.İlker Haktankaçmaz, "İnsan Haklarının Korunması Avrupa Birliği İçin Gerçekten Önemli mi?", **İnsan Hakları Yılığ**, Cilt 28, 2010, s. 3

⁶⁰ de la Rochere, s. 1777, Haktankaçmaz, Ibid.

⁶¹ Stefanović, s. 23

Paris ve Roma Antlaşmalarının ardından insan hakları alanında AB’de ilk önemli aşama olarak nitelendirilen Avrupa Tek Senedi gelmektedir. Nitekim 1987’de yürürlüğe giren Antlaşma’nın önsözünde açıkça insan haklarına yönelik atıfta bulunulmuştur.⁶² Senedin önsözünün 3. paragrafında aynen "*üye devletlerin anayasa ve kanunlarında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde ve Avrupa Sosyal Şartı’nda tanınan temel haklar özellikle özgürlük, eşitlik ve toplumsal adalete dayanarak demokrasiyi geliştirmek için bir arada çalışmaya karar vererek*" denilerek AİHS yanında yine Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Avrupa Sosyal Şartına da atıf yapılmıştır.

Avrupa Tek Senedi’nin ardından ise AB’yi kuran antlaşma olarak addedilen, 1992’de yürürlüğe giren Maastricht ile artık insan hakları koruması direkt olarak antlaşma metnine yerleşmiştir. Antlaşma’nın F maddesiyle; Birliğin, demokratik ilkeler üstüne kurulu üye devletlerin ulusal birliklerine saygı gösterdiği, AİHS ile güvence altına alınmış olan ve üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklandığı hali ile temel haklara saygı göstereceği hukuki dayanak altına alınmıştır.⁶³ Bu noktaya ilişkin doktrinde eleştirilen nokta ise Birliğin insan haklarına saygı duyulacağına bir görev olarak ilan edilmesinin ardından, bu koruma için spesifik bir mekanizma üretilmemesidir.⁶⁴

Bu noktada döneme ilişkin tartışmaların yükseldiği AB’nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne katılımı hususundan bahsetmek gerekir. Katılım noktasında ilk aşamada AB Komisyonu’nun 1979 tarihinde yayımladığı memorandum⁶⁵ ile ABİDA 352. Maddede⁶⁶ yer alan yetkilendirme yetkisinin kullanılarak AB’nin AİHS’e taraf olabileceği öne sürülmüş fakat sonuç olarak 28 Mart 1996 tarihli 2/94 sayılı Divan Görüşü’nde ancak kurucu antlaşma değişikliğine gidilerek böyle bir sözleşmeye katılımın mümkün olabileceği kanaatine varılmıştır.⁶⁷ Diğer bir deyişle Maastricht Antlaşması’nın

⁶² "...Üye devletlerin Anayasa ve yasalarında İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler Sözleşmesinde ve Avrupa Sosyal Şartında tanınan temel haklara, özellikle özgürlük, eşitlik ve toplumsal adalete dayanarak demokrasiyi geliştirmek için bir arada çalışmaya karar vererek..."

⁶³ de la Rochere, s. 1777

⁶⁴ Stefanović, s. 28

⁶⁵ Bilgin, s. 76

⁶⁶ Eski 308. madde

⁶⁷ Eleftherios Georgiadis, "The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights", KU Leuven LL.M. in International and European Public Law International Law from a European Perspective, Leuven, Ocak 2016, s. 2,

"insan hakları konusunda düzenleme yapmak ya da insan haklarıyla ilgili uluslararası antlaşmalar yapmak"⁶⁸ konusunda AB organlarına herhangi bir yetki vermediği ileri sürülmüştür. Katılım hususu böylelikle ilgili maddeyi içerecek (AB'ye söz konusu antlaşmaya katılımı sağlamaya yönelik yetkiyi verebilecek) yeni bir antlaşma değişikliğine kadar bir nevi nadasa bırakılmıştır.

Maastricht'in ardından gelen, 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile de Birlikteki karmaşık yapı düzeltilmeye çalışılmış ve ayrıca Birliğe üye alımı hususuna ilişkin değişiklikler getirilmiştir. Maastricht Antlaşması O maddesinin birinci fıkrasında "*Bütün Avrupa Devletleri Birliğin üyesi olmayı talep edebilir*" denirken, bu husus Amsterdam Antlaşması 49. Maddesi ile "*Antlaşma'nın F(1) maddesinde belirtilen ilkelere saygı duyan her Avrupa Devleti, Birliğe üye olmak için başvuruda bulunabilir*"⁶⁹ şeklinde değiştirilmiştir. Söz konusu F(1) maddesi ise Birliğin; üye devletlerin ortak ilkeleri olan özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkeleri⁷⁰ üzerine kurulduğu şeklinde tadil edilmiştir. Nitekim bu alan son olarak Lizbon Antlaşması ile beraber insan hakları korumasını kapsamlı olarak ele alacak vaziyette bir kez daha tadil edilerek günümüz AB Antlaşmasındaki yerini almıştır.

Amsterdam Antlaşması ile istenilen sonucun tam olarak elde edilememesinden mütevellit, antlaşmanın üzerinden iki sene geçmesinin ardından yeni bir antlaşma çabalarına girilmiştir.

Bu süreçteki diğer bir ihtiyaç arz eden husus ise gerek içtihatlarda gerek antlaşmalarda insan hakları ve temel özgürlüklerden bahsedildiği halde bu haklarla ilgili

https://www.academia.edu/26559912/The_accession_of_the_European_Union_to_the_European_Convention_on_Human_Rights (19 Mart 2018)

⁶⁸ Naz Çavuşoğlu, "*Avrupa Birliği ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi: Katılım Meselesi*", s. 3, http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg22/naz.pdf (19 Mart 2018)

⁶⁹ Amsterdam Antlaşması, "*in Article O, the first paragraph shall be replaced by the following: Any European State which respects the principles set out in Article F(1) may apply to become a member of the Union. It shall address its application to the Council, which shall act unanimously after consulting the Commission and after receiving the assent of the European Parliament, which shall act by an absolute majority of its component members.*"

⁷⁰ Amsterdam Antlaşması, "*Article F shall be amended as follows: (a) paragraph 1 shall be replaced by the following: "The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States."*

olarak Birlik içerisinde katalog bir metnin bulunmaması olmuştur. Bu gereksinimin sonucu olarak; AB’de temel haklar korumasının güçlendirilmesi amacıyla⁷¹ temel haklara ilişkin herkes tarafından ulaşılabilir, anlaşılabilir,⁷² şeffaf, açık, belirgin nitelikte düzenlemelerin yer aldığı, AB vatandaşlarının haklarının korunmasını bir nevi daha da meşrulaştıran, güçlendiren bir katalog oluşturulması fikri 1999 Köln Zirvesi’nde ortaya atılmıştır.

Bu bağlamda yapılan çalışmaların sonucu olarak AB içerisinde insan hakları alanına getirilen en önemli düzenlemelerden biri olarak nitelendirilebilecek olan AB Temel Haklar Şartı, Nice Antlaşması’na da temel oluşturan 7-9 Aralık 2000 tarihlerinde yapılan Nice Zirvesinde hukuken bağlayıcı olmaksızın⁷³ oybirliği ile kabul edilmiştir. Fakat katalog halinde temel hakları bir arada toplayan, AB vatandaşları için söz konusu bu hakları daha görünür kılan⁷⁴ bu Şart’ın bağlayıcılığını kazanması ancak 2009’da Lizbon Antlaşması’nın yürürlüğe girmesi ile mümkün olmuştur. Böylelikle Şart "*Avrupa Birliği kurumsal yapısında yeralan organların kendilerine esas almakla mükellef oldukları bir dayanak oluşturmanın yanısıra*" üye devletlerin AB hukukunu uyguladıkları hallerde uymakla yükümlü olduğu bir düzenleme olarak ortaya çıkmıştır.⁷⁵ Divan’ın içtihadı Şart’ın uygulama alanının kapsamını genişletmiş, AB hukukunun uygulama alanındaki bütün üye devlet tasarruflarını kapsar hale getirilmiştir.⁷⁶ Böylece istisna kullanımı (derogasyonlar) çerçevesindeki üye devlet faaliyetleri bile Şart’ın uygulama alanına dahil edilmiş olmaktadır.

Şart’ın başlangıçta bağlayıcı olup olmayacağı hususu aynı zamanda tez konusu

⁷¹Şartın önsözünde aynen; "*To this end, it is necessary to strengthen the protection of fundamental rights in the light of changes in society, social progress and scientific and technological developments by making those rights more visible in a Charter.*" denilmektedir.

⁷² Yüksel Metin, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, s. 40

⁷³The Role of Regional Human Rights Mechanisms, s. 64, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/410206/EXPO-DROI_ET\(2010\)410206_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/410206/EXPO-DROI_ET(2010)410206_EN.pdf), (19 Mart 2018)

⁷⁴ von Bogdandy, "The European Union As A Human Rights Organization?", s. 1308

⁷⁵ Füsün Arsava, "*Avrupa Temel Haklar Şartı, Avrupa Birliği'nin Avrupa İnsan Hak ve Özgürlükleri Konvansiyonuna Katılması, Hukuki Dayanaklar, Hukuki Sorunlar ve Hukuki Sonuçlar*", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl:4, Sayı:14, Temmuz 2013, s. 87

⁷⁶ Dava C-617/10, *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105

Temel Haklar Ajansı'nın 2007'de kurulduğu sırada bir takım tartışmalara neden olmuştur. Özellikle THA'nın Şartı dayanak alıp alamayacağı hususuna yönelik olan bu tartışmalar Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden itibaren dayanaksız kalmıştır. Günümüzde ise Lizbon Antlaşması ile bağlayıcı hale gelen, AB'nin birincil hukuk kaynaklarından biri olan⁷⁷ ve böylelikle AB üye devletlerinin AB hukukunu uygularken uymakla yükümlü olduğu Temel Haklar Şartı, aynı zamanda THA'nın en önemli hukuki kaynaklarından birini oluşturmaktadır. Bunun yanında THA'nın varlığı ve çalışmaları Şartı daha da somut hale getirmektedir. Nitekim THA'nın çalışmalarında kullanılan başlıkları Şartta ele alındığı şekliyle yapılmaktadır.

Lizbon ile beraber genel olarak insan haklarına yönelik daha çok vurgu yapılmış⁷⁸; insan haklarına ilişkin hükümler bir araya getirilmiş ve bunun yanında yeni düzenlemeler de antlaşma metinlerine eklenmiştir.⁷⁹ Böylece birçok ilke "*Lizbon Antlaşması sayesinde aynı değere sahip olarak gerek antlaşmalarda gerekse Temel Haklar Şartı'nda açıkça yerini almıştır.*"⁸⁰ Nitekim Birliğin ortak değerlerinin yer aldığı 2. madde, Birliğin dış dünya ile ilişkilerini düzenleyen 3. maddenin 4. fıkrası, Temel Haklar Şartı ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne açıkça atıf yapılan 6. madde, Birliğin dış eylemlerine ilişkin genel hükümlerden olan 21. madde vb. maddeler insan hakları korumasına yönelik düzenlemeler olarak sıralanabilir.⁸¹

Bunların yanında, 2/94 Sayılı Divan Görüşü'yle AİHS'e katılımın ancak söz konusu AB Antlaşmasında değişikliğe gidilmesiyle mümkün olabileceğinin belirtilmesinin ardından nadasa bırakılan katılım meselesi Lizbon Antlaşması ile beraber tekrar gündeme gelmiştir. Bu noktada katılımı yönelik uygun ortamı hazırlamak amacıyla gerekli çalışmalara başlanmış, ABAD ve AİHM'in yargılama yetkisi konusunda karşı karşıya gelebilme riskini çözebilmeye yönelik 2007-2012 tarihleri arasında Komisyon ve AİHM çeşitli protokoller hazırlamıştır. Bunların sonucu olarak ise katılım

⁷⁷ Ferraro ve Carmona, s. 3

⁷⁸ Gabriel N. Toggenburg ve Morten Kjaerum, "The Fundamental Rights Agency and Civil Society: Reminding the Gardeners of their Plants' Roots", **European Diversity and Autonomy Papers (EDAP)**, 02/2012, s. 6, http://webfolder.eurac.edu/EURAC/Publications/edap/2012_edap02.pdf (19 Mart 2018)

⁷⁹ Haktankaçmaz, s. 6

⁸⁰ Ferraro ve Carmona, s. 1

⁸¹ Haktankaçmaz, s. 6

meselesinin AB hukukuna uygun olup olmadığının Divan'a sorulması gerektiği sonucuna varılmış, Divan ise 18 Aralık 2014 tarihli *2/13 Sayılı Görüşü'nde*⁸² hukuk sözcüsü Juliane Kokott'un görüşünün tersi yönünde katılımın AB hukukuna aykırılık teşkil edeceği sonucuna varmıştır. Katılımın Birlik ve Birlik hukukunun spesifik karakterlerini etkilemeyeceğinden bahsedilen 8. Protokol ve Temel Haklar Şartı'nı teminat altına alınan hakların kapsamından ve koruma düzeyinden bahsedilen 52.,53. maddelerine ve AİHS'in 53. maddesine rağmen Divan üstünlük, birlik ve etkililik kavramı üzerinde yoğunlaşmış, AİHS'e katılım için düzenlenen antlaşma taslağının AB birincil hukukuna aykırılık oluşturacağına hükmetmiştir.⁸³

Bu noktada belirtmek gerekir ki, her ne kadar katılımın mümkün olduğu varsayımında AB organları tarafından ihlal gündeme geldiğinde AİHM'in nasıl karar vereceği, insan hakları alanında ABAD'dan üstün olup olmadığı, AB'nin hâkim olarak hangi ülkeden hangi prosedür ile AİHM'e hakim gönderebileceği gibi birçok soru akla gelse de, AB'nin otonomisi etrafında şekillenen bu problemler çözülemeyecek nitelikte değildir. Sonuçta Avrupa Konseyi'nin de ifade ettiği üzere AB'nin AİHS'e katılmasının nedeni insan hakları korumasını güçlendirme noktasında toplanmaktadır. Başka bir deyişle Avrupa düzeyinde insan hakları korumasına ilişkin bir harmonizasyon sağlanacakken (THA tarafından kullanılacak doğrudan bir hukuki kaynak olabilme ihtimali varken) Divan, AB hukuk düzeni ve AB hukukunun özerkliği kavramlarını ileri sürerek geri adım atmıştır.

İnsan hakları korumasının içtihadı ve Antlaşmalardaki gelişiminin yanı sıra bu alana yönelik hem Avrupa Parlamentosu'nun hem de Komisyon ve Konsey'in bireysel ve de kolektif çalışmaları olmuştur.⁸⁴ Bu noktada özellikle erken tarihlerden itibaren Parlamento'nun önemli katkıları bulunmuştur.⁸⁵ Nitekim Parlamento'nun 10 Temmuz

⁸²ECLI:EU:C:2014:2475,

<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62013CV0002&lang1=en&type=TXT&ancre=> (19 Mart 2018)

⁸³Andrew Duff, "EU Accession to the ECHR: What to Do Next, Union Meets Convention: How to Move On with the Accession after CJEU Opinion 2/13", <http://verfassungsblog.de/eu-accession-to-the-echr-what-to-do-next-2/> (19 Mart 2018)

⁸⁴ İrem Belin, "Avrupa Birliği'nde İnsan Hakları Gelişimi", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Avrupa Birliği Hukuku Programı Yüksek Lisans Tezi, 2007, s. 30

⁸⁵ Haydar Efe, "Avrupa Birliği'nde İnsan Hakları Gelişimi", **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 5, Bahar 2010, s. 52

1975'te tarihinde aldığı bir kararda "Avrupa Topluluğu Halklarının Hakları Şartı'ndan bahsetmesi"⁸⁶, 1979 yılında Komisyon'un yayınladığı Memorandum'a destek olması ve ilerleyen yıllarda aldığı birçok karar Birlik içinde insan hakları alanının gelişmesine katkıda bulunduğunu kanıtlar niteliktedir.

AB çıkarları doğrultusunda hareket eden ve tabiri caizse Birliğin motor gücünü oluşturan kurum olan Komisyon ise, insan hakları alanına eğilim göstermesinin yanında özellikle Birliğin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne katılımı hususunda da pek çok faaliyette bulunmuştur. Nitekim 1979 yılındaki Memorandumda temel hak ve özgürlüklerin korunmasından ve özellikle AİHS'e katılmadan bahsedilmiştir.⁸⁷ Bunun yanında Konsey de özellikle Zirveler sırasında⁸⁸ bu alanın gelişimine katkıda bulunmuştur.

Ayrıca Birlik organlarının kolektif çalışmaları da söz konusu alanı geliştirmiştir. Özellikle ortak deklarasyonların önemli katkısı olmuştur. Nitekim 1977 tarihinde yayımlanan ve konusunu temel haklar koruması ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin⁸⁹ oluşturduğu deklarasyonla üç Birlik organı temel hak korumasına bağlılıklarını⁹⁰ dile getirmişlerdir. Divan da 1979 yılındaki *Hauer* kararında söz konusu bu deklarasyona atıf yaparak deklarasyondan memnun kaldığını belirtmiştir.⁹¹ Bununla birlikte ortak deklarasyon dışı açıklamalar ve devlet ve hükümet başkanları nezdinde yapılan açıklamalar⁹² da gelişmelere katkıda bulunmuştur.

Birlik içerisindeki insan hakları koruması gelişimini etkileyen diğer bir faktör

⁸⁶ Belin, s. 30

⁸⁷ Belin, s. 35, Tangör, s. 243

⁸⁸ 1978 Kopenhag Zirvesi, 99 Köln Zirvesi, 99 Tampere Zirvesi

⁸⁹ Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission, "Concerning the Protection of Fundamental Rights and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms", Official Journal C 103 , 27/04/1977 P. 0001 – 0002,

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31977Y0427\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31977Y0427(01)&from=EN) (19 Mart 2018)

⁹⁰ Fatma Yıldız, "Avrupa Birliği'nde Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı İle Mücadele", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008, s. 135

⁹¹ Stefanović, s. 27

⁹² Belin, s. 38

ise dönemin konjonktürüdür. Bu bağlamda, Avrupa genelinde vuku bulan Birlik dışı olaylar Birlik gelişmelerini tetiklemiştir. Söz konusu bu olaylar başlangıçta genel bir prensip bağlamında gelişen temel haklar konusunu⁹³ daha farklı bir noktaya taşımıştır. 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılması, Sovyet Rusya'nın dağılması bahsi geçen olaylardan bazılarıdır. Nitekim Von Bogdandy, Berlin duvarının yıkılmasıyla birlikte Birliğin insan hakları koruması alanına aktif olarak katıldığını belirtmiştir.⁹⁴

Bu doğrultuda genel olarak iki kutuplu dünya düzeninin sona ermesinin⁹⁵ AB'yi de önemli ölçüde etkilediği söylenebilir. Nitekim Sosyalist diktatörlüğün dağılmasının ardından ortaya çıkan etnik farklılıkların ortaya çıkardığı güvenlik problemleri⁹⁶ insan hakları korumasını daha da önemli konuma getirmiştir. Aynı zamanda "*Sovyet Rusya etkisinde olan ülkelerin; demokratik sistemi, insan hakları korumasını, hukukun üstünlüğünü ve de serbest ekonomiyi kabul etmelerini de içeren bir değişim sürecine girmeleri*"⁹⁷ AB'nin insan hakları politikasını değiştirmesi ve geliştirmesi için bir fırsat olmuştur.

Bu bağlamda konjonktürel değişiklikler Birliği oldukça etkilemiş ve Birlikte bir takım değişikliklere yol açmıştır. Bu değişikliklerden biri Birliğe üye olma hususuna ilişkindir. Soğuk savaş dönemi süresinde Birliğe üye olacak devletler açısından sadece insan haklarına saygı ilkesi söz konusuysen, bu dönemin bitmesinin ardından artık insan hakları alanında belirli kriterlere sahip olunması gerekliliği ortaya çıkmıştır.⁹⁸ Nitekim Kopenhag Kriterleri bu süreç sonucunda ortaya atılmıştır. 22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde söz konusu kriterler 3 başlık altında toplanmıştır. Buna göre siyasi kriter olarak, Birliğe üye olmak isteyen devletlerde "*demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan haklarına ve azınlık haklarına saygıyı teminat altına alan istikrarlı*

⁹³ Von Bogdandy, "The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: The Legal Framework and Some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law", s. 4

⁹⁴ Ibid. s. 6

⁹⁵ Haktankaçmaz, s. 2

⁹⁶ Von Bogdandy, "The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: The Legal Framework and Some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law", s. 6

⁹⁷ *Stefanović*, s. 28

⁹⁸ Haktankaçmaz, s. 5

*kurumların yer alması gerektiği*⁹⁹ belirlenmiştir.¹⁰⁰

Başlangıçta ekonomik bazlı kurulan (insan hakları organizasyonu olacak şekilde dizayn edilmeyen¹⁰¹) Birlikte 60'lı yılların sonlarından itibaren insan hakları Birliğin politikalarına ve hukuk sistemine ilişkin olarak merkeze oturtulmaya çalışılmıştır.¹⁰² İlk aşamada insan hakları korumasını sadece atıf mahiyetinde Avrupa Tek Senedi'nin önsözünde barındıran AB; günümüzde ise mahkemesiyle, içtihatlarıyla, Temel Haklar Ajansı, Ombudsmanıyla birlikte, kendi temel haklar kataloğuna sahip, hem kat ettiği yol hem de eşi benzeri olmaması açısından sui generis özelliğini vurgulayan ulusüstü bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Her ne kadar ABAD ve AİHM arasındaki çekişmeler, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne katılım, insan hakları alanında ikicilik olup olmadığı (özellikle THA'nın kurulacağından duyulmasının ardından insan hakları alanında iki farklı Avrupa'nın¹⁰³ oluşup olmayacağı, Avrupa Konseyi'nin izleme organlarının görevlerinin yanında bir ikicilik oluşturup oluşturmadığı) hususları gibi konular günümüzde hala kesin bir çözüme ulaşamamış olsa da, Birlik içerisinde insan hakları alanının gelişimi yadsınamaz.

Fakat içtihatlar, antlaşmalar ve Temel Haklar Şartı gibi insan hakları alanını genişleten ve geliştiren önemli düzenlemelerin yanında aynı zamanda pratikteki işleyişe yardımcı bir takım mekanizmalar olması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, insan hakları politikasına yönelik tek başına yargı sisteminin varlığı yeterli olmayıp, insan hakları korumasına ilişkin ilgili idari ve politik kurumlara ihtiyaç söz konusudur.¹⁰⁴ Nitekim Maastricht Antlaşması'ndan beri her ne kadar antlaşmada insan haklarına saygı duyulacağı bir görev olarak addedilmiş olsa da sadece insan hakları koruması üzerine

⁹⁹ *Kopenhag Kriterleri*, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/752d1--Kopenhag-Kriterleri.pdf> (21 Mart 2018)

¹⁰⁰ European Comissions, "European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations", "...stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities...", https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en (19 Mart 2018)

¹⁰¹ de la Rochere, s. 1778

¹⁰² Armin Von Bogdandy, "The European Union As A Human Rights Organization?" Human Rights and The Core of The European Union, *Common Market Law Review* 37, 2000, s. 1308

¹⁰³ Olivier de Schutter, "The Two Europes of Human Rights: The Emerging Division of Tasks Between The Council of Europe and The European Union in Promoting Human Rights in Europe", 2008, s. 517

¹⁰⁴ Von Bogdandy, "The European Union as a Human Rights Organization?", s. 1310

çalışan bir mekanizma üretilmemesi doktrinde eleştirilen bir nokta olmuştur.¹⁰⁵

Günümüzde ise AB pratikteki işleyişe yardımcı olacak nitelikte belli başlı insan hakları mekanizmalarına sahiptir. Bu mekanizmaların neler olduğu geniş ve dar şekilde ele alınabilir.

AB Parlamentosu AB düzeyinde insan hakları korumasına ilişkin mekanizmaları geniş bir şekilde ele alarak, bu yapı içerisinde AB organları, ABAD, Temel Haklar Ajansı ve Avrupa Ombudsmanı'nı dâhil etmektedir.¹⁰⁶ Bu doğrultuda Parlamento, her AB kurumunun gücü ve yetkisi doğrultusunda insan hakları korumasında yer aldığını, özellikle Parlamento'nun AB düzeyinde ve dış ilişkilerde insan hakları korumasına yönelik temel bir rol üstlendiğini belirtmiştir. Nitekim Parlamento bünyesindeki Özgürlükler, Adalet ve İçişleri Komitesi (Committee of Civil Liberties, Justice and Home Affairs/LIBE), İnsan Hakları Alt Komitesi (Subcommittee on Human Rights/DROI) ve Demokrasi ve İnsan Hakları için Avrupa Aygıtı (European Instrument for Democracy and Human Rights/EIDHR) insan hakları ve temel özgürlüklere ilişkin çalışmalarını yürüten araçlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Daha dar bir çerçevede AB insan hakları mekanizmalarına bakıldığında ise karşımıza AB Temel Haklar Ajansı ve Avrupa Ombudsmanı çıkmaktadır. Temel Haklar Bağımsız Uzmanlar Ağı da bu mekanizmalar arasında sayılabilecek olsa da faaliyetlerine 2000 tarihinde başlayan bu kurumun 2006 yılında görevine son verilmiştir.

Bu bağlamda ulusal düzeyde farklı isimler adı altına çalışmalarını yürütebilen fakat genellikle "İnsan Hakları Kurumu" (Human Rights Institution) olarak adlandırılan mekanizmaların AB düzeyindeki izdüşümü Temel Haklar Ajansı olarak değerlendirilebilir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, her ne kadar Temel Haklar Ajansı ulusal düzeydeki insan hakları kurumlarına benzer nitelikte bir örnek olarak gösterilse de

¹⁰⁵ Stefanović, s. 28

¹⁰⁶ European Parliament, Directorate-General For External Policies Policy Department, "The Role of Regional Human Rights Mechanisms", [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/410206/EXPO-DROI_ET\(2010\)410206_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/410206/EXPO-DROI_ET(2010)410206_EN.pdf) (19 Mart 2018)

ileride açıklanacağı üzere iki kurum arasında bariz farklılıklar bulunmaktadır.



I. BÖLÜM

AJANS KAVRAMI

Bu bölüm kapsamında öncelikle genel olarak ajans kavramı ve kavramın Birlik içerisinde ne anlama geldiği hususu üzerine yoğunlaşılacak ardından ajansların AB'deki hukuki dayanakları ve AB içerisindeki ajans türleri incelenecektir. Akabinde AB ajanslarının otonomisi ele alınacaktır.

1. Genel Olarak Ajans Kavramı

Esasında kavram olarak ajans, çeşitli literatürlerde kullanılan ve farklı anlamlara gelebilen bir terimdir. Uluslararası ajanslar, hükümete ait ajanslar veya haber ajansları gibi çeşitli organizasyonları niteleyebileceği gibi farklı anlamlara gelebilecek şekilde hukuk, felsefe veya sosyoloji alanlarında da kullanılmaktadır.

Söz konusu çalışmada ajans kavramı hukuki yönden ele alınacak olup, Birlik ajanslarıyla ortak noktaları bulunduğu gerekçesiyle hükümet ajansları ekseninde incelenecektir.

Bu doğrultuda AB ajanslarına benzer nitelik taşıyan hükümete ait ajanslara tarihsel açıdan bakıldığında, bu ajansların "*vergi toplamak ve altyapı inşa etmek*" gibi görevlerle yükümlü kılındığı görülür.¹⁰⁷ Günümüzde ise "*program geliştirme, çeşitli yasaları uygulama ve politikaları yönetme*"¹⁰⁸ gibi görevleri haizdirler. Nitekim bu ajansların sayısı gün geçtikçe artmaktadır.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Marinus Leendert Pieter Groenleer, "*The Autonomy of European Union Agencies, A Comparative Study of Institutional Development*", Eburon Academic Publishers, 2009, s. 17, <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/14519/Finale%20versie%20proefschrift%20Groenleer.pdf?sequence=3> (19 Mart 2018)

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*, Madalina Busuioc ve Martijn Groenleer, "Wielders of Supranational Power? The Administrative Behaviour of the Heads of European Union Agencies", Paper presented at the ECPR Standing Group on Regulatory Governance '(Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism, Consequences of Three Decades of Privatization and Market Liberalization', Utrecht, 5-7 June, 2008, s. 2, <http://www.regulation.upf.edu/utrecht-08-papers/mbusuioc.pdf> (19 Mart 2018)

Ajans sayılarının özellikle son yıllarda çoğalmasının ardındaki sebeplerden birini ise "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı" oluşturmaktadır.¹¹⁰ "Daha esnek ve piyasa odaklı"¹¹¹ olan bu anlayışın ortaya çıkış noktasını yeni sağın yükselmesi, ekonomik krizler ve toplumun algısındaki değişiklikler¹¹² gibi politik, ekonomik ve de sosyolojik nedenler oluşturmaktadır. Diğer bir deyişle, geleneksel yönetim anlayışı gittikçe "zayıflamaya başlamış ve bürokratik, verimsiz, kural ve usullerin katılığı anlayışına dayalı, insan faktörünü fazla dikkate almayan, yavaş, hantal, girişimden yoksun ve sorumluluktan kaçınan bir yapıya"¹¹³ dönüşmesi nedeniyle yeni bir "Kamu Yönetimi Anlayışı" ortaya çıkmıştır. Bu anlayışın etkisiyle kamu yönetiminde monolitik yapı yerine birden fazla kurumun olduğu ve bu kurumların kendilerine ait farklı derecelerde otonomilere sahip oldukları bir düzen oluşmaya başlamıştır.¹¹⁴ İşte söz konusu kurumlardan birini ajanslar oluşturmaktadır.

