

Matthew Groves ve Anita Stuhmcke, *The Ombudsman in The Modern State*, United Kingdom: Bloomsbury Publishing, 2022, 416 p.

Selin ENGİN* 

Ombudsmanlık kurumu temelleri 1700'lü yıllara dayanan ve İsveç'te ortaya çıkan bir kurum olup, dünya genelinde kabul görmüş ve giderek de yaygınlaşan bir yapıdır. Ombudsmanlık kurumunun birçok tanımı bulunsa da temel olarak halk ve yönetim arasında oluşan sorunlarda tarafsız ve bağımsız olarak hakem görevi gören, inceleme yetkisine haiz ancak herhangi bir yaptırım yetkisi bulunmayan, tespit edilen sorunların çözümüne yönelik tavsiye kararları veren bir kurum olarak tanımlanabilir (Engin, 2022, s.11-14). Özellikle kamu hukuku açısından ele alındığında, çağdaş liberal politikalar ve yönetim yapılarının önemli bir bileşeni olduğu ifade edilebilir.

2022 yılında Bloomsbury Publishing tarafından Birleşik Krallık'ta basılan ve editörlüğünü Matthew Groves and Anita Stuhmcke'nin gerçekleştirdiği bu kitap, ombudsmanlık kurumunun çağdaş yönetim yapıları içerisinde aldığı pozisyonu, karşılaştığı ve gelecekte karşılaşılabileceği sorunları ele almaya odaklanan, bu odak noktasından hareketle de Kanada, Hollanda, Birleşik Krallık, Avustralya, Yeni Zelanda, Hong Kong, Almanya ve Avusturya'dan katılım sağlayan araştırmacıları bir araya getirerek, medeni hukuk ve ortak hukuk sistemleri genelinde ombudsmanlık kurumuna dair kapsamlı bir araştırma sunmayı amaçlamaktadır. Farklı bölümlerden oluşan kitabın, farklı kıtalardan katılan araştırmacıların incelemelerini ele alması bakımından küresel bir bakış açısına sahip olduğu söylenebilir. Kitap iki ana temayı incelemektedir. İlk ana tema; ombudsmanlık kurumunun kamu hukuku bağlamında devlet içerisindeki pozisyonu ve işlevselliğinin araştırılmasıdır. İkinci ana tema ise ombudsmanlık kurumunun modern yönetim bağlamında karşılaştığı engellerin incelenmesidir.

Kitabın "*The Place of the Ombudsman in Modern Governance (Ombudsmanın Modern Yönetimdeki Yeri)*" başlıklı ilk kısmında, ombudsmanlık kurumunun uluslararası bir bilinirliğe sahip olmasına rağmen, dinamik bir devlet yapısında bulunan diğer kurumların aksine karar verici yetkilere ve yaptırım gücüne sahip olmaması sonucunda, bu yapı içerisindeki yeri ele

* Adıyaman Üniversitesi, Adıyaman, Türkiye, E-posta: sakbay@adiyaman.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2356-9414

alınmış ve ombudsmanlık kurumu ‘uluslararası düzeyde bilinen ama hala bir sır olan kurum’ olarak ifade edilmiştir.

Greg Weeks tarafından yazılan ve “*Maladministration: The Particular Jurisdiction of the Ombudsman (Kötü Yönetim: Ombudsman’ın Özel Yargı Yetkisi)*” başlıklı ikinci bölümde yazar, “Kötü yönetim” ifadesinin tanım ve kapsamı üzerinde durmuş ve yargı kararları açısından ele alındığında kötü yönetime dair kararların mahkeme salonlarında ahlaki değerler temelinde değerlendirilmeye çalışılmasının davanın tarafları açısından hayal kırıklığı yarattığını ifade etmiştir. Mahkemelerin kötü yönetime ait yasal bir durum söz konusu ise bir karara varmasını, kötü yönetimle mücadele etmenin ombudsmanların ana odak konusu olduğunu ve bu hususta ombudsmanın vereceği kararların daha doğru olacağına dikkat çekmiştir.

