



## **BM Engelli Hakları Sözleşmesi'nin (VC/2008/1214) Uygulanmasında Zorluklar ve İyi Örnekler Çalışması**

Avrupa Komisyonu İstihdam, Sosyal İşler ve Eşit Fırsatlar  
Genel Müdürlüğü Nihai Raporu

Bu belge Avrupa Vakıflar Merkezi Engellilerin İnsan Hakları Konsorsiyum kurucu  
üyesi **SABANCI VAKFI** tarafından Türkçeleştirilmiştir.

## BU ÇALIŞMA RAPORU HAKKINDA

**“BM Engelli Hakları Sözleşmesi’nin Uygulanmasında Zorluklar ve İyi Örnekler Çalışması”**, kurucu üyeleri arasında Sabancı Vakfı’nın da bulunduğu **Avrupa Vakıflar Merkezi (EFC) Engellilerin İnsan Hakları Konsorsiyumu** tarafından; Avrupa Komisyonu İstihdam Sosyal İşler ve Eşit Fırsatlar Genel Müdürlüğü-Engellilerin Entegrasyonu Birimi (Birim G3) için Ocak 2009-Şubat 2010 arasında yapılmıştır.



Bu bağımsız çalışmada yer alan görüşler Avrupa Vakıflar Merkezi’nin sorumluluğundadır ve Avrupa Komisyonu görüşlerini her zaman yansıtmayabilir.

Bu Çalışma, **Avrupa Vakıflar Merkezi Engellilerin İnsan Hakları Konsorsiyumu** tarafından “Avrupa Topluluğu İstihdam ve Sosyal Dayanışma Programı-PROGRESS (2007-2013)” çerçevesinde yapılmıştır. Söz konusu Program, “Avrupa Komisyonu İstihdam Sosyal İşler ve Eşit Fırsat Genel Müdürlüğü” tarafından yönetilmektedir. Bu Genel Müdürlüğün kurulma amacı, Sosyal Gündem’de belirlendiği üzere, Avrupa Birliği’nin istihdam ve sosyal işler alanındaki hedeflerini uygulamasına mali destek sağlamak ve böylelikle bu alanlara Lizbon Antlaşması’nın başarısına katkıda bulunmaktır.

Yedi yıl için hazırlanan PROGRESS, AB-27, EFTA-EEA (Avrupa Serbest Ticaret Birliği-Avrupa Ekonomik Alanı) ve AB üyelik adayı ve adaylık öncesi ülkelerde, uygun ve etkili istihdam ve sosyal mevzuat ve politikalarının geliştirilmesini şekillendirmeye katkı sağlayabilecek tüm paydaşları hedeflemektedir.

PROGRESS’in misyonu, Üye Devletlerin taahhüdüne destek verebilmesi için AB katkısını güçlendirmektir.

PROGRESS’in fayda sağlayacağı alanlar:

- PROGRESS politika alanlarında analiz ve politika tavsiyelerinde bulunma
- PROGRESS politika alanlarında AB mevzuat ve politikalarının uygulanmasını izleme ve raporlama
- AB hedefleri ve öncelikleri konusunda Üye Ülkeler arasında politika transferi, öğrenme ve desteği geliştirme
- Paydaşların ve genel olarak toplumun görüşlerini paylaşma

Daha fazla bilgi için:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=en>

## ÇALIŞMADAKİ TANIMLAR

---

**“BM Engelli Hakları Sözleşmesi’nin (VC/2008/1214) Uygulanmasında Zorluklar ve İyi Örnekler Çalışması”**nı (Çalışma) gerçekleştiren **Avrupa Vakıflar Merkezi Engellilerin İnsan Hakları Konsorsiyumu**, Avrupa Vakıflar Merkezi (EFC-European Foundation Center) Engellilik grubunun bir alt kuruluşudur. 2009 yılında kurulan Konsorsiyum, BM Engelli Hakları Sözleşmesi’nin (BM Sözleşmesi) üye devletlerde yürürlüğe girmesi ve etkin olarak uygulanmasını hedeflemektedir. Fundación ONCE, Fondazione Banca del Monte di Lucca, Fondation de France, Fundação Calouste Gulbenkian, The Atlantic Philanthropies and Fondazione Cassa Risparmio di Torino ve Sabancı Vakfı tarafından kurulan Konsorsiyum, Vakıf sektörünün etkin bir şekilde mobilize olmasına katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

Bu Çalışmanın amacı, BM Sözleşmesinde belirlenmiş zorunlulukları detaylı olarak incelemek ve Avrupa Birliği (AB) ve üye devletler nezdinde sözleşmenin uygulanabilmesi için gerekli iyi uygulamalar hakkında bilgi derlemektir. Amaç, BM Sözleşmesinin tam ve etkin uygulamaları önündeki engelleri ve uygulamanın etkinleşmesini sağlayacak diğer öğeleri (iyi örnekler) belirlemektir. Engelli bireylerin tam katılımı ve eşit fırsatlardan faydalanmasına vurgu yapan bu Çalışma, Kasım 2010’da yayınlanan yeni AB Engelli Strateji Belgesine önemli katkılar sağlamıştır.

Bu Çalışmanın özeti, Türkiye’de ilgili kişi ve kurumlarla paylaşılmak üzere Sabancı Vakfı tarafından Türkçeleştirilmiştir.

Raporun tam metni İngilizce olarak aşağıdaki linkte mevcuttur:

<http://www.study-uncrpd.eu/en/content/show/&tid=102>

Bu belgeye tüm kullanıcılar tarafından erişilebilir.