Bu bağlamda Hollandalı Profesör Groenleer, hükümete ait ajansların genel özelliklerini şu şekilde sıralamıştır:¹¹⁵

- Esasen ya da münhasıran kamu hukukundan gelen,
- İşlevsel olarak bakanlığının veya devlet idaresinin özünden ayrılmış durumda olan, (fakat yine de devlet idaresi yahut bakanlığın bütçelerini ve hedeflerini değiştirebildiği)
- Belli ölçüde otonomiye sahip olan,
- Bakanlık veya devlet idaresinden tamamen bağımsız olmayan ve ticari bir şirket olma özelliği göstermeyen kurumlardır.

¹¹⁰ Dario Barbieri, Nicola Bellè, Paolo Fedele ve Edoardo Ongaro, "Determinants of Autonomy of European Union Agencies", SDA Bocconi, Milan Italy, Paper for the 6th meeting of COST Action IS0601, "Comperative Research into Current Trends in Public Sector Organization- CRIPO", 27-28 Mayıs 2010, Cluj, Romana, s. 3

¹¹¹ Kadir Akın Gözel, "Yeni Kamu Yönetimi Nedir?", **Türk İdare Dergisi**, s.1, www.tid.gov.tr/makaleler/kagoze.doc

¹¹² http://www.dkbb.gov.tr/upload/dosyalar/Kamu_Y__netiminde__a__da__Yakla__mlar_3.pdf (19 Mart 2018)

¹¹³ Gülsüm Korkut, Osman Kürşat Acar, Alim Tetik, "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı İle Değişen Kamu Hizmeti ve Türkiye İş Kurumu", *İş ve Hayat*, s. 109, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/299560> (19 Mart 2018)

¹¹⁴ Barbieri, Bellè, Fedele, ve Ongaro, s. 3

¹¹⁵ Şartlar olduğu gibi aktarılmıştır. Groenleer, s. 18

Ajansların oluşturulmasındaki amaçları ise; *"elverişli çalışmalar sağlamak, siyasi müdahale olmaksızın etkinliğini sürdürmek, vatandaşla daha yakın bir biçimde çalışmalarını sağlamak, teknik veya bilimsel uzmanlığı geliştirmek"*¹¹⁶ olarak ifade etmiştir.

Özellikleri ve amaçları bir yana bırakıldığında hükümetlerin, özellikle ajansların otonomilerinden kaynaklı problemler nedeniyle, yeni ajans oluşturmada dikkatli davrandıkları söylenilmektedir.¹¹⁷ Öte yandan AB içerisindeki ajanslara bakıldığında (ajansların sayısının oldukça fazla olduğu düşünüldüğünde) tam tersi bir durum söz konusu olduğu görülür.¹¹⁸ Fakat belirtmek gerekir ki Birlik ajansları her ne kadar hükümete ait ajanslara benzemekte ise de aralarında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Nitekim aşağıda AB içerisindeki ajans kavramı mukayeseli ve ayrıntılı olarak incelenecektir.

2. AB İçerisinde Ajans Kavramı

AB içerisinde ajanslar üye devletlerin çeşitli şehirlerine yayılan, yetki devri ilkesine dayanarak oluşturulan AB kurumlarını ifade etmektedir.¹¹⁹ Genel olarak Birliğin daha etkin faaliyet yürütebilmesine yönelik olarak tasarlanmışlardır. Tezcan, Komisyon'a karşı ileri sürülen *"daha iyi yasal düzenleme yapabilmek"* ve *"kötü yönetim"* suçlamalarının önüne geçme amacıyla bu ajansların kurulduğunun söylenebileceğini ifade etmiştir.¹²⁰

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Groenleer, s. 19

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Ercüment Tezcan, "Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku", USAK yayınları, 2005, s. 101

¹²⁰ Ercüment Tezcan, "Avrupa Birliği Ajanslarıyla İlgili Birtakım Değerlendirmeler", Ercüment Tezcan ve İlhan Aras (Ed.), *Avrupa Birliği'nde Karar Alma Mekanizması, Yardımcı Organlar ve Ajanslar içinde* (526-557), İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2013, s. 535

İlk olarak 1975 yılında ortaya çıkan Birlik ajansları AB çıkarları doğrultusunda bilgi üretmek ve yaymak üzere kurulmuşlardır.¹²¹ Akabinde ise bağımsız olarak nitelendirilen Birlik ajansları 90'lı yıllarda Komisyon, Konsey gibi AB organlarına tamamlayıcı olarak oluşturulmaya başlanmıştır.¹²² Nitekim bu yıllarda kurulan ajanslar genel olarak AB politikalarının uygulanmasına ilişkin aygıtlar¹²³ şeklinde ifade edilmektedir.

AB içerisinde 2000 yılından itibaren bir gereklilik olarak "*mantar şeklinde büyüdüklere*"¹²⁴ belirtilen ajansların aynı zamanda AB Antlaşmalarında yapılan değişiklikler ve iyileştirmeler haricindeki en önemli kurumsal gelişmelerden biri olduğu addedilmiştir.¹²⁵ Diğer bir deyişle ajanslar AB'nin yürütme yapısının bir parçasını oluşturmaktadır. Bununla birlikte sayılarındaki hızlı artış gerek akademik gerekse pratik alanda çokça tartışmalara yol açmıştır.¹²⁶

Takis AB içerisinde ajansların oluşumunun (yoğun bir şekilde oluşturuldukları dönem ve oluşturulma nedenleri doğrultusunda) üç dalga özelliği sergilediğini ifade etmiştir. Buna göre ilk dalga 1965 ve 1970 yıllarında kurulan Avrupa Mesleki Eğitim ve Geliştirme Merkezi (CEDEFOP) ve Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı (EUROFOUND) şeklinde isimlendirilen ajansların kurulduğu yılları kapsar.

İkinci dalga ise uzun bir sürenin ardından, 1990'lı yılların başından başlayarak kurulan birçok ajansı nitelendirir. Bu dalgada çok sayıda ajans kurulması gerekliliği ise Birlik içerisinde ortak pazarın kurulmasına dayanmakta olup,¹²⁷ bu dönemdeki ajansların göreve başlaması ise 94-95'li yılları bulmuştur.¹²⁸ Bunun sebebi ise ilk aşamada faaliyetlerini hangi ülke ve şehirde sürdüreceklerinin belli olmamasıdır.¹²⁹ Nihayetinde

¹²¹Athanassios Takis, "Agencies in the Institutional Landscape of the European Union", 2015, s. 9, https://www.academia.edu/16986699/Agencies_in_the_institutional_landscape_of_the_European_Union (19 Mart 2018)

¹²² Groenleer, s. 18

¹²³ Takis, s. 101

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Groenleer, s. 2

¹²⁷ Tezcan, "Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku", s. 101

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

24 Ekim 1993 tarihli Brüksel Zirvesi'yle bu belirsizlikler son bulmuş, ikinci dalgada kurulan birçok ajans aktif hale gelmiştir.¹³⁰

Üçüncü dalga ise 2000 yılından sonrasını kapsayan ve günümüze kadar gelen süreçte kurulan ajansları kapsamaktadır. Nitekim Temel Haklar Ajansı da üçüncü dalga içerisinde kurulan ajanslardandır.

Ajansların AB içerisindeki oluşumları kısa sürede gerçekleşmemiş, kuruluşları çoğu zaman AB Parlamentosu veya Konsey'in siyasi baskıları ve taleplerine dayalı olmuştur.¹³¹ Bununla birlikte Tezcan, ajansların üye devlete sağladığı prestij ve yerel ekonomiye katkılarından ötürü bazı üye devletlerin kendi ülkelerinde bir ajans olması için adeta bir yarışa girdiklerini ifade etmiştir.¹³² Fakat ajans sayısının gün geçtikçe artması (ajanslaşma fenomeni) beraberinde bir takım eleştirileri getirmiştir.¹³³ Bu eleştiriler özellikle ajansların saydamlığı, denetim eksikliği ve bütçe konusunda mali kaynakların israf edildiği konularına ilişkindir.¹³⁴

Sonuç olarak günümüzde Birlik organlarına, üye devletlere ve AB içerisinde yaşayan herkese bilgi aktarımı gerçekleştiren, tavsiye ve görüşlerde bulunan, uzman olarak nitelendirilebilecek¹³⁵; eğitim, çevre, tarım, gıda, güvenlik, demiryolu vb. konularda çalışan, sonuncusu 2016 yılında kurulan¹³⁶ ve de görev ve yetkileri birbirlerinden farklı olan sayısı 40'tan fazla AB Ajansı bulunmaktadır. Örneğin; Avrupa Polis Ofisi (EUROPOL) Avrupa'nın tehlikeli suç ve terör bağlantılarını tespit etme¹³⁷ görevini üstlenirken, Avrupa Gıda Güvenliği Ajansı (EFSA) gıdaların güvenliğini

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Tezcan, "Avrupa Birliği Ajanslarıyla İlgili Birtakım Değerlendirmeler", s. 537

¹³² Ibid. s. 538

¹³³ Ibid. s. 543

¹³⁴ Ibid. s. 540

¹³⁵ Avrupa Birliği, "Açıklamalarla Avrupa Birliği, Avrupa Birliği Nasıl Çalışır?", Lüksemburg, Avrupa Birliği Yayınlar Ofisi, 2013, s. 38

¹³⁶ European Border and Coast Guard

¹³⁷ Avrupa Birliği, s. 38

sağlama adına uzman kişilerin çalıştığı, tüketicilerin yoğunlaştığı gıdalar üzerine "risk değerlendirmesi ve uzman rehberlik" ¹³⁸ yapan ajans olarak karşımıza çıkmaktadır.

AB ikincil hukuk kaynağına dayalı olarak kurulan bu ajanslar aynı zamanda tüzel kişiliği de haizlerdir. Bunun sonucu olarak üçüncü kişilerle antlaşmalar yapabilir, kendi iç işlerini bağımsız olarak yürütebilirler.¹³⁹ Diğer bir deyişle, Birlik ajansları belli derecede organizasyonel ve finansal açıdan bağımsızlığa sahiptirler. Fakat kural olarak uluslararası alanda tüzel kişiliği haiz değillerdir.¹⁴⁰ Bununla birlikte AB ajansları politik kuruluşlar arasında yer almazlar. Nitekim birçok ajans (Temel Haklar Ajansı da dâhil olmak üzere) AB düzeyinde yasa yapma sürecinde direkt olarak yer almamakta olup, üçüncü tarafları etkileyecek düzeyde¹⁴¹ bağlayıcı karar alma yetkisine sahip değildir.¹⁴²

Profesör Groenleer Birlik ajanslarının genel olarak sahip olduğu özellikleri şu şekilde sıralamıştır:¹⁴³

- Avrupa kamu hukukuna tabi,
- Konsey, Komisyon, Parlamento gibi AB organlarından farklı,
- Kendi tüzel kişiliğini haiz,
- İkincil kaynak ile kurulan,
- Spefisik olarak teknik, bilimsel veya idari bir görevi gerçekleştirme amacı olan,
- Görev ve amaçları kendisini oluşturan ikincil kaynaktan sıralanan yapılmaya AB hukukunda ajans denilmektedir.¹⁴⁴

Söz konusu bu ajanslar AB içerisinde, kuruldukları spesifik alana ilişkin olarak "mevcut prosedürleri basitleştirmek, maliyet etkinliğini sağlamak ve genel olarak AB'nin

¹³⁸European Food Safety Authority, "Bilim Tarladan Sofraya Tüketicileri Koruyor", http://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate_publications/files/efsacorporatebrochure_tr.pdf (19 Mart 2018)

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Andreas Orator, "The Competence Entanglements of the EU Fundamental Rights Agency", Draft version, 7 February 2010, s. 125

¹⁴¹ de la Rochere, s. 1796

¹⁴² Toggenburg ve Kjaerum, s. 7

¹⁴³ Bu özellikler genel olarak belirtilmiş olup, "first pillar" şeklinde nitelendirilen ajansların genel özellikleridir.

¹⁴⁴ Groenleer, s. 19

*görünürlüğünü iyileştirmek*¹⁴⁵ gibi amaçlar etrafında toplanmaktadır.

Bu doğrultuda Tezcan, Birlik ajanslarının sağladığı olanakları şu şekilde ifade etmiştir.¹⁴⁶

-Ajanslar Birlik¹⁴⁷ faaliyetlerinin merkezden alınıp, merkeze bağlı yerel birimlerce yerine getirilmesine olanak sağlarlar.

-Bazı ajanslar spesifik bir alanda teknik ve bilimsel uzmanlığın geliştirilmesi gerekliliğine olanak sağlarlar.

-Diğer bazı ajanslar da Avrupa çapında sosyal ya da uluslararası partnerler arasında diyalogun tesisine olanak sağlarlar.

AB ajanslarının işleyişine ilişkin olarak ise, Birlik ajansları büyüklükleri ve faaliyet alanlarının benzer veya farklı olmasına bakılmaksızın genelde ortak bir paydada toplanmaktadır.¹⁴⁸ Her ajansa ait bir yönetim kurulu, müdür ve ilgili faaliyet alanına ilişkin çeşitli komiteler bulunmaktadır. Müdür ajansın kanuni temsilcisi pozisyonundadır.¹⁴⁹

Ajansların iç denetimi ise kuruluş tüzüklerinde aksi öngörülmedikçe Komisyon'un mali denetçisi tarafından yapılmaktadır.¹⁵⁰ Mali yönden ise AB Sayıştay'ın denetimi altında bulunmaktadır.

Bu bağlamda, AB ajansları kendi içerisinde çeşitli gruplara ayrılmaktadır. Bunlar; Yerinden yönetim ajansları, Euratom ajansları ve kuruluşları, yürütme ajanslarıdır. bunun yanında AB'nin resmi internet sitesindeki¹⁵¹ ajans ayrımı ise şu şekilde yapılmıştır:

¹⁴⁵Nikolai Atanassov, "Accountability of EU Regulatory Agencies", March 2015, s.1, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/549017/EPRS_ATA\(2015\)549017_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/549017/EPRS_ATA(2015)549017_EN.pdf) (19 Mart 2018)

¹⁴⁶ Tezcan, "Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku", s. 103

¹⁴⁷ Metnin orijinalinde "Topluluk" terimi kullanılmıştır.

¹⁴⁸ Tezcan, "Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku", s. 103

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Ibid. s. 104

¹⁵¹ European Union, Agencies and other EU bodies, https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_en (19 Mart 2018)

desantralize ajanslar, ortak güvenlik ve savunma politikası altında kurulan ajanslar, yürütme ajansları, Euratom ajans ve kurumları ve diğer organizasyonlar.¹⁵²

Ajansların görevlerine ilişkin bu sınıflandırmanın yanında ajansların karar almalarına ilişkin olarak da bir sınıflandırmaya gidilebilir. Bu doğrultuda Orator, Birlik ajanslarını 4 farklı gruba ayırmıştır.¹⁵³ Buna göre; basit düzenleyici ajanslar bağlayıcı veya benzer nitelikte karar verme yetkisine sahip olmayan ajansları nitelemektedir. Karar alma öncesi düzenleyici ajanslar ise (Avrupa İlaç Ajansı gibi) bağlayıcı nitelikte karar veya görüş sunmayan ancak çalışmaları ile Komisyon kararını etkileyebilecek nitelikteki ajansları ifade etmektedir. Nitekim THA da bu ajans türüne dâhil edilebilir yapıdadır. Üçüncü grubu ise karar yapıcı nitelikteki düzenleyici ajanslar oluşturmaktadır. Avrupa Havacılık Güvenliği Ajansı ve Avrupa Kimya Ajansı bu gruba dâhil, bireylere etki edebilecek şekilde bağlayıcı kararlar alabilen ajanslardandır. Son grubu ise teoride olmasına rağmen pratikte örneği bulunmayan direkt olarak kural koyucu ajanslar oluşturmaktadır.

Tezcan ise daha çok ajansların işleyişleri temelinde bir ayrıma gitmiş, Birlik ajanslarını 4 farklı gruba ayırmıştır.¹⁵⁴ Bunlar; iç pazarın işleyişini kolaylaştıran ajanslar, gözlemevleri, Avrupa çapında sosyal diyalogu güçlendirmeye yönelik ajanslar ve de Avrupa Birliği için kendi uzmanlık alanlarında programlar ve görevler yürüten ajanslardan oluşmaktadır.

3. AB'de Ajansların Hukuki Dayanakları

Her ne kadar söz konusu bu ajanslar faaliyetlerine devam etseler de AB içerisinde ajans kavramının tam olarak ne anlama geldiği, ajansların çalışmalarının ne şekilde sürdürülebileceği ve otonomisi hususunda pratikte ve doktrinde bir karışıklık olduğu söylenilebilir. Nitekim ne Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) ne de Avrupa

¹⁵² Bu çalışmada Avrupa Birliği'nin yayımladığı kitapçığındaki ayırım tercih edilmiştir. Bknz. "Açıklamalarla Avrupa Birliği, Avrupa Birliği Nasıl Çalışır?", Lüksemburg, Avrupa Birliği Yayınlar Ofisi, 2013.

¹⁵³ Orator, s. 126

¹⁵⁴ Tezcan, "Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku", s. 104

Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşması'nda (ABİHA) ajanslara ilişkin bir tanım bulunmaktadır. Bunun yanında Komisyon, Parlamento ve Konseyin ortak bir şablonda getirdiği bir tanım da söz konusu değildir. Fakat bu noktada Birlik ajanslarının Lizbon Antlaşması sayesinde AB birincil hukukta bir statü kazandıklarını belirtmek gerekir.¹⁵⁵

Antlaşmalarda ajanslarla ilgili herhangi bir tanım olmamasına rağmen ajans teriminden birçok maddede bahsedilmiştir. Hatta bunlardan bazılarında ajanslara ilişkin çeşitli yükümlölükler getirilmiştir.

3.1. ABA Çerçevesinde "Ajans" Terimi

ABA çerçevesinde ajanslardan 2 farklı düzlemde bahsedilmiştir. Biri eşitlik ilkesi diğer i se Avrupa Savunma Ajansı üzerinden yapılan bir düzenlemedir.

İlk olarak ajans terimi ABA 9. maddede karşımıza çıkmaktadır. "Demokratik İlkelere İlişkin Hükümler" başlıklı bu maddede; AB'nin bütün vatandaşlarına eşitlik ilkesini gözeteceği hususundan bahsedilirken aynı zamanda ajansların da vatandaşlara eşit ilgi göstereceği belirtilmiştir. Görüldüğü üzere Antlaşmayla beraber ajanslara pozitif bir yükümlölük yüklenmiştir.

ABA'daki ajans terimine ilişkin bir diğer düzenleme ise spesifik olarak ele alınan Avrupa Savunma Ajansı'na ilişkin düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Antlaşmadaki istisnai bir düzenleme olarak görüleceği üzere, diğer ajanslardan ve onların görevlerinden bahsedilmemesine karşın, Avrupa Savunma Ajansı'na ilişkin ayrıntılı olarak bir düzenleme yapılmıştır. ABA 42. maddede "Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasına İlişkin Hükümler" başlığı altında ajansın görevlerinden bahsedilmiş,¹⁵⁶

¹⁵⁵ Tezcan, "Avrupa Birliği Ajanslarıyla İlgili Birtakım Değerlendirmeler", s. 539

¹⁵⁶ ABA m.42 "...Savunma kabiliyetlerinin geliştirilmesi, araştırma, tedarik ve silahlanma alanlarında faaliyet gösteren Ajans (bundan sonra "Avrupa Savunma Ajansı" olarak anılacaktır), operasyonel ihtiyaçları belirler, bu ihtiyaçları karşılayacak tedbirleri destekler, savunma sektörünün endüstriyel ve teknolojik temelini güçlendirmek için gerekli her türlü tedbirin belirlenmesine ve gerektiğinde uygulanmasına katkıda bulunur, bir Avrupa kabiliyetler ve silahlanma politikasının belirlenmesine katılır ve askeri kabiliyetlerin gelişiminin değerlendirilmesinde Konsey'e yardımcı olur. "

ardından 45. maddede ise bu görevlerinin neler olduğu ayrıntılı olarak açıklanmıştır.¹⁵⁷

3.2. ABİHA Çerçevesinde "Ajans" Terimi

ABİHA'da ABA'dan farklı olarak birçok maddede ajans terimine yer verilmiştir. Fakat çoğunlukla bu maddeler ajans veya ajanslara direkt olarak bir atfın yapıldığı maddeler olmayıp "kurum, organ, ofis ve ajanslar" şeklinde kalıp bir tabirin kullanıldığı maddelerdir.

ABİHA'da ajanslarla ilgili ilk olarak; 15. maddede Birlik kurum, organ ve ofislerinin yanında ajanslardan da bahsedilmiş; bunların iyi yönetişimi destekleme ve sivil toplumun katılımını sağlama adına çalışmalarını açıklık ilkesini mümkün olduğunca gözeterek yürüteceği ifade edilmiştir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise her Birlik vatandaşı ve ikamet ettiği yer veya sicilde kayıtlı merkezi bir üye devlette bulunan her gerçek veya tüzel kişinin belli haller saklı kalmak şartıyla kurum, organ, ofis ve ajansların belgelerine erişim sağlayabileceği belirtilmiştir. Bu noktada diğer kurumlar gibi ajanslar da şeffaflığı sağlamak ve belgelerine erişilebilmesine ilişkin kendi iç tüzüklerinde özel hükümlere yer vermekle yükümlü kılınmışlardır.¹⁵⁸

Bu bağlamda belirtmek gerekir ki; açıklık ilkesi diğer bütün Birlik Kurumlarında olduğu gibi ajanslar açısından oldukça önemli ilkelerden birisidir. Özellikle THA için, amaçlarından birinin iletişim ve temel hakların farkındalığını artırma olduğu¹⁵⁹

¹⁵⁷ABA m.45 "...a) üye devletlerin askeri kabiliyetlere ilişkin hedeflerinin belirlenmesine ve üye devletlerin kabiliyetler konusunda verdikleri taahhütlere uyup uymadıklarının değerlendirilmesine katkıda bulunmak, b) operasyonel ihtiyaçların uyumlaştırılmasını ve etkili ve uyumlu tedarik yöntemlerinin kabul edilmesini desteklemek, c) askeri kabiliyetlere ilişkin hedeflerin gerçekleştirilmesi için çok taraflı projeler önermek, üye devletler tarafından uygulanan programların koordinasyonunu ve özel işbirliği programlarının yönetimini sağlamak, d) savunma teknolojisi alanındaki araştırmaları desteklemek, ortak araştırma faaliyetlerini ve gelecekteki operasyonel ihtiyaçları karşılamaya yönelik teknik çözüm çalışmalarını koordine etmek ve planlamak, e) savunma sektörünün endüstriyel ve teknolojik temelini güçlendirilmesi ve askeri harcamaların etkinliğinin artırılması için her türlü yararlı tedbirin belirlenmesine ve gerektiğinde uygulanmasına katkıda bulunmak."

¹⁵⁸ ABİHA m.15

¹⁵⁹THA, "What we do", <http://fra.europa.eu/en/about-fra/what-we-do> (19 Mart 2018)

düşünüldüğünde özellikle vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları, diğer insan hakları kurumları ve de Avrupa Konseyi ile ilişkisinde açıklık ilkesinin yararlı olacağı kuşkusuzdur. Nitekim THA'nın her yıl hazırladığı yıllık raporlar, çalışmalarına ilişkin kitapçıklar, anket sonuçları gibi birçok dokümanın THA tarafından bizzat yayımlandığı ve bunlara erişimin kolay olduğu düşünüldüğünde açıklık ilkesinin yerine getirildiği iddiası yerinde olacaktır. Ayrıca bu husus THA Kurucu Tüzüğünde "Şeffaflık ve Dokümanlara Erişim" başlığı altındaki 17. maddesinde de açıkça vurgulanmıştır.

Bunun haricinde ABİHA'da spesifik olarak bir ajansa yöneltilen tek atıf, aynı ABA'da Avrupa Savunma Ajansı'na yapıldığı gibi, Avrupa Uzay Ajansı'na yönelik olmuştur. Antlaşma'nın "Araştırma, Teknolojik Gelişme ve Uzay" olarak adlandırılan 19. başlığında, Birliğin bilimsel ve teknik ilerlemesi amacıyla benimsenen Avrupa Uzay Politikası'ndan bahsedilen 189. maddesinde Avrupa Uzay Ajansı'na "*Birlik, Avrupa Uzay Ajansı ile gereken her türlü ilişkiyi kurar*" şeklinde atıf yapılmıştır. Fakat bu ajansa ilişkin olarak Avrupa Savunma Ajansı'nda olduğu gibi görevlerinin neler olduğundan bahsedilmemiştir.

Yukarıda da bahsedildiği üzere bu maddeler haricinde, eğer maktu olarak belirtilen "kurum, organ, ofis ve ajanslar" kalıbını saymazsak ajanslara ilişkin olarak antlaşmalarda ayrıntılı bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Avrupa Savunma Ajansı, Avrupa Uzay Ajansı dışında ne THA ne de başka bir ajansa yer verilmiştir. Bu noktada her kadar THA görevine 2007 yılında başlamış olsa da Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe giriş tarihinin 1 Aralık 2009 olduğu göz önünde bulundurulduğunda, THA'dan antlaşmalarda bahsedilme ihtimalinin olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, THA Kurucu Tüzüğü'nün gayet kapsayıcı ve açıklayıcı olduğu ele alındığında, antlaşmalarda direkt olarak THA'ya atıf yapılmamış olmasının THA için olumsuz bir etki oluşturmadığı ileri sürülebilir. Tezcan, yetkilendirme yetkisine dayanılarak kurulan ajans, merkez, ofis ya da vakıf olarak adlandırılan kurumların kurucu antlaşmalarda yer almama durumunu tüzel kişiliği haiz ve de mali özerkliğe sahip olmalarına dayandırmaktadır.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Tezcan, "Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku", s. 101

4. AB İçerisindeki Ajans Türleri

4.1. Desantralize Ajanslar (Merkezi Olmayan Ajanslar)

Desantralize ajanslar AB içerisinde önemli bir rol oynamaktadırlar.¹⁶¹ Genel olarak AB çıkarlarına ilişkin, Avrupa'nın yaşam ve çalışma koşullarının daha iyi olmasına yönelik yardımcı olan kuruluşlar olduğu söylenmektedir.¹⁶² Söz konusu bu ajanslar, AB kurumlarının politikalar üretmesine ve uygulamasına yardımcı olan teknik, bilimsel veya idari görevleri yerine getirmekle yükümlüdürler. Bununla birlikte her desantralize ajans kendine has özelliğe sahiptir ve bu doğrultuda kendi işlevini yerini getirir.¹⁶³ Aynı zamanda kalıcı olarak belli ölçüde otonomiye haizdirler.¹⁶⁴

Desantralize ajanslar Komisyon kararları için uzmanlık sağlar, ulusal makamlarla çalışırlar ve de AB ve üye devletler arasında AB'nin yakın işbirliğine ilişkin olan politikalarının uygulanmasında yardımcı görev üstlenirler.¹⁶⁵

Bu ajanslar Avrupa Birliği'nde farklı şehirlerde farklı bürolara sahip, varlıkları belli bir süreye tabi tutulmayan kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı zamanda desantralize ajansların hangi ajanslar olduklarına dair bilgiye Birliğin resmi sitesinden ulaşılabilmektedir.¹⁶⁶

"Yeni Kamu Yönetimi" anlayışının getirdiği kurumlardan biri olarak sayılacağı üzere spesifik olarak desantralize ajanslarla amaçlanan, yönetim işlerinde merkezi eğilimin azalmasını ve yönetimin vatandaşlara daha yakın olmasını sağlamaktır.¹⁶⁷ Nitekim desantralize ajansların Komisyon'un bulunduğu yer olan Brüksel yerine üye devletlerin çeşitli şehirlerine dağılması, görev sürelerinin kısıtlı tutulmaması bunu

¹⁶¹European Union, "Decentralised agencies", https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/decentralised-agencies_en (19 Mart 2018)

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Atanassov, s. 1

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶EU Agencies, https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_en (19 Mart 2018)

¹⁶⁷"Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı", http://www.dkbb.gov.tr/upload/dosyalar/Kamu_Y__netiminde___a__da___Yakla___mlar_3.pdf

kanıtlar niteliktedir. Bu bağlamda, Lizbon'da yer alan "uyuşturucuya dair bilgi toplama, analiz etme, paylaşma ve uyuşturucu izleme konusunda sınır ötesi işbirliği kurma"¹⁶⁸ görevini haiz Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi desantralize ajanslara örnek olarak gösterilebilir.

Bunun yanında tez konusu Temel Haklar Ajansı da, AB kurumlarının temel haklar alanına yönelik politikalar üretmesine ve uygulamasına yardımcı olan teknik, bilimsel veya idari görevleri yerine getirmekle yükümlü olan ve AB içerisinde kurulan 30. desantralize ajans¹⁶⁹ olarak karşımıza çıkar. Nitekim THA diğer yürütme ajanslarında olduğu gibi sadece belli bir süre için kurulmamıştır. Bunun yanında Komisyon'a bağlı bir ajans konumunda olmayıp, başlı başına belirli ölçüde otonomiye sahiptir. Ayrıca THA'nın merkezinin Komisyon'un bulunduğu yer değil de Viyana'da yer alması desantralize ajans olduğunu kanıtlayan diğer bir özelliğidir.

