



T.C.
BAŞBAKANLIK
Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü

Kadın-Erkek Eşitliği Bağlamında Bağımsız Bir Kamu Denetim Kurumu: Ombud(sman)

Kadın-Erkek
Eşitliği Bağlamında
Bağımsız Bir
Kamu Denetim
Kurumu:
Ombud(sman)

Burcu SARIER

Ankara 2010

Para ile satılmaz.

T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü
Ziya Gökalp Cad. No: 40 Kızılay Ankara
Tel: 0312 430 45 77 Faks: 0312 430 76 70
www.ksgm.gov.tr

T.C.
BAŞBAKANLIK
Kadının Statüsü Genel M¼d¼rl¼ę¼

KADIN-ERKEK EŞİTLİğİ BAğLAMINDA
BAğIMSIZ BİR KAMU DENETİM KURUMU:
OMBUD(SMAN)

UZMANLIK TEZİ

Burcu SARIER

DANIŐMAN
Dr. Selma ACUNER

ANKARA
2010

ISBN: 978-975-19-4968-4

Basım Yeri: Afşaroğlu Matbaası
0 312 384 54 88 - Ankara

TEŞEKKÜR

Yoğun temposuna rağmen tez danışmanım olmayı kabul eden Dr. Selma ACUNER'e, çalışmam boyunca bana zaman ayırdığı, bilgi ve tecrübesiyle yol gösterdiği ve zor anlarımda motivasyon sağladığı için sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Canım aileme ve dostlarıma desteklerinden, göstermiş oldukları anlayış ve sabır ile bana duydukları sarsılmaz güvenden dolayı teşekkür ederim. Son olarak Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü yöneticilerine ve mesai arkadaşlarıma destekleri için teşekkür ederim.

ÖZET

Kurumsallaşma ve demokratikleşme açısından çağımızın en önemli kurumlarından birisi olan ombudsman, 18. yüzyılda İsveç'te ortaya çıkmış, başarılı uygulama örneklerinin artması ve hukuk devleti anlayışı ile demokrasinin gelişmesine paralel olarak tüm dünyaya yayılarak, uygulama alanı çeşitlenmiştir. Temelde klasik denetim yollarının dışında yeni bir denetim mekanizması olarak kurumsallaşan ombudsman, toplumsal cinsiyet eşitliği politikalarının benimsenmesi ve yaşama geçirilmesinin, demokrasinin ve insan haklarının bir gereği olarak kabul görmesiyle birlikte, kadın-erkek eşitliğinin sağlanması için yarı yargısal bir denetim ve eşitlik mekanizması olarak oluşturulmaya başlanmıştır.

Bu çalışma ile hem bir denetim hem de bir eşitlik mekanizması olarak kurumsallaşan ombudsman kurumunun oluşumunun, gelişiminin, fonksiyonlarının ve işlevselliğinin ülke örnekleri kapsamında incelenerek, özelliklerinin ve uygulamalardaki önemli noktaların ortaya konulması ve bu çerçevede, kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasına hizmet edecek bir ombudsman sisteminin ülkemizde kurulması tartışmalarına ışık tutulması amaçlanmıştır. Bu çerçevede, ombudsman kurumunun ilk ve yaygın uygulama şekli olan parlamento ombudsmanının ele alınmasının ardından, 5 ülke (İsveç, Norveç, Avusturya, Litvanya ve Finlandiya) kapsamında kadın-erkek eşitlik ombudsmanları incelenmiş, çalışma usul ve esasları ile destekleyici kurumsal ve yasal düzenlemeler ortaya konularak; ülkemizdeki gelişmeler ve mevcut durum ile ilişkilendirilmeye çalışılmıştır.

Çalışma neticesinde, kurumun her ülkede, ülke sistemine adapte edilerek uygulandığı, cinsiyet eşitliğine önemli katkılar sunmakla birlikte, kurumun yargısal nitelikte bir yaptırım gücünün olmaması nedeniyle başarısının çeşitli değişkenlere oldukça duyarlı olduğu görülmüş; bununla birlikte ülkemiz koşullarına uygun bir eşitlik ombudunun oluşturulmasının kadın-erkek eşitliğinin fiilen sağlanmasına önemli katkılar sunabileceği sonucuna varılmıştır.

ABSTRACT

Ombudsman which is one of the most important institutions of our era in terms of institutionalization and democratization was firstly emerged in Sweden in 18th century; in parallel with the increase in the number of good practices, Constitutional State conception and democratic developments, have spreaded world-wide and its scope of application have become diversified. Ombudsman which fundamentally have been institutionalized as a new control mechanism other than classical control tools, with admission of adoption and implementation of gender equality policies as the requirement of democracy and human rights; it has started to be organized as semi-judicial control and equality mechanism.

With this study, by examining countries examples of evolution, development and functionality of ombudsman institution which has been institutionalized as both control and equality mechanism, it is aimed to manifest features and significant points in this implementation and in this framework to shed light on discussions concerning establishment of ombudsman system in Turkey, which shall serve for provision of equality of women and men. In this framework, after addressing parliamentary ombudsman, equality of women and men ombudsman has been examined in scope of 5 countries (Sweden, Norway, Austria, Lithuania and Finland) and by addressing the working principles and supportive institutional and legal regulations; developments in Turkey and current situation have been tried to be correlated.

In consequence of the study, it has been seen that the institution is implemented in each country by adapting it to that country's system and besides providing significant contributions to gender equality the success of the institution mostly depends on various variables as it does not have sanction power; also it has been concluded that establishment of equality ombudsman in compliance with the conditions of our country shall provide significant contributions for ensuring equality of women and men virtually.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR	III
ÖZET	IV
ABSTRACT	V
İÇİNDEKİLER	VI
KISALTMALAR	VIII
TABLolar	IX
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	9
1.İNSAN HAKLARI KURUMU VE	
DENETİM MEKANİZMASI OLARAK OMBUD	11
1.1 Klasik Ombud Kurumunun Tanımı	13
1.2 Ombud Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi	15
1.3 Faaliyet Alanı Yapısı	17
1.4 Görevleri	18
1.5 Statüsü, Seçimi ve Görevden Alınması	20
1.6 Parlamento Ombudu Uygulamaları	21
1.6.1 İsveç Parlamento Ombudu	22
1.6.2 Fransa Cumhuriyet Arbulucusu	28
1.7 Avrupa (Birliği) Ombudu	32
1.8 Parlamento Ombuduna İlişkin Değerlendirme	37
İKİNCİ BÖLÜM	41
2. EŞİTLİK KURUMU OLARAK OMBUD	43
2.1 Eşitlik Kavramı ve Kadın-Erkek Eşitliği	43
2.2 Kadın-Erkek Eşitliğinin Kurumsallaşması	
(Ulusal Mekanizmalar)	50
2.2.1 Tanımı ve Gelişme Süreci	50
2.2.2 Ulusal Mekanizmaların Sınıflandırılması	57

2.2.3 Cinsiyet Eşitliği Konusunda Yasal Araçlar ve Ulusal Mekanizmalar.....	59
2.2.4 Ulusal Mekanizmalar: Kazanımlar ve Engeller.....	59
2.3 Kadın-Erkek Eşitliği Ombudu Uygulama Örnekleri.....	61
2.3.1 Avusturya.....	61
2.3.2 Finlandiya.....	70
2.3.3 İsveç.....	82
2.3.4 Litvanya.....	91
2.3.5 Norveç.....	98
2.4 Eşitlik Ombudu Uygulamalarına İlişkin Değerlendirme.....	108
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	113
3. TÜRKİYE'DE EŞİTLİK KURUMU OLARAK OMBUD.....	115
3.1 Türkiye'de Kadın-Erkek Eşitliğine İlişkin Kurumsal Mekanizmalar.....	115
3.2 Türkiye'de Ombud Kurumu.....	122
3.2.1 Türkiye'de Ombud Kurumu Kurulmasına Yönelik Ortaya Çıkan Eleştiriler.....	123
3.2.2 Türkiye'de Ombud Kurumu Kurulmasına Yönelik Çalışmalar.....	125
3.2.3 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Kapsamında Kadın-Erkek Eşitliğine İlişkin Çalışmalar ve Öneriler.....	130
3.3 Türkiye'de Eşitlik Ombudu Oluşturulması Perspektifinde Mevcut Durum.....	133
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	139
KAYNAKÇA.....	149
EKLER.....	171
EK I.....	173
EK II.....	177
EK III.....	191

KISALTMALAR

Kısaltmalar	Açıklaması
AB	Avrupa Birliği
ABGS	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
AK	Avrupa Komisyonu
ASO Brno	Avusturya Bilim ve İrtibat Ofisi Brno
AÜSBF	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
BM	Birleşmiş Milletler
CEDAW	BM Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DAW	Kadının İlerlemesi Bölümü
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
DK	Dilekçe Komisyonu
DO	İsveç Eşitlik Ombudu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
DTM	Dış Ticaret Müsteşarlığı
İHİK	İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu
İHB	İnsan Hakları Başkanlığı
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
KSSGM	Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü
KSGM	Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü
KSK	Kadının Statüsü Komisyonu
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESK	Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSIAD	Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
TZOB	Türkiye Ziraat Odaları Birliği
UNDP	BM Kalkınma Programı

TABLÖLAR

Tablo 1.1: Ombud'un Faaliyet Alanı Yapısı	17
---	----

GİRİŞ

GİRİŞ

Fransız Devrimi ile birlikte Avrupa’da mutlak hükümdarlıkların yıkılmasına bağlı olarak “Polis Devleti”¹ anlayışının zayıflaması ve zamanla yerini “Hukuk Devleti”ne bırakması, devlet etkinliklerinin de hukuk kurallarına bağlı olmasını, yalnız yönetilenler değil aynı zamanda yönetenlerin de hukuk kurallarına uymasını gerekli kılmıştır. Bireyin devlet karşısında korunmasına ve kişinin sahip olduğu hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasına yönelik çabaları beraberinde getiren hukuk devleti anlayışı, bireylerin kötü yönetimden kaynaklanan sorunlarla ilgili özgürce başvurma, sorgulama ve değiştirme haklarına sahip olmalarını gerekli kılmaktadır.

Özellikle ulusal alanda korunması gereken ve ülkelerin sorumluluğunda olan insan haklarının korunmasını teminen, ulusal alanda yeterli yasal çerçeve ile bağımsız ve tarafsız mekanizmaların, demokratik kurumların oluşturulmasının ve güçlendirilmesinin, bireyler için güvencelerin ve başvuru yollarının öngörülmesinin gerekliliği uluslararası ve ulusal düzeylerde genel kabul görmeye başlamıştır. Hukuk devleti anlayışını benimsemiş ülkelerde bu gerekliliğin yerine getirilmesi amacıyla başta yönetimin yargısal denetimi olmak üzere birçok denetim yolları² oluşturulmuştur.

İdarenin denetlenmesinde, denetim yollarından birisi olan ve ilk defa İsveç’te kurulan ombudsman, günümüzde dünya ülkeleri tarafından artan biçimde benimsenmeye ve uygulanmaya başlanmış, hukuk devleti ilkesinin yerleşmesine ve insan haklarının korunmasına katkılarından dolayı demokratik hukuk devletinin önemli araçlarından birisi haline gelmiştir.

Genellikle ülke parlamentoları tarafından seçilen, bağımsız statüde bulunan ve geniş denetim yetkisine sahip, denetim fonksiyonunun ötesinde yasal bir yaptırım gücü bulunmayan fakat vakaları kamuoyuna sunması

1 Kendisini hukukla bağlı saymayan, keyfi yönetmeyi temel politika olarak benimseyen yönetim biçimi. Hukuk devletinin zıddı (Erdoğan, 1999).

2 Kamu yönetimi ve hizmetlerinin hukuka ve ihtiyaçlara uygun şekilde yürütülmesini amaçlayan denetim işlevini kapsamına göre (genel/özel denetim), denetim organının konumuna göre (dış/iç denetim), denetimi yapan organa göre (yasama/kamuoyu/yargı/yönetmelik/ombud denetimi) gibi kategorilere ayırmak mümkündür (Gözübüyük, 2000).

bakımından dolayı bir yaptırım gücüne sahip olan ombudsman, Avrupa Birliği (AB) tarafından da Birlik bünyesinde oluşturulmuştur. Birliğe üye ülkeler ile aday ülkelere oluşturulması talep edilen Kurum, ülkemizde de genel olarak bu vesileyle tanınmıştır.

Temel işlevi yurttaşları, güçlü ve tek taraflı yaptırım uygulama tekeline sahip olan yönetsel organlara karşı, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine yapılacak yasadışı, keyfi ve kötü yönetim işlemlerini denetleyerek korumak olan ombudsman, günümüzde uluslararası, ulusal, eyalet veya yerel idareler düzeyinde yapılandırılmıştır. Ayrıca, ülkelerin ihtiyaçlarına ve/veya özellikle önem verdiği bir konunun güvence altına alınmasını teminen de belirli konularda görevli ombudsmanlar tesis edilmeye başlanmıştır.

1993 yılında Birleşmiş Milletler (BM) Genel Kurulu tarafından kabul edilen Paris Prensipleri ile ulusal insan hakları kurumlarının statüleri, yetkileri ve çalışma usullerine ilişkin ilkeler ortaya konulmuştur. Bu çerçevede, ombudsman son yıllarda dünyanın pek çok ülkesinde insan haklarının korunması amacıyla bir insan hakları kurumu olarak; bu kapsamda da ayrımcılığın önlenmesi ve eşitliğin sağlanması amacıyla oluşturulan bir eşitlik kurumu olarak da kabul görmeye başlamıştır.

Bu çalışma ile, temelde kamu yönetiminin denetlenmesi ve kişilerin idare karşısında korunmasını amaçlayan yargı dışı denetim yollarından birisi olan, ancak günümüzde cinsiyet temelinde ayrımcılığın önlenmesi amacıyla eşitlik kurumlarından birisi olarak faaliyet gösteren ombudsman kurumunun irdelenerek, kadın-erkek eşitliğinin devlet çatısı altında kurumsallaşması kapsamında eşitliğin sağlanmasına hizmet edecek bir ombudsman kurumunun ülkemizde kurulması tartışmalarına ışık tutmak amaçlanmaktadır.

Kuruma tanınan rollerin farklılığı sebebiyle farklı isimlerle tanımlanan ombudsman, ülkemizde genellikle “Kamu Denetçisi”³ olarak adlandırılmaktadır. Ancak, dilimizde genel kabul gören “Kamu Denetçisi” kavramı, kadın-erkek eşitliğinin sağlanması ve ayrımcılığın önlenmesi kapsamında, genellikle özel kişiler arasında ortaya çıkan ayrımcı muamelelere ilişkin vakalarla ilgilenen ve çalışmada incelenecek olan ombudsman

3 Bu kavramı ülkemizde ilk kullanan kişi Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta'dır (Uler, 1990).

kurumunu tam olarak karşılamamaktadır. Kurumun sadece kamu idarelerini denetleme işlevini yerine getirmemesiyle birlikte “ombudsman” sözcüğünde yer alan “man” sözcüğünün kadınlar aleyhine yorumlanması için çalışma genelinde kurumu tanımlamak üzere “ombud” kavramı kullanılacaktır.

Üç bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde, “klasik anlamda ombud” olarak adlandırılabilen, idarenin işlem ve eylemlerine karşı hak ve özgürlük ihlallerini ortadan kaldırma işlevi gören parlamento ombudu ele alınacaktır. Denetim mekanizması olmasının yanında ulusal bir insan hakları kurumu olarak da genel kabul görmeye başlayan ombud kurumu tanımlanmaya, faaliyet alanları, özellikleri ve fonksiyonları ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bölümde son olarak, AB bünyesinde, Birlik kurum ve kuruluşlarının işlemlerine ilişkin Birlik üyesi ülkelerde yaşayan gerçek ve tüzel kişilerin şikayetlerine, iyi yönetim kapsamında çözüm sunmak üzere oluşturulan Avrupa Ombudu incelenecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, eşitlik kavramı ve bu kavram ile gelişim gösteren cinsiyetler arası eşitlik talepleri ele alınarak, kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasını teminen devlet çatısı altında kurumsallaşma süreci genel boyutlarıyla irdelenecektir. Özellikle 1970’li yıllardan itibaren ortaya çıkan yeni cinsiyet eşitliği anlayışı kapsamında, kadın-erkek eşitliğinin sağlanması amacıyla ülkelerde yürürlüğe konulan, eşitlik yasaları olarak adlandırılan yasaların uygulamaya yansıtılması için faaliyet gösteren ve özel kişiler arasında ortaya çıkan vakalarla ilgilenen eşitlik ombudları, ülke örnekleri bağlamında incelenecektir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise ülkemizde kadın-erkek eşitliğinin sağlanması amacıyla faaliyet gösteren kurumsal mekanizmalar ile özellikle 1990’lı yılların sonunda somut olarak oluşturulma çabaları ortaya çıkan ve Anayasa Mahkemesi tarafından Kurum Kanunu iptal edilen “Kamu Denetçiliği Kurumu” tartışılacaktır. Çalışma konusu çerçevesinde ülkemizde ortaya çıkan gelişmeler ile birlikte çalışmanın hazırlandığı süreçte ülkemizin AB adaylığı kapsamında oluşturması gereken ilgili kurumsal yapılar da ele alınacaktır.

Çalışma kapsamında incelenen ülke örneklerinin seçiminde çeşitli kriterler rol oynamıştır. Parlamento ombudunun incelendiği ilk bölümde

uygulama örnekleri, kurumun ortaya çıktığı ve günümüze kadar başarı ile uygulandığı ülke olması sebebiyle İsveç ve idare sistemi ülkemizle benzerlik göstermesi sebebiyle Fransa kapsamında ele alınmıştır.

İkinci bölümde incelenen ülkeler ise, AB üyesi ülkelerden İsveç, Finlandiya, Avusturya ve Litvanya ile AB üyesi olmamakla birlikte, kadın-erkek eşitliği konusunda önemli ilerlemeler kaydetmiş bir ülke olan Norveç'ten oluşmaktadır. Beş ülkenin belirlenmesindeki önemli kriterlerden biri, söz konusu ülkelerde "ombud" ismiyle tanımlanan eşitlik mekanizmalarının varolmasıdır. Günümüzde, başta AB üyesi ülkeler olmak üzere, birçok ülkede faaliyet gösteren ve çok çeşitli isimlerle tanımlanan eşitlik mekanizmaları bulunmaktadır. Söz konusu mekanizmalar incelendiğinde, farklı isimlerle tanımlanmalarına karşın benzer fonksiyonlara sahip oldukları ya da aynı isimle tanımlanmalarına karşın fonksiyonları, yetkileri, statüleri açısından ülkeden ülkeye farklılık gösterdikleri görülmektedir. Bu çerçevede, çalışma konusuna uygunluğu ve kavram kargaşasının engellenmesini teminen bilhassa "ombud" ismiyle tanımlanan eşitlik mekanizmalarının bulunduğu ülkeler ele alınmıştır. Söz konusu kriter yanında, diğer önemli bir unsur ise ülkelerin kendine özgü özellikleridir. Parlamento ombudunun yanı sıra eşitlik ombudunun da ilk defa ortaya çıktığı ve uzun süredir başarıyla uygulandığı İskandinav ülkelerinden Norveç, İsveç ve Finlandiya'nın yanısıra, Kıta Avrupası'nın önemli federal ülkesi Avusturya'nın da federal düzeyde faaliyet gösteren eşitlik ombudu incelenmiştir. Litvanya ise 1993 yılında Rus birlikleri ülkeden çekilinceye kadar dönem dönem Sovyet rejimi altında varlığını sürdürmüş ve bağımsızlığını 1990 yılında yeniden inşa ederek, 2004 yılında AB üyesi olmuş bir ülkedir (Sönmezoğlu, 2005). Bağımsızlığını çok yakın bir geçmişte kazanmış olmasına karşın Litvanya kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasında önemli gelişmeler kaydederek, gerekli yasal ve kurumsal yapılanmalarını kısa sürede oluşturmuştur. Doğu ve Merkez Avrupa ülkeleri arasında kadın-erkek fırsat eşitliğini sağlamak üzere yasal düzenlemeler yapan ve eşitlik mekanizmaları oluşturan ilk devlettir. Dolayısıyla, farklı özellikleri bulunan ülkelerde böyle bir kurumun varolabileceğinin ve başarıyla uygulanabileceğinin ortaya konulmasının, çalışma amacına önemli katkı sunacağı düşünülmüştür.

Literatür taraması yöntemi ile hazırlanan bu çalışmada, ihtiyaçlar çerçevesinde sözlü ve yazılı görüşmeler de gerçekleştirilmiştir. Eşitlik Ombudu'na ilişkin örnek ülke uygulamalarının araştırılmasında İngilizce bilgiye ve uygulamada aksayan yönlele ulaşmada çeşitli sıkıntılar yaşanmıştır. Bu nedenle, ilgili ülkelerin Ankara Büyükelçilikleri ve eşitlik ombudları ile mail, telefon, faks yoluyla iletişime geçilmiş, konuya ilişkin bilgi veya yetkililerle görüşme talep edilmiştir. Ancak, beş ülkeden yalnızca Finlandiya ve Norveç temsilcilerinden yazılı bilgi temin edilebilmiştir. Ayrıca, çalışmanın üçüncü bölümünün hazırlanması kapsamında, Av. Sema Kendirci ile sözlü görüşme yapılmış, 2000'li yılların başlarında, ülkemizde eşitlik ombudunun oluşturulması tartışmalarına ve genel olarak ülkemizde Eşitlik Ombudu'nun oluşturulmasına ilişkin görüşleri alınmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. İNSAN HAKLARI KURUMU VE DENETİM MEKANİZMASI OLARAK OMBUD

Fransız Devrimi ile birlikte gündeme gelen hukuk devleti anlayışı, yurttaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunmasını ve güvence altına alınmasını; Devletin de eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarıyla bağlı kalmasını gerekli kılmaktadır.

Günümüzde kararlarının bağlayıcı nitelikte olması gibi nedenlerden ötürü yargısal yollarla uyuşmazlıkların çözülmesi genel kabul gören, yaygın bir uygulamadır. Bununla birlikte, son yıllarda uyuşmazlıkların çözüm yollarında yargı denetimi dışında alternatif yeni yöntemlerde geliştirilmeye başlanmıştır.

Bu çerçevede, yargısal faaliyet yürütmemekle birlikte, insan hakları ihlallerinin ortaya çıkarılması ve mağduriyetin giderilmesi noktasında işlev üstlenebilen, insan hakları ulusal kurumları olarak da ifade edilen kurumlar geliştirilen yeni yapılanmalardandır. Dünyada birbirinden farklı idari ve hukuki gelenekler söz konusu olması nedeniyle insan hakları ulusal kurumlarıyla ilgili tek bir standart ve yapı ortaya koymak mümkün olmamakla birlikte, “ulusal insan hakları kurumları”nı genel olarak; hükümetler tarafından insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla oluşturulan bağımsız ve sürekli kurumlar olarak tanımlamak mümkündür (Karan, 2009).

BM tarafından 1970’li yıllarda başlayan çalışmalar sonucunda, 1993 yılında BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen, kısaca “Paris Prensipleri” olarak anılan “Ulusal Kurumların Statüsü ile İlgili İlkeler” ile ulusal insan hakları kurumlarının statüleri, sahip olması gereken standartlar ve ulusal kurumlarla ilgili tanım netleştirilmeye çalışılmıştır⁴.

Söz konusu Prensipler kapsamında, ulusal insan hakları kurumu, insan hakları konusunda belirli görevleri yerine getirmek üzere anayasa veya yasalar tarafından tanımlanmış bir yapı olarak ifade edilmekte, insan hakları komisyonlarına, kadınların ve göçmenlerin eşit fırsatlara ulaşmasını sağlamaya yönelik çalışmalar yapacak ombud kurumlarına ve özel kuruluşlara değinilmektedir (Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü [KSGM], 2008 a).

4 Ayrıntılı bilgi için bakınız: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/24/PDF/N9411624.pdf?OpenElement>

Paris Prensipleri'nde özet olarak, ülkelerde oluşturulacak kurumların anayasal yada yasal bir çerçeveye bağımsızlığının sağlanması, geniş yetkiye, yeterli kaynaklara ve özerkliğe sahip olmaları ve çoğulculuğu da içeren bir yapıda kurulmaları gerektiği belirtilmektedir (KSGM, 2008 a).

Bu çerçevede, ulusal insan hakları kurumlarının yasal temelleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, anayasa veya yasalar tarafından düzenlenmekte, uygulamada "hukuki" ya da "yasa koyucu" nitelikte olmayıp, "idari" özellikler göstermektedirler. Kimi ulusal insan hakları kurumları belli düzeyde yürütme organına bağlı olarak faaliyet yürütse de kurum personelinin belirlenmesi, mali kaynakları, işleyiş şekli, karar alma mekanizmaları gibi çeşitli noktalarda tarafsızlığının sağlanması mümkün olabilmektedir. Kurumlar amaçlarını ise bireyler veya gruplar tarafından iletilen şikayetlerin değerlendirilmesi ve çözülmesi ile görüş veya tavsiye sunma yoluyla gerçekleştirmektedirler (Karan, 2009).

Yukarıda belirtilen özellikler kapsamında, BM tarafından yapılan sınıflandırmaya göre, geleneksel olarak, ulusal insan hakları kurumu terimi iki tür kurumu karşılamaktadır. Bunlardan ilki, İskandinav ülkelerinde ortaya çıkan, görevi yurttaşları kamu idaresinin kötü yönetim uygulamalarına karşı korumak olan "Ombud"; diğeri ise uluslararası insan hakları standartlarının ulusal düzeyde uygulanmasıyla ilgilenen "İnsan Hakları Komisyonları" dır.

İki kurumun ortak özellikleri (şikayet alma ve inceleme, bağlayıcı karar alamama gibi) bulunmakla birlikte, genellikle kamu idaresinin eylem ve işlemlerinin hakkaniyete ve hukuka uygun olmasını sağlamak üzere faaliyet gösteren ombud kurumu, genel olarak insan hakları ihlalleriyle ilgilenen komisyonlardan farklılaşmaktadır. Bu çerçevede de konuyla ilgili kimi kaynaklarda, ombudun genel olarak insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılmasına bakmadığı, önleyici rolünden ziyade daha çok arabulucu rolünün bulunduğu ve sivil toplumla gerekli işbirliğini sağlama konusunda yetersiz kaldığı gibi hususlardan dolayı ulusal insan hakları kurumları olarak komisyonların incelendiği görülmektedir⁵.

Ancak, Paris İlkeleri, insan haklarının korunması, ayrımcılığın engellenmesi, dezavantajlı grupların eşit fırsatlardan faydalanmaları gibi

5 Bkz: Gauthier de Beco, Avrupa'da Ulusal İnsan Hakları Kurumları (2007).

alanlarda, dünyanın birçok ülkesinde eşitlik kurumu olarak faaliyet yürüten ombudu da kapsamaktadır. Ayrıca, Uluslararası Koordinasyon Komitesi⁶nde yer alan ulusal insan hakları kurumları incelendiğinde⁷ ve söz konusu Komite tarafından, Paris Prensipleri'ne uygunluk çerçevesinde A akreditasyon derecesi⁸ verilen kurumlar arasında birçok ülkenin parlamento ombudlarının da yer aldığı görülmektedir. Bununla birlikte, çalışma kapsamında da ele alınacağı üzere günümüzde ombud çok çeşitli konularda uzmanlaşmıştır ve insan haklarının korunmasıyla ilgili işlevlerde bulunmaktadır.

1.1 Klasik Ombud Kurumunun Tanımı

18. yüzyılda ilk kez İsveç'te ortaya çıkan ve İsveç dilinde temsilci, sözcü, koruyucu, görevli anlamlarına gelen "Ombud" kelimesi, kurum olarak ise parlamento tarafından, parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kişi ya da kişileri simgelemektedir (Akın, 1998:520-521).

Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren birçok ülkede uygulama alanı bulan ombud, her ülkenin kendi yasal ve anayasal düzenlemelerine göre sisteme adapte edilmiş ve bu kuruma tanınan rollere göre farklı adlandırılmıştır. Örneğin, Fransa'da Arabulucu, İngiltere'de Parlamento Komiseri, İsrail'de Devlet Denetçisi, Avusturya'da Halkın Avukatı, Portekiz'de Adaletin Muhafızı, Kanada'da Yurttaş Koruyucusu gibi değişik isimlerle kabul görmüştür.

İsveçli yazar Bochet (1967) tarafından "tek insan'da Yüksek Mahkeme" diye tanımlanan ombud, dünyadaki uygulamaların ortak özelliklerinden yola çıkarak Uluslararası Barolar Birliği tarafından, "Anayasaya göre veya yasama organının veya parlamentonun aldığı bir karar uyarınca oluşturulan, yasama organına karşı sorumlu olan, hükümet birimleri, memurları ve çalışanları hakkında şikayetleri alan, şikayetler üzerine

6 Uluslararası Ulusal Kurumlar Koordinasyon Komitesi (Uluslararası Koordinasyon Komitesi olarak da bilinir), farklı ulusal kurumlar tarafından 1993 yılında kurulmuştur. Afrika, Avrupa, Amerika ve Asya-Pasifik olmak üzere dört bölgesel gruptan oluşmaktadır. 1998 yılında ulusal kurumlara resmi bir sıfat getirme anlayışı içerisinde Akreditasyon Alt Komitesi'ni kurmuştur (Beco, 2007).

7 Dünya çapında faaliyetlerini sürdüren insan hakları ulusal kurumlarının tam listesi için bkz: "Chart of National Institutions", http://www.nhri.net/2009/Chart_of_the_Status_of_NIs_January_2010.pdf

8 A Derecesi: Paris İlkelerinin her biriyle tam uyumlu; B Derecesi: Paris İlkelerinin her biriyle kısmi uyumlu ve C derecesi: Uyum yok (Eşsiz, 2009).

veya kendi isteği doğrultusunda harekete geçen ve araştırma yapan, aksaklıkları gidermek için izlenecek yollar hakkında tavsiyelerde bulunma ve rapor hazırlama yetkisine sahip bulunan, üst düzey devlet memuru” olarak tanımlanmaktadır (Temizel, 1997).

Ataman’ın statü ve yetkilerine ağırlık vererek yaptığı tanıma göre ise ombud;

“Prensip itibariyle yasama organı tarafından atanan ancak, hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan, idarenin mağdur ettiği kişilerin hiçbir şekilde bağlı olmaksızın yaptıkları şikayetler üzerine harekete geçen, geniş bir inceleme, soruşturma, araştırma denetim yetkileri ile donatılmış olan; idarenin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai nitelik taşımayan önerilerde bulunmak, kamu hizmetlerinin hakkaniyete uygun ve daha iyi görülmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden bir kurumdur” (Ataman, 1993:218).

Özü itibariyle vatandaşların şikayetçi olduğu çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının idari faaliyetlerini denetleyen bir otoriteyi temsil eden ve “Hukukla Sınırlandırılmış Devlet” tezinin somut bir uygulaması olarak görülen ombud;

“yönetimin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaları yanlış yorumlama sonucu amacından saptıran uygulamalarını hukuk devleti adına filtre eden, ıslah eden; öte yandan yurttaşların yersiz yakınmaları sonucu zayıflamış olan hukuka inancı ve saygıyı pekiştiren, geçerli uygulamaları güçlendiren bağımsız bir kamu idaresi”

olarak değerlendirilebilir (Akıncı, 1999).

Ombud kelimesinin karşılığı olarak dilimizde ise yüksek yönetim denetçisi, kamu denetçisi, arabulucu, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu gibi tanımlamalar kullanılmaktadır (Erdoğan, 2006).

Faaliyet alanı ve yetkileri ülkeden ülkeye değişiklik gösteren ombud kurumunun varlığından söz edebilmek için asgari bazı koşulların bulunması gerekmektedir. Bunlar;

- Ombud kurumu özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla ilgili değil, sadece idarenin eylem, işlem ve davranışları ile ilgili araştırma ve incelemelerde bulunmaktadır,
- Uygulandığı birçok ülkede parlamento tarafından seçilen ombud bu kuruma karşı sorumlu olmakla birlikte, faaliyetlerinde parlamentodan ve en önemlisi yürütmeden ve idareden bağımsız bir kurumdur,
- Mahkemeler gibi icrai kararlar alamaz, ombud kararları bağlayıcı değildir (Erhürman, 1998:88-89).

Bu koşullardan hareketle ombud; idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerinde denetimi yapmaya, hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması/kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan bağımsız bir devlet organıdır (Erhürman, 1998:89).

Genellikle parlamento tarafından seçilen, bağımsız statüde bulunan ve geniş denetim yetkisine sahip olan ombud kurumu, günümüzde demokrasi ve insan hakları kavramları temelinde toplumsal hayatın hemen hemen her alanını ilgilendiren değişik alanlarda (çocuk ombudu, fırsat eşitliği ombudu, tüketici ombudu, basın ombudu, etnik ayrımcılığa karşı ombud gibi) da oluşturulmuştur.

1.2 Ombud Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Kimi tarihçiler tarafından, 18. yüzyılda İsveç'te ortaya çıkan ombud kurumu ile Çin'deki Han Hanedanlığı'nda (M.Ö.206-M.S.220) varolan Yuan Control Kurumu, Roma'daki Halk Tribünleri ve 17. Yüzyıl Amerikan Kolonilerindeki Censors kurumları arasında benzerlik kurulmuş; bazı yazarlar ise kurumun temellerini İkinci Halife Hz. Ömer döneminde kurulan ve bütün vatandaşların başvurarak şikayetlerini bildirdiği idari denetim kurumu olan Muhtesip kurumunda aramışlardır (Avşar, 1999).

Söz konusu kurumlarla benzerlikler taşımakla birlikte, tarihte bilinen ilk Ombud, 1709 yılında Rusya'ya yenilen ve bunun üzerine Osmanlı Devleti'ne sığınan İsveç Kralı XII. Karl (Demirbaş Şarl) tarafından, kendi

yokluğu sırasında halkına kötü davranılmasını önlemek amacıyla atanmıştır. Bu ombud kralın temsilcisi olarak, herhangi bir otoritesi bulunmaksızın kamu düzenini sağlamakla, ihmal ve itaatsizlikleri araştırmakla yetkili kılınmıştır (Erdoğan, 2006).

Kral adına vatandaşın dilek ve şikayetlerini dinleyerek, bunların bir kısmını ilgili yerlerle ilişki kurarak düzenleyen, kamu hizmetinin daha etkili ve adil bir şekilde yerine getirilmesini teminen öneriler hazırlayan bu görevlinin, Kralın ülkesine dönmelerinden sonra ona sunduğu başarılı raporun ardından geçici olan görevi sürekli hale getirilmiştir. 1809 yılında ise yürürlüğe giren Anayasa ile “Justiteombudsman” unvanı verilen Kurum, anayasal kurum haline getirilmiştir (Baylan, 1978:7).

Ataman; Osmanlı Devleti’nde yaklaşık dört yıl kalan İsveç Kralı’nın, bu dönemde Osmanlı devlet ve toplum hayatını inceleme fırsatı bulduğunu ve Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, Şeyhülislam, Kadı, Kazasker, Muhtesip gibi kurul ve görevlilerin kamu görevlileri hakkındaki şikayetleri padişah adına inceleyip, hızlı bir şekilde karar verdiklerini, resmi görevlilerin hatalı veya kasıtlı uygulamalarına karşı halkı koruduklarını, ortaya çıkan zararların telafisi için çalıştıklarını gördüğünü ve Kral’ın Osmanlı Devleti’ndeki bu uygulamalardan esinlendiğini belirtmektedir (Ataman, 1997:780). Ayrıca, Paris Yerel Yönetimler Ombudu’nun yıllık raporunda da bu görüş yinelenmiştir (Akın, 1998:519).

İlk şekliyle Högste Ombudsmannen ismi ile kurulan İsveç Ombudu, 1766 yılından itibaren Meclis (Riksdag) tarafından atanan ve meclis adına hareket eden Justiteombudsman (JO) olarak ihdas edilmiştir. 1809 yılı itibarıyla anayasallaşan kurum, sonraki yıllarda geliştirilmeye devam edilmiş ve İsveç Hukuk düzeninin temel kurumlarından biri haline gelmiştir (Yustemur, 2005). Söz konusu Kurumun Meclis tarafından belirlenmeye başlamasıyla birlikte, bir taraftan da Meclis’in konumunun Kral karşısında güçlendirildiğini de belirtmek mümkündür.

Yüzyılı aşkın bir süre sadece İsveç’te uygulama alanı bulan bu kurum, İsveç dışında ilk defa 1919 yılında Finlandiya tarafından uygulamaya geçirilmiş, ilerleyen yıllarda da İskandinav ülkelerinin ardından tüm dünyaya hızla yayılmıştır.

Ombud kurumunun İsveç dışındaki diğer ülkelerde yaklaşık 150 yıllık bir gecikmeyle uygulamaya konulmasının nedenini Altuğ, bu kurumun 1954'e kadar İsveç'te sadece İsveççe yayınlarla tanınmış olması, Danimarka'da ise ombud kurumu oluşturulurken bol İngilizce malzeme kullanılması olarak açıklamaktadır (Altuğ, 2002).

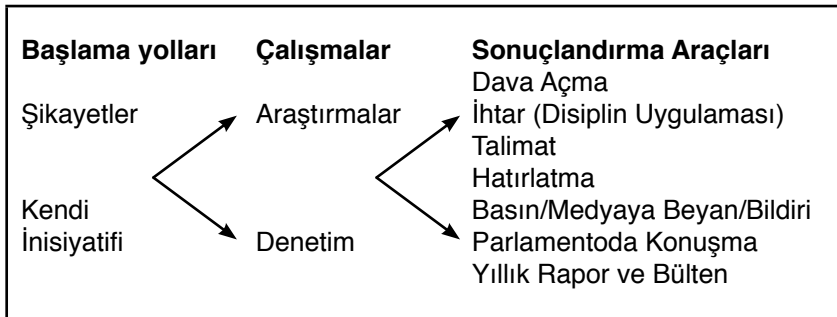
Kurum sadece ülkeler tarafından benimsenmemiş, 1971'de Adis Abeba'da toplanan "Afrika Hukukçular Konferansı" ve Viyana'da toplanan "İnsan Hakları Üzerine Avrupa Parlamentosu Konferansı" gibi uluslararası platformlarda da önerilerdeki yerini almıştır. Ayrıca, Avrupa Konseyi (AK) İstisari Asamblesi de 1975 yılında kabul ettiği 457 sayılı Tavsiye Kararında üye devletlerin ombud kurumu kurmasını teşvik etmiştir. Son olarak, 1992 yılında Maastricht'te imzalanan AB Antlaşması ile de bir Avrupa Ombudu yaratılmıştır (Akın, 1998:520).

Günümüzde ombud uluslararası düzeyde, ulusal düzeyde ve yerel yönetimler düzeyinde faaliyette bulunmakla birlikte, askeri, kadın-erkek eşitliği, çocuk, tüketici ombudu gibi ihtisas; bankacılık, sigortacılık ombudu gibi ticari ve aile, üniversite ombudu gibi buldukları yerlere göre adlandırılan ombudlara da rastlanmaktadır (Temizel,1997).

1.3 Faaliyet Alanı Yapısı

Genel olarak üç aşamadan oluşan faaliyet alanı haritası, ombudun iş organizasyonu yapısını göstermektedir. Söz konusu üç aşama, işin başlangıcı (başlama yolları), işle ilgili çalışma kategorileri ve işi sonuçlandırma araçlarıdır (Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği [TÜSİAD], 1997).

Tablo 1.1: Ombud'un Faaliyet Alanı Yapısı (TÜSİAD, 1997)



Tablo 1.1’den görüleceği gibi, ombudun işe başlama yolları, genellikle bireylerden gelen şikayetler veya bir toplumsal olgudan yola çıkarak kendi inisiyatifi ile başlattığı çalışmalardır (TÜSİAD,1997).

Ombuda vakalar genellikle şikayet yolu ile ulaşır ve genel olarak ombuda şikayette bulunabilmek için diğer tüm yönetsel yolların tüketilmiş olması aranmaktadır.

Ombud kurumunun işle ilgili çalışma kategorileri ise, farklı yöntemler kullanılmakla birlikte, araştırma ve denetim olarak iki ana kategoriden oluşmaktadır. Ombud çalışmalarını yürütürken talep ettiği her türlü dokümanın ve bilginin kendisine verilmesi gerekmektedir (TÜSİAD, 1997).

İşi sonuçlandırma araçları ise, ombud kurumunun etkililiğini ortaya çıkarmakta ve ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bunlar, dava açma, ihtar (disiplin uygulaması), talimat, hatırlatma, basın/medyaya beyan/bildirisi verme, parlamentoda konuşma, yıllık rapor ve bülten hazırlama gibi başlıklar altında kategorize edilebilmektedir (TÜSİAD,1997). Ancak, kamuoyu oluşturması açısından medya/basına bilgi verme ve parlamentoyu bilgilendirme araçları ombudun etkili olmasındaki en önemli araçlardır.

Sezen’de, ombudun belli aralıklarla dönemsel raporlar hazırlanmasından ve bunları gerek kendisini atayan makama (genellikle ombud kurumunun iyi işlediği İskandinav ülkeleri başta olmak üzere ülke uygulamalarında parlamento ombudları Parlamentolar tarafından seçilmektedir) gerekse kamuoyunun bilgisine sunmasından yola çıkarak ombudun elindeki en önemli sonuçlandırma araçlarının “ikna”, “eleştiri” ve “kamuoyuna açıklama” olduğunu ifade etmektedir (Sezen, 2001).

1.4 Görevleri

Parlamento ombudunun görev alanını genellikle kamu yönetimi oluşturmaktadır. Görev alanı kapsamında ombud, kamu otoriteleri ile bireyler arasında ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmekte, bireylerin kamu yönetiminden duydukları rahatsızlıklarla ilgili şikayetlerini kabul edip, incelemekte ve sorunların hem kamu yönetiminin hem de bireylerin kabul edecekleri çerçevede, hakkaniyet ölçüleri içerisinde çözülmesi uğraşını vermektedir. Kamu yönetiminde hiçbir vatandaşa yanlış veya adaletsiz davranılmaması ombudun esas görevleri arasındadır (Avşar, 1999).

Ombud, uyarıldığı ülkelerde farklılıklar göstermekle birlikte, yasal olarak verilen yetki alanı içerisinde devlet, yerel yönetimler, bağımsız kamu yönetimi ve müesseselerinin tamamını veya yasa da özel olarak belirtilen kurum veya hizmet alanlarını denetlemekle görevlidir.

Son yüzyılda tüm dünyaya hızla yayılan ombudun asli görevi denetim olmakla birlikte, kurumun görev alanı uygulandığı her ülkenin siyasal, yönetsel ve toplumsal yapısına göre değişiklik göstermektedir.

İlk ortaya çıktığı ülke olan İsveç'te insan hak ve özgürlüklerini korumak olarak belirlenmiş olan ombudun görevi, İngiltere'de vatandaşların kötü yönetime karşı korunması, Fransa'da vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ile yönetsel işlemlerde hakkaniyetin sağlanması olarak ortaya konmuştur (Temizel, 1997).

Ombuda yurttaşların hak ve özgürlüklerinin korunması görevi verilen ülkeler genellikle İskandinav ülkeleridir. Bu ülkelerde hak ve özgürlükler anayasal teminat altına alınmış olup, ombud daha çok özgürlüklerin özü ve kullanılış biçimleriyle ilgilenmektedir. Bu çerçevede, yönetsel işlemler nitelik ve nicelik bakımından ombud denetimine tabi olduğu kadar, eşitlik ilkesi açısından da denetlenmektedir (Altuğ, 2002).

Dolayısıyla, hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla yapılan ombud denetimi, kötü yönetim nedeniyle şikayette bulunan bireylerin şikayetlerinden daha geniş bir çerçevede ele alınmakta; sadece haksızlığın ortadan kaldırılması amacıyla değil, aynı zamanda yapılan haksızlıkların nedenleri ve nasıl iyileştirileceğini bulmak için de çalışılarak yönetime önerilerde bulunmaktadır. Böylece yönetimin iyileştirilmesi fonksiyonu da ombud tarafından ifa edilmektedir (Avşar, 1999).

Ombudun görev alanının kötü yönetimin önlenmesi olarak belirlendiği ülkelerden en dikkat çeken İngiltere'dir. Kötü yönetim kavramının tam bir tanımı yapılamamakla birlikte, önyargılı, tarafı davranmak, ihmal, liyakatsizlik, ehliyetsizlik, kötü muamele, bilgisizlik, keyfi, yersiz tutum, kötü niyet, namussuzluk (rüşvet, zimmet, irtikap, ihtilas) gibi unsurlar kötü yönetim olarak kabul edilmektedir (Avşar, 1999).

Kötü yönetimin önlenmesi görevini üstlenen ombudlar, yönetsel işlemlerin niteliği, kalitesi ve akılcılığından çok, işlemlerin hangi tavır içinde uygulandığı ya da uygulanmadığı ile ilgilenmektedirler (Akin, 1998:527).

Dolayısıyla, kötü yönetim alınan bir kararın uygulanması sırasında ortaya çıkmakta olup; hizmet aksaklıkları ile beraber kötü yönetim söz konusu olduğunda daha önce alınan kararın içeriği, biçimi, ussallığı kötü yönetim çerçevesinde irdelenmemektedir. Kararın uygulanması kötü yönetime neden oluyorsa, bu yönetimin yeniden gözden geçirilmesi şeklinde değil de, kötü yönetime neden olmayacak yeni kararların oluşturulması şeklinde olmaktadır (Avşar, 1999).

Ombud kurumuna yurttaş yönetim ilişkilerinin iyileştirilmesi işlevi yönetim hukukunun ve yönetsel yargının beşiği kabul edilen Fransa'da uygulanmaktadır. Fransa'da yurttaşların haklarının korunması yargıya bırakılmış olup; yönetim ile yurttaş arasındaki çözülemeyen sorunlara yönelik önerilerde bulunarak hakkaniyeti sağlamak ve kamu birimlerinin hatalı işleyişlerine tanıklık etme işlevi ombud kurumuna yüklenilmektedir (Altuğ, 2002).

Buradaki hakkaniyet kavramı ise adalet kavramı ile yakın anlam taşımaktadır. Bu çerçevede, Fransız Ombudu yasa ve kurallara uygun olan ancak hakkaniyetli olmayan, doğruluğu kamu vicdanınca onaylanmayan yönetsel işlemler üzerinde çalışmaktadır (Altuğ, 2002).

1.5 Statüsü, Seçimi ve Görevden Alınması

Kurumun statüsü bakımından en temel özelliği bağımsız olmasıdır. Bu bağımsızlık hem kendini seçen organa hem de yürütmeye karşı geçerlidir.

Genellikle parlamento ombudları, parlamentolar tarafından seçilmekte ya da atanmaktadır. Ombud, parlamentoyu temsil eder ve onun adına denetim yapar. Ombudun Parlamento tarafından atanması ve onun adına denetim yapması, ombuda meşruiyet sağlayan, yürütme organının faaliyetlerinin denetlenmesine imkan sağlayan önemli bir unsurdur. Bununla birlikte; ombud görevini hem parlamentoya hem de yürütmeye karşı bağımsız olarak yerine getirmektedir. Hiçbir makam ya da yetkili merci ombuda faaliyetlerine ilişkin emir veya direktif veremez.

Ombudun parlamento tarafından seçilmesindeki amaç, yürütme organının bu kurum üzerinde etkisinin olmamasını sağlamaktır. Erhürman'ın da belirttiği gibi yasama organı, yönetim veya ikisinden herhangi birinin

etkisi altında seçilen ombudun, bunlardan bağımsız olabileceğini iddia etmek son derece güçtür (Erhürman, 1998; 91).

Zaten yönetilenlerin haklarını yönetenler karşısında koruyup kollamak amacıyla oluşturulan bir kurumun bağımsız olması, kurumun oluşturulma gayelerine ulaşılması için olmazsa olmaz koşullardan birisidir.

Eğer ombudun atanması veya seçilmesi parlamento dışında hükümet ya da başka bir organ tarafından yapılıyorsa, görevden alınmalarının mutlaka parlamentoya bırakılması, yönetimin ve iktidarın etkilerinden korunmasını ve bağımsızlığını temin etmektedir (Temizel, 1997).

Ombud genellikle anayasal bir düzenleme veya pozisyonlarının ve fonksiyonlarının belirlendiği ayrı bir kanun ile kurulmaktadır. Ombud olarak seçilecek kişilerde aranan özelliklerden en önemlileri politik olarak tarafsız ve yüksek standartlara sahip bireyler olmasıdır. Böylece, ombudun faaliyetlerini hiçbir etki altında kalmadan bağımsız olarak yürütmesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Ombud seçilen kişinin, faaliyetlerini yürütürken yasama dokunulmazlığına benzer dokunulmazlığı vardır.

Ombudun bağımsızlığını etkileyen bir diğer unsur ise görev süresine ilişkindir. Yine uygulamalarda farklılıklar olmakla birlikte ombud, 4 ile 7 yıl arasında değişen sürelerde görev yapmaktadır. İskandinav ülkelerinde genellikle yeniden seçilmesi mümkün olan ombud, Fransa gibi bazı ülkelerde ise ikinci kez görevlendirilmemektedir.

Dolayısıyla, ombud bağımsızlığını anayasal ve yasal metinlerden, seçilme biçimlerinden, dokunulmazlıklarından, başka bir görevle uğraşmamasından, atama şekillerinden, atama sürelerinden, süre sonunda atamanın yenilenebilmesi veya yenilenememesinden, çalışmaları üzerinde bir dış denetim olmamasından ve mali imkanlardan almaktadır (Avşar, 1999).

1.6 Parlamento Ombudu Uygulamaları

Parlamento ombudu hakkında bahsedilen hususları uygulama örnekleri çerçevesinden ele almak, konunun daha net olarak anlaşılmasını sağlama yardımı olacaktır.

Bu bölümde ülke uygulamaları, ombudun ilk uygulandığı örnek ülke olması nedeniyle İsveç ve ülkemizin de uygulamakta olduğu idari yargı

sisteminin beşiği olması nedeniyle Fransa kapsamında ele alınacak ve söz konusu ülke modelleri arasındaki ortak ve farklı yönlerin kolay değerlendirilebilmesi açısından belirli başlıklar altında incelenecektir.

1.6.1 İsveç Parlamento Ombudu

Yönetmelik yapısı Kıt'a Avrupası'ndan bazı bakımlardan farklılık gösteren İsveç'te, birçok ülkede olduğundan farklı olarak bir bakanlık sistemi bulunmamaktadır. Dışişleri Bakanlığı haricinde bakanlıklardan hiç biri idare üniteleri değildir. Kamu kurumları yönetmelik işlevlerini sorumlu oldukları bakanlıktan bağımsız olarak yerine getirirler (Akıncı, 1999).

Dolayısıyla, görevleri idare değil, planlama olan bakanlar, hükümetin sunacağı kanun tasarılarını, bütçe tekliflerini hazırlamaktadırlar. Parla-mentonun yetki verdiği hallerde ise yönetmelik çıkarmakta olup, idareci-lere direktif vermekle beraber emir verememektedirler (Altuğ, 2002).

Yargı organınıninkine benzer bir bağımsızlığa sahip özerk kamu birimleri, Parla-mentonun (Riksdag) onayladığı yasaların uygulanması çerçeve-sinde, yürütme görevi ile özel ve tüzel kişilerin hak ve sorumluluklarına ilişkin iş ve işlevleri yerine getirmektedirler. Kamu yönetiminde yer alan tüm birimler ve görevliler her türlü işlemin yasalara uygun ve doğru ol-masını sağlama yükümlülüğü altındadırlar (Eklund, 2000:478).

Söz konusu yapı içerisinde Parlamento (Riksdag), hükümeti ve idare mekanizmasının anayasa denetimini, Anayasa Komitesi, Ombud ve de-netmenler aracılığıyla yapmaktadır (Akıncı, 1999).

Bu çerçevede, İsveç Parlamento Ombudu uygulamasını belirli başlıklar altında incelersek;

Yasal Dayanağı

1713 yılında ilk defa İsveç'te kurulan ombud, uygulanmaya başlandığı bu tarihten itibaren ortaya çıkan ihtiyaçlar çerçevesinde sürekli değişim yaşamıştır.

Bu çerçevede, 1766 yılında ombudu atama yetkisi Kral'dan, Parla-mentoya (Riksdag) geçmiş ve Parlamento adına hareket eden Parla-mento Ombudu (Justitieombudsmannen) kurulmuştur. 1809 yılında

Anayasa'da ombud kurumuna yer verilerek, Kurum anayasal statü kazanmıştır. Böylece, ülkede demokrasinin geliştirilmesi ve ombudun yasa organı adına yürütme organını ve ona bağlı çalışan tüm kamu kuruluşlarını gözetimi altında tutacağı kuralı benimsenmiştir. Sonraki yıllarda yapılan tüm anayasa değişikliklerinde de ombudun anayasal statüsü korunarak geliştirilmiştir (Avşar, 1999).

İsveç Parlamento Ombudu'nun görev alanı ile ilgili düzenlemeler Parlamento Yasası ve Ombud Yasası ile yapılmıştır.

Dolayısıyla, hem anayasal statüye sahip olması, hem de görev alanını belirleyen yasal düzenlemelerin bulunması nedeniyle İsveç Ombudu'nun, kuruluş amacını yerine getirmek için kurumda bulunması gereken en önemli özelliklerden birisi olan meşruiyetinin ve bağımsızlığının garanti altına alınmasındaki önemli araçlara sahip olduğunu söylemek mümkündür.

Seçimi, Görev Süresi, Görevin Sona Ermesi ve Vasıfları

1915 yılına kadar bir, 1915-1968 yılları arasında biri askeri, diğeri sivil işlerden sorumlu olmak üzere iki, 1972-1976 yılları arasında üç adet olan ombud sayısı, 1976 yılında dört olmuştur.

