

AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR AJANSI'NA DAİR SİSTEMSEL EKSİKLİKLER

Mustafa T. KARAYİĞİT*
Göksu ÖZCEVİZ**

Özet

10 yılı geride bırakan Temel Haklar Ajansı (Ajans) Avrupa Birliği'nin (AB) özel olarak temel haklar konusuyla müstakil yegâne kurumu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ajans AB'nin organ, kurum, ofis, ajanslarına ve AB hukukunu uygularken Üye Devletlere, temel haklara uyulması hususunda, temel haklara ilişkin olarak yardım ve uzmanlık sağlama amacı doğrultusunda görevlerini yerine getirmektedir. Faaliyete başladığı 2007 tarihinden itibaren görüşleri, raporları, sonuçları, el kitapları, anket şeklindeki araştırmaları ve benzeri çalışmaları ile AB çapında temel haklar konusuna eğilen Ajans, kuruluş aşamasından başlamak üzere birçok eleştirinin odak noktası olmuştur. Bu eleştirilerden bazıları, kuruluşunun akademik bir fikir olarak ortaya atıldığı 90'lı yılların sonundan günümüze kadar hala varlığını sürdürmektedir. Makalenin ana teması, söz konusu eleştiriler kapsamında Ajans sistemindeki eksikliklerin tespitidir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı, Temel Haklar, Ajans'a İlişkin Sistemsel Eksiklikler

Deficiencies in the System of the European Union Agency for Fundamental Rights

Abstract

The European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), which was established 10 years ago, is the only body of the European Union, which is concerned specifically with fundamental rights issue. 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 in order to fully respect fundamental rights. Since its inception in 2007, the Agency, which deals with fundamental rights across the

* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Avrupa Birliği Enstitüsü.

**Yüksek Lisans Öğrencisi, Marmara Üniversitesi Avrupa Birliği Enstitüsü.
Makalenin Gönderilme Tarihi: 5/2/2018 Kabul Edilme Tarihi: 20/2/2018

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, within the context of such critics, is to identify deficiencies in the system of the Agency.

Keywords: *European Union Agency for Fundamental Rights, Fundamental Rights, Deficiencies in the System of the European Union Agency for Fundamental Rights*

Giriş

Roma Andlaşması'nın ilk amacı temel hakların korunması değil, ortak Avrupa geleceği adına ekonomik bir entegrasyon sağlamadır. Birlik zamanla siyasal entegrasyona evrilmiş ve bu çerçevede temel haklar diğer alanların yanında AB hukukunun önemli bir parçası olarak gelişme göstermiştir. Birlik içerisindeki insan hakları koruması öncelikle Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) içtihatları sayesinde geliştirilmiş, daha sonra birincil hukukta kodifiye edilerek hukuki temelini güçlendirmiştir. ABAD başta yetkisiz olduğunu öne sürerek ve Topluluk hukukunun önceliğini-üstünlüğünü vurgulayarak ulusal anayasalarda yer alan temel hakların korunması noktasında müdahaleden kaçınmıştı.¹ Ancak zamanla gerek AB hukukunun üstünlüğünün üye devlet hukuk sistemlerinde muhafazası, gerekse AB hukuk düzeninin özerkliğinin korunması adına, üye devlet anayasa hukuku ortak geleneklerinde ve Üye Devletlerin akdettiği uluslararası andlaşmalarda varlık bulan insan haklarının Topluluk hukukunun genel ilkelerinden olduğunu ve Topluluk tasarruflarının hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde yargısal denetime tabi olduğunu kabul etmeye yönelik içtihat² oluşturmaya başlamıştır. Yani bir bakıma AB'de temel haklar korumasının ilk aşamada bir amaç niteliğinde değil, bir araç niteliğinde olduğu izlenimi edinilmektedir.

Temel haklar, ayrıca Maastricht Andlaşması'yla beraber birincil hukukta da yer bulmaya başlamıştır. Lizbon Andlaşması'yla beraber AB Temel Haklar Şartı'na birincil hukuk değeri kazandırılmış içtihat kodifiye edilmiş ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne AB'nin katılımı hem bir yetki, hem de görev olarak belirlenmiştir.

¹ Dava 1/58 *Stork v ECSC High Authority* ECLI:EU:C:1959:4; Birleştirilmiş Davalar 36, 37, 38/59 ve 40/59 *Präsident Ruhrkohlen-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 40/64 *Marcello Sgarlata and others v Commission of the EEC* ECLI:EU:C:1965:36.

² Dava 29/69 *Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt* ECLI:EU:C:1969:57; Dava 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* ECLI:EU:C:1970:114.

Divan içtihatları ve kurucu andlaşmalar yanında AB organlarının bireysel ve kolektif çalışmaları da Birlik içerisindeki insan hakları gelişimine ivme kazandırmıştır. Ortak deklarasyon ve harici yapılan açıklamalar yanında devlet ve hükümet başkanları nezdinde yapılan açıklamaların da gelişmelere katkısı olmuştur.

Bunun yanında AB içerisinde temel haklar alanının gelişimine dönemin konjonktürünün de pozitif etkisi olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır. 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılması, iki kutuplu dünya düzeninin sona ermesi³ gibi politik olaylar başlangıçta Birlik içerisinde genel bir prensip bağlamında gelişen temel haklar korumasına daha farklı bir açıdan bakılmasını sağlamış, Birliğe üye olma (Kopenhag) kriterlerinde yer almasına yol açmıştır.

Fakat her ne kadar insan hakları alanı içtihat, kurucu andlaşmalar ve AB organlarının çalışmaları sayesinde genişletilip geliştirilse de söz konusu önemli düzenlemelerin yanında pratikteki işleyişe yardımcı bir takım mekanizmaların da olması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, insan hakları politikasına yönelik yargısal denetim sistemi tek başına yeterli değildir ve insan hakları korumasına ilişkin idari ve politik kurumlara ihtiyaç duyulmaktadır.⁴ Nitekim temel haklar korumasının sacayağını bir yanda temel haklar kapsamında oluşturulan hukuk kuralları, diğer yanda ise bu hakların uygulanıp uygulanmadığı noktasında gözlemci mekanizmalar ve ihlal kapsamında denetimi sağlayacak kurumlar oluşturmaktadır.⁵

Bu husustaki ihtiyaç Maastricht Andlaşması'ndan beri doktrinde sıklıkla dile getirilmiş, insan haklarına saygı duyulmasının bir görev olarak addedilmesinin ardından, pratikte özel olarak insan hakları koruması üzerine çalışan bir mekanizmanın üretilmesindeki eksiklik eleştiriye tabi tutulmuştur.⁶

Günümüzde AB, pratikteki işleyişe yardımcı olacak nitelikte belli başlı insan hakları mekanizmalarına sahiptir. Bu bağlamda AB Parlamentosu, AB düzeyinde insan hakları korumasına ilişkin mekanizmaları geniş bir şekilde

³ İ. Haktankaçmaz, "İnsan Haklarının Korunması Avrupa Birliği İçin Gerçekten Önemli mi?," *İnsan Hakları Yıllığı* 28 (2010): 2.

⁴ A. von Bogdandy ve J. von Bernstorff, "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," *Common Market Law Review* 46 (2009): 1035–1068.

⁵ N. Kaya, "Bir İnsan Hakları Örgütü Olarak Avrupa Birliği" (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2008): 31.

⁶ A. Stefanović, "Fundamental Human Rights in The European Union," *Zbornik Nova Naučna Edukativna Misao*(2014): 21-23.

ele almakta, bu yapı içerisinde AB organları, ABAD, Temel Haklar Ajansı ve Avrupa Ombudsmanı'nı dâhil etmektedir.⁷ Bu doğrultuda Parlamento, her AB organ ve kurumunun gücü ve yetkisi doğrultusunda insan hakları korumasında yer aldığını, özellikle kendisinin AB düzeyinde ve dış ilişkilerde insan hakları korumasına yönelik temel bir rol üstlendiğini belirtmiştir. Nitekim Parlamento bünyesindeki Özgürlükler, Adalet ve İçişleri Komitesi (LIBE), İnsan Hakları Alt Komitesi (DROI) ve Demokrasi ve İnsan Hakları için Avrupa Aygıtı (EIDHR) insan hakları ve temel özgürlüklere ilişkin çalışmalar yürüten birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı zamanda AB Zirve Konseyi de dış politikaya ilişkin olarak temel haklar korumasına ilişkin kılavuzlar (Human Rights Guidelines) yayınlamaya çalışarak konuya dikkatlerin çekilmesini sağlamaktadır.⁸

İhtisas kurumları çerçevesinde daha dar bir şekilde AB insan hakları mekanizmalarına bakıldığında ise karşımıza AB Temel Haklar Ajansı ve Avrupa Ombudsmanı çıkmaktadır. 2000-2006 yılları arasında varlık gösteren Temel Haklar Bağımsız Uzmanlar Ağı da bu mekanizmalar arasında tarihi bir kategori olarak ele alınabilir. Bu bağlamda ulusal düzeyde farklı isimler altında varlık gösterse de, genellikle "İnsan Hakları Kurumu" (Human Rights Institution) olarak adlandırılan mekanizmaların AB düzeyindeki izdüşümü Temel Haklar Ajansı olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim Ajans'ın oluşturulma sürecine bakıldığında halihazırdaki ulusal insan hakları kurumlarından esinlendiği görülmektedir. Dönemin AB Parlamentosu LIBE Raportörü Joke Swiebel tarafından 24 Mart 2005 tarihli Çalışma Dökümanı'nda açıkça, ilham almak amacıyla ulusal insan hakları mekanizmalarına bakılmasının yararlı olacağını belirtilmesi ve Ajans Kurucu Tüzüğü önsözünde Birleşmiş Milletler'in (BM) insan hakları kurumları için düzenlediği Paris Prensiplerine atıf yapılması bunu kanıtlar niteliktedir.⁹ Fakat her ne kadar Temel Haklar Ajansı ulusal düzeydeki insan hakları kurumlarına benzer nitelikte bir örnek olarak gösterilebilirse de, iki kurum arasında bariz farklılıkların da bulunduğu ifade edilmesi gerekir.

⁷ Avrupa Parlamentosu (Directorate-General for External Policies Policy Department), *The Role of Regional Human Rights Mechanisms* (Belgium, European Parliament, 2010), Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, [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).

⁸ Kaya, "Bir İnsan Hakları Örgütü Olarak Avrupa Birliği," 119.

⁹ M. Nowak, "The Agency and National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights" içinde *Monitoring Fundamental Rights in the EU - The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, eds. Philip Alston ve Olivier de Schutter (Oxford and Portland, Hart Publishing, 2005), 92.

Bu çerçevede makale, insan hakları mekanizmasının önemli bir sacayağı olan Ajans'ın sistemsel eksiklerini irdelemektedir. Öncelikle Ajans'ın oluşturulma süreci, Ajans'ın yapısı ve hukuki altyapısı, temel haklar Ajansı'nın amaç, görev ve yetkisi incelendikten sonra söz konusu eksiklikler analiz edilecektir.

I. Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı'nın Oluşturulma Süreci

Ajans'ın kurulması, insan haklarına ilişkin ex-post yargısal denetime tamamlayıcı mahiyette ex-ante denetim için bağımsız idari insan hakları kurumlarının oluşturulması ile temel haklar korumasında negatif entegrasyon modelinden pozitif entegrasyon modeline geçiş eğilimlerinin bir sonucudur. Aynı zamanda Paris İlkeleri¹⁰ doğrultusunda yargının tek başına insan haklarına tam riayetin sağlanması noktasında yetersiz kaldığı ve dolayısıyla insan haklarına tam riayetin bağımsız idari kurumlarla takviye gerektirdiği mütalaasına da dayanır.¹¹ Bu çerçevede Ajans, AB'de o zamana dek insan hakları ihlallerine karşı sergilenen ex-post reaktif tavrın, insan haklarını teşvik eden ex-ante proaktif tavrı da kapsayan bir yaklaşıma evrilmesini simgelemektedir.¹² Ayrıca Ajans'ın, AB'de yönetişimin yeni modellerine yönelik bir eğilim ekseninde yeni bir yönetim aracı olduğu şeklinde değerlendirmelere de katılmak gerekir.¹³ Zira söz konusu yeni yönetim modelinde, klasik Topluluk metodundan farklı olarak, AB kurumlarının daha verimli olmasını sağlama adına monolitik yapı yerine birden fazla kurum tercih edilmektedir ve bu kurumların farklı derecelerde otonomiye sahip olduğu bir düzen söz konusudur.¹⁴

Ajans'ın oluşturulma sürecine bakıldığında, böyle bir kurumun kurulmasının kararlaştırılmış politik bir stratejiye değil¹⁵ 1990'lı yılların

¹⁰ The UN General Assembly, "Principles Relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)", Resolution 48/134 of 20 December 1993, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>.

¹¹ von Bogdandy ve J. von Bernstorff, "The EU Fundamental Rights Agency" ve A. Hinarejos, "Missed Opportunity: The Fundamental Rights Agency and the Euro Area Crisis," *European Law Journal* 22, no 1 (2016): 61-73.

¹² G. Toggenburg, "The Role of the New EU Fundamental Rights Agency: Debating the "Sex of Angels" or Improving Europe's Human Rights Performance?," *European Law Review* 33 (2008): 385-398.

¹³ B. Sokhi-Bulley, "The Fundamental Rights Agency of the EU: A New Panopticism," *Human Rights Law Review* 11, no 4 (2011): 683-706.

¹⁴ B. Barbieri et.al., "Determinants of Autonomy of European Union Agencies", (COST Action IS0601, "Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization – CRIPO" altıncı toplantısında sunulan tebliğ, Romanya), Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, https://soc.kuleuven.be/io/cost/act/paper/2010/BarbierBelleiFedeleOngaro_2010%20Cluj.pdf.

¹⁵ Toggenburg, "The Role of the New EU Fundamental Rights Agency".

sonunda ortaya atılmış akademik bir fikre dayandığı görülür. Alston ve Weiler'in 1999 yılında basılan "AB ve İnsan Hakları" kitabından esinlenilerek Sages Komitesi (Comité des Sages) tarafından hazırlanan¹⁶ 2000 Yılına Ait Avrupa Birliği İçin İnsan Hakları Gündemine" ilişkin olarak taslak raporda, Birlik içerisinde insan hakları konusunda bir izleme merkezi kurulmasına yönelik teklif sunulmuştur.¹⁷

Alston ve Weiler'in çalışmalarında bu tarz bir mekanizma kurulmasını istemelerinin temelinde, bu mekanizmalar sayesinde Birliğin, insan hakları ihlallerine karşı daha önleyici bir yaklaşım sağlamasını teşvik edebileceği düşüncesi yatmaktadır. Aynı zamanda insan haklarının post hoc gözlemlenme ve denetlenmesinin yerine ilgili kurumları uyaran bir mekanizma oluşturulması düşüncesinin varlığından da söz etmek gerekir.¹⁸ Bu düşünceye göre her ne kadar Üye Devletler insan hakları korumasına yönelik faaliyetlerde bulunsalar da nihayetinde bireysel hareket etmeleri hasebiyle tatmin edici düzeyde insan hakları koruması sağlanamamaktadır. Dolayısıyla Birlik düzeyinde bir girişime ihtiyaç duyulmaktadır ve bu şekilde daha iyi sonuçlar elde edilebilecektir. Sonuç olarak teklifte böyle bir merkez kurulmasının bir nedeni de Üye Devletlerdeki temel haklara yönelik politikalar arasındaki koordinasyonu geliştirme ihtiyacı olarak ifade edilmiştir.¹⁹

2000 yılında Avusturya Krizi'nin ortaya çıkmasıyla politik camiada insan 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 [Council of Europe] ve hükümet dışı birçok örgüt vasıtasıyla sağlanabildiği"²⁰ savıyla, böyle bir ajansın kurulmasını istemedikleri konusundaki niyetlerini dile getirmişlerdir.

¹⁶ A. 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 Semineri 'Definition and Development of Human Rights and Popular Sovereignty in Europe', Almanya, Mayıs 15-16, 2009), Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD\(2010\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD(2010)010-e).

¹⁷ O. de Schutter, "The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential" içinde *Institutions for Human Rights Protection*, ed. Kevin Boyle (Oxford, Oxford University Press, 2009), 94.

¹⁸ O. de Schutter ve P. Alston, "Addressing the Challenges Confronting the EU Fundamental Rights Agency", içinde *Monitoring Fundamental Rights in the EU - The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, eds. Philip Alston ve Olivier de Schutter (Oxford and Portland, Hart Publishing, 2005), 2.

¹⁹ de Schutter, "The EU Fundamental Rights Agency".

²⁰ Kaya, "Bir İnsan Hakları Örgütü Olarak Avrupa Birliği," 138.

Aşırı sağ parti olan FPÖ'nün (Freiheitliche Partei Österreichs) Avusturya'da iktidara gelmesiyle ortaya çıkan söz konusu kriz üzerine akıl adamlar komitesinin hazırladığı ve aynı zamanda Alston ve Weiler'in önerisine tekrardan yer verilen raporla birlikte, uluslararası alanda bu konuya tekrar dikkat çekilmiştir. Her ne kadar pratikte temel haklar konusundaki ciddi ve sürekli ihlale ilişkin olan AB Andlaşması'nın 7. maddesi Avusturya üzerinde uygulamaya geçirilmiş olmasa da, bu olaydan yola çıkılarak Birlik ortak değerlerine bağlılık ve buna ilişkin üye devlet faaliyetlerini izleme adına bir mekanizma kurulması gerektiği fikri ortaya atılmıştır.²¹ Nitekim yaşanan bu önemli gelişmeler, özel olarak insan haklarıyla iştigal edecek bir kurum oluşturulmasının gerektiği fikrini savunanların argümanlarını beslemiştir.

Böylece yazarlarca ortaya atılan fikirler ve konjonktür etkisiyle beraber bir insan hakları ajansı kurulacağı düşüncesi yayılırken, AB'de insan hakları korumasına ilişkin Birliğin rolüne yönelik iki önemli gelişme niteliğindeki Amsterdam Andlaşması ve Temel Haklar Şartı'nın düzenlenmesi dikkatleri daha da fazla bu konuya çekmiştir. Başlangıçta Konsey ve Komisyon söz konusu Komite raporuna tepki vermemiş olsa da, Temel Haklar Şartı'nın (henüz hukuken bağlayıcı olmasa da) kabul edilmesinin ve özellikle Üye Devletlerin Birliğin ortak değerlerini ciddi bir biçimde ihlali ile ilgili olan AB Andlaşması'nın 7. maddesi ile ilgili tartışmaların artmasının ardından, konu 12/13 Aralık 2003 tarihindeki devlet ve hükümet başkanlarının bulunduğu Avrupa Brüksel Zirvesi'nde tekrar gündeme getirilmiştir. Söz konusu Zirve'de, temel haklar alanında veri toplanmasının ve analizler gerçekleştirilmesinin Birliğin bu alana yönelik politikaları için önemli olduğundan bahisle Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı İzleme Merkezi'nin (EUMC) görev alanının genişletilerek Temel Haklar Ajansı'na dönüştürülmesi niyetinden bahsedilmiştir.²² Nitekim Komisyon da bu karara katıldığını açıkça ifade etmiştir.²³

Ancak bu noktada belirtmek gerekir ki her ne kadar yaşanan gelişmeler bir insan hakları mekanizması oluşturulma konusuna dikkat çekmişse de, AB organlarının önceki tavırlardan bahisle, Ajans'ın kurulacağının Konsey

²¹ V. Oğuşgil, "AB Temel Haklar Ajansı'nın İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesindeki Rolü ve Etkinliği", *Uluslararası Hukuk ve Politika* 9, no 35 (2013): 60.

²² Detaylı bilgi için bkz. de Schutter, "The EU Fundamental Rights Agency," 95, 101 ve Oğuşgil, "AB Temel Haklar Ajansı," 61.

²³ Council of the European Union, "Brussels European Council 12 and 13 December 2003", 5381/04, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/78364.pdf.

tarafından bildirilmesi birçok kesimce sürpriz olarak karşılanmıştır.²⁴ Bunun nedenlerinden biri, özellikle daha önce en az iki farklı akıl adamlar komitesince sunulan AB insan hakları ajansı oluşturulmasına yönelik raporların dikkate alınmamasıyla şekillenen olumsuz gelişmeler ardından söz konusu strateji değişikliğinin beklenilmemesidir.²⁵ Diğer bir neden ise Ajans'ın, EUMC'nin üzerine inşa edileceğinin tahmin edilememesidir.²⁶

EUMC'nin görev alanındaki değişikliği de içeren dönüşümü ile beraber ortaya çıkan Temel Haklar Ajansı'nın sadece ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve antisemitizm alanıyla sınırlı kalmayacağı, bütün temel haklar alanından sorumlu olacağı²⁷ ilk aşamada belirlenmiştir. Bu doğrultuda Konsey'in, Komisyon'dan bir "İnsan Hakları Ajansı'nın" kurulmasına yönelik teklifte bulunması talebinin ardından hazırlık aşamasında kendisine, ajansın yapısına ve tam anlamıyla ne derecede yetkiye sahip olacağına ilişkin bir ön bilgi verilmemesinden²⁸ bahisle, Komisyon öncelikle 25 Ekim 2004 tarihinde bir Halka Danışma Dokümanı (Public Consultation) yayımlamıştır. Ayrıca Döküman'a takviye mahiyetinde, 25 Ocak 2005 tarihinde bu alanla ilgili çok sayıda aktörün katkı sağladığı ve de kurulacak olan ajansın şekil ve tarzına yönelik tartışmaların yürütüldüğü bir Açık Oturum (Public Hearing) düzenlemiştir. Bütün bu tartışmalar ve bilgi alışverişleri sonrası Komisyon, 30 Haziran 2005 tarihinde Ajans'ın kurulmasına yönelik Konsey Tüzüğü teklifini sunmuştur.