## YÖNETİCİ ÖZETİ

---

Çalışmanın amacı BM Sözleşmesinde yer alan yükümlülükleri ayrıntılı olarak incelemek ve özellikle BM Sözleşmesinin AB ve Üye Devletler tarafından uygulanmasına ilişkin çeşitli örnekler ile ilgili bilgi toplamaktır. Amaç, Sözleşme'nin tam ve etkin uygulanmasına engel teşkil edebilecek zorlukları ve amaçlarına ulaşmasını kolaylaştıracak önlemleri (iyi örnekleri) tespit etmektir. Çalışma tüm engelli bireylerin tam katılımı ve eşit fırsatlara sahip olmasını temel alan AB Engelliler İçin Eylem Planı'nın hedeflerini desteklemek ve BM Sözleşmesi daha açık bir biçimde dayanan yeni bir AB engellilik stratejisinin hazırlanmasına katkıda bulunmak amacıyla tasarlanmıştır.

Çalışma bulguları hem AB hem de Üye Devletler düzeyinde BM Sözleşmesinin uygulanmasında çeşitli zorluklar olduğunu ortaya koymuştur. Tespit edilen zorluklar şu ana başlıklar halinde sınıflandırılabilir:

- **Paradigma Değişiminin Eşit Düzeyde Uygulanmaması:** Araştırmalar, BM Sözleşmesinde konu edilen paradigma değişiminin henüz Üye Devletlerin çoğunluğunda etkin bir biçimde uygulanmadığını ortaya koymuştur. Bazı Devletler ilerleme kaydetmiş olsa da paradigma değişiminin ana mesajına doğru (ör: engelli bireylere eşit haklara sahip ve eşit düzeyde saygıyı hak eden 'tam' vatandaşlar olarak davranmak; yönetilecek ya da acınacak 'objeler' olarak görmemek) eşit düzeyde bir hareket olmamıştır. AB 1990'ların ortasında paradigma değişimini gerçekleştirmek için harekete geçme konusunda öncülük etmiştir. BM Sözleşmesi tüm politika alanlarında paradigma değişiminin uygulanmasını daha acil kılmaktadır. AB mevzuatı üstü kapalı biçimde engellilik konusunda sosyal modele dayanıyor görünmektedir, dolayısıyla engelli bireylerin topluma tam katılımını engelleyen fiziksel ve sosyal bariyerlerin kaldırılmasını hedeflemektedir.
- **Ulusal Düzeyde Tarama Yapılmaması:** Araştırmalar AB Üye Devletlerin çoğunun henüz BM Sözleşmesi'nin uygulanması konusunda ilk adımı atmadığını göstermektedir, bu da henüz ulusal mevzuat ve politikaların sistematik olarak incelenmediğine işaret etmektedir. Çalışmada sadece dört tam ulusal tarama yapıldığı tespit edilmiştir. Tarama yükümlülüğü, Devletler için geçerli olduğu kadar AB için de geçerlidir. AB, BM Sözleşmesindeki konularla ilgili mevcut AB araçlarını tespit etmek amacıyla mevzuatını kontrol etmiş, bu sürecin sonunda yetkiler beyan edilmiş ve bir Ek metin ortaya konmuştur. Ek'in amacı AB'nin yetkisinde olan BM Sözleşme alanlarını belirlemek ve BM Sözleşmesinin diğer taraflarına AB ve Üye Devletlerarasındaki yetki dağılımını daha iyi göstermektir. Ancak sadece AB hukuki araçlarını tespit etmek, mevcut mevzuatı inceleme ve gerekirse değiştirmeyi öngören 'tarama uygulaması' yükümlülüğünün yerine getirilmiş sayılması için yeterli değildir. Yine de AB mevzuatında herhangi olası bir değişikliğin (ya da yeni AB mevzuatının kabul edilmesinin) Antlaşmalar tarafından tespit edilen güç tahsisini etkileyemeyeceği önemli bir bilgidir. Dolayısıyla AB herhangi bir tarama yürüttüğünde kendi mevzuatını BM Sözleşmesi yükümlülükleri bağlamında değerlendirmeli ve Sözleşmede

belirtilen alanlarda yetkisinin ne şekilde geçerli olacağını göz önüne almalıdır. Bu son husus (ör. AB yetkisi) AB'nin BM Sözleşme yükümlülüklerini yerine getirebilmek için ne tür önlemler alması gerektiğini belirlemek açısından önemlidir.<sup>1</sup>

