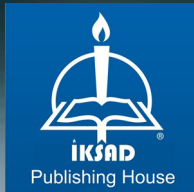


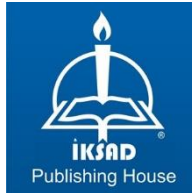
DÜNYADA OMBUDSMANLIK VE TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Arş. Gör. Muhammed ŞAHİN



**DÜNYADA OMBUDSMANLIK VE
TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU**

Arş. Gör. Muhammed ŞAHİN



Copyright © 2021 by iksad publishing house
All rights reserved. No part of this publication may be reproduced,
distributed or transmitted in any form or by
any means, including photocopying, recording or other electronic or
mechanical methods, without the prior written permission of the
publisher, except in the case of
brief quotations embodied in critical reviews and certain other
noncommercial uses permitted by copyright law. Institution of
Economic Development and Social
Researches Publications®
(The Licence Number of Publicator: 2014/31220)
TURKEY TR: +90 342 606 06 75
USA: +1 631 685 0 853
E mail: iksadyayinevi@gmail.com
www.iksadyayinevi.com

It is responsibility of the author to abide by the publishing ethics rules.
Iksad Publications – 2021©

ISBN: 978-625-8007-71-8
Cover Design: İbrahim KAYA
November / 2021
Ankara / Turkey
Size = 16 x 24 cm

ÖN SÖZ

İdarenin denetlenmesine yönelik uygulamalar hak ve özgürlüklerin korunması ve hukukun üstünlüğünün sağlanması için olmazsa olmaz niteliktedir. İdarenin kamu gücüne sahip olması, tek taraflı işlem tesis edebilmesi, kararlarının hukuka uygunluk karinesine sahip olması idarenin denetlenmesini zorunlu hale getirmektedir. Aksi halde idarenin sahip olduğu yetkilerle bireylerin korktuğu ve kontrol altına alınamayan bir yapıya dönüşmesi tehlikesi ortaya çıkmaktadır. Günümüzde idarenin denetlenmesi bağlamında çeşitli yollar benimsenmiş ve çeşitli kurumlar oluşturularak idarenin denetlenmesi sağlanmıştır. Ombudsmanlık da birçok ülkede idarenin denetlenmesini sağlama amacıyla benimsenmiş bir denetim yoludur.

Amerika Birleşik Devletleri'nde “idare hukukunun babası”¹ olarak bilinen Kenneth Culp DAVIS 1961 yılında yayınlanan bir makalesinde “*bir bürokrat vatandaşı rahatsız ediyorsa, işlemlerini geciktiriyorsa, işlemler için çok fazla bürokratik engel çıkarıyor ve haklı talebi reddediyorsa, bireyler ombudsmana başvurarak sorunlarının çözümünü sağlayabilir. Ombudsman idari işleyişteki düzensizlikleri tavsiyeleriyle düzeltir*”² diyerek ombudsman kurumunun temel işlevini dile getirmektedir. DAVIS, makalesinin devamında ise “*işte ütopyalarda ve İskandinav ülkelerinde bunlar gerçekleşir*” diyerek İskandinav ülkelerine duyduğu hayranlığını

¹ LEVIN, Ronald M. “The Administrative Law Legacy of Kenneth Culp Davis”, *San Diego Law Review*, Vol:42, Issue:1, February 2005, p. 318. “In Memoriam: Kenneth Culp Davis”, *Administrative and regulatory News*, Vol:29, No:1, Fall 2003, p. 2.

² DAVIS, Kenneth Culp, “Ombudsmen In America: Officers To Criticize Administrative Action”, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol:109, No:8, June 1961, p. 1057.

göstermekten çekinmemiştir. İskandinav ülkelerine duyulan hayranlığın ve idarenin denetlenmesinde ortaya çıkan yenilik arayışının sonucu olarak günümüzde ombudsmanlık 100'den fazla ülkede çeşitli isim ve şekillerde uygulanmaktadır.

Bu çalışmanın temel odağını idareyi denetleme yollarından biri olan “ombudsmanlık” ve Türkiye’de kurulan “Kamu Denetçiliği Kurumu” oluşturmaktadır. Birinci bölümde Ombudsman uygulaması geniş kapsamda incelenerek ombudsmanın ortaya çıkışı, özellikleri ve yetkileri açıklanmıştır. Bu açıklamalar içerisinde çeşitli ülke uygulamalarından örnekler verilerek ombudsmanlığın okuyucu tarafından anlaşılması hedeflenmiştir. Aynı bölümün devamında İsveç, İngiltere, Fransa ve Avrupa Birliği ombudsman uygulamaları teşkilatlanma, çalışma usulü ve etki düzeyi bağlamında detaylıca incelenmiştir. İkinci bölümde ombudsman uygulamasının Türkiye’de hayata geçirilmesine yönelik adımlara değinilerek, 6328 Sayılı Kanun’la kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun teşkilatlanması, görev alanı, yetkisi ve çalışma usulü diğer ülke ombudsman uygulamaları ile kıyaslanarak açıklanmıştır. Sonuç bölümünde Kamu Denetçiliği Kurumunun teşkilatlanması, görev alanı, yetkileri ve çalışma usulüne ilişkin eleştirilere yer verilerek Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de etkin olarak faaliyet göstermesini sağlayıcı çözümler dile getirilmiştir.

Bu çalışma 2018 yılında Dr. Öğr. Üyesi Ayşe Almila TANRIVERDİ hocamın danışmanlığında hazırlayıp savunduğum “*Seçilmiş Ülke Uygulamaları Bağlamında İdarenin Denetlenmesinde Ombudsman*

Uygulaması ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu” isimli yüksek lisans tezimin düzenlenmesi sonucu üretilmiştir.

Bu çalışmaya temel teşkil eden yüksek lisans tez çalışmamı hazırlamamda, konu seçiminden araştırmanın yürütülmesine dek büyük katkıları olan ve desteğini esirgemeyen değerli danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Ayşe Almila TANRIVERDİ hocama teşekkür ederim. Bu çalışmanın yayınlanmasında teşvikte bulunan ve katkılarını esirgemeyen Prof. Dr. Mehmet KAHRAMAN'a, Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ'e ve Doç. Dr. Abdullah AYDIN'a teşekkür ederim. Çalışmanın yayınlanması sürecinde varlığıyla ve desteğiyle yanımda olan kıymetli eşim İsmnaz ÇINAR ŞAHİN’e teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ.....	İ
İÇİNDEKİLER.....	V
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM: OMBUDSMANLIK VE DÜNYA	
ÖRNEKLERİ.....	8
1.1. OMBUDSMAN.....	8
1.1.1. Ombudsmanın Tanımı.....	9
1.1.2. Ombudsmanlığın Tarihçesi.....	14
1.1.2.1. Ombudsmanın Ortaya Çıkışı.....	15
1.1.2.2. Ombudsmanlığın Yayılması.....	20
1.1.3. Ombudsmanın Özellikleri.....	31
1.1.3.1. Kolay Ulaşılabilir ve Maliyetsiz Olması.....	31
1.1.3.2. Özerk ve Bağımsız Olması.....	33
1.1.3.3. Kararlarının Hukuken Bağlayıcı Olmaması.....	41
1.1.4. Ombudsmanın Görev Alanı.....	43
1.1.4.1. Görev Alanına Giren Konular.....	43
1.1.4.2. Görev Alanına Giren Kurumlar.....	44
1.1.5. Ombudsmanın Yetkileri.....	49
1.1.5.1. İnceleme ve Araştırma Yetkisi.....	50
1.1.5.2. Tavsiye Kararı Verme Yetkisi.....	52
1.1.5.3. Rapor Yayınlama Yetkisi.....	53
1.1.5.3.1. Yıllık Raporlar.....	54
1.1.5.3.2. Özel Raporlar.....	57
1.1.5.4. Diğer Yetkiler.....	58

1.1.5.4.1. Anayasa Mahkemesine Başvurma Yetkisi.....	58
1.1.5.4.2. Üst Düzey Yöneticilerle Görüşebilme Yetkisi.....	59
1.1.5.4.3. Sivil Toplum Kuruluşları ve Medya ile İş birliği Yetkisi.....	60
1.1.5.4.4. Kamu Kurumlarını Ziyaret Etme ve Yerinde Denetleme Yetkisi.....	61
1.1.6. Ombudsman Türleri.....	62
1.1.6.1. Genel Amaçlı Ombudsman.....	63
1.1.6.2. Özel Amaçlı (Sektörel) Ombudsman.....	64
1.1.6.3. Uluslararası ya da Ulusüstü Kurumlarda Ombudsman.....	65
1.1.6.4. İnsan Hakları Ombudsmanı.....	66
1.1.6.5. Özel Sektör Ombudsmanı.....	67
1.2. DÜNYADAN OMBUDSMAN ÖRNEKLERİ.....	68
1.2.1. İsveç'te Ombudsmanlık: Justitieombudsmannen.....	69
1.2.1.1. İsveç Ombudsmanının Göreve Getirilmesi ve Statüsü.....	73
1.2.1.2. İsveç Ombudsmanının Görev Alanı ve Yetkileri.....	76
1.2.1.3. İsveç Ombudsmanına Başvuru Şekli ve Başvurunun Değerlendirilmesi.....	81
1.2.2. İngiltere'de Ombudsmanlık: Parliamentary Ombudsman.....	84
1.2.2.1. İngiltere Parlamento Ombudsmanının Göreve Getirilmesi ve Statüsü.....	86
1.2.2.2. İngiltere Parlamento Ombudsmanının Görev Alanı ve Yetkileri.....	89
1.2.2.3. İngiltere Parlamento Ombudsmanına Başvuru Şekli ve Başvurunun Değerlendirilmesi.....	96
1.2.3. Fransa'da Ombudsmanlık: Defenseur Des Droits.....	102

1.2.3.1. Fransa'da Hakların Savunucusunun Göreve Getirilmesi ve Statüsü.....	106
1.2.3.2. Fransa'da Hakların Savunucusunun Görev Alanı ve Yetkileri.....	111
1.2.3.3. Fransa'da Hakların Savunucusuna Başvuru Şekli ve Başvurunun Değerlendirilmesi.....	115
1.2.4. Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık: European Ombudsman...	123
1.2.4.1. Avrupa Ombudsmanının Göreve Getirilmesi ve Statüsü...	125
1.2.4.2. Avrupa Ombudsmanının Görev Alanı ve Yetkileri.....	128
1.2.4.3. Avrupa Ombudsmanına Başvuru ve Başvurunun Değerlendirilmesi.....	130
İKİNCİ BÖLÜM:.....	135
TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU.....	135
2.1. TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN KURULMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR VE GELİŞMELER.....	135
2.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi.....	135
2.1.2. Mehtap Raporu ve Kaya Raporu.....	136
2.1.3. TUSİAD'ın Çalışmaları.....	137
2.1.4. Kalkınma Planları.....	138
2.1.5. AB İlerleme Raporları.....	140
2.1.6. Türkiye'de Ombudsman Kurulmasına Yönelik Yasal Girişimler.....	143
2.1.6.1. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	144
2.1.6.2. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	146

2.2. 6328 SAYILI KANUNLA KURULAN KAMU

DENETÇİLİĞİ KURUMU..... 148

2.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurumsal Yapısı..... 149

2.2.1.1. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin Göreve Getirilmesi ve Statüsü..... 152

2.2.1.1.1. Başdenetçi ve Denetçi Seçilme Kriterleri..... 152

2.2.1.1.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Adaylığı ve Seçilmesi..... 155

2.2.1.1.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı..... 160

2.2.1.1.4. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevden Alınması..... 165

2.2.1.2. Başdenetçinin ve Denetçilerin Görevleri ve Yetkileri..... 166

2.2.1.3. Başdenetçi ile Denetçiler Arasındaki İlişki..... 169

2.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanı..... 171

2.2.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanına Giren Konular..... 171

2.2.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanına Girmeyen Konular..... 174

2.2.2.2.1. Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ile Resen İmzaladığı Kararlar ve Emirler..... 176

2.2.2.2.2. Yasama Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin İşlemler..... 176

2.2.2.2.3. Yargı Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin Kararlar..... 178

2.2.2.2.4. Türk Silahlı Kuvvetlerin Sırf Askeri Nitelikteki Faaliyetleri..... 179

2.2.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Yetkileri..... 180

2.2.4. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru Şekli ve Sonucu..... 186

2.2.4.1. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru Yolları..... 187

2.2.4.2. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvurabilmek İçin Yerine Getirilmesi Gereken Şartlar.....	190
2.2.4.3. Dava Açma Süresinin Durması ve Yeniden İşlemeye Başlaması.....	197
2.2.5. Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvurunun Değerlendirilmesi.....	200
2.2.5.1. Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvurunun Ön İnceleme Aşaması.....	200
2.2.5.2. Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvuruya İlişkin İnceleme ve Araştırma Süreci.....	202
2.2.5.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Verdiği Karar Türleri.....	204
2.2.5.3.1. Tavsiye Kararı.....	205
2.2.5.3.2. Ret Kararı.....	207
2.2.5.3.3. Dostane Çözüm Kararı.....	208
2.2.5.3.4. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar.....	209
2.2.5.4. Kamu Denetçiliği Kurumunun Yayınladığı Raporlar.....	209
2.2.6. Kamu Denetçiliği Kurumu ve Seçilmiş Ombudsman Uygulamalarının Karşılaştırılması.....	211
2.3. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YAPISI VE YETKİLERİNE İLİŞKİN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	215
2.3.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Resen Harekete Geçme Yetkisine Sahip Olmaması.....	216
2.3.2. İdari Başvuru Yollarının Tüketilmesi Zorunluluğunun Ağır Bir Şart Olması.....	218
2.3.3. Ağır İş Yüğü ile Karşılaşması İhtimali.....	221

2.3.4. Tavsiye Kararlarına Uyulmasını Sağlayacak Tedbirlerin	
Yetersizliği.....	224
SONUÇ.....	227
KAYNAKÇA.....	237

GİRİŞ

II. Dünya Savaşından sonraki dönemde dünyada meydana gelen gelişmeler sonrası sosyal devlet anlayışı kabul edilmiştir. Sosyal devleti sağlamak kamu politikalarının oluşturulmasında etken amaç olmuştur. Bu amaca paralel olarak kamu hizmetlerindeki artışın etkisiyle birey-devlet ilişkilerinde artış meydana gelmiştir. Birey-devlet etkileşiminin artması ve bürokrasinin büyümesinin doğal sonucu olarak idarenin denetlenmesi ihtiyacı birey hak ve özgürlüklerinin korunması yönünden daha çok hissedilmiştir. Kamu hizmetlerinin sayısının artması sonrası devlet-birey arasındaki ilişki içerisinde devlet görevlilerinin faaliyetlerindeki haksızlıklar sonucu “devlet hata yapmaz” düşüncesi birey nezdinde kaybolmaktadır.³ Bu durum idarenin denetlenmesi ihtiyacının birey nezdinde daha şiddetli hissedilmesine sebep olmaktadır.

20’nci yüzyılda hukuk devleti, hesap verilebilirlik ve insan haklarının korunması ilkelerinin demokrasinin olmazsa olmaz bir parçası hâline gelmesinin sonucu olarak bugün bütün ülkelerde idarenin eylem ve işlemlerinden haksızlığa veya zarara uğrayan vatandaşların haklarını koruyan çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemeler genel olarak bireylerin haklarının anayasalarda teminat altına alınması, idarenin eylem ve işlemlerini denetleyen mekanizmaların

³ PAZARCI, Ayşe Almıla, *Hasta Hakları ve İdarenin Sağlık Hizmetlerinden Doğan Sorumluluğu*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale, 2007, s. 14.

oluşturulması ve mevzuat değişikliklerinin gerçekleştirilmesi şeklinde olmuştur.⁴

1982 Anayasasının 2'nci maddesine göre “*Türkiye Cumhuriyeti...bir hukuk devletidir*”. Devletin kendinden hareketle ve kendi içinden sınırlanması esasına dayanan hukuk devleti kavramı⁵, özet olarak; özgürlük ve mülkiyete yönelik müdahalelere yalnızca yasalar çerçevesinde izin verilmesi, devletin faaliyetlerinin öngörülebilir ve hesaplanabilir olması, devletin bütün eylem ve işlemlerinin bağımsız yargı aracılığıyla denetime tabi tutulması gibi temel ilkelere bağlı olan devleti ifade etmektedir.⁶

Anayasa Mahkemesine göre hukuk devleti; “*tüm işlem ve eylemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdürmeyi amaçlayan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasaya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, insan haklarına saygı duyarak bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, yargı denetimine açık, yasaların üstünde Anayasa ve yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlettir*”.⁷

⁴ ÇEÇEN, Anıl, *İnsan Hakları*, Ankara, Gündoğan Yay., 2. Baskı, 1995, s. 73.

⁵ DOĞAN, Özlem, “Hukuk Devletini Sosyal Devlet İçinde Düşünmek”, *Doğu Batı Düşünce Dergisi*, Yıl:4, Sayı:13, 2000, s. 13.

⁶ SANCAR, Mithat, *Devlet Akli Kıskaçında Hukuk Devleti*, Ankara, İletişim Yay., 4. Baskı, 2008, s. 4.

⁷ Anayasa Mahkemesinin 2006/35 Esas, 2007/48 Karar sayılı 11/04/2007 tarihli kararı

Hukuk devleti, eylem ve işlemlerinde hukuk kurallarına bağlı, hukuk çerçevesinde hareket eden devleti ifade eder.⁸ Bir başka deyişle, “*hukuk devleti sadece yönetilenlerce uyulacak kuralları koyan devlet olmayıp, aynı zamanda koyduğu hukuk kurallarıyla kendini de bağlı gören devlettir*”.⁹ Hukuk devleti anlayışı, toplumda en üstün güç ve otorite olan devletin keyfi davranışlarına karşı bireylerin korunması fikrine dayanır.¹⁰ Hukuk devletinde, devlet yalnızca kuralları düzenleyen bir varlık değildir. Düzenlemiş olduğu kurallara uyan ve kendini bu kurallarla bağlı sayan bir varlık konumundadır.¹¹

Bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve güvence altına alınması, hukuk devletinin temel özelliğidir.¹² Temel hak ve özgürlüklerin, “*kamu gücünü kullanan, resen icra edilebilir ve hukuka uygunluk karinesine sahip tek taraflı işlem tesis etme yetkisine sahip olan idare*”¹³ karşısında korunması ise Türkiye’nin Anayasada belirtilen şekilde hukuk devleti olarak tanımlanabilmesi için olmazsa olmaz niteliktedir.

Türkiye’de idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı, Anayasanın 125’inci maddesinde “*İdarenin her türlü eylem işlemlerine karşı yargı yolu açıktır... İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür*” denilmek suretiyle idarenin eylem ve

⁸ ERDOĞAN, Mustafa, *Anayasal Demokrasi*, Ankara, Siyasal Kitabevi, 12. Baskı, 2015, s. 117.

⁹ GÜNDAY, Metin, *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yay., 11. Baskı, 2017, s. 39.

¹⁰ KARATEPE, Şükrü, *İdare Hukuku*, İzmir, Üniversite Kitabevi, 1993, s. 41.

¹¹ ASLAN, Zehreddin, “İdari Denetim Biçimleri”, *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul, 1989, s. 5.

¹² ÇEÇEN, Anıl, “Hukuk Devleti ve Yönetim”, *Bülent N. Esen’e Armağan*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını No:417, Ankara, 1977, s. 116.

¹³ GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 123.

işlemlerinden zarar görenlerin hakları koruma altına alınmıştır. İdarenin eylem ve işlemleri karşısında bireyler denetim organları eliyle korunmakta ve ortaya çıkan zararların giderilmesi denetim organlarına başvurularak sağlanmaktadır.

Genel bir tanımlama ile denetim; yapılan faaliyetlerin sonuçlarının daha önceden yapılmış olan planlara ve yürürlükte olan mevzuata uygun olmasını sağlamak amacıyla bazı standartların ortaya konması, yapılan faaliyetler ve elde edilen sonuçların ortaya konan standartlarla karşılaştırılması, faaliyetlerin plandan ayrıldığı noktaların tespiti ve gerekli önlemlerin belirlenmesi olarak tanımlanabilir.¹⁴ Daha basit anlatımla denetim; *“işletmedeki diğer fonksiyonların neyi, nasıl ve hangi ölçüde başardığını araştıran ve saptayan bir yönetim faaliyetidir”*.¹⁵ Dilimizde denetim kelimesinin eski kullanımı ve karşılığı olarak “rabk” ve “rükub” kökünden gelen “murakabe” kelimesi kullanılmıştır. Murakabe; bakma, gözetim altında bulundurma, gözetleme anlamlarına gelmektedir.¹⁶

Denetim gerek kamusal alanda gerekse özel sektörde kurumların amaçlarının ve bu amaçlara ulaşma hedefinde olan kurumların konumunun tespiti için gereklidir. Denetim ile kurum sistemi ve işleyişinde yürürlükteki mevzuata uyulup uyulmadığı, kayıtların, tabloların ve işlemlerin doğruluğu tespit edilmekte, kurallara aykırı

¹⁴ SANAL, Recep, *Türkiye’de Yönetim Denetimi ve Devlet Denetleme Kurulu*, Ankara, TODAİE Yayını, 2002, s. 4.