Parti gruplarından seçilen üyelerden oluşan bir kurul tarafından belirlenen adaylar arasından, Parlamento (Riksdag) tarafından yapılan gizli oylamada, oybirliği ile, 4 yıllık süre için seçilmekte olan ombudların tekrar seçilmesi mümkündür. Ombud'un görevi kendi isteği ile veya dönem sonunda tekrar seçilmemesi nedeniyle sona ermektedir. Olağan sona ermeler dışında, Ombuda olan Parlamento güveninin kaybedilmesi durumunda, Ombud'un yıllık raporlarını inceleyen Komitenin isteği üzerine sadece Parlamento tarafından görevinden alınması mümkündür (Avşar, 1999).

Ombud seçilebilmek için her vatandaş aday gösterilebilmektedir, herhangi özel vasıflara sahip olmak gerekmemekle birlikte, son yüzyılda görev yapan ombudlar politika dışından, yargı veya devlet idaresinde üst düzey görevlerde bulunmuş kişilerden seçilmiştir (TÜSİAD, 1997).

Seçilen Parlamento ombudlarından biri Baş Ombud olarak belirlenmekte olup; her ombud çalışmalarında sadece Parlamento (Riksdag)'ya

karşı sorumludur. Baş Ombudun diğer ombudların çalışmalarını değerlendirme ve inceleme yetkisi yoktur, Baş Ombudun varlık nedeni idari boşluğun yaşanmaması ve iş koordinasyonunun sağlanmasıdır (Erdoğan, 2006).

Parlamento adına inceleme ve denetlemelerini yapan ombudlar, kendisini seçen Parlamento karşısında da söz konusu yasalar çerçevesinde tam bir bağımsızlık içinde görev yapmakta, kendi prosedürlerini belirlemekte, denetleyecekleri kurum ve kuruluşları, incelemeleri gereken konuları ve daha derin bir araştırma yapılmasını gerektiren şikayetleri saptamaktadırlar.

Denetim Alanı

İsveç Parlamento Ombudu'nun denetim alanının, dünya genelindeki uygulama örneklerine baktığımızda oldukça geniş olduğunu söylemek mümkündür. Adliye ve idari mahkemeler ile silahlı kuvvetler de dahil olmak üzere bütün devlet ve yerel yönetim birimleri ombud denetimi altındadırlar.

Yerel yönetimlerde Parlamento Ombudu'nun denetim yetkisi, 1957 yılında Anayasa'ya eklenen hükümlerle düzenlenmiştir. Bu çerçevede, yerel özerklik güvencesine dokunulmaksızın, yerel yönetim çalışanlarının bireylerle ilgili olarak yapmış oldukları işlemler hakkında ve yerel yönetim düzeyindeki başvuru yollarının tüketilmiş olması halinde ombud denetimi mümkündür (Yustemur, 2005).

Geniş bir takdir yetkisine sahip bulunan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işlem ve eylemleri ombud tarafından hukuka uygunluk ve yerindelik açısından denetlenmekte olup, gerektiği durumda haklarında disiplin soruşturması açılmasının da istenmesi mümkündür (Akıncı, 1999).

Yargı görevlileri ise adalet hizmetlerini yerine getirirken görevi ihmal, kötüye kullanma, davaları geciktirme, anayasal güvence altına alınmış olan savunma hakkının bireye tanınmaması, davada taraf tutma gibi eylem ve işlemlerinden dolayı ombud tarafından denetlenebilmektedir. Ancak, bu durum İsveç mahkemelerinin bağımsız olmadığı anlamına gelmemektedir. Çünkü, anayasal hükümler gereğince ombud bir davanın esasına ilişkin uygulamaya karışmamakta, belirli bir davaya ilişkin uygulanacak kurallara ve kanıtların nasıl değerlendirileceğine ilişkin

açıklamada bulunamamakta olup, davaların görüşülmesinin ve karara bağlanmasının makul bir zaman içinde olması, yürürlükteki yöntem kurallarının uygulanıp uygulanmadığı ve hakkaniyete uygunluk açısından denetleme söz konusudur. Dolayısıyla, söz konusu bu hükümlerle yargı bağımsızlığı da korunmaktadır (Akıncı, 1999).

Silahlı kuvvetler ise özellikle iç işleyişe ilişkin olarak terfi ve özlük haklarıyla ilgili uygulamalar, kışlaların fiziki koşulları, güvenlik ve sağlık koşulları açısından ombud denetimine tabidir (Akıncı, 1999).

Kurumun denetim alanı oldukça geniş olmakla birlikte, denetleyemeyeceği kurum ve kişilerde bulunmaktadır. Başta diğer ombudlar olmak üzere, idare yetkisi olmamasının doğal sonucu olarak bakanlar, başsavcı, Parlamento üyeleri, İsveç Kilisesi çalışanları, İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu üyeleri ve Milli Borç Ofisi Yönetim Kurulu üyeleri ombud denetimi kapsamında değildir.

Başvuru İlkeleri

İsveç vatandaşı olsun olmasın, herkes, Ombud'a başvurma hakkına sahiptir. Kural olarak, şikayetin, şikayetin dayandırıldığı otoritenin adını, şikayet edilen olayı, olayın meydana geldiği gün ile şikayetçinin adının ve adresinin yer aldığı bir mektup formatında, yazılı olarak yapılması gerekmektedir; sözlü şikayet durumunda görevliler tarafından şikayet sahibine başvurusunu yazılı şekle dönüştürmesi konusunda yardımcı olunmaktadır. İsimsiz ve imzasız şikayetler kabul edilmemekle birlikte, bunlar zaman zaman ombudların kendiliğinden inceleme başlatmalarına neden olabilmektedir (TÜSİAD, 1997).

Ayrıca, şikayet sahibinin olayla doğrudan ilgili olması da şart değildir. Doğrudan, son derece kolay ve masrafsız şekilde şikayet iletilen Ombud, kendisine gelen her şikayeti kaynağına ve önem derecesine bakmaksızın ele almaktadır. Fakat, asılsız, fazla önemi olmayan veya denetim alanına girmeyen vakaları incelememektedir (TÜSİAD, 1997).

Şikayette bulunma konusunda herhangi bir süre kısıtlaması bulunmakla beraber, çok önemli haller dışında, tüm idari çarelerin tüketilmesi durumunda ve iki yıl içerisinde şikayette bulunulması gerekmektedir (Avşar, 1999).

İki yıldan daha eski bir vaka ise ancak incelenmesi kamu yararına olması durumunda ele alınmaktadır. Ayrıca, yine kural olarak her türlü itiraz ve temyiz yollarının tüketilmiş olmasına ilişkin bir düzenleme bulunmamasıyla beraber, yargı mercilerinde veya idari makamlarda görülmekte olan veya temyizi kabil bulunan hallerde genellikle vaka Ombud tarafından ele alınmamakta; ancak, usul sorunlarına ilişkin bir durum söz konusu ise Ombud bu vakayı ele almaktadır (Eklund, 2000:480).

Denetim Metotları

İsveç Parlamento Ombudu'nun işinin başlangıç noktalarını şikayetler ile herhangi bir şikayet olmaksızın kendiliğinden başlattığı çalışmalar oluşturmaktadır. Ombud'a vakalar en çok şikayetler vasıtasıyla intikal etmektedir.

Ombud, Anayasa ve kanunların verdiği yetkiye dayanarak, araştırma ve soruşturmalarında her türlü resmi dokümana ulaşabilmektedir. Dolayısıyla, bütün kamu kurum ve kuruluşları Ombud'a araştırma ve soruşturmalarında kullanmak üzere talep ettiği her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler. Elde edilen belgelerin gizliliği söz konusu ise, Ombud kural olarak buna ulaşmakla birlikte, belgenin gizliliğine uymakla yükümlüdür (Akıncı, 1999).

Ombud ayrıca, merkezi hükümet daireleri, taşra yönetimi, mahkemeler, ordu karargahları, hapishaneler gibi denetiminde bulunan makamları periyodik olarak teftiş etmektedir. Bu teftişler sırasında kurum çalışanlarının, sakin ve hastalarının üzüntü ve şikayetlerini dile getirmesine fırsat verilmekte olup, yapılan denetimler neticesinde ciddi hata ve düzensizliklerle karşılaşılırsa daha sonra Ombud tarafından ele alınmaktadır (Erdoğan, 2006).

Ombud denetimleri sırasındaki gözlemlerine dayanarak da araştırmalar yapmaktadır. Genelde basında yer alan bir program veya haber üzerine araştırmalar başlatılabilmektedir. Ayrıca, yasaların tetkiki ve uygulanmalarını içeren uzun süreli tahkikatlar da yapmaktadır. Bu tahkikatlar bazen kamudan gelen şikayetler üzerine yapılmaktadır.

İsveç Ombudu'nun, bu kurumdan beklenen faydayı karşılayabilmesindeki en temel nedenlerden birisi herkesin, herhangi bir aracı ol-

madan, doğrudan, birebir Ombud ile iletişime geçebilme imkanının sağlanmış olması; bir diğer neden ise Ombud'un herhangi bir vasıta ile haberdar olduğu bir vaka üzerine re'sen araştırma başlatabilme yetkisidir.

Denetim Sonrası Süreç

Ombud bir yargıç değildir, mahkemelerin veya idari yöneticilerin kararlarını değiştirme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, İsveç Parlamentosu Ombudu prensip bakımından bir savcı gibidir. Yani, yaptığı incelemeler sonucu kamu görevlilerinin suçlu olduğu kanısına ulaşması durumunda bir savcı gibi ceza soruşturması başlatmaya yetkilidir. Bu yetkisini günümüzde kullanmamakla birlikte, kamu görevlileri karşısında Ombud'un görevini kolaylaştırmaktadır. Ombud ayrıca disiplin soruşturması da açabilme yetkisine sahip olmakla birlikte, günümüzde Ombud'un elindeki asıl gücü görevini savaştıran personeli uyarma ve eleştirme yetkileridir (Erdoğan, 2006).

Birçok ülkeden farklı olarak İsveç Parlamentosu Ombudu'nun dava açma yetkisi bulunmakta olup, günümüzde zimmet, rüşvet veya gizli belgeleri afişe etme gibi ciddi vakalarda kullanılmakta, küçük vakalarda kanuni takip yerine ilgili yetkililere ihtar vermekle yetinilmektedir (Altun, 2002).

Söz konusu yaptırımlar yanında Ombud ilgili otoritelere talimat, hatırlatma, beyan, bildirme, teklif ve öneri verme, olaya dikkat çekme yetkisine sahiptir.

Ombud'un her yıl hazırladığı, yaklaşık 500 sayfalık, yıl içerisinde ele aldığı ve sonuçlandırdığı bütün olayların tam bir dökümünün yer aldığı rapor, Parlamento Anayasa Komisyonu tarafından incelendikten sonra Parlamento'ya sunulmakta ve Genel Kurul'da tartışılmaktadır. Ayrıca söz konusu yıllık raporlar bütün idare memurlarına dağıtılmaktadır. Bu rapor, Ombud'un yasaların adil uygulanmasını sağlamadaki en önemli aracıdır (Altun, 2002).

Altun'un belirttiği gibi ombudun yetkileri çok fazla olmamakla birlikte, etkisi parlamentonun temsilcisi olmasından ve beyanlarını desteklemek için kullandığı delillerin ağırlığından kaynaklanmaktadır (Altun, 2002).

1.6.2 Fransa Cumhuriyet Arabulucusu⁹

İdari yargı rejimine sahip olan ülkemizde olduğu gibi, Fransa'da da yönetim ile yönetilenler arasındaki uyuşmazlıklar idari yargı tarafından çözümlenmektedir.

Hukuka aykırı bir yönetsel işlemin iptali amacıyla ilgili yurttaşlar idari mahkemelerde iptal davası açma hakkına sahip olup, takdir yetkisi taşıyan işlemler dahil olmak üzere bütün idari işlemler hukukun genel prensipleri kapsamında denetlenmektedir (Altuğ, 2002).

İdari dava açmak için belirli formalitelerin yerine getirilmesi yanında bu davalarda ancak hukuki deliller ileri sürülebilmekte, dolayısıyla kararlar ileri sürülen bu hukuki deliller üzerinden verilmektedir (Avşar, 2007).

Yasal Dayanağı

Fransa'da idare ile yönetilenler arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde idari yargı dışında bir kurumun oluşturulması tartışmaları özellikle Mayıs 1968 karışıklıklarından sonra artmıştır. Vatandaşların devlete karşı olan güvensizliğinin artması sonucu; yönetsel yargı çok yavaş olmakla, fazlasıyla kamu çıkarı tarafını tutmakla, zarara uğrayanların haklarını iyi tanzim etmemekle ve özellikle yasa ve düzenlemeleri aşırı titizlikle uygulamakla suçlanmıştır (Thery, 1998).

Fransa'da ombud kurumunun oluşturulmasına neden gerek duyulduğunu Fransız Cumhuriyet Arabulucusu Jagues Pelletier "yasaya uygun ancak hakkaniyetli olmayan olaylarla karşılaşılması" olarak özetlemiştir (Temizel, 1997).

Kurumun oluşturulmasına ilişkin yapılan ciddi tartışmaların ardından 1973 yılında kurulan Ombud, dayanağını Anayasadan almamış, yasal düzenleme ile kurulmuştur.

9 İskandinav ülkelerinde hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla yakınma konusu idari işlemlere karşı denetimler yapan ombud, Fransa'da yönetsel yargı ile rekabete girmeden, yakınma konusu bir idari işlem veya eylemin çözümünü yönetim nezdinde yapacağı girişimlerle her iki tarafı da tatmin edecek şekilde sağlamaktır. Dolayısıyla, belirlenen görev alanına da uygun olarak Fransa'da Ombud "arabulucu" (Mediateur) olarak adlandırılmaktadır (Avşar, 2007).

Seçimi, Görev Süresi, Görevin Sona Ermesi ve Vasıfları

Fransız Cumhuriyet Arabulucusu 6 yıl süre için hükümet tarafından atanmakta ve görev süresi dolan ombudun tekrar göreve atanması mümkün olmamaktadır. İsveç Parlamento Ombudu'nun aksine Parlamento tarafından seçilmeyen, dolayısıyla Parlamentonun temsilcisi veya parlamentonun yürütme gücü üzerindeki gözetim araçlarından birisi olmayan Cumhuriyet Arabulucusu'nun yapılanması daha çok yürütmenin bir düzenleme organı şeklindedir (Altuğ, 2002).

Cumhuriyet Arabulucusu'nun görev süresi 6 yıla sınırlıdır. Bu sınırlanma ve yeniden seçilememenin sebebi, hükümete yeniden seçilebilme için ödünler vermesinin önüne geçmek, bu çerçevede de görevini yürütürken tam olarak bağımsız olmasını sağlamaktır. Ancak, sadece yasal bir düzenleme ile, anayasal dayanağı olmaksızın oluşturulması ve parlamento tarafından seçilmemesi, dolayısıyla arkasında parlamento desteğinin olmaması kurumun bağımsızlığına ilişkin endişeleri beraberinde getirmektedir.

Cumhuriyet Arabulucusu görev süresi bitmeden ancak Cumhurbaşkanının daveti üzerine toplanan Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay başkanlarından oluşan Kurul tarafından oybirliği ile, görev yapmasına engel bir durumun var olduğuna ilişkin alınan karar ile görevinden alınabilmektedir (Altuğ, 2002).

Cumhuriyet Arabulucusu yasama dokunulmazlığına benzer geniş bir dokunulmazlık alanına sahiptir. Görevleri çerçevesinde hiçbir makamdan emir veya direktif alamaz, görev süresi boyunca il genel meclisi veya belediye meclisi üyeliğine seçilemezler, yardımcılarını kendi görev süreleri sona erinceye kadar çalışmak üzere atayabilirler (Avşar, 2007).

Denetim Alanı

Cumhuriyet Arabulucusu idari ve adli mahkemeler dışında, devlet yönetimlerinin, kamu kurumlarının ve kamu hizmeti yapmakla görevlendirilmiş diğer her türlü özel veya kamu kuruluşlarının işlemleri hakkında inceleme ve araştırma yapmaya yetkilidir. Ancak, İsveç uygulamasından farklı olarak Cumhuriyet Arabulucusu memur ile idare arasındaki uyumsuzlukların çözümüyle ilgilenmemektedir (Altuğ, 2002).

Ayrıca, Cumhuriyet Arabulucusu yargı ile çatışmaya girecek şekilde yargı erki yerine geçecek şekilde kararlar veremez, yargısal bir kararın tartışmasına giremez, doğru ya da yanlış olduğu üzerinde duramaz ve dayanaklarını eleştiremez (Avşar, 2007).

Başvuru İlkeleri

Parlamentelerin yurttaş savunucusu olarak algılandığı Fransa'da, İskandinav ülke uygulamalarından farklı olarak, yurttaşlar doğrudan Arabulucu'ya başvurmamakta, bir parlamenter aracılığıyla başvuru Arabulucu'ya intikal etmektedir.

Fransa'da şikayetçinin konuyu arabulucuya götürebilmesi için kamu hizmeti ile ilgili şikayete konu kişinin ilgisinin olması gerekmektedir. Başvuru basit bir mektupla yapılabilmektedir. Başvuru için bir süre sınırlaması getirilmemiştir. Cumhuriyet Arabulucusu'na başvurmadan önce, şikayete ilgili olarak normal yolların tüketilmiş ve tatmin edici bir sonuç alınmamış olması gerekmektedir. Başvuru yetkili mercilere başvurmak için işleyen dava açma süresini de kesmemektedir (Avşar, 2007).

Cumhuriyet Arabulucusu'na yapılacak başvurularla ilgili olarak bazı sınırlamalar getirilmiştir:

- Cumhuriyet Arabulucusu'nun yetkisi yönetimin kendi yetkisini aşmaz. Arabulucuya başvurulmadan önce bizzat yönetim tarafından düzenlenmiş başvuru yollarını tüketmiş olması gerekmektedir.
- Cumhuriyet Arabulucusu'nun yetkisi yargı yerlerinin yetkisine tecavüz edemez, dolayısıyla yargısal bir karara karşı da Arabulucu'ya başvuruda bulunulamaz.
- Cumhuriyet Arabulucusu'na yapılan başvuru yargısal veya yönetsel başvuru yerine geçmez, bu başvurularla karışmaz ve iç içe girmez. Cumhuriyet Arabulucusu'nun yurttaş ile yönetim arasındaki misyonu bir yargıç veya yöneticinin misyonundan çok, bir uzlaştırıcının misyonuna benzeyen bir barıştırıcıdır (They, 1998).

Vatandaşların doğrudan Arabulucu'ya başvuramaması, vakaların ilk önce parlamenter tarafından değerlendirilerek Arabulucu'ya iletilmesi ve başvuru için bazı sınırlandırmalar getirilmesi, Fransa gibi kalabalık nüfu-

sa sahip bir ülkede, Arabulucu'nun çok fazla sayıda vaka arasında boğulmasını ve işlerliğini yitirmesini engellemek amacıyla alınmış önlemler olarak değerlendirilmekte birlikte; söz konusu prosedürlerin, ombud tarzı bir denetim mekanizmasının oluşturulma gayeleri olan hızlı, kolay ulaşılabilen, masrafsız bir merci olma gibi özelliklerin bazılarının karşılama-sında yetersiz kaldığını ve İskandinav örneklerinde olduğu gibi bağımsız faaliyet gösterme kabiliyetini gölgelediğini söylemek mümkündür.

Denetim Metotları

Cumhuriyet Arabulucusu kendisine gelen şikayetleri inceleyerek, sorunları çözümleyici nitelikte her türlü tavsiyeleri yapmakta, gerektiğinde işlevsel bozukluklara ilişkin çözüm bulmakla yetinmeyerek, aynı konunun tekrar bir sorun olarak ortaya çıkmasını önlenmek amacıyla ilgili kuruluşun işleyişini iyileştirmeye yönelik tavsiyelerde bulunmaktadır (Thery, 1998).

Cumhuriyet Arabulucusu'na incelemelerine ilişkin olarak talep ettiği, ilgili yasalarda belirtilen ulusal savunma, devlet güvenliği, dış politika gibi bazı alanlar dışında, tüm bilgi ve belgelerin sunulması gerekmektedir. Ayrıca, Cumhuriyet Arabulucusu inceleme kapsamında memurları görüşmeye çağırabilmekte, yetkileri çerçevesinde kontrol organlarını soruşturma ve inceleme yapmaya davet edebilmektedir (Erdoğmuş, 2006).

Fransız Cumhuriyet Arabulucusu'nun re'sen harekete geçebilme yetkisinin olmaması uygulamada bir eksiklik olarak değerlendirilebilmekle beraber, sorunlara ilişkin çözümleyici, benzer sorunların tekrar ortaya çıkmamasını teminen mevzuat ve işleyişe ilişkin iyileştirmeye yönelik tavsiyelerde bulunma yetkisinin bulunması kurumdan beklenen faydanın elde edilmesinde etkili olabilmektedir.

Denetim Sonrası Süreç

Cumhuriyet Arabulucusu'nun tavsiyelerine genellikle uyulmaktadır. Tavsiyelerine ilgili memur tarafından uyulmaması halinde idari otorite yerine geçerek görevliye karşı disiplin soruşturması başlatma, eğer davranış suç teşkil ediyorsa, ceza mahkemeleri önünde ceza davası açma yetkisine sahiptir. Değişiklik önerilerinin hayata geçirilmesinde kötü niyetle hareketsiz kalınması durumunda Cumhuriyet Arabulucusu tavsiyelerini

yayınlamak suretiyle kamuoyunu yönetime karşı tavır almaya çağırabilmektedir. Ayrıca, kesin hüküm halini almış yargısal bir kararın uygulanmadığına ilişkin başvuru durumunda, ilgili kuruluşun verilen karara belirli bir süre içerisinde uyması için emir verme yetkisine sahiptir (Altuğ, 2002).

Cumhuriyet Arabulucusu kendisine yapılan başvurulara ilişkin yaptığı çalışmalar ile yasal ve yönetsel düzenleme konusu olan reform önerilerinin yer aldığı yıllık raporunu Cumhurbaşkanı'na ve Parlamento'ya sunmakta; daha sonra kamuoyuna açıklamaktadır (Versan, 1990).

1.7 Avrupa (Birliği) Ombudu

27 üye devletten oluşan ulusalüstü bir hükümetlerarası örgüt olan AB, 1951 yılında altı Avrupa ülkesinin (Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg) oluşturduğu Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile 1957 yılında Roma Antlaşması ile kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu şeklindeki yapılardan oluşan Avrupa Toplulukları'nın, 1992'de imzalanıp Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile tek çatı altında birleşmesiyle oluşmuştur (DTM, 2002).

Başlangıçta ekonomik amaçlarla kurulan Birliğin, doğrudan yetkili olduğu alanlar, zaman içerisinde ekonomik alandan toplumsal ve siyasal konuları da içerecek biçimde genişlemiş, kuvvetli bir şekilde insan hakları ve demokrasiye saygı gibi politik konulara girilmeye başlanmıştır.

İnsan hakları ve demokrasiye saygı gibi konuların Birlik gündeminde yer edinmeye başlaması açısından olduğu kadar Avrupa Ombudu açısından da dönüm noktası 1992 tarihli Maastricht Antlaşması'dır. Söz konusu Antlaşma ile Topluluk, kuruluşteki amacı olan ekonomik birliğin yanında sosyal ve siyasi birlik sağlama yönünde önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Bu kapsamda, Ortaklık yaşamının demokratikleştirilmesi süreci içerisinde ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak, yurttaş ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmek, ayrıca yurttaşın şikayetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokratik işleminde yurttaşın yardımcı olmak amacıyla Avrupa vatandaşlığının bir parçası olarak Avrupa Ombudu da bu Antlaşma ile kurulmuştur (Ünver, 2008).

Avrupa Ombudu, Birliğe üye devlet vatandaşlarından veya üye devletlerin birinde ikamet eden tüm gerçek ve tüzel kişilerden gelen, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi hariç, Avrupa Birliği kurumlarındaki kötü yönetime ilişkin şikayetleri incelemektedir. 1997 Yıllık Raporu'nda Avrupa Ombudu kötü yönetim kavramını *"kötü yönetim, bir kamu kurumunun kendisini bağlayan ilke veya prensiplere uygun davranmaması sonucunda ortaya çıkar"* şeklinde tanımlamıştır ve bu tanım, Avrupa Parlamentosu tarafından da kabul edilmiştir (Avrupa Ombudsmanı, 2005).

AB üye ülkelerinde yaşayanların AB kurum ve organları tarafından iyi idare edilme hakkı, 2000 Nice Zirvesi'nde ilan edilen ve daha sonra da Avrupa Anayasası'nın Kuruluşuna İlişkin Anlaşma'nın II. kısmını teşkil eden AB Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesine göre temel bir haktır. Şart, Birlik vatandaşlığının temel bir hakkı olan iyi yönetilme hakkı yanında, Birlik kurum ve kuruluşları tarafınca kötü yönetim nedeniyle Avrupa Ombudu'na şikayet hakkını da içermektedir (Avrupa Ombudsmanı, 2005).

Temel Haklar Şartı'na göre herkes, işlerinin Birliğin kurumları ve organları tarafından tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesini isteme; Topluluğun kuruluşları veya görevlilerinin, görevlerinin ifası sırasında yol açtıkları her türlü zararı, üye devletlerin yasalarındaki ortak genel ilkelere göre Topluluğa tazmin ettirme hakkına sahiptir (Avrupa Ombudsmanı, 2005).

Avrupa Ombudu, Avrupa Parlamentosu tarafından, Parlamento seçiminin sonuna, yasama dönemi süresince (5 yıl) atanmaktadır ve görev süresi bittikten sonra yeniden atanması mümkündür. Ombud, Birlik vatandaşı, medeni ve siyasi haklara sahip, bağımsızlığından şüphe edilmeyecek kişiler arasından seçilmekte olup, kendi ülkesindeki yüksek yargı görevlisinin sahip olması gereken şartlara haiz bulunması veya görevin gerektirdiği bilgi ve uzmanlığı taşıması beklenmektedir (The European Ombudsman, 2009 b).

Avrupa Ombudu görevlerini tam bağımsızlık içinde yerine getirmektedir. Görevlerinin yerine getirilmesi sırasında hiçbir kuruluştan talimat isteyemez veya kabul edemez. Görevi süresince ücret karşılığı ya da ücretsiz

hiçbir meslekle uğraşamaz. Görevlerini yerine getirmek için gerekli koşullara sahip olmaması ya da ciddi bir kötü yönetimde bulunması halinde Ombudun görevine Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine Adalet Divanı tarafından son verilebilmektedir. İlk Ombud *Jacob Söderman* 12 Temmuz 1995'te görevine atanmış ve Avrupa Adalet Divanı önünde yemin ederek 27 Eylül 1995'te Strazburg'ta görevine başlamıştır. 1 Nisan 2003 tarihinden bu yana Avrupa Ombudu görevini ise Yunanistan eski Ulusal Ombudu *Nikiforos Diamandouros* yürütmektedir (The European Ombudsman, 2009 b).

Temel Haklar Şartı'nda temel bir hak olarak yer alan iyi yönetilme hakkının yaşama geçirilmesini temin için faaliyet gösteren Avrupa Ombudu'nun en önemli rolü bireylerle idare arasında arabuluculuk yapmaktır. Ombud, Avrupa Adalet Mahkemesi ile aynı statüdedir. Ombud genellikle şikayet üzerine harekete geçmektedir. Ayrıca, bazı ülke ombudları gibi re'sen de soruşturma başlatabilmektedir. Söz konusu şikayetlerin, AB kurumlarının ve organlarının kötü yönetimine (yetersiz ve yanlış yönetim) ilişkin olması ve şikayet konusunun Adalet Mahkemesi ve Birinci Derece Mahkemesinin "yargısal rollerine" ilişkin olmaması gerekmektedir (Cadeddu, 2009).

Avrupa Ombudu, AB'ye ilişkin konularda olsa dahi, üye devletlerin ulusal, bölgesel ve yerel makamlarına ilişkin; ulusal mahkemelerin ve ulusal ombudların faaliyetlerine ve bu kurumlar tarafından verilen kararlara ilişkin; ticari işletmeler veya özel kişiler aleyhindeki şikayetler hakkında inceleme yapamaz. Ancak, bu durumda da Ombud sorunun çözümüne yardımcı olmak üzere, şikayette bulunan gerçek veya tüzel kişiye tavsiyelerde bulunabilmektedir (The European Ombudsman, 2009 a).

Ombud'a başvuru, şikayete dayanak oluşturan gerekçelerin öğrenilmesinden itibaren iki yıl içinde yapılmalıdır. Ayrıca, Ombud'a başvurmadan önce ilgili kurum ya da organ nezdinde gerekli idari girişimlerin yapılmış olması gerekmektedir. Ombud incelemeye aldığı duruma ilişkin olarak ilgili kurum ya da organı bilgilendirmektedir. Gizliliği olan belgeler hariç Birlik kurum ve organları Ombud'un talep ettiği her türlü bilgiyi ve belgeyi vermek zorundadırlar. Ombud'a yardımcı olunmaması durumunda Avrupa Parlamentosu durumdan haberdar edilmektedir (Arıkan, 2007).

Ombud'un şikayet konusuna ilişkin herhangi bir kötü yönetim tespit edilmesi durumunda, ilgili kurum ya da organa durum iletilmekte ve görüşlerini 3 ay içinde iletmeleri gerektiği konusunda bilgi verilmektedir. Ombud kötü yönetimi düzelterek ve şikayette bulunanı tatmin edecek dostane bir çözüm bulmaya çalışmaktadır. Uzlaştırma girişiminin başarısız olması ve kurumun Ombud'un tavsiyelerini kabul etmemesi halinde, Ombud Avrupa Parlamentosu'na sunmak üzere konuya ilişkin özel bir rapor hazırlayabilmektedir. Şikayette bulunan şahıs, bu soruşturmanın sonuçları hakkında bilgilendirilmektedir. Ayrıca, Ombud, özel raporların dışında, her yıl, o yıl içerisinde yaptığı soruşturmaları ve sonuçlarını içeren bir raporu da Avrupa Parlamentosu'na sunmaktadır (Cadeddu, 2009).

Avrupa Ombudu bir taraftan, AB vatandaşlarının özgürlüklerinin ve haklarının korunması için şikayetlerin araştırılmasında, kendisini Birliğin yönetim prosedürlerinin kontrolörü olarak görmekte ve prosedürleri aydınlatmakta, kötü yönetim durumlarıyla mücadele ederek ve iyi yönetim prensiplerinin takibini sağlayarak iyi yönetilme hakkını yaratmış olarak görülmekte; diğer taraftan ise kanun ile saptanmış ve resmi usullerle uygulanmakta olan görev alanının dışına çıkarak kötü yönetime karşı önleyici tedbirler geliştirmektedir. Resmi olmayan bu faaliyetler genellikle, bilgi paylaşımı ve birlik kurumları arasında işbirliğini teşvik etme şeklindedir. Ombud sistematik olarak bu faaliyetleri gerçekleştirerek bunların rutin görevlerinden biri haline dönüşmesini sağlamıştır (Cadeddu, 2009).

Son yıllarda Ombudun görevleri, genel prensipler, davranış kuralları ve iyi yönetim kriterleri raporlar, konuşmalar, mektuplar, notlar ve haberler gibi birçok şekilde yayınlanmış olmakla birlikte, iyi yönetim kriterlerinin görünür hale gelmesi "Doğru İdari Davranışlar Yasası"nın hazırlanarak, 2001 yılında Parlamento tarafından kabul edilmesiyle sağlanmıştır. Bu nedenle, Ombud'un kötü yönetim kontrolörü ve iyi yönetim derleyicisi olarak iki rolü olduğunun ileri sürülmesi mümkündür (Cadeddu, 2009).

AB kurum ve kuruluşlarının, bunların idarecileri ve yetkililerinin kamu ile olan ilişkilerinde uymaları gereken ve 6 Eylül 2001 tarihinde Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen Doğru İdari Davranışlar Yasası, Ombud'un bu ikili görevini yerine getirirken faydalandığı, hayati önem taşıyan bir araçtır.

Ombud, kötü yönetim olup olmadığını incelerken söz konusu Yasa'yı kullanmakta, kendisini Yasa'nın kontrol görevini yerine getiren maddelere dayandırmaktadır. Aynı zamanda, idarelerde daha yüksek standartlara ulaşmayı teşvik eden bu Yasa, kamu görevlilerine yararlı bir kılavuz ve kaynak olarak hizmet etmektedir (Avrupa Ombudsmanı, 2005).

Söz konusu Yasa, AB yetkilileri ya da görevlileri ile diğer resmi görevlilerin bir üye ülkede ikamet eden ya da kayıtlı olan veya olmayan tüm gerçek ve tüzel kişiler ile ilişkilerine uygulanmaktadır. Yasa'nın bir Avrupa Hukuku'na dönüşmesi, böylece; birçok AB kurum ve kuruluşuna ilişkin çok sayıda yasanın mevcudiyetinden doğan karışıklılığın giderilmesine, kurum ve kuruluşların vatandaşlarla ilişkilerinde aynı temel prensipleri uygulamalarının sağlanmasına yardımcı olacaktır (Avrupa Ombudsmanı, 2005).

İlgili Yasa'nın 5. maddesinde "Ayrımcılık Yapılmaması" düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre AB yetkilileri ya da görevlilerinin özellikle kamu üyeleri arasında, tabiiyete, cinsiyete, ırka, renge, etnik ya da sosyal kökene, genetik özelliklere, lisana, dine ya da inanca, siyasi ya da farklı bir görüşe, ulusal azınlık üyeliğine, varlığa, soya, maluliyete, yaşa ya da cinsel eğilimlere dayalı haksız ayrımcılıktan kaçınacakları; üye ülkede ikamet eden ya da kayıtlı olan veya olmayan tüm gerçek ve tüzel kişilerden (kamu) gelen taleplerin değerlendirilmesi ve gerekli kararların alınması sürecinde herkese eşit muamele yapma ilkesine saygı gösterilmesini sağlayacakları ve farklı muamelenin ortaya çıkması durumunda, bu durumun söz konusu olayın özel nitelikleri nedeniyle haklı olması gerektiği hususları belirtilmektedir (Avrupa Ombudsmanı, 2005).

Aynı Yasa'nın 26. maddesinde de Avrupa Ombudu'na şikayette bulunma hakkı düzenlenerek, bir Kurum'un ya da yetkilinin bu Yasa tarafından düzenlenen ilkelere riayet etmemesi durumunda, Avrupa Topluluğu Kuruluş Antlaşması'nın 195. maddesi ve Avrupa Ombudu Statüsü uyarınca, Avrupa Ombudu'na şikayette bulunulabileceği belirtilmiştir (Avrupa Ombudsmanı, 2005).

Avrupa Ombudu'nun 2008 yılı Yıllık Raporu incelenmesi neticesinde başvurular ve soruşturmalara ilişkin şu verilere ulaşmak mümkündür:

- 2008 yılında 3406 adet şikayet kayıtlara geçmiş, bunların 3346'sı işleme alınmıştır. Şikayetlerin yüzde 60'ı elektronik vasıtalarla iletilmiştir.
- E-mail ile iletilen 4300 bilgi talebi karşılanmıştır.
- 2008 yılında 293 yeni soruşturma başlatılmış olup, bunların 3 tanesi Ombud'un kendi inisiyatifi ile başlattığı soruşturmalardır. Soruşturma konusu vakaların ise yüzde 26'sı tüzel kişilerden, yüzde 74'ü ise gerçek kişilerden gelmiştir.
- Soruşturmanın ilgili olduğu kurum ve kuruluşlarda ilk üç sırayı, yüzde 66 ile Avrupa Komisyonu, yüzde 10 ile Avrupa Parlamentosu ve yüzde 7 ile Avrupa Personel Seçme Ofisi almaktadır.
- Soruşturma açılan kötü yönetim şekilleri ise genellikle şeffaflığın olmamasına ilişkindir. Bu çerçevede soruşturma açılan kötü yönetim şekillerinde bilgi vermeme, haksızlık ve yetkinin kötüye kullanımı, prosedürlerdeki memnuniyetsizlik, önlenebilir gecikme ve ihmal şeklindeki sıralamada yüzde 5 ile ayrımcılık da yer almaktadır.
- 2008 yılında Avrupa Ombudu'nun Avrupa Parlamentosu'na sunduğu bir adet özel rapor da yaş nedeniyle ayrımcılığa ilişkin olarak Komisyon'un tutumunu değiştirmemesine ilişkindir (The European Ombudsman, 2009 a).

Dolayısıyla, iyi yönetimin sağlanması kapsamında başta cinsiyet nedeniyle ayrımcılığa maruz kalan bireylerin de Avrupa Ombudu'na başvurusu mümkündür ve ayrımcılık yapmama bütün Birlik üyesi ülkelerin uymaları gereken bir iyi yönetim prensibi haline getirilmiştir.

1.8 Parlamento Ombuduna İlişkin Değerlendirme

İsveç ve Fransa ülke örnekleri ile AB uygulamasının incelenmesinde de görüldüğü üzere, ombud kurumunun oluşturulmasındaki amaç, mevcut denetim kurumlarına alternatif veya tüm idari sorunları çözebilmeye kabiliyeti olan bir kurum oluşturmaktan ziyade, kurumu ülkenin veya örgütün kendine özgü şartlarına uyarlayarak, idarenin denetlenmesinin bir ilke olarak algılanmasını sağlamaktır.

Diğer denetim yollarından daha hızlı işleyen ve yargının yaptığı hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra “yerindelik denetimi”nin de yapılabilmesine imkan sağlaması nedeniyle, günümüzde hukukun temel ilkeleri olan insan hak ve özgürlükleri, adalet ve eşitlik ilkeleri kapsamında da idarenin denetlenmesine ve bu ilkelerin ihlal edildiğini saptayarak kamuoyuna duyurulmasına imkan sağlayan ombud sisteminin, bağımsız ve tarafsız olması en temel özellikleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülke uygulamaları değerlendirildiğinde ombud kurumunun işlerlik kazanması için şu hususlar ortaya çıkmaktadır.

Ombud Kanunu ile ombudun görevini yürütürken diğer kurumlarla olan ilişkilerinin, pozisyonunun ve fonksiyonlarının belirlenmesi önemlidir. Çünkü, kanun ile korunmak, ombudun görevlerini yerine getirirken meşruiyeti sağlamak ve kendisine büyük destek sunmaktadır.

Ombudun Parlamento tarafından Parlamento’yu temsil etmek üzere seçilmesi de önemli bir diğer husustur. Fransa örneğinde olduğu gibi uygulamada farklılıklar olmasına karşın Parlamento tarafından seçilmek ombuda yönetim karşısında itibar sağlamak, denetlemekle yükümlü olduğu devlet idare sisteminden ayrı bir konumda bulunduğunu göstermektedir.

Ayrıca, kurumun başarılı çalışmalar yürütmesinin koşullarından birisi de parlamento ve ombud arasında, anayasal veya kanuni çerçeveye dayalı, iyi bir iş ilişkisinin varlığıdır. Genellikle ombudun parlamento tarafından seçilmediği ülkelerde de ombud yıllık raporlarını parlamentoya sunmaktadır. Bu çerçevede, ombudun araştırmalarının ve bulgularının parlamento tarafından ciddiye alınarak kamuoyuna ve idarelerin dikkatine sunulması, gerekli durumlarda tavsiyelere uygun olarak yasal düzenlemelerin yapılması önem arz etmektedir. Ombudun araştırmalarını yürütmesinde kamu idarelerinin yardımcı olmaları, ombud tarafından verilen tavsiye veya uyarıların ciddiye alınması da ombud çalışmalarının sonuç doğurması açısından elzemdir.

Elbette kamuoyu tarafından ombuda güven duyulması ve araştırmalarında tarafsız olduğuna yönelik inancın oluşması ombudun görevini yürütürken politik olarak tarafsız ve parlamentodan veya diğer yüksek

seviyeli kurumlardan bağımsız olarak hareket etmesine bağılıdır. Aksi durumda mevcut yönetsel aksaklıkların düzeltilmesi için kurulan kurum, vatandaşların haklarını koruyacak bir kurum olma özelliğini yitirecektir.

Ayrıca, ombud seçilen kişinin hukuka son derece hakim olması, her koşul altında tarafsızlığını muhafaza edebilecek kabiliyete sahip olması, her başvuruyu ciddiye alarak tek tek ilgilenmesi ve başvuru sahiplerine rehberlik etmesi, ombuda kolay ve masrafsız olarak ulaşılabilme imkanı sistemin etkin işlemedi için önemli diğer hususlardır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. EŞİTLİK KURUMU OLARAK OMBUD

İlk bölümde bahsedilen, kamu kurumları ile vatandaşlar arasındaki sorunlara çözüm bulmak amacıyla kurulan, parlamento ombudu olarak da bilinen klasik ombud kurumlarının başarılı bir sistem olarak görülmesi neticesinde, günümüzde bireyler arasındaki ve bireylerle özel kurumlar arasındaki ihtilafların çözümü alanında faaliyet gösteren farklı çeşitlerde ve farklı amaçlarla ombudlar kurulmuş ve ombud sisteminin alanı genişlemiştir.

Söz konusu ombud çeşitlerinden birisi de ülkelerde farklı isimlerle tanımlanan ancak kısaca (kadın-erkek) eşitlik ombudu diyebileceğimiz kurumlardır. Eşitlik ombudları, cinsiyetlerarası eşitliği fiilen gerçekleştirme ihtiyacından yola çıkılarak tesis edilen, yasaların uygulanması ve yasalara aykırı muamelenin ortadan kaldırılması amacıyla faaliyet göstermekte olan, yarı-yargısal kurumlardır.

Çalışmanın amacı çerçevesinde, bu bölümde ilk olarak eşitlik kavramı ve buna paralel kadın-erkek eşitlik taleplerinin ortaya çıkması ve gelişim süreci ele alınacak; ardından kadın-erkek eşitliğinin fiili olarak sağlanmasını teminen kurumsallaşma süreci incelenerek, bu bağlamda ulusal mekanizmalara kısaca değinilecek; fırsat eşitliği ve kadın-erkek eşitliğini sağlamaya yönelik hazırlanan yasaların, politika ve stratejilerin uygulamaya yansımada ortaya çıkan sorunların çözümüne hizmet eden kurumsal yapılanmalardan birisi olan eşitlik ombudu farklı ülke örnekleri kapsamında incelenecektir.

2.1 Eşitlik Kavramı ve Kadın-Erkek Eşitliği

Eşitlik kavramı ilk olarak 17. yüzyılın devrimci İngiltere'sinde, yeni kurulan toplumun en üst ideolojisinden biri olarak ortaya çıkmış, 18. yüzyıldaki Aydınlanma Çağında ve 1789 Fransız Devrimi'nde yeniden bir yükseliş yaşamıştır (Mitchell and Oakley, 1992).

Agacinski'nin de belirttiği gibi "insanların özgür ve eşit haklarla doğması ile çelişkili biçimde eşitlik doğayla değil kurumla ilgilidir. Eşit olan haklar kurucu bir otorite tarafından ciddi bir şekilde ilan edilip tanındıktan sonra, insanların artık yeni hukuk düzeninde özgür ve eşit yaşayacakları anlaşılırsa ve bu eşitlik reddedilmezse bu çelişki ortadan kalkar. Doğuş

doğal bir durumdur, ancak hak eşitliği zorunlu olarak kurumsallaşmıştır. Dolayısıyla eşitliğin kurulması siyasal bir kararın sonucudur.” (Agacinski, 1998). Eşitlik düşüncesinin temeli, insanların eşit ve özgür yaratıldıklarına ilişkin inançtır ve modern eşitlik kavramı tarihinin, ‘özgürlük, eşitlik, kardeşlik’ sloganlarını ortaya çıkaran 1789 Fransız Devrimi ile başlatılması mümkündür.

Başlangıçta, bütün ezilenler adına geleneksel aristokrasiye karşı mülkiyet haklarından yana toplumsal bir hareket olan Burjuva Devrimiyle ortaya çıkan “eşitlik” kavramı ise, genel eşitlik talep eden sınıfsız bir hareket olmayıp, bir “sınıf” olarak burjuvazinin bütün sınıfları temsil etmesi anlamına gelmekteydi (Acuner, 1999).

En temel özelliklerinden birisi eşitlik olan modern dünya ise, çelişkili bir biçimde, cinsiyetler, ırklar ve halklar arasında en keskin eşitsizliklerin yaşandığı bir dönemin de tanımı olmuştur. Eşitlik ve özgürlük kavramları etrafında geliştirilen düşünce ve talepler de, aslında, egemen, ayrıcalıklı ve güçlü olanların karşısında dışlanan, ayrımcılığa uğrayan ve ezilenlerin sözleri ve kendilerini ifade ediş biçimleri haline gelmiştir (Sancar Üşür, 1997).

İşte Feminizm de, 17. yüzyılda İngiltere’de kendilerini yeni toplumun ilke ve öğretilerinin tümüyle dışında bırakılmış ayrı bir sosyolojik grup olarak gören kadınların bir dizi talebinin ve görüşünün bir karışımı, kendi kendisinin bilincinde bir protesto hareketi şeklinde, insanlığın eşitliğini en yüksek ülkü sayan devrimci burjuva geleneğinin bir parçası olarak doğmuştur (Mitchell and Oakley, 1992).

Fransız Devrimi ile yükselişe geçen “eşitlik” taleplerine paralel biçimde kadınların ‘hak’ talepleri de bu dönemde ikinci bir yükseliş yaşamıştır. Bu dönemde kadınların bastırılmışlığı feminist anlayışın temel gündem maddesini oluşturmuş ve bunu çözümlmek başlıca amaç haline gelmiştir (Acuner, 1999).

Mitchell’in tanımıyla, bütün kadınları bütünsel bir ezilmişlikte birleştiren ve dolayısıyla her kadını kapsayan feminizm de eşitlik kavramı ile aynı yolun sürekliliğini ve iniş çıkışlarını izlemiştir (Mitchell, 1966).

Mitchell tarafından siyasal feminizmin başlangıcını oluşturduklarını göstermek için 17. yüzyıl feministlerinin tezlerinin üç yönü ele alınmıştır. Bu

dönem feministleri; kadınların doğal olarak erkeklerden farklı olduklarını reddetmekle kadınları, toplumsal bakımdan belirlenmiş özelliklere sahip bir toplumsal grup olarak tanımlamak zorunda kalmış, bunun sonucu olarak erkekleri de, bir toplumsal grup olarak kadınları ezen bir “toplumsal grup” olarak görerek “erkeklerin zorbalığı ve geleneğin tiranlığı”nın kadınların ezilmesine yol açtığını ileri sürmüşler ve nihayet bir yandan erkeklerin ayrıcalıklı dünyasına girmeyi talep ederken, diğer yandan erkeklerinde kadınlardan bir şeyler öğrenmesini istemişlerdir (Mitchell and Oakley, 1992).

Yukarda bahsedilen tüm bu algılamalar ışığında, erkeklere üstünlük ve güç sağladığı düşünülen alanlarda, kadınlar, erkeklerin sahip oldukları hakların aynısına sahip olmayı talep etmişlerdir. Bu dönemde, kadınlarda erkekler gibi tüm kamusal alanlarda varolma isteklerinin ve kadın-erkek eşitliğinin, eşit muamelenin biçimi olarak yasalar önünde eşitliğin sağlanması durumunda karşılanabileceği savunulmuştur.

Bu yaklaşımla birlikte, “eşitlik” kavramı zamanüstü ve sınıflarüstü soyut bir kavram olarak kabul edilmiş, Acuner’in belirttiği gibi bütün sınıfları temsil eden burjuvazi tarafından insanlar arasında farklılıklar olduğu kabul edilmekle birlikte bu önemsenmeyerek “evrenselci” bir eşitlik anlayışı ortaya çıkarılmış, Kapitalizmde eşitlik “yasa önünde eşitlik” anlamına gelerek, dayandığı sınıflı toplumun temel eşitsizliklerini dikkate almaya-rak bireyleri genelleştirmiştir (Acuner, 1999).

Kadınların erkeklerle eşit olma ve onlar gibi kamusal alana katılma talepleri 20. yüzyılın ilk yarısı boyunca yasal reformları da beraberinde getirmiştir. Gerçekleştirilen yasal reformlarla kamusal alan dönüşmeye, mülkiyet hakkı, çalışma hakkı, eğitim hakkı, seçme/seçilme hakkı, evlilikte ve boşanmada yasal eşitlik hakkı gibi haklar kazanılmaya başlanmıştır.

Yine bu dönemde, kadınların bağımsızlığını ve saygınlığını kazanmaları için evin dışına çıkması, ücretli bir iş yapmasının önemli bir unsur olduğu; kadınların özel alan olarak da adlandırılan ev alanında sömürülmesinin önüne geçilmesinin ancak kadınların ekonomik dünyaya girmeleri ile mümkün olabileceği genel kabul görmüştür. Ancak, kadınlar ekonomik hayata katılım sağlarken özel alanda herşeyin değişmeden

kalması, geleneksel iş bölümünde ve ev işlerindeki sorumluluklarda bir değişikliğin olmaması, beraberinde ücret karşılığında ev dışında çalışan kadınların ev işleri ve çocuk yetiştirme sorumluluklarını da aynı zamanda taşımaları zorunluluğunu ortaya çıkartarak, bu sorumlulukların işgücü piyasasına taşınmasına yol açmıştır (Sancar Üşür, 1997).

Dolayısıyla artık kadınlar hem iş piyasasında çalışmakta, hem de ev içinde çocuk yetiştirme ve ev işleri yapma sorumluluklarını devam ettirecek, çifte mesai yapmaktadırlar. Bu çifte iş yükü ise beraberinde kadınların çalışma yaşamında ücret, görevde yükselme gibi konularda ayrımcılığa uğramalarını ve sonuçta daha düşük ücretli, daha az prestijli işlere mahkum olmalarını getirmiştir. Bu gelişmeler neticesinde, 20. yüzyılın ikinci yarısına gelindiğinde klasik liberal doktrinden esinlenen "soyut fırsat eşitliği" ve "yasalar önünde eşitlik" anlayışlarının tek başına kadınları eşit ve özgür bireyler haline getirmeye yetmediği anlaşılmıştır.

Bu başarısızlığın nedeni Sancar Üşür tarafından, soyut insan tanımında doğurganlık ve çocuk bakımı ile ilgili sorunları olmayan erkek yaşamının ve sadece erkeklerin dünyası olan kamusal alanın temel alınması ve dolayısıyla, yüzyıllardır eşitsiz koşullar altında yaşamış olan kadınların içinde buldukları eşitsiz toplumsal koşulların dikkate alınmayarak, kadınların yaşam alanı olan özel alana ait ev ve çocuk yetiştirme gibi sorunların devletin, kamu politikalarının ve yasaların ilgi alanı dışında sayılması olarak belirtilmektedir (Sancar Üşür, 1997).

Benzer bir şekilde Agacinski'de, başlangıçta feministler tarafından kadınların özgürlüğünün her şeyden önce hakların ve koşulların eşitlenmesi olarak algılanmasının aslında, tartışmasız bir şekilde, evrensel olarak kabul edilen "erkek değerleri"ni ve "modelleri"ni hiç eleştirmeden uygulamayı benimsemeleri anlamına geldiğini; dolayısıyla yasalar karşısında erkek ya da kadın olmanın bir öneminin olmadığı görüşü ileri sürüldüğü andan itibaren, "kadın olarak" mı yoksa "insan" olarak mı konuşmak gerektiği karmaşasının, kadınların "kadın olarak" toplumsal konumlarını değiştirmek hatta özel haklarını korumak ve kullanmak konusunda kendilerini ifade edememelerine yol açtığını belirtmektedir (Agacinski, 1998).

Soyut birey anlayışından yola çıkarak, mevcut eşitsizliklerin görmezden gelinerek eşit fırsatlardan, sonuçlardaki eşitlikten bahsetmenin, eşitliği

sağlamakta yeterli olamadığı, eşitsizliği tekrar yarattığı ortaya çıkmıştır. Bunun neticesinde ortaya çıkan yeni eşitlik anlayışına¹⁰ göre ise; eşitsizlik bireysel değil, ekonomik, politik, ideolojik ve kültürel ayrımcılığı içeren toplumsal bir sistem olarak varolmaktadır. Yani “cinsiyetçilik” bir toplumsal sistemdir (Acuner, 1999). Agacinski'nin ifadesiyle, “toplumlar cinsiyet ayrımını bitki ve çiçek yetiştirir gibi geliştirirler, biçim ve üslubu çeşitlendirerek” (Agacinski, 1998). Bundan dolayı, kadınlarla erkekler arasında geçmişte yaşanmış olan ve çoğu yapısal süreklilik kazanan eşitsizlik ve farklılıklar dikkate alınmalı, cinsiyetin sadece biyolojik bir özellik değil, toplumsal sistemin ortaya çıkardığı bir kimlik olarak tanımlanması gerektiği kabul edilmelidir. Bu çerçevede, kadınlar ve erkekler birbirlerinden farklı çıkarları, farklı sorunları olan dolayısıyla farklılaştırılmış politikalarla desteklenmesi gereken gruplardır. Başlangıç koşulları ne olursa olsun, insanların (kadınlar ve erkekler) eşit toplumsal sonuçlar elde etmelerinin sağlanması halinde ancak eşitlikten bahsedilmesi mümkündür. Bu eşitliğin sağlanması ise devletin, toplumsal kaynakların dağılımına çeşitli politikalar aracılığıyla müdahalesini gerekli kılmaktadır (Sancar Üşür, 1997).

Cinsiyetlerarası ayrımcılığın kaldırılması için ayırım-yapmama ilkesi ve özel yeniden-düzenleyici önlemlerle kadınlara “fırsat önceliği¹¹” sağlamayı amaçlayan politikalar, 1960'lardan sonra başta İskandinav ülkeleri ve sosyalist ülkeler olmak üzere Avrupa ve Amerika'nın gelişmiş ülkelerinde uygulanmaya ve sosyal refah devleti anlayışının bir parçası haline gelmeye başlamıştır (Acuner, 1999).