- **Ayrımcılık Karşıtı Kanunlara Eşit Düzeyde Erişim Olmaması:** Araştırmalar gerek AB gerek Üye Devletler düzeyinde, ayrımcılık yapmama ve eşitlik konusundaki yasal tasarrufların temelde istihdam bağlamında olduğunu açığa çıkarmıştır. Pek çok Üye Devlet ayrımcılık yapmama ilkesinin uygulanmasını işyeri sınırlarının ötesine genişletmiş olsa da BM Sözleşmesi'nin uygulanması konusunda ciddi zorluklar devam etmektedir. Bu zorluklar makul yerleştirme görevinin sınırlı uygulanması, makul yerleştirmenin reddedilmesinin alenen ayrımcılık olarak tanınmaması, kısımlar arası ve çoklu ayrımcılığa ilişkin kanunların genel olarak eksik olması ve maddi kapsamın sınırlı olması ile ilgilidir.
- **Genel Erişilebilirlik:** Araştırma BM Sözleşmesi'nin 9. Maddesinin uygulanmasına ilişkin AB'nin bazı ilerlemeler kaydettiğini ortaya koysa da hala iyileştirilmesi gereken alanlar bulunmaktadır. Özel olarak bir ya da birkaç AB aracında erişilebilirlik, inşa edilen ortam, ulaşım, mal ve hizmetler, bilgi ve iletişim teknolojilerinden söz edilmektedir. Her ne kadar Üye Devletler erişilebilirlik ilkesini kendi ulusal yasalarına dahil etmiş olsalar da, bu durum yasaların ve BM Sözleşmesi erişilebilirlik yükümlülüklerinin etkin biçimde uygulandığını garanti etmek için yeterli değildir. AB Üye Devletleri'nde yapılan araştırmalar uygulamanın etkin biçimde izlenmediğini de ortaya koymuştur. Buna ek olarak bazı yasal tasarruf istisnaları (ör: bazı durumlarda eski binaların erişilebilirlik ilkesine uyum göstermesi yükümlülüğü bulunmamaktadır) ve profesyoneller için (ör: mimar ve mühendisler) engellilik konusunda özel eğitimin eksikliği engelli bireylerin tam erişimi ve katılımına engel teşkil edebilir.
- **Hukuki Kapasite- İnsanlara Söz Hakkı Tanıma:** AB Üye Devletleri'nde yapılan araştırma BM Sözleşmesi'nin uygulanmasında hukuki ehliyet anlamında çeşitli zorluklar bulunduğunu ortaya koymuştur. Birkaç Üye Devlet ilgili mevzuat önlemlerinde reform yapmış ve kararlı bir biçimde tam vasilik modelinden bir adım uzaklaşarak "karar destek modeli"ni benimsemiş olsa da, çok sayıda Üye Devlet son derece kısıtlayıcı vasilik yasa ve politikaları izlemeye devam etmektedir. Vasilik modelinden uzaklaşma çabasında olan Üye Devletlerde de zorluklar mevcuttur. Mevzuat alanında yapılan reformlar karar verme sürecinde engelli bireyleri destekleyecek yardımcılarının tahsis edilmesine imkan tanısa da, bu tür yardımcılarla vasiler arasındaki ayrım çok net değildir. Pek çok durumda bu yardımcılarının görev sınırlarını aşarak yardım etmekle yükümlü oldukları kişinin hukuki ehliyetini elinden almayacağını güvence altına alacak önlemler yetersizdir. Bir diğer zorluk da

---

<sup>1</sup> Konuyla ilgili daha fazla bilgi için BM Engellilerin İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (VC/2008/1214) Uygulanmasında Zorluklar ve İyi Örnekler Çalışması nihai raporunun 3.2 Bölümüne bakınız.

bazı Devletlerin BM Sözleşmesi'nin 12. Maddesi gereğince teslim ettiği ya da etmeyi düşündüğü yoruma dayalı beyanlar ya da 'açıklayıcı memorandum'dan kaynaklanabilir.

- **Bağımsız Yaşam- Nasıl Yaşayacağını Seçme:** Bu alandaki araştırmalar, engelli bireylerin kurum bakımına teslim edilmesine izin veren ulusal yasaların hala var olmasının, sosyal içermeyi ve topluma tam teşekküllü katılımı önemli ölçüde sekteye uğrattığını ortaya koymuştur. Pek çok ulusal yasa kurum bakımının iyileştirilmesine odaklanmaktadır, oysa asıl odak bu tür kurumlarda kalan bireyleri topluma kazandırmak olmalıdır. Ulusal politikaların engelli bireylerin bağımsız yaşamasına destek verdiği durumlarda bu bireylere doğrudan ödemelerin ya da bireyselleştirilmiş fon mekanizmalarının olmaması, engelli bireylerin kendi işlerini idare etmeleri için BM Sözleşmesi'nin etkin biçimde uygulanmasında önemli bir zorluk teşkil etmektedir. AB bağlamında, BM Sözleşmesinin sonucuyla ilgili Konsey Kararı, BM Sözleşmesi'nin 19. Maddesi'yle bağlantılı olarak iç piyasanın işleyişine dair çeşitli araçlar listelemektedir (özellikle dolaylı vergilendirme ve devlet yardımı ile ilgili). Bu tür araçlar engelli bireylerin bağımsız yaşam hakkından sonuna kadar faydalanabilmeleri için mevcut bariyerlerin (erişilmez ya da yetersiz mal ve hizmetler gibi) kalkmasına olumlu katkıda bulunabilir.
- **İstihdam–Bireyin Kendi Seçtiği ya da İşgücü Piyasasında Kabul Gören Bir İş Yaparak Hayatını Kazanması:** Bu alanda yapılan araştırma AB Üye Devletleri'nin AB ikincil mevzuatından ve özellikle İstihdam Eşitliği Direktifi (2000/78/EC)'nden önemli ölçüde etkilendiğini göstermektedir. Bu amaçla Üye Devletler istihdam alanında engelliliğe dayalı ayrımcılığı kanunen yasaklamış ve engelli bireylerin makul işlere yerleştirilmesi için hükümler getirmişlerdir. Ancak BM Sözleşmesi'nin etkin uygulanması karşısında pek çok zorluk mevcuttur. Araştırmalar, AB Üye Devletlerinin "ayrımcılık" ve "makul yerleştirme" gibi kilit kavramları tutarsız biçimde yorumlandığına işaret etmektedir. Buna ek olarak, Direktif 2000/78/EC makul yerleştirmenin gerekçesiz olarak reddedilmesini bir tür ayrımcılık olarak açıkça tanımlamadığından pek çok Üye Devlet de bunu yapmamıştır. Son olarak istihdam kotalarının yetersiz uygulanması ve engelli bireylerin işgücü piyasasına düşük düzeyde katılımı mevcut mevzuatın uygulamada etkin olmayabileceğine işaret etmektedir.
- **Eğitim- Engelli bireylerin topluma etkin katılımının tam geliştirilmesi:** Bu Çalışma için yapılan araştırma AB Üye Devletlerinde BM Sözleşmesi'nin 24.Maddesinin etkin uygulanması karşısında zorluklar olduğunu ortaya koymuştur. Üye Devletlerden derlenen bilgiler, eşit fırsata dayalı kapsayıcı eğitim hükmüne doğru pek az adım atıldığını göstermektedir. Çoğu Üye Devlette özel eğitim ihtiyacı olan bireylerin eğitimi sıradan kuruluşlarda yürütülürken, engelli çocukları özel eğitim kuruluşlarına gönderme seçeneği, izin verilen ve çoğu zaman tercih edilen bir seçenektir. Bu durum BM Sözleşmesi'nin 24. Maddesinin uygulanmasına engel teşkil etmektedir; zira engelli çocukları özel eğitim kuruluşlarına gönderme seçeneği devam ettikçe bu çocukların kapsayıcı bir eğitim sistemine tam ve etkin katılımı