Bununla birlikte bütün bu özellikleri gereği (özellikle sorumlukları noktasında) desantralize ajanslar doktrinde pek çok tartışmaya yol açmıştır. Nitekim Birlik ajanslarının bir bütün halinde değil de somut olaylar bazında¹⁷⁰ kurulmaları nedeniyle¹⁷¹ bu ajanslara yönelik ortak bir yaklaşım bulunmaması da bu tartışmaları tetiklemiştir. Bu doğrultuda 2012 yılında bu karışıklığı engellemek ve ortak bir paydada toplanmak adına Birlik, desantralize ajanslara yönelik olmak üzere "ortak bir yaklaşım" belirlemiştir. Bağlayıcılığı olmayan bu ortak yaklaşımın belirlenmesinin temelinde Birlik ajanslarının uyumluluğunu, etkililiğini artırma ve sorumluluklarını vurgulama amacı yer almaktadır.¹⁷² Desantralize ajanslara yönelik "yol haritası" olarak nitelendirilen bu ortak yaklaşım yeni desantralize ajansların kurulması yahut var olan desantralize ajansın kurucu hükümlerinin gözden geçirildiği duruma ilişkin hususları (işleyiş, denetim ve değerlendirme, Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi'nin rolü, finansal ve insan kaynakları

¹⁶⁸Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi, http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/429/PresentationTR_72906.pdf (19 Mart 2018)

¹⁶⁹ Orator, s. 125

¹⁷⁰ Case by case

¹⁷¹European Union, "Decentralised agencies: 2012 Overhaul", https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/overhaul_en (19 Mart 2018)

¹⁷² Ibid.

yönetimi, bütçe) içermektedir.¹⁷³ Buna göre yapılması gereken işler, bu işlerin yapılmasından sorumlu olanlar (ajans, Komisyon yahut üye devletler) ve yapılması hedeflenen dönem bir tablo eşliğinde sunulmuştur.¹⁷⁴ Komisyon hazırladığı bu "ortak yaklaşıma" yönelik olarak 2013 ve 2015 yıllarına ilişkin süreç raporunu yayımlamıştır.¹⁷⁵

4.2. Euratom Ajansları

Euratom Ajansları ve Kuruluşları ise Euratom olarak da adlandırılan Avrupa Atom Enerji Topluluğu doğrultusunda, AB üye devletlerinde atom ve nükleer enerji ekseninde, bunların barışçıl amaçlarla kullanılması üzerine çalışmalarını yürüten ajanslar olarak karşımıza çıkar.

Lüksemburg'da bulunan Euratom Tedarik Ajansı, Euratom Ajanslarına örnek olarak gösterilebilir.

4.3. Yürütme Ajansları¹⁷⁶

Sadece belli bir süre aralığı için kurulup, AB Komisyonun'un bulunduğu yerde görevlerini sürdüren ajanslardır. Komisyonca Komitoloji prosedürüne uygun olarak kurulan bu ajanslar çalışmalarını Komisyon'un kontrolü altında yürütürler.¹⁷⁷ Kuruluş amaçları "*Komisyonun sorumlu olduğu bir AB programının yürütülmesi/uygulanması*"¹⁷⁸ noktasında toplanır. Kendi bütçelerine sahip olmalarının yanında "*ancak faaliyet masrafları kapsamında yetkilendirilmiş harcama otoritesi sıfatıyla doğrudan*

¹⁷³EU Commission, "Common Approach", https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf (19 Mart 2018)

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵10 Kasım 2013 ve 24 Nisan 2015 tarihli Komisyon Raporları için bkz., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0179>, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/2013-12-10_progress_report_on_the_implementation_of_the_common_approach_en.pdf (19 Mart 2018)

¹⁷⁶ Executive kelimesinin tercümesi olarak çeşitli makalelerde "icra" veya "yürütme" kavramı kullanılmış olup, bu çalışmada "yürütme" kavramı tercih edilmiştir.

¹⁷⁷ Tezcan, "Avrupa Birliği Ajanslarıyla İlgili Birtakım Değerlendirmeler", s. 533

¹⁷⁸ Ibid.

Komisyonun bütçesindeki kaynakları kullanırlar."¹⁷⁹

2007 yılında faaliyetlerine başlayan ve "temel amacı rekabetçi fonlarla Avrupa'daki yüksek kaliteli araştırmaları teşvik etmek" olan Avrupa Araştırma Konseyi Yürütme ajansı bu ajans türüne örnek verilebilir. Trans Avrupa Ulaştırma Ağı Ajansı gibi Birliği diğer bütün yürütme ajansları AB Komisyonu'nun bulunduğu yer olan Brüksel'de faaliyetlerini sürdürmektedir.

Bu doğrultuda farklı türlerden oluşan ve sayısı toplamda 40'tan fazla olan AB ajansları spesifik olarak kendi alanlarındaki amaçlarını, AB düzeyinde ise genel olarak Birlik sistemine yardımcı olmaya yönelik olarak görevlerini yerine getirmektedirler.

Birlik ajansları hakkında bahsedilmesi gereken diğer bir husus ise ajanslara yönelik AB düzeyinde genel olarak bir bilgi noksanlığının var olduğudur. Bu doğrultuda, "Birlik ajanslarının AB kurumsal düzeyinde yeterince bilinmemesine"¹⁸⁰ yönelik sorunu giderme adına AB içerisindeki bütün ajansları içine alan AB Ajans Ağı isminde bir ağ oluşturulmuştur. Nitekim bu ağ tarafından düzenlenen Birlik ajanslarının katıldığı forum 6-7 Aralık 2016 tarihinde AB Parlamentosu'nun forumu ağırladığı Brüksel'de gerçekleşmiştir. Forumun açılış konuşmasında Direktör António Campinos forumu "*Ajansların katkısını daha iyi bilinir hale getirmeye hizmet eden ve AB ailesinin şu andaki zorluklarıyla yüzleşmesinin en iyi yolunu bulmak için ortak bir zeminde çalışmaya çalışmamızın bir parçası*" olarak nitelendirmiştir.¹⁸¹ Nitekim bu husus THA'nın 10. yılına ilişkin yapılan 28 Şubat 2017 tarihli sempozyumda yinelenmiş olup, sorun çözümündeki yaklaşımların dayanışma temelli olması gerektiğinden bahsedilmiştir. Bu bağlamda "Yeni Kamu Yönetim Anlayışı" temelinde AB organlarının oluşturduğu; üye devletlere ve bütününde AB'ye hizmet eden ajans ve diğer kuruluşların AB sorunlarının çözümüne dayanışma ile yaklaşması gerekmektedir.¹⁸² Aksi takdirde söz konusu anlayış ile

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ EU Agencies Network, Welcome speech, "*But in spite of all this we are largely unknown even at the EU institutional level*" <https://euagencies.eu/assets/files/welcome-speech.pdf> (19 Mart 2018)

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² 28 Şubat 2017 tarihli "FRA 10 Years Anniversary Symposium" isimli sempozyumu sırasında Direktör tarafından dile getirilmiştir.

amaçlananlar yerine negatif manada bürokratikleşme, vatandaşlardan ve de sorun çözümünden uzaklaşılması söz konusu olacaktır. Dolayısıyla diğer kurumlarda söz konusu olduğu gibi AB ajanslarının da görevlerini yerine getirirken ve sorunların çözümüne ilişkin olarak işbirliği ve koordinasyondan en etkili şekilde yararlanmaları gerekmektedir.

5. AB Ajanslarına İlişkin Otonomi Konusu

AB ajanslarının yetki ve görevleri farklılık göstermektedir. Bu bağlamda çoğu ajansın yetkisi ve görevi bilgi toplama ve yayma ile sınırlandırılmış olup, genel olarak AB politikalarının üye devletlerde uygulanmasını elverişli hale getirme noktasında toplanmıştır. Buna yönelik olarak hem Komisyon hem de üye devletlerin idarelerini içeren çok sayıda işbirliğine dayalı ilişki kurmayı ve yönetmeyi hedeflemeye yönelik kurulan AB ajanslarının otonomisi belli ölçüde sınırlandırılmış olup, bu otonomi Komisyon tarafından sağlanmaktadır.¹⁸³ Fakat öncelikle belirtmek gerekir ki belirli ölçüde otonomiye haiz olmaları Komisyon'dan tamamen bağımsız oldukları anlamına gelmemektedir.

Birlik ajanslarının sahip olduğu otonomi düzeyi, kendilerine ait görevleri yerine getirirken, nasıl davranmaları gerektiğine ilişkin olarak farklı yolları seçebilme kabiliyetine sahip olup olmadıklarının belirlenmesini ifade eder.¹⁸⁴ Ayrıca söz konusu bu otonomi düzeyi ajansın bağlantılı olduğu AB organları, üye devletler ve de ilgili diğer aktörlerle ilişkilerini de etkilemekte olup, genel çerçevede manevra alanını belirler.

Genel olarak ajansların otonomileri yönetim ve politika olarak iki farklı düzeyde değerlendirilmektedir.¹⁸⁵ Yönetim açısından otonomi söz konusu ajansın sahip olduğu bütçe ve personel ile ilgilidir. Bütçesini ne ölçüde kullanabileceği, kendi personelini kendi standartlarına göre tayin edip edemeyeceği otonomiye belirleyen unsurlardandır.

¹⁸³ Edoardo Chiti, "European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment", *European Law Journal*, Vol. 19, No. 1, January 2013, s. 94

¹⁸⁴ Goreenler, s. 39

¹⁸⁵ Barbieri, Bellè, Fedele ve Ongaro, s. 4

Politika açısından otonomi ise ajansın manevra alanı ve politika üretilmesi sürecindeki etkisine ilişkindir.¹⁸⁶

AB ajansları birbirleriyle karşılaştırıldığında sahip oldukları otonomi düzeyleri farklılık göstermektedir. Buna yönelik olarak 2010 yılında yapılan bir araştırmada AB ajanslarının otonomi düzeyleri ele alınmış ve ileri sürülen hipotezlerle bu otonomi düzeyini etkileyen faktörler saptanmaya çalışılmıştır.¹⁸⁷ Bütçe ve personel açısından büyük olan ajansların daha küçük ajanslara, eski ajansların yeni kurulan ajanslara nispeten daha fazla ölçüde otonomiye sahip olduğu gibi hususlar hipotezlerden bazılarıdır.¹⁸⁸

Bu doğrultuda araştırmada yürütme ajansları ayrıca ele alınıp, diğer Birlik ajansları ile karşılaştırılmış, sonuç olarak AB ajanslarının yürütme ajanslarına göre daha fazla ölçüde otonomiye sahip oldukları sonucuna varılmıştır.¹⁸⁹ Bunun nedeni ise tahmin edileceği gibi yürütme ajanslarının çalışmalarını Komisyon gölgesinde, belirli bir süreye yönelik, belirli görevlere ilişkin olarak sürdürmelerinden kaynaklanmaktadır.

Ajans türlerine yönelik otonomi düzeyinin nasıl etkilendiğinin belirlenmesinin yanında AB ajanslarının sahip olduğu bütçe, kaç yıldır çalışmalarını sürdürdükleri ve bünyesinde çalışanlar doğrultusunda da bir karşılaştırma yapılmıştır.¹⁹⁰ Buna göre sayılan bu hususların ajansların sahip oldukları otonomi düzeyiyle doğrudan ilgili olmadıkları sonucuna varılmıştır.¹⁹¹ Bir örnekle açıklanırsa, uzun yıllardan beri çalışan bir Birlik ajansının sahip olduğu otonomi düzeyi, yeni kurulan bir diğer Birlik ajansı karşısında daha geniş ölçüde yahut daha kısıtlı düzeyde olacaktır şeklinde yorumlanamamaktadır.

Araştırmada diğer bir etken olarak AB ajanslarının, Avrupa Komisyonu, ulusal ajanslar, diğer AB ajansları, araştırma merkezleri, uluslararası kuruluşlar ile ilişkileri

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Ibid. s. 18

¹⁸⁸ Ibid. s. 7

¹⁸⁹ Ibid. s. 10

¹⁹⁰ Ibid. s. 7

¹⁹¹ Ibid.

bazında otonomi düzeyleri ele alınmış, sonucunda diğer kurumlarla interaktif konumda yer alan ajansların otonomisinin pozitif anlamda etkilendiği ortaya çıkmıştır.¹⁹² Nitekim bu husus işbirliği ve koordinasyonun otonomi düzeyini arttırdığını kanıtlamaktadır.

Öte yandan bazı yazarlar Birlik ajanslarının otonomi düzeylerine ilişkin olarak farklı görüşler ileri sürmüştür. Örneğin bir grup yazar AB ajanslarının otonomisinin sınırlandırılmasının pratikteki işleyişten kaynaklandığını ileri sürmektedir.¹⁹³ Yukarıda bahsedilen araştırmanın aksine, ajansların çalışmalarını yerine getirirken altyapılarının ve sahip oldukları personelin yeterli olmaması gibi durumların da otonomi düzeyini olumsuz anlamda etkilediklerini ifade etmişlerdir.¹⁹⁴

Sonuç olarak her Birlik ajansı belirli ölçüde otonomi düzeyini haizdir. Fakat her ne kadar bu ajanslara yönelik ortak bir yaklaşım oluşturulup tartışmalar ortadan kaldırılmak istenirse de, ajansların otonomi düzeylerine ilişkin problemler ajansların sayılarının çoğaldığı ikinci dalgadan günümüze kadar devam etmektedir.

¹⁹² Ibid. s. 11

¹⁹³ Berthold Rittberger ve Arndt Wonka, "EU Agencies", Jeremy Richardson ve Sonia Mazey (ed), European Union Power and Policy Making içinde (233-259) London, Fourt Edition, Routledge Yayınevi, 2006, s.235

¹⁹⁴ Ibid.

II. BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR AJANSI

Bu bölümde Kurucu Tüzük, THA'nın kendi materyalleri, BM Kaynakları ve diğer dokümanlarla birlikte doktrinde konuyla ilgili ileri sürülen görüşler incelenerek tez konusu THA'nın oluşturulma süreci, amaçları, görevleri, kapsamı, aktivite alanı, çalışma metotları, işbirliği hususu ve idari yapısı ayrıntılı olarak incelemeye çalışılacaktır. Ancak öncelikle THA'nın çıkış noktasını saptayabilmek adına devşirildiği kurum olan Avrupa İrkçılık ve Yabancı Düşmanlığını İzleme Merkezi (EUMC)¹⁹⁵ incelenecektir.

1. Avrupa İrkçılık ve Yabancı Düşmanlığını İzleme Merkezi

Avrupa İrkçılık ve Yabancı Düşmanlığını İzleme Merkezi 2 Haziran 1997 tarihinde 1035/97¹⁹⁶ Sayılı Tüzük ile Viyana merkezli olarak kurulmuştur. İsimlendirilmesinde her ne kadar ajans terimi kullanılmamış olsa da Tezcan'ın¹⁹⁷ da belirttiği üzere EUMC, ajans çeşitlerinden olan görevini gözlemevi-izleme merkezi niteliğinde 1997-2007 tarihleri arasında sürdürmüş bir kurumdur. Yabancı düşmanlığını barındıran siyasi partilerin üye devletlerdeki sayılarının artması, azınlıklara reva görülen muameleler¹⁹⁸ böyle bir merkezin kurulmasını gerekli kılan sebeplerden bazılarıdır.¹⁹⁹

Başlangıçta nasıl ki temel hakların Birlik içerisindeki gelişimi 60'lı yılların sonunu bulduysa, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı konusu hakkında da özel bir hukuki

¹⁹⁵ European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia

¹⁹⁶ Council Regulation (EC) No 1035/97 of 2 June 1997 establishing a European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Official Journal L 151,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31997R1035> (19 Mart 2018)

¹⁹⁷ Tezcan, "Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku", s. 104

¹⁹⁸ Sinti ve Romanlara ilişkin Sorunlar vb., Von Bogdandy, "The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: The Legal Framework and Some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law", s. 8, "Almanya'nın Mölln şehrinde 3 Türk kadının evinin ateşe verilmesi sonucu hayatlarını kaybetmeleri, yine 1993 yılında Türk bir aileye yapılan saldırı ırkçılığın önemli boyutlara ulaştığını gösterir niteliktedir."

¹⁹⁹ de la Rochere, s. 1794

düzenleme yapılması ve akabinde bir izleme merkezi kurulması da zaman almıştır.²⁰⁰ Bu bağlamdaki ilk ilerlemelerden sayılabilecek ortak deklarasyonların yanında, Maastricht Antlaşmasıyla insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ilkelerinin kurucu antlaşmaya dâhil edilmiş olması²⁰¹ ve 1994 yılında Korfu Zirvesi bu alanda yapılan önemli gelişmeler olarak nitelendirilebilir. Nitekim söz konusu bu *Zirve'de "ırkçılık ve yabancı düşmanlığına ilişkin kapsamlı ifadelerle ilk defa yer verilmiş ve bu konuda Danışma Komisyonu kurulması"*²⁰² kararlaştırılmıştır.

Bu bağlamda oluşturulan Kahn Komisyonu olarak da adlandırılan bu Danışma Komisyonu'nun yayımladığı Kahn Raporu'nda ırkçılık ve yabancı düşmanlığına ilişkin olarak bir izleme merkezi kurulması gerektiğinden bahsedilmiştir.²⁰³ Nitekim *"EUMC'nin kurulmasının öncesinde her ne kadar ortak deklarasyonlarda ve Konsey kararlarında insan haklarına saygı, ırkçılık, yabancı düşmanlığı, anti semitizm konularına değinilmişse de bu alanlar özellikle üye devlet sorumluluğu altında yer almaktaydı ve konuya ilişkin herhangi bir bağlayıcı hukuki dayanak veya bir politika bulunmamaktaydı."*²⁰⁴ Nihayetinde bu doğrultuda Birlik ve üye devletlere ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve anti-semitizme ilişkin Avrupa düzeyinde objektif, güvenilir ve karşılaştırılabilir veri sağlamak amacıyla Avrupa Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığını İzleme Merkezi kurulmuştur. Bununla birlikte AB düzeyinde belirli ölçüde otonomiye sahip bir ajans ortaya çıkmış olmaktadır. Fakat kuruluşundan kısa bir süre sonra yetkisi, görevleri ve çalışma alanı genişletilerek Temel Haklar Ajansı'na dönüştürülmüştür.

Merkezin amaç, görev çalışma metotlarının neler olduğu ve idari yapısına ilişkin bütün düzenlemeler diğer AB ajanslarında olduğu üzere merkezin kendisini kuran tüzükte açıklanmıştır. Bu tüzüğün her ne kadar THA'yı kuran Kurucu Tüzük ile arasında benzerlikleri olmasına rağmen EUMC'yi kuran Tüzük çok daha dar kapsamlı ve kısa olarak düzenlenmiştir. Nitekim bu husus EUMC'nin gözlemevi niteliğinde olan AB

²⁰⁰Fatma Yıldız, "Avrupa Birliği'nde Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı ile Mücadele", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2008, Ankara, s. 127

²⁰¹ Yıldız, s. 128

²⁰² *Ibid.* s. 132

²⁰³ *Ibid.* s. 143

²⁰⁴ *Groenleer*, s. 244

ajanslarından biri olmasıyla açıklanabilir. Zira gözlemevlerinin temel görev alanı bilgi toplamak ve bu bilgiyi oluşturulan ağ (network) aracılığıyla ilgili kurumlara iletme noktasında daha sınırlı kalmaktadır.²⁰⁵

Bu bağlamda Viyana merkezli kurulmuş olan bu izleme merkezinin asıl amacı Kuruluş Tüzüğü'nün 2. maddesinde açıkça belirtildiği gibi, Avrupa Birliğini²⁰⁶ ve üye devletlerini, kendi yetki alanlarında önemler alıp eylem planlarını formüle ederken onlara yardımcı olma adına (özellikle tüzüğün 3. maddesinde belirtilen alanlar olan; Birlik içerisindeki kişilerin serbest dolaşımı, bilgi ve televizyon yayınları ile diğer medya ve iletişim araçları, eğitim, mesleki eğitim ve gençlik, istihdam dâhil olmak üzere sosyal politika, malların serbest dolaşımı, kültür alanlarında) Avrupa düzeyinde objektif, güvenilir ve karşılaştırılabilir veri sağlama olarak ifade edilmiştir.

İleride THA'nın inceleneceği bölümde ayrıntılı olarak görüleceği üzere EUMC ve THA'nın asli amaçları benzerlik göstermektedir. Fakat belirtmek gerekir ki, THA daha geniş bir yetki ve çalışma alanına sahip olduğu için söz konusu bu asli amaç daha geniş bir alanı kapsamaktadır. Nitekim daha THA'nın kurulacağına dair söylemlerin ortaya atıldığı ilk aşamada THA'nın sadece ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve anti-semitizm alanı değil bütün temel haklar alanından sorumlu olacağı²⁰⁷ belirtilmiştir.

Merkezin ırkçılık ve yabancı düşmanlığı, antisemitizm ile mücadele etme adına pratikte neler yapmakla yükümlü olduğuna, yani görevlerine ilişkin düzenleme ise merkezi kuran tüzüğün 2. maddesinin 2. fıkrasında açıklanmıştır. Bu bağlamda EUMC'nin görevleri incelenirken THA'nın görevleri ile arasındaki benzerlikler ve farklılıklar mukayese edilecektir.

1.1.EUMC ile THA'nın Görevlerine ilişkin Mukayese

²⁰⁵ Tezcan, "Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku", s. 108

²⁰⁶ AB Temel Haklar Ajansı Kurucu Tüzüğü'nde "Avrupa Topluluğu" olarak geçmektedir.

²⁰⁷ Gabriel N. Toggenburg, "The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or Guiding Star?", Swp Comments 5, March 2007, s. 1

Buna göre 1035/97 sayılı Konsey Tüzüğü ile EUMC'ye yüklenen görevler şunlardır:

-Üye devletler, Birlik Kurumları ve uluslararası kuruluşlardan da alınan veri ve bilimsel araştırma sonuçları dâhil olmak üzere, bilgi ve verileri toplamak, kaydetmek, analiz etmek;

Bu görev THA Kurucu Tüzüğünde benzer şekilde yer almış olmakla birlikte buna birtakım eklemeler yapılmıştır. Nitekim THA bilgi ve verileri toplarken ayrıca ulusal organlar, sivil toplum kuruluşları, üçüncü devletler, uluslararası kuruluşlar ve de Avrupa Konseyi'nin yetkili organları tarafından yapılan araştırmalardan da yararlanmakla görevlendirilmiştir.²⁰⁸

-Parlamento, Konsey veya Komisyon'un uygun talebi üzerine, bilginin geniş bir şekilde dağılımını teşvik etmek amaçlı bilgi tedarikçileri arasında işbirliğini geliştirmek ve veri tabanlarının uyumlu bir şekilde kullanılması için bir politika geliştirmek;

THA Tüzüğü her ne kadar işbirliğine ilişkin olarak ayrıntılı düzenlemelere yer verse de, politika geliştirilmesine ilişkin husus direkt olarak THA'nın görevlerini içeren Tüzük maddesinde yer almamaktadır.

-Parlamento, Konsey veya Komisyon'un uygun talebi üzerine, bilimsel araştırma ve incelemeler, hazırlık çalışmaları ve fizibilite çalışmaları yapmak. Uzman toplantıları düzenlemek, gerektiğinde geçici çalışma grupları kurmak;

Bu görev de yine THA Tüzüğünde benzer şekilde yer almakta olup, ayrıca işbirliğine ilişkin bir sorumluluk daha yüklenmiştir. Buna göre THA, EUMC'de olduğu gibi söz konusu bu araştırma, inceleme, hazırlık ve fizibilite çalışmalarını yapmasının

²⁰⁸Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m.4

yanında bu konuda çalışma yapmış kuruluşlarla işbirliği halinde olacak yahut bahsi geçen çalışmalarını teşvik edecektir.

Bu bağlamda belirtmek gerekir ki; EUMC'den farklı olarak THA Kurucu Tüzüğünde işbirliği hususuna ayrı bir önem atfedilmiştir. Temel haklar ile ilgilenen ulusal ve uluslararası düzeyde birçok kuruluş ile işbirliği yapılmasına ilişkin maddeler bunu kanıtlar niteliktedir. THA'nın görev alanının genişlemesinden bahisle, ikiciliği önleme ve temel haklar korumasını güçlendirilmesi adına işbirliğine yönelik THA'ya ait yükümlülükler Kurucu Tüzükte ayrıntısıyla yer verilmiştir. Nitekim bu aynı zamanda daha başlangıçtan THA'nın çalışmalarının daha geniş bir düzlemde yürütülmesinin hedeflendiğine kanıt oluşturmaktadır.

-Kamuya açık olacak şekilde belge kaynakları hazırlamak, bilgi etkinliklerini ve bilimsel araştırmaları teşvik etmek;

-Birlik ve üye devletler için sonuçlar ve tavsiyeler formüle etmek;

Bu görevler de THA'da yer almasına rağmen, daha spesifik hale getirilmiştir. Bu bağlamda THA'nın Birlik ve üye devletler için sonuç ve tavsiyeler üretmesi, AB hukukunun uygulandığı zamana ilişkin kılınmıştır. Ayrıca spesifik-tematik alanlara yönelik görüş ve konuyla ilgili tezlerini yayımlamasının ilgili AB kurumunun isteği veyahut kendi yetkisi dâhilinde olduğu belirtilmiştir.

-Bilgilerin tutarlılığını arttıracak göstergeler ve kriterler üreterek Avrupa düzeyinde objektif, güvenilir ve karşılaştırılabilir bilgi ve veriler oluşturulmasına yönelik metotları geliştirmek;

Bu görev THA'da benzer şekilde yer almakla birlikte bir takım eklemeler yapılmıştır. Bu noktada THA, Komisyon ve üye devletlerle işbirliği içinde olup, Avrupa düzeyinde karşılaştırılabilirlik, objektiflik ve dayanılabilirliği geliştirme ve metot ve standartlar üretmekle yükümlü tutulmuştur.

-Birlik içerisindeki ırkçılık yabancı düşmanlığına ilişkin yıllık rapor hazırlamak, pratikteki örneklere ve kendi yaptığı çalışmalara dikkat çekmek;

Bu noktada THA'ya sadece ırkçılık ve yabancı düşmanlığına ilişkin değil, aksine tüm faaliyet alanına dayalı olarak yıllık raporlar hazırlaması ve analiz, araştırma ve anketler doğrultusunda tematik raporlar yayımlaması görevi yüklenmiştir.

-Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı Ağı (RAXEN) kurmak ve koordine etmek;

-Merkezin kendi ünitesini de kapsayan ve ulusal üniversitelerin araştırma merkezleri, hükümet dışı kuruluşlar, uzman merkezleri (kuruluşlar ya da yahut tüzüğün 7. maddesinde yer olan uluslararası organizasyonlar tarafından oluşturulan) ile işbirliği halinde olan bir ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ağı oluşturmak ve koordine etmek;

Bu bağlamda EUMC'den farklı olarak THA'nın bir ağ (network) kurması görevleri arasında sayılmamıştır. Bunun yanında hem THA Kurucu Tüzüğü'nün önsözünün 19. paragrafında, hem de THA'nın çalışma metotlarına ilişkin maddede kurulacak Temel Haklar Platformu (THP) isimli ağdan bahsedilmiştir. Akabindeki "Sivil Toplumla İşbirliği ve Temel Haklar Platformu" başlıklı 10. maddesinde söz konusu bu ağa ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

-Irkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadele konusunda uğraşan, üye ülkelerdeki araştırma merkezlerinin ve yetkili kamu otoriteleri gibi diğer kişi veya kuruluşların temsilcilerinin katılımıyla düzenli olarak yapılan yuvarlak masa tartışmalarını, toplantılarını kolaylaştırmak ve teşvik etmek²⁰⁹ ise merkezin görevlerinin sonuncusunu oluşturmuştur.

²⁰⁹ "Bunun yanında Merkez, Topluluktaki ırkçılık ve yabancı düşmanlığı durumuyla ilgili yıllık raporunda ulusal yuvarlak masa tartışmalarının veya diğer mevcut danışma organlarının bulgularını dikkate alacaktır."

THA'nın görevleri her ne kadar EUMC'nin görevleri ile benzerlik gösterse de THA, EUMC'ye göre daha geniş çalışma alanına sahip olduğundan daha fazla görevi haizdir. Nitekim THA'nın çalışma alanı ırkçılık, yabancı düşmanlığını ve anti-semitizmi de kapsayan genel düzeydeki bütün temel hak konularına ilişkindir.