¹⁵ PEKİNER, Kamuran, *İşletme Denetimi*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Muhasebe Enstitüsü Yayınları, 5. Baskı, 1988, s. 4.

¹⁶ ATAY, Cevdet, *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 1999, İstanbul, Alfa Bas. Yay., 2. Baskı 1999, s. 18.

eylem ve işlem yapanların gerekli yaptırımla karşılaşması sağlanmakta, geleceğe dair kararlar verilirken kullanılacak bilgi kaynağı oluşturulmaktadır.¹⁷ Denetimin bu işlevleri, kurumların yönetimi ve planlanan hedeflere ulaşma noktasında yöneticilere yardımcı olmaktadır.

Denetimin işlevleri; kurumun amaç ve politikalarına açıklık kazandırmak, hukuka ve hakkaniyete aykırı davranışların önüne geçmek şeklinde sıralanabilir. Denetim yapılması kurallara uyulmasını sağladığı gibi yapılmış olan işlemlerdeki hukuksuzluğun ve kurum politikasına uygun olmayan noktaların tespitini ve düzeltilmesini de sağlamaktadır. Denetim ile idari eylem ve işlemlerin kabul edilen kurum politikasına, verilen talimatlara ve mevzuatta gösterilen ilke ve esaslara uygun olarak gerçekleşip gerçekleşmediği tespit edilir. Denetimde temel ilkeler; yasallık, düzenlilik, ekonomik olma, verimlilik ve etkinlik şeklinde sıralanabilir.¹⁸ Denetimin işlevini yerine getirebilmesi için tespit edilen sorunların açık bir şekilde belirtilmesi ve bu sorunların tekrar yaşanmaması için alınabilecek tedbirlerin raporlanması gerekmektedir.

Denetim, amaçlanan hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının kontrolünü ve yürütülen hizmetlerin geliştirilmesi için alınabilecek tedbirlerin neler olduğunun tespiti için gereklidir.¹⁹ Yapılan denetim çalışmaları

¹⁷ OKUR, Yaşar, *Türkiye'de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans denetimi*, Ankara, Nobel Yay., 2007, s. 4.

¹⁸ AVŞAR, Zakir, *Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, İstanbul, Hayat Yay., 2012, s. 28.

¹⁹ SÜRGİT, Kenan, "Yönetimde Kontrol", *Amme İdaresi Dergisi* Cilt: 2, Sayı: 1, 1969, s. 47.

sonrası oluşturulan raporlar, idarenin eksiklerini görmesi ve alınabilecek tedbirlerin tespiti noktasında idareye yardımcı olur. Denetim ile amaçlanan hedeflerin gerçekleştirilme düzeyi saptanarak aksaklıklar giderilir.²⁰ Denetimin kamu kurum ve kuruluşları içerisindeki yöneticilere rehberlik etme işlevi de bulunmaktadır.²¹

Denetim türleri, ölçüt kıstasın türüne bağlı olarak çeşitlendirilebilir. Buna göre; denetimin kapsamına göre (genel denetim, özel denetim), içeriğine göre (yerindelik denetimi, hukukilik denetimi, performans denetimi, muhasebe denetimi), yapılış nedenine göre (zorunlu denetim, isteğe bağlı denetim), denetimi yapan birimin konumuna göre (dış denetim, iç denetim, yüksek denetim), uygulama zamanına göre (aralıklı denetim, sürekli denetim, önleyici denetim, sonradan denetim) denetim yapan organa göre (siyasi denetim, yargı denetimi, idari denetim, kamuoyu denetimi, ombudsman denetimi) kategorilere ayırıp incelemek mümkündür.²²

Türk hukukunda idarenin denetlenmesinde çeşitli yollar öngörülmüştür. Bu yollar denetimi yapan organa göre şöyledir; yasama organının yaptığı siyasi denetim, idarenin kendi içerisinde yaptığı ve çeşitli türlere ayrılan idari denetim, mahkemelerin yaptığı yargısal denetim ve 12 Eylül 2010'da halk oylaması ile kabul edilen

²⁰ ÜNAL, Feyzullah, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Ankara, Savaş Yayınevi, 2014, s. 11.

²¹ KULUÇLU, Erdal, "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:63, 2006, s. 5-6.

²² SANAL, *Türkiye'de Yönetimsel Denetim...*, s. 18.

5982 Sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği²³ sonrası 6328 Sayılı Kanunla kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaptığı ombudsman denetimi olarak sıralanmaktadır.

Çalışmamızın ana konusunu oluşturan ombudsman denetimi diğer denetim yollarına göre ülkemizde yeni ve az bilinirliğe sahip bir denetim yoludur. İsveççe bir kelime olan “*ombudsman*” kelimesi “*temsilci, sözcü, görevli, koruyucu*” anlamlarına gelmekte ve idarenin eylem ve işlemlerine karşı bireylerin şikâyetlerini parlamento adına incelemeye yetkili özel bir büroyu veya görevliyi tanımlamaktadır.²⁴ Ombudsman denetimi bireyler ile idare arasında meydana gelen uyuşmazlıkların çözümünde ve bireylerin idare ile ilgili şikâyetlerinin incelenmesinde etkili araçlardan bir tanesidir.

²³ 12 Eylül 2010'da halk oylaması ile kabul edilen 5982 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler ağırlıklı olarak yargı organı ile ilgili olup, değişikliklerde Anayasa Mahkemesi ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile ilgili önemli yenilikler öngörülmüştür. 5982 Sayılı Kanun ile Anayasada yapılan değişikliklere ilişkin olarak bakınız: HAKYEMEZ, Yusuf Şevki, “2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Cilt:14, Yıl:2010, Sayı:2

²⁴ ATAMAN, Taykan, “Ombudsman ve Temiz Toplum”, *Yeni Türkiye Dergisi Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, Yıl:3, Sayı:14, Mart-Nisan 1997, s. 779.

BİRİNCİ BÖLÜM OMBUDSMANLIK VE DÜNYA ÖRNEKLERİ

1.1. OMBUDSMAN

Ombudsman kelimesi İsveççe kökenli bir kelimedir. Temsilci anlamına gelen “Ombuds” kelimesi ve kişi, insan, adam anlamına gelen “man” kelimelerinin birleşimi sonucu oluşmaktadır.²⁵ “Ombudsman” kelimesi İsveççe anlamını ifade etme amacı dışında İsveç’te ortaya çıkıp dünyaya yayılan şikâyet alma ve gerekli incelemelerde bulunma yetkisine sahip “ombudsman” kurumunu ifade etmek amacıyla da kullanılmaktadır.

Türkiye’de ve dünyada akademik literatür içerisinde “ombudsman”, “kamu denetçiliği”²⁶, “kamusay”²⁷, “ombudsperson”,²⁸ gibi çeşitli ifadeler kullanılmıştır. Bu terimler genel olarak aynı anlamı ifade etse de kullanıma göre küçük farklılıklar da barındırmaktadırlar. “Ombudsman” terimi kurumsal yapı içerisinde ombudsman olarak seçilen kişi ya da kişiler için kullanılmakla birlikte şikâyet başvurularını alan, inceleme ve araştırmalarda bulunan organizasyonu,

²⁵ EFE, Haydar. “Avrupa Ombudsmanı’nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü”, *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, C.19, S.2, 2011, s. 4.

²⁶ KESTANE, Doğan, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, Sayı:151, Temmuz-Aralık 2006.

²⁷ DURSUN, Hasan, “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur”, *TBB Dergisi*, Sayı:95, 2011.

²⁸ HOFFMANN, Florian, MÉGRET, Frédéric. “Fostering Human Rights Accountability: An Ombudsperson for the United Nations?” *Global Governance*, Vol:11, No:1, 2005.

kurumsal yapıyı belirtmek için de kullanılmaktadır.²⁹ Bu çalışmada “ombudsman” terimi kişiler için kullanılmakta, ombudsman faaliyetinde bulunan kurumsal yapı için ise “ombudsman kurumu” ifadesi kullanılmaktadır.

1.1.1. Ombudsmanın Tanımı

Ombudsmanlık günümüzde çeşitli hukuk sistemlerinde, birbirinden farklı siyasi, kültürel ve ekonomik yapıya sahip ülkelerde uygulanmaktadır. Haliyle ombudsmanlık ülkelerin sahip olduğu farklılıkların da etkisiyle her ülkede temelde ortak, detaylarda ise farklı biçimde benimsenmiştir. Bu durum genel-geçer bir ombudsman tanımının yapılmasını zorlaştırmaktadır. Ancak yine de literatürde ombudsman kurumunun temel özellikleri ve kurumun oluşturulma amacına ulaşabilmesi için gerekli olan nitelikler de göz önünde bulundurularak çeşitli tanımlamalar yapılmıştır.

Altuğ’a göre ombudsman; yüksek seviyeli ve tarafsız biri olarak halktan almış olduğu şikâyetler üzerine gerçekleştirdiği inceleme ve soruşturmaların sonuçlarını yetkililere aktaran müfettiştir.³⁰ Tibbles’a göre ombudsman; yasama organı (parlamento) tarafından atanan genel olarak yönetim tarafından yapılan işlemlerle zarara uğradığını iddia eden vatandaşın şikâyet edebileceği, vatandaş adına ilgili işlem hakkında araştırma ve incelemelerde bulunan ve bu konuda rapor

²⁹ PARLAK, Bekir, DOĞAN, Kadir Caner, *Kamu Yönetiminde Denetim; Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun (Ombudsmanın) Uygulanabilirliği*, Bursa, Ekin Yayınevi, 2015, s. 68.

³⁰ ALTUĞ, Yılmaz, *Kamu Denetçisi Ombudsman*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, 2002, s. 31.

yayınlama yetkisine sahip kişidir.³¹ Hill'e göre ombudsman kurumunun amacı idareye ilişkin şikâyetleri almak, sahip olduğu kapsamlı soruşturma gücünü kullanarak incelemelerde bulunmak, işlemi gerçekleştiren idareyi eleştiren ya da savunan ve çözüm üretmeye çalışan kararlar vermek, ulaştığı bulgularını ve önerilerini kamuoyuna raporlar aracılığıyla bildirmektir.³² Pickl'a göre ombudsman terimi ile vatandaşların çeşitli bürokratik işlemlere karşı yakınmalarını, şikâyetlerini dile getirdikleri bir büro ya da özel memuru ifade edilmektedir.³³ Erhürman'a göre ombudsman, kamu yönetiminin eylem ve işlemleri sonucu bireylerden gelen şikâyetleri inceleyen ve bu şikâyetler için çözüm üretme amacıyla çalışan bağımsız bir kurumdur.³⁴

Oytan'ın ombudsman kurumuna getirmiş olduğu tanım, kapsamlı ve doyurucu olması sebebiyle ombudsman kurumunun anlaşılmasında yeterli bir tanımdır. Oytan, ombudsmanı “*prencip itibariyle Parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar, parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişilerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yaptıkları şikâyetler üzerine harekete geçen, geniş soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya*

³¹ TIBBLES, Lance, “The Ombudsman: Who Needs Him”, *Journal of Urban Law*, Vol:47, No:1, 1969-1970, s. 2.

³² HILL, Larry, B. “Institutionalization, the Ombudsman and Bureaucracy”, *The American Political Science Review*, Vol.68, No.3, September 1974, s. 1077.

³³ PICKL, Victor, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, Çeviren: Turgay ERGUN, *Amme İdaresi Dergisi*, C.19, S.4, 1986, s. 37.

³⁴ ERHÜRMAN, Tufan, *Dünyada ve KKTC'de Ombudsman*, Lefkoşa, Işık Kitabevi, 1995, s. 14.

koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden bir kurum” olarak tanımlamaktadır.³⁵

Ombudsman kurumunun son yıllarda birçok ülke içerisinde değişime uğrayarak benimsenmiş olması, genel ve kabul edilir bir ombudsman tanımının yapılmasını zorlaştırmaktadır. Bu durum akademik literatürde de ortak bir tanımlamanın olmamasında etkili olmaktadır. Ancak akademik literatür içinde kabul edilen ve sürekli referans olarak gösterilen Uluslararası Barolar Birliğinin (International Bar Association) yapmış olduğu tanıma göre ombudsman; anayasaya ya da kanuna dayanan yetkisini kullanarak devlet birimleri ve çalışanlarının faaliyetleri hakkında şikâyetleri inceleyen, şikâyet üzerine ya da kendi inisiyatifiyle harekete geçerek inceleme ve araştırmada bulunan, izlenmesi gereken yollar hakkında idari kurumlara tavsiyede bulunma ve rapor yayınlama yetkisine sahip, bağımsız, üst düzey devlet memuru olarak tanımlanmaktadır.³⁶ Bu çalışma içerisinde Uluslararası Barolar Birliğinin “ombudsman” tanımı benimsenmiştir.

³⁵ OYTAN, Muammer, “Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, *Danıştay Dergisi*, Sayı:18-19, 1975, s. 195-196.

³⁶ Ombudsman Committee, International Bar Association Resolution, Vancouver: International Bar Association, 1974, BABÜROĞLU, Oğuz, HATİPOĞLU, Nevra, *Ombudsman (Kamu Hakemi) İncelemesi: Devlette Bir Toptan Kalite Mekanizması*, İstanbul, TÜSİAD Yay. 1997, s. 15.

Ombudsman sistemiyle vatandaşların, ortaya çıkan mağduriyetlerini giderebilecek ve haklarını koruyacak bağımsız, tarafsız ve ucuz bir anlaşmazlık çözme mekanizmasına erişmesi sağlanmaktadır. Kurumun idarenin hesap verme sorumluluğunu yerine getirme rolü, kamu gücü kullanılarak yapılan idari işlemlerin hukuka uygunluğunu sağlamanın yanında idarenin iyi yönetim ilkelerine de uygun olarak hareket etmesini sağlamaktadır. Bu durum ombudsman denetiminin 21. yüzyılda karmaşık ve kompleks bir hal alan devlet yapısı içerisinde ön plana çıkmasına sebep olmaktadır.³⁷ Ombudsman kurumunun ön plana çıkmasının diğer sebebi ise kurumun, idarenin sadece hukuka uygun olarak hareket edip etmediğini değil hakkaniyete uygun hareket edip etmediğini de incelemesi ve böylece yerindelik denetimini yapamayan yargı yerlerini tamamlayıcı niteliğidir.³⁸

Ombudsman kurumu her ne kadar denetleme işlevine sahip olsa da klasik anlamda denetçinin, müfettişin ya da teftiş kurulunun görevini yerine getirmemektedir.³⁹ Ombudsmanın devlet yapısı içerisindeki konumu ve diğer kurumlarla ilişkisi “*birey odaklı ancak idare karşıtı olmayan*” bir yapıya sahiptir.⁴⁰

³⁷ ESGÜN, İbrahim Uğur, “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.45, S.1, 1996, s. 267.

³⁸ İNCEOĞLU, Sibel, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Düşünceler”, Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, İstanbul, Doğu Üniversitesi Yayınları, 2011, s. 54.

³⁹ ÖZDEN, Kemal, *Ombudsman: Türkiye'deki Tartışmalar*, Ankara, Seçkin Yay., 2010, s. 124.

⁴⁰ HILL, “Institutionalization, the Ombudsman and Bureaucracy”, s. 1077.

Akademik literatür içerisinde ombudsman kurumuna bir “denetim kurumu” olarak yaklaşmanın eleştirildiği ve ombudsman kurumunun denetim işlevi dışında, halkla ilişkiler ve idareyi düzeltme işlevlerinin olduğu dile getirilmiştir.⁴¹ Ombudsman kurumu idarenin denetlenmesi işlevinin yanında birey ile idare arasında köprü işlevi görerek halkla ilişkiler ve idarenin düzeltilmesi işlevi de görmektedir. Ancak bu işlevler ombudsmanın gerçekleştirdiği denetim faaliyetlerinin sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu da ombudsmanın öncelikli olarak denetim kurumu şeklinde algılanmasına haklı bir şekilde sebep olmaktadır.

Ombudsman kurumu, idari yargıya alternatif bir yapı olarak da görülmemelidir. Ombudsman kurumu ile idari yargının görev alanları her ne kadar birbirine benzese de ombudsmanın görev alanı idari yargının görev alanına kıyasla idarenin tutum ve davranışları ile yerindelik yönünden denetimi de kapsamaktadır.⁴² İdari yargı organları hukuka aykırı olarak tesis edilmiş idari işlemleri iptal etme yetkisine sahip iken ombudsman kurumu ise tesis edilen işlemin kaldırılması tavsiyesinde bulunabilmektedir.⁴³ Bu sebeple ombudsmanın idarenin işlemleri üzerinde gerçekleştirdiği denetimin kapsamı idari yargı organlarından daha geniş olmakta iken, denetim sonucu vermiş olduğu kararların tavsiye niteliğinde olması ise

⁴¹ AVŞAR, Zakir B., *Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Ankara, Hak-İş Konfederasyonu Yayını, 1998, s. 1.

⁴² AZRAK, A. Ülkü, “İdari Yargı Dışı Alternatif Uyuşmazlık Çözme Usulleri”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 141. Yıl Sempozyumu 11 Mayıs 2009*, Ankara, Danıştay Yayınları No:79, 2009, s. 85.

⁴³ ERYILMAZ, Bilal “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Yıl:4, Sayı:26, 1993, ss. 81-106. s. 91.

ombudsmanın gücünün idari yargı organlarından temelde farklı olmaktadır.

1.1.2. Ombudsmanlığın Tarihçesi

Bireylerin kendilerini yönetenlerin işlem ve davranışlarına karşı tepki göstermesi, şikâyetle bulunması ve bu şikâyetlerin araştırılması fikri ve uygulaması dünyada binlerce yıldır var olmaktadır.⁴⁴ Halktan gelen şikâyetler üzerine devlet içerisinde denetim mekanizmalarının harekete geçirilmesinin tarihi Hindistan ve Çin uygulamaları ile milattan önce 3000 yıllarına kadar dayandırılmaktadır.⁴⁵ Bu fikir ve uygulama sonucunda hukuk sistemleri içerisinde bireylerin yönetim karşısında korunmasını ve yönetimin denetlenerek hukuka uygun hareket etmeye zorlamak amacıyla çeşitli denetim mekanizmaları ortaya çıkmıştır. Klasik denetim yolları olarak adlandırılan bu denetim mekanizmaları birey özgürlüklerinin korunması ve idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun sağlanmasında önemli işlevler görmüş olmakla birlikte devlet ile bireyler arasındaki ilişkilerin artışı ve bürokratik yapı içerisinde artan karmaşıklık karşısında 21'inci yüzyılın ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalmışlardır. Kamu hizmetlerinin sayısının ve çeşidinin artması sonucu devlet-birey

⁴⁴ TEMİZEL, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunması..., s. 4.

⁴⁵ SATYANAND, Anand, "The Ombudsman Concept and Human Rights Protection", *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol:29, No:1, 1999, s. 19-20.

etkileşiminin artmış olması yargı denetiminin yetersiz kalmasına sebep olmuştur.⁴⁶

Kamu hizmetlerinin artışı sonucu ortaya çıkan “*bürokratik leviathanın terbiye edilmesi arzusu*”⁴⁷ sonucunda mevcut denetim mekanizmalarının eksikliklerinin kapatılmasına yönelik reformlar yapılması ya da yeni denetim uygulamalarının benimsenmesi fikri kabul görmüştür. Bu sebeple birçok ülkede denetim mekanizmalarının revize edilmesi, yeni uygulamaların benimsenmesi, kurumsal dönüşümlerin gerçekleştirilmesi gibi çeşitli faaliyetler gerçekleştirilmiştir.⁴⁸ Ombudsman kurumu da bu arayışın sonucu olarak 1950’lerden başlayarak dünyadaki ülkeler arasında benimsenmiş ve denetim mekanizmaları arasında kendine yer edinmiştir. Günümüzde ombudsman kurumunun insan haklarının korunmasında ve idarenin denetimindeki önemi dünyada kabul görmüş durumdadır.⁴⁹

1.1.2.1. Ombudsmannın Ortaya Çıkışı

Dünyada birçok ülkede uygulanmakta olan ombudsman kurumu ilk olarak İsveç’te ortaya çıkmıştır. Ombudsman kurumunun ortaya çıkışında İsveç Kralı 12. Şarl’ın ülkesinden uzakta Osmanlı Devletine sığınmış olduğu dönemde, İsveç’te ortaya çıkan huzursuzlukların ve

⁴⁶ KAHRAMAN, Mehmet, “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.8, S.16, 2011, s. 356.

⁴⁷ O’BRIEN, Nick, “What Future for the Ombudsman?”, *The Political Quarterly*, Vol:86, No:1, January-March 2015, s. 72.

⁴⁸ ERYILMAZ, Bilal “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, s. 82.

