



This Project is co-funded by the European Union, the Republic of Turkey and the Council of Europe .
Bu Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.



OMBUDSMANLIKLAR HAKKINDA KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME

Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu İçin
Eylem Önerileri ve Ombudsmanlık ile
Kamu İdarelerine Yönelik Rehber İlkeler

İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve
Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi



OMBUDSMANLIKLAR HAKKINDA KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME

Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu İçin
Eylem Önerileri ve Ombudsmanlık ile
Kamu İdarelerine Yönelik Rehber İlkeler

Naomi CREUTZFELDT
Nick O'BRIEN
Marek NOWICKI

İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve
Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi

Ağustos 2021

Raporun orijinali Avrupa Konseyi Uluslararası Danışmanları Naomi Creutzfeldt, Nick O'Brien and Marek Nowicki tarafından İngilizce olarak hazırlanmıştır.

Bu çalışmada ifade edilen görüşler yazarlarının (Naomi Creutzfeldt, Nick O'Brien Marek Nowicki) sorumluluğundadır ve Avrupa Konseyi resmi politikasını yansıttığı anlamına gelmemektedir.

Bu rapor ve basımı, Avrupa Birliği'nin maddi desteği ile hazırlanmıştır. İçerik tamamıyla yazarlarının yegâne sorumluluğu altındadır ve Avrupa Birliği'nin görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.

İçeriğinde yer alanların sorumluluğu yalnızca yazarlara aittir ve her zaman Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi veya Türkiye Cumhuriyeti'nin görüşlerini yansıtmayabilir.

Bu rapor, Avrupa Konseyinin düzenlemeleriyle Türkçeye çevrilmiş ve yalnızca çevirmenin sorumluluğu altında yayımlanmıştır. İngilizce baskısı: A COMPARATIVE REVIEW ON OMBUDS: Recommendations of Action for the Turkish Ombudsman and Guidelines for the Ombudsman and Public Authorities.

Bu rapor, "İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi" Ortak Projesi kapsamında hazırlanmış ve basılmıştır. Proje Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından ortaklaşa finanse edilmekte ve Avrupa Konseyi tarafından yürütülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü, Projenin nihai faydalanıcı kurumudur. Bu Projenin sözleşme makamı Merkezi Finans ve İhale Birimidir.

Tüm hakları saklıdır. Bu yayının hiçbir kısmı, Avrupa Konseyinin (Halkla İlişkiler ve Yayınlar, İletişim Müdürlüğü) (F-67075 Strasbourg Cedex veya publishing@coe.int) önceden yazılı izni olmaksızın elektronik (CD-Rom, İnternet vs.), mekanik, fotokopi, kayıt ya da herhangi bir bilgi saklama veya geri alma sistemi yardımıyla, hiçbir şekilde veya yolla çevrilemez, çoğaltılamaz veya aktarılamaz.

Kapak fotoğrafı: Shutterstock.com

Kapak tasarımı ve düzeni: Kurtuluş Karaşın

©Avrupa Konseyi, Ağustos 2021

Şartlar altında Avrupa Birliği'ne lisans verilmiştir.

Baskı :

İÇİNDEKİLER

Kısaltmalar	5
Seçilen Avrupa Ombudsmanlıklarının Listesi	5
Amaç Beyanı ve Raporun Hedefleri	6
Yöntem	7
Ombudsmanlık Kurumu ve Kurumun Evrimi	7
Yıllık Raporlar	15

BÖLÜM 1 - OMBUDSMANLIKLAR HAKKINDA KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME: TÜRKİYE KAMU DENETÇİLİĞİ MODELİNİN GELİŞTİRİLMESİNDE DİKKATE ALINMASI GEREKEN ÖNEMLİ SEÇİLMİŞ TEMALAR

1 Ombudsmanlık, Kişiler ve Demokratik Katılım	17
a Ombudsmanlığın Kamuya Açık Profili ve Kamu Güveni/Görünürlüğü	18
b Ombudsmanlığa Erişim (Dijital erişim ile ötekileştirilmiş ve dezavantajlı gruplara erişim de dâhil)	22
c Kadınlar İçin Özel Erişim Sorunları	25
d “Danışmanlık Sektörü” ve Sivil Toplumun Rolü ve Gelişimi	29
2 Ombudsmanlık, İdari Makamlar ve Demokratik Kamu Yönetimi	34
a İdari Makamlara Eğitim ve Diğer Destek Biçimleri Sunma Fırsatları (Ombudsmanlığın rolüne, iyi yönetime ve şikâyetlerin iyi bir şekilde ele alınmasına dair olanlar da dâhil)	34
b Kamu İdarelerinde İstihdam Uyuşmazlıklarının Çözümünde Ombudsmanlığın Etkileri (İş yükü odaklı)	38
3 “Düzenleyici Ağ”ın Bir Parçası Olarak Ombudsmanlık	39
Ombudsmanlığın Diğer Kurumlarla (İdare mahkemeleri ile Eşitlik ve İnsan Hakları Kurumu da dâhil) İlişkilerinin Koordinasyonu	40
4 Ombudsmanlığın “Tekniğinin” İyileştirilmesi	44
a Resmi Olmayan Uyuşmazlık Çözümünün Gücü	44
b Resen Soruşturma Yetkilerinin Kapsamı	49
c Bağlayıcı Bulgular ve Öneriler Sunabilmelerinin Artıları ve Eksileri	53
d Mahkemeye Sunma ve Üçüncü Bir Taraf Olarak Yargılamaya Müdahil Olma İmkânı	56

Sonuç	61
-------------	----

BÖLÜM 2 - OMBUDSMANLIĞA ÖNERİLER

1 Arka Plan ve Amaç	62
2 Stratejik Amaçlara Genel Bakış	64
3 Ombudsmanlık, Bireyler ve Demokratik Katılım	65
4 Ombudsmanlık, Kamu Görevlileri ve Demokratik Kamu İdaresi	72
5 ‘Düzenleyici Ağın’ Bir Parçası Olarak Ombudsmanlık	74
6 Ombudsmanlığın “Tekniğini” ve Yetkisini İyileştirmek	76

BÖLÜM 3 - OMBUDSMAN VE KAMU İDARELERİ İÇİN KILAVUZ İLKELER

1 Giriş	82
2 Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanı	85
3 Kılavuz İlkeler	85
a Kamu Görevlileri ile İletişim Kanalları, İrtibat Noktaları	85
b Ombudsmanlığın Dinlenilme Hakkı	86
c Bilgi veya Belge Sunma Yükümlülüğü	86
d Kamu Görevlilerinin Dinlenilmesi	87
e Hürriyetinden Yoksun Bırakılmış Kişilerle Yazışmalar	87
f Valilikler Aracılığıyla Yazışma	87
g Yürütmenin Durdurulması Hakkında Tavsiye Kararı	88
h Ortak Sistemik Soruşturmalar Yürütülmesi	88
i Resen İncelemeler	88
j Özgürlüğünden Mahrum Kişiler	88
k Arabuluculuk	89
l Tavsiye Kararlarını İçeren Raporlar	89
m Birleştirilmiş Raporların Yayımlanması	91
n İnceleme Toplantıları	92
o Parlatonun Rolü	92
ö Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Ombudsmanlığın Düzeni ve İşleyişi Yönetmeliğine İlişkin Değişiklikler	93

Ek 1 - Avrupa Konseyine Üye Ülkeler (47) ve Ombudsmanlık Kurumları	94
---	----

Ek 2 - Şikâyetlerin Ele Alınması Eğitimi Örnekleri	96
---	----

KISALTMALAR

AUÇ	Alternatif Uyuşmazlık Çözümü
AK	Avrupa Konseyi
AB	Avrupa Birliği
IOI	Uluslararası Ombudsmanlık Kurumu (UOK)
LGSCO	Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanlığı (YYSBO)
MZ	Mutabakat Zaptı
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
UIHK	Ulusal İnsan Hakları Kurumları
PHSO	Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanlığı
SPSO	İskoç Kamu Hizmetleri Ombudsmanlığı (İKHO)

SEÇİLEN AVRUPA OMBUDSMANLIKLARININ LİSTESİ

Avusturya	Bosna Hersek
Bulgaristan	Avrupa Ombudsmanlığı
Danimarka	İngiltere
Fransa	Finlandiya
Almanya	Yunanistan
Kuzey İrlanda	İrlanda
Kosova (*)	Kuzey Makedonya
Malta	Moldova
Karadağ	Polonya
[Rusya]	İskoçya
Slovenya	

(*) Bu atama, statü konusundaki pozisyonlara halel getirmez ve UNSCR 1244/1999 ve Kosova'nın bağımsızlık ilanına ilişkin UAD Görüşü ile uyumludur.

AMAÇ BEYANI VE RAPORUN HEDEFLERİ

Bu karşılaştırmalı rapor, Kamu Denetçiliği Kurumunun Rolünün Geliştirilmesi (Faaliyet A.3.4) için, Türkiye’de “İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi” AB/Avrupa Konseyi Ortak Projesi kapsamında hazırlanmıştır. Bu projenin genel hedefi, idari yargının bağımsızlığının, tarafsızlığının ve etkinliğinin güçlendirilmesi ve toplumsal farkındalığın artırılması suretiyle kamunun idari yargıya olan güvenini daha da artırmaktır. Karşılaştırmalı rapor, çok sayıdaki Ombudsmanlıktan¹ nasıl çalıştıkları ve ilgili en iyi uygulama örneklerinin nerede bulunduğu konusunda bilgi toplamayı amaçlamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumunun rolünün nasıl güçlendirileceğine dair önerilerde bulunmak ve böylece idari mahkemeler önündeki anlaşmazlıkların sayısını azaltmak için pratik öneme sahip olduğu belirlenen dört özel konu odak noktasını oluşturmaktadır.

1



Ombudsmanlık, bireyler ve demokratik katılım

2



Ombudsmanlık, idari makamlar ve demokratik kamu yönetimi

3



“Düzenleyici ağ”ın bir parçası olarak Ombudsmanlık

4



Ombudsmanlığın “teknığının” iyileştirilmesi

Bu rapor, Avrupa örneklerinin gözden geçirilmesine dayalı olarak geliştirilmiş olup, Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu ve ilgili paydaşlarla yapılan ön istişare toplantısının ardından güncellenerek tamamlanmıştır. Bu, raporun gözden geçirilmiş **ikinci versiyonu** olup, güncellemeleri içermekte ve paydaşlardan gelen yararlı önerilere yer vermektedir.

¹ Ombudsman olarak ifade edilen yerlerde, kişi olarak “Kamu Başdenetçisi” ve Ombudsmanlık olarak ifade edilen yerlerde, ilgili ülkenin “Ombudsmanlık Kurumu” kastedilmektedir.

YÖNTEM

Raporun ilk bölümü belirli temaları sunmakta ve karşılaştırmalı incelemede ele alınan meselelere değinmektedir. İkinci bölüm, birinci bölümle ilintili olarak dört tematik alanla ilgili özel öneriler sunmaktadır. Raporun üçüncü bölümü, birinci ve ikinci bölümde sunulan bilgilere ve önerilere dayalı olarak ve raporda ana hatlarıyla belirtilen iyi yönetimin ana ilkelerine karşılık gelecek şekilde, daha ileri düzeyde yapılması gereken çalışmalara yönelik olarak tavsiye olunan rehber ilkelere odaklanmaktadır.

Hem öneriler hem de rehber ilkeler, raporun ayrılmaz parçalarıdır ve Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunu (**Ombudsman**) güçlendirmek için derinlemesine bir genel bakış sunması açısından bu karşılaştırmalı raporu benzersiz kılmaktadır.

OMBUDSMANLIK KURUMU VE KURUMUN EVRİMİ

Ombudsmanlıklar, dünya genelinde çoğu ülkenin kurumsal çerçevesinin bir parçası hâline gelmiştir. Ancak, görevleri, rolleri, diğer kurumlarla ilişkileri ve yargı sistemi bakımından farklılık gösterirler. Bunların tamamının tarihsel -politik- ve kurumsal bağlamlarında anlaşılması gerekir. Başka bir deyişle, her bir Ombudsmanlık modelinin, belirli ihtiyaçların karşılanması kapsamında kendi amacı bulunmaktadır (örneğin, demokrasinin geliştirilmesi, insan haklarının geliştirilmesi, bireysel mağduriyet ile devlet arasında bir denge sağlanması).

Ombudsmanlıklar, uyuşmazlıkları çözmek için esnek ve değişen koşullara uyarlanabilir bir araç olarak kabul edilir.² Ombudsmanlıklar, bireylerin devlet ile karşı karşıya geldiği uyuşmazlıkların ele alındığı kamu ve idare hukuku alanında faaliyet göstermektedir. Avrupa Birliği, vatandaşların AB kurumlarının kötü yönetilmeleri durumunda ilgili şikâyette bulunmaları için 1995 yılında Avrupa Ombudsmanlık kurumunu kurmuştur.³

² Reif, L (2004) *Ombudsmanlık, İyi Yönetişim ve Uluslararası İnsan Hakları Sistemi* (Mauritinus Nijhoff Publishers Leiden); M Seneviratne 2002 *Ombudsmanlık Kamu Hizmetleri ve Adli Yargı* (Butterworths Lexis Nexis); T Buck, R Kirkham ve B Thompson 2011 *Ombudsman Girişimi ve Adli Adalet* (Ashgate).

³ Magnette, P. (2003), *Avrupa Yönetişimi ve Sivil Katılım: Elitist Vatandaşlığın Ötesin-*

Ombudsmanlık modeli, farklı hukuk sistemlerinde uygulamaya konulmuş olup ekonomik, sosyal, politik ve kültürel zorluklarla karşı karşıya kalmasına rağmen yine de sürekli olarak gelişmekte olan bir alternatif uyuşmazlık çözüm (AUÇ) modeli olmaya devam etmektedir.⁴ Belirli sorunlar ve uyuşmazlıklar için karşılanmamış yasal ihtiyaçların önemli bir kısmını ele alma potansiyelleri nedeniyle Ombudsmanlıklar güçlerini, bağlamsal ve kavramsal uyarlamaların çeşitliliğinden almaktadır.⁵ Bununla birlikte bu uyarlamalar, yeni ve kafa karıştırıcı sözcükler,⁶ Ombudsmanlıkların temel amacı ve anlamı ile ilgili devam eden araştırmalar⁷ ve karar verme süreçlerinde çeşitlilik gibi birçok yeni soruna yol açmaktadır. Bu çeşitliliklere rağmen, hatta bunlardan dolayı model birçok yasal sistem için çok caziptir.⁸

2008'de Kusko-Stadelmayer,⁹ Ombudsmanların Avrupa'daki yetkileri ve uygulamaları konusunda karşılaştırmalı bilgiler üzerine bir kitap yazmıştır. Bu kitap, Avrupa çapında parlamenter Ombudsmanlık kurumlarının yasal dayanaklarını kapsamlı bir şekilde göstermeyi, bunları karşılaştırmalı bir şekilde analiz etmeyi ve böylece örgütsel ve işlevsel çeşitliliklerini ortaya koymayı amaçlamaktadır (*13 yıl önce yazılmış olmasına rağmen kitap, iyi bir bilgi havuzu sağlamaktadır*).

Avrupa'daki Ombudsmanlıklar arasındaki değişmez bir düşünce, Ombudsmanların, yasacılıktan kaçınan yani hukukun ötesinde hakkaniyetle ilgilenen ve demokratik uygulamalar ile insan hakları uygulamalarında eğitim ve sosyal etkileşimi esas alarak hareket eden, *kural dışı (extra legem)* hukukun ötesi boşlukları dolduran oyuncular olarak önemleri hakkındadır. Paris İlkeleri ve Venedik İlkeleri olmak üzere, iki temel ilkeler bütünü Ombudsmanlık kurumlarına rehberlik etmektedir.

de? Siyasal Çalışmalar, 51: 144-160

⁴ Creutzfeldt, N (2018) *Ombudsmanlık ve AUÇ* Palgrave.

⁵ Carl, S. (2012), Kamu Sektörü Ombudsmanlığının Tanımı ve Taksonomisi. *Can Kamu Yönetimi*, 55: 203-220.

⁶ Doyle, M; Bondy, V ve Hirst, C (2014) *Birleşik Krallık ve İrlanda'da Ombudsmanlığın gayriresmî çözüm yaklaşımlarının kullanılması: Bir haritalandırma çalışması* <http://repository.essex.ac.uk/20856/1/the-use-of-informal-resolution-approaches-by-ombudsmen-in-the-uk-and-ireland-a-mapping-study-1.pdf>.

⁷ O'Brien, N. (2015), Ombudsmanlığın Geleceği? *The Political Quarterly*, 86: 72-80.

⁸ Creutzfeldt, N. (2021) Ombudsmanların rolü – Karşılaştırmalı Uyuşmazlık Çözümü El Kitabı'nda karşılaştırmalı bir bakış açısı, (editörler) Moskati, Palmer ve Roberts (Edward Elgar).

⁹ Kusko-Stadmayer, G. (ed.) *Avrupa Ombudsmanlık Kurumu: bir düşüncenin çok yönlü gerçekleşmesi hakkında karşılaştırmalı bir yasal analiz* (2008)

Paris İlkeleri,¹⁰ insan haklarını korumak (şikâyetlerin alınması, araştırılması ve çözüme kavuşturulması, uyuşmazlıklara arabuluculuk edilmesi ve faaliyetlerin izlenmesi de dâhil olmak üzere) ve insan haklarını geliştirmek (öğretim, kişilere erişim, medya, yayınlar, eğitim ve kapasite geliştirmenin yanı sıra hükûmete danışmanlık yapmak ve yardımcı olmak yoluyla) için ulusal kurumlar kurulması amacıyla bir çerçeve belirlemiştir.¹¹ Ombudsmanlık, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 41. Maddesinde ifade edilen iyi yönetilme hakkını sağlayan bir ulusal kurum örneğidir. Bu durum, Ombudsmanlar ve insan hakları arasında yakın bir ilişki kurmaktadır.

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi tarafından yayımlanan “**Ombudsmanlık Kurumu**”¹² tavsiye raporunda, Ombudsmanlık kurumunun genel özellikleri belirlenmiş, bağımsız ve tarafsız niteliğinin korunmasına yönelik önerilerde bulunulmuş ve iyi yönetim ilkelerine vurgu yapılmıştır. Parlamenterler Meclisi, 2017'den 2019'a kadar, Ombudsmanların bağımsızlığını sağlamak için “*Avrupa'daki Ombudsmanlık Kurumları - bir dizi ortak standarda duyulan ihtiyaç*”¹³ adlı başka bir tavsiye raporu sunmuştur.¹⁴ Bununla birlikte, yukarıda belirtilen çeşitlilikleri nedeniyle Paris İlkeleri'nin hepsi, tüm Ombudsmanlıklar için geçerli değildir.

Venedik İlkeleri,¹⁵ 2019'da, Ombudsmanlık kurumlarını korumak amacıyla yayımlanmıştır. İlk kez, Ombudsmanların çalışmasına yönelik 25 temel uluslararası ilke belirlemişlerdir. Bu ilkeler, ulusal insan hakları kurumları için standart belirleyen, yukarıda adı geçen Paris İlkeleri'nin eşdeğeridir.

Venedik İlkeleri, Ombudsmanlığın demokratik bir toplumda kurulması ve işleyişi için gerekli olan yasal ilkeleri sıralayan uluslararası bir refe-

¹⁰ Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, Paris İlkeleri (1993), erişim için: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>.

¹¹ Paris İlkeleri 25'te: Güçlü Ulusal İnsan Hakları Kurumlarına Her Zamankinden Daha Fazla İhtiyaç Var: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/paris-principles-at-25-strong-national-human-rights-institutions-needed-more-than-ever>.

¹² Parlamenterler Meclisi. 2003. Ombudsmanlık Kurumu. Tavsiye, Avrupa Konseyi.

¹³ Parlamenterler Meclisi. 2019. Avrupa'daki Ombudsmanlık Kurumları - bir dizi ortak standarda duyulan ihtiyaç. Tavsiye, Avrupa Konseyi.

¹⁴ s.5 rapor – H. Yılmaz.

¹⁵ Ombudsmanlığın Korunması ve Geliştirilmesine İlişkin İlkeler (Venedik İlkeleri) 2019, erişim için: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD(2019)005-e)

rans metindir.¹⁶ Amaçları; demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, iyi idareyi ve insan hakları ve temel özgürlükleri geliştirme konusundaki rollerinde Ombudsmanlıkları güçlendirmektir. Avrupa Konseyi insan hakları yönlendirme komitesi bu süreçte aktif bir rol oynamıştır.

Ombudsmanlıklar için rehber ilkelerin amacı, kurumun düzgün bir şekilde kurulmasını ve işleyişini, demokrasilerin istikrarını ve temel hakların korunmasını desteklemektir. Avrupa Konseyi üyesi devletler arasında, Ombudsmanlıklar ve insan hakları arasındaki bağlantı çok önceleri kabul edilmiş ve yıllar içinde daha da güçlenmiştir. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisinin 757 (1975) ve 1615 (2003) sayılı Tavsiye Kararları açıkça şunu ifade etmektedir:



Parlamenterler Meclisi, insan haklarını koruma yöntemlerinin gelişmesinin, insan haklarına saygı göstermeyen idari işlemlerin hukuka uygun olamayacağı gerekçesiyle, insan haklarına saygının, artık iyi bir idare tarafından gözetilmesi gereken standartlara dâhil edilmesinde Ombudsmanlığın rolünü etkilediğini belirtmektedir. Ayrıca, her ülkeye özgü ulusal anayasal ve yasal koşullar, farklı ülkelerdeki Ombudsmanlıkların, insan haklarının korunması konusunda çeşitli ek sorumluluklar veren yetkilere sahip olmalarını zorunlu kılabilir. Bununla birlikte Parlamenterler Meclisi, bireyler ve idare arasında arabuluculuk rolünün, Ombudsmanlığın işlevlerinin merkezinde yer aldığına inanmaktadır.



Ulusal kurumlar, uluslararası standartlara uygunluklarını göstermek için akreditasyon sürecini takip ettikten sonra kendilerini insan hakları kurumları olarak adlandırabilirler. Avrupa çapında birçok kurum bu sıfatı elde etmiş olup, bunlar arasında Ombudsmanlıklar da bulunmaktadır. Türkiye için en iyi kurumsal seçim ve yapı, Eren tarafından bir makalede ele alınmıştır:¹⁷

¹⁶ Venedik İlkeleri – Ombudsmanlık kurumları için demokratik ilkeler, erişim için: https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809386e0

¹⁷ Eren, A (2011, Cilt 15, No. 3) Karşılaştırmalı hukukta ulusal İnsan Hakları kurumsal modelleri ve Türkiye örneği: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/789437>, Ayrıca bkz. Saygın, E. (2009), Yargı Dışı Ulusal Kurumlar Aracılığıyla İnsan Haklarının Geliştirilmesi: Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Etkililiği. Avrupa Kamu Yönetimi, 15: 403-428. (<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Public+Law/15.3/EURO2009030>)



Ombudsmanlık ve ulusal insan hakları kurumunun birlikte şekillenmesi hâlinde, yetki ve görevlerin belirlenmesi önemli olacaktır. Ombudsmanlık kurumuna, kamu yönetiminden kaynaklanan insan hakları ihlallerini inceleme görevi verilirken, Türkiye ulusal insan hakları kurumu “özel alandan kaynaklanan” insan hakları ihlallerini ele alabilir. Bu şekilde, bu iki kurum arasında herhangi bir yetki çatışması olmayacaktır. Çoğulcu temsili sağlayan yapısı ile ulusal insan hakları kurumu, hükûmet ve sivil toplum arasında bir köprü rolü oynayacak, Ombudsmanlık kurumu ise sivil toplum ve parlamento arasında bir işleve sahip olacaktır. Her ikisinin de Paris İlkeleri’ne uygun Statüsüne sahip olması durumunda, bunlar, kendi alanlarında ulusal ve uluslararası düzeyde bir köprü rolünü üstleneceklerdir (s. 191-2).



Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu sayesinde Venedik İlkeleri’nin büyük bir kısmı ile uyumludur. Bununla birlikte, Ombudsmanlığın mevcut yapısını iyileştirmek için hâlâ gündeme alınması gereken bazı ilkeler bulunmaktadır. Kurumun uygulamaya konulmasının bir neticesi olarak, iyi idare ilkelelerinin benimsenmesi ile birlikte, idari yargının iş yükünde bir azalma beklenmektedir. Üç örnek:

1 Resen Soruşturma Yetkisi

Venedik İlkeleri’nin 16. maddesinde belirtildiği üzere, Ombudsmanın kendi inisiyatifıyla inceleme ve araştırma yapması önemlidir. Resen hareket etme yetkisine sahip olan Ombudsmanlar, cezaevlerini, çocukların gözetim altında tutulduğu yerleri, psikiyatri kurumlarını, bakım evlerini, mülteci kamplarını, kadın sığınma evlerini¹⁸ ve diğer benzer idareleri düzenli olarak ziyaret etmektedir. Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu da ancak önceden haber vermek şartıyla özel raporlar hazırlayabilmektedir. Bu bahsedilen yetki, resen soruşturma gücünden ziyade Ulusal Önleme Mekanizmasının kapsamındadır.¹⁹

¹⁸ Devlet tarafından işletilen kadın sığınma evlerinin işleyişine ilişkin olarak “ayrımcılık” ve “özel yaşamın gizliliğinin korunması” ile ilgili çok fazla sayıda şikâyet bulunmaktadır. Kadın örgütleri, eski kocası tarafından 2017’de bir sığınma evinin önünde öldürülen N. K.’nin davasından sonra bu konuda idari dava açmayı ya da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine başvurmayı düşünmektedirler. Koruma altında olan ve şiddetten kaçan kadınlara yardım eden sığınma evleri bulunmakta olup, bunlar Türkiye’de kadın misafirhaneleri gibi farklı isimlerle adlandırılmaktadır.

¹⁹ Bu yetkiye sahip kurumlar medyayı yakından takip etmekte ve medyada yer alan haberler üzerine harekete geçebilmektedir.

Resen harekete geçme yetkilerine sahip bir Ombudsman, toplumda ki engelliler, çocuklar, yaşlılar ve kadınlar gibi mağdurların sorunlarının çözümünde kökleri bulunan insan haklarının ve hukukun üstünlüğünün gelişimini büyük ölçüde etkileyebilir. Bu durum aynı zamanda ihlalleri de engelleyebilir. Ayrıca resen yetkiler, sistemsel ve yapısal sorunların incelenmesini sağlamakta olup, bu ise Ombudsmanlara ihlalleri önlemeye yönelik büyük bir potansiyel ve geniş çaptaki ihlallerle mücadele etmenin en etkili yöntemlerinden birini sağlar.

2 Anayasa Mahkemesine Dava Açma Yetkisi

Bazı ülkelerde, bir önleme mekanizması olarak Ombudsmanlar, Anayasa Mahkemesine dava açma ve davalara katılma yetkilerine sahiptir. Bu durum, Venedik İlkeleri'nde, Paris İlkeleri'nde ve AB ilerleme raporlarında ifade edilmektedir. Burada beş farklı senaryo hayal edebiliriz.

- 1 Mahkemede ve yargı yerlerinde dava açmak;
- 2 Bir davaya üçüncü taraf olarak katılmak;
- 3 Kanunun Anayasaya uygunluğunu belirlemek için Anayasa Mahkemesi sürecini başlatmak;
- 4 Anayasal bir şikâyetin ardından Anayasa Mahkemesi nezdinde derdest davaya üçüncü taraf olarak katılmak;
- 5 Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde derdest davaya üçüncü taraf olarak katılmak.

Mevcut durumda, iç hukukun ve uluslararası yargı sistemlerinin her kademesinde, bilirkişi görüşü sunan üçüncü taraf olarak yargılamaya müdahale etme imkânı (*Amicus Curiae*), Ombudsmanlık kurumlarının kullanabileceği temel pratik araçlardan biri olarak görülmelidir. Ombudsmanlık da dâhil olmak üzere, insan haklarının korunmasına yönelik ulusal kurumların yalnızca ulusal mahkemeler değil, aynı zamanda uluslararası insan hakları organları nezdindeki yargılamalarda da üçüncü taraf olarak hareket etme seçeneğini giderek daha fazla kullandıklarını vurgulamakta fayda vardır. Avrupa'daki Ombudsman Ağları Strazburg'daki yargılamalara katılımlarını güçlendirmek amacıyla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ile daha da yakın bir iş birliği gerçekleştirmektedir. Bu fırsat son zamanlarda Fransa, Polonya, Gürcistan, Yunanistan, Çek Cumhuriyeti, Ermenistan'dan gelen Ombudsmanlar tarafından birtakım dosyalarda kullanılmıştır. Buna ilişkin olarak ayrıca Venedik İlkeleri'nin 19. ilkesine bakınız: "Bir soruşturmanın ardından Ombudsman, tercihen kanunların ve düzenlemelerin veya genel idari işlemlerin anayasa-ya aykırı olduğunu ileri sürme yetkisine sahip olacaktır."

3 Ombudsmanlıkların Yetkisi

Venedik İlkeleri'nin 3. Maddesi Ombudsmanlık Kurumları için üst seviyede bir yetkiye vurgu yapmaktadır. Türkiye Anayasası'nın 74/6. maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Ayrıca, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (Madde 4), bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmuş olduğunu ifade etmektedir.

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisinin 1615 (2003) sayılı tavsiye kararı, Ombudsmanların, “kendilerini yetkilendiren mevzuatta ve kurumun kurucu belgesinde bulunması ve ayrıntılı şekilde düzenlenmesi gerekli [...] niteliklerinin esasının garanti altına alındığı bir metinde anayasal düzeyde kurulmuş” olmak suretiyle etkili bir şekilde işlev görebilmeleri için gerekli nitelikleri saymaktadır. Ayrıca, Venedik Komisyonu tarafından yayımlanan görüşlerden biri, “anayasal olarak tanımlanmış bir görev ve statünün, [...] bu kurumun sağlamlaştırılması ve güçlendirilmesi ve etkinliğinin, istikrarının ve bağımsızlığının yanı sıra bağımsız ve tarafsız görünmesinin sağlanması için gerekli olduğunu” belirtmiştir. Örnekler için bkz.: Venedik Komisyonunun Moldova Cumhuriyeti Halk Savunucusu hakkındaki 808/2015 sayılı görüşü; Sırbistan Ombudsmanı hakkındaki 318/2004 sayılı görüşü; Kazakistan'da Ombudsman olası reformu hakkındaki 425/2007 sayılı görüşü; Venedik İlkeleri, 2. ilkesi.

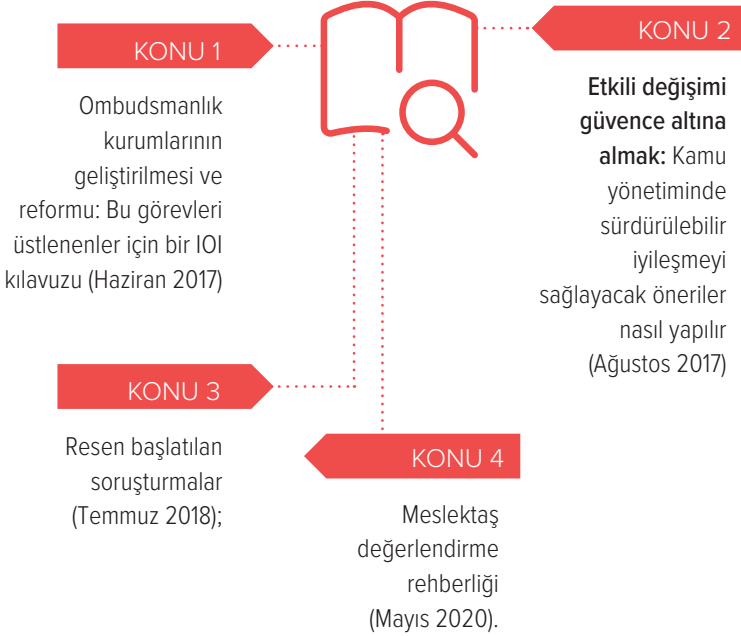
1978'de kurulan **Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü (IOI)**,²⁰ dünya çapında 100'den fazla ülkeden 200'den fazla bağımsız Ombudsmanlık kurumunun iş birliğine yönelik tek küresel organizasyondur. IOI, altı bölgesel alanda (Afrika, Asya, Avustralya ve Pasifik, Avrupa, Karayipler ve Latin Amerika ile Kuzey Amerika) organize olmuştur. IOI, iyi idare ve kapasite geliştirmeye odaklanma konusundaki çalışmalarında, üyelerini üç şekilde desteklemektedir: eğitim, araştırma ve projeler için bölgesel ödenekler.

IOI, güçlü ve bağımsız kontrol mekanizmaları konusunda bilgi veren temel özelliklerin ele alındığı bir dizi rapor şeklinde rehberlik materyali²¹ sağlamak amacıyla bir dizi yeni en iyi uygulama raporlarının yayımlanmasını hayata geçirmektedir. En İyi Uygulama Raporları, Ombudsmanlık kurumlarının deneyimlerinden yararlanmakta ve başarılı sonuçlara

²⁰ <https://www.theioi.org/the-i-o-i>

²¹ IOI En İyi Uygulama Raporları, erişim için: <https://www.theioi.org/publications/ioi-best-practice-papers>

yol açması muhtemel çalışma şekillerine vurgu yapmaktadır. Bunlar, daha geniş halk kitlelerinin erişimine açık oldukları IOI web sitesinde yayımlanmaktadır. Şu anda raporlar dört konuyu kapsamakta olup, aynı zamanda, en iyi uygulama raporunun nasıl yazılacağına dair bir kılavuz çerçeve içermektedir.



Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, Avrupa'daki Ombudsmanlık kurumlarının bir dizi ortak standarda ihtiyaç duyduklarına karar vermiştir:²²

Parlamenterler Meclisi, Avrupa Konseyi üyesi olup olmadıklarına bakmaksızın, Venedik Komisyonunun tüm üye devletlerini, Venedik İlkeleri'ne uygun olarak ve bu amaçla Venedik Komisyonu ile iş birliği yapacak şekilde, bireylerin kötü devlet yönetimi ve insan hakları ile temel özgürlüklerinin ihlallerine ilişkin şikâyette bulunmalarına olanak tanıyan geniş bir yetki alanına sahip, "geleneksel" bir Ombudsmanlık kurumunu, eğer henüz kurmamışlarsa, derhâl kurmaları için teşvik etmektedir.

²² Avrupa Konseyi, Avrupa'daki Ombudsmanlık Kurumları – bir dizi ortak standarda duyulan ihtiyaç, erişim için: <https://pace.coe.int/en/files/28089>

YILLIK RAPORLAR

Ombudsmanlıklar, genellikle parlamentoya sundukları ve web sitelerinde yayımladıkları yıllık raporlar yayımlamaktadır. Ombudsmanlıkların bir ülkede insan hakları ve hukukun üstünlüğü hakkında rapor hazırladıkları ve parlamentonun bu raporu tartıştığı durumlarda bu, televizyonda, sosyal medyada yayımlanabilir ve devleti ve sivil toplumu temsil eden en önemli kurumlara dağıtılabilir. Yıllık raporlar aynı zamanda Ombudsmanlığın duruşuna ve makamlar ile toplum tarafından algılanma biçimine de katkı sağlar. Ayrıca raporlarda örnek kararlara da yer verilmektedir.