Kitabın üçüncü bölümü “*The Enforceability of Ombudsman Remedies and Competition with Judicial Review (Ombudsman Çözümlerinin Uygulanabilirliği ve Yargı Denetimi ile Rekabeti)*” başlıklı olup Stephen Thomson tarafından yazılmıştır. Yazar tıpkı bir önceki bölümde olduğu gibi kötü yönetimle başa çıkmak amacıyla durumun yargıya taşınmasının çoğunlukla hayal kırıklığı ile sonuçlandığını ifade etmiş ve bir yargıcın kötü yönetimi içeren bir hususu incelemesinin ve karara bağlamasının doğru olmayacağını yinelemiştir. Yazar, ombudsmanın öncelikle yasanın ve çözümlerin ötesine geçen yaklaşımından ötürü, idari adalet mekanizmalarının önemli bir parçası olduğunu vurgulamış ve ombudsmanı kötü yönetim ile mücadelenin baş aktörü olarak tanımlamıştır. Ayrıca kendi yetki alanı içerisinde, tazminat ödenmesi gibi, bazı idari tedbir kararları alabilmesinin önünde herhangi bir engel olmadığını ancak bu yetkilerin ombudsmanlara verilmesinden imtina edildiğini belirli sebeplere dayandırarak ortaya koymuştur. Bu husustan hareketle ombudsmanların etkinliğini arttırmaya yönelik çeşitli önerilerde bulunmuştur.

Kitabın dördüncü bölümü “*Understanding the Response from Health Organisations to Health Ombudsman Investigations – A New Conceptual Model (Sağlık Kuruluşlarının Sağlık Ombudsmanının Soruşturmalarına Olan Tepkisini Anlamak – Yeni Bir Kavramsal Model)*” başlıklı olup, Gavin McBurnie tarafından yazılmıştır. Uzun yıllar boyunca Birleşik Krallık’ın Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanlığı’nda çeşitli yöneticilik pozisyonlarında çalışmış olan yazar, sağlık ombudsmanının vermiş olduğu tavsiye kararlarının sağlık çalışanları ve sağlık kuruluşları tarafından ne ölçüde dikkate alındığını incelemiştir. Ombudsmanın verdiği tavsiye kararlarına karşın alınan tedbirlerin çok geniş bir yelpazeye yayıldığını ifade eden yazar, kararın muhatabı olan sağlık kuruluşunun tavsiye kararını uygulamada kendi inisiyatifini doğrultusunda hareket ettiğini belirtmiştir. Bu durumun engellenmesi için bağlılık ve teslimiyet kavramını temel alan bir model önerisinde bulunmuştur.

Maaike De Langen, kitabın beşinci bölümünde “*The Role of Ombuds Institutes in Providing Equal Access to Justice for All (Herkes İçin Eşit Adalet Erişiminin Sağlanmasında Ombudsman Kurumlarının Rolü)*” başlıklı çalışmayı kaleme almıştır. Hollanda Ulusal Ombudsmanı’nın zaman içerisinde geliştirdiği vizyonu ve buna bağlı olarak kurumun sunduğu çözümlerin vatandaşlar tarafından büyük ölçüde takdir edildiğinin altını çizildiği çalışmada, bu başarının

sebebinin ombudsmanlık kurumunun sahip olduğu benzersiz olanakları, insanların otoriteyle olan sorunlarını çözmek amacıyla kullanması olduğu belirtilmiştir.

Kitabın ikinci kısmı olan “*The Challenge of Modern Governance to Ombudsmen (Modern Yönetimin Ombudsmanlara Karşı Zorlukları)*” başlığı altında ombudsmanların modern yönetim ile yaşadığı zorluklar ve karşısına çıkan engeller ele alınmıştır.

İkinci kısmın ilk bölümü yani altıncı bölüm “*Bringing the Ombudsman Role and Powers into the Twenty-first Century (Ombudsman’ın Rol ve Yetkilerinin Yirmi Birinci Yüzyıla Getirilmesi)*” başlığını taşımaktadır ve Chris Wheeler tarafından kaleme alınmıştır. Wheeler çalışmasında ombudsmanların karşılaştığı temel sorunları bağımsızlık, kaynak kullanımı, yayılma, teknoloji ve uyarlanabilirlik olarak beş başlık altında toplamıştır. Bu kavramların detaylı olarak incelendiği çalışmada sonuç olarak, hükümetlerin her ne kadar ombudsmanlara yeterli desteği vermediği bariz olsa da ombudsmanlık görevini yapan kişilerin bu olumsuzluklara rağmen görevini tam manasıyla yapmaya devam etmesinin, katma değer yaratmasının ve güvenilirlik algısını sürdürmesinin bir zorunluluk olduğunu belirtmiştir.