Nihayetinde ise her ne kadar başlangıçtaki tekliften kısmen farklı şekilde düzenlense de,²⁹ Avrupa Birliğinin İşleyişine Dair Andlaşma'nın (ABİDA) 352. maddesine istinaden kabul edilen 15 Şubat 2007 tarihli ve 168/2007 Sayılı Konsey Tüzüğü ile kurulan Temel Haklar Ajansı, AB'nin 30. adem-i merkezi ajansı sıfatıyla görevine başlamıştır.³⁰ Ajans'ın isminde insan hakları yerine temel haklar kavramının kullanılması, uluslararası

²⁴ G. de Búrca, "New Modes of Governance and the Protection of Human Rights" içinde *Monitoring Fundamental Rights in the EU - The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, eds. Philip Alston ve Olivier de Schutter (Oxford and Portland, Hart Publishing, 2005), 33.

²⁵ de Búrca, "New Modes of Governance and the Protection of Human Rights".

²⁶ de Búrca, "New Modes of Governance and the Protection of Human Rights".

²⁷ G. Toggenburg, "The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or Guiding Star?," SWP Comments, (2007): 1, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2007C05_07_toggenburg_ks.pdf.

²⁸ de Schutter, "The EU Fundamental Rights Agency," 101.

²⁹ Toggenburg, "The Role of the New EU Fundamental Rights Agency," 388.

³⁰ J. D. 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," *Fordham International Law Journal* 33, no 6 (2011): 1795.

koruma anlamı taşıyan insan hakları kavramından ziyade, hem AB hukuk düzenindeki dahili anayasal koruma vasfına, hem de AB Hukuk düzeninin anayasallaştırılması ekseninde özerk yapısına vurgu niteliğindedir.³¹

Kurulmasına karar verildiği 2003 yılı ile asıl görevine başladığı 2007 yılı arasındaki boşluğun nedeni olarak kimi yazarlarca Ajans'ın yapısı, diğer kurumlarla ilişkisi ve de görev alanı üzerine çokça tartışma yaşanmış olması ileri sürülmektedir. Almanya gibi başlangıçtan itibaren böyle bir kurumun oluşturulmasına karşı çıkan Üye Devletlerin tutumlarının da sürecin yavaş işlemesine sebep olduğu ifade edilebilir. Doktrinde Ajans'ın oluşturulmasına yönelik sergilenen bu negatif yaklaşımların çoğunlukla Üye Devletlerin klasik egemenlik kaygısından kaynaklandığı belirtilmiştir.³² Fakat eleştirilere rağmen, söz konusu süreyi bir boşluk dönemi olarak görmeyen, aksine bu süreci gerekli tartışmaların yapılması ve konunun etraflıca irdelenerek kıvamını bulması için geçen gerekli bir dönem olarak algılayan yazarlar da mevcuttur.³³

Ayrıca Ajans'ın ortaya çıkış sürecinde gerek doktrinel, gerekse hükümetlerarası bir karışıklığın da yaşandığını belirtmekte fayda bulunmaktadır. Özellikle Temel Haklar Ajansı'nın kurulacağını duyulmasının ardından insan hakları alanında iki farklı Avrupa'nın oluşup oluşmayacağı ve bunun, Avrupa Konseyi'nin (Council of Europe) izleme organlarının görevlerinin yanında bir ikicilik³⁴ doğurup doğurmayacağı meseleleri gündeme gelmiştir. Ajans'a yönelik duyulan kuşku artıran unsur ise ilk aşamada Ajans'ın yetki ve görevlerinin belirsizliği, genel çerçevede ise işlevinin ne olacağına ve tam olarak ne yapacağına ilişkin kafalarda netliğin olmamasıdır. Nitekim dönemin Avrupa Konseyi Genel Sekreteri Terry Davis'in "Temel Haklar Ajansı'nın ne yapacağını anlayamıyorum" şeklindeki ifadesinde bu durum açıkça kendini göstermektedir.³⁵

Bu bağlamda Ajans'ın yapısı, yetki ve görevlerinin belirlenmesi insan hakları alanında bir Ajans kurulma fikrinin ortaya çıktığı 90'lı yılların sonundan itibaren Ajans'ın kurulduğu 2007 yılına kadar tartışmalı olmuştur. Kurucu Tüzük ile beraber ilk aşamadaki çoğu şüphe ortadan kalksa da, Ajans'a yönelik özellikle yetki hususuna ilişkin çeşitli tartışmalar

³¹ von Bogdandy ve J. von Bernstorff, "The EU Fundamental Rights Agency".

³² Toggenburg, "The EU Fundamental Rights Agency," 2.

³³ de Schutter, "The EU Fundamental Rights Agency," 100.

³⁴ "Frequently asked questions", EU Agency for Fundamental Rights, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, <http://fra.europa.eu/en/about-fundamental-rights/frequently-asked-questions>.

³⁵ "Does the EU Need a Fundamental Rights Agency?", T. Bunyan, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, <http://www.statewatch.org/news/2005/mar/13eu-rights-agency.htm>.

günümüzde de devam etmektedir. Zira yetki meselesi Ajans'ın sistemsel eksikliklerine ilişkin en önemli unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

II. Ajansın Yapısı ve Hukuki Altyapısı

Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı 2007 yılında EUMC'nin görev alanı genişletilerek³⁶ 168/2007 Sayılı Konsey Tüzüğü ile kurulmuş, merkezi Viyana'da yer alan ve Komisyon'un adem-i merkezi olarak nitelendirdiği bir ajanstır. Ajans'ın temel sloganı, "temel hakları AB'de yaşayan herkes için gerçeğe dönüştürmeye yardımcı olmak"³⁷ olup, münhasıran temel haklar koruması alanında çalışmak için görevlendirilmiş AB'deki tek kurumdur. Kanıt odaklı çalışan ve temel haklar konusunda uzman olarak nitelendirilen ve siyasi bir kurum niteliği taşımayan Ajans, çalışmalarını bağımsız olarak yürütmekte olup, tüzel kişiliği haizdir.³⁸ Kurumsal olarak İdare Kurulu, Yürütme Kurulu, Bilimsel Komite ve Müdür'den ibarettir. Müdür tarafından temsil edilen Ajans, güncel olarak 105 kişiden oluşan personel, uzman ve stajyer kadrosuna sahiptir. 2015 yılı itibariyle bütçesi 21 Milyon Euro olup, bu bütçe AB fonlarından tahsis edilmektedir.³⁹ Nitekim bütçesine ilişkin kurallar Kurucu Tüzüğün 5. bölümünde ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

Ajans'ın Yıllık Raporu, Bilimsel Komitesi ve de Görüşler Komitesi'nin koordinasyonundan sorumlu olan ve Ajans ile ilgili çok sayıda eseri bulunan Toggenburg, Ajans'ın rolü ve potansiyelini hukuki ve politik katmanlardan oluşan bir piramit olarak tarif etmektedir. Bu çerçevede piramidin ilk katmanını normatif temel olarak ve ABİDA'nın 352. maddesine istinaden kabul edilen Kurucu Tüzüğü, ikinci katmanını Konsey tarafından kabul edilen Çok Yıllı Çerçeve, üçüncü katmanını ise Ajans'ın pratik alandaki çalışması oluşturmaktadır.⁴⁰

III. Temel Haklar Ajansı'nın Amaç ve Görevleri

AB'de ajanslar, adem-i merkezi ajanslar, yürütme ajansları, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası çerçevesinde kurulan ajanslar, Euratom Ajansları gibi tasniflere tabi tutulabilir. Adem-i merkezi ajanslar AB politikalarının uygulanmasını destekleme mahiyetinde AB ve Üye Devletler arasında işbirliğini ortak teknik ve uzmanlık havuzuyla destekleyen ajanslardır. Ortak Dış ve Güvenlik Politikası çerçevesinde teknik, idari ve bilimsel görevleri deruhte etmek için ajanslar kurulmaktadır. Yürütme ajansları ise Komisyon

³⁶ Toggenburg, "The EU Fundamental Rights Agency," 1.

³⁷ FRA: <http://fra.europa.eu/>.

³⁸ 168/2007 sayılı AB Konsey Tüzüğü, OJ L 53, 22.2.2007, s. 1-14, md. 23, para. 1.

³⁹ "Finance and Budget", EU Agency for Fundamental Rights, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, <http://fra.europa.eu/en/about-fra/finance-and-budget>.

⁴⁰ Toggenburg, "The Role of the New EU Fundamental Rights Agency," 386.

tarafından AB programları çerçevesinde belirli görevleri yerine getirmek üzere belirli süre aralığına ilişkin kurulan ajansları ifade eder. İdarenin belirli görevleri uzmanlık ve ihtisas gerektiren ajanslara devri ABD'den esinlenilmiş bir eğilimdir.

Temel Haklar Ajansı'nın da asli amacı, Kurucu Tüzüğü'nün 2. ve 3. maddelerinde belirtildiği gibi, Birliğin organ, kurum, ofis ve ajanslarına ve de AB hukukunun uygulandığı hallerde Üye Devletlere, temel haklara tam riayetin sağlanmasına matuf yetki alanları çerçevesinde tasarruf yaparlarken veya tutum belirlerken temel haklara ilişkin olarak yardım ve uzmanlık sağlamaktır.

Ajans'ın görevleri ise Kurucu Tüzüğün 4. maddesinde açıkça belirtilmiştir. Bahsedilen görev kolları genel olarak 4'e ayrılmaktadır. Bu doğrultuda Ajans'ın yükümlü olduğu görevleri: AB temel haklar politikalarına dair objektif, kanıtlanabilir ve karşılaştırılabilir bilgi ve yüksek bilimsel değeri haiz veri toplamak ve bunları, ihlalin sebep, sonuç ve etkileri açısından analiz etmek; ulaşılan ve toplanan bilgileri rapor, mütalaa ve sonuçlar şeklinde yayınlamak; temel haklar konusunda politika oluşturulması ve bunların uygulanmasına yardımcı olmak adına uzman görüşü sağlamak ve siyasi tavsiyelerde bulunmak; sivil toplum ve yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası insan hakları örgütleri ve kuruluşlarıyla tamamlamayı ve katma değer sağlama perspektifiyle bir iletişim stratejisi geliştirmek, diyalogu teşvik etmek ve temel haklar platformu oluşturmak ve toplumun temel haklar farkındalığını artırmaktır.

Ajans'ın, gelişmelerin temel hakların ihlaline yönelik olduğuna dair erken bir ikaz sistemi şeklinde kurulmadığı açıktır.⁴¹ Ajans'ın rolü, AB hukukunun geliştirilmesi ve reformuna yönelik temel haklar meselelerini tanımlayan uzman ağı olması hasebiyle, önleyici mahiyettedir ve yargısal müdahaleyi azaltıcı bir fayda sağlayabilmeye yöneliktir.⁴²

IV. Temel Haklar Ajansı'nın Yetki/Görev Alanı, Sınırlamalar ve Bu Çerçeve de Ajans'ın Rolü

Ajans'ın yetkisi meselesi, buna yönelik sınırlamaların olup olmadığı, varsa bu sınırlamaların ne derece olduğu oldukça önem arz eden bir husustur. Zira Ajans'ın, Kurucu Tüzüğün 2. maddesindeki asli amacını yerine getirme adına kabiliyetlerini en iyi şekilde kullanması gerekmektedir.