Dünya çapında gelişmekte olan bir Ombudsmanlığın genel görünümünün ve ortak standartlar için yapılan çağrının arka planı karşısında bu rapor, Ombudsmanlık modelinin geliştirilmesi için dikkate alınması gereken konuları ortaya koymaktadır.

BÖLÜM 1

OMBUDSMANLIKLAR HAKKINDA KARŞILAŞTIRMALI BİR İNCELEME: Türkiye Kamu Denetçiliği Modelinin Geliştirilmesinde Dikkate Alınması Gereken Önemli Seçilmiş Temalar

Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu 2012’de kurulmuş ve 2013’ten beri faaliyet göstermekte olan ve bu nedenle de nispeten genç bir kurumdur.²³ Bu kurumu geliştirmek için bu yöndeki potansiyelin ve iradenin kullanılması sayesinde, Ombudsmanlık kurumunun sağlam temeller üzerine kurulmasında önemli adımlar teşkil edecek olan dört seçilmiş tema aşağıda tartışılmaktadır. Bu temalar:



1 Ombudsmanlık, bireyler ve demokratik katılım



2 Ombudsmanlık, idari makamlar ve demokratik kamu yönetimi



3 “Düzenleyici ağ”ın bir parçası olarak Ombudsmanlık



4 Ombudsmanlığın “tekniklerinin” iyileştirilmesi

²³ Türk Kamu Denetçisi, 2019 yıllık raporu, erişim için: <https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2019-yillik-rapor-inglizce/mobile/index.html>

Avrupa ülkelerindeki Ombudsman örneklerinden, bu temaları keşfetmeye yardımcı olmak üzere yararlanılmıştır.

1

OMBUDSMANLIK, BİREYLER VE DEMOKRATİK KATILIM



Bir kuruma olan güvenin inşa edilmesi ve daha sonra sürdürülmesi gerekmektedir. Bu ciddi bir güçlüktür. Ombudsmanlıkların kendi kurumuna ve kamu hizmetlerine / hükûmete olan güveni destekleyebilmeleri için, kullanıcıları tarafından adil bir hizmet sundukları yönünde algılanmaları gerekir.²⁴ Bu ise hem beklentileri yönetmeyi hem de kurumun sunduğu olanakları kullanmaktan vazgeçilmesini engellemeyi gerektirir. Bireylerin mağdur olduklarında desteklenebilmeleri için Ombudsmanlıkların daha büyük bir sistemin parçası olduğunu düşünmelerinin sağlanması gerekir. Ombudsman konumunda bulunan bireyin kişiliği çok önemlidir. Tipik olarak, Ombudsman rolünü doldurmak için seçilen kişi önemli bir halk figürüdür. Bu rolün aynı zamanda, kamu görünürlüğü, kuruma güven ve kurumun kabullenilmesi ile ilgili olarak da birçok sorumluluğu bulunmaktadır.

Ombudsmanlıklara karşı kamu güveni farklı şekillerde tesis edilir. Ombudsmanlıkların köklü bir kurum olduğu ülkelerde (örneğin Kuzey ülkelerinde), Ombudsman yönetimden hesap soracak sistemin bir parçası olarak kabul edilmektedir. İnsanlar bir Ombudsmanlık olduğu gerçeğine alışkındır ve yetkilerinin neler olduğunu bilirler. Bu durum Ombudsmanlıkların, sistemin oldukça yeni bir parçası olduğu ülkeler için geçerli değildir. Kamu güveninin olmaması, Ombudsmanlık modelinin geliştirilmesi ve kabullenilmesi için olumsuz bir etkiye sahip olabilir. Ombudsmanlık kurumuna güven yaratılması şeffaf ve hesap verebilir olmayı gerektirir. Örneğin; atama süreci, görev süresi, finansman, işe alım ve personele ilişkin algı, iletişim ve sivil topluma katılım temalarından bazıları, Venedik İlkeleri'nin kapsamındadır ve Ombudsmanlıkların kendi internet sitelerinde kendi çalışmalarına ilişkin iş tanımlarında veya açıklamalarında, dışa dönük yüz olarak görünmektedir.

²⁴ Creutzfeldt, N. (2016) Değişim için bir ses? Ombudsmanlara, bireyler ve kamu hizmeti sağlayanlar arasında güven ilişkileri, *Journal of Social Welfare and Family Law*, 38:4, 460-479, DOI: 10.1080/09649069.2016.1239371

a Ombudsmanlığın Kamuya Açık Profili ve Kamu Güveni/Görünürlüğü

Bir Ombudsmanlık kurumunun asıl yapısı ve amacı, demokrasiyi güçlendirmek ve birey ile devlet arasında bir güç dengesizliği olduğu durumlarda bireyi korumaktır. Bireylere haksız muamelede bulunmuş veya onlara kötü hizmet sunmuş olabilecek idareler / kamu kuruluşları hakkındaki şikâyetlerin soruşturulmasına ilişkin rolünde, Ombudsmanlıklar yeterince iyi tanınmamaktadır.²⁵ Mağduriyetleri çözüme kavuşturmak için bir araç olarak Ombudsmanlıklar ile ilgili toplumsal bilincin ortaya çıkması için çalışma yapılması gerekmektedir. Kamunun güveni, Ombudsmanlıkların meşruiyetlerini sürdürmeleri için önemli bir bileşendir. Bu ise, kurumun görünürlüğüne ve bilinirliğine bağlıdır. Doğal olarak, Ombudsmanlığın iyi bilinip bilinmediği, ülkeden ülkeye farklılık gösterir.

► Anketler

Ombudsmanlık kurumunun toplumda görünürlüğünü artırmanın birkaç yolu bulunmaktadır. Örneğin; Galler Ombudsmanı, ulusal çapta yapılacak bir anketin kurum hakkındaki kamuoyu farkındalığını ciddi şekilde artırdığını bildirmiştir.²⁶ Ombudsman Nick Bennett, Galler'deki kamu hizmeti kullanıcılarının nasıl ve nereye şikâyetle bulunacaklarını bilmelerini sağlamak ve yaşanan sorunlardan ders alınmasını sağlamak için görünürlüğün yüksek olmasının çok önemli olduğunu ifade etmiştir. Avrupa Ombudsmanı, 2006 yılında, çalışmaları hakkında farkındalığın en iyi şekilde nasıl artırılacağını ve insanların şikâyet etmeye nasıl teşvik edileceğini araştırmak üzere halka açık bir çalıştay düzenlemiştir.²⁷ Polonya Ombudsmanlığı oldukça iyi bilinmektedir ve kamunun duyduğu güvenin yüksek olduğu kurumlardan biridir.²⁸

²⁵ Beckman, L ve Uggl, F *Gelecek Nesiller için Kurumlarda, Gelecek Nesiller İçin Bir Ombudsmanlık* (editörler Gonzales-Ricy ve Gosseries) (2016 OUP); Creutzfeldt, N *Ombudsmanlık ve AUÇ* (2018 Palgrave); Hertogh ve Kirkham *Ombudsmanlığa Dair Araştırma El Kitabı* (2018 Edward Elgar).

²⁶ IOI, Ombudsmanlık hizmeti ile ilgili kamu farkındalığı rekor düzeyde (2020) erişim için: <https://www.theioi.org/ioi-news/current-news/public-awareness-of-ombudsman-service-at-record-high>

²⁷ O'Reilly, E. (2006) Şikâyet etme hakkı konusunda farkındalığın artırılması – Avrupa Ombudsmanlığı için bir sonraki adım, erişim için: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/historical/en/10348>

²⁸ Zaufanie do instytucji publicznych (2016) erişim için: http://www.tnsglobal.pl/archiwumraportow/files/2016/11/K.068_Zaufanie_do_instytucji_O10a-16.pdf

► Eğitim ve Tanıtım Turu

Bir başka örnek ise Birleşik Krallık'taki özel sektör Ombudsmanlığıdır (Ombudsmanlık Hizmetleri). 2017'de Ombudsman, insanları elektrik sağlayıcılarını nasıl şikâyet edebilecekleri konusunda eğitmek amacıyla üzerinde marka bulunan bir minibüsün şehirlerde dolaştığı tanıtım turunu başlatmıştır.²⁹

Örneğin, Polonya Ombudsmanlığı, sosyal medyada da aktiftir ve insanların önemli konular ve güncel temalar üzerine tartışmalar ile ilgili güncel kalmalarını sağlar. Kamu televizyon ve medyasının kullanımı, tanıtım ve farkındalığı artırmak için etkili araçlardır. Ombudsmanlık ayrıca, okullarda da toplantılar düzenler. Her yıl Polonya Ombudsmanlığının faaliyetinin önemli bir kolu, kurumun sunumunun yapıldığı ve yerel toplumu rahatsız eden sorunların gündeme getirildiği ve tartışıldığı sakinler ve sivil toplum temsilcileri ile kişisel olarak yaptığı bir dizi bölgesel toplantılardır. Bu sorunlar, eğer yeterince ciddiye, bu durumda kurumun eylem planının bir parçası hâline gelmektedir.

Medya ve Ombudsmanlıklar arasındaki ilişki, Ombudsmanlıkların üstlendiği önemli konular, müdahaleleri ve raporları hakkında haber yapılmasını sağlayarak, vazgeçilmez bir rol oynamaktadır. Televizyon ve sosyal medya özellikle önemlidir.

► Açık Günler

Ombudsmanlık kurumlarını tanıtmanın bir başka yolu da Ombudsmanlık Gününün bir örneğini teşkil ettiği açık günlerdir. Ekim ayının her ikinci perşembe günü, dünyanın dört bir yanındaki Ombudsmanlık kuruluşları Ombudsmanlar Gününü kutlamaktadır.³⁰ Bu gelenek, ABD'de ortaya çıkmış olup, Ombudsmanlığın tarihi ve uygulamaları konusunda eğitim vermek ve toplumda farkındalığı artırmak için bir fırsat olarak hizmet etmektedir.

²⁹ Benjamin, K, (2017) Ombudsman Hizmetleri Birleşik Krallık tanıtım turuna ev sahipliği ediyor, erişim için: <https://www.campaignlive.co.uk/article/ombudsman-services-hosts-uk-roadshow/1422944>

³⁰ İrlanda Ombudsmanı, Mutlu Ombudsmanlar Günü! Erişim için: <https://www.ombudsman.ie/news/happy-ombudsday/>

Ombudsmanlar Gününün hedefleri şunlardır:

- Halkın Ombudsmanlıkların rolü hakkında eğitilmesi
- Ombudsmanlıkların sunduğu geniş hizmet çeşitliliğinin açıklanması
- Ombudsmanlıkların program ve hizmetlerinin daha fazla kullanılmasının teşvik edilmesi
- Ombudsmanlıkların hizmet sundukları kurumlara ve seçmenlere kattıkları değerın vurgulanması

Açık günlerin diğeri örnekleri İrlanda ve Kosova* Ombudsmanlıklarıdır. İrlanda Ombudsmanlığı³¹, öğrencileri şikâyetle bulunmaya teşvik etmiştir. Geçen yıl, Ombudsmanlık ofisi kötü iletişim, kabul prosedürleri, hibelerdeki gecikmeler ve itiraz veya şikâyet süreci ile ilgili endişeler de dâhil olmak üzere, eğitim hizmetleri hakkında 300'den fazla şikâyet almıştır. Perşembe günü yapılan toplantıda, kamu hizmeti sunan herkesi, “şikâyetleri bir bilgi alma kaynağı olarak kullanmaya” teşvik ettiklerini ifade etmişlerdir. Ayrıca, şikâyetlerine yerel seviyede çözüm bulamayan öğrencileri, şikâyetlerini kendi kurumlarına sunmaları için cesaretlendirmişlerdir.

Kosova'dan bir başka örnekte³² ise 2000-2005 yılları arasında Ombudsman, sorunlarını daha kolay ve doğrudan paylaşabilen bireylere, yerel topluluklara Ombudsmanın ulaştığını göstermek suretiyle, kurum hakkında güven yaratmaya yönelik en önemli çalışmalardan biri olarak açık günleri gerçekleştirmiştir. Açık günler, kuruma erişim için önemli bir araç olup, bireylere Ombudsman ile konuşma ve şikâyetle bulunma fırsatı sunmaktadır. Bu uygulama, 2005'ten sonra da bir şekilde devam etmiştir.³³

► Yerinde Erişim Programı

Ayrıca yerinde erişim kampanyaları, Ombudsmanlıkların daha görü-

* Bu atama, statü konusundaki pozisyonlara halel getirmez ve UNSCR 1244/1999 ve Kosova'nın bağımsızlık ilanına ilişkin UAD Görüşü ile uyumludur.

³¹ The Irish Times, Ombudsman, öğrencileri şikâyetlerini kendi önüne getirmeye teşvik ediyor, erişim için: <https://www.irishtimes.com/news/education/ombudsman-urges-students-to-bring-complaints-to-him-1.2760626>

³² EQUINET, Ombudsman Kurumu erişim için: https://equineteurope.org/author/kosovo_oik/

³³ Kosova Cumhuriyeti Ombudsmanlığı Yıllık Raporu 2018, erişim için: <https://www.oik-rks.org/en/2019/04/08/annual-report-20188/>

nür hâle gelebileceği bir başka araçtır. Avusturya'da, Ombudsmanlık (*Volksanwaltschaft*)³⁴ ulusal televizyonda düzenli bir zaman dilimine sahiptir.³⁵ Kısa röportajlarda, seyirciler belirli bir durum hakkında bilgi almakta ve daha sonra bunların artıları ve eksileri tartışılmaktadır. *Volksanwalte* (Ombudsmanlar); avukatlar, hasta temsilcileri ve bazen de diğer Ombudsmanlar ile tartışmalara katılmaktadırlar.

Birleşik Krallık'taki Finansal Ombudsmanlık Hizmeti (FOS) yerinde erişim çalışmaları yürütmektedir.³⁶ Tüketicileri, kamuya açık kuruluşları, hayır kurumlarını, işletmeleri ve bunların temsilcilerini bir araya getirmektedirler. Ayrıca deneyimleri paylaşmak ve soruları cevaplamak için Birleşik Krallık genelinde iletişim kurmaktadır. Diğer yandan konferanslarda, ağlarda ve etkinliklerde de yer almaktadırlar.

Galler Ombudsmanının kamuya erişim stratejisi ve çalışma programını³⁷ içeren yerinde erişim stratejisinin üç amacı bulunmaktadır:

(1) Farkındalık: Bize ihtiyaç duyan insanların hakkımızda bilgi sahibi olmalarının sağlanması, hizmetlerimiz hakkında uygun ve zamanında bilgi verilmesi, iyi uygulamaların ve araştırmalarımızdan öğrenilen derslerin paylaşılması.

(2) Etkileşim: İki yönlü bir iletişim kanalı oluşturarak paydaşlarla etkili bir şekilde etkileşimde bulunma, köklü ağlar/şemsiye organizasyonlarını, başka bir deyişle WCVA'yı ve Vilayet Gönüllü Konseylerini, daha geniş bir kitleyle etkileşimde bulunmak için kullanma, etkileşimi geliştirmek için mevcut iletişim kanalları yelpazesini kullanma.

(3) Erişilebilirlik: Hizmetlerimizin herkes tarafından erişilebilir olmasını sağlamak, ulaşılması zor grupları hedeflemek, erişilebilirliği artırmak için ürünler/hizmetler geliştirmek, erişimi genişletmek için sosyal medya yöntemleri geliştirme.

³⁴ <https://volksanwaltschaft.gv.at/en/about-us>; Dahlvik, J., Pohn-Weidinger, A., ve Kollegger, M. (2020). Siyasi Atamaya rağmen bağımsızlık? Avusturya Ombudsmanlık Kurulunun ilginç davası, *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13(2), 181-210. doi: <https://doi.org/10.2478/nispa-2020-0020>

³⁵ Bürgeranwalt, erişim için: <https://der.orf.at/unternehmen/programmangebote/fernsehen/sendungen/sendungen-a-c/buergeranwalt104.html>; <https://tv.orf.at/buergeranwalt>

³⁶ <https://www.financial-ombudsman.org.uk/news-events>

³⁷ <https://www.ombudsman.wales/wp-content/uploads/2018/04/PSOW-Outreach-Strategy-2016.pdf>

b Ombudsmanlığa Erişim (Dijital erişim ile ötekileştirilmiş ve dezavantajlı gruplara erişim de dâhil)

Her ne kadar herkese ait şikâyetleri karşılamak amacıyla kurulmuş olsalar da çoğu ülkede Ombudsmanlıklara esas olarak mahkeme sistemine erişebilecek (ve bir avukat tutabilecek) bireyler başvurmaktadır. Başka bir deyişle Ombudsmanlık Kurumu eğitilmiş, orta yaşlı, çalışan ve genellikle erkek bireyler tarafından kullanılmaktadır. Özellikle COVID-19'un yol açtığı halk sağlığı krizinden sonra, hükûmetlerin bununla mücadele etmek için aldıkları önlemlerin tarafsız olmadığı daha da belirgin hâle gelmiştir. Pandemi, zaten dezavantajlı bir sosyoekonomik konumda olan ve ayrımcılık riski altında bulunan bazı gruplar üzerinde orantısız şekilde olumsuz etkiler yaratarak, Avrupa'da bazılarını diğerlerinden daha fazla etkilemektedir. Bu nedenle, Avrupa Eşitlik Organları Ağı, tüm marjinalleşmiş gruplarda yer alan en savunmasız bireylere (örneğin, Roman kadınlar, Müslüman kadınlar, engelli yaşlılar) kesişimsel bir yaklaşımın kullanılması gerektiğini belirtmiştir.³⁸ Benzer şekilde, Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı (2020), Ombudsmanlık kurumlarının çeşitli savunmasızlık hâllerinde, başka bir deyişle hastaneler, bakım evleri, cezaevleri ve mülteci kampları ya da kabul tesisleri de dâhil olmak üzere kurumsal bakım ortamlarında yaşayan bireyler engelliler, evsizler, yaşlılar, Romanlar ve Gezginler ile aile içi şiddet, ayrımcılık ve hoşgörüsüzlük riski altında bulunan kadınlar ve çocuklar da dâhil olmak üzere belirli gruplar ile ilgili farkındalığı artırmak üzere raporlar hazırladıklarının altını çizmiştir.³⁹

Ombudsmanlıklar, herkesin ihtiyaçlarını karşılayabilmek için, toplumun tüm gruplarına ulaşmalıdır. Bu, çeşitli şekillerde olabilir. Örneğin, çevrim içi bir süreç, kişilerin Ombudsmanlıklara nerede olurlarsa olsunlar uzaktan erişebilmelerine yardımcı olabilir. Elbette bu durum, ancak düzgün bir internet bağlantısı, dijital okuryazarlık ve uygun bir cihaz mevcutsa söz konusu olabilir. Bazı ülkelerde halk kütüphaneleri ve belediye salonları, insanların gelip interneti kullanabilecekleri alanlardır. Bu, bir Ombudsmanlığa erişim imkânını genişletecektir ve örneğin,

³⁸ EQUINET (2020). Adil ve eşit bir Avrupa için tavsiye: Covid-19 sonrası Toplularımızı Yeniden İnşa Etmek, erişim için: https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2020/06/equinet_rebuilding-recommendation_A4_03-web.pdf

³⁹ Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı, (2020). AB'de koronavirüs pandemisi – Temel haklar üzerindeki etkileri, erişim için: AB'de Koronavirüs Pandemisi Temel Haklar Üzerindeki Etkileri (europa.eu)

Ombudsmanların rolünün ne olduğunu açıklayan posterlerle birlikte kullanılabilir. Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu dijital başvuruları kabul etmektedir. Çevrim içi erişim ile bağlantılı olarak, bazı Ombudsmanlıklar, engelli insanlar ve azınlık dilleri için uyum sağlayabilir. Okuryazarlık oranı, erişimin anlamlı olması için üstesinden gelinmesi gereken büyük bir sorundur. Örneğin Birleşik Krallık'ta, PHSO, görme engellilere, işitmesi kötü olan veya sağır kimselere ve öğrenme güçlüğü çeken kimselere erişim imkânı sunmaktadır.⁴⁰

Karşılanmamış yasal ihtiyaçlar⁴¹ ve ötekileştirme ile ilgili literatür, çoğu insanın yardım için nereye başvuracağını bilmemesi nedeniyle, pek çok vakanın Ombudsmanlığın önüne getirilmediğine dair örnekler aktarmaktadır. Dahası, toplumdaki en dezavantajlı kesimler erişimin dışında tutulmaktadır. Örneğin, Birleşik Krallık *PHSO (2011)*, engellilerin, gençlerin ve işsizlerin mağduriyetleri olsa bile şikâyet etme ihtimallerinin özellikle düşük olduğunu tespit etmiştir; Eşitlik ve İnsan Hakları Komisyonu 2010 ve Hukuk Hizmetleri Araştırma Merkezi (LSRC) *14 sayılı Araştırma Raporu (2006)*, çözülmemiş yasal sorunların, daha genel olarak, geçici konaklamada kalanları, dul ebeveynleri, engellileri, daha genç insanları ve ekonomik açıdan daha az aktif olanları etkileme olasılığının çok daha yüksek olduğunu ileri sürmektedir.⁴²

Ombudsmanlığa atfedilen yaklaşım, “yangınla mücadele” yaklaşımıdır.⁴³ Eğer bir şikâyet Ombudsmanlığın önüne getirilirse, buna müdahale edebileceklerdir. Bazı Ombudsmanlar, eğer yetkileri varsa (resen) bir soruşturma başlatabilirler. İdeal olarak eğer Ombudsmanların, yangının yayılmasını önlemek için kendi inisiyatifleri ile harekete geçme yetkileri olsaydı, çok sayıda insanı etkilemeden önce birçok sorun çözüme kavuşturulabilirdi (daha fazlası aşağıdadır).

⁴⁰ PHSO, Erişilebilirlik, erişim için: <https://www.ombudsman.org.uk/accessibility>

⁴¹ Genn H *Adaletin Yolları* (Hart); Dunleavy, P. Bütünlük Kamu Hizmetlerinin Geleceği (2010).

⁴² Bkz. Nick O'Brien UKAJI Kamu sektörü Ombudsmanlarına dair bir araştırma incelemesi; <https://ukaji.org/2018/01/30/what-do-we-know-and-what-do-we-need-to-know-a-review-of-research-on-public-sector-ombuds/>

⁴³ Harlow, C., ve Rawlings, R. (2009). Parlamento Ombudsmanlığı: Yangınla mücadele eden ya da yangını seyreden? “Hukuk ve İdare” içinde (Bağlamda Hukuk, s. 528-569). Cambridge: Cambridge Üniversitesi Yayınları.

Uluslararası Barolar Birliği tarafından 2018’de Ombudsmanlık programları hakkında hazırlatılan bir rapor,⁴⁴ aşağıdaki tespitlerde bulunmuştur:



Ombudsmanlık kurumlarının tam olarak etkili olabilmeleri için, farklı arka planlardan gelen ve farklı ihtiyaçları olan bireylerin Ombudsmanlık hizmetlerinden hem haberdar olmaları hem de bu hizmetlerden rahat bir şekilde yararlanıyor olmaları gerekmektedir. Bu rapor için yapılan araştırmalar birçok Ombudsmanlığın, belirli grupların hizmetlerine erişimde karşılaştıkları zorlukların son derece bilincinde olduklarını ve bu zorlukların, adaletin kalitesini etkilemeden yeterli bir şekilde ele alınmasını sağlamaya yönelik adımlar attıklarını ortaya koymuştur.



Ombudsmanlıkların, bireylerin kuruma erişmeleri için yeterli yardım sağlayabilmeleri aynı zamanda bütçeye de bağlıdır. İç düzenlemeler, çeviri gibi çeşitli engellerin bulunduğu durumlarda fiziksel erişime yardımcı olmak amacıyla izlenecek bir prosedür öngörmelidir.

Ombudsmanlığa elektronik erişim, birçok bireyin şikâyetinde bulunmasını kolaylaştırırken bu, özellikle okuma yazma bilmeyen bireyler, dijital dünyadan uzak bireyler, daha az eğitilmiş bireyler ve yoksul bireyler için sorunları çözmez. Bu nedenle, halkın kurumla kişisel temas kurmasını sağlayan bölgesel ofislere (veya belediye binasında ya da yerel ofiste kalıcı bir alana) sahip olmak çok faydalıdır. Özellikle Türkiye gibi büyük bir ülkede, nüfusun önemli bir kısmının Ombudsmanlığı etkili bir şekilde kullanmasını sağlamak önemlidir.

Korona pandemisi boyunca birçok Ombudsmanlık, acil durum önlemleri ve bunların insan hakları ve özgürlükleri üzerindeki etkileri konusundaki tartışmalara evden çalışma yoluyla aktif olarak katılmaktadır. Olağanüstü hâl (pandemi) durumunda bile insan hak ve özgürlüklerinin gözetilmesinin önemini vurgulamak için paylaşımlar hazırlamışlar ve savunmasız grupların özel olarak korunması çağrısında bulunmuşlardır. Örneğin Portekiz’de, Ombudsmanlık Kurumu olağanüstü hâl rejimi

⁴⁴ J Beqiraj, S Garahan and K Shuttleworth, Ombudsmanlık programları ve adalete etkin erişim: Uluslararası uygulamalar ve eğilimler üzerine bir çalışma, Uluslararası Barolar Birliği, Ekim 2018.

yasası uyarınca demokrasiyi, yasalara bağlılığı ve insan haklarını korumak için “sürekli oturum” hâlinindedir. Ayrıca, ülkelerin dijitalleşme kabiliyetinin zayıf olması nedeniyle bazı savunmasız durumdaki bireylerin temel haklarının nasıl ihlal edilebileceği vurgusunda bulunmaktadırlar.⁴⁵ Ombudsman, ötekileştirilmiş ve dezavantajlı grupların erişimlerini sağlamak için aktif bir çaba göstermelidir. Bunun bir kısmı, bir sonraki bölümde tartışılacak olan, kadınlar için erişim konularıyla ilgilidir.

c Kadınlar için Özel Erişim Sorunları

Kadınların adalet programlamasına erişimi üzerine bir uygulamacının araç seti 2018’de BM tarafından yayımlanmıştır. Küresel olarak; ayrımcılığı, cinsiyet ön yargısını, kalıp yargıları, damgalamayı, kayıtsızlığı, yolsuzluğu ve cezasızlığı ortadan kaldırmaya yönelik kurumsal, politika ve yasama anlamında başarısız olunması nedeniyle, davacılar, mağdurlar, tanıklar veya suçlular olarak, kadınlar genellikle adalete kendi kendilerine erişmenin önündeki engellerle karşı karşıya kalmaktadır. Çok sayıda ve birbiriyle kesişen ayrımcılık biçimleriyle karşılaşan kadınların yanı sıra çatışmadan ve sonuçlarından etkilenenler, genellikle adalet hizmeti sunulmasında en arka saflarda yer almaktadır. Bu araç seti; evlilik, aile ve mülkiyet hakları, kadına yönelik şiddetin sonlandırılması ve yasalarla ihtilaf hâlinde olan kadınlar bağlamında bu konuların nasıl ele alınacağı konusunda pratik rehberlik sağlamaktadır.

Avrupa Konseyi, toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda farkındalık yaratmanın ve pozitif eylem, pozitif önlemler veya özel önlemler olarak da adlandırılan pozitif ayrımcılık önlemlerinin geliştirilmesinin önemine dikkat çekerek, kadınların adalete erişimlerinin sağlanması konusunda hâkimler ve savcılar için 2017’de bir eğitim el kitabı yayımlamıştır.⁴⁶ Bu rehber Ermenistan, Azerbaycan, Moldova Cumhuriyeti, Ukrayna ve Belarus’a özel olarak odaklanmaktadır. Bu rehber iki temel amaç göz önünde bulundurularak tasarlanmıştır. Bu amaçlar kadınların adalete erişimini iyileştirmek için günlük uygulamalarında atılacak adımlar hak-

⁴⁵ Sigma (2020). Kamu İdaresi: COVID-19 Pandemisine Müdahale. AB üye devletlerinde kamu idarelerinin COVID-19 pandemisine müdahalelerinin haritalanması, erişim için: <http://www.sigmaweb.org/byexpertise/strategicframeworkofpublicadministration-reform/SIGMA-mapping-response-EU-members-coronavirus.pdf>

⁴⁶ Avrupa Konseyi, Kadınların Adalete Erişimlerinin Sağlanmasına Dair Hâkimler ve Savcılar İçin Eğitim Rehberi, erişim için: <https://rm.coe.int/training-manual-women-access-to-justice/16808d78c5>

kında hâkimler ve savcılara rehberlik sağlamak ve kadınların adalete erişimi ile ilgili hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim müfredatının uygulanmasında hâkimlerin ve savcılarının eğitimlerinden sorumlu ulusal eğitim kurumları için bir araç sunmaktır. Kapasite geliştirici bu araç, hâkim ve savcılara yönelik olmakla birlikte daha genel olarak da kullanılabilecek bir referans kaynağıdır.

Yakın tarihte hazırladığı El Kitabının bir bölümünde Reif (2018),⁴⁷ cinsiyet eşitliğinin güçlendirilmesi, kadınların adalete erişimi ve kadın haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda yazmıştır. Kamu idaresinde toplumsal cinsiyet eşitliğini ve Ombudsmanlık kurumlarının, kendi faaliyetlerinde ve kamu idarelerinde toplumsal cinsiyet eşitliği için çaba gösterebilecekleri yöntemleri; ulusal insan hakları kurumlarını ve diğer Ombudsmanlık kurumlarını da içeren kadınların adalete erişimi kavramını ve kadınların ombudsmanlık kurumlarının sunduğu adalete erişmesinin önündeki engelleri ele almaktadır. Çalışma, Ombudsmanlıkların kadın haklarını korumak ve geliştirmek için uluslararası insan hakları normlarını uyguladıkları örnekler sunmaktadır. Ombudsmanlık kurumlarının kadın haklarına olan ilgisi genellikle sınırlıdır. Buna göre bu bölüm, kadın haklarının Ombudsmanlar tarafından korunması ve geliştirilmesinin güçlendirilmesi, toplumsal cinsiyet eşitliğinin ülke içinde ve kamu idaresinde teşvik edilmesi ve kadınların adalete erişiminin artırılması için reformlar önermektedir.

Finlandiya'da örneğin, eşitlik için bir Ombudsman bulunmaktadır.⁴⁸ Eşitlik Ombudsmanı, asıl görevi kadınlar ve erkekler arasında Eşitlik Kanunu'na uyumu denetlemek olan bağımsız bir makamdır. Ombudsman; toplumsal cinsiyet, cinsel kimlik ve toplumsal cinsiyet ifadesi ile ilgili konularda yetkilere sahiptir. Ombudsmanın yetkileri, hem ayrımcılıkla mücadele etmek hem de eşitliği geliştirmekten oluşmaktadır.

Ombudsmanlıkların yıllık raporlarında, kadınlar (ve erkekler) tarafından yapılan şikâyetlerin dağılımına ilişkin çok az istatistik bulunmaktadır. 2019 Kosova Ombudsmanlığı yıllık raporunda, şikâyetlerin %27'sinin kadınlardan ve %73'ünün erkeklerden geldiğini belirten bir istisna bu-

⁴⁷ Hertogh, M ve Kirkham, R (2018) *Ombudsmanlığa İlişkin Araştırma El Kitabı* (Edward Elgar). <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781786431240/9781786431240.00022.xml>

⁴⁸ EQUINET, Eşitlik Ombudsmanı, erişim için: https://equineteurope.org/author/finland_oe/

lunmaktadır (bunun bir nedeni, kadınların ve erkeklerin kamusal alana erişimleri ile ilgili eşitsizliklere neden olan toplumsal cinsiyete dair kalıp yargıların yaygın olması olabilir). Verilerin raporlanmasında tutarlılık olmaması nedeniyle, mevcut kaynaklar gerçekten karşılaştırılabilir değildir. Daha genel olarak konuşmak gerekirse, Ombudsmanlıklara başvuran kadınların tam sayısını bilmek güçtür. Kadınlar Ombudsmanlıklara başvursalar bile çoğu zaman şikâyetin üzerinde beraberlerinde gelen eşlerinin adı yer almaktadır. Bu durum, kadınların kamusal alanda bağımsız hareket etmelerini ve adalete eşit erişimlerini engelleyen toplumsal cinsiyete dair kalıp yargılara ve cinsiyetçiliğe vurgu yapmaktadır.

Avrupa Konseyi, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (CEDAW),⁴⁹ Pekin Eylem Platformu⁵⁰ ve BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi⁵¹ gibi tamamı kadınların eşit erişimi ile ilgili olan uluslararası belgelerde belirlenen hedeflere ulaşılmasına katkıda bulunmaktadır. Avrupa Konseyi ayrıca Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi (İstanbul Sözleşmesi),⁵² İnsan Ticaretine Karşı Avrupa Konseyi Sözleşmesi,⁵³ Çocukların Cinsel Suiistimale ve Cinsel İstismara Karşı Korunmasına İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi (Lanzarote Sözleşmesi)⁵⁴ olmak üzere insan onuru alanında çığır açan, benzersiz ve kapsamlı üç sözleşmeye sahiptir. Cinsiyet eşitliği ile ilgili bu uluslararası belgeler ve sözleşmeler, altı stratejik hedefi olan Avrupa Konseyi Cinsiyet Eşitliği Stratejisi 2018-2023'te⁵⁵ de ilgili olarak belirtilmişlerdir:

⁴⁹ BM Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (CEDAW), erişim için: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>

⁵⁰ Pekin Eylem Platformu, erişim için: <https://beijing20.unwomen.org/>"/media/headquarters/attachments/sections/csw/pfa_e_final_web.pdf

⁵¹ BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi, erişim için: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

⁵² Avrupa Konseyi Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye Dair Sözleşme (İstanbul Sözleşmesi), erişim için: <https://rm.coe.int/168046031c>

⁵³ İnsan Ticaretine Karşı Avrupa Konseyi Sözleşmesi, erişim için: <https://rm.coe.int/168008371d>

⁵⁴ Çocukların Cinsel Sömürü ve Cinsel İstismara Karşı Korunmasına İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi (Lanzarote Sözleşmesi), erişim için: <https://rm.coe.int/1680084822>

⁵⁵ Avrupa Konseyi Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Stratejisi 2018-2023, erişim için: <https://rm.coe.int/strategy-en-2018-2023/16807b58eb>

- (1) Toplumsal cinsiyete dair kalıp yargıların ve cinsiyetçiliğin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi;
- (2) Kadınlara karşı ve hane içi şiddetin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi;
- (3) Kadınların adalete eşit şekilde erişimlerinin sağlanması;
- (4) Kadınların ve erkeklerin siyasi ve kamusal karar alma süreçlerine dengeli katılımlarının sağlanması;
- (5) Göçmen, mülteci ve sığınmacı kadınların ve kız çocuklarının haklarının korunması;
- (6) Tüm politika ve önlemlere toplumsal cinsiyet eşitliğinin dâhil edilmesi.