gerçekleşmeyebilir. Buna ek olarak engelli öğrencilerin bireyselleştirilmiş hizmet ve desteğe erişimi için gerekli kaynakların çoğunlukla eksik olması ve engelli öğrencileri destekleyecek özel eğitim almış öğretmenlerin eksikliği engelli bireylerin eğitim sistemine tam ve etkin katılımını zorlaştıran başlıca engellerdir.

- **Siyasi ve Kamusal Yaşama Eşit Düzeyde Katılım Olmaması:** AB Üye Devletleri ile ilgili araştırma, Üye Devletlerin çoğunun engelli bireylerin oy verme prosedürüne katılımı için gerekli mevzuat hükümlerine sahip olsa da bunun *tüm* engelli bireylerin tam ve etkin katılımı için yeterli olmadığını göstermiştir. Yol gösterici vaka çalışmaları, Devletlerin oy merkezlerine erişilebilirliği sağladığını göstermekle birlikte, oy pusulaları ve seçimlerle ilgili genel bilgilerin alternatif formatlarda (ör: Braille ya da kolay okunan formatta) sunulmadığı görülmektedir. Buna ek olarak engelli bireylerin gizli oy verme hakkının etkin uygulanmadığı durumlar olduğu ortaya konmuştur. Karar verme süreçlerine katılım konusunda yapılan araştırma, AB Üye Devletlerinin çoğunda engelli bireylerin kamusal yaşama katılımını sağlamak amacıyla engellilik danışma forumları oluşturulduğunu göstermiştir. Bununla birlikte bu tür forumların ne kadar etkili olduğuna dair çok az bilgi mevcuttur.
- **Eğitim Eksikliği:** Bu Çalışma için yapılan araştırma, gerek AB düzeyinde gerek Üye Devletlerde yargıçlar, avukatlar, kamu yöneticileri, mimarlar, mühendisler ve tüm politika alanlarında çalışan memurlar gibi her tür uzmanın BM Sözleşmesi'nde belirlenen yükümlülükler konusunda farkındalığını artırmak için acil olarak eğitim seminerleri düzenleme ihtiyacı olduğunu ortaya koymuştur. Bu tür eğitimlerin BM Sözleşmesinin pratikte uygulanmasına odaklanması ve engelli bireyler ve onların haklarını temsil eden örgütlerden temsilcilerin de eğitimlere katılımı ve erişiminin sağlanması esas olmalıdır.
- **Engelliliğe Özgü İstatistik ve Verilerin Yetersizliği:** Çalışma, AB Üye Devletleri içinde engellilikte sosyal model yaklaşımına dayalı istatistik ve verilerin toplanması ile ilgili uygulamalar ve politika geliştirme ve uygulamanın izlenebilmesi açısından bilgilerin uygun tasnif edilmesi ile ilgili yeterli bilgi tespit edememiştir. Buradan çıkan mantıklı sonuç bu alanda daha fazla araştırma ihtiyacı olduğudur. AB söz konusu olduğunda, BM Sözleşmesi'nin sonucu ile ilgili Konsey Kararı'nda listelenen araçlar, sosyal koruma ve kapsayıcılık konularında güvenilir ve karşılaştırılabilir veriler derlenmesi için gerekli metodolojik çerçeveleri ve sistemleri belirlemiştir. Ancak mevcut araçları gözden geçirme ve BM Sözleşmesinde belirtilen hususlarda dağınık halde bulunan engellilikle ilgili verilerin derlenmesi konusunda bu araçların uygun olup olmadığını değerlendirme ihtiyacı olduğu görülmektedir.
- **Gelişmiş Uluslararası İşbirliği ve Kalkınma Yardımı:** Kalkınma için işbirliğinde engellilik konusunun ana akımlaştırılması (mainstream) ile ilgili bazı bilgiler mevcuttur, ancak bu Çalışma BM Sözleşmesi'nin 32. Maddesinin uygulanmasına karşı net engeller tespit edememiştir, zira AB Üye Devletleri'nde konuyla ilgili uygulamalar nispeten yenisidir. AB ile ilgili araştırma dünyanın pek çok gelişmekte olan ülkesiyle ortaklık ve kalkınma programları

oluşturulduğunu ortaya koymuştur. Bu tür ortaklıklar BM Sözleşmesi'nin uygulanmasıyla ilgili pek çok alanı kapsamaktadır. Dolayısıyla AB, üçüncü ya da aday Devletleri kendi topraklarında BM Sözleşmesi hedeflerini gerçekleştirmeleri konusunda etkileyebilir ve destekleyebilir (ve bir BM Sözleşmesi tarafı olarak bunu yapmalıdır da). Bu amaca, örneğin, "insan haklarıyla ilgili maddeler" öne sürülerek ulaşılabilir.