⁴¹ Sokhi-Bulley, "The Fundamental Rights Agency of the EU".

⁴² de la Rochere, "Challenges for the Protection of Fundamental Rights in the EU".

Bu bağlamda görevlerini yerine getirirken geniş bir manevra alanına sahip olması Ajans'a verilen yetkinin kapsamına bağlıdır. Fakat yetki konusu, AB'nin birçok alanında olduğu gibi Ajans açısından da problem teşkil etmektedir. Keza doktrinde Ajans'ın yetkisi ve buna getirilen sınırlandırmalara ilişkin çeşitli tartışmalar bulunmakta, Ajans'a yöneltilen eleştiriler genellikle yetki konusunda toplanmaktadır. Aynı zamanda Ajans sistemine ilişkin birçok eksikliğin kaynağı da yine yetki meselesidir. Bu noktada Ajans'ın iddia edilen yetki sınırlamaları altında var olmasının gereksiz olduğu düşüncesine sahip yazarların bile bulunduğunu belirtmek gerekir.⁴³

Ajans'ın özellikle Andlaşma dışı kurum olarak ortaya çıkması sahip olduğu yetkiye yönelik problemleri ortaya çıkarmıştır. Yani AB ajanslarına yönelik yetki devri konusunda bir belirsizlik söz konusudur.⁴⁴ Ajans'ın AB içindeki kurumsal pozisyonunun farklı olması sebebiyle bir AB organının yetki devri yahut üye devletin Ajans'a direkt olarak yetki transferi hususu açık olmamakla birlikte, bunun sınırını 1958 tarihli *Meroni* davası⁴⁵ çizmektedir. Bu noktada *Meroni Doktrini* diğer andlaşma dışı kurumlara uygulandığı üzere Ajans'ın yetkisini belirlemede de kullanılmıştır. Söz konusu bu kararı ile Divan, yetki devri ile kurumlar arası denge arasındaki ilişkiyi ele almış, yetki devrine ilişkin açıklamalarda bulunmuştur.⁴⁶ Buna göre yetki devrine andlaşmayla izin verilmiş olması gerekmekte ve yetki aktarımını gerçekleştiren organ, kendisine Kurucu Andlaşmalarla yüklenmiş olan yetkilerden daha fazlasını diğer bir kuruma devredememektedir. Aynı zamanda yetki devrinin gerçekleşmesi için söz konusu kurumun açıkça bunu ifade eden bir karar alması gerekmektedir. Dolayısıyla, organın, bir kurum veya ajansa geniş takdir yetkisi gerektiren yetki devrine imkân tanınmamaktadır. Eski bir içtihat olmasına rağmen bu doktrin her ne kadar tartışmalara yol açsa ve farklı şekilde değerlendirilse de hala geçerliliğini sürdürmektedir.

⁴³ "Does the EU Need a Fundamental Rights Agency?."

⁴⁴ V. Engström ve M. Heikkilä, "Fundamental Rights in the Institutions and Instruments of the Area of Freedom, Security and Justice", (Large-Scale FP7 Collaborative Project GA No. 320000 1 May 2013-30 April 2017): 129, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, <http://www.fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/08/09-Deliverable-11.1.pdf>.

⁴⁵ Dava 9/56 *Meronive Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community* ECLI:EU:C:1958:7.

⁴⁶ M. Gürsel ve L. Önüt, "Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısına Egemen Olan İlkeler," *Amme İdaresi Dergisi* 42, no 4 (2009): 64.

A. Temel Haklar Ajansı'nın AB Andlaşması'nın 7. Maddesi Kapsamındaki Rolü

Yetki konusunda ileri sürülen birçok eleştirinin dayanağını, AB ortak değerlerinin Üye Devletler tarafından ciddi biçimde ihlali durumuna ilişkin düzenlemeyi içeren AB Andlaşması'nın 7. maddesi oluşturmaktadır. Özellikle Ajans'ın kurulması döneminde, Ajans'a bu madde bazında yetki verilip verilmeyeceğine yönelik birçok tartışma yaşanmıştır.⁴⁷ Söz konusu bu maddenin ilk 2 fıkrasına göre:

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

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, Ajans Kurucu Tüzüğü'nde ihlal tespitine yönelik olarak Ajans'a bir görev atfedilmediği görülmektedir.

Aslında Komisyon 30 Haziran 2005 tarihinde Ajans Kurucu Tüzüğü teklifini verirken, teklifin 12. paragrafında açık bir şekilde AB Andlaşması'nın 7. maddesine atıf yapılmış, Konsey'in söz konusu maddeye ilişkin olarak Ajans'ın teknik uzmanlığına başvurma imkânına sahip olması ihtimalinden bahsedilmiştir.⁴⁸ Bu noktada Üye Devletler ihtiyatlı

⁴⁷ Proposal for a Council Regulation establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, COM(2005) 280 final; G. Toggenburg ve J. Grimheden, "Shared Values in the EU: What Role for the EU Agency for Fundamental Rights," *Journal of Common Market Studies* 54, no 5 (2016): 1093-1104.

⁴⁸ COM(2005) 280 final, para. 12.

davranmışlarsa da, hükümet dışı kuruluşlar Ajans'ın bu alanda güçlü bir role sahip olmasını istemişlerdir.⁴⁹ Buna rağmen, Tüzük teklifinde yer alan bu husus dikkate alınmamış, Ajans Kurucu Tüzüğünde AB Andlaşması'nın 7. maddesine atıf bile yapılmamıştır. Dolayısıyla Komisyon teklifi yalnızca beyan edici nitelikte kalmıştır.⁵⁰ Söz konusu madde kapsamında Ajans'a yetki verilmemesi ise, Konsey'in hukuk servisi tarafından Ajans'a yüklenecek böyle bir görevin, Birliğin yetkileri dışına taşabilme ihtimali doğurduğu şeklinde gerekçelendirilmiştir. Bu itibarla Ajans'ın AB Andlaşması 2., 7. ve 49. maddeleri doğrultusunda AB değerler üçgenini oluşturma adına sağlayacağı katkı göz ardı edilmiş olmaktadır.

Görüldüğü üzere Ajans'ın bu kapsamda bir ihlale yönelik olarak söz konusu üye devlet veya devletleri izleme yetkisi bulunmamaktadır. Başka bir deyişle Ajans denetleme niteliğinde bir izleme yetkisine haiz değildir. Aynı zamanda Ajans'ın söz konusu izleme yetkisi Avrupa Konseyi'nin (Council of Europe) sahip olduğu yetkiden farklı bir niteliğe sahiptir. Bu durum doktrinde normatiften (bir vaka veya durumun mevcut normlar çerçevesinde uygunluk denetimi yapılması) ziyade istişari (veri toplanması ve analizi ile teknik uzmanlık yardımı gibi) nitelikte bir izleme olarak ifade edilmektedir.⁵¹

Bununla birlikte AB Konseyi, Deklarasyon'da, 7. madde çerçevesinde bir üye devletin söz konusu madde şartlarını taşıyıp taşımadığı noktasında bağımsız kişilerden rapor talep etmeye karar vermesi durumunda, kendisinin Ajans'ın yardımına başvurmayacağı ne Kurucu Andlaşmaların, ne de Tüzüğün mani olduğunu ifade etmiştir.⁵² Ayrıca Komisyon Başkan Yardımcısı Reding tarafından verilen demeçte üye devletlerdeki hukukun üstünlüğünün sağlanması noktasında doğan bazı meselelere dair Komisyon'un uzman görüşü alabileceği kurumlar arasında Ajans'ın da zikredildiğini belirtmek gerekir.⁵³

⁴⁹ Toggenburg ve Grimheden, "Shared Values in the EU".

⁵⁰ Toggenburg ve Grimheden, "Shared Values in the EU".

⁵¹ M. Scheinin, "The Relationship between the Agency and the Network of Independent Experts" içinde *Monitoring Fundamental Rights in the EU - The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, eds. Philip Alston ve Olivier de Schutter (Oxford and Portland, Hart Publishing, 2005), 73-90; Hinarejos, "Missed Opportunity," 61-73.

⁵² Council of the European Union, "I/A Item Note on Proposal for a Council Regulation Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights", 6166/07, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/st_6166_2007_init_en.pdf.

⁵³ "A new EU Framework to Safeguard the Rule of Law in the European Union", V. Reding, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-228_en.pdf.

Görüldüğü üzere Ajans'ın AB Andlaşması'nın 7. maddesi kapsamındaki potansiyel rolü geri planda tutulmuş, temel hakların AB çapında daha sıkı bir şekilde denetlenmesi ihtimali göz ardı edilmiştir. Dolayısıyla aslında doğası itibariyle ciddi ve sürekli ihlallerin belirlenmesinde bağımsız uzmanlar tarafından sistematik şekilde yapılacak gözlemlere ve karşılaştırılabilir bilgi sunabilecek bir mekanizmaya ihtiyaç duyan bu madde, tam da bu görevi haiz olabilecek kapasiteye sahip Ajans'ın takviyesinden yoksun kalmaktadır.⁵⁴

Bir nevi üye devletlerin baskısı, Tüzükte bu hususu içeren bir madde olmasını engellemiştir. Böylelikle Ajans temel haklar korumasına yönelik sahip olabileceği denetim gücü ve üye devletler üzerinde kurabileceği siyasi baskıdan mahrum bırakılmıştır. Bu çerçevede Ajans'ın bazı ulusal insan hakları kurumlarında olduğu gibi "insan hakları uygulamaları ve ihlal iddialarını incelemeye yönelik ziyaretler gerçekleştirme imkânı da bulunmamaktadır."⁵⁵ Dolayısıyla, bir üye devletin insan hakları ihlali gündeme geldiğinde Ajans, bir istişari izleme kurumu olarak tabiri caizse nötr konumda kalacak, dolayısıyla ihlali gerçekleştiren üye devlet üzerindeki baskısı etkin bir düzeyde olamayacaktır.

B. Temel Haklar Ajansı'nın Yetki/Görev Alanının Kapsamına İlişkin Sınırlama

Ajans'ın görev alanı hukukun üstünlüğü (hukuk devleti-birliği) ilkesinden ziyade temel haklar konusuyla sınırlıdır. Ayrıca, Kurucu Tüzüğün 3. maddesinin 3. fıkrasında belirtildiği üzere Ajans'ın temel haklar problemleriyle ilgilenebildiği haller ancak Üye Devletlerin AB hukukunu uyguladıkları hallerle sınırlıdır. Başka bir deyişle Birliğin hukuk normlarıyla alakalı olmayan üye devlet işlemleri, Ajans'ın görev alanının dışındadır.⁵⁶

Niceliksel ve niteliksel kanıta dayalı temel haklarla alakalı bilgi temini sağlaması ve sivil toplum ile sistematik ve üretici etkileşim sağlayan daimi statüde bir forum oluşturması itibariyle Ajans, Temel Haklar Şartı'nı tamamlayıcı özellik taşımaktadır.⁵⁷ Ancak Ajans'ın görev alanı ile Temel

⁵⁴de Schutter ve Alston, "Addressing the Challenges," 7.

⁵⁵ Oğuşgil, "AB Temel Haklar Ajansı," 70.