⁴⁹ KAHRAMAN, “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, s. 356.

yozlaşmanın önüne geçmeyi amaçlaması etkili olmuştur.⁵⁰ İsveç Kralı 12. Şarl, 1709’da Ruslara karşı yürüttüğü Poltova Meydan Muharebesini kaybetmesinden sonra Osmanlı Devletine sığınmıştır.⁵¹ Devlet yönetiminde adil olunması konusunda son derece hassas olan Kral 12. Şarl, Osmanlı devletinde bulunduğu süre içerisinde ülkesinde kendi yokluğunu fırsat bilen kamu görevlilerinin keyfi ve adaletsiz eylemlerde bulunduğuna ilişkin duyumlar almıştır.⁵² Bu duyumlar üzerine Kral, bir fermanla bu durumun önüne geçmek ve kral adına hareket eden görevliler ve hâkimlere ilişkin şikâyetleri alarak inceleme ve araştırmalarda bulunmak üzere bir kişiyi ombudsman olarak atamıştır.⁵³ Kralın atadığı kişi devlet görevlilerinin ve yargıçların yasalara uymasını sağlayarak uzaktaki kralın gözü kulağı olarak faaliyet göstermiştir. Kralın atamış olduğu kişi “*Hogste Ombudsmannen*” olarak adlandırılmıştır.⁵⁴ Çevrilecek olursa bu kişi “yüksek temsilci” olarak adlandırılmıştır.

Kral 12. Şarl ülkesine 1714 tarihinde döndüğünde atamış olduğu ombudsmanın kral adına vatandaşların şikâyetlerini aldığını, şikâyetlerle ilgili incelemeler ve araştırmalar yaptığını görmüş ve bu

⁵⁰ MACHACEK, Rudolf, “Law and Justice: Two Sides of the Same Coin”, *Facta Universitatis Series: Law and Politics*, Vol:1, No:5, 2001, s. 574.

⁵¹ GRIMBERG, Carl, *A History of Sweden*, Translated by C. W. FOSS, Illinois, Augustana Book Concern, 1935, s. 230-231. *Voltaire’s History of King Charles XII: King of Sweden*, Traslated by: Winifred TODHUNTER, London, J. M. DENT & SONS, 1912, s. 188-189.

⁵² ERHÜRMAN, Tufan, “İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu”, *İnsan Hakları*, Ed: Oya ÇİFTÇİ, Ankara, TODAİE Yay., 2000, s. 341.

⁵³ ALTUĞ, Yılmaz, *Kamu Denetçisi Ombudsman...*, s. 10.

⁵⁴ ULER, Yıldırım, “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, 3. Kitap, Ankara, Danıştay Yay. 1992, s. 1022.

şikâyetlere ilişkin raporun kendisine sunulması ile ombudsmanın faaliyetlerinden memnun kalmıştır. Bu memnuniyet sonucunda kral, yokluğunda faaliyet göstermesi amacıyla geçici olarak atadığı ombudsmanın sürekli olarak faaliyet göstermesine karar vermiştir.⁵⁵ Bu yönüyle “ombudsman” uygulaması İsveç’te zorunluluk arz eden sürgün dönemi sebebiyle geçici olarak atanmış olan kişinin görevlerinin sürekli hale getirilmesi ile ortaya çıkmıştır.

Ombudsman uygulamasının ilk olarak 12. Şarl’ın Osmanlı Devletinde konuk/sürgün olarak kaldığı dönemde ortaya çıkması, Ombudsmanın temellerinin Osmanlı Devleti içerisinde yer alan kurumlara dayandığı görüşünün ortaya çıkmasına sebep olmuştur.⁵⁶ PICKL’a göre İsveç Kralı 12. Şarl ombudsman sistemini kurarken Osmanlı Devletinde var olan denetim mekanizmalarından etkilenmiştir.⁵⁷ PICKL’a göre Ombudsman kurumunun temeli, Abbasilerden Osmanlılara kadar birçok Müslüman devletlerde var olan “kadıy’ul kudat”, “hakim’ul hükkam”⁵⁸ kurumuna dayanmaktadır.⁵⁹

Ombudsman kurumunun temellerini Osmanlı devletinden daha eskiye, 17. yüzyılda Amerikan kolonilerinde var olan “Censors” sistemine,

⁵⁵ BAYLAN, Ömer, *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, Ankara, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No:12, 1978, s. 7.

⁵⁶ TEMİZEL, Zekeriya “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman”, *Yeni Türkiye Dergisi Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, Sayı:14, Mart-Nisan 1997, s. 765. AVŞAR, Zakir B., *Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin...* s. 45.

⁵⁷ PICKL, Victor, “Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri”, *Yeni Türkiye Dergisi Siyasette Yozlaşma Özel Sayı II*, Mart-Nisan 1997, Sayı 14, s. 803.

⁵⁸ ORTAYLI, İlber, “Osmanlı Kadısı: Tarihi Temeli ve Yargı Görevi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.30, S.1, 1975, s. 118.

⁵⁹ PICKL, Victor, “Ombudsman ve Yönetimde Reform...”, s. 39.

Roma devletindeki “halk tribünlerine” ya da Çin’de var olan “Yuan Kontrol Sistemi”ne dayandıran fikirler de öne sürülmektedir.⁶⁰ Ombudsman kurumunun temelini bu sistemlere bağlayan çalışmalar bulunsa da bu çalışmalarda Kral 12. Şarl’ın hangi denetim organından esinlenmiş olduğuna ilişkin net delil ortaya konmamıştır. Bu sebeple ombudsman uygulaması ile o dönem var olan diğer denetim sistemleri arasında var olduğu düşünülen ilişki yoruma dayanılarak ifade edilmektedir. Kanımızca ombudsmanlığın temellerinin dayandırıldığı bu kurumlar denetim işlevi gören ancak günümüzdeki denetim kurumları gibi yapılandırılmamış uygulamalardır.

Krala bağlı olarak İsveç’te kurulan ombudsmanın adı 1719 yılında Justitiekanslern (Adalet Şansölyesi) olarak değiştirilmiştir. İsveç’te 1720 Anayasasıyla “Frihetstiden” (Özgürlük Çağı) olarak nitelendirilen dönem başlamış ve döneminin en zayıf monarşilerinden biri olarak parlamentonun etkili olduğu bir yönetim benimsenmiştir.⁶¹ Bu dönemde Parlamentonun yönetimde etkin olması ve ombudsmanın Kral tarafından atanıyor olması ombudsman faaliyetlerini sekteye uğratmıştır. 1766 yılında ise İsveç Parlamentosu (Riksdag) adına hareket eden ve parlamento tarafından atanan Justitieombudsmannen kurulmuştur.⁶² Bu tarihten itibaren ombudsman kurumu parlamento

⁶⁰ ALTUĞ, Yılmaz, *Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi, Yargıtay 100. Yıl Dönümü Armağanı*, Ankara, Yargıtay Yayınları, 1968, s. 160. JAGERSKIOLD, Stig, “The Swedish Ombudsman”, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol:109, No:8, June 1961, s. 1089.

⁶¹ THORNHILL, Chris, *A Sociology of Constitutions: Constitution and State Legitimacy in Historical-Sociological Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, s. 170. ROBERTS, Michael, *The Age of Liberty: Sweden 1719-1772*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, s. 168-169.

⁶² ATAMAN, “Ombudsman ve Temiz Toplum”, s. 780.

adına faaliyette bulunmuştur. 1809 Yılında ise ombudsman kurumu anayasal statü kazanmıştır ve bu tarih birçok akademik çalışmada modern ombudsmanlığın başlangıç tarihi olarak kabul edilmektedir. 1809 Anayasasıyla Kral tarafından atanan Adalet Şansölyesi ve Parlamento tarafından atanan parlamento ombudsmanının kurulması ile İsveç'te yürütme ve parlamento tarafından atanan iki ombudsman kurumu oluşturulmuştur. Adalet Şansölyesinin görevleri, idarenin denetimi ve hukuki ihtilaflarda özellikle tazminat davalarında devleti temsil etmektir. Adalet Şansölyesi hükümet ombudsmanı olarak hükümet adına denetim faaliyetini yürütmektedir.⁶³

Ombudsmanlığın İsveç'te ortaya çıkışı ve sonrasında günümüzdeki modern hâlini alması süreci incelendiğinde, bu sürecin ilk başta kralın gözlemcisi fonksiyonuyla atanan ombudsmanın idareyi denetleyen ve insan haklarını koruyan bir yapıya dönüşmesi şeklinde gerçekleştiği görülmektedir.⁶⁴ 19. Yüzyılın başında İsveç'te ortaya çıkan ombudsmanlık, 100 yıllık zaman diliminden sonra benzer kültürel ve hukuksal geleneklere sahip ülkeler tarafından hızlıca benimsenmiştir. Farklı hukuk sistemlerine sahip olan ülkelere ise ombudsmanlık, özel gereksinimlere de bağlı olarak değişime uğrayarak benimsenmiştir. 20'nci Yüzyılın ikinci yarısından itibaren ombudsmanlık, İskandinav ülkelerinden başlayarak dünyaya yayılmış ve sadece gelişmiş ülkelerin dışında, gelişmekte olan ya da gelişmemiş ülkelere de hukuk devleti ilkesinin güçlendirilmesi ve demokrasi kültürünün gelişmesine katkı sağlaması amacıyla benimsenmiştir.

⁶³ <http://www.jk.se/other-languages/english/>

⁶⁴ ERHÜRMAN, "İnsan Haklarını Koruma Mekanizması...", s. 340.

1.1.2.2. Ombudsmanlığın Yayılması

Ombudsmanlık son yarım yüzyılda Avrupa ve Dünyada muazzam bir dinamizmle birlikte yayılmıştır. İlk anayasal ombudsmanın İsveç'te 1809'da kurulmasından sonra ombudsmanlık, 100 yıldan uzun bir süre hiçbir ülke tarafından benimsenmemiştir. 1919 Yılında bağımsızlığını kazanan⁶⁵ Finlandiya'da 1919 Anayasasında ombudsman kurumu hayata geçirilmiştir.⁶⁶ Finlandiya'da ombudsman uygulamasının kabul edilmesi ile ombudsmanlık, ilk kez İsveç dışında benimsenmiş ve İsveç dışındaki ülkelerde kurumun uygulanması süreci başlamıştır. 1945 Yılında Hollanda'da yalnızca silahlı kuvvetler içerisinde faaliyet gösteren ve "kalite kontrol mekanizması" işlevi gören Askeri Ombudsman kurulmuştur.⁶⁷ 1952 Yılında Norveç'te, Ombudsman kurumunun ilk ortaya çıktığı İsveç ve Finlandiya ombudsmanından farklı olarak askeri faaliyetlerle ilgilenen ve askeriye içerisindeki ilişkilere ilişkin başvurular alan Askeri Ombudsman kurulmuştur.⁶⁸ 1954 Yılında Danimarka'da, Parlamento Ombudsmanı kurulmuştur.⁶⁹ Danimarka Parlamento ombudsmanının çalışma yapısı ve görev alanı İsveç ve Finlandiya ombudsmanlarından farklı olarak daha kısıtlı

⁶⁵ LAVERY, Jason, *The History of Finland*, London, Greenwood Press, 2006, s. 93.

⁶⁶ <https://www.oikeusasiamies.fi/en/the-post-of-parliamentary-ombudsman-began-his-work-95-years-ago>

⁶⁷ BORN, Hans, WILLS, Aidan, BUCKLAND, Benjamin S., *A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions For The Armed Forces*, Geneva, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2011, s. 3.

⁶⁸ GELLHORN, Walter, "The Norwegian Ombudsman", *Stanford Law Review*, Vol:18, No:13, 1966, s. 293.

⁶⁹ LANE, Jan-Erik, "The Ombudsman in Denmark and Norway" Ed. Roy GREGORY, Philip GİDDİNS, *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, Amsterdam, IOS Press, 2000, s.147.

zorlama gücüne sahip, araştırma ve inceleme yapmaya odaklı olarak düzenlenmiştir.⁷⁰

1954 Yılında ise Federal Almanya'da anayasa değişikliği yapılarak Askeri Ombudsman kurulması kabul edilmiş ve 1957 yılında kabul edilen kanunla birlikte 1959 yılında ilk askeri ombudsmanın Bundestag (parlamento) tarafından seçilmesi ile askeri ombudsman uygulaması Federal Almanya'da da faaliyete geçmiştir.⁷¹ Federal Almanya'da, 1954'te anayasa değişikliği ile kurulan askeri ombudsman modeli benimsenmiş olmakla birlikte diğer ülkelerde var olan ve devlet kurumlarına ilişkin şikâyetleri inceleme yetkisine sahip ulusal bazda ya da yerel bazda faaliyet gösteren sivil parlamento ombudsmanı modeli benimsenmemiştir. Sivil ombudsman modelinin benimsenmemesinin altında ise ombudsman ile aynı işlevi görebilecek şekilde tasarlanan parlamentodaki Şikâyet Komitesinin verimli bir şekilde faaliyet göstermesi ve bu sebeple sivil ombudsman kurumuna ihtiyaç olmadığı düşüncesinin yatmaktadır. 1975 yılında Almanya Federal Meclisi tarafından kabul edilen Şikâyet Komisyonu Yetkileri Yasası diğer ülkelerde var olan dilekçe-şikâyet komisyonlarına verilen görevlerin ötesinde inceleme yetkisi gibi belirli güçleri içermektedir. Her ne kadar Almanya'da ulusal ombudsman kurulmamış olsa da Şikâyet Komitesinin ombudsman işlevi görmesi sebebiyle hem Uluslararası Ombudsman Enstitüsüne hem de Avrupa Ombudsman

⁷⁰ ABRAHAM, Henry J. "The Danish Ombudsman", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol:377, Issue:1, May 1968, s. 56.

⁷¹ BORN, WILLS vd., ...Ombudsman Institutions For The Armed Forces, s.3, RIDLEY, Frederick, "The Parliamentary Commissioner for Military Affairs in the Federal Republic of Germany", *Political Studies*, Vol:12, Issue:1, s. 9.

Enstitüsüne üyeliği bulunmaktadır.⁷² Almanya’da “hapishane ombudsmanı”⁷³, “sigorta ombudsmanı”, “bankalar ombudsmanı” gibi sektörel bazda faaliyet gösteren sektör ombudsmanları da kurulmuştur.⁷⁴

1952 Yılında Norveç’te askeri ombudsman kurulmasından sonra, ombudsmanın faaliyetlerinden memnun kalınmasıyla birlikte “sivil ombudsman kurulması” fikri güçlenmiştir. Bu düşüncenin de etkisiyle 1962 Yılında Norveç’te “Stortingets Ombudsman” adıyla ulusal ombudsman kurumu hayata geçmiştir.⁷⁵ İskandinav ülkeleri dışında ilk parlamento ombudsmanı 1962’de Yeni Zelanda’da kurulmuştur. Yeni Zelanda Ombudsmanının kurulması ile ombudsmanlık İngiliz Hukuk Grubu (Common Law) ülkelerine yayılmıştır. Yeni Zelanda ombudsmanının başarısı, ombudsman uygulamasının İskandinav ülkelerinin sahip olduğu kendine has kültürel ve politik yapının bulunmadığı ülkelerde de başarılı olabileceğinin kanıtı kabul edilmiştir.⁷⁶

1967’de İngiltere’de kötü yönetimle mücadele etmek amacıyla “Parlamento Komiseri” (Parliamentary Commissioner for Administration) adıyla ombudsman kurulmuştur. İngiltere’de aynı

⁷² MORA, Antonio, *The Book of the Ombudsman*, Madrid, Defensor Del Pueblo, 2003. s. 186.

⁷³ ROBBERS, Gerhard, “Ombudsman in Germany”, Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, İstanbul, Doğu Üniversitesi Yayınları, 2011, s. 48.

⁷⁴ FENDOĞLU, Hasan Tahsin, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye”, Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, İstanbul, Doğu Üniversitesi Yayınları, 2011, s. 73.

⁷⁵ GELLHORN, “The Norwegian Ombudsman”, s. 294-295.

⁷⁶ HILL, “Institutionalization, the Ombudsman and Bureaucracy”, s. 1077.

zamanda Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı, Mahalli İdareler Ombudsmanı, Adli Hizmetler Ombudsmanı, Finans Ombudsmanı, Cezaevi Ombudsmanı gibi çeşitli sektörel görev alanına sahip ombudsmanlar da kurulmuştur.⁷⁷ 1972'de Avustralya'da biri kuzeyde biri güneyde olmak üzere iki federal Ombudsman kurulmuş, 1976'da ise ulusal düzeyde faaliyet gösteren Avustralya Ombudsmanı kurulmuştur.⁷⁸

İdari yargıya sahip olan ülkelerde ombudsman kurumuna ihtiyaç duyulmadığı ve ombudsmanın bu ülkelerde verimli çalışmayacağı düşüncesi gölgesinde 1973'te idari yargının beşiği olan Fransa'da ombudsmanlık Arabulucu (Mediateur) adıyla kurulmuştur.⁷⁹ İsrail'in 1949 yılında kurulmasından beri Mevaker Hamedina (Devlet Murakıby) kurumu ombudsmanın işlevlerini görerek faaliyet göstermektedir.⁸⁰ Kamusal hizmetlerin artışı ve Devlet Murakıby kurumunun iş yükünün artması⁸¹ üzerine 1971'de İsrail'de ombudsman kurulmuştur.⁸²

Ombudsman kurumunun birçok ülkede kurulması, uluslararası yapıya sahip kurumların ve organizasyonların da dikkatinin ombudsmana yönelmesine sebep olmuştur. 1975 Yılında Avrupa Konseyi İstişari Asamblesinin aldığı 475 sayılı kararıyla üye devletlere ombudsman

⁷⁷ FENDOĞLU, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye", s. 76.

⁷⁸ MORA, *The Book of the Ombudsman*, s. 186.

⁷⁹ ROWAT, Donald C., "The Ombudsman in France", *Canadian Public Administration*, Vol:27, No:1, March 1984, s. 66.

⁸⁰ ADAMS, John Clarke, "In Quest of the Ombudsman in Mediterranean Area", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol:377, Issue:1, 1968, s. 101.

⁸¹ ADAMS, "...Ombudsman in Mediterranean Area", s. 101.

⁸² MORA, *The Book of the Ombudsman*, s. 186.

kurulması tavsiyesinde bulunulmuştur.⁸³ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin daha sonradan almış olduğu kararlarında da bireyleri idari makamların işlemleri karşısında korumayı amaçlayan ombudsman kurumunun hak arama özgürlüğüne ve parlamenter denetim fonksiyonunun güçlendirilmesine yapmış olduğu katkılara vurgu yapılmıştır.⁸⁴ Avrupa Birliği bünyesinde ombudsman kurulmasına ilişkin tartışmalar 1980’lerde başlamış ve 1992 yılında imzalanıp 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşmasıyla Avrupa Birliği bünyesinde Avrupa Ombudsmanı (European Ombudsman) kurulması ile neticelenmiştir.⁸⁵

Portekiz, İspanya, Yunanistan ve Doğu Avrupa’da otoriter yönetimlerin çökmesiyle birlikte artan demokratikleşme arayışı ombudsman kurumunun bu ülkelerde demokrasinin ve demokratik değerlerin benimsenmesi ve korunması amacıyla hızlıca hayata geçirilmiştir. Bu sebeple ombudsmanlık hem hukukun üstünlüğünü sağlama hem de insan haklarını koruma mekanizması olarak işlevsel dönüşüme uğramaya başlamıştır.⁸⁶ Özellikle İspanya’da Defensor del Pueblo (Halkın Savunucusu) hem idareyi denetleme hem de insan haklarını koruma görevini ifa etmesi sebebiyle Latin Amerika

⁸³ FRANK Bernard, “The World-Wide Growth of the Ombudsman”, *Prof. Dr. Bülent Nuri ESEN’e Armağan*, Ankara, AÜHF Yay., 1977, s. 159.

⁸⁴ ŞENGÜL, Ramazan, “Avrupa Birliği Yönetmelik Alanında Kötü Yönetimle Mücadele Eden Bir Kurum: Avrupa Birliği Ombudsmanı”, *2.Uluslararası Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresi*, 2010, s. 3.

⁸⁵ BAYKAL, Sanem, *Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme*, Ankara, Siyasal Kitabevi, Ekim 2013, s. 135.

⁸⁶ VANGANSUREN, Ulziibayar, “The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries”, Washington, *Charless and Kathleen Manat Democratis Studies Fellowship at IFES*, July-August 2002, s. 11.