Son olarak araştırma, Transatlantik Diyalogu gibi üçüncü Devletlerle iletişime yönelik mevcut kanalların, diğer BM Sözleşmesi taraflarıyla benzer iletişim forumları kurması açısından AB'ye bir rol modeli teşkil edebileceğini ve bu şekilde BM Sözleşmesinin uygulanmasında farklı yaklaşımlar konusunda da daha fazla bilgi edinilebileceğini göstermiştir.

- **Ulusal Uygulama ve İzleme:** Bu alanda yapılan araştırmalar, belirlenen odak noktalarının çoğunluğunun BM Sözleşmesi'nin 33(1) Maddesi gereğince hükümetin yüksek bir kademesinde kurulduğunu ortaya koymuştur (ör. Bakanlık düzeyinde). Bununla birlikte bir koordinasyon mekanizmasının kurulması ya da tayin edilmesine ilişkin ulusal bilgi genellikle yetersizdir; bu da AB Üye Devletlerinin hala bir koordinasyon mekanizması geliştirmesi gerektiğine işaret etmektedir. Bazı Üye Devlet hükümetleri bu tür bir mekanizma kurulması ihtimalini ancak BM Sözleşmesi'nin resmi onayının ardından gözden geçirecektir. Aynı şekilde çok sayıda Devlet BM Sözleşmesi'nin 33(2) Maddesinde öngörülmesine karşın henüz bir çerçeve önermiş değildir ve Sözleşme resmen onaylanana dek bu gerçekleşmeyebilir.
- **AB Uygulaması ve İzlemesi:** BM Sözleşmesi sonucuyla ilgili Konsey Kararı'nın 3. Maddesi, Sözleşme'de yer alan tüm konularda AB'nin **odak noktası** olarak Avrupa Komisyonu'nu tayin etmiştir. AB'nin yürütme organı olan Avrupa Komisyonu, Avrupa Topluluğu'nu kuran Antlaşma nedeniyle benzersiz ve oldukça karmaşık bir yönetim yapısı arz etmektedir. Bu açıdan Çalışmada, Komisyon içinde hangi organın AB odak noktası görevlerini yerine getirebileceği konusunda fikir yürütülmüş, bu bağlamda aşağıdaki seçenekler incelenmiştir: (a) Komisyon Başkanı; (b) Genel Sekreter (c) Adalet, Temel Haklar ve Vatandaşlık Komisyon Üyesi. Araştırma bulguları, Başkan ve Genel Sekreterin geniş yetki kapsamına sahip olmalarının BM Sözleşmesi ile ilgili konularda AB'nin odak noktası olarak optimal etkinlik göstermelerine potansiyel bir engel teşkil edebileceğine işaret etmektedir. Adalet, Temel Haklar ve Vatandaşlık Komisyon Üyesi pozisyonu ise bir Bakanlık ile eşdeğer tutulabilir, dolayısıyla BM Sözleşmesi ile ilgili tüm konularda odak noktası sorumluluklarını üstlenebilir. Ancak Avrupa Komisyonu içinde genel odak noktası olarak bu pozisyon tayin edilecekse, öncelikle Komisyon üyesinin yetki kapsamının ve çalışmalarına değer katacak AB mevzuatı, politikaları ve programlarının yatay izlemesi için mevcut metodolojik çerçevelerin AB tarafından incelenmesi önerilmektedir.

Araştırma, **koordinasyon** konusunda AB düzeyinde çeşitli mekanizmaların bulunduğunu ve bu mekanizmaların AB'nin BM Sözleşmesi'ni uygulamasının koordinasyonunu kolaylaştırabileceğini ortaya koymuştur. Örneğin bu tür

mekanizmalar arasında, Avrupa Komisyonu Genel Müdürlükleri arasındaki koordinasyonu kolaylaştırabilecek Inter-Service Group of Disability (ISGD), ve AB ile Üye Devletler arasındaki koordinasyonu kolaylaştırabilecek HighLevel Group on Disability (HLGD) sayılabilir. AB, HLGD'ye benzer biçimde, Açık Koordinasyon Yönetimi'ni (Open Method of Coordination - OMC) kullanabilir ya da kısa bir süre önce Avrupa Engelliler Forumu'nun önerdiği biçimde bir Avrupa Engellilere Eşit Haklar Paketi geliştirilmesini düşünebilir. Nihai karar ne olursa olsun, BM mevcut mekanizmaları dikkatle gözden geçirmeli, *tüm* düzeylerde etkili bir koordinasyon sağlamak için gerekirse değişikliklere gidilmelidir. Bu alanda yapılan araştırmalar Komisyon Genel Müdürlükleri ve Parlamento ve Konsey gibi diğer AB kurumları arasında etkili koordinasyonu sağlayacak bir mekanizma tespit etmemiştir, dolayısıyla bu konuda daha fazla araştırmaya ihtiyaç vardır.