⁵⁶ Y. Metin ve A. Uz, "Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı," içinde *Uluslararası Asya ve Afrika Çalışmaları Kongresi ICANAS 38 10-15 Eylül 2007 Bildiri Kitabı*, Cilt II, (Ankara, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayınları): 1041.

⁵⁷ G. Toggenburg, "Fundamental Rights and the European Union: How Does and How Should the EU Agency for Fundamental Rights relate to the EU Charter of Fundamental Rights?," *EUI Law Working Papers*, no 2013/13, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/28658>.

Haklar Şartı'nın uygulanma alanı karşılaştırıldığında Ajans'ın görev alanı kapsamının, Şart'ın uygulama alanı kapsamına göre daha sınırlı bir nitelik arz ettiği görülür.⁵⁸ Çünkü, Şart'ın 51. maddesinin 1. fıkrasına göre:

"Bu Şart'ın hükümleri, subsidiarite ilkesi gözetilmek suretiyle Birliğin kurum ve kuruluşlarına ve Birlik hukukunu uyguladıkları durumlarla sınırlı olmak üzere Üye Devletlere yöneliktir."

İbare her ikisinde de aynı olmasına rağmen, içtihat,⁵⁹ Açıklamalarda⁶⁰ da geçtiği üzere, Üye Devletler tarafından AB hukukunun uygulandığı durumları aşar mahiyette Üye Devletlerin AB hukukunun kapsamı içindeki faaliyetlerini de kapsayacak şekilde geniş yorumlayarak Şart'ın uygulanma alanının kapsamını geniş tutmuştur. Bu içtihadın, Ajans için geçerliliği henüz belli değildir. Ayrıca, Ajans'ın görev alanının belirlenmesinde insan hakları problemlerini ilgilendiren haller ibaresi eklenmiştir. Dolayısıyla bu durum ikinci bir sınırlılık doğurabilir.

Ajans'ın kapsama alanı konusuna ilişkin karıştırılan diğer bir husus ise Ajans'ın AB Üye Devletleri dışındaki 3. devletlere ilişkin tutumuyla ilgilidir. Bu noktada AB dışındaki devletleri denetleme yetkisini elinde bulundurmayan Ajans, sadece aday devlet ve ortaklık anlaşması yapılan devletler kapsamında istişari izleme görevini yerine getirilebilecek kapasiteye sahiptir.⁶¹ Doktrinde bu husus ayrıca eleştirilmiş, Ajans'ın AB dış ilişkileri kapsamında 3. devletler üzerinde de gözlem yapabilme yetkisinin olması gerektiğine değinilmiştir. Bu noktada 3. devletlerdeki somut durumlara ilişkin objektif ve sistematik olarak bilgi toplanmasının insan hakları politikasının verimliliği ve devamlılığına katkı sağlayabileceği ifade edilmiştir. Fakat Komisyon başlangıçtan itibaren Ajans'ın yetki alanının 3. devletler kapsamında genişletilmesine karşı negatif bir tutum sergilemiştir. Nitekim 2004 yılı Halka Danışma Dökümanı'nda Komisyon, Ajans'ın böyle bir yetkiye sahip olmasının gereksiz olduğunu açıkça ifade etmiştir.⁶²

⁵⁸ de la Rochere, "Challenges for the Protection of Fundamental Rights in the EU," 1796.

⁵⁹ Dava 5/88 *Wachauf v Federal Republic of Germany* ECLI:EU:C:1989:321; Dava C-260/89 *ERT v DEP* ECLI:EU:C:1991:254; Dava C-299/95 *Kremzow v Republik Österreich* ECLI:EU:C:1997:254; Dava C-309/96 *Annibaldi v Sindaco del Comune di Guidonia and Presidente Regione Lazio* ECLI:EU:C:1997:631.

⁶⁰ "Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights", Praesidium of the Convention, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007X1214%2801%29>.

⁶¹ de Schutter, "The EU Fundamental Rights Agency," 120.

⁶² de Schutter ve Alston, "Addressing the Challenges," 20.

Sonuç olarak, her ne kadar Divan tarafından "AB hukukunun uygulanması" daha geniş olarak yorumlansa da bu noktada bir sınırlandırma olduğu belirtilebilir.⁶³ Buradan yola çıkarak Ajans'ın kapsamının Şart'ın uygulanma alanının kapsamıyla paralel şekilde AB hukukunun uygulandığı hallere ilişkin şekilde değiştirilmesi Ajans'ın manevra alanının genişletilmesi bakımından önemli bir gelişme olacaktır.

C. AB Yasama Tasarrufları Oluşturulmasına İlişkin Ajans'ın Rolü

Tüzüğün 4(2). maddesi Ajans'ın, AB yasama tasarruflarının temel haklara uygunluğuna dair resen bir değerlendirme yapma yetkisinin mevcut olmadığını belirtmektedir. Dolayısıyla, Ajans'ın AB'de yasama usulüne istinaden hukuk kuralları oluşturulmasına ilişkin rolü bulunmakla birlikte bu belirli ölçüde sınırlandırılmaya tabi tutulmuştur. Bu doğrultuda AB'de yasama usulü çerçevesinde bir hukuk kuralı oluşturulmasına ilişkin olarak Ajans, resen değil, sadece Konsey, Parlamento veya Komisyon'dan bir talep olduğunda devreye girebilmektedir. Bu çerçevede Ajans'ın görevi, talep edilen konu üzerinde görüş bildirmesi veya rapor yayımlaması şeklinde sonuçlanmaktadır. Söz konusu görüş ve raporun herhangi bir bağlayıcılığı da bulunmamaktadır. Ajans'ın üçüncü taraflar açısından hukuki bağlayıcılığı olan karar alma yetkisi de yoktur.

Bu noktada hukuk kuralı oluşturulmasına ilişkin olarak bahsedilen herhangi bir AB organından talep almayan Ajans'ın yasa taslağına ilişkin bir görüş bildirmesi yahut politik açıdan organlara baskı yapabilmesi mümkün olmadığından, bu durumun birincil hukukta karar alma usulüne ilişkin Ajans lehine bir değişiklik gerçekleştirilmediği müddetçe değişiklik göstermeyeceğinin ifade edilmesi gerekir.⁶⁴

Açıkça görüleceği üzere temel haklar korumasını güçlendirebilecek mahiyetteki olası temel haklar ihlallerini engelleyebilecek kapasite doğurabilecek bu rolden, Ajans maalesef mahrum bırakılmıştır. Ajans'ın yetkilerinin sınırlamaya tabii olduğu gerçeği ayrıca Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği tarafından da dile getirilmiş, yasama sürecinde Ajans'ın konumuna dikkat çekilerek, "AB Temel Haklar Şartı'nın AB ve Üye Devletler nezdindeki uygulamasına ilişkin gelişmeleri takip etmek için Ajans'ın kapsamlı bir yetkiye ihtiyacı" olduğuna vurgu yapılmıştır.⁶⁵ Bunun yanında Ajans yayımladığı 2017 temel haklar

⁶³ Toggenburg, "The Role of the New EU Fundamental Rights Agency," 389.

⁶⁴ Nowak, "The Agency and National Institutions," 106.

⁶⁵ de la Rochere, "Challenges for the Protection of Fundamental Rights in the EU," 1796; United Nations Human Rights Office of the High Commissioner Europe Regional Office,

raporunda, AB hukuk kurallarının oluşturulması sürecinde bir boşluk olduğunu ifade etmiştir. Bu bağlamda AB'nin hukuk kuralları oluştururken sistematik olarak Ajans'tan sosyo-hukuki bazda tavsiyeler istemediğine değinilmiş, AB'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne henüz katılmamasından bahisle konunun Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi yargı yetkisinde de olmadığı belirtilmiştir.⁶⁶

D. Çok Yıllı Çerçeve Kapsamında Ajans'ın Yetki ve Görevine Dair Sınırlamalar

Ajans'ın kendi görev alanını ve gündemini belirleme yetkisi yoktur. Bu itibarla, Kurucu Tüzüğü'nün yanında Ajans'ın dayanaklarından bir diğerini Çok Yıllı Çerçeve (Multiannual Framework) oluşturmaktadır.⁶⁷ Temel Haklar Ajansı'nın kurulmasından itibaren 5 yıllık süreçleri içeren bu Çerçeve, Komisyon önerisi üzerine Parlamento'ya danışılmasının ardından AB Konseyi tarafından kabul edilmektedir. Komisyon aynı zamanda bu teklifi hazırlarken Ajans'ın İdare Kurulu'na da başvurmuştur.

Söz konusu bu Çerçeve, 5 yıllık döneme ilişkin olup, Ajans'ın çalışacağı tematik alanları belirlemektedir. Kurucu Tüzüğü'nün "Faaliyet Alanları" başlıklı 5. maddesinin 2. fıkrasında söz konusu Çerçeve'nin nasıl olacağı belirtilmiştir. Buna göre:

- Çerçeve 5 yılı kapsayacaktır.
- Ajans'ın 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.
- Ajans'ın finansal ve beşeri kaynaklarını göz önüne almalıdır.

The EU and International Human Rights Law, 18, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/EU_and_International_Law.pdf; Oğuşgil, "AB Temel Haklar Ajansı," 61.

⁶⁶ Fundamental Rights Agency, *Fundamental Rights Report 2017* (Lüksemburg, Publications Office of the European Union, 2017): 22, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-fundamental-rights-report-2017_en.pdf.

⁶⁷ "Opinion of the Management Board of the EU Agency for Fundamental Rights on a New Multi-annual Framework (2018–2022) for the Agency", Fundamental Rights Agency, (2016): 2, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/mb-opinion-maf-2018-2022_en.pdf.

-Avrupa Konseyi 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.

Bu doğrultuda Tüzüğün 5. maddesinin 3. fıkrasında belirtildiği gibi Ajans'ın görev alanı, Çerçeve'de tanımlanan tematik alanlarla sınırlıdır. Fakat belirtmek gerekir ki, finansal ve beşeri kapasitesi elverdiği müddetçe, Konsey, Komisyon ve Parlamento'nun talepte bulunması durumunda (madde 4/1 c ve d bendlerinde bahsedildiği gibi) Ajans, bu tematik konularla sınırlı kalmamaktadır.

Güncel olarak, 11 Mart 2013 tarihinde Komisyon'un önerisi üzerine, Avrupa Parlamentosu'na danışıldıktan sonra Konsey tarafından kabul edilmiş olan, 2013-2017 dönemine ilişkin Çok Yıllı Çerçeve geçerlidir. Söz konusu bu Çerçeve 31 Aralık 2017 tarihine kadar da yürürlükte olacaktır. Bu doğrultuda Ajans'ın 2013-2017 tarihleri aralığında üzerine çalışacağı tematik alanlar şunlardır:

- 1) Mahkemeye erişim;
- 2) Mağdura verilen tazminat hususunu da kapsamak üzere, suç mağdurları;
- 3) Bilgi toplumu ve spesifik olarak özel hayata saygı ve kişisel verilerin korunması;
- 4) Roma entegrasyonu;
- 5) Adli işbirliği (cezai konular hariç);
- 6) Çocuk hakları;
- 7) Cinsiyet, ırk, renk, etnik veya sosyal köken, genetik özellikler, dil, din veya inanç, siyasi veya 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.