Bu strateji; mevcut ekonomik belirsizlikler, kemer sıkma politikaları ve önlemleri, siyasi huzursuzluk ve artan eşitsizlikler bağlamında, kadınların topluluklara temel nitelikteki katkılarının kabul edilmesi ve toplumsal cinsiyet eşitsizliklerinin yüksek maliyetinin giderilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Bu strateji belgelerinde çoğu AB üyesi devlet, uluslararası kuruluş ve sivil toplum kuruluşu, COVID-19 krizinin kadın hakları üzerindeki özel etkisini ele almak için harekete geçmiştir. COVID-19 krizi ve kriz sonrası dönemde⁵⁶ toplumsal cinsiyet perspektifine ilişkin en son yayımlanan 21 Ocak 2021 tarihli Avrupa Parlamentosu kararı, yukarıda belirtilen uluslararası insan hakları belgelerine uygun olarak çalışmayı gerektiren belirli idari konuları güçlü bir şekilde vurgulamıştır.

AB'nin toplumsal cinsiyet eşitliği ve ayrımcılığın yasaklanması konularında yasaları bulunmaktadır.⁵⁷ Örneğin, istihdam ve meslekte kadın ve erkeklerin eşit fırsatlara sahip olma ve eşit muamele görmelerine ilişkin Yeniden Düzenlenen Yönerge (2006/54/EC), bazı eski yönergeleri bir araya getirmiştir. AB üye devletlerinin ulusal mevzuatlarını bu

⁵⁶ COVID-19 krizi ve kriz sonrası dönemde toplumsal cinsiyet perspektifine ilişkin 21 Ocak 2021 tarihli Avrupa Parlamentosu kararı, erişim için: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0024_EN.html

⁵⁷ Avrupa Eşitlik Hukuku Ağı, cinsiyet eşitliği ve ayrımcılığa karşı Temel AB yönergeleri, erişim için: <https://www.equalitylaw.eu/legal-developments/16-law/76-key-eu-directives-in-gender-equality-and-non-discrimination>

yönergelerle ve aday ülkelerle uyumlu hâle getirmeleri, AB'ye üyelik sürecinde toplumsal cinsiyet eşitliği ve ayrımcılık yapmama konusundaki müktesebata uymaları gerekmektedir.⁵⁸

d “Danışmanlık Sektörü” ve Sivil Toplumun Rolü ve Gelişimi

Yaygın bir erişim ve etkiye sahip olmak için, Ombudsmanlıkların STK'larla ve sivil toplumla yakın bir şekilde çalışması önemlidir. İdeal olan ise bireyleri Ombudsmanlıklara yönlendirebilecek ve Ombudsmanlıkların ortaya çıkan sorunlar hakkında sürekli olarak bilgilendireceği bir kuruluşlar ağı kurulmasıdır. Bireylerin sorunları çözmeleri ve sorunlarını nereye ileteceklerini bilmeleri için güçlendirilmiş olmaları gerekir. Halkın eğitilmesi, Ombudsmanlıkların başarısında ve onlara duyulan güvende önemli bir rol oynamaktadır.

2008'de yapılan bir basın açıklamasında,⁵⁹ Avrupa Ombudsmanı, STK'lar AB kurumlarındaki olası kötü yönetim örneklerine işaret etmedeki önemini altını çizmiştir. Polonya⁶⁰ ve Greenpeace⁶¹ ile ilgili kararlarını göstermişlerdir. 2010'da, vatandaşların ve sivil toplumun daha fazla katılımı için yeni bir strateji sunmuşlardır.⁶² Strateji, şikâyetçilerin ve diğer paydaşların beklentilerini karşılama, AB yönetimi ile olan uyumsuzlukları çözüme konusunda alternatif bir araç olarak kurumlarının etkinliğini artırma ve Birliğin yönetsel kültürünün merkezine kişileri koyarak itici güç olarak tanınmayı sağlama doğrultusunda Ombudsmanın amacının ana hatlarını ortaya koymaktadır.

2018'de Avrupa Konseyi, Ombudsmanlık kurumu, kamu kurumları ve sivil sektör arasında daha fazla iş birliği kurmak amacıyla Bosna Her-

⁵⁸ Avrupa Eşitlik Hukuku Ağı, cinsiyet eşitliği ve ayrımcılığa karşı İç Hukuka Aktarma AB yönergeleri, erişim için: <https://www.equalitylaw.eu/legal-developments/16-law/77-transposition-of-the-eu-directives-on-gender-equality-and-non-discrimination>

⁵⁹ Avrupa Ombudsmanlık Kurumu, Ombudsmanlık: STK'lar AB kurumlarına işlerini daha iyi yapmaları için yardım edebilirler, erişim için: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/236>

⁶⁰ <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/061807.htm>

⁶¹ <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/062740.htm>

⁶² Avrupa Ombudsmanlık Kurumu, Ombudsmanlık: Vatandaşların ve sivil toplumun daha fazla katılımı için yeni strateji, erişim için: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjmm6qciPjtAhVIRhUIHW4xDOKQF-JAAegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ombudsman.europa.eu%2Fexport-pdf%2Fen%2F5332&usq=AOvVaw3aCFNqRKPbZVzhdro1QLt3>

sek'teki Trebinje'de bir etkinlik düzenlemiştir.⁶³ Kararlaştırılan sonuç, Uluslararası İnsan Hakları Örgütü (IHRO) ile koordineli olarak insan hakları konusunda genel ve uzman halkın eğitilmesi olmuştur. Benzer eylem Bosna-Hersek'te de uygulanmıştır.⁶⁴

Polonya'da, Komiserlik Ofisi nezdinde bir Sosyal Konsey bulunmaktadır.⁶⁵ Sosyal Konsey, yasal görevlerin yerine getirilmesinde Komisere destek verirken, idari makamlar ve başta sivil toplum kuruluşları olmak üzere diğer kuruluşlarla temasları sağlar.

Van Der Vet, 2017'de⁶⁶ Rusya'da, Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının iyi idare ve demokrasinin ayırt edici işareti hâline geldiklerini tespit etmiştir.⁶⁷ Bununla birlikte, demokrasi ve insan haklarının baskı altında olduğu bölgesel düzeyde bu kurumların nasıl çalıştıkları bütünüyle açık değildir. Hazırlamış oldukları makale, mülakatlardan yararlanarak, Rus sivil toplum kuruluşlarının (STK'ların) St. Petersburg'da, bir Ombudsman atanmasını protesto etmek ve yetkililere yeni ve bağımsız bir Ombudsman görevlendirilmesi için baskı yapmak amacıyla nasıl bir gölge Ombudsman -İnsan Hakları Konseyi (İHK)- kurduklarını incelemektedir. Bu baskı neticesinde sivil toplumun ve Ombudsmanlığın birbirlerine yakınlaştığını tespit etmişlerdir. İlginç bir şekilde, Ombudsman rolündeki kişinin önemini de vurgulamışlardır.

Paydaşların katılımı farklı düzeylerde gerçekleşebilir ve şu hususları içerebilir:⁶⁸

⁶³ Ombudsmanlık kurumu, kamu kurumları ve sivil sektör arasındaki iş birliğinin güçlendirilmesi (2018), erişim için: https://www.coe.int/en/web/sarajevo/ombudsman-news/-/asset_publisher/wP7uSfVC5LUV/content/strengthening-the-cooperation-between-the-ombudsman-institution-and-public-institutions-and-civil-society-organisations?inheritRedirect=true

⁶⁴ Bosna Hersek'te ayrımcılıkla mücadele etmesi için İnsan Hakları Ombudsmanlığının güçlendirilmesi (2018) erişim için: <https://www.coe.int/en/web/national-implementation/projects-by-geographical-area/bosnia-and-herzegovina-hf-disco>

⁶⁵ İnsan Hakları Komiseri, erişim için: <https://www.rpo.gov.pl/en/content/social-council-office-commissioner>

⁶⁶ Van der Vet, F. (2017). Ombudsmanlığın Gölgesinde: Rusya, St. Petersburg'da Sivil Toplum ve Bağımsız İnsan Hakları Kurumu İçin Mücadele. *Avrupa - Asya Çalışmaları*, 69(8), 1201-1221. <https://doi.org/10.1080/09668136.2017.1372732>

⁶⁷ Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu, bir Ulusal İnsan Hakları Kurumu değildir. Bu örneği karşılaştırma amacıyla ekliyoruz.

⁶⁸ Avrupa Ombudsmanlığı, Ombudsmanlık Kurumlarının Açık Hükümetteki Rolü, kamu yönetişimi üzerine OECD çalışma belgeleri no. 29 (2018), erişim için: <https://www.oecd.org/gov/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government.pdf>

Bilgi



Hükûmetin paydaşlar için bilgi ürettiği ve onlara bilgi sağladığı tek yönlü bir ilişki ile karakterize edilen bir başlangıç katılım seviyesidir. Hem talep üzerine bilgi sağlanmasını hem de bilgiyi yaymak için hükûmet tarafından alınan “proaktif” önlemleri kapsar.

Danışma



Paydaşların hükûmete, hükûmetin de paydaşlara geri bildirim sağladığı iki yönlü bir ilişkiyi gerektiren daha ileri bir katılım seviyesidir. Görüş istenen konunun daha önceki tanımına dayanır ve sürecin sonuçları hakkında geri bildirim yanı sıra ilgili bilgilerin sunulmasını gerektirir.

Etkileşim



Paydaşlara, politika döngüsünün tüm aşamalarında ve hizmetin tasarımında ve sunumunda iş birliği yapma fırsatı ve gerekli kaynaklar (örneğin bilgi, veri ve dijital araçlar) verilmesini içerir.

Paydaşlarla [STK’lar/sivil toplum] iş birliği, ortak projeler ve kamu farkındalığını artırmak için fırsatlar sağlayabilir. Bu, örneğin kamu yönetiminin sistemsel sorunlarını tanımlamak, yenilikçi çözümler ve öneriler sunmak ve gelecekteki iş birliğini güçlendirmek için faydalıdır. Bu iş birlikleri aynı zamanda halkın Ombudsmanlık kurumlarına olan güvenini de artırabilir.

Birleşik Krallık PHSO tarafından hazırlanan bir rapor (“Altı Yaşam”), bir Ombudsmanın sivil toplum kuruluşlarıyla nasıl etkileşime girebileceğini göstermektedir.⁶⁹ Bu durumda, Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, Mencap (öğrenme güçlüğü çeken kişilerin çıkarlarını temsil eden bir kuruluş) tarafından kendilerine sunulan ve 2003 - 2005 yılları arasında Ulusal Sağlık Hizmetleri (NHS) veya yerel yönetim bakımı altındayken hayatlarını kaybeden Mark Cannon, Warren Cox, Edward Hughes, Emma Kemp, Martin Ryan ve Tom Wakefield’in aileleri adına yapılan şikâyetleri soruşturmuştur.

⁶⁹ Altı yaşam: öğrenme güçlüğü çeken insanlara kamu hizmetlerinin sunulması; <https://www.gov.uk/government/publications/six-lives-the-provision-of-public-services-to-people-with-learning-difficulties-2008-to-2009>

Yunanistan'dan bir başka örnek⁷⁰ ise Avrupa eşitlik yasasının işlediği bir sosyal gerçeklik yaratmak için bir sosyal alanın harekete geçirilmesine yardımcı olma konusunda sivil toplumun harekete geçirilmesinin önemini göstermektedir.

Danimarka'da Ombudsman tarafından özel iş yerlerinde ayrımcılığa karşı koruma sağlanamamasının Danimarka'yı uluslararası yükümlülüklerini ihlal eder konuma düşüreceğine dair yapılan açıklama sonrasında, 1996'da mevzuat ancak kabul edilmiştir.⁷¹

Daha genel olarak, BM Engellilerin Haklarına Dair Sözleşme (CRPD) Ombudsmanlıkların, ulusal insan hakları kurumlarını ve sivil toplum kuruluşlarını, özellikle de engellilerin kendileri tarafından yönetilen örgütleri, engellilere yönelik insan haklarının teşviki ve korunmasını güçlendirmenin bir aracı olarak koordine edilmesini teşvik etmiştir.

Ombudsmanlıklara bağlı insan hakları merkezleri, Finlandiya ve Slovenya'dan örnekler sunar. Finlandiya'da, Finlandiya İnsan Hakları Merkezleri Parlamento Ombudsmanlığı Kanunu (197/2002), *Bölüm 19 b - İnsan Hakları Merkezinin Amaçları*'nda şunları belirtmektedir:

⁷⁰ Nick O'Brien (2012) Sosyal haklar ve sivil toplum: "Uygulama" olmaksızın "Güç Vermek", *Journal of Social Welfare and Family Law*, 34:4, 459-470, DOI: 10.1080/09649069.2012.753728

⁷¹ Lane, J ve Videboek Munkhorn, N İş yerinde engellilik ayrımcılığından Danimarka ve İngiliz koruması – şimdi, geçmiş ve gelecek; <http://eprints.hud.ac.uk/id/eprint/23332/1/LaneDanish.pdf> 1961'de Danimarka tarafından onaylanan 111 sayılı 1958 Uluslararası Çalışma Örgütü Ayrımcılık Sözleşmesi (İstihdam ve Meslek) uyarınca ve 1971'de Danimarka tarafından onaylanan 21 Aralık 1965 tarihli *Her Türü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Birleşmiş Milletler Uluslararası Sözleşmesi* uyarınca Danimarka'nın yükümlülüklerine ilişkin *Folketingets Ombudsmands Udtalelse FOU 1995.46* (Ombudsmanlık görüşü sayı: 46, yıl: 1995)

Temel haklar ve insan haklarının geliştirilmesi için Parlamento Ombudsmanlığı himayesinde bir İnsan Hakları Merkezi olacaktır.

Bölüm 19 d - İnsan Hakları Merkezinin görevleri

(1) İnsan Hakları Merkezinin görevleri şunlardır:

- 1) Temel haklar ve insan hakları ve bunlarla ilgili iş birliği konusunda bilgi, eğitim, öğretim ve araştırmanın geliştirilmesi;
- 2) Temel haklar ve insan haklarının uygulanmasına ilişkin raporların hazırlanması;
- 3) Temel haklar ve insan haklarının geliştirilmesi ve uygulanması için girişimlerin başlatılması ve açıklamaların yapılması;
- 4) Temel haklar ve insan haklarının geliştirilmesi ve korunması ile ilgili Avrupa ve uluslararası iş birliğine katılım sağlanması;
- 5) Temel haklar ve insan haklarının geliştirilmesi ve uygulanması ile ilgili diğer karşılaştırılabilir görevlere özen gösterilmesi.

(2) İnsan Hakları Merkezi şikâyetlere bakmaz.

Slovenya'da, İnsan Hakları Ombudsmanlığı Kanunu – 30 Aralık 1993, değişiklikler ile birlikte.

İNSAN HAKLARI OMBUDSMANLIĞI KONSEYİ VE İNSAN HAKLARI MERKEZİ

Madde 50a (1) İnsan haklarını ve temel özgürlükleri geliştirmek ve korumak ve yasal kesinliği artırmak için, İnsan Hakları Ombudsmanlığı Konseyi (bundan sonra Konsey olarak anılacaktır) Ombudsmanların danışma organı olarak kurulacak ve mesleki özerklik ilkesine göre görev yapacaktır.

Madde 50b (1) Ombudsmanlık bünyesinde bir iç teşkilat birimi olarak, İnsan Hakları Merkezi (bundan sonra Merkez olarak anılacaktır) kurulur. (2) Merkezin görevleri arasında şunlar yer almaktadır:

İnsan hakları ve temel özgürlüklerin geliştirilmesi ve korunması ile ilgili bireysel alanlara ilişkin geliştirme, bilgilendirme, öğretme, eğitim ve analiz ve raporların hazırlanması.

2

OMBUDSMANLIK, İDARİ MAKAMLAR
VE DEMOKRATİK KAMU YÖNETİMİ

a İdari Makamlara Eğitim ve Diğer Destek Biçimleri Sunma Fırsatları (Ombudsmanlığın rolüne, iyi idareye ve şikâyetlerin iyi bir şekilde ele alınmasına dair olanlar da dâhil).

Ombudsmanlık ofisinin, hizmet verdiği halka görünür olması ve idari makamlar tarafından işlevlerinin anlaşılabilmesi çok önemlidir. Bu ise eğitim yoluyla başarılabilir ve bu alanda Ombudsmanlar ve çalışanları için eğitim ve kamu makamları için Ombudsmanlığın ne yaptığı konusunda eğitim olmak üzere farklı eğitim türleri vardır. Her ikisi de Ombudsmanlığın görünürlüğünü ve etkililiğini artırmak için değerlidir. Ayrıca, Ombudsmanlığın işlevlerinin daha iyi anlaşılmasını sağlar ve böylece, mahkemelerin dava yükünün azaltılmasında aktif bir rol oynayabilir.

► Eğitim

Burada, idari makamların şikâyetlerinin ele alınmasında (oldukça dar kapsamlı) eğitilmesi ve onları iyi kamu idaresinde (“insancıl yönetim” amacı) eğitilmesi/desteklenmesi arasında yapılması gerekli başka bir ayırım daha bulunmaktadır. Örneğin, Birleşik Krallık PHSO’nun İyi İdare İlkeleri, ikincisine bir örnektir.⁷² Kamu kurumları tarafından iyi idarenin bu altı ilkesi şunlardır:

- 1 Doğrusunu yapmak;
- 2 Müşteri odaklı olmak;
- 3 Açık ve hesap verebilir olmak;
- 4 Adil ve orantılı hareket etmek;
- 5 İşleri düzeltmek;
- 6 Sürekli iyileştirme arayışı.

⁷² PHSO, İyi İdare İlkeleri (2009), erişim için: <https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/page/0188-Principles-of-Good-Administration-bookletweb.pdf>

İskoç Kamu Hizmetleri Ombudsmanlığının (SPSO) sorumluluklarından biri, İskoçya'daki kamu sektöründe şikâyetlerin ele alınması ile ilgili standartları belirlemek ve izlemektir. Bu standartlar, Model Şikâyet Ele Alma Usulleri (MCHP) olarak yayımlanmaktadır ve her bir kamu hizmeti sektörünün, yetkili ve iyi eğitilmiş personel tarafından yerel ve erken şekilde, şikâyetleri hızlı ve basit olarak nasıl ele almasını beklediğimizi tanımlamaktadır.

MCHP, şikâyetlerin ele alınması usullerini, aşağıdaki şekilde uyumlaştırarak için standartlaştırmayı ve ana akımlaştırmayı amaçlamaktadır:

- Şikâyetin ne olduğu ve ne olmadığı hakkında ortak bir tanım;
- Şikâyetlerin mümkün olduğunca ilk aşamada çözüldüğü iki aşamalı bir süreç;
- Şikâyetlerin beş iş günü içinde ilk aşamada çözülmesi;
- Kuruluşun nihai kararının verildiği, 20 iş günü süren bir soruşturma aşaması;
- Tüm şikâyetlerin kayıt altına alınması;
- Şikâyet bilgilerini raporlayarak ve yayımlayarak şikâyetlerden aktif öğrenme⁷³.

İskoç Kamu Hizmetleri Ombudsmanlığı (SPSO), şikâyetlerin ele alınmasına ilişkin temel tavsiyeler, rehberlik ve eğitim sağlamak, öğrenmeyi ve en iyi uygulamaları paylaşmak ve nihayetinde İskoç kamu hizmetlerinin daha verimli bir şekilde sunulmasını sağlamak için kendi yetki alanı altındaki kamu kurumlarıyla birlikte çalışmaktadır.⁷⁴ Ombudsmanlık, ayrıca kuruluşlara destek vermekte olup, destek sunulması ve gerektiğinde (örneğin şikâyetlerle ilgili bazı sorunların tekrarlanması hâlinde) müdahale edilmesi için kullandıkları mekanizmaları resmîleş-tiren Müdahale Politikası 2019'da yürürlüğe konulmuştur. Bu politika, kamu kurumlarının SPSO'dan neyi, nasıl ve ne zaman bekleyecekleri konusuna açıklık getirmektedir.

⁷³ Model Şikâyet Ele Alma Usulleri, erişim için: <https://www.spsa.org.uk/the-model-complaints-handling-procedures>

⁷⁴ SPSO, nasıl destek ve rehberlik sağlıyoruz, erişim için: <https://www.spsa.org.uk/how-we-offer-support-and-guidance>

Avrupa Ombudsmanlığı, kamu hizmeti ilkelerinin aşağıdaki gibi olması gerektiğini belirten bir Doğru İdari Davranış Kurallarına⁷⁵ sahiptir:

- 1 Avrupa Birliği'ne ve tüm vatandaşlara bağlılık;
- 2 Dürüstlük;
- 3 Nesnellik;
- 4 Başkalarına saygı;
- 5 Şeffaflık.



Kurallar, bireylerin AB kurumlarından hangi idari standartları bekleyebileceklerini bilmelerine yardımcı olmaktadır. Aynı zamanda, devlet memurları için halkla olan ilişkilerinde yararlı bir rehber işlevi görmektedir. İyi idare ilkesini daha somut hâle getirmek suretiyle bu kurallar, en yüksek idare standartlarının teşvik edilmesine yardımcı olur.



► Şikâyetin Ele Alınması

Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü (IOI) üyeleri için eğitimler sunmaktadır. Bunlar, üyelerinin yeteneklerini geliştirmeyi ve en iyi uygulamaların paylaşılmasını amaçlamaktadır.⁷⁶ Avrupa ve Orta Asya UNDP: Şikâyetlere Nasıl Bakılmalı adında Ombudsmanlık Kurumlarına yönelik bir rehber yayımlamıştır.⁷⁷

Örneğin, Birleşik Krallık'taki Ombudsmanlık Birliği,⁷⁸ 2018'de üyeleri için bir Hizmet Standartları Çerçevesi yayımlamıştır. Çerçeve, üye kuruluşlara kendi performanslarını geliştirmeleri, iyi uygulamaları yerleşik hâle getirmeleri ve sundukları hizmet kalitesini göstermeleri için öneriler ve rehberlik sağlamaktadır. Çerçeve, hizmet kullanıcılarının ne-

⁷⁵ Avrupa Ombudsmanlığı, Avrupa Doğru İdari Davranış Kuralları (2002) erişim için: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>

⁷⁶ IOI eğitimi, erişim için: <https://www.theioi.org/ioi-activities/training>

⁷⁷ UNDP Ombudsmanlık Kurumları İçin Rehber: Şikâyetler Nasıl Ele Alınmalı (2014) https://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/library/democratic_governance/guide-for-ombudsman-institutions-how-to-handle-complaints-.html

⁷⁸ <https://www.ombudsmanassociation.org>

ler bekleyebileceğini açıklığa kavuşturmayı amaçlamaktadır. Bir araç olarak, beklentileri yönetmek ve üyelerin sağladığı hizmetlere inanç ve güven oluşturmak için kullanılabilir. Standartları karşılarken, üyeler bireysel tazminat sağlamada ve yargı alanındaki organların hizmetlerini iyileştirmede daha etkili olabilirler. Çerçeve aynı zamanda, üyelerin performanslarını kamuya ve sorumlu oldukları kuruluşlara bildirmelerini sağlamak için tasarlanmıştır.⁷⁹

İskoç Kamu Hizmetleri Ombudsmanlığı (SPSO), kamu sektöründe şikâyetlerle bakan kişiler için eğitim vermektedir.⁸⁰ Ön safta çalışanlar için, farklı sektörlerden şikâyetleri ele almalarını desteklemek amacıyla kurslar geliştirmişlerdir ve bu eğitim hâlen ücretsizdir.

Galler'de, kamu hizmetlerinde iyileşmeyi teşvik etmek için Kamu Hizmetleri Ombudsmanlığı (Galler) 2019 Kanunu kapsamında bir Şikâyet Standart Kurumu oluşturulmuştur. Bu Kurum, şikâyetlerin etkili şekilde ele alınmasını desteklemekte, yayımlanmış verileri toplamakta ve eğitim paketleri sunmaktadır.⁸¹

Birleşik Krallık'taki Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanlığı (PHSO) şikâyet standartları üretmiş olup, bu standartlar şikâyetlerin ele alınmasında personelin takip etmesi gereken tek standartlar setidir. Ayrıca yöneticilere, şikâyetlerden ders almaları ve buna göre hareket etmeleri konusunda yardımcı olacak standartlar da sağlarlar.⁸²

Birleşik Krallık'taki Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanlığı (LGSCO) şikâyetlerin ele alınması konusunda eğitim sunmaktadır.⁸³ Konseyler ve sosyal bakım sağlayıcıların şikâyetleri ele alma becerilerine yardımcı olmak için etkileşimli bir atölyedir. Bu eğitim, sürecin üst aşamalarında şikâyetlerle ilgilenen personele ve şikâyetçileri araştıran ve kararları veren personele yöneliktir.

Özetle, farklı eğitim türlerini akılda tutmak önemli olup, eğitim sadece Ombudsmanlık personeline yönelik değil, aynı zamanda idari makam-

⁷⁹ Ombudsmanlık Birliği, Hizmet Standartları Çerçevesi (2017), erişim için: https://www.ombudsmanassociation.org/docs/OA17_Service_Standards_2017_Final.pdf

⁸⁰ SPSO eğitimi, erişim için: <https://www.spsso.org.uk/training>

⁸¹ Galler Ombudsmanlığı, Şikâyet Standartı Kurumu, erişim için: <https://www.ombudsman.wales/complaints-standards-authority/?emergency=1>

⁸² PHSO, Şikâyet standartları, erişim için: <https://www.ombudsman.org.uk/csf>

⁸³ LGSCO eğitimi, erişim için: <https://www.lgo.org.uk/training>

lar ve STK'lara da yöneliktir. Ayrıca, bir Ombudsman değerlendirmesi, sorunların ilk etapta ortaya çıkmasını önleyebilir ve bireyler ile idari makamlar arasında meydana gelen problemlerin önüne geçebilir. Burada, idari makamlar için görevlerin yerine getirilmesinde rehber ilkeler ve ayrıca, Ombudsmanlık çalışanları için en iyi uygulamalara ilişkin rehber ilkeler geliştirilebilir.

b İdari Makam İstihdam Uyuşmazlıklarının Çözümünde Ombudsmanlığın Etkileri (İş yükü ile ilgili olarak)

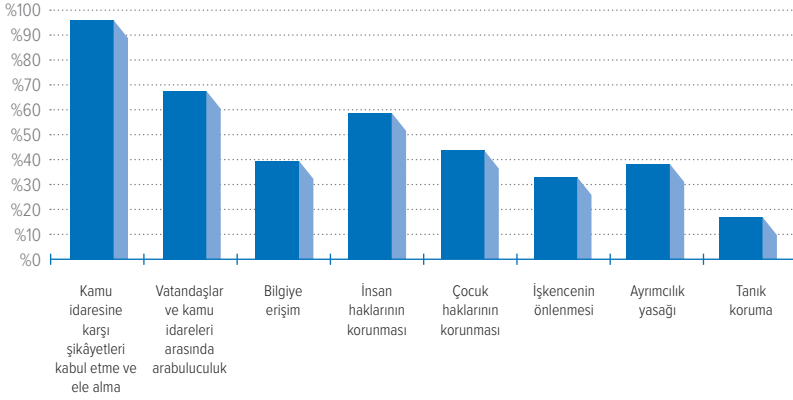
Örneğin, Kuzey İrlanda'daki Ombudsman, 2016 yılı Kamu Hizmetleri Ombudsmanlığı Kanunu'nda (Kuzey İrlanda) belirtilen şikâyetleri soruşturmak ve önerilerde bulunmak için yasal bir yetkiye sahiptir.⁸⁴ Yasa Ombudsmana, kamu hizmet sağlayıcılarından ve çalışanlarından bilgi almak için önemli yetkiler vermektedir. Her ne kadar Ombudsmanlığın kamu yararına olduğunu düşündüğü raporlarını yayımlama yetkisi bulunsada soruşturmalar gizli olarak yürütülmektedir. Raporları yayımlamadan önce, şikâyetçinin kimliğini korumak için uygun önlemleri alırlar.

Bir Ombudsmanlığın aldığı şikâyetlerin ana alanları farklı olmakla birlikte yetki ve görev kapsamına bağlıdır. 2019'da Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu, oransal olarak şikâyetlerin çoğunluğunu (COVID-19 pandemisi nedeniyle ekonomik, finansal ve vergiye ilişkin şikâyetleri göz ardı edersek) kamu personeli rejimi ile ilgili olarak kamu personelinin (%24,66) ve %11,28'ini ise sosyal güvenlik programı kapsamındaki diğer çalışanlardan almıştır. Birleşik Krallık'ta, örneğin, Ombudsman istihdam uyuşmazlıklarına bakmaz, bunun yerine belirli bir iş mahkemesi bunu yapar.⁸⁵ Belki de bu, diğer davalara odaklanması için Ombudsmana fırsat sunar. Eğer Türk Kamu Denetçiliği Kurumu idare mahkemelerinin iş yükünü hafifletecekse, bu durumda Kamu Denetçiliği Kurumunun hangi tür davalarla uğraştığına dikkat çekilebilir.

⁸⁴ 2016 yasası: <https://www.legislation.gov.uk/niu/2016/4>

⁸⁵ HMCTS, İş Mahkemeleri, erişim için: <https://www.gov.uk/employment-tribunals>

Tablo 1: Yetkilerine göre Ombudsmanlık kurumlarının faaliyet alanları



Kaynak: OECD, kamu yönetişimi üzerine çalışma raporu⁸⁶

3

“DÜZENLEYİCİ AĞ”IN BİR PARÇASI OLARAK OMBUDSMANLIK



STK'ları, mahkemeleri, diğer kurumları ve kamu soruşturmalarını bir araya getiren birkaç Ombudsmanlık örneği, Yunanistan (yukarıya bakınız) ve Birleşik Krallık örneklerinde sunulmaktadır.

Birleşik Krallık'ta, 2011 yılında Hukuk Komisyonu, kamu hizmetleri Ombudsmanlığına yaptıkları çağrılarında, Ombudsmanlık ve mahkemeler arasında bir koordinasyon önermiştir. Bir tavsiye raporunda dört öneride bulunmuşlardır:⁸⁷

- 1 Uygun konuların mahkemeler yerine Ombudsmanlık tarafından ele alınması için bir başvurunun adli incelemeye gönderilmemesi yönünde belirli bir yetkinin yaratılması;

⁸⁶ Avrupa Ombudsmanlığı, Ombudsmanlık Kurumlarının Açık Hükümetteki Rolü, OECD alışma belgeleri no. 29, erişim için: <https://www.oecd.org/gov/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government.pdf>

⁸⁷ Hukuk Komisyonu, Kamu Hizmetleri Ombudsmanlığı, erişim için: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/247386/1136.pdf

- 2 “Yasal sınırlama”yı (şikâyetin bir mahkemeye sunulmuş ya da sunulabilir olması durumunda bu şikâyet için Ombudsmanlığa başvurulamayacak olması kuralı) değiştirerek Ombudsmanlığa erişimin iyileştirilmesi;
- 3 Ombudsmanlığın hukuki bir konudaki bir soruyu mahkemelere yöneltme yetkisi ve
- 4 Meclis İdare Komiseri ile ilgili olarak milletvekili filtersinin kaldırılması.

Birleşik Krallık akademisyenlerinin bütün bir sistem yaklaşımı ve Ombudsmanlığın bu sistemde daha fazla yetkiye sahip olarak daha güçlü bir rol oynaması yönünde çağrılarını bulunmaktadır.⁸⁸

Ombudsmanlığın Diğer Kurumlarla (İdare Mahkemeleri ile Eşitlik ve İnsan Hakları Kurumu da Dâhil) İlişkilerinin Koordinasyonu

Venedik İlkesi 13, “Ombudsmanlığın kurumsal yetkinliğinin her düzeyde kamu idaresini kapsayacağını” belirtmektedir.

► Ombudsmanlar ve Mahkemeler Arasındaki İlişki

2011 yılında, Rus İnsan Hakları Komiserleri Kucsko-Stadlmayer ile yapılan bir yuvarlak masa toplantısında, Ombudsmanlık ile mahkemeler arasındaki farklılıkları üzerinde durulmuştur.⁸⁹ Bağımsız bir insan hakları savunucusu olan Ombudsman (yumuşak güçleriyle) bağımsız kurumlara müdahale etmemelidir. Mahkemeler, münferit davalara karar vermesi gereken mercilerdir ve böylece insan haklarının korunmasını temin edebilirler. Ombudsmanlık Parlamento ve kamuoyuna karşı sorumlu iken, mahkemeler siyasetten ayrıldır. Bu itibarla, her iki kurumun bağımsızlığı ve kuvvetler ayrılığı ilkesi, iki kurumun birbirinden sert bir

⁸⁸ Buck ve diğerleri; Kirkham, R ve Gill, C (2020) *Ombudsmanlık Reformu İçin Bir Manifesto* (Palgrave Macmillan).

⁸⁹ Kucsko-Stadlmayer, G. Ombudsmanlık ve Mahkemeler Arasındaki İlişkiler Venedik Komisyonunun Görüşü Rusya İnsan Hakları Komiseri ile Yuvarlak Masa Toplantısı 22/23 Kasım 2011, Samara Bölgesi, erişim için: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwig1-_RufjtAhXzmFwKH-ZwKBBIQFjABegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ft%2Fdemocracy%2Fmigration%2FSource%2Fnhrs%2Fpmc%2FSamara_PresKucsko.doc&usg=AOvVaw-3BMbjQQy3oDpSkO59JV-TV

şekilde ayrılmasını ve karşılıklı kontrolün hariç tutulmasını gerektirmektedir. Bazı uluslararası yasal düzenlemeler, bu ayrılığın önemini ve anayasa tarafından güvence altına alındığını vurgulamaktadır.

Avrupa standardına göre Ombudsmanlık; yasaları ve idari kararları inceleyen idare mahkemeleri ve anayasa mahkemeleri de dâhil olmak üzere mahkemelerin içtihatları üzerinde herhangi bir yetkiye sahip olmamalıdır.⁹⁰ Ombudsmanlık ve mahkemeler arasındaki ilişki, kuvvetler ayrılığı ile insan haklarının korunmasının etkinliğini sistematik olarak iyileştirme gerekliliği arasında yer alan, her zaman için hassas bir konu olmaya devam edecektir.