Ortak tanıma göre vatandaşları için en temel refah ihtiyaçlarını sağlamakla sorumlu devlet olarak tanımlanan refah devleti, Mishra (1993)'ya göre yüksek istihdam oranı, genel sosyal politikalar ve yoksulluk karşıtı önlemlerle minimum hayat standartlarını sürdürmek için hükümetlerin taahhüdünü ve çabalarını simgelemektedir. Esping-Andersen (1990)'a göre ise refah devletinin vatandaşların temel veya minimum refah ihtiyaçlarından daha fazlasını karşılaması gereklidir. Birçok teorist ise refah devletini piyasa başarısızlığı durumunda, liberal devlet anlayışına karşıt

10 Göreceli fırsat eşitliği/eşit toplumsal sonuçlar veya de facto (fiili) eşitlik anlayışı.

11 Olumlu eylem veya olumlu ayrımcılık kavramlarıyla da karşılanır. Bilgi için bkz: Acuner, S. (1999).

olarak, piyasaya müdahale eden devlet olarak tanımlanmaktadır. Ekonomik, politik ve sosyal kaynakların kadın ve erkekler arasından eşit olarak paylaşılmasını gerektiren cinsiyet eşitliği ile refah eşitliği arasında önemli kesişimler olmakla birlikte cinsiyet eşitliği refah eşitliğinden daha kapsamlıdır. Refah eşitliği temelde “alıcı” olmaya dayalı iken, cinsiyet eşitliği daha geniş olarak “katılmaya” dayalıdır. Dolayısıyla, istihdam ilişkilerinde bir cinsiyetin diğeri üzerinde avantajlı olması ya da piyasa veya devlet başarısızlığı sonucunda bir cinsiyetin diğere göre daha fazla bedel ödemesi cinsiyet ayrımcılığı olarak kabul edilmekle birlikte, yapısal olarak bir cinsiyetin kontrolünde formüle edilen kamu politikalarının da tüm vatandaşların ihtiyaçlarına cevap veremeyeceği açıktır (Gardiner, 1997).

Gelişmiş refah devletlerinde uygulanan ve büyük ölçüde “devlet feminizmi” olarak adlandırılan politika anlayışı, ağırlıklı olarak işgücü piyasasına odaklanarak, ücretlerde, çalışma koşullarında ve başarılarında kadın ve erkek çalışana eşit muamelenin sağlanmasını amaçlamış (Lovenduski, 1997), devletin hem işgücü piyasasına hem de genel olarak çalışma yaşamına (aile ve çalışma yaşamının uyumlaştırılması, çocuk bakımı destek hizmetleri, esnek çalışma saatleri gibi) müdahalesini çözüm olarak görmüştür (Acuner, 1999).

Rekabetçi piyasa koşulları içindeki ücretli emek üzerine odaklanmış olan fırsat önceliği politikalarıyla, kadınlara ayrımcılık içeren uygulamaların ortadan kaldırılması, kadınların işgücü piyasasına girmelerini kolaylaştıracak önlemler alınması beraberinde, işgücü piyasasında kadın emeği ve erkek emeği arasında, cinsiyete göre şekillenen yeni bir işbölümü oluşturmuştur. Devlet, aile ve piyasa arasındaki ilişkilerin değişmesiyle, örgütlenme ve karar süreçlerine müdahale kapasitesi erkek emeğine göre daha düşük olan kadın emeği, refah devleti politikalarına erkeklerden daha fazla bağımlı ve politikalardan daha fazla etkilenen hale gelmiştir. Kadınlar artık devletin sadece vatandaşı değil, aynı zamanda müşterisi ve çalışanı olmuştur (Hernes, 1987).

Acuner’in yorumuyla kadın emeğinin ev işi, çocuk yetiştirme ve çalışma yaşamı arasındaki çatışmasının çözülmesi, piyasanın istikrarı açısından önemlidir ve devlet feminizmi ya da refah devleti politikalarıyla devlet

aslında kadının ekonomik bağımsızlığını sağlamaktan çok geleneksel kadın ve annelik rollerini pekiştirerek, piyasa ve aile kurumu arasında yine kadınlar pahasına bir uzlaşma sergilemiştir (Acuner, 1999).

Fırsat önceliği politikaları erkek egemen kurumları yeniden yapılandırılmadan devlet-aile-piyasa gibi kurumsal alanların istikrarlı bir şekilde uyum sağlamasına yönelik geçici önlemleri oluşturması nedeniyle eleştirilmekle birlikte, kadınlar lehine birçok uygulama getirmiş ve kadınlara yönelik yeni politikalar oluşturma sürecini nispeten hızlandırmıştır (Acuner, 1999).

Başlangıçta yasalar önünde eşitlik talepleriyle başlayan feminist hareketin son iki yüzyıl boyunca eşitlik ve özgürlük talepleri ile yürüttükleri mücadelelerin etkisiyle günümüzde kadın-erkek eşitliğini sağlamak devletin meşru ve talep edilen görevleri arasında yer almaya başlamıştır.

Bu çerçevede, son yıllarda ortaya çıkan gelişmeler Sancar Üşür tarafından şu şekilde özetlenmektedir:

- Kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik politikalar oluşturmak, stratejiler geliştirmek ve politika uygulamalarını denetlemek amacıyla ulusal mekanizmaların oluşturulması,
- Eşitlik politikalarının temel ilkelerini ve amaçlarını belirtmek üzere Genel Eşitlik Yasası veya Çerçeve Yasa veya daha özel yasaların çıkarılması,
- Eşitlik politikalarını planlamak ve yönlendirmek üzere Eylem Planları hazırlanması ve uygulanması,
- Uygulamada ortaya çıkan uzlaşmazlıkları gidermek, şikayetleri dinlemek, çözüme götürmek ve gerektiğinde cezai önlemlere başvurmak üzere ombud sistemlerinin oluşturulması,
- Parlamentolarda eşitlik komisyonlarının kurulması,
- Cinsiyet ayrımcılığını araştırma kurumlarının kurulması,
- Yerel yönetimlerin eşitlik politikalarının önemli uygulama alanı olarak değerlendirilmeye başlanmasıdır (Sancar Üşür, 1997).

Bu çerçevede, kadınların başlangıç koşulları açısından dezavantajlı olduğunun kabulüyle birlikte, toplumsal sonuçlarda ve fiili anlamda eşitliği tesis etmeye yönelik ortaya çıkan gelişmelerden, ulusal mekanizmalar ve buna paralel, söz konusu eşitlik mekanizmalarından birisi olarak varlık gösteren ombud kurumu önemli gelişmelerden birisidir.

2.2 Kadın-Erkek Eşitliğinin Kurumsallaşması (Ulusal Mekanizmalar)

2.2.1 Tanımı ve Gelişme Süreci

Bahsedildiği gibi, cinsiyet eşitliğini hedefleyen ulusal veya uluslararası mekanizmaların oluşturulması yasal eşitlik anlayışının ötesinde bir eşitlik anlayışının ürünü olmuştur.

Acuner'in belirttiği gibi kadın konusunda ulusal veya uluslararası mekanizmaların kurulması, kadın-erkek arasında bir eşitsizlik sorununun var olduğunun toplumsal ve siyasal anlamda benimsendiğinin göstergesidir. Aynı zamanda, mekanizmaların oluşturulması eşitsizliğin bu mekanizmalar vasıtasıyla eşitliğe doğru dönüştürülebileceğinin de kabulü anlamına gelmektedir (Acuner, 2002).

Cinsiyet eşitliğinin fiili olarak sağlanmasında, soyut birey anlayışı kapsamında fırsat eşitliğini gerçekleştirmeye yönelik çabaların, kadınların farklı beklenti ve ihtiyaçlarına çözüm sunamaması, "fırsat önceliği" ve "olumlu ayrımcılık" gibi anlayışların ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu çerçevede, ulusal veya uluslararası mekanizmalar, kadın-erkek arasındaki fiili olarak var olan eşitsizliğin ortaya konularak, yasal eşitliğin ötesinde fiili eşitliğin sağlanması, konuya ilişkin toplumsal duyarlılık oluşturulması ve cinsiyet ayrımcılığının ortadan kaldırılması amacıyla çeşitli faaliyetler yürütmek amacıyla oluşturulmaya başlanmıştır.

Kadın-erkek eşitliğinin fiili olarak sağlanmasını teminen hükümet düzeyinde gerekli kurumsallaşmanın sağlanması BM, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), AK ve AB gibi uluslararası kuruluşlar tarafından da desteklenmiş, üye devletler ayrımcılık yasakları koymaya ve bunu uygulamaya geçirecek mekanizmalar oluşturmaya zorlanmışlardır.

Cinsiyet eşitliği ile ilgili "ulusal mekanizma" kavramı, etkili bir cinsiyet eşitliği politikasının varlığı paralelinde hükümet düzeyinde oluşturulan

siyasi, idari veya yargısal nitelikteki devlet kurumlarını kapsamaktadır (Tekeli/Koray;1991).

BM'nin konu ile ilgili birimi olan Kadının Statüsü Komisyonu (KSK), kadın politikaları ile ilgilenecek yapılanmaları anlatmak üzere “kadınların ilerlemesi için ulusal politika mekanizması” terimini kullanmaktadır (Öz-tan, 2009; 211).

“Ulusal mekanizma” kavramının en belirleyici tanımı Dördüncüsü Pekin’de düzenlenen Dünya Kadın Konferansı (1995)’nda yapılmıştır. Bu çerçevede “ulusal mekanizma”; hükümetin içinde politika koordinasyon merkezi birimi olarak, cinsiyet eşitliğine dayalı bir bakış açısını bütün politik alanlarda hakim kılmayı hükümet çapında destekleme görevini yürüten yapıdır (Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü [KSSGM], 2003).

Sancar Üşür tarafından, kadının statüsünü geliştirmeye yönelik ulusal mekanizma; ismi önemli olmamakla birlikte, kadınların durumlarını iyileştirmek ve kadınlara yönelik ayrımcılığı önlemek amacıyla özel bir sorumluluk verilerek kurulan herhangi bir örgütsel yapı olarak tanımlanmıştır. Bu mekanizmalar için hükümete bağlı veya hükümet dışı olması değil, hükümet tarafından kadınların ilerlemesi için oluşturulduğunun tanınması önemli olup (Sancar Üşür, 1997), bu başlık kapsamında hükümet düzeyinde örgütlenen ulusal mekanizmalar ele alınacaktır.

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere “ulusal mekanizmalar” kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasında faaliyet gösteren önemli bir destek mekanizmasıdır. Bu tarz mekanizmaların varlığı tek başına etkili bir toplumsal cinsiyet eşitliği politikasını garanti etmemekle birlikte, Acuner’in de belirttiği gibi, ulusal mekanizmalar, kadınların insan haklarının korunmasının kurumsal anlamda yerleşik bir politika haline gelmesinin aracı kuruluşlarıdır (Acuner, 2002).

1970’li yıllardan itibaren BM Dünya Kadın Konferanslarının da itici gücüyle özellikle Avrupa ülkelerinde kadın-erkek eşitliği konusunda politikaların yürütülmesinden sorumlu ulusal mekanizmaların yaygınlık kazandığı görülmektedir.

Bu çerçevede, konunun uluslararası gündemdeki gelişimini ve önemini açıklamak üzere birçok ülkenin imzalayarak taraf olduğu uluslararası

dokümanlarda, ülkelerde cinsiyet eşitliğinin sağlanmasını teminen ulusal mekanizmaların kurulmasına ilişkin düzenlemelere değinmek yerinde olacaktır.

Hemen hemen tüm uluslararası sözleşme ve uluslararası yasal araçlar cinsiyet, ırk, dil, din, siyasi düşünce, etnik köken gibi nedenlerle ayrımcılık yapılmasını yasaklamakta, bu doğrultuda da ayrımcılık yapmama ilkesine saygın bir yer vermektedirler. Toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasında da ayrımcılık yapmama ilkesi en temel ilkelere birisidir. Bu çerçevede, kadının insan hakları alanındaki en önemli uluslararası belge niteliğindeki BM Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (CEDAW)'nin "Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Tanımı" başlıklı 1. maddesinde, "kadınlara karşı ayrımcılık" terimi;

"siyasal, ekonomik, sosyal, kültürel, kişisel veya diğer alanlardaki kadın ve erkek eşitliğine dayanan insan haklarının ve temel özgürlüklerin, medeni durumları ne olursa olsun kadınlara tanınmasını, kadınların bu haklardan yararlanmalarını veya kullanmalarını engelleme veya hükümsüz kılma amacını taşıyan veya bu sonucu doğuran cinsiyete dayalı herhangi bir ayırım, dışlama veya kısıtlama anlamına gelir."

şeklinde tanımlanmıştır (KSGM, 2009).

Yine aynı Sözleşmenin "Hukuki Alanda Tedbirler Alma Yükümlülüğü" başlıklı 2. maddesinde ise Sözleşmeye taraf devletlerin kadınlara karşı her türlü ayrımcılığı yasaklayarak, en kısa sürede ve her türlü araçla kadınlara yönelik ayrımcılığı ortadan kaldırmaya yönelik politikalar izlemeyi kabul ettiği ve aşağıda belirtilen;

"Erkeklerin ve kadınların eşitliği prensibini henüz ulusal anayasalarına veya diğer ilgili mevzuatlarına içselleştirmemişler ise, bu prensibi içselleştirmeyi ve yasalar ve diğer uygun vasıtalarla bu prensibin pratik olarak uygulanmasını sağlamak;

Kadınlara karşı her türlü ayrımcılığı yasaklayan ve gerektiği takdirde yaptırımlar getiren gerekli mevzuatı çıkarmak ve diğer tedbirleri almak;

Kadınların haklarını erkeklerle eşit bir biçimde koruyacak huku-ki mekanizmalar kurmak ve yetkili ulusal yargı yerleri ile diğer kamu kurumları vasıtasıyla herhangi bir ayrımcılık karşısında kadınların etkili bir biçimde korunmasını sağlamak;

Kadınlara karşı ayrımcılık niteliğindeki bir eylem veya uygulamadan kaçınmak ve kamu kurum ve kuruluşların bu yükümlülüğe uygun davranmalarını sağlamak;

Herhangi bir kişi, kurum veya kuruluş tarafından kadınlara karşı ayrımcılık yapılmasını önlemek için gerekli her türlü tedbiri almak”

konularında taahhütte buldukları yer almaktadır (KSGM, 2009). Bu çerçevede, Sözleşmeye taraf olan ülkeler açısından bağlayıcı olan söz konusu hükümler çerçevesinde ülkelerin yükümlülüklerini yerine getirmeleri gerekmektedir.

Ulusal mekanizmaların kurulmasında BM Dünya Kadın Konferanslarının önemi büyüktür. İki 1975 yılında Mexico City’de yapılan Dünya Kadın Konferansı’nda, üye ülkelere kadın sorunlarına çözüm getirmek üzere ulusal mekanizmalar kurmaları önerilmiş ve birçok üye ülke kadınların ilerlemesi için mekanizmalar oluşturma tavsiyesini izlemiştir.

İkincisi Kopenhag’da (1980), üçüncüsü ise Nairobi’de (1985) yapılan Dünya Kadın Konferansında kurumsal mekanizmaların kurulmasına ilişkin en açık mesaj Üçüncü Dünya Kadın Konferansında verilmiştir. Kadının İlerlemesi İçin Nairobi Stratejileri’nin “Temel Stratejiler” başlığında; kadının statüsünü geliştirmek ve bu alanda yaşanan gelişmeleri izlemek üzere henüz kurumsal mekanizmaları oluşturmamış ülkelerde uygun yönetsel mekanizmalar kurmaları tavsiye edilmiştir. Ayrıca, bu mekanizmaların etkin olabilmelerini teminen, üst yönetim düzeyinde kurulmaları ve yeterli kaynak, sorumluluk ve tüm hükümet politikalarının kadınlar üzerindeki etkileri hakkında önerilerde bulunmasını sağlayacak otoritenin garanti edilmesi gerektiği belirtilmiştir (Testolin, 2001).

Nairobi Konferansı ile ortaya çıkan bu sonuç 1988 yılında gerçekleştirilen CEDAW Komitesi’nin 7’inci Oturumu’nun Genel Tavsiye Kararları içine de alınarak, CEDAW’a taraf olan ülkelere hükümetin en üst düzeyinde, yeterli kaynak ve sorumluluklarla donatılmış, etkin ulusal

mekanizmaları kurmak veya varolanları güçlendirmek taraf devletlerin yükümlülüğü haline getirilmiş; ülkelerin konuya ilişkin gerçekleştirdikleri gelişmeleri de ülke dönemsel raporlarında Komite'ye sunmaları istenilmiştir (Acuner, 1999).

Dördüncüsü Pekin'de (1995) yapılan Dünya Kadın Konferansı'nda ise kurumsal mekanizmalar kadınların ilerlemelerinde 12 kritik alan kapsamına alınarak, tanımı yapılmış, bu tür mekanizmaların etkin işlemesi için gerekli koşullar listelenmiş ve hükümetler tarafından yapılacak eylemler ortaya konulmuştur¹².

Bunun yanında Pekin Eylem Platformu'nda kurumsal mekanizmaların hakimiyet alanları "kadınların ilerlemesini yaygınlaştıracak politikaların düzenlenmesini, uygulanmasını, yürürlüğe konmasını, izlenmesini, değerlendirilmesini, savunulmasını ve desteğin harekete geçirilmesini sağlamak" olarak belirlenmiştir (Testolin, 2001).

BM'ye üye ülkelerde kurumsal mekanizmaların oluşturulmasında veya mevcut kurumsal yapıların geliştirilmesinde büyük önemi olan Pekin Eylem Platformu'nun 201. paragrafında;

"Kadınların ilerlemesi için bir ulusal mekanizma da, hükümetin içindeki politika koordinasyon merkezi birimidir. Bu birimin ana görevi, cinsiyet eşitliğine dayalı bir bakış açısını bütün politik alanlarda hakim kılmayı hükümet çapında desteklemektir."

şeklinde ulusal mekanizmaların tanımı ve ana görevi belirtilmiştir (KSSGM, 2003). Ayrıca, bu kurumların etkili çalışması için gerekli koşullar da yine aynı madde altında sayılmıştır. Buna göre, kadının ilerlemesinde faaliyet gösterecek ulusal mekanizmalar şu koşullara sahip olmalıdır:

- Kabine üyesi bir bakanın sorumluluğu altında, hükümette mümkün olan en yüksek düzeyde faaliyet göstermek;
- Hükümet dışı kuruluşlar ve tabandan yukarı doğru toplumsal örgütleri dahil etme amacıyla tek merkezden yönetilmeyen planlama, uygulama ve izlemeyi uygun şekilde kolaylaştıran kurumsal mekanizmalar veya süreçler;

12 Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu için bkz. www.ksgm.gov.tr

- Bütçe ve profesyonel kapasite açısından yeterli kaynaklar;
- Bütün hükümet politikalarının geliştirilmesini etkileme imkanı (KSSGM, 2003).

Pekin Eylem Platformu'nda ulusal mekanizmalar kurmak ve hükümet organları oluşturmak veya güçlendirmek, toplumsal cinsiyet bakış açısını yasalar, kamu politikaları, programları ve projeleriyle bütünleştirmek stratejik amaçlar arasında sayılmış, bu stratejik amaçlara ulaşmak için hükümetler ve ulusal mekanizmalar tarafından yapılması gerekenler belirtilmiştir.

Pekin Eylem Platformu'nda yer alan düzenlemelerden araştırmanın konusu açısından can alıcı bir öneme sahip olması nedeniyle ulusal mekanizmaların raporlama yetkisine yer veren düzenlemeyi ayrıca belirtmek faydalı olacaktır. Pekin Eylem Platformu'nun yukarıda bahsedilen "Ulusal Mekanizmalar Kurmak ve Hükümet Organları Oluşturmak veya Güçlendirmek" stratejisi kapsamında, Eylem Platformu'nun uygulanmasını göz önüne alarak, toplumsal cinsiyete ilişkin konuları hakim kılmak üzere, bu alanda gerçekleşen çalışmalarda kaydedilen ilerlemeyi yasama organlarına düzenli olarak bildirilmesini sağlamak hükümetler tarafından yapılacak eylemler arasında sayılmıştır (KSSGM, 2003).

Dolayısıyla, ombud kurumunun hem parlamenter düzeyde hem de toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması gibi daha özel alanlardaki faaliyetlerinde raporlama yetki ve sorumluluklarına haiz olması, hükümetlerden uymaları beklenen bu tavsiyenin yerine getirilmesi açısından da önemli olduğunu söylemek mümkündür.

AB düzeyinde de ayrımcılık yapılmaksızın tüm bireylere eşit muamelelerin teşvik edilmesini ve desteklenmesini teminen üye ülkelerin kurumsal düzenlemelerini gerçekleştirmeleri çeşitli direktiflerde belirtilmiştir. Söz konusu direktiflerden bahsetmeden önce AB hukukunun yapısını ve bu kapsamda direktiflerin hukuksal statülerini incelemek yerinde olacaktır.

AB hukuku, sadece devletleri değil, üye devlet vatandaşlarını da doğrudan bağlamaktadır ve yaptırımlarına uyulma zorunluluğu bulunan bir yargı mekanizmasına sahiptir. Dolayısıyla, klasik uluslararası hukuk anlayışından farklılık arz eden AB hukuku, ulusalüstü hukuk olarak da

adlandırılmaktadır. Kurucu andlaşmalar ile tüzükler, direktifler, kararlar, tavsiyeler ve görüşler olarak gruplandırabileceğimiz iki basamaklı bir sisteme dayanan AB hukuku, yetkili olduğu bazı konularda üye devletlerin iç hukukundan daha üstündür (Karan, 2009).

Söz konusu hukuk sistemi içerisinde direktifler, üye devletler için bağlayıcıdır, ancak direktiflerin uygulanma şekil ve yöntem konularında üye devletlere takdir yetkisi tanınmıştır.

Eşit muameleye ilişkin kurumsal yapıların oluşturulması kapsamında kabul edilen direktiflerden¹³ en önemlisi 2002/73/AT sayılı Direktiftir. Direktifin 8(a) maddesinde, Üye devletlerin, cinsiyete dayalı ayrımcılık yapılmaksızın tüm insanlara eşit muameleyi teşvik edecek, analiz edecek, izleyecek ve destekleyecek kurum ya da kurumlara yönelik olarak gerekli düzenlemeleri tasarlamaları ve yerine getirmeleri gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, aynı maddenin ikinci fıkrasında, üye devletlerde kurulacak veya varolan kurumlarda değişiklik yapılmak suretiyle oluşturulacak kurumların aşağıda yer alan yetkinlikleri de sağlaması gerektiği vurgulanmıştır.

- a) Mağdurların ve madde 17(2)'de adı geçen derneklerin, örgüt ve sair hukuki kurumların haklarına hanel getirmeksizin, ayrımcılık mağdurlarına şikayetlerinin takibinde bağımsız destek sağlamak,
- b) Ayrımcılıkla ilgili bağımsız araştırmalar yürütmek,
- c) Ayrımcılıkla ilişkili her konuda bağımsız raporlar yayınlamak ve tavsiyelerde bulunmak” (KSGM, 2008 a).

Bu çerçevede oluşturulacak kurumların, ayrımcılık mağdurlarına, ayrımcılığa ilişkin şikayette bulunma konusunda bağımsız destek verme, ayrımcılığa ilişkin bağımsız araştırmalar yürütme ve tavsiyelerde bulunma gibi görevleri yerine getirmesi gerektiği açıkça ifade edilmektedir.

Bu bölümde ele alınacak olan ülke incelemelerinde de görüleceği üzere, AB üyesi ülkelerin, kendi kurumsal ve sosyal ihtiyaçları çerçevesinde

¹³ Eşit ücrete ilişkin 75/117/AET sayılı Direktifini, istihdam ve mesleki eğitime eşit katılıma ilişkin 76/207/AET sayılı Direktifini, mesleki sosyal güvenlikte eşit muameleye ilişkin 86/378/AET sayılı Direktifini birleştiren 2006/54/AT sayılı Direktifte de üye devletlerden toplumsal cinsiyet temelinde ayrımcılık yapmadan tüm insanlara eşit muamele edilmesini teşvik eden ve destekleyen bir eşitlik kurumu oluşturmaları talep edilmektedir (KSGM, 2008a).

çeşitli kurumsal yapılanmalara gittikleri görülmektedir. Bazı ülkelerde faaliyet gösteren eşitlik kurumlarının direktifte belirtildiğinden çok daha fazla yetkinliğe sahip olduğu, kimi kurumların ise cinsiyet temelli ayrımcılığın yanı sıra diğer ayrımcılık temellerini de kapsayacak şekilde faaliyet gösterdiği görülmektedir.

2.2.2 Ulusal Mekanizmaların Sınıflandırılması

Ulusal mekanizmaların kurulması için ilk çağrıda bulunulan Birinci Dünya Kadın Konferansı'nın ardından geçen on yıllık süre sonunda ki bu süre BM Kadın On Yılı (1975-1985)'nin da sona erdiği zamandır, BM üyesi 127 ülkede çeşitli biçimlerde ulusal mekanizmalar kurulmuş; 2004 tarihi itibarıyla ise bu sayı 167'ye ulaşmıştır (Division of the Advancement of Women [DAW]; 2005).

Bu mekanizmaların hükümet düzeyindeki konumları yönetimin bu kurumlara ne kadar önem verdiği göstergesi olması açısından önemlidir. Devlet aygıtının ayrılmaz parçası haline gelerek, istikrar kazanan mekanizmalar yanında, hükümetlerin ideolojilerine bağlı olarak marjinal konumda bırakılan, istikrarsız yapılanma sorununu aşamayan kurum örneklerine de rastlamak mümkündür (Acuner, 1999). Dolayısıyla, ülkelerin özgün deneyimlerine bağlı olarak oluşturulan mekanizmalar kuruluş biçimleri ve devlet aygıtındaki konumları açısından ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermektedirler.

Büyük çoğunluğu resmi düzeyde kurulan ulusal mekanizmalar Sancar Üşür tarafından, yönetim yapısındaki yerleri itibarıyla "siyasi nitelikte" ve "idari nitelikte" ulusal mekanizmalar olarak sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırmaya göre, siyasi nitelikteki ulusal mekanizma biçimlerinden birisi doğrudan kadın-erkek eşitliğini sağlamak üzere görevlendirilen özel bir bakanlık veya devlet bakanlığı şeklindeki örgütlenmedir. Örneğin; Fransa Kadın Bakanlığı gibi. Hollanda Emansipasyon Politikasının Koordinasyonundan Sorumlu Bakanlıklararası Komisyon şeklinde çok sayıda bakanlığın bulunduğu örgütlenme biçimi ise siyasi nitelikteki ulusal mekanizmaların bir diğer şeklidir (Sancar Üşür, 1997).

İdari nitelikteki ulusal mekanizmalar doğrudan siyasi sorumluluk taşımayan müsteşarlık, genel müdürlük, hakemlik ve arabuluculuk kurumları,

danışma kurumları gibi bürokratik-idari nitelikli kuruluşlardır. Bu tarz örgütlenen ulusal mekanizmalar kadınlara doğrudan ulaşmada, sorunlara doğrudan müdahale edebilme, esnek davranabilme ve somut destekler oluşturabilme gibi avantajlara sahip olması nedeniyle, siyasal ortama hassas olan, dolayısıyla politika sürekliliği sağlamada zorluk yaşayabilen siyasi nitelikteki ulusal mekanizmalara göre avantaja sahip olabilirler (Sancar Üşür, 1997). Ancak, her iki yapılanmanın da kendi içinde avantajlar ve dezavantajlar barındırdığını söylemek doğru olacaktır.

Acuner tarafından yapıları itibariyle merkezi yönetim düzeyinde ulusal mekanizmalar kapsamında yürütme organı altında yer alan ulusal mekanizmalar olarak sınıflandırılan müstakil bakanlık, genel müdürlük, müsteşarlık, bakanlardan oluşan komiteler ve bakanlıklararası komiteler gibi mekanizmalar, kamu yönetiminin idari birimlerinin de siyasi olmaktan kaçınmadıkları düşüncesiyle siyasi yapılar olarak nitelendirilmektedir. Merkezi yönetim düzeyindeki bir diğer yapılanma yasama organı düzeyinde oluşturulan, diğer idari mekanizmaların etkin sonuçlar elde edebilmelerinde çok önemli tamamlayıcı niteliğe haiz, parlamento eşitlik komisyonlarıdır. Yasama organı tarafından karar verilecek tasarıları kadın-erkek bakış açısıyla inceleme yetkisine sahip bu tarz kurumsal yapılar eşitlik yaklaşımını yasama süreçlerine taşımayı amaçlamaktadır ve kararları en üst düzeyde etkilemesi sebebiyle oldukça önemlidir. Merkezi yönetim düzeyindeki ulusal mekanizmalar yanında otonom yapıya sahip olan bağımsız kurumlar (danışma kurulu, ombud gibi denetim kurumları, akademik ve araştırma kurumları, kurul, konsey gibi yapılanmalar) ile yerel düzeyde kadın-erkek eşitliğinin sağlanması amacıyla kurulan ulusal mekanizmalarda bulunmaktadır (Acuner, 1999).

Bu sınıflandırmalar yanında kuruluş dayanakları açısından da ulusal mekanizmalar birbirinden farklılık göstermektedir. Kimi ülkelerde başbakan kararı veya bakanlar kurulu kararı, hükümet kararı, kraliyet kararnamesi gibi dayanaklarla kurulmakta; kimi ülkelerde kadının durumuna ilişkin rapor hazırlamakla görevlendirilen geçici bir komitenin sürekli hale getirilmesi sonucu kurulmakta; kimi ülkelerde ise eşitlik ombudunun incelenmesi açısından önem arz eden ve bir çok eşitlik ombudunun kurulma gayesini tanımlayan eşitlik çerçeve yasası, eşit muamele yasası, eşit statü yasası gibi farklı isimlerle adlandırılan bir yasanın kabul edilmesi

sonucu söz konusu yasanın uygulanmasını izlemek ve uygulanmasını sağlamak üzere kurulmaktadır (Acuner, 1999).

Tezin konusu çerçevesinde kısaca ele alınan sınıflandırmalardan da anlaşıldığı üzere bir ulusal mekanizma birden çok grup altında sınıflandırılabilir. Her ülkenin kendi farklı deneyimlerinin yansıdığı bu mekanizmalar, aynı isimlere sahip olsalar bile farklı görev tanımları ve konumları olabilmekte veya farklı adlarla adlandırılmakla birlikte yakından incelendiğinde birbirlerine yetki, sorumluluk, teşkilat yapısı vs. açılardan benzerlik gösterdiği görülebilmektedir.

2.2.3 Cinsiyet Eşitliği Konusunda Yasal Araçlar ve Ulusal Mekanizmalar

Kadın-erkek eşitliğinin sağlanması amacıyla yürütülen politikalar ulusal mekanizmaların yanı sıra söz konusu politikaları destekleyici yasalarla da sağlanmaktadır.

Eşitliğin sağlanmasına ilişkin yapılan yasal düzenlemeler mevcut yasaların her birine eşitliği sağlayıcı veya ayrımcılığı engelleyici hükümlerin yerleştirilmesi ile olabileceği gibi eşitlik uygulamalarının ilkelerini, alanlarını ve politikalarını saptayan tek bir çerçeve veya şemsiye yasanın uygulamaya konulması şeklinde de olabilmektedir (Sancar Üşür, 1997).

Cinsiyet eşitliği konusundaki yasal modelleme Lovenduski tarafından da benzer bir şekilde prosedürel ve radikal olmak üzere 2 grup altında sınıflandırılmıştır. Prosedürel yasalar cinsiyete dayalı ayrımcılığı yasaklamak, engellemek veya eşitliğin önündeki engelleri kaldırmak üzere düzenlenmektedir. Günümüzde, özellikle İskandinav ülkeleri tarafından uygulanmakta olan eşitlik çerçeve veya şemsiye yasaların yer aldığı radikal yasalar ise; adaletsizlik içeren ayrımcılık uygulamalarından doğan eşitsizlikleri olumlu eylem ile telafi etmek üzere hazırlanmaktadır (Lovenduski, 1997). Radikal yasalar, başta eşitlik ombudları olmak üzere, diğer ulusal mekanizmaların kurulmasına ve faaliyetlerine temel teşkil etmektedirler.

2.2.4 Ulusal Mekanizmalar: Kazanımlar ve Engeller

Toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik politikaların etkilerini güçlendiren bir strateji olarak genel kabul gören ve amacı, toplumsal cinsi-

yet perspektifini tüm politikalara, programlara ve projelere dahil etmek olan gender mainstreaming (toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinin tüm ana plan ve politikalara yerleştirilmesi stratejisi) günümüzde, giderek artan bir şekilde kabul görmekte ve geniş uygulama alanı bulmaktadır.

Toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifini tüm plan ve politikalara yerleştirmek ve toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamak, Pekin Eylem Platformu ve CEDAW taleplerinin uygulanmasını izlemek için kurulmuş veya geliştirilmiş olan ulusal mekanizmalar giderek devlet örgütlenmesi içinde meşruiyet kazanmaktadır.

Ancak kadın-erkek eşitliğinin sağlanması konusunda yaşanan bu olumlu gelişmeler yanında, devlet örgütü içinde ulusal mekanizmaların varlıklarının kabul edilmesi kolay olmamıştır ve bu gerçek günümüzde de halen varlığını sürdürmektedir. Genellikle birçok ülkede; ekonomi, savunma gibi alanlar devlet gündem maddelerinin ilk sıralarında yer almakta, kadınların ilerlemesine ilişkin konular ise önemsizlikten marjinalleştirilmekte, önemli olarak kabul edilen alanlarda yaşanan olumsuzluklar kalkınma ve devlet ana politikalarının ayrılmaz bir parçası olan ulusal mekanizmaların oluşturulmasını veya güçlendirilmesini engellemektedir.

Aslında ülke nüfusunun hemen hemen yarısını oluşturan bir toplumsal grup olan kadınların ilerlemesi için kurulması hayati önem taşıyan bu kurumlar genellikle hükümetlerin “iyi niyetlerine” terk edilmekte, kadınlara yönelik “sus payı” politikası ya da “sembolik” bir çerçevede algılanmaktadır. Bu algılamalar ise söz konusu kurumların bütçe ve insan kaynağı sıkıntısı içerisinde, hukuki statüsü tam olarak tanımlanmamış, istikrarsız yapılar olarak varlık göstermeye çalışmalarına yol açmaktadır (Acuner, 1999).

Ulusal mekanizmalara sahip veya bu mekanizmaları yeni kuracak olan ülkelerin dikkatine sunulmasında önem arzemesi açısından, ülke uygulamalarından ve deneyimlerden yola çıkılarak, geçen süre zarfında ulusal mekanizmaların kurulması ve güçlendirilmesinde elde edilen kazanımlar ve ulusal mekanizmaların karşılaştıkları zorluklar, 5-9 Haziran 2000 tarihleri arasında New York'ta gerçekleştirilen “Kadın 2000: 21.Yüzyıl İçin Toplumsal Cinsiyet Eşitliği, Kalkınma ve Barış (PEKİN+5)” başlıklı BM Genel Kurul Özel Oturumunda ortaya konulmuştur (KSSGM, 2003).

Söz konusu Oturum sonucuna göre; birçok ülkede ulusal mekanizmaların faaliyetlerinin görünürlüğü ve statüleri gelişmiş, toplumsal cinsiyet çalışma alanındaki insan kaynaklarının gelişmesine, verilerin cinsiyet ve yaş temelli ayrıştırılmasına ve yaygınlaştırılmasına, toplumsal cinsiyete duyarlı araştırmalar yapılmasına ve dokümantasyonların oluşturulmasına katkı sağlamışlardır. Ulusal mekanizmaların kazanımları olarak değerlendirilmekte olan bu gelişmeler yanında yetersiz mali ve beşeri kaynaklar, siyasi iradenin olmayışı ulusal mekanizmaların karşılaştığı temel ve ortak sorunlar olarak ele alınmaktadır. Mali kaynak yetersizliğinin genellikle uluslararası donörlerle yürütülen projeler vasıtasıyla karşılanması toplumsal cinsiyet eşitliği konusunun yabancı ve ithal edilmiş bir konu olarak algılanmasına yol açmaktadır. Söz konusu temel sorunların yanı sıra, toplumsal cinsiyet eşitliğinin ve toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinin tüm plan ve politikalara yerleştirilmesi stratejisinin hükümet yapıları arasında yeterince anlaşılabilmesi; toplumsal cinsiyet kalıplarının ve ayrımcı davranışların hakimiyeti; hükümetlerin öncelikleri arasındaki çekişmeler ile bazı ülkelerde kurumların hakimiyet alanlarının, konum ve yetkilerinin açık olarak tanımlanmaması; eşitlik konusunun hala marjinal bir konu olarak algılanması nedeniyle hükümet yapısı içerisinde bu mekanizmaların marjinal konumları; cinsiyet ve yaşa göre ayrıştırılmış veri yetersizliği; sivil toplumla yeterli düzeyde diyalogun ve işbirliğinin olmaması ve hükümet organları arasındaki yapısal problemlerin varlığı ulusal mekanizmaların karşılaştıkları engeller olarak ifade edilmektedir (KSSGM, 2003).

2.3 Kadın-Erkek Eşitliği Ombudu Uygulamaları

Bu bölümde AB üyesi olan Avusturya, İsveç, Finlandiya ve Litvanya ile Avrupa Ekonomik Alanı ülkelerinden Norveç Eşitlik Ombudları incelenecektir (Ayrıca bkz: EK I).

2.3.1 Avusturya

Avusturya Cumhuriyeti federal bir devlettir¹⁴. Avusturya Anayasası'na göre, yasal güç Federal Devlet ile federe devletler tarafından kullanılmaktadır. Avusturya'da ayrımcılığın önlenmesi, kadın-erkek eşitliğinin

¹⁴ Avusturya Anayasası ile ülke Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg ve Viyana federe yönetimlerinden oluşmaktadır.

sağlanmasına ilişkin konularda da federal ve federe yönetimlerin kendi düzenlemeleri ve mekanizmaları mevcuttur. Çalışma kapsamında federal düzeyde kadın-erkek eşitliğine hizmet eden önemli yasal düzenlemeler ele alınarak, bu kapsamda Avusturya Eşit Muamele Ombudu incelenecektir.

Eşit Muamele Yasası, Federal Eşit Muamele Yasası ile Eşit Muamele Komisyonu ve Ulusal Eşitlik Kurumu (Eşit Muamele Ombudu) Hakkındaki Yasa, Federal düzeyde kadın-erkek eşitliğini sağlamak ve cinsiyet temelinde ayrımcı muameleleri ortadan kaldırmak için düzenlenen yasalardır (Austrian Science and Liaison Office Brno [ASO Brno], 2005).

Eşit muamele için yasal zemin Avusturya Eşit Muamele hukukunda 2004 yılında AB Mevzuatını uygulamayı teminen yapılan ileri düzenlemelerle daha da geliştirilmiştir. Söz konusu kanunlar eşitliğin uygulanmasındaki gelişmeler ile kamu ve özel sektörde eşit muamelede ortaya çıkan gelişmelerin periyodik olarak değerlendirilmesi ve parlamentoya düzenli raporlar sunulması için olanak sağlamaktadırlar (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2004 b).

1979 tarihli Eşit Muamele Yasası özel sektörle ilgili bir yasadır. 2004 yılında AB direktifleri kapsamında Yasa'da düzenlemeler yapılmış ve Yeni Eşit Muamele Yasası yürürlüğe girmiştir. Yasa, ilk haliyle yalnızca istihdam alanında eşit ücret prensibinin gerçekleştirilmesi için toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılığı yasaklamakta iken; ilki 1985 yılında olmak üzere ilerleyen dönemlerde birçok düzenleme yapılmıştır. Söz konusu düzenlemeler neticesinde, ücretlerde cinsiyete dayalı ayrımcılık yasağına; mesleki eğitim, iş ilanları, iş başvuruları, sosyal yardımlar, kariyer ilerlemesi, hizmet süresi gibi diğer alanlar da dahil edilmiştir. Ayrıca, işveren, çalışan veya üçüncü kişi tarafından işyerinde cinsel taciz yasaklanmış, dolaylı ayrımcılık Yasa kapsamına dahil edilmiştir (Sporrer, 1999).

2004 yılında AB'nin ilgili ayrımcılık direktiflerinin¹⁵ iç hukuka aktarılması kapsamında yürürlüğe giren Yeni Eşit Muamele Yasası ile toplumsal

15 Söz konusu Direktifler 2000/43/EC ırk ya da etnik kökene bakmaksızın kişiler arasında eşit muameleyle ilişkin Direktif ile 2000/78/EC istihdam ve meslekte eşit muamele için genel bir çerçeve sunan ve engellilik, yaş, din ya da inanç ve cinsel yönelim temelinde ayrımcılığa karşı korumayı ele alan Direktiftir.

cinsiyet yanında etnik bağlılık¹⁶, din veya inanç, cinsel yönelim ve yaş temelli ayrımcılık alanları da Yasa kapsamına dahil edilmiş, söz konusu alanlarda doğrudan ve dolaylı ayrımcılık yasaklanmıştır (Schindlauer, 2007).

Yeni Eşit Muamele Yasası ile AB Direktiflerinde öngörülen tüm temel ilkeler Avusturya iç hukukuna aktarılmıştır. Dolaylı ve doğrudan ayrımcılık, AB Direktiflerinde yer aldığı şekliyle tanımlanmış, cinsel tacizin yanı sıra toplumsal cinsiyete dayalı taciz (diğer ayrımcılık alanlarına ilişkin taciz de ilgili bölümlerde tanımlanmaktadır) de tanımlanarak, hangi durumların cinsel/toplumsal cinsiyete dayalı taciz olduğu belirtilmiş, mevcut kadın-erkek eşitsizliğini ortadan kaldırmak ve eşitliği sağlamak için alınacak önlemlerin (olumlu eylemlerin) ayrımcılık olarak kabul edilemeyeceği, ayrımcılığa ilişkin ispat yükümlülüğünün işverene ait olduğu belirtilerek, söz konusu yasanın ihlalinin yasal sonuçlarına ve cezai yaptırımlarına yer verilmiştir (Austrian Equal Treatment Act, 2009; Austria Federal Chancellery, 2009).

Yeni Yasa, basit anlamda eşit muamele kavramını onaylamaktan öte, açıkça AB Hukuku'nda, özellikle de 2002/73/EC Direktifinde şart koşulan aktif bir toplumsal cinsiyet eşitliği politikasını hedeflemektedir. Bu çerçevede de yeni hedef olan "toplumsal cinsiyet eşitliği" Eşit Muamele Yasası'nın hem amaç hem de prensiplerin yorum bildirisinde belirtilmektedir. Bu kapsamda, söz konusu yasadaki tüm tedbirler artık toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinden yorumlanmak zorundadır (Feigl, et al, 2006).

Dolayısıyla, bu durum yasal ve kurumsal referanslarla birlikte işgücü piyasasında yapısal değişiklikleri de içermektedir. Yani, pratik anlamda, İsveç'te olduğu gibi, işverenin toplam ücret ve maaşın kadın ve erkek arasında eşit paylaşımını sağlamak amacına hizmet edecek tedbirleri adım adım alma zorunluluğunun bulunması gibi, Avusturya'da da şirketler toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamak için gerekli şartları yaratmak durumunda kalmaktadırlar.

Federal Hükümet de fiilen kadın ve erkek eşitsizliğini azaltmayı ya da ortadan kaldırmayı amaçlayan politikaların sağlanmasını teminen işve-

16 Söz konusu Yasa'da ırk ve etnik köken kavramları yerine kullanılmakta, her ikisini de kapsamaktadır (Karan, 2009).

renin yapacağı özel harcamalar için sübvansiyon sağlamaktadır (Feigl, et all, 2006).

Yapısal olarak incelendiğinde beş bölümden oluşan Yeni Eşit Muamele Yasası'nın ilk bölümü, istihdamda kadın ve erkek arasında eşit muameleyle ilişkindir. Kadın ve erkek arasında tam bir eşitliğe ulaşmanın amaç olarak belirtildiği söz konusu bölümde yer alan düzenlemeler; özel kanunlarla düzenlenen sözleşmeler kapsamında kurulan bütün istihdam ilişkilerini, her seviyede ve her türlü mesleki eğitimleri, işçi veya işveren organizasyonlarına üyelik veya katılma, serbest meslek imkanı gibi alanları kapsamaktadır. Ayrıca, söz konusu Yasa, Ev İşlerine İlişkin Kanun ile düzenlenen istihdam ilişkilerine, herhangi bir istihdam sözleşmesine bağlı olmadan belirli bir kişiye bağlı olarak onun emrinde veya o kişi namına çalışan kişilerin istihdam ilişkilerine ve Avusturya'da kayıtlı olmayan iş yerlerinin bu ülkedeki istihdam ilişkilerine de uygulanmaktadır (Feigl, et all, 2006).

Yasa'nın diğer bölümleri ise; din veya inanç, cinsel yönelim, yaş veya etnik bağlılığa bakılmaksızın istihdam alanında kişilere eşit muameleyle ve etnik bağlılığa bakılmaksızın diğer alanlarda (sosyal güvenlik, mal ve hizmetlere erişim) eşit muameleyle ilişkindir.

Kadın-erkek eşitliği alanında bir diğer yasal düzenleme ise 1993 tarihli Federal Eşit Muamele Yasası'dır. Söz konusu Yasa ile Federal Hükümet devlet memurlarına ilişkin olarak da 2004 yılında bahsi geçen AB Direktifleri çerçevesinde düzenleme yapılmış, diğer ayrımcılık alanları yanında cinsiyet temelli ayrımcılık yasaklanmıştır (Schindlauer, 2009).

Federal Eşit Muamele Yasası ile eşitlik planı tedbirlerine uygun olarak, tüm alanlarda ve tüm seviyelerde kadın çalışan oranı yüzde 40 olana kadar, iş başvurularında ve terfilerde erkek başvuranlarla aynı niteliklere sahip kadın başvuranların istihdam edilmesi/terfi ettirilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca, kadın çalışanlara yönetici pozisyonları için gerekli nitelikleri sağlayan eğitim programlarına ayrıcalıklı olarak erişimlerinin sağlanması gerekmektedir (Austria Federal Chancellery, 2009).

2004 yılında yürürlüğe giren bir diğer yasa ise Eşit Muamele Komisyonu ve Ulusal Eşitlik Kurumu'nun sorumluluklarının ve yetkilerinin belirlen-

diği Eşit Muamele Komisyonu ve Ulusal Eşitlik Kurumu (Eşit Muamele Ombudu) Hakkındaki Yasa'dır (Schindlauer, 2007). Avusturya'da Eşit Muamele Komisyonu (1979) ve Ulusal Eşitlik Kurumu (Eşit Muamele Ombudu-1990) Eşit Muamele Yasası'nın uygulanması ve kadın-erkek eşitliğinin sağlanması için faaliyet gösteren kurumlardır. 2004 yılında gerçekleşen yasal değişiklikler neticesinde kurumlar yeniden yapılandırılmış, mevcut faaliyet alanları genişletilmiştir.

Eşit Muamele Komisyonu, Federal Sağlık ve Kadın Bakanlığı bünyesinde kurulan, bağımsız bir kurumdur. Eşit Muamele Komisyonu 3 adet Senato'dan oluşmaktadır. Birinci Senato, istihdamda kadın ve erkek arasında eşit muamele konusunda; İkinci Senato, etnik bağlılık, din veya inanış, yaş veya cinsel yönelime bakılmaksızın istihdam alanında eşit muamele konusunda; Üçüncü Senato ise istihdam dışındaki diğer alanlarda kişilere etnik bağlılığa bakılmaksızın eşit muamele konusunda çalışmaktadır. Komisyon üyeleri görevlerini ücret almaksızın, gönüllülük temelinde yürütmektedirler. Birinci Senato'nun başkanı Eşit Muamele Komisyonu'nun faaliyetlerini koordine etmektedir (UN, 2004).

Söz konusu senatolar başkan ve her senatoda değişiklik göstermekle beraber ilgili işçi ve işveren temsilcileri ile ilgili bakanlık temsilcilerinden oluşmaktadır. İki adet asli ve yardımcı üye atayan kurumların atadığı asli ve yedek üyelerin en az birinin, bir kişi atayan Federal Bakanlıkların ise asli veya yardımcı üyelerinden herhangi birisinin kadın olması şartı bulunmaktadır (Feigl, et al, 2006).

Komisyonun asıl görevi eşit muameleye ilişkin sorunlarda uzman görüşü vermektir. Komisyonun sorumlu senatosu Eşit Muamele Ombudu'nun veya senatolarda temsil edilen grupların isteği üzerine veya re'sen harekete geçerek, eşit muamele ilkesinin ihlaline ilişkin görüş sunmaktadır. Mahkeme süreci öncesinde etkin olan Komisyonun, eşit muamele yükümlülüğünün ihlaline ilişkin sunacağı uzman görüşü internet vb. araçlarla kamuya duyurulmaktadır (Karan, 2009).

Senato bireysel vakalarda, bir işverenin veya işçinin, çalışma konseyi üyelerinden birisinin, ilgili senatoda temsil edilen sosyal taraflardan birinin veya Eşit Muamele Ombudu temsilcisinin talebi üzerine harekete geçebilmektedir. Ayrımcılık mağdurları, senatoda temsil edilen ilgili grup-

lardan birinin temsilcisi, sivil toplum örgütü ya da güvendiği üçüncü bir kişi tarafından Komisyon önünde temsil edilebilmektedir (Karan, 2009).

Ayrımcılık yaptığı varsayılan taraftan ihlale ilişkin yazılı rapor talep etme hakkı bulunan Komisyon, yaptığı incelemeler sonucunda, eşit muamele ilkesinin ihlal edildiği sonucuna varırsa, eşit muamele yükümlülüğünün doğru bir şekilde yerine getirilmesine ilişkin olarak ilgili tarafa yazılı direktif göndermek, ilgili kişiyi ayrımcı eylemlerini sonlandırmaya davet etmek zorundadır. Komisyonun talebinin yerine getirilmemesi durumunda senatoda temsil edilen kurumlar ya da Eşit Muamele Ombudu eşit muamele yükümlülüğünün ihlal edildiğine dair tespit kararı almak üzere hukuk davası açabilmektedirler. Komisyon, gerekli gördüğü durumlarda Eşit Muamele Ombudu'ndan konuya ilişkin teftişte bulunmasını da talep edebilmektedir. 1991 yılından 2004 yılına kadar Eşit Muamele Komisyonu önüne gelen olayların yüzde 95'i kadınlara yönelik ayrımcılıkla ilgilidir (ASO Brno, 2005).

Özel sektörde ilgili kanunların uygulanması kapsamında faaliyet gösteren Eşit Muamele Komisyonu yanında, kamu sektöründe de benzer şekilde faaliyet gösteren Federal Eşit Muamele Komisyonu bulunmaktadır (Council of Europe, 2004).

Ulusal Eşitlik Kurumu (Eşit Muamele Ombudu) Komisyon'a benzer bir şekilde Federal Hükümet düzeyinde, Federal Sağlık ve Kadın Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur.

Ulusal Eşitlik Kurumu olarak faaliyet gösteren Avusturya Eşit Muamele Ombudu, 2004 yılında uygulamaya konulan Eşit Muamele Ombudu ve Eşit Muamele Komisyonu Hakkındaki Kanun ile birbirinden bağımsız üç bölümden oluşmaktadır. Bunlardan ilki 1990 yılında, toplumsal cinsiyet eşitliğinin iş yaşamında sağlanmasını teminen oluşturulan İstihdamda Kadın ve Erkek Arasında Eşit Muamele Ombudu'dur. 2004 yılında kurulan diğer ombudlar ise İstihdamda Etnik Köken, Din veya İnanış, Yaş veya Cinsel Yönelim Temelli Eşit Muamele Ombudu ile Mal ve Hizmetlerde Etnik Eşitlik Ombudu'dur (Feigl, et all, 2006).

1990 yılında kurulan İstihdamda Kadın ve Erkek Arasında Eşit Muamele Ombudu'nun ilk ve merkez ofisi Viyana'da bulunmaktadır. Özellikle

1992 yılında cinsel tacize ilişkin düzenlemenin yapılmasının ardından Komisyon'a ve Ombud'a Viyana ve çevresinden başvuru sayısında önemli artışın ortaya çıkmasıyla, 1998 yılında Ombud'un bölgesel ofisler kurabilmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır (Sporrer, 1999). Söz konusu düzenleme ile Avusturya'nın diğer bölgelerinde yaşayan bireylerin Ombud'un hizmetlerinden faydalanmasını ve ayrımcılık mağduru bireylerin kolay ulaşımını teminen dört bölgede (Innsbruck, Graz, Klagenfurt ve Linz) de ofisi bulunmaktadır. Bölgesel ombudlar kendi bölgelerinde yetkili olup, federal ombudlar ve çalışanları tavsiye hizmeti sağlamak üzere herhangi bir bölgede halka açık günler düzenlemektedirler. Ayrıca, Ombud'a telefon, faks, e-mail vs. araçlarla da ulaşmak mümkündür.

Ayrımcılığa maruz kaldığını düşünen kişiler bölgesel ya da ulusal ombuda tavsiye ve destek almak üzere başvurabilirler. Tavsiye özel durumun açıklanması ve bireyin sonraki aşamalarda neler yapabileceğinin detaylı bir şekilde anlatılmasından oluşmaktadır (Örneğin, kişinin kendi çözüm yaklaşımına yardım etmek, işverenle anlaşmak, olayın Eşit Muamele Komisyonu önüne götürülmesi gibi). Sonraki aşamalar ancak tavsiye alan kişinin rızası var ise söz konusudur (Equal Treatment Act in Austria, 2005).