ülkelerindeki ombudsman uygulamalarına rol model olarak kabul edilmiştir.⁸⁷

Ombudsmanlık diğer ülkeler tarafından benimsenirken kurum içerisinde toplumsal, kültürel ve politik faktörlere bağlı olarak değişim ve dönüşümler ortaya çıkmıştır. Bu durum dünyadaki ombudsman uygulamaları içerisinde farklılık ve çeşitliklerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Örneğin, İsveç'te farklı görevlerle ilgilenen dört kişi ombudsman olarak görev almakta iken, Finlandiya'da bir kişi ulusal ombudsman olarak görev almaktadır. İsveç ve Finlandiya'da mahkemelerle ilgili şikâyetler ombudsman tarafından incelenirken, Danimarka ve Norveç'te mahkemelerin faaliyetleri ombudsmanın görev alanının dışında bırakılmıştır.⁸⁸

Ombudsmanlık birçok ülkede “ombudsman” ismi dışında yerel temalara sahip ve toplumun dikkatini çekebilecek nitelikte kahramansı ve iddialı isimlerle hayata geçirilmiştir. Fransa'da “Défenseur des Droits” (Hakların Savunucusu), İspanya'da “Defensor del Pueblo” (Halkın Avukatı), Portekiz'de “Provedor de Justiça” (Adalet Sağlayıcısı) ve diğer ülkeler de incelendiğinde toplumun dikkatini çeken ve kuruma manevi değerler yükleyen isimlerin tercih edildiği görülmektedir. İsimlerin içerisinde “insan hakları” terimi kullanılan ombudsman kurumları genel olarak temel hak ve özgürlüklerin

⁸⁷ REIF, Linda C. “The Role of National Human Right Institutions in Human Rights Protection and Promotion, Good Governance and Strengthening the Democratic Rule of Law”, Ed. A. CASTRO, *Buen Gobierno y Derechos Humanos: Nuevas Perspectivas en el Derecho Publico para Fortalecer la Legitimidad Democratica de la Administracion Publica en el Peru*, Peru, Pontificia Universidad Catolica del Peru Press, 2014, s. 71.

⁸⁸ ATAMAN, “Ombudsman ve Temiz Toplum” s. 781.

korunmasında özel yetkilerle donatılmışlardır. İnsan haklarının uluslararası düzeyde korunmasına dönük farkındalığın artmasıyla birlikte ombudsman kurumunun ulusal düzeyde insan haklarını koruduğu düşüncesi de kabul edilmektedir.⁸⁹

Ombudsmanlık aşağıda görüleceği üzere birçok değişikliğe uğramış, farklı organlar tarafından atanan çeşitli görev alanına sahip (üniversite, çocuk, sağlık, basın, silahlı kuvvetler) çeşitleri de dâhil olmak üzere çok yönlü bir değişim geçirmiştir. ABD’de beş federe devlette klasik parlamento ombudsmanı modeli uygulanmaktadır; bunlar Arizona (1966), Hawaii (1969), Nebraska (1971), Iowa (1972) ve Alaska (1975) devletleridir. Amerika Birleşik Devletleri’nde ombudsman kurumunun eyalet düzeyinde benimsenmesi yanında yerel yönetimler, hastaneler, üniversiteler, hapishaneler ve özel hukuk tüzel kişileri bünyesinde faaliyet gösteren ombudsman büroları da bulunmaktadır. Bu kapsamda çocuk ombudsmanı, çevre ombudsmanı, üniversite ombudsmanı, cezaevi ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, sağlık ombudsmanı, azınlıklar ombudsmanı ve aile sorunları ombudsmanı gibi “ombudsman” olarak isimlendirilen ancak denetim yetkisi içerisinde bulunan kamu kurumları karşısında bağımsızlığı tam olarak sağlanmamış ombudsman uygulamaları bulunmaktadır.⁹⁰

⁸⁹ REIF, Linda C. “Transplantation and Adaptation: The Evolution of Human Rights Ombudsman”, *Boston College Third World Law Journal*, Vol.31, No:2, 2011, s. 281.

⁹⁰ FENDOĞLU, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye”, s. 73.

Rowat, “faddism⁹¹”in anavatanı olarak betimlediği Amerika Birleşik Devletleri’nde 1967’de başlayıp kamu kurumları dışında, bağımsızlık güvencesi bulunmayan ve şikâyet edilen kurumdan bağımsız olup olmadığına bakılmaksızın, şikâyet alan her ofis için “ombudsman” adının kullanmasını eleştirmiştir.⁹² ABD’deki ombudsman uygulamaları içerisinde ombudsmanın, yönetim ve karar alma gücünü elinde bulunduran kişi ya da kurul tarafından atandığı modeller ortaya çıkmıştır. Rowat, “klasik ombudsman” sistemi içerisinde kabul edilen bağımsızlık şartlarının, görev alanı özelleştirilerek oluşturulmuş ombudsman modellerinde sıkı şekilde uygulanmasının ombudsmanın sahip olduğu işlevselliği kaybetmesinin önüne geçeceğini dile getirmektedir.⁹³

Ombudsmanlığın yayılmasıyla birlikte “ombudsman” kelimesi de İsveç dilinden çıkarak “İngilizleşmekte” ve çoğul biçimi olarak “ombudsmen” ifadesi akademik literatürde kullanılmaktadır.⁹⁴

⁹¹ “Faddism” kelimesi “heves”, “çılgınlık”, “geçici moda”, “geçici tutku” anlamına gelen “fad” kelimesinden türetilerek, “moda akımı”, “heveslenme akımı” olarak ifade edilmektedir. Daha fazlası için bakınız: Password Dictionary for Learners of English, İnkılap Kitabevi 2004, s. 293.

⁹² ROWAT, Donald C. “The American Distortion of The Ombudsman Concept and Its Influence on Canada”, *Canadian Public Administration*, Vol:50, No:1, 2007, s. 43.

⁹³ ROWAT, “The American Distortion of The Ombudsman Concept...”, s. 50.

⁹⁴ “Ombudsman” kelimesinin çoğulu olarak İngilizce temelli düşünülerek oluşturulan “ombudsmen” kelimesinin kullanıldığı çalışmalar için bakınız: GELLHORN, Walter. *Ombudsmen and others: Citizen's protectors in nine countries*. Harvard University Press, 1974. STACEY, Frank A. *Ombudsmen compared*. Oxford University Press, 1978. GELLHORN, Walter, *Ombudsmen and others*. Harvard University Press, 1966. DAVIS, Kenneth Culp. "Ombudsmen in America: Officers to Criticize Administrative Action." *University of Pennsylvania Law Review* 1961. SAWER, Geoffrey., *Ombudsmen*. Melbourne University Press, 1964. TIBBLES, Lance. "Ombudsmen for American prisons." *NDL Review* 1971.

“Ombudsman” kelimesinin çoğulu olarak “ombudsmen” kelimesinin kullanıldığı çalışmalara bakıldığında, bu çalışmaların İngiltere ve ABD merkezli olduğu ve “ombudsman” kelimesinin ingilizleştirilmesi sonucu bu kelimenin kullanıldığı anlaşılmaktadır. Günümüzde birçok kadın ombudsman da kendisine “ombudswoman” olarak hitap edilmesini talep etmektedir.⁹⁵ “Ombudswoman” ve “ombudsmen” kelimelerinin kullanımının yaygınlaşması, İsveç dilinde ortaya çıkan “ombudsman” kelimesinin tahrip edilmesine sebep olmaktadır.⁹⁶

Amerika Birleşik Devletlerinde ortaya çıkan ve Rowat’ın “ombudsman faddism”⁹⁷, Remac’ın ise “ombudsmania”⁹⁸ olarak ifade ettiği ombudsman kurulması çığırnlığı 1980’lerde otoriter, apartheid rejimlerin yıkılmaya başlaması ile birlikte Doğu Avrupa, Güney ve Doğu Asya, Sahra-Altı Afrika ve Latin Amerika ülkelerine sıçramıştır.⁹⁹ Huntington’un demokrasinin yayılmasında “3. Dalga” olarak nitelendirdiği¹⁰⁰ bu dönemde otoriter yönetimden demokratik

SENEVIRATNE, Mary. *Ombudsmen in the public sector*. Open University Press, 1994

⁹⁵ İlk kadın Avrupa Ombudsmanı olarak atanan Emily O’Reilly kendisine “ombudswoman” şeklinde hitap edilmesini talep etmektedir: <https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/emily-oreilly-call-me-ombudswoman/>

⁹⁶ KARCI, Şükrü Mert, *Ombudsman: İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması*, Ankara, Seçkin Yay., 2016, s. 39.

⁹⁷ ROWAT, “The American Distortion of The Ombudsman Concept...”, s. 43.

⁹⁸ REMAC, Milan, “Standarts of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept”, *Utrecht Law Review*, Vol:9, No:3, July 2013, s. 62.

⁹⁹ ROBERTSON, Jon, “The Ombudsman Around the World”, *The International Ombudsman Yearbook*, Vol:2, 1998, s. 115.

¹⁰⁰ HUNTINGTON, Samuel P., *Üçüncü Dalga: Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma*, Çeviren: Ergun ÖZBUDUN, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, 1993, s. 39.

yönetime geçiş süreci yaşayan ülkelerde demokratikleşmenin hızlandırılması ve korunması amacıyla ombudsmanlık benimsenmiştir. “3. Dalga” sürecinden etkilenecek ombudsmanlığı benimseyen ülkelerde ombudsman kurumunun yetkilerinde diğer ülke uygulamalarıyla kıyaslandığında değişimler ortaya çıkmıştır. Komünizmin yıkılmış olduğu ya da otoriter yönetimlerden demokratik yönetimlere geçen ülkelerde, ombudsman kurumunun yetkilerinin ve yapısının ombudsmanın ilk uygulandığı İsveç, Finlandiya, Danimarka, Norveç ve Yeni Zelanda gibi stabil demokratik yönetime sahip ülkelerde kurulan ombudsmanlara kıyasla farklı olması tarihin akışı içerisinde gerçekleşmesi beklenen bir durum olarak nitelendirilebilir. Bu noktada 1974’te Portekiz’de kurulan ombudsman (Privador de Justiça) ve 1978’de İspanya’da Franco rejimi sonrası kurulan ombudsman (Defensor del Pueblo) otoriter yönetimin yıkıldığı ülkelerde kurulan ilk ombudsmanlardır ve diğer ülkelere örnek olmuşlardır. Geçmişte yaşanan otoriter yönetim tecrübesinin etkisiyle Portekiz ve İspanya’da ombudsman kurumu, diğer ombudsman uygulamalarından farklılaşarak idari işlemlere karşı erken reaksiyon gösterme gücüne ve Anayasa Mahkemesine başvurabilme gibi çeşitli yetkilere sahip olmuştur.¹⁰¹

Ombudsmanlığın dünyaya yayılması sürecini hızlandıran ve bu sürecin varlığını günümüzde dahi devam ettirmesini sağlayan iki

¹⁰¹ SZABO, Mate, “Constitutional Court Proceedings and the Ombudsman’s Activity: the First Steps in Practice on the Basis of the Basic Law”, *Romanian Journal of Political Sciences*, Vol.13, No.1, Summer 2013, s. 5. REIF, “The Evolution of Human Rights Ombudsman” s. 276.

faktör bulunmaktadır.¹⁰² Birinci faktör, özellikle gelişmiş ekonomiye sahip devletlerde ikinci dünya savaşı sonrası dönemde meydana gelen kamu yönetiminin büyümesi sürecidir. Bu büyüme süreci; idarenin hukuka tabi olmasını, hukukla bağlı olmasını ve idarenin vatandaşlara hizmet etmek için var olduğu düşüncesini ve bu düşüncenin kabul edilmesi talebini beraberinde getirmiştir.¹⁰³ Bu talepler doğrultusunda ortaya çıkan “vatandaş dostu”, “müşteri olarak vatandaş” ve “kamu hizmeti” gibi çeşitli kavramlarla bireylerin talepleri giderilmeye çalışılmıştır. Ombudsmanlığın bu kavramlarla ortaya konmuş yönetimin oluşturulmasına hizmet etme işlevi ombudsman kurumunun benimsenmesini sağlamıştır. İkinci faktör ise otoriter yönetimlerin yıkıldığı ülkelerde demokrasi talebinin karşılığı ve demokrasiye geçiş sürecinin bir parçası olarak ombudsman kurumunun benimsenmesidir. Bireylerin, idari kurumların eylemlerine karşı şikâyet etme hakkına sahip olmaları ve bu şikâyetlerin bağımsız bir şekilde araştırılması talebinin hayata geçirilmesindeki rolü ombudsman uygulamasının yayılmasında etkili olmuştur.¹⁰⁴ Ombudsmanlığın bu iki talebi de karşılayan özelliklerinin bulunması kurumun dünyada 100’den fazla ülkede benimsenmesine sebep olmuştur. Ombudsman kurumunun, farklı hukuk sistemlerine adapte olabilme yeteneği ve çeşitli politik, toplumsal yapıdaki ülkelerde uygulanmasının sonucu olarak

¹⁰² SÖDERMAN, Jacob, “How To Be A Good Ombudsman”, *International Ombudsman Institution, Occasional paper 80*, s. 1.

¹⁰³ SÖDERMAN, “How To Be A Good Ombudsman”, s. 1.

¹⁰⁴ SENEVIRATNE, Marie, *Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice*, London, Butterworths, 2002, s. 2.

“çeşitlilik ve dinamiklik” arz eden bir ombudsman tipolojisi ortaya çıkmıştır.¹⁰⁵

1.1.3. Ombudsmanın Özellikleri

Bu bölümde bir önceki bölümde değinilen ombudsman tanımları ve çeşitli ülkelerdeki (özellikle Avrupa’daki) ombudsman uygulamaları göz önünde bulundurularak ombudsman kurumunun sahip olduğu özellikler açıklanacaktır. Bu özellikler açıklanırken ülke uygulamalarından örnek verilerek bu özelliklerin uygulamada nasıl şekillendiği gösterilecektir.

Dünyadaki ombudsman uygulamaları incelendiğinde, ombudsman kurumlarının hukuki düzenlemelerde heterojen ve birbirinden farklı özellikler gösterdiği görülmektedir. Birçok ülke ombudsman kurumunu kurarken diğer ülke uygulamalarından yararlanmakla birlikte, kendi siyasi, hukuki ve kültürel yapısı gereğince çeşitli değişikliklerde bulunarak ombudsmanı hayata geçirmiştir. Bu sebeple ombudsman kurumunun uzun bir geçmişe sahip olduğu ülkelere kıyasla, ombudsman kurumunu yeni kurmuş ülkelerde çeşitli farklı düzenlemelerin yanında diğer ülke uygulamalarında bulunmayan kendine has görev ve yetki alanları oluşturulmuştur.

1.1.3.1. Kolay Ulaşılabilir ve Maliyetsiz Olması

Ombudsman kurumu, bireylerin hak ve özgürlüklerinin devlet ve diğer kamu kurumlarının işlemlerinden zarar görmesinin önüne geçme, idarenin işlemlerine ilişkin şikâyet başvurularını araştırma ve

¹⁰⁵ ABRAHAM, Ann, “The Future of International Perspective: The Ombudsman as Agent of Rights, Justice and Democracy”, *Parliamentary Affairs*, Vol:61, No:4, 2008, s. 682.

inceleme işlevi olan bir kurumdur.¹⁰⁶ Ombudsman, bireylerin hak ve özgürlüklerini elinde kamu gücü bulunduran idare karşısında korurken, bu koruma işlevini kendisine yapılan şikâyet başvuruları üzerine gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla bireylerin ombudsman kurumuna kolay bir şekilde ulaşabilmesi, ombudsman kurumunun işlevlerini gerçekleştirebilmesi için olmazsa olmaz niteliktedir. Bu sebeple ombudsman kurumuna şikâyet başvurularının yapılabilmesinin herhangi bir ücrete, harca bağlı olmaması kural olarak benimsenmiştir.¹⁰⁷

Ombudsman kurumuna ulaşılabilirliği sağlamak amacıyla kimi ülkelerde merkezin dışındaki yerleşim yerlerinde yerel temsilcilikler, şubeler kurularak bu şubeler aracılığıyla ombudsmana başvurma imkânı hakkında bilgilendirme hizmeti verilmektedir. Bu Kapsamda Fransa'da Hakların Savunucusu Kurumunu temsil eden delegeler merkez dışında faaliyet göstererek bireylerin kuruma daha kolay erişmesini sağlamaktadır. Böylece bireylerin ombudsmana ulaşması kolaylaştırılmaktadır. Ombudsmanın temel özelliğinin kolay ulaşılabilir ve maliyetsiz bir denetim yolu olması sebebiyle, ombudsmana yapılan başvurularda sıkı usul şartlarının aranması pek nadir görülmektedir. Aynı zamanda bazı ombudsmanlara Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılabildiği gibi kendi web sitesi üzerinden de başvuruda bulunma imkânı tanınmaktadır.

¹⁰⁶ PARLAK, DOĞAN, Kamu Yönetiminde Denetim..., s. 114.

¹⁰⁷ STADLMAYER, Gabriele Kucsko "The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis", Ed. Gabriele Kucsko STADLMAYER, *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of An Idea*, Austria, Springer, 2008, pp. 1-68. p. 19.

Bazı ülke uygulamalarında ombudsman kurumlarına herhangi bir başvuru olmadan, kitle iletişim araçları ya da üçüncü kişiler aracılığıyla bilgi sahibi olunan konularda incelemede bulunma yetkisi tanınmıştır.¹⁰⁸ Bu durum ombudsmanın resen inceleme yapabilmesini sağlamaktadır. Bu şekilde ombudsman kurumu, resmi bir başvurunun bulunmadığı durumlarda inceleme yapabilmektedir. Ombudsmanın resen incelemeye aldığı vakalar genel olarak toplumun dikkatini çeken ve ombudsmana başvurmaktan ya da hak arama özgürlüğünü kullanmaktan çekinen kitlelerin müdahil olduğu vakalar olmaktadır. Bu kapsamda çocuk, engelliler, kadınlar ya da yaşlılar gibi toplumda korunma ihtiyacı duyan grupların müdahil olduğu vakalar hakkında resen incelemelerde bulunmaktadır.¹⁰⁹

1.1.3.2. Özerk ve Bağımsız Olması

Bir denetim kurumunun etkin olarak faaliyet göstermesi ve işlevini yerine getirebilmesi için denetlediği kurumsal yapıdan özerk ve bağımsız olması olmazsa olmaz niteliklerdendir. Bu kapsamda gerek literatürde gerekse ülke uygulamalarında ombudsman kurumunun, denetlemekle yükümlü olduğu kurumlar karşısında bağımsızlığını ve tarafsızlığını korumaya yönelik tedbirler ön plana çıkmaktadır.

Ombudsman kurumunun özerkliği ile kendi mali ve idari yapısının var olması ifade edilmektedir. Bu durum ombudsman kurumunun hiyerarşik amirinin olmamasını gerektirmektedir. Ülke uygulamalarına bakıldığında da bu gereklilik doğrultusunda

¹⁰⁸ TEMİZEL, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunması..., s.41.

¹⁰⁹ AKINCI, Müslüm, *İsveç İdare Hukuku*, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2010, s. 169.

ombudsmanların kendilerini seçen ve gücünün kaynağını oluşturan parlamentodan¹¹⁰ dahi direktif almadan, bağımsız olarak hareket etmelerini sağlayacak düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.¹¹¹ Fransa’da ombudsman kurumu olan *defenseur des droits* (Hakların Savunucusu) anayasada düzenlenmiş ve kurumla ilgili organik kanunda “*autorité constitutionnelle indépendante*” (bağımsız anayasal otorite) olarak nitelendirilmektedir.¹¹² *Conseil Constitutionnel* (Anayasa Konseyi) ise “bağımsız anayasal otorite” olarak nitelendirilmesinin Fransa Ombudsmanının özerkliği ve bağımsızlığını güçlendirilmesine yönelik düzenleme olduğunu belirtmiştir.¹¹³

Ombudsman kurumu, devletin üç temel organı olan yasama, yürütme ve yargı organının dışında kalarak bağımsız bir denetim kurumu pozisyonunda konumlandırılmaktadır.¹¹⁴ REMAC, ombudsman kurumunu yasama, yürütme ve yargı organı dışında olmakla birlikte bu organlarla ilişkili bir pozisyonda konumlandırmaktadır. Bu konumlandırmaya göre ombudsman kurumu yasama organı ile

¹¹⁰ FENDOĞLU, Hasan Tahsin, *Kamu Denetçiliği (Ombudsman)*, Ankara, Yetkin Yay., 2011, s. 80-81.

¹¹¹ STADLMAYER, Gabriele Kucsko “The Legal Structures of Ombudsman...”, s. 10.

¹¹² 29 Mart 2011 tarih ve 2011/333 Nolu Organik Kanununun 2’nci maddesi

¹¹³ *Conseil constitutionnel*, de’cision no. 2011-626 DC, pre’c., cons. No. 5. Aktaran: BOUSTA Rhita, SAGAR Arun, “Alternative Dispute Resolution in French Administrative Proceedings”, Ed. DRAGOS Dacian C., NEAMTU Bogdana, *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, London, Springer, 2014, s. 78.