Yakın tarihli bir makalelerinde Kirkham ve Stuhmcke⁹¹, Avustralya ve Birleşik Krallık'taki Ombudsmanlık ile mahkemeler arasındaki ilişkiyi analiz etmişler ve şunları öne sürmüşlerdir:



Hem Avustralya hem de Birleşik Krallık'ta, Ombudsmanlık sektörü hükûmetin yönetiminin denetlenmesinde özel bir rol oynamaktadır, ancak kurumun Anglo Sakson anayasacılığı ile uyumlu olduğu açık kapsamlı bir teorik çerçeve yoktur. Bir Ombudsmanlığın işlevselliği, parlamentodan yasal yetki almış olması ve yürütmenin muvafakati neticesinde etkili bir güç elde etmesi sayesinde güvence altına alınmıştır, ancak aynı zamanda etkin bir şekilde faaliyet gösterebilmesi için yürütme ve parlamentodan bir dereceye kadar ayrı kalmalıdır. Bu durum, mahkemelerin Ombudsmanlık sektörü üzerinde denetleyici bir ilişki içinde hareket ederek doldurduğu bir düzenleme boşluğu yaratır. Buna karşılık bu durum, adli gözetim yoluyla kazanılan meşruiyetin Ombudsmanlık kurumunda var olan esnekliğin ve benzersizliğin kaybedilmesine yol açması tehlikesini gündeme getirmektedir. Sektöre dair içtihat hukukunun deneysel bir çalışması yoluyla bu makale, mahkemelerin Anglo Sakson anayasacılığı çerçevesinde Ombudsmanlık kurumunun rolünü şekillendirdiğini ve meşrulaştırdığını doğrulamaktadır. Ancak bu çalışma aynı zamanda yargıya; geriye dönük, reaktif ve aralıklı bir kontrol görevi gerçekleştirmesi için aşırı güvenmenin, Ombudsmanlık sektörüne ve uygun

⁹⁰ Venedik Komisyonu tarafından 88. Genel Kurulunda (Venedik, 14-15 Ekim 2011) Benimsenen, Venedik Komisyonu ve AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisine (AGİT/ODIHR) ait Karadağ'ın İnsan Hakları ve Özgürlüklerinin Koruyucusu Kanunu'na ilişkin CDL-AD (2011) 034 Sayılı Ortak Görüş.

⁹¹ Kirkham R, Stuhmcke A. Ombudsmanlık/yargı ilişkisinin anglo sakson hukuk teorisi ve pratiği. *Common Law World Review*. 2020;49(1):56-74. doi:10.1177/1473779520904963

olmayan bir düzenleyici rol oynayan mahkemelere yargısal değerlerin uygunsuz bir şekilde yüklenmesine yol açabileceğine ilişkin bir risk olduğunu göstermektedir.



Örneğin Slovenya’da, İnsan Hakları Ombudsmanlığı Kanunu’nun (30 Aralık 1993 tarihli, değişikliklerle birlikte) 24. maddesinde “*Ombudsmanlık, gereksiz gecikmeler veya yetkilerin açık bir şekilde kötüye kullanılması ile ilgili olmadıkça, mahkemeye veya diğer yasal işlemlere tabi davaları dikkate almaz*” yazmaktadır.

Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun idare mahkemeleri ile üç tür ilişkisi bulunmaktadır:

1 Uyuşmazlıkların önlenmesi

Bir birey, mahkemeye gitmeden önce Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyetle bulunabilir. Eğer bu gerçekleşirse, idari mahkemelerde dava açma süresi askıya alınır. Başka bir deyişle, bireyin idare mahkemesine başvurma hakkı saklıdır. Eğer Kamu Denetçisi davayı dostane bir şekilde çözerse, idari mahkemelere başvurulmayacaktır. Bu durum, Kamu Denetçisini, idari yargı öncesinde bir arabuluculuk mekanizması konumuna koyacaktır. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuran kişilerin daha sonra idari yargıda dava açmaları halinde mahkemeler ara karar ile KDK’ya yapılan başvuruya ilişkin belgeleri talep edebilmektedir. KDK’nın uyuşmazlığa ilişkin tespitleri, bilirkişi inceleme raporları davanın seyrinin hızlanmasına katkı sağlamaktadır.

2 Bir hâkimin, Kamu Denetçiliği Kurumunun sürece dâhil olmasını talep etmesi.

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurduktan ve karar aldıktan sonra idari yargıya başvuranların avukatları mahkemeye, daha önce KDK’ya başvurduklarını ve lehte karar aldıklarını belirterek açtıkları davada delil olarak kullanılmak üzere mahkemeden KDK’daki inceleme sonuçlarını istemesini talep edebilirler. Hâkim de resen KDK’nın uyuşmazlığa ilişkin inceleme belgelerini ve sonuçlarını isteyebilir. Bu durumda Kamu Denetçiliği Kurumu devam eden idari davaya üçüncü taraf olarak eklenir. Bu şekilde Kamu Denetçisi, tüm belgelere erişebilir ve süreci takip edebilir. Bu örnekte, Kamu Denetçisinden, dava sırasında benzer konulara ilişkin kararlar sunması beklenir. Eğer davacı daha önce Kamu Denetçisine başvurmuşsa, Kamu Denetçisinden alınan tüm bilirkişi raporlarını, uzman görüşlerini ve/veya diğer

kamu idareleriyle olan yazışmaları eklemesi istenebilir. İdare Mahkemeleri, Ombudsmanlığın önerilerine atıfta bulunarak bireyler lehine kararlar verebilir.

3 Kamu Denetçiliği Kurumu özel raporları

Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu yararına olan konular hakkında özel raporlar yayımlamakta ve bunları internet sitesinde yayımlayarak yaygın bir şekilde dağıtımını yapmaktadır. Bu raporlar, mahkemeler tarafından, davacıların lehine ve tazminata karar vermek için destekleyici bilgi ve belge olarak kullanılabilir.⁹²

Diğer kuruluşlarla yakın ilişkiler kurmak için diğer seçeneklere örnekler mutabakat zabitleri ve resmî olmayan anlaşmalardır.

► Mutabakat Zabitleri

Bazı Ombudsmanlıklar, mutabakat zabitlerini diğer kurumlarla, örneğin düzenleyici kurumlarla birlikte çalışmak için ayarlamaları resmîleştirmek üzere uygulamaya koymuşlardır. Örneğin, Birleşik Krallık'ta Konut Ombudsmanlığı (THO) ve Sosyal Konut Düzenleyicisi 2017'den bu yana bir Mutabakat Zaptına sahiptir.⁹³ Bu Mutabakat Zaptı yasal veya bağlayıcı bir anlaşma olmasa da, hem THO hem de düzenleyici kurum onunla çalışmayı taahhüt etmişlerdir. Her bir kuruluş, personelinin Mutabakat Zaptında ne olduğunu bilmelerini sağlamak için gerekli adımları atacaktır. Personelin bu konuda güncel bilgiye sahip olmasını ve Mutabakat Zaptının personelin her bir üyesine verdiği sorumluluklar hakkında bilgi sahibi olmalarını sağlayacaklardır. Mutabakat Zaptı ayrıca kamuya açıklanacak ve THO ile düzenleyici kurum internet sitelerine yerleştirilecektir.

Birleşik Krallık'ta Finansal Ombudsmanlık Hizmeti ve Finansal Davranış Otoritesi de bir Mutabakat Zaptına sahiptir.⁹⁴ Bu mutabakat zaptı,

⁹² Raporlara örnek olarak; Çocuk Velayeti ve Nafaka Haklarının İhlaline İlişkin Özel Rapor, Hayvan Haklarına Çözüm Çalıştayı, Türkiye'deki Suriyelilere İlişkin Özel Rapor, Türkiye'nin Koronavirüsle Mücadelesine İlişkin Özel Rapor, Azerbaycan-Ermenistan Savaşı sırasında Ermeni Silahlı Kuvvetlerinin İnsan Hakları İhlallerine İlişkin Rapor vb. verilebilir. [örneğin, <https://www.ombudsman.gov.tr/syrians/report.html>].

⁹³ Sosyal Konut Düzenleyicisi ve Konut Ombudsmanlığı arasında Mutabakat Zaptı (2017) erişim için: <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-between-the-regulator-of-social-housing-and-the-housing-ombudsman>

⁹⁴ Finansal Ombudsmanlık Hizmeti, Finansal Davranış Otoritesi ve Finansal Ombudsmanlık Hizmeti arasında Mutabakat Zaptı, erişim için: <https://www.financial-ombudsman>.

Finansal Davranış Otoritesi ve Finansal Ombudsmanlık Hizmeti için, bağımsız rollerini ve ayrı işlevlerini yerine getirmek üzere yapıcı bir şekilde iş birliği gerçekleştirmeleri ve iletişim kurmaları amacıyla bir çerçeve sunmaktadır.

Bu mutabakat zabitleri, birlikte çalışmanın yaratıcı yollarıdır ve Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu ile İnsan Hakları Komisyonunun yanı sıra İdare Mahkemeleri arasında da yapılabilir.

4

OMBUDSMANLIĞIN “TEKNIĞİNİN” İYİLEŞTİRİLMESİ



a Resmî Olmayan Uyuşmazlık Çözümünün Gücü

Ombudsmanlıkların, resmî olmayan uyuşmazlık çözümü sunarken kullanabilecekleri geniş bir araç yelpazesi bulunmaktadır. Bu durum, Ombudsmanlıkların uyuşmazlıkları çözme biçimlerinde esnek ve yaratıcı olmalarını sağladığı için sahip oldukları bir güçtür.⁹⁵ Ombudsmanlıklar, kamu kurumları veya kamu idaresinin olası suiistimallerine karşı bireyi korudukları için önemli bir rol oynamaktadır. Birçok yetki alanında, Ombudsmanlıklar, aynı zamanda insan hakları konusunda da yetki sahibidirler.



[Ombudsmanlık] kurumunun sahip olduğu kamu otoritesi yasaya uygun şekilde ve temel insan hakları doğrultusunda çalışmalıdır. Birçok anayasada yazılı olan hukukun üstünlüğü ilkesi, bu kurumun temellerini sağlar. Modern dünyada Ombudsmanlık kararları, bireylerin çıkarları, hakları ve özgürlükleri için büyük önem taşıyan kamu idaresinin bağımsız gözetimi konusunda tartışılmaz, önemli bir araçtır. Hayati görevi, yönetimin şeffaflığını sağlamaktır.

(Nowicki'nin konuşması, 2007)



org.uk/files/2628/memorandum_of_understanding-with-FCA-December-2015.pdf

⁹⁵ Kucsko-Stadmayer, Avrupa Ombudsmanlık Kurumları (2008 Springer); <https://www.oecd.org/gov/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government.pdf>; ...

Ombudsmanlıkların kendilerine getirilen uyuşmazlıkları çözmek için bir dizi yöntemi bulunmaktadır. Tüm Ombudsmanlıklar aynı yaklaşımları ya da terminolojiyi kullanmazlar. 2014 yılında yapılan bir çalışma⁹⁶, Birleşik Krallık ve İrlanda'daki Ombudsmanlık ve şikâyetleri ele almakla sorumlu kuruluşlar tarafından resmî olmayan çözüm yaklaşımlarının kullanımını haritalandırmıştır. Yazarlar, Ombudsmanlıkların yaptıklarının karşılığı olarak pek çok olası terim bulmuşlar (uzlaşma/ erken çözüm/ mutabakat/ resmî olmayan çözüm/ yerel çözüm/ arabuluculuk/ çözüm/ müdahale/ sulh) ve bir dereceye kadar tutarlılık ve standardizasyon için çağrıda bulunmuşlardır.

Ombudsmanlıkların sunduğu uyuşmazlık çözüm türlerini sınıflandırmaya yönelik diğer girişimler⁹⁷ ise şunlardır: resmî olmayan erken sulh; taraf anlaşması ile sulh (müzakere ve arabuluculuk); erken tarafsız değerlendirme; uzlaşma; üçüncü taraf kararı ile uzlaşma; tahkim; yargısal karar verme; bilirkişi kararıdır.

Bazı Ombudsmanlıklar, yıllık raporlarında, uyuşmazlıkların çözümüne yönelik yaklaşımlarını ve kullandıkları terminolojiyi açıklamayı tercih etmektedir. Örneğin, PHSO çalışmalarını aşağıdaki şekilde açıklamaktadır⁹⁸:

Sorular	Yardım hattı, ister telefonla, ister dijital olarak, isterse de posta yoluyla olsun, tüm soruları kuruluşa yöneltir.
Şikâyet	Bir soruyu , daha ayrıntılı olarak incelediğimizde ve yardımcı olabileceğimiz bir şey olabileceğini düşündüğümüzde bir şikâyet olarak tanımlarız. Birleşik Krallık devlet daireleri, İngiltere'deki Ulusal Sağlık Hizmetleri ve Birleşik Krallık'taki diğer bazı kamu kuruluşları hakkında şikâyetleri kabul ediyoruz. Ayrıca "yetki solumuz dışında" şikâyetler alıyoruz.

⁹⁶ Doyle, M; Bondy, V ve Hirst, C (2014) Birleşik Krallık ve İrlanda'da Ombudsmanlığın gayriresmî çözüm yaklaşımlarının kullanılması https://www.researchgate.net/publication/311675615_The_use_of_informal_resolution_approaches_by_ombudsmen_in_the_UK_and_Ireland_2014

⁹⁷ Gill, C, Williams, J, Brennan, C, ve Hirst C, AUÇ Modelleri – Yasal Ombudsmanlık için bir rapor (2014), erişim için: <https://www.legalombudsman.org.uk/media/he4bmjpx/models-alternative-dispute-resolution-report-141031.pdf>

⁹⁸ PHSO, Yıllık Rapor 2019-20, erişim için: <https://www.ombudsman.org.uk/publications/annual-report-and-accounts-2019-20>

Ele alınan şikâyetler	Bu kavram, sürecimizin sonucu ve aşaması ne olursa olsun, belirli bir yıl içinde kapatmış olduğumuz telefon ve yazılı şikâyetler için geçerlidir.
Değerlendirme	Bir şikâyetin bir sosyal çalışma görevlisine tevdi edildiği ve soruşturma yapıp yapamayacağımızı ya da bunu çözmek için yapabileceğimiz bir şey olup olmadığını veya soruşturmaya ihtiyaç duymadan kapatabileceğimizi değerlendirdiğimiz bir aşamadır. Bu aşama, ne olduğunu ve bir hizmet kusuru olup olmadığını anlamak için şikâyette ileri sürülen konuların bir ön incelemesini içerebilir.
Değerlendirme kararı	Şikâyetin ayrıntılarını değerlendirdik ve soruşturma yoluyla fayda elde edemeyeceğimize karar verdik. Bunun nedeni, bir hizmet kusuru olduğunu görememiş olmamız ya da hakkında şikâyetçi olunan kuruluşun zaten hatasını düzeltmiş olmasıdır.
Çözüm	Şikâyet, örneğin, bir özür, daha fazla açıklama yapılması ya da sağlanan tazminat gibi bir nedenle soruşturmaya ihtiyaç olmaksızın, şikâyetçi için olumlu bir sonuçla kapatılmıştır.
Soruşturma	Sürecimizin son aşamasında, eğer şikâyeti çözememişsek ve düzeltilmemiş bir hizmet kusuru olma olasılığı varsa, bir soruşturma yürütülür. Soruşturmanın kapsamını tüm katılımcılarla birlikte kabul ediyoruz ve bir karara varmak için onlardan kanıt talep ediyoruz.
Kabul edilen şikâyet	Bir soruşturmayı tamamladık ve düzeltilmemiş bir başarısızlık bulduk.
Kısmen kabul edilen şikâyet	İnsanlar bize bir şikâyet getirdiğinde, bunun genellikle çeşitli yönleri bulunur. Kısmen kabul, soruşturmayı tamamladığımız ve bazı yönlerden başarısızlık gördüğümüz durumu ifade eder. Bunlar, genel şikâyetin; (sadece önemsiz görülen bazı bölümlerin kabul edilmediği) en önemli yönleri olabilir ya da tersine, hizmette daha küçük bir kusurun olduğunu fark ederken, şikâyetin çok ciddi bir bölümünün kabul edilmediğini görebiliriz.
Kabul edilmeyen şikâyet	Bir soruşturmayı tamamladık ve hiçbir kusur olmadığını gördük.
Yetkimiz dışında	Yetkimiz dışında, yasal olarak araştıramadığımız bir kuruluşla ilgili şikâyetleri ifade etmektedir.

Kosova, Bulgaristan ve Moldova'dan Ombudsmanlıkların önerdiği çözümlerin türünü belirten yasalardan bazı örnekler ise şu şekildedir: Kosova'da 05/L - 019 sayılı Kosova Ombudsmanlık Kanunu, 28 Mayıs 2015; 16.11. Ombudsman ayrıca arabuluculuk ve uzlaşma yoluyla yetkilerini kullanır. Bulgaristan'da, Ombudsmanlık Kanunu 01.01.2004 tarihinden bu yana değişikliklerle birlikte yürürlüktedir;

Madde 19. (1) Ombudsman: [...] 6. varsayılan ihlalin üstesinden gelmek ve uzlaştırmak için idari organlar ve etkilenen kişiler arasında arabuluculuk yapar [...].

Moldova'da, 3 Nisan 2014 tarihli Moldova Halk Savunucusu Kanunu; Madde 16 Halkın Savunucusu [...] d/ kamu makamları ve bireyler arasındaki çatışmaların dostane çözümüne katkıda bulunur.

Fransa ve Almanya'da Ombudsmanlıklar tarafından idari yargıda uygulanan AUÇ tekniklerinin diğer örneklerine bakacak olursak: Fransa'da Ombudsmanlık görevi, "*Defenseur des droits*" tarafından yürütülmektedir. Davaları çözmek için farklı AUÇ teknikleri sunmaktadırlar. Kullandıkları yöntemlerden biri arabuluculuk olup, bunun Fransa'daki şirketler veya bağımsız arabulucular⁹⁹ tarafından sunulan arabuluculuktan ayırt edilmesi gerekir.¹⁰⁰ Ombudsmanın sunduğu kurumsal arabuluculuk¹⁰¹ (1) hazırlık aşaması, (2) analiz ve görüş alışverişi aşaması ve (3) aktif arabuluculuk aşaması olmak üzere üç aşamadan oluşmaktadır. Bunun süresinin, Medeni Usul Kanunu'nun 131-3. maddesinde belirtildiği üzere, üç ay olması gerekmekte olup, arabulucunun talebi üzerine 3 ay daha uzatılabilir. Fransız idare hukukunda kullanılan asıl AUÇ modelleri işlem (barışçıl çözüm), arabuluculuk ve uzlaşma ile RAPO'dur (zorunlu ön idari başvuru).¹⁰²

Almanya'da, *Petitionsausschuss*¹⁰³ (Dilekçeler Komitesi), mevzuatın sıradan insanları nasıl etkilediğini ilk elden deneyimlemektedir.

⁹⁹ Bireysel arabulucular, arabuluculuk süreci, katı bir yasal çerçeve ile düzenlenmektedir. Süreç "kamu düzeni" ilkelerini takip ettiği sürece, özellikle de bireylerin hakları ihlal edilmiyorsa, arabulucu, süreci istediği gibi düzenlemekte serbesttir (madde L. 213-3 JCA: arabuluculuk anlaşması söz konusu hakları ihlal etmeyecektir).

¹⁰⁰ Gilberg, K (2020) Fransız İdari Adalet Sisteminde Reformlar ve Alternatif Uyuşmazlık Çözümü (AUÇ) Yöntemleri, İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi.

¹⁰¹ Kurumsal arabuluculuk, bkz. Ulusal Meclisin bireyler ve kamu yönetimi arasındaki arabuluculuğun değerlendirilmesi hakkındaki Raporu (doc AN, 2702, 20 Şubat 2020).

¹⁰² Bkz. Gilberg 2020'de s. 23-30

¹⁰³ <https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02>

Bundestag'a (çevrim içi bir platform aracılığıyla) yöneltilen herhangi bir şikâyet ve talep, bu dilekçeleri inceleyen komiteye iletilmektedir. Onların rolü, yasaların pratikte nasıl işlediğini veya yeni sorunlara nasıl neden olabileceğini veya Bundestag'ın belirli bir konuya daha ayrıntılı olarak bakması gerekip gerekmediğini gözetmektir. Alman Grundgesetz'in 17. maddesinde şöyle denilmektedir:



Herkes, bireysel olarak veya başkalarıyla birlikte, istek veya şikâyetlerini yetkili makamlara ve parlamentoya yazılı olarak iletme hakkına sahiptir.



Alman Bundestag Dilekçe Komitesine yazan herkese “üç güvence ile dönüş” yapılıır: (1) Dilekçenin alındığı onaylanır, (2) daha sonra dilekçe komite tarafından incelenir (3) ve son olarak da *(bu kesinlikle bireysel olarak dilekçe sunulanlar için en büyük farktır)* dilekçe sahipleri, başvuruları ile ilgili ne yapıldığı konusunda komiteden gerekçeli bir karar alırlar. Bir dilekçenin kamuya açık bir şekilde ele alınabilmesi için, dört hafta içinde 50.000 destekçiye ulaşması gerekir.

Petitionsausschuss'a sunulan başvurular üç şekilde olabilir: dilekçeler, çoklu veya toplu dilekçeler ve diğerleri.

Dilekçeler: (1) Dilekçeler, taleplerin veya şikâyetlerin kişinin kendisi için, üçüncü taraflar için veya genel çıkarlar için yapıldığı dosyalardır. (2) Talepler, devlet organlarının, makamlarının veya kamu işlevleri yerine getiren diğer kurumların işlemlerine veya ihmallerine yönelik talep ve önerilerdir. Özellikle mevzuata yönelik önerileri içerirler. (3) Şikâyetler, devlet organlarının, makamlarının veya kamu işlevleri yerine getiren diğer kurumların işlemlerine veya ihmallerine itirazlardan ibarettir.

Çoklu: (1) Çoklu dilekçeler, aynı konuya ilişkin ayrı ayrı yazılan dilekçelerdir. (2) Toplu dilekçeler, aynı konuya ilişkin toplanan imzalıdır. (3) Yığın dilekçeler, metni tamamen veya büyük ölçüde aynı olan, aynı konuya ilişkin çok sayıdaki dilekçelerdir.

Diğer: Dilekçeler, belirli bir talep olmaksızın, bilgi taleplerini ve sadece beyanları, eleştirileri, suçlamaları, onaylama ifadelerini veya diğer görüş açıklamalarını içermeyecektir.

b Resen Soruşturma Yetkilerinin Kapsamı

Kendi inisiyatifleri ile harekete geçme yetkilerine sahip olan Ombudsmanlar, on bir Ombudsmanlık ile ilgili yakın zamanda yapılan bir analizin de ifade ettiği üzere, bunu başarılı bir şekilde kullanmaktadır.¹⁰⁴ Soruşturmalarda ele alınan konular, genellikle mevzuatta bir değişikliğe yol açmıştır. Bu, bir Ombudsman için çok güçlü bir araçtır. Ombudsmanların kendi inisiyatifleri ile harekete geçme yetkileri için bir başka argüman da, böyle bir yetkinin toplumdaki en savunmasız kişilerin adalete erişmelerine yardımcı olabileceğidir. Ombudsman, ötekileştirilmiş ve sesleri duyulmayanların bir sesi olabilir.

Kuzey İrlanda Ombudsmanı, kendi inisiyatifi ile kullandığı yetkilere sahiptir.¹⁰⁵ Bu resen soruşturma yetkileri, Ombudsmanın, herhangi bir şikâyet almamış olsa bile, sistemsel bir kötü yönetim olduğuna dair makul bir şüphenin olup olmadığını araştırmasına izin vermektedir. Bu durum, özellikle kadınları ve çocukları şiddetten korumak için hükûmet önlemlerinin yeterli olmadığı ülkelerde önemlidir. Bu nedenle, Ombudsmanların, başvuruda bulunma gücüne dahi sahip olmayan savunmasız grupların haklarını korumak için müdahale etmeleri mümkündür.

Resen başlatılması mümkün olan soruşturmalara ilişkin konuların seçilmesi için kriterleri aşağıdakilerden bir veya daha fazlasıdır:

- 1 Söz konusu hususun, Ombudsman tarafından bir kamu menfaati olarak belirlenmiş olması;
- 2 Söz konusu hususun, belli bir sayıdaki bireyi ya da belirli bir grup insanı etkilemesi;
- 3 Soruşturmanın kamu hizmetlerini iyileştirme potansiyeli bulunmaktadır;
- 4 Ombudsman, seçilen konunun soruşturulmasının, soruşturma kaynaklarının en iyi ve en orantılı kullanımı olduğunu düşünmektedir.

¹⁰⁴ Diez, L (2018) Ombudsmanlık Araştırma El Kitabında, Ombudsmanlığın kendi inisiyatifi ile yetkilerini kullanması (editörler) Kirkham, R ve Hertogh, M (Edward Elgar).

¹⁰⁵ Kuzey İrlanda Ombudsmanlığı, Kuzey İrlanda Ombudsmanlığı tarafından kendi inisiyatifiyle bir soruşturma başlatma yetkisi üzerine hazırlanan bir rapor, <https://business.senedd.wales/documents/s37921/PSOW%2016b%20-%20Northern%20Ireland%20Ombudsman.pdf>

İrlanda Ombudsmanlığı, 1980 Ombudsmanlık Kanunu'nun 4(3) (b) Bölümü uyarınca, kendi inisiyatifi ile kullanabildiği yetkilere sahiptir. Bu hükümler geniş bir takdir yetkisi vermektedir ve bu yetkinin ne zaman kullanılabilceği konusunda herhangi bir sınırlama yoktur.

Fransa'daki *Defenseur des Droits* Başkan tarafından atanmaktadır. Talepte bulunanlar (bireyler ve/veya tüzel kişiler) şikâyetlerini, doğrudan *Defenseur des Droits*'ya veya bu şikâyeti daha sonra Savunucuya iletecek olan bir Parlamento üyesine ya da Avrupa Parlamentosunun bir Fransız üyesine yöneltebilirler. *Defenseur des Droits*, aynı zamanda, kendi inisiyatifiyle müdahale etmeye karar verebilir, kanun değişiklikleri önerebilir ve yetki alanları ile ilgili olarak herhangi bir yasa tasarısı konusunda Başbakan tarafından kendisine danışılabilir. Bu durum, 2011-333 Kanunu'nda belirtilmiştir. *Defenseur des Droits*'nın geniş bir soruşturma yetkisi bulunmaktadır. Soruşturma taleplerinden birine uyulmaması durumunda bir hâkimden karar talep etme yetkisine sahiptir. *Defenseur des Droits* bir mahkemede müdahil olabilir ve şikâyetler konusunda karar (tarafalara verilen kararlar veya tavsiyeler) verebilir, ancak bunlar yasal olarak bağlayıcı değildir.

Almanya'da, Alman Bundestag Dilekçeler Komitesinin Yetkileri (usul kuralları) Hakkında Kanun'un II. Bölümü Kısım 7'de şöyle denilmektedir: *Mahkemeler ve idari makamlar, Dilekçeler Komitesine ve görevlendirdiği üyelerine idari yardım sağlamakla yükümlüdür.*¹⁰⁶ Komiteler, genel kurul tarafından kendilerine yönlendirilen maddeleri tartışır ve müzakere eder. Ayrıca, meseleleri kendi inisiyatifleriyle ele almaya da sahiptirler ve bu da, Parlamento tartışmalarında öncelikleri belirlemelerine izin verir. Gerekliğinde, genellikle kamuya açık oturumlar düzenlemek suretiyle dışarıdan uzmanlıklardan yararlanırlar. Komitenin müzakereleri neticesinde, üyelerin oy çokluğu ile, genel kurul kararının temelini oluşturan bir karar ve rapor için bir tavsiye kararı kabul edilir.¹⁰⁷

1995 Ombudsmanlık Kanunu, Bölüm 13(2), Malta Ombudsmanlığına, resen veya söz konusu eylemlerden mağdur olan bir kişinin şikâyetinde bulunması durumunda, yetkileri dâhilindeki bir kurumun idari işleme-

¹⁰⁶ Deutscher Bundestag, Dilekçeler Komitesi İşleyişinin Yasal Çerçevesi, erişim için: https://www.bundestag.de/resource/blob/795668/9237e7d47f800e9458e7509c-5595daf9/Rechtsgrundlagen_Englisch-data.pdf

¹⁰⁷ Deutscher Bundestag, Dilekçeler Komitesi, erişim için: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80170000.pdf>

rini araştırmak üzere geniş takdir yetkisi vermektedir. Bu yetki üzerinde yasal bir sınırlama yoktur, ancak kendilerinin bu yetkiyi “somut bir kamu menfaati ve önemi” söz konusu olduğunda kullanacağı özellikle belirtilmelidir.¹⁰⁸ Buna ek olarak, Temsilciler Meclisinin herhangi bir komitesi, kendisi tarafından incelenen herhangi bir konuyu soruşturulması için Ombudsmanlığa yönlendirebilir. Başbakan da ayrıca, dilediğinde bir konuyu soruşturması için Ombudsmanlığa yönlendirebilir.

Resen soruşturma başlatılması için harekete geçilmesini sağlayacak önerilen bazı etkenler:

- Belirli veya benzer bir konuyla ilgili bir şikâyet ya da şikâyetler;¹⁰⁹
- Ombudsmanlık kurumunun bir konu hakkında kamunun ciddi bir endişe duyduğuna dair algısı;
- Ombudsmanlığın konuyla ilgili yaptığı araştırmasının sonucu;
- Bir medya haberi;
- Bir kuruluşun, bir sorunun altını çizen, kendi iç yönetim düzenlemeleri ve dış denetimi;
- Başka bir gözetim veya denetim kurumundan gelen rapor ya da referans;
- Yasama Komitesi tarafından yapılan incelemenin bir sonucu olarak tespit edilmiş olma.

Finlandiya’da Parlamento Ombudsmanlığı Kanunu (197/2002), Bölüm 4’te resen soruşturma başlatmanın genel hatlarını belirlemektedir. Ombudsman aynı zamanda, bir meseleyi resen kendi yetki alanı içine alabilir.

Kosova Ombudsmanlığı hakkında 05/L-019 sayılı ve 28 Mayıs 2015 tarihli Kanun;¹¹⁰ 16.4.’te şöyle demektedir: *Ombudsman, eğer kendisine sunulan bulgulardan, ifadelere ve kanıtlardan veya başka bir şekilde elde edilen bilgilerden, yetkililerin Anayasa, yasalar ve diğer mevzuatın yanı sıra uluslararası insan hakları belgelerinde öngörülen*

¹⁰⁸ Malta Parlamento Ombudsmanlığı: www.ombudsman.org.mt/index.asp?

¹⁰⁹ Kuzey İrlanda Ombudsmanlığı, Resen soruşturma başlatma yetkisi, erişim için, <https://business.senedd.wales/documents/s37921/PSOW%2016b%20-%20North-ern%20Ireland%20Ombudsman.pdf>

¹¹⁰ Ombudsmanlık Hakkında Kanun No. 05/L -019, Kosova Cumhuriyeti Resmî Gazetesi / No. 16 / 26 Haziran 2015, Priştina

insan hak ve özgürlüklerinin ihlali sonucunu doğuran bir durum söz konusu ise, ister sunulan bir şikâyete yanıt olarak, isterse kendi inisiyatifıyla (resen) soruşturma yapma hakkına sahiptir.

(6. madde) Eğer Ombudsman resen usulü başlatırsa veya zarar gören kişi adına başka bir kişi usulün başlatılması için Ombudsmanlığa başvuruda bulunursa, hak ve özgürlükleri ihlal edilen kişinin rızası gereklidir. İstisnai olarak, zarar gören tarafın ölmesi veya başka bir nedenle rızasını veremeyecek durumda olması hâlinde, kendisinin yakın akrabalarından rızaları talep edilmeli ve yakın akrabasının olmaması veya iletişim kurmanın imkânsız olması durumunda ise rızaya gerek duyulmamalıdır.

(7. madde) Ombudsmanlığın, çok sayıdaki kişinin, çocuğun veya hareket yeteneğini kaybetmiş bireylerin hak ve özgürlüklerinin ihlaline ilişkin olarak resen işlem başlatması durumunda, bu maddenin 6. paragrafı uyarınca alınması gerekli rızayı alması gerekmez.

22 Ocak 2004 tarihli Bosna-Hersek İnsan Hakları Ombudsmanlığı Kanunu 2.2. maddede şu belirtilmektedir: *Kurum, ya şikâyet alınması üzerine ya da resen harekete geçecektir.*

Kuzey Makedonya Cumhuriyeti 60/2003 sayılı Ombudsmanlık Kanunu, tam metni, 143/2008 sayılı "Kuzey Makedonya Cumhuriyeti Resmî Gazetesi"nde yayımlanmıştır.¹¹¹

Madde 13. Ombudsmanlık, eğer bu kanunun 2. maddesinde belirlenen vatandaşların Anayasal ve yasal haklarının ihlal edildiğini değerlendirirse, resen bir işlem başlatabilir.

Slovenya'da, 30 Aralık 1993 tarihli İnsan Hakları Ombudsmanlığı Kanunu (değişikliklerle birlikte), 9'da şöyle demektedir: *[...] Ombudsman kendi isteğiyle de işlemleri başlatabilir. Ombudsman, insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunması ve Slovenya Cumhuriyeti'ndeki vatandaşların yasal belirliliği ile ilgili daha geniş konuları ele alabilir.*

26. Ombudsman, aynı zamanda, kendi isteği ile de işlemleri başlatabilir. Eğer işlem Ombudsmanlık tarafından başlatılmış veya etkilenen kişi adına başka bir kişi tarafından sunulmuş ise, etkilenen kişinin rızası, işlemi başlatmak için gerekli olacaktır.

¹¹¹ Ombudsmanlık Hakkında Kanun: <http://ombudsman.mk/upload/documentsZakon%20na%20NP.PDF>

Bulgaristan'da, 01.01.2004 tarihinden bu yana yürürlükte olan Ombudsmanlık Kanunu,¹¹² değişikliklerle birlikte, şunları belirtmektedir: 19.(3) *11.05.2012 tarihinden bu yana yürürlükte olan Paragraf 02 –SG 29/12'nin önceki metni Ombudsmanlık, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli koşulların oluşturulmadığını belirlediğinde kendi inisiyatifıyla harekete geçer.*

Karadağ'da 29 Temmuz 2011 tarihli İnsan Hakları Ombudsmanlığı Yasası, *Madde 28 (38)'de,*¹¹³ maddenin 3. fıkrasında, İnsan Hakları Savunucusunun resen hareket etmesi için mağdurun rızasının gerekli olacağını öngörmektedir. Bu madde, Savunucusunun genel yetkilerine ve soruşturma yetkileri ile insan hakları ihlallerini kamuya açıklama hakkı gibi farklı eylem türlerine sahip olma olasılığına atıfta bulunmaktadır. Bu nedenle, bazı durumlarda, özellikle de ciddi insan hakları ihlallerinin meydana geldiği iddia edilen veya özel olarak savunmasız olan kişilerin haklarının ihlal edildiği iddia edilen durumlarda, Koruyucu, genel in çıkarları için böyle bir rızayı aramaksızın harekete geçme hakkına sahip olmalıdır.

Genel olarak, Ombudsmanlık, eğer kapsamı kendi yetkileri alanı içeriyorsa, resen soruşturma başlatmaya karar vermede yasa ile sınırlandırılmaz. Böyle bir karar, yalnızca böyle bir eyleme ihtiyaç olduğuna inanmalarına bağlı olmalıdır.

c Bağlayıcı Bulgular ve Öneriler Sunabilmelerinin Artıları ve Eksileri

Bu bölüm, bir önceki noktaya dayalı olarak, bağlayıcı yetkilere sahip olmanın lehindeki ve aleyhindeki bazı argümanlar ortaya koymaktadır. Ombudsmanların ahlaki otoritesi önemlidir. Ombudsmanların bağlayıcı yetkileri olması durumunda ise yasacılık riski söz konusudur. Başka bir deyişle, Ombudsmanın güçlü yönlerinden biri olan uyuşmazlıkların çözülmesi için resmî olmayan araçlar kullanılması tehlikeye girebilir. İrlanda Eski Ombudsmanı, daha sonra Avrupa Ombudsmanı olan Emily O'Reilly, Ombudsmanların bir "yaptırıma değil, etkileme yetkisi"ne sahip olduğu şeklinde düşünülmesi gerektiğini ileri sürmektedir.