Yedinci bölüm Naomi Creutzfeldt tarafından yazılmıştır ve “*Ombuds and Tribunals in a Digital Era: Framing a Digital Legal Consciousness (Dijital Çağ’da Ombudsmanlar ve Mahkemeler: Dijital Bir Hukuk Bilinci Çerçevesi)*” başlığına sahiptir. Bu bölümde yazar dijital farkındalık kavramına dikkat çekmiş ve dijitalleşmenin yargısal süreçler üzerindeki dönüşümünü ele almıştır. Klasik yaklaşımların günümüz dünyasında meydana getirebileceği zorluklara değinen yazar daha yenilikçi yaklaşımların ortaya konulmasını önermiştir. Ortaya çıkan anlaşmazlıkların online bir platform üzerinden çözülebileceği önerisinde bulunan yazar karmaşık dijital adalet ortamının altyapısının hem teorik hem de ampirik yöntemlerle incelenmesinin gerekli olduğunu öne sürmüştür.

Sekizinci bölüm “*Complaint Handling Effectiveness: What Can We Learn from Industry-Based Ombudsmen Schemes? (Şikayet Ele Alma Etkinliği: Endüstri Tabanlı Ombudsmanlık Programlarından Ne Öğrenebiliriz?)*” başlığına sahiptir ve John McMillan tarafından yazılmıştır. Yazar, hem endüstriyel hem de parlamenter ombudsmanlık programlarının, hükümet, sanayi ve daha geniş anlamda toplum alanlarında önemli bir itibar ve saygıya sahip olduğunu ifade etmiş; kolektif ombudsman birlikleri, eğitim oturumları, seminerler ve sosyal yardım girişimleri gibi çeşitli girişimler şeklinde işbirliği çabalarının sıklıkla gözlemlendiğini belirtmiştir. Ancak sektör ve yasama organı ombudsmanlık programları arasında, kuruluş süreçleri, yönetim yapıları, ele aldıkları şikayetlerin niteliği ve bunların etkililiğini değerlendirme yöntemleri de dahil olmak üzere çeşitli açılardan temel farklılıklar bulunduğunu, ombudsmanların ideallerini ve başarılarını değerlendirirken bu ayrımları ve zorlukları anlamının hayati önem taşıdığını ortaya koymuştur.

“*Decentred Regulation of the Ombudsman Sector: UK Style (Ombudsmanlık Sektörünün Merkezisizleştirilmiş Düzenlemesi: İngiltere Tarzı)*” başlıklı dokuzuncu bölüm Richard Kirkham tarafından yazılmıştır. Bu bölümde, çağdaş ombudsmanlık sektöründe kullanılan düzenleyici uygulamalara genel bir bakış sunulmuştur. Denetimin çeşitli yerleştirilmiş yaklaşımlara

dayandığı Birleşik Krallık'ta merkezi olmayan düzenlemeye doğru önemli bir eğilim olduğu gözlemlenmiştir. Merkezi olmayan bu düzenlemelerin getirdiği avantajları öne çıkaran çalışma, mevcut sistemin, hâlâ resmi kurumsallığa dayanan sağlam ve vazgeçilmez bir yasal çerçeve üzerine yapılandırılmış olduğunu belirtmekte ve çeşitli zorluklarla karşılaşan ombudsmanlık sisteminin en verimli şekilde devam edebilmesinin merkezîyetçilik ve adem-i merkezîyetçilik arasında kurulacak bir denge ile mümkün olabileceğini ifade etmektedir.

Rob Behrens tarafından kaleme alınan onuncu bölüm "*Reform of a National Ombudsman Scheme – A Journey (Ulusal Ombudsmanlık Programı Reformu – Bir Yolculuk)*" başlığını taşımaktadır. Birleşik Krallık Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı'nın (Parliamentary and Health Service Ombudsman-PHSO) reformasyonuna odaklanılan çalışmada, güvenin tesisi ve sürdürülmesinin, çağdaş yönetim yapılarında kamu kurumları için süregelen bir sorun teşkil ettiğinin altı çizilmiştir. Bu durumun, özellikle zorlayıcı otoriteden yoksun olan ve bunun yerine ahlaki güce veya etkiye dayanan ombudsmanlık programları için de geçerli olacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda PHSO'nun yenilenmiş bir vizyon, değerler ve davranışlarla uyumlu yeni bir stratejik plan geliştirmesi gibi yaptığı reformlar sonucunda güvenin tesis edilmesi ve sürdürülebilirliğine ne denli katkıda bulunduğu değerlendirilmiştir.