Ombudlar görevlerini yerine getirirken bağımsızdırlar. Eşit Muamele Kanunu'nda yer alan, istihdamda kadın ve erkek arasında eşit muamelelenin sağlanmasına ilişkin düzenlemeler kapsamında İstihdamda Kadın ve Erkek Arasında Eşit Muamele Ombudu; işyerinde diğer cinsiyete sahip bireyin daha az donanıma sahip olmasına rağmen işe alınması yada terfi etmesi, erkek/kadın meslektaşın aynı işi yapmasına rağmen cinsiyet nedeniyle farklı ücret verilmesi, işveren, meslektaş yada müşteri tarafından cinsel taciz/taciz gibi durumlarda başvuruda bulunan bireylerle ücretsiz tavsiye ve destek hizmeti sunmaktadır (Feigl, et all, 2006).

Somut olayın eşit muamele ilkesini ihlal ettiğinin netlik kazanması durumunda İstihdamda Kadın ve Erkek Arasında Eşit Muamele Ombudu veya faaliyet alanları içinde bölgesel ombudlar işverenden, çalışma konseylerinden veya girişimde çalışan diğer ilgili kişilerden yazılı beyanat veya diğer bilgileri alma yetkisine sahiptirler. Kişiler talep edilen bilgileri vermek zorundadırlar. Komisyon'un talebi üzerine ise, Ombud

olayı araştırabilir, örneğin şirket binasına girebilir, dokümanlarını kontrol edebilir. Çalışma konseyleri de bu araştırmalarda yer almak zorundadırlar. Bunun yanında, Ombud, ayrımcılığa ilişkin vakalarla ilgili olarak bağımsız araştırma da yürütebilmekte, raporlar ve ayrımcılığa ilişkin her konuda tavsiyeler yayınlayabilmektedir. Ayrıca, İstihdamda Kadın ve Erkek Arasında Eşit Muamele Ombudu, mağdurun rızası ile ayrımcılığın gerçekleştiğine karar verdiği vakayı Eşit Muamele Komisyonu önüne götürme yetkisine sahiptir. Komisyon vakayı en geç bir ay içerisinde ele almakta ve Eşit Muamele Ombudu'nu konuyu soruşturmakla görevlendirebilmektedir. Ayrıca, Ombud, mahkemeye intikal eden veya Eşit Muamele Komisyonu önüne giden olaya taraf olma yetkisine de sahiptir (Karan, 2009).

İstihdamda Kadın ve Erkek Arasında Eşit Muamele Ombudu bilgilendirme, bilinç artırma görevi kapsamında ise; genel olarak halkı ve özel olarak ilgili hedef gruplarını ombudun görevleri ve eşitlikle ilgili her konuda, Eşit Muamele Yasası hakkında ve yasanın pratiklere uygulanması konusunda, Komisyon karar örnekleri ve başarıya ulaşan vakalar hakkında, kadının ilerlemesine ilişkin eylem planları ve programlar hakkında bilgilendirme yapmaktadır (Austria Federal Chancellery, 2009).

Cinsiyeti nedeniyle işyerinde ayrımcılığa maruz kalan kişinin başvurusu imkan dahilinde ise yazılı olarak alınmaktadır. Başvuru eğer iş başvurusunda cinsiyet ayrımcılığı vakasına ilişkin ise ayrımcılık mağduru kişinin ismi, şirket ismi ve sektörü, iş başvurusuna cevap alıp almadığı, başvurunun şekli ve reddedilme nedeni, hamilelik durumu veya çocuk sahibi olup olmadığına ilişkin soru sorulup sorulmadığı, iş görüşmesinde görüülen kişiye ilişkin bilgilerin yer alması; diğer durumlarda ise, başvuru sahibinin isminin açıklanmasına rıza göstermesi durumunda ismi, başka bir kişi adına başvuruda bulunuluyorsa ayrımcılığa maruz kaldığı düşünülen kişinin adı, pozisyonu, iş akdine ilişkin bilgiler, eğitim ve önceki iş deneyimleri, faaliyet alanına ilişkin kesin bilgiler, iş yerine ilişkin olarak isim, adres ve faaliyet türü, yöneticilerin ismi ve iş unvanı veya insan kaynakları çalışanlarının ismi ve unvanı, işyerinde iş konseyinin olup olmadığı, iş konseyinde ya da şirkette çalışanın güvenliğinden sorumlu kişilerin olup olmadığı ve ombud tarafından kimle irtibata geçilebileceği, hangi toplu anlaşmanın uygulandığı, iş anlaşmasının kapsamı gibi bil-

gilerin sunulması gerekmektedir. Ulusal Eşitlik Kurumu'na 2003 yılında 3398 kişi başvurmuştur. Başvuru sahiplerinin 729'u (yaklaşık beşte biri) erkektir (Feigl, et all, 2006).

Eşit Muamele Ombudu personeli ve yönetim kurulu ilgili bakanlık tarafından atanmaktadır. Ombud, çalışmalarına ve gözlemlerine, Eşit Muamele Yasası'nın uygulanmasına ilişkin raporu iki yılda bir Ulusal Meclis'e sunmaktadır (Austria Federal Chancellery, 2009).

Schindlauer'e göre, ayrımcılıkla mücadele konusunda Avusturya yasal ve kurumsal anlamda önemli gelişme göstermiş, bütüncü bir yasal çerçeve oluşturmuştur. Ancak, yasaların uygulanması ve kurumların işlerlik kazanmasında halen problemler mevcuttur. Hükümet tarafından kampanyalar uygulanmaya devam etmekle birlikte, halen mevcut yasalar hakkında toplumda farkındalık oldukça düşük düzeydedir (Schindlauer, 2009).

Avusturya'da eşitlik kurumlarına ve düzenlemelerine ilişkin olarak getirilen eleştirilerin başında, federe ve federal düzeylerde konuya ilişkin oldukça fazla sayıda yasanın bulunması, söz konusu yasaların uygulamaya geçirilmesi ve yasalara ilişkin farkındalığın oluşması önünde engel olarak görülmektedir. Çok sayıda yasal düzenlemenin bulunmasının yanı sıra, yerel düzeyde ve federal düzeyde bulunan, farklı yapılarıdaki eşitlik kurumlarının birbirleriyle ilişkisi ve ortak yükümlülüklerinin bulunmamasının, çabaların bir araya getirilerek, görünürlüğüne ve gücüne artırılması konusunda zorluklara neden olduğu ifade edilmektedir.

Ayrıca, Federal düzeydeki eşitlik kurumlarının kaynak ve personel bakımından yetersiz olmaları, anayasal düzenleme olmaksızın, Bakanlığa bağlı olarak oluşturulan kurumların (özellikle de Eşit Muamele Komisyonu ve Ulusal Eşitlik Kurumu'nun) tam bağımsız olmamaları, kurumların zaman zaman hükümetten emir alma konusunda hassas konuma gelebilmeleri, Komisyon üyelerinin ücret karşılığında değil de gönüllülük esasıyla görevlerini yürütmeleri nedeniyle Komisyon çalışmalarında gecikmelerin ve çeşitli aksamaların ortaya çıkması ile eşitlik kurumlarının etkinliğinde çok önemli bir unsur olan sivil toplum kuruluşlarıyla ilişkilerin Avusturya'da çok fazla geliştirilemediği gibi eleştiriler göze çarpmaktadır.

Söz konusu eleştirilerin yanı sıra, hem Komisyon'un hem de Ombud'un kararlarının mahkemelere intikal eden vakalarda sadece uzman görüşü olarak kabul edilmesi, şikayete konu taraf için de hukuken bağlayıcı ve zorlayıcı niteliğinin bulunmaması nedeniyle eşit muamelenin sağlanması konusunda Komisyon ve Ombud'a başvurunun sonuçlanmasından sonraki süreçlerde problemlerin ortaya çıkmasına ve toplumda eşit muamele prensibinin başarısının görünürlüğünün az olmasına yol açtığı şeklinde eleştirilerde bulunmaktadır. Ancak, söz konusu eleştirilerle birlikte belirtilmesi gereken hususlardan birisi kuşkusuz eşit muamelenin sağlanmasına ilişkin kurumsal ve yasal düzenlemelerin psikolojik etkileridir. Komisyon veya ombud kararları bağlayıcı ve zorlayıcı olmamakla beraber genellikle taraflarla birlikte benzer kurumların da faaliyetlerinde kararlara uygun hareket etme itinası göstermelerine yol açabilmektedir (Sporrer, 1999).

2.3.2 Finlandiya¹⁷

Kadınlar ile erkeklerin hayatın tüm alanlarında eşit haklara, sorumluluklara ve fırsatlara sahip olması, Finlandiya'da refah devleti modelinin önemli parçalarından birisini teşkil etmektedir. Finlandiya'da eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı, temel olarak başta Finlandiya Anayasası olmak üzere Ayrımcılık Yasağı Yasası, Kadın-Erkek Eşitliği Yasası¹⁸ (Eşitlik Yasası veya Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Yasası), Ceza Kanunu gibi birçok temel yasa ile düzenlenmektedir.

1995 yılında Finlandiya Anayasası'nın temel haklara ilişkin hükümlerinde yapılan değişik sonucunda, eşitlik ilkesine ilişkin tek hüküm olan "Bütün Finlandiya vatandaşları kanun önünde eşittir" maddesi değiştirilerek, herkesin kanun önünde eşit olduğu kabul edilmiş ve kabul edilebilir sebepler dışında; cinsiyet, yaş, etnik köken, dil, din, inanç, düşünce, sağlık, engellilik veya diğer nedenlerden dolayı ayrımcı muamele yasaklanmıştır (Nordic Gender Institute, 2008). Ayrıca toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına ilişkin ayrı bir hükme de Anayasa'da yer verilerek, cinsiyetler arasında eşitliğin sosyal aktivitelerde ve iş hayatında, özellik-

17 Konunun bütününde, Ocak 2010 tarihinde Finlandiya Ankara Büyükelçiliği danışmanı Anssi Leino ile yapılan yazılı görüşmeler neticesinde edinilen bilgilerden de faydalanılmıştır.

18 Söz konusu Kanun bundan sonraki kısımlarda Eşitlik Yasası olarak anılacaktır.

le ücret ve istihdamda sağlanması gerektiği hususu düzenlenmiştir (The Constitution of Finland, 2007).

Söz konusu değişiklikler kapsamında kanun önünde eşitlik, Finlandiya vatandaşı olma şartına bağlı olmaktan çıkarılmış; birçok alanda ayrımcılık yasaklanmıştır. Ayrımcılığın yasaklandığı alanlar kesin sınırlamalardan ziyade açık uçlu¹⁹ olarak düzenlenmiştir. Ancak, Finlandiya Anayasası'nda çoklu ayrımcılığa²⁰ ilişkin herhangi bir referans bulunmamaktadır. Ayrıca, söz konusu düzenleme aynı durumda olanlara eşit muamele ilkesini, başka bir ifadeyle biçimsel eşitlik anlayışını yansıtmaktadır. Diğer taraftan, doğrudan ve dolaylı ayrımcılık ayırımına ilişkin herhangi bir hüküm Anayasa'da bulunmamakta ve “kabul edilebilir nedenler” olması durumunda ayrımcılığın haklılaştırılabileceği belirtilerek, doğrudan ayrımcılığın da bu kapsamda değerlendirilmesini mümkün kılmaktadır. Ancak, Ayrımcılık Yasağı Yasası ile doğrudan ve dolaylı ayrımcılık ayırımı yapılmış ve doğrudan ayrımcılık için herhangi bir “haklı gerekçe” durumuna izin verilmemiştir (Karan, 2009).

Ayrımcılıkla ilgili AB Direktiflerinin iç hukuka aktarılması çalışmaları kapsamında, 2004 yılında kabul edilen Ayrımcılık Yasağı Yasası ile istihdam ve eğitim gibi alanlarda etnik köken, yaş, milliyet, dil, inanış, din, cinsel yönelim gibi alanların yanı sıra “diğer kişisel özellikler” temelinde ayrımcılık yasaklanmıştır (Ombudsman for Equality, 2009 y).

Anayasa'da olduğu gibi bu Kanun'da da ayrımcılığın yasaklandığı alanlara ilişkin açık uçlu bir düzenleme yapılmış olmakla birlikte, cinsiyet eşitliğine ilişkin ayrımcılık özel olarak Eşitlik Yasası kapsamında düzenlenmiştir (Karan, 2009).

Ayrımcılık Yasağı Yasası kapsamında Azınlık Ombudu, Eşitlik Yasası kapsamında ise Eşitlik Ombudu faaliyet göstermektedir. Dolayısıyla, Finlandiya'da ayrımcılık yasağının, etnik köken ve toplumsal cinsiyet alanlarında yürürlüğe konulan iki adet temel yasal mevzuat ile düzen-

19 Ayrımcılıkla ilgili temellerin sınırlı olarak belirtilmemesi durumunu ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Bu örnekte, “diğer nedenlerden dolayı” ifadesinin kullanılması, cinsel yönelim belirtilmemekle birlikte, cinsel yönelime dayalı ayrımcılığın yasaklanmasına da imkan sağlamaktadır.

20 “Çoklu temelde ayrımcılık” veya “kesişen ayrımcılık” kavramları ile aynı anlamda, bir kişinin birden fazla temelde ayrımcılığa uğraması durumunu ifade eder (Karan, 2009).

lendiği ve söz konusu yasalar kapsamında faaliyet gösteren iki grup izleme mekanizması tarafından uygulamaya yansıtılmasına çalışıldığını söylemek mümkündür. Ancak, çalışmanın amacı kapsamında Eşitlik Kanunu'nun ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması için faaliyet gösteren mekanizmaların, öncelikle de Eşitlik Ombudu'nun incelenmesi uygun olacaktır.

Eşitlik Ombudu ve Eşitlik Kurulu Hakkındaki Kanun'un da yürürlüğe girmesiyle bütünlenen Eşitlik Yasası, Finlandiya Anayasası'nda da işaret edilmektedir. Finlandiya'nın CEDAW Sözleşmesini onaylamasının ardından, sosyal tarafların (işçi ve işveren birlikleri gibi) da katılımıyla hazırlanan ve 1987 yılında yürürlüğe giren söz konusu Yasa ile, toplumsal cinsiyet temelli ayrımcılık yasaklanmaktadır. Finlandiya İskandinav ülkeleri arasında toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin yasal düzenlemeyi yapan en son ülkedir (Ombudsman for Equality, 2009 b).

1995, 2005 ve en son 2009 yıllarında olmak üzere birçok kez AB Direktiflerine uyum, Avrupa Adalet Divanı kararları ve hükümet programları çerçevesinde yeniden düzenlenen Eşitlik Yasası ile kadın-erkek eşitliğinin geliştirilmesi, toplumsal cinsiyete dayalı her türlü ayrımcılığın önlenmesi, kadınların başta iş yaşamı olmak üzere statülerinin yükseltilmesi ile iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması amaçlanmaktadır (Ministry of Social Affairs and Health, 2006).

Eşitlik Yasası uygulaması başta Eşitlik Ombudu olmak üzere Parlamento Ombudu ve Adalet Bakanı (Chancellor of Justice) tarafından da izlenmektedir. Söz konusu kurumlar yetki alanları kapsamında, temel hakların ve insan haklarının gerçekleştirilmesi yanında, genel olarak kanuna uygunluğu gözetmekten de sorumludurlar. Ancak, toplumsal cinsiyet ayrımcılığına ilişkin konularda bireyler genellikle Eşitlik Ombudu'na başvurduğu için, bahsi geçen kurumlara konuyla ilgili az sayıda şikayet gelmektedir.

Parlamento Ombudu tarafından kanuna uygunluk denetimi görevi kapsamında verilen kararlardan birisi, yerel idareler tarafından çocukların evde bakımına, ilave belediye yardımı verilmesine ilişkindir. Söz konusu vaka, Eşitlik Ombudu tarafından, belediye yardımı için şartların belediyeler tarafından belirlenmesinin Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle Parlamento Ombudu'na gönderilmiştir. Parla-

mento Ombudu ise belediye yardımlarına ilişkin kararların yardım başvurusunda bulunan kişileri cinsiyetleri nedeniyle farklı konumlandığına addetmiş ve durumun Anayasa'nın eşitlik ilkesi yanında Eşitlik Yasası'nı da ihlal ettiğine karar vermiştir (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2004 a).

Söz konusu Yasa'da ayrımcılık AB Mevzuatı ile aynı doğrultuda tanımlanmakta, doğrudan ve dolaylı ayrımcılık ayrımı yapılmakta, yalnızca dolaylı ayrımcılığın haklı gerekçelendirilmesine izin verilmekte ve taciz, ayrımcılık olarak kabul edilerek yasaklanmaktadır. Yasa'nın uygulanma alanının istisnaları özel yaşam ve dini cemaatlerin din ile ilgili olan faaliyetleridir (Council of Europe, 2004).

Burada belirtilmesi gereken önemli bir husus, söz konusu Yasa'nın yalnızca istihdam edilen veya mevcut iş ilişkisine dahil kişiler arasında değil; iş ilanlarında, işe alımlarda ve eğitim kurumlarında da cinsiyete dayalı ayrımcılığı yasaklamasıdır. Örneğin, işe alım sürecinde, iş başvurusunda bulunan kişiye hamilelik veya aile izni planlamalarına, çocuk veya aile sorumluluklarına ilişkin soruların sorulması, cinsiyet temelli ayrımcılık şüphesini ortaya çıkardığı ve alınacak kararlarda etkili olmaması için yasaklanmış olup uygulamada da özellikle sabit süreli işlerde bu yasaklamanın olumlu etkileri ortaya çıkmıştır (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2004 a). Ayrıca, dini cemaatlerle ilgili olarak belirtilmesi gereken husus ise sadece dini işlerle ilgili olan faaliyetlerin kanun kapsamında yer almamasıdır. Dolayısıyla diğer durumlarda, örneğin dini cemaatin işveren olarak hareket etmesi gibi dini işlerle ilgili olmayan faaliyetler yine söz konusu Kanun'un uygulama kapsamında yer almaktadır (Ministry of Social Affairs and Health, 2006).

Kanun'a göre, bütün otoriteler faaliyetlerinde kadın-erkek eşitliğini kararlılıkla ve sistematik bir şekilde sağlamakla, kararlarında kadın-erkek eşitliğini geliştirmeyi sağlayacak idari ve çalışma faaliyetlerini birleştirmekle yükümlüdürler. Bu kapsamda, bütün otoriteler toplumsal cinsiyet eşitliği hedefine ulaşmayı engelleyen koşulları değiştirmek zorundadır. Ayrıca, hizmetlerin sunumunda ve ulaşılabilirliğinde de kadın-erkek eşitliğinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir (Ombudsman for Equality, 2009 z).

Finlandiya'nın AB üyesi olmasının ardından, 2005 yılında, Kanun'da kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Örneğin, 1992 yılında Finlandiya Yüksek Mahkemesi'nin gebelik nedeniyle işten çıkarmayı Eşitlik Yasası'nın ihlali olarak değil; sadece İstihdam Sözleşmesi Yasası'nın ihlali olarak kabul etmesinin ardından söz konusu karar kamuoyunda şiddetle eleştirilmeye başlanmış ve Avrupa Adalet Divanı tarafından gebelik nedeniyle ayrımcılığın, cinsiyet ayrımcılığı olarak kabul edilmesinin de hızlandırıcı etkisiyle, Eşitlik Yasası'nda düzenleme yapma ihtiyacı doğmuştur. Bu çerçevede, 2005 yılında yapılan düzenlemelerle Yasa'nın kapsamı genişletilmiştir (Nordic Gender Institute, 2008).

Söz konusu değişiklikler kapsamında, kota uygulaması Kanun'daki yerini almış; belediyelerin seçim yoluyla oluşturulan konseyleri dışında, kamu kurumlarının ve kamu otoritesine sahip diğer kurumların bünyesinde faaliyet gösteren komite, tavsiye kurulları, yönetim kurulları, çalışma grupları gibi planlama ve karar alma organlarında kadın veya erkek temsil oranının en az yüzde 40 olması zorunluluğu getirilmiştir (Ombudsman for Equality, 2009 f).

2005 yılında yapılan bir diğer düzenleme ile en az 30 adet çalışana sahip işyerlerinde, çalışan personel ile işbirliği içerisinde, her yıl toplumsal cinsiyet eşitliği planı hazırlamak ve bu planda yer alan önlemleri uygulamak zorunlu hale getirilmiş ve zorunluluğa uyulmaması yaptırıma bağlanmıştır (Ombudsman for Equality, 2009 m). Toplumsal cinsiyet eşitliği planları ile cinsiyet temelli iş ayrımının ortadan kaldırılması, tüm çalışanların mesleki gelişimlerinin ve ayrımcılığa uğramadan ilerlemelerinin sağlanması ve eşit ücret prensibinin hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca, eğitim kurumlarına²¹ da toplumsal cinsiyet eşitliği planları hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir (Ombudsman for Equality, 2009 h,l). Söz konusu eşitlik planlarının izlenmesi Eşitlik Ombudu görevleri arasında yer almaktadır.

Revize edilen Yasa ile kadın ve erkek çalışanlar arasındaki ücret farkının azaltılmasını teminen işverenlerin, söz konusu eşitlik planları kapsamında yapmaları gereken toplumsal cinsiyet eşitliği değerlendirmesinin bir parçası olarak, ücret araştırması yapması da zorunlu olmuştur. Ücret

21 Eğitim kurumları kapsamında, ortaöğretim üstü okullar, meslek okulları, üniversiteler, teknik okullar ve yetişkin eğitim merkezleri yer almaktadır.

araştırması ile kadın ve erkeklere eşit muamele edilip edilmediği, eşit değerlerde iş için eşit ücret alıp almadıklarının ortaya çıkarılması amaçlanmaktadır (Ombudsman for Equality, 2009 n).

Ayrıca, söz konusu Yasa ile cinsel veya toplumsal cinsiyet temelli tacize ilişkin de düzenlemeler yapılarak taciz ayrımcılık olarak kabul edilmiş ve yasaklanmıştır. Bu çerçevede, işyerleri ve eğitim kurumları bireylerin cinsel veya diğer toplumsal cinsiyet temelli tacize maruz kalmamasını sağlamak ve böyle bir durumdan şüphelenilmesi durumunda tacizi ortadan kaldırmak için gerekli önlemleri almak zorundadır. Bu önlemler örneğin işyerinde, iş tanımının ya da görevin tekrar düzenlenmesini içerebilir. Ancak burada taciz mağdurunun pozisyonunun daha da zayıflatılmaması zorunludur. Sadece işveren, tacizci ile ilgilenecek otoriteye sahiptir; dolayısıyla ilgili kişi ikaz edilebilir, uyarı verilebilir, ihbarname verilerek veya istihdam ilişkisini erteleyerek geçici olarak uzaklaştırılabilir. Eğer taciz kasıtlı olarak vücut bütünlüğünü ihlal etme, saldırı unsurları ve cinsel suç içeriyorsa Finlandiya Ceza Kanunu'nun ilgili hükümleri uygulanmaktadır (Ombudsman for Equality, 2009 ı,r).

2009 yılında yapılan düzenlemede AB Direktifleri kapsamında, mal ve hizmetlerin arzında ayrımcılığın engellenmesine ilişkin hususlara da yer verilmiştir. Söz konusu düzenleme ile Eşitlik Yasası hükümlerinin mal ve hizmet sağlayıcılarına da uygulanması sağlanmıştır (Ombudsman for Equality, 2009 a).

Bahsi geçen yasal düzenlemeler yanında Finlandiya'da kadın-erkek eşitliğini sağlamak, toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirmek amacıyla kurumsal yapılanmalar da oluşturulmuştur.

Bu yapılanmalardan ilki İstihdam ve Eşitlik Komitesi (Employment and Equality Committee)'dir. Parlamentoda oluşturulmuş olan Komite, yasma dönemi boyunca düzenli toplantılar yapmaktadır. Komite üyeleri, siyasi partilere mensup parlamento üyelerinden oluşmaktadır. Komite'nin; başkan, başkan yardımcısı ve 15 asli üyesi bulunmaktadır. Komite, toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin sorunların yanı sıra işgücü, istihdam, katılım sistemi, askeri olmayan hizmetler gibi konularla da ilgilenmektedir (Gender Equality Creates Democracy Transnational Cooperation Project, 2006 b).

İstihdam ve Eşitlik Komitesi yanında Finlandiya Parlamentosu düzeyinde kadın parlamenterlerin oluşturduğu Kadın Parlamenterler Ağı (Network of Women Parliamentarians) da, kadın-erkek eşitliğine ilişkin konularla ilgili olarak kadın parlamenterlerin bir araya gelerek tartıştığı forum niteliğine sahip bir yapılanmadır. Ancak, yapılanmanın belki de doğal bir sonucu olarak tartışmalarda zaman zaman siyasi anlaşmazlıklar ortaya çıkmaktadır (Gender Equality Creates Democracy Transnational Cooperation Project, 2006 b).

Finlandiya'da toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin çalışmalar, Parlamento düzeyinde faaliyet gösteren söz konusu yapılanmalardan ziyade merkezi hükümet düzeyinde, Sosyal İşler ve Sağlık Bakanlığı faaliyet alanı kapsamında yürütülmektedir.

Toplumsal cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi için Eşitlik Ombudu (Ombudsman for Equality), Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Birimi (Gender Equality Unit) ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Konseyi (Council of Gender Equality) bağımsız olarak faaliyetlerini yürütmektedir. Ayrıca, üyeleri hükümet tarafından atanan Eşitlik Kurulu (Equality Board) da Finlandiya'da merkezi hükümet düzeyinde faaliyet gösteren eşitlik mekanizmalarındandır (Ministry of Social Affairs and Health, 2008; Ombudsman for Equality, 2009 e).

Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Konseyi 1972 yılında kurulmuştur. Danışma birimi statüsünde olan Konsey, daimi bir organdır ve 13 üyeye sahiptir. Üyeler, Parlamentoda yer alan partilerin ağırlıkları oranında, parlamento dönemi için (4 yıl), hükümet tarafından atanmaktadır. Ulusal Kadın Konseyi ve Finlandiyalı Kadınlar Derneği Koalisyonu'ndan birer temsilci de uzman üye olarak Konsey çalışmalarında yer almaktadır. Konsey, toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin mevzuatın uygulanışını izlemekte, kadın-erkek eşitliği alanında gerekli düzenlemelerin yapılmasını teminen görüş bildirmekte, ilave düzenleme yapılması amacıyla teklif sunabilmekte, ilgili taraflar arasında işbirliğinin geliştirilmesi çalışmalarını ve kadın-erkek eşitliği konusunda yapılacak çalışmaları desteklemekte ve uluslararası gelişmeleri takip etmektedir (Ministry of Social Affairs and Health, 2008).

Finlandiya'nın 2004 yılında Pekin Eylem Platformu'nun ve Genel Kurul'un 23. Özel Oturumu Sonuçları'nın uygulanmasına ilişkin sunduğu ülke ra-

porunda Konsey'in çalışmalarını siyasi karar vericiler, kadın konusunda çalışmalar yürüten araştırma enstitüleri, işgücü piyasası organizasyonları ve diğer sivil toplum kuruluşları ile birlikte yürüttüğü belirtilmektedir (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2004 a). Bu kapsamda, ülkede eşitlik otoritelerinin çalışmalarına katkı sağlayan ve eşitlik politikalarının geliştirilmesinde önemli role sahip olan Konsey çalışmalarında sivil toplum kuruluşlarına yer verilmesi, Konsey çalışmalarını sivil toplum kuruluşları için eşitlik politikalarının etkilenmesinde önemli bir kanal haline getirmektedir.

Ayrıca Konsey, çalışma sahasına giren kadına yönelik şiddet, çocuk bakımında babaların rolü, göçmen kadın ve erkeklere ilişkin konular gibi alanlarla ilgili olarak bilgileri kitap, rehber gibi materyaller aracılığıyla yaygınlaştırmaktadır. 1998 yılından itibaren de hükümet politikasına paralel bir şekilde, toplumsal cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesinde önemli katkıda bulunan erkekleri ödüllendirmektedir. Bu ödüllendirme stratejisinin erkeklerin şiddet davranışlarında azalma olmasında, erkeklerin ebeveyn izni kullanmalarının teşvikinde ve rol model erkeklerin ortaya çıkarılarak toplumsal duyarlılığın artırılmasında etkili olduğu belirtilmektedir (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2004 a).

Toplumsal cinsiyet eşitliğini destekleyici ulusal eşitlik mekanizmalarının yönetsel yapılarına ilişkin olarak, 2001 yılında yapılan reformlar neticesinde, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Birimi kurulmuştur. Birim, hükümetin toplumsal cinsiyet eşitliği politikasını diğer bakanlıklarla işbirliği içerisinde hazırlamak, geliştirmek ve izlemekle sorumludur. Ayrıca, söz konusu Birim toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin yeni mevzuat hazırlamak; devlet yönetiminde toplumsal cinsiyet eşitliğinin ana plan ve politikalara yerleştirilmesini (gender mainstreaming) koordine etmek; AB, AK, BM, İskandinav Ülkeleri Bakanlar Konseyi gibi kuruluşlarla bağlantılı uluslararası konuların koordinasyonunu sağlamakla da yetkilidir (Heikkinen, nd.).

Ülkede toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasında rol alan bir diğer mekanizma ise Eşitlik Kurulu'dur. Eşitlik Kurulu 1987 yılında kurulmuş, bağımsız bir idari birimdir. Bir başkan ile dörder adet asil ve yedek üyeden oluşan Kurul, üç yıllık dönemler halinde görev yapmakta olup; eşitlik

mevzuatının izlenmesi ve ilgili konularda çözümlerin ele alınması konusunda çalışmaktadır. Eşitlik Ombudu, Eşitlik Yasası'nın ihlaline ilişkin meseleleri Kurul önüne getirebilmektedir. Kurul, Eşitlik Yasası'nın ihlalini durdurmak veya ihlalin tekrar edilmesini önlemek amacıyla idari yaptırım gücünü kullanarak, para cezası uygulayabilmektedir. Mahkemeler tarafından toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılık ve tazminat taleplerine ilişkin vakalarla ilgili olarak Kurul'un görüşüne başvurulması halinde, Kurul vakaya ait yorumunu mahkemeye sunmaktadır (Gender Equality Creates Democracy Transnational Cooperation Project, 2006 b).

1987 yılında kurulan Eşitlik Ombudu, Sosyal İşler ve Sağlık Bakanlığı bünyesinde bağımsız bir otorite olarak faaliyet göstermektedir. Hükümet tarafından atanan Eşitlik Ombudu, Eşitlik Kanunu'nun uygulanmasını izlemekte ve kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirmektedir (Ministry of Social Affairs and Health, 2008).

Bu çerçevede Eşitlik Ombudunun görevleri; ayrımcılık ve ayrımcı iş ilanlarının yasaklanmasına ilişkin Eşitlik Yasası düzenlemelerine uyulmasını denetlemek, Yasa'nın uygulanmasını çeşitli girişimlerle, tavsiye ve danışmanlıkla desteklemek, Eşitlik Yasası hakkında ve Yasa'da yer alan düzenlemelerin uygulanmasına ilişkin bilgi sağlamak, kadın-erkek eşitliğinin sosyal yaşamın farklı alanlarında uygulanmasını izlemektir. Eşitlik Ombudu'na yeni düzenlemelerle ilave görevler verilmesi mümkündür (Gender Equality Creates Democracy Transnational Cooperation Project, 2006 a; Ombudsman for Equality, 2009 ç).

Eşitlik Ombudu toplumsal cinsiyet dışındaki diğer alanlarda, örneğin cinsel yönelim temelinde ortaya çıkan ayrımcılık vakalarıyla ilgilenmektedir. Avrupa Adalet Divanı'nca Eşitlik Direktifi'nin toplumsal cinsiyet ayrışması (gender assignment) nedeniyle ortaya çıkan ayrımcılığı da kapsayacak şekilde ele alınması gerektiğine ilişkin görüşüne istinaden, Finlandiya'da Ayrımcılık Yasağı Yasası çıkmadan önce, Eşitlik Kanunu kapsamında cinsel yönelim temelli ayrımcılığın da yer almasına ilişkin girişimleri beraberinde getirmiştir. Ancak, Eşitlik Ombudu cinsel yönelim temelli ayrımcılıkla ilgilenme yetkisinin olmadığını belirtmiştir. Dolayısıyla, Eşitlik Ombudu bazı ülke örneklerinde olduğundan farklı olarak sadece cinsiyet ayrımcılığıyla ilgilenmektedir (Nordic Gender Institute, 2008). Bu-

nunla birlikte ilgili yasalarda söz konusu ayrımcılık alanlarını da kapsayacak düzenlemelerin yapılması durumunda Ombud'un görev alanlarının cinsel yönelim temelli ayrımcılık alanını da kapsayacağı Eşitlik Ombudu tarafından belirtilmektedir (Ombudsman for Equality, 2009 g).

Eşitlik Kanunu kapsamında, ayrımcılığa maruz kaldığından şüphelenen kişilerin Eşitlik Ombudu'na başvurması durumunda ücretsiz yardım ve tavsiyede bulunmaktadır. Bireyler genellikle işe alım, hamilelik, aile izni kullanma ve ücretler konusundaki sorunlarına ilişkin olarak Eşitlik Ombudu ile irtibata geçmektedirler (Ministry of Social Affairs and Health, 2006).

Eşitlik Kanunu'na uyulup uyulmadığını izlemek amacıyla, Eşitlik Ombudu, yasal olarak doküman sunmayı ve açıklamada bulunmayı reddetme sorumluluğu ve hakkı bulunmadıkça, her kişiden ihtiyaç duyduğu bilgileri ve dokümanları isteme hakkına sahiptir. Ancak, Eşitlik Ombudu'nun tanık dinleme hakkı bulunmamaktadır. Eşitlik Ombudu aldığı bilgilerle dayanarak, vakaya ilişkin görüşünü bildirmektedir (Nordic Gender Institute, 2008).

2007 yılı itibariyle Eşitlik Ombud Ofisi'nde sürekli çalışan personel sayısı 10'dur. 2007 verilerine göre, Eşitlik Ombudu'na, ücretlerde cinsiyete dayalı ayrımcılık şüphesine ilişkin 120 vaka bildirilmiş, 47 vaka Ombud tarafından resmi olarak incelenmiştir (Ombudsman for Equality, 2008). Bu sayılar 2008 yılında 140'a 40'tır. Eşitlik Yasası'nın izlenmesi kapsamında, 2007 ve 2008 yıllarında, Eşitlik Ombudu 430'dan fazla vaka ile ilgilenmiştir. Ayrıca, telefon ile 600 adet tavsiye ve bilgi talebi karşılanmıştır. Eşitlik Ombudu'na başvuranların yaklaşık yüzde 30'u erkeklerdir ve her geçen yıl bu oran artmaktadır (Ombudsman for Equality, 2009 a). Dolayısıyla, Eşitlik Ombudu'nun sadece kadınlara hizmet veren veya kadınların başvuruda bulunduğu bir kurum olarak görmek, kurumun görevini ve kuruluş amacını çok basite indirgemek olacaktır. Eşitlik Ombudu bireyler yanında birliklere, farklı organlara ve otoritelere de yardım ve tavsiyede bulunmaktadır.

Eşitlik Ombudu ayrımcılığa maruz kalmış kişiye haklarını koruma konusunda yardımcı olmanın yanı sıra, gerekli gördüğü durumlarda olayı Eşitlik Kurulu'na intikal ettirme yetkisine de sahiptir.

Ayrıca, Eşitlik Kanunu gereğince, cinsiyeti nedeniyle çalışma yaşamında ayrımcılığa uğrayan çalışan, eğitim kurumlarında ayrımcılığa maruz kalan öğrenci veya iş piyasasının çıkarlarını temsil eden organizasyonların aktiviteleri nedeniyle ayrımcılığa maruz kalan kişiler de ilgililerden tazminat talep etme hakkına sahiptir. Tazminat talep etmek için maruz kalınan ayrımcılık sonucunda maddi bir kayıp ortaya çıkması aranmaktadır, çünkü burada talep edilen tazminat, ayrımcılık suçu için talep edilmektedir. Dolayısıyla, zarar gören kişinin başka kanunlara dayanarak da tazminat talep etme hakkı ortadan kalkmamaktadır. Tazminat taleplerine ilişkin kararlar mahkeme tarafından verilmektedir (Ombudsman for Equality, 2009 d).

Eşitlik Ombudu, Eşitlik Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin önemli bir sorun olduğunu göz önüne alarak, gerekli gördüğü durumlarda tazminat taleplerine ilişkin yargı sürecinde de kişiye hukuki açıdan yardım etmektedir. Ancak hiçbir durumda Eşitlik Ombudu mahkeme önünde davacının vekili olarak bulunmaz (Ministry of Social Affairs and Health, 2008).

Toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması amacıyla faaliyetlerini yürüten Eşitlik Ombudu, bu amaç doğrultusunda Eşitlik Kanunu ile işyerlerine ve eğitim kurumlarına getirilen toplumsal cinsiyet eşitliği planı hazırlamaları sorumluluğunu da izlemektedir. Bu çerçevede, toplumsal cinsiyet eşitliği planı hazırlamakla sorumlu işyerleri ve eğitim kurumları ziyaret edilerek, planların hazırlanmasında ve uygulanmasında karşılaşılan sorunlar hakkında bilgi alınmakta ve sorunların çözümü konusunda ilgililere yardımcı olunmaktadır. Ayrıca Eşitlik Ombudu tarafından toplumsal cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesini teminen bilinçlendirme çalışmaları yürütülmekte olup, bu kapsamda toplantılar, seminerler düzenlenmekte, afiş, broşür gibi materyaller üretilmektedir. Eşitlik Ombudu her yıl çalışmalarına ilişkin bir rapor da hazırlamaktadır.

2003 yılında Eşitlik Ombudu toplumsal cinsiyet eşitliği planlarına odaklanmıştır. 2002 yazında 200 adet rastgele örneklem yöntemiyle seçilen işyerlerine anket gönderilmiştir. Çalışmaya katılan işyerlerinden yüzde 27'si toplumsal cinsiyet eşitliği planlarını uygulamaktadır. Plan yapma sorumluluğunu en iyi yerine getiren işyerleri ise en az 500 çalışanı olan işyerleridir. Anket sonucunda, işyerlerinde ayrımcılık olayı ile karşılaşıl-

madığından eşitlik planlarına gerek olmadığı veya bu planların yapılmasının ve uygulanmasının zor bulunduğu gibi yorumlar ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, bu çalışma göstermiştir ki, eşitlik planlarının önemi konusunda kafa karışıklığı mevcuttur ve halihazırdaki planlar da genellikle işyerlerinde eşit terfi için kimin sorumlu olduğu veya söz konusu planın personele ilişkin diğer politika planlamalarına nasıl entegre edileceği gibi sorulara cevap bulunamamıştır. Bu çerçevede, mevcut planlar somut olmaktan uzak görülmektedir (Ombudsman for Equality, 2009 c, k).

Ayrıca, Eşitlik Ombudu'nun yıllık faaliyet raporları özetleri incelendiğinde bazı sonuçlar çıkarmak mümkündür. Yukarıda da bahsedildiği üzere toplumsal cinsiyet eşitliği planlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında halen sorunlar mevcut olmakla birlikte, bu sorunları asgariye indirmek için de çeşitli çalışmalar yürütülmektedir. Toplum içerisinde duyarlılık ve bilinç artırma çalışmaları da yine önemli faaliyetlerden birisidir. Ancak, gebelik ve ebeveynlik konularına ilişkin problemler işyerlerinde halen mevcuttur.

Pekin Eylem Platformu'nun uygulanmasının izlenmesi kapsamında hazırlanan ülke raporları ile CEDAW Komitesi'ne sunulmak üzere hazırlanan ülke raporlarının, sivil toplum kuruluşları tarafından hazırlanan Gölge Raporlar ile ülke incelemesi kapsamında faydalanılan diğer raporların incelenmesi neticesinde Finlandiya Eşitlik Ombudu'na ilişkin bahsedilebilecek diğer hususları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Finlandiya'da ulusal uygulama programlarının hazırlanması sürecinde ve yasal mevzuat hazırlıkları veya değişikliklerine ilişkin yapılan çalışmalara genellikle sivil toplum kuruluşlarının katılımı desteklenmektedir.
- Toplumsal cinsiyet eşitliği kapsamında yürütülen tüm politikaların etkinliğini sağlamak için bütçe kaynaklarının yeterli olması gerektiğine, incelenen birçok raporda vurgu yapılmaktadır. Ayrıca, Eşitlik Ombudu'nun bütçesi, yürütmekte olduğu çalışmalarla kıyaslandığında yeterli düzeyde görülmemektedir. Bu çerçevede, Eşitlik Ombudu'nun kuruluş amacını yerine getirebilmesi ve etkin çalışmalar yürütebilmesi için bütçe kaynaklarının artırılması önemli bir unsurdur.

- Eşitlik Yasası kapsamında yer alan işgücü piyasasına ilişkin konuların, işgücü piyasasıyla ilgili kurumlar dışında, Eşitlik Ombudu tarafından izlenmesi bakımından Finlandiya Hukuku istisnadır.

2.3.3 İsveç

Dünyada toplumsal cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesinde kapsamlı ve etkili çalışmalarıyla öncü ülkelerden birisi olan İsveç'te toplumsal cinsiyet eşitliği ve eşit muamele konusuna ilişkin çalışmalar 1970'li yıllarda başlamıştır. İsveç'te toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin çalışmaların gelişmesinde en önemli etkenlerden birisi de birçok ülkede ve uluslararası platformda olduğu gibi kadın hakları hareketinin etkisidir. Kadın hareketinin etkinliğiyle, demokrasi arasında var olan paralellik, dünyanın en gelişmiş demokrasisine sahip İskandinav ülkelerinden birisi olan İsveç'te de somut olarak ortaya çıkmaktadır.

1 Ocak 2009 tarihinde yeni Ayrımcılık Yasası'nın yürürlüğe girmesiyle, daha önce ayrımcılık alanında faaliyet gösteren Fırsat Eşitliği Ombudu, Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombud, Engelliler İçin Ombud ve Cinsel Yönelim Temelli Ayrımcılığa Karşı Ombud tek çatı altında birleştirilerek; İsveç Eşitlik Ombudu haline gelmiştir. Ayrıca söz konusu Yasa; 2009 yılından önce toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve ayrımcılıkla mücadele edilmesi kapsamında uygulanan Fırsat Eşitliği Yasası²² (1991), Çalışma Hayatında Etnik Köken, Din veya Diğer İnanışlar Nedeniyle Ayrımcılığa Karşı Tedbirlere İlişkin Yasa (1999), Çalışma Yaşamında Engellilik Temelli Ayrımcılığın Önlenmesi Yasası (1999), Çalışma Yaşamında Cinsel Yönelim Temelli Ayrımcılığın Önlenmesi Yasası (1999), Üniversitelerde Öğrencilere Eşit Muamele Yasası (2001), Ayrımcılık Yasağı Yasası (2003) ile Çocuklara ve Öğrencilere Ayrımcı ve Diğer Alçaltıcı Muamelelerin Yasaklanmasına İlişkin Yasa (2006)'nın yerini almıştır (Ministry of Integration and Gender Equality, 2009). Çalışma kapsamında 2009 yılı öncesinde faaliyet gösteren başlıca mekanizmalar ve ilgili temel yasalar incelenecek, ardından söz konusu yasal değişiklikle ortaya çıkan mevcut durum ele alınacaktır.

22 Söz konusu Yasa (Equal Opportunities Act) Eşit Fırsatlar Yasası veya Toplumsal Cinsiyete İlişkin Fırsat Eşitliği Yasası olarak da Türkçe'ye çevirmekte olup, çalışmada Fırsat Eşitliği Yasası olarak adlandırılacaktır.

İsveç'te ayrımcılık konusunda yapılan ilk yasal düzenleme Fırsat Eşitliği Yasası'dır. 1979 yılında kabul edilen ve 1991 yılında değiştirilen Yasa, bireysel durumlarda cinsiyet ayrımcılığını yasaklamakla birlikte, işverenlere kadın-erkek eşitliğini sağlamak üzere önlemler almasına ilişkin yükümlülük getirmiştir. Yasa'nın uygulanmasını teminen Fırsat Eşitliği Ombudu ile Fırsat Eşitliği Komisyonu kurulmuştur (Wadstein, 1999).

1999 yılında kabul edilen Çalışma Hayatında Etnik Köken, Din veya Diğer İnanışlar Nedeniyle Ayrımcılığa Karşı Tedbirlere İlişkin Yasa, Çalışma Yaşamında Engellilik Temelli Ayrımcılığın Önlenmesi Yasası, Çalışma Yaşamında Cinsel Yönelim Temelli Ayrımcılığın Önlenmesi Yasası gibi hukuki düzenlemelerle, işyerlerinde cinsiyet dışında birçok alanda ayrımcılık yasaklanmış, AB Direktiflerine de uyum sağlanması mümkün olmuştur.

2002 yılında yürürlüğe giren Üniversitelerde Öğrencilere Eşit Muamele Yasası ise yükseköğretim kurumlarındaki öğrenci ve adaylara cinsiyet, etnik köken, din veya inanç, engellilik ve cinsel yönelim temellerinde ayrımcı muameleleri yasaklamıştır. Bu çerçevede, doğrudan ve dolaylı ayrımcılık ile taciz yasaklanmış; yükseköğretim kurumlarına, her yıl öğrenci organizasyonları ve öğrencilerle yakın işbirliği içerisinde, eşit muamelelerin sağlanmasını ve ayrımcılığın önlenmesini teminen alınması gerekli önlemlerin yer aldığı planlar hazırlamaları ve bunları değerlendirmeleri sorumluluğu verilmiştir (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, September 2006).

Bir diğer yasal düzenleme ise 2003 tarihli Ayrımcılık Yasağı Yasası'dır. Yasa, Fırsat Eşitliği Yasası ile paralel bir şekilde, toplumsal cinsiyet temindeki bazı ayrımcılıkları kapsamaktadır. Söz konusu Yasa kapsamında doğrudan/dolaylı ayrımcılık, taciz ve ayrımcı muameleyi öğretme veya emir verme ayrımcılık olarak nitelendirilmektedir. Yasa ile, işgücü piyasası faaliyetlerinde (hem kamu hem özel), işe başlama veya çalışma esnasında, yeteneklerin kullanılmasında, işçi veya işveren organizasyonlarına katılma ve/veya üyelikte veya organizasyonların üyelerine sağladıkları faydalarda, profesyonel mal, hizmet ve konut hizmeti sunumlarında toplumsal cinsiyet temelli ayrımcılık yasaklanmıştır (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, September 2006).

Çocuklara ve Öğrencilere Ayrımcı ve Diğer Alçaltıcı Muamelelerin Yasaklanmasına İlişkin Yasa ise anaokullarında, ilk ve orta öğretim kurumları ile yetişkin eğitim kurumlarında, çocuklara ve öğrencilere yönelik cinsiyet, etnik köken, din veya inanç, cinsel yönelim veya engellilik temellerinde ayrımcı ve kötü muameleyi yasaklamıştır (Karan, 2009).

2008 yılında kabul edilen ve 1 Ocak 2009 tarihinde yürürlüğe giren yeni Ayrımcılık Yasası (Discrimination Act) ile yukarıda bahsedilen yedi adet yasa tek yasada birleştirilmiştir. Yeni Yasa ile; cinsiyet, transgender kimlik²³ veya ifade²⁴, etnik köken²⁵, din veya diğer inanışlar, engellilik, cinsel yönelim ve yaş temelinde ayrımcılık yasaklanmıştır. "Yaş" ve "transgender kimlik veya ifade" temelinde ayrımcılık ilk defa Yeni Yasa'da düzenlenen ayrımcılık temelleridir (Ministry of Integration and Gender Equality, 2009).

Doğrudan ve dolaylı ayrımcılığın, taciz ve cinsel tacizin, ayrımcı muameleyi öğretme veya emir vermenin ayrımcılık olarak tanımlandığı söz konusu Yasa; çalışma yaşamı, eğitim faaliyetleri, kamu sözleşmelerine dahil olmayan iş piyasası faaliyetleri ve istihdam hizmetleri, işe başlama veya meslekte ilerleme, belli organizasyonlara üyelik, mal, hizmet ve konut, toplantı ve kamu olayları, sağlık ve ilaç hizmetleri, sosyal hizmetler, sosyal sigorta, işsizlik sigortası, finansal destek, ulusal askerlik hizmeti ve sivil hizmetler ile kamu istihdamı gibi toplumsal alanlara uygulanmaktadır. Ancak, yaş nedeniyle ayrımcılığın yasaklanmasında farklılık söz konusudur. Bu çerçevede, yaş nedeniyle ayrımcılık; çalışma yaşamı, eğitim faaliyetleri, kamu sözleşmelerine dahil olmayan iş piyasası faaliyetleri ve istihdam hizmetleri, işe başlama veya ilerleme, organizasyon üyeliği gibi alanlarda ortaya çıkarsa, Ayrımcılık Yasası hükümleri uygulanmaktadır (Ministry of Integration and Gender Equality, 2009).

Dolayısıyla, Yeni Kanun ile yaş temelli ayrımcılık dışında, diğer ayrım-

23 İngilizce orijinali "transgender identity" olan kavram Türkçe'ye "cinsiyet kimliği" olarak çevrilmiştir (Karan, 2009). Ancak, transgender kelimesi tam olarak cinsiyet kavramını karşılamadığı düşüncesiyle çalışmada "Transgender kimlik" olarak kullanılmaktadır.

24 Kişinin cinsiyetini kadın ya da erkek olarak tanımlamaması veya kişinin kıyafetleri veya başka şekillerde diğer cinsiyet grubuna ait olduğunu ifade etmesi. Örneğin kendisini travesti olarak tanımlayan veya ifade eden kişi ayrımcılıktan korunmayı talep edebilmektedir.

25 Daha önce etnik köken temelli ayrımcılık tanımının bir parçası olan "ırk" kavramı Yeni Yasa'da kaldırılmıştır.

cılık temellerinde, ayrımcılığın yasaklandığı alanlar genişletilmiştir. Örneğin, toplumsal cinsiyet temelli ayrımcılığın yasaklandığı alanlar sağlık ve ilaç hizmetleri ile sosyal hizmetleri kapsayacak şekilde; iş yaşamında ayrımcılığın yasaklanması işe başvuru, geçici veya sürekli çalışma gibi tüm iş yaşamını kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Ministry of Integration and Gender Equality, 2009).

Ayrımcılık Yasası'nın ihlali durumunda ilgilinin tazminat ödemesine ilişkin ceza da Yeni Kanun'da düzenlenmiştir.

Yeni Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce ilgili yasalar kapsamında uygulanan iş yaşamında ve eğitim faaliyetlerinde aktif olarak önlem alınmasını gerektiren şartlar prensip olarak uygulanmaya devam etmektedir.

Bu çerçevede; işveren ve çalışanların, işbirliği içinde, iş yaşamında ayrımcılıkla mücadele etmek, eşit hak ve fırsatları sağlamak ve cinsiyetler arasında eşit değerde iş için eşit ücret prensibini hayata geçirmek için; işverenlerin ise çalışma koşullarını tüm çalışanlar için uygun hale getirmek, kadın ve erkek çalışanların iş yaşamı ve aile yaşamını uyumlaştırmalarını mümkün kılmak, tüm çalışanlarını cinsiyet, etnik köken, din veya inanç temelli taciz, cinsel taciz veya misillemeden korumak; görevde yükselme ve farklı iş kategorilerinde çalışma için tüm çalışanlara eşit fırsatlar sunmak amacıyla uygun önlemler almaları gerekmektedir. Eğitim kurumlarında da herkese eşit hak ve fırsatların sağlanması ve taciz veya cinsel tacizin önlenmesi kapsamında uygun önlemlerin alınması gerekmektedir (Sweden's New Anti-Discrimination Act, 2009).

İşyerleri ve eğitim kurumları tarafından eşit hakların ve fırsatların sağlanmasını teminen hazırlanan eşit muamele planları Yeni Yasa'da da yer bulmaktadır. Fakat iş yaşamı alanında eşit değerdeki iş için eşit ücreti teminen düzenlenen eylem planları ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması için hazırlanan toplumsal cinsiyet eşitliği planlarında ve ücretlerin gözden geçirilmesine ilişkin hususlarda değişiklik yapılmıştır. Bu kapsamda, her yıl yapılması gerekli olan planlar ve ücret gözden geçirme faaliyetleri üç yılda bir yapılacaktır. Ayrıca, söz konusu planları hazırlamaktan istisna olan işyerleri değiştirilerek, son mali yılda 10 çalışandan az çalışana sahip olan işyerlerine getirilen istisna, Yeni Kanun ile 25 çalışandan az çalışana sahip işyerleri olarak düzenlenmiştir. Eği-

tim alanında ise, aktif önlemler alma sorumluluğunu yerine getirmeyen eğitim sağlayıcısının çeşitli yaptırımlarla (para cezası gibi) karşı karşıya kalacağı düzenlenmiştir (Ministry of Integration and Gender Equality, 2009). Yeni Yasa ile getirilen en önemli değişikliklerden birisi de dört ayrı ayrımcılık temelinde faaliyet yürütmekte olan ombud kurumlarının, tek bir yapıya, Eşitlik Ombudu'na dönüştürülmesidir.

Eşitlik Ombudu'nu incelemeden önce, İsveç'te oluşturulan ombud sisteminin gelişiminin ortaya konulması için dört ombud hakkında kısaca bilgi vermek uygun olacaktır.

Çeşitli ayrımcılık temellerinde oluşturulan ombudlar, kendi çalışma alanları kapsamında gelen şikayetleri soruşturmak ve gerekli gördükleri durumlarda yargı organları önünde mağdurları temsil etmek, ilgili kişilere ve kurumlara tavsiye ve destekte bulunmak, hükümete çalışma alanlarına ilişkin konularda öneriler sunmak ve uluslararası gelişmeleri takip etmek gibi yetki ve sorumluluklara haizdiler (Sweden Equality Ombudsman (DO), 2009 a).