Çok Yıllı Çerçeve hususu, doktrinde Ajans'a yönelik birçok eleştiri çeken bir alandır. Bu eleştiriler, söz konusu tematik alanların kapsama alanının geniş gözükmesine rağmen, çerçevenin meydana getirdiği bir takım sınırlamaların olmasına dayanmaktadır.⁶⁸

⁶⁸ Toggenburg ve Grimheden, "Shared Values in the EU".

E. Genel Çıkarımlar

Verilen yetki sınırı çerçevesinde, Ajans politik niteliğe sahip olmayan, kanıt odaklı objektif, güvenilir ve karşılaştırılabilir bilgi ve veri toplanması hususunda uzman konumda bir kurum oluşturulması amacıyla kurulmuştur. Söz konusu sınırlılıklara tabi kuruluş felsefesi ise, temel haklar denetimi noktasında kendisine bir rol düşmesinin apolitik bir kurum olmasını etkileyeceği ve de halihazırda söz konusu denetleme görevinin AB organları yanında, üye devletlerdeki ulusal insan hakları mekanizmaları ile Avrupa Konseyi'nin sahip olduğu insan hakları mekanizmaları arasında paylaşıldığı şeklindedir.

İlk aşamada temel haklar kapsamında sosyal haklar Roma Andlaşması ile Birlik içerisine dahil olsa da bu ekonomik entegrasyon amacını taşımaktaydı. Sosyal haklar Birlikteki hukuki dayanağını 1989 tarihinde Çalışanların Temel Sosyal Hakları Şartı, 1992 tarihinde Maastricht Andlaşması'nın ekinde yer alan Sosyal Politika Protokolü ve de 1997 tarihli Amsterdam Andlaşması ile istihdama ilişkin düzenlenen spesifik bir bölüm ile sağlamış ve güçlendirmiştir.⁶⁹ Uluslararası bazdaki kaynaklarını ise 1948 tarihli BM İnsan Hakları Bildirgesi ve 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı oluşturmuştur.

Günümüzde ise ekonomik ve sosyal haklar dayanağını genel olarak Temel Haklar Şartı'ndan almaktadır. Fakat başta da değinildiği üzere temel haklar korumasının dayanağının andlaşmalarla sağlanması insan hakları koruması sacayağının sadece bir bölümünü ifade etmektedir. Dolayısıyla bu noktada hukuki dayanağın sağlanmasına rağmen, Ajans'ın, çalışma kapsamını belirleyen çerçevelerde şimdiye dek ekonomik ve sosyal haklar alanından mahrum bırakılması büyük bir eksikliklerdir.⁷⁰

Bu bağlamda Ajans ve Avrupa Konseyi arasında ikiciliği önleme ve Ajans'ın çalışma faaliyetlerinin kapsamını belirleme adına önem arz eden Çerçeve, diğer bir yandan, Ajans'ın manevra alanını nispeten kısıtlamaktadır. Bu noktada AB Andlaşması'nın 2. maddesinde belirtildiği üzere AB'nin üzerine kurulu olduğu ortak değerlerden birinin eşitlik ilkesi olduğu ve sosyal ve ekonomik hakların eşitlik açısından oldukça önem arz ettiği düşünüldüğünde spesifik olarak temel haklar alanında çalışan Ajans'ın çalışma alanının bunları içine alacak şekilde genişletilmesi gerekmektedir. Nitekim bu konuya ilişkin olarak Ajans Müdürü, temel haklar sorununun temellerinden birinin eşitsizlik ve bunu besleyen en önemli unsurun da

⁶⁹ P. Alston, "The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights", içinde *Monitoring Fundamental Rights in the EU - The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, eds. Philip Alston ve Olivier de Schutter (Oxford and Portland, Hart Publishing, 2005), 166.

⁷⁰ Alston, "The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency".

yoksulluk olması hasebiyle sosyal ve ekonomik haklara daha da önem verilmesi gerektiğini belirtmiştir.⁷¹

Ekonomik ve sosyal haklar alanının Ajans dışı bir konu olarak kalması bir yana, AB tarafından da konuyla yeterince ilgilenilmediği gözlemlenmektedir. Bu noktada hem Temel Haklar Şartı'nın potansiyel gücü, AB organ ve kurumları ve özellikle Üye Devletler tarafından kullanılmamakta, hem de konuya spesifik düzenleme olan Avrupa Sosyal Şartı'na gerekli ağırlık verilmemektedir.⁷² Nitekim bu eksiklikler birçok yazarca ele alınmış, sosyal entegrasyonun Çerçeve'ye dahil halinde Ajans'ın yetkisinin daha geniş bir alana yayılacağı açıkça belirtilmiştir.⁷³

İkinci olarak, Tüzüğün Lizbon Andlaşması öncesi kabul edilmiş olması ve Lizbon Anlaşması'na uyarlanmaması nedeniyle aslen Topluluklaştırılan (communitarisation) eski 3. Sütun alanının (Cezai Meselelerde Yargısal İşbirliği), ABAD'ın yargısal yetkisine girmesine rağmen, Ajans'ın yetkisi içine girip girmediği konusu tartışmalıdır. Konsey Deklarasyon'da AB organlarının yasama usulü çerçevesinde cezai konularda polis ve yargısal işbirliği alanlarında ihtiyari olarak Ajans'ın uzmanlığından faydalanılabileceğini ifade etmiştir.⁷⁴ Bununla birlikte, 2013-2017 Çok Yıllı Çerçeve'de ise cezai konularda yargısal işbirliği açıkça dışarıda bırakılmıştır. Lizbon Andlaşması'yla sütunlaşmanın kaldırılması ve 3. Sütun alanının Topluluklaştırılmasına Çerçeve sınırlılık getirmektedir. Dolayısıyla Ajans, organların talepte bulunmaları hususu istisna olmak üzere, cezai meselelerde yargısal işbirliği alanında resen faaliyet gösteremeyecektir.

Üçüncü olarak, önceki 2. Sütun çerçevesinde Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'na ilişkin yargısal denetimin kural olarak olmaması ve bu menfi duruma Lizbon'da getirilen kısıtlamalar dikkate alındığında, Ajans'ın ABİDA'nın 275. maddesinde belirtildiği üzere ABAD'ın yargısal yetkisine paralel şekilde, gerçek ve tüzel kişiler aleyhine kabul edilen ekonomik yaptırımlar noktasında yetkisinin olup olmadığı konusu da muğlâklık taşımaktadır.

Dördüncü olarak, ulusal insan hakları kurumlarının kendi hükümetlerinin hukuk kuralları oluşturulmasına yönelik tasarıları kendi

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

⁷² Fundamental Rights Agency, *Between Promise and Delivery: 10 Years of Fundamental Rights in the EU*, (Lüksemburg, Publications Office of the European Union, 2017): 22, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-fundamental-rights-report-2017-focus_en.pdf

⁷³ Toggenburg ve Grimheden, "Shared Values in the EU".

⁷⁴ Council of the European Union, 6166/07.

girişimleri ile ele alıp incelemesi mümkünken, Ajans'ın AB Parlamentosu, Konseyi ya da Komisyonu tarafından bir çağrı olmadığı müddetçe görüş bildirememesi Ajans'ın bağımsız niteliğe sahip uzman ve kılavuz rolünü olumsuz etkilemektedir. Özellikle pratikte söz konusu AB organlarının hukuk kuralları oluşturulmasına ilişkin sistematik olarak Ajans'a yönelik çağrı yapmadıkları düşünüldüğünde durum ciddi bir hal almaktadır. Nitekim Ajans bizzat bu konuya kendisi değinmekte ve bu konuya ilişkin olarak Kurucu Tüzüğün gözden geçirilmesi gerektiğini belirtmektedir.⁷⁵

Beşinci olarak, Ajans'ın görev alanının, Üye Devletlerin, AB hukuku kapsamındaki faaliyetlerini kapsayıp kapsamaması ve AB hukukundan derogasyonlar çerçevesindeki faaliyetlerine ilişkin bir görevinin bulunup bulunmadığına ilişkin ortada bir netlik olmamasını da ifade etmek gerekir.

Altıncı olarak, Lizbon Andlaşması çerçevesinde güncellenmemesi nedeniyle, AB Andlaşması'nın 6. maddesinin 2. fıkrasına yaptığı atıf itibariyle, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Topluluk hukukunun genel ilkelerine atıf yapmasına rağmen o dönem itibariyle hukuken bağlayıcılığı olmadığı için Temel Haklar Şartı'na maddelerinde atıf yapmayan ve sadece önsözün 9. beyan paragrafında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne atıf yaparken Temel Haklar Şartı'nda da varlık bulan temel haklar ifadesini kullanan Tüzüğün 3. maddesinin 2. fıkrasında belirlenen Ajans'ın görev alanı çerçevesindeki muğlaklık, Ajans'ın, resen harekete geçme noktasında Şartı dikkate alıp almayacağı durumuna da sirayet etmektedir.⁷⁶

Kurucu Tüzüğe bakıldığında aslında söz konusu Çerçeve'nin Ajans'ın yetkisine ne ölçüde etki edeceğine dair anahtar bir cümleye de yer verildiği görülür. Nitekim Tüzüğün önsözünün 11. beyan paragrafında Çerçeve'nin aynı zamanda Ajans'ın çalışmalarının limitini belirlediği ifade edilmiştir. Her ne kadar Konsey tarafından AB'de önem arz eden ve güncel kriz alanlarını kapsayan tematik ve spesifik alanlar Çerçeve'ye dahil edilse de, bazı alanların bu kapsam dışında tutulması aslında Ajans'ı oldukça etkilemektedir. Ajans'ın 2018-2022 dönemine ilişkin hazırlanacak Çerçeve'ye yönelik teklifte bulunması Konsey tarafından hazırlanan Çerçeve'de eksikliklerin olduğunu kanıtlar niteliktedir. Bu nedenle her ne kadar yakın zamanda Ajans'ın kendi Çerçevesi'ni kendi hazırlayabilmesi gibi bir ihtimal söz konusu olmasa da Konsey'in Ajans tarafından yapılan önerileri dikkate alması gerekmektedir. Nitekim Roma entegrasyonu alanına "sosyal" entegrasyonun eklenmesi, adli işbirliğine cezai konuların da dâhil

⁷⁵ Fundamental Rights Agency, *Between Promise and Delivery*.

⁷⁶ Toggenburg, "Fundamental Rights and the European Union".

edilmesi gibi hususlar bizzat Ajans tarafından bir sonraki 5 yıllık çerçeve için öneri mahiyetinde yer almaktadır.⁷⁷

Yedinci olarak, Ajans'ın özerklik düzeyine değinmekte de fayda vardır. AB'de Komisyon ve Üye Devletlerin idareleri arasında çok sayıda işbirliğine dayalı ilişki kurmayı ve yönetmeyi hedeflemeye yönelik kurulan AB ajansları, Komisyon tarafından sağlanan belli ölçüde özerkliğe sahiptirler.⁷⁸ Birlik ajanslarının sahip olduğu özerklik düzeyi, kendilerine ait görevleri yerine getirirken, nasıl davranmaları gerektiğine ilişkin olarak farklı yolları seçebilme kabiliyetine sahip olup olmadıklarının belirlenmesini ifade etmektedir.⁷⁹ Aynı zamanda söz konusu özerklik düzeyi, ajansın bağlantılı olduğu AB organları, Üye Devletler ve de ilgili diğer aktörlerle ilişkilerini de etkileyerek genel çerçevede manevra alanını belirlemektedir. Fakat özerklikleri, ajansların Komisyon'dan tamamen bağımsız oldukları anlamına gelmemektedir.