On birinci bölüm; "*Ombudsman and Counter-democracy: Gas Quakes in the Netherlands and the Democratic Role of the National Ombudsman (Ombudsman ve Karşı Demokrasi: Hollanda'daki Gaz Depremleri ve Ulusal Ombudsmanın Demokratik Rolü)*" başlıklı ve Marc Hertogh tarafından yazılan çalışmadan oluşmaktadır. Yazar, Groningen gaz sahası kaynaklı oluşan depremler sonrasında Hollanda Ulusal Ombudsmanı'nın hasar alan binalar ve bina sakinlerinin şikayetlerini ve kaygılarını ele almasını değerlendirmiş, ombudsmanın bu kaygıları siyasi söylem alanına sağlam bir şekilde yerleştirdiğini ve yaptığı müdahalelerin siyasi söylem alanında da büyük önem taşıdığını belirtmiştir. Ombudsmanın, geleneksel seçim demokrasisini tamamlayıcı ve güçlendirici bir unsur olarak hizmet eden bir "karşı demokrasi" sisteminin geliştirilmesinde önemli bir rol oynadığını ifade etmekle beraber ombudsman ve hükümetin rakip değil, birbirini tamamlayan iki unsur olduğunu belirtmiştir.

On ikinci bölüm Jane Williams, Chris Gill ve Carolyn Hirst tarafından kaleme alınmış ve "*Towards Therapeutic Complaints Resolution (Terapötik Şikayetlerin Çözümüne Doğru)*" başlığını taşımaktadır. Birleşik Krallık'taki kamu hizmeti ombudsmanları tarafından yerine getirilen işlevlerin yanı sıra Birleşik Krallık kamu hizmetlerinin dahili şikâyet sistemlerinde karşılaşılan zorlukların kapsamı ve özelliklerinin incelendiği bölümde, kamu hizmetleri ombudsmanlığının mevcut rolünün terapötik yaklaşımların uygulanmasını ne ölçüde kolaylaştırdığının analizi gerçekleştirilmiştir. Sonuç olarak, vatandaşlar ve devlet arasında sürekli etkileşimin yaygın olduğu Birleşik Krallık'taki kamu hizmetleri çerçevesinde, ombudsmanların iyileştirme araçları olarak çok önemli bir rol üstlendiğini öne sürmüşlerdir.

Julia Dahlvik, Axel Pohn-Weidinger ve Martina Kollegger tarafından yazılan "*High Official at Street Level: A Multi-method Study on the Consultation Days of the Austrian Ombudspersons*

(Sokak Düzeyinde Yüksek Yetkili: Avusturya Ombudsmanlarının Danışma Günleri Üzerine Çok Yönelimli Bir Çalışma)” başlıklı çalışma kitabın on üçüncü bölümünü oluşturmaktadır. Bu bölümde Avusturya’da kamusal alanda vatandaşlar ve kamu denetçileri arasındaki etkileşim incelenmiş, hem vatandaşların hem de kamu denetçilerinin kamusal alanda bir araya gelmesi ile ilgili motivasyonları ve deneyimlerine ilişkin sınırlı olan anlayışa ve karşılaştıkları zorluklara değinilmiştir. Özellikle dijitalleşmenin giderek arttığı günümüzde, yüz yüze görüşmenin ve bunu sağlayan etkinliklerin önemine dikkat çekilmiştir.

“Reimagining the Classical Ombud: Disability Rights, Democracy and Demosprudence (Klasik Ombudsmanlığı Yeniden Tasarlamak: Engelli Hakları, Demokrasi ve İhtiyat Tedbirliliği)” başlıklı on dördüncü bölüm Nick O’Brien tarafından yazılmıştır. Bu bölümde mevcut insan hakları söyleminin ve modern kamu denetçiliği uygulamasının gelişimindeki çeşitli sorunlu yönler vurgulanmıştır. Bu sorunların aşılmasında ombudsmanın çeşitli sivil toplum ortaklarıyla aktif olarak iş birliği yapma ve hesap verebilirlik kurumları ağına katılma kapasitesini kullanması gerektiğini belirtmiştir. Bu durumun, ombudsmanın işlevini etkili bir şekilde yerine getirmesini ve Engelli Kişilerin Haklarına İlişkin Sözleşme’yi (Convention on the Rights of Persons with Disabilities-CRPD) takip eden çağdaş insan hakları ilkelerine uygun olarak, birlikte çalıştığı kurumlar içerisinde erdemli ve pragmatik uygulamaların geliştirilmesini kolaylaştıracağını iddia etmiştir.