¹¹⁴ ODYAKMAZ Zehra, “Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması” Ed: KOÇAK, Yüksel, ÇİÇEK Atıl Cem, *Kamu Yönetimi, Yönetim-Siyaset Sorunlar ve Yeniden Yapılanma*, Ankara, Sfs Grup Yayınevi, 2011 s. 100.

ilişkisinde “temsilci”, yürütme organı ile ilişkisinde “denetçi”, yargı organı ile ilişkisinde ise “alternatif” konumundadır.¹¹⁵ ÖZBUDUN, bu konumlandırmayı kısmen destekleyen bir görüşle, ombudsman kurumunun idarenin yargısal denetiminden farklılığını göz önünde bulundurarak, ombudsmanı idari yargının alternatifi olarak nitelendirmemekte aksine ombudsmanı idari yargının tamamlayıcısı olarak görmektedir.¹¹⁶

Bir denetim kurumunun denetlediği kurum ve yapılardan ayrılarak bağımsız idari örgütlenme ve mali yapıya sahip olması, denetim işlevinin sekteye uğramaması için zorunluluk arz etmektedir. Bu kapsamda ombudsman kurumunun denetlemiş olduğu idare ve yürütme organı karşısında bağımsızlığının sağlanması amacıyla ombudsman kurumlarının oluşturulmasında çeşitli anayasal ve yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bunlar; ombudsmanın seçilmesi, görevden alınması, görev süresi, geliri, dokunulmazlığı ve kurumun teşkilatlanması ve bütçesine ilişkin düzenlemeler şeklinde sıralanmaktadır.¹¹⁷

Ombudsmanların atanmasında genel olarak yasama organı olan parlamento etkili olmaktadır ve ombudsmanın denetlediği kurumlar ise genel olarak yürütme organı kapsamında yer almaktadır. İdarenin

¹¹⁵ REMAC, Milan, “The Ombudsman: An Alternative to Judiciary?”, Ed. DRAGOS Dacian C., NEAMTU Bogdana, *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, London, Springer, 2014, s. 569.

¹¹⁶ ÖZBUDUN, Ergun, “Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz”, Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, İstanbul, Doğu Üniversitesi yayınları, İstanbul, 2011, s. 37.

¹¹⁷ ÖZDEN Kemal, *Ombudsman: Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*, İstanbul, TASAM Yay., 2005 s. 29.

eylem ve işlemlerine ilişkin şikâyetleri inceleyen ve bu kapsamda soruşturma yürüten ombudsman kurumunun faaliyetlerini verimli ve etkili olarak sürdürebilmesi için yürütme organı ve idare karşısında bağımsızlığının sağlanması gerekmektedir. Ombudsmanın yürütme karşısında bağımsızlığının sağlanmasıyla ombudsmanın vermiş olduğu kararların siyasi tartışmalar içine çekilmesi engellenmekte ve verilmiş olan kararların siyasi etki ya da baskı altında kalınmadan verilmesi sağlanmaktadır.¹¹⁸ Ombudsmanın yürütme organından bağımsız olması ve parlamento tarafından atanması yasamadan aldığı güç ve destek ile denetimini gerçekleştirmesini sağlamaktadır.¹¹⁹ Bu sebeple birçok ülkede ombudsmanın seçilmesinde parlamento etkili olmaktadır. Ancak Birleşik Krallık (İngiltere) ve Fransa’da ombudsmanın atanmasında parlamentodan ziyade yürütme organı etkili olmaktadır.¹²⁰

Ombudsmanların yürütme organı karşısında bağımsızlığının sağlanabilmesi amacıyla ombudsman kurumu parlamento ile ilişkilendirilmiştir. Bu durum öncelikle ombudsmanların atanması ve görevden alınmasında kendini göstermektedir. Ombudsmanların atanması ve görevden alınması parlamento tarafından yapılabilecek bir işlem olarak düzenlenmiş, bu şekilde yürütme karşısında

¹¹⁸ KARCI, Şükrü Mert, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu” Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Doktora Tezi 2010 s. 48.

¹¹⁹ CAIDEN, Gerald E, MACDERMOT, Niall, SANDLER, Akle, “The Institution of Ombudsman” Ed.CAIDEN Gerald E., *International Handbook of Ombudsman: Evolution and Present Function*, Connecticut, Greenwood, 1983, s. 13.

¹²⁰ AKIN, Cengiz, “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:70, Sayı:421, 1998, s. 524.

bağımsızlığın sağlanması amaçlanmıştır.¹²¹ Ombudsman atanmasında parlamentoda nispi çoğunluk şartı aranmakla birlikte çeşitli ülkelerde parlamentoda uzlaşılmasını gerektirecek düzeyde nitelikli çoğunluk şartı aranmaktadır. İspanya'da Defensor Del Pueblo'nun (Halkın Avukatı) seçilmesinde parlamentonun her iki kanadında (Senato ve Kongre) 3/5 nitelikli çoğunluğun oyu aranmaktadır. 3/5 çoğunluğun sağlanmadığı durumda ise, yeni adaylarla tekrar oylama yapılmaktadır. Yeni oylamada ise sadece Kongrede 3/5 nitelikli çoğunluğun oyu aranmakta, Senatoda basit çoğunluğun sağlanması yeterli görülmektedir.¹²² Arjantin'de ombudsmanın seçiminde parlamentonun her iki kanadında 2/3 nitelikli çoğunluğun oyu şartı aranmaktadır.¹²³

Ombudsman olarak seçilen kişide aranan nitelikler de ombudsman kurumunun bağımsızlığının sağlanmasında önem arz etmektedir. Şöyle ki; ombudsman olarak seçilen kişinin siyasi iktidar ya da diğer organlardan herhangi bir beklenti içerisine girmeyecek, almış olduğu eğitim ve sahip olduğu tecrübe ile kurumun bağımsızlığını sağlayabilecek yeterlilikte olması gerekmektedir. Ombudsmanlığın benimsendiği ülkelerde ombudsmanın atanmasında aranan şartlara ilişkin çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemeler genel olarak asgari yaş, asgari eğitim seviyesi, yüksek sosyal statü ya da insan hakları, hukuk konularında bilgi ve tecrübe sahibi olmak ya da

¹²¹ STADLMAYER, "The Legal Structures of Ombudsman...", s. 10.

¹²² MORA, *The Book of the Ombudsman*, s. 198.

¹²³ MAIORANO, Jorge Luis, "The Defensor Del Pueblo in Argentina: A Constitutional Institution of Control and Protection", Ed: Linda C. REIF, *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, Netherlands, Kluwer Law International, 1999, s. 361.

üst düzey görevlerde asgari bir süre çalışmış olmak şeklinde olmuştur. Hukuk eğitimi almış olma şartı konulmamış olan İsveç'te ombudsmanın denetlediği kurumların sayısı ve denetimin niteliği göz önünde bulundurularak uygulamada asgari bir hukuk eğitimine sahip ve idari kurumlarda çalışma tecrübesi bulunan kişiler atanmaktadır. Ombudsmanda aranan yeterliliklerin açık olarak düzenlenmesi dışında “yüksek mahkeme üyeliği için gerekli şartları sağlama” şartı gibi aranan yeterliliklerin açık olarak düzenlenmediği, var olan yüksek mahkeme üyelik şartlarına atıf yapılması şeklinde düzenlemeler de bulunmaktadır. Norveç'te parlamento ombudsmanı olarak atanacak kişinin yüksek mahkeme üyeliği için aranan şartları sağlaması gerekmektedir.¹²⁴

Ombudsman olarak atanan kişinin görevden alınabilmesi genel olarak ombudsman atamaya yetkili parlamentoya verilmiş bir yetkidir. Ombudsman uygulamalarının çoğunda görevden alınmaya ilişkin düzenlemelerde cezai mahkûmiyet, görevini yerine getirememesi, sağlık sorunları, seçilme şartlarının kaybı ve görevini ağır ihmal etmesi ombudsmanın görevden alınması sebepleri olarak sıralanmıştır.¹²⁵ Ombudsmanın görevden alınmasında aranan karar yeter sayısı, genellikle ombudsmanın atanmasında aranan karar yeter sayısı olarak düzenlenmiştir. Kimi ülkelerde ombudsmanın görevden alınabilmesi için atanmasına kıyasla daha yüksek karar yeter sayısı öngörülmüştür. Örneğin Norveç ve Finlandiya'da ombudsmanın atanması için parlamento çoğunluğu aranırken, görevden alınabilmesi için 2/3 oy

¹²⁴ Norveç Ombudsman Yasasının 1'inci maddesi

¹²⁵ STADLMAYER, “The Legal Structures of Ombudsman...”, s. 14.

çoğunluğu aranmaktadır.¹²⁶ Ombudsmanın görevden alınmasına ilişkin nitelikli çoğunluk karar yeter sayısı arayan düzenlemeleri içeren ombudsman uygulamaları ile diğer köklü ombudsman uygulamaları birlikte kıyaslandığında nitelikli çoğunluk düzenlemelerinin yeni bir eğilim olduğu görülmektedir.¹²⁷

Bağımsızlık, ombudsman kurumlarının etkinliği ve verimliliğinin sağlanması için önde gelen şartlardandır. Parlamento tarafından seçilen ombudsmanın görev süresinin uzunluğu ve tekrar seçilebilmesine ilişkin düzenlemeler ombudsmanın görevini icra ederken bağımsız olması ve beklenti içerisinde olmaması konusunda etkilidir. Ombudsmanın tekrar seçilebilmesi imkânı, ombudsmanın bir sonraki döneme ilişkin hesaplar yaparak hareket etmesine sebep olabilmektedir. Ancak ombudsmanın tekrar seçilebilmesinin görevde edinmiş olduğu deneyim ve prestijin bir sonraki dönemde de kullanılmasını sağladığı düşünüldüğünde ombudsmanın görev süresinin bir dönem ile sınırlandırılmasının yanlış olduğunu belirtmek gerekir. Çünkü yeniden seçilen ombudsman bir önceki dönemden edinmiş olduğu tecrübe ve prestijini kullanarak yeni döneminde daha aktif ve verimli olarak çalışabilmektedir. Öte yandan olası bir yeniden atanma durumu, ombudsmanın başvuruları değerlendirirken ve incelemelerde bulunurken tekrar seçilmesini sağlayacağını düşündüğü bir politika yürüterek gelecek için planlar yapmasına ve faaliyetlerine bu şekilde yön vermesine sebep olabilmektedir.

¹²⁶ Norveç Ombudsman Yasasının 1'inci maddesi, Finlandiya Anayasasının 38'inci maddesi

¹²⁷ STADLMAYER, "The Legal Structures of Ombudsman...", s. 14.

Ombudsman olarak atanan kişilerin görev süresine ilişkin düzenlemeler incelendiğinde görev sürelerinin oldukça farklı düzenlendiği görülmektedir. Görev süresi genel olarak 4-8 yıl arasında düzenlenmiştir. Ombudsmanın görev süresinin belirli bir yaşa kadar devam etmesinin ardından görevden ayrılması şeklinde uygulamalar da bulunmaktadır. Avrupa Birliği ülkeleri içerisinde Danimarka, Norveç ve Avrupa Birliği ombudsmanı dışında diğer ombudsmanların görev süresi parlamentonun görev süresinden bağımsız olarak düzenlenmiştir. Ombudsmanın görev süresinin parlamentodan bağımsız düzenlenmesi ombudsman ile parlamentoda temsil edilen siyasi gruplar arasında mesafe kurulmasını sağlamaktadır.

Ombudsmanların bağımsızlığını sağlama ve görevini yerine getirirken baskıya maruz kalmasını engelleme amacıyla parlamento üyelerinin sahip olduğu cezai dokunulmazlığa benzer şekilde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.¹²⁸ Bu düzenlemeler; göreviyle ilgili konularda soruşturma yasağı, suçüstü ya da ağır ceza durumlarında soruşturmaya uğrayabilmesi, diğer durumlarda parlamentodan izin alınarak ceza soruşturmasının yürütülmesi şeklinde olmaktadır. Yapılan düzenlemeler içerisinde sağlanan koruma ya da dokunulmazlık, parlamentonun vereceği izinle kaldırılabilceğinden dolayı bu koruma mekanizması göreceli, nispi olarak algılanabilir.

Ombudsman kurumunun etkinliğini ve görevdeki kişilerin bağımsızlığını sağlama amacıyla ombudsmana verilecek olan maaş genel olarak kanunla ya da alt normlarla düzenlenmektedir.

¹²⁸ PARLAK, DOĞAN, Kamu Yönetiminde Denetim..., s. 100.

Türkiye’de olduğu gibi genellikle açık bir miktardan bahsedilmemekte¹²⁹, ombudsmanın maaşı yüksek mahkeme üyeleri, parlamento üyeleri veya bakanlar ya da diğer üst düzey devlet görevlilerinin ücretlerine bağlı olarak hesaplanmaktadır. Örneğin Slovenya İnsan Hakları Ombudsmanının maaşı Anayasa Mahkemesi Başkanının maaşına eşit olarak düzenlenmiştir.¹³⁰

1.1.3.3. Kararlarının Hukuken Bağlayıcı Olmaması

Ombudsman kurumunun temel özelliklerinden birisi de bağlayıcı karar verememesidir. Ombudsman kurumunun yapmış olduğu inceleme ve soruşturmalar sonrasında vermiş olduğu kararlar bağlayıcı değildir ve tavsiye niteliğindedir. Kurumun vermiş olduğu kararların tavsiye niteliğinde olması gerek ombudsman kurumunun anavatanı İsveç’te gerekse uygulamanın benimsendiği diğer ülkelerde değişmeyen bir durum olmuştur.¹³¹

İki dönem Avrupa Ombudsmanlığı görevini yürütmüş olan Avrupa eski Ombudsmanı Diamandouros’a göre ombudsman kararlarının bağlayıcılığının bulunmaması zayıflıktan öte ombudsmanın kendine has özelliğidir. Bu durum ombudsmanın daha esnek çözümler üreterek, şikâyetler karşısında tepkisel değil proaktif hareket etmesini

¹²⁹ 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda Başdenetçinin mali haklar yönünden en yüksek devlet memuruyla aynı haklara sahip olduğu düzenlenmiştir.

¹³⁰ Slovenya İnsan Hakları Ombudsmanı Kanununun 47’nci maddesi, <http://www.varuh-rs.si/legal-framework/constitution-laws/human-rights-ombudsman-act/?L=6>

¹³¹ STADLMAYER, “The Legal Structures of Ombudsman...”, s. 44.

sağlamaktadır.¹³² Özbudun, ombudsman kurumlarının hukuki bağlayıcılığı bulunmayan ve tavsiye niteliğinde olan kararlarının etkili olmasının ombudsmanın manevi otoritesine ve prestijine, gerekçelerinin inandırıcılığına ve tavsiyelerinin kamuoyu üzerindeki etkisine bağlı olduğunu dile getirmektedir.¹³³ Bu bağlılık sonucu ombudsman kurumu vermiş olduğu kararlarda açıklayıcı, ikna edici bir üslup benimseyerek gerekçelerle birlikte idarenin eylem ve işlemlerini değerlendirmekte ve idareye yol göstermektedir.

İsveç'te ombudsman kamu görevlilerini uyarma ve eleştirme yetkisine sahip olmanın yanında, tatmin edici önlemlerin alınmadığı durumlarda ilgili sorunu mahkemeye taşıma yetkisine sahiptir.¹³⁴ Ombudsman, kamu görevlisinin görevini kötüye kullandığı durumlarda ceza soruşturması başlatılması girişiminde bulunabilmekte ve ilgili memurun davranışı disiplin soruşturmasına konu olacak nitelikte ise disiplin soruşturmasının başlatılması için yetkili birime başvurabilmektedir. Uygulamada İsveç Ombudsmanı, kamu görevlilerini uyarma ve eleştirme yetkisini kullanmakta ve diğer ileri derecede yetkilerini kullanma ihtiyacı duymamaktadır.¹³⁵

Ombudsman kurumunun vermiş olduğu kararların tavsiye niteliğinde olması, kurumun uluslararası insan haklarının korunmasındaki yerinin

¹³² DIAMANDOUROS, P. Nikiiforos, "The Ombudsman in a Modern Democracy", Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, İstanbul, Doğu Üniversitesi yayınları, 2011, s. 20.

¹³³ ÖZBUDUN, "Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz", s. 37.

¹³⁴ İNCEOĞLU, "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu...", s. 63.

¹³⁵ GOTSE, Michael, "The Danish Ombudsman: A National Watchdog With Selected Preferences", *Utrecht Law Review*, Vol:6, No:1, January 2010, pp.33-50, s. 34-35.

sorgulanmasına sebep olmuştur. Ombudsman kurumunun vermiş olduğu kararların tavsiye niteliğinde olması sonucu, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 13. maddesi kapsamında ombudsman kurumunu “etkili iç hukuk yolu” olarak kabul etmemektedir.¹³⁶

1.1.4. Ombudsmanın Görev Alanı

1.1.4.1. Görev Alanına Giren Konular

Ombudsman bireyler ile devlet arasındaki ilişkilerde ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde rol almakta ve bu ilişki bağlamında kişilerin şikâyetleri üzerine denetim faaliyetinde bulunmaktadır. Ombudsmanın görev alanının hangi konuları kapsayıp hangi konuları kapsamaması gerektiği sorusu, ombudsman kurumunun uygulandığı ülkelerde çeşitli şekilde cevaplanmıştır. Bu kapsamda askeri kurumların işlemleri, yargısal işlemler, seçim kurullarının işlemler ve ülke iç ve dış siyasetine ilişkin işlemler noktasında ombudsmanların görev alanı farklılaşmaktadır. Askeri kuruluşlar, askeri nitelikteki işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ya da genel siyaset içerisinde nitelendirilebilecek işlemleri incelemekle görevli askeri ombudsman, yargı hizmetleri ombudsmanı gibi özel ombudsmanlık kurumları oluşturulduğu gibi bu işlemleri ombudsman kurumlarının görev alanı dışında tutma eğilimi de bulunmaktadır. İrlanda Ombudsmanının görev alanına girmeyen konular düzenlenirken yabancılarla ilgili kanunların uygulanmasına,

¹³⁶ REIF, Linda C., *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Netherlands, Springer, 2004, s. 133. HOLM, Niels Eilschou, “The Danish Ombudsman and the European Convention on Human Rights”, *Scandinavian Studies in Law*, Vol:30, 1986, s. 99.

vatandaşlığa kabule ve ulusal güvenlik ya da askeri faaliyetlere ilişkin işlem ve eylemler istisna tutulmuştur.¹³⁷

Devlet ile birey arasındaki ilişki türünün çeşitliliği ve bu ilişkiler sonucu ortaya çıkan şikâyetlerin uzmanlık gerektirmesinin de etkisiyle kimi ülkelerde çeşitli konulara ilişkin özel ombudsman kurumları oluşturularak, belli bir görev alanına ilişkin ombudsman kurumları oluşturulmuştur. Bu kapsamda bankacılık ombudsmanı, sigorta ombudsmanı gibi özel görev alanına sahip ombudsman kurumları oluşturulmuştur.

1.1.4.2. Görev Alanına Giren Kurumlar

Ombudsmanın görev alanına öncelikle idari yapı içerisinde yer alan kurumlar girmektedir. Örneğin AB Ombudsmanının görev alanına giren kurumlar “topluluk kurumları” olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda ombudsman kurumunun görev alanına idari teşkilat içerisindeki kuruluşlar, yerinden yönetim kuruluşları ve diğer idari kurumlar girebilmektedir.

Hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla, ombudsmanın idarenin denetimi üzerinde yetkili olması, kurumun denetim alanının kamu kurumlarıyla sınırlı olduğu anlamına gelmemektedir. Ombudsmanın kamu idaresi üzerinde denetim yetkisi bulunmakla birlikte, özel hukuk tüzel kişilerinin faaliyetleri üzerinde de belli şartlar altında denetimde bulunabileceği kabul edilmiştir. Ombudsmanın özel hukuk tüzel kişileri üzerindeki denetim yetkisi, özel tüzel kişinin kamu hizmetinin yerine getirilmesinde yetkilendirilmiş olması, özel tüzel kişi üzerinde

¹³⁷ İrlanda Ombudsman Kanununun 5’inci maddesinin b ve e fıkraları

idarenin kontrolünün bulunması ve çocuk hakları, ayrımcılık yasağı gibi özel durumları kapsayacak şekilde düzenlenmiştir.¹³⁸

Ombudsmanın görev alanına giren kurumlar belirlenirken idari örgütlenmenin içerisinde bulunan bazı kurumlar ve kişiler sahip oldukları konum ya da özellikler gereği ombudsmanın görev alanı dışında tutulmuştur. Bu şekilde ayırık tutulan kurum ve kişilere devlet başkanı, hükümet, istihbarat servisi, silahlı kuvvetler, kolluk güçleri ve yargı örnek gösterilebilir. Askeri kurumlara ilişkin olarak askeri kurumlarla görevli “askeri ombudsman” kurulması uygulaması çeşitli ülkelerde benimsenmiştir. Bu kapsamda Norveç ve Almanya’da silahlı kuvvetler ve kolluk güçlerinin denetimi ile görevli “Askeri Ombudsman” kurularak silahlı kuvvetlerin denetimi ombudsman eliyle gerçekleştirilmektedir.