¹¹² https://www.legislationline.org/download/id/6577/file/Bulgaria_law_on_ombudsman_2004_am2013_en.pdf

¹¹³ https://www.legislationline.org/download/id/3550/file/Joint%20Opinion%20on%20the%20law%20on%20the%20protector%20of%20human%20rights%20and%20freedoms%20of%20Montenegro%2019%20October%202011_en.pdf

► Resen Kullanılan Yetkiler

Gill (2020)¹¹⁴ Birleşik Krallık'taki Ombudsmanların resen kullandıkları yetkiler konusunda aşağıdakileri yazmıştır:



2016'dan önce, Birleşik Krallık'taki Ombudsmanlar, resen kullanabilecekleri yetkilere sahip değillerdi. İlk olarak Kuzey İrlanda Kamu Hizmetleri Ombudsmanı (Kamu Hizmetleri Ombudsmanlığı (Kuzey İrlanda) Yasası 2016, alt bölüm 8-9, bölüm 29) ve daha sonra Galler Kamu Hizmetleri Ombudsmanına (Kamu Hizmetleri Ombudsmanlığı (Galler) Kanunu, alt bölüm 4-5, 16) resen kullanabilecekleri yetkiler verilmesiyle bu durum değişmiştir. Resen kullanılabilir yetkiler, İskoç Kamu Hizmetleri Ombudsmanına (Kamu Hizmetleri Reformu (İskoçya) Kanunu 2010) veya Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanına ve kamu hizmeti yetkisi olan tüm İngiliz Ombudsmanlarına verilmiş değildir.



IOI, iki bölgeye yönelik araştırmalar yaptırmış ve şunları tespit etmiştir:



Günümüzde, Avrupa Konseyi üyelerinin (47 ülke) sadece 7'sinde (%15) Ombudsmanlarının resen kullanılabildikleri yetkileri bulunmaktadır.



Örneğin, Danimarkalı Ombudsmanlar,¹¹⁵ Ombudsmanlık Kanunu¹¹⁶ Bölüm 5'te ifade edildiği üzere kendi kendilerine soruşturma ve denetim yapma yetkilerine sahiptir:



¹¹⁴ Kirkham, R ve Gill, C (2020) Ombudsmanlık Reformu İçin Bir Manifesto (Palgrave Macmillan), erişim için: <https://www.palgrave.com/gp/book/9783030406110>

¹¹⁵ Gotze, M (2010) Danimarka Ombudsmanlığı - Seçili Tercihleri Olan Bir Ulusal Gözetimci, 6 Utrecht L. Rev. 33, erişim için: <https://heinonline.org/HOL/Landing-Page?handle=hein.journals/utrecht6&div=5&id=&page=>

¹¹⁶ Danimarka Ombudsmanlık Kanunu: <https://en.ombudsmanden.dk/loven/>

Kendi inisiyatifiyle soruşturma ve denetim yapma

17. (1) Ombudsmanlık, bir konuyu kendi inisiyatifiyle soruşturmak için ele alabilir. (2) Ombudsmanlık, bir makamın vaka ele almasıyla ilgili genel soruşturmalar üstlenebilir.

18. Ombudsmanlık, Ombudsmanlığın yetki alanına giren herhangi bir kurum veya şirketi ve herhangi bir istihdam yerini denetleyebilir. Bölüm 21 uyarınca yapılan değerlendirmelere ek olarak ve evrensel insani ve insanlı kaygılara dayalı olarak, Ombudsmanlık, bu tür bir soruşturma ile bağlantılı olarak, bir kurumun veya makamın organizasyonu ve işleyişi ile ilgili konuları ve kurum veya makamın kullanıcılarına yönelik muamele ve faaliyetlerle ilgili konuları değerlendirebilir.



Finlandiya Ombudsmanı, Parlamento Ombudsmanlığı Kanunu¹¹⁷ uyarınca, Bölüm 4'te, kendi inisiyatifi ile kullanacakları yetkileri belirtmektedir: Ombudsman aynı zamanda, resen bir meseleyi kendi yetki alanı içine alabilir.

Bir Ombudsman için, resen kullanabileceği yetkinin avantajı, kendi otoritesini genişletmesidir. Resen kullanabilecekleri yetkilerin kullanılması, kurumun münferit adaletsizlikten uzaklaşmasına ve iyi idareye daha fazla odaklanmasına yardımcı olur. İdari sürecin adaleti ve iç tazminat usullerinin kalitesi araştırılabilecektir (Gill 2020 – s. 84). Konuları proaktif olarak araştırma yeteneği, idari yargı sistemine yeni bir dinamik getirir.

İskoç Hükûmeti bir Şikâyet Standartları Kurumu kurmuş olup, bu kurum, SPSO içinde yer alan yarı düzenleyici bir organdır.¹¹⁸ Ombudsmanların resen harekete geçme yetkileri, bu tür vakaların gelecekte gerçekleşmesini önlemek amacıyla, sorunların küresel bir bakış açısıyla ele alınmasını, münferit bir şikâyet olarak ele alınmaktan çıkarılmasını sağlamalıdır. Bunun anlamı, resen usullerin, bireyler tarafından şikâyete konu olmamış, ancak yine de Ombudsmanların müdahalesi gereken sorunların üstesinden gelmeye odaklanması gerektiğidir. Bu tür çatışmalar beklenmedik bir şekilde ortaya çıktığında veya medya

¹¹⁷ <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/en20020197.pdf>

¹¹⁸ Gill, C. (2014). Ombudsmanlığın Gelişmekte Olan Rolü: İdari Adaleti "İskoç Çözümü"nü Kavramsal ve Anayasal Bir Analizi. Kamu Hukuku, 662-681.

tarafından kamusal alana taşındığında, resen yetkiler bir araç olmalıdır.¹¹⁹

► Bağlayıcı Kararlar

Bir Ombudsman, genellikle bir kuruluşu önerisine uymaya zorlayamaz, ancak kararları hukuken bağlayıcı olabilecek özel sektör Ombudsmanlarının aksine çoğu durumda kuruluşlar bunu yaparlar. Eğer bireyler Ombudsmanların kararından memnun değillerse, şikâyetlerini mahkemeye götürebilirler (AİHS Madde 6 “adil yargılanma hakkı”), ancak genellikle mahkeme, Ombudsmanların kararını dikkate alır. Ombudsmanlığın bulguları genellikle bağlayıcı değildir, ancak kamu kumunun Ombudsmanlıkla aynı fikirde olmamak için ikna edici bir nedeni olmalıdır (daha fazla örnek için aşağıya bakınız).

d Mahkemeye Sunma ve Üçüncü Bir Taraf Olarak Yargılamaya Müdahil Olma İmkânı

Ombudsmanların yetki alanı ve yetkileri dünya çapında farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerde Ombudsman bir mahkemenin yargılamasında aktif bir rol oynamaktadır. Bu durum, Ombudsman ve mahkeme arasındaki ilişki için bir avantaj olabilir ve iş birliklerine yardımcı olabilir.

Örneğin, Kosova Ombudsmanlık Kanunu’nun 16.9. maddesinde şöyle denilmektedir:

Ombudsman, insan hakları, eşitlik ve ayrımcılığa karşı koruma ile ilgili yargı süreçlerinde uzman bilirkişi (amicus curiae) olarak kendini gösterebilir.

Ayrıca, 25. madde şöyle der:

İş birliği yükümlülüğü ve reddetmenin sonuçları;

1. Tüm makamlar, soruşturma yürütmeye dair talebi üzerine Ombudsmanlığa cevap vermekle ve ayrıca, talebi doğrultusunda yeterli desteği sağlamakla yükümlüdürler.

¹¹⁹ Diez, L (2018) Ombudsmanlık Araştırma El Kitabında, Ombudsmanlığın kendi inisiyatifli ile yetkilerini kullanması (editörler) Kirkham, R ve Hertogh, M (Edward Elgar) Erişim için: <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781786431240/9781786431240.00029.xml>

2. Bir devlet memuru, bir görevli ya da kamu kurumu tarafından Ombudsmanlık ile iş birliğinin reddedilmesi, Ombudsmanların yetkili organdan, görevden veya kamu hizmetinden çıkarılmasına varan disiplin tedbirleri de dâhil olmak üzere, idari işlemlerin başlatılmasını talep etmesi için bir neden teşkil eder.

3. Kurumun iş birliği yapmayı reddetmesi veya soruşturma sürecine müdahale etmesi durumunda, Ombudsman, yetkili savcılıktan, resmî görevin yerine getirilmesinin engellenmesi konusunda yasal işlem başlatılmasını talep etme hakkına sahiptir.

22 Ocak 2004 tarihli Bosna-Hersek İnsan Hakları Ombudsmanlığı Kanunu, şunu belirtmektedir:

4.2. Bir Ombudsman [...], görevini yerine getirmek için gerekli olduğunu tespit ettiğinde, mahkeme işlemlerini başlatabilir veya devam eden işlemlere müdahale edebilir [...].

Kuzey Makedonya Cumhuriyeti 60/2003 sayılı Ombudsman Kanunu, tam metni, 143/2008 sayılı “Kuzey Makedonya Cumhuriyeti Resmî Gazetesi”nde yayımlanmıştır. 12. Madde *Taraf veya Ombudsmanlık talep ettiği durumlarda insan özgürlüklerini ve haklarını korumak için mahkeme, Ombudsmanlığın uzman bilirkişi (amicus curiae) olarak hareket etmesine izin verebilir.*

Polonya’da, örneğin, Ombudsman duruşmalara katılabilir. 6 Kasım 2008 tarihli hasta hakları ve Hasta Ombudsmanlığı Kanunu, 55. maddede şöyle denilmektedir:

Bu Kanunda ve ayrı hükümlerde tanımlandığı üzere, hasta haklarının ihlali ile ilgili hukuk davalarında, Ombudsmanlık, resen ya da bir tarafın talebi üzerine:

1) yargılamanın başlatılmasını talep edebilir,

2) devam eden yargılamalara, bir savcının hakları ile müdahil olabilir.

15 Temmuz 1987 tarihli İnsan Hakları Komiseri Kanunu'nun¹²⁰ 14. maddesinde, bir davayı inceledikten sonra Komiserin aşağıdakileri yapabileceği belirtilmektedir:

- 4) *hukuk davalarında işlemlerin başlatılmasını isteyebilir ve devam eden herhangi bir davaya savcının sahip olduğu haklarla katılabilir,*
- 5) *resen soruşturulan suçları içeren davalarda yetkili bir savcı tarafından hazırlık işlemlerinin başlatılmasını talep edebilir,*
- 6) *idari işlemlerin başlatılmasını isteyebilir, kararlara karşı idari mahkemeye şikâyette bulunabilir ve savcının sahip olduğu haklarla bu tür işlemlere katılabilir,*
- 7) *başka bir yerde belirtilen kurallar ve usuller uyarınca, kaba-hatle ilgili yargılamalarda geçerli bir kararın bozulmasının yanı sıra cezalandırma için hareke geçebilir,*
- 8) *başka bir yerde belirtilen kurallar ve usuller uyarınca, her bir nihai ve geçerli hükme karşı temyiz veya olağanüstü kanun yoluna başvurabilir.*

Moldova'da, 3 Nisan 2014 tarihli 52 sayılı Halkın Savunucusu (Ombudsman) Kanunu'nun 25. maddesinde, Halkın Savunucusunun Usul kuralları hakkında şunlar ifade edilmektedir:

(1) Şikâyetin gözden geçirilmesinin sonuçlarına bağlı olarak, Halk Savunucusu şu haklara sahiptir:

- a) *Mahkemeden, temel hak ve özgürlükleri ihlal edilen dilekçe sahibinin çıkarlarını korumasını talep etmek;*
- b) *İnsan hak ve özgürlüklerinin ihlaline yol açan ihlalleri işleyen sorumlu yetkiliye karşı disiplin veya ceza yargılaması başlatmaları için yetkili makamlar nezdinde diplomatik girişimde bulunmak;*
- c) *Moldova Cumhuriyeti Kanuni İhlaller Kanunu'nun 320. maddesinin öngördüğü suçun işlenmesiyle ilgili olarak cumhuriyet savcısına bilgi vermek;*
- d) *Görevi ihmal, mesleki etik kuralların ihlali, gecikme ve bürokrasi vakaları ile ilgili olarak her seviyedeki kamu görevlilerini bilgilendirmek.*

¹²⁰ Kanunlar Dergisi Dz.U., 2014 yılı, bent 1648

(2) Halk Savunucusu, insan hak ve özgürlüklerinin kitlesel veya ciddi şekilde ihlal edildiği tespit edilen olgularla ilgili olarak mahkemede dava açma hakkına sahiptir. Halkın Savunucusu tarafından sunulan dilekçeler damga vergisinden muaftır.

(3) Halk savunucusu, kişilerin meşru haklarının, özgürlüklerinin ve çıkarlarının korunmasına yönelik sonuçlar için davaya müdahale edebilir.

Ayrıca, 26. maddede Anayasa Mahkemesinin bilgilendirilmesi:

Halk Savunucusu, kanunların ve Parlamento kararlarının, Moldova Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının kararnamelerinin, hükümet kararlarının ve emirlerinin yanı sıra Moldova Cumhuriyeti'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmaların anayasaya uygunluğunu kontrol üzere Anayasa Mahkemesini bilgilendirme hakkına sahiptir.

Danimarka Ombudsmanı, örneğin, Ombudsmanlık Yasası, Bölüm 6, Madde 19'da belirtildiği üzere¹²¹ dava soruşturmasında mahkeme ile etkileşime girebilir (Adalet Yönetimi Yasası'nda belirtilmiştir).

(1) Ombudsmanlığın yetki alanına giren makamlar, Ombudsmanlığın kendiliğinden talep edebileceği bu tür bilgileri vermek ve bu tür belgeleri sunmak vb. ile yükümlüdürler.

(2) Ombudsmanlık, kendi yetki alanına giren yetkililerden yazılı beyanlar talep edebilir.

(3) Ombudsmanlık, soruşturmaları için önemli olan herhangi bir konuda mahkemede ifade vermek üzere kişileri mahkeme celbedebilir. Bu usul, Adalet Yönetimi Kanunu'nun 68. bölümünde yer alan kurallara tabidir.

4) Ombudsmanlık, herhangi bir istihdam yerini denetleyebilir ve tüm tesislere erişebilir.

¹²¹ https://www.legislationline.org/download/id/3873/file/Denmark_Ombudsman_Act_1996_en.pdf

Gürcistan'ın halk savunucusu hakkında 2146 sayılı ve 23 Haziran 1999 tarihli Gürcistan Kuruluş Kanunu, – LGH I no No 27(34), 6.7.1999, Madde 142, 3565 sayılı ve 21 Temmuz 2010 Gürcistan Kuruluş Kanunu - LHG I, No 46, 4.8.2010, Madde 278;¹²² Madde 14.1 h) Gürcistan İdari Usul Kanunu uyarınca, ilgili kişi olarak mahkemeye başvurma ve bir idari yasal kararın verilmesini veya idari kurumun önerisine karşılık vermemesi ya da benimsememesi ve ayrımcılığa dair yeterli kanıt olması durumunda önlem alınmasını talep etme yetkisine sahiptir.

Her ne kadar Ombudsman ağırlıklı olarak *kural dışı (extra legem)* olsa da, konuyu mahkeme önüne getirme ve yargılamaya müdahale etme imkânı, özellikle de Ombudsmanın aynı zamanda ulusal insan hakları kurumu olması durumunda, pek çok Ombudsmanın sahip olduğu bir yetkidir; bununla birlikte, temel bir yargılama işlevinin benimsenmesi, Ombudsmanın diğer önemli ve ayırt edici işlevlerine odaklanmasını yok etme riski taşır; böyle bir yetkinin arzu edilebilirliği büyük ölçüde yerel içeriğe bağlıdır; böyle bir yetkinin mahkemeler üzerindeki yükü artırmaktan ziyade azaltacağı ilk etapta hemen anlaşılabilir.

¹²² <https://matsne.gov.ge/en/document/download/33034/14/en/pdf>

SONUÇ

Bu karşılaştırmalı rapor, Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun rolünün nasıl güçlendirileceğine dair tavsiyeler konusunda bilgi vermek ve böylece idari mahkemeler önündeki uyuşmazlıkların sayısını azaltmak amacıyla pratik bir öneme sahip olan aşağıdaki temalara odaklanmıştır. Bu temalar şunlardır:

- (1) Ombudsmanlık, kişiler ve demokratik katılım;
- (2) Ombudsmanlık, idari makamlar ve demokratik kamu yönetimi;
- (3) Düzenleyici ağın bir parçası olarak Ombudsmanlık ve
- (4) Ombudsmanlık tekniğinin iyileştirilmesi.

Bu temalar, farklı uygulamaları vurgulamak ve bir nebze rehberlik sağlamak ve ilham vermek amacıyla diğer Avrupa ülkelerinden örnekleri sergilemektedir. Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu, bireylerin haklarının korunması ve çeşitli vakalarla başa çıkılması konusunda önemli bir aktöre dönüşme potansiyeline sahip ve karşılaştırmalı olarak ifade etmek gerekirse, genç bir kurumdur. İdare, sivil toplum ve uzman gruplarla yakın ilişkiler, sağlam bir güven ve iş birliği konumu oluşturmak için önemlidir.

Ek 2’de, en iyi uygulama örnekleri olarak kullanılacak şikâyet ele alma eğitiminin örnekleri bulunmaktadır (kamu makamları için ve Ombudsmanlık personeli için).

BÖLÜM 2

OMBUDSMANLIĞA ÖNERİLER

1

ARKA PLAN VE AMAÇ



- 1.1** Bu bölümün amacı, Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun güçlendirilmesine ilişkin önerilerde bulunmak ve böylece idare mahkemelerine iletilen uyuşmazlık sayısını ve şu anda üstlerinde olan ağır iş yükünü azaltmaktır.
- 1.2** Bu bölüm, dayanak olarak aldığı karşılaştırmalı kanıtları içeren *Ombudsmanlıklar hakkında Karşılaştırmalı Bir inceleme (Bölüm 1)* ile bağlantılı olarak ele alınmalıdır. Söz konusu bölümden çıkarım yaparak, yalnızca gerekli olan yerlerde teklif edilen önerilerin mantığını açıklamak veya güçlendirmek için eklemeler yapılmaktadır.
- 1.3** Bu bölüm, AB-AK Ortak Projesi kapsamında, güçlü bir Ombudsmanlıkla, mahkeme dosya sayısında doğrudan bir nedensellik bağı olduğunu varsaymaktadır. Bu bölüm söz konusu bu varsayımı kabul etmektedir. Türkiye bağlamındaki buna ilişkin dayanak burada yeniden tekrarlanmamıştır.

1.4 Ombudsmanlık, uluslararası düzeyde, işlevsel sorumlulukları ve gözetim kriterleri ile yetki alanı açısından çeşitlilik göstermektedir. Bu kapsamda, herhangi özel bir bağlamda neyin kurumun “gücü” olarak gösterilebileceği tartışmaya açıktır. Uygulama açısından ve projenin bağlamı düşünüldüğünde, Ombudsmanlıkların özelliklerinin Venedik İlkeleri'nin (2019) doğrultusunda beklentilere karşı değerlendirilmesi beklenmektedir. Bu kriterlere uyumun idare mahkemelerinin ve Türkiye'deki dosya sayısının üzerinde oluşturacağı etkinin, olursa, ne olacağı bu bölümde ele alınanların kapsamı dışındadır.

1.5 Bu bölüm, Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun görece yeni bir kurum olduğunu ve hâlihazırda Paris İlkeleri (ulusal insan hakları kurumları hakkında) ve Avrupa'daki diğer Ombudsmanlıklar tarafından en iyi olarak kabul edilen uygulamalar doğrultusunda geliştirilmiş olduğunu kabul etmektedir. Bu kapsamda, bazı belirli hususlarda daha esaslı yenilenmeler önerilse de, burada ele alınanlar büyük oranda tümüyle yenilemeden ziyade mevcut uygulamaların genişletilmesi ve güçlendirilmesini öngörür.

1.6 Her bir husustaki öneriler, Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumuna yöneliktir. Örneğin yasal reform ve Ombudsmanlığın yetki alanının geliştirilmesi gibi bazı hususlarda, teklif edilenlerin hayata geçirilmesi Ombudsmanlığın gücü dâhilinde olmayacaktır. Bu durumlarda öneriler, her ne kadar hükümet dahil diğer kurumlarla uzun müzakere ve iletişim sürecini gerektirebilecek olsa da teklif edilen değişiklikleri temin etmek için Ombudsmanlığın elinden gelen çabayı göstermesini en azından dolaylı olarak belirtmektedir.

2

STRATEJİK AMAÇLARA GENEL BAKIŞ



2.1 Deneyime dayanan ve karşılaştırmalı mevcut kanıtlar, birinci bölümde yer alan Karşılaştırmalı Raporda belirlendiği gibi dört stratejik amaç ortaya koymaktadır:

STRATEJİK AMAÇLAR

- 1 Sivil toplum kuruluşları ve herhangi bir sebeple ötekileştirilenler de dâhil olmak üzere gerçek ve tüzel kişilerin gelişmiş demokratik katılımını kolaylaştırmak:** Ana öncelik, özellikle de sivil toplum kuruluşları ve Avrupa hukuku ile sayılan özelliklere ilişkin nedenlerle ötekileştirenler olmak üzere Ombudsmanlığa gerçek ve tüzel kişilerin erişimini iyileştirmek ve farkındalıklarını artırmaktır.
- 2 Gelişmiş demokratik kamu idaresini mümkün kılmak:** Ana öncelik, Ombudsmanlığın tanınırlığını, Ombudsmanlığın anlaşılmasını ve duyulan saygıyı ve Ombudsmanlığın beklentileri, raporları ve tavsiye kararlarına aşinalığı artırmaktır.
- 3 Etkin düzenleyici ağlar oluşturmak:** Ana öncelik, Ombudsmanlık ve diğer düzenleyici kurumlar arasında iş birliği ve eşgüdümü artırmaktır.
- 4 Ombudsmanlığın tekniği ve yetkisini iyileştirmek:** Ana öncelik, Ombudsmanın ulaşabileceği noktaları, bağımsızlığını ve etkisini genişletmektir.

2.2 Bu öneriler, bu dört stratejik amacı dikkate alarak düzenlenmiştir.

3

OMBUDSMANLIK, BİREYLER VE
DEMOKRATİK KATILIM

Bu alandaki ana öncelik, Ombudsmanlığın görünürlüğüne artırmak ve daha fazla kişi için erişimi kolaylaştırmaktır.

Ombudsmanın Kamuya Açık Profili ve Halkın Güveni/Görünürlük

3.1 Var olan kanıtlar, 2012'deki kuruluşundan bu yana Ombudsmanlığa gelen şikâyetlerin sayısında zamanla bir artış olduğunu göstermektedir. Düzenli olarak kamuoyu yoklamaları yapıldığı ve tanınırlıkta bir artış olduğu belirtildi. Ombudsmanlığa erişim sağlayan kişilerin farkındalık seviyesini ölçmek ya da profilleri ile motivasyonlarını derinlemesine incelemek için güvenli ve şeffaf bir kanıt niteliğinde dayanak olması önemlidir. Bu gibi ayrıntılı veri olmadan, farkındalık açısından eksiklikleri belirlemek veya güven seviyesindeki ilerlemeyi ölçmek zordur. Daha yapılandırılmış, şeffaf ve döngüsel bir veri toplama süreci arzu edilir.



ÖNERİ 1

Ombudsman yıllık bir kamu farkındalığı anketi yaparak, Ombudsmanlığa başvuruda bulunan kişilerin profillerine ilişkin şu andakinden daha fazla ayrıntı sunacak şekilde (ör. cinsiyet, ırk, yaş vb.) yıllık verileri derlemelidir.

3.2 Ombudsmanlığın vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları, fikir liderleri, muhtarlar ve mahalli idarecilerle bölgesel toplantılar düzenlediği bilgisi aktarılmıştır. Ayrıca, Ombudsmanlık Kulüpleri ağının üniversitelerde oluşturulduğu ve sempozyumlar, çalıştaylar ve ziyaretler düzenlendiği bilgisi verilmiştir. Ombudsmanlığın kamu tarafından tanınırlığının gün geçtikçe artmasıyla, bu gibi ilerlemelerin yapılan çalışmalarda da ortaya konduğu belirtilmiştir. Aynı zamanda, doğrudan Başdenetçiye raporlama yapan bir Basın Danışmanının yanı sıra sivil toplum kuruluşları ile iletişimi güçlendirmek ve ulusal çapta tanıtım faaliyetleri gerçekleştirmek üzere Kurumsal İletişim Biriminin de Ombudsmanlık

bünyesinde oluşturulduğu ifade edilmiştir. Ulusal ve yerel basın mensupları, Ombudsmanlığın düzenlediği çalıştaylara, konferanslara ve toplantılara davet edilmektedir. Ombudsmanlık ayrıca sosyal medyayı da çeşitli şekillerde kullanmaktadır. Türkiye'nin alan büyüklüğü, nüfusu ve sosyal yapısı nedeniyle, özellikle Ankara ve diğer büyük şehirler dışında, halkın yalnızca görece küçük bir kısmının Ombudsmanlıktan haberdar olması veya başvuruda bulunması çok olasıdır. Bu nedenle, Ombudsmanlığın özellikle de dezavantajlı veya ötekileştirilmiş kişiler arasında bilinirliğinin artırılması önemlidir. Bu amaca yönelik bölgesel bürolar ağı (aşağıya bakınız) ve yalnızca ulusal bağlamda etkin kullanımını değil, aynı zamanda yerel ve sosyal medyada da Ombudsmanlığın başarılarını paylaşmanın, etkisini göstermenin ve Ombudsmanlığı başta dezavantajlı veya ötekileştirilmiş bireyler olmak üzere tüm halkın ulusal ve yerel çıkarlarına ilişkin tartışmalarda saygın bir ses olarak konumlandırmanın temin edilmesi için bir iletişim stratejisi geliştirilebilir. Eş zamanlı olarak Ombudsmanlık, halka ulaşmaya yönelik mevcut programını hedefe yönelik ve özellikle Ankara ve büyük şehirlerden uzak yerlerde iyi tanıtılmış olan ve dezavantajlı ve ötekileştirilmiş bireylerin erişebileceği tanıtım gezileri ve açık günlere yönelik fırsatları artırmak suretiyle geliştirmeyi hedeflemelidir. COVID-19 kısıtlamaları sürdüğü sürece, Ombudsmanlık, yüz yüze toplantılar güvenli hâle gelinceye kadar bu minvalde sanal programlar gerçekleştirmek için fırsatlar aramalıdır.



ÖNERİ 2

Ombudsmanlık, ulusal, yerel ve sosyal medyanın (örneğin Twitter kullanımı gibi) mevcut kullanımının üzerine inşa edilen ve özellikle Ankara ve diğer büyük şehirlerin dışında kalan yerlere ulaşmayı ve bölgesel teşkilatların kurulmasını içeren tutarlı ve kararlı bir iletişim stratejisi oluşturmalıdır (aşağıya bakınız).

Ombudsmanlığa Erişim (Dijital erişim ve ötekileştirilmiş gruplara erişim dâhil)

3.3

Ombudsmanlık, hâlihazırda elektronik araçlarla şikâyet alabilmektedir. Erişimin kolay, ücretsiz, hızlı ve yüksek kaliteli olduğu belirtilmiştir. Yazılı iletişim yöntemleri kullanılabilir ve başvuru yöntemlerine ilişkin bilgiler ayrıca telefonla da verilmektedir. Türk vatandaşı olsun

ya da olmasın herkesin şikâyet edebilmesi mümkündür. Şikâyet sahibinin, kendi haklarının ihlali söz konusu olmaksızın, kamu menfaatine ilişkin konularda başvuruda bulunması mümkündür. Tüm sektörler şikâyette bulunulabilir. Ayrıca şikâyetlerin dağılımı itibarıyla genel olarak toplumda Ombudsmanlığa yaygın bir başvuru eğilimi olduğu görülmektedir. Şikâyetlerin yazılı olarak gelmesi gerekliliğinin, elektronik ortamda olsa dâhi, özellikle de belirli fiziksel veya akli engelleri olan ya da sınırlı okuryazarlığı olan pek çok kişi için bir engel oluşturması olasıdır. Ombudsmanlık bu sebeple, şikâyetlerin telefonla veya fiziki olarak yapılmasını mümkün kılmalı ve bu gibi şikâyet sahiplerinin söz konusu şikâyetlerin tabiatını belirtebilmelerine yardımcı olacak, özel bir yardım hattı üzerinden yapılması için destek sağlamalıdır. Bu gibi gelişmeler, yalnızca engelli bireylerin değil, herkesin spesifik ihtiyaçlarını karşılayabilmek için makul bir düzenleme politikası geliştirmenin parçası olabilir.



ÖNERİ 3

Ombudsmanlık, kuruma erişim sağlamak isteyen, engellilerin de ötesinde, herkesin ihtiyaçlarını karşılayan makul bir düzenleme politikası geliştirmelidir. Özellikle de, bu gibi bir politika şikâyetlerinin yazılı iletilmesi zorunluluğuna dair beklentiyi düzenlemeli ve bölgesel teşkilatlar aracılığıyla (aşağıya bakınız) olmak üzere şikâyetlerin fiziki olarak da sunulmasını mümkün kılmalıdır. Ombudsmanlık ayrıca, yazılı olarak iletilmeyen şikâyet başvuruları için mevcut olan desteğini etkin bir şekilde tanıtmalıdır.

Kadınlar İçin Özel Erişim Hususları

3.4 Kadınların Ombudsmanlığa erişiminde belirli bariyerlerle karşılaşma olasılığının bulunduğu bilinen bir gerçektir ve karşılığında özel çözümler gerekmektedir. Tek başına etkin olması muhtemel tek veya basit bir çözüm bulunmamaktadır. Bunun yerine, kadınların spesifik ihtiyaçlarını karşılamakta azami etkiyi yaratabilmeleri için yukarıda önerilen görünürlük ve erişim tedbirlerini amaçlamak gerekmektedir. Başka bir deyişle, farkındalık seviyeleri ve Ombudsmanlığın gerçek kullanımı hakkında verilerin derlenmesi, iletişim stratejisinin geliştirilmesi ve makul bir düzenleme politikasının uygulanması, toplumun her kesiminden kadınların ihtiyacını, açıkça karşılamalı ve bu ihtiyaçları karşılamaya yö-

nelik olanaklar sağlamalıdır. Ombudsmanlığın son yıllarda kadın hakları konusunda farkındalığın artırılması ve kadınlardan gelecek şikâyet başvurularının sayısının artırılması için sınırlı bir başarı ile olsa da önemli adımlar atıldığının farkındayız. Bu girişimleri sürdürmenin yanı sıra resen inceleme yetkisinin edinilmesinin (aşağıya bakınız) bu açıdan özellikle etkili olacağını farkındayız.



ÖNERİ 4

Ombudsmanlık, Ombudsmanlık müessesine erişim ve görünürlülüğünü iyileştirmek için tüm çalışmalarında, özellikle kadınların ihtiyaçlarını (Ombudsmanlık kurumuna resen inceleme yetkilerinin verilmesi hâlinde bu yetkilerin kullanımını da içerecek şekilde) karşılamayı hedeflemeli ve sağlamalıdır.

3.5

Ayrıca kadınlara ilişkin hususların, özellikle de kamu görevlileri açısından daha kapsamlı bir farkındalık ve anlayış kültürünün geliştirilmesi de önemlidir. Ombudsmanlık bu sebeple kamu görevlilerine yönelik eğitimlerinin ve desteğinin (aşağıda önerildiği gibi) bir kısmında, bu hususu erişim açısından öncelikli alan olarak vurgulamak için kadınlara ilişkin hususları odağa almalıdır.



ÖNERİ 5

Ombudsmanlık, kamu görevlilerine verdiği eğitimin ve desteğin belirli yönlerini, kadınların Ombudsman'a erişimini kolaylaştırma olanağı en yüksek olan alanlara odaklamalıdır.

“Danışma Sektörü” ve Sivil Toplumun Rolü ve Geliştirilmesi

3.6

Ombudsmanlığın cezaevleri ve diğer kurumlardaki tutuklulara erişmeye yönelik çalışmalarının öncelikleri arasında olduğu belirtilmiştir. Sivil toplum kuruluşları ile bu tür kurumlara ilişkin bilgi almak üzere toplantıların gerçekleştirildiği ve hapishaneler ile Suriyeli mülteciler için hazırlanan geçici barınma merkezlerine ziyaretler düzenlendiği ifade edilmiştir. Sıradan insanlar şikâyetlere ve itiraz sistemine bakarak, haklarını anlayabilse dâhi öneri ve bilgilere kolay erişime ihtiyaçları ola-

caktır. Bu gibi öneriler ve bilgiler, internet, sosyal medya ve geleneksel medya da dâhil olmak üzere, örneğin ücretsiz olarak yayımlanan tavsiye broşürleri gibi çeşitli araçlar ile sağlanabilir. Buna ek olarak, kamunun bilgilendirilmesinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar, bu konuda çalışan ve yerel olarak bilinen ve halkın günlük sıkıntlarına yakın olan bölgesel ve yerel danışma hizmetlerinin kurulmasıyla güçlendirilebilir. Her ne kadar böyle bir girişim, bu danışma merkezlerinin bulunmadığı yerlerde hükûmet ile iş birliğini beraberinde getirecek olsa da, Ombudsmanlık, hükûmetten bu danışma merkezleri ve ağlarının geliştirilmesi için gereken, bu amaçla hükûmet tarafından kendisine sağlanan ve özel kaynaklardan gelen mali hibelerin de aralarında bulunduğu kaynaklarla temin etmeyi hedeflemelidir.



ÖNERİ 6

Ombudsmanlık hükûmet ile iş birliği içerisinde, yerel ve bölgesel danışma ağlarının geliştirilmesini kolaylaştırmak suretiyle halka yönelik var olan öneri ve bilgi sistemlerini, bu amaçla kendisine özel kaynaklardan gelecek mali hibelerin de aralarında bulunduğu kaynaklarla desteklemelidir.

3.7

Erişim kaynağı ve ayrıca istihbarat kaynağı olarak sivil toplum kuruluşlarının geliştirilmesi, Ombudsmanlığın kapsamı ve ulaşabildiği alanları geliştirmek için önemli bir araçtır. Bu bağlamda, Ombudsmanlığın çalışmalarının topluluklarda köklü bir şekilde yerleşmesi için Ombudsmanlık, sivil toplum kuruluşlarının dâhil edilmesinde merkezi bir kurum olarak kendini konumlandırmalıdır.



ÖNERİ 7

Ombudsmanlık, çalışmalarını tanıtmak için sivil toplum kuruluşlarının daha da geliştirilmesini ve dâhil edilmesini kolaylaştırmalıdır.