Merkezin idari yapılanmasına bakılacak olursa, tüzel kişiliği haiz olan EUMC, THA'da olduğu gibi yönetim kurulu, yürütme kurulu, bilimsel komite ve müdürden oluşmaktaydı. Yönetim kurulunda ise her üye devletten atanan bağımsız bir kişi, Parlamento ve Konsey'den atanan birer kişi ve Komisyon temsilcisi bulunmaktaydı. Nihayetinde ise 2003 yılında yapılan Kuruluş Tüzüğündeki değişiklikten sonra EUMC, 2007 yılında Temel Haklar Ajansı'nın kurulmasıyla ortadan kalkmıştır.²¹⁰

2. Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı

Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı 2007 yılında EUMC'nin görev alanı genişletilerek²¹¹ 68/2007 Sayılı Konsey Tüzüğü ile kurulmuş, merkezi Viyana'da yer alan Komisyon'un desantralize olarak nitelendirdiği bir ajanstır. THA'nın temel sloganı, *"temel hakları AB'de yaşayan herkes için gerçeğe dönüştürmeye yardımcı olmak"*²¹² olup, münhasıran temel haklar koruması alanında çalışmak için görevlendirilmiş AB'deki tek kurumdur. Kanıt odaklı çalışan ve temel haklar konusunda uzman olarak nitelendirilen bu Ajans çalışmalarını bağımsız olarak yürütmekte olup, tüzel kişiliği haiz bir kurum olmasına rağmen siyasi bir kurum niteliğini taşımamaktadır.²¹³

Müdür tarafından temsil edilen Ajans, güncel olarak 105 kişiden oluşan personel, uzman ve stajyere kadrosuna sahiptir. 2015 yılı itibariyle bütçesi 21 Milyon Euro olup, bu bütçe AB fonlarından tahsis edilmektedir.²¹⁴ Nitekim bütçesine ilişkin kurallar Kurucu Tüzüğü'nün 5. bölümünde ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

²¹⁰ Yıldız, s. 156

²¹¹ Yıldız, s. 185, Toggenburg, "The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or Guiding Star?", s. 1

²¹² THA, <http://fra.europa.eu/> (19 Mart 2018)

²¹³ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m.23

²¹⁴ THA, "Finance and Budget", <http://fra.europa.eu/en/about-fra/finance-and-budget> (19 Mart 2018)

THA'nın Yıllık Raporu, Bilimsel Komitesi ve de Görüşler Komitesi'nin koordinasyonundan sorumlu olan, aynı zamanda THA ile ilgili çok sayıda makale yazmış olan hukukçu Toggenburg, THA'nın rolü ve potansiyelini hukuki ve politik katmanlardan oluşan bir piramit olarak tarif etmektedir. Bu çerçevede piramidin ilk katmanını normatif temel olan Kurucu Tüzüğü'nün, ikinci katmanını Çok Yıllı Çerçevenin, üçüncü katmanını ise THA'nın pratik alandaki çalışmasının oluşturduğunu belirtmiştir.²¹⁵

Bu bağlamda THA'nın amacı ve görevleri doğrultusundaki sahip olduğu rolü ve potansiyeli ayrıntıyla incelenmeden önce Birlik içerisindeki oluşum süreci ele alınacaktır.

2.1. Temel Haklar Ajansı'nın Oluşturulma Süreci

Doktrinde belirtildiği üzere,²¹⁶ THA'nın kurulması kararlaştırılmış politik bir strateji olmayıp, 1990'lı yılların sonunda ortaya atılmış akademik bir fikirdir.²¹⁷ Bu bağlamda "2000 Yılına Ait Avrupa Birliği İçin İnsan Hakları Gündemine" ilişkin olarak taslak rapor hazırlamakla yükümlü *Comité des Sages* olarak isimlendiren Komite'nin raporunda Philip Alston ve Joseph H. Weiler tarafından 1999 tarihinde yazılan "AB ve İnsan Hakları" kitabından etkilenilmiş²¹⁸ ve buna binaen Birlik içerisinde insan hakları için bir izleme merkezi kurulmasına yönelik teklif sunulmuştur.²¹⁹ Böyle bir merkez kurulmasının nedenini ise üye devletlerdeki temel haklara yönelik politikalar arasında koordinasyonu geliştirmek olarak belirtmişlerdir.²²⁰

2000 yılında ise Avusturya Krizi'nin ortaya çıkmasıyla politik camiada insan

²¹⁵ Gabriel N. Toggenburg, "The role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the "Sex of Angels" or Improving Europe's Human Rights Performance?", Reprinted from *European Law Review* Issue 3, Sweet & Maxwell Limited 100 Avenue Road Swiss Cottage London NW3 3PF (Law Publishers), 2008, s.386

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Atilla Oğuşgil, "AB Temel Haklar Ajansı'nın İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesindeki Rolü ve Etkinliği", 9(35) *Uluslararası Hukuk ve Politika* 57-84, 2013, s. 60

²¹⁸ Von Bogdandy, "The European Union As A Human Rights Organization? ", s. 1310, 12. dipnot.

²¹⁹ Olivier de Schutter, "The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential", Research Gate, May 2009, s. 94,

https://www.researchgate.net/publication/290832751_The_EU_Fundamental_Rights_Agency_Genesis_and_Potential, (18 Ekim 2017)

²²⁰ Ibid.

hakları koruması alanına dikkatler çekilse de Konsey ve Komisyon kendilerine yapılan önerilere herhangi bir tepki göstermemiştir. Tam tersine insan hakları korumasının "*Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve hükümet dışı birçok örgüt vasıtasıyla sağlanabildiği*"²²¹ gibi bir gerekçeyle böyle bir ajans kurulmasını istemedikleri konusundaki anlaşmazlıklarını dile getirmişlerdir.²²² Fakat akil adamlar komitesinin spesifik olarak bu krize ilişkin hazırladığı ve aynı zamanda Alston ve Weiler'in önerisine tekrardan yer verilen raporla birlikte, uluslararası alanda bu konuya dikkat çekilmiştir.²²³ 2000 yılında aşırı sağ parti olan FPÖ'nün²²⁴ Avusturya'da iktidara gelmesiyle ortaya çıkan kriz üzerine kaleme alınan raporda, Avusturya örneği üzerinden Birlik ortak değerlerine bağlılık ve buna ilişkin üye devlet faaliyetlerini izleme adına bir mekanizma kurulması gerektiği fikri ortaya çıkmıştır.²²⁵

Çeşitli yazarlarca ortaya atılan fikirler ve konjonktür etkisiyle beraber bir insan hakları ajansı kurulacağı düşüncesi yayılırken, yukarıda insan haklarının AB içerisindeki gelişimi konusuna genel bir bakış sunulurken de değinildiği üzere, AB'de insan hakları korumasına ilişkin Birliğin rolüne yönelik iki önemli gelişme olan Amsterdam Antlaşması ve Temel Haklar Şartı'nın düzenlenmesi de yine konuya olan dikkatleri çekmeye devam etmiştir.²²⁶

Böylelikle başlangıçta Konsey ve Komisyon bu rapora tepki vermemiş olsa da²²⁷, Temel Haklar Şartı'nın kabul edilmesiyle ve özellikle üye devletlerin Birliğin ortak değerlerini ciddi bir biçimde ihlali ile ilgili olan AB Antlaşması 7. maddesi ile ilgili tartışmaların artmasının²²⁸ ardından 12/13 Aralık 2003 tarihindeki devlet ve hükümet başkanlarının bulunduğu Avrupa Brüksel Zirvesi'nde konu tekrar gündeme getirilmiştir.

²²¹ Nimet Özge Kaya, "*Bir İnsan Hakları Örgütü Olarak Avrupa Birliği*", *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı Uluslararası İlişkiler Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2008, s. 138*

²²² Toggenburg, s.387

²²³ Oğuşgil, "AB Temel Haklar Ajansı'nın İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesindeki Rolü ve Etkinliği", s. 60

²²⁴ Freiheitliche Partei Österreichs

²²⁵ Oğuşgil, s. 60

²²⁶ de Schutter, "The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential" s. 95

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Oğuşgil, "AB Temel Haklar Ajansı'nın İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesindeki Rolü ve Etkinliği", s. 61

Sonuç olarak söz konusu Zirvede, temel haklar alanında veri toplanmasının ve analizler gerçekleştirilmesinin Birliğin bu alana yönelik politikaları için önemli olduğundan bahisle EUMC'nin görev alanının genişletilerek Temel Haklar Ajansı'na dönüştürülmesi niyetinden bahsedilmiştir.²²⁹ Nitekim Komisyon da bu karara katıldığını belirtmiştir.²³⁰ Böylelikle EUMC'nin görev alanındaki değişikliklerle beraber dönüştürülecek Temel Haklar Ajansı'nın sadece ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve antisemitizm alanıyla sınırlı değil bütün temel haklar alanından sorumlu olacağı²³¹ ilk aşamada belirlenmiştir.

Bu doğrultuda Konsey'in Komisyon'a bir "insan hakları ajansının"²³² kurulmasına yönelik teklif yapmasını istemesinin ardından kendisine, ajansın yapısına yahut tam anlamıyla ne derece yetkiye sahip olacağına ilişkin bir ön bilgi verilmemesinden²³³ bahisle Komisyon öncelikle 25 Ekim 2004 tarihinde bir Halka Danışma Dokümanı (Public Consultation) yayımlamıştır. Doküman'a cevap olarak ise 25 Ocak 2005 tarihinde bu alanla ilgili çok sayıda aktörün katkı sağladığı ve de kurulacak olan ajansın modeline yönelik tartışmaları barındıran bir Açık Oturum (Public Hearing) düzenlemiştir.

Bütün bu tartışmalar ve bilgi alışverişleri sonrası Komisyon, 30 Haziran 2005 tarihinde THA'nın kurulmasına yönelik Konsey Tüzüğü teklifini sunmuştur. Nihayetinde ise her ne kadar başlangıçtaki tekliften kısmen farklı şekilde düzenlense de²³⁴ Temel Haklar Ajansı, 15 Şubat 2007 tarihli ve 68/2007 sayılı Konsey Tüzüğü ile kurulmuş, dönem itibariyle AB'nin 30. desantralize ajansı olarak görevine başlamıştır.²³⁵

Bu noktada kurulmasına karar verildiği tarih olan 2003 ile asıl göreve başladığı tarih olan 2007 yılları arasındaki boşluğun nedeni THA'nın yapısı, diğer kurumlarla

²²⁹ de Schutter, "The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential", s. 101

²³⁰ Avrupa Brüksel Konseyindeki Kararlar için Bkz.: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/78364.pdf

²³¹ Toggenburg, "The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or Guiding Star?", s. 1,

²³² "Temel Haklar Ajansı" yerine "İnsan Hakları Ajansı" adı altında istek yapılmıştır.

²³³ de Schutter, "The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential", s. 101

²³⁴ Toggenburg, "The role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the "Sex of Angels" or Improving Europe's Human Rights Performance?", s. 388

²³⁵ de la Rochere, s. 1795

ilişkisi ve de sahip olacağı görevler üzerine çokça tartışma yaşanmış olmasıdır. Almanya gibi başlangıçtan itibaren böyle bir kurum oluşturulmasına karşı çıkan üye devletlerin varlığı da sürecin yavaş işlemesine sebep olmuştur.²³⁶ Fakat de Schutter, bunu bir boşluk dönemi olarak görmemekte aksine bu süreci gerekli tartışmaların yapılması için geçen bir dönem olarak belirtmiştir.²³⁷

Bu noktada THA'nın adı olarak neden "insan hakları" değil de "temel haklar" teriminin tercih edildiğini belirtmekte fayda vardır. Bu bağlamda iki terim arasındaki farkı (doktrinde birçok yazarın da benzer şekilde ifade ettiği süre²³⁸) Von Bogdandy şu şekilde açıklamıştır: insan hakları teriminin, en azından Avrupa'da, genellikle uluslararası güvenceleri kapsamakta; temel haklar terimi ise genellikle devletin bireysel olarak getirdiği anayasal güvenceler olarak anlaşılmaktadır. Başlangıçta üye devletler projeyi insan hakları ajansı şeklinde ileri sürerlerken, Parlamento ve Komisyon "temel haklar" olarak isimlendirmiştir.²³⁹ Bu bağlamda ayrıca başlangıçta temel haklar teriminin tercih edilmesi, THA'nın uluslararası kapsamdan ziyade AB düzeyinde dahili bir insan hakları koruması hususuna yoğunlaşması yönünde bir niyetin olduğunu akıllara getirmektedir.

Aynı zamanda THA da insan hakları ve temel haklar arasındaki farklılığın ne olduğu sorusuna temel haklar kavramının daha çok anayasal, insan hakları kavramının ise daha çok uluslararası hukuk düzeyinde bir terim olduğu yönünde cevap vermiştir.²⁴⁰ Buna rağmen, Temel Haklar Şartı, AİHS ve Avrupa Sosyal Şartı'nın içeriklerinin karşılaştırıldığında, temel hak ve insan hakları terimlerinin benzer maddeleri kastettiklerini ifade etmiştir.²⁴¹

²³⁶ Orator, s. 127

²³⁷ de Schutter, "The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential", s. 100

²³⁸ de la Rochere, s. 1795

²³⁹ Von Bogdandy, "The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: The Legal Framework and Some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law", s. 3

²⁴⁰ THA, FAQ, <http://fra.europa.eu/en/about-fundamental-rights/frequently-asked-questions#difference-human-fundamental-rights> (19 Mart 2018)

²⁴¹ THA, Frequently asked questions, <http://fra.europa.eu/en/about-fundamental-rights/frequently-asked-questions> (19 Mart 2018)

Bunun yanında THA'nın ortaya çıkış sürecinde bir karışıklık yaşandığından da bahsetmekte fayda vardır. Özellikle Temel Haklar Ajansı'nın kurulacağı duyulmasının ardından insan hakları alanında iki farklı Avrupa'nın oluşup oluşmayacağı ve Avrupa Konseyi'nin izleme organlarının görevlerinin yanında bir ikicilik²⁴² oluşturup oluşturmayacağı sorunları gündeme gelmiştir. THA'ya yönelik duyulan kuşkuların kaynağını ise ilk aşamada yetki ve görevlerinin belirsiz olması, genel çerçevede ise tam olarak ne yapacağını anlaşılamaması oluşturmaktadır. Nitekim dönemin Avrupa Konseyi Genel Sekreteri Terry Davis'in "*Temel Haklar Ajansı'nın ne yapacağını anlayamıyorum*" şeklindeki ifadesi bunu kanıtlar niteliktedir.²⁴³

Temel haklar korumasına yönelik bir ajans kurulacağına yönelik seslerin çoğalmasından itibaren çoğu üye devlet de bu hususa şüpheli olarak yaklaşmıştır. Bu noktada Toggenburg, THA'nın oluşturulmasına yönelik sergilenen negatif yaklaşımların çoğunlukla klasik egemenlik kaygısından kaynaklandığını, üye devletlerin direkt olarak böyle bir ajans kurulması fikrine karşı olmadıklarını ileri sürmüştür.²⁴⁴

THA'ya yönelik tartışmalar yaşanırken üye devletlerin söz konusu negatif yaklaşımlarında bir farklılık görüldüğünü belirtmek gerekir. Bir kesim prensip olarak böyle bir ajans kurulmasını istemediklerini ifade etmiştir. Nitekim Almanya, Temel Haklar Ajansı kurulması fikrinin ortaya atılmasından kurulmasına kadar geçen sürede kesintisiz olarak olumsuz tutumunu açıkça sergilemiştir.²⁴⁵ Diğer bir kesim ise THA'nın yetkisinin sınırlanması konusuna binaen, zayıf bir ajans olmasındansa hiç olmaması gerektiği görüşünü savunmuştur.²⁴⁶ Bir diğer negatif yaklaşım da bürokratikleşme ve ikicilik konuları üzerine toplanmıştır.²⁴⁷

Bu noktada THA'nın yapısı, yetki ve görevlerinin belirlenmesi böyle bir ajans kurulma fikrinin ortaya çıktığı 90'lı yılların sonundan itibaren kurulduğu 2007 yılına

²⁴² Ibid.

²⁴³ Tony Bunyan, "Does the EU need a "Fundamental Rights Agency"?", Statewatch, s.1, <https://www.statewatch.org/news/2005/apr/ep-hra.pdf> (19 Mart 2018)

²⁴⁴ Toggenburg, "The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or Guiding Star?", s. 2

²⁴⁵ Orator, s. 127

²⁴⁶ Bunyan, s. 1

²⁴⁷ Toggenburg, "The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or Guiding Star?", s. 2

kadar tartışmalı olmuştur. Kurucu Tüzük ile beraber ilk aşamadaki çoğu şüphe ortadan kalksa da THA'ya yönelik özellikle yetki hususuna ilişkin çeşitli tartışmalar günümüzde de devam etmektedir.

2.2. Amaç ve görevleri

2.2.1. Amacı

AB'de yer alan ajansların amaçları genel olarak kendi çalışma alanlarına ilişkin, Birliğe ve üye devletlere yönelik uzmanlık sağlama noktasında toplanmaktadır. Nitekim Temel Haklar Ajansı'nın da asli amacı Kurucu Tüzüğü'nün 2. maddesinde belirtildiği gibi ilgili AB hukukunun uygulandığı hallerde, Birliğin organ, kurum, ofis ve ajanslarına ve de üye devletlere, temel haklara uyulması hususunda kendi yetkileri çerçevesinde tasarruf yaparlarken veya tutum belirlerken²⁴⁸ temel haklarla ilişkin olarak yardım ve uzmanlık sağlamaktır.

2.2.2. Görevleri

Kurucu Tüzük 4. madde ile beraber THA'ya belirli görevler yüklenmiştir. Bunlar;²⁴⁹

-Üye devletler, Birlik kurumları ve Birlik içerisindeki araştırma merkezleri tarafından kendisine iletilen araştırma ve izleme sonuçlarıyla birlikte; çalıştığı alanla ilgili olarak, objektif, güvenilir ve karşılaştırılabilir bilgi ve verileri toplamak, kaydetmek, analiz etmek ve yaymak; (THA bu görevi yerine getirirken aynı zamanda yukarıda belirtilen kurumların yanında; ulusal organlar, sivil toplum kuruluşları, üçüncü devletler, uluslararası kuruluşlar ve de Avrupa Konseyi'nin yetkili organları tarafından yapılan araştırmalardan da yararlanır.)

²⁴⁸ Yıldız, s. 187

²⁴⁹ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m.4

Bu görev oldukça önemli olup, bu noktada THA Müdürü Michael O'Flaherty THA'nın AB'ye getirdiği en büyük katkısının, Birliği kanıt bazlı objektif, güvenilir ve karşılaştırılabilir bilgi ve verilerle tanıştırmak olduğunu belirtmiştir.²⁵⁰

THA tarafından toplanan bu bilgi ve veriler sayesinde AB kurumları, üye devletler yanında diğer bütün ilgili kurum, kuruluş ve kişilerin belgelere kolaylıkla erişme imkânı vardır. Dolayısıyla bu görev, Avrupa düzeyinde insan hakları korumasının sağlanmasına yardımcı olmakla beraber aynı zamanda AB'nin temel haklar alanındaki politikasını etkileyecek potansiyelini de içerisinde barındırmaktadır. Aynı zamanda THA diğer ilgili uluslararası kurumlardan yararlanmakta, kendi topladığı bilgi ve veriler de Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletler izleme mekanizmalarını beslemektedir.²⁵¹

-Komisyon ve üye devletlerle işbirliği içinde Avrupa düzeyinde karşılaştırılabilirlik, objektiflik ve dayanılabilirliği geliştirme ve metod ve standartlar üretmek;

-Avrupa Parlamentosu Konseyi veya Komisyonunun isteği üzerine, THA'nın öncelikleri ve yıllık çalışma programıyla uyumlu olmak kaydıyla, bilimsel araştırma, anket, hazırlık çalışmaları ve fizibilite çalışmalarını yapmak veya yapan kurum ve kuruluşlarla işbirliği halinde olmak ya da bahsi geçen çalışmaları teşvik etmek;

-AB hukukunun uygulandığı zamana ilişkin olarak, ilgili AB kurumunun isteği veya kendi yetkisi dâhilinde, AB kurumları ve üye devletler için spesifik-tematik alanlara yönelik olarak görüş ve konuyla ilgili tezlerini yayımlamak;

Bu noktada THA, AB içerisinde yeni bir temel haklar stratejisini oluşturma yoluna gitmiş, 2008 yılında Avrupa Temel Haklar Bilgilendirme Sistemi (European Fundamental Rights Information System/EFRIS) kurulmasına yönelik görüş belirtmiştir. Bu sistem ile beraber BM, Avrupa Konseyi, Güvenlik ve İşbirliği Örgütleri gibi

²⁵⁰ 28 Şubat 2017 tarihli "FRA 10 Years Anniversary Symposium" isimli sempozyumun soru cevap kısmında Müdür tarafından açıklanmıştır.

²⁵¹ Ibid.

kuruluşlarının var olan bilgilerine ulaşmaya ilişkin genel bir bilgilendirme havuzu oluşturulmak istenmiştir.²⁵²

Bu bağlamda temel haklar farkındalığını artırma ve ilgili kurum ve kuruluşları teşvik etme adına THA bu yöndeki çalışmalarına devam etmektedir. Günümüzde ise THA'nın bu alandaki son çalışmaları sınırlar ve güvenlik konusu üzerine bilgi sistemlerinin birlikte çalışabilirliği üzerinedir.²⁵³

*-Faaliyet alanının kapsamı doğrultusunda yıllık rapor yayımlamak;
-Analiz, araştırma ve anketler doğrultusunda tematik raporlar yayımlamak;*

THA'nın raporlarının büyük çoğunluğu 28 üye devlete ilişkin bilgi ve analizlere dayanmaktadır.²⁵⁴ Söz konusu bu tematik raporlar devletler bazında karşılaştırılabilir nitelikte olabileceği gibi belli temaların belirli üye devletleri ilgilendirmesi halinde sadece ilgili devletler üzerine ilişkin de olabilir.²⁵⁵ Tematik durum raporları şeklinde adlandırılan bu raporlara, 2011 tarihinde Yunanistan-Türkiye sınır durumuna ilişkin olarak Yunanistan'a, 2013 tarihinde ise ırkçılık ve nefret suçlarına ilişkin Macaristan ve Yunanistan'a ilişkin verilen raporlar örnek gösterebilir.²⁵⁶

Ayrıntılı düzenlenen yıllık ve tematik raporlar yanında THA, Çok Yıllık Çerçevesinde belirlenen tematik alanlarda topladığı bilgi ve verileri Aralık 2016'dan itibaren (14 üye devlet üzerinde yoğunlaşarak) aylık raporlar halinde yayımlamaya başlamıştır.²⁵⁷

-Yaptığı çalışmalarla ilgili bilgileri aktif şekilde yayma adına bir

²⁵² Gabriel N. Toggenburg ve Jonas Grimheden, "Upholding Shared Values in the EU: What Role for the EU Agency for Fundamental Rights", **JCMS** 2016, s. 6

²⁵³ THA, <http://fra.europa.eu/en/speech/2017/fundamental-rights-and-interoperability-eu-information-systems>, (19 Mart 2018)

²⁵⁴ Toggenburg ve Grimheden, s. 4

²⁵⁵ Ibid. s. 4

²⁵⁶ Ibid. s. 5

²⁵⁷ THA, "Monthly data collection: April 2017", <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews/april-2017#new-arrivals> (19 Mart 2018)

iletişim stratejisi ve sivil toplum ile diyalogu geliştirmek ve de halkın konuyla ilgili bilinçlendirilmesini sağlamaktır.

Bu noktada THA sloganında belirtildiği üzere temel hakları AB’de yaşayan herkes için gerçeğe dönüştürmeye yardımcı olmak adına sivil toplumla olan iletişimini canlı tutmak ve temel haklar farkındalığını arttırmaya çalışmakla yükümlü kılınmıştır. Basılı olarak yahut internet ortamında ulaşılabilen yıllık raporları ve önerileri, el kitapçıkları her vatandaşın anlayabileceği düzeyde ve açıklıktadır. Aynı zamanda THA gerçekleştirdiği bazı sempozyumları sosyal medyada bireylerin kolaylıkla ulaşabileceği düzeyde canlı olarak yayımlamakta, sempozyum, toplantı ve konferanslarda dile getirilen konuşmalara resmi sitesinde ulaşma imkanı tanımaktadır.

THA’nın yükümlü olduğu görevleri Toggenburg veri toplamak, uzman görüş sağlamak ve bir iletişim stratejisi oluşturmak şeklinde üç ana başlığa ayırmıştır.²⁵⁸ Bu noktada THA’nın temel fonksiyonu kanıt odaklı objektif ve karşılaştırılabilir bilgi toplayarak buna dayalı uzman görüşünde bulunmak ve de aynı zamanda temel haklar konusunda farkındalığı arttırmak şeklinde kısaca ifade edilebilir.

2.2.3. Görevleri Dışında Kalan Alanlar

THA’nın görevlerinin neler olduğu ilgili Tüzük maddesinde açıkça belirtilmesine rağmen bazı görev kolları hakkında çeşitli karışıklıklar yaşanabilmektedir. Bu bağlamda sıklıkla karıştırılan belli başlı hususların THA’nın görev alanına girmediğinden bahsedilmesinde fayda vardır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki temel hakkı veya hakları ihlale uğrayan kişi ya da kişilerin THA’ya başvuru yapması mümkün değildir. Bir diğer deyişle THA, ABAD veya AB Ombudsmanı gibi bireysel başvurularla ilgilenmemektedir. Nitekim THA’nın resmi internet sitesindeki iletişim bölümünde THA’nın AB içi veya dışında spesifik temel haklar ihlalleriyle ilgilenmediği ve dolayısıyla bireylere yardımcı olamayacağı

²⁵⁸ Toggenburg, "The role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the "Sex of Angels" or Improving Europe’s Human Rights Performance?" s. 392

belirtilmiş, akabinde bu kişilerin nereden yardım alabileceği hakkında bir bilgi notu düşünülmüştür.²⁵⁹

Bu bağlamda THA'nın bireysel başvuru alamaması AB içerisindeki diğer bir insan hakları mekanizması olarak nitelendirilecek AB Ombudsmanı'ndan veya ulusal insan hakları kurumlarından farklı bir konuma sahip olduğunu gösterir. Kamu denetçiliği olarak nitelendirilen Maastricht Antlaşması'yla gelen AB Ombudsmanı kısaca, Birlik vatandaşlarının veya üye devletlerin sınırları içinde ikamet eden kişilerin, sivil toplum kuruluşlarının, derneklerin ve de şirketlerin; Avrupa Birliği kurum ve kuruluşlarının (mahkemeler hariç tutulmak kaydıyla) yönetim ve eylemlerine ilişkin olarak kendisine yapılacak şikâyetleri denetlemekle görevlendirilmiştir.²⁶⁰ Avrupa Parlamentosu tarafından 5 yıllığına atanan Ombudsman Birlik kurumlarının yanlış veya kötü idaresine yönelik yahut da insan hakları ihlallerine ilişkin şikâyetleri²⁶¹ incelemek ve gerektiği durumda, bizzat yahut bir AB üyesi aracılığıyla şikâyete sebep olan hususun araştırılmasını sağlamak ve şikâyetin yöneltildiği söz konusu kurum hakkında rapor hazırlamakla yükümlüdür.²⁶² Bu noktada açıkça görüldüğü üzere THA ne kurumlara yönelik şikâyetlere, ne de insan hakları ihlallerine matuf kendisine yapılan başvuruları kabul edecek konumda bir kurum değildir. Bunun yanında THA'ya yönelik bir şikâyet olması durumunda vatandaşların ABA 20. maddedeki belirtilen haklarından biri olan Ombudsman'a başvuru hakkını kullanabileceği THA Kurucu Tüzüğü'nün 9. maddesinde açıkça belirtilmiştir.

Bu noktada bireysel başvuru yapılamamasının kimilerince eleştirilen bir husus olduğunu belirtmekte fayda vardır. Fakat THA'nın oluşturulmasına yönelik Komisyon

²⁵⁹THA, "Contact", <http://fra.europa.eu/en/contact> (19 Mart 2018)

²⁶⁰European Ombudsman, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press/introduction.faces> (19 Mart 2018), Özlem Türkoğlu, "Avrupa İnsan hakları Sözleşmesinin Avrupa Birliği Hukukuna Etkisi", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilim Dalı, Avrupa Hukuku Anabilim Dalı, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2012, s. 47

²⁶¹Uygar Tul, "Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık", s. 2, <http://www.siyasalhayvan.com/wp-content/uploads/2015/03/3-PDF-%C3%9C%C3%A7%C3%BCnc%C3%BC-B%C3%B6l%C3%BCm-Avrupa-Ombudsman%C4%B1.pdf> (19 Mart 2018)

²⁶²European Ombudsman, https://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Ombudsman%C4%B1 (19 Mart 2018)

çalışmalarında ne bireysel insan hakları ihlalleri ile ilgili başvuru alabilmesi ne de bağlayıcı kural koyma yetkisi hususlarına değinilmiştir.²⁶³

THA'nın görev alanına girmeyen diğer bir husus, hukuka uygunluk denetimi yapamamasına ilişkindir.²⁶⁴ Başka bir deyişle THA'nın hiçbir şekilde yargısal veya idari bir denetim fonksiyonu bulunmamaktadır.²⁶⁵ Bunun yanında ABİDA m.263 iptal davası çerçevesinde locus standi yetkisine de sahip değildir.²⁶⁶

Ayrıca THA'nın görev alanına girmemekle birlikte potansiyel rolü olarak görülen bir diğer husus, AB Antlaşması'nın 7. maddesinde bahsedilen prosedüre ilişkindir.²⁶⁷ Bu konu çalışmanın Üçüncü Bölümünde değerlendirmeye alınacaktır.

Sonuç olarak THA'nın nihai amacı çerçevesinde AB hukukunun uygulandığı hallerde, Birliğin organ, kurum ofis ve ajanslarına ve de üye devletlere, temel haklara uyulması hususunda kendi yetkileri çerçevesinde tasarruf yaparken veya tutum belirlerken²⁶⁸ temel haklara ilişkin olarak yardım ve uzmanlık sağlamak doğrultusunda kendisine yüklenen birçok görev bulunmaktadır. Fakat tahmin edileceği üzere THA'nın bu görevleri yerine getirirken faaliyet alanının bir kapsamı vardır.

2.3.Yetki²⁶⁹

THA'nın yetki alanının kapsamı Kurucu Tüzüğün 3. maddesinde ele alınmıştır. Buna göre THA, Birliğin yetkileri doğrultusunda²⁷⁰ Kurucu Tüzüğün 2. maddesinde belirtilen amaçlarını yerine getirme adına çalışmalarını yürütmekle yükümlüdür. Buna doğrultuda THA'nın görevlerini yerine getirirken, Maastricht Antlaşması'nın 6.