İsveç'te ayrımcılık alanında kurulan ilk ombud olan Fırsat Eşitliği (Toplumsal Cinsiyet Eşitliği) Ombudu, 1980 yılında, Fırsat Eşitliği Yasası'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte faaliyetlerine başlamıştır. Hükümet tarafından atanan ve bütçesi devlet tarafından karşılanan Fırsat Eşitliği Ombudu, 2002 yılında Üniversitelerde Öğrencilere Eşit Muamele Yasası uygulamaya konulana kadar, yalnızca çalışma yaşamında cinsiyete dayalı ayrımcılığın ortadan kaldırılmasına ilişkin konuları ele almıştır. Üniversitelerde Öğrencilere Eşit Muamele Yasası'ndan sonra, yükseköğrenim kurumlarında cinsiyete dayalı ayrımcılığın yanı sıra, diğer ayrımcılık alanları (etnik köken, din, engellilik veya cinsel yönelim gibi) da Ombud yetki alanı kapsamında yerini almıştır (Gender equality in Sweden, 2007; Borgström, C. 2005).

Fırsat Eşitliği Ombudu, Fırsat Eşitliği Yasası ve Üniversitelerde Öğrencilere Eşit Muamele Yasası'na uyumun sağlanabilmesini teminen, kanunlarda yer alan özel önlemler alınmasına ilişkin hükümlere uyulmasını izlemek ve denetlemek üzere faaliyetlerini yürütmüştür. Bu kapsamda, işverenler ve üniversiteler kanun kapsamında sorumluluklarına ilişkin olarak denetlenmiş, toplumsal cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi kapsa-

mında ilgili taraflara yönelik bilgilendirme, tavsiye ve destek sunma hizmetleri sağlanmıştır. Ayrıca, Fırsat Eşitliği Ombudu, toplumsal cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi için hükümet ve diğer devlet organları tarafından uyumlu politikaların geliştirilmesi ve yasalarda gerekli değişikliğin yapılmasını teşvik etmiş ve denetlemiş, ayrıca taciz/cinsel taciz ve ayrımcılığa ilişkin bireysel şikayetleri inceleme ve yargı yollarına başvurabilme yetkilerine de sahip olmuştur (Borgström, C. 2005; UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 1996; 2000).

Araştırmalarını, şikayetlerin yanı sıra kendi inisiyatifi ile de başlatma yetkisine sahip Fırsat Eşitliği Ombudu, ayrımcılık mağduru kişiyi mahkemede de temsil edebilmiştir. İşveren veya yükseköğretim kurumlarının sorumluları ile şikayetçi arasında uyumsuzluk konusunun giderilemediği durumlarda, ilgili yasaların ihlal edildiği gerekçesiyle vakayı İş Mahkemesi veya Bölge Mahkemesi önüne getirmek yetkisi de bulunan Fırsat Eşitliği Ombudu (Karan, 2009); şikayet konusuna ilişkin denetlemeleri esnasında talep ettiği bilgi ve belgeyi kendisine vermekten kaçınan taraflar hakkında, yerine getirilmeyen “aktif önlemler” nedeniyle para cezası verme, alınması gereken önlemlerin alınmaması nedeniyle de ilgili taraflara ceza verilmesi için Fırsat Eşitliği Komisyonu’ndan talepte bulunma yetkilerine sahipti (Borgström, C. 2005; Yasama Uzmanları Bilgi Ağı, 2004).

Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombud ise 1986 yılında, başlangıçta hukuki bir uygulama gücü olmaksızın kurulmuş, daha sonra BM Irk Ayrımcılığı Komitesi’nin de eleştirileriyle ilgili Kanun’da değişikliklere gidilerek, iş yaşamında etnik ayrımcılığa karşı Fırsat Eşitliği Ombudu ile benzer yetkilere sahip kılınmıştır (Nordic Gender Institute, 2008).

Engelliler Ombudu, 1994 yılında kurulmuş, 1999 yılında yapılan değişikliklerle Ombud’a iş yaşamına ilişkin alanlarda yetki sağlanmış ve daha sonra yapılan değişikliklerle de diğer ilgili alanlarda yetkisi genişletilmiştir (Equinet European Network of Equality Bodies, 2009).

Son olarak, Cinsel Yönelim Nedeniyle Ayrımcılığa Karşı Ombud ise 1999 yılında kurulmuştur. 2000 yılında faaliyete başlayan Ombud, homofobiyle mücadele ve cinsel yönelim nedeniyle ayrımcılığın engellenmesini teminen Çalışma Yaşamında Cinsel Yönelim Temelli Ayrımcılığın

Önlenmesi Yasası ve BM İnsan Hakları Beyannamesi'nde yer alan eşitlik prensipleri kapsamında çalışmalarını yürütmüştür (Nordic Gender Institute, 2008).

Bahse konu ombudların yürüttüğü faaliyetler ve elde ettiği tecrübeler nedeniyle, oldukça yeni bir eşitlik kurumu olmasına karşın İsveç Eşitlik Ombudu'nun farklı alanlarda, zengin bir birikime sahip olduğu söylenebilir.

1 Ocak 2009 tarihinden önce farklı ayrımcılık alanlarında faaliyet gösteren ve yukarıda kısaca bahsedilen dört adet ombud kurumu, eşitlik için geniş bir insan hakları yaklaşımının önemi çerçevesinde birleştirilerek, Eşitlik Ombudu adını almış; hangi temelde ayrımcı uygulamanın ortaya çıktığına bakılmaksızın veya birden çok temelde ayrımcılığın ortaya çıkması durumunda tek bir otoriteye başvurmak mümkün hale getirilmiştir.

Yeni Yasa ile ortak bir Eşitlik Ombudu'nun kurulmasının yanında, daha önce faaliyet gösteren Eşit Fırsatlar Komisyonu ve Ayrımcılığa Karşı Kurul birleştirilerek, Ayrımcılığa Karşı Kurul oluşturulmuştur. Söz konusu Kurul, ayrımcılık nedeniyle ortaya çıkan finansal cezalara ilişkin başvuruları incelemekle ve finansal ceza emreden kararlara karşı temyiz merci olarak görevlendirilmiştir. Eşitlik Ombudu önlem alma sorumluluğunu yerine getirmeyen iş yerleri veya eğitim kurumlarına karşı finansal cezaya hükmedilmesini teminen Ayrımcılığa Karşı Kurul'a başvurabilmektedir (Ministry of Integration and Gender Equality, 2009).

Bir hükümet organı olan Eşitlik Ombudu ayrımcılık karşıtı mevzuata uyulmasını izleyerek ve denetleyerek, herkesin eşit olarak hak ve fırsatlardan istifade etmesini sağlamak ve doğal olarak insanın sahip olduğu hak ve değerlerine saygılı bir toplum oluşturmak için çalışmalarını sürdürmektedir.

Ayrımcılık Yasası'na uyulup uyulmadığını izlemekle görevli Eşitlik Ombudu, ayrımcılık mağduru olan kişilerin söz konusu ayrımcı vakaya ilişkin şikayetlerini almakta, incelemekte; ayrımcılık karşıtı mevzuat ile sağlanan haklar konusunda bilgi sağlamakta; ayrımcılığa maruz kalan kişilere hakları konusunda tavsiyede bulunmakta; mahkemelerde kişileri temsil edebilmekte; eşit hakların sağlanması ve ayrımcılığın engellen-

mesi konularında ilgili taraflara tavsiyelerde bulunmakta ve eğitim sağlamaktadır (DO, 2009 a; Discrimination Act, 2008).

Eşitlik Ombudu; işverenlerin, üniversitelerin ve okulların ayrımcılığı engellemeye yönelik olarak ilgili mevzuat şartlarına nasıl uyduklarını denetlemektedir. Bu görevini genellikle toplumsal cinsiyet eşitliği planları ve eşit muamele planlarını gözden geçirerek yerine getirmektedir. Ayrıca bu kuruluşların, ayrımcılığın nasıl önlenebileceğine ve eşit hakların nasıl sağlanabileceğine ilişkin kullanılabilir metotlar sağlamalarını ve geliştirmelerini de destekleme sorumluluğuna sahiptir. Eşitlik Ombudu ayrıca ayrımcı muameleler ve ayrımcılığa karşı mevzuat hakkında bilinç yükseltme ve bilgilendirme faaliyetleri de yerine getirmektedir (Ministry of Integration and Gender Equality, 2009; Act concerning the Equality Ombudsman, 2008).

Eşitlik Ombudu Katri Linna tarafından (2009), önceki dönemlerde olduğu gibi farkındalık ve bilinç düzeyinin artırılması faaliyetlerine önem vermeye devam edileceği, ancak farkındalık ve bilinç artırımının tek başına yeterli olmaması ve yapılan çalışmalar sonucunda bilinç ve farkındalık oluşumunun her bireyde aynı şekilde gelişmemesi, özellikle de hassas gruplara mensup kişilerde oldukça düşük düzeyde kalması nedeniyle, farklı stratejilerin de geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir (Equinet European Network of Equality Bodies, 2009).

Eşitlik Ombudu'na şikayetler yazılı olarak yapılmaktadır. Şikayette, isim, adres, irtibat bilgileri, tercihen e-mail adresi, bildirimde bulunulan organizasyonun adı; ayrıca, şikayet sahibinden neden ayrımcılığa maruz kaldığını hissettiğine ve ayrımcılığın hangi ayrımcılık temelinde ortaya çıktığı gibi konulara ilişkin bilgiler yer almalıdır. Şikayetin ayrımcı muamelelerin gerçekleşmesinin ardından zaman geçirilmeden yapılması gerekmektedir. Eşitlik Ombudu şikayeti aldıktan sonra, genellikle vakayı incelemektedir. Bildirimde bulunulan organizasyona vakaya ilişkin açıklamada bulunma imkanı sunulmaktadır (DO, 2009 c).

Eşitlik Ombudu'nun yapacağı denetimler için önemli olan, iş görüşmesi için seçilen, bir göreve atanan veya bir eğitim programına dahil edilen kişilerin nitelikleri gibi konularda talep edilen bilgiyi sağlamayı reddeden, Eşitlik Ombudu'nun işyerlerine veya faaliyetlerin yürütüldüğü diğer bina-

lara girmesini veya görüşme talebini reddeden; taraflara karşı finansal ceza hükmetme yetkisi bulunmaktadır (Ministry of Integration and Gender Equality, 2009).

Eşitlik Ombudu, 1 Ocak 2009 tarihinden itibaren ilk altı ayda farklı ayrımcılık alanlarına ilişkin toplam 1000 adet şikayet almıştır. Gelen şikayetlerin de yaklaşık yüzde 40'ı çoklu temelde ayrımcılık vakalarıdır. Ayrıca, yaklaşık 3000 kişiye telefon ile tavsiye hizmeti sunmuştur (Equinet European Network of Equality Bodies, 2009).

Dört ayrı ombudun birleştirilerek tek bir ombud kurumu oluşturulması, 2002 yılında oluşturulan Ayrımcılık Komitesi'nin çalışmaları sonucunda ortaya çıkan iki analizden biridir. Ayrımcılığa ilişkin birleşmiş bir mevzuatla birlikte, ortak bir ombud kurumunun kurulması sürecinde söz konusu analize ilişkin ilgili taraflardan (her bir ombud kurumundan, sivil toplum örgütlerinden ve hukukçulardan) görüşler alınmıştır. Fırsat Eşitliği Ombudu dışında diğer ombud kurumlarından, ayrımcılığa ilişkin mevzuatın uygulama alanının genişletilmesi gerektiğine ilişkin değerlendirmelerle birlikte genellikle yeni yapılanma ile ilgili olumlu görüşler alınmıştır. Ortak bir mevzuat ve ortak bir kurum ile ayrımcılıkla mücadelenin daha etkili olacağı, bütün ayrımcılık alanlarında bilgi ve tecrübe paylaşımının sağlanabileceği ve birden çok temelde ayrımcılıkla mücadelenin mümkün olacağı da yeni oluşumu destekleyenler tarafından üzerinde durulan hususlardandır (Nordic Gender Institute, 2008).

Fırsat Eşitliği Ombudu ise, ortak mevzuat ve ortak ombud yapılanmasını 2006 yılından itibaren uygulamakta olan Norveç'te ortaya çıkan eleştirilere benzer şekilde, olumsuz bir gelişme olarak değerlendirmiş; söz konusu yapılanma yerine cinsiyet ayrımcılığı ve kadın-erkek eşitliğinin geliştirilmesine ilişkin tedbirlerin tek bir yasada birleştirilmesinin; Fırsat Eşitliği Ombudu'nun ise bu yasanın uygulanmasında bağımsız bir otorite olarak varlığını sürdürmesinin uygun olacağını ifade etmiştir (Nordic Gender Institute, 2008).

Fırsat Eşitliği Ombudu'nun diğerlerinden ayrı olan bu görüşünün temelinde aslında, birçok ülkede toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda çalışmalar yürütmekte olan tarafların da savunuculuğunu yaptığı genel bir değerlendirme yer almaktadır. İsveç Kadın Lobisi'nin de bu süreçte ifade ettiği gibi

kadına yönelik ayrımcılık, diğer ayrımcılık nedenlerinden farklıdır; çünkü kadınlar azınlık değildir, kadınlar nüfusun hemen hemen yarısını oluşturmaktadırlar ve diğer tüm ayrımcılık kategorilerinde de kadınlar vardır. Ayrıca, ortak bir yapılanma ile toplumsal cinsiyet eşitliğine verilen önem de azalma riskiyle karşı karşıya kalabilir (Nordic Gender Institute, 2008).

1 Ocak 2009 tarihinde uygulanmaya başlanan tek yasa ve tek ombud yapılanması için toplumsal cinsiyet eşitliği açısından uygunluğu konusunda kesin değerlendirmelerin yapılması, uygulamanın henüz çok yeni bir tarihte başlaması nedeniyle bu çalışmanın yapıldığı süreçte mümkün olamamaktadır. Ancak, sadece İsveç'te değil, tüm ülkelerde olduğu gibi, eşitliğin sağlanmasında ve ayrımcılıkla mücadelede oluşturulan her türlü kurumsal yapılanmanın, özellikle de ombud gibi eşitlik kurumlarının, kuruluş gayelerine ulaşabilmeleri için göz ardı edilmemesi gereken unsurun, herkes için eşit hak ve fırsatların sağlanmasını teminen ortak stratejiler geliştirilmesi ve bu süreçte sosyal tarafları ve diğer kilit aktörlerin özellikle de sivil toplum temsilcilerinin destek olmaları ve dahil edilmeleridir.

2.3.4 Litvanya

Litvanya Doğu ve Merkez Avrupa ülkeleri arasında kadın-erkek fırsat eşitliğini sağlamak kapsamında yasal düzenlemeler yapan; kadın-erkek eşitliğinin sağlanması amacıyla eşitlik mekanizması oluşturan ilk devlettir (Burneikienė, 2009).

Ülkede toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasını teminen başta Anayasa olmak üzere iş yaşamını düzenleyen ilgili kanunlarda ve Ceza Kanunu gibi diğer temel kanunlarda çeşitli hükümlere yer verilmiştir. Yasalarda yer bulan toplumsal cinsiyet eşitliğinin uygulamaya yansıtılmasını teminen ise parlamento ve hükümet düzeyinde birçok mekanizma oluşturulmuştur.

1992 tarihli Litvanya Anayasası; cinsiyet, ırk, milliyet, dil, köken, sosyal statü, din, inanış veya düşünce gibi nedenlerle hiç kimsenin haklarının sınırlanamayacağı veya hiç kimseye ayrımcılık yapılamayacağına ilişkin hükme yer vererek, eşit fırsatlar ve eşit muameleye ilişkin genel prensipleri ortaya koymuştur. Anayasa'da yer alan ilgili düzenlemede

Ceza Kanunu'ndan İş Kanunu'na, Kamu Hizmetleri Kanunu'ndan Seçim Kanunu'na kadar ilgili birçok temel kanunda yerini almıştır (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2005).

Kadın ve erkeklere eşit fırsatların sunulması ve eşit muamelenin sağlanması kapsamında atılan en önemli adımlardan birisi ise 1998 tarihinde Litvanya Parlamentosu (Seimas) tarafından kısaca Eşit Fırsatlar Yasası olarak da adlandırılan Kadın ve Erkek için Eşit Fırsatlar Yasası'nın kabul edilmesidir. 1999 tarihinde yürürlüğe giren Yasa ile doğrudan ayrımcılık ve cinsel taciz tanımlanarak yasaklanmış, toplumsal cinsiyet eşitliğinin tüm alanlarda uygulanmasının sağlanmasını teminen hem devlet hem de özel kurumlara yasal sorumluluklar verilmiştir (Gender Equality Creates Democracy Transnational Cooperation Project, 2006 c; Government of Lithuania UNDP, 2002).

2002-2004 döneminde AB Direktifleri çerçevesinde Eşit Fırsatlar Yasası'nda birçok düzenleme yapılmıştır. 2002 yılında Yasa'da yapılan düzenleme ile uygulama alanı tüketici hakları alanında da cinsiyet nedeniyle ayrımcı muamelenin yasaklanmasıyla genişletilmiş; dolaylı ayrımcılık da tanımlanarak, yasaklanmış; hangi durumlarda farklı muamelenin doğrudan veya dolaylı ayrımcılık olarak nitelendirilemeyeceğine ilişkin uygulamalar listesi değiştirilmiştir. Bu çerçevede; hamilelik, doğum ve doğum sonrası dönemde kadınlara özel koruma sağlanması, kanunla tanımlanan şekilde erkekler için zorunlu askerlik hizmeti, kadın ve erkek için farklı emeklilik yaşı, sadece belli cinsiyete mensup kişinin çalışacağı spesifik işler, geçici özel önlemler, ceza suçları için farklı şartlar ve düzenlemelerin ayrımcılık olarak nitelendirilemeyeceği açıkça belirtilmiştir (Mackeviciute, 2005).

Ayrıca satıcı, üretici ve hizmet sağlayıcıların kadın ve erkek için eşit fırsatlar sağlama yükümlülüğünün düzenlenmesi kapsamında ilanlarda herhangi bir cinsiyete öncelik verilmesi yasaklanmış, yaş temelli ayrımcılığın da ortadan kaldırılmasını teminen işverenlere iş arayan bireylerin yaşı, medeni durumu, özel hayatı ve aile planlamaları hakkında soru sormasına da yasaklama getirilmiştir (Mackeviciute, 2005).

2004 yılında yapılan değişiklikle, Yasa'ya AB Direktiflerine uygun olarak, ispat yükümlülüğüne ilişkin madde eklenerek, toplumsal cinsiyet alanın-

da ayrımcılık vakalarının mahkeme veya şikayet mercilerine getirilmesi durumunda, doğrudan ya da dolaylı ayrımcılığın meydana geldiği varsayılarak, karşı tarafın (ayırımcı muamelede bulunduğu iddia edilen taraf) eşit muamele ilkesinin ihlal edilmediğini ispatlaması gerektiği düzenlenmiştir (Mackeviciute, 2005).

Eşit Fırsatlar Yasası, istihdam, eğitim ve bilim, tüketici hakları alanında uygulanmakla birlikte, Yasa devlet kurumlarını da bütün yasal düzenlemelerde, programların hazırlanması ve uygulanmasında, kuruma ilişkin düzenlemelerde kadın ve erkeğin eşit olan haklarının korunmasını sağlamakla yükümlü hale getirmiştir. Yasa, yalnızca aile ve özel yaşam alanlarında uygulanmamaktadır (Republic of Lithuania Law on Equal Treatment, 2003; Jurseniene, 2005). Dolayısıyla, söz konusu Yasa, birçok ülkede genellikle istihdama ilişkin olarak düzenlenen ve özel sektör alanında uygulanmakta olan kadın-erkek eşitliğine, cinsiyet ayrımcılığının yasaklanmasına ilişkin yasalardan daha geniş bir alana uygulanmakta, kamu kurumları da kadın ve erkeklere eşit muamele ve fırsat eşitliğinin sağlanmasında sorumluluk altına sokulmakta, toplumsal cinsiyet eşitliğinin kamu plan ve politikalarına yerleştirilmesi (gender mainstreaming) amacına da hizmet etmekte önemli bir unsur haline gelmektedir.

Cinsiyet dışındaki diğer alanlarda da eşit muamelenin sağlanması ve ayrımcılığın önlenmesini teminen 1 Ocak 2005 tarihinde Yeni Eşit Muamele Yasası yürürlüğe girmiştir. Bu Yasa ile yaş, cinsel yönelim, engellilik, ırk ve etnik köken, din veya inanış nedeniyle hakların ihlalinin önlenmesi ve bu alanlarda ortaya çıkan ayrımcılık vakalarının Eşit Fırsatlar Ombudu'na şikayet edilmesi hakkı sağlanmıştır (European Commission Against Racism and Intolerance, 2009).

Litvanya Anayasası'nda yer alan "hükümet organları kişilere hizmet eder" ifadesinin uygulanması çabaları kapsamında, 1995 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle Parlamento Ombudu oluşturulmuştur. Anayasal düzenleme ile kurulan Parlamento Ombudu yanında, insan haklarına ilişkin diğer alanlarda faaliyet gösteren kurumlar yasal düzenlemeler ile kurulmaya başlanmıştır. Bu kurumlardan birisi de Eşit Fırsatlar Ombudu'dur (The Seimas Ombudsmen's Office of the Republic of Lithuania, 2005).

Toplumsal cinsiyet eşitliği mekanizması içinde kilit kurumlardan birisi olan Eşit Fırsatlar Ombudu, 25 Mayıs 1999'da, Parlamento Kararı ile kurulmuştur. Ombud'un hukuki temelini ise yukarda bahsedilen Kadın ve Erkek için Eşit Fırsatlar Yasası oluşturmaktadır (European Commission Against Racism and Intolerance, 2009).

Eşit Fırsatlar Ombudu, Kadın ve Erkek için Eşit Fırsatlar Yasası'nın uygulanmasında, denetim ve gözetiminde tam sorumluluğa sahiptir. 2005 yılında kabul edilen ve Eşit Fırsatlar Ombudu'nun da desteği ile hazırlanmaya başlanan Eşit Muamele Yasası ile Eşit Fırsatlar Ombudu'nun yetki alanı genişlemiş, cinsiyet temelli ayrımcılık yanında diğer ayrımcılık alanlarında doğrudan ya da dolaylı ayrımcılığa maruz kaldığını düşünen kişilerin Eşit Fırsatlar Ombudu'na şikayette bulunması mümkün kılınmıştır (Burneikienė, 2009).

Söz konusu Yasa'nın kabulünün ardından Eşit Fırsatlar Ombudu'nun faaliyet alanının cinsiyet ayrımcılığından diğer alanlarda ortaya çıkan ayrımcılık vakalarına da genişlemesi, Litvanya'da kadın hakları savunucuları tarafından olumlu veya olumsuz açılardan değerlendirilmiştir. Litvanya Parlamentosu'nda çoğunlukla kabul edilen Eşit Muamele Yasası'nın getirdiği yenilikler birçok kadın hakları savunucusu tarafından; Eşit Fırsatlar Ombudu'nun görev alanının genişletilerek, başka alanlarda ortaya çıkan ayrımcılık şikayetlerinden de sorumlu olmasının, toplumsal cinsiyet alanında ortaya çıkan problemlere verilen önemin, dikkatin azalmasına neden olacağı şeklinde yorumlanarak, ilgili Yasa eleştirilmiştir. Kimi kadın hakları savunucusu ise, Eşit Fırsatlar Ombudu'nun yetki alanının genişletilmesini, birçok alanda yaşanan ayrımcılık vakalarına ilişkin incelemelerin birleştirilmesine fırsat vermesinden dolayı olumlu bir gelişme olarak yorumlamıştır. Eşit Fırsatlar Ombudu Aušrinė Burneikienė ise kadınların sadece cinsiyet temelli ayrımcılığa maruz kalmadığını, aynı anda yaş, engellilik gibi farklı alanlarda da ayrımcılığa uğradıklarını belirterek, yeni düzenlemenin olumlu olduğunu ifade etmiştir (Mackeviciute, 2005).

Faaliyetlerinde bağımsız bir devlet kurumu olan Eşit Fırsatlar Ombudu, çalışma kapsamında incelenen diğer ülkelerde faaliyet gösteren ombud kurumlarından farklı olarak, herhangi bir bakanlık bünyesinde kurulmamıştır. Parlamento tarafından 4 yıllığına atanmakta olan Eşit Fırsatlar

Ombudu, faaliyetlerinde Parlamento'ya karşı sorumludur ve Litvanya Parlamentosu (Seimas) kontrolörlerinden daha kapsamlı yetkiye sahiptir. Her yıl Eşit Fırsatlar Ombudu faaliyetlerine ilişkin raporunu Litvanya Parlamentosu'na sunmaktadır (Statistical Commission and Economic Commission for Europe, 2000).

Eşit Fırsatlar Ombudu yasaların uygulanmasını denetlemekte olup;

- Yaş alanındaki sınırlamalar, resmi devlet dilinin gerekli olduğu durumlar, siyasi faaliyetlerde yer almanın yasaklanması, vatandaşlığa bağlı olarak farklı hakların uygulanması, çalışma yaşamına engelli kişilerin entegrasyonun sağlanması sürecini kolaylaştıracak özel önlemlerin uygulanması, eşitliği sağlamak ve eşit muamele hakkının ihlalini önlemek için geçici özel önlemler uygulanması, profesyonellik gerektiren özel faaliyetlerin belirli karakteristikleri gerekli kılması durumları hariç olmak üzere; toplumsal cinsiyet, yaş, cinsel yönelim, engellilik, ırk veya etnik köken, din veya inanışlar nedeniyle benzer durumlardaki bir kişiye ya da gruba karşı doğrudan ve dolaylı ayrımcılık vakalarına,
- Cinsel taciz ve bir kişi veya bir grup kişinin yaş, cinsel yönelim, engellilik, ırk ya da etnik köken, din veya inanışları nedeniyle bir kişi veya bir grup kişi tarafından saygınlıklarının ihlal edilmesi veya sindirilmesi, düşmanlığın ortaya çıkması veya saldırıya müsait ortam yaratılmasına,
- Yaş, cinsel yönelim, engellilik, ırk veya etnik köken, din veya inanış temelli ayrımcı açıklamalara ilişkin şikayetleri incelemektedir (European Commission Against Racism and Intolerance, 2009; Radzeviciute, 2006).

Eşit hakların ihlali nedeniyle her özel veya tüzel kişinin Eşit Fırsatlar Ombudu'na başvurma hakkı bulunmaktadır. Şikayetlerin yazılı olarak iletilmesi gerekmektedir. Şikayetçi veya onun temsilcisi şikayetini posta, e-mail, faks yoluyla Eşit Fırsatlar Ombudu'na gönderebilmekte veya Ofis'e bizzat kendisi getirebilmektedir. Eğer şikayet sözlü olarak alınır veya eşit hakların ihlal edildiğine dair yazılı veya elektronik medyada veya diğer bilgi kaynaklarından göstergeler bulunursa, Eşit Fırsatlar Ombudu kendi inisiyatifi ile araştırma başlatabilir (Mackeviciute, 2005).

Eşit Fırsatlar Yasası'nda, Eşit Fırsatlar Ombudu'na intikal eden şikayetlerin incelenmesinin zorunlu olduğu belirtilmekte, şikayet alındığı tarihten itibaren 1 ay içerisinde Eşit Fırsatlar Ombudu tarafından incelenerek, şikayetçiye cevap verilmesi gerektiği, eğer gerekli durumlar söz konusu ise bu sürenin Eşit Fırsatlar Ombudu tarafından 1 ay daha uzatılabileceği; ancak bu durumda da şikayet sahibine süre uzatımının zamanında bildirilmesi gerektiği belirtilmektedir. En geç iki ay içerisinde incelemenin tamamlanmasının ardından Eşit Fırsatlar Ombudu, suçun oluştuğuna dair deliller bulursa ilgili kurumlara gerekli materyalleri göndermek, eşit fırsatları ihlal eden eylemin sonlandırılmasını veya ilgili hukuki düzenlemenin ilga edilmesini ilgili tarafa tavsiye etmek; şikayette yer alan ihlalin olmadığına anlaşılması durumunda şikayeti reddetmek veya şikayet sahibinin şikayetini geri çekmesi durumunda şikayete bağlı araştırmayı durdurmak gibi kararlar alabilmektedir (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2005).

Litvanya Eşit Fırsatlar Ombudu, şikayet konusu hakkında elde edilen verileri yargı öncesi araştırma organlarına götürme ve ilgili yasaların ihlalinin durdurulması için tavsiyede bulunma yetkisine sahiptir. Ayrıca, Eşit Fırsatlar Ombudu'nun söz konusu Yasa'nın ihlali kapsamında idari olayları inceleme ve idari yaptırım uygulama hakkı garanti edilmektedir. Bu hak ise Litvanya toplumsal cinsiyet eşitliği politikasının en etkili araçlarından bir tanesini oluşturmaktadır (Mackeviciute, 2005).

Dolayısıyla, Eşit Fırsatlar Ombudu'nun varlığı, ayrımcılık mağdurlarının masrafsız, hızlı ve kolay ulaşabilmesi ve sorunlara hızlı çözüm sağlanması nedeniyle inkar edilemez öneme sahiptir.

Eşit Fırsatlar Ombudu, şikayetçinin rızası olması koşuluyla, yazılı ve görsel medya için şikayete ilgili olarak bilgi sağlayabilmektedir. Eşit Fırsatlar Ombudu arabuluculuk hizmeti sunmamaktadır. Ombud ayrımcılık mağdurlarına yasal tavsiyelerde bulunmaktadır; ancak hukuki anlamda kişilerin temsilcisi olmamakta, yani Ombud mahkemeler önünde kişileri temsil etmemektedir (European Commission Against Racism and Intolerance, 2009).

Eşit Fırsatlar Ombudu araştırdığı vakalara ilişkin tavsiye ve önerilerini Litvanya Parlamentosu'na sunmakta; toplumsal cinsiyet eşitliği politika

önceliklerine ilişkin olarak hükümet kurumlarına ilgili düzenlemelerin uygulanmasına ilişkin tavsiyelerde bulunmakta; diğer kamu görevlileri ile işbirliği yaparak, medyada ayırıcı reklam ve yayınların yer almaması için medyayı izlemekte ve denetlemekte; ayrıca, iş görüşmelerine ve eğitim kurumlarına giriş sınavlarına gözlemci sıfatıyla katılabilmektedir (Mackeviciute, 2005).

Eşit Fırsatlar Ombudu'nun kararları bağlayıcı karakterdedir. Ombud'un görevini yapmasına engel olan kişiler yasal sorumluluk altında olup, bu kişilere idari yaptırım uygulanmaktadır. Ombud kararları hem kamu kurumları hem de özel sektör tarafından uygulanmaktadır. Ombud kararlarının mahkemelerde temyizi mümkündür (Mackeviciute, 2005).

Kurulduğu tarihten 2003 yılına kadar Eşit Fırsatlar Ombudu 218 şikayet araştırmış, 53 araştırmayı da kendi inisiyatifi ile başlatmıştır. Şikayetler genellikle kadınlar tarafından yapılmıştır. Erkekler tarafından yapılan şikayetler genellikle ebeveyn izni kullanımına ilişkindir. 1999-2001 döneminde yapılan şikayetlerin büyük çoğunluğu kamu sektöründe ortaya çıkan ihlallere ilişkin iken, sonraki yıllarda yapılan şikayetlerde ise özel sektörde kadın-erkek fırsat eşitliğinin ihlallerine, özellikle de medyada yer alan ayırıcı iş ilanlarına ilişkin şikayetler çoğunluğu oluşturmuştur. Eşit Fırsatlar Ombudu'na yapılan şikayetler ve Ombud tarafından yapılan araştırmalar genellikle mal ve hizmetlere erişimde, iş yaşamında ayrımcılık ile yaş ve toplumsal cinsiyete ilişkin alanlarda ayırıcı ilanlarla ilgili olmuştur (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2005). Eşit Fırsatlar Ombudu tarafından verilen kararların çoğunluğunu, şikayet konusu vakayla ilgili kanunun yürürlükten kaldırılması ya da fırsat eşitliğini teminen düzenlemeler yapılmasına ilişkin tavsiyeler oluşturmaktadır. Bu tavsiyeler sonunda Genel Af Kanunu, İş Kanunu, Yapı Kanunu, Seçim Kanunu gibi kanunlarda, Yerel Yönetimlere ilişkin İçişleri Bakanlığı'nın düzenlemesinde, Sağlık Bakanlığı'nın sağlık kurumlarına ilişkin düzenlemelerinde değişiklikler yapılmıştır. Eşit Fırsatlar Ombudu'nun 2003 yılında araştırdığı tüm vakaların yüzde 22'sinde ihlale ilişkin ihbar, yüzde 9'unda eşit fırsatların ihlalinin durdurulmasına ilişkin tavsiye, yüzde 6'sında ise yönetsel yaptırım kararları verilmiştir. Şikayetlerin yüzde 18'i ise reddedilmiştir (Mackeviciute, 2005).

Yukarıda bahsedilen faaliyetlerin yanında Eşit Fırsatlar Ombudu, toplumda farkındalık yaratmaya yönelik faaliyetlerde de bulunmaktadır. Devlet bütçesinden fon ayrılmayan farkındalık yaratmaya yönelik faaliyetler, genellikle yabancı donörlerden gelen fonlarla yürütülmektedir. Bu çalışmalar kapsamında, sosyal tarafların bir araya geldiği bölgesel ve ulusal seminerler, toplantılar, konferanslar düzenlenmekte; bilgilendirici materyaller basılmakta; radyo ve televizyon kanallarında bilgilendirme ve tartışma programları yapılmaktadır. Ayrıca, ilgili tüm taraflara da toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması kapsamında yürütmek istedikleri programlarda, projelerde, uygulamalarda uzmanlık desteği verilmektedir (Mackeviciute, 2005).

Litvanya'da toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasını teminen birçok olumlu gelişme olmasına karşın, Direktiflerde yer alan “doğrudan ayrımcılık”, “cinsiyet temelli taciz” gibi prensiplerin bazı açılardan hala geçerli tanımlarının bulunmaması, işyerlerinde toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirmek için eşitlik planları gibi planlanmış ve sistematik yollarla eşit muamele ilkesinin sağlanmasını teşvik edecek hukuki düzenlemenin bulunmaması ve Eşit Muamele Yasası'nın yürürlüğe girmesiyle yetki alanı artan Eşit Fırsatlar Ombudu'nun faaliyetlerini yürütmesi için gerekli finansal kaynağın yeterli düzeyde olmaması gibi eksikliklerin olduğu görülmektedir (Mackeviciute, 2005).

2.3.5 Norveç

1 Ocak 2006'da Yeni Ayrımcılığa Karşı Ombud Yasası ile kurulan Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud; toplumsal cinsiyet, etnik köken, engellilik, dil, din, cinsel yönelim ve yaş gibi alanlarda eşitliği sağlamak ve ayrımcılığı önlemek üzere faaliyetlerde bulunmaktadır (Equality and Anti-Discrimination Ombud, 2010).

Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud oluşturulmadan önce, Norveç'te toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması kapsamında farklı yapılanmalara gidilmiştir.

İlk olarak, 1959 yılında yapılan hükümet düzenlemesini takiben Eşit Ücret Konseyi kurulmuştur. Konsey, işçi ve işveren birliklerinden ve derneklerinden temsilcilerin katılımıyla oluşmakta idi. Konsey, eşit ücret

konusunda çalışmalar yürütmek, konu hakkında tartışmak, seçenekler önermek, bilgi vermek ve ücret farklılıklarını incelemek yetkisine sahiptir. Konsey aynı zamanda kadınların çalışma koşullarını kolaylaştıracak başka metotlar da önermekteydi. Konsey tarafından ücret farklılıklarına ilişkin birçok rapor hazırlanmıştır (Equality and Anti-Discrimination Ombud, 2007 e).

1972 yılında Eşit Ücret Konseyi, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Konseyi'ne dönüşmüştür. Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Konseyi (1972-1997), eşit işe eşit ücret prensibinin uygulanmasına ilişkin çalışmalar yanında, toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadın-erkek eşitliğinin sağlanması için danışma ve koordinasyon dairesi şeklinde hizmet vermiştir. Konsey'in görevleri, kadın-erkek eşitliğinin sağlanması için çalışma koşullarını ortaya çıkarmak; eşitsiz koşulları düzeltecek önlemler için otoritelere tavsiyelerde bulunmak; kamu otoriteleri, organizasyonlar ve bir bütün olarak, kamu için eşitlik konularında irtibat ve işbirliği organı olarak hizmet vermek; toplumsal cinsiyet eşitliği konularında raporlar ve bilgi materyalleri geliştirmek idi. Bu çalışmalarla, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Konseyi 1970'li yıllarda Norveç eşitlik politikalarının gelişmesinde önemli rol oynamış, 1979 tarihli Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Yasası ile Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ombudu ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği için Şikayet Kurulu'nun oluşturulmasına katkıda bulunmuştur (Equality and Anti-Discrimination Ombud, 2007 e).

1997 yılında Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Konseyi yeniden yapılandırılmış ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Merkezi (1997-2006) kurulmuştur. Merkez, eşitliğin sağlanmasını engelleyen koşulları ortaya çıkarmak amacıyla toplumsal gelişmeleri takip etmek, kamu tartışmalarında yer almak, eşitlik için çalışan organizasyonlar ve organlar arasında işbirliğini kolaylaştırmak ve taraflar için görüşme ve bilgi merkezi olarak faaliyette bulunmak gibi görevleri yürütmüştür (Council of Europe, 2004).

1979 yılında Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Yasası'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ombudu ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği için Şikayet Kurulu oluşturulmuştur. Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ombudu bu tarz kurumların dünyadaki ilk örneğini oluşturmaktadır. Ombud'un en önemli görevleri; Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Yasası'na uyulmasını sağ-

lamak, Yasa'da yer alan düzenlemeler hakkında tavsiye ve yardım sunmak, Yasa'nın ihlaline ilişkin şikayetlerle ilgilenmekti. Gerçek ve tüzel kişilerin şikayetlerinin yanı sıra kendi inisiyatifi ile de harekete geçme yetkisine sahipti (Equality and Anti-Discrimination Ombud, 2007 e).

Norveç, 2006 yılına kadar etnik ayrımcılığa ilişkin ayrı bir yasal düzenleme yapmamıştır. Etnik azınlıklara yönelik ayrımcılığa karşı özel bir koruma sağlamadığı gerekçesiyle, Norveç azınlık organizasyonları, BM ve AK tarafından eleştirilere maruz kalmıştır. Bu çerçevede, ilk olarak Norveç Parlamentosu (Stortinget) tarafından, 1998 yılında, etnik ayrımcılığa karşı yasal düzenleme yapılanaya kadar, 5 yıllık pilot bir proje olarak, Etnik Ayrımcılığa Karşı Merkez kurulmuştur. Bağımsız bir kamu ofisi olarak Merkez; dini inanışlar, ırk, renk, milli ve etnik köken temelli ayrımcılık durumlarında yasal yardım vermekte, dokümantasyon sağlamakta ve etnik ayrımcılık karşısında inisiyatif kullanmaktaydı. Merkez'in dokümantasyon çalışmaları Etnik Ayrımcılığa Karşı Kanun çalışmalarına da önemli bir temel olmuştur (Nordic Gender Institute, 2008).

Etnik köken temelli ayrımcılığa karşı yasal mevzuat ve kurumsal yapılanma oluşturma çalışmaları 2000'li yılların başında yoğunlaşmış ve hükümet tarafından oluşturulan komitelerin çalışmaları sonucunda Etnik Ayrımcılığa Karşı Kanun kabul edilmiş ve toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılığın önlenmesinde oluşturulan modelin (Ombud, Kurul ve Merkez), etnik köken temelli ayrımcılık için de oluşturulmasına karar verilmiştir. 2002 yılında ise Norveç Hükümeti, toplumsal cinsiyet ve etnik köken temelli ayrımcılığa karşı ortak bir birimin oluşturulmasını analiz etmek üzere, çeşitli bakanlık temsilcilerinin yer aldığı bir çalışma komitesi oluşturmuştur. Aynı zamanda engelli bireylerin de ayrımcılıktan korunmasını teminen ihtiyaç duyulan düzenlemeler üzerine çalışan ayrı bir Komite ile iş yaşamında ayrımcılığa karşı korumanın artırılması üzerine çalışan başka bir Komite de çalışmalarına başlamıştır. Söz konusu çalışmaların ardından, 2003 yılında toplumsal cinsiyet ve etnik köken temelli ayrımcılığa karşı ombud ve şikayet kurulu şeklinde iki yapı üzerine kurulacak, ortak bir birimin oluşturulması önerilmiştir. Öneriye ilişkin ilgili tüm tarafların görüşlerinin alınmasının ardından, Etnik Ayrımcılık Merkezi, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Merkezi ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ombudu'nun birleştirilerek, ortak birimin oluşturulmasına ilişkin Kanun

Tasarısı 2004 yılında Norveç Parlamentosu tarafından kabul edilmiştir (Nordic Gender Institute, 2008).

Çalışma Komitesi'nin 2003 yılında yayınladığı raporunda, ortak bir birimin oluşturulmasına ilişkin ana argümanlarını, bireyler ve kurumlar için tek bir birime başvuru imkanı sağladığı ve çoklu temelde ayrımcılık vakaları ile de ilgilenme imkanı sağlaması nedeniyle "kullanıcı dostu"; birçok temelde ve uygulama alanında ayrımcılıkla ilgilenen otorite olması nedeniyle daha "etkili", daha büyük bir yapılanma olacağından uzmanlığın daha çok teşvik edilebileceği; uzun süredir faaliyette bulunan toplumsal cinsiyet eşitliği gibi alanlardaki deneyimlerin henüz başlangıç safhasında olan başka ayrımcılık temellerindeki çalışmalarda kullanılmasını sağlayacak stratejilerin ve çalışma metotlarının oluşturulması imkanı sunması ve kaynakların da daha etkili ve verimli kullanımının sağlanacağı şeklinde açıklamaktadır. Aynı zamanda, söz konusu raporda, Çalışma Komitesi ortak yapılanmanın dezavantajlarının da bulunduğu, bu nedenle oluşturulan birimde toplumsal cinsiyet ve etnik köken alanlarına özel yetki sağlanması gerektiği, ortak yapılanma nedeniyle her ayrımcılık alanına ilişkin tipik özelliklere odaklanılamama riskinin oluşabileceği ve kamuoyunun bilgilendirilmesi kapsamında medyada yer alan tartışmalarda birçok kurum yerine tek kurum temsilcisinin konuşmasının daha az etki yaratabileceği gibi hususlar belirtilmektedir (Nordic Gender Institute, 2008).

Söz konusu yeni yapılanma ile ilgili olarak, farklı ilgi gruplarının görüşlerine bakıldığında ise toplumsal cinsiyet üzerine çalışmakta olan grupların, toplumsal cinsiyet eşitliğine verilen önemin azalması, toplumsal cinsiyet eşitliği çalışmalarının etkisini yitirmesi gibi endişelerden dolayı, yeni yapılanmaya diğer gruplara (etnik köken, din veya milliyet) göre daha kuşkuyla yaklaşmışlar; bu tarz bir yapılanma yerine her ayrımcılık için ayrı bir yapılanmanın ve daha az tercih edilmekle birlikte sadece toplumsal cinsiyet ve etnik köken için ortak bir yapılanmanın uygun olacağı belirtilmiştir. İlgi grupları yanında Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ombudu ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Merkezi de yeni yapılanmaya kuşkuyla yaklaşmışlar, yukarıda belirtilen eleştirilerin yanı sıra, yeni yapılanma ile gerçek toplumsal cinsiyet eşitliğinden ziyade ayrımcılık üzerine daha çok odaklanılma riskinin ortaya çıkabileceğini belirtmişlerdir (Nordic Gender Institute, 2008).

2005 yılında Ayrımcılığa Karşı Ombud Yasası'yla, Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Temyiz Kurulu ile Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud'un organizasyon ve faaliyetlerine ilişkin düzenleme kabul edilmiş, 1 Ocak 2006 tarihinde her iki kurum da çalışmalarına başlamıştır.

Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud'un kurulmasına ilişkin Yasa ile, daha önce eşitlik alanında faaliyet gösteren Eşitlik Merkezi, Eşitlik Ombudu ve Etnik Ayrımcılığa Karşı Merkez, Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud'un parçaları haline gelmiştir (The Equality and Anti-Discrimination Ombud, 2008 a).

Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud; Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Yasası'nı, Ayrımcılığa Karşı Yasa'yı, Çalışma Ortamı Yasası'nın eşit muameleyle ilişkin düzenlemelerini, Barınma Kanunları'nın ayrımcılık karşıtı hükümlerini, Kiracılık Yasası'nı, Barınma Dernekleri Yasası'nı, Özel Konutlar Birliği Yasası'nı, Ayrımcılığa Karşı ve Erişebilirlik Yasası'nı, Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud ve Temyiz Kurulu'na ilişkin Yasa'yı uygulamaktadır (The Equality and Anti-Discrimination Ombud, 2008 a).

Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud'un faaliyet ve yetki alanı konusunun daha sağlıklı bir zeminde bahsedilmesini teminen yukarda bahsi geçen kanunlardan bazılarının kapsamına ve uygulama alanlarına kısaca değinmek faydalı olacaktır.

1979 yılında yürürlüğe giren Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Yasası'nda farklı tarihlerde birçok defa değişiklikler yapılmıştır. 2005 yılında Avrupa Parlamentosu'nun 2002/73/EC Direktifi'nin uygulanması ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin güçlendirilmesi kapsamında yapılan değişiklikler ile Ayrımcılığa Karşı Yasa ve Çalışma Ortamı Yasası ile uyumlulaştırılması sağlanarak, düzenlemelerin ortak mekanizma tarafından uygulanması mümkün kılınmıştır (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2007).

Yasa, Norveç Anayasası'nda yer alan din özgürlüğü prensibine uygun olarak, dini toplulukların sadece dini inanışlar ve pratiklerine ilişkin konular ile aile yaşamı ve kişisel sorunlar dışında, bütün toplumsal alanlarda toplumsal cinsiyet temelli ayrımcılığı yasaklamaktadır. Dini toplulukların okul veya hastane yönetimi gibi dini inanış uygulamaları dışında kalan

faaliyetleri Yasa'nın uygulama kapsamında yer almaktadır (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2002).

Yasa'ya göre; kamu ve özel sektör otoriteleri tüm toplumsal alanlarda toplumsal cinsiyet eşitliğini aktif, sistematik ve hedef odaklı çabalarla geliştirmekten sorumludur. Söz konusu sorumluluk sadece ayrımcılık yapmama değil, toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirmek için gerekli uygulamaları gerçekleştirmeyi ve cinsiyetler arasındaki her türlü ayrımı ortadan kaldırmayı da içermektedir. Bu çerçevede, kamu ve özel sektör girişimcileri toplumsal cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi kapsamında yıllık eşitlik raporlarını ve yıllık bütçelerini hazırlamak sorumluluğundadır. Ayrıca, dört veya daha fazla sayıda üyesi bulunan komite, kurul, konsey gibi yapılara kamu birimince üye ataması veya seçimi durumunda, seçilen veya atanan üyelerde cinsiyetlerden herhangi birisinin en az yüzde 40 oranı ile temsilinin gözetilmesi zorunludur (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2002).

Ayrıca Yasa'da, hamilelik ve doğum izni ile her iki ebeveynin de çocuk bakımı için izin kullanma haklarının korunmasına ilişkin olarak pozitif ayrımcılık yapılması, eşit değerde iş için eşit ücret prensibine uyulması, iş yaşamının her aşamasında (iş başvurusu, çalışma koşulları, görevde yükselme, mesleki eğitim gibi) ve eğitim kurumlarında eşit muamelenin sağlanması, toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirecek şekilde pozitif ayrımcılık yapılabilmesi ve ayrımcılıkla ilgili tazminat talep edilebilmesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2002).

2005 yılında yapılan değişiklikle, Yasa'da yer alan düzenlemelere aykırı şekilde ayrımcılık yapıldığına dair şikayette bulunan veya bulunma imkanı olan ilgili taraf veya olayın tanığına karşı misilleme yasaklanmıştır. Ayrıca, cinsel tacize ilişkin yapılan düzenleme ile toplumsal cinsiyete dayalı taciz de Yasa kapsamına dahil edilmiş, hem iş yaşamında hem de iş yaşamı dışında düzenlemenin uygulanmasını teminen değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu düzenlemelerle; işverenler ile organizasyon ve eğitim kurumu yöneticilerinin tacizin ortaya çıkmasını önleme sorumlulukları, işyerinde cinsel taciz nedeniyle ortaya çıkan finansal kayıplardan sorumluluk, toplumsal cinsiyete dayalı taciz için de geçerli hale ge-

tırılmış; iş yerinde cinsel tacize ilişkin şikayetlerde ispat yükümlülüğüne ilişkin düzenlemenin, toplumsal cinsiyete dayalı tacizi de kapsayacak şekilde, iş yaşamı dışında meydana gelen taciz vakalarında da geçerli olacağı düzenlenmiştir (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2007).

2005 yılı sonuna kadar ilgili Yasa'nın uygulanmasını sağlamak kapsamında faaliyetlerini sürdüren Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ombudu'na 2004 yılında 517, 2005 yılında ise 430 şikayet intikal etmiştir. Şikayetlerin büyük çoğunluğu gebelik ve doğum iznine ilişkindir. Bu konular dışında terfi, atama ve eşit ücrete ilişkin birçok başvuru olmuştur (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2007).

Ayrımcılığa Karşı Yasa ise etnik köken, milliyet, soy, renk, dil, din ve inanıştan kaynaklanan ayrımcılığı yasaklamaktadır. Etnik ayrımcılıkla mücadele etmek ve etnik eşitliği sağlamak amacıyla uygulanan Yasa, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Yasası'nda olduğu gibi, dini inanışa dayalı, din ve inanış amacı için önemli olan pratikler dışında bütün toplumsal alanlarda uygulanmaktadır (Equality and Anti-Discrimination Ombud, 2009 b).

Çalışma Ortamı Yasası; siyasi görüş, birlik üyeliği, cinsel yönelim, engellilik ve yaştan kaynaklı ayrımcılık şekillerini iş yaşamının tüm alanlarında (görüşme, sözleşme, ücret ödeme, çalışma saatleri, işten çıkarma gibi) yasaklamaktadır (Equality and Anti-Discrimination Ombud, 2009 b).

Barınma Yasası ile barınmaya ilişkin düzenlemelerde gay veya lezbiyen kişiye karşı ayrımcılık özel olarak yasaklanmıştır. Yani, bu Yasa gereğince, aynı cinsiyetten olan iki kişinin aynı konutu paylaşmasını yasaklayan kuralların konulması engellenmiştir (Equality and Anti-Discrimination Ombud, 2009 b).

Ayrımcılığa Karşı ve Erişebilirlik Yasası ise engellilik durumuna bakılmaksızın tüm bireylere toplumsal katılım hakkı ve eşit fırsatların sağlanması ile birlikte bireylerin engellilik temelli ayrımcılıktan korunmasını teminen düzenlenmiştir (Equality and Anti-Discrimination Ombud, 2009 b).

Söz konusu yasaların uygulanmasını sağlamak üzere oluşturulan mekanizmalardan Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud, görevlerinden birisi

olan “kanun uygulayıcılığı” kapsamında, yukarıda bahsedilen kanunların ve diğer ilgili düzenlemelerin ihlal edilmesine ilişkin şikayetlerle ilgili olarak beyanatlarda bulunmakta, bu düzenlemelere ilişkin tavsiye ve danışmanlık sağlamaktadır. Ombud konuya ilişkin olarak verilen görüşlere tarafların uymasını sağlamaya çalışmaktadır. Eğer ilgili taraf gönüllü olarak gerekli düzenlemeleri yapmazsa, Ombud konuyu Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Temyiz Kurulu’na taşıyabilmektedir (The Equality and Anti-Discrimination Ombud, 2009 a).

Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud, Kral tarafından 4 yıllığına atanmaktadır, bir dönem daha tekrar atanması mümkündür. Yönetmelik açısından Kral ile Çocuk ve Eşitlik İşleri Bakanlığı altında bulunan Ombud, faaliyetlerinde bağımsız bir kamu yönetim birimidir. Ombud’un faaliyetlerine ilişkin ne Kral ne de Bakanlık tarafından talimat verilemez, Ombud tarafından verilen idari kararlar Kral veya Bakanlık tarafından değiştirilemez (Ministry of Children, Equality and Social Inclusions, 2009; Seip, 1995).

İlgili düzenlemeler kapsamında ayrımcılığa maruz kaldığını hisseden herkes Ombud’a şikayette bulunma hakkına sahiptir. Vakanın tarafı olmayan bir kişi tarafından Ombud önüne getirilen bir vaka ancak ilgili tarafın rızasının olması halinde ele alınabilmektedir. Ancak, özel durumların gerekli kılması durumunda ilgilinin rızası alınmadan da Ombud konuyla ilgilenebilmektedir. Eğer şikayete konu vaka hakkında mahkemede karar verilmişse ya da vaka mahkeme önünde görülen bir davaya ilişkinse, Ombud başvuruyu reddetmektedir. Eğer şikayet konusunda Ombud’un ilgilenmesini gerektiren koşullar karşılanmıyorsa yine başvuru reddedilmekte, özel durumlarda ise, konuyla daha fazla ilgilenilmesini mümkün kılacak herhangi bir temel bulunmuyorsa, inceleme konusu vaka düşmektedir. Ombud’un başvuruyu reddetme veya vakayı düşürme kararları Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Temyiz Kurulu’na götürülebilir (The Act on the Equality and Anti-Discrimination Ombud and the Equality and Anti-Discrimination Tribunal, 2009; Ministry of Children, Equality and Social Inclusions, 2009).