3.8

Ombudsmanlığa karşı kamu güveni ve inanılabilirliğin olması önemlidir. Kurumda, hukuk ve siyasal bilimler gibi ilgili çalışma alanlarında uzman olan, 120 üniversite mezununun görev aldığı ve ayrıca 100 destek personelinin çalıştığı belirtilmiştir. Uzman yardımcıları, uz-

manlığa geçmeden önce 3 yıllık bir eğitim almaktadır. Ayrıca, hâkim veya müfettiş gibi pozisyonlarda olanların da geçici görevlendirme ile kurumda göreve geldiği ifade edilmiştir. Görevlendirme uygulaması faydalı olabileceği gibi, bu gibi görevlendirmelerin, kurumun inanılabilirliğine zarar verebilecek menfaat çatışmalarını beraberinde getirmemesine dikkat edilmelidir. Hukuk ve siyasal bilimler mezunları arzulan becerileri ve uzmanlığı haiz olabilecekleri gibi Ombudsmanlıkların çok daha geniş bir eğitimsel, mesleki ve sosyal arka planlara sahip kişileri de istihdam etmesi alışılmadık bir uygulama değildir. Hatta, böyle bir çeşitlilik çok daha arzu edilir olabilir. Ayrıca, kıdemli çalışanlar için yasal yaş sınırları olduğunun ve kurum personeli ile hukukçuları arasındaki maaş farklılıklarının Ombudsmanlığın, halkın nezdindeki statüsünün de azalttığına farkına varılmıştır.



ÖNERİ 8

Ombudsmanlık, kendi iş gücünün nüfustaki çeşitliliği bir bütün olarak yansıtacak şekilde yeterli derecede çeşitliliğe sahip olmasını ve her düzeyde görevlendirilen çalışanların yeterli, geniş kapsamlı beceri ve deneyimde olmasını; Ombudsmanlık statüsünün ve kıdemli yargı camiasıyla maaş yapıları, diğer özlük ve gerekli araçlarla denklik sağlanmasını teminen adımlar atmalıdır.

3.9

Ombudsmanlığın hâlihazırda bölge büroları kurma yetkisinin olduğu, ancak şimdiye kadar kurmamayı seçtiği belirtilmiştir. Bireylerin, elektronik olarak, ülkenin her yerinden şikâyetlerini iletebilecek olmaları sebebiyle bölge bürolarının herhangi faydalı bir amaca hizmet etmeyeceği dile getirilmiştir. Diğer yandan, bölge büroları ağının kurulması, Ombudsmanlığın tüm nüfus için var olduğunu, mahalli bir varlığının bulunduğu ve mahalli konularla da temasının olduğuna dair güçlü bir mesaj verecektir. Bu gibi taşra teşkilatları ayrıca, yerel öneri (danışman) ağlarının gelişmesini faydalı şekilde destekleyecek ve hatta tetikleyecektir. Bunlar, Ombudsmanlığın profilini ve herkese ulaşma potansiyelini güçlendirmek için de değerli ek mekanizmalar olacaktır.

**ÖNERİ 9**

Ombudsmanlık, etkin ve sağlam kaynaklı bir bölgesel bürolar ağıının kurulması amacıyla mevcut politikasını yeniden incelemelidir.

3.10

Ombudsmanlığın, merkezi hükûmetten gelen yıllık maddi ödenek tahsisi konusunda tam bağımsızlığa sahip olmasının önemini farkındayız. İdari bağımsızlığı da son derece önemli olmakla birlikte, Ombudsmanlığın kendi stratejik önceliklerini belirlemek ve buna uygun olarak fonlarını tahsis etme özerkliğinin olmaması, en iyi ihtimalle yukarıda belirtilen girişimler konusunda bu bağımsızlığın faydalarını ciddi derecede kısıtlayacaktır. Bu nedenle Ombudsmanlık müessesini düzenleyen mevzuatın bu doğrultuda güçlendirilmesini öneriyoruz.

**ÖNERİ 10**

Ombudsmanlık müessesini düzenleyen mevzuat, Ombudsmanlığın bağımsızlığının bütçenin kullanımı sürecine müdahaleden korunmasını ve Meclis veya Hükûmet tarafından genellikle orantısız olarak bütçe kısıtlamaları dâhilinde yapılan genel bütçe kesintilerinden korkmadan yıllık ulusal bütçe sürecinin bir parçası olarak Ombudsmanlığın kendi bütçe tekliflerini yapabildiğini temin etmelidir.

4

OMBUDSMANLIK, KAMU GÖREVLİLERİ
VE DEMOKRATİK KAMU İDARESİ

Bu alandaki temel öncelik, kamu görevlilerinin iyi yönetim ve insan hakları ilkelerine uymasını sağlamak ve böylece kamu görevlileri açısından daha duyarlı, insancıl uygulamalara katkıda bulunmak üzere, kamu idaresinin kalitesini iyileştirmektir.

Kamu Görevlilerine Yönelik Eğitim ve Diğer Destekler

4.1 Şikâyetlere bakılması, iyi yönetimin sadece bir kısmıdır. Kamu idaresinin insanileştirilmesi görevinin ulaşılabılır olması için, Ombudsmanlığın yalnızca şikâyetlere bakma yönü değil, idari faaliyetlerin tümüne ilişkin öğretileri yaygınlaştırması gerekmektedir.

4.2 Buna giden yoldaki ilk adım ise sıklıkla, iyi yönetim ilkelerinin yayımlanmasıdır. Bir yandan bu gibi materyalleri yayımlamak nispeten kolay olsa da, bunları günlük uygulamalara yerleştirmek asıl zorluğu oluşturmaktadır. Çalıştaylar ve eğitim kurslarının verilmesi, Ombudsmanlık raporlarında kısa muhtıraların, öz bilgi notlarının ve ilkelere atıfların hazırlanmasının tümü bu zorluğa yanıt vermenin yöntemlerinden bir tanesidir.

4.3 Ayrıca, iyi yönetimin hayata geçirilmesinde insan haklarının korunması ve geliştirilmesinin ne anlama geldiği her zaman aşikâr değildir. Ombudsmanlık personelinin, insan hakları ve iyi yönetime ilişkin yakın zamanlı gelişmeler konusunda eğitim aldığı belirtilmiştir. Bu gibi eğitim ihtiyaçları, kamu görevlilerine de aşamalı eğitimlerle verilmelidir. Sivil ve siyasi hakların anayasal konumunun altını çizmenin yanı sıra Ombudsmanlık, sosyal hakların fiilen nasıl hayata geçirileceğini eğitimler ve desteklerle de göstermelidir.



ÖNERİ 11

Ombudsmanlık, yalnızca iyi idare değil, sahip olunan sosyal haklar da dâhil olmak üzere insan haklarının da kamu görevlilerinin iyi uygulamalarına dercedilmesine yardımcı olacak bir dizi eğitim fırsatı sunmalı (veya başkalarının sunmasına yardımcı olmalı) ve bir dizi materyal üretmelidir.

İstihdam Uyuşmazlıkları

4.4 Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun, kamu idarelerinde ortaya çıkan istihdama ilişkin uyuşmazlıklarda sahip olduğu sorumluluk nispeten alışımdadır. Bu uyuşmazlıkların, Ombudsmanlığın çalışmalarında kayda değer bir orana karşılık geldiği belgelerde görülmektedir. Bu gibi sorumlulukların olduğu diğer yerlerde (ör. Kuzey İrlanda), zamanla Ombudsmanlığın görev alanından çıkarılmış ve böylece Ombudsmanlığın, iyi idarenin ve insan haklarının korunmasının geliştirilmesine yönelik sorumlulukları için daha esaslı olan konulara odaklanması sağlanmıştır. Bu uyuşmazlıkların Türkiye’de de tamamen Ombudsmanlığın sorumlulukları arasından çıkartılması ya da özel bir birim bünyesinde, ayrı ve sadece bunun için tahsis edilmiş bir bütçe dâhilinde yürütülmesi tercih edilir. Mevcut düzenlemelerdeki herhangi bir değişikliğin kamu çalışanları için geniş kapsamlı sonuçları olacağı ve bu bağlamda Ombudsmanlığın yetkilerinde yapılacak herhangi bir köklü değişikliğin diğer kurumlar ve merkezi hükümetle dikkatli bir şekilde koordine edilmesi gerektiğini biliyoruz. Yine de bunu en iyi uygulama olarak değerlendirdiğimiz altını çiziyor ve Ombudsmanlığı mevcut düzenlemeleri gözden geçirmeye ve yetkileri elverdiğince mevcut reform seçeneklerini araştırmaya teşvik ediyoruz.



ÖNERİ 12

Ombudsmanlığın kamu kurumlarındaki istihdam uyuşmazlıklarına bakma sorumluluğu kaldırılmalıdır ya da alternatif olarak, Ombudsmanlık bu görevler için ayrıca finanse edilen bir birim kurmalıdır.

5

“DÜZENLEYİCİ AĞIN” BİR PARÇASI OLARAK OMBUDSMANLIK



Temel amaç, Ombudsmanlığın tek başına değil, başta eşitlik ve insan hakları kurumu olmak üzere diğer düzenleyici kurumlarla birlikte çalışmasının temin edilmesiyle Ombudsmanlığın müdahalelerinden azami fayda elde etmektir.

Ombudsmanlığın Diğer Kurumlarla Olan İlişkilerinin Koordinasyonu (İdare mahkemeleri ve Eşitlik ve İnsan Hakları Kurumu dâhil)

5.1 Sadece, bu gibi çabaları tüm üst düzey ve stratejik önderlik seviyelerinde üstlenmesi gereken kamu kurumları ve Ombudsmanlık arasında değil, ilgili ve belki de örtüşen düzenleyici sorumlulukları olan diğer kurumlar ve Ombudsmanlık arasında da koordinasyon gerektiği aşikârdır. Gayiresmî seviyede örneğin, insan hakları *gözetim kriterlerine* sahip bir Ombudsmanlığın ulusal insan hakları ve eşitlik kurumlarıyla iletişim hâlinde olması, sorunlara eşgüdümlü bir yaklaşımın benimsenebilmesi için mantıklıdır. Basit bir iletişimin de ötesinde kurumlar arasında daha resmî bir mutabakat olasılığı mümkün olabilir; bu durumda yetkiler ve sınırlar daha açık olarak belirlenmiş ve stratejiler uyumlaştırılmış olur.



ÖNERİ 13

Ombudsmanlık, bilgi paylaşımı çalışma yöntemleri ve dosyaların naklinde karşılıklı düzenlemelerin stratejik olarak paylaşılabilmesi için, idare mahkemeleri de dâhil olmak üzere bir dizi, hedefe yönelik diğer düzenleyici organlarla da resmî bir mutabakat zaptı imzalamalıdır.

5.2 Ombudsmanlıklar, BM CRPD veya OPCAT gibi sözleşmelerin sonucunda, gittikçe artan oranlarda kendilerini daha çok resmî düzenleyici ağların içinde bulmaktadır. Ombudsmanlığın, bu gibi düzenlemelerin resmî olarak bir parçası olmadığı durumlarda dâhi, bu düzenlemelerin getirdiği iş birliği ve eşgüdüm şablonları, Ombudsmanlıkların

inisiyatifiyle kurulabilecek olan benzer ağların faydalarına işaret etmektedir.



ÖNERİ 14

Ombudsmanlık, bilgi paylaşımı, stratejik planlama ve iyi uygulamanın paylaşılması ile uygun dosyalarda karşılıklı sevklerden her iki tarafından da faydalanabilmesi için diğer düzenleyici kurumlarla daha resmî iş birliği ve eşgüdüm ağları kurmak için inisiyatif almalıdır.

6

OMBUDSMANLIĞIN “TEKNIĞİNİ” VE YETKİSİNİ İYİLEŞTİRMEK



Bu alanda temel amaç, bireysel mağduriyetlere etkin bir şekilde karşılık verebilmek, iyi idareye ilişkin sürdürülebilir iyileştirmeleri ve kamu kurumlarının insan hakları ilkelerine uyumunu temin etmek üzere Ombudsmanlığın yeterli derecede zengin bir tekniğinin ve yeterince güçlü yetkisinin olmasıdır.

Resmî Olmayan Uyuşmazlık Çözümünün Gücü

6.1 Ombudsmanlık kendi içerisinde, normalde, en azından yargı süreciyle kıyaslandığında nispeten resmî olmayan bir uyuşmazlık çözümü olarak görülmektedir. Ombudsmanlık, resmî olmayan sürecin bir parçası olarak, telefonla veya yazılı olarak yürütülen aracı diplomasi şekli olarak, taraflar arasında müzakereyi kolaylaştıran veya sağlayan bir yoldur. Ombudsmanlığın elindeki daha yapılandırılmış olsa da hâlâ gayriresmî olan bir teknik ise arabuluculuktur. Ombudsmanlığın, kamu kurumu ve şikâyet sahibi arasında bir arabuluculuk süreci aracılığıyla çözümler aradığı belirtilmiştir. Mağduriyete ilişkin olarak adil, hak temelli ve gelecekte tekrarı önlemeye yönelik yapıcı ve geçmişe dönük bir yanıt sağlamak için arabuluculuğun sağlam temelli standartlar ve süreçlerden beslenmesi gerekmektedir. Hak temelli arabuluculuk, gerçekleştirildiği ilke ve hukuk çerçevesinin tanınmasını gerektirdiğinden, tarafsız bir uzlaştırmacı ya da arabulucudan daha aktif müdahale edilmesini gerektirir. Böyle bir hak temelli arabuluculuk uygulaması da, uygun eğitim ve sürekli gelişimi gerektiren, beceri isteyen bir faaliyetdir. Ombudsmanlığın elindeki “dostane çözüm” kapsamında en yapıcı yöntemlerden bir tanesi olarak, mevcut arabuluculuk uygulamasını güçlendirmesini teşvik ediyoruz.



ÖNERİ 15

Ombudsmanlık, mevcut gayriresmî çözüm olanaklarını zenginleştirmenin bir yolu olarak, hak temelli arabuluculuğun geliştirilmesi ve uygulanması için buna özgü bir kaynak oluşturmalıdır.

Resen ve Konu Bazlı Soruşturma Güçlerinin Kapsamı

6.2 Avrupa'daki ulusal Ombudsmanlıkların çoğunun resen soruşturma yetkisi bulunmaktadır. Bu yetki, temelini Venedik İlkeleri'nden almaktadır ve Ombudsmana, şikâyete konu olmayabilecek (ör. olası şikâyet sahiplerinin erişimi olmadığından) ve münferit şikâyet sahipleri tarafından kolay ayırt edilemeyecek hususlara erişebilme imkânı vermektedir. Resen soruşturma yetkisi olan Ombudsmanların da bu yetkiyi kullanımları oldukça idareli olsa da, bildirilen etki yüksektir. Bu yetki, "sistemik" veya "konu bazlı" soruşturma yetkisini tamamlayıcı olmakla birlikte, bundan farklı değildir. Bir Ombudsmanın yalnızca olaylardan sonra tepkisel değil, önleyici bir rolünün de olması isteniyorsa, kümülatif dosya bakma tecrübesi ile olayı inceleme yetkisinin olması elzemdir. Ombudsmanlığın hâlihazırda kamuya mâl olan konularda Özel Raporlar yayımladığı ve bunların, kamu kurumlarına ve hâkimlere dağıtıldığı belirtilmiştir. Bu raporlar örneğin, çocuk teslimine ilişkin hak ihlaller ve yoksulluk nafakası, Türkiye'deki Suriyelilerin durumu ve Türkiye'nin COVID-19 pandemisi karşısındaki tutumu gibi hususlarda incelemeleri kapsamaktadır. Konu bazlı veya resen soruşturma görevi ise münferit şikâyetlerin soruşturulmasından daha farklı olduğundan, karmaşık stratejik planlama da dâhil olmak üzere, ilave uygun kaynakların sağlanmasını gerektirmektedir. Herhangi bir şüpheye yer vermemek adına, söz konusu resen inceleme yetkisinin İşkenceye Karşı Sözleşme (OPCAT) ya da benzeri başka bir uluslararası insan hakları sözleşmesi kapsamında belirlenmiş bir Ulusal Önleme Mekanizması olması hâlinde Ombudsmanlığa verilecek yetkilerden çok daha farklı ve kapsamlı olduğunu ifade etmek isteriz. Bu gibi bir Ulusal Önleme Mekanizması olmaksızın dahi Ombudsmanlığın, özgürlüğünden mahrum kalmış kişilerin sorunlarını re'sen incelemeye yetkili olduklarını ve bu yetkiyi uygun olduğu hâllerde özel raporlar da dâhil olmak üzere rapor hazırlamak ve tavsiyelerde bulunmak için kullanması gerektiğini vurgulamak isteriz.



ÖNERİ 16

Ombudsmanlık resen soruşturma yürütmeye ve gerekli olması hâlinde kötü uygulamaya dair olguları ortaya koyan özel konu bazlı raporlara ilişkin yeni bir yetki ve gerekli kaynakları elde etmelidir.

Mahkeme Yargılamalarına Üçüncü Taraf (Bilirkişi) Getirme veya Bu Vasıfla Müdahale Yetkisi

6.3 Ombudsmanlığın bütünlüğü, yargı sürecinden düzgün bir şekilde farklılaşma ve ayırıştırılmayı gerektirir. Yine de, Ombudsmanlığın edindiği bilgi ve deneyimin, kamu menfaatine olan mahkeme yargılamalarına katkıda bulunmak için iyi bir konum oluşturduğu durumlar olabilir. Bu müdahalelerin yapılması için bilinen araçlardan bir tanesi, bilirkişi olarak veya uyuşmazlık taraflardan bir tanesi olarak sürece dâhil olmadan, mahkemeye destek ve bilgi sağlayabilecek, tanınmış bir üçüncü tarafça süregiden mahkeme sürecine dâhil olmaktır. Böyle bir yetki, Ombudsmanlığa, yetki alanı kapsamındaki hususlarda Anayasa Mahkemesi ve hatta diğer mahkemeler (uluslararası insan hakları mahkemeleri dâhil, örneğin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi gibi) nezdinde dava açması yetkisi verilmesi ile desteklenebilir. Elde edilen ilgili kanıtı açıklamak ve diğer soruşturmalarda alınan ilgili kararları sunmak üzere, mahkemelerinin kendilerinin belirli yargı usullerine bazen Ombudsmanı üçüncü taraf olarak eklediği belirtilmiştir. Ombudsmanın resen de uygulayabilmesi üzere mevcut bu görevlerin genişletilmesi arzu edilir.



ÖNERİ 17

Ombudsmanlık, yerel mahkemeler tarafından gözetilen normal usul güvencelerine tabi olarak, mahkeme yargılamalarına bilirkişi (amicus curiae) olarak resen müdahil olmaya ve Anayasa Mahkemesi de dâhil olmak üzere, mahkemelerde dava açmaya ilişkin açık yetkiye sahip olmalıdır.

Bağlayıcı bulgular

6.4 Bazen Ombudsmanlığın “dış geçirmeden” bulgularını ve tavsiye kararlarını icra edebildiği söylenir. Bunun nedeni, “yaptırım yetkisi” yerine “etki yetkisini” beraberinde getiren ayrı bir Ombudsmanlık adalet sistemidir ve mahkeme yargılamasının usul ve kanıtı dayalı kısıtlamaları karşısında bu yetki nispeten daha sakınmasızdır. Her ne kadar adaletin sadece müzakereye dayalı biçimlerinden ziyade daha yargılayıcı olsa da, Ombudsmanın işlevi, mahkemelerin hukukun icrası işlevlerinden ayrıdır. Çekişmeden ziyade daha çok soruşturmaya/incelemeye dayalı yürütülen bu etki yetkisi, Ombudsmanın daha çok müzakereye dayalı

olarak karar almasını sağlar. Bunun karşılığında, müzakereye dayalı karar alma sistemi de, geçmişte moda olan emir-komuta düzenlemelerine kıyasla, bir kurum içerisinde sürdürülebilir bir kültür değişimine daha iyi olanak sağlayan, tepkimeye dayalı bir düzenleme (reflektif) modeline rahatlıkla uymaktadır. Her ne kadar Ombudsmanların daha çok icra gücü ve bağlayıcı kararlar ve tavsiye kararları alabilmesine yönelik isteklerin olacağına farkında olsak da, uzun vadede bunun üretkenliğine zarar vereceğini ve Ombudsmanın kendi ikna gücüyle yapabileceği farklı katkıları engelleyeceğini düşünmekteyiz.



ÖNERİ 18

Ombudsmanlık, kararların icrası ve yasal olarak bağlayıcı kararlar verme yetkilerine ilişkin taleplere direnmelidir.

6.5

Bağlayıcı yetkiler konusunda ifade edilenler saklı kalmak üzere, Ombudsmanlığın kamu idarelerinden herhangi bir engel olmaksızın incelemelerini yürütebilmesinin ve elindeki hususları kapsamlı bir şekilde soruşturabilmek için gereken tüm kanıtlara açık ve tam erişimi olmasının önemini vurgulamak isteriz. Bu nedenle Ombudsmanlığı, diğer kurumlarla iş birliği içerisinde kanıtlara erişiminin engellenmeden gerçekleşmesini temin etmek ve kamu idarelerinin böyle bir erişimi engellemesi hâlinde uygun olduğu biçimde yıllık raporlar ve diğer mecralarda raporlamak için mümkün olan adımları atmaya teşvik ediyoruz.



ÖNERİ 19

Ombudsmanlık, incelemelerinin yürütülmesi esnasında kamu idarelerince iş birliği yapılmamasına ilişkin tüm vakaları düzenli aralıklarla bildirmeli ve bu gibi maruz görülemez tutumlara yıllık raporunda ve Ombudsmanın uygun gördüğü diğer mecralarda dikkat çekmelidir.

6.6

Ombudsmanlığın görece yakın tarihte kurulmuş olması ve kamu idareleri ile halk nezdinde güven kazanmaya ihtiyacının devam etmesi nedeniyle, Başdenetçinin statüsünün ve özlük haklarının, diğer idari makamlarla kıyaslanmaksızın, açık bir şekilde yüksek yargı ile bağdaştırılmasıyla kurumun statüsünün artırılmasını öneriyoruz.



ÖNERİ 20

Ombudsmanlığın güvenilirliği, kurumdaki tüm diğer personelin yaptığı işe uygun olarak statüsünde ortaya çıkacak düzenlemeler ile birlikte Baş Denetçinin statüsünün açık bir şekilde yüksek yargı ile bağdaştırılmasıyla artırılmalıdır.

6.7

Ombudsmanlık ve yasa koyucu arasındaki karşılıklı ilişki görece gelişmemiştir. Ombudsmanların seçiminde ve yıllık raporun parlamentoya sunulması aşamasında görevli olan Meclis Dilekçe ve İnsan Hakları Komisyonunun bulunduğu dile getirilmiştir. Ancak, Ombudsmanlık ve Parlamento arasında iletişimden sorumlu olarak, diyalogu artıracak özel bir yasal komite yok gibi görünmektedir. Bazı diğer yerlerdekinin aksine, Ombudsmanlığın yasa koyucu ile doğrudan ilişkisi azdır; bir tartışma başlatma, yeni bir mevzuatı inceleme, yeni yasa teklifleri sunma veya mevcut mevzuatta değişiklikler teklif etme yetkileri bulunmamaktadır. Yasal icra yetkilerinin olmadığı yerlerde, Ombudsmanlığın idarenin tavsiye kararlarına uymama veya iş birliği yapmamasına ilişkin örnekleri yasa koyucuya sunabilmesi ve bilgilendirmeleri doğrultusunda destek talep edebilmesi, elindeki en büyük potansiyel güçtür. Ombudsmanlık ve yasa koyucu arasındaki diyalogun bir yolu da yasa koyucuya Ombudsmanlık Yıllık Raporunun ulaştırılması ve içeriği hakkında tartışma fırsatıdır. Bir diğer yolu da Ombudsmanlıkla sıkı bir iş birliği kurmak için özel bir yasal komitenin oluşturulması ve böylece şu anda genel olarak Ombudsmanlık ve yasa koyucu arasında bulunandan daha bilgilendirmeye dayalı bir temelde diyalogun kolaylaştırılmasına yardımcı olmaktır.



ÖNERİ 21

Ombudsmanlık, yasa koyucu ile birlikte, Ombudsmanlığın Yıllık Raporunu teslim alıp, üzerinde tartışmak için yasa koyucuya geniş bir fırsat sunulmasını ve Ombudsmanlıkla aralarında yakın bir ilişki geliştirebilmek için özel bir yasal komite kurulmasını ve böylece bir bütün olarak Ombudsmanlıkla yasa koyucu arasındaki diyalogun geliştirilmesini temin etmek için adımlar atmalıdır.

6.8 Ayrıca, yetkileri ve kapsamını belirleyen kanundaki herhangi bir değişikliğe ilişkin Ombudsmanlığın genel ve özel haklarının bulunmasının önemini farkındayız. Bu hakkın ifası için bu gibi önerilen değişikliklerin Ombudsmanla (ve hatta diğerleriyle) açık, şeffaf ve anlamlı istişarelerin ardından gelmesi gerektiğini ve Ombudsmanlık (hükûmet değil), Mecliste kabul edilmeden önce kurumun kuruluşu ve işleyişi hakkındaki birincil mevzuat ve ilgili usul düzenlemelerinde değişiklik taslaklarını hazırlama görevini haiz olmalıdır.

**ÖNERİ 22**

Ombudsmanlık, kuruluş veya işleyişini etkileyen birincil ve ikincil mevzuatta yapılacak herhangi bir değişiklik hakkında yorumda bulunmak ve bu gibi değişik taslaklarını hazırlamak için açık bir yetkiye sahip olmalıdır.

BÖLÜM 3

OMBUDSMAN VE KAMU İDARELERİ İÇİN REHBER İLKELER

1. GİRİŞ

Avrupa uygulamaları ve deneyimlerine¹²³ dayanan bu rehber, modern demokratik bir devlette iyi yönetişimin temel unsurları olan iyi idare ilkeleri doğrultusunda, kamu görevlileri ve idarelerinin faaliyetlerinde temel hakların korunmasına ilişkin teminatları güçlendirmeyi hedeflemektedir.

Yakın zamanda BM İnsan Hakları Konseyi şunları vurgulamıştır:



1. İyi yönetişimin temelinde şeffaf, sorumlu, hesap verebilir, açık ve katılımcı olmakla birlikte insanların ihtiyaçlarına ve isteklerine yanıt veren bir hükümet bulunmaktadır. Bu temel, insan haklarının tam olarak hayata geçirilmesi için vazgeçilmez koşullardan bir tanesidir;

¹²³ Ayrıca bk.: T. Buck, R.Kirkham, B.Thompson, Ombudsmanlık Girişimi ve İdari Yargı (The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice), Routledge 2016.

2. İyi yönetişimin önemli unsurlardan bir tanesi verimliliğin, yetkinliğin ve bütünlüğün yüksek standartlarını gözeten, profesyonel, hesap verebilir ve şeffaf bir kamu hizmetidir;

3. Devletlerin, tüm kamu hizmetleri için geçerli olan insan hakları anlaşmaları ve ilgili ulusal kanunlar kapsamında temel insan hakları yükümlülükleri bulunmaktadır. Bunlar, hem olumlu hem olumsuz yükümlükleri, hem de ayrımcılık yapılmamasını ve eşitliği temin eden yükümlülükleri içermektedir. Kamu hizmetinin tedarikinde hakların ihlali hâlinde, hesap verebilirlik temin edilmeli ve özellikle çözümler sunulmalıdır;

4. İnsan hakları standartlarının güçlendirilmesinden öncelikli olarak devletler sorumludur ancak, hesap verebilirlikleri hükûmetin tüm seviyelerine ve yetki devrettikleri diğer kurumları da kapsamaktadır.¹²⁴



Bu aşamada, 2007'deki Atina Konferansında “*insan haklarına saygı duymamak kesinlikle kötü idare biçimidir ve aksi durumda belirli kötü idare biçimleri temel hakların ihlaline karşılık gelmektedir*” diye ifade eden Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserine de değinmek gerekir.¹²⁵

İyi yönetim ilkeleri özellikle 2007'da Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından, Konsey üyesi devletlere olan tavsiye kararında belirlenmiştir.¹²⁶

Günümüzde hem Avrupa'da hem dünyada, kamu idarelerinin genel olarak kabul edilen iyi idare standartlarına uymasını temin etme sürecinde Ombudsmanlıklar önemli ve yeri doldurulamaz bir gözetim ve destekleme görevi üstlenmektedir.

¹²⁴ Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Konseyi tarafından 6 Ekim 2020 tarihinde kabul edilen karardan alıntılar (A/HRC/RES/45/9)

¹²⁵ Thomas Hammarberg, Avrupa Ombudsmanlıkları ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri 10. Yuvarlak Masa, Sonuçlar, Atina, 12-13 Nisan 2007.

¹²⁶ Ek: Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin üye devletlere yönelik iyi idare hakkında CM/Rec(2007)7 sayılı Tavsiye Kararı.

Venedik Komisyonu tarafından “Venedik İlkeleri” içerisinde (İlke 1) altı çizildiği gibi “Demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlükler ile iyi idareyi temel alan bir devlette Ombudsmanlık önemli bir unsurdur”.¹²⁷

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi Hukuk İşleri ve İnsan Hakları Komitesinin 2003 raporunda, raportör, Ombudsmanlık için “hem kamu idaresinin kalitesinin sürdürülebilmesi ve iyileştirilmesi hem de kötü yönetim eylemlerinin düzeltilmesinden sorumlu, vatandaşlar ve idari makamlar arasında yer alan ve bireysel şikâyetlere cevaben veya resen müdahale eden bağımsız ve tarafsız bir birim olarak tanımlanması uygundur. Bir ombudsman, ne vatandaşın tarafı bir yasal temsilcisi ne de hukuki bir görevlidir. Ombudsman görevlerini, vatandaşlar ve yöneticiler arasında tarafsız bir arabulucu olarak hareket ettiğinde, genel halkı ilgilendiren durumlarda şikâyet üzerine veya resen soruşturma yaptığında, gerçek sonuçlara ulaştığında ve bu bulgulara dayanarak tüm tarafları tatmin edecek şekilde altta yatan duruma yönelik çözüm aradığında ve/veya gelecek iyileştirmeler için tavsiyelerde bulunduğunda en iyi şekilde yerine getirmiş olur. Ombudsmanlar idari uygulamaları iyileştirmek için çabalar (...)”,¹²⁸ ifadelerini kullanmıştır.

Bu bağlamda, dönemin İrlanda Ombudsmanı tarafından dile getirilen ve 2007 Atina konferansında bahsedilen sözler de alıntı yapılan rapora eklenmelidir:



Bir ombudsman kendisini yalnızca şikâyetleri soruşturmakla kısıtlamamalıdır. Uzun vadede hedef, kamu idaresinin genel standartlarını iyileştirmek olmalıdır. Bunu yapmanın önemli yollarından bir tanesi eğitici bir rol üstlenmek ve müşterileri ile nasıl ilgilenmeleri, şikâyetleri nasıl ele almaları ve ters giden şeyler olduğunda uygun tazminin nasıl yapılması gerektiği konusunda kamu görevlileri için bir rehber hazırlamaktır.”¹²⁹



¹²⁷ Ombudsmanlık Kurumunun Koruması ve Güçlendirilmesi hakkında ilkeler (“Venedik İlkeleri”) Venedik Komisyonu tarafından 118. Genel Oturumunda kabul edilmiştir (Venedik, 15-16 Mart 2019).

¹²⁸ Ombudsmanlık Kurumu, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, Hukuk İşleri ve İnsan Hakları Komitesi Raporu, 16 Temmuz 2003, raportör: Lili Nabholz-Haidegger, İsviçre.

¹²⁹ Emily O’Reilly, Avrupa Ombudsmanlıkları ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri 10. Yuvarlak Masa Konuşması, Atina, 12-13 Nisan 2007.

Bu kısa rehberin amacı; mahkeme yargılamalarına alternatiflerden biri olarak bireyler ve devlet arasındaki uyuşmazlıkları çözümlenmeye yönelik, idare mahkemelerine gelen dosyaların sayısında azalmayı beraberinde getirmesinin beklendiği çalışmalarında, soruşturmalarında ve tavsiye kararlarının uygulanması sürecinde Ombudsmanlıkla kamu idareleri ve kurumlarının arasındaki iş birliği koşullarına ilişkin bir dizi kurallar setini vurgulamaktır.

2. TÜRKİYE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN GÖREV ALANI

- a Kamu yetkisi ve kamu kaynağı kullanan ve kamu kurumu statüsü bulunan tüm mesleki kuruluşlar, kamu kurumları ve kuruluşları hakkında Ombudsmanlığa şikâyetle bulunulabilir. Kamu hizmeti sunan özel hukuka bağlı tüzel kişiler hakkında da Kamu Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyetle bulunulabilir. Bu çerçevede, kamu yararına dernekler, vakıflar ve şirketler hakkında şikâyetler sunulabilir.
- b Kamu Denetçiliği Kurumunun, a) bendinde tanımlanan kurumların her tür işlem ve eyleminden ve tutum ve davranışlarından kaynaklanan şikâyetleri soruşturma ve inceleme yetkisi bulunmaktadır.

3. REHBER İLKELER

a Kamu Görevlileri İle İletişim Kanalları, İrtibat Noktaları

- 1 Ombudsmanlığın, yetkinliği kapsamındaki her bir otorite ile iyi iletişim kanalları kurması ve sürdürmesi önemlidir. Ombudsmanlığın her bir otorite ile net bir iletişim kurulabilmesi ve Ombudsmanların güçleri ve sorumluluklarını kamu görevlilerinin daha iyi anlamasına yardımcı olması gerekmektedir.
- 2 Ombudsmanlık ile iletişim ve iş birliğini kolaylaştırmak için her bakanlık ve diğer merkezi devlet idare organlarının yanı sıra valilikler Ombudsmanlık Kurumu ile ilgili yetkinlikleri kapsamındaki konularda iş birliği ve iletişimden sorumlu olarak atanmış birimler veya görevlilerden iletişim noktaları oluşturmalıdır. Bu irtibat noktalarının varlığı, Ombudsmanlığın müdahalelerine özellikle yetkili kurumların en hızlı şekilde yanıt vermesi gereken acil durumlarda özel önemi haizdir.

b Ombudsmanlığın Dinlenilme Hakkı

- 3 Yetkilerini yerine getirirken Ombudsmanlık, tüm devlet kurumlarının en yükseği ve diğer kamu kurumlarının başkanları da dâhil olmak üzere üst düzey temsilciler ile gecikmeksizin görüşme ve dinlenilme hakkına sahip olmalıdır. Aynı zamanda talebi doğrultusunda önemli sorumlulukları bağlamında hükümet ve diğer devlet organları ile parlamento oturumlarına katılabilmeli ve konuşabilmelidir.

c Bilgi veya Belge Sunma Yükümlülüğü

- 4 Ombudsmanlığın yürüttüğü bir soruşturma süresince, bilgi veya belge ya da şikâyette yer alan iddialara karşı yanıt talep ettiği yetkililer veya kurumlar, koşullar el verdiğince, geciktirmeksizin ya da Ombudsmanlığın talebinde belirtilen tarihi geciktirmeden bunları sunmakla yükümlüdür. Yetkililer veya kurumlar talep edilen bilgiyi sağlamanın yanı sıra dosya ile ilgili olgu ve koşulların tam ve etkili açıklamasını mümkün kılabilceğini düşündükleri ellerindeki diğer materyalleri de sunmalıdırlar.
- 5 Konunun ivedi ve kapsamlı bir açıklamasının yapılması, yalnızca Ombudsmanlığa şikâyet sunan kişi için değil, ayrıca genel menfaat için de elzemdir. Pek çok durumda, olgular ve görevlilerin yaptığı olası hatalar hakkında olabildiğince çabuk bilgi elde etmek, herhangi bir eksikliği etkin bir şekilde gidermek ve tekrar gerçekleşmelerini önlemek için elzemdir.
- 6 Ombudsmanlık temsilcilerinin, önemli bilgileri veya belgeleri bulmak, görmek veya almaya yönelik yapacakları soruşturmalar dâhilindeki kurum ya da kamu kurumlarına bağlı diğer kuruluşlarda yapacağı soruşturmalar istisnai olmalıdır. Asıl ilkeleri, dosyaya ilişkin olguları tam olarak anlayabilmek için tam bir şeffaflık ve adil bir iş birliği olmalıdır.
- 7 Koşullar altında makul bir sebeple Ombudsmanlığın belirlediği tarihlere uyulmaması ya da talep edilen bilgi ve belgelerin sunulmaması hâlinde söz konusu durumun derhâl açıklanması sorumluluğu, talebin iletildiği görevliye aittir. Talebin olmaması ya da kısmen veya tamamen talebe uymanın reddedilmesi hâlinde, Ombudsmanlık daha üst yetkiye sahip kurumu ve ge-

rekli olması hâlinde ilgili parlamenter komiteyi bilgilendirecek ve uygun bir yanıt bekleyecektir. Belirli hâllerde, kamu görevlilerinin böylesi tavırları konusunda halkı bilgilendirmek de uygun olabilir.