²⁶³ Toggenburg, "The Role of The New EU Fundamental Rights Agency: Debating the "Sex of Angels" or Improving Europe's Human Rights Performance?", s. 387

²⁶⁴ Yıldız, s. 187

²⁶⁵ Toggenburg ve Grimheden, s. 9

²⁶⁶ Alina Kaczorowska, "European Union Law", Routledge Yayınevi, 2009, s. 252

²⁶⁷ Toggenburg ve Jonas Grimheden, s. 8

²⁶⁸ Yıldız, s. 187

²⁶⁹ Yetki konusu her ne kadar THA Kurucu Tüzüğünde bir ayrıma tabi tutularak ele alınmamışsa da, bu çalışmada konuyu daha iyi açıklayabilmek adına zaman, konu ve yer bakımından ayrıma gidilmiştir.

²⁷⁰ Metnin orijinalinde "Avrupa Topluluğunu kuran Antlaşmada belirtilen Birlik yetkileri doğrultusunda" denilmektedir.

maddesinin 2. fıkrasında²⁷¹ belirtildiği şekilde temel haklara dayanabileceği belirtilmiştir.

Maddenin lafzına bakıldığında Temel Haklar Şartı'na yer verilmediği görülür. Bunun nedeni doktrinde, Kurucu Tüzüğün oluşturulduğu sırada Temel Haklar Şartı'nın henüz bağlayıcı olmamasına dayandırılmıştır.²⁷² Bir başka deyişle Şart'ın, Tüzükte yer almamasının sebebi, Şart'ın bağlayıcı hale getirilmek istenmemiş olması olarak ifade edilmiştir. Fakat nihayetinde THA'nın kurulmasının ardından 2 yıl sonra yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile Şart bağlayıcılık kazanmış ve THA'nın hukuki dayanak olarak Şart'ı kullanması açıkça mümkün hale gelmiştir.²⁷³

2.3.1. Zaman Bakımından Yetki

THA'nın zaman bakımından yetkisi hususunda Kurucu Tüzük 3. maddenin 3. fıkrasına bakılabilir. Buna göre THA'nın görevlerini yerine getirebilmesi ancak AB kurumları ve üye devletlerin AB hukukunu uyguladığı zamanlarda mümkündür.

2.3.2. Konu Bakımından Yetki

Bu noktada yine Kurucu Tüzük 3. maddenin 3. fıkrasına bakılabilir. Buna göre THA, AB kurumları ve üye devletlerin AB hukukunu uyguladığı zamana ilişkin olarak Birlik ve üye devletlerdeki temel haklar problemleriyle ilgilenecektir.

2.3.3. Yer Bakımından Yetki

THA'nın bölgesel çalışma kapsamı açısından sadece AB ve üye devletlerden bahsedilmiş, üçüncü devletlere yer verilmemiştir. Ancak THA, sadece "gözlemci" konumunda olacak düzeyde aday ülkelere yönelik çalışmalarını yürütebilme imkânına da

²⁷¹ "Birlik, 4 Kasım 1950'de Roma'da imzalanan ve İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Koruma Avrupa Sözleşmesi tarafından güvence altına alınan ve Üye Devletlerde yaygın olan anayasal geleneklerden Topuluk Hukukunun genel ilkeleri olarak ortaya çıkan temel haklara saygı gösterir."

²⁷² Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner ve Angela Ward (ed), s. 1617

²⁷³ Ibid. s. 1624

sahiptir.²⁷⁴ Fakat aday ülke olan Türkiye'yi gözlemci konumunda incelemesi örneğinde sözkonusu olduğu gibi bu husus yetki alanının genişlediği anlamına gelmeyecektir.²⁷⁵

THA'nın sahip olduğu yetki, buna yönelik sınırlamaların olup olmadığı yahut ne derece olduğu oldukça önem arz eden bir husustur. Zira THA'nın Kurucu Tüzük 2. maddedeki asli amacına yerine getirme adına kabiliyetlerini en iyi şekilde kullanması gerekir. Bu bağlamda görevlerini yerine getirirken geniş bir manevra alanına sahip olması THA'ya verilen yetkinin kapsamına bağlıdır.

Fakat yetki konusu, AB'de birçok alanda olduğu gibi THA açısından da problem teşkil eden bir alandır. THA'nın yetkisi ve buna getirilen sınırlandırmalarına ilişkin doktrinde çeşitli tartışmalar bulunmakta, THA'ya yöneltilen eleştiriler genellikle yetki konusunda toplanmaktadır. Nitekim bu noktada THA'nın iddia edilen sınırlamalar altında var olmasının gereksiz olduğu düşüncesine sahip yazarlar bile bulunmaktadır.²⁷⁶

THA'nın özellikle antlaşma dışı kurum olarak ortaya çıkması sahip olduğu yetkiye yönelik problemleri ortaya çıkarmıştır.²⁷⁷ Bu noktada Divan'ın 1958 kararıyla oluşturduğu *Meroni Doktrini* diğer antlaşma dışı kurumlara uygulandığı gibi THA'nın yetkisini belirlemede de kullanılmıştır. Bu doktrin içerisinde iki prensibi barındırmaktadır. İlk olarak, yetki aktarımını gerçekleştiren kurum kendisine kurucu antlaşmalarla yüklenmiş olan yetkilerden daha fazlasını diğer bir kuruma aktaramaz. İkinci olarak ise yetki devrinin gerçekleşmesi için söz konusu kurumun açıkça bunu ifade eden bir karar alması gerekmektedir. Eski bir içtihat olmasına rağmen THA'ya ilişkin olduğu gibi diğer benzer konumdaki kurumlar için de oluşturulan bu doktrin geçerliliğini sürdürmektedir. Bu noktada THA *Meroni Doktorini*'ne uygun olduğu şekilde ve belirli ölçüde bir yetkiye sahiptir.

²⁷⁴Toggenburg, "The role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the "Sex of Angels" or Improving Europe's Human Rights Performance?" s. 391

²⁷⁵ Metin ve Uz, "Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı", s. 1042, <http://www.ayk.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/MET%C4%B0NY%C3%BCksel-UZ-Abdullah-AVRUPA-B%C4%B0RL%C4%B0C4%9E%C4%B0-TEMEL-HAKLAR-AJANSI.pdf>, (21 Mart 2018)

²⁷⁶ Bunyan, s. 1

²⁷⁷ Orator, s. 128

2.3. Temel Haklar Ajansı'nın Faaliyet Alanı

2.3.1. Çok Yıllı Çerçeve

Kurucu Tüzüğün yanında THA'nın dayanaklarından bir diğeri Çok Yıllı Çerçivedir.²⁷⁸ THA'nın kurulmasından itibaren 5 yıllık süreçleri içeren bu Çerçeve, Komisyon önerisi üzerine Parlamento'ya danışılmasının ardından Konsey tarafından kabul edilmektedir. Aynı zamanda bu teklifi hazırlarken Komisyon THA'nın Yönetim Kurulu'na da başvurur. Söz konusu bu Çerçeve, 5 yıllık döneme ilişkin THA'nın çalışacağı tematik alanları belirlemektedir.

Kurucu Tüzük'ün Faaliyet Alanları Başlıklı 5. maddenin 2. fıkrasında söz konusu bu Çerçeve'nin nasıl olacağı belirtilmiştir. Buna göre;

-Çerçeve 5 yılı kapsayacaktır.

-THA'nın faaliyet alanlarını belirleyecek olup, bu faaliyet alanı mutlaka ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve ilgili hoşgörüsüzlüğü kapsamalıdır.

-Avrupa Parlamentosu kararlarından kaynaklanan yönelimleri ve temel haklar alanındaki Konsey sonuçlarını dikkate alarak Birliğin önceliklerine uygun olmalıdır.

- THA'nın finansal ve beşeri kaynaklarını göz önüne almalıdır.

-Avrupa Konseyi²⁷⁹ ve temel haklar alanında aktif olan diğer uluslararası örgütlerin yanında, Birlik ve Birliğin diğer kurum ofis ve ajanslarının faaliyet alanlarıyla uyumlu olacak nitelikte hükümler içermelidir.

Buna göre THA görevlerini Çerçeve'de tanımlanan tematik alanlar

²⁷⁸ Opinion of the Management Board of the EU Agency for Fundamental Rights on a new Multi-annual Framework (2018–2022) for the agency, Vienna, 12 February 2016, s. 2, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/mb-opinion-maf-2018-2022_en.pdf (19 Mart 2018)

²⁷⁹ Council of Europe

doğrultusunda yerine getirecektir.²⁸⁰ Fakat belirtmek gerekir ki Konsey, Komisyon ve Parlamento'nun isteği olduğu durumlarda (madde 4/1 c ve d bendlerinde bahsedildiği gibi) THA bu Çerçeve'nin dışına çıkabilmektedir. 11 Mart 2013 tarihinde Komisyon'un önerisi üzerine, Avrupa Parlamentosu'na danışıldıktan sonra Konsey tarafından kabul edilmiş olan, 2013-2017 dönemine ilişkin Çok Yıllı Çerçevesi'nde belirlenen tematik alanlar şunlardır:

1)Mahkemeye erişim

2)Mağdura verilen tazminat hususunu da kapsayacak üzere, suç mağdurları

3)Bilgi toplumu ve spesifik olarak özel hayata saygı ve kişisel verilerin korunması

4)Roma entegrasyonu

5)Adli işbirliği (cezai honular hariç)

6)Çocuk hakları

7)Cinsiyet, ırk, renk, etnik veya sosyal köken, genetik özellikler, dil, din veya inanç, siyasi yahut diğer görüş, ulusal bir azınlık üyeliği, mülkiyet, doğum, engellilik, yaş veya cinsel yönelime dayalı ayrımcılık;

8)Göç ve göçmenlerin entegrasyonu, vize, sınır kontrolü ve iltica

9)Irkçılık, yabancı düşmanlığı ve buna bağlı hoşgörüsüzlük

Söz konusu bu Çerçeveyi bir önceki dönemdeki (2007-2012) Çerçeve ile karşılaştırdığımızda genel temanın aslında benzer olduğu görülebilir.²⁸¹ Bunun yanında 2013-2017 dönemini içeren Çerçeve ile birlikte ayrımcılığa ilişkin boyutun daha da genişletildiği, vize ve sınır kontrolünün yanına iltica hususunun da eklendiği, AB vatandaşlarının Birliğin demokratik işleyişine katılımı temasının faaliyet alanından çıkartıldığı görülmektedir.

²⁸⁰ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m.5/3

²⁸¹ Opinion of The Management Board of The EU Agency For Fundamental Rights on a New Multi-Annual Framework (2018–2022) For The Agency, Vienna, 12 February 2016, s. 4

Temel Haklar Ajansı yönetim kurulunca, yeni döneme dair 2018-2022 Çok Yıllık Çerçevesi'nin Konsey tarafından kabulünden önce söz konusu Çerçeve'ye ilişkin bir görüş yayımlanmıştır.²⁸² Bu görüşte yönetim kurulu yapılacak Çok Yıllı Çerçeve için 4 farklı tematik alanın THA'nın faaliyet alanı kapsamına alınmasına yönelik bir teklifte bulunmuştur. Buna göre 2018-2022 dönemine ilişkin Çerçeve'ye yönelik teklifte bulunulan alanlar şunlardır:

- 1) Roma entegrasyonu hususuna "sosyal" entegrasyonun da eklenmesi
- 2) Adli işbirliği hususuna cezai konuların da dahil edilmesi
- 3) Temel haklara farkındalığının artırılmasının Temel Haklar Ajansı'nın temel görevi olduğunun eklenmesi
- 4) Yatay faaliyet ve görevlerden bahsedilmesi²⁸³

Yönetim kurulu ayrıca görüşünün son kısmında yeni döneme ilişkin oluşturdukları Çerçeve taslağını yayımlamıştır. Buna göre 2018-2022 dönemini içerecek Çerçeve 8 tematik alanı kapsamalıdır:

- 1) Mahkemeye erişim ve suç mağdurları
- 2) Bilgi toplumu ve spesifik olarak özel hayata saygı ve kişisel verilerin korunması
- 3) Roma entegrasyonu ve sosyal entegrasyon
- 4) Adli işbirliği (cezai konular da dahil)
- 5) Çocuk hakları
- 6) Eşitlik ve ayrımcılık yapmama
- 7) Göç, sınırlar, iltica, mülteciler ve göçmenlerin entegrasyonu, ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve buna bağlı hoşgörüsüzlük

THA yönetim kurulunca sunulan bu görüş yanında, Konsey tarafından kabul edilen ve 1 Ocak 2018 tarihinde yürürlüğe giren 2018-2022 dönemini kapsayan Çok Yıllık Çerçeve'nin kapsadığı konular ise şunlardır:

²⁸² Ibid.

²⁸³ Ibid.

- 1) Mahkemeye erişim ve suç mağdurları
- 2) Cinsiyet, ırk, renk, etnik veya sosyal köken, genetik özellikler, dil, din veya inanç, siyasi yahut diğer görüş, ulusal bir azınlık üyeliği, mülkiyet, doğum, engellilik, yaş veya cinsel yönelime dayalı eşitlik ve ayrımcılık
- 3) Bilgi toplumu ve spesifik olarak özel hayata saygı ve kişisel verilerin korunması
- 4) Adli işbirliği (cezai honular hariç)
- 5) Göç, sınır, iltica ve mülteci ve göçmenlerin entegrasyonu
- 6) Irkçılık, yabancı düşmanlığı ve buna bağlı hoşgörüsüzlük
- 7) Çocuk Hakları
- 8) Roma entegrasyonu ve sosyal entegrasyon

Çok Yıllı Çerçeve hususu doktrinde THA'ya eleştiriler yöneltelen bir alandır. Çünkü her ne kadar söz konusu tematik alanların kapsama alanı geniş olarak gözükse de çerçevenin meydana getirdiği bir takım sınırlamalar mevcuttur.²⁸⁴ Bu bağlamda söz konusu bu sınırlamaların THA'nın faaliyet alanını belirlemek amacını aştığı, bağımsızlığını ve çalışma alanını sınırladığı şeklinde görüşler bulunmaktadır.²⁸⁵

Bu noktada THA'nın 2018-2022 dönemi Çok Yıllı Çerçevesi için sunduğu öneri ile hali hazırda yürürlükte bulunan çerçeveyi karşılaştırdığımızda THA'nın önerilerinin kısmen yeni Çerçeve'ye yansıdığı görülmektedir. Fakat Çerçeve'nin hala bazı noktalarda eksik olduğu barizdir. Nitekim adli işbirliğine cezai konuların eklenmemesi meselesi bunun en önemli göstergesidir.

2.4.2. Yıllık Çalışma Programı

Kurucu Tüzük 5. Maddede THA'nın aktivite alanlarından bahsederken, THA'nın görevlerini kendisinin hazırlamış olduğu Yıllık Çalışma Programı ışığında

²⁸⁴ Toggenburg ve Grimheden, s. 10

²⁸⁵ Ibid.

yerine getireceği belirtilmiştir. İleride işbirliği konusunda ayrıntıyla görüleceği üzere söz konusu bu Yıllık Çalışma Programının hazırlanmasında gerek üye devletler, gerek Avrupa Konseyi gerekse Temel Haklar Platformu ile bir işbirliği söz konusudur. THA'nın resmi internet sitesinden de ulaşılabileceği üzere her yıl için bir Yıllık Çalışma Programı düzenlenmektedir.²⁸⁶ 2017'den itibaren ise "Yıllık Çalışma Programı" yerini "Programlama Dokümanına" bırakmıştır. Bu Doküman, AB Mali Tüzüğüne göre AB kurumları için getirilen yeni programlama şartlarını takip etmektedir.

Parlamento, Konsey ve Komisyon'un 2012 yılındaki desantralize ajanslara yönelik kabul ettiği "ortak yaklaşım" ile beraber Komisyon, desantralize ajansların programlama dokümanlarına ilişkin bir kılavuz oluşturmuştur. Temel Haklar Ajansı da bu kılavuz doğrultusunda kendi Programlama Dokümanını hazırlamıştır. Buna göre söz konusu 2017-2019 tarih aralığı için oluşturulan ilk Programlama Dokümanı 3 bölümden oluşmaktadır:

- 1) *THA'nın yetkisi, çalışma metodu ve çekirdek aktiviteleri doğrultusunda genel bir bakış sunmak*
- 2) *THA'nın faaliyetlerini açıklamak, özetlemek*
- 3) *2018 tarihinde üstlenilen Çok Yıllı ve Yıllık Projeler hakkında detaylar vermek*

Bu noktada "ortak yaklaşım" ile desantralize ajansların çalışma prosedürlerinin ortak bir paydada toplanmaya çalışılması, Birlik ajansları arasında bütünlüğün sağlanması ve karışıklığın önlenmesi adına olumlu bir adımdır.

2.4. Temel Haklar Ajansı'nın Çalışma Metotları ve İşbirliği

2.5.1. Çalışma Metotları

²⁸⁶THA, "Annual Work Programme", <http://fra.europa.eu/en/about-fra/what-we-do/annual-work-programme>

THA'nın objektif, dayanılabilir ve karşılaştırılabilir veri toplamasına ilişkin olarak belli çalışma metotları Tüzük tarafından belirlenmiştir. Buna göre;

- Bilgi ağı kurmak ve var olan bilgi ağlarını kullanmak,
- THA dışında çalışan uzmanlara yönelik toplantılar yapmak,
- Gerekli olduğunda ad hoc çalışma grupları kurmak, THA'nın

çalışma metotlarını oluşturmaktır.²⁸⁷

THA çalışmalarını sürdürürken, en iyi kaynakları kullandığını garantileme adına uygun olan durumlarda belli kurumlarca toplanılan bilgi ve kurumların üstlendikleri aktiviteleri dikkate alır.²⁸⁸ Bu kurumların neler olduğu ayrıntılı olarak Kurucu Tüzükte sıralanmış²⁸⁹ olup bunlar: Birliğin kurumları, organları, ofisleri, ajansları ve üye devletlerin organları, ofisleri ve ajansları, Avrupa Konseyi, (İnsan Hakları Avrupa Komisyonu'nun ve izleme ve kontrol mekanizmalarının bulguları ve aktiviteleri) Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı, BM ve diğer uluslararası kuruluşlardır.

Ayrıca THA görevlerini yerine getirebilmek amacıyla bir nevi taşeron akdi olarak nitelendirebileceğimiz şekilde akdi ilişkilere girebilir. Buna bağlı olarak; Tüzük'ün 8 ve 9'uncu maddelerinde belirtilen ulusal ve uluslararası kuruluşlara, uygun işbirliği ve ortak girişimlerin düzenlenmesi adına hibe de verebilir.²⁹⁰

2.5.2. İşbirliği

İnsan hakları ihlalleri, bu ihlaller üzerinde denetim yapılması, uluslararası insan hakları standartlarının ulusal düzeyde uygulamaya geçirilmesi kurumlar arası işbirliğini

²⁸⁷ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m.6/1

²⁸⁸ Ibid. m.6/2

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m.6/3

gerektirmektedir. Bu doğrultuda çalışmanın daha önceki bölümlerinde değinildiği üzere, THA'nın görevlerine ilişkin olarak "işbirliği" kavramına ayrı bir vurgu yapıldığı görülür.

Nitekim işbirliği kavramından Tüzük'ün 9, 10 ve 11. maddelerinde sırasıyla üye devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla, Avrupa Konseyi, sivil toplumla işbirliğini ele alacak şekilde ayrıntıyla bahsedilmiştir. İşbirliği, THA'nın nihai amacına ulaşmasına yönelik, kendisine yardımcı olabilecek konumdaki AB dışındaki kurumlardan faydalanabilecek konumda olması adına oldukça önemlidir. Bu bağlamda işbirliği, hem insan haklarına yönelik elverişli çalışmalar yapılmasına olanak sağlaması hem de Avrupa düzeyinde insan hakları alanında ikiciliği önleme kabiliyetine sahip olması adına anahtar bir nitelik taşımaktadır.

Ayrıca THA'nın ortaya çıkacağı gündemde olduğu dönemdeki insan hakları korumasına yönelik ikicilik olup olmayacağına yönelik tartışmaların (özellikle Avrupa Konseyi'nin endişelerinin) ardından Tüzük'te özellikle ilgili diğer kurumlar ile işbirliğinden bahsedilmesi THA'nın çalışmaların işbirliği ve koordinasyon içerisinde yürütülmek istendiğine kanıt oluşturur niteliktedir. THA'nın bahsedilen ilgili kurumlardan yardım alabilecek konumda olduğunun belirtilmesi gibi hususlar THA'nın ikicilik oluşturacağı korkusunun tam tersine aslında temel haklar korumasının güçlendirilmesine yardımcı olacağını nitelendirmektedir.

Dolayısıyla işbirliği hususu THA'nın görevlerine ilişkin olarak çokça değinilen, aynı zamanda pratikte THA'nın çalışmalarına katkıda bulunabilecek önemli bir alandır. İşbirliği, gerek Avrupa düzeyinde insan hakları korumasına ilişkin ikiciliği engelleyebilme gerekse objektif, dayanılabilir, karşılaştırılabilir bilgi toplama adına daha elverişli sonuçlara ulaşılmasını sağlama potansiyelini içerisinde barındırmaktadır. Bunun yanında hem THA hem de temel haklar alanında çalışan kuruluşlar için maliyet ve zaman kaybını önleyebilecek niteliğe sahiptir. Bir örnekle açıklanacak olursa; THA'nın çalışma alanı içerisindeki bir konuya ilişkin Avrupa Komisyonu İnsan Hakları Komiserliği'nin yapmış olduğu bir anket çalışması olduğunu düşünürsek, THA'nın bunu kullanabilecek durumda olması son derece önemlidir. Bu sayede hem kaynaklar etkin kullanılmış hem

de aynı alanda daha önce yapılmış bir çalışma için tekrardan bütçe ayrılmamış olacaktır. Ayrıca işbirliği hususunun THA'ya ve diğer kurumlara fayda sağlamanın yanında temel haklar alanını çalışmalarla daha somut hale getirmesi ve temel haklar korumasını güçlendirmeye yardımcı olması adına önem arz ettiği belirtilmelidir.

İşbirliği ilkesi gereği THA ilgili Birlik organları, ofisleri ve ajansları ile uygun koordinasyonu sağlamakla yükümlüdür.²⁹¹ Bunun yanında uluslararası düzeyde ve üye devlet kuruluşları, Avrupa Konseyi, sivil toplum ve Temel Haklar Platformu'yla belirli doğrultuda işbirliği içerisinde olacaktır.

2.5.2.1. İlgili Birlik Organ, Ofis ve Ajanslarla İşbirliği

THA her ne kadar çalışmalarını bağımsız gerçekleştirse de Parlamento, Konsey ve Komisyon ile düzenli diyalog içerisinde.²⁹² Nitekim Kurucu Tüzüğü'nün 7. maddesinde THA'nın ilgili Birlik organları, ofisleri ve acenteleri ile uygun koordinasyonu sağlayacağı açıkça belirtilmiştir.

Bu doğrultuda 2010 yılında "Vatandaşlara Hizmet Eden ve Koruyan Açık ve Güvenli Bir Avrupa"²⁹³ şeklinde ifade edilen Stockholm Programı²⁹⁴ Konsey tarafından kabul edilmiştir. Söz konusu bu programla birlikte Konsey; AB kurumlarını (THA'nın uzmanlığından tam anlamıyla yararlanmaya ve uygun olduğu durumlarda ve THA'nın yetkileri doğrultusunda) temel hakların etkilerine ilişkin olan politikalar ve mevzuatın geliştirilmesi konusunda THA ile istişarede bulunmaya davet etmektedir.²⁹⁵

²⁹¹ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m.7

²⁹²THA, "EU Partners", <http://fra.europa.eu/en/cooperation/eu-partners> (19 Mart 2018)

²⁹³ "An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens"

²⁹⁴ Official Journal of the European Union, The Stockholm Programme-"An Open And Secure Europe Serving and Protecting Citizens", 4 Mayıs 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF> (19 Mart 2018)

²⁹⁵ "make full use of the expertise of the European Union Agency for Fundamental Rights and to consult, where appropriate, with the Agency, in line with its mandate, on the development of policies and legislation with implications for fundamental rights, and to use it for the communication to citizens of human rights issues affecting them in their everyday life"

Bunun yanında Ajans belirli tematik konular hakkında AB kurumları ve üye devletlere yönelik olarak Görüş ve Sonuçlar (conclusion) yayımlayabilir. Ayrıca AB kurumları THA'dan kanun yapma sürecine ilişkin olarak (ilgili kanunun temel haklarla uyumluluğu konusunda²⁹⁶) görüş sunmasını talep edebilir.

Sonuç olarak THA; Parlamento, Konsey, Komisyon, Bölgeler Komitesi, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi ve de diğer AB Ajansları ve AB Ombudsmanı ile işbirliği içerisinde olma yükümlülüğü altındadır. Bu işbirliği bahsedilen diğer bütün AB kurumlarının THA'dan en etkin şekilde yararlanılmasını sağlayacak olup, kısmen de olsa THA'nın bu kurumlar üzerinde baskı oluşturabilmesine hizmet edecektir. Her ne kadar THA'nın ileri sürdüğü görüşler ve çalışmalarının ilgili AB kurumları üzerinde bağlayıcı niteliği olmasa da temel haklar farkındalığını artırma ve temel hak korumasının sağlanmasına yardımcı olma adına oldukça önemli olduğu söylenebilir.

2.5.2.2 Uluslararası Düzeyde Kuruluşlarla ve Üye Devletlerdeki Kuruluşlar ile İşbirliği

THA, AB kurumları ile olduğu gibi 28 üye devletle de işbirliği içerisindedir. Bu doğrultuda Ajans temel hakların korunması ve teşvik edilmesinin geliştirilmesine yardımcı olma adına ulusal ve bölgesel düzeyde üye devletlerle birlikte çalışır.²⁹⁷

Her üye devlet, THA'nın kendileriyle yakın işbirliği sağlanması adına THA'nın direkt olarak irtibat kurabileceği bir ulusal irtibat görevlisi²⁹⁸ atar. Aynı zamanda görevli olan kişi THA'nın Yıllık Çalışma Programı'nın yönetim kuruluna sunulmasından önce müdüre taslak hakkındaki görüşlerini iletebilir.²⁹⁹ THA düzenli olarak ulusal irtibat görevlilerine üzerinde çalıştıkları araştırma sonuçları, gelecek raporlar ve aktiviteler

²⁹⁶ "as far as their compatibility with fundamental rights are concerned", <http://fra.europa.eu/en/cooperation/eu-partners> (19 Mart 2018)

²⁹⁷ THA, "EU Member States ", <http://fra.europa.eu/en/cooperation/eu-member-states> (19 Mart 2018)

²⁹⁸ "National Liaison Officer"

²⁹⁹ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m.8/1

hakkında bilgi verir.³⁰⁰ Ulusal irtibat görevlileri de bunlarla ilgili geri bildirim sağlar. Aynı zamanda THA ulusal parlamentolarla işbirliği içerisindedir.

Üye devletlerin yanında THA; görevlerini yerine getirmesine yardımcı olması amacıyla hükümet kuruluşları ve insan hakları kurumlarını kapsayacak düzeyde üye devletlerde insan hakları alanında yetkiye sahip olan kamu kuruluşları ile de işbirliği yapar.³⁰¹ Ayrıca Tüzükte açıkça belirtildiği üzere THA; Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (OSCE), demokratik kurumlar, İnsan Hakları Bürosu (ODIHR), BM ve diğer uluslararası kuruluşlarla da işbirliği içerisinde olacaktır.³⁰²

Bunun yanında bu kuruluşlarla işbirliği için yapılan idari düzenlemeler Birlik hukukuna uygun olmak zorundadır. Söz konusu bu idari düzenlemeler Komisyon'un görüş bildirmesinin ardından Müdür tarafından sunulan taslak üzerinden yönetim kurulunca kabul edilecektir. Komisyon'un bu tür bir düzenlemeye karşı çıkması halinde ise yönetim kurulu söz konusu düzenlemeyi yeniden gözden geçirip gerekliyse değişiklik yaparak tüm üyelerinin üçte iki çoğunluğuyla kabul edecektir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki; Tüzük Avrupa Konseyi ile işbirliği hususunu bu başlık altında yani uluslararası düzeyde kuruluşlarla işbirliği kapsamında değerlendirmemiş aksine bir sonraki maddede incelemeye almıştır. Bunun muhtemel sebebi ise THA'nın ortaya çıkış sürecinde gerek doktrin gerekse Avrupa Konseyi ve diğer ilgili kurumların Avrupa'da ikicilik oluşacağı yönündeki görüşlerine dayanmaktadır. Konu açıklığa kavuşturulmak istenircesine Konsey ile olan işbirliğine ilgili Tüzük maddesinde ayrıntısıyla değinilmiş, asıl amacın temel haklar korumasının güçlendirilmesi olduğu mesajı verilmiştir. Keza Temel Haklar Ajansı başlangıçtan itibaren AB tarafından hiçbir zaman Avrupa Konseyi ile yarışacak bir kurum olarak görülmemiştir.

2.5.2.3. Avrupa Konseyi ile İşbirliği

³⁰⁰ Ibid.

³⁰¹ Ibid. m. 8/2

³⁰² Ibid. 8/2(b)

Avrupa Konseyi ile işbirliği hususu oldukça önem arz eden bir alandır. Tüzükte açıkça bu işbirliğinden bahsedilmesi ve aynı zamanda ikiciliğin önlenmesi hususuna atıf yapılması THA'nın özellikle Avrupa düzeyinde temel haklar korumasına yönelik bakış açısını da açıklar niteliktedir.