Şikayet üzerine Ombud vakaya ilişkin olarak her iki taraftan da bilgi istemektedir. Gizlilik sorumluluklarıyla birlikte, kamu otoriteleri Ombud veya Temyiz Kurulu’nun ilgili yasalarda belirtilen hükümlerin uygulanma-

sını sağlamak için gerek duyduğu bilgileri vermek zorundadır. Ombud veya Temyiz Kurulu kanunda belirtilen görevlerini yerine getirmek için gerekli olması halinde, araştırma yapma görevini üstlenebilmekte, gerekli durumlarda ise polis yardımı talep edilebilmektedir. İlgili yasaların uygulanmasına yardımcı olmakla görevlendirilen diğer kamu kurumları da araştırmaları yürütebilmektedir (The Equality and Anti-Discrimination Ombud, 2007 a; 2010).

Ombud konuya ilişkin tarafsız değerlendirmede bulunmaya çalışmakta, yapılan değerlendirmeler sonucunda ayrımcılığın vuku bulunduğu durumlarda beyanat vermektedir. Dolayısıyla Ombud şikayet konusuna ilişkin “görüş” bildirmekte, “karar” vermemektedir. Ombud’un beyanatına ilişkin olarak Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Temyiz Kurulu’na başvuru mümkündür (Ministry of Children, Equality and Social Inclusions, 2009; The Equality and Anti-Discrimination Ombud, 2007d; Polyakova, 2010²⁶).

Ombud, vakayı önüne getiren kişiye rehberlik sağlamaktadır. Rehberlik sağlama görevi vakayla ilgili tüm konuları kapsamaktadır. Ancak, bu rehberlik yargı organları önünde tarafı temsil etmeyi kapsamamaktadır.

Ombud ayrıca görev alanına girmeyen, örneğin, ırkçılık nedeniyle işlenen suçlara ilişkin raporlarda bulunan vakalarla ilgili veya Çalışma Koşulları Yasası’nın eşit fırsatlar bölümü dışındaki kurallarını ilgilendiren işe son verme olaylarında da rehberlik sağlamakla görevlidir (The Equality and Anti-Discrimination Ombud, 2007 c).

2007 yılında Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud tarafından alınan şikayetlerin büyük çoğunluğunu toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılıkla ilgili şikayetler almaktadır. Daha sonra sırasıyla; etnik, yaş, din, dil, engellilik, birliklere üyelik ve cinsel yönelim temelli ayrımcılık gelmektedir. Şikayetlerin yüzde 14’ü ise çoklu temelde ayrımcılığa ilişkindir. Toplumsal cinsiyet temelli ayrımcılık vakalarında ise kadınların şikayetlerini gebelik, doğum izni kullanma, eşit değerde işe eşit ücret ve daha üst pozisyonlara yükselmeye ilişkin ayrımcılık iddiaları oluşturmaktadır. Erkeklerin şikayetlerini ise babalık iznine ilişkin eşit olmayan kuralların düzenlenmesi, çocuk bakım ücret ödemeleri ve askerlik hizmetine ilişkin vakalar oluş-

²⁶ Ocak 2010’da Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud Müşaviri Irina Polyakova ile yazılı (e-mail) görüşme.

turmaktadır. Her iki cinsiyetin de şikayette bulunduğu konu ise iş ilanlarında ayrımcılığa ilişkindir (Polyakova, Ocak 2010, yazılı görüşme).

Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud'un amaçlarına ve stratejilerine ilişkin 2006 yılı raporunda Ombud'un amaçları kapsamında, Norveç mahkemelerinin ve yönetiminin çalışmalarının Norveç'in CEDAW ve BM Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşmesi'nden kaynaklanan sorumluluklarına uygun olmasını sağlamak; çalışma alanı içinde eşitliğin ve eşit fırsatların gelişmesine katkı sağlayacak geliştirme ve rehberlik görevlerini yerine getirmek; kamu, özel ve gönüllü organlara kamu bilgilendirmesi ile eşitliğin sağlanması ve ayrımcılığın önlenmesi için destek ve rehberlik sağlamak; ayrımcılığın yaygınlığını ve yapısını izlemek; eşitlik hakkında bilginin yayılmasına katkıda bulunmak; ayrımcılığın önlenmesi ve eşitliğin sağlanması çabalarını yoğunlaştırmak konularına dikkat çekilmektedir (The Equality and Anti-Discrimination Ombud, 2007 d).

Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Temyiz Kurulu ise; eşitlik ve ayrımcılığa ilişkin farklı mevzuatların uygulamasını sağlamak üzere, bağımsız olarak faaliyet göstermektedir. Kurul 12 üyeden oluşmakta olup, Kurul'a herkesin başvurması mümkündür. Kurul hizmetleri ücretsizdir (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2007).

Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud'un vakalara ilişkin tavsiyeleri Kurul'a temyiz edilebilmektedir. Ombud görüş bildirdiği bir vakayı Kurul önüne getirebilir veya Kurul'un kendi talebiyle vaka Kurul önüne gelebilmektedir. Çalışma Uyuşmazlıklarına İlişkin Kanun ve Kamu Hizmet Uyuşmazlıklarına İlişkin Kanun'da düzenlenen ve Çalışma Uyuşmazlıkları Mahkemesi yetki alanına uzanan konulara ilişkin hiçbir durumda Kurul karar verememektedir (The Act on the Equality and Anti-Discrimination Ombud and the Equality and Anti-Discrimination Tribunal, 2009).

Kurul ayrımcılık, taciz, ayrımcı direktif veya misillemeleri sona erdirmek ve tekrarlarını önlemek için gerekli durdurma, düzeltme veya diğer tedbirleri emredebilir. Kurul kararını verirken kararın dayanaklarını da belirtmektedir. Kurul tarafından vakaya ilişkin verilen karar bağlayıcıdır ve karara uyulması için Kurul tarafından süre sınırlaması konulması mümkündür. Eğer belirtilen süre zarfında karar yerine getirilmezse, Kurul ta-

rafından kararın uygulanmasını teminen cebri para cezası düzenleyici idari karar alınabilmektedir. Özel sebeplerin gerekli kılması durumunda ise Kurul düzenlediği para cezasını hafifletebilir ya da iptal edebilir. Kurul'un bağlayıcı olan kararları ancak genel mahkemeler tarafından iptal edilebilmektedir (The Act on the Equality and Anti-Discrimination Ombud and the Equality and Anti-Discrimination Tribunal, 2009).

Ancak, yerel yönetimler ve devlet kurumları tarafından verilen yönetsel kararlar söz konusu olduğunda Kurul'un gücü oldukça sınırlı kalmaktadır. Kurul, idari kararları iptal edemez, kararlarda değişiklik yapamaz veya kamu otoritesinin idari kararlarını nasıl alması gerektiği veya düzenlemelerin nasıl uygulanacağına ilişkin tavsiyede bulunamaz. Ancak bu sınırlama, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Yasası'na aykırı idari bir karara ilişkin görüşünü ifade etmesine engel teşkil etmemektedir. Açıklanan görüşler yasal olarak bağlayıcı olmamakla birlikte, idari otoritelerin bu görüşleri saygıyla karşılaması ve dikkate alması beklenmektedir. Söz konusu uygulama da herhangi bir idari birimin bir başka idari birimi eleştirememesine ilişkin anayasal prensibe uygundur. Zaten idari bir kararın Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Yasası'nı ihlal ettiğine ilişkin bir vaka ile Norveç Parlamento Ombudu ilgilenecektir (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2007).

2.4 Eşitlik Ombudu Uygulamalarına İlişkin Değerlendirme

Eşitlik ombudu yapılanmalarını ele aldığımız beş ülkenin dördü AB üyesi ülkelerdir. Norveç ise AB üyesi olmamakla birlikte, 90'lı yıllarda yasal ve kurumsal yeniden yapılanmasını AB Müktesabatı çerçevesinde yapmıştır. Dolayısıyla AB'nin eşitlik ve ayrımcılığın ortadan kaldırılmasına ilişkin kabul ettiği ilkelerin bu ülkeler için uygulanması zorunlu prensipler haline geldiği görülmektedir.

İdari nitelikli yapılanmalar olan eşitlik ombudu ile siyasi yapılanmaların taşıdığı istikrarsızlık ve süreksizlik riski en aza indirilebilmektedir. Ombuda günlük yaşamda ayrımcılıkla karşılaşan bireyler doğrudan ve kolay ulaşabilmekte, ombud olaylara doğrudan müdahale edebilmekte, düzeltici karar alıp, cezai müeyyideler uygulayabilmekte ve ilgililere somut destek sağlamaktadır. Ombuda başvurma daha az masraflıdır ve ombud yargı organlarına kıyasla daha fazla manevra kabiliyetine sa-

hiptir. İşyeri, eğitim kurumu gibi kadınların doğrudan veya dolaylı çeşitli ayrımcılıklarla karşı karşıya geldiği alanlara müdahale etme yetkisi gibi avantajlar barındırmaktadır.

Bu avantajlarla birlikte, incelenen eşitlik ombudlarının tamamı öncelikli olarak, kadın-erkek eşitliğinin ilk olarak sağlanmasının amaçlandığı alan olan çalışma yaşamına ilişkin konularda yetkili kılınması eleştirilebilecek hususlardan birisidir. Zaman içerisinde yetki alanları eğitim kurumları, iş yaşamı dışındaki ayrımcılık vakaları gibi alanlara genişletilmiş, dini toplulukların din ile ilgili faaliyetleri ve özel yaşam alanı istisna olarak kalmış olmakla birlikte; eşitlik ombudunun faaliyet alanının temelini oluşturan yasal düzenlemelerde genellikle eşit işe eşit ücret, ebeveyn izni, doğum izni, babalık izni, terfide eşitlik, işe alım ve işten çıkarmada ayrımcılık yasağı gibi iş yaşamına ilişkin hükümler bulunmaktadır.

90'lı yıllarla birlikte AB Mevzuatına uyum kapsamında yapılan değişikliklerle ayrımcılık tanımlaması dolaylı ayrımcılığı da kapsayacak şekilde genişletilmiş, cinsel tacizin yanı sıra cinsiyet temelli diğer taciz eylemlerinin de ayrımcılık sayılması, çoklu temelde ayrımcılığın düzenlenmesi gibi alanlarda ilerlemeler kaydedilmiş olmakla birlikte, kuruluşundan itibaren ekonomik amaçları ağır basan bir örgüt olan AB düzenlemeleri de mevcut durumu çok fazla değiştirmemiştir.

Eşitlik ombudları genellikle yasa önerileri konusunda görüş belirtme, eşitlik ve ayrımcılık gibi çalışma alanlarına ilişkin bilgi üretme, mevcut bilgileri ve düzenlemeleri kamuoyuna duyurma, ayrımcılığın ortadan kaldırılmasını teminen önlemler önerme, farklı kurumlar tarafından yürütülen faaliyetlere ve projelere destek sağlama gibi çeşitli yetkiler ile eşitlik yasalarının uygulanmasını izleme, denetleme gibi sorumluluklara sahiptirler. Ancak, birçok ülke örneğinde görüldüğü üzere bu kadar çok sayıda görev ve yetkiye sahip kurumların genellikle personel ve bütçe kaynakları yeterli düzeyde değildir.

İncelenen ülkelerin tamamında eşitlik ombudu yanında, kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasını ve ayrımcı muamelelerin ortadan kaldırılmasını teminen farklı yapılanmalar da bulunmaktadır. Ancak, diğer alanlarda olduğu gibi eşitliğin sağlanması amacıyla oluşturulan mekanizmalarda da göz önünde bulundurulması gereken önemli bir husus işlevlerini yerine

getirebilecek, etkili kurumsal mekanizmaların oluşturulmasıdır. Örneğin, kurumsallaşmada çok ileri düzeyde olan, yerel düzeyde de ayrımcılığa maruz kalan kadınlar başta olmak üzere tüm bireylere ulaşmanın sağlanmasını teminen federal ve federe düzeyde çok çeşitli mekanizmalar oluşturmuş olan Avusturya'da bu durum bazı olumsuz sonuçları da beraberinde getirmiştir. Bu alanda faaliyet gösteren çok sayıda kuruma sahip olmak, kurumlar arasında işbirliğinin sağlanması ve sorumlulukların ortaya konulmasında, bireylerin kurumların işlevleri hakkında bilinçlenmelerinde, kurumların yürüttükleri çalışmaların bir araya getirilerek görünürlüğünün sağlanmasında ve potansiyelin ortaya çıkarılmasında dezavantajlar barındırabilmektedir. Bununla birlikte, merkezi düzeyde bir yapılanmada da yerel düzeyde ayrımcılıkla yüz yüze kalan bireylere ulaşılması gereklidir. Bu gereklilik yerel düzeyde faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarıyla yakın işbirliği geliştirmek, yerelde daha küçük örgütlü yapılanmalara gitmek gibi yollarla sağlanmaya çalışılmaktadır. Dolayısıyla, burada belirtilmesi gereken husus her ülkenin idari, sosyo-kültürel vb. yapılaraya uygun olarak, en işlevsel kurumsal yapılanmayı oluşturmasıdır. Çalışmanın birçok yerinde de belirtildiği gibi, ombud tarzı bir yapılanma veya başka bir yapılanmada diğer ülkelerde uygulanan sistemin kopya edilmesi değil, ülke gereksinimlerine ve özelliklerine uyarlanmasıdır.

Bununla birlikte, incelenen tüm ülkelerde mevcut yapılanmalara zaman içerisinde yenilerinin eklendiği, bazı kurumların yeniden yapılandırıldığı veya kimi kurumların tamamen ortadan kaldırılarak yerine yeni kurumların oluşturulduğu görülmektedir. Bu durum Tekeli tarafından, eşitlik kurumlarının oluşturulma süreçlerinde, söz konusu mekanizmalara ilişkin teorik bir bilgi birikiminin olmaması, bu nedenle de kurumların genellikle hükümetler tarafından kadın hareketinden gelen yoğun talepler veya ülkelerin siyaset ve yönetim deneyimlerine bağlı olarak, el yordamıyla oluşturulmasına yol açtığı ve dolayısıyla deneme yanılma yoluyla ilerlemenin kaçınılmaz olduğu şeklinde değerlendirilmektedir (Tekeli, 1990).

Ulusal mekanizmaların gelişim sürecine ilişkin olarak ikinci bölümde de bahsedildiği gibi, bu süreç 1970'lerde, özellikle de BM tarafından düzenlenen Dünya Kadın Konferansları sonucunda önemli bir ivme kazanmıştır. Dolayısıyla, devlet yapılanması sürecinde kısa bir geçmişe sahiptir.

Ayrıca, ülkelerdeki kadın hareketinin gücü, siyasi iktidarların istekliliğı ve politik kültür gibi faktörlerin de bu süreçte önemli şekillendirici etkileri olmuştur. Devletlerin birbirlerinden etkilenmeleri, iyi uygulama örneklerini kendi ülkelerinin sistemlerine entegre etmeleri kaçınılmaz olmakla birlikte, bu süreçte göz önünde bulundurulması gereken nokta, kurumsal (yeniden) yapılanmaların kadın-erkek eşitliğini sağlamada gerçekten ne kadar işlevsel olabileceğıyle ilgilidir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE EŞİTLİK KURUMU OLARAK OMBUD

Bu bölümde, Türkiye’de kadın-erkek eşitliğini sağlamak üzere oluşturulan resmi düzeydeki kurumsal mekanizmalar ile insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla da dünya genelinde giderek yaygınlık kazanan ombud kurumuna ilişkin gelişmeler ele alınacaktır. Ardından incelenecek olan ülkemizin mevcut durumu ve gereksinimleri kapsamında, eşitlik kurumu olarak ombud yapılanmasının ülkemizde olabirliğinin tartışılmasına zemin oluşturulmaya çalışılacaktır.

3.1 Türkiye’de Kadın-Erkek Eşitliğine İlişkin Kurumsal Mekanizmalar²⁷

Türkiye’de kadın-erkek eşitliğine ilişkin kurumsallaşma süreci tek bir başlık altında incelenemeyecek kadar ayrıntıları ihtiva eden, başlıbaşına bir tez konusu olması sebebiyle, bu başlık altında sadece ülkemizde kadın-erkek eşitliğini sağlamak üzere mevcut yapılanmalardan birisi olan ulusal mekanizma KSGM ile TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu kuruluş amaçları ve yapılanmaları kapsamında ele alınacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde de belirtildiği üzere, 1970’li yıllarla birlikte, gelişmiş ülkelerde devlet çatısı altında kadın-erkek eşitliğinin sağlanması ve ayrımcılığın önlenmesi kapsamında ulusal mekanizmalar kurulmaya başlanmış, BM tarafından düzenlenen kadın konferanslarının da etkisiyle bu süreç giderek yaygınlaşmış ve hız kazanmıştır. Ülkemizde ise kadın-erkek eşitliğine ilişkin kurumsallaşma sürecini 1987 yılında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT) Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulan Kadına Yönelik Politikalar Danışma Kurulu ile başlatmak mümkündür (Acuner,1999; 2002).

Ancak, ulusal mekanizmaların oluşturulmasına ilişkin uluslararası platformlarda bağlayıcı veya tavsiye niteliğinde alınmış kararlara uygun nitelikte ilk yapılanma, 1990 yılında 422 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Başbakanlığa bağlı, Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığı’nın kurulmasıyla mümkün olmuştur.

²⁷ Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Acuner, S. “Türkiye’de Kadın-Erkek Eşitliği ve Resmi Kurumsallaşma Süreci”, Doktora Tezi, 1999.

İlk hali Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığı olan Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü (KSSGM) ise 25 Ekim 1990 tarih ve 3670 sayılı Kanunla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇŞGB)'na bağlı olarak kurulduktan sonra tekrar Başbakanlığa bağlanmıştır. Mevcut adı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (KSGM) olan, KSSGM'nin teşkilat yapısı, kurulduğu tarih olan 1990 yılından 2004 yılında 5251 sayılı KSGM Teşkilat Yasası'nın kabul edilmesine kadar geçen süre zarfında sürekli değişikliklere uğramış, Genel Müdürlük Teşkilat Yasası olmaksızın, yasal bir boşluk içerisinde faaliyetlerini sürdürmek zorunda kalmıştır (KSGM, 2010 a). 2004 yılında 5251 sayılı Teşkilat Yasası'nın²⁸ kabulüyle,

“...kadının insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak, kadınların sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal yaşamdaki konumlarını güçlendirmek, hak, fırsat ve imkanlardan eşit biçimde yararlanmalarını sağlamak”

amacıyla, ülkemizde ulusal mekanizma olarak kurulan KSGM, görev alanı çerçevesinde stratejiler geliştirmekte, plan ve programlar oluşturmakta, temel politikaların belirlenmesine katkıda bulunmaktadır²⁹.

Bununla birlikte, bu süreçte Genel Müdürlük tarafından çok önemli faaliyetler yürütülmüştür. Özetle; Genel Müdürlüğün sınırlı bütçesi, az sayıda personeliyle, özellikle uluslararası donörlerden projeler vasıtasıyla oluşturduğu kaynaklarla, kadın örgütleriyle ve üniversitelerle yakın işbirliği içerisinde, ülkemizde kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasını teminen T.C. Anayasası ve Medeni Kanun, İş Kanunu gibi temel yasalarda eşitlikçi düzenlemelerin³⁰ yapılmasının yanı sıra, kadın politikalarının

28 06.11.2004 tarih 25635 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

29 Genel Müdürlüğün teşkilat yapısı, görevleri ve faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz: www.ksgm.gov.tr

30 Ülkemizde eşitlikçi yasal çerçevenin ilk olarak, Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte Atatürk'ün önderliğinde gerçekleştirilen reformlarla oluşturulduğunu söylemek mümkündür (Farklı görüşler için bakınız: Acuner, 1999). II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan uluslararası gelişmeler ve 1980'li yıllarla birlikte ülkemizde kadın hareketinin ivme kazanmasının oluşturduğu zemin, 2000'li yıllardan itibaren ülkemizde yasal düzenlemelerin toplumsal cinsiyet bakış açısıyla gözden geçirilmesine olanak sağlamıştır. Bu kapsamda, 2001 yılında Anayasa'nın 41. ve 66. maddeleri, 2004 yılında ise 10. ve 90. maddelerinde düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca, Anayasa'nın yanı sıra, temel kanunlarda da düzenlemeye gidilmiş, 2002 yılında Türk Medeni Kanunu, 2003 yılında İş Kanunu, 2005 yılında ise Türk Ceza Kanunu'nda yapılan değişikliklerle kadın-erkek eşitliği bakış açısı yasalarımıza yansıtılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: http://www.ksgm.gov.tr/Pdf/tr_de_kadinin_durumu_subat_2010.pdf

veya kadın-erkek eşitliği politikalarının devlet çatısı altında tartışılmaya ve plan, program ve politikalar geliştirilmeye başlanmasında önemli rol oynadığını belirtmek gerekmektedir (Acuner, 1999).

2000 yılında BM Genel Kurul Özel Oturumu'nda ortaya konulan, dünya genelinde ulusal mekanizmaların karşılaştığı engellerin birçoğu, yasal boşluk içerisinde faaliyetlerini sürdürmek durumunda kalan KSSGM için de geçerli olmuştur. Ancak, ülkemizde kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasında ulusal mekanizma olarak yapılandırılan KSSGM'nin karşılaştığı mali kaynak yetersizliği, personel yetersizliği, yasal statünün bulunmayışı gibi engeller, o dönemde fırsatlara dönüştürülmüştür. Kardam'ın da belirttiği gibi, söz konusu engeller ülkemizde devlet ile sivil toplum arasındaki işbirliğini güçlendirmiş, toplumun farklı yapılarını yansıtan sivil toplum kuruluşları çalışmalarına dahil edilerek, kamu-sivil toplum işbirliğinde çeşitli uluslararası örgütlere sunulacak raporlar (CEDAW Ülke Raporu, 4. Dünya Kadın Konferansı'na sunulan ülke raporu gibi) hazırlanmış, uluslararası platformda gerçekleştirilen toplantılara katılım sağlanmış, yasal alanda eşitlikçi düzenlemelerin yapılması konusunda ortak bir platform oluşturulmuştur. Dolayısıyla, zayıf unsurlar olarak görülebilecek bu engeller toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda uzmanlaşma, kadın gruplarının desteklenmesi gibi güçlü unsurlar haline gelmiştir. Ayrıca, uluslararası donörlerle birlikte çeşitli faaliyetlerin yürütülmesi salt mali destek sağlamanın ötesine geçerek, toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda kurumsal, akademik ve sivil toplum düzeyinde uzmanlaşmanın gelişmesine katkıda bulunmuştur (Kardam, 2005).

Pekin Eylem Platformu'nun ulusal mekanizmaların tanımı ve ana görevinin belirtildiği, 201. paragrafında yer alan en önemli etkili çalışma koşullarından birisi olan kabine üyesi bir bakanın sorumluluğu altında, hükümette mümkün olan en yüksek düzeyde faaliyet göstermek gereğine uygun olarak teşkilatlanmış KSSGM'nin yanı sıra ülkemizde çeşitli bakanlıklar bünyesinde de ilgili bakanlıkların görev alanı çerçevesinde kadın konusuna ilişkin çalışmalar yürüten resmi düzeyde mekanizmalar³¹ bulunmaktadır.

31 DPT (Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü), Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (Kadın Çiftçiler Daire Başkanlığı), Milli Eğitim Bakanlığı (Kız Teknik Öğretim Genel Müdürlüğü, Çıraklık ve Yaygın Eğitim Genel Müdürlüğü), Sağlık Bakanlığı (Ana Çocuk Sağlığı ve Aile Planlaması Genel Müdürlüğü), ÇSGB (Türkiye İş Kurumu, Avrupa Birliği Koordinasyon Daire Başkanlığı), Türkiye İstatistik Kurumu (Toplumsal Cinsiyet İstatistikleri Takımı), Başbakanlık Güneydoğu Anadolu Bölgesi Kalkınma İdaresi Başkanlığı (Çok Amaçlı Toplum Merkezleri), Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (Aile, Kadın ve Toplum Hizmetleri Daire Başkanlığı), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü.

Genel Müdürlüğün görevleri, kuruluş amacına uygun olarak;

- Kadına karşı her türlü ayrımcılığı önlemek, kadınları ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel alanlarda etkin hale getirmek ve eğitim düzeyini artırmak amacıyla yapılan her türlü çalışmaya destek vermek ve bu konularda stratejiler geliştirmek, plan ve programlar oluşturmak, temel politikaların belirlenmesine katkıda bulunmak,
- Kanunları ve idari düzenlemeleri görev alanı çerçevesinde izleyerek kadınların eşit hak ve fırsatlara ulaşmasını sağlayacak çalışmalar yapmak,
- Kadına yönelik her türlü şiddet, taciz ve istismarın önlenmesi için çalışmalarda bulunmak; kadının aile ve sosyal yaşamdan kaynaklanan sorunlarının çözümüne destek oluşturmak,
- Kadınlara kanunlarla verilen hakların tam ve eşit kullanılabilmesi ve kadın-erkek eşitliğinin toplumsal kalkınma sorunu olarak algılanması amacıyla kamuoyunu bilgilendirmek,
- Sağlık, eğitim, kültür, çalışma ve sosyal güvenlik başta olmak üzere bütün alanlarda kadınların ilerlemesini sağlayıcı ve karar mekanizmalarına katılımını artırıcı çalışmalarda bulunmak,
- Görev alanına giren konularda bilgi sistemleri, kütüphane ve/veya dokümantasyon merkezi kurmak, istatistikleri derlemek, görsel ve basılı yayınlar yapmak veya yaptırmak, eğitim amaçlı faaliyetlerde bulunmak, yurt içi ve yurt dışı kongre, seminer, toplantı ve benzeri etkinlikler düzenlemek,
- Görev alanına giren konularda kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile işbirliği yapmak, koordinasyonu sağlamak,
- İnceleme, araştırma ile uluslararası girişimlerden elde edilen bilgileri kamu politikalarının oluşumuna katkıda bulunması amacıyla uygulayıcı kurum ve kuruluşlara aktararak kuruluşların hizmetlerinin geliştirilmesine ve yeni hizmet modelleri oluşturulmasına katkıda bulunmak,
- Görev alanı ile ilgili kuruluş ve organizasyonlara üye olmak, gerçekleştirilecek her türlü çalışma ve etkinliğe katılmak, uluslararası sözleşmeler ile kararların getirdiği yükümlülükler doğrultusunda faaliyette

bulunmak ve bu konuda gerekli raporları hazırlamak, kanunî düzenlemelerin yapılmasını sağlamaya yönelik çalışmalar yapmak,

- Görev alanına giren konularda çalışmalarda bulunan uluslararası kuruluşların faaliyetlerini izlemek, alınan kararları ilgili kuruluşlara iletmek,
- Çalışma alanı ile ilgili konularda yurt içi ve yurt dışında bilimsel araştırmalar yapmak ve yaptırmak, projeler geliştirmek, desteklemek, bunların uygulamaya konulmasını sağlamak ve uluslararası kuruluşlarla ortak projeler yürütmek şeklinde belirtilmiştir (KSGM, 2007).

Kadın-erkek eşitliğinin kurumsallaşması kapsamında ele alınması gerekli bir diğer yapı ise 25.02.2009 tarihinde 5840 sayılı Kanun³²un kabulü ile TBMM bünyesinde kurulan Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu'dur.

Kadın haklarının korunması ve geliştirilmesi, kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik olarak ülkemizde ve uluslararası alandaki gelişmeleri izlemek, bu gelişmeler konusunda TBMM'yi bilgilendirmek, kendisine esas veya tali olarak havale edilen işleri görüşmek, istenildiğinde TBMM'ye sunulan kanun tasarı ve teklifleriyle, kanun hükmünde kararname hakkında ihtisas komisyonlarına görüş sunmak (Adalet Bakanlığı, 2009) amacıyla kurulan Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, en üst karar alma merci olan TBMM düzeyinde cinsiyetlerarası fırsat eşitliği konusunun kurumsal olarak ele alındığının göstergesi olması açısından önem arz etmektedir.

5840 sayılı Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu'nda, Komisyon'un görevleri;

“Kendisine esas veya tali olarak havale edilen işleri görüşmek, Başkanlığın talebi üzerine ya da istenildiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulan kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnamelerin kadın erkek eşitliği konusunda T.C. Anayasası'na, uluslararası gelişmelere ve yükümlülöklere uygunluğunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına görüş sunmak.

Her yasama yılının sonunda Türkiye'deki kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik gelişmelere ve Komisyonun o yılki faa-

32 24.02.2009 tarih 28179 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

liyetlerine ilişkin bir değerlendirme raporu hazırlamak ve bunu Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunmak.

Kadın hakları ile kadın erkek eşitliğini sağlamaya yönelik olarak diğer ülkelerdeki ve uluslararası kuruluşlardaki gelişmeleri takip etmek, gerektiğinde yurt dışında incelemelerde bulunmak ve bu gelişmeler konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni bilgilendirmek.

Kadın erkek eşitliği konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışmalarına ilişkin gerekli bilgi ve dokümanları temin etmek.

Türkiye Cumhuriyeti'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmaların kadın erkek eşitliği ve kadın hakları konusundaki hükümleri ile T.C. Anayasası ve diğer ulusal mevzuat arasında uyum sağlamak için yapılması gereken değişiklikleri ve düzenlemeleri belirlemek.

TBMM Başkanlığı'nca havale edilen kadın erkek eşitliğinin ihlali- ne ve toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılığa dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek.

Kadın erkek eşitliği konusunda kamuyu bilgilendirici etkinlikler yapmak.”

olarak belirtilmektedir (Adalet Bakanlığı, 2009).

Komisyon, ilgili yasa hükümlerinde de görüleceği üzere, yasa tasarılarının yasama organı tarafından henüz kanunlaşmadan, kadın-erkek fırsat eşitliği açısından ele alınarak, fırsat eşitliğini ihlal eden hükümlerin ortadan kaldırılması, eşitliğin ihlali veya toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılık iddialarına ilişkin başvuruların incelendiği bir mekanizma olarak vatandaşa sağladığı güven ve kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasının ülkenin en üst karar mekanizması tarafından kararlılıkla ele alındığının göstergesi olma ve uluslararası anlaşma hükümlerinin iç hukuka aktarılması konusunda değişiklik ve düzenleme yapma yetkisi gibi çok önemli sorumluluklara sahiptir. Ayrıca, Komisyon yıllık faaliyet raporunu Meclis Başkanlığı'na sunmakta ve kamuoyunu kadın-erkek eşitliği konusunda bilgilendirme faaliyetleri de yürütmektedir.

Komisyon'un TBMM Başkanlığı'nca kendisine havale olunan başvurularla ilgili, başvuru sahibine, yapılan işlem ve başvurunun sonucu hak-

kında havale tarihinden itibaren en geç üç ay içinde bilgi vermesi gerektiği; görevleri ile ilgili olarak genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile gerçek ve tüzel kişilerden kanunlarda öngörülen usullere uyarak bilgi istemek ve ilgililerini çağırarak bilgi almak; görev alanıyla ilgili faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, STK ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının çalışmalarından yararlanabilmek; gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgisine başvurabilmek; Ankara dışında da çalışabilmek gibi yetkilerinin bulunduğu da ilgili Kanun'da yer alan hususlardır.

Komisyon'un çalışmalarına ilişkin rapor bu çalışmanın yapıldığı dönemde henüz yayınlanmadığından elimizde Komisyon'un çalışmalarına ilişkin somut veri bulunmamaktadır.

Bahsi geçen her iki mekanizmanın da oluşturulmasında; konferanslar, sözleşmeler vs. araçlarla uluslararası platformlarda alınmış kararların, özellikle de Pekin Eylem Platformu'nun ülkemizde yaşama geçirilmesi için başta kadın konusunda çalışmalar yürüten STK'lar olmak üzere birçok siyasetçi, akademisyen, çeşitli kurumların uzun süredir çeşitli şekillerde yürüttükleri çalışmaların yadsınamaz önemi bulunmaktadır. Kimi STK temsilcileri³³ tarafından mevcut yapılanmanın yıllardır mücadelesini yürüttükleri talepleri tam olarak karşılamadıkları ifade edilmekle birlikte; yürürlüğe giren Yasa kapsamında Komisyon'un etkili çalışmalar yürütmesinde STK, ilgili uzmanlar, kurum ve kuruluşlarla istikrarlı ve sürekli diyaloglar geliştirmesi ve çalışmalarına ilişkin kamuoyu oluşturmayı teminen raporlarını etkin iletişim vasıtalarıyla kamuoyuyla paylaşması Komisyon çalışmalarında göz ardı edilmemesi gereken hususlardır.

Diğer taraftan, 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi ile ülkemizin AB'ye aday ülke statüsü kazanmasının ardından başlayan AB Müktesebatına uyum sürecinin söz konusu yapılanmalar için çok önemli bir itici güç olduğunu söylemek mümkündür.

33 02.02.2010 tarihinde Türk Kadınlar Birliği Genel Başkanı Avukat Sayın Sema KENDİRCİ ile yapılan görüşmede, ilk olarak, Komisyon'un Kadın Erkek Eşitliği Komisyonu olarak değil, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği ismiyle kurulmuş olmasının beklentilerini tam olarak karşılamadığı ifade edilmiştir. Ayrıca, Komisyon'un kurulmasına ilişkin Kanun'un "...istenildiğinde TBMM Başkanlığına sunulan kanun tasarısı ve teklifleri ile KHK'lerin kadın erkek eşitliği konusunda T.C. Anayasasına, uluslararası gelişmeler ve yükümlülüklerle uygunluğunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına görüş sunmak" gibi bir ifadenin Komisyon'un harekete geçmesinde belirsizliklere yol açtığı belirtilmiştir.

3.2 Türkiye’de Ombud Kurumu

İdarenin denetlenmesinde geleneksel denetim yolları dışında bir denetim şekli ve insan haklarının korunması ve yaşama geçirilmesinde bir insan hakları kurumu niteliği taşıyan ombud kurumu daha önce de bahsedildiği üzere günümüzde birçok ülkede, çeşitli biçimlerde uygulanmakta olan bir mekanizmadır.

Genellikle yasal temelini uygulandığı ülkelerin anayasasından alan ve ayrı bir kanun ile teşkilatlandırılan ombud kurumunun bir ülkede oluşturulması, yönetime karşı kamuoyunda oluşan güvensizliği ve diğer olumsuz yargıları ortadan kaldırmanın yanı sıra, insan haklarının sağlanması kapsamında eşitlik ilkesinin de yaşama geçirilmesini sağlama fonksiyonlarını barındırmaktadır.

Ombud kurumunun yaklaşık 150 yıl boyunca İskandinav ülkeleri dışına çıkmaması Batılı çevrelerce, bu sistemin demokrasi ilkelerinin tamamıyla yerleştiği, nüfusu az, halkın kültür ve eğitim düzeyinin yüksek, medyanın etkili ve yüzölçümü küçük İskandinav ülkelerinde başarılı olabileceği ve bu ülkelere özgü bir kurum olduğu gerekçeleriyle, eleştirilerin (Gözübüyük, 2000; Altuğ, 1990) ortaya çıkmasına neden olmuşsa da 1967 yılında nüfusça kalabalık ve yüzölçümü büyük bir ülke olan İngiltere’de Parlamento Komiseri adı altında kurulmasıyla eleştirilerin doğruluğu ortadan kalkmıştır. Ülkemizin de içinde bulunduğu idari yargının olduğu ülkelerde böyle bir kuruma ihtiyaç duyulmayacağı, kurulsun bile başarılı olamayacağı yolundaki iddialar da idari yargının beşiği sayılan Fransa’da kurumun uygulanmaya başlanmasıyla ortadan kalkmıştır.

Demokratik hukuk devleti olan ülkemizde de ombud kurumuna ilişkin tartışmalar ilk olarak 1971 Muhtırası döneminde dile getirilmiş olup, yaklaşık 40 yıldır devam etmektedir. Ancak, kuruma ilişkin yapılan tartışmalar genellikle kimi üniversitelerde gerçekleştirilen bazı araştırmalar ile kurumu benimsemiş bazı yazarların inceleme ve araştırmalarından ibaret kalmış, ancak son yıllarda çeşitli ülkelerdeki iyi uygulama örneklerinin farkedilmesi ve uluslararası dinamiklerin de etkisiyle kuruma olan ilgi artmıştır (Ünver, 2008).

Özellikle ülkemizin içinde bulunduğu AB adaylık süreci, ülkemizde ombud kurumunun oluşturulmasına ilişkin çalışmaların belirli bir dönemde başlayarak, hız ve ciddiyet kazanmasını etkileyen önemli bir unsurdur. Nitekim, AB-Türkiye ilişkilerindeki en önemli dönüm noktalarından birisi olan 10-11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesi ile ülkemizde ombud kurumunun oluşturulmasına ilişkin ciddi çalışmaların başladığı yıllar aynı döneme denk gelmektedir.

Birlik üyesi olabilmek için, Kopenhag Kriterleri olarak da bildiğimiz, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıkların korunması ve saygı gösterilmesini temin eden kurumların kurulması ve istikrara kavuşması aday ülkelerden istenilen kriterlerdendir. Nitekim, ülkemizin AB'ye adaylığının kesinleştiği tarihten sonra Birlik tarafından hazırlanmaya başlanan ve diğer aday ülkelerde olduğu gibi ülkemizin de, AB'nin belirlemiş olduğu siyasi ve ekonomik kriterlerin yerine getirilmesini takip eden, her yıl aday ülkelerin bu doğrultuda kat etmiş oldukları mesafeyi gösteren ve Birlik tarafından talep edilen yeni isteklerin belirtildiği İlerleme Raporları'nda³⁴ da ombud kurumunun oluşturulması Siyasi Kriterler kapsamında yer almaktadır.

3.2.1 Türkiye'de Ombud Kurumu Kurulmasına Yönelik Ortaya Çıkan Eleştiriler

Bu çalışma kapsamında genel olarak bahsettiğimiz ve ülke incelemelerinden de ortaya çıktığı üzere, ombud kurumu temel olarak bir ülkenin mevcut yapısı, ihtiyaçları ve diğer ülkelerden farklılıkları da göz önünde bulundurularak, doğrudan ithal edilmemiş, her ülkede kurum, etkin işlemlerini teminen farklı şekillerde yapılandırılmıştır.

Ülkemizde ombud kurumunun kurulmasına yönelik aşağıda bahsedilecek gelişmelerin yanında, bu kurumun ülkemizde gerekli olup olmadığı hususunda da birçok tartışma ortaya çıkmıştır. Ombud kurumunun ülkemizde mevcut birçok sorunun çözümüne olumlu katkılar sunacağı yönündeki görüşlerin yanısıra, bu kuruma ülkemizde ihtiyaç bulunmadığı, zaten benzeri kurumların mevcut olduğu yönünde de çeşitli eleştiriler bulunmaktadır.

34 İlerleme Raporları için Bkz: <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=123&l=1>

Ombud kurumunun kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeleyebileceği bu eleştirilerden birisidir. Ayrıca, idari yargının uygulandığı ülkede, ombud tarzı bir kuruma ihtiyaç duyulmadığı, bu kurumun varlığının idari yargıya rakip bir denetim mekanizması ortaya çıkmasına neden olarak, idarenin denetlenmesinde karışıklıklar ortaya çıkaracağı da belirtilmektedir. Diğer bir eleştiri ise, ülkemizde mevcut bazı kurumların ombud benzeri işlevlere sahip olduğu, dolayısıyla yeni bir kurum oluşturmak yerine, mevcut yapıların iyileştirilmesinin yerinde olacağına ilişkindir (Altuğ, 2002).

Bunun yanında, Türkiye’de güçlü bir merkezi yönetimin var olduğu, dolayısıyla ombud kurumunun işleminin güç olduğu savunulmuş, kurumun ortaya çıktığı ve başarılı bir şekilde işlediği ülkelerin yüzölçümünün küçük, nüfusunun az, hukuk devletinin veya hukukun üstünlüğü ilkesinin geliştiği, idarenin, idari yargının gelişmediği, yurttaşın eğitim ve kültür düzeyinin yüksek olduğu belirtilerek, kurumun Anglo Sakson Hukuku’na özgü olduğu, dolayısıyla kamu yönetimi ile vatandaş ilişkilerinin iyileştirilmesi isteniyorsa, bunu bir yönetim reformu ile gerçekleştirmenin daha gerçekçi olacağı savunulmuştur (Temizel, 1997).

Söz konusu eleştirilerde yerinde saptamaların bulunduğunu görmek mümkündür. Ancak, unutulmaması gereken nokta, ombud sisteminin diğer mevcut sistemlerin yerine geçecek bir sistemden ziyade mevcut sistemi güçlendirecek bir mekanizma olduğu ve uygulandığı ülkelerin ihtiyaçlarına cevap vermek üzere yapılandırıldığı hususudur. Geleneksel denetim yollarının kullanımının kendine özgü zorlukları ve çıkmazları olduğu noktada bunu ortadan kaldırmak, sistemi işler kılmak üzere yapılandırılan ombud, yargı denetimine veya diğer denetim yollarına rakip bir sistem olmayıp, aslında varolan sistemleri güçlendirmektedir.

Ülkemizde ombud tarzı mekanizmalar olarak eleştirilerde yer bulan Devlet Denetleme Kurulu (DDK), TBMM Dilekçe Komisyonu (DK) ve TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu (İHİK) kimi açılardan ombud kurumları ile benzerlikler arz etmekle birlikte, söz konusu kurumlar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır.

1982 Anayasası ile “Kamu Denetçileri Kurulu” yerine, 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı Kanun³⁵ ile kurulan ve daha sonra anayasal statü kazanan

35 03.04.1981 tarih 17299 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

“Devlet Denetleme Kurulu” bireylerin hak ve menfaatlerini korumak üzere onların başvuruları üzerine harekete geçecek bir mekanizmadan ziyade, kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan denetimin eksikliklerini kapatacak Cumhurbaşkanı’na bağlı genel görevli bir denetim kurumudur. Yargı ve silahlı kuvvetler dışında bütün devlet kurumlarında ve ilgili kuruluşlarda denetleme yapma yetkisine sahiptir. DDK ile ombud kurumunun benzerliği, her ikisinin de denetim alanına giren makamların belgelerini inceleme konusunda yetkilere sahip olmaları, raporları ilgili yerlere iletmek dışında herhangi bir yaptırım uygulamamalarında ortaya çıkmaktadır. Ancak, DDK’nın harekete geçmesinde sadece Cumhurbaşkanı etkilidir. DDK ile ombud kurumu arasındaki en önemli fark ise ombud kurumunun en önemli niteliklerinden birisi olan bağımsızlığa Kurul’un sahip olmamasıdır. Kurul, Anayasa’nın 108. maddesine göre açıkça Cumhurbaşkanı’na bağlı olarak kurulmuştur ve ancak Cumhurbaşkanı’nın isteği üzerine harekete geçebilmektedir (Esgün, 1996: 265).

İHK ve DK ise inceleme yapma şekilleri, başvuru ve parlamentoya rapor sunma ve bu anlamda bir kamuoyu oluşturarak dolaylı bir denetim mekanizması olması bakımından ombuda benzerlik göstermektedirler. Parlamento’da bulunan siyasal partilerin (ve bağımsız milletvekillerinin) sandalye oranlarına göre üyelerinin belirlendiği komisyonlar bu noktada ombuddan ayrılmaktadır. Parlamento ile sıkı ilişkilere sahip olmasına karşın ombud, kural olarak Parlamento dışından belirlenmektedir. Dolayısıyla, Komisyonların ombud kadar bağımsız ve tarafsız olacağını söylemek doğru olmayacaktır (Esgün,1996: 266-267). Ayrıca, ombud kurumunun oluşturulduğu birçok ülkede de benzer yapılar bulunmaktadır. Burada önemli olan husus benzer noktalarda, yetki karmaşasına mahal vermeyecek şekilde kurumların görev çerçevesinin çizilmesidir.

3.2.2 Türkiye’de Ombud Kurumu Kurulmasına Yönelik Çalışmalar

Türkiye’de ombud karşılığı olarak genellikle “kamu denetçisi” kavramı kullanılmaktadır. Türkiye’de ombud kurumunun kurulması konusu ilk olarak 1982 yılındaki Anayasa çalışmaları çerçevesinde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (A.Ü.S.B.F.) ve Hukuk Fakültesi öğretim üyelerinden bir grubun hazırlamış olduğu “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde yazılı teklif olarak dile getirilmiştir.

Söz konusu Öneri'de ombud kurumu "Kamu Denetçileri Kurulu" olarak tasarlanmış ve söz konusu Kurul'un, vatandaşların dilek ve şikayetlerini incelemekle ve temel hak ve özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetmekle sorumlu olacağı belirtilmiştir. Ayrıca beş kişiden oluşacak Kurul'da Kamu Denetçisinin Cumhurbaşkanı tarafından; TBMM, Danıştay, Sayıştay, Savcılar Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından beş yıllığına atanacağı; Kurul'un her yıl ve gerekli gördükçe, çalışmaları ve temel özgürlüklerin gerçekleşme durumu hakkında TBMM'ye ve Cumhurbaşkanı'na rapor vereceği; bu raporların Resmi Gazete'de yayımlanacağı ve Kamu Denetçileri Kurulu'nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkilerinin yasayla düzenleneceği ifade edilmiştir. Öneriyi hazırlayanlara göre, Kamu Denetçileri Kurulu, vatandaşların özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetmek yanında onların dilek ve şikayetlerinin izlenmesinde, toplanıp değerlendirilmesinde, edindiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler getiren bir kurum olacaktır (Erdoğan, 2006; Sezen, 2001).

Görüldüğü üzere, söz konusu Öneri ile henüz dünya ülkelerinde çok fazla yaygınlaşmaya başlamayan ombud kurumunun ülkemizde Anayasal statüde kurulması için girişimde bulunulmuş, idare ile vatandaş arasındaki sorunların çözümüne ilk kez ciddi olarak yer verilmiştir. Fakat Öneri Anayasa yapıcıları tarafından kabul görmemiş, 1982 Anayasası'nda idareyi denetleyecek bir mekanizma olarak DDK oluşturulmuştur (Yusuf, 2005; Erdoğan, 2006; Kuruözüm, 2008).

Ayrıca çeşitli tarihlerde yayınlanan raporlarda da ülkemizde ombud kurumunun kurulmasına ilişkin öneriler sunulmuştur. Bunlardan birisi 1991 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Genel Raporu'dur. Söz konusu Rapor'da DDK'nın bir kamu denetçisi olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi önerilmiştir (TODAİE, 1991). Ayrıca, 1997 yılında TÜSİAD'ın yayınladığı ve ombud kurumunun genel özellikleri ile dünyada belli başlı ülkelerdeki uygulamaların incelendiği araştırmada, Türkiye'de idarenin denetiminde formaliteden ve şekilcilikten uzak, süratli, masrafsız, re'sen araştırma yetkisine sahip bir denetim mekanizması olan ombud kurumunun kurulmasının demokrasi için de bir ihtiyaç olduğu belirtilmiştir (TÜSİAD, 1997).

Ombud kurumunun ülkemizdeki idare düzeyindeki ilk uygulama örneği ise 1998 yılında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından Bakanlık bünyesinde bir Yönetmelik Ombud'un oluşturulmasıdır. İdare ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve vatandaşların hak ve hürriyetlerinin korunması esas alınarak oluşturulan idari yapının, kurumsallaşma ve işlevselleşme kapasitesinin hayli sınırlı olduğunu belirtmek yerinde olacaktır. Zaten aynı yıl yapılan protokolle Bakanlıktaki Başgözetmenlik görevi Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK) ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB) Başkanlarına yüklenmiştir (Yustemur, 2005).

Devlet politikalarının yazılı göstergesi niteliğindeki kalkınma planlarında ise ombud kurumunun oluşturulması, kalkınma hedefleri arasında ilk defa Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)'nda, uyuşmazlıkların mahkeme önüne gelmeden çözümlenmesini sağlayacak yetkilerle donatılmış bir Devlet Avukatlığı Kurumu'nun oluşturulması hedefi kapsamında yer almıştır (DPT, 1979).

Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarında herhangi bir şekilde bahsedilmeyen kurum, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)'nda "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması" başlığı altında, yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve AB'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi sisteminin Türkiye'de de kurulmasının sağlanacağı, bu çerçevede de bir yasanın yürürlüğe konulacağı ifadeleriyle yer bulmuştur (DPT, 1995).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)'nda ise kurumun oluşturulması hususuna "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması" başlığı altında "Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikayetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi kurulacaktır. Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm

idari işlem ve eylemleri kapsamına önem verilecektir.” hedefiyle yer verilmiştir (DPT, 2000).

AB'ye üyelik sürecine katkı sağlayacak temel strateji dokümanı olarak tasarlanan ve bu çerçevede AB mali takvimi dikkate alınarak 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde 7 yıllık olarak belirlenen Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın da ise ombud kurumuna ilişkin herhangi bir hedef bulunmamaktadır (DPT, 2006). Ancak bu durumun Türkiye'nin bu kurumu oluşturmak gibi bir stratejisinin artık olmadığı şeklinde yorumlanması gerçekçi olmayacaktır. Çünkü, söz konusu Kalkınma Planı'nın hazırlandığı süreçte, aşağıda bahsedeceğimiz 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu hakkında Anayasa Mahkemesi'nde açılan iptal davasına ilişkin karar henüz verilmemiştir. Zaten, Kalkınma Planı kapsamında oluşturulan bazı ihtisas komisyonu (Adalet Hizmetleri ve Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu, Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu) raporlarında³⁶ da konu ele alınmıştır.

1998 yılı Hükümet Programı'nda ombud sisteminin yapısı, statüsü ve çalışma esaslarının belirlenmesi amacıyla çalışmaların başlatılarak, gerekli mevzuatın oluşturulacağı belirtilmesinin ardından çeşitli ülkelerin kuruma ilişkin mevzuatları derlenmiştir. Bu çerçevede; yapılan teorik çalışmaların ardından İsveç, İrlanda, Finlandiya gibi ülkelerin ombudlarının yer aldığı heyetlerle bir araya gelinerek, görüş alışverişinde bulunulmuştur (Ünver, 2008).

Ombudun ülkemizde oluşturulmasına ilişkin ilk somut adım Adalet Bakanlığı tarafından atılmıştır. Bakanlık bünyesinde oluşturulan “Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu” çalışmalarının ardından, 12 Ağustos 1998 tarihinde “Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı” hazırlanmıştır (Kuruüzüm, 2008).

Söz konusu Taslağın gerekçe kısmında, dünyada ve Türkiye'de yaşanan değişim ve gelişimlere paralel olarak kamu yönetiminin yeniden yapılanması gereksiniminin ortaya çıktığı belirtilerek, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da söz konusu yapılmaya yer verildiği hususu vurgulanmıştır. Ayrıca, ombud karşılığı olarak “Yurttaş Sözcüsü” ifadesi kullanılmıştır.

36 Raporlar için bakınız: <http://ekutup.dpt.gov.tr/oik/oik.asp>

O dönemde yasalasmayan Taslak daha sonraki süreçte kimi önemli değişikliklere uğrayarak 15 Haziran 2006 tarihinde TBMM tarafından görüşülmüştür. Meclis tarafından kabul edilen 5521 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” (bkz: EK-II), bazı maddeleri tekrar görüşölmek üzere dönemin Cumhurbaşkanı tarafından gerekçelerle Meclis'e geri gönderilmiş, hiçbir değişiklik yapılmadan 28.09.2006 tarihinde kabul edilen 5548 sayılı Kanun'un³⁷ yürürlüğünün durdurulması için dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur.

Anayasa Mahkemesi de söz konusu başvuruyu değerlendirerek, 27 Ekim 2007 tarihli, 2006/140 Esas ve 2006/33 sayılı Kararı³⁸ ile 28.09.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun “İlk başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur” şeklindeki geçici 1. maddesinin yürürlüğünü “Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulması kararı verilmiştir” şeklinde verdiği karar ile durdurmuştur.

10'uncu Cumhurbaşkanımız Ahmet Necdet SEZER ve TBMM üyeleri Haluk KOÇ, Oya ARASLI ile birlikte 123 milletvekilinin söz konusu Kanun'un Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal edilmesi talebiyle açmış olduğu iptal davası ise Anayasa Mahkemesi tarafından 25.12.2008 tarihinde 2008/185 No'lu Kararı³⁹ ile sonuçlanmış ve söz konusu Kanun'un iptal edilmesine karar vermiştir (bkz: EK-III). Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal davası açılan ve ölkemizde anayasaya aykırılık konusunda karar vermeye yetkili en üst merci olan Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen söz konusu Kanun'un ayrıntılarıyla incelenmesi ve kesinleşmiş bir yargı kararının değerlendirilmesi bu çalışmanın amacı kapsamında bulunmamaktadır. Bununla birlikte, ölkemizde ombud kurumu oluşturulması için kabul edilen söz konusu Kanun'un Meclis tarafından kabulüne kadar olan süreçte, ölkemizde eşitlik ombudu kurulmasına ilişkin yürütölen çalışmalar ve söz konusu Kanun'un tasarı ve taslak hallerine verilen görüşlerin incelenmesi hem geçmiş yıllarda konu üzerine

37 13.10.2006 tarih 26318 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

38 Karar; 01.11.2006 tarih 26333 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

39 Karar; 04.04.2009 tarih ve 27190 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

verilen emeğin görünürlüğü'nün sağlanması için hem de önümüzdeki dönemde Türkiye'de bir eşitlik ombudu oluşturulması çalışmalarına ışık tutması açısından uygun olacaktır.

3.2.3 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Kapsamında Kadın-Erkek Eşitliğine İlişkin Çalışmalar ve Öneriler⁴⁰

Ülkemizde ombud kurumunun kurulmasına ilişkin 1990'lı yılların sonunda başlayan çalışmalar kapsamında Taslak çalışmaları yürütülen ve 13.10.2000 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca onaylanan "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı" ve gerekçeleri hakkında o dönemde, ülkemizde kadın-erkek eşitliği konusunda ulusal mekanizma KSSGM tarafından, söz konusu Kanun kapsamında eşitlik ombudu oluşturulması için Adalet Bakanlığı'na görüş sunulmuştur.