- 8 Başdenetçi veya denetçilerin başvurusu üzerine talep edilen bilgi ve belgeleri meşru bir gerekçe olmaksızın sunmayan yetkililer hakkında ilgili merci soruşturma başlatabilir.
- 9 Görevlilerin Ombudsmanlıkla uygun bir iş birliği kurmadığı hâllerde, bu durumların yıllık raporda belirtilmesi gerekmektedir. İş birliğinin sürekli ve aşık bir şekilde iş birliği yapılmaması özel bir rapora ve sonuç olarak parlamentoda ayrı bir tartışmaya temel oluşturabilir.

d Kamu Görevlilerinin Dinlenilmesi

- 10 Soruşturmaların herhangi bir aşamasında Ombudsmanlık, tanıklar veya dosyanın çözüme kavuşmasına katkıda bulunabilecek başkaca kişileri dinleyebilir. Bir kamu görevlisinin görüşmeyi reddetmesi veya görüşmesinin engellenmesi durumunda Ombudsmanlık, yetkili idari makamın başkanından bir açıklama talep edebilir. Ombudsmanlığın bu amaçla davet ettiği bir kişinin dinlenmesinde muafiyeti meşrulaştırabilecek çok az istisnai durum olabilir.

e Hürriyetinden Yoksun Bırakılmış Kişilerle Yazışmalar

- 11 Bireylerin gözetiminde, hapiste veya nezarete tutulduğu yerlerden Ombudsmanlığa gönderdiği yazılar, ilgili kurumların idareleri tarafından gecikmeksizin iletilmelidir. Mühürlü zarflarda teslim alınması ve gönderilmesi gereken bu yazışmalar, herhangi bir sansüre tabi olamaz ya da açılmaz. Aynı koşullar, Ombudsmanlıktan bu durumdaki kişilere yönelik gönderilen yazılar için de geçerlidir.

f Valilikler Aracılığıyla Yazışma

- 12 Valilikler aracılığıyla Ombudsmanlığa gönderilen şikâyetler ve diğer yazışmalar, kapalı zarflar içerisinde teslim alınmalı, derhâl gönderilmeli ve açılmamalıdır.

g Yürütmenin Durdurulması Hakkında Tavsiye Kararı

- 13** İstisnai durumlarda, soruşturma aşamasında, bir idari işlemin veya disiplin işleminin yürütülmesinin, şikâyetçinin haklarına telafisi mümkün olmayan bir önyargıyla sonuçlanabileceği hâllerde, yetkili hükümet kurumunun belirli bir süre boyunca ya da soruşturma tamamlanıncaya kadar itiraz edilen tedbirin yürütülmesini durdurmasını önerebilir. Ombudsmanlık, tavsiye edilen tedbirleri belirtmeli ve neden böyle bir adım atmaya karar verdiğini dikkatle gerekçelendirmelidir.
- 14** İlgili görevli, nedenleri ile ilgili bir açıklama sunmak suretiyle ve gereksiz gecikmeye mahal vermeksizin ve muhakkak itiraz edilen tedbiri uygulamaya başlamadan önce, öneriye uymayı reddedebilir. Ancak, Ombudsmanlığın tavsiye kararında yer alan öneriyi kabul etmeyi reddetmek için çok kuvvetli nedenler olmalıdır.
- 15** Böyle bir tavsiye kararının verilmesi hâlinde Ombudsmanlık Kurumunda mutlak öncelikle ele alınmalı ve mümkün olan en erken tarihte tamamlanmalıdır.

h Ortak Sistemik Soruşturmalar Yürütülmesi

- 16** Ombudsmanlığın, belirli bir alanda şikâyetlerde eğilim artışı tespit edilmesi hâlinde, daha ayrıntılı soruşturma için temsil edecek yeterlilikte ufak bir kısmını seçmelidir ve gerek görürse özel bir rapor hazırlamalıdır.

i Resen İncelemeler

- 17** Ombudsman resen inceleme başlatabilir. Resen inceleme başlatmaya karar vermeden önce Ombudsmanlık herhangi bir kaynaktan bilgi isteyebilir. Ombudsman resen inceleme başlatmaya ilişkin kararını mümkün olan en kısa süre içerisinde ilgili mercilere bildirir. Bireysel şikâyetlere ilişkin dosyalarda soruşturmalara ilişkin kurallar, resen incelemeler için de geçerlidir.

j Özgürlüğünden Mahrum Kişiler

- 18** Ombudsmanın kişilerin iradesi dışında devlet tarafından tutulduğu yerlere erişim garantisi sağlanır. Bu erişim ziyaret ve

denetim ya da diğer makul olmayan koşullara ilişkin kuruma önceden bilgi verilmediği takdirde ve normal şartlar altında, kimsenin izninin alınmasına bağlı değildir.

- 19** Bu gibi kurumlarda tutulan kişilere yapılacak bu erişim, hem Ombudsmanın veya adına hareket eden kişilerin, tutuklularla kısıtlamasız iletişim yetkisi hem de tutuklu bireylerin kısıtlama olmaksızın bu gibi ziyaretleri beklemesinin hakkı olarak anlaşılması gerekmektedir. Sonuç olarak, tutuklu bir kişinin Ombudsmanla ya da temsilcileriyle herhangi bir gözetim olmaksızın serbest bir şekilde görüşme fırsatı olmalıdır. Bu, yalnızca konuşmalarla sınırlı olmayıp, her türlü diğer iletişimi de kapsamaktadır.
- 20** Türkiye'deki Ulusal Önleme Mekanizması olan Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun (TİHEK) yetkisinden bağımsız olarak, Ombudsmanlık özgürlüğünden mahrum bırakılmış kişilerin ilettiği şikâyetleri veya bu kişilerle ilgili sorunlara ilişkin resen inceleme yapma ve özel raporlar dâhil olmak üzere rapor hazırlama ve uygun tavsiyelerde bulunma yetkisine sahiptir.

k Arabuluculuk

- 21** Bir dosyaya ilişkin olarak Ombudsmanlıktaki tüm usul boyunca, kamu görevlileri ve kurumları Ombudsmanlığa getirilen uyuşmazlığa, karşılıklı anlaşma suretiyle, uygun ve tatmin edici bir çözüm bulmaya yönelik Ombudsmanlığın ortak çabalarına iyi niyetle katılmalıdır.
- 22** Yetkili organ, söz konusu olan ihlalin maddi tazmini de dâhil olmak üzere, yasal olarak izin verilen herhangi bir yükümlülük veya eylemi üstlenmeye yetkili ve hazır olmalıdır. Ombudsmanlık kurumunun soruşturması kapsamında olan konularda bu genel yaklaşım, otoritelerin politikalarında önde gelen unsur olmalıdır.

l Tavsiye Kararlarını İçeren Raporlar

- 23** Bir incelemeye ilişkin rapor, şikâyetçinin maruz kaldığı adaletsizliğin giderilmesine yönelik tavsiye kararları içerebilir. Ayrıca, söz konusu kötü yönetimin tekrar ortaya çıkmasını engellemeyi amaçlayan tavsiyeleri de içerebilir.

- 24 Ombudsmanlığın soruşturmalarından elde edilen raporlar, dosyanın kapsamlı ve nesnel bir şekilde yürütüldüğünü ve sonuçlar ile tavsiye kararlarının dikkatli bir analiz sonucunda oluşturulduğunu göstermelidir.
- 25 Ombudsman raporunda, soruşturulan sorunun esasına ilişkin kapsamlı bulguları sunmalı, tavsiye kararlarına dayanak oluşturan belgeler ve diğer materyalleri belirtmeli ve belirli bir alanda uygulanabilir yasal çerçeveyi ve başta insan hakları ve iyi idare ilkeleri hakkında olanlar olmak üzere ilgili uluslararası araçları dikkate alarak yasal savlar en yüksek standartlara uymalıdır.
- 26 Tavsiye kararları, hitap ettikleri yetkililerin hangi eylemin yerine getirilmesi ya da gerekli olması hâlinde hangi usul veya sürecin incelenmesi gerektiğini görebilmesi için yeterince açık ve ayrıntılı olmalıdır. Bazı belirli hâllerde, Ombudsman, amacın karşılanmasını temin etmek için tavsiye edilen tedbirlerin nasıl uygulanacağı ve tespit edilen sorunlara nasıl yeterli bir karşılık vereceklerine ilişkin kararlar konusunda yetkililere belirli bir esneklik alanı bırakır.
- 27 Bu tavsiye kararlarının bazıları, inceleme altındaki kamu yetkilileri veya kurumuna özgü ve uyarlanmış olmalıdır. Ancak, diğer hâllerde tavsiye kararlarının doğası çok daha kapsamlı ve zorlayıcı olmalıdır.
- 28 Gerekli hâllerde, Ombudsman soruşturduğu idari süreçlerin kalitesi hakkında daha kapsamlı yapıcı yorumlarda bulunmalıdır. Burada asıl amaç, idari sistemlerde gelecekte tekrarlanması muhtemel aksaklıkları engellemek veya en azından azaltmaya yönelik olarak karar alma sürecinin kalitesini iyileştirmektir.
- 29 Kamunun karar almasına ilişkin esasları sorgulamak Ombudsmanın görevi olmasa da bu, eleştirilen işlemlerin daha sonra idari süreç içerisinde ortaya çıkmasına neden olan kanun veya kuralların temelini oluşturan yasanın ya da çeşitli mevzuatın gözden geçirilmesini tavsiye etmesinin önünde engel değildir.
- 30 Ombudsman, tavsiye kararı verirken, gerçekten uygulanma olasılığını dikkate almak durumundadır. Aynısı Ombudsmanın

vereceği mühletler için de geçerlidir. Ombudsman, tavsiye kararını verirken dönemin koşullarını dikkate almalıdır.

- 31** Ombudsmanın, belirlenen ihlaller veya eksikliklere ilişkin genelde uygun bir karşılık olan ancak en azından mevcut koşullarda nesnel olarak uygulanması imkânsız olan tavsiye kararları, Ombudsmanlık kurumunun otoritesini ve kamu kurumları ve genel halkın kuruma duyduğu güveni tehlikeye atmamalıdır.
- 32** Tavsiye kararlarının ilgili olduğu görevliler, uygulamalarının durumu ve ne kadar ilerlediği hakkında Ombudsmanı düzenli olarak bilgilendirmekle yükümlüdür. Gecikmeler olması veya tavsiye kararlarının uygulanmasının muhtemel görünmediği durumlarda, görevliler bunun sebebine ilişkin Ombudsmanlığa ikna edici açıklamalar sunmalıdır.
- 33** Ombudsman, icraya ilişkin yasal yetkilerin yokluğunda, raporlarının gücünün sunulan kanıtın kalitesi ve ardından sunulacak savların ikna ediciliğine bağlı olduğunu unutmamalıdır. Dolayısıyla, soruşturulan kamu yetkilisi veya kurumuna yayımlanacak herhangi bir raporun taslağına ilişkin yorum yapma fırsatı verilmelidir. Ancak, sürecin Ombudsmanın vardığı sonuçlar hakkında yorumlardan ziyade, herhangi bir teklif edilen bulgu ve tavsiye kararlarında yer alan olguları teyit etmenin bir biçimi olarak kalması konusunda özen gösterilmelidir.
- 34** Ombudsman, raporlarının, dosyada yer alan kamu yetkilisi veya kurumunun ötesinde bir etki yaratmasını sağlamalıdır. Bu amaçla, Ombudsmanlık, en yaygın eksiklikler veya tüm soruşturma raporlarından elde edilebilecek olan öğrenimlerin bir sentezine dair özet suna soruşturma raporlarını içeren belgeler yayımlamalıdır.

m Birleştirilmiş Raporların Yayınlanması

- 35** Ombudsmanın uygun bulunduğu hâllerde, münferit dosyalardaki soruşturma raporları aracılığıyla elde edilen deneyimi bir araya getiren birleştirilmiş raporları yayımlamaya karar verebilir. Bu raporlama şekli, bu dosyalarda ortaya çıkan eksikliklere ilişkin örneklerin açıklamasının ötesine geçebilir ve söz konusu alanlarda iyi uygulamalara ilişkin tavsiye kararlarına daha fazla odaklanabilir.

n İnceleme Toplantıları

- 36** Ombudsmanlık, bireysel olarak bakanlıklarla ve diğer hükümet organlarıyla birlikte, çalışmalarını sunmak, söz konusu bakanlıkların yetki alanına giren alanlar ile ilgili Ombudsmanlıkça incelenen dosyalardaki sorunları tartışmak, tavsiye kararlarının uygulanma durumunu görüşmek ve süreçte karşılaşılan zorluklar veya engeller vb. hakkında düzenli olarak veya özel bir amaca yönelik olarak inceleme toplantıları düzenlemelidir.
- 37** Bu tür inceleme toplantıları yalnızca bilgi alışverişi ve yorumlar ve uygulamada soruna neden olan hususlara çözüm veya iyileştirmeler aramak için değil, aynı zamanda bir iş birliği atmosferi, daha iyi karşılıklı bilgi ve anlayış ve güven; bunun sonucunda da Ombudsmanın görevliler ile ilişkilerinde ve görevlerini yerine getirirken daha fazla etkinliğin oluşturulmasına hizmet edecektir.

o Parlamantonun Rolü

- 38** Parlamento, Ombudsmanlığın tavsiye kararlarının uygulanmasının izlenmesi ve desteklenmesi sürecinde ve bunların uygulanmaması hâlinde verilen nedenlerin incelenmesinde kilit bir rol oynamalıdır. Ombudsmanlığın, parlamentoya yönelik hazırladığı Yıllık Raporda, raporlama dönemi içerisinde Ombudsmanlığın yaptığı faaliyetler ve ülkedeki temel hakların ve hukukun üstünlüğünün korunma durumu yer almalı ve kamu görevlilerinin varsa ciddi veya sistemik suiistimal eğilimlerini belirtilmelidir. Rapor, tesliminden kısa bir süre sonra kamuya açık bir parlamento oturumunda görüşülmelidir.
- 39** Ombudsmanlık, gerekli hâllerde ortaya çıkarılan sorunlar hakkında parlamentoya özel raporlar gönderir. Bu raporlarda, Ombudsmanlığın tavsiye kararlarını takip etme veya uygulamayı reddeden görevlilerin olduğu dosyalar da dâhil olmak üzere özel ilgi alanlarına işaret edilmelidir. Bu raporlar, özel parlamento komitelerince ele alınmalıdır.
- 40** Parlamento ile birlikte Ombudsmanlık, ilgili parlamento komiteleri ile bilgi ve belgelerin düzgün bir şekilde alışverişini ve düzenli iş birliğini mümkün kılan kurallar benimsemelidir.

- 41** Ombudsmanlığın yıllık raporuna ilişkin parlamento görüşmelerinin ardından ve özel raporlara yanıt olarak, bu raporlarda yer alan tüm sorunlara ilişkin olarak hükûmet sonuçları detaylı bir şekilde inceleme ve ayrıntılı olarak konumunu ve açıklamalarını Parlamento'ya ve Ombudsmanlığa sunmakla yükümlü olmalıdır.
- ö Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Ombudsmanlığın Düzeni ve İşleyişi Yönetmeliğine İlişkin Değişiklikler**
- 42** Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'ndaki herhangi bir değişikliğin, kanun yapma sürecinin her aşamasında açık, şeffaf ve anlamlı bir istişare ardından gerçekleşmesi temin edilecektir.
- 43** Kamu Denetçiliği Kurumunun düzeni ve işleyişine ilişkin yönetmelikte yapılacak herhangi bir değişikliğin hazırlanmasından hükûmet değil, Ombudsman sorumludur. Geçerli Usul Kurallarında yapılacak herhangi bir değişiklik teklifi yalnızca Ombudsman tarafından hazırlanarak, parlamento tarafından kabul edilir.

EK 1

AVRUPA KONSEYİNE ÜYE ÜLKELER (47) VE OMBUDSMANLIK KURUMLARI

Arnavutluk	Avokatı I Popullit
Andorra	Institució del Raonador del Ciutadà
Ermenistan	Hayastani Hanrapetut'yan Mardu Iravunk'neri Pashtpan
Avusturya	Volksanwaltschaft
Azerbaycan	Azərbaycan Respublikasının İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkili
Belçika	De federale Ombudsman
Bosna-Hersek	Institucija ombudsmena za ljudska prava
Bulgaristan	Ombudsman na RB
Hırvatistan	Pučki pravobranitelj
Kıbrıs	Grafeío Epitrópou Dioikíseos
Çek Cumh.	Veřejný ochránce práv
Danimarka	Folketingets Ombudsmand
Estonya	Õiguskantsler
Finlandiya	Eduskunnan Oikeusasiamies
Fransa	Défenseur des droits
Gürcistan	Sakartvelos Sakhalkho Damsveli
Almanya	Petitionsausschuss
Yunanistan	Synígoros tou Políti
Macaristan	Alapvető Jogok Biztosa
İzlanda	Umboðsmaður Alþingis
İrlanda	Office of the Ombudsman
İtalya	Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province autonome

Letonya	Valsts Tiesībsarga birojs
Lihtenştayn	The Conciliation Board
Litvanya	Seimo kontrolierų įstaiga
Lüksemburg	Ombudsman
Malta	Office of the Ombudsman
Moldova Cumh.	Avocatul Poporului Ombudsman
Monako	(Ombudsperson under High Commissioner for Human Rights)
Karadağ	Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore
Hollanda	Nationale Ombudsman
K. Makedonya	Narodniot pravobranitel
Norveç	Sivilombudsmannen
Polonya	Rzecznik Praw Obywatelskich
Portekiz	Provedor de Justiça
Romanya	Avocatul Poporului
Rusya Fed.	(Ombudsperson under High Commissioner for Human Rights)
San Marino	(Ombudsperson under High Commissioner for Human Rights)
Sırbistan	Protector of Citizens
Slovak Cumh.	Kancelária verejného ochrancu práv
Slovenya	Varuh človekovih pravic RS
İspanya	Defensora del Pueblo
İsveç	Riksdagens ombudsmän - JO
İsviçre	The Banking Ombudsman
Türkiye	Kamu Denetçiliği Kurumu
Ukrayna	(Ombudsperson under High Commissioner for Human Rights)
Birleşik Krallık	Parliamentary and Health Service Ombudsman

EK 2

ŞİKÂyetlerin Ele Alınması Eğitimi Örnekleri

1 KAMU MAKAMLARININ EĞİTİMİ

Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanlığı (Birleşik Krallık) İyi İdare İlkeleri¹³⁰

Giriş

Bu belge, iyi idare ilkeleri hakkındaki görüşlerimizi sunmaktadır. Şikâyetlerin İyi Ele Alınması İlkeleri ve Çözüm İlkeleri olmadan birlikte okunmalıdır.

Bu İlkeler, kamu kurumlarının çalışmayı istemesi gereken açık bir çerçeve önermek amacıyla şikâyetlerin araştırılması ve raporlanması konusunda 40 yılı aşkın bir deneyime dayanmaktadır. Aynı zamanda, İyi Yönetim İlkesi, Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanlığının performansı değerlendirme kriterlerinin açıklığa kavuşturulmasına yardımcı olmaktadır.

Burada belirtilen İlkeler, iyi yönetimin ne anlama geldiğine dair ortak bir anlayışın geliştirilmesini ve Ombudsmanın kendi alanındaki kamu kurumlarının müşterilerine birinci sınıf bir kamu hizmeti sunmalarına yardımcı olmayı amaçlamaktadır.

İyi İdare İlkeleri

Kamu kurumları tarafından iyi idarenin anlamı şudur:

1 Doğrusunu yapmak

- Tüm kamu kurumları hukuka uymalı ve ilgililerin haklarını dikkate almalıdır. Kandan kaynaklanan yetki ve görevlerine ve sundukları hizmet için geçerli olan diğer kurallara göre hareket etmelidirler. İster yayımlanmış isterse kurum içi olsun, kendi politika ve usule ilişkin kılavuzlarını takip etmelidirler.
- Kamu kurumları, örneğin klinik bakım konusunda, tanınmış kalite standartlarına, yerleşik iyi uygulamalara veya her ikisine uygun olarak hareket etmelidir.

¹³⁰ <https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/page/O188-Principles-of-Good-Administration-bookletweb.pdf>

- Bazı durumlarda yeni bir yaklaşım daha iyi bir sonuç veya hizmet sağlayacaktır ve kamu kurumları bu olasılığa karşı tetikte olmalıdır. Kendi kılavuzlarından, tanınmış kalite standartlarından veya yerleşik iyi uygulamalardan ayrılmaya karar verdiklerinde, nedenini kayıt altına almaları gerekir.
- Kamu kurumları, uygun şekilde eğitim almış ve yetkin personel ile etkili hizmetler sunmalıdırlar. Yeni politikaları ve usulleri yürürlüğe koyarken dikkatli bir şekilde plan yapmalıdırlar. Kamu kurumları, yasadan kaynaklanan görevlere, yayımlanmış hizmet standartlarına veya her ikisine birden tabi oldukları durumlarda, kaynaklarını bunları karşılayacak şekilde planlamalı ve önceliklendirmelidirler.
- Kamu kurumları, karar verirken ilgili mevzuatı dikkate almalıdır. Karar verme, ilgili tüm hususları dikkate almalı, ilgisiz olanları görmezden gelmeli ve kanıtları uygun şekilde dengelemelidir.
- Kamu kurumlarının, karar almanın bir parçası olarak mutlaka riskleri değerlendirmeleri gerekir. Tabii ki, kamunun parasını özenli ve uygun şekilde harcamaları. Aynı zamanda kamu kurumları, riski değerlendirirken, adil ve makul bir şekilde faaliyet göstermeyi sağlamalıdırlar.

2 Müşteri odaklı olmak

- Kamu kurumları, müşterileri tarafından kolaylıkla erişilebilir hizmetler sunmalıdırlar. Politikalar ve usuller açık olmalı ve hizmet hakkında doğru, eksiksiz ve anlaşılır bilgiler olmalıdır.
- Kamu kurumları, müşterilerinin hakları konusunda, kamu kurumundan neler bekleyip bekleyemeyecekleri hakkında ve kendi sorumlulukları ile ilgili olarak net bilgi sahibi olmalarını sağlamayı amaçlamalıdır.
- Kamu kurumları yapacaklarını söyledikleri şeyi yapmalıdır. Eğer bir şeyi yapmayı taahhüt etmişlerse, bunu yapmaya devam etmeleri veya neden yapamayacaklarını açıklamaları gerekir. Yayımlanmış hizmet standartlarını karşılamalı veya yapamazlarsa müşterileri bilgilendirmelidirler.
- Kamu kurumları, makul süreler içinde ve yayımlanmış tüm zaman sınırlarına uyarak, insanlarla derhâl ilgilenmek suretiyle yardımsever bir şekilde davranmalıdır. İnsanlara, işlerin kamu kurumunun belirttiğinden daha uzun veya insanların makul olarak beklediklerinden daha uzun sürüp sürmeyeceğini söylemelidirler.
- Kamu kurumları, insanların anlayabileceği ve kendilerine ve koşullarına uygun açık bir dil kullanmak suretiyle etkili bir şekilde iletişim kurmalıdır.
- Kamu kurumları, kişilere, duyarlı bir şekilde ve bireysel ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak muamelede bulunmalı ve olayın koşullarına esnek bir tarzda müdahalede bulunmalıdırlar. Gerektiğinde, ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamak için diğer sağlayıcılarla koordineli bir şekilde müşterileriyle ilgilenmelidirler ve eğer yardım edemiyorlarsa, onları herhangi bir diğer yardım kaynağına yönlendirmelidirler.

3 Açık ve hesap verebilir olmak

- Kamu yönetimi şeffaf olmalı ve bilgi, hukukun izin verdiği ölçüde açık bir şekilde ele alınmalıdır. Kamu kurumları insanlara bilgi vermeli ve uygunsuz açık, doğru, eksiksiz, gerekli ve zamanında önerilerde bulunmalıdır.
- Kamu kurumları, kararları ve işlemleri için hesap verirken açık ve doğru olmalıdır. Karar alma kriterlerini belirtmeli ve kararlarının gerekçelerini göstermelidir.
- Kamu kurumları, bilgileri hukuka uygun ve doğru bir şekilde ele almalı ve işlemelidir. Bu nedenle, bir yandan politikalarının ve prosedürlerinin şeffaf olması gerekirken diğer yandan, kamu kurumları, hukukun gerektirdiği şekilde, kişisel ve gizli bilgilerin mahremiyetine de saygı göstermelidir.
- Kamu kurumları, faaliyetlerinin kanıtı olarak güvenilir ve kullanılabilir kayıtlar oluşturmalı ve tutmalıdırlar. Kayıtları, geri getirilebilmeyi ve yasadan kaynaklanan bir görev veya iş gereği bakımından gerekli olduğu sürece saklanmalarını sağlamak için tanınmış standartlara uygun olarak yönetmelidir.
- Kamu kurumları, personellerinin eylemleri için sorumluluğu üstlenmelidirler.

4 Adil ve orantılı hareket etmek

- Kamu kurumları insanlara her zaman adil ve saygılı davranmalıdır. Müşterilerini dinlemeye hazırlıklı olmalı ve işler ters gittiğinde savunmacı yaklaşımdan kaçınmalıdır.
- Kamu kurumları insanlara eşit ve tarafsız davranmalıdır. Müşterilerinin farklılıklarını anlamalı ve bunlara saygı duymalı ve geçmişleri veya durumları ne olursa olsun hizmetlere ve tedaviye eşit erişim sağlamalıdırlar.
- Bir kamu kurumunun işlemleri ve kararları, bu işlemlere ve kararlara zarar verebilecek herhangi bir kişisel önyargı veya çıkar içermemeli ve herhangi bir çıkar çatışması beyan edilmelidir. Kamu kurumları, belirli kişilere veya menfaatlara hukuka aykırı bir şekilde ayrımcılık yapmamalı veya haksız yere bunlar lehine hareket etmemelidir.
- Kişilere adil ve tutarlı bir şekilde davranılması gerekmekte olup, böylece benzer durumda olanlarla benzer şekilde ilgilenilmiş olur. Herhangi bir farklı muamele, olayın bireysel koşullarına göre gerekçelendirilmelidir.
- Kamu kurumları, karar alırken ve özellikle de ceza verirken makul davranmalı ve alınan önlemlerin hedeflenen amaçlarla orantılı, şartlara uygun ve ilgili kişiler için adil olmasını sağlamalıdır.
- Kanunun, düzenlemelerin veya prosedürlerin katı bir şekilde uygulanması bir birey için adil olmayan bir sonuca yol açıyorsa, kamu kurumu adaletsizliği düzeltmeye çalışmalıdır. Bunu yaparken, kamu kurumları, elbette, kamu kaynaklarının uygun şekilde korunması gerektiğini akılda tutmalı ve yasal yetkilerini aşmamalıdırlar.

5 İşleri düzeltmek

- Hatalar meydana geldiğinde, kamu kurumları bunları kabul etmeli, özür dilemeli, neyin yanlış gittiğini açıklamalı ve sorunları hızlı ve etkili bir şekilde gidermelidir.
- İşleri düzeltilmesi, yanlış olduğu tespit edilen kararların gözden geçirilmesini ve etkisiz, uygulanamaz veya adaletsiz olduğu tespit edilen politika ve prosedürlerin gözden geçirilmesini ve değiştirilmesini, kuralları değiştirmeden önce uygun şekilde bildirimde bulunulmasını gerektirebilir.
- İyi yönetilen bir kamu kurumunun işlemleri, kanuni görevler, hizmet standartları veya her ikisi birlikte karşılanmış olsa dahi, özel koşulları nedeniyle bazen bir bireye daha fazla yük yükleyebilir. Kamu kurumları bu konuda uyanık olmalı ve bu tür herhangi bir uygunsuz etkinin önüne geçmek veya uygun olduğu durumlarda düzeltmek için esnek bir şekilde müdahalede bulunmalıdır.
- Kamu kurumları, insanların itiraz edebilecekleri veya şikâyetle bulunabilecekleri yöntemler hakkında açık ve zamanında bilgi sunmalıdır. Şikâyetleri çözenin uygun kurumsal veya bağımsız yolları hakkında bilgi vermelidir. Ayrıca, özellikle şikâyet sürecini göz korkutucu bulabilecek kişiler bakımından, müşterilerine olası yardım kaynakları hakkında bilgi sağlamayı da düşünmelidir.
- Kamu kurumları, şikâyetleri kapsamlı, hızlı ve tarafsız bir şekilde soruşturan ve bir şikâyet onaylandığında, şikâyet sahibine ve benzer şekilde etkilenen diğer kimselere uygun bir çözüm yelpazesi sağlayabilecek etkili şikâyet usulleri uygulamalıdır. Asgari olarak, uygun bir çözüm yelpazesi, kamu kurumu tarafından şikâyetçiye açıklama yapılmasını ve özür dilenmesini, kamu kurumunun telafi edici işlemlerini, şikâyetçiye mali tazminat ödenmesini veya bunların bir kombinasyonunu içermelidir. Önerilen çözüm, şikâyetle bulunan kişiyi, eğer hiçbir şey ters gitmemiş olsaydı, içinde bulunacağı konuma geri getirmeyi hedeflemelidir. Bunun mümkün olmadığı durumlarda -çoğu zaman olduğu gibi- sunulan çözüm, şikâyetçinin uğradığı zararı adil bir şekilde yansıtmalıdır.

6 Sürekli iyileştirme arayışı

- Kamu kurumları, etkili olmalarını sağlamak için politikalarını ve prosedürlerini düzenli olarak gözden geçirmeli, gerek övgüler gerekse şikâyetler üzere tüm geri bildirimleri aktif olarak talep etmeli ve memnuniyetle karşılamalı, kamu hizmeti sunumunu ve performansını iyileştirmek için geri bildirimleri kullanmalı ve şikâyetlerden çıkarılan dersleri alarak gözden geçirip, böylelikle hizmetlerin geliştirilmesine katkıda bulunmalarını sağlamalıdır.

Avrupa Ombudsmanlığı: Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası:¹³¹

Madde 4 - Yasaya uygunluk

Yetkili, yasaya uygun davranmalı ve AB mevzuatında yer alan kuralları ve işlemleri uygulamalıdır. Yetkili, özellikle bireylerin hak ve menfaatlerini etkileyen kararların yasal bir dayanağı olmasını ve içeriklerinin yasalara uygun olmasını sağlamaya dikkat etmelidir.

Madde 5 - Ayrımcılık yapılmaması

1. Yetkili, kamudan gelen taleplerin değerlendirilmesinde ve gerekli kararların alınmasında herkese eşit muamele yapma ilkesine saygı gösterilmesini sağlayacaktır. Aynı durumda olan kamu mensuplarına aynı şekilde muamele edilecektir.
2. Farklı bir muamele yapılması hâlinde, yetkili, bu durumun söz konusu olayın kendine özgü nesnel nitelikleri nedeniyle haklı görülebilir olmasına dikkat edecektir.
3. Yetkili, özellikle kamu üyeleri arasında, tabiiyete, cinsiyete, ırka, renge, etnik ya da sosyal kökene, genetik özelliklere, dile, dine ya da inanca, siyasi ya da farklı bir görüşe, ulusal azınlık üyeliğine, mal varlığına, soya, engelliliğe, yaşa ya da cinsel eğilimlere dayalı haksız ayrımcılıktan kaçınacaktır.

Madde 6 - Orantılılık

1. Yetkili, karar alırken alınan önlemlerin amaçla orantılı olmasına dikkat edecektir. Yetkili özellikle, sınırlama ya da yükümlülüğün işlemin amacıyla orantılı olmadığı durumlarda, vatandaşların haklarını sınırlamaktan ya da yükümlülük getirmekten kaçınacaktır.
2. Yetkili, karar alırken, özel kişilerin menfaatleri ile kamunun menfaatleri arasındaki adil dengeyi koruyacaktır.

Madde 7 - Yetkinin kötüye kullanılmaması

Yetkiler sadece ilgili hükümler tarafından öngörüldükleri amaçlar için kullanılacaktır. Yetkili, bu tür yetkilerini özellikle herhangi bir yasal dayanağı olmayan ya da kamu menfaati gözetmeyen amaçlarla kullanmaktan kaçınacaktır.

¹³¹ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>

Madde 8 - Tarafsızlık ve bağımsızlık

1. Yetkili, tarafsız ve bağımsız olacaktır. Yetkili, kamu üyelerini olumsuz yönde etkileyecek keyfi işlem den ve aynı zamanda gerekçesi ne olursa olsun ayrıcalıklı uygulamadan kaçınacaktır.
2. Yetkilinin davranışı asla kişisel, ailevi ya da milli menfaatleri veya politik baskılar tarafından yönlendirilmeyecektir. Yetkili, kendisi ya da yakın bir aile ferдинin maddi bir menfaatinin olduğu hiçbir karara katılmayacaktır.

Madde 9 - Nesnellik

Yetkili, karar alırken ilgili etkenleri dikkate alacak, kararında her bir etkene hak ettiği önemi verecek, diğer yandan da konuyla ilgisi bulunmayan öğeleri göz ardı edecektir.