Buna göre ikiciliği önleme, tamamlayıcılık sağlama ve çalışmalarına daha da değer kazandırma adına THA aktivitelerini özellikle (12. madde uyarınca) Yıllık Çalışma Programı ve (10'uncu maddeye uygun olarak) sivil toplum ile işbirliği çerçevesinde Avrupa Konseyi ile koordine etmekle yükümlüdür.³⁰³

Bu bağlamda THA, Tüzük'te açıkça belirtildiği üzere, Birlik Anlaşması'nın 300. maddesine (ABA 218. madde) uygun olarak Avrupa Konseyi ile birlikte yakın bir işbirliği kurma amaçlı (Tüzük'ün 12. ve 13. maddelerine uygun olacak şekilde) bir anlaşma yapacaktır. Bu anlaşma aynı zamanda Avrupa Konseyi tarafından THA'nın Yönetim ve Yürütme Kurulu'na bağımsız bir kişi atanmasını da kapsamaktadır.³⁰⁴ Söz konusu bu antlaşma 15 Temmuz 2008 tarihinde AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmış³⁰⁵ olup 6 bölümden oluşmaktadır. Bu antlaşmanın amacı genel işbirliği çerçevesi, bilgi ve veri alışverişi, işbirliği metotları, Avrupa Konseyi tarafından THA'nın yürütme kuruluna atanacak kişi ve de genel ve son hükümlere ilişkindir.

Bu antlaşma doğrultusunda THA ve Avrupa Konseyi ile uygun düzeyde düzenli olarak görüşmeler sağlanacak ve bu bağlamda THA müdürü ile Avrupa Konseyi sekreteri arasında iletişimi sağlayacak bir kişi atanacaktır. Genel kural olarak Avrupa Konseyi temsilcileri THA'nın yönetim kurulu toplantılarına yahut dönemin ilgili organizasyonu ne ise ona katılabilme imkânına sahiptirler. Bunun yanında THA da gözlemci olarak Avrupa Konseyi komitelerinin ilgili toplantılarında bulunabilir.

³⁰³ "In order to avoid duplication and in order to ensure complementarity and added value, the Agency shall coordinate its activities with those of the Council of Europe, particularly with regard to its Annual Work Programme pursuant to Article 12(6)(a) and cooperation with civil society in accordance with Article 10. "

³⁰⁴ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m.9

³⁰⁵"Agreement between the European Community and the Council of Europe on cooperation between the European Union Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe"

Bilgi ve veri alışverişine ilişkin olarak (THA ve Avrupa Konseyi için yürürlükte olan veri koruma kuralları saklı kalmak üzere) THA ve Avrupa Konseyi, faaliyetleri sırasında toplanan bilgi ve verileri (çevrimiçi bilgilere erişimi de dâhil olmak üzere) birbirlerine sağlamakla yükümlüdür. Ayrıca THA kendi aktivite alanına ilişkin olmak üzere AIHM kararlarını ve Avrupa Konseyi'nin insan hakları mekanizmalarının bulgu ve raporlarını kullanma imkânına sahiptir.

Kullanılacak işbirliği metoduna ilişkin olarak ise THA ve Avrupa Konseyi sekreterliği ile kaynakların tam düzeyde kullanımı ve THA'nın aktivitelerini koordine amaçlı düzenli istişareler gerçekleştirilecektir. Bunun yanında THA ve Avrupa Konseyi birlikte yahut birbirini tamamlar şekilde çalışmalar yürütecektir. Nitekim beraber çalışmaları sonucu 2011 yılında yayımlanan "Avrupa Ayrımcılık Yasağı Hukuku El Kitabı" bunu kanıtlayan güzel bir örnek niteliğindedir.³⁰⁶

Son derece kısa ve genel olan söz konusu antlaşma metninde ikicilik sorunlarına ilişkin cevapları kendisinde barındırmamaktadır. Fakat iki kurum arasındaki dengenin sağlanması ve de karışıklık yaşanmasının önüne geçilmesi adına atılmış önemli bir adım olduğu kuşkusuzdur.

2.5.2.4. Sivil Toplum ve Temel Haklar Platformu ile İşbirliği

Kurucu Tüzüğün 10. maddesi ile beraber THA; ulusal, Avrupa veya uluslararası düzeyde ırkçılıkla mücadele ve yabancı düşmanlığı konularını da kapsayacak şekilde temel haklar alanında aktif olan hükümet dışı ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği kurmakla yükümlü kılınmıştır.³⁰⁷ Nitekim sivil toplumla işbirliği içerisinde olunması THA'nın Tüzükte kendisine verilen görevleri tam anlamıyla yerine getirebilmesi³⁰⁸ ve özünde temel haklar farkındalığının sağlanması adına oldukça önemlidir.

³⁰⁶ Tannelie Blom ve Valentina Carraro, "An Information Processing Approach to Public Organizations: The Case of the European Union Fundamental Rights Agency", **European Integration Online Papers**, ISSN 1027-5193, 2014, s. 23, THA, "Avrupa Ayrımcılık Yasağı Hukuku El Kitabı, Avrupa Ayrımcılık Yasağı Hukukunun Tanıtımı: Bağlam, Evrim ve Başlıca İlkeler", 2010

³⁰⁷ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m.10

³⁰⁸ Toggenburg ve Kjaerum, s. 9

Bu bağlamda Toggenburg, THA ve sivil toplum ilişkisinin önemini 2 boyut açısından değerlendirmektedir.³⁰⁹ Buna göre THA ve sivil toplum ilişkisi; "ABA 9,10 ve 11. maddeleri doğrultusunda demokratik ilkelere ilişkin hükümler çerçevesinde sivil toplum kuruluşlarının bu tür işbirliğine yönelik katılımını sağlaması ve THA'nın AB için bir uydu görevi görmesinden ziyade, sistemin bütününi oluşturan ayrılmaz bir parçası olduğunu nitelenmesi adına oldukça önemlidir."³¹⁰ Bununla birlikte Toggenburg THA'nın hedeflerini gerçekleştirmek için uygun adımlar attığı ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde olduğu müddetçe THA'yı, AB için bir uydudan ziyade bir kutup yıldızı (kılavuz yıldız) olarak tasvir etmektedir.³¹¹

Ayrıca politik bir kurum olmadığı ve yasa yapma sürecinde direkt olarak yer almadığı için THA'nın sivil toplumla ilişkisi diğer AB kurumlarından farklıdır. Bu noktada söz konusu bu ilişkiyi daha da kuvvetlendiren bir platform kurulması Kurucu Tüzük ile THA'ya yüklenen sorumluluklardan birisi olmuştur. Tüzüğün önsözünün 16. paragrafında ve 10. maddesinde açıkça belirtildiği üzere THA, Temel Haklar Platformu adı verilen bir işbirliği ağı kurmakla görevlendirilmiştir. Söz konusu bu ağ içerisinde insan haklarıyla ilgilenen hükümet dışı kuruluşlar, sendikalar, işveren örgütleri, ilgili sosyal ve profesyonel kuruluşlar, kiliseler, dini, resmi olmayan kuruluşlar ve nitelikli uzmanlardan oluşan Avrupa ve uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşları barındırmaktadır.³¹²

Bu platform bir bilgi havuzu oluşturmakta ve THA ile sivil toplum arasında bilgi alışverişini sağlamaktadır. Bunun yanında taraflar arasında yakın işbirliğinin kurulmasına olanak tanınmaktadır.³¹³ Böylelikle sivil toplum kuruluşlarının THA'nın çalışmalarında aktif rol alabilmeleri mümkün kılınmaktadır.³¹⁴

³⁰⁹ Ibid. s. 6

³¹⁰ Ibid.

³¹¹ Toggenburg, "The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or Guiding Star?", s. 8

³¹² Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m.10/1

³¹³ Ibid. m.10/2

³¹⁴ THA, "Civil Society", <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society> (19 Mart 2018)

Fakat her sivil toplum kuruluşunun bu platforma katılması mümkün değildir. Söz konusu bu kuruluşların platforma katılımı belli şartlara tabii tutulmuştur. Ayrıca bu şartlar Tüzük tarafından değil THA'nın kendisi tarafından belirlenmiştir.³¹⁵ Bunlar;

- AB üye devletlerinden birinde veya THA'nın gözlemci statüsünde olan bir devlette aktif olmak,;
- Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde yer alan temel haklara saygı göstermek ve bunların ilerletilmesi, korunması ve de geliştirilmesi için çalışmak,
- Bu hakların korunması ve geliştirilmesi konusunda belirli uzmanlığa, kanıtlanmış deneyim ve kapasiteye sahip olmak,
- Platformdaki diğer katılımcılar ile saygılı ve verimli bir diyaloga girmeyi ve platformun genel olarak verimli çalışmasına katkıda bulunmayı taahhüt etmek,
- Kendi çalışma programlarının THA'nın çalışmasıyla doğrudan alakalı olduğunu kanıtlayabilecek düzeyde olmak,
- Kendi seçim bölgelerine, ulusal ve Avrupa ağlarına ve platforma bağlantı sağlayan bir yeteneğe ve kapasiteye sahip olmak,
- THA tarafından ele alınan temel hak sorunlarının farkındalığını arttırma hususunda istekli olmak,
- Şeffaflık gereği, talep olduğu hallerde THA'ya kendi organizasyon yapısı ve finansal kaynakları ile ilgili ayrıntılı bilgi sunabilmek.

Bu doğrultuda THA şartları sağlayabilen insan hakları alanıyla ilgili çalışmalar yapan hükümet dışı kuruluşlar, üniversite veya akademik kuruluşlar, profesyonel organizasyonlar, sosyal organizasyonlar, kilise, dini, psikolojik, gayri resmi organizasyonlar ve de ticaret birlikleri ile Platform çerçevesinde işbirliği içerisinde bulunabilecektir.³¹⁶ Bahsedilen şartları sağlayan herhangi bir kurumun THP'ya başvurusu halinde, kurumun platforma katılıp katılmamasına dair son karar ise THP'yi koordine etmekle görevli THA müdürünün takdirindedir.

³¹⁵THA, "How to register", <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society/how-to-register> (19 Mart 2018)

³¹⁶ Ibid.

Söz konusu bu Platform, THA'nın Yıllık Çalışma Programı hakkında önerilerde bulunmak, Yıllık Raporu takip etmek ve de geri bildirim oluşturmakla yükümlüdür. Ayrıca THA'nın çalışmalarıyla ilgili konferans, seminer, toplantı sonuç ve önerilerini Müdür ve bilimsel komiteye iletmekle görevlendirilmiştir.³¹⁷

Platform ilk yıllık toplantısını 2008 yılında gerçekleştirmiş olup, 2014 yılına kadar yıllık toplantılarını yapmayı sürdürmüştür. 2015 yılında ise hiç toplantı yapılmazken, 23-26 Haziran 2016 tarihinde ilk kez Temel Haklar Forumu gerçekleştirilmiştir. Ayrıca yıllık toplantıların yanında THP katılımcıları her sene THA'nın Yıllık Çalışma Programı ve Yıllık Raporu hakkında geribildirim ve öneriler sunmaya davet edilmektedir.

2012 yılındaki verilere göre THP'de bulunan sivil toplum kuruluşlarının dağılımı şu şekildedir:³¹⁸

- İnsan hakları alanıyla ilgili çalışmalar yapan hükümet dışı kuruluşlar %81
- Üniversite veya akademik kuruluşlar %8
- Profesyonel organizasyonlar %4
- Sosyal organizasyonlar %3
- Kilise, dini, psikolojik ya da gayri resmi organizasyonlar %2
- Ticaret birliği %2

Bu noktada insan hakları alanında çalışmalar yapan hükümet dışı kuruluşların katılımının fazla olması oldukça önemlidir. Keza bu tür kuruluşlar hak ihlaline uğrayan kişi veya kişilerle iletişim halinde olduğundan güncel insan hakları problemlerini kolayca tespit edebilme ve bu hususları THP sayesinde THA ile paylaşma imkânına sahiptirler. Böylelikle THA, her ne kadar insan hakları ihlallerine ilişkin bireysel başvurularla ilgilenmese de hak ihlallerinin en çok hangi konularda olduğuna ilişkin bilgi sahibi olabilecektir.

³¹⁷ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m.10/3(c)

³¹⁸ Toggenburg ve Kjaerum, s. 10

Bu bağlamda sivil toplumla işbirliği doğrultusunda oluşturulan ve de Avrupa'da eşi benzeri olmayan THP sayesinde sağlanan bilgi alışverişi ve geri bildirimler THA'nın görevlerinden olan bilgi toplama ve kanıt odaklı tavsiyelerde bulunmasına büyük oranda yardımcı olacaktır. Bu sayede THA ve dolayısıyla AB kurumları vatandaştan kopuk olmayacak aksine var olan sorunların tespiti ve çözülmesi daha kolay olabilecektir. Sonuç olarak sivil toplumla işbirliği temel haklar farkındalığını arttırmaya ve Avrupa düzeyinde temel haklar korunmasının sağlanmasına yardımcı olmaya yönelik THA'nın anahtar konseptlerinden birini oluşturmaktadır.

2.5. Temel Haklar Ajansı'nın İdari Yapısı

THA Kurucu Tüzüğü üçüncü bölüm başlığı "organizasyon" olup, bölüm içerisinde THA'nın idari yapılanmasından bahsedilmektedir. Her ne kadar idari düzene ilişkin konu diğer konular düşünüldüğünde geri planda kalabilse de, aslında THA'nın bir uzman olarak görevini yerine getirmesinde ve bağımsız olarak çalışmalarını yürütmesinde en önemli etkenlerden biridir. THA'nın idari yapısı yönetim kurulu; icra kurulu, bilimsel komite, müdür ve müdür altında yer alan 5 bölüme ayrılmış olan bir yönetim takımından meydana gelmektedir.

2.6.1. Yönetim Kurulu

Yönetim kurulu, kamu ve özel sektördeki organizasyonlarda uygun deneyime sahip kişilerden ve temel haklar alanında bilgisi olan kişiler arasından seçilmekte olup, Yönetim kurulunda;

-Bağımsız nitelikte olan bir ulusal insan hakları kurumunda veya diğer kamu yahut özel sektör organizasyonlarında üst düzey sorumlulukları olan her üye devlet tarafından atanan bağımsız bir kişi,

-Avrupa Konseyi tarafından atanan bağımsız bir kişi,

-Komisyonu temsil eden iki kişi bulunmaktadır.

Yönetim kurulunda çalışan kişilerin görev süresi 5 yıl olup, tekrar aynı görevde çalışma imkânları bulunmamaktadır.³¹⁹ Ayrıca bahsedilen her bir üye için aynı prosedürle atanan bir alternatif üye bulunabilmektedir.³²⁰

Görev sürelerinin uzatılmaması ise THA'nın bağımsızlığının sıkı sıkıya kontrol altına alındığını göstermektedir. Keza THA'nın objektif, güvenilir ve karşılaştırılabilir olarak çalışmalarını yerine getirebilmesi için gerek AB kurumlarından gerek üye devletlerden bağımsız yapıda olması bir gereklilik niteliğindedir. Bu aynı zamanda politik bir kurum olmamasını da destekler niteliktedir.

Yönetim kurulu tarafından iki buçuk yıllık bir görev süresi için bir adet başkan ve başkan yardımcısı seçilir. Yönetim kurulu yılda 2 kez toplanır.³²¹ Söz konusu toplantılar başkan tarafından düzenlenmektedir. Ayrıca başkanın kendi inisiyatifine doğrultusunda yahut yönetim kurulunda 1/3 çoğunluğun isteği olduğu durumlarda olağanüstü toplantılar da yapılabilmektedir.

Aynı zamanda bilimsel komite başkanı veya başkan yardımcısı, Avrupa Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Enstitüsü (EIGE) Müdürü gözlemci sıfatıyla yönetim kurulu toplantılarına katılabilirler. Diğer ilgili AB ajansları ve Birlik kurumları ve de Tüzüğün 8. ve 9. maddelerinde belirtilen uluslararası kuruluşlar da yine gözlemci rolüyle bu toplantılara katılabilirler. Ayrıca THA'nın resmi internet sitesinden her toplantıya ilişkin olarak neler yapıldığına ulaşılabilme imkânı vardır.³²² Bu da THA'nın çalışmalarında şeffaflık ve açıklık ilkesine önem verdiğini gösterir niteliktedir.

Yönetim kurulu THA'nın kendisine düşen görevleri yerine getirdiğini garanti altına alır. Genel olarak yönetim kurulu; THA'nın çalışma önceliklerini belirlemek,

³¹⁹ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m. 12/3

³²⁰ THA, "Management Board", <http://fra.europa.eu/en/about-fra/structure/management-board> (19 Mart 2018)

³²¹ 2015 yılında 2 kez 2016 yılında ise 3 kez toplanılmıştır.

³²²THA, Yürütme kurulu toplantı dökümanları, <http://fra.europa.eu/en/management-board-meeting-documents> (19 Mart 2018)

bütçesini onaylamak ve çalışmalarını izlemek-gözlemlemektir.³²³ Buna göre; Çok Yıllı Çerçeve kapsamında THA için yıllık çalışma programı belirlemek, yıllık raporları kabul etmek, müdür atamak, gerekli görülürse müdürün görevine son vermek, yıllık taslak ve nihai bütçelerini ve geçerli finansal kuralları kabul etmek, bilimsel komitenin üyelerini atamak veya görevden almak, şeffaflığın ve dokümanlara ulaşımın sağlanmasını gerektiren ayarlamaları yapmak yönetim kurulunun görevleri arasındadır.

Yönetim kurulundaki seçimlerde Tüzükte açıkça belirtilen haller hariç³²⁴ kararların alınabilmesi için basit çoğunluğun sağlanması yeterli olmaktadır. Her yönetim kurulu üyesinin bir oyu bulunmakta olup, yoklukları durumunda yerlerine seçilen alternatif üye söz konusu bir oyu kullanabilir. yönetim kurulu başkanı aynı zamanda belirleyici oya sahiptir.

2.6.2. İcra Kurulu

İcra kurulu, yönetim kuruluna yardımcı olan idari koldur. İcra kurulu bir başkan, bir başkan yardımcısı, (yönetim kurulunda Tüzüğün 12. maddesinin 5. fıkrasına göre seçilen) iki yönetim kurulu üyesi ve yönetim kurulunda Komisyon'dan temsilci olan bir kişiden oluşur.

İcra kurulu gerektiğinde; Yönetim kurulunun kararlarını hazırlamak, müdüre yardımcı olmak ve danışmana tavsiyelerde bulunmak için başkan tarafından toplanır. Kararlarını salt basit çoğunlukla kabul eder. Müdür bu toplantılara oy hakkına sahip olmaksızın katılır.

2.6.3. Bilimsel Komite

³²³THA, "Structure", <http://fra.europa.eu/en/about-fra/structure> (19 Mart 2018)

³²⁴ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", 12. maddenin 5. Paragrafı ve a,b,c,d,e,g,k bendleri hariç olmak üzere.

Bilimsel komite ilk aşamada sunulan komisyon teklifinde yer almamış THA için yürütülen müzakereler sürecinde oluşturulmuştur.³²⁵ THA'nın çalışmalarının bilimsel kalitesi hususunda garantör pozisyonunda söz konusu bu komite, temel haklar alanında yüksek nitelikli 11 bağımsız kişiden oluşmaktadır. Söz konusu bu 11 kişi, yönetim kurulu tarafından AB Parlamentosu'nun yetkili komitesine danışılmasının ardından seçim usulüne uygun olarak belirlenir. Bununla birlikte yönetim kurulu üyelerinin aynı zamanda bilimsel komitede çalışma imkânı bulunmamaktadır.

Bilimsel komite, THA'nın görevleri doğrultusunda hazırladığı raporlar, anketler ve görüşler konusunda bilimsel saydamlık, metodolojik güvenilirlik ve objektifliği sağlama adına çalışmaktadır.³²⁶ Bu doğrultuda komite, söz konusu bu çalışmaların hazırlanması sürecine olabildiğince erken sürede müdür tarafından dâhil edilmektedir.³²⁷ Aynı zamanda müdür yıllık raporlar haricindeki diğer raporların hazırlanmasında bilimsel komitenin görüşünü almakla yükümlüdür. Dolayısıyla komite salt bir danışma komitesinden daha fazla bir işleve sahiptir.³²⁸ Bu nokta THA'nın her türlü çalışma, anket ve raporlarının objektiflik, karşılaştırılabilirlik ve güvenilirlik yanında bilimsel açıdan gerekli donanımına sahip olmasına önem verildiğini kanıtlar niteliktedir.

Bilimsel komite içerisinde alanında üstün akademik kariyere sahip ve tanınmış uzmanlar olan hukukçular, sosyal bilimciler ve istatistikçiler bulunmaktadır. Bunun yanında AB uzman ağları veya ilgili kurumlarında deneyime sahip kişilerdir. Örneğin; bilimsel komitesi üyelerinden, uluslararası ve insan hakları hukuku alanında profesör olan Rosemary Byrne, 5 yıl boyunca İrlanda İnsan Hakları Komisyonu için insan hakları komisyonerlik görevini yerine getirmiş, mülteci ve sığınmacı hakları üzerine ayrıntılı çalışan ve yine alanında önemli çalışmalar yapan bir hukukçudur.³²⁹

³²⁵ Metin ve Uz, s. 1038

³²⁶ Toggenburg ve Grimheden, s. 9

³²⁷ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m.14/6

³²⁸ Metin ve Uz, s. 1038

³²⁹ Özgeçmiş için http://fra.europa.eu/sites/default/files/cv-scientific_committee-member-byrne.pdf (19 Mart 2018)

Yönetim kurulu üyeleri gibi görev süreleri 5 yıl olup yeniden seçilmeleri mümkün değildir.³³⁰ Bu nokta objektifliğin ve bilimsel komite üyelerinin bağımsızlıklarının sağlanması adına önem arz edilmektedir. Nitekim bilimsel komite çalışanlarının görevleri yalnızca kendi istekleri doğrultusunda değiştirilebilir. Görevlerini yerine getirmelerinin kalıcı olarak engellenmesi durumunda ise görevlerinin değiştirilebilmesi hakkına sahiptirler.

Bilimsel komite kendini üçte iki çoğunluk ile ilan eder. Toplantıları başkan tarafından yılda dört kez gerçekleşir. Belirli şartların varlığı halinde ise olağanüstü toplantılar düzenlenebilir. Olağanüstü toplantılar komite başkanının inisiyatifi doğrultusunda yahut komite üyesi 4 kişinin istediği doğrultusunda gerçekleşebilir. Bilimsel komite kendi başkan ve başkan yardımcısını bir yıllığına seçer.³³¹ Hali hazırdaki bilimsel komitenin üyelerinin görevi ise 2018 Haziran ayında sona erecektir.

2.6.4. Müdür ve Yönetim Takımı

2.6.4.1.Müdür

THA yönetim kurulu tarafından atanan bir müdür³³² tarafından yönetilir. Müdür, genel olarak idari ve yönetim becerilerine, temel haklar alanındaki tecrübesine dayanarak atanır. Müdürün nasıl bir usulle atanacağı Kurucu Tüzükte ayrıntılı olarak belirtilmiştir.³³³

Müdür THA'ya kılavuzluk eder ve yönetir. Yönetim kurulu tarafından verilen talimat doğrultusunda verimli ve etkili bir şekilde ulaşılmasını sağlamak için THA'yı yönlendirir ve yönetir. Görev süresi 5 yıl olup, sadece bir kez ile sınırlı kalmak üzere en

³³⁰ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m. 14/2

³³¹ Güncel olarak Komite Başkanı Hollandalı Profesör Hant Enzingen olup yardımcısı Belçikalı AİHM Hâkimi Françoise Tulkens'tir.³³¹

³³² THA'nın güncel Müdürü Aralık 2015 tarihinden beri Profesör Michael O'Flaherty'dir. O'Flaherty alanında uzman, 2004-2012 yılları arasında BM İnsan Hakları Komitesinde çalışmış, İrlanda İnsan Hakları Komisyonunda Şef görevini üstlenmiş³³², Dublin Üniversitesi mezunu hukukçudur.

³³³ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m.15

fazla 3 yıl kadar uzatılabilir.

Müdürün THA'ya yönelik olarak Tüzüğü'nün 4. maddesinde açıkça belirlenen görevlerin yerine getirilmesine, THA'nın yıllık çalışma raporunun hazırlanması ve uygulanmasına, THA'nın sahip olduğu çalışanlara, olası idari işlere, bütçenin işlenmesine, ulusal irtibat görevlisi ile işbirliğine, sivil toplumla (THP'yi de kapsayacak şekilde) işbirliğine ilişkin sorumluluğu bulunmaktadır.³³⁴

Müdür görevlerini bağımsız olarak yerine getirmektedir. Kendi görevleri doğrultusunda yönetim kuruluna karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Bununla birlikte yönetim kurulu toplantılarına oy sahibi olmaksızın katılabilmektedir.

Aynı zamanda müdür, AB Parlamentosu veya Konseyi tarafından THA'nın çalışmalarına bağlı olmak üzere her konuya ilişkin toplantıya katılabilir. Bunun yanında yönetim kurulu tarafından gerekli çoğunluğun sağlandığı hallerde yahut Komisyon'un teklifi üzerine müdürün görevine son verilebilir.

2.6.4.2. Yönetim Takımı

Müdürlüğe ek olarak bir yönetim takımı bulunmaktadır. Bunlar; özgürlükler ve adalet, eşitlik ve vatandaşların hakları, temel hakların tanıtımı, idari departman, insan kaynakları ve hukuk hizmetleri departmanı'dır.

Özgürlükler ve adalet departmanı³³⁵ mahkemeye başvuru hakkı, sığınma göçmen, sınırlar, bilgi toplumu, gizlilik ve veri korunmasına yönelik alanlarda çalışmaktadır. Eşitlik ve vatandaşların hakları departmanı³³⁶ ise eşitlik, ayrımcılık yapmama ve çocuk hakları konusuna odaklanmaktadır. Temel hakların tanıtımı departmanı³³⁷ THA'yı danışma, işbirliği ve kanıta dayalı tavsiyeler sunması hususunda

³³⁴ Ibid.

³³⁵ Güncel olarak departman başında Joanna Goodey bulunmaktadır.

³³⁶ Güncel olarak başında Ioannis Dimitrakopoulos bulunmaktadır.

³³⁷ Güncel olarak departman başında Friso Roscam Abbing bulunmaktadır.

destekler. İnsan kaynakları ve hukuk hizmetleri departmanı³³⁸ ise THA'nın insan kaynakları yönetimi ve geliştirilmesi ve de hukuk servisi için yüksek standartlar sağlamakla yükümlüdür.

Bu noktada Tüzükte THA'nın diğer idari bölümleri ayrıntılı şekilde açıklanmış olmasına rağmen, yönetim takımına dair bir bölümün yer almadığını belirtmek gerekir. Ayrıca yönetim takımına ait güncel bilgilere THA'nın kendi resmi sitesinden ulaşılabilir. ³³⁹

³³⁸ Güncel olarak departman başında Xavier Catala bulunmaktadır.

³³⁹ THA, <http://fra.europa.eu/en>

III. BÖLÜM

TEMEL HAKLAR AJANSI'NDAKİ BAZI EKSİKLİKLER ve TELAFİ YOLLARI

Bu bölümde Temel Haklar Ajansı, ABA 7. Madde, AB hukuk kuralları oluşturulması ve de Paris Prensipleri doğrultusunda değerlendirmeye alınacaktır. Ardından THA'ya yönelik eleştiriler toplu bir biçimde ele alınıp, THA'nın AB'ye yönelik katkılarından ve yapılabilecek olası iyileştirmelerden bahsedilecektir.

1.ABA 7. Madde Kapsamında Değerlendirme

THA'ya yetki konusunda yöneltilen birçok eleştirinin dayanağını, AB ortak değerlerinin üye devletler tarafından ciddi biçimde ihlali durumundaki düzenlemeyi içeren ABA 7. maddesi oluşturmaktadır. Özellikle THA'nın kurulmasına ilişkin dönemde, THA'ya bu madde bazında yetki verilip verilmeyeceğine yönelik birçok tartışma yaşanmıştır.³⁴⁰ Söz konusu bu maddenin ilk 2 fıkrasında aynen;

1) Konsey, üye devletlerin üçte birinin, Avrupa Parlamentosu'nun veya Avrupa Komisyonu'nun gerekçeli önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra, 2. maddede belirtilen değerlerin bir üye devlet tarafından ciddi biçimde ihlaline yönelik açık bir risk bulunduğunu üyelerinin beşte dört çoğunluğuyla tespit edebilir. Konsey, bu tespiti yapmadan önce ilgili üye devleti dinler ve aynı usule göre hareket ederek bu devlete tavsiyelerde bulunabilir. Konsey, bu tespitin dayandığı gerekçelerin geçerliliğini sürdürüp sürdürmediğini düzenli olarak kontrol eder.

2) Avrupa Birliği Zirvesi, üye devletlerin üçte birinin veya Avrupa Komisyonu'nun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra, 2. maddede belirtilen değerlerin bir üye devlet tarafından ciddi ve sürekli biçimde ihlal edildiğini, ilgili üye

³⁴⁰ Toggenburg ve Grimheden, s. 1

devleti gözlemlerini sunmak üzere davet ettikten sonra, oybirliğiyle tespit edebilir."

denilmektedir. Görüldüğü üzere AB ortak değerlerinin ciddi ve sürekli ihlali durumunun tespitinde son aşamada Konsey rol oynamaktadır. Bu noktada her ne kadar AB Konseyi, ihlal tespitine ilişkin ilgili bağımsız kişilerden görüş isteyebilirse de THA Kurucu Tüzüğünde ihlal tespitine yönelik olarak THA'ya bir görev atfedilmediği görülmektedir.