Ombudsmanın görev alanına giren kurumlar konusunda temel ayrışma “yargı” organları üzerinde olmuştur. Ombudsman kurumunun yargı organlarını denetleyip denetleyemeyeceğine yönelik tartışmalar Kamu Yönetimi disiplininin “hesap verebilirlik” ilkesi ile Hukuk disiplininin “yargı bağımsızlığı” ilkesinin çatışma alanını oluşturmaktadır. Hâkimlerin hukuku yorumlamak ve uygulamakla yetkili ve görevli olmasının yanında bu görevlerini yerine getirirken, kamuoyundan ve devletin diğer organlarından bağımsız bir biçimde hukuksal çerçeveyi çizebilmeleri onları ayrıcalıklı bir konuma sokmakta ve hesap

¹³⁸ STADLMAYER, “The Legal Structures of Ombudsman...”, s. 24.

verebilir kılınmalarını zorlaştırmaktadır.¹³⁹ Demokratik devletlerde yargı organının sahip olduğu yargısal egemenlik yetkisinin temel dayanağı halktır. Dolayısıyla, halk adına yargısal egemenliği kullanan ve halkın vergileriyle oluşan kamu kaynaklarını kullanan yargının hesap verebilir ve denetlenebilir bir konumda olması zorunluluğu doğmaktadır.¹⁴⁰ Çünkü yargı bağımsızlığı, “bir başboşluk”, “bildiği şekilde davranmak”, “denetimsizlik” anlamına gelmemektedir.¹⁴¹

Yargı organlarının denetiminde takip edilecek standartların belirlenmesi, yargı organları üzerindeki denetimin yargı bağımsızlığını zedelemeyecek nitelikte olmasını sağlamaktadır.¹⁴² Yargının denetimi idarenin denetimiyle kıyaslandığında farklılıklar taşımaktadır. Bu farklılık "yargı bağımsızlığı" ilkesinin etkisiyle ortaya çıkmaktadır.¹⁴³ İdarenin eylem ve işlemleri hukuksallık, yerindelik ve verimlilik esaslarına göre denetlenmekte iken, yargı bağımsızlığı ilkesinin sonucu olarak yargının ombudsman tarafından denetimi ise sadece usul kurallarına uygunluk yönünden olmaktadır.

Ombudsmanın anavatanı olan İsveç’te ve Finlandiya’da ombudsman, yargı organını da denetleyebilmektedir. Ombudsmanlığın dünyaya

¹³⁹ GÜLENER, Serdar, “Yargı Bağımsızlığını Güçlendirici Bir Mekanizma Olarak Yargısal Hesap Verebilirlik ve Türk Yargı Sistemi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.15, S.2, Yıl:2011, s. 222.

¹⁴⁰ YANIK, Murat, *Yargının Yönetimi ve Denetimi*, İstanbul, Der Yay., 2014, s. 435.

¹⁴¹ ÖZEK, Çetin, “Yargının İdari Denetimi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C.45, S.1-4 1979-1981 Doğumunun 100. Yılında Atatürk’e Armağan, s. 924.

¹⁴² SARI, Cengiz, “Hâkimlerin Hesap Verebilirliği”, *TAAD*, Yıl:5, Sayı:17, Nisan 2014, s. 375.

¹⁴³ AKINCI, Müslüm, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul, Beta Yay. 1999, s. 47.

yayılması sürecinde rol model olarak kabul edilen¹⁴⁴ Danimarka ve Norveç uygulamasında ise yargı organı ombudsmanın görev alanı dışında tutulmuştur. Yargı organının ombudsman denetimi kapsamında yer almasının yargının bağımsızlığına zarar vereceği düşünülebilir. Ancak şunu unutmamak gerekir ki yargı organının ombudsman tarafından denetlendiği Finlandiya'da ombudsmanlarda “hukukçu olma” şartı aranmakta ve İsveç'te ise genelde hukukçu olan hatta aktif olarak hâkimlik yapmakta olan kişiler ombudsman olarak seçilmektedir. Bu durum Ombudsman kurumunun yargı üzerinde denetim gerçekleştirirken yargı bağımsızlığını da göz önünde bulundurarak hareket etmesini sağlamaktadır.

İsveç'te ombudsman, mahkemelerin davalarda nasıl hüküm vereceğine yargı bağımsızlığının doğası gereği karışmamaktadır. Ombudsman aynı zamanda mahkeme tarafından hangi delillerin değerlendirileceğine ve hangi yasaların ilgili olaya uygulanacağına ilişkin görüş bildirememektedirler. Ombudsmanın yargı organı üzerinde gerçekleştirmiş olduğu denetim, davaların usul kurallarına uygun olarak görülüp, makul sürede sonuçlandırılmasını sağlama amacı kapsamaktadır.¹⁴⁵

İngiltere, İsrail ve ABD'de özel olarak sadece yargı organı ile görevli ombudsman kurumu bulunmaktadır. Bu kapsamda İngiltere, İsrail ve

¹⁴⁴ GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas, “The Introduction and Development of the Swedish Justitieombudsman in Denmark”, *IOI Stockholm 2009 Conference Papers, Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions*, 12 June 2009. s. 11.

¹⁴⁵ WESTERHALL, Lotta, V. “The Swedish Parliamentary Ombudsmen”, Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, İstanbul, Doğu Üniversitesi Yayınları, 2011, s. 119.

ABD’de yalnızca yargı organına ilişkin başvuru alan özel ombudsmanlıklar kurulmuştur. Diğer ülkelerde ise özel bir yargı ombudsmanı bulunmamakta, var olan ulusal ombudsman kurumunun görev alanı belirlenirken ise yargının hariç tutulması ya da ombudsman denetimi ile ilişkilendirilmesi yolu benimsenmektedir. Bu kapsamda Arnavutluk, Avusturya, Bosna-Hersek, Finlandiya, Hırvatistan, İspanya, İsveç, Polonya, Portekiz ve Yunanistan’da ombudsman kurumuna yargı organlarına ilişkin başvuru alma yetkisi verilmiştir.¹⁴⁶

Yargının, ombudsmanın görev alanı dışında tutulması genel uygulama olmakla birlikte, yargı ile ilgili başvuruları ancak istisnai durumlarda inceleyebilen ombudsman uygulamaları da bulunmaktadır. Örneğin, Slovenya Ombudsmanı mahkemeleri denetleyememekte ve mahkemelerde devam eden davalara müdahale edememektedir. Ancak Slovenya Ombudsmanına belli durumlarda mahkemelere müdahale yetkisi verilmiştir. Bu durumlar ombudsmanın kendi kanununda “yargılamada gecikme” ve “yetkilerin kötüye kullanılması” ile sınırlandırılmıştır.¹⁴⁷ Bosna Hersek İnsan Hakları Ombudsmanının görev alanı düzenlenirken mahkemeler her ne kadar denetim yetkisi dışında tutulmuş olsa da, ombudsmanın mahkemelerin işlemlerinin denetlenmesinin kendi kanununda dile getirilen *“iyi yönetim ve hukukun üstünlüğünü sağlamak ve Bosna-Hersek Anayasasında yer*

¹⁴⁶ GÜLENER, Serdar, “Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, C.8, S.1, 2013, s. 8.

¹⁴⁷ Slovenya İnsan Hakları Ombudsmanı Kanununun 24’üncü maddesi

alan hak ve özgürlükleri korumak”¹⁴⁸ görevini yerine getirmesi için elzem olduğu durumlarda mahkemeleri denetleyebilmektedir.¹⁴⁹ Bu tarz düzenlemelerle yargı bağımsızlığı göz önünde bulundurularak, mahkemeler tarafından insan haklarının ihlal edilmesinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Ombudsmanın yargıyı denetleyememesi, İsveç ve Finlandiya uygulamaları sonrası ortaya çıkmış ve birçok ülke tarafından benimsenmiş bir olgudur. Bu durum ombudsmanın fonksiyonlarında ve kurumsal olarak sahip olduğu konumda değişikliklere sebep olmuştur. Stadlmayer’a göre bu değişim ombudsmanın “hak arama yolu” olmaktan, “demokratik denetim kurumuna” dönüşmesine sebep olmuştur.¹⁵⁰ Rowat ise bu değişimin “demokratik yönetim zırhına bir ekleme” olduğunu dile getirmektedir.¹⁵¹

1.1.5. Ombudsmanın Yetkileri

Bireylerin ombudsman kurumuna idarenin eylem ve işlemlerine ilişkin şikâyetle bulunması ile idarenin ombudsman tarafından denetlenmesi ve bireylerin uğramış olduğu zararların giderilmesi beklentisi oluşmaktadır. Bu beklentinin karşılanması ve idarenin eylem ve işlemlerine ilişkin sorumluluğunun işletilebilmesini sağlamak amacıyla ombudsman kurumunun sahip olduğu çeşitli yetkiler bulunmaktadır. Ombudsman temel olarak inceleme ve

¹⁴⁸ Bosna Hersek İnsan Hakları Ombudsmanı Kanununun 1’inci maddesi

¹⁴⁹ Bosna Hersek İnsan Hakları Ombudsmanı Kanununun 4’üncü maddesi

¹⁵⁰ STADLMAYER, Gabriel Kucsko, “The Spread of Ombudsman Idea in Europe”, *IOI Stockholm 2009 Conference Papers, Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions*, 12 June 2009. s. 7.

¹⁵¹ ROWAT, Donald, C., *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea*, University Press of America, 2nd Revised Edition, 1985, s. 65.

araştırma yetkisine, tavsiye kararları verme yetkisine ve raporlar yayınlamakla parlamento ve kamuoyuna sunma yetkisine sahiptir. 1980'lerden sonra demokratikleşme hareketlerinin gerçekleştiği çeşitli ülkelerde ombudsmana demokrasinin ve insan haklarının korunmasını sağlama amacıyla çeşitli yeni yetkiler de verilmiştir.

1.1.5.1. İnceleme ve Araştırma Yetkisi

Ombudsman kurumlarının verimli çalışmasının sağlanmasında temel faktör inceleme ve araştırma yetkileridir. Ombudsman inceleme ve araştırma yetkisini bireylerin yaptığı başvurular üzerine kullandığı gibi, kimi ülkelerde ombudsmanın resen harekete geçerek bir konu ya da işlem ile ilgili inceleme ve araştırma yapma yetkisi bulunmaktadır. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi) bireylerin yapmış olduğu başvurular üzerine harekete geçebildiği gibi, elde ettiği duyumlar ya da yaptığı gözlemler üzerine resen inceleme ve araştırmalarda bulunabilmektedir.¹⁵²

Ombudsmanın idareden başvuruya ilişkin işlemle ilgili bilgi ve evrakları talep etmesi ve idarenin konuya ilişkin görüşünü istemesi, başvuruya ilişkin konunun idare tarafından nasıl algılandığını ve idarenin olaya bakışını göstermesi açısından önemli yetkililerdir. Kamu gücünün kötüye kullanılmasını önlemek amacıyla kurulan İsveç Ombudsmanı, bütün devlet dairelerinin (merkez, yönetim kurumları, mahkemeler, askeri kurumlar, yerel yönetimler dâhil) iç kayıtlarına

¹⁵² ATALAY, Nail, "KKTC'de İnsan Haklarının Korunması Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu", Ed: Oya ÇİFTÇİ, *İnsan Hakları*, Ankara, TODAİE, 2000, s. 353.

ulaşabilmektedir ve ombudsmanın talep ettiği bilgi ve belgelerin kendisine teslim edilmesi zorunludur.¹⁵³

Kamu kurumlarının, bilgi verme yükümlülüğünü yerine getirmede ihmalkâr davranması, ombudsmana idari kurumlar nezdinde saygı duyulmadığını gösterecek ve ombudsmanın çalışmalarının aksamasına, sekteye uğramasına ve gecikmesine sebep olacaktır. Bunun önüne geçmek için bilgi verme yükümlülüğünü ihmal eden kişiler ve kurullar hakkında üst amir, yasama organı ve kamuoyunun bilgilendirilmesi gerekir. Çünkü kararları tavsiye niteliğinde olan ve asıl gücünü inceleme ve araştırma yetkisinden alan ombudsmanın bu gücünü koruması gerekmektedir.

Ombudsmanlar kendilerine yapılan başvurular hakkında yapılan inceleme ve araştırmalarda uzmanlık gerektiren teknik alanlarda değerlendirmelere ve görüşlere ihtiyaç duyabilmektedirler. Buna binaen Ombudsmanlara kamu kurumlarından, özel sektörden ya da akademik camiadan teknik bilgisi veya uzmanlığına ihtiyaç duyulan kişilerden bilirkişi, araştırmacı sıfatıyla yararlanabilme yetkisi verilmiştir.

Ombudsmanın yapmış olduğu incelemeler sonucunda işlemi yapan idareye yönelik eleştiriler içeren tavsiye kararı vermesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Tam aksine ombudsman kurumlarının incelemelerinin büyük kısmı yanlış uygulama bulunmadığına yönelik olmaktadır.¹⁵⁴ Bu tarz kararlar zaman kaybı olarak görülmekten

¹⁵³ ATAMAN, “Ombudsman ve Temiz Toplum”, s. 781.

¹⁵⁴ DIAMANDOUROS, “The Ombudsman in a Modern Democracy”, s. 27.

ziyade ilgili idarenin hesap verebilirliğinin sağlanmasını ve bireylerin ilgili işlemin hukuka ve hakkaniyete uygun olduğuna yönelik aydınlatılmasını sağlamaktadır.

Ombudsmanlar kendilerine gelen şikâyetlere ilişkin farklı çözüm yöntemleri uygulayarak kimi zaman kırtasiyecilik ve bürokrasiyi azaltarak daha kısa sürede başvuruları sonuçlandırmaktadırlar. Bu kapsamda uzlaşma, dostane çözüm, resmi olmayan çözüm gibi idare ile telefon görüşmesi şeklinde gerçekleştirilen irtibatlar ile sonuca ulaşmaya çalışmaktadırlar.¹⁵⁵

1.1.5.2. Tavsiye Kararı Verme Yetkisi

Ombudsman kurumunun genel ve kabul edilen tipik özelliği tavsiye kararları verme yetkisidir. Ombudsman kararlarının hukuken bağlayıcılığının olmaması, ombudsmanı diğer denetim yollarından ve mahkemelerden ayıran başlıca özelliğidir. Letowska, ombudsman kurumunun bu yönünü “*havlayabilen ancak ısıramayan bekçi köpeği*” tasviri ile ifade etmektedir.¹⁵⁶

Ombudsmanın tavsiye kararlarının zorlayıcı, icrai etkisinin olmaması sebebiyle ombudsmanın asıl gücü kararlarında ve raporlarında dile getirdiği eleştiri ve hususlarla birlikte bunların içinde barındırdığı izah ve ikna gücünden oluşmaktadır. Ombudsman vermiş olduğu tavsiyelerle, sadece zarar gören bireyi ya da işlemi tesis eden yöneticiyi etkilememekte, aynı zamanda yöneticilerin eğilimini ve

¹⁵⁵ DIAMANDOUROS, “The Ombudsman in a Modern Democracy”, s. 21.

¹⁵⁶ LETOWSKA, Eva, “The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Human Rights)”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol:39, January:1990, s. 209.

idari yapının işleyişini etkileyerek idarenin gelişmesine de katkıda bulunmaktadır.¹⁵⁷ Ombudsman kurumunun idarenin işlemleri üzerinde hukukilik ve yerindelik denetiminde bulunması sebebiyle kararlarının tavsiye niteliğinde olması, yerindelik denetimini gerçekleştirmesinin ortaya çıkarabileceği sakıncaları da engellemektedir.¹⁵⁸ Ombudsman idarenin eylem, işlem ve tutumlarını hukukilik ve yerindelik açısından denetlemekte, kamu politikalarının oluşturulmasında, uygulanmasında ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gözetilmesi gereken esasları idareye tavsiye kararları aracılığıyla bildirmekte ve vermiş olduğu tavsiye kararları aracılığıyla idareye yol göstermektedir. Yerindelik denetimi, idarenin hukuk içerisinde kullandığı yetkinin ombudsman tarafından yerinde ve isabetli olarak kullanıp kullanılmadığının değerlendirilmesidir. Bu yönüyle ombudsman kendisini idare yerine koyarak gerçekleştirilen işlemin kamu hizmetlerinin gereklerine uygunluğunu değerlendirmektedir. Ombudsmanın kararlarının tavsiye niteliğinde olması gerçekleştirilen yerindelik denetiminin idareye yol gösterici nitelikte ve ikna etmeye yönelik açıklamalarla desteklenmesini sağlamaktadır.

1.1.5.3. Rapor Yayınlama Yetkisi

Ombudsman kurumları yapmış oldukları araştırma ve inceleme sonucunda vermiş oldukları tavsiye kararlarından bölümler içeren, parlamentoya ve diğer idari kurumlara yollanan ve halkın erişimine açık olarak dijital ortamda paylaşılan yıllık rapor yayınlama yetkisine

¹⁵⁷ TEMİZEL, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunması, s. 38.

¹⁵⁸ PEDERSEN, I. M. "Denmark's Ombudsmand", Ed. Donald C. ROWAT, içinde: *The Ombudsman Citizen's Defender*, London, George Allen & Unwin, 1968, s. 92.

sahiptir. Ombudsman hazırlamış oldukları raporları web sitelerinde kamuya açık olarak paylaşarak hem çalışmalarını hakkında araştırmacıların bilgi sahibi olmasını sağlamakta hem de ombudsman faaliyetleri hakkında bilgi vermektedir. Ombudsman, yayınlamış olduğu raporlarla idareyi ve kamuoyunu yapmış olduğu çalışmalar hakkında bilgilendirmekle birlikte idare ve kamuoyunu eğitici işlevini de yerine getirmektedir. Letowska, Ombudsmanın eğitici işlevini hukuki hakların bilinmesini sağlama ve hukukla iç içe olan değerlerin idare içerisindeki kurumsal kültüre yerleştirilmesi olarak sıralamaktadır.¹⁵⁹

1.1.5.3.1. Yıllık Raporlar

Ombudsman uygulamalarının temel özelliklerinden birisi de ombudsmanların faaliyetleri hakkında bilgiler içeren rapor hazırlayarak bu raporu parlamento, hükümet ve kamuoyu ile paylaşabilmesidir. Gerek bir denetim kurumunun “ombudsman” olarak kabul edilmesinde gerekse de dünya uygulamaları incelendiğinde ombudsmanın yıllık rapor düzenlemesi ve bu raporunu parlamentoya sunması, ombudsmanın başlıca yetkisi ve işlevini sağlamaya yardımcı özelliği olarak kabul edilmektedir. Bu durum ombudsmanın parlamento tarafından seçilmediği Fransa ve İngiltere’de de aynı şekilde kabul edilmektedir. Fransa’da ve İngiltere’de, ombudsman atamasında parlamentonun etkisi bulunmamasına rağmen, ombudsman kurumunun gerçekleştirmiş

¹⁵⁹ LETOWSKA, Eva, “The Polish Ombudsman and Human Rights”, *Ombudsman in Europe* Ed: Franz MATSCHER, Austuria, 1994, s. 57.

olduğu faaliyetler hakkında parlamentoya yıllık raporlar sunulmaktadır.

Ombudsman, hazırladığı raporla hem kurumun faaliyet ve çalışmalarını göstermekte hem de parlamento çalışmalarında dikkat gösterilmesi gereken konularda yardımcı olmakta ve parlamentoya mevzuat düzenlemeleri ile ilgili tavsiyede bulunmaktadır. Ombudsmanların hazırladığı raporlarla parlamentonun ombudsman faaliyetleri hakkında bilgilendirilmesi amaçlandığından, rapor içeriğinde ombudsmanın dönem içerisindeki faaliyetlerine ilişkin sayısal verilerle birlikte vermiş olduğu tavsiye kararlarından parlamento ile ilişkili hususlar dile getirilmektedir.

Ombudsmanın rapor hazırlaması ve yayınlatabilmesinin çeşitli faydaları bulunmaktadır. Öncelikle ombudsman hazırlamış olduğu raporla yaptığı faaliyetleri ve bu faaliyetler sonucu ulaştığı bilgileri parlamento ile paylaşmış olmaktadır. Bu durum parlamentonun bilgilendirilmesi işlevi gördüğü gibi aynı zamanda ombudsmanın faaliyetleri ile ilgili “hesap vermesi” olarak da değerlendirilebilir.

İkinci olarak ombudsmanın hazırladığı raporlar parlamentoyu idari yapı içerisindeki aksaklıklar hakkında bilgilendirmektedir. Raporlarda aynı zamanda idari aksaklıklara ilişkin parlamentoya yol gösteren çözüm önerilerine de yer verilmektedir. Raporda dile getirilen aksaklıklara ilişkin öneriler parlamentoda komisyonlar aracılığıyla tartışılarak gerekli yasal düzenlemelerin yapılması sağlanmaktadır. Bu işlevi ile ombudsmanın parlamentoya yardımcı, yol gösterici organ olarak çalışması sağlanmakla birlikte aynı zamanda ombudsmanın

çalışmalarının verimli ve sonuca ulaşan faaliyetler olması parlamentonun da yardımıyla sağlanmaktadır.