BM Sözleşmesi'nin uygulanmasını 'geliştirmek, korumak ve izlemek için' bir **çerçeve** oluşturmak konusuna gelindiğinde, BM Sözleşmesi araştırması, Sözleşme'nin 33(2) Maddesinde belirtilen tüm görevleri etkin bir biçimde yerine getirecek yeterlilikte yetkiye sahip tek bir AB organı olmadığını ortaya koymuştur. Dolayısıyla AB, BM Sözleşmesi'nin 33(2) Maddesiyle ilgili konularda kurumlar, organlar ve ajanslardan oluşan yaratıcı bir "karma" oluşturma fikri üzerinde durmalıdır. AB örgütlerinden oluşan bu tür bir karma için bu Çalışmada çeşitli alternatifler gözden geçirilmiş (Temel Haklar Ajansı, Avrupa Ombudsmanı ve Avrupa Mahkemeleri) ve mevcut yapıların bağımsızlık gibi gereklilikleri yerine getirmediği tespit edilmiştir; dolayısıyla bu durum BM Sözleşmesi'nin uygulanmasını 'geliştirmek, izlemek ve korumak' yükümlülüklerinin etkili biçimde uygulanmasında önemli zorluklar teşkil edebilir.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> *BM Sözleşmesi metni Avrupa Komisyonu tarafından Sözleşme'nin sonucu ile ilgili 2010/48/EC No'lu Konsey Kararına eklenmiştir ve Komisyon tarafından tüm AB dillerine çevirtilmiştir. Metne <http://eurlex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2010:023:SOM:EN:HTML> adresinden ulaşmak mümkündür.*

## Ulusal Düzeyde ve AB Düzeyinde Politika Yapıcılara Tavsiyeler

Temelini BM Sözleşmesi'nden alan ve bu metinde belirtilmiş olan bulgu ve yükümlülüklerle dayalı olarak, Sözleşme'nin gelecekte ve genelde uygulanması ve etkin bir biçimde amaçlarına ulaşması için AB düzeyinde ve ulusal düzeyde politika yapıcılara aşağıdaki iyi uygulama örnekleri tavsiye edilmektedir.

- BM Sözleşmesi ile ilgili farkındalığı artırmak ve anlayışı geliştirmek için **onay** sürecinin kullanılması. Bu amaçla BM Sözleşmesi metni ulusal dillerde ve erişilebilir formatlarda tüm ilgili taraflara (tüm hükümet birimleri, engelli bireyler ve onları temsil eden örgütler, STK'lar, siyasi partiler, yargı, akademik çevreler ve diğerleri) yayılmalıdır.
- Çekinceler, yoruma dayalı beyanlar ya da "açıklayıcı memorandumlar"dan mümkün olduğunda **kaçınılmalıdır**, zira bunlar BM Sözleşmesi'nin sağladığı koruma kapsamını azaltabilir. Sözleşme tarafları BM Sözleşmesi ile ilgili bir çekincenin kaçınılmaz olduğunu tespit ederse, uygun olduğunda, en erken fırsatta çekinceyi geri çekmeye çaba göstermelidirler.<sup>3</sup>
- AB ve Üye Devletler, BM Sözleşmesini uygulama sürecinin bir parçası ve temel bir öncelik olarak AB mevzuatı ve ulusal mevzuat ile ilgili kapsamlı bir "**tarama uygulaması**" yürütmeli, gerekirse BM Sözleşmesi'ne tam uyum sağlamak adına mevcut araçları değiştirmeli ya da yürürlükten kaldırmalıdır. Bu tür bir tarama uygulamasının **yatay** olması, böylece tüm mevzuatın, politika ve programların incelenip değerlendirilmesinin sağlanması gereklidir. Ayrıca BM Sözleşmesi **madde madde** değil, **bütüncül** olarak ele alınmalı, insan haklarının bölünmezliği ve karşılıklı bağlılığı tanınmalıdır. 'Tarama uygulaması' sürecinde AB ve Üye Devletler engelli bireyler ve onları temsil eden örgütlerin anlamlı katkıda bulunmasını amaçlamalı ve kolaylaştırmalıdır. Tarama sürecinin sonuçları **kamuya açık olmalı** ve erişilebilir formatlarda **yayılmalıdır**.
- Herhangi bir taslak mevzuat, mevcut mevzuatta herhangi bir değişiklik, ya da BM Sözleşmesi ile kanunları uyumlaştırmayı hedefleyen idari düzenlemeler söz konusu olduğunda, engelli bireyler, bu bireyleri temsil eden kuruluşlar ve diğer ilgili taraflarla (ör: işverenler, öğretmenler, yasal operatörler, mühendisler ya da diğerleri) müzakere edilmelidir. Bu amaçla AB ve Üye Devletler **katılımcı karar verme** süreçleri izlemelidir.
- Herhangi bir taslak mevzuat, mevcut mevzuatta bir değişiklik ya da idari düzenlemeler söz konusu olduğunda AB ve Üye Devletler paradigma **değişiminin** getirdiği yükümlülükleri ve **genel ve birbiriyle kesişen maddeleri** (ör: BM Sözleşmesi'nin 3, 4, 5, 6, 7 ve 9. Maddeleri) göz önünde bulundurmalıdır.

---

<sup>3</sup> Çekincelerle ilgili daha fazla bilgi için BM Engelli Hakları Sözleşmesi'nin (VC/2008/1214) Uygulanmasıyla İlgili Zorluklar ve İyi Uygulamalar Çalışması nihai raporunun 1.1.3 Bölümü'ne bakınız.