Aslında Komisyon 30 Haziran 2005 tarihinde THA Kurucu Tüzüğü teklifini verirken, teklifin 12. paragrafında açık bir şekilde AB Antlaşması'nın 7. maddesine atıf yapmış, Konsey'in söz konusu maddeye ilişkin olarak THA'nın teknik uzmanlığına başvurma imkânına sahip olması ihtimalinden bahsetmiştir.³⁴¹ Bu noktada üye devletler ihtiyatlı davranmışlarsa da, hükümet dışı kuruluşlar THA'nın bu alanda güçlü bir role sahip olmasını istemişlerdir.³⁴² Sonuç olarak Tüzük teklifinde yer alan bu husus dikkate alınmamış, THA Kurucu Tüzüğünde AB Antlaşması'nın 7. maddesine atıf bile yapılmamıştır. Dolayısıyla Komisyon teklifi yalnızca beyan edici nitelikte kalmıştır.³⁴³ Söz konusu madde kapsamında THA'ya yetki verilmemesinin sebebi ise Konsey'in hukuk servisi tarafından THA'ya yüklenecek böyle bir görevin, Birliğin yetkileri dışına taşabilme ihtimali doğurduğu şeklinde gerekçelendirilmiştir. Bu noktada aynı zamanda THA'nın ABA 2., 7. ve 49. maddeleri doğrultusunda AB değerler üçgenini oluşturma adına sağlayacağı katkı gözardı edilmiştir.

Sonuç olarak ise bu Tüzük teklifindeki bu husus dikkate alınmamış, THA Kurucu Tüzüğü'nde ABA 7. maddeye dair atıf bile yapılmamıştır. Dolayısıyla THA'nın bu kapsamda bir ihlale yönelik olarak söz konusu üye devlet veya devletleri izleme yetkisi bulunmamaktadır.³⁴⁴ Başka bir deyişle THA'nın denetleme niteliğinde bir izleme yetkisi yoktur. Bu doğrultuda THA'nın söz konusu izleme yetkisi Avrupa Konseyi'nden farklı bir niteliğe sahiptir. Bu husus doktrinde "normatif izleme" yerine "istişari izleme" olarak

³⁴¹ Ibid. para.12.

³⁴² Toggenburg ve Grimheden, s. 1

³⁴³ Ibid.

³⁴⁴ Kaczorowska, s. 251

ifade edilmektedir.³⁴⁵

Görüldüğü üzere THA'nın ABA 7. madde kapsamındaki potansiyel rolü geri planda tutulmuş, temel hakların AB çapında daha sıkı bir şekilde denetlenmesi ihtimali göz ardı edilmiştir. Bir nevi üye devletlerin baskısı Tüzükte bu hususu içeren bir madde olmasını engellemiştir. Böylelikle THA temel haklar korumasına yönelik sahip olabileceği denetim gücü ve üye devletler üzerinde kurabileceği siyasi baskıdan mahrum bırakılmıştır. Bu çerçevede bir üye devletin insan hakları ihlali gündeme geldiğinde THA bir istişari izleme kurumu olarak tabiri caizse nötr konumda kalacak, ihlali gerçekleştiren üye devlet üzerindeki baskısı etkin düzeyde olamayacaktır.

Fakat daha önce de belirtildiği üzere THA politik niteliğe sahip olmayan, kanıt odaklı objektif, güvenilir ve karşılaştırılabilir bilgi ve veri toplanması hususunda uzman konumda bir kurum oluşturma amacıyla kurulmuştur. Dolayısıyla temel haklar denetimi noktasında kendisine bir rol düşmediği, aksine bu görevin üye devletlerdeki ulusal insan hakları mekanizmaları ile Avrupa Konseyi'nin sahip olduğu insan hakları mekanizmaları arasında paylaşıldığı aksi görüş olarak ileri sürülebilir.

2.AB Hukuk Kuralları Oluşturulması Kapsamında Değerlendirme

THA'nın AB'de hukuk kuralları oluşturulmasına ilişkin rolü bulunmakla birlikte bu belirli ölçüde sınırlandırılmaya tabi tutulmuştur. Bu doğrultuda AB içerisinde bir hukuk kuralı oluşturulmasına ilişkin olarak THA sadece Konsey, Parlamento veya Komisyon'dan bir istek aldığı durumda devreye girebilmektedir.³⁴⁶ Bu istek ise görüş bildirmesi veya rapor yayımlaması sonucu kapsamaktadır. Fakat yayımladığı görüş ve raporların bağlayıcı niteliği bulunmamaktadır.

³⁴⁵ Oğuşgil, "AB Temel Haklar Ajansı'nın İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesindeki Rolü ve Etkinliği", s. 70

³⁴⁶ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", m. 4/2

Bu noktada hukuk kuralı oluşturulmasına ilişkin olarak bahsedilen herhangi bir AB kurumundan istek almayan THA'nın yasa taslağına ilişkin bir görüş bildirmesi yahut politik açıdan kurumlara baskı yapabilmesi mümkün değildir. Temel haklar korumasını güçlendirebilecek ya da olası temel haklar ihlallerini engelleyecek kapasite doğurabilecek olan bu rolden mahrum bırakılmıştır. Bu da THA'nın bağımsız niteliğe sahip uzman ve kılavuz rolünü olumsuz etkilemektedir. Özellikle pratikte söz konusu AB organlarının hukuk kuralları oluşturulmasına ilişkin sistematik olarak THA'ya yönelik çağrı yapmadıkları düşünüldüğünde durum ciddi bir hal almaktadır. Nitekim THA bizzat bu konuya kendisi değinmekte ve bu konuya ilişkin olarak Kurucu Tüzüğü'nün gözden geçirilmesi gerektiğini belirtmektedir.³⁴⁷

THA'nın yetkilerinin sınırlamaya tabii olduğu³⁴⁸ gerçeği THA'nın kendisinin ve doktrinin yanı sıra Avrupa Konseyi ve BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği tarafından da dile getirilmiş, bu hususa ilişkin birkaç yorumda bulunulmuştur. Öncelikle Avrupa Konseyi, "İnsan Haklarının Korunmasında ve Geliştirilmesinde Ulusal Kurumların ve Temel Haklar Ajansı dâhil Avrupa Kurumlarının Rolüne İlişkin İlke Kararında" ele aldığı üzere "*AB Temel Haklar Şartı'nın AB ve üye ülkeler nezdindeki uygulamasına ilişkin gelişmeleri takip etmek için THA'nın kapsamlı bir yetkiye ihtiyacı olduğunu*"³⁴⁹ belirtmiştir.

BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği de THA'nın yetkisinin sınırlandırılmasına ilişkin şu noktalara değinmiştir:³⁵⁰

- *THA'nın AB yetkisine giren alanlar dâhilinde üye devletleri bireysel olarak incelemeye yetkisi yoktur.*
- *THA bireysel başvuruları kabul edemez, davalara yardım veya müdahale etme durumları söz konusu değildir.*

³⁴⁷ THA, "Between Promise and Delivery: 10 Years of Fundamental Rights in the EU", at: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017> (28 Aralık 2017), s. 72

³⁴⁸ de la Rochere, s. 1796

³⁴⁹ Oğuşgil, "AB Temel Haklar Ajansı'nın İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesindeki Rolü ve Etkinliği", s. 61

³⁵⁰ United Nations Human Rights Office of High Commissioner, Europe Regional Office, "The European Union and International Human Rights Law" http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/EU_and_International_Law.pdf (19 mart 2018)

-Yasama sürecine ilişkin THA'ya dair herhangi bir rol bulunmamaktadır.

Sonuç olarak THA; 7. madde, AB hukuk kuralları oluşturulması ve kapsama alanı bakımından çeşitli sınırlandırmalara tabii tutulmaktadır. Söz konusu bu alanlar haliyle THA'nın çok daha etkili çalışabilmesi ihtimalini etkilemektedir.³⁵¹ Nitekim THA da bu sınırlandırmaların farkında olup birçok kez bu hususlara parmak basmıştır.³⁵² Fakat THA, günümüzdeki özellikle mülteci ve göçmen sorunlarına ilişkin AB düzeyinde temel haklar problemleri sebebiyle yetki tartışmalarının şu an (geçici olarak) için geri planda bırakılması gerektiğini belirtmekte ve esas olarak diğer üye devletler ile birlikte dayanışma içerisinde problemlere dair çözüm yolları aranmasına odaklanmaktadır.³⁵³

3. Paris Prensipleri Kapsamında Değerlendirme

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu'nun 3 Mart 1992 tarihli 1992/54 sayılı ve BM Genel Kurulu'nun 20 Aralık 1993 tarihli 48/134 sayılı kararlarıyla kabul edilen Paris Prensipleri, ulusal düzeyde insan hakları kurumları için oluşturulan standartlar bütünüdür.

Paris Prensipleri ulusal insan hakları kurumlarının; yetkileri, görevleri, oluşturulma biçimleri, bağımsızlık ile çoğulculuk güvenceleri, işleyiş biçimleri ve yargı kurumlarınıninkine benzer yetkileri olan kuruluşların statüsüne ilişkin ek ilkelere ilişkin kurallardan meydana gelmektedir.³⁵⁴ Bu prensipler ulusal insan hakları kurumlarının bağımsızlık ve yetki güvencesine sahip olmaları ve bunların devlet tarafından herhangi bir hukuki dayanakla güçlendirilmiş olması hedeflenmektedir.³⁵⁵ Bunun yanında mali özerkliğe sahip olma ve üyelere yönelik güvencelerin sağlanması da hedefler arasındadır.³⁵⁶ Paris Prensiplerinin varlığı ve Dünya İnsan Hakları Konferansı'nda yapılan çağrı

³⁵¹ de la Rochere, s. 1799

³⁵² 28 Şubat 2017 tarihli "FRA 10 Years Anniversary Symposium" isimli sempozyumu sırasında Direktör tarafından dile getirilmiştir.

³⁵³ Ibid.

³⁵⁴ BM Paris Prensipleri, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/717Paris-Prensipleri.pdf>

³⁵⁵ Oğuşgil, s. 62

³⁵⁶ Ibid.

birçok devlette insan hakları kurumları kurulmasını teşvik etmiş, bu THA'yı da nispeten etkilemiştir. Nitekim Temel Haklar Ajansı'nın kurulmasına yönelik süreçte Komisyon yayımladığı Halka Danışma Dokümanı'nda Paris Prensiplerinin THA'ya potansiyel ilham kaynağı olduğunu belirtilmiştir.³⁵⁷

Bu noktada her ne kadar THA ulusüstü bir Birliğin kurumu niteliğine sahip olsa da ve bir insan hakları kurumu oluşturma fikriyle kurulmasa da³⁵⁸ insan hakları koruması temeli açısından konunun değerlendirilmesinde fayda vardır. Ayrıca Kurucu Tüzükte³⁵⁹ açıkça Paris Prensiplerinden bahsedilmesi THA'nın bu açıdan incelenmesine imkân tanımaktadır.³⁶⁰

Öncelikle Paris Prensipleri'nin vurguladığı önemli hususlar bağımsızlık ve yetki kavramlarına ilişkindir. İlk aşamada bu unsurların devlet tarafından anayasa yahut yasa ile güvence altına alınması gerekmektedir. Bu noktada Kurucu Tüzükte her ne kadar THA'nın bağımsızlığından bahsedilse de THA açısından bağımsızlık ve yetki hususu bir takım problemleri barındırmaktadır. Bu noktada THA'nın ABA 7. madde kapsamında bir görevinin olmaması, Çok Yıllı Çerçeve'nin THA'nın manevra alanını daraltması gibi hususlar Paris Prensipleri çerçevesinde bir insan hakları kurumunun sahip olması gereken yetkiyi olumsuz anlamda etkilemektedir. Ayrıca Paris Prensipleri'nde ele alınan "kişisel durumlarla ilgili şikâyetleri dinleme ve başvuruları kabul etme yetkisi verilebileceğine"³⁶¹ ilişkin husus, daha önce de bahsedildiği gibi THA için mümkün değildir.

Ayrıca Paris Prensipleri görüş ve tavsiyelerde bulunulmasına ilişkin olarak ulusal insan hakları kurumlarına kapsamlı bir yetki verilmesi gerektiğini belirtmektedir.³⁶² THA için ise Kurucu Tüzüğün 4. maddesinde açıkça ifade edildiği

³⁵⁷ de Schutter, , "The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential", s. 103

³⁵⁸ de la Rochere, s. 1799

³⁵⁹ Kurucu Tüzüğün önsözünün 20. Paragrafında Paris Prensiplerine atıf yapılmıştır.

³⁶⁰ Oğuşgil, "AB Temel Haklar Ajansı'nın İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesindeki Rolü ve Etkinliği", s. 63

³⁶¹ Ibid. s. 68

³⁶² "Hükümete, parlamentoya ve diğer ilgili bütün organlara, bunların talebi üzerine veya kendi inisiyatifleriyle, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin konularda görüş bildirir, tavsiyelerde bulunur, öneriler ve raporlar sunar; ulusal kuruluşlar bunları kamuya açıklamaya karar verebilir."

üzere THA'nın ancak "AB hukukunun uygulandığı ana ilişkin olarak, ilgili AB kurumunun isteği veyahut kendi yetkisi dâhilinde, AB kurumları ve üye devletler için spesifik-tematik alanlarla ilgili olarak görüş ve konuyla ilgili tezlerini yayımlama" olanağı vardır. Görüldüğü üzere spesifik ve tematik alanlar denilerek THA'nın çalışma alanı ve dolayısıyla görüş ve tavsiyelerde bulunma yetkisi sınırlandırılmış bulunmaktadır. Bu husus daha önce de belirtildiği gibi THA ancak ilgili AB kurumundan talep gelmesi halinde norm oluşturma sürecinde tavsiye ve görüş bildirimine imkânına sahiptir. Bu noktada THA'nın norm oluşturma sürecine katılabilme imkânının olması Paris Prensipleri bağlamında yerinde bir düzenleme olarak nitelendirilebilse de³⁶³ yasa yapma sürecine katılma ihtimalinin ancak AB organlarının isteği ile sınırlı tutulduğu düşünüldüğünde Prensiplerle çakışma ihtimalinin tekrar gündeme geleceğinin gözden kaçırılmaması gerekir.

THA'nın Paris Prensipleri ile uyumlu olmadığı doğrultusunda ileri sürülebilecek diğer bir husus ise THA'nın yönetim kuruluna ilişkindir. Bu iddianın kaynağı doktrinde THA'nın yönetim kurulunda sivil topluma yer verilmemesi nedeniyle kurulun tek yanlı oluşturulduğu görüşüne dayandırılmaktadır.³⁶⁴ Çünkü Paris Prensipleri doğrultusunda bir ulusal insan hakları kurumunun yönetim kurulunda sivil toplum ve parlamento temsilcilerinin yer alması gerekmektedir.³⁶⁵

Görüldüğü üzere her ne kadar Kurucu Tüzükte Paris Prensipleri'ne bir atıfta bulunulsa da³⁶⁶ ve söz konusu prensiplere uygun denilebilecek bir takım unsurlar tespit edilebilse de THA bu prensipleri tam anlamıyla karşılamamaktadır.³⁶⁷ Bu bağlamda THA'nın Paris Prensipleri'ne tam anlamıyla uymamasının THA'ya yönelik direkt olarak olumsuz etki oluşturmadığı, Paris Prensipleri'nin THA için yüzeysel nitelikte kaldığı öne

³⁶³ Oğuşgil, AB Temel Haklar Ajansı'nın İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesindeki Rolü ve Etkinliği, s. 72

³⁶⁴ Metin ve Uz, s. 1037

³⁶⁵ Ibid.

³⁶⁶ Official Journal of the European Union, Council Regulation(EC), No 168/2007,15 February 2007, "Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", Önsözünün 20. Paragrafı

³⁶⁷ Von Bogdandy, "The EU Fundamental Rights Agency Withing The European and International Human Rights Architecture: The Legal Framework and Some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law", Strasbourg, 5 May 2010, s. 19

sürülebilir.³⁶⁸ Keza söz konusu farklılıkların çıkış noktası aslında THA'da eksik olarak ifade edilebilecek alanlardan meydana gelmektedir. Bunun yanında doktrinde bir görüş THA'nın Paris Prensipleri ile karşılaştırılma yapılacak şekilde aynı alana hitap etmediğini belirtmekte, diğer bir görüş ise zaten AB hukuku çerçevesinde böyle bir uyum yakalanmasının mümkün olmadığını ileri sürmektedir.³⁶⁹ Bu noktada bir sorun çözümüne gidildiği varsayımında salt Paris Prensipleri'ne uyumlu olma adına değişime gidilmesi yerine öncelikle Birliğin kendi içindeki yetki problemleri çözülmeli ve akabinde THA'ya daha geniş bir yetki ve çalışma alanı sunulmaya çalışılmadır.

Sonuç olarak THA'nın Paris Prensipleri ile uyum göstermesi, diğer ulusal insan hakları kurumlarıyla aynı özelliklere sahip olabilmesi Avrupa düzeyinde temel haklar korumasının belirli bir sisteme oturtulması açısından önemli görülebilir düzeydedir. Fakat her halükarda THA diğer ulusal insan hakları kurumlarından farklı bir konuma sahiptir. Nitekim THA gerektiğinde üye devlet ulusal insan hakları mekanizmalarını da inceler çalışmalar sürdürmektedir.³⁷⁰

4. Eleştiriler Kapsamında Genel Değerlendirme ve İyileştirme Önerileri

Temel Haklar Ajansı, kurulmasının akademik fikir olarak ortaya atılmasından kuruluş aşamasına kadar çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır. Nitekim günümüzde de hala belirli hususlar çerçevesinde eleştirilmektedir. Bu doğrultuda ilk olarak eleştirilere yer verilecek, ardından bir takım iyileştirme önerileri sunulacaktır.

İlk aşamadaki eleştirilerin kaynağını Avrupa Parlamentosu, üye devletler, hükümet dışı kuruluşlar ve de Avrupa Konseyi oluşturmuştur. THA'nın görevlerinin ve amacının belirli olmamasından mütevellit oluşan kaos ortamı, kendisine yönelik olumsuz

³⁶⁸ Oğuşgil, AB Temel Haklar Ajansı'nın İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesindeki Rolü ve Etkinliği, s.78

³⁶⁹ de Schutter, "The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential", s. 106

³⁷⁰ THA, "Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union" <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/handbook-establishment-and-accreditation-national-human-rights-institutions> (19 Mart 2018)

tepkilerin artmasına yol açmıştır. Sivil toplum kuruluşları THA'nın güçlü yetkilere sahip olmasını isterken, üye devletler konuya baskı altında kalacakları korkusuyla temkinli ve eleştirel düzeyde yaklaşmışlardır.³⁷¹

İleri sürülen eleştirilerden biri THA'nın AB kurumları düzeyinde bürokratikleşmeye yol açacağı yönünde olmuştur.³⁷² Fakat her ne kadar AB içerisinde bürokratikleşme ve genel olarak idari yapılanmanın karmaşıklığı eleştirilen bir husus olsa da bu durum Temel Haklar Ajansı düzeyinde değerlendirildiğinde, ileri sürülen bu eleştiri yersiz bir iddia olarak kalmaktadır. Çünkü oluşturulma süreci incelendiğinde, THA'nın zaten hali hazırda çalışan bir kurum olan EUMC'nin devşirilmesiyle oluşturulduğu görülür. Dolayısıyla oluşturulmasının salt AB idari yapılanmasını karmaşıklaştırdığı eleştirisi dayanaktan yoksun kalmaktadır.

Bu bağlamda her ne kadar özellikle ikinci ve üçüncü dalgalarla beraber AB ajanslarının sayıları oldukça artsa da bürokratikleşme hususu THA'ya atfedilecek bir problem olarak görülmemelidir. Nitekim idari yapılanmanın oluşturacağı olumsuz etki AB kurumları tarafından oluşturulan çeşitli düzenlemelerle önlenmeye ve ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Nitekim Komisyonca oluşturulan "ortak yaklaşım" bunun açık bir örneğini oluşturmaktadır.

Bu noktada genel olarak AB düzeyinde bürokratikleşmeyi önleyecek anahtar husus ajansların birbirleriyle ve AB kurumlarıyla koordinasyon içerisinde olmasından geçmektedir. Kurumlar arası koordinasyonla yürütülen çalışmalar ve söz konusu belirlenen "ortak yaklaşım" sayesinde hem kurumlar arası karmaşık yapının önüne geçilmeye çalışılmakta hem de kurumlardan daha çok verim elde edilmesinin önü açılmaktadır.

Diğer bir eleştiri THA'nın Avrupa düzeyinde işlev tekrarı oluşturacağı üzerine olmuştur.³⁷³ Bu bağlamda THA'nın kurulmasına yönelik dönemde konuya şüpheyle

³⁷¹ Toggenburg ve Grimheden, s. 1

³⁷² Toggenburg, "The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or Guiding Star?", s. 2

³⁷³ Ibid.

yaklaşan Avrupa Konseyi THA'ya yönelik ikiciliği önleme noktasında iki ilke önermiştir. Bunlar ikicilik yapmama prensibi ve de işbirliği ve koordinasyondur.³⁷⁴

Nitekim bu doğrultuda Kurucu Tüzük ile beraber THA ikiciliği önleme, tamamlayıcılık sağlama ve çalışmalarına daha değer kazandırma adına aktivitelerini özellikle 12. madde uyarınca Yıllık Çalışma Programı ve 10'uncu maddeye uygun olarak sivil toplum ile işbirliği içerisinde ve Avrupa Konseyi ile koordine etmekle yükümlü kılınmıştır.³⁷⁵ Akabinde bu doğrultuda THA, Tüzüğünün 10. maddesinde açıkça belirtildiği üzere Avrupa Konseyi ile birlikte yakın bir işbirliği kurma amaçlı (Tüzük'ün 12. ve 13. maddelerine uygun olacak şekilde) bir anlaşma yapmıştır. Ayrıca Avrupa Konseyi tarafından görevlendirilen bir kişi de THA yönetim kurulunda bulundurulmaktadır. Bu da Avrupa Konseyi ve THA arasındaki iletişimin sürekliliğinin sağlanması adına önemlidir. Ayrıca Avrupa Konseyi ve THA'nın beraber yaptığı çalışmalar da yine işbirliği ve koordinasyonun güzel bir örneğini oluşturmakta ve nihayetinde toplumdaki temel haklar bilincinin ve farkındalığının artırılmasını sağlamaktadır. Bu şekilde işbirliği ve koordinasyonun sağlanması aynı zamanda genel olarak vatandaşlarda oluşabilecek kafa karışıklığını da önleme niteliğine sahiptir.

Doktrinde bir diğer rastlanan eleştiri ise THA'ya ayrılan bütçenin fazla olduğu, THA'ya yapılan bu yatırım yerine söz konusu yatırımın daha iyi şekilde değerlendirilebileceğine ilişkindir. Bu konuya genel olarak AB ajansları açısından bakılabilir. Nitekim AB ajansları ile ilgili bir takım israf iddiaları söz konusudur.³⁷⁶ Tezcan buna ilişkin olarak "*Komisyon'a başvurulduğunda Komisyon'un elinin kolunun bağlı olduğunu, bu ajansların içtüzüğü gereği hiçbir müdahale hakkının olmadığını ifade ettiğini*" belirtmiştir.³⁷⁷ Devamında bu konuda asıl sorumluların üye devletler olduğunu dile getirmiştir. Dolayısıyla bu alan şuan için dikkat edilmesi ve incelenmesi gereken bir alan olarak kalmaktadır.

³⁷⁴ Toggenburg, "The EU Fundamental Rights Agency : Satellite or Guiding Star?", s. 3

³⁷⁵ "In order to avoid duplication and in order to ensure complementarity and added value, the Agency shall coordinate its activities with those of the Council of Europe, particularly with regard to its Annual Work Programme pursuant to Article 12(6)(a) and cooperation with civil society in accordance with Article 10"

³⁷⁶ Tezcan, "Avrupa Birliği Ajanslarıyla İlgili Birtakım Değerlendirmeler", s. 540

³⁷⁷ *Ibid.*

Başka bir eleştiri ise Temel Haklar Ajansı'nın varlığının Avrupa Konseyi ile bir rekabet oluşturduğu üzerinedir. Fakat bu eleştiri gerek THA'nın oluşturulma süreci gerekse Kurucu Tüzüğü incelendiğinde yersiz kalmaktadır. Nitekim THA hiçbir zaman Avrupa Konseyi ve onun ilgili mekanizmalarına yönelik bir rakip olma gayesiyle kurulmamıştır. Aksine insan hakları korumasının güçlendirilmesine ilişkin olarak Avrupa Konseyi ile birlikte çalışmalar yapılmasının altı çizilmiş ve her fırsatta iki kurum arasındaki işbirliğinin önemi vurgulanmıştır. Çünkü her iki kurum da birbirinden faydalanarak ve güç alarak Avrupa düzeyinde insan hakları korumasının güçlendirilmesine yardımcı olarak görevlerini ifa etmektedirler. Keza de Schutter bu hususa ilişkin olarak THA'nın herhangi bir çalışmada Avrupa Konseyi'ne atıf yapmasının Konsey'i zayıflatmadığını, aksine onu güçlendirecek nitelikte olduğunu belirtmiştir.³⁷⁸ Dolayısıyla konuya güç yarışı olarak bakılmamalı, meselenin odak noktasının insan hakları koruması olduğu unutulmamalıdır.

Diğer bir eleştiri hali hazırda bütün AB üye devletlerinde insan hakları kurumu bulunuyorken ve de Avrupa Konseyi ve ilgili mekanizmaları ayrıca uluslararası alanda bir denetim gerçekleştirirken THA'nın varlığının gereksiz olduğu üzerine olmuştur. Bu eleştiri THA'nın amacı, görevleri ve aktivite alanının herhangi bir üye devlet insan hakları kurumu ve Avrupa Konseyi mekanizmaları ile karşılaştırıldığı durumda yersiz kalmaktadır. Öncelikle THA, diğer üye devlet insan hakları kurumlarından farklı olarak AB adına, AB kurumları ve üye devletlere uzman destek sağlamakla yükümlü kılınmıştır. Görevlerinden birisi objektif, karşılaştırılabilir, dayanılabilir bilgi ve veri toplamak ve bu noktada kanıt odaklı tavsiyeler ve görüşte bulunmaktır. Dolayısıyla ilk etapta anlaşılacağı gibi sıradan bir insan hakları kurumundan daha farklı bir odak noktasına sahiptir. Ayrıca bir insan hakları kurumunun sahip olduğu bireysel başvuruları kabul edebilme ve ihlal kapsamında devletleri denetleme yetkisini elinde bulundurmaması açısından THA, diğer insan hakları kurumları ve Avrupa Konseyi'nin ilgili mekanizmalarından farklı nitelik sergilemektedir.

Dolayısıyla AB düzeyinde THA'nın gereksiz olduğu düşünülmemeli aksine

³⁷⁸ de Schutter, "The Two Europes Of Human Rights: The Emerging Division of Tasks Between The Council of Europe And The European Union In Promoting Human Rights In Europe", s. 535

varlığının önemi vurgulanmalıdır. Çünkü nasıl ki her üye devlette bir insan hakları kurumu varsa AB düzeyinde de bir temel haklar kurumunun olması gereklidir. Nitekim THA, AB kurumları ve üye devletler yanında sağladığı bilgi ve verilerle ulusal insan hakları kurumlarına ve uluslararası kurumlara fayda sağlamaktadır. Bu doğrultuda, THA'nın zaten ulusal insan hakları kurumları var diyerek gereksiz görülmesi, her üye devlette hali hazırda dış güvenlik ve savunma politikası var denilerek AB düzeyinde ortak dış güvenlik ve savunma politikasının gereksiz olduğunu ifade etmek gibi mesnetsizdir. Dolayısıyla her ne kadar erişilmek istenen nokta AB düzeyinde bir insan hakları kurumu düzeyinde geniş yetkilere sahip ve bağımsız olmak ise de mevcut yetkisinin sınırlı olduğu iddiasıyla THA'nın gereksiz olduğunu öne sürmek aşırı bir söylem olarak kalmaktadır.

Peki THA'nın mevcut durumu nasıl iyileştirilebilir? Yapılacak iyileştirmeler THA'nın manevra alanının genişlemesini ve de sonuç olarak insan hakları korumasının sağlanması adına THA'nın üstlendiği rolde daha etkin olmasını sağlayacaktır.

Öncelikle Temel Haklar Ajansı kendi sloganında ifade edildiği gibi AB'deki herkes için temel hakların gerçekliğini sağlamaya yardım etme görevini üstlenmektedir. Bu husus temel haklar korumasında ABAD'ın başta olduğunu düşünürsek THA'nın geri planda kaldığını göstermektedir. Başka bir deyişle, söz konusu slogan THA'nın temel haklar korumasını sağlayan bir kurum olarak değil de temel haklar korumasını sağlamaya yardım eden bir kurum olarak lanse etmektedir.

Bu noktada genel olarak üstünde durulması gereken konu, THA'nın manevra alanının genişletilmesiyle ilgilidir. Bu doğrultuda ABA 7. madde kapsamında üye devletlerin insan hakları ihlallerini tespit edebilecek konumda bulunabilmesi, AB hukuk kuralları oluşturulması sürecine ilgili AB kurumunun isteği olmaksızın katılabilmesi, bağlayıcı kararlar alabilmesi THA'yı oldukça güçlü bir konuma getirecek hususlardandır. Böylece THA'nın AB kurumları ve üye devletler üzerinde kurduğu baskı çok daha güçlü olabilecektir. Bunların yanında Çok Yıllı Çerçevenin daha kapsamlı şekilde düzenlenmesi THA için oldukça önemlidir. Adli işbirliği konusuna cezai konuların dahil edilmesi ve sosyal ve ekonomik haklar alanının eklenmesi uygun bir adım olacaktır.