Genel Müdürlük tarafından, görüşlerin oluşturulmasını teminen ve çeşitli ülkelerde uygulanmakta olan eşitlik ombuduna ilişkin bilgi birikimi oluşturmak amacıyla toplantılar da düzenlenmiştir.

Bu kapsamda, 16.12.1999 tarihinde, Genel Müdürlük tarafından Norveç Ombudu Anne Lise Ryel'in katılım sağladığı ve kendi ülke deneyimlerini paylaştığı bir konferans düzenlenmiştir. Ayrıca, Tasarı'da değerlendirilmek üzere, eşitlik ombudu konusunda görüş ve öneriler oluşturulması amacıyla 08.02.2000 tarihinde; Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı⁴¹'na ilişkin görüşlerin oluşturulması kapsamında 27.11.2000 tarihlerinde üniversitelerin usul hukuku alanında çalışan öğretim görevlilerinin, üniversitelerin kadın araştırma merkezleri temsilcilerinin, gönüllü kuruluşların, KSSGM koordinasyonunda oluşturulan Sivil Toplum Kuruluşları Hukuk Komisyonu üyelerinin ve ilgili kamu kurumlarının katılımlarıyla toplantılar düzenlenmiştir.

Söz konusu Tasarı'ya ilişkin olarak KSSGM tarafından Adalet Bakanlığı'na iletilen görüş metninde şu hususlara yer verilmiştir.

Türkiye'nin 1986 yılında yürürlüğe koyduğu, CEDAW Sözleşmesi'nin de bir gereği olarak, ülkemizin kadın-erkek eşitliğini tam olarak gerçek-

40 Konuyla ilgili belge ve bilgilere KSGM arşivinden ulaşılmıştır.

41 Taslak, Adalet Bakanlığı tarafından düzenlenerek, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı adıyla 13.10.2000 tarihinde TBMM'ye sevk olmuştur.

leştirmek amacıyla gerekli tedbirleri alma kararlılığı kapsamında Anayasa ve yasalarda yer alan genel eşitlik ilkesinin uygulamada kadın-erkek eşitliğini tam olarak sağlamasını teminen, eşitliğin izlenmesi ve denetlenmesine yönelik sistemler geliştirmesinin gerekliliği vurgulanarak, idarenin yargı dışı denetimini öngören ombud sisteminin bir çok ülkede başarıyla uygulanmakta olduğu, bazı ülkelere de ayrımcılıkla mücadele aracı olarak kadın-erkek eşitliği alanında ayrı ombud kurumlarının oluşturulduğundan bahsedilmektedir. Kamu yönetiminin etkin ve verimli işlemesi ve idare ile birey arasındaki ilişkilerin yeni bir bakış açısıyla ele alınmasına imkân tanıyacak olan ombud sisteminin ülkemizde kurulmasını sağlayacak olan Kanun Taslağı'nın incelendiğinden ve genel olarak olumlu bulunduğundan bahisle, kurulması düşünülen ombud sisteminin cinsiyete dayalı ayrımcılıkla mücadele etme konusunda da elverişli bir yapıya sahip olduğu belirtilmektedir. Bunun yanında, söz konusu sistemin kadın-erkek eşitliğini kapsayacak şekilde geliştirilerek, eşitlik ombudu konusunun mevcut Kanun Taslağı içerisinde değerlendirilmesinin uygun olacağına düşünüldüğü ifade edilmiştir.

Bu kapsamda, Genel Müdürlük tarafından Adalet Bakanlığı'na gönderilen görüşte; Taslak'ta kamu denetçilerinin hangi konu ve/veya alanlarda çalışacaklarına ilişkin görevlendirmenin Kamu Başdenetçisi tarafından yapılacağı ve konu ve/veya alanlara ilişkin ilkelerin Kamu Denetçiliği Kurulu'nca kabul edilip yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle belirleneceği şeklinde düzenlendiği, hangi konu veya alanlarda görevlendirme yapılacağı ve görevlendirme yapılırken hangi kriterlerin dikkate alınacağı belirtilmediği hususlarına dikkat çekilerek; kadın-erkek eşitliğinin sağlanması gibi temel bir konunun taşıdığı özel önem nedeniyle tespit edilecek diğer kritik konu/alanlarla birlikte Kanun Taslağı'nda açıkça belirtilmesinin daha uygun olacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca, eşitlik konusunda çalışacak kamu denetçilerinin cinsiyete dayalı ayrımcılık üzerinde çalışmış, bu konuda duyarlı, gelişmeleri takip eden kişiler olmasının cinsiyete dayalı ayrımcılıkla mücadelede başarıya ulaşabilmesi açısından önemli ve gerekli görüldüğü belirtilmiştir. Ombud sisteminin başarıyla işleyebilmesi için gerekli şartlardan biri olan kamuoyunun incelemeler konusunda bilgilendirilmesi kapsamında ise her kamu

denetçisinin üzerinde çalıştığı konuya ilişkin olarak açıklama yapmak suretiyle kamuoyunu aydınlatmaya yetkili olduğunun açıkça belirtilmesi; “ombudsman” kelimesinin Türkçe karşılığı, halkın sistemi benimsemesine ve ülke sınırları içinde bulunan herkesin başvuruda bulunmasına imkân vermeye uygun şekilde tercih edilmesi gerektiği, bu çerçevede de “Kamu Denetçisi” yerine “Halkın Sözcüsü” ifadesinin tercih edilmesinin daha uygun olacağına düşünüldüğü ifade edilmiştir.

İlgili kurum ve kuruluşlardan gelen görüşler doğrultusunda Adalet Bakanlığı tarafından yapılan çalışmalara müteakip hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Bakanlar Kurulu tarafından imzalanmış ve 13.10.2000 tarihinde TBMM'ye sevk edilmiştir.

Kanun Tasarısı, KSSGM tarafından, Tasarı Taslağı'na ilişkin verilen görüşler kapsamında incelendiğinde kadın-erkek eşitliği konusunun ilgili Kanun'da yer almasına ilişkin görüşlerine yer verilmediği görülmektedir.

KSSGM tarafından, Kanun Tasarısı'na ilişkin hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Hakkında Ön Değerlendirme Notu'nda, Tasarı'da yapılacak uygun düzenlemeler ile, kadın-erkek eşitliğinin bir alan olarak Tasarı'da belirtilmesi ve bir veya birkaç kamu denetçisinin bu konuyla çalışmak üzere görevlendirilmesi gerektiği hususunun yeniden ele alındığı görülmektedir.

Söz konusu ön değerlendirme notunda ayrıca, böyle bir düzenleme yapılması halinde kamu denetçiliği kurumunun kadın-erkek eşitliğinin sağlanması ve cinsiyet nedeniyle ayrımcılığın önlenmesi konularında yapacağı katkılara da yer verilmiştir. Bu çerçevede, muhtemel katkılar, cinsiyete dayalı ayrımcılığa ilişkin evrensel kriterlere göre kabul gören karar, eylem ve davranışların ortaya çıkarılması, cinsiyete dayalı ayrımcılık tanımının açıklık kazanması ve bu konuda belli kriterlerin ortaya konulabilmesi, söz konusu kriterlerin kamuoyu tarafından tanınması ve kabul edilmesi, ayrımcılık mağduru bireylerin şikayette bulunabilme cesaretinin artması, ayrımcılık içeren uygulamaların düzeltilmesi ve ortadan kaldırılması ile bu çerçevede yanlış uygulama yapan idarelerde bir tür psikolojik denetim ile otokontrol mekanizmasının oluşturulması olarak belirtilmektedir.

2000 yılında Meclis'e gönderilen söz konusu Taslak daha öncede belirtildiği üzere yasalasamamıştır. Bununla birlikte, 2006 yılında kimi önemli değişikliklere uğrayan Taslak, 15.06.2006 tarihinde TBMM tarafından görüşülmüş ve kabul edilmiştir. Bazı maddeleri tekrar görüşülmek üzere dönemin Cumhurbaşkanı tarafından Meclis'e geri gönderilen ve değişiklik olmadan 28.09.2006 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen, ancak Anayasa Mahkemesi tarafından 25.12.2008 tarihinde iptal edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Genel Müdürlüğün o dönemde görüşülen Taslak'a ilişkin verdiği görüşler çerçevesinde incelendiğinde, Kanun'un kadın-erkek eşitliğinin sağlanması ve cinsiyet nedeniyle ayrımcılığın önlenmesi konularına ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmadan yasalastığı görülmektedir.

3.3 Türkiye'de Eşitlik Ombudu Oluşturulması Perspektifinde Mevcut Durum

Bir insan hakları ve eşitlik kurumu olarak da kabul edilen ve bir ülkede kadın-erkek eşitliğinin kurumsallaşması sürecinde önemli aşamalardan birisi olarak da tanımlanabilecek olan eşitlik ombudu, çalışma kapsamında incelenen ülke örneklerinden de görüldüğü üzere parlamento ombudundan farklı özellikler içermektedir.

İdare ile idare edilenler arasındaki sorunların çözümü üzerine odaklanan parlamento ombudu özel kişiler arasındaki sorunlarla ilgilenmemektedir. Ancak, eşitlik ombudları ise genellikle başta istihdam olmak üzere, eğitim kurumları, hizmet kurumları gibi özel kurumlarla bireyler arasında ayrımcı muamele yüzünden ortaya çıkan anlaşmazlıkları, ülkede yürürlükte olan çerçeve veya şemsiye yasa olarak da adlandırılan yasalar kapsamında ele almaktadırlar.

Bahsedildiği üzere, 1990'lı yıllardan itibaren Türkiye'de parlamento ombudunun kurulmasına ilişkin çalışmalar hız kazanmıştır. 2000'li yıllarla bu kurumun oluşturulmasına ilişkin Kanun Tasarısı'nın hazırlanması süreciyle birlikte hem taraf olduğumuz uluslararası sözleşmelerin hem de AB'ye aday ülke olmanın getirdiği sorumluluklar kapsamında, kadın-erkek eşitliğinin fiilen gerçekleşmesini teminen bir eşitlik ombudunun kurulması tartışmaları da ortaya çıkmıştır. Ancak, hem 2000 yılında Meclise sevk edilen Tasarı da hem de Anayasa Mahkemesi tarafından 2008

yılında iptal edilen Kanun'da konuya ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Söz konusu Kanun Tasarısı'na iletilen görüşlerin yanı sıra, yine KSGM tarafından 2006-2008 döneminde Avrupa Komisyonu'nun mali katkıları ile yürütülen Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Geliştirilmesi Projesi'nin Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi Bileşeni kapsamında oluşturulan Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Kurumu Taslak Modeli Tartışma Dokümanı⁴²'nda da ülkemizde oluşturulabilecek Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Kurumu alternatif modellerinden birisi olarak ombud tarzı yapılanma ele alınmıştır (KSGM, 2008a).

Söz konusu Doküman'da, oluşturulacak eşitlik kurumunun yalnızca cinsiyet eşitliği temelinde, AB'nin 2002/73/AT sayılı Direktifinde öngörülen istihdam ve mesleki eğitim ile 2004/113/AT sayılı Direktifinde öngörülen mal ve hizmetlerin tedariki alanlarında işlev ve yetkinliğe sahip bulunması gerektiği belirtilmiştir. Yine AB'nin "Eşitlik Kurumları"na ilişkin 2002/73/AT sayılı Direktifinde yer alan ilgili maddeye⁴³ uygun olarak, kurumun ayrımcılık mağdurlarına ayrımcılıkla ilgili şikayetlerini takip etmede bağımsız yardım sağlamak, ayrımcılığa ilişkin bağımsız araştırmalar yürütmek ve ayrımcılıkla ilgili herhangi bir konuda bağımsız raporlar yayımlamak ve tavsiyelerde bulunmak üzere üç temel işlevinin olması gerektiği Doküman'da yer almıştır (KSGM, 2008a).

Taslak Doküman'da Türkiye'de uygulanabilecek ve AB Müktesabatinin gereklerini karşılayabilecek "Avukat Modeli", "Yarı-Mahkeme (Ombudsman) Modeli" ve "Her İki Alternatifin Birleşimi Olan Model" olmak üzere üç alternatif model belirlenmiş; hangi model kapsamında oluşturulursa oluşturulsun, kurumun kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali açılardan bağımsız olması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, kurumun ayrı bir

42 Doküman için bakınız: <http://www.ksgm.gov.tr/Pdf/TCEKtaslak.pdf>

43 İlgili Direktifin 8(a) maddesi şunları öngörmektedir: 1) Üye devletler, cinsiyete dayalı ayrımcılık yapılmaksızın tüm insanlara eşit muameleyi teşvik edecek, analiz edecek, izleyecek ve destekleyecek kurum ya da kurumlara yönelik olarak gerekli düzenlemeleri tasarlamalı ve yerine getirmelidir. Bu kurumlar ulusal düzeyde insan haklarının savunulması veya birey haklarının korunmasından sorumlu ajanslara bağlı olabilirler. 2) Üye devletler, bu kurumların yetkinliklerinin şunları içermesini sağlar. (a) Mağdurların ve Madde 17(2)'de adı geçen derneklerin, örgüt ve sair hukuki kurumların haklarına hâle getirmeksizin, ayrımcılık mağdurlarına şikayetlerinin takibinde bağımsız destek sağlamak;(b) Ayrımcılıkla ilgili bağımsız araştırmalar yürütmek; (c) Ayrımcılıkla ilişkili her konuda bağımsız raporlar yayınlamak ve tavsiyelerde bulunmak (KSGM, 2008a).

kuruluş olarak yapılandırılabilceği gibi ayrımcılıkla mücadele alanında faaliyetlerini yürüten mevcut kurumlara bağlı olarak da kurulabileceği belirtilmiştir. Bu çerçevede ise, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Kurumu'nun; KSGM, İnsan Hakları Başkanlığı (İHB) ve ÇSGB bünyesinde veya Kamu Denetçiliği Kurumu'na⁴⁴ bağlı olarak oluşturulma durumları ayrı ayrı ele alınmıştır (KSGM, 2008a).

Yarı-Mahkeme (Ombudsman) Modeli kapsamında oluşturulması durumunda eşitlik kurumunun cinsiyet ayrımcılığına ilişkin şikayetlerin soruşturulması temelinde karar verme ve tavsiyelerde bulunma, vermiş olduğu kararların uygulanıp uygulanmadığını izleme ve uygulanmaması durumunda konuyu mahkemeye taşıma yetkinliğine sahip olması gerektiği belirtilmiştir. Söz konusu hizmetlerin yanı sıra kurumun arabuluculuk rolüne de dikkat çekilmiş ve modelin mahkemeler içinde iş yükünü hafifletmesi nedeniyle yarar sağlayacağı ifade edilmiştir (KSGM, 2008 a).

Yine, KSGM tarafından yürütülen ve yukarıda belirtilen proje sonucunda hazırlanan "Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı (2008-2013)"⁴⁵ ve "Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetle Mücadele Eylem Planı (2007-2010)"⁴⁶ nda konuya ilişkin hususlara yer verilmiştir.

Ülkemizde cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesinde kamu politikalarına temel teşkil edecek öncelikler ve stratejilerin yer aldığı "Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı"nın genel eylem stratejilerinin belirlendiği Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Geliştirilmesi başlığı altında yer alan "Kadınların İlerlemesini Sağlayacak Kurumsal Mekanizmalar Oluşturulacak, Varolan Mekanizmaların Kapasiteleri Güçlendirilecektir" hedefi kapsamında, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Kurumu'nun oluşturulmasına yönelik alt yapı çalışmalarının gerçekleştirilmesi ve Eşitlik Çerçeve Yasası'nın çıkarılması için çalışmalar yapılması stratejilerine yer verilmiş, stratejilerin uygulanmasından sorumlu olan ve işbirliği yapılacak kurum ve kuruluşlar belirlenmiştir (KSGM, 2008 b).

44 Söz konusu Doküman'ın hazırlanması sürecinde, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu henüz Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmemiştir.

45 Eylem Planı için bkz: <http://www.ksgm.gov.tr/Pdf/TCEUlusaleylemplani.pdf>

46 Eylem Planı için bkz: <http://www.ksgm.gov.tr/Pdf/kadinayonelikailleicisiddetlemucadeleulusaleylemplani.pdf>

Ülkemizde aile içinde kadına yönelik her tür şiddetin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin tüm tarafların işbirliği ile uygulamaya konulması amacıyla hazırlanan “Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetle Mücadele Eylem Planı”nın “Toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadına yönelik aile içi şiddetle mücadele konularında yasal düzenlemeler yapılması ve uygulamadaki aksaklıkları ortadan kaldırmak” hedefi kapsamında ise Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Kurumu modelinin oluşturulmasına yönelik çalışmaların yapılması⁴⁷ ve Eşitlik Çerçeve Yasası’nın çıkarılması aktivitelerine yer verilmiştir (KSGM, 2008 c).

Ulusal mekanizma KSGM tarafından hazırlanan söz konusu belgelerin haricinde ülkemizde kadın-erkek eşitliğinin geliştirilmesi ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması amacıyla gerekli kurumsal mekanizmaların ve yasaların oluşturulması, içinde bulunulan AB üyelik sürecinde uyum sağlanması gereken de konulardır.

Çalışma konusu kapsamında 2009 yılı İlerleme Raporu’nda kadın hakları ve ayrımcılıkla mücadele konusunda şu hususları ele almak gerekmektedir.

İlerleme Raporu’nda ayrımcılıkla mücadele konusunda ilerleme kaydedildiği belirtilmekle birlikte, mevzuatta doğrudan ve dolaylı ayrımcılık tanımlarının mevcut olmadığı, Türkiye’de AB Müktesebatının zorunlu kıldığı bir eşitlik kurumunun⁴⁸ halen kurulmadığı belirtilmektedir. Cinsiyet eşitliği konusunda ise fırsat eşitliğine ilişkin ilerlemelerin kaydedildiği belirtilmekle birlikte AB Müktesebatının zorunlu kıldığı bir eşitlik kurumu mevcut olmadığı yinelenmiştir. Ayrıca, insan haklarını izlemek ve geliştirmekle sorumlu olan, özerklikten ve kaynaktan yoksun kurumlara ilişkin olarak ilerleme kaydedilmediği, ombud kurumunun kurulmasına ilişkin olarak, Aralık 2008’de Anayasa Mahkemesi’nin kararının ardından gerekli Anayasa değişikliğinin henüz kabul edilmediği belirtilmiştir (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği [ABGS], 2009).

47 Söz konusu Eylem Planı’nın uygulanmaya başlamasının ardından bölümde bahsedilen Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Kurumu Taslak Modeli Tartışma Dokümanı oluşturulmuştur.

48 AB’ye tam üyelik süreci kapsamında ülkemizde eşitlik kurumunun oluşturulması AB’nin ırk ayrımcılığına ilişkin Irk ve Etnik Kökene Bakılmaksızın Kişilere Eşit Muamele Edilmesi İlkesinin Uygulamaya Konmasına İlişkin 2000/43/EC sayılı direktifi ile cinsiyet ayrımcılığına ilişkin İşe Alınma, Mesleki Eğitim ve İşte Yükselmeye ve Çalışma Koşullarında Kadın ve Erkek İçin Eşit Muamele İlkesinin Yürürlüğe Konulmasına Dair 76/207/EC sayılı direktifi değiştiren 2002/73/EC sayılı direktiflerinden kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede, eşitlik kurumlarının görev alanı cinsiyet temelli ayrımcılık ile ırk ve etnik kökene dayalı ayrımcılık olmak üzere diğer ayrımcılık alanlarını da kapsayabilmektedir.

AB'ye uyum sürecine yönelik olarak ülkemizin yapacağı çalışmaların belirlendiği, “AB Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin 2008 Türkiye Ulusal Programı”nda, Siyasi Kriterler bölümünde, Kamu Yönetiminin işlevselliği başlığı altında, ülkemizin tam anlamıyla işlevsel bir “Kamu Denetçiliği Kurumu”nun kurulacağı ve İHB'nin, Paris İlkeleri çerçevesinde yeniden yapılandırılması çalışmalarının sonuçlandırılacağı taahhütleri yer almaktadır⁴⁹ (ABGS, 2008).

AB Müktesabatına uyum kapsamında oluşturulması gereken kurumlardan Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin çalışmaların yürütülmesi Adalet Bakanlığı (ABGS, 2008); Eşitlik Kurumu'na ilişkin çalışmaların yürütülmesi ise İçişleri Bakanlığı sorumluluğundadır (ABGS, 2010).

Ayrıca, yazılı ve görsel medyada “Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşitlik Kurulu”nun oluşturulacağına ilişkin haberler yer almıştır. Ayrımcılıkla mücadele ve bu mücadelenin bir alt başlığı olarak kadın-erkek eşitliği meselesinde de çalışmalar yürüteceğinin belirtildiği “Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşitlik Kurulu”nun AB'nin 2002/73/EEC sayılı değiştirilmiş “Eşit Muamele Direktifi” kapsamında planlanmaya başlandığı belirtilmiştir⁵⁰.

28.02.2010 tarihinde gerçekleştirilen Reform İzleme Grubu⁵¹ Toplantısı'nda ise her türlü ayrımcılıkla mücadele etmek amacıyla “Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşitlik Kurulu”nun kurulmasına ilişkin Kanun Taslağı'nın İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlandığı, bu çalışmalara

49 Çalışmanın hazırlandığı dönemde Paris İlkeleri'ne uygun bir yapılanmanın tesisini teminen Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısı hazırlanmıştır ve Mart 2010 tarihi itibarıyla TBMM Anayasa Komisyonu'ndadır. İnsan Hakları Kurumu olarak Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı'nın yeniden yapılandırılacağı söz konusu Kanun Tasarısı'na ilişkin Helsinki Yurttaşlar Derneği, İnsan Hakları Derneği, İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği, Türkiye İnsan Hakları Vakfı ve Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi'nin görüşü için bakınız: www.ihop.org.tr

50 04.03.2010 tarihli Dünya Gazetesi (<http://www.dunyagazetesi.com.tr/haber.asp?id=75031&page=2&cDate=>), 22.01.2010 tarihli Haber Sol (<http://haber.sol.org.tr/devlet-ve-siyaset/akpden-ayrimcilikla-mucadele-ve-esitlik-haberi-23103>), 16.01.2010 tarihli Ekonomiborsa (<http://www.ekonomiborsa.com/demokratik-acilim-nelerikapsiyor.html>), 16.01.2010 Zaman Gazetesi (<http://www.zaman.com.tr/wap.do?meth od=getHaber&haberno=940859&bolumno=4&altbolumno=0&sirano=1&sayfa=0>) sitelerinde konuya ilişkin yer alan haberler.

51 AB'ye tam üyelik sürecinin en önemli unsurlarından biri olan Kopenhag siyasi kriterlerinin uygulanmasına yönelik olarak 2002 yılından itibaren hızlandırılan çalışmalar kapsamında, 2003 yılında Reform İzleme Grubu (RİG) kurulmuştur. RİG siyasi reformların daha etkin şekilde sürdürülmesi ve uygulamanın takip edilebilmesi amacıyla, her iki ayda bir, Sayın Devlet Bakanı ve Başmüzakerecinin, İçişleri, Adalet ve Dışişleri Bakanlarının katılımıyla toplanmaktadır.

paralel olarak, Reform İzleme Grubu bünyesinde “Ayrımcılıkla Mücadele Alanında Bir Görev Gücü” kurulmasının kararlaştırıldığı ve bu kapsamda ilgili tüm kurumların katılımıyla oluşturulan bu Görev Gücü'nün, doğrudan ve dolaylı ayrımcılık tanımlarını da içerecek şekilde, ilgili AB müktesabatı ile uyumlu bir “çerçeve yasa” çıkarılması, ayrımcılık temelli işlenen suçların cezalarının ağırlaştırılması ve ayrımcılıkla mücadeleye ilişkin ulusal bir kampanyanın başlatılması alanlarında çalışmalar yürüteceği belirtilmiştir. Ayrıca, ülkemizde demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları alanlarında önemli atılımların gerçekleştirilmeye devam edilebilmesi amacıyla, başta Anayasa Değişikliği Paketi olmak üzere, farklı alanlarda yasa değişikliklerini içeren bir reform paketinin Mart ayı sonuna kadar TBMM'ye sunulacağı ifade edilmiştir (ABGS, 2010).

Yukarıda aktarılmaya çalışılan gelişmeler ve sorumluluklar çerçevesinde oluşturulacak Kamu Denetçiliği Kurumu kapsamında kadın-erkek eşitliğine hizmet edecek bir ombud yapılanmasının olup olmayacağı, Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşitlik Kurulu'nun AB kriterlerine uygun olarak AB ülkelerinde faaliyet gösteren ve çalışma kapsamında incelenen eşitlik ombudlarına fonksiyonları, yetkileri, statüleri vb. konularda ne kadar benzerlik göstereceği ve AB müktesabatına uyumlu çerçeve yasanın kapsamına ilişkin incelemede ve yorumda bulunmak, çalışmanın yapıldığı dönemde kurumların yapılarına ve çerçeve yasanın kapsamına ilişkin resmi bir bilgi temin edilememesi nedeniyle mümkün olmamıştır. Bununla birlikte, yakın bir tarihte ülkemizde insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, kadın-erkek eşitliğinin sağlanması, cinsiyet dahil her türlü ayrımcılığın ortadan kaldırılması konularında önemli kurumsal ve yasal gelişmelerin ortaya çıkacağını söylemek mümkündür. Bu bölümde vurgulanması gereken önemli bir husus ise AB'ye katılım sürecinde ülkemizde kurulması düşünülen kurumların ve çıkarılacak çerçeve yasanın oluşturulması sürecinde ilgili tüm tarafların konuya dahil edilerek, görüşlerinin alınması ve kurumlar faaliyete geçmeden gerekli kamuoyu desteğinin sağlanması için girişimlerin yapılmasının, oluşturulacak kurumların başarısına yadsınamaz derecede katkı sunacağı hususudur.

SONUÇ ve ÖNERİLER

SONUÇ VE ÖNERİLER

Çağdaş ve demokratik devletlerin temel hedeflerinden, AB'nin de en önemli ilkelerinden birisini oluşturan toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasını teminen birçok ülkede gerekli kurumsal yapılanmalar oluşturulmaktadır. Günümüzde AB'ye üye ülkelerin büyük çoğunluğunda kadın-erkek eşitliğinin sağlanması amacıyla kurumsallaşma süreçleri tamamlanmıştır. Kadın-erkek eşitlik ombudu da söz konusu kurumsallaşma süreçlerinin en önemli aşamalarından birisini teşkil etmektedir.

Demokratik ve hukuk devleti olmasının yanısıra AB adaylık sürecinde olan Türkiye, diğer üye ve aday ülkeler gibi kadın-erkek eşitliğini sağlamak üzere yürürlüğe konulan yasaların uygulanmasını izlemek, ihtiyaç duyulması halinde toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirmeye yönelik önerilerde bulunmak, eşit muameleyi teşvik etmek ve cinsiyet temelinde ayrımcılık yapılmaksızın bütün insanlara eşit davranılmasını desteklemek üzere gerekli kurumsal yapılanmaları oluşturmakla yükümlüdür.

Bu çalışmada, 18. yüzyılda ortaya çıkan, demokratik ve hukuk devleti anlayışının gelişmesi, insan haklarına verilen değerin artmasına paralel olarak dünya genelinde yaygınlaşan ombud kurumu ele alınmıştır. Temelde bireyi devletin karşısında korumak ve kişinin sahip olduğu hak ve özgürlükleri güvence altına almak amacıyla faaliyet gösteren kurum, 1970'li yıllardan itibaren ise Avrupa'da ortaya çıkan yeni eşitlik anlayışı kapsamında kadın-erkek eşitliğinin gerçekleştirilmesini teminen oluşturulmaya başlanmıştır. Bu çerçevede, toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasını, ayrımcı uygulamaların cezalandırılmasını, zararların tazmin edilmesini, ayrımcılığın bulunduğu her alanda önleyici tedbirler alınmasını sağlamak üzere eşitlik kurumu olarak faaliyet göstermeye başlayan ombud kurumu incelenerek, ülkemizde kadın-erkek eşitliği ve ayrımcılıkla mücadele konusunda devlet bünyesindeki kurumsallaşma sürecinin gelişmesine katkıda bulunmak amaçlanmıştır.

Hukuk devleti ilkesinin yerleşmesine ve birey haklarının korunmasına katkıda bulunan bir kurum olarak yaygınlık kazanan parlamento ombudunun, uzun yıllar boyunca başarı ile uygulanmasının ardından, ülkelerin ihtiyaçları veya önem verdikleri konular çerçevesinde farklı alanlarda da yapılandırıldığı; bu çerçevede seçilen AB ülkelerinde cinsiyet eşit-

liği konusunda kurumsal mekanizma olarak yapılandırılan ombudların kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasına ve ayrımcılığın önlenmesine genel olarak önemli katkılar sunduğu söylenebilir.

Çalışma kapsamında incelenen ombud kurumları hakkında genel olarak şu hususların belirtilmesi mümkündür:

- Dünyada giderek yaygınlaşmakta olan parlamento ombudu, farklı hukuk sistemlerine sahip ülkelerde, ülkelerin idari yapılarına ve ihtiyaçlarına uygun olarak farklı şekillerde yapılandırılmıştır. İnsan haklarını geliştirmek, idarenin eylem ve işlemlerine ilişkin bireysel şikayetleri çözümlenmek ve kamuoyunu ilgili konularda bilgilendirmek faaliyetlerini yürüten kuruma, genellikle ülkelerin anayasasında yer verilerek, bağımsızlığı ve etkinliği en üst seviyede temin edilmeye çalışılmıştır.
- Hukuk devleti anlayışına uygun olarak ortaya çıkan kurum, idari yargının yerini alan veya ona rakip olan bir kurum değildir. Bilakis, idari yargıya destek olabilecek, yardımcı bir denetim mekanizmasıdır.
- Ombudun başarısı bağımsız ve süratli karar vermesine, yeterli manevra alanına sahip olmasına olanak sağlayan kurumsal ve yasal yapıların oluşturulmasına bağlıdır. Ayrıca, kamuoyunda ve idari yapılanmalarda ombuda ve kararlarına ilişkin olumlu inancın bulunması ve kararlarının uygulamaya yansıtılması da önemlidir.
- 5 ülke kapsamında incelenen kadın-erkek eşitliği ombudları, kuruluş ve görevlerine ilişkin esas ve usullerin saptandığı ayrı bir yasaya sahiptirler. Bununla birlikte, cinsiyet ayrımcılığının önlenmesine ilişkin temel ilkelerin belirlendiği özel ve bütüncül bir çerçeve yasa kapsamında, yasalara uyulmasını ve yasaların uygulamaya yansıtılmasını teminen faaliyetlerini yürütmektedirler. Ayrıca, sözü edilen yasaların yanısıra eşitlik ilkesinin ve ayrımcılık yasağının anayasada düzenlenmesi ve genel prensiplerin ortaya konulması, diğer temel yasalarda da konuya ilişkin hükümlerin bulunması (Finlandiya ve Litvanya gibi) ombud kurumunun meşruiyetine ve özerkliğine önemli katkılar sunmaktadır.
- Eşitlik ombudları genellikle hükümet tarafından (veya Norveç'te Kral tarafından) atanmakta ve ilgili bakanlık bünyesinde, bağımsız olarak faaliyetlerini yürütmektedir. Bununla birlikte, Litvanya Eşit Fırsatlar

Ombudu gibi parlamento ombudlarındaki yaygın uygulamaya benzer şekilde, parlamento tarafından atanan, faaliyetlerinde parlamentoya karşı sorumlu olan ve faaliyetlerine ilişkin yıllık raporlarını parlamento-ya sunan eşitlik ombudu örneğine de rastlanmaktadır.

- Ombud kurumunun yanı sıra hükümet ve parlamento düzeyinde toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve ayrımcılığın önlenmesi için faaliyet gösteren destekleyici birçok mekanizmanın da bulunduğu görülmektedir. Avusturya, hem federal hem de federe düzeyde çok fazla sayıda yapılanmaya ve yasal düzenlemeye sahip olması nedeniyle bireylerde bilinçlenmenin yetersiz olduğu ve söz konusu kurumların birbirleriyle eşgüdümü çalşımmaması halinde yapılan çalışmaların görünürlüğünün ve etkisinin azalma riskiyle karşı karşıya olduğu hususunda eleştirilmektedir. Bu noktada, mevcut kurumsal yapılanmalar arasında eşgüdüm ve işbirliğinin sağlanması önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.
- İncelenen ülkelerde söz konusu yasaların ve kurumsal yapılanmaların ağırlıklı olarak 1970’li yılların sonlarında oluşturulmaya başlandığı görülmektedir. Bu süreçte, küresel olarak kadın hareketlerinde ve haklarındaki gelişmelerin de etkisi sonucu AB’nin eşitlik konusuna önem vermeye başlamasının ve 1970’li yıllarla birlikte değişen eşitlik anlayışının (refah devleti anlayışı) etkileri gözlemlenebilmektedir.
- İncelenen AB üyesi ülkelerde, cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve ayrımcılığın önlenmesi amacıyla yürürlüğe giren yasalar başlangıçta istihdam alanında, “eşit işe eşit ücret” prensibini teminen, cinsiyete dayalı ayrımcılıkla mücadele eksenli olarak hazırlanmışlardır. Ancak, AB’nin ilerleyen dönemlerde kabul ettiği direktiflere uyum çerçevesinde yapılan değişikliklerle, ayrımcılık alanlarının kapsamının genişletildiği, istihdam alanında ücret eşitliğinin yanı sıra diğer süreçlerin (işe başvurma, işte yükselme, işten ayrılma, mesleki eğitim gibi) de kapsandığı, istihdam alanı dışında eğitim ve bilim, mal ve hizmetlerden faydalanma, tüketici hakları alanları gibi alanlarda da uygulanmaya başlandıkları ortak bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır.
- Ayrıca, söz konusu ülkelerde AB eşitlik anlayışı çerçevesinde yapılan düzenlemelerle, doğrudan ve dolaylı ayrımcılık tanımları, cinsel

tacizin yanı sıra toplumsal cinsiyete dayalı taciz, pozitif ayrımcılık (ve bunların ayrımcı muamele kapsamına girmediği hususu), ispat yükümlülüğünün yer değiştirmesi, doğrudan ayrımcılıkta haklı gerekçeye izin verilmemesi, ayrımcılık nedeniyle tazminat talep etme hakkı gibi hükümlerin iç hukuka aktarıldığı görülmektedir. Dolayısıyla, yapılan değişikliklerle yasal olarak basit anlamda eşit muameleyi onaylamaktan öteye geçildiği, aktif bir toplumsal cinsiyet eşitliği politikasının hedeflendiğinin belirtilmesi mümkündür.

- Ayrımcılığa maruz kaldığını düşünen bireylerin ombuda kolay ulaşmalarına imkan sağlamak üzere bazı ülkelerde (Avusturya gibi) merkez ofis yanında bölge ofisleri oluşturulmuş, başvurular şekil şartlarına bağlanmamış, farklı iletişim vasıtalarının kullanılmasına imkan sunulmuştur.
- Ombuda cinsiyet ayrımcılığı nedeniyle başvuruda bulunan kişiler arasında ağırlık kadınlardan oluşmakla birlikte erkekler de önemli oranda başvuruda bulunmaktadır. Bu ise, ombud yapılanmasının sadece kadınlara yönelik bir yapılanma olmadığına göstergesi olmanın yanı sıra cinsiyet nedeniyle kadınların daha fazla ayrımcılığa maruz kaldığının da göstergesidir.
- Ombudlar araştırmaları çerçevesinde ihtiyaç duydukları bilgi ve belgelere ulaşma yetkisine sahiptirler. Ombudlar, şikayet konusunda tavsiye verme, cinsiyet eşitliği ve ayrımcılık konularında araştırmalar yürütme, rapor ve tavsiyeler yayınlama, vakaları ilgili kurumsal mekanizmalara taşıma, bazı ülkelerde (Avusturya, İsveç) ilgili tarafı mahkemede temsil etme veya davaya taraf olma, yasalar ile ayrımcılıkla mücadele ve cinsiyet eşitliği konusunda bilgilendirme ve bilinç artırma faaliyetleri yürütmektedirler. Ayrıca hem kamu hem de özel sektör faaliyetlerine ilişkin ayrımcılık şikayetleriyle ilgilenen, idari olayları inceleme ve idari yaptırım uygulama hakkı ile iş görüşmelerinde ve eğitim kuruluşlarına giriş sınavlarında gözlemci olarak bulunma yetkisine sahip kadın-erkek eşitlik ombudu da bulunmaktadır (Litvanya Eşit Fırsatlar Ombudu). Ombud ayrımcı hükümler içeren yasaların değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılması konusunda da önerilerde bulunabilmekte, böylece toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına önemli katkılar sunabilmektedir.

- Yürütmekte oldukları önemli faaliyetlerin yanı sıra ombudun işlevselliğinin en önemli aracı şüphesiz ki kamuoyunu bilgilendirme fonksiyonudur.
- Genellikle ombud kurumlarının eksik yönlerinden birisi olarak kabul edilen bağlayıcı kararlar alamama (Litvanya Eşit Fırsatlar Ombudu kararları bağlayıcıdır) hususu ise, ombud ile birlikte oluşturulan mekanizmalar (Eşitlik Kurulu-Finlandiya, Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Temyiz Kurulu-Norveç, Ayrımcılığa Karşı Kurul-İsveç, Eşit Muamele Komisyonu- Avusturya) vasıtasıyla ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır.
- Son yıllarda ayrı olarak, farklı ayrımcılık alanlarında faaliyet gösteren ombud kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi eğilimi göze çarpmaktadır.
- Hemen hemen bütün ülkelerde birçok faaliyeti yürüten ve birden çok ayrımcılık alanıyla ilgilenmek durumunda kalan ombud kurumlarının kaynak ve personel açısından yetersizliği hususu göze çarpmaktadır. Ayrıca, genellikle bir bakanlık altında yapılandırılmalarının, kurumun kimi zaman siyasi müdahalelere maruz kalma riskini ortaya çıkardığı, bu durumun ise ombud tarzı yapılanmaların en önemli şartlarından birisi olan bağımsızlık ve kamuoyunda güvenilirlik niteliklerinin sarsılması tehlikesini doğurabileceğini söylemek mümkündür.

Çalışma neticesinde, İskandinav ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede parlamento ombudu ile birlikte faaliyet gösteren eşitlik ombudunun, kadın-erkek eşitliğinin sağlanması için devlet bünyesinde başlayan kurumsallaşma süreci kapsamında ülkemizde de oluşturulmasının, toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına ve cinsiyete dayalı ayrımcılığın önlenmesine önemli katkıda bulunacağı düşünülmektedir.

Bu kapsamda, çalışma neticesinde sunulabilecek diğer öneriler ise şunlardır:

- İşlevsel bir eşitlik ombudu oluşturulmasını teminen kurumsal yapılanma ile beraber eşitlik çerçeve yasasının hazırlanması ile mevcut idari ve yargısal düzenlemelerde uygun değişiklikler yapılması gereklidir. Örneğin, anayasal dayanağın olmaması, kanunu da güvencesiz kılacaktır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu gibi). Dolayısıyla, herhangi bir ulusal

kurumun hukuken ve fiilen etkili olabilmesi için Anayasal dayanağının bulunması gerekmektedir. Yasal dayanak sadece kurumun oluşumu konusunda değil, yetkileri açısından da açık ve net olmalıdır.

- Yasaların hazırlanması toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasının önemli bir adımı olmakla birlikte, bu yasaların ancak haklarında bilgi sahibi olunması halinde uygulanması mümkün olacaktır. Haklarını bilmeyen bireylerin bu hakkı araması veya herhangi bir kişinin hakkının korunmasının, yasaların fiili olarak uygulanmasının kişilerin iyiniyetine, inisiyatifine terk edilmesi mümkün değildir. İşte ombud mekanizması tam da bu nokta da önem arz etmektedir. Her kurumsal mekanizmada olduğu gibi oluşturulacak eşitlik ombudu da toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda tüm sorunları çözecek sihirli bir formül değildir. Bununla birlikte ombud kurumunun eşitliğin sağlanmasına yapacağı katkı şüphesiz kamuoyunun bu konuya dikkatini çekmek, yasaların uygulamaya yansıtılmasını sağlayarak fiili olarak eşitliğin teminine hizmet etmek olacaktır.
- Her kurumsal yapılanmada olduğu gibi eşitlik ombudunun da ölü doğmasını engellemek için kurum henüz oluşturulma aşamasında iken ilgili tüm tarafların (ilgili kamu kurum kuruluşları, konuyla ilgili faaliyet gösteren STK'lar, akademisyenler vb.) tartışmalara katılımının sağlanması, kurumun etkili işleyebilmesi için kurulma aşamasında gerekli alt yapının oluşturulması, ülke realitelerinin göz önünde bulundurulması, kamuoyunun kurum hakkında bilgilendirilmesi ve kamuoyu desteğinin sağlanması gereklidir.
- Kadın-erkek eşitliği konusunda ulusal mekanizmaların gelişmesinde 1970'lerde, özellikle de BM tarafından düzenlenen Dünya Kadın Konferansları, kabul edilen uluslararası andlaşmalar ve AB gibi uluslararası dinamikler önemli rol oynamıştır ve oynamaya da devam etmektedir. Ancak, devlet yapılanması sürecinde az bir geçmişe sahip ulusal mekanizmaların oluşturulmasında ve özellikle gelişmesinde uluslararası dinamiklerin yanı sıra, ülkelerdeki kadın hareketinin gücünün, istikrarlı ve kararlı politik desteğin, ülkelerin sosyo-politik kültürünün önemli etkileri bulunmaktadır. Ülkemizde kurumun başarı ile uygulanabilmesinde risk oluşturacak faktörler (kalabalık nüfus, geniş yüzöl-

çümü, toplumsal cinsiyet eşitliğine ve ayrımcılığa ilişkin farkındalık ve bilinç düzeyinin yeterli olmaması gibi) bulunmakla birlikte, kurumsal mekanizmaların oluşması için gerekli politik ortamın bulunduğu söylenebilir.

- Çalışmada, ülkelerde son dönemde bütün ayrımcılık alanlarına ilişkin tek bir ombud sistemi altında birleşme yaklaşımı benimsenmekle birlikte, kurumların ilk olarak cinsiyet ayrımcılığı alanında uygulanmaya başlandığı görülmektedir. Ülkemizde ise kadın-erkek eşitliğinin sağlanması konusunda kurumsallaşma süreci çok eskilere dayanmamakla birlikte, kadın-erkek eşitliği konusunda faaliyet yürüten ulusal mekanizmaların ve STK'ların bilgi birikimi ve deneyimleri oldukça zengindir. Dolayısıyla, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Kurumu Taslak Model Tartışma Dokümanı'nda da belirtildiği gibi, ülkemizde kurulacak ombud kurumunun sadece cinsiyet ayrımcılığı alanında faaliyet göstermesi halinde mevcut deneyimlerin aktarılmasına imkan vererek hızla uzmanlaşmayı sağlayacağı ve cinsiyet eşitliği çabalarının ikincilleştirilmesini engelleyeceği vurgulanabilir.
- Eşitlik ombudlarının kamu kurum ve kuruluşlarının ayrımcı muamelelerine ilişkin şikayetlerle ilgilendiği ülkeler olmakla birlikte, yaygın uygulama istihdam, eğitim kurumları ile mal ve hizmet sağlanması alanlarında ortaya çıkan, genellikle özel sektörde ayrımcı muameleye ilişkin şikayetlerdir. Bu çerçevede, ayrımcılık alanının belirlenmesinin yanı sıra, uygulamaya konulacak olan çerçeve eşitlik yasasının, uygulanma kapsamının belirlenmesi de önem arz etmektedir. Avrupa'da genel olarak uygulandığı şekliyle bir yapılanma oluşturulması durumunda, kamu sektörünün eylem ve işlemlerine ilişkin şikayetlerle ilgilenecek kamu denetçisinin (parlamento ombudu) faaliyetlerinde toplumsal cinsiyet eşitliğini de gözetmesinin sağlanması uygun olacaktır. Bununla birlikte, 2000'li yıllarda ülkemizde Anayasa'da ve diğer temel yasalarda toplumsal cinsiyet eşitliği bakış açısıyla yapılan değişikliklerin, ki bunların uygulamaya yansıtılmasından başta idari yönetim olmak üzere tüm bireyler sorumludur, parlamento ombudunun faaliyetlerinde toplumsal cinsiyet eşitliğini gözetmesine önemli etkisinin olduğu söylenebilir.

- Çalışmanın üçüncü bölümünde ele alınan ve ülkemizde yakın gelecekte kurulması düşünülen kurumsal yapılanmalar ile eşitlik ombudu arasında yetki ve görev ihtilafının yaratılmaması, kurulacak bütün kurumların verimli ve etkili çalışmasına hizmet edecektir. Cinsiyet eşitliğinin fiilen sağlanmasını teminen eşitlik ombudu yanında onun faaliyetlerini destekleyici ve bütünleyici kurumların varolması büyük önem arz etmektedir. Bununla birlikte, söz konusu kurumların görev tanımlarının birbiri ile binişiklik yaratmamasına da dikkat edilmesi gerektiğini belirtmek gerekir.
- Ülkeler cinsiyetlerarası eşitlik politikalarını ve kurumsallaşma süreçlerini farklı araçlar aracılığıyla, farklı koşullarda uygulayabilirler. Ancak, Lovenduski'nin de vurguladığı gibi bu tür politikaların başarılı olabilmesi için bazı ortak koşullardan söz edilebilir: bunlardan başlıcası da etkili ve adem-i merkezîyetçi bir yapıya sahip kurumsal mekanizmalardır (Lovenduski, 1997). Cinsiyet eşitliği kurumsallaşma süreçleri başlıbaşına reformist politikalar grubuna girer ve ülkelerin eşitlikçi bir biçimde değişim ve dönüşümünün altyapısını sağlayıcı zemini oluştururlar. Bu doğrultuda, Türkiye'de oluşturulacak bir kadın-erkek eşitliği ombudunun, eşitlik konusunda sınırlar ötesi dayanışmanın öne çıkmakta olduğu günümüzde, bölgesel olarak da bir örnek teşkil edeceğini belirtmek gerekir.

KAYNAKÇA

KAYNAKÇA

Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim ilkelerinin uygulanmasında Kamu Denetçiliği (ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği sürecinde Türkiye açısından önemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 11(6). 79-102.

Abraham, H. J. (nd.). The need for ombudsmen in the United States. D.C. Rowat, (Ed). In *The ombudsman-citizen's defender* (2nd Edition) (234-240). London:Alien&Unwin Ltd.

Act concerning the Equality Ombudsman. (June 2008). Ministry of Integration and Gender Equality Database. July 2009. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/118197>

Acuner, S. (1999). *Türkiye’de kadın erkek eşitliği ve resmi kurumsallaşma süreci*. Yayınlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi.

Acuner, S. (2002). 90’lı yıllar ve resmi düzeyde kurumsallaşmanın doğuş aşamaları. A. Bora, A. Günel, (Derl.), *90’lı Yıllarda Türkiye’de Feminizm* içinde 125-159. İstanbul: İletişim Yayınları.

Adalet Bakanlığı. (2009). *Kadın-Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu*. Ocak, 2010. <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/28299.html>

AGE factsheet on Equinet: the European network of equality bodies. (2008). June 10, 2009. www.age-platform.org/EN/IMG/pdf AGE Factsheet_on_Equinet-2.pdf

Al-Addas, E.A. (2004). *Historical outline of the ombudsman from the Islamic perspective*. April 2009. http://www.ombudsmanden.dk/publikationer_en/HistoricalOutlineoftheOmbudsmanfromtheIslamicPerspective.pdf/

Agancinski, S. (1998). *Cinsiyetler siyaseti*. (İ. Yerguaz, Çev.). Ankara:Dost Kitabevi.

Akın, C. (1998). Cumhuriyetimizin 75. kuruluş yıldönümünde yönetimin denetlenmesinde yeni bir denetim yolu: Ombudsman (Yüksek yönetim denetçisi). *Türk İdare Dergisi*, 70 (421), 517-550.

Akıncı, M. (1999). *Bağımsız idari otoriteler ve ombudsman*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

Altuğ, Y. (1990,). *Vatandaş idarenin yetki tecavüzüne karşı koruyan ombudsman müessesesi*. Ankara: Adalet Bakanlığı Yayınları.

Altuğ, Y. (2002). *Kamu denetçisi (Ombudsman)*. İstanbul:İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını.

Anayasa Mahkemesi. (2010). *Anayasa Mahkemesi Kararı*. Ocak 2010. http://www.anayasa.gov.tr/index.php?!=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2681&content=

Ankara Helsinki Yurttaşlar Derneği, İnsan Hakları Derneği, İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği vd. (17 Şubat 2010). *Ulusal İnsan Hakları Kurumu Yasa Tasarısı Hakkındaki Ortak Görüşü*. Mart 2010. <http://www.ihop.org.tr/>

Arıkan, M.İ.(Eylül 2007). Avrupa Birliği Ombudsmanı. *Adalet Dergisi*, (29). Adalet Bakanlığı veritabanı. <http://www.yayin.adalet.gov.tr/dergi/29sayi.pdf>.

Arslan, S. (1986). İngiltere’de ombudsman müessesesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(1), 157-172.

Ataman, T. (1993). İngiltere’de ombudsman kurumu (İdarenin parlamento tarafından denetimi). *Türk İdare Dergisi*, (400), 217-255.

Ataman, T. (1997). Ombudsman ve temiz toplum”, *Yeni Türkiye*. 14 (2). 779-789.

Austria Federal Chancellery (2009). *Austrian Equal Treatment Law and the role of ombud the Ombud for Equal Employment Opportunities*. November 2009. <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=20689>

Austrian Equal Treatment Act. November 2009. www.midasequal.com/de/downloads/modul4/info_gbg_en.pdf

Austrian Science and Liaison Office Brno [ASO Brno]. (2005). *Anti discrimination approaches in selected SE countries and Austria*. September 07, 2009. <http://www.q-net.or.at/img//6c34a5bce754283e.pdf>

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS). (2008). *AB Müktesabatinin üstlenilmesine ilişkin 2008 Türkiye Ulusal Programı*. Ankara: ABGS.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS). (2009). 2009 yılı Türkiye *ilerleme raporu*. Ankara: ABGS.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS). (Şubat 2010). *Reform İzleme Grubu toplantısı*. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği veritabanı. Mart 2010. http://www.abgs.gov.tr/files/Bas%C4%B1nMusavirlik/19rig/19rig_tr.pdf

Avrupa Birliği Komisyonu. *AB cinsiyet eşitliği hukukundaki gelişmeler rapor özeti Haziran 2004 – Mayıs 2005*. 12 Ağustos 2009. <http://sogep.org.tr/dosyalar/200812041340008923.doc>.

Avrupa Ombudsmanı.(2005).*Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası*. 12 Ağustos 2009. <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces;jsessionid=8ED875750D0AA955378CE11881B357A6>

Avşar, B. Z. (1999). *Ombudsman (Kamu hakemi) Türkiye için bir model önerisi*. Ankara: Hak-İş Eğitim Yayınları.

Avşar, B. Z. (2007). *Ombudsman iyi yönetilen Türkiye için kamu hakemi*. Ankara:Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti.

Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı. (2008). *Avrupa’da insan hakları kurumları*. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı veritabanı. Nisan 2009. <http://www.ihb.gov.tr/>

Baylan, Ö. (1978). *Vatandaşın devlet yönetimi hakkındaki şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman formülü*, Ankara. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayını.

Beco, G. (2007). *Avrupa’da ulusal insan hakları kurumları*. Oxford University Press. 15 Kasım 2009. <http://www.ihop.org.tr/dosya/uihk/avrupa.pdf>

Borgström, C. (January 2005). *The equal opportunities ombudsman*. United Nations Division for the Advancement of Women (DAW) database. May 2009. http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/nationalm2004/resource-papers/RP.5_Borgstrom%20paper.pdf

Bundeskanzleramt Gleichbehandlungsanwaltschaft 2008-2010. *Ombud for Equal Treatment*. Ombud for Equal Treatment international database. August 08, 2009. <http://www.gleichbehandlungsanwaltschaft.at/DocView.axd?CobId=32046>

Burneikienė, A. (September 2009). *Equal opportunities and gender equality situation in Lithuania labour market*. January 2010. [http://gedplan.eu/work/WP13/PRESENTATIONS/2 LT %20A.BURNEIKIENE_2009.09.24.pdf](http://gedplan.eu/work/WP13/PRESENTATIONS/2_LT_%20A.BURNEIKIENE_2009.09.24.pdf)

Cadeddu, S. (2004). *The proceedings of the European Ombudsman*. August 31, 2009. [http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?68+Law+&+Con temp.+Probs.+161+\(winter+2004\)](http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?68+Law+&+Con temp.+Probs.+161+(winter+2004))

Council of Europe. (2004). *National machinery, action plans and gender mainstreaming in the Council of Europe member states since the 4th World Conference on Women (Beijing, 1995)*. August 2009. <http://www.coe.int/equality/>

Çalışlar, O. Uçkan, G. (1997). *Kadınların İsveç'i*. Ankara:İmge Kitabevi.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (1979). *4. Beş yıllık kalkınma planı*. Aralık 2009. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf>

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (1995). *7. Beş yıllık kalkınma planı*. Aralık 2009. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2000). *8. Beş yıllık kalkınma planı*. Aralık 2009. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2006). *9. Kalkınma planı*. Aralık 2009. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2007). *Özel ihtisas komisyonu raporları*. Ocak 2010. <http://ekutup.dpt.gov.tr/oik/oik.asp>

Dış Ticaret Müsteşarlığı (DTM) (2002), *Avrupa Birliği ve Türkiye*. Ankara: DTM.

Eklund, C. (2000). İsveç'te Parlamento ombudsmanları. *Hukuk Kurultayı* içinde (478). Ankara: Ankara Barosu Yayını.