- AB ve Üye Devletler engellilik ile ilgili tüm mevzuat ve politikaların kaynağını **sosyal modelden** aldığından emin olmalı ve bu anlayış kanun ya da politika reformu ya da geliştirmelerinde kılavuz ilkelerin tüm açıklamalarında yansıtılmalıdır. AB mevzuatı üstü kapalı olarak engellilik konusuna haklara dayalı bir yaklaşım izlediğinden, engelliliğe yaklaşım, eşit muamele ve fırsat eşitliği ilkelerinin etkin uygulanması açısından AB'nin Üye Devletlere **rehberlik** teşkil etmesi, bunu da diğerlerine yol gösteren bir örnek olarak ya da yumuşak yasal önlemler (iletişim, kılavuz ilkeler, vs) kullanarak yapması önerilmektedir.
- AB mevzuatında ya da ulusal mevzuatta kullanılan ifadeler birden fazla **yorum**a açıksa, AB ve Üye Devletler mümkün olduğunca BM Sözleşmesi ile en tutarlı olan ifadeye sadık kalmalıdır. Dolayısıyla AB ve yargı da dahil (AB ve ulusal mahkemeler) tüm ulusal hükümet kuruluşları, AB düzeyinde ve ulusal düzeydeki kanunları BM Sözleşmesi ile en tutarlı biçimde uygulamaya koymalıdır. Bu amaçla, gerek AB gerek Üye Devletler yargı personeli de dahil kamu çalışanlarına Sözleşmede tanınan haklar ve bundan kaynaklanan yükümlülükler konusunda uygun eğitimler düzenlemeli ve sağlamalıdır.<sup>4</sup>
- AB ve Üye Devletler (AB düzeyinde ya da ulusal) mevzuatın **makul yerleştirme** sağlama konusundaki görev kapsamını kısıtlamadığını güvence altına almalıdır. Makul yerleştirme hükmü eşitliği sağlamak için gerekli bir önlemdir, dolayısıyla uygulaması sadece istihdam bağlamıyla sınırlı kalmamalı, ayrımcılığın yasak olduğu tüm sosyal, siyasi, sivil ve ekonomik hayat alanlarına genişletilmelidir. Önemli bir diğer nokta da, hem ulusal düzeyde hem de AB düzeyinde ayrımcılık karşıtı mevzuatın, **makul yerleştirmenin gerekçesiz reddini** bir çeşit ayrımcılık olarak açıkça belirtmesidir.
- Eşitlik mevzuatı, BM Sözleşmesi'nin 5(4) Maddesiyle uyumlu biçimde, engelli bireylerin fiilen eşitliğini sağlamak için gerekli **pozitif ölçütlerin** benimsenmesini öngörmelidir.
- AB ve Üye Devletler BM Sözleşmesi'nin 6. ve 7. Maddeleri gereğince **çoklu ayrımcılık** konusunu açıkça ele almalıdır. Çoklu ayrımcılık, ayrımcılık karşıtı bağlamda oldukça yeni bir konudur, dolayısıyla AB ve Üye Devletler BM Sözleşmesi'nde yer alan amaçlara tam ulaşılması için çoklu ayrımcılığın yasal olarak nasıl yasaklanabileceği konusunda bir çerçeve getirmek amacıyla araştırma faaliyetleri başlatmalıdır.
- **Genel erişilebilirlik** ile ilgili konularda, AB ve Üye Devletlerin yakın işbirliği içinde çalışarak erişilebilirlik ilkesinin tüm politika sektörlerinde (istihdam, eğitim, ulaşım, bilgi iletişim teknolojileri, adalet, vs) uygulanmasını sağlaması

<sup>4</sup> 2009'da, Komisyon yasa ve politika uygulayıcılara BM Engelli Hakları Sözleşmesi konusunda PROGRESS eğitim seminerleri için fon sağlama taahhüdünde bulunmuştur. Bu tür eğitimlerin 2011'de de gerçekleştirilmesi beklenmektedir. Daha fazla bilgiye <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=658&langId=en> adresinden ulaşılabilir.

ve yeterli erişilebilirlik koşulları ve standartlarının oluşturulması tavsiye edilmektedir. Erişilebilirlik önlemleri arasında **uyum konusunda net bir zaman çizelgesi** oluşturmak, uyum göstermeme durumunda yapılacak **müdahalelerin** doğasını belirtmek (ör: mali yaptırım) ve uygulamayı hem kırsal hem kentsel alanda yapmak yer almalıdır. Bunun yanı sıra AB ve Üye Devletlerin erişilebilirliğe iç piyasaya olumlu katkısı olacak bir yatırım olarak yaklaşması tavsiye edilmektedir. **Evrensel tasarımı** mal, hizmet, ekipman ve tesislerin gelişimini destekleyen her türlü önlem, engelliler en baştan düşünülmüş olduğu için, fiziksel bariyerlerin sonradan kaldırılmasından doğacak maliyetleri azaltacak ya da ortadan kaldıracaktır.

- AB Üye Devletleri, BM Sözleşmesi'nin 12. Maddesi gereğince, **kısıtlayıcı vasilik kanun ve politikalarını kaldırmak** için mevzuatlarında reforma gitmelidir. Bu amaçla, Üye Devletler engelli bireylerin **karar destek sistemi** konusunda erişimini sağlayacak önlemler almalıdır. Buna ek olarak, BM Sözleşmesi'nin 12. Maddesine paralel biçimde, engelli bireylere karar verme konusunda destek verecek yardımcılarının tayin edilmesini sağlayan Üye Devletler, bu yardımcılarının görev sınırlarını aşmadıklarını ve yardım ettikleri kişinin hukuki ehliyetini elinden almadıklarını güvence altına alacak etkin **koruyucu önlemler** getirmelidirler.
- BM Sözleşmesi'nin 19. Maddesinde öngörüldüğü gibi, AB Üye Devletleri engelli bireylerin kendi yaşamlarını kendilerinin yönetebilmeleri için **doğrudan ödeme ya da bireyselleştirilmiş fon mekanizmaları** sağlamalıdır. *Tüm* engelli bireylerin bu tür mekanizmalara erişimi olmalıdır. Üye Devletler aynı zamanda **toplum-tabanlı hizmetler** oluşturmalı, engelli bireylerin toplumun tüm alanlarına dahil olması ve yaşam ihtiyaçlarını destekleyecek kişisel yardım için gerekli saatlerin sağlanabilmesi için bu hizmetlere yeterli düzeyde fon ve kaynak tahsis etmelidir. Ayrıca Üye Devletler odak noktasını **değiştirerek**, kurum bakımını iyileştirmek yerine, engelli bireylerin kurum bakımından çıkarılıp toplum içinde yer almalarını sağlamayı hedeflemelidir.