On beşinci bölüm yine bir sağlık ombudsmanını ele almaktadır. Ron Paterson tarafından yazılan “A Guardian Illuminated: The Role of New Zealand’s Parliamentary Ombudsman in the Health and Disability System (Aydınlatılmış Bir Muhafız: Yeni Zelanda Parlamento Ombudsmanının Sağlık ve Engellilik Sistemindeki Rolü)” başlıklı bölümde Yeni Zelanda’nın sağlık hizmetlerine ilişkin düzenleyici organı olarak hizmet veren Sağlık ve Engellilik Komiserinin (Health and Disability Commissioner-HDC), ülkenin sağlık ve engellilik çerçevesiyle derinlemesine bütünleştiği belirtilmiş ve Yeni Zelanda Parlamento Ombudsmanının Sağlık ve Engellilik Sistemindeki belirsiz konumu ele alınmıştır. Bu bağlamda, bireylerin sağlık ve engellilik hizmetlerine erişimini güvence altına almak, sağlık ve engellilik sistemi içerisinde şeffaflığı teşvik etmek (özellikle hasta güvenliği, sağlık hizmetinin kalitesi ve şikayet geçmişiyle ilgili olarak) ve Sağlık ve Engellilik Komiseri tarafından şikayetlere yanıt olarak alınan kararların adillliğini denetlemek gibi gerçekleştirdiği önemli başlıklar ortaya konulmuş, kamuoyu tarafından çok bilinmeyen ve etkili sonuçlar alınan bu noktalara dikkat çekilmiştir.

Kitabın on altıncı ve son bölümü Linda C Reif tarafından ele alınan “Ombuds Institutions: Non-judicial Mechanisms for the Protection and Promotion of the Rights of Older Person (Kamu Denetçiliği Kurumları: Yaşlı Kişilerin Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi için Yargı Dışı Mekanizmalar) başlığına sahiptir. Bu bölüm, yaşlı bireylerin insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda ulusal insan hakları kamu denetçiliği kurumlarının, ulus-altı insan hakları kamu denetçilerinin ve klasik temelli kamu denetçiliği kurumlarının gösterdiği çabaların eleştirel bir incelemesini sunmuştur. Bu kurumlar, kendi nüfusları içinde önemli oranda yaşlı kişilerin bulunduğu Kuzey Amerika, Avrupa, Avustralya ve Latin Amerika bölgelerinde

bulunmaktadır. Yaşlı bireylerin ihtiyaçlarını ve haklarını ele almada ombudsmanlık bürolarının etkinliğini değerlendirmek amacıyla hem geleneksel hem de insan hakları konularına odaklanan bu kurumlar incelenerek aralarında gözlemlenen farklılıklar vurgulanmıştır.

Farklı kıtalardan yazarların katılımıyla oluşturulan bu kitap, ombudsmanlığın kamu hukukunda devlet içindeki yeri, işlevselliği ve ayrıca kurumun çağdaş yönetimde karşılaştığı zorlukları ele alması açısından öneme sahiptir. Bu kitabın, kamu hukuku analizinin çeşitli dallarında karşılaşılan yaygın bir konuyu inceleyerek mevcut kamu hukuku araştırmalarına katkıda bulunacağı açıktır. Ancak, ombudsmanlık kurumu çoğu ülkede sadece “genel ombudsman” sıfatıyla görev yapsa da ve genel olarak kitap genel ombudsmanlıkları ana konu edinmiş olsa da, bir çok alt ombudsmanlık başlıkları da bulunmaktadır. Bu alt ombudsman başlıklarından sadece sağlık ombudsmanı ve insan hakları ombudsmanına ait çalışmalara yer verilmiş olup, diğer ombudsmanlık türlerine ait çalışmalara yer verilmemesi bu kitabın eksik bir yönünü ortaya koymaktadır. Ayrıca ombudsmanlık uygulamalarının kamu hukukundaki yeri ve karşılaştığı zorlukları ana tema olarak belirleyen bir kitabın sadece gelişmiş ülkeleri ele alması da ayrı bir detay olarak göze çarpmaktadır. Gelişmekte olan ve ombudsmanlık kurumuna sahip birçok ülkede ombudsmanların karşılaştığı zorlukların da birkaç örnekle ele alınmasının daha bütüncül bir sonuç doğuracağı düşünülmektedir.

Kaynakça

Engin, S. (2022). *Üniversite Ombudsmanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği: Bir Model Önerisi*. Orion Akademi, Ankara.