Diğer Birlik ajanslarında olduğu gibi Ajans da belirli ölçüde bir özerklik düzeyine sahiptir. Fakat özellikle Ajans'ın faaliyet alanı ve gündemini belirlemede yoksunluğu, özerkliğini etkileyici bir unsurdur. Çok Yıllı Çerçeve konusunda görüldüğü üzere Ajans'ın, Komisyon'un oldukça etkisi altında olduğunun ifade edilmesi gerekir. Ancak normal şartlarda Ajans'ın tamamen politik ve finansal açıdan AB Komisyon, Konsey ve Üye Devletlerden bağımsız olması gerekmektedir.⁸⁰

Bu bağlamda söz konusu bu sınırlamaların Ajans'ın faaliyet alanını belirlemek amacını aşarak, bağımsızlığını ve çalışma alanını sınırlamaya matuf olduğu şeklinde görüşler bulunmaktadır. Nihayetinde Konsey ve Komisyon'un Ajans üzerinde bu denli etkisinin olması, Ajans'ın özerklik düzeyini de etkilemektedir. Oysaki genel olarak Ajans'a dair Çok Yıllı Çerçeve oluşturulması Ajans'ın faaliyet alanının belirlenmesi ve aynı zamanda Avrupa düzeyinde ikiciliği önleme adına faydalı olarak görülebilecekse de, böyle bir ayrımı aslında Ajans kendisi de yapabilecek konumdadır.⁸¹ Bu noktada, temel haklar korumasına yardımcı olmak adına çalışmalar yapan ve AB çapındaki temel haklarla müştagil yegâne kurumun

⁷⁷ "Opinion of the Management Board of the EU Agency for Fundamental Rights".

⁷⁸ E. Chiti, "European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment," *European Law Journal* 19, no 1 (2013): 94.

⁷⁹ M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies, A Comparative Study of Institutional Development*, (Delft, Eburon, 2009), 29.

⁸⁰ Nowak, "The Agency and National Institutions," 104.

⁸¹ A. Orator "The Competence Entanglements of the EU Fundamental Rights Agency" içinde *Expertenforum Springer Recht at 2009-2010*, ed. Otto Kammerlander (Viyana, Springer-Verlag, 2011), 140.

kendi çalışma alanını kendisinin belirlemesinin çok daha verimlilik sağlayacağını belirtilmesi gerekir.

Söz konusu bu sınırlamalar haliyle Ajans'ın çok daha etkin çalışabilmesi ihtimalini etkilemektedir.⁸² Ajans'ın harici değerlendirilmesine yönelik bir raporda, paydaşlarının mütalaasına göre Ajans, bu sınırlamalar nedeniyle tam kapasitesini sergileyememektedir.⁸³

Dikkat çeken diğer bir konu Ajans'ın uzman ve yardımcı rolünü üstlenirken AB ve Üye Devletleri odak noktası olarak ele almasına ilişkindir. Ajans'ın amacı, Kurucu Tüzükte de belirtildiği üzere, Avrupa Birliği ve Üye Devletleri kendi yetki alanlarında önemler alıp eylem planlarını formüle ederken, onlara yardımcı olma adına Avrupa düzeyinde objektif, güvenilir ve karşılaştırılabilir veri sağlama noktasında toplanmaktadır. Dolayısıyla Ajans genel olarak AB odaklı olarak organlara ve Üye Devletlere kanıt odaklı desteğini sağlayacak, ancak Konsey, Komisyon yahut Parlamento'dan talep aldığı hallerde aktivite alanı dışında çalışma yapabilecek ve de söz konusu talep çerçevesinde ilgili organa öneri ve raporlarını sunabilecektir. Bu bağlamda Ajans'ın Avrupa Birliği'nde yaşayan herkes için temel haklara riayetini sağlanmasına yardımcı olma temel sloganını kullandığını düşünürsek, odak noktasının sınırlı tutulması bu manada sistemsel bir eksiklik olarak görülebilir.

Ajans'ın çalışacağı tematik alanları kendisinin belirleyebilmesi temel haklar koruması açısından daha etkin bir yol olacaktır. Çünkü AB düzeyinde özel olarak temel haklar koruması ile ilgilenen yegâne kurum tarafından hangi alanlarda temel haklar krizi yaşandığı ve yine hangi alanlarda çalışmalar yapılması gerektiği daha verimli bir şekilde tespit edilebilir. Her ne kadar Konsey'in Çerçeve oluşturmasının Ajans ve Avrupa Konseyi arasında oluşabilecek işlev tekrarını önlediği birtakım yazarlarca ileri sürülse de, ulusal ve uluslararası insan hakları mekanizmaları ile sürekli olarak işbirliği ve koordinasyon içerisinde çalışan Ajans'ın bu çerçeveyi kendisinin hazırlaması söz konusu tehlikenin önüne geçilmesi açısından da önem arz etmektedir.

Sekizinci olarak diğer bir husus Ajans'ın, Avrupa Konseyi gibi ülke bazlı düzenli raporlar hazırlamaması üzerinedir.⁸⁴ Nitekim Kurucu Tüzük 4. maddede belirtildiği üzere Üye Devletlerin AB hukukunu uyguladıkları ana

⁸² de la Rochere, "Challenges for the Protection of Fundamental Rights in the EU," 1799.

⁸³ "External Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights", Ramboll, (2012): 96, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-external_evaluation-final-report.pdf

⁸⁴ Toggenburg, "The EU Fundamental Rights Agency".

ilişkin yıllık raporlar hazırlamak, sonuçlar formüle etmek ve görüşler bildirmek Ajans'ın görevleri arasında olup, söz konusu bu raporlar tek bir üye devlete ilişkin olmayıp belirli tematik konular üzerinedir. Oysaki Ajans'ın aynı zamanda ülke bazlı rapor oluşturabilmesi kendini daha güçlü bir konuma getirebilir ve aynı zamanda üye devlet faaliyetlerinin tespiti ve kontrolü etkin bir şekilde sağlanabilir. Fakat bu husus Avrupa Konseyi dikkate alındığında işlev tekrarı oluşturma tehlikesini de taşımaktadır.

Son husus ise Ajans'ın insan hakları alanı ihlallerine ilişkin bireysel başvuru alamamasına ilişkindir. Bu bağlamda Ajans'ın Ombudsmanlık kurumu gibi yarı-yargısal yetkisi yoktur. Bu noktada ne Temel Haklar Şartı'nda, ne de Lizbon Andlaşması değişikliği sonrası Andlaşmalarda insan hakları ihlallerine karşı bireysel başvuru prosedürünü ilişkin bir düzenleme bulunmaktadır.⁸⁵ Sonuç olarak Ajans tarafından halihazırda bireysel başvuruların kabulü mümkün değildir. Tüzüğün 4(2). maddesine göre, sonuç, mütalaa ve raporlar, iptal davası çerçevesinde AB tasarruflarının hukuka uygunluğu ve Üye Devletlerin ihlal davası çerçevesinde AB'den kaynaklı bir yükümlülüğünü ihlal edip etmediği meseleleriyle ilgilenmeyeceklerdir. Bu durum da salt olarak sistemsiz eksiklik olarak nitelendirilemeyecekse de Ajans'ın böyle bir görev koluna sahip olmasının etkisi ve işlevini arttıracığı düşünülmektedir. Çünkü insan hakları alanında sadece kurumsal bazda izleme yapılması ve koruma sağlanması yeterli görülmemektedir. Nitekim insan hakları kavramı, hak ihlaline uğrayan kişileri ve bu kişilerin haklarını etkili bir şekilde telafi ve onarma haklarını da kapsamaktadır.⁸⁶ Ancak ulusal insan hakları kurumları gibi yarı-yargısal yetki insan hakları koruması noktasında daha etkin bir destek olabilir.

Sonuç

Yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası (BM ve Avrupa Konseyi gibi) aktörlerin katkılarına da tam bir ilgiyle yaklaşan Ajans, AB'de temel hakların korunmasına yönelik müşterek yönetim yaklaşımı sergilemektedir.⁸⁷ Avrupa düzeyinde insan hakları korumasına tabiri caizse kuş bakışı ile bakan, 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 sesinin daha geniş platformlarda duyulmasını sağlayan Ajans, AB için önemli ve gerekli yegâne insan hakları kurumu olarak karşımıza çıkmaktadır. AB organları ile Üye Devletler üzerinde daha çok baskı ve denetim kurmasını sağlayacak şekilde Ajans'ın yetkilendirilmesi halinde güncel sorun çözümleri ve temel haklar korumasının sağlanmasına ilişkin

⁸⁵ Nowak, "The Agency and National Institutions," 111.

⁸⁶ Nowak, "The Agency and National Institutions".

⁸⁷ Toggenburg, "Fundamental Rights and the European Union".

çok daha etkin olma potansiyelini elinde bulundurmaktadır. Nitekim bu husus doktrinde 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 yönetime bilgi verici, tavsiyede buluncu ve de yönetimi ikna edebilecek potansiyel güce sahip olacağı şeklinde belirtilmiştir.⁸⁸

28 Şubat 2017 tarihinde Ajans'ın 10. yılına hitaben düzenlenen sempozyumda "Günümüzde AB içerisinde temel haklara ilişkin bir krizle karşı karşıya mıyız?" sorusuna Manfred Nowak tarafından verilen yanıtta, 2. Dünya savaşıdan sonraki en derin krizde bulunduğu, aynı zamanda bu krizin sadece AB ile sınırlı kalmayıp dünyadaki farklı devletler için de söz konusu olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla halihazırda insan hakları krizinin baş gösterdiği Avrupa'da destekleyici, denetleyici kurumların varlığına ve etkin çalışabilmelerine ihtiyaç vardır.