Madde 10 - Meşru beklentiler, tutarlılık ve bilgilendirme

1. Yetkili, hem kendi idari davranışında hem de kurumun idari işleminde tutarlı olacaktır. Aksi şekilde davranılmasını gerektiren meşru gerekçelerin bulunduğu münferit vakalar dışında, yetkili kurumun normal idari uygulamalarını takip edecektir. Bu tür gerekçelerin mevcut olması hâlinde, yazılı kayıt altına alınacaklardır.
2. Yetkili, kurumun geçmişteki uygulamaları ışığında, kamu üyelerinin meşru ve makul beklentilerine saygılı davranacaktır.
3. Yetkili, gerektiğinde, uhdelerinde bulunan belirli bir konunun ne şekilde takip edileceği ve çözüme kavuşturulacağı hususunda kamuyu bilgilendirecektir.

Madde 11 - Adillik

Yetkili tarafsız, adil ve makul davranacaktır.

Madde 12 - Nezaket

1. Yetkili kamu ile ilişkilerinde hizmetkâr, doğru, nazik ve ulaşılabilir olacaktır. Yetkili mektupları, telefonları ve e-posta mesajlarını yanıtlarken mümkün olduğunca yardımcı olmaya gayret gösterecek ve sorulan soruları mümkün olduğunca eksiksiz ve doğru bir şekilde yanıtlayacaktır.
2. Kendisine sorumlulukları dışındaki bir konuyla ilgili bir başvuru yapıldığında, vatandaşları konuyla ilgili yetkiliye yönlendirecektir.

3. Herhangi bir kamu üyesinin hak veya menfaatlerini olumsuz şekilde etkileyen bir hata meydana geldiği takdirde, yetkili özür dileyecek ve hatasından kaynaklanan olumsuz etkileri en hızlı şekilde düzeltmeye çaba gösterecek ve Yasa'nın 19. Maddesi hükümleri uyarınca ilgili kişiyi başvuru hakları konusunda bilgilendirecektir.

Madde 13 - Mektupların vatandaşın ana dilinde yanıtlanması

Yetkili, her bir Birlik vatandaşı ya da herhangi bir kamu üyesinin Antlaşma dillerinden birinde kuruma yazdığı mektuba aynı dilde cevap almasını sağlayacaktır. Bu kural, mümkün olduğu ölçüde, dernekler (Sivil Toplum Kuruluşları) ve şirketler gibi tüzel kişiler için de geçerlidir.

Madde 14 - Alındı bilgisinin iletilmesi ve ilgili yetkilinin bildirilmesi

1. İki haftalık süre içerisinde esasa ilişkin bir cevap verilebilecek olanlar dışında, Kuruma yazılan her bir mektup ya da yapılan şikâyet için iki haftalık süre içerisinde alındıklarına dair bilgi verilecektir.
2. Kurumun cevabi yazısında ya da alındı bilgisinde, konu ile ilgilenen yetkilinin adı, telefon numarası ve görevli olduğu bölüm de belirtilecektir.
3. Aynı konu ile ilgili olarak çok sayıda gönderilmesinden dolayı suiistimal niteliği taşıyan ya da anlamsız mektup ya da şikâyetlere alındı bilgisi iletilmesine ya da cevap yazılmasına gerek yoktur.

Madde 15 - Kurumun ilgili servisine iletme yükümlülüğü

1. Kuruma gönderilen bir mektup ya da şikâyetin, konu ile ilgilenme yetkisi olmayan bir Genel Müdürlüğe, Müdürlüğe ya da Birime hitaben yazılmış ya da iletilmiş olması durumunda söz konusu Genel Müdürlük, Müdürlük ya da Birim, dosyanın vakit kaybetmeden kurumun ilgili servisine iletilmesini sağlayacaktır.
2. Mektubu ya da şikâyeti ilk olarak alan servis, durumu mektubun ya da şikâyetin sahibine bildirecek ve dosyanın iletildiği yetkilinin adını ve telefon numarasını da belirtecektir.
3. Yetkili, belgelerdeki eksiklik ve hataları kamu üyesine ya da kuruluşa bildirerek düzeltmeleri için bir fırsat verecektir.

Madde 16 - Dinlenme ve fikir beyan etme hakkı

1. Bireylerin hak ve menfaatlerini ilgilendiren konularda, yetkili kişi karar verme sürecinin tüm aşamalarında karşı tarafın savunma hakkına saygı gösterilmesini sağlayacaktır.

2. Her bir kamu üyesi, hak ve menfaatlerini ilgilendiren kararların alınması gereken durumlarda, karar alınmadan önce görüşlerini yazılı olarak bildirme ve gerektiğinde fikirlerini sözlü olarak ifade etme hakkına sahip olacaktır.

Madde 17 - Kararların makul bir süre içerisinde verilmesi

1. Yetkili, kuruma yapılan her bir talep ya da şikâyet ile ilgili kararın, makul bir süre içerisinde, gecikmeden ve her hâlükârda talebin ya da şikâyetin kuruma ulaştığı tarihten itibaren en geç iki ay içerisinde verilmesini sağlayacaktır. Aynı kural kamu üyeleri tarafından yazılan mektuplara ve yetkilinin verilecek kararla ilgili talimatlarını almak üzere amirlerine gönderdiği idari notalara verilecek yanıtlar için de geçerlidir.

2. Kuruma yapılan herhangi bir talep ya da şikâyetin, konunun karmaşıklığı nedeniyle, yukarıda belirtilen süre içerisinde yanıtlanmasının mümkün olmadığı durumlarda, yetkili talebin ya da şikâyetin sahibini en kısa zamanda bilgilendirecektir. Bu tür bir durumda, kesin karar mümkün olan en kısa sürede talep ya da şikâyet sahibine tebliğ edilecektir.

Madde 18 - Kararların gerekçelerini belirtme yükümlülüğü

1. Kurumun gerçek bir kişinin hak ve menfaatlerini olumsuz şekilde etkileyebilecek her kararında, ilgili olaylar ve hukuki dayanağı işaret edilerek kararın gerekçesi belirtilecektir.

2. Yetkili yetersiz ya da belirsiz ya da bireysel gerekçe içermeyen kararlar almaktan kaçınacaktır.

3. Benzer kararların çok sayıda kişiyi ilgilendirmesi nedeniyle, kararın gerekçesinin ayrıntılı bir şekilde bildirilmesinin mümkün olmadığı ve buna bağlı olarak standart yanıtlar yollandığı durumlarda, yetkili, açıkça talep eden vatandaşa kararın bireysel gerekçesini bildirecektir.

Madde 19 - İtiraz hakkının belirtilmesi

1. Gerçek bir kişinin hak ve menfaatlerini olumsuz şekilde etkileyebilecek bir kurum kararı, bu karara karşı olası itiraz edebilme hakkını da belirtilecektir. Bu kararda özellikle ilgili kanun yollarının niteliği, hangi kuruma başvurulabileceği ve hakkın kullanılabilmesi nihai süre belirtilecektir.

2. Bu tür kararlarda özellikle Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın sırasıyla 263. ve 228. maddelerinde öngörülen, yargıya başvurma ve Ombudsmanlığa şikâyette bulunma haklarına atıfta bulunulacaktır.

Madde 20 - Kararın tebliğ edilmesi

1. Yetkili, hak ve menfaatlerini ilgilendiren kararlar alınan bireylerin, bu karar alınır alınmaz yazılı olarak bilgilendirilmesini sağlamalıdır.
2. Yetkili, kararların ilgili kişiye ya da kişilere bilgi tebliğ edilmeden önce başka kaynaklara bildirilmesinden kaçınmalıdır.

Madde 21 - Verilerin korunması

1. Bir vatandaşın kişisel verileriyle ilgilenen yetkili, Avrupa Parlamentosunun ve Avrupa Birliği Konseyinin, kişisel verilerin Avrupa Topluluğu kurum ve kuruluşları tarafından işlenmesi sırasında bireylerin korunmasına ve bu tür verilerin serbest dolaşımına yönelik, 18 Aralık 2000 tarihli ve (EC) 45/2001 sayılı Tüzüğü hükümleri uyarınca, ilgili bireyin mahremiyetine ve kişilik haklarına saygı gösterecektir.
2. Yetkili özellikle, kişisel verileri meşru olmayan amaçlar için kullanmaktan ve bu verilerin yetkisiz kişilerin eline geçmesinden kaçınacaktır.

Madde 22 - Bilgi talebi

1. Yetkili, sorumluluğu altındaki ilgili bir konuda, kamu üyelerine talep ettikleri bilgileri verecektir. Yetkili, uygun olduğu durumlarda, uzmanlık alanını ilgilendiren bir konuda nasıl idari işlem başlatılacağı hakkında bilgi verecektir. Yetkili verdiği bilgilerin açık ve anlaşılır olmasına dikkat edecektir.
2. Sözlü bilgi talebinin çok geniş kapsamlı ya da ayrıntılı olması durumunda yetkili, ilgili kişiye talebini yazılı olarak yapması tavsiyesinde bulunacaktır.
3. Talep edilen bilginin gizlilik tabiatı nedeniyle ifşa edilememesi durumunda, yetkili bu Yasa'nın 18'inci Maddesi hükümleri uyarınca, ilgili kişiye talep ettiği bilginin verilememesinin nedenlerini açıklayacaktır.
4. Sorumluluk alanına girmeyen konularda bilgi vermesi talebinde bulunulan bir yetkili, talepte bulunan kişiye, konuyla ilgili yetkilinin adını ve telefon numarasını vererek yönlendirecektir. Başka bir AB kurumu hakkında bilgi talebinde bulunulduğunda, yetkili, talepte bulunan kişiye ilgili kuruma yönlendirecektir.
5. Uygun olduğu durumlarda, yetkili, talebin konusuna bağlı olarak, bilgi talebinde bulunan kişiyi, kurumun kamuya bilgi sağlamakla sorumlu servisine yönlendirecektir.

Madde 23 - Belgelerin kamunun erişimine sunulması talepleri

1. Yetkili belgelere erişim taleplerini, kurum tarafından kabul edilen kurallara ve (EC) 1049/2001 sayılı Tüzükte düzenlenen genel ilke ve sınırlamalara uygun şekilde değerlendirecektir.

2. Yetkili sözlü olarak yapılan belgelere erişme talebini yerine getiremezse, vatandaşta talebini yazılı yapması tavsiyesinde bulunacaktır.

Madde 24 - Kayıtların yeterli tutulması

Kurumun birimleri, gelen ve giden mektupların, kendilerine gönderilen belgelerin ve bunlarla ilgili olarak aldıkları önlemlerin yeterli kaydını tutacaklardır.

Madde 25 - Kamunun Yasa hakkında bilgilendirilmesi

1. Kurum, bu Yasa'dan kaynaklanan hakları konusunda kamuyu bilgilendirmek amacı ile etkili önlemler alacaktır. Mümkün olduğu takdirde, metni internet sitesinde elektronik formda sunacaktır.
2. Komisyon, tüm kurumlar adına, Yasa'yı bir broşür hâlinde yayımlayıp vatandaşlara dağıtacaktır.

Madde 26 - Avrupa Ombudsmanlığına şikâyette bulunma hakkı

Bir kurumun ya da yetkilinin bu Yasa tarafından düzenlenen ilkelere riayet etmemesi durumunda, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 228. Maddesi ve Avrupa Ombudsmanlığı Statüsü uyarınca, Avrupa Ombudsmanlığına şikâyette bulunulabilecektir.

Madde 27 - Uygulamanın gözden geçirilmesi

Her bir kurum, iki yıllık dönemin sonunda Yasa'nın uygulanmasını gözden geçirecek ve sonuçlarını Avrupa Ombudsmanlığına bildirecektir.

2 OMBUDSMANLIK PERSONELİNİN EĞİTİMİ

Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanlığı (UK) Şikâyetlerin Ele Alınması Çevrim İçi Eğitimi:¹³²

Kursun Genel Hatları
Şikâyetin Etkili Şekilde Ele Alınması
Çevrim İçi Atölye Çalışması

Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanlığı

Açılış

Şikâyette bulunma deneyiminiz

Şikâyet sürecine şikâyetçinin bakış açısından bakmak

Müşteri hizmetleri sorunları

Şikâyetçiler için önemli olan nedir? Bir şikâyette bulunmayı şikâyetçi için daha iyi bir deneyim hâline getiren nedir?

Şikâyetlerin araştırılması

Soruşturma sürecinin aşamalarına dikkat edilmesi

Ara

Şikâyet çözümü ve başvuru yolları

Ombudsmanın şikâyetleri çözmek/ düzeltmek için önerdiği ilkelerden yararlanan bir sunum ve tartışma

Kararın verilmesi ve iletilmesi

Hangi karar iletilecek ve nasıl iletilecek? Bir rapor veya karar yazısını iyi yapan nedir?

Şikâyetlerden öğrenmek

Katılımcılardan şikâyetlerden neler öğrenilebileceklerini belirlemelerinin istendiği bir alıştırma

Şikâyetlerin kuruluşunuz için faydası

Şikâyetler nasıl olumlu faydalar sağlayabilir?

Günün değerlendirilmesi

Kurs ve Ombudsmanın çalışması hakkında Sorular ve Cevaplar

Kapanış



¹³² <https://www.lgo.org.uk/training>

Kursun Genel Hatları Şikâyetin Etkili Şekilde Ele Alınması Çevrim İçi Atölye Çalışması

Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanlığı



Deneyimli Ombudsmanlık personeli tarafından canlı olarak sunulan, şikâyetlerin araştırılmasına yönelik çevrim içi bir beceri kursu. Katılımcılar, 40 yılı aşkın şikâyet soruşturması, karar verme ve çözüm önerileri konusunda elde ettiğimiz deneyimlerden edindikleri bilgilerden yararlanabilirler.

Kursun amacı, katılımcıların aşağıdaki konularda becerilerini geliştirmelerine yardımcı olmaktır:

- Şikâyetleri tanımlama ve analiz etme
- Planlama araştırmaları
- Bilgi kaynaklarından en iyi şekilde yararlanma
- Bilgileri değerlendirme ve sağlıklı kararlar verme
- Kararları etkili bir şekilde iletme
- Şikâyetleri çözüme ve bunlardan öğrenme

Kurs, aşağıdakiler de dâhil olmak üzere çeşitli aktiviteleri kullanmaktadır:

- Katılımcıların şikâyetlerde bulunma deneyimleri ve neyin yanlış gidebileceğine dair bizim deneyimlerimiz
- Ombudsmanlığın bir soruşturmaya genel bakışı ve şikâyetlerin çözülmesine ilişkin ilkeleri
- Şikâyetleri araştırmak için pratik stratejiler
- Şikâyetler aracılığıyla kuruluşu anlama



Eğitim şunları hedeflemektedir:

- Yöneticiler ve kurumsal şikâyet yetkilileri gibi sürecin üst aşamalarında şikâyetlerle ilgilenen personel
- Şikâyetleri soruşturan ve bunlarla ilgili kararlar veren personel

Kursun sonunda katılımcılar şunları yapabilecekler:

- Şikâyet ettiklerinde insanlar için önemli olan beş şeyi listelemek
- Şikâyet ele alma sürecinin aşamalarını tanımlamak
- Şikâyetleri doğru bir şekilde belirlemek, tanımlamak ve özetlemek
- Soruşturmalar için beş yararlı kanıt kaynağını listelemek
- Kapsamlı bir karar yazısının uygun unsurlarını ve adaletsizliği gidermek için orantılı çareleri belirlemek
- Şikâyetlerden öğrenmenin hizmet iyileştirmelerini sağlamak için nasıl kullanılabilirliğini tartışmak

PHSO şikâyet standardı:¹³³

Şikâyet standartları çerçevesinin revizyonu: Etkili bir şikâyetin ele alınması sistemi...

- 1 Tüm kuruluşun, endişeleri ve şikâyetleri, hizmetlerini ve çalışanlarını geliştirmek ve iyileştirmek için bir fırsat olarak görmesi için destekleyerek **bir öğrenme ve iyileştirme kültürünün gelişmesini sağlar**. Geri bildirimlerden öğrenmeye açık, savunmacı olmayan bir yaklaşımın içkin hâle getirilmesine yönelik açık beklentiler belirler. Kuruluş, yöneticilerine, liderlerine ve kamuoyuna, geri bildirimlerden öğrendikleri ve herkes için hizmetleri geliştirmek için geri bildirimleri nasıl kullandığı hakkında düzenli olarak bilgi verir. Personel, geri bildirimlerin ele alınmasında en iyi uygulamayı gerçekleştirmek için düzenli olarak destek ve eğitim alır.
- 2 Endişeler ve şikâyetler üzerine harekete geçmek ve bunu hizmetleri iyileştirmek için olumlu bir yol olarak kabul etmek amacıyla **aktif olarak geri bildirim talep eder**. Bu, geri bildirimleri memnuniyetle karşılayarak ve insanların endişelerini dile getirmesini veya şikâyetinde bulunmasını kolaylaştırarak olumlu bir deneyim yaratır. Personelin, sorunları hızlı bir şekilde çözme ve herkesin memnuniyetini sağlama özgürlüğü vardır.
- 3 Endişeleri ve şikâyetleri incelerken **titiz ve adildir** ve sorunların karmaşıklığı ışığında mümkün olduğunca hızlı şekilde açık ve dürüst bir cevap verir. Geri bildirimde bulunan kişilerin -ve sorunlara dâhil olan personelin- bu görevlerini yaparken söylemek istediklerini söylediklerinden ve güncel bilgiler edindiklerinden emin olur. Bu ise, insanların, sorunları gerçeklere dayanarak adil ve objektif bir şekilde ele almak için çalışanların ne yaptığını görebilmelerini sağlar.
- 4 Ne olduğu ve hataların meydana gelip gelmediği konusunda **adil ve hesap verebilir bir karar verir**. Karar, bir öğrenme ve hesap verebilirlik kültürünü sağlamak için ilgili herkesin deneyimini kabul eder. Sistem, personelin, gerektiğinde işleri düzeltmek için adil çözümler sunma konusunda kendilerine güven ve özgürlüğe sahip olmasını ve herhangi bir öğrenmenin hizmetlerin iyileştirilmesi için tanımlanmış ve gereği yapılmış olmasını sağlamak için harekete geçmesini sağlar.



¹³³ <https://www.ombudsman.org.uk/csf>

5 Öğrenme ve iyileştirme kültürünü geliştirme

Etkili bir şikâyet sistemi, hatalar meydana geldiğinde açık ve hesap verebilir olan adil ve öğrenme kültürünün geliştirilmesine olan bağlılığını gösterir. Hizmetlerini geliştirmek için öğrenmeyi kullanır.

Bu, personelin her bir üyesinin “şikâyetlerden öğrenme” kültürünü geliştirmedeki rolünü bilmesini sağlar. Kuruluşun iyileşmek için öğrenmeyi nasıl kullandığını göstermek amacıyla açık yollar koyar.

- İlgili tüm personel, belirli hedefler aracılığıyla rollerinde adil ve öğrenen bir kültürü nasıl sunabileceklerini bilir. Personel, bu hedeflere ulaşmayı pratik örneklerle gösterebilir.
- İlgili tüm personel, belirli hedefler aracılığıyla rollerinde adil ve öğrenen bir kültürü nasıl sunabileceklerini bilir. Personel, bu hedeflere ulaşmayı pratik örneklerle gösterebilir.
- Her kuruluş, üst düzey personelin şikâyetlerden kaynaklanan bilgileri düzenli olarak gözden geçirmesini sağlamak için uygun yönetim yapılarına sahiptir ve geri bildirimden alınan eğitimin hizmetleri iyileştirmek için harekete geçmesini sağlamaktan sorumlu tutulur.
- Kuruluşlar, personelin şikâyetleri bu Çerçeve verilen beklentileri karşılayacak şekilde tespit etmek için eğitim görmesini sağlar.
- Kuruluşlar, şikâyetlerden öğrenmeyi nasıl sağladıklarını, rapor ettiklerini ve hizmetleri geliştirmek için nasıl kullandıklarını göstermek için açık süreçlere sahiptir. Kuruluşlar, aldıkları geri bildirimleri ve hizmetlerini iyileştirmek için bu geri bildirimleri nasıl kullandıklarını rapor eder. Bu bilgilerin diğer kuruluşlara ait bilgilerle karşılaştırılması kolaydır.
- Kuruluşlar ayrıca, kendi deneyimleri hakkında şikâyette bulunanlardan (ve ilgili personelden) geri bildirim isteyerek, bu Standartlar Çerçevesinde verilen beklentileri karşılamadaki başarılarının sonuçlarını da yayımlarlar. Bu, kuruluşun, kullanıcıların **Beklentilerim** sekmesinde açıklandığı şekliyle görmeyi beklediklerini karşılamak için nasıl performans gösterdiğini gösterir.
- Kuruluşlar, hizmetlerini kullananlara (ve bu kullanıcıları temsil eden ulusal ve yerel gruplara), kuruluşun yerel hizmetleri geliştirmek için şikâyetlerden öğrenmeyi nasıl kullandığını tartışmak üzere anlamlı fırsatlar sunar.
- Kuruluşlar, içgörü ve en iyi uygulamaları geliştirmek için şikâyetlerden öğrenmeyi rutin olarak diğer kuruluşlarla (hem yerel hem de ulusal olarak) paylaşırlar.

6 Aktif olarak geri bildirim arama

Etkili bir şikâyet sistemi, şikâyetlerin memnuniyetle karşılandığı ve en erken fırsatta çözüme kavuşturulduğu olumlu bir ortam yaratmak için elinden gelenin en iyisini yapar. İnsanlar nasıl şikâyet edeceklerini bilirler ve bunu kolayca ve alacakları hizmetleri etkilemesinden korkmadan yapabilirler.

İnsanlar, şikâyetlerinin ciddiye alınacağına, empati ile ele alınacağına ve mümkün olduğunca çabuk cevaplanacağına güvenirlir.

- Tüm personel, hizmetleri iyileştirmek ve sorunları hızlı ve etkili bir şekilde çözmek için aktif olarak geri bildirim alma özgürlüğüne sahiptir. Personel, bunun nasıl yapılacağı ve insanların empati, nezaket ve saygı içerisinde dinlendiklerini ve muamele gördüklerini bilmelerini nasıl sağlayacakları konusunda eğitim alır.
- Kuruluşlar, uygun bağımsız şikâyet savunuculuğu ve tavsiye sağlayıcılar ile diğer destek ağları hakkında ayrıntılı bilgi verilmesi de dâhil olmak üzere, insanların bir endişeyi dile getirmek veya şikâyette bulunmak için tavsiye ve desteğe nasıl erişeceklerini bilmelerini sağlar.
- Kuruluşlar, bir endişe veya şikâyete konu olan personelin bunun farkında olmasını ve süreç boyunca tavsiye ve desteğe nasıl erişeceği konusunda bilgi sahibi olmasını sağlar.
- Kuruluşlar, hizmetlerini kullanan kişilere, bir endişe duymaları veya şikâyette bulunmaları durumunda kendilerine sunulan hizmetlerin tehlikeye girmeyeceğine dair aktif olarak güvence verirler.
- Kuruluşlar, insanların endişelerini ve şikâyetlerini kendilerine uygun bir şekilde nasıl dile getirebileceklerini açıkça ilan ederler. Kuruluşlar, çevrim içi olanlar da dâhil olmak üzere insanların geri bildirim sağlayabilecekleri çeşitli yollar sunarlar.
- Kuruluşlar, herkesin dilediği zaman bir endişesini dile getirmesini ya da şikâyette bulunmasını kolaylaştırırlar. Kimin bir endişesini dile getirebileceği veya şikâyette bulunabileceği ve daha sonra ne olacağı da dâhil olmak üzere, sürecin nasıl işlediğinin anlaşılması herkes için kolaydır.
- Endişeler ve şikâyetler prosedüründeki her aşama, her bireyin ihtiyaçlarına cevap verir. Her aşama, azınlık ve savunmasız grupların ihtiyaçlarını karşılamakta ve gerektiğinde makul ayarlamalar yapmaktadır.
- Kuruluşlar, personelin bir endişe veya şikâyette ortaya çıkan sorunların başka bir yolla (örneğin bir düzenleyici merci veya yasal bir talep yoluyla) daha iyi ele alınabileceğini belirlemesini sağlar. Personel, bir kişinin bu yolu nasıl izleyebileceği (ve nereden daha fazla destek alabileceği) konusunda tavsiyelerde bulunur ve böylece bu kişi bilinçli bir seçim yapabilir. Personel, insanların endişelerine

veya şikâyetlerine tam bir yanıt almasını sağlamak için başka bir yolun kapsamında olmayan herhangi bir konuyu incelemeye devam edecektir.

- Personel, endişelere ve şikâyetlere en erken fırsatta cevap verdiklerinden emin olur. Personel, bir endişeyi veya şikâyeti kabul etmek için beklenen zaman çizelgelerini tutarlı bir şekilde karşılar ve konunun karmaşıklığını dikkate alarak sorunları ele almanın ne kadar süreceği konusunda net zaman dilimleri verir.
- Kuruluşlar, düzenli olarak kullanıcılardan geri bildirim alma isteklerini ve bu öğrenmeyi hizmetleri geliştirmek için nasıl kullanacaklarını duyururlar.

7 Titiz ve adil olma

Etkili bir şikâyet sistemi, personelin şikâyetin neden olduğu sorunlara kapsamlı, orantılı ve dengeli bir bakış sergilemesini, insanların sorularına gerçeklere dayalı, doğru ve açık bir cevap almalarını ve tespit edilen hatalar için tam hesap verebilirliğin olmasını sağlar.

- Kuruluşlar, personelin düzgün bir şekilde eğitim almış olmasını ve şikâyetleri kapsamlı bir şekilde incelemek için uygun düzeyde deneyim ve yetkiye sahip olmasını sağlar.
- Kuruluşlar, şikâyetlere bakan tüm personelin, bu Çerçeve de verilen beklentileri tutarlı bir şekilde karşılaması için uygun kaynaklara, desteğe ve tahsis edilmiş zamana sahip olmasını sağlar.
- Şikâyetleri ele alan tüm personel bunu tarafsız bir şekilde gerçekleştirir. Eğer mümkünse, kuruluşlar, şikâyetler için daha önce şikâyet konusu olayda yer almamış veya gerçek ya da algılanan bir çıkar çatışması içerisinde bulunmayan personelin görevlendirilmesini sağlar. Bunun mümkün olmadığı durumlarda, personel tarafsızlıklarını ve herhangi bir çıkar çatışmasından nasıl kaçınacaklarını göstermek için net adımlar atar.
- Kuruluşlar, bu Çerçeve de belirlenen standartları karşılayan yerel bir şikâyet usulü yayınlar. Her bir usul, personelin şikâyetleri nasıl ele alacağını ve bunu yaparken hangi kalite standartlarını ve davranış biçimlerini takip etmeleri gerektiğini açıkça ortaya koyar.
- Personel, birey için önemli konuların neler olduğunu ve hangi sonuçları aradıklarını aktif olarak dinler ve net bir şekilde anladığını gösterir.
- Personel, şikâyete konu olaya katılan herkesin (personel de dâhil) bu sorunları nasıl ele alacağını bilmesini sağlar. Bu bilme, şikâyet personelinin hangi bilgilere ihtiyaç duyacağını, kiminle konuşacağını, nihai kararı vermekten kimin sorumlu olacağını ve bu kararı nasıl ileteceğini de içermektedir.
- Personel, ilgili herkesle zaman çizelgesi üzerinde hemfikir olacak ve insanların nasıl bilgilendirileceği ve müdahil olacakları konusunda mutabık kalacaktır. Per-

sonel, süreç boyunca düzenli olarak bilgilendirme yapacaktır.

- Her zaman için, personel, şikâyetleri mümkün olan en kısa sürede çözümlenme yollarını arama özgürlüğüne sahip olur.
- Personel, şikâyete konu olan olaya dâhil olan herkesin görüşlerini bildirme ve ortaya çıkan bilgilere yanıt verme fırsatına sahip olduğundan emin olur. Personel, bu bilgileri tartışırken açık ve şeffaf davranır, empati içinde hareket eder ve herkesin yorumlarının dikkate alındığından emin olur.
- Birden fazla kuruluşu içeren şikâyetlerde, yerel şikâyet usulleri, koordineli bir soruşturma ve bütünsel bir müdahalede için bir "lider kuruluşun" ve ilgili diğer kuruluşların rollerini ve sorumluluklarını tanımlar ve belirler.

8 Adil ve hesap verebilir kararlar verme

Etkili bir şikâyet sistemi, kuruluşların, personelin her bir şikâyette neler olduğu ve hangi sonuçlara ulaştıkları konusunda adil ve dengeli bir hesap vermelerini mümkün kılmalarını sağlar.

Uygun olduğunda, kuruluşlar, işlerin yanlış gittiği veya hizmetlerin haksız bir etkiye sahip olduğu durumları açıkça belirler ve bunlar için sorumluluk alırlar.

Kuruluşlar, personelin bireyler için işleri yoluna koymak amacıyla bir dizi yol sunabilmesini sağlar. Personel de hizmetleri olarak sürekli iyileştirmek ve destek personeline yardımcı olmak amacıyla deneyimlerden öğrenmek için ne gibi adımlar atılacağını göz önünde bulundurur.

- Personel, kanıtlanmış gerçeklere dayalı olarak neler olup bittiğine dair net ve dengeli bir hesap verir. Her hesap, olanları olması gerekenlerle karşılaştırır ve nesnel kriterlere dayalı olarak ilgili standartlara, politikalara veya kılavuzlara açıkça referanslarda bulunur.
- Personel, şikâyete konu olan olaya dâhil olan herkese, başlangıçtaki düşüncelere cevap vermek ve nihai kararda bunların dikkate alınmasını sağlamak için anlamlı fırsatlar sunar.
- Kuruluşlar, bir şeyler ters gittiğinde veya iyileştirmeler yapılması mümkün olduğunda, personelin açık ve dürüst olma konusunda kendilerine güven duymasını sağlar. Personel, sorumlu tutulabilirlik ve bir şikâyetten hangi derslerin alınabileceğini belirleme ile hizmetleri geliştirmek ve personeli desteklemek için öğrenmeye dayalı olarak nasıl hareket edileceğini belirleme arasında doğru dengeyi sağlar.
- Mümkün olan her yerde, personel, işlerin neden yanlış gittiğini açıklar ve hatalar meydana geldiğinde insanlar için işleri yoluna koymak amacıyla uygun yollar belirler. Personel, dile getirdikleri özür ve açıklamaların anlamlı, samimi ve hatanın ne gibi bir etkiye sahip olduğunu açıkça yansıttığından emin olmalıdır.

Personel, insan faktörlerini dikkate alır ve herhangi bir öğrenmeye dayalı olarak hareket edilmesini sağlar. Personel, hakkında şikâyet edilen personeli desteklemek amacıyla her türlü öğrenmeyi kullanır.

- Kuruluşlar, personele, şikâyette bulunanlar için işleri düzeltmenin uygun yollarını belirleme yetkisi verir. Kuruluşlar, işleri düzeltmek için önerilen herhangi bir eylemin diğerleriyle tutarlı olmasını sağlamak için rehberlik ve kaynak sağlar.
- Birden fazla kuruluşu kapsayan şikâyetler ile ilgili olarak, önde gelen kuruluş, şikâyete, diğer kuruluşların sorunları incelemek amacıyla neler yaptıklarını ve elde ettikleri sonuçları da içeren tek bir yanıt verir. Gerektiğinde, yanıt, her kuruluşun yaptığı hataları nasıl düzeltereğini de açıkça belirtir.
- Kuruluşlar, şikâyetleriyle ilgili tüm öğrenme veya iyileştirmelerin kuruluş tarafından nasıl yürütüldüğüne dair kişilerin sürece dâhil edilmesini ve kendilerine güncel bilgiler verilmesini sağlar.
- Personel, bir şikâyete verilen yazılı son yanıtta, herkesin Ombudsmana şikâyet etme hakkından haberdar olmasını sağlar.



This Project is co-funded by the European Union, the Republic of Turkey and the Council of Europe .
Bu Proje, Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.



“Ombudsmanlıklar Hakkında Karşılaştırmalı Bir İnceleme: Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu İçin Eylem Önerileri ve Ombudsmanlık ile Kamu İdarelerine Yönelik Rehber İlkeler” adlı bu rapor “İdari Yargının Etkinliğinin Artırılması ve Danıştayın Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi” AB-AK Ortak Projesi çerçevesinde hazırlanmıştır.

Bu rapor; Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu, sivil toplum kuruluşları, kamu idarelerinin yetkilileri ve yargı mensuplarıyla gerçekleştirilen bir dizi istişare toplantısı (Aralık 2020 ve Mayıs 2021 arasında) sonucunda, Avrupa Konseyi danışmanlarının yürüttüğü analizlere dayanmaktadır.

Rapor, pek çok Ombudsmanlık kurumuna ilişkin karşılaştırmalı bir genel bakış sunarken, bunların nasıl işlediğini açıklamakta ve en iyi uygulamalara yönelik önemli örnekler vermektedir. Uygulamaya dair öneme sahip dört ana alanda yapılandırılmış olan rapor, Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun rolünün nasıl güçlendirileceğine dair öneriler barındırmanın yanı sıra kamu görevlileri ve idareleri ile Ombudsmanlık arasındaki iş birliği koşullarına ilişkin kurallar ortaya koymaktadır.

Ombudsmanlık kurumları, hukukun üstünlüğü ve insan haklarının korunmasında önemli bir role sahip olmanın yanı sıra iyi yönetime dair çağdaş modelin ayrılmaz bir parçası hâline gelmişlerdir. Avrupa Konseyi, üye devletleri bünyesinde bağımsız ve etkin Ombudsmanlık kurumlarının kurulmasını uzun süredir desteklemektedir.

1993 yılında BM Genel Kurulunda kabul edilen ulusal insan hakları kurumlarının statüsüne ilişkin Paris İlkeleri; ombudsmanların misyonu, yetkileri ve bağımsızlık standartları (insan hakları) oluşturulmasında kilit belge olmayı sürdürmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun geliştirilmesi hakkında Bakanlar Komitesinin üye devletlere yönelik CM/Rec(2019)6 sayılı yeni Tavsiye Kararı 16 Ekim 2019 tarihinde kabul edilmiştir. Bunun öncesinde de Venedik Komisyonu tarafından Ombudsmanlık Kurumunun Korunması ve Desteklenmesine ilişkin ilkeler (Venedik İlkeleri) benimsenmiştir. Bu iki belge birbirini tamamlayıcı nitelikte olup, Ombudsmanlık kurumlarının kuruluşu ve işleyişine ilişkin tüm hususları kapsayan, güncellenmiş Avrupa standartlarını oluşturmaktadır.

Bu Ortak Proje Avrupa Birliği, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi tarafından ortaklaşa finanse edilmekte olup, Avrupa Konseyi tarafından yürütölmektedir. Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü projenin nihai faydalanıcı kurumudur. Projenin sözleşme makamı Merkezi Finans ve İhale Birimidir.

TUR



www.coe.int/tr/web/ankara

Avrupa Konseyi, Avrupa kıtasının önde gelen insan hakları kuruluşudur. Kuruluş bünyesinde 47 üye devlet bulunmaktadır. Avrupa Konseyi üye devletlerinin tamamı; insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünün korunmasını teminat altına almak üzere tasarlanmış olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ni imzalamıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Sözleşme’nin üye devletlerdeki uygulamasını denetler.