Equal Treatment Act in Austria. (January 2005). August 10, 2009. www.eu-praxi.net/phase3/files/equal.pdf

Equality and Anti-Discrimination Ombud. (30 April 2007 a). *What does the Ombud do?*. August 2009. <http://www.ldo.no/no/Om-ombudet/Information-in-english/What-does-the-Ombud-do/>

Equality and Anti-Discrimination Ombud. (30 April 2007 b). *What is discrimination?*. August 2009. <http://www.ldo.no/no/Om-ombudet/Information-in-english/What-is-discrimination/>

Equality and Anti-Discrimination Ombud. (31 July 2007 c). *Duty to promote and provide account in private companies.* August 2009. <http://www.ldo.no/en/Tema/Arbeidsliv/NO/Duty-to-promote-and-provide-account-in-private-companies/>

Equality and Anti-Discrimination Ombud. (15 August 2007 d). *Result report 2006.* August 2009. <http://www.ldo.no/en/Om-ombudet/Aarsrapporter/Arsrapporter/Result-report-2006/>

Equality and Anti-Discrimination Ombud. (15 August 2007 e). *The history behind the Equality and Anti-Discrimination Ombud.* August 2009. <http://ldo.no/en-gb/TopMenu/About-ombud/>

Equality and Anti-Discrimination Ombud. (15 August 2007 f). *The right to equal pay.* August 2009. <http://www.ldo.no/en/Tema/Kjonn/IKKE-PUBLISERT/By-rights/The-right-to-equal-pay/>

Equality and Anti-Discrimination Ombud. (23 August 2007 g). *An Intersectional Approach.* August 2009. <http://www.ldo.no/en/Tema/Kjonn/IKKE-PUBLISERT/Policy/An-Intersectional-Approach-/>

Equality and Anti-Discrimination Ombud. (13 February 2008 a). *The Equality and Anti-discrimination Ombud.* August 2009. <http://www.ldo.no/en/Aktuelt/News/Arkiv/2008/The-Equality-and-Anti-discrimination-Ombud/>

Equality and Anti-Discrimination Ombud. (08 December 2008 b). *The Norwegian Equality Tribunal.* August 2009. <http://ldo.no/en-gb/TopMenu/About-ombud/>

Equality and Anti-Discrimination Ombud (Norway). (2009 a). *The Equality and Anti-discrimination Ombud*. May 2009. http://www.ldo.no/Global/Brosjyrer%20PDF/brosjyre_ombudet_eng.pdf

Equality and Anti-Discrimination Ombud. (20 September 2009 b), *The laws*. September 2009. <http://www.ldo.no/en/Your-rights/Ressursbank-rettigheter/The-laws/>

Equality and Anti-Discrimination Ombud. (2010). *Facts about the Equality and Anti-Discrimination Ombud*. August 2009. <http://www.ldo.no/en/Ombudet/Facts-about-the-Equality-and-Anti-Discrimination-Ombud/>

Equinet European Network of Equality Bodies. (February 2010). *Austrian ombud for equal treatment*. Equinet international database. August 10, 2009. http://www.equineteurope.org/347_2.html

Equinet European Network of Equality Bodies. (2009). *The Swedish Equality Ombudsman in the Spotlight*. August 2009. <http://www.equineurope.org/403.html>

Erdoğan, M. (1999). *Anayasal demokrasi* (3. Baskı). Ankara:Siyasal Kitabevi.

Erdoğan, O. (2006). *Kamu yönetiminde idari ve denetsel açıdan ombudsman kurumu: Türkiye örneği*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi.

Erhürman, T. (1998). Ombudsman. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(3), 87-102.

Erhürman, T. (2000). Türkiye için nasıl bir ombudsman formülü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 49(1-4), 155-180.

Eroğul, C. (24 Eylül 2009). Avrupa Birliği'ne bir anayasa. *Mülkiye Dergisi (Hakemli)*. Ekim 2009. http://www.mulkiyederigi.org/index.php?option=com_rokdownloads&view=file&Itemid=63&id=1019:avrupa-birliine-bir-anayasa-cem-eroul

Esgün, İ.U. (1996). Ombudsman kurumunun Türkiye için gerekliliği üzerine bir değerlendirme. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 45(1), 251-278.

Eşsiz, V. (2009). *İnsan hakları ulusal kurumları: farklı coğrafyalar, başka deneyimler*. Kasım 2009. www.ihop.org.tr

European Commission Against Racism and Intolerance. (2009). Equal Opportunities Ombudsman Lithuania. Council of Europe Database. August 2009. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Good_practices/1-Specialised%20Bodies/SB_Lithuania_en.asp

European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. (September 2006). *Equality and non-discrimination annual report-2006*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Feigl, S. Kartusch, A. Lukas, K. et all. (2006). *Your legitimate right-equal treatment and full equality of women and men in employment*. August 10, 2009. <http://gleichbehandlungsanwaltschaft.at/DocView.axd?CobId=32040>

Fliflet, A. (1995). Requesting administrative review and complaining to the parliamentary ombudsman-a comparison between a legal and a non-legal remedy. H.G. Hansen, (Ed). In *The Danish Ombudsman* (93-103). Copenhagen: The Danish Ombudsman and the Ministry of Foreign Affairs.

Gardiner, F. (1997). Welfare and sex equality policy regimes. F. Gardiner, (Ed.). In *Sex equality policy in Western Europe* (1-25). London:Hartnolls Ltd.

Gender Equality Creates Democracy Transnational Cooperation Project (2006 a). *Overview of gender equality issues in Austria*. August 16, 2009. <http://www.gender-equality.webinfo.lt/results/austria.htm>

Gender Equality Creates Democracy Transnational Cooperation Project (2006 b). *Overview of gender equality issues in Finland*. August 16, 2009. <http://www.gender-equality.webinfo.lt/results/finland.htm>

Gender Equality Creates Democracy Transnational Cooperation Project (2006 c). *Overview of gender equality issues in Lithuania*. August 16, 2009. <http://www.gender-equality.webinfo.lt/results/lithuania.htm>

Gender equality in Sweden. (2007). Swedish Institute Database. July 2009. http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/english/factsheets/SI/SI_FS82q_Gender_equality_in_Sweden/Gender_equality_in_Sweden_FS82q_Hires.pdf

Gender equality in Sweden. (2009). The Official Gateway to Sweden Database. July 2009. <http://www.sweden.se/eng/Home/Quick-facts/Facts/Gender-equality-in-Sweden/>

Gottehrer, D.M. Hostina, M. (2006). *Essential characteristics of a classical ombudsman.* The World Bank Database. April 2009. <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Essential.PDF>

Government of Lithuania United Nations Development Programme. (April 2002). *Expansion of Equal Opportunities.* September 2009. <http://www.undp.lt/files/pdf/Governance/LIT02003.pdf>

Gözübüyük, A. Ş. (2000). *Yönetim hukuku* (13. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.

Heikkinen, M. (nd.). *Gender equality in Finland, recent developments.* September, 2009. http://www.rosadoc.be/site/maineng/pdf/athena%20papers/swot_questions_finland.pdf

Hernes, H.M. (1987). *Women and the welfare state: the transition from private to public dependence.* A.S. Sassoon, (Ed.). In *Women and the state* (72-93). London:Century Hutchinson Ltd.

Holmgren, K. (nd.). *The need for an ombudsman too.* D.C. Rowat, (Ed.). In *The ombudsman-citizen's defender* (2nd Edition) (225-230). London:Alien&Unwin Ltd.

Husu, L. (2009). *Nordic governmental initiatives to promote women and gender equality in science.* JSPS Forum on Women in Science Database. September 2009. <http://www.jspsusa.org/FORUM2009/powerpoint-presentaion/LiisaHusu.pdf>

International Ombudsman Institute European Region.(2005).*Suggestions and examples for ombudsman institutions how to handle cases of*

discrimination. July 17, 2009. http://www.ioi-europe.org/projects/prague/Antidiscrimination_PatriciaHeindl.pdf

Işıkay, M. *Ombudsmanlık kurumunun AB ve Türkiye'deki konumu.* 12 Ağustos 2009. www.jura.uni-saarland.de/turkish/MSikay.html

Jörundsson, G. (1995). The ombudsman and the European Human Rights Institutions. H.G. Hansen, (Ed). In *The Danish Ombudsman (79-92)*. Copenhagen: The Danish Ombudsman and the Ministry of Foreign Affairs.

Jurseniene, V. (January 2005). *National machinery: achievements and challenges - experiences of Lithuania*. United Nations Division for the Advancement of Women (DAW) database. May 2009. http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/nationalm2004/resource-papers/RP.4_Jurseniene.pdf.

Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü (KSSGM). (2003). *Pekin+5 Siyasi Deklarasyonu ve Sonuç Belgesi, Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu*. Ankara.

Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (KSGM). (2007). *Stratejik Plan 2008-2012*. Ankara: KSGM.

Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (KSGM). (2008 a). *Toplumsal cinsiyet eşitliği kurumu taslak modeli tartışma dokümanı*. Kasım 2009. <http://www.ksgm.gov.tr/Pdf/TCEKtaslak.pdf>

Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (KSGM). (2008 b). *Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı 2008-2013*. Ankara: KSGM.

Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (KSGM). (2008 c). *Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı 2007-2010*. Ankara: KSGM.

Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (KSGM). (2009). CEDAW Sözleşmesi. Aralık 2009. http://www.ksgm.gov.tr/uluslararası_Belgeler.php

Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (KSGM). (2010 a). Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü'nün tarihçesi. Ocak 2010. http://www.ksgm.gov.tr/gmh_tarihce.php

Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (KSGM). (2010 b). Türkiye'de Kadının Durumu. Şubat 2010. http://www.ksgm.gov.tr/Pdf/tr_de_kadinin_durumu_subat_2010.pdf

Karan, U. (2009). *Avrupa Birliği ülkelerinde ayrımcılık yasağı ve eşitlik kurumları*. Ankara: İnsan Hakları Ortak Platformu.

Kardam, N. (January 2005). *The role of national mechanisms in promoting gender equality and the empowerment of women: Turkey Experience*. United Nations Division for the Advancement of Women (DAW) database. September 2009. <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/nationalm2004/docs/EP.%202-Kardam.pdf>

Kendirci, S. (2010). Sözlü görüşme. Ankara, Türk Kadınlar Birliği Merkezi.

Kuruüzüm, İ. (2008). *Ombudsman kurumu, Türkiye'de uygulanabilirliği ve kültür ve turizm sektörü için bir uygulama model önerisi*. Yayınlanmamış doktora tezi, İstanbul Üniversitesi.

Law of The Republic of Lithuania on Equal Opportunities. (1 December 1998). Lietuvos Respublikos Seimas Database. August 2009. www.iwraw-ap.org/resources/documents/GE_Lithuania.doc

Leino, A.(2010). Yazılı görüşme. Finlandiya Ankara Büyükelçiliği.

Lindgren,P.E. (2009). *The Equality Ombudsman*. July 2009. <http://www.ilo.org/public/english/anniversary/90th/download/events/singapore/slide.pdf>

Lovenduski, J. (1997). Sex equality and the rules of the game. F. Gardner, (Ed.). In *Sex equality policy in Western Europe* (91-109). London: Hartnolls Ltd.

Mackeviciute, I. (2005). *Equal opportunities for women and men monitoring law and practice in Lithuania*. Open Society Institute Network Women's Program. Design & Layout by Q.E.D. Publishing.

McCrudden, C. (1999). Regulating discrimination: Advice to a legislator on problems regarding the enforcement of anti-discrimination law and strategies to overcome them. T. Loenen, P.R. Rodrigues, (Ed). In *Non-discrimination law: comparative perspectives* (295-330). The Hague/London/Boston: Kluwer Law International.

Mecajeva, L. Kisieliene, A. (April 2008). Shadow Report on the implementation of CEDAW and women's human rights in Lithuania. January 2010. http://www.iwraw-ap.org/resources/shadow_reports.htm

Ministry of Children, Equality and Social Inclusion. (12 June 2002). *Norway's sixth periodic report on the UN convention on the elimination of all forms of discrimination against women 1998 – 2001*. September 2009. <http://www.regjeringen.no/en/dep/bld/Documents/Reports-and-plans/Reports/2002/norways-sixth-periodic-report-on-the-un-.html?id=420176>

Ministry of Children, Equality and Social Inclusions. (2009). *A joint machinery against all forms of discrimination*. August 2009. <http://www.regjeringen.no/en/dep/bld/Topics/equality/gender-equality-in-norway.html?id=445721>

Ministry of Integration and Gender Equality. (January 2009). *New anti-discrimination legislation and a new agency, the Equality Ombudsman*. July 2009. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/11503/a/118018>

Ministry of Social Affairs and Health. (2005). *Gender Equality Planning at Workplaces Why, what, how?* Ombudsman for Equality International database. August 20, 2009. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-6806.pdf

Ministry of Social Affairs and Health. (2006). *Striving for gender equality in Finland*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/c/document_library/get_file?p_l_id=47475&folderId=255322&name=DLFE-8795.pdf

Ministry of Social Affairs and Health. (2008). *Promoting gender equality in Finland*. Gender Equality Unit database. August 20, 2009. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-7825.pdf

Mitchell, J. (2006). *Kadınlar: En uzun devrim*. (G. İnal, G. Savran, Ş. Tekeli vd., Çev.). İstanbul: Agora Kitaplığı. (1966).

Mitchell, J. Oakley, A. (1992). *Kadın ve eşitlik*. (2. Baskı). (F. Berktaş, Çev.). İstanbul:Pencere Yayınları. (bt.).

National Human Rights Institutions Forum. (2010). Chart of the status of national institutions. March 2010. http://www.nhri.net/2009/Chart_of_the_Status_of_NIs_January_2010.pdf

Nordic Gender Institute. (2008). *Multidimensional Discrimination Policies in the Nordic Countries*. September 08, 2009. <http://www.nikk.uio.no/filestore/Publikasjoner/Diskriminationsrapport-netudgave.pdf>

Ogana, L.M. (2009). *A Presentation On National Gender Machinery for Promoting Gender Equality*, http://www.ggp.up.ac.za/gender_equality/course_material/2009/Ogana%201.doc

Ombudsman for Equality. (2008). *Year 2007 in brief*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/publications/annual_reports/year2007

Ombudsman for Equality. (2009 a). *Year 2008 in brief*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/publications/annual_reports/year2008

Ombudsman for Equality. (2009 b). *Twenty years of the act on equality between women and men in Finland*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/publications/summaries/equality_act_20_years

Ombudsman for Equality. (2009 c). *From plans to action/report by the Ombudsman for Equality on equality planning at workplaces in Finland*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/publications/summaries/plans_to_action

Ombudsman for Equality. (2009 ç). *Act on the ombudsman for equality and the equality board*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/legislation/equality_ombudsman

Ombudsman for Equality. (2009 d). *Compensation and claims*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/discrimination/suspected_cases/compensation

Ombudsman for Equality. (2009 e). *Authorities of Gender Equality*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. <http://www.tasa-arvo.fi/en/ombudsman/authorities>

Ombudsman for Equality. (2009 f). *Scope of application in state administration*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/promoting_equality/quotas/state

Ombudsman for Equality. (2009 g). *The Finnish Equality Act and gender variant people*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/discrimination/gender_variation

Ombudsman for Equality. (2009 h). *Implementing equality in training and education*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/promoting_equality/education/implementing

Ombudsman for Equality. (2009 i). *Sexual harassment and harassment on the basis of gender constitute discrimination under the Finnish Equality Act*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. <http://www.tasa-arvo.fi/en/discrimination/harassment>

Ombudsman for Equality. (2009 j). *Gender equality plans in educational institutions*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/promoting_equality/education/plans

Ombudsman for Equality. (2009 k). *How to draw up an operational equality plan in educational institutions*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/promoting_equality/education/draw_up

Ombudsman for Equality. (2009 l). *Employer's duty to promote gender equality*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/promoting_equality/workplace/employer

Ombudsman for Equality. (2009 m). *General information on equality planning*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/promoting_equality/workplace/planning

Ombudsman for Equality. (2009 n). *Pay survey*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/promoting_equality/workplace/pay_survey

Ombudsman for Equality. (2009 o). *What constitutes discrimination?* Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. <http://www.tasa-arvo.fi/en/discrimination>

Ombudsman for Equality. (2009 p). *Discrimination in the workplace*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. <http://www.tasa-arvo.fi/en/discrimination/workplace>

Ombudsman for Equality. (2009 r). *Counter measures by employers*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. <http://www.tasa-arvo.fi/en/discrimination/workplace/countermeasures>

Ombudsman for Equality. (2009 s). *Discrimination in educational institutions*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. <http://www.tasa-arvo.fi/en/discrimination/education>

Ombudsman for Equality. (2009 ş). *Striving for gender equality in Finland*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/c/document_library/get_file?p_l_id=47475&folderId=255322&name=DLFE-8795.pdf

Ombudsman for Equality. (2009 t). *Discrimination in job and training course advertisements*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/discrimination/job_advertisements

Ombudsman for Equality. (2009 u). *Provision of goods and services*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/discrimination/goods_and_services

Ombudsman for Equality. (2009 v). *Discrimination in other spheres of life*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/discrimination/spheres_of_life

Ombudsman for Equality. (2009 y). *Anti-discrimination provisions in other legislation*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. http://www.tasa-arvo.fi/en/discrimination/spheres_of_life/legislation

Ombudsman for Equality. (2009 z). *The Act on Equality between Women and Men*. Ombudsman for Equality International database. September 10, 2009. <http://www.tasa-arvo.fi/en/publications/act2005>

Öztan, E. (bt.) Toplumsal cinsiyet eşitliği politikaları ve olumlu ayrımcılık. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 59,(1). 12 Ağustos. 2009. dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/450/5079.pdf.

Polyakova, I. (2010). Yazılı görüşme. Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud (Norveç).

Radzeviciute, A. (2006). *Synergies and cooperation between State organs, national human rights institutions and human rights defenders in Lithuania*. Office for Democratic Institutions and Human Rights Database. September 2009. http://www.osce.org/documents/odihr/2006/03/18596_en.pdf

Republic of Lithuania Law on Equal Treatment. (18 November 2003). Lietuvos Respublikos Seimas Database. August 2009. <http://www.lygybe.lt/ci.admin/Editor/assets/Law%20on%20Equal%20Treatment.doc>

Sancar Üşür, S. (1997). *Siyasal yaşam ve kadınlara destek politikaları*. Ankara: T.C. Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü.

Schindlauer, D. (2009) *Executive summary Austrian Country report on measures to combat discrimination*. September 07, 2009. www.mature-project.eu/materials/asum05_en.pdf

Schindlauer, D. (2007). *Executive summary Austrian report on measures to combat discrimination*. European network of legal experts in the non-discrimination field international database. September 07, 2009. <http://www.non-discrimination.net/content/media/2007-AT-Summary%20Final.pdf>

Seip, H. (7 August 1995). *The Ombudsman - a democratic corrective*. September 2009. <http://www.cyberclip.com/Katrine/NorwayInfo/Articles/Ombudsman.html>

Sezen, S. (2001). Ombudman: Türkiye için nasıl bir çözüm?. *Amme İdaresi Dergisi*, 34, (4), 71-94.

Sönmezoğlu, F. (Derl.). (2005). *Uluslararası ilişkiler sözlüğü*, (4. Basım). İstanbul: Der Yayınları.

Sporrer, A. (1999). The Austrian Equal Treatment Commission as an instrument of Equality Law enforcement. T. Loenen, P.R. Rodrigues, (Ed). In *Non-discrimination law: comparative perspectives* (331-338). The Hague/London/Boston: Kluwer Law International.

Statistical Commission And Economic Commission for Europe. (October 2000). Report On Lithuanian Situation in Gender Statistics – Users. September 2009. http://www.unece.org/stats/documents/2000/10/gender_workshop/12.e.pdf

Sweden Equality Ombudsman (DO). (2009 a). *About the Equality Ombudsman*. Equality Ombudsman Database. August 2009. <http://www.do.se/Other-languages/English/The-Equality-Ombudsman--a-united-force-for-human-rights/>

Sweden Equality Ombudsman (DO). (2009 b). *Have you been discriminated against?*. Equality Ombudsman Database. August 2009. <http://www.do.se/Other-languages/English/Have-you-been-discriminated-against/>

Sweden Equality Ombudsman (DO). (2009 c). *How to make a complaint*. Equality Ombudsman Database. August 2009. <http://www.do.se/Other-languages/English/How-to-make-a-complaint/>

Sweden Equality Ombudsman (DO). (2009 d). *Work against discrimination*. Sweden Equality Ombudsman Database. August 2009. <http://www.do.se/Other-languages/English/Work-against-discrimination/>

Sweden's New Anti-Discrimination Act. (2009). The Swedish Government's Human Rights Database. July 2009. http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?id=85&module_instance=2&action=pod_show

Swedish Code of Statutes. *Discrimination Act*. (June 2008). July 2009. http://www.do.se/Documents/pdf/new_discrimination_law.pdf?epslanguage=sv

Tavares da Silva, R. (2005). *The role of national mechanisms in promoting gender equality and the empowerment of women: achievements and*

challenges to the future. United Nations Division for the Advancement of Women (DAW) database. September 2009. http://www.un.org/women-watch/daw/egm/nationalm2004/resource-papers/RP.3_Tavares.pdf

Tekeli, Ş. (1990). *Kadın-erkek eşitliği politikaları ve devlet*. İstanbul: TÜSES.

Tekeli, Ş. Koray, M. (1991). *Devlet-kadın siyaset*. İstanbul: TÜSES.

Temizel, Z. (1997). *Yurttaşın yönetime karşı korunmasında bağımsız bir denetim organı – Ombudsman*. İstanbul: Emme Yayınları.

Testolin, G. (2001). *Handbook on national machinery to promote gender equality and action plans, guidelines for establishing and implementing National Machinery to promote equality, with examples of good practices*. July 2009. Strasbourg: Council of Europe.

The Act on prohibition of discrimination based on ethnicity, religion, etc. (the Anti-Discrimination Act). (2006). Information from the Government and Ministries Database. August 2009. <http://www.regjeringen.no/en/doc/Laws/Acts/the-act-on-prohibition-of-discrimination.html?id=449184>

The Act on the Equality and Anti-Discrimination Ombud and the Equality and Anti-Discrimination Tribunal (The Anti-Discrimination Ombud Act). (2009). Information from the Government and Ministries Database. August 2009. <http://www.regjeringen.no/en/doc/Laws/Acts/The-Act-on-the-Equality-and-Anti-Discrim.html?id=451952>

The Act relating to Gender Equality. (2005). Information from the Government and Ministries Database. August 2009. <http://www.regjeringen.no/en/doc/Laws/Acts/The-Act-relating-to-Gender-Equality-the-.html?id=454568>

The Constitution of Finland. (2007). August 20, 2009. <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

The European Ombudsman. (2009a). *Annual report-2008*. The European Ombudsman international database. July 17, 2009. <http://www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm>

The European Ombudsman. (2009 b). The European Ombudsman international database. August 13, 2009. http://www.ombudsman.europa.eu/code/pdf/tr/code2005_tr.pdf

The Swedish Equal Opportunities Act. (July 2005). July 2009. <http://www.kalmar.se/Kalmar%20kommun/Demokrati/Internationella%20projekt/GenderEquality/The%20Swedish%20act%20on%20gender%20equality.pdf>

They, J.F. (1998). *Mediateur*. (C. Atay, Çev.), (İ.Ö. Kaboğlu, Der.).Bağımsız İdari Otoriteler içinde, İstanbul: Alkım Yayınları.

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD). (1997). *Ombudsman (kamu hakemi) kurumu incelemesi: Devlette bir toplam kalite mekanizması örneği*. (TÜSİAD-T/97-206). İstanbul: TÜSİAD.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİ). (1991). *Kamu yönetimi araştırması genel raporu*. Ocak 2010. <http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf>

Uler, Y. (1990). *Ombudsman (Kamu Denetçisi)*, Danıştay Yayını, Ankara.

United Nations (UN). (1993). *Principles relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights "Paris Principles"*. November 2009. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/24/PDF/N9411624.pdf?OpenElement>

United Nations (UN). (2004). *Austria- Questionnaire to Governments on the Implementation of the Beijing Platform for Action (1995) and the Outcome of the Twenty-Third Special Session of the General Assembly (2000). Questionnaire – Response of the Austrian Federal Ministry of Health and Women's Issues, Reference Period June 1999 to December 2003. August 10, 2009. www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/AUSTRIA-English.pdf*

UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. (July 1996). *Fourth periodic report of States parties: Sweden*. September 2009. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/312/31/IMG/N9631231.pdf?OpenElement>

UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. (February 1997). *Third periodic report of States parties: Finland*. September 2009. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/699/01/IMG/N0069901.pdf?OpenElement>

UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. (October 1999). *Fifth periodic report of States parties: Austria*. September 2009. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/231/34/PDF/N0023134.pdf?OpenElement>

UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. (December 2000). *Fifth periodic report of States parties: Sweden*. September 2009. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/802/05/IMG/N0080205.pdf?OpenElement>

UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. (June 2002). *Sixth periodic report of States parties: Norway*. September 2009. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/426/55/PDF/N0242655.pdf?OpenElement>

UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. (February 2004). *Fifth periodic report of States parties: Finland*. September 2009. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/257/97/PDF/N0425797.pdf?OpenElement>

UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. (November 2004). *Sixth periodic report of States parties: Austria*. September 2009. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/596/39/PDF/N0459639.pdf?OpenElement>

UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. (June 2005). *Third periodic report of States parties: Lithuania*. September 2009. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/398/00/PDF/N0539800.pdf?OpenElement>

UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. (September 2006). *Combined sixth and seventh periodic report of States parties: Sweden*. September 2009. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/559/87/PDF/N0655987.pdf?OpenElement>

UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. (March 2007). *Seventh periodic report of States parties: Norway*. September 2009. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/286/16/PDF/N0728616.pdf?OpenElement>

UN Division for the Advancement of Women (DAW). (2005). *Background paper on the role of national mechanisms in promoting gender equality and the empowerment of women: Achievements, gaps and challenges for the future*. December 2009. <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/nationalm2004/docs/background%20paper%20rev,RJ%2012.12.04.pdf>

Ünver, E.(2008). *Ombudsmanlık sistemi ve Türk kamu yönetimi'nde ombudsmanlık*. Bitirme projesi. Ankara Üniversitesi. Ekim 2009. acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/4705.pdf

Wadstein, M. (1999). The role of the ombudsman in the enforcement of non-discrimination law. T. Loenen, P.R. Rodrigues, (Ed). In *Non-discrimination law: comparative perspectives* (353-364). The Hague/London/Boston: Kluwer Law International.

Walters, M. (2009). *Feminizm*. (H. Gür, Çev.). Ankara: Dost Kitabevi. (2005).

Veldman, A.G. (1999). Preferential treatment in European Community Law: Current legal developments and the impact on national practices. T. Loenen, P.R. Rodrigues, (Ed). In *Non-discrimination law: comparative perspectives* (279-291). The Hague/London/Boston:Kluwer Law International.

Versan, V. (1990). *Kamu yönetimi siyasi ve idari teşkilat* (10.Baskı). İstanbul: Der Yayınları.

Yasama Uzmanları Bilgi Ağı. (2004). *Kadın-erkek eşitlik kurumları üzerine rapor*.

Yustemur, S. (2005). *Yönetimsel denetim ve yerel yönetimlerde halk denetçisi*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi.

EKLER

EK I. Eşitlik Ombudu Uygulama Örnekleri

	AVUSTURYA*	FİNLANDIYA	İSVEÇ	LİTVANYA	NORVEÇ
Eşitlik konusuna ilişkin Yasal Düzenlemeler	<ul style="list-style-type: none"> - Eşit Muamele Yasası, - Federal Eşit Muamele Yasası, - Eşit Muamele Komisyonu ve Ulusal Eşitlik Kurumu (Eşit Muamele Ombudu) Hakkındaki Yasa 	<ul style="list-style-type: none"> - Ayrımcılık Yasası - Kadın-Erkek Eşitliği Yasası (Eşitlik Yasası veya Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Yasası) - Eşitlik Ombudu ve Eşitlik Kurulu Hakkındaki Kanun 	<ul style="list-style-type: none"> - Yeni Ayrımcılık Yasası 	<ul style="list-style-type: none"> - Kadın ve Erkek için Eşit Fırsatlar Yasası - Yeni Eşit Muamele Yasası 	<ul style="list-style-type: none"> - Yeni Ayrımcılığa Karşı Ombud Yasası - Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Yasa, - Ayrımcılığa Karşı Erişebilirlik Yasası, - Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud ve Temyiz Kurulu'na İlişkin Yasa
Cinsiyet Eşitliği konusunda Kurumsal düzenlemeler	<ul style="list-style-type: none"> - Eşit Muamele Komisyonu, - Ulusal Eşitlik Kurumu (Eşit Muamele Ombudu) 	<ul style="list-style-type: none"> - İstihdam ve Eşitlik Komitesi, - Kadın Parlamentoları Ağı, - Eşitlik Ombudu, - Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Birimi, - Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Konseyi, - Eşitlik Kurulu 	<ul style="list-style-type: none"> - İsveç Eşitlik Ombudu - Ayrımcılığa Karşı Kurul 	<ul style="list-style-type: none"> - Eşit Fırsatlar Ombudu 	<ul style="list-style-type: none"> - Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud - Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Temyiz Kurulu

<p>Eşit Muamele Ombudu faaliyetlerinin yasal dayanağı</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Eşit Muamele Yasası, - Eşit Muamele Komisyonu ve Ulusal Eşitlik Kurumu (Eşit Muamele Ombudu) Hakkındaki Yasa 	<ul style="list-style-type: none"> - Kadın-Erkek Eşitliği Yasası (Eşitlik Yasası veya Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Yasası) - Eşitlik Ombudu ve Eşitlik Kurulu Hakkındaki Kanun 	<ul style="list-style-type: none"> - Yeni Ayrımcılık Yasası 	<ul style="list-style-type: none"> - Kadın ve Erkek için Eşit Fırsatlar Yasası - Yeni Eşit Muamele Yasası 	<ul style="list-style-type: none"> - Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Yasası, - Ayrımcılığa Karşı Yasa, - Çalışma Ortamı Yasası**, - Barınma Kanunu** , - Kiracılık Yasası** , - Barınma Dernekleri Yasası** , - Özel Konutlar Birliği Yasası** , - Ayrımcılığa Karşı ve Erişebilirlik Yasası, - Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Ombud ve Temyiz Kurulu'na ilişkin Yasa
--	---	---	--	---	--

<p>Seçilme/Atanma Şekli, Statüsü</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Federal Hükümet düzeyinde Federal Sağlık ve Kadın Bakanlığı bünyesinde, - Bağımsız, - Personeli ve yönetim kurulu ilgili bakanlık tarafından atanmakta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sosyal İşler ve Sağlık Bakanlığı bünyesinde, - Bağımsız - Hükümet tarafından atanmakta 	<ul style="list-style-type: none"> - Bağımsız Hükümet Organi 	<ul style="list-style-type: none"> - Herhangi bir bakanlık bünyesinde kurulmamış, - Bağımsız, - Parlamento tarafından 4 yılına atanmakta, - Faaliyetlerinde Parlamento'ya karşı sorumlu 	<ul style="list-style-type: none"> - Kral tarafından, 4 yılına atanmakta, - Yönetmelikler ile Kral ile Çocuk ve Eşitlik İşleri Bakanlığı altında, - Faaliyetlerinde bağımsız
<p>Faaliyet ve Ayrımcılık Alanı</p>	<ul style="list-style-type: none"> - İstihdam alanında ve istihdam dışındaki diğer alanlarda (sosyal güvenlik, mal ve hizmetlere erişim) - Toplumsal cinsiyet, etnik köken, din veya inanç, cinsel yönelim ve yaş temelli ayrımcılık alanları 	<ul style="list-style-type: none"> - İstihdam alanında, eğitim kurumlarında, mal ve hizmetlerin arzında - Sadece cinsiyet ayrımcılığı alanında 	<ul style="list-style-type: none"> - Çalışma Yaşamı, eğitim faaliyetleri, belli organizasyonlara üyelik, mal, hizmet ve konut, toplanti ve kamu olayları, sağlık ve ilaç hizmetleri, sosyal hizmetler, sosyal sigorta, işsizlik sigortası, finansal destek, ulusal askerlik hizmeti ve sivil hizmetler ile kamu istihdamı gibi toplumsal alanlar. - Cinsiyet, transgender kimlik veya ifade, etnik köken, din veya diğer inanışlar, engellilik, cinsel yönelim ve yaş temelli ayrımcılığın engellenmesi 	<ul style="list-style-type: none"> - İstihdam, eğitim ve bilim, tüketici hakları alanında, - Kadın ve Erkek için Eşit Fırsatlar Yasası ile cinsiyet eşitliği; Yeni Eşit Muamele Yasası ile yaş, cinsel yönelim, engellilik, ırk ve etnik köken, din veya inanış alanında. 	<ul style="list-style-type: none"> - İstihdam, eğitim ve bilim, tüketici hakları alanında, - Toplumsal cinsiyet, etnik köken, engellilik, dil, din, cinsel yönelim ve yaş alanlarında ayrımcılığın önlenmesi,

	<ul style="list-style-type: none"> - Tavsiye ve destek sunma, - İlgili kişilerden yazılı beyanat veya diğer bilgileri alma, - Olayı araştırma, - Eşit Muamele Komisyonu önüne götürme, - Mahkemeye intikal eden veya Eşit Muamele Komisyonu önüne giden olaya taraf olma, - Bilgilendirme, bilinç artırma, - Eşit Muamele Yasasının uygulanmasına ilişkin raporu iki yılda bir Ulusal Meclis'e sunma 	<ul style="list-style-type: none"> - Eşitlik Yasası düzenlemelerine uyulmasını denetlemek, - Yasanın uygulanmasını çeşitli girişimlerle, tavsiye ve danışmanlıkla desteklemek, - Eşitlik Yasası hakkında ve Yasada yer alan düzenlemelerin uygulanmasına ilişkin bilgi sağlamak, - Duyarlılık ve bilinç artırma, - Gerekli gördüğü durumlarda olayı Eşitlik Kurulu'na intikal ettirme, - Tazminat taleplerine ilişkin yargı sürecinde kişiye hukuki açıdan yardım etme 	<ul style="list-style-type: none"> - Ayrımcılık karşıtı mevzuat ile sağlanan haklar konusunda bilgi sağlamak, - Ayrımcılığa maruz kalan kişilere hakları konusunda tavsiyede bulunmak, - Mahkemelerde kişileri temsil etmek, - Eşit hakların sağlanması ve ayrımcılığın engellenmesi konularında ilgili taraflara tavsiyelerde bulunmak, - Eğitim sunmak, - İşverenlerin, üniversitelerin ve okulların ilgili mevzuat şartlarına nasıl uyduklarını denetleme, 	<ul style="list-style-type: none"> - Eşit fırsatlar ihlal eden eylemin sonlandırılmasını veya ilgili hukuki düzenlemenin ilga edilmesini ilgili tarafa tavsiye etmek, - Ayrımcılığa ilişkin olarak şikayet konusuna ilişkin elde edilen verilerin yargı öncesi araştırma organlarına götürülmesi ve ilgili yasaların ihlalinin durdurulması için tavsiyede bulunulması, - Toplumda farkındalık artırmaya yönelik de faaliyetler, 	<ul style="list-style-type: none"> - Şikayetlerle ilgili olarak beyanatlarda bulunmak, - Yasal düzenlemelere ilişkin tavsiye ve danışmanlık, - Eşitliğin ve eşit fırsatların gelişmesine katkı sağlayacak geliştirme ve rehberlik görevleri, - Ayrımcılığın yaygınlığını ve yapısını izlemek, - Eşitlik hakkında bilginin yayılmasına katkıda bulunmak.
Yetkileri					

*Federal düzeyde faaliyet gösteren eşitlik ombudu ele alınmıştır.

** Söz konusu yasaların eşitliğe ilişkin hükümleri.

EK-II

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU

Kanun No: 5521

Kabul Tarihi: 15.06.2006

BİRİNCİ BÖLÜM

Genel Hükümler

Amaç

MADDE 1- (1) Bu Kanunun amacı; gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

Kapsam

MADDE 2- (1) Bu Kanun, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usûllerine ilişkin ilkeler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personelinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hükümleri kapsar.

Tanımlar

MADDE 3- (1) Bu Kanunda geçen;

- a) Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumunu,
- b) Kurul: Kamu Denetçiliği Kurulunu,
- c) Başdenetçilik: Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliğini,
- ç) Başdenetçi: Kamu Başdenetçisini,
- d) Denetçi: Kamu denetçisini,
- e) Genel Kurul: Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunu,
- f) Başkanlık: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığını,
- g) Komisyon: Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu,
- ğ) İdare: Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan

fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini,

ifade eder.

(2) Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibi, Dilekçe Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibidir.

İKİNCİ BÖLÜM

Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri

Kuruluş

MADDE 4- (1) 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 Kurumu kurulmuştur.

(2) Kurum, Başdenetçilik ve Kuruldan oluşur.

(3) Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapar.

(4) Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.

Başdenetçilik

MADDE 5- (1) Başdenetçilik, Başdenetçi ve Başdenetçivekilinden oluşur.

(2) Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.

Başdenetçivekili

MADDE 6- (1) Başdenetçivekili, Başdenetçi tarafından denetçiler arasından seçilir.

(2) Başdenetçivekili, Başdenetçinin yokluğunda ona vekâlet eder.

Kamu Denetçiliği Kurulu, görevleri, toplantı ve karar yeter sayısı

MADDE 7-

(1) Kurul; Başdenetçi, Başdenetçivekili ve denetçilerden oluşur.

(2) Kurulun görevleri:

a) Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri çıkarmak.

b) Yıllık raporu hazırlamak.

c) Yıllık raporu beklemezsizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.

ç) Raporları kamuoyuna duyurmak.

(3) Kurula Başkanetçi, Başkanetçinin yokluğunda ise Başkanetçivekili başkanlık eder.

(4) Kurul, Başkanetçinin başkanlığında denetçilerin beşte üçünün katılımı ile toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar alır.

Çalışma ilkeleri

MADDE 8- (1) Başkanetçi, denetçiler arasında işbirliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir.

(2) Denetçiler, Kurul halinde incelenmesi gereken konular dışında, Başkanetçi tarafından görevlendirildikleri konu ve/veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerde bulunurlar.

(3) Kurulca karara bağlanacak konular ile denetçilerin Başkanetçi tarafından görevlendirilecekleri konu ve/veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler ile bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca kabul edilip yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle belirlenir.

Görev

MADDE 9- (1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

(2) Ancak;

a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,

ç) Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışındadır.

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri

MADDE 10- (1) Başkanetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

- a) Türk vatandaşı olmak.
- b) Seçimin yapıldığı tarihte başdenetçi için 50, denetçi için 40 yaşını doldurmuş olmak.
- c) Dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak.
- ç) Mesleği ile ilgili olarak kamu kurum veya kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kayıtlı olarak ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olmak.
- d) Kamu haklarından yasaklı olmamak.
- e) Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak.
- f) Başvuru sırasında herhangi bir siyasî partiye üye olmamak.
- g) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı altı ay veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile Devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine, millî savunmaya, Devlet sınırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflâs, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından hükümlü bulunmamak.

Adaylık ve seçim

MADDE 11- (1) Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir.

(2) Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar.

(3) Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı, denetçi seçiminde, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren otuz gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

(4) Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde, Başdenetçi ve denetçi seçimlerine başlar.

(5) Başdenetçi veya denetçi, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu alan aday seçilmiş olur. Bu oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Üçüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

(6) Seçim, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.

(7) Bu madde hükmü, denetçi sayısının ondan az olması ve denetçi sayısının yetmediğinin Başdenetçi tarafından Başkanlığa bildirilmesi hâlinde de uygulanır.

(8) Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya araverme sırasında işlemez.

Bağımsızlık

MADDE 12- (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Andiçme

MADDE 13- (1) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerine başlarken Genel Kurulda aşağıdaki şekilde andiçerler:

“Türkiye Cumhuriyeti Devletinin varlığı ve bağımsızlığı ile vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğüne, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğine, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, hakkaniyete, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılaplarına ve laik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getireceğime büyük Türk Milleti huzurunda, namusum ve şerefim üzerine andiçerim.”

Görev süresi

MADDE 14- (1) Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri beş yıldır.

(2) İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçilerin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de beş yıldır.

(3) Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir.

(4) Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisi iken Başdenetçiliğe veya denetçiliğe seçilenler, memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir nedenle görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması veya görev sürelerinin dolması durumunda otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları halinde ilgili bakan veya atamaya yetkili diğer makamlar tarafından mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Belirtilen atama yapılırken Başdenetçi veya denetçilerin Kurumda geçirdikleri süreler makam veya hâkim sınıfından olup da yüksek hâkimlik tazminatını almaya başladıktan sonra seçilenler için yüksek hâkimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş olarak değerlendirilir. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla üniversitelerden gelen personel hakkında da uygulanır.

Görevden alınma ve görevin sona ermesi

MADDE 15- (1) Başdenetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, bu durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçi veya denetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz karar verilir.

(2) Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi veya denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla, Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.

Başdenetçi ve denetçilerin malî ve sosyal hakları

MADDE 16- (1) Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarına; denetçilere Başbakanlık müsteşar yardımcılarında uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler

Başvuru ve usûlü

MADDE 17- (1) Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlıdır.

(2) Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

(3) Yapılan başvurulardan;

a) Belli bir konuyu içermeyenler,

b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar,

c) İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,

ç) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar,

incelenmez.

(4) Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.

(5) Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

(6) Kuruma, idarî işlemlerde tebliğ tarihinden, idarî eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

(7) Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

Bilgi ve belge istenmesi

MADDE 18- (1) Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci, disiplin soruşturması açar.

(2) Ancak; Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir.

Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi

MADDE 19- (1) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir.

(2) Bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (500), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (1000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tâbi tutulmaz.

(3) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.

İnceleme ve araştırma

MADDE 20- (1) Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır.

(2) Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını da gösterir.

(3) İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması

MADDE 21- (1) Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(2) Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi halinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

(3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Kurulun raporları

MADDE 22- (1) Kurul, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda görüşülür.

(2) Kurulun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

(3) Kurul; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

Açıklama yapma yetkisi

MADDE 23- (1) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi yetkilidir. Başdenetçi bu yetkisini Başdenetçivekiline devredebilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Personele İlişkin Hükümler

Genel Sekreter

MADDE 24- (1) Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı Kanunun 48 inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Genel Sekreter, Kurumun harcama yetkilisidir. Malî iş ve hizmetler malî hizmetler birimi eliyle yürütülür.

Kamu Denetçiliği Kurumu uzman yardımcılığı

MADDE 25- (1) Uzman yardımcılığına atanabilmek için, Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlar yanında aşağıdaki nitelikler de aranır:

a) En az dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak.

b) Yapılacak giriş sınavında başarılı olmak.

c) Sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk gününde otuz beş yaşını doldurmamış olmak.

Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanlığı

MADDE 26- (1) 25 inci maddeye göre uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından bu puana denk puan almış olmak şartıyla Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanı unvanını alırlar. Sınavda başarılı olamayanlar, istekleri halinde kurumunda veya Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygun kadrolara atanırlar.

(2) Uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usûller yönetmelikle düzenlenir.

Personelin atanması

MADDE 27- (1) Personel, Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Uzman ve uzman yardımcısı dışındaki personelin atanması, naklen veya Kamu Personeli Seçme Sınavını kazananlar arasından yapılır.

Personelin malî ve sosyal hakları

MADDE 28- (1) Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter hariç olmak üzere Kurum personeline Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

(2) Genel Sekretere Başbakanlıktaki genel müdürlere uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi

MADDE 29- (1) Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, sosyal güvenlik kurumlarında, mahallî idarelerde, mahallî idarelerin bağlı idarelerinde, mahallî idare birliklerinde, döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşları ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar (hâkimler ve savcılar hariç), kurumlarının izni ile uzmanlık gerektiren işlerde görevlendirilebilirler. Bu şekilde yapılan görevlendirmenin süresi altı ayı geçemez. Ancak ihtiyaç halinde bu süre üç ay daha uzatıla-

bilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılır. Bu şekilde görevlendirilen personel, kurumlarından aylıklı izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgileri ve özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler yükselme ve emekliliklerinde de hesaba katılır. Yükselmeleri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

Kurumun gelirleri

MADDE 30- (1) Kurumun gelirleri şunlardır:

- Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesine bu amaçla konulacak ödenek.
- Diğer gelirler.

Kurumda çalışanların statüsü ve fazla çalışma ücreti

MADDE 31- (1) Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Kurum personeli hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) Kurum personeline ve 29 uncu madde uyarınca Kurumda görevlendirilenlere, Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışan personele ödenen fazla çalışma ücretini geçmemek üzere, Başdenetçi tarafından belirlenecek miktarda fazla çalışma ücreti ödenir.

Yasaklar

MADDE 32- (1) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasî partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

(2) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.

(3) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslek-

leri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık halinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

Başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usûlü

MADDE 33- (1) Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştayın ilgili dairesidir.

(2) Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki hazırlık soruşturması Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtayın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tâbidir.

Genel Sekreter ve personel hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usûlü

MADDE 34- (1) Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi, Başdenetçinin iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Ankara Bölge İdare Mahkemesidir.

(2) Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarını ile diğer personel hakkındaki hazırlık soruşturması, suçun işlendiği yer Cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet savcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası aynı yer mahkemesinde görülür.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tâbidir.

Emeklilik

MADDE 35- (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkında 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanır. (2) Başdenetçi ve denetçiler hakkında Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrası hükmü uygulanmaz.

Bütçe ve harcama

MADDE 36- (1) Kurumun bütçe ve harcama esas ve usûlleri 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tâbidir.

(2) 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelin B) Özel Bütçeli Diğer İdareler bölümüne “29) Kamu Denetçiliği Kurumu” ibaresi eklenmiştir.

Kadrolar

MADDE 37- (1) Ekli (1) sayılı listede yer alan kadrolar ihdas edilerek, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (III) sayılı cetvele, Kamu Denetçiliği Kurumu bölümü olarak eklenmiştir.

MADDE 38- (1) 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) bendinin değişik (11) numaralı fıkrasına, “Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettiş Yardımcıları” ibaresinden sonra gelmek üzere “Kamu Denetçiliği Kurumu Uzman Yardımcıları” ibaresi ve “Kaymakamlığa” ibaresinden sonra gelmek üzere “Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanlığına” ibaresi eklenmiştir.

Yönetmelik

MADDE 39- (1) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, Kurul tarafından hazırlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.

GEÇİCİ MADDE 1- (1) İlk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

(2) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün sonra Başkanlık tarafından Başdenetçi ve beş denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usûle uyularak seçim sonuçlandırılır.

GEÇİCİ MADDE 2- (1) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde çıkarılır.

GEÇİCİ MADDE 3- (1) İlk Başdenetçi ve denetçilerin seçimi tamamlandıktan sonra Başdenetçi tarafından doksan gün içinde; bir defaya mahsus olmak ve ekli (1) sayılı listede yer alan Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere, 25 ve 26 ncı maddelerdeki şartlar aranmaksızın, uzman olarak kamu kurum ve kuruluşlarından atama yapılabilir.

(2) Şu kadar ki, uzman olarak atanacakların Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımaları ve 25 inci maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde sayılan niteliklere ve mesleklerinde en az beş yıllık deneyime sahip olmaları gerekir.

GEÇİCİ MADDE 4- (1) Bu Kanun hükümleri, mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, Kanun bütünüyle yürürlüğe girdikten bir yıl sonra uygulanır.

Yürürlük

MADDE 40- (1) Bu Kanunun 17 nci maddesi 1 Temmuz 2007, diğer maddeleri 1 Ekim 2006 tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 41- (1) Bu Kanunun Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi, diğer hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

EK-III**Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun iptaline ilişkin 2006/140 Esas Sayılı, 2008/185 Karar Sayılı, 25.12.2008 Günlü Anayasa Mahkemesi Kararı'nın ilgili bölümü (Anayasa Mahkemesi, 2010)****VI- ESASIN İNCELENMESİ**

Dava dilekçeleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen Yasa, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüştülüp düşünöldü:

Dava dilekçelerinde, anayasal sistemin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağılı, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip araştıran Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasına olur vermediğı, bu nitelikteki bir kurum öngörölmesinin anayasal sistemde değışiklik gerektirdiğı, yasanın yürütmeyi denetlemesinin yalnız siyasal denetimi kapsadığı ve siyasal denetim yollarının Anayasa'nın 98. ve 100. maddeleri arasında düzenlendiğı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasa'nın 87. maddesinde idarenin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılmasının yer almadığı, Anayasa'nın 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine bağılı tutulduğı, idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetim dışında incelenip araştırılmasının ancak yürütmenin kendi içinde oluşturacağı denetim kurum ya da birimleri ile olanaklı olduğı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağılı Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasını öngören düzenlemenin erkler ayrılığı ilkesi ile anayasal sisteme uygun düşmediğı, belirtilen nedenlerle 5548 sayılı Yasa'nın tümünün Anayasa'nın 6., 7. ve 8. maddelerine aykırı olduğı ve yürürlüğünün durdurulması gerektiğı ileri sürölmüştür. Yasa'nın tümünün Anayasa'ya aykırı bulunmaması halinde ise 3., 4., 8., 9., 11., 13., 15., 22., 26., 30., 33., 41. ve geçici 1. maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı ileri sürölen bölümlerinin, Anayasa'nın Başlangıcı ile 2., 6., 7., 8., 9., 11., 87., 98., 99., 100., 105., 125., 128., 130., 131., 133. ve 159. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüklerinin durdurulması istenilmiştir.

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünün iptalinin istenilmesi nedeniyle, esas inceleme öncelikle Yasa'nın tümüne yönelik olarak yapılmıştır.

Anayasa'nın 6. maddesinde, "Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanılır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz"; 7. maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez", 8. maddesinde "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" denilmektedir.

"İdare", Anayasa'nın "Cumhuriyetin Temel Organları" başlıklı Üçüncü Kısımının "Yürütme" başlıklı İkinci Bölümünde yer almaktadır. "İdarenin esasları" ve "İdarenin Kuruluşu" bu bölümde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 123., 126. ve 127. maddelerinde Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapılanmasına ilişkin temel kurallar yer almıştır.

Anayasa'nın 123. maddesinde, "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" denilmiştir.

İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesiyle Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kurumlar arasında birlik sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür.

Anayasa'nın 126. maddesinde "Merkezi İdare", 127. maddesinde de "Mahalli İdareler" düzenlenmiş ve bunlara ilişkin esaslar belirlenmiştir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ise bir kısmı Anayasa'da öngörülmüş, bir kısmı da Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca kanunla kurulmuştur.

Anayasa'da öngörülen "İdare", sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını ifade etmemekte, yerel yerinden yönetim kuruluşları ile hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını da kapsamaktadır.

5548 sayılı Yasa ile kamu tüzelkişiliğini haiz ve özel bütçeli olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her

türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli kılınmıştır. Kurum bu görevini yerine getirirken, inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak ilgili kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge isteme, bilirkişi görevlendirme, tanık dinleme yetkisi ile donatılmıştır. Kurum, inceleme ve araştırma sonunda ulaştığı sonucu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirecektir. İlgili merci de Kurumun önerileri doğrultusunda işlem tesis etmesi halinde bu işlemi, Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde ise bunun gerekçesini Kuruma bildirecektir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurulu, her yıl sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerilerini kapsayan bir rapor hazırlayacak ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan bu rapor Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulacaktır.

Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi mümkün olmakla birlikte, kamu tüzel kişisi olarak kurulan idari bir kurumun "idarenin bütünlüğü ilkesi" gereğince idarenin bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içinde yer alması gerekmektedir.

Anayasa'da kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi konusunda yasa koyucuya takdir hakkı tanınması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu konuda sınırsız bir yetkiye sahip olması anlamını taşımamaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisince bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında, Anayasa'da öngörülen kurallara uygun hareket edilmesi zorunludur. Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa'da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmektedir. Kamu kurum ya da kuruluşlarının söz konusu yapı dışında kurulması, idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmaz.

"Yasama", Anayasa'nın Üçüncü Kısmının Birinci Bölümünde düzenlenmiştir. Anılan bölümde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kuruluşu ve üyelikle ilgili hükümler, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin faaliyetleri ile bilgi edinme ve denetim yollarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

5548 sayılı Yasa'nın temelini, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması oluşturmaktadır. Kamu Denetçiliği

Kurumu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olduğunun belirtilmesi, Kurum ile TBMM arasındaki organik bağı göstermektedir. Yasa'nın diğer maddelerinde de bu bağıllığın sonucunu oluşturan düzenlemeler yer almaktadır. Anayasa'nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak "İdare" dışında kurulması ve "Yasama"ya bağlanması olanaklı değildir. Bu durum, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır.

Öte yandan, Yasa'nın bir bütün olarak incelenmesinden, Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görevden alınmaları konularında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne görevler verildiği ve Yasa'nın bu konulara ilişkin hükümlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince yürütülmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 87. maddesinde, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir" denilerek, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri açıkça belirtilmiştir.

Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanma ve görevleri yerine getirme şeklindeki hükümlerin, genel nitelikteki görevleri düzenleyen bu maddeye alınması uygun görülmüştür. Madde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa'da gerek bu maddede gerek diğer maddelerinde düzenlenmiş olan bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde düşünülmüştür.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa'da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı gibi adı geçen Kurumla Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında bu seçime olanak verecek Anayasa'dan kaynak-

lanan doğal sayılabilecek bir ilişki de söz konusu olmadığından Yasa Anayasa'nın 87. maddesi ile uyumlu değildir.

Açıklanan nedenlerle 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırı görülerek iptal edilen Yasa'nın ayrıca Anayasa'nın 2., 7., 8., 9., 11. ve 128. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

VII- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümü, 25.12.2008 günlü, E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararla iptal edildiğinden, bu Kanun'un, uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı güne kadar YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASINA, 25.12.2008 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

VIII- SONUÇ

28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 25.12.2008 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