Üçüncü olarak ombudsmanın hazırlamış olduğu raporla faaliyetleri kapsamında ulaşmış olduğu tavsiye kararlarına uymayan, şikâyet konusu ile ilgili araştırmalarda gerekli yardımı sağlamayan, ombudsmanla iş birliği içerisinde olmayan kurumların parlamentoya bildirilmesi sağlanmaktadır. Bu durum hem idari kurumların ombudsmanla iş birliği yapmasında ve ombudsmanın tavsiyelerini göz önünde bulundurmasında “yumuşak yaptırım” etkisinde bulunmakta hem de parlamentonun idari kurumların ombudsman karşısındaki tavırları hakkında bilgilenmesini sağlamaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu yayınlamış olduğu yıllık raporlarda hem tavsiye kararlarına hem de ilgili tavsiye kararlarına uymayan idari kuruluşlara yer vermektedir. Aynı şekilde Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyetlerini takip eden ve yıllık raporu görüşen Karma Komisyon¹⁶⁰ tavsiye kararlarına uymayan idari kuruluşların yöneticilerini çağırarak tavsiye kararlarına uymama gerekçelerini dinlemektedir.¹⁶¹ Bu şekilde kamu kurum ve kuruluşlarından ombudsmanın almış olduğu tavsiye kararlarına uyulmama sebebi öğrenilmektedir. Bu durum ise kamu kurum ve kuruluşlarının ombudsman kararlarına uyma oranını arttırmaktadır.

¹⁶⁰ Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon

¹⁶¹ <https://www.ombudsman.gov.tr/kdknin-verdigi-tavsiye-kararlarina-uymayan-idareler-tbmmye-cagirildi/> <https://www.memurlar.net/haber/653970/ombudsmanin-tavsiye-kararlarini-yerine-getirmeyen-kurumlar-tbmm-de-hesaba-cekildi.html>

Ombudsmanın seçilmesinde ve görevden alınmasında parlamentonun etkili olması ve ombudsmanların faaliyetleri ile ilgili parlamentoya yıllık rapor vermesinin etkisiyle ombudsmanlar ve parlamentolar arasında işlevsel bir bağlantı kurulmuştur. Bu bağlantı kapsamında ombudsmanların faaliyetlerini ve kendilerine yapılan başvurular sonucu vermiş oldukları tavsiye kararlarını parlamentoya sunmaları sağlanmıştır. Hatta ombudsmana parlamentoda konuşma ve tartışmalara katılma yetkisi verilmiştir. Finlandiya'da Parlamento Ombudsmanı, parlamentoda kendi raporuna ilişkin genel oturuma katılarak tartışmalara katılabilmektedir. Bu şekilde ombudsmana kendi görüş ve önerilerini parlamentodaki vekillere aracısız olarak aktarabilmesi sağlanmaktadır.

1.1.5.3.2. Özel Raporlar

Dünyadaki ombudsman uygulamalarında ombudsmanlara yıllık raporun dışında özel raporlar yayınlama yetkisi de verilmiştir. Bu şekilde Ombudsman kurumuna, yıllık rapor teslimini beklemeden toplumun ilgisini çeken, önemli ya da hassas bir konuda ulaştığı sonuçları ve tavsiyelerini paylaşma imkânı tanınmıştır. Bu raporlarla ciddi rahatsızlıklar duyulan konulara idarenin ve kamuoyunun dikkatinin çekilmesi sağlanmaktadır. Özel raporlar ombudsman faaliyetlerinde yıllık raporlar kadar önem teşkil etmektedir. İngiltere Parlamento Komiseri, faaliyete geçtiği ilk yıl yıllık raporunu yayınlamadan önce iki özel rapor hazırlayarak yıllık raporun süresini beklemeden önem arz eden konulara ilişkin değerlendirme ve

önerilerini dile getirmiştir.¹⁶² Litvanya Ombudsmanı hazırlamış olduğu özel raporlarını Litvanya Parlamentosuna (Saeima), parlamento komisyonlarına, devlet başkanına ve kabinesine, kamu kurumlarına ve uluslararası organizasyonlara sunabilmektedir.¹⁶³ Bu şekilde ombudsmanın parlamento ve kamu kurumlarının dışına çıkarak ulusal ve uluslararası devletsel olmayan insan hakları organizasyonları ile işbirliği içerisinde olması sağlanmaktadır.

1.1.5.4. Diğer Yetkiler

Bir önceki başlıklarda dile getirilen “inceleme ve araştırma”, “tavsiye kararı verme” ve “rapor yayınlama” yetkileri ombudsman kurumlarının sahip olduğu tipik yetkililerdir. Özellikle 21.yy başlarından itibaren ombudsmanların güçlendirilmesi ve işlevini gerçekleştirmesinde yardımcı olması amacıyla ombudsman yetkilerinde farklılaşmalar, çeşitlenmeler ortaya çıkmıştır. Bu başlık altında ombudsmanın sahip olduğu klasik yetkiler dışındaki yetkilere ülke uygulamalarından örnekler aktarılarak değinilecektir.

1.1.5.4.1. Anayasa Mahkemesine Başvurma Yetkisi

Ombudsman uygulamaları içerisinde kimi ülkelerde ombudsmana bir üst norma aykırı ya da üst normlarla çelişen idari düzenlemeler ve kanunların iptal edilebilmesi için ilgili yüksek mahkemeye başvurma yetkisi verilmiştir. Slovenya Ombudsmanı kendi çalışma kanununun 37’nci maddesine dayanarak kendisine yapılan başvuruya ilişkin idari

¹⁶² ELCOCK H. J. “Opportunity for Ombudsman: The Northern Ireland Commissioner for Complaints” *Public Administration*, Vol:50, Issue:1, March, 1972, s. 88.

¹⁶³ Litvanya Ombudsmanı Kanununun 15’inci maddesi,

işlemin dayanağı olan yasal mevzuatın anayasaya aykırı olduğu düşüncesinde ise Anayasa Mahkemesine ilgili düzenlemenin anayasa aykırı olduğu iddiası ile başvurabilmektedir. Bu çerçevede Avrupa'da 2015 yılında başlayan göçmen krizi kapsamında 2017 Ocak ayında kabul edilen yasal değişiklikleri Slovenya Ombudsmanı “anayasaya aykırı olduğu” iddiası ile Anayasa Mahkemesine götürmüştür.¹⁶⁴ Benzer yetkiye Estonya Adalet Şansölyesi de sahiptir. Estonya Adalet Şansölyesi, parlamentonun (Riigikogu) çıkardığı yasaların ve hükümetin, bakanlıkların, yerel yönetimlerin yürürlüğe koydukları düzenlemelerin anayasaya aykırılığı iddiası ile Yüksek Mahkemeye başvurabilmektedir.¹⁶⁵ Ombudsmanın kanunlara ilişkin Anayasa Mahkemesine anayasaya aykırılık iddiası ile başvurabilme yetkisi kanunların anayasal kontrolünü sağlamaktadır. Bu durum Ombudsmanın yetkilerinin “klasik” ombudsman modeliyle karşılaştırıldığında farklılaştığı ve çeşitlendiğini göstermektedir.

1.1.5.4.2. Üst Düzey Yöneticilerle Görüşebilme Yetkisi

Bazı uygulamalarda ombudsmanın yukarıda dile getirilen yetkilerine ek olarak ombudsmana kendi isteği üzerine üst düzey yöneticiler ve kurullarla görüşebilmesi imkânı tanınmıştır. Bu durum ombudsmanın yapacağı birebir görüşmelerle başvuru konusu olayla ilgili daha net ve doğru bilgi almasını sağlamakla birlikte çözüm önerilerinin yetkili kişilere aktarılmasını da sağlamaktadır. Makedonya Ombudsmanı kendi isteği üzerine, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Meclis Başkanı ve görev alanı içerisinde bulunan kurumların üst düzey yetkilileri ile

¹⁶⁴ <http://www.reuters.com/article/us-europe-immigrants-slovenia-idUSKBN17L1IE>

¹⁶⁵ Estonya Adalet Şansölyesi Kanununun 15'inci maddesi,

görülebilmektedir. Görüşme isteğinin gecikmeksizin yerine getirilmesi zorunluluğu ombudsman kanununda dile getirilmiştir.¹⁶⁶ Benzer uygulama Slovenya’da da görülmektedir. Meclis Başkanı, Başbakan ve bakanlar, Ombudsmanın talebi üzerine 48 saat içinde Ombudsmanla irtibat kurarak görüşmek zorundadırlar.¹⁶⁷

1.1.5.4.3. Sivil Toplum Kuruluşları ve Medyayla İş birliği Yetkisi

İnsan haklarını koruma işlevi vurgulanarak oluşturulan ombudsman kurumları, ülke içerisinde insan haklarının geliştirilmesi amacıyla ve yapılabilecek çalışmalar noktasında sivil toplum kuruluşları ile iş birliği ihtiyacı hissetmektedirler. Bu ihtiyaç kapsamında eski bir komünist ülke olan Arnavutluk’ta, Ombudsman kurumuna (Avukati i Popullit/ Halkın Avukatı) görevlerini yerine getirirken sivil toplum kuruluşları ile yakın iş birliği içerisinde olması ve insan haklarının geliştirilmesi amacıyla düzenli olarak kendilerinden rapor alması zorunluluğu getirmiştir. Arnavutluk Ombudsmanına aynı zamanda yılda en az bir kez sivil toplum kuruluşları ile insan hakları ve özgürlüklerinin durumunu tartışma ve geliştirilmesine yönelik önerileri değerlendirme amacıyla görüşme düzenlemesi zorunluluğu getirilmektedir.¹⁶⁸ Bu durum Arnavutluk Ombudsmanının aynı zamanda ulusal ve uluslararası insan hakları örgütleri ile iş birliği içinde olmasını sağlamaktadır.

¹⁶⁶ Makedonya Ombudsman Kanununun 26’ncı maddesi,

¹⁶⁷ Slovenya İnsan Hakları Ombudsmanı Kanununun 46’ncı maddesi.

¹⁶⁸ Arnavutluk Ombudsman Kanununun 30’uncu maddesi

Ombudsmanlar gerek kendilerine yapılan başvuruların sonucunu toplumla paylaşmak amacıyla gerekse de toplumu sahip olduğu hak ve özgürlükler konusunda bilgilendirerek farkındalık düzeyini arttırmak amacıyla medya organlarını kullanabilmektedirler. Bu şekilde kamuoyuna çalışmalar hakkında bilgi verilerek ombudsman kurumunun saygınlığı ve popülerliği sağlanmakla birlikte aynı zamanda idarenin direnç gösterdiği uygulamalar da dile getirilerek idare üzerinde bu uygulamalara ilişkin kamuoyu baskısı oluşturulmaktadır. Bu noktada ombudsman ve medya arasında iş birliği ombudsmanın fonksiyonel olarak tam çalışabilmesi için gereklidir. Hırvatistan'da ombudsman medya aracılığıyla tavsiye kararlarını, raporlarını ve bilgilendirmelerini halka aktarabilmektedir ve medyanın bu konuda ombudsmanla iş birliği kurma yükümlülüğü bulunmaktadır.¹⁶⁹ Ombudsmanın medyayı aktif olarak kullanması “name and shame”¹⁷⁰ olarak nitelendirilen, ulaştığı bilgileri kamuya paylaşılarak idare üzerinde moral baskı kurma işlevini yerine getirmesini sağlamaktadır.

1.1.5.4.4. Kamu Kurumlarını Ziyaret Etme ve Yerinde Denetleme Yetkisi

Ombudsmanın insan haklarını koruma sorumluluğunun ulusal mevzuatlarda düzenlenmesi ve ombudsmanın idarenin denetimine ek olarak insan haklarının korunmasını sağlamakla da yükümlü olması sebebiyle ombudsman olarak seçilen kişiler cezaevleri, çocuk evleri, okullar, hastaneler ve mülteci kampları gibi insan hakları noktasında

¹⁶⁹ Hırvatistan Ombudsman Kanununun 7'nci maddesi

¹⁷⁰ REIF, “The Role of National Human Right Institutions”, s. 71.

hassasiyet arz eden kurumların denetlenmesinde aktif rol almaya başlamış ve düzenli ziyaretler gerçekleştirmeye başlamışlardır.¹⁷¹

Yukarıda dile getirilen ve ombudsmanın araştırma, tavsiye kararı verme ve rapor düzenleme yetkilerine ek olarak düzenlenmiş olan yetkiler hem ombudsmanın ana yetkilerini (araştırma, tavsiye kararı verme, rapor düzenleme) güçlendirmekte hem de denetim sonucunda daha etkin sonuçlar alınmasını sağlamaktadır.

1.1.6. Ombudsman Türleri

Ombudsman kurumunun 1950'lerde başlayan yayılma süreciyle birlikte birçok ülkede uygulanmasının sonucu olarak kurumun ilk ortaya çıktığı formun dışında çeşitli formlarda ombudsman kurumları oluşturulmuştur. Literatürde Ombudsman kurumlarının yapısı ve sahip olduğu yetkiler göz önünde bulundurularak sınıflandırmasına yönelik çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Gregory, kendi yapmış olduğu sınıflandırmada dünyada bulunan ombudsman kurumlarını 1960-1980 arasında olgun liberal demokrasilerde kurulan "klasik ombudsman" ve 1980'lerden başlayarak otoriter rejimlerin yıkılması ile rejim geçişlerinin yaşandığı Sahra altı Afrika, Latin Amerika, Güney ve Doğu Asya, Doğu Avrupa ve Balkan ülkelerinde kurulan "geçiş ombudsmanları" olarak ikiye ayırmaktadır.¹⁷² Reif, dünya çapındaki ombudsman kurumlarını ombudsmanın ortaya çıkışı ve gelişimi içerisinde sahip oldukları yetkileriyle değerlendirerek "klasik

¹⁷¹ STADLMAYER, "The Legal Structures of Ombudsman...", s. 491. FENDOĞLU, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)...", s. 72.

¹⁷² GREGORY, Roy, "The Ombudsman Observed", *The International Ombudsman Yearbook*, Vol:1, 1997, s. 78.

ombudsman” ve “hibrid ombudsman” olarak iki gruba ayırmaktadır. Reif’e göre klasik ombudsman; Uluslararası Barolar Birliği’nin ombudsman tanımına da uygun olarak kurulmuş olan ombudsman kurumlarıdır.¹⁷³ Hibrid ombudsmanlar ise klasik ombudsmandan farklılaşarak insan haklarının korunması amacıyla çeşitli ek yetkilerle donatılmış ombudsmanlar olarak nitelendirilmiştir.¹⁷⁴ Ayeni, ombudsman kurumunun insan haklarına yaklaşımı noktasından ele alınarak sınıflandırılmasının günümüzde yersiz olduğunu dile getirerek; ombudsmanın insan haklarını koruyucu rolünün ek bir işlev ya da eklenti olmasından ziyade temel işlevi, varlık sebebi olduğunu dile getirmektedir.¹⁷⁵

1.1.6.1. Genel Amaçlı Ombudsman

Ombudsman uygulamasının İsveç’te ortaya çıkan ve ombudsman kurumunun ilk şeklini oluşturan ulusal ombudsman kurumları formu; belli bir hizmet alanıyla sınırlı olmadan, idari eylem ve işlemlerle ilgili şikâyetleri incelemeye yetkilidir.¹⁷⁶ Parlamento tarafından da atanması sebebiyle kimi çalışmalarda “Parlamento Ombudsmanı” olarak tanımlanmaktadır. Ancak parlamento ombudsmanı tabiri her ne kadar ilk ortaya çıkan ve halen benimsenen “ombudsmanın parlamento tarafından atanması” uygulamasının sonucu olarak

¹⁷³ REIF, The Ombudsman, Good Governance and..., s. 2.

¹⁷⁴ REIF, The Ombudsman, Good Governance and..., s. 8.

¹⁷⁵ AYENİ, Victor O. “Ombudsman as Human Right Institutions: The New Face of a Global Expansion”, *9th IOI World Conference, Stockholm, June 2009* s. 18. http://www.theioi.org/downloads/32c9h/Stockholm%20Conference_09.%20Workshop%201_Victor%20Ayeni.pdf

¹⁷⁶ SEZEN, Seriyeye, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.34, S.4, Aralık 2001, s. 74.

kullanılsa da genel amaçlı ombudsmanların yanında özel amaçlı ombudsmanların da parlamento tarafından atanması sebebiyle yerinde bir kavram olarak görülmemiştir.

Genel amaçlı ombudsman kurumları ulusal, bölgesel ya da yerel düzeyde faaliyet gösterecek şekilde örgütlenebilmektedir. Bölgesel ombudsman kurumlarının en dikkat çekici özelliği, denetim alanlarının belirli bölge içindeki idari kurumların faaliyetlerinin yanında kamu hizmetlerini yürütülmesine ilişkin işlemleri de denetim kapsamına almasıdır. Ulusal düzeyde faaliyet gösteren genel amaçlı ombudsman kurulması diğer tür ombudsman uygulamalarına kıyasla daha çok tercih edilmektedir. Bölgesel ombudsman kurulan kimi ülkelerde ulusal ombudsman kurumu da bulunmaktadır. Bölgesel düzeyde genel ombudsman bulunan ülkeler Avusturya, Belçika, Birleşik Krallık, Sırbistan, İsviçre, Almanya ve İtalya olarak sıralanabilir.¹⁷⁷ İsviçre, Almanya ve İtalya’da bölgesel ombudsman dışında ulusal ombudsman kurumu bulunmamakta, diğer ülkelerde ise ulusal ve bölgesel ombudsman kurumları beraber faaliyet göstermektedir.¹⁷⁸

1.1.6.2. Özel Amaçlı (Sektörel) Ombudsman

Özel amaçlı ombudsman kurumu; denetim alanına idarenin faaliyet gösterdiği tüm alanlar yerine belirli bir alanın girdiği ya da sadece belirli bir çıkar grubuna yönelik faaliyette bulunan ombudsman kurumları olarak nitelendirilebilir.¹⁷⁹ Bu tür ombudsman kurumlarının

¹⁷⁷ STADLMAYER, “The Legal Structures of Ombudsman...”, s. 17.

¹⁷⁸ STADLMAYER, “The Legal Structures of Ombudsman...”, s. 17.

¹⁷⁹ EFE, “Avrupa Ombudsmanı’nın...”, s. 54.

denetim alanı idarenin faaliyet gösterdiği alanlar olabileceği gibi özel sektörün devletin kontrolü içerisinde faaliyet gösterdiği alanlar da olabilmektedir. Bu kapsamda özel amaçlı ombudsmanların faaliyet alanı sağlık hizmeti, silahlı kuvvetler, polis, bankacılık, hukuk hizmetleri veya cezaevleri gibi uzmanlık gerektiren belirli bir alanla ya da etnik azınlıklar, engelliler, çocuklar gibi belirli toplumsal gruplar ve ihtiyaçlarıyla ilgilidir.¹⁸⁰ Özel amaçlı ombudsman bulunan ülkeler olan Almanya'da “Cezaların İnfazı Ombudsmanı”, “Sigorta Ombudsmanı”, “Banka Ombudsmanı”, İngiltere’de “Cezaevi Ombudsmanı”, “Medya Ombudsmanı”, “Polis Ombudsmanı” ve “Adalet Hizmetleri Ombudsmanı” bulunmaktadır.¹⁸¹

1.1.6.3. Uluslararası ya da Ulusüstü Kurumlarda Ombudsman

Ombudsman uygulamasının popülaritesinin artması ve küreselleşmenin etkisiyle devletler düzeyinin dışında, uluslararası ve ulusüstü düzeydeki kurumlarda da ombudsman uygulaması benimsenmiştir. Birleşmiş Milletler, Dünya Sağlık Örgütü, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, OECD gibi uluslararası kuruluşlarda ve Avrupa Birliği gibi ulusüstü kuruluşlarda Ombudsman kurumları oluşturulmuştur.¹⁸² Bu kurumlarda bürokrasinin artması ve kurumların büyümesi sonucu ortaya çıkan bürokratik yapının kontrol edilmek istenmesi ombudsman kurumunun benimsenmesine sebep olmuştur.

¹⁸⁰ SOBACI, M. Zahid, KÖSEOĞLU, Özer, “Türkiye’de Ekin Bir Ombudsman İçin Medya Desteği: Ampirik Bir Analiz”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.19, S.4, 2014, s. 29.

¹⁸¹ FENDOĞLU, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye”, s. 73-75.

¹⁸² SEZEN, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm”, s. 74.

1.1.6.4. İnsan Hakları Ombudsmanı

Günümüzde birey hak ve özgürlükleri, hukuki düzenlemeler ve uluslararası insan hakları sözleşmelerinde düzenlenerek korunmaya çalışılmaktadır. Ancak bu hakların korunmasını hedefleyen ulusal ve uluslararası koruma mekanizmaları oluşturulmasına rağmen birey hak ve özgürlüklerinin korunmasında istenilen sonuca ulaşılamamıştır.¹⁸³ Bireylerin sahip oldukları hak ve özgürlüklerden habersiz olmaları ve var olan koruma mekanizmaları hakkında bilgi sahibi olmamaları gibi yönetenlerin de aynı şekilde birey hak ve özgürlükleri hakkında bilgisiz ya da inançsız olmaları, insan hakları konusunda dünyada istenilen başarının sağlanamamasının başlıca sebepleri olarak sayılabilir. Bu durumun önüne geçmek amacıyla kimi ülkelerde ombudsman kurumu bireylerin hak ve özgürlükler konusunda koruma mekanizması olarak baş vurabilecekleri ve farkındalıklarının artmasına yönelik faaliyette bulunma misyonu yüklenen bir kurum hâlini almıştır.