Bunun yanında her ne kadar Birlik içerisinde insan hakları alanında gelişmeler olsa da pratikte AB politika yapım süreci gibi bazı konulardaki pürüzler devam etmektedir.⁸⁹ Ayrıca özellikle son dönemdeki politik, sosyal ve ekonomik gelişmelerin gösterdiği gibi AB'deki temel haklar gelişiminin kolayca gerileyebilmesi de söz konusu olabilmektedir.⁹⁰ Nitekim AİHS'e katılım hem bir yetki, hem de görev olarak belirlenmiş ve halihazırda 2010 yılında BM Engelli Haklarına İlişkin Sözleşme ile AB ilk defa bir uluslararası insan hakları konvansiyonunu onaylayarak, insan haklarını uluslararası boyutta ele almaya yönelik kapı aralanmış olmasına rağmen, AİHS'e katılımın hala gerçekleştirilememesi buna örnek mahiyetinde ele alınabilir. Bunun en temel sebebi olarak söz konusu gelişimin sadece hukuki dayanaklar boyutunda kalması, AB'de yaşayan insanların günlük yaşamına etki edememesi ve günlük yaşamın bir parçası haline getirilememesi ileri sürülebilir.⁹¹

Özellikle farkındalık noktasında, birbirini ve arka planda kalan insanları dinlememe gibi sorun çözümünde kilit unsurlara yönelik mevcut problemleri çözememiş Birliğe yardımcı olacak en önemli kurumlardan biri hem ulusal ve uluslararası kurumlar, hem de sivil toplumla işbirliği içerisinde bulunan Temel Haklar Ajansı'dır. Sorun tespitini en iyi şekilde yapabilen ve sivil toplum gücünü yanına alabilen Ajans, insan hakları politikalarının oluşturulmasında kriz çözücü anahtar kurumlardan biri niteliğindedir. Kriz çözümü yanında ayrıca ortaya çıkabilecek problemlere ilişkin olarak alarm

⁸⁸ de Búrca, "New Modes of Governance and the Protection of Human Rights," 36.

⁸⁹ de Búrca, "New Modes of Governance and the Protection of Human Rights," 33.

⁹⁰ Fundamental Rights Agency, *Between Promise and Delivery*.

⁹¹ Fundamental Rights Agency, *Between Promise and Delivery*.

verici konumda olması insan hakları korumasının stabil ve etkin düzeyde tutulmasını sağlayacaktır. Nitekim bu husus, Ajans'ın bir nebze erken uyarı sistemi ve 'think tank' görevi üstlendiği şeklinde ifade edilmiştir.⁹²

Ajans'ın sistemselsel eksiklikleri ise aslında potansiyel gücü kendisinde barındırmasına rağmen, zayıf bir kurum olarak gözükmeye neden olmakta ve sunduğu görüş, öneri, raporlarının etkisini sınırlamaktadır. Nitekim Ajans Müdür'ü de yetki konusunda ileri sürülen eleştiriler karşısında yetkiye ilişkin Ajans'a yönelik bir genişletilme yapılabileceğini ifade etmiştir.⁹³ Çok Yıllı Çerçeve'nin belirlenmesinin Ajans'ın inisiyatifine bırakılması durumunda Ajans'ın manevra ve etki alanını genişletebilecek her türlü değişikliğin Ajans ve nihayetinde AB için yararlı olacağı düşünülmektedir. Çünkü Ajans'ın kazanımları genel anlamda zaten AB'nin ve AB vatandaşlarının kazanımı anlamına gelmektedir. Nitekim Müdür, Ajans'ın 10 yıllık çalışma sürecine ilişkin en büyük başarısının ne olduğu sorusuna cevap verirken, bu başarının salt olarak sadece Ajans'ın değil, bir bütün olarak AB'nin bir başarısı olarak nitelendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir.⁹⁴

Dolayısıyla söz konusu kriz çerçevesinde AB'nin insan hakları politikası ve işleyişine yönelik birçok sorunu olduğu düşünüldüğünde Ajans'a yönelik yapılacak iyileştirmelerle Ajans'ın faaliyetleri çok daha etkin ve bilindir hale getirilebileceği gibi, genel olarak AB'nin bu durumdan kazanımı büyük olacaktır. Ajans'ın daha bilindir hale getirilmesi aynı zamanda Temel Haklar Şartı'na ilişkin farkındalığı da arttıracaktır. Dolayısıyla söz konusu iyileştirmeler insan hakları korumasının sağlanmasına yardımcı olma adına Ajans'ın üstlendiği rolde daha verimli olmasını da sağlayacaktır.

Mevcut şartlar altında ise, Ajans Müdürü O'Flaherty, halihazırda ellerinde fazlasıyla yetkinin olduğunu, önemli olanın bunu tartışmak yerine (geçici olarak konunun ertelenmesi gerektiğini ifade ederek) var olan sorunlara yoğunlaşmak olduğunu belirtmiştir. Dolayısıyla her ne kadar yetki konusundaki sınırlandırmalar mevcut olsa da ve Ajans'a daha geniş yetkiler verilmesi halinde daha verimli sonuçlar elde edilebilecekse de, mevcut şartlar altında bunları tartışmakla zaman kaybetmek yerine Ajans'ın faaliyet alanında verimini artırması, süregelen insan hakları ihlallerini durdurma ve önleme adına çalışmalar yapması, Ajans'ın "temel haklar korumasının sağlanmasına yardımcı rolünü" sürdürmesi açısından da oldukça önemlidir.

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

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

Söz konusu sempozyumda da üzerinde durulduğu üzere, "dayanışma" noktasında tarihten ders alınması ve mülteci sorunu, eşitsizlik, yoksulluk, sosyal ve ekonomik haklar alanındaki problemlere özellikle eğilimesi gerekmektedir. Bu doğrultuda mevcut durum ve sıkıntıların her zaman için kendi egemenliklerini korumak isteyen üye devletlerce bir kaçış yolu olarak kullanılmasının önüne geçilip, dayanışma, birlik ve beraberlikle var olan sorunların çözülmesi ve muhtemel tehlikelerin önlenmesi özel bir önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Avrupa Parlamentosu (Directorate-General for External Policies Policy Department), *The Role of Regional Human Rights Mechanisms*. Belgium, European Parliament, 2010, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, [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).
- Barbieri, B., Bellè, N., Fedele, P., Ongaro, E. "Determinants of Autonomy of European Union Agencies", COST Action IS0601, "Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization – CRIPO" altıncı toplantısında sunulan tebliğ, Romanya, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, https://soc.kuleuven.be/io/cost/act/paper/2010/BarbierBelleiFedeleOngaro_2010%20Cluj.pdf.
- Bunyan, T. "Does the EU Need a Fundamental Rights Agency?", Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, <http://www.statewatch.org/news/2005/mar/13eu-rights-agency.htm>.
- Chiti, E. "European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment," *European Law Journal* 19, no 1 (2013): 93–110.
- Engström, V. ve Ve Heikkilä, M. (2014) "Fundamental rights in the institutions and instruments of the Area of Freedom, Security and Justice", Large-Scale FP7 Collaborative Project GA No. 320000 1 May 2013-30 April 2017, 11(1), Frame, at <http://www.fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/08/09-Deliverable-11.1.pdf>, Erişim: Eylül 02, 2017.
- EU Agency for Fundamental Rights, "Frequently asked questions", Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, <http://fra.europa.eu/en/about-fundamental-rights/frequently-asked-questions>
- EU Agency for Fundamental Rights, "Finance and Budget", Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, <http://fra.europa.eu/en/about-fra/finance-and-budget>
- Fundamental Rights Agency, *Fundamental Rights Report 2017*. Lüksemburg, Publications Office of the European Union, 2017, Erişim Tarihi: Şubat 20,

2018, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-fundamental-rights-report-2017_en.pdf

Fundamental Rights Agency, “Opinion of the Management Board of the EU Agency for Fundamental Rights on a New Multi-annual Framework (2018–2022) for the Agency”, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/mb-opinion-maf-2018-2022_en.pdf.

Fundamental Rights Agency, *Between Promise and Delivery: 10 Years of Fundamental Rights in the EU*. Lüksemburg, Publications Office of the European Union, 2017, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-fundamental-rights-report-2017-focus_en.pdf

Groenleer, M. *The Autonomy of European Union Agencies, A Comparative Study of Institutional Development*. Delft, Eburon, 2009.

Gürsel, M. ve Önüt, L. “Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısına Egemen Olan İlkeler,” *Amme İdaresi Dergisi* 42, no 4 (2009): 59-77.

Haktankaçmaz, İ. “İnsan Haklarının Korunması Avrupa Birliği İçin Gerçekten Önemli mi?,” *İnsan Hakları Yıllığı* 28 (2010): 1-22.

Hinarejos, A. “Missed Opportunity: The Fundamental Rights Agency and the Euro Area Crisis,” *European Law Journal* 22, no 1 (2016): 61-73.

Kaya, N. “Bir İnsan Hakları Örgütü Olarak Avrupa Birliği.” Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2008.

Metin, Y. ve Uz, A. “Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı,” içinde *Uluslararası Asya ve Afrika Çalışmaları Kongresi ICANAS 38 10-15 Eylül 2007 Bildiri Kitabı*, Cilt II, Ankara, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayınları: 1029-1046.

Oğuşgil, V. “AB Temel Haklar Ajansı'nın İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesindeki Rolü ve Etkinliği,” *Uluslararası Hukuk ve Politika* 9, no 35 (2013): 57-84.

Orator, A. “The Competence Entanglements of the EU Fundamental Rights Agency” içinde *Expertenforum Springer Recht at 2009-2010*, ed. Otto Kammerlander. Viyana, Springer-Verlag, 2011.

Ramboll, “External Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights”, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-external_evaluation-final-report.pdf

- Reding, V. “A new EU Framework to Safeguard the Rule of Law in the European Union”, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-228_en.pdf
- Rochere, J. D. (2011), “Challenges for the Protection of Fundamental Rights in the EU at the Time of The Entry into Force of the Lisbon Treaty,” *Fordham International Law Journal* 33, no 6 (2011): 1776-1799.
- Scheinin, M. “The Relationship between the Agency and the Network of Independent Experts” içinde *Monitoring Fundamental Rights in the EU - The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, eds. Philip Alston ve Olivier de Schutter, 73-90, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2005.
- de Schutter, O. “The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential” içinde *Institutions for Human Rights Protection*, ed. Kevin Boyle, 93-135, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Sokhi-Bulley, B. “The Fundamental Rights Agency of the EU: A New Panopticism,” *Human Rights Law Review* 11, no 4 (2011): 683-706.
- Stefanović, A. “Fundamental Human Rights in The European Union,” *Zbornik Nova Naučna Edukativna Misao* (2014): 21-23.
- Toggenburg, G. “The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or Guiding Star?,” SWP Comments, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2007C05_07_toggenburg_ks.pdf
- Toggenburg, G. “The Role of the New EU Fundamental Rights Agency: Debating the "Sex of Angels" or Improving Europe's Human Rights Performance?,” *European Law Review* 33 (2008): 385-398.
- Toggenburg, G., “Fundamental Rights and the European Union: How Does and How Should the EU Agency for Fundamental Rights relate to the EU Charter of Fundamental Rights?,” *EUI Law Working Papers*, no 2013/13, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/28658>
- Toggenburg, G. ve Grimheden, J. “Shared Values in the EU: What Role for the EU Agency for Fundamental Rights,” *Journal of Common Market Studies* 54, no 5 (2016): 1093-1104.
- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner Europe Regional Office, *The EU and International Human Rights Law*, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/EU_and_International_Law.pdf
- Von Bogdandy, A., “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 Semineri ‘Definition and Development of Human Rights and Popular Sovereignty in Europe’, Almanya, Mayıs 15-16, 2009, Erişim Tarihi: Şubat 20, 2018, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD\(2010\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD(2010)010-e)

Von Bogdandy, A. ve Von Bernstorff, J. (2009) “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,” *Common Market Law Review* 46 (2009): 1035–1068.