Özellikle günümüzde AB hukuk kuralları oluşturulma sürecine THA'nın sistematik olarak dahil edilmeyişi önemli bir sorun olarak görülmelidir. Nitekim bu husus AB'nin iç ve dış insan hakları politikası açısından önem arz etmektedir.

Son olarak her ne kadar yakın gelecekte ihtimal dâhilinde bir konu olmasa da, bireysel başvuruları kabul etme yetkisine sahip olmayan THA'ya bu yetkinin verilmesi AB'de temel haklar alanında sorun tespitine ilişkin önemli bir yöntem olarak görülebilir.

Genel olarak yapılabilecek iyileştirmeler ise THA yönetim kurulunun da ileri sürdüğü üzere, THA'nın etkisinin artırılması, bazı konulardaki belirsizliklerin giderilmesi üzerinedir.³⁷⁹ Bu doğrultuda THA Kurucu Tüzüğünde değişiklik yapılmalı, Lizbon sonrasına uygun şekilde değiştirilmeli, Temel Haklar Şartı'na vurgu yapılmalıdır.³⁸⁰ Böylelikle değiştirilen Tüzükle birlikte Avrupa Ekonomik Alanı'nda bulunan ülkeler gibi dışta kalan üçüncü ülkelerin THA'nın çalışmalarına katılabilmesine olanak sağlanabilecektir. Yönetim kurulu ayrıca AB hukuk kuralları oluşturulmasında THA'nın rolünün artırılmasına vurgu yapmıştır.³⁸¹ Böylelikle bir takım belirsizlikler Tüzüğün revize edilmesiyle ortadan kalkacak, THA daha etkin ve verimli bir şekilde görevlerini yerine getirebilecektir.

³⁷⁹ Management Board of the Agency for Fundamental Rights, Decision, no: 2017/5, "Recommendations Regarding Changes in the Agency, Its Working Practices and the Scope of its Mission"

³⁸⁰ Ibid.

³⁸¹ Ibid.

SONUÇ

Avrupa Birliği birçok unsuru barındıran muazzam nitelikte büyük bir birliği ifade etmektedir. Her ne kadar içerisinde aynı coğrafyayı paylaşan, benzerlikleri olan devletleri barındırsa da aslında 28 farklı alt yapı ve kültürü içermektedir. Bu nedenle Birlikte, üzerinde kurulan ortak değerlere dikkat çekilmeye çalışılsa da bazı alanlar tartışma ve dolasıyla kaos ortamına sebep olmaktadır. Nitekim Birlik içerisinde insan hakları alanıyla müştakil spesifik bir kurum olan THA'nın oluşturulması da nispeten tartışmalı alanlardan birisi olarak ortaya çıkmıştır.

THA'nın kurulacağı fikrinin akademik olarak ortaya atıldığı 90'lı yılların sonundan, THA'nın kurulduğu 2007 yılına kadar söz konusu bu kaos ortamı devam etmiş, akabinde THA'nın çalışmaya başlamasının ardından çoğu karşı görüş yerini sessizliğe bıraksa da, bazı eleştirilerin devam ettiği gözlemlenmiştir.

Günümüzde ise Temel Haklar Ajansı, AB'nin kurum, organ, ofis, ajanslarına ve üye devletlere temel haklara uyulması hususunda, temel haklarla ilişkin olarak yardım ve uzmanlık sağlama amacı doğrultusunda görevlerini yerine getiren, ulusal insan hakları mekanizmalarının (eşdeğer bir biçimde olmasa da) AB düzeyindeki izdüşümünü oluşturan bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Genel olarak farkındalık, birbirlerini ve arka planda kalan insanları dinlememe³⁸² gibi sorun çözümüne ilişkin temel sorunları olan Birliğe, yardımcı olacak yegâne kurumlardan biri hem ulusal ve uluslararası kurumlar, hem de sivil toplumla işbirliği içerisinde bulunan Temel Haklar Ajansı'dır. Sorunun tespitini en iyi şekilde yapabilen ve sivil toplum gücünü yanına alabilen THA, böylelikle insan hakları politikalarının oluşturulmasında kriz çözücü anahtar kurumlardan biri hüviyetini kazanmaktadır.

³⁸² 28 Şubat 2017 tarihli "FRA 10 Years Anniversary Symposium" isimli sempozyumu sırasında Direktör tarafından dile getirilmiştir.

10 yıldır AB içerisinde önemli çalışmalara imza atan THA, gerek AB kurumlarına gerek ise üye devletlere kanıt odaklı uzmanlık ve asistanlık sağlama noktasında özellikle günümüz AB problemlerinin çözülmesi adına Birlik için oldukça önem arz etmektedir. Her yıl düzenli olarak yayımladığı raporları, spesifik tematik alanlara ilişkin yaptığı araştırma ve anket çalışmaları, el kitapları aracılığıyla birçok kurumu beslemektedir.

THA, faaliyetleri sayesinde adeta AB genelinde insan haklarının mevcut durumunun an be an fotoğrafını çekmekte ve elde ettiği veri ve bilgileri geleceğe yönelik politikaların oluşturulması ve gerekli tedbirlerin alınması maksadıyla ilgili AB kurumları ve üye devletler ile paylaşmaktadır. Söz konusu bu veriler AB'nin gelecekteki temel haklar anlayışı ve uygulamalarının gelişimine nesnel ve güvenilir bir dayanak oluşturabilmekte ve Birlik bu gerçekler çerçevesinde temel haklar farkındalığını geliştirme imkânına sahip olabilmektedir.

Bunların yanında, çalışmada THA'ya yöneltilen birçok eleştiri çürütülmeye çalışılmış olmakla birlikte THA'nın yetkisinin sınırlandırıldığına ilişkin bir takım görüşlere hak verilmiştir. Nitekim THA Müdürü de yetki konusunda ileri sürülen eleştiriler karşısında THA'ya yönelik bir genişletilme yapılabileceğini ifade etmiştir.³⁸³ Ayrıca konuya yönelik olarak müdür O'Flaherty, an itibarıyla ellerinde fazlasıyla yetkinin olduğunu, önemli olanın bunu tartışmak yerine (geçici olarak konunun ertelenmesi gerektiğini ifade ederek) var olan sorunlara yoğunlaşmak olduğunu belirtmiştir. Bu noktada her ne kadar yetki konusundaki sınırlandırmalar mevcut olsa da ve THA'ya daha geniş yetkiler verilmesi halinde daha verimli sonuçlar elde edilebilecekse de, bunları tartışmakla geçirilecek zaman kaybı yerine, süregelen insan hakları ihlallerini durdurma ve önleme adına çalışmalar yapılmasının, THA'nın "temel haklar korumasının sağlanmasına yardımcı rolünü" sürdürmesi adına önemli olduğunu belirtmiştir.³⁸⁴

Nitekim THA'nın 10. yılına hitaben düzenlediği sempozyumda gerek müdür gerekse diğer THA uzmanlarının dikkat çektiği üzere güncel sorun THA'nın yetersiz olup

³⁸³ 28 Şubat 2017 tarihli "FRA 10 Years Anniversary Symposium" isimli sempozyumu sırasında Direktör tarafından dile getirilmiştir.

³⁸⁴ Ibid.

olmadığı hususundan çok, genel olarak AB'ye ilişkin olduğudur. Söz konusu sempozyumun ana teması olan "günümüzde AB içerisinde temel haklara ilişkin krizle karşı karşıya mıyız?" sorusuna Manfred Nowak 2. Dünya savaşından sonraki en derin krizde olduğunu, bu krizin sadece AB ile sınırlı kalmayıp dünyanın farklı devletlerinde de geçerli olduğunu belirtmiştir. Bunun yanında özellikle "dayanışma" kavramı üzerinde bir kez daha durulmuştur. Genel olarak tarihten ders alınması gerektiği hatırlatılmış; bu noktada özellikle mülteci sorunu, eşitsizlik, yoksulluk ve sosyal haklar alanındaki problemlere parmak basılmıştır.

Ayrıca söz konusu sempozyumda THA'nın kuruluşundan bu yana geçen 10 yıl içerisindeki en büyük başarısının ne olduğu sorusuna ilişkin olarak Nowak, THA'nın kanıt odaklı insan hakları çalışmalarını AB'yle tanıştırması yanıtını vermiştir. O'Flaherty ise Divan içtihatlarının ve antlaşma metinlerinin yanında THA'nın insan hakları korumasına farklı bir boyut getirdiğinden, görünürlük kazandırdığından bahsetmiştir. Nitekim THA'nın geçmiş ve gelecek yıllardaki bütün başarısının Avrupa Birliği'nin bir başarısı olarak algılanması gerektiğini ifade etmiştir.

Avrupa düzeyinde insan hakları koruması meselesine tabiri caizse kuş bakışı ile bakan THA, tespit ettiği sorunlara yönelik, kanıt odaklı bilgi ve verilerle sağladığı uzmanlık ile birlikte kurduğu platform ve ağlarla koordinasyon ve işbirliği konusunda anahtar konumda bulunan, sivil toplumun sesini daha geniş platformlarda duyulmasını sağlayacak, AB için önemli ve gerekli konumdaki yegâne insan hakları kurumudur. THA kendisine AB kurumları ve üye devletler üzerinde daha çok baskı kurmasını sağlayacak şekilde daha çok yetki verilmesi halinde (güncel sorun çözümleri ve temel haklar korumasının sağlanmasına ilişkin) çok daha etkin olma potansiyelini elinde bulundurmaktadır. Nitekim bu husus doktrinde genel olarak; iyi bir şekilde dizayn edilmiş, bilgi ve veri toplayıcı, danışman niteliğinde, ağ koordinasyonunu sağlayan role sahip bir mekanizmanın, iyi kaynaklara sahip olduğunda ve politik olarak desteklendiğinde yönetimde bilgi ve tavsiye verici ve de ikna edebilecek potansiyel güce

sahip olacağı şeklinde belirtilmiştir.³⁸⁵

Özellikle farkındalık, birbirlerini ve arka planda kalan insanları dinlememe³⁸⁶ gibi sorun çözümünde kilit unsurlara yönelik mevcut problemleri çözememiş Birliğe yardımcı olacak en önemli kurumlardan biri hem ulusal, hem uluslararası kurumlar, hem de sivil toplumla işbirliği içerisinde bulunan Temel Haklar Ajansı'dır. Dolayısıyla AB'nin insan hakları politikası ve işleyişine yönelik birçok sorunu olduğu düşünüldüğünde THA'ya yönelik iyileştirmeler ile THA'nın faaliyetleri çok daha etkin ve bilinir hale getirilebilecektir. Bunun yanında insan hakları korumasının sağlanmasına yardımcı olma adına THA'nın üstlendiği rolde daha verimli olması sağlanacak, genel olarak AB'nin bu durumdan kazanımı büyük olacaktır.

³⁸⁵ Grainne de Búrca, "New Modes of Governance and the Protection of Human Rights" in Philip Alston and Olivier de Schutter (eds.), *Monitoring Fundamental Rights in the EU - The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Hart Pub., Oxford and Portland, p. 25-36, 2005, s.36.

³⁸⁶ 28 Şubat 2017 tarihli "FRA 10 Years Anniversary Symposium" isimli sempozyum sırasında Müdür Michael O'Flaherty tarafından dile getirilmiştir.

KAYNAKÇA

Davalar

C-1/58, *Stork v ECSC High Authority* ECLI:EU:C:1959:4.

C-40/64, *Marcello Sgarlata and others v Commission of the EEC*, ECLI:EU:C:1965:36.

C-1/58, *Stork v ECSC High Authority* ECLI:EU:C:1959:4; Birleştirilmiş Dava C-36, 37, 38/59 ve 40/59 *Präsident Ruhrkolen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH and I. Nold KG v High Authority of the European Coal and Steel Community* ECLI:EU:C:1960:36.

C-40/64, *Marcello Sgarlata and others v Commission of the EEC*, ECLI:EU:C:1965:36.

C-29/69, *Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt*, ECLI:EU:C:1969:57.

C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114

C-183/73, *Frontini v. Ministero delle Finanze*, 27 Aralık 1973.

C-11/7, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 29 Mayıs 1974.

C- 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities* ECLI:EU:C:1974:51.

C- 36/75, *Roland Rutili v Ministre de l'intérieur*, ECLI:EU:C:1975:137.

C- 43/75, *Gabrielle Defrenne v Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, ECLI:EU:C:1976:56.

C- 44/79, *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:1979:290.

C-126/81, *Wiünsche Handelsgesellschaft v Federal Republic of Germany*, ECLI:EU:C:1982:144.

C-36, 37, 38/59 ve 40/59 *Präsident Ruhrkolen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH and I. Nold KG v High Authority of the European Coal and Steel Community* ECLI:EU:C:1960:36.

C-50-58/82, *Productores de Música de España (Promusicae) v Telefónica de España SAU*, ECLI:EU:C:2007:454.

C-617/10, *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105

Resmi Belgeler

Avrupa Brüksel Konseyi Kararları,
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/78364.pdf (Erişim: 19 Mart 2018)

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (2000/C 364/01)

BM Paris Prensipleri, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/717Paris-Prensipleri.pdf> (Erişim: 19 Mart 2018)

Committee on Legal Affairs and Human Rights, **Parliamentary Assembly**, 31 Ocak 2005, Paragraf 10, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10776&lang=EN> (Erişim:19 Mart 2018)

Council Regulation(EC), Official Journal of the European Union, No 168/2007,15 February 2007.

Council Regulation (EC) No 1035/97 of 2 June 1997 establishing a European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Official Journal L 151 , <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31997R1035> (Erişim:19 Mart 2018)

European Parliament, (Joint Declaration) the Council and the Commission, "Concerning the Protection of Fundamental Rights and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms", [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31977Y0427\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31977Y0427(01)&from=EN)

Schumann Bildirisi, <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-391-en.pdf>

Treaty of Lisbon, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>

Kitaplar

Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı, "Avrupa Ayrımcılık Yasağı Hukuku El Kitabı, Avrupa Ayrımcılık Yasağı Hukukunun Tanıtımı: Bağlam, Evrim ve Başlıca İlkeler", 2010.

Avrupa Birliği, "Açıklamalarla Avrupa Birliği, Avrupa Birliği Nasıl Çalışır? ", Lüksemburg, Avrupa Birliği Yayınlar Ofisi, 2013.

Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı ve Avrupa Konseyi, Sığınma, Sınırlar ve Göç ile İlgili Avrupa Hukuku El Kitabı, Lüksemburg, Avrupa Birliği Yayınlar

Ofisi,2014

Alston Philip, The EU and Human Rights, London, Oxford University Press, 1999.

Alston Philip ve de Schutter. "Monitoring Fundamental Rights in the EU: The Contribution of the Fundamental Rights Agency - Essays in European Law", Oxford, Hart Publishing, 2005.

Tezcan, Ercüment. Avrupa Birliği Hukuku'nda Birey, İstanbul, İletişim Yayınları, 2002.

Tezcan, Ercüment. "Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku", USAK Yayınları, 2005.

Tezcan, Ercüment ve İlhan Aras (Ed.), Avrupa Birliği'nde Karar Alma Mekanizması, Yardımcı Organlar ve Ajanslar, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2013.

Kaczorowska, Alina. "European Union Law", Routledge Yayınevi, 2009.

Keskin, M. Hakan. "Mitos'tan Lizbon'a Avrupa Birliği El Kitabı", Seçkin Yayıncılık, 2015.

Peers Steve, Tamara Hervey, Jeff Kenner ve Angela Ward (ed.), "The EU Charter of Fundamental Rights", Hart and Beck Pubs, 2014.

Reçber, Kamuran. "Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinleri", 2. Baskı, Dora Yayınları, 2013.

Rittberger, Berthold ve Wonka, Arndt."EU Agencies", Jeremy Richardson ve Sonia Mazey (ed), Fourt Edition, Routledge Yayınevi, London, 2006.

Makaleler

Arsava Füsün. "Avrupa Temel Haklar Şartı, Avrupa Birliği'nin Avrupa İnsan Hak ve Özgürlükleri Konvansiyonuna Katılması, Hukuki Dayanaklar, Hukuki Sorunlar ve Hukuki Sonuçlar", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl:4, Sayı:14, Temmuz 2013, (87-121)

Atanassov, Nikolai. "Accountability of EU Regulatory Agencies", March 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/549017/EPRS_A TA\(2015\)549017_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/549017/EPRS_A TA(2015)549017_EN.pdf) (Erişim:19 Mart 2018)

Barbieri, Dario Bellè, Nicola Fedele, Paolo ve Ongaro, Edoardo, "Determinants of Autonomy of European Union Agencies", SDA Bocconi, Milan Italy, Paper for the 6th meeting of COST Action IS0601, "Comperative Research into Current Trends in Public Sector Organization- CRIPO", 27-28 Mayıs 2010, Cluj, Romana.

https://soc.kuleuven.be/io/cost/act/paper/2010/BarbierBelleiFedeleOngaro_2010%20Cluj.pdf (Erişim: 19 Mart 2018)

- Beck, Gunnar. "The German Constitutional Court versus the EU: Self Assertion in Theory and Submission in Practice – Euro Aid and Financial Guarantees., Part1", 2011, <https://eutopialaw.com/2011/10/24/%E2%80%9Cthe-german-constitutional-court-versus-the-eu-self-assertion-in-theory-and-submission-in-practice-%E2%80%93-euro-aid-and-financial-guarantees-part-1/> (Erişim: 19 Mart 2018)
- Belin, İrem. "Avrupa Birliği'nde İnsan Hakları Gelişimi", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Avrupa Birliği Hukuku Programı Yüksek Lisans Tezi, 2007.
- Bilgin, Ahmet Burak. "Avrupa Birliği'nde İnsan Haklarının Gelişimi ve Korunması", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul, 2015.
- Bilgin, Ahmet Burak. "Avrupa Birliği Hukukunda Hukukun Genel İlkeleri", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. LXXIV, S. 1, 2016.
- Bilgin, Aslı. "Divan'ın İkilemi: Temel Haklar ve Temel Özgürlükler Arasında Denge? ", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 1, 2011, 2012.
- BM, "National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities", Newyork and Geneva, 2010, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf (Erişim:19 Mart 2018)
- Bunyan, Tony. "Does the EU need a “Fundamental Rights Agency”?, Statewatch , s.1, <https://www.statewatch.org/news/2005/apr/ep-hra.pdf> (Erişim:19 Mart 2018)
- Busuioc, Madalina ve Groenleer, Martijn. "Wielders of Supranational Power? The Administrative Behaviour of the Heads of European Union Agencies", Paper presented at the ECPR Standing Group on Regulatory Governance '(Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism, Consequences of Three Decades of Privatization and Market Liberalization', Utrecht, 5-7 June, 2008, <http://www.regulation.upf.edu/utrecht-08-papers/mbusuioc.pdf> (Erişim:19 Mart 2018)
- Chiti, Edoardo. "European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment", *European Law Journal*, Vol. 19, No. 1, January 2013, pp. 93–110.
- Çavuşoğlu, Naz. "Avrupa Birliği ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi: Katılım Meselesi", http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg22/naz.pdf

(Erişim:19 Mart 2018)

Değer, Ahmet Ozan. "Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Arasında Yargı Yetkisinin Kullanılmasında İşbirliği", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008.

De Búrca, Grainne. "New Modes of Governance and the Protection of Human Rights" in Philip Alston and Olivier de Schutter (eds.), *Monitoring Fundamental Rights in the EU - The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Hart Pub., Oxford and Portland, p. 25-36, 2005.

De la Rochere, Jacqueline Dutheil. "Challenges for the Protection of Fundamental Rights in the EU at the Time of The Entry into Force of the Lisbon Treaty", 33/6 *Fordham International Law Journal*, 1776-1799, 2011.

De Schutter, Olivier. "The Two Europes Of Human Rights: The Emerging Division of Tasks Between The Council of Europe And The European Union In Promoting Human Rights In Europe", 509-561, 2008

De Schutter, Olivier. "The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential", *Research Gate*, May 2009
https://www.researchgate.net/publication/290832751_The_EU_Fundamental_Rights_Agency_Genesis_and_Potential, (Erişim:18 Ekim 2017)

Dicosola, Maria. "The Interaction between EU and National Law in Italy", *The Theory of "Limits"and "Counter-Limit, Comparing Constitutional Adjudication A Summer School on Comparative Interpretation of European Constitutional Jurisprudence 2nd Edition – 2007*,
<http://www.jus.unitn.it/cocoa/papers/PAPERS%202nd%20PDF/Interaction/Italy-interaction.pdf> (Erişim:19 Mart 2018)

Duff, Andrew. "EU Accession to the ECHR: What to Do Next, Union Meets Convention: How to Move On with the Accession after CJEU Opinion 2/13",
<http://verfassungsblog.de/eu-accession-to-the-echr-what-to-do-next-2/> (Erişim: 19 Mart 2018)

Efe, Haydar. "Avrupa Birliği'nde İnsan Hakları Gelişimi", **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 5, 47-67, Bahar 2010.

European Ombudsman, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press/introduction.faces> (Erişim: 19 Mart 2018)

European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, "Handbook on European Law relating to access to Justice", Luxembourg: Publications Office of European Union, 2016.

- European Union Agency for Fundamental Rights, "Fundamental Rights Report 2016", Luxembourg: Publications Office of European Union, 2016.
- European Union Agency for Fundamental Rights, "Asylum and migration into the EU in 2015", Luxembourg: Publications Office of European Union, 2016.
- European Parliament, Directorate-General For External Policies Policy Department, "The Role of Regional Human Rights Mechanisms", 2010, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/410206/EXP_O-DROI_ET\(2010\)410206_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/410206/EXP_O-DROI_ET(2010)410206_EN.pdf) (Erişim:19 Mart 2018)
- Ferraro Francesca ve Carmona Jesús. Fundamental Rights in the European Union, "The role of the Charter after the Lisbon Treaty", European Parliamentary Research Service, 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/554168/EPRS_IDA\(2015\)554168_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/554168/EPRS_IDA(2015)554168_EN.pdf) (Erişim Tarihi:19 Mart 2018)
- Fyhr, Kim. "Making Fundamental Rights A Reality In EU Legislative Process", Ex ante Review of Proposals for EU Legislative Measures for their Compatibility with the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Faculty of Law University of Helsinki Helsinki, Finland, 2016.
- Georgiadis, Eleftherios. "The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights", KU Leuven LL.M. in International and European Public Law International Law from a European Perspective, Leuven, Ocak 2016, https://www.academia.edu/26559912/The_accession_of_the_European_Union_to_the_European_Convention_on_Human_Rights (Erişim:19 Mart 2018)
- Gözel, Kadir Akın. "Yeni Kamu Yönetimi Nedir? ", **Türk İdare Dergisi**, www.tid.gov.tr/makaleler/kagoze.doc (Erişim:19 Mart 2018)
- Groenleer, Marinus Leendert Pieter. "The Autonomy of European Union Agencies, A Comparative Study of Institutional Development", Eburon Academic Publishers, 2009, <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/14519/Finale%20versie%20proefschrift%20Groenleer.pdf?sequence=3> (Erişim:19 Mart 2018)
- Haktankaçmaz, M.İlker. "İnsan Haklarının Korunması Avrupa Birliği İçin Gerçekten Önemli mi? ", **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 28, s. 1-22, 2010.
- Kaya, Nimet Özge. "Bir İnsan Hakları Örgütü Olarak Avrupa Birliği", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı Uluslararası İlişkiler Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2008.

Metin Yüksel. "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 57-4.

Metin Yüksel ve Uz Abdullah, "Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı", 1029-1046.
<http://www.ayk.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/MET%C4%B0NY%C3%BCksel-UZ-Abdullah-AVRUPA-B%C4%B0RL%C4%B0C4%9E%C4%B0-TEMEL-HAKLAR-AJANSI.pdf>, (Erişim:21 Mart 2018)

Mindek, Can. "Federal Almanya Anayasa Mahkemesinin Lizbon Antlaşması Kararı", İktisadi Kalkınma Vakfı, 1 Temmuz 2009,
http://ikv.org.tr/images/upload/data/files/1-federal_almanya_anayasa_mahkemesi-can_mindek-temmuz_09.pdf (Erişim:19 Mart 2018)

Oğuşgil, Atilla. "Avrupa Birliği Yolunda Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun Birleşmiş Milletler Paris Prensipleri Işığında Değerlendirilmesi", **Billig**, Yaz 2015 / sayı 74 175-198.

Oğuşgil, Atilla. "AB Temel Haklar Ajansı'nın İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesindeki Rolü ve Etkinliği", 9(35) Uluslararası Hukuk ve Politika 57-84, 2013.

Orator, Andreas, "The Competence Entanglements of the EU Fundamental Rights Agency", Draft version, 7 February 2010,
https://www.academia.edu/20252925/The_competence_entanglements_of_the_EU_Fundamental_Rights_Agency (Erişim:19 Mart 2018)

Stefanović, Andrej. "Fundamental Human Rights in The European Union", Zbornik Nova Naučna Edukativna Misao, 21-23, (2014)
https://www.academia.edu/29135636/Fundamental_Human_Rights_in_the_European_Union (Erişim Tarihi:19 Mart 2018)

Supremacy of the european union law, <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/european-law/supremacy-of-the-european-union-law.php> (Erişim: 19 Mart 2018)

Takis, Athanassios. "Agencies in the Institutional Landscape of the European Union", 2015,
https://www.academia.edu/16986699/Agencies_in_the_institutional_landscape_of_the_European_Union (Erişim: 19 Mart 2018)

Tangör, Burak. "Avrupa Birliğinde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:3 Sayı:1, 2001, 233-248.

Tannelie Blom ve Valentina Carraro, "An Information Processing Approach to Public Organizations: The Case of the European Union Fundamental Rights Agency",

European Integration Online Papers, ISSN 1027-5193, 2014.

- Taşdemir Hakan ve Bağbaşıoğlu Arif. "Avrupa Birliği Hukuk Düzenindeki İnsan Hakları Anlayışına Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın Getirdikleri", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 9/3(2007).
- THA, "Between Promise and Delivery: 10 Years of Fundamental Rights in the EU", <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017> (Erişim:28 Aralık 2017)
- THA, Opinion of the Management Board of the EU Agency for Fundamental Rights on a new Multi-annual Framework (2018–2022) for the agency, Vienna, 12 February 2016, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/mb-opinion-maf-2018-2022_en.pdf (Erişim:19 Mart 2018)
- Toggenburg, Gabriel N. ve Kjaerum, Morten. "The Fundamental Rights Agency and Civil Society: Reminding the Gardeners of their Plants' Roots", **European Diversity and Autonomy Papers** (EDAP), 02/2012, http://webfolder.eurac.edu/EURAC/Publications/edap/2012_edap02.pdf (Erişim:19 Mart 2018)
- Toggenburg, Gabriel N. ve Grimheden, Jonas. "Upholding Shared Values in the EU: What Role for the EU Agency for Fundamental Rights", **JCMS 2016**, pp. 1–1, DOI: 10.1111/jcms.12404.
- Toggenburg, Gabriel N. "The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or Guiding Star?", *Swp Comments* 5, March 2007,
- Toggenburg, Gabriel N. "The role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the "Sex of Angels" or Improving Europe's Human Rights Performance?", Reprinted from *European Law Review* Issue 3, Sweet & Maxwell Limited 100 Avenue Road Swiss Cottage London NW3 3PF (Law Publishers), 2008.
- Türkoğlu, Özlem. "Avrupa İnsan hakları Sözleşmesinin Avrupa Birliği Hukukuna Etkisi", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilim Dalı, Avrupa Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2012.
- United Nations Human Rights Office of High Commissioner, Europe Regional Office, "The European Union and International Human Rights Law", http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/EU_and_International_Law.pdf (Erişim:19 Mart 2018)
- Uygar Tul, "Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık", <http://www.siyasalhayvan.com/wp-content/uploads/2015/03/3-PDF-%C3%9C%C3%A7%C3%BCnc%C3%BC-B%C3%B6l%C3%BCm-Avrupa-Ombudsman%C4%B1.pdf> (Erişim:19 Mart 2018)

Von Bogdandy, Armin. "The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: The Legal Framework and Some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law" Unidem Seminar "Definition and Development of Human Rights and Popular Sovereignty in Europe", Frankfurt am Main, Germany, (15-16 Mayıs 2009), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UD\(2010\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UD(2010)010-e) (Erişim:19 Mart 2018)

Von Bogdandy, Armin. "The European Union As A Human Rights Organization? " Human Rights and The Core of The European Union, Common Market Law Review 37: 1307–1338, 2000.

Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı,
http://www.dkbb.gov.tr/upload/dosyalar/Kamu_Y__netiminde___a___da___Ya_kla___mlar_3.pdf (Erişim: 19 Mart 2018)

Yıldız, Fatma. "Avrupa Birliği'nde Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı İle Mücadele", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008.

Elektronik Kaynaklar

Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi,
http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/429/PresentationTR_72906.pdf (Erişim:19 Mart 2018)

European Comissions, "European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations", https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en (Erişim:19 Mart 2018)

Euoropean Council, The Stockholm Programme — "An Open And Secure Europe Serving and Protecting Citizens", Official Journal of the European Union, 4 Mayıs 2010,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF> (Erişim:19 Mart 2018)

European Union Agencies Network, Welcome speech,
<https://euagencies.eu/assets/files/welcome-speech.pdf> (Erişim:19 Mart 2918)

THA, <http://fra.europa.eu/>

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, <http://www.ohchr.org> (Erişim:19 Mart 2018)