AB'ye gelince, ikincil mevzuat çerçevesinde mal ve hizmetlerde dolaylı bir vergi indirimi veya bir fon temini ile engelli bireylerin bağımsız yaşayabilmelerini teşvik etmeli ve geliştirmeli, engelli bireylerin özerkliğini kısıtlayacak meskun, medikal ya da benzer kurumlar desteklenmemelidir.

- **İstihdam** ile ilgili hususlarda eşitlik ilkesinin uygulanmasının yanı sıra AB ve Üye Devletlerin eşit fırsatlar sağlamak ve engelli bireylerin işsizlik sorunuyla mücadele etmek için ortak bir strateji geliştirmeleri önerilmektedir.
- **Eğitim** ile ilgili konularda, AB Üye Devletleri, engelli bireylerin kapsayıcı eğitim haklarına saygı gösteren mevzuat ve politikaları güvence altına almalı, engelsiz ve engelli tüm bireylerin yan yana eğitim göreceği **ortak bir öğrenim ortamı** garantilemelidir.
- Engelli bireylerin **siyasal ve kamusal hayatın tüm alanlarına tam katılım** haklarıyla ilgili olarak, AB Üye Devletleri mevzuat ve politikalarında genel

erişilebilirlik ilkesini gözetmeli ve tüm engelli bireylerin ihtiyaçlarına cevap vermelidir.

- AB ve Üye Devletler, BM Sözleşmesi'nin uygulanması için politika geliştirme ve izlemeye destek amacıyla **engelliliğe özgü veri ve istatistiklerin** derlenip uygun biçimde tasnifini sağlamalıdır. Bu bağlamda mevcut metodolojik araçlar test edilmeli, gerekirse değiştirilmeli, bu şekilde Sözleşme'de yer alan hususlara uygunlukları amaçlanmalıdır.
- AB ve Üye Devletler **uluslararası geliştirme programlarının** BM Sözleşmesi'nde belirlenen ilkelere riayet ettiğini güvence altına almalı ve BM Sözleşmesi'nin 32. Maddesinde belirtildiği gibi tüm engelli bireylerin haklarını geliştirmeye odaklanmalıdır.
- AB ve Üye Devletler, BM Sözleşmesinin ve 33(1) Maddesinin uygulanması ile ilgili hükümetleri içinde bir (ya da daha fazla) **odak noktası** tayin etmelidir. Yapılan çalışmaların etkisini ana akımlaştırmak (mainstream) ve tavsiyelerinin statüsünü **garanti altına almak** için, odak noktası icra merciinin **en üst düzeyinde** yer almalıdır. Engelli bireylerin haklarının hükümetin tüm alanlarında saygı görmesi gerekliliğini sürekli hatırlatmak açısından da böyle bir düzenleme faydalı olacaktır.
- AB ve Üye Devletler hükümet düzeyinde **bir koordinasyon mekanizmasının** kurulması üzerinde durmalı, böylece, BM Sözleşmesi'nin 33(1) Maddesine paralel olarak, farklı sektörler ve farklı düzeylerde konuyla ilgili eylemlerin birbiriyle tutarlılığını kolaylaştırmalıdır.

BM Sözleşmesi, hem AB'nin hem de AB Üye Devletleri'nin taraf olduğu "karma bir anlaşma" olduğundan Üye Devletlerin kendi aralarında ve AB ile (AB Antlaşması, Madde 4.3) **sadık işbirliği görevi** vardır. Diğer bir deyişle, BM Sözleşmesi'nde ele alınan alanlar kısmen AB yetkisinde, kısmen Üye Devletlerin yetkisinde, kısmen de AB ve Üye Devletlerin ortak yetki alanındadır. Dolayısıyla AB ve Üye Devletlerin yakın işbirliği içinde olması BM Sözleşmesini temel alan mevzuatın tutarlı uygulanabilmesi ve Birliğin uluslararası platformda bütünlük içinde temsil edilebilmesi açısından elzemdir. Bu amaçla AB ve Üye Devletler tarafından kurulacak herhangi bir koordinasyon mekanizmasının ulusal düzeyde ve AB düzeyindeki eylemleri koordine etme gereğini göz önünde bulundurması gerekmektedir.

- AB ve Üye Devletler yasal ve idari sistemleri çerçevesinde, BM Sözleşmesi ile ilgili tüm konularda bir "**çerçeve**" seçmeli ya da oluşturmalıdırlar. Çerçeve'nin görevi BM Sözleşmesi'nin uygulanmasını '*geliştirmek, korumak ve izlemek*' olmalıdır. Bu tür bir çerçeve, Paris İlkeleri'yle uyumlu bir ya da daha fazla bağımsız mekanizma içermelidir.