Ombudsman kurumunun yayılma süreci ile insan haklarının önem kazanma sürecinin kesişmesinin sonucu olarak “İnsan Hakları Ombudsmanı” olarak adlandırılan ve genel amaçlı ombudsmanların görev alanına “insan haklarının korunmasının” eklenmesi sonucu özel olarak insan haklarının korunması amacı taşıyan ombudsman türü oluşmuştur. İnsan Hakları Ombudsmanı genel olarak totaliter yönetim biçimlerinden demokrasiye geçen ülkelerde demokrasiye geçişi hızlandırmak ve totaliter rejim döneminden kalan insan haklarına

¹⁸³ ERHÜRMAN, “İnsan Haklarını Koruma Mekanizması...”, s. 343.

aykırı idari alışkanlıkların terk edilmesini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Özellikle otoriter yönetimlerin yakın zamanda yıkıldığı ve demokrasinin benimsenmesinde “3. Dalga” içerisinde yer alan ülkeler olan Doğu ve Orta Avrupa’da, Latin Amerika ve Sahra-altı Afrika ülkelerinde devletin uluslararası sözleşmelerden kaynaklı insan hakları yükümlülüklerinin yerine getirilmesinin sağlanması amacıyla kurulmuştur.¹⁸⁴

1.1.6.5. Özel Sektör Ombudsmanı

Ombudsman uygulamasının dünya devletleri içerisinde yayılmasının ve kronik kurumsal sorunlara çözüm olacağı düşüncesinin yaygın olması sebebiyle özel sektör kuruluşları içerisinde de ombudsman ofisleri oluşturulmuştur. Özel sektör ombudsmanları belli bir sektörde faaliyet gösteren şirketlerin iradesiyle sektöre ilişkin başvuruları almak amacıyla kurulabileceği gibi büyük şirketlerin kendi içerisinde de kurulabilmektedir. Bu yönüyle “özel sektör ombudsmanı” mevzuat ya da yasal düzenlemenin dışında belli bir sektör içerisindeki firmaların iradesiyle kurulmaktadır. Örneğin İngiltere’de var olan Mobilya Ombudsmanı (The Furniture Ombudsman) sektör içerisindeki firmaların müşterileri ile yaşadıkları uyuşmazlıkları çözmek amacıyla üyelik sistemi ile oluşturulmuştur. Bu kapsamda firmalar Mobilya Ombudsmanın yetkisini tanıyarak müşterilerinin ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda ombudsmana başvurabilmesine imkân sağlamaktadırlar. Bu durum aynı zamanda Mobilya Ombudsmanının yetkilerini tanıyan firmaların “müşteri koruyan”

¹⁸⁴ SEZEN, Seriyeye, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm”, s. 75.

politika göttüklerine yönelik reklamda bulunmalarını da sağlamaktadır.¹⁸⁵

1.2. DÜNYADAN OMBUDSMAN ÖRNEKLERİ

Günümüzde Ombudsman uygulaması yüzden fazla ülkede çeşitli farklılıklar arz ederek uygulanmaktadır. Tüm bu ülkelerin incelenmesi hem bu çalışmanın kapsamını aşacak hem de çalışmanın mümkün olmayan bir hedefe yönelmesine sebep olacaktır. Bu sebeple ülkeler içerisinde ombudsman kurumu açısından farklı yapıları sebebiyle özgünlük arz eden ve diğer ülkelere örnek olan uygulamaların incelenmesi fikri benimsenmiştir. Bu yönüyle, ombudsmanlığın ortaya çıktığı ilk ülke olan, uygulamanın dünyada yayılmasında ve gelişmesinde etkili olan İsveç uygulaması, Anglo-sakson hukuka sahip olan ve commonwealth ülkelerini etkileyen İngiltere uygulaması, güçlü bir idari yargıya sahip olan ve ülkemizde idare hukukunun oluşumunda esin kaynağı olan Fransa uygulaması ve uluslararası yapıya sahip olması sebebiyle Avrupa Birliği uygulaması incelenecektir. Bu kapsamda seçilmiş olan İsveç, İngiltere, Fransa ve Avrupa Birliği ombudsman uygulamaları açıklanarak, bu ülkelerde ombudsman kurumunun teşkilatlanması , çalışma usulü ve etki düzeyine ilişkin bilgi verilecektir. Ülke uygulamaları açıklanırken ülkelerde var olan klasik ombudsman (Parlamento Ombudsmanı) modeli açıklanarak, diğer sektörel ombudsman kurumlarına ise gereken noktalarda değinilecektir. Bu bölümün temel konusunu seçilmiş ülkelerdeki Parlamento Ombudsmanı modeli oluşturmaktadır.

¹⁸⁵ <https://www.thefurnitureombudsman.org/about-us/mission-values-and-structure>

1.2.1. İsveç'te Ombudsmanlık: Justitieombudsmannen

İsveç kralın sınırlı yetkisinin bulunduğu parlamenter monarşi sistemi ile yönetilmektedir. İsveç üniter bir devlettir. 1974 Tarihli İsveç Anayasasının (Svensk Författningssamling) yanında Basın Özgürlüğü Kanunu, İfade Özgürlüğü Kanunu ve Kraliyet Veraset Kanunu (successionsordning) temel hukuki düzenlemelerdir. Tek meclisli (unicameral) parlamenter yapıya sahip olan İsveç'te, Parlamento (Riksdag) dört yılda bir seçilen 349 üyeden oluşmaktadır. Parlamento tarafından Başbakan olarak seçilen kişi diğer bakanları atayarak hükümeti kurmaktadır.¹⁸⁶

İsveç'te hukuk ve ceza davalarında Yüksek Mahkeme (Högsta domstolen), idari davalarda ise Yüksek İdare Mahkemesi (Högsta förvaltningsdomstolen) son karar mercidir.¹⁸⁷ İsveç'te anayasa mahkemesi bulunmamaktadır. İsveç'te anayasa mahkemesi bulunmadığı gibi, kanunların ve diğer alt düzenlemelerin anayasaya uygunluğunu denetlemekle yetkili özel bir mahkeme de bulunmamaktadır.¹⁸⁸ Yüksek Mahkeme ve Yüksek İdare Mahkemesinin mevcut ve eski hâkimlerinden oluşan Mevzuat Konseyi (Lagrådet), anayasanın vermiş olduğu yetkiyle hükümet veya parlamentonun mevzuat tekliflerinin anayasaya uygunluğuna ilişkin parlamentoya görüş belirtmektedir. Konsey'in görüşleri bağlayıcılığı

¹⁸⁶ AKINCI, Müslüm, "İsveç İdare Hukuku", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.16, S.2, 2008, s. 174.

¹⁸⁷ LINDBLOM, Per Henrik, "The Role of the Supreme Courts in Scandinavia", *Scandinavian Studies in Law*, Vol:39, 2000, s. 329.

¹⁸⁸ STJERNQUIST, Nils "Judicial Review and the Rule of Law: Comparing the United States and Sweden", *Policy Studies Journal*, Vol:19, No.1, Fall 1990, s. 106.

bulunmasa da genellikle uygulanmaktadır.¹⁸⁹ Kanun ve diğer düzenlemelere ilişkin anayasaya ve diğer temel normlara uygunluğu inceleme yetkisi anayasa çerçevesinde yüksek mahkemelere verilmiştir.¹⁹⁰ Yüksek Mahkemeler 1990'dan beri parlamento tarafından çıkarılan yasalarda anayasaya aykırılık tespit etmemiştir.¹⁹¹

İsveç, Avrupa Konseyi'nin kurucu üyesidir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine (AİHS) 1952'de taraf olmuştur. 1 Kasım 1998'de yürürlüğe giren 1994:1219 Sayılı İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi Hakkında Kanun çerçevesinde AİHS'nin İsveç ulusal mevzuatına dâhil edilmesi sağlanmıştır. İsveç anayasasında, AİHS'nin getirmiş olduğu yükümlülüklerle aykırı kanun ya da diğer düzenlemelerin yapılamayacağı dile getirilmiştir.¹⁹² İsveç, 1995 yılından beri Avrupa Birliği üyesidir.

Günümüz ombudsman uygulamasının ilk örneği İsveç'te ortaya çıkmıştır. 1809 Tarihli Anayasa ile ombudsman kurumu anayasal statüye sahip olmuştur. 1915'te askeri kurumları denetleyen Askeri Ombudsman kurumunun kurulması sonucu biri sivil alanda diğeri askeri alanda iki ombudsman kurumu İsveç'te faaliyet göstermiştir.¹⁹³ Askeri ve sivil ombudsman kurumları faaliyetlerini 1968 yılına değin

¹⁸⁹ <https://www.lagradet.se/>

¹⁹⁰ 1974 Tarihli İsveç Anayasası Bölüm:11, madde:14 ve Bölüm:12, madde:14, <http://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-instrument-of-government-2015.pdf>

¹⁹¹ THUSNET, Mark, "Judicial Activism or Restraint in a Section 33 World", *The University of Toronto Law Journal*, Vol:53, No:1, Winter 2003, s. 100.

¹⁹² 1974 Tarihli İsveç Anayasası Bölüm:2, madde:19

¹⁹³ KALKIŞIM, Hasan Mahmut, "Ombudsmanlığın Beşiği: İsveç", Ed. Bekir PARLAK, Kadir Caner DOĞAN, *Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri*, Ankara, Seçkin Yay. 2016, s. 39.

sürdürmüşlerdir. 1968’de Askeri ombudsman kurumu kaldırılıp, sivil ombudsman kurumunda çalışan ombudsman sayısı üçe çıkartılarak,¹⁹⁴ askeri alanda denetim yetkisi sivil ombudsman kurumuna verilmiştir. 1976 Yılından bu yana ise İsveç’te 4 kişi parlamento tarafından ombudsman olarak atanmaktadır.¹⁹⁵ Parlamento Ombudsmanı 1809 Anayasasında parlamentonun Kral ve kral adına hareket eden görevliler üzerindeki denetleme aracı olarak düzenlenmiştir. Parlamento Ombudsmanı, günümüzde parlamento karşısında da bağımsızlığını elde etmiştir.¹⁹⁶

İsveç’te 1809 Anayasası ile kurulmuş olan Parlamento Ombudsmanına ek olarak 1980’lerden itibaren, belirli yasaların uygulanmasını gözetmek ve ayrımcılıkla mücadeleyle görevli olan ve hükümet tarafından atanan uzmanlaşmış özel amaçlı ombudsmanlar kurulmuştur. Bu kapsamda Tüketici Ombudsmanı, Çocuklar için Ombudsman, Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Cinsel Yönelimlere Dayalı Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Engelliler Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı ve Basın Ombudsmanı da faaliyet göstermektedir.¹⁹⁷ Bu ombudsman kurumları faaliyetleri yönünden parlamento ombudsmanının denetimi altındadırlar.

¹⁹⁴ TORTOP, Nuri, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, S.1, Mart, 1998, s. 8.

¹⁹⁵ WIESLANDER, Bengt, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, Sweden, The Bank of Sweden Tercenary Foundation, 1999, s. 16-17. ŞAHİN, Muhammed Serkan, *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*, Ankara, Astana Yay. 2015, s. 46.

¹⁹⁶ AKINCI, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, s. 268.

¹⁹⁷ EKLUNDH, Claes, “İsveç’te Parlamento Ombudsmanları”, *Hukuk Kurultayı 2000 Cilt:4*, Ankara, Ankara Barosu Yayını, 2000, s. 478, AKINCI, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, s. 312-318. STERN, Joachim, "Sweden", Ed. Gabriele

İsveç Parlamento Ombudsmanının faaliyetlerinin nasıl gerçekleştirileceği İsveç hukukunda Parlamento Kanunu (Riksdagsordningen) (2014:801), Parlamento Ombudsmanı Kanunu (Instruktion för Riksdagens ombudsmän) (1986:765) ve Ombudsman Kanununun vermiş olduğu yetkiye¹⁹⁸ dayanılarak Baş Ombudsmanın çıkarmış olduğu prosedür kuralları ile düzenlenmiştir. İsveç Ombudsmanına ilişkin anayasal düzenleme, İsveç Anayasasının “Parlamento Denetimi” başlıklı 13’üncü bölüm içerisinde düzenlenmiştir. Bu durum ombudsman kurumunun geçmişten gelen parlamento adına hükümeti denetlemesi düşüncesinin devam ettiğini göstermektedir. Ombudsmanın gerçekleştirdiği denetim, halk tarafından yapılan şikâyetlerin incelenmesi ve Ombudsmanların gerekli gördüğü teftiş ve diğer soruşturmaları gerçekleştirmesi yoluyla yapılmaktadır.

Ombudsman kurumunda 60’ı hukukçu olmak üzere 80 çalışan bulunmaktadır.¹⁹⁹ Hukuk eğitimi almış olan çalışanlar genellikle genç yargıçlar arasından seçilmekte ve kurumda 4 ila 6 yıl arasında görev almaktadırlar.²⁰⁰ 4-6 Yıl arası çalışma prensibi, kurum içinde çalışan kişilerin rutin faaliyet döngüsü sonucu ortaya çıkan verimsizliklerini

Kucsko STADLMAYER, *European Ombudsman Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Austria, Springer, 2008, s. 410.

¹⁹⁸ 1986:785 Sayılı İsveç Ombudsman Kanununun 14’üncü maddesi

¹⁹⁹ <https://www.jo.se/sv/Om-JO/>

²⁰⁰ EKLUNDH, “İsveç’te Parlamento Ombudsmanları”, s. 479.

engellemek ve kurum içi çalışanlar içerisinde değişim sağlamak amacıyla benimsenmiştir.²⁰¹

1.2.1.1. İsveç Ombudsmanının Göreve Getirilmesi ve Statüsü

İsveç parlamentosu tarafından Parlamento Kanununun 13'üncü bölümünün 3'üncü maddesi gereği biri Başombudsman olmak üzere toplam dört kişi göreve başlama tarihi itibarıyla dört yıllık bir süre için ombudsman olarak seçilmektedir. Ombudsmanlar parlamento tarafından açık oyla seçilmektedir. Seçilen ombudsmanlar görev süresinin sonunda, kendi yerine seçilen ombudsman göreve başlayana kadar görevini yürütmektedir. Ombudsmanlar yeniden seçilebilirler. Ancak ombudsmanların üç dönem arka arkaya seçildikten sonra bir daha seçilmemesi teamül hâline getirilmiştir.²⁰² 1941 Yılına kadar yalnızca erkekler ombudsman olarak seçilebilirken, bu tarihten itibaren bu kural kaldırılmıştır.

İsveç'te "ombudsman" olarak seçilecek kişilerde aranacak niteliklere ilişkin yazılı bir kural bulunmamakta ancak Anayasanın 12'nci bölümünün 6'ncı maddesi gereği İsveç vatandaşı olma zorunluluğu bulunmaktadır. 1975 Yılına kadar yasal zorunluluk gereği ombudsman olarak seçilecek kişilerin hukuk bilgisine sahip, saygı duyulan kişiler olması gerekmektedir.²⁰³ Ombudsman olarak atanacak kişilerde

²⁰¹ WIESLANDER, The Parliamentary Ombudsman in Sweden, s. 40.

²⁰² VERSAN, Vakur, *Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat*, İstanbul, Der Yay. 1990, s. 108.

²⁰³ WIESLANDER, The Parliamentary Ombudsman in Sweden, s.36, AVŞAR, ...İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, s. 135.

seçilme yaşına ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.²⁰⁴ Ombudsman olarak atanacak kişilerin yüksek derecede nitelikli hâkimler olması yazısız olarak benimsenmiş bir kuraldır. Ombudsman olarak seçilen kişiler genellikle yargı kökenli olmakta, Yüksek Mahkeme ve Yüksek İdare Mahkemesi üyeliğine seçilme kriterlerini sağlayan kişiler aday gösterilmektedir.²⁰⁵ Parlamento Ombudsmanlarının maaşları da Yüksek Mahkeme üyelerinin ve parlamenterlerin maaşlarına göre daha yüksektir.²⁰⁶

İsveç Parlamentosu birden fazla kişiyi “ombudsman yardımcısı” sıfatıyla, ombudsmanların görevlerini yerine getirmesinin hastalık ya da diğer özel sebeplerle mümkün olmadığı durumlarda onlara vekâlet etmekle görevli olarak seçebilmektedir.²⁰⁷ Ombudsman yardımcıları iki yıllık görev süresi için seçilmektedirler. Mevcut durumda parlamento tarafından 3 ombudsman yardımcısı seçilmektedir.

Ombudsman ve ombudsman yardımcısı pozisyonunun apolitik olması sebebiyle²⁰⁸ aday olarak gösterilen kişilerin parlamento ve siyasi parti üyesi olmaması gerekmekte, seçilen kişilerin ise özel sektörde ya da kamu sektöründe bir görev üstlenmemesi gerekmektedir.²⁰⁹ Seçilen ombudsmanlardan birisi Başombudsman unvanına sahiptir. Başombudsman, ombudsman kurumunun yönetiminden ve

²⁰⁴ GİŞİ, Selçuk, “Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Yıl:2, Sayı:2017/2, s. 14.

²⁰⁵ EKLUNDH, “İsveç’te Parlamento Ombudsmanları”, s. 479.

²⁰⁶ WIESLANDER, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, s.37, STERN, “Sweden”, s. 412.

²⁰⁷ KALKIŞIM, “Ombudsmanlığın Beşiği: İsveç”, s. 41.

²⁰⁸ AVŞAR, ...İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, s. 135.

²⁰⁹ STERN, “Sweden”, s. 412.

ombudsmanlar arası iş bölümünü gerçekleştirerek kurumun aktif faaliyet göstermesinden sorumludur. Başombudsmanın diğer ombudsmanların inceledikleri başvurulara ilişkin faaliyetlerine müdahale etmesi mümkün değildir. Başombudsmanın varlığı kurum içerisinde idari boşluğun yaşanmaması ve kurum içi koordinasyonun sağlanması için gereklidir.²¹⁰

Ombudsmanların görev alanına giren kurumların dört ombudsman arasında dağılımı Ombudsman Kanununun vermiş olduğu yetkiye²¹¹ dayanılarak Başombudsmanın çıkarmış olduğu prosedür kuralları ile düzenlenmiştir. Bu düzenleme içerisinde her kurum ayrıntılı olarak sıralanarak görev alanlarına ilişkin çatışmaların önüne geçilmek istenmiştir. Ombudsmanların görev alanlarına ilişkin çatışma söz konusu olduğunda, ilgili başvuruyu incelemekle görevli ombudsmanı belirleme yetkisi Başombudsmana verilmiştir.²¹² Başombudsmanın yokluğunda aktif ombudsmanlık süresi yönünden en kıdemli ombudsman kendisine vekalet etmektedir.²¹³

Anayasa Komisyonunun önerisi üzerine parlamento, parlamentonun güvenini kaybetmiş bir ombudsman veya ombudsman yardımcısını görevden alabilmektedir. Bu durumda Parlamento yeni bir dönem süresi için bir kişiyi görevden alınan ombudsman ya da ombudsman yardımcısının yerine seçmektedir. Parlamento, ombudsmanlar ve ombudsman yardımcılarını görevden alma yetkisini hiç

²¹⁰ DEMİR, Galip, *Ombudsman Aranıyor*, Ahilik Araştırmaları Yay. 2012, İstanbul, s. 130.

²¹¹ 1986:785 Sayılı İsveç Ombudsman Kanununun 14'üncü maddesi

²¹² KARCI, Ombudsman..., s. 117.

²¹³ 1986:785 Sayılı İsveç Ombudsman Kanununun 16'ncı maddesi

kullanmamıştır.²¹⁴ Parlamentonun görevden alma yetkisine binaen gerçekleştirmiş olduğu inceleme sürecinde bir ombudsman kendi isteği ile istifa etmiştir.²¹⁵ 1987’de Parlamento Ombudsmanlarından biri, hakkında çıkan yurtdışı gezilerinde kurumsal kaynakları kullandığı, sahip olduğu konumu kullanarak aile üyelerine menfaat sağladığı ve hükümet aleyhine olan bazı başvuruları incelemeyerek “ombudsman” görevini kötüye kullandığı iddiaları hakkında parlamento incelemeleri devam ederken istifa etmiştir.²¹⁶

Ombudsmanların görev ve faaliyetlerini yerine getirirken suç işlemiş olduklarına ilişkin iddiaların araştırılması sadece parlamentonun Anayasa Komitesinin kararı ile mümkündür.²¹⁷ Anayasa Komitesinin böyle bir karar vermediği hallerde, Ombudsmanlar ve yardımcılar hakkında görevlerini yerine getirirken gerçekleştirmiş oldukları faaliyetlere ilişkin soruşturma açılmamaktadır. Bu bağlamda Ombudsmanlar göreviyle ilişkili konularda yargısal dokunulmazlığa sahiptir. Ombudsmanların görevlerine ilişkin suçlamalar ise ilk derece mahkemesi olarak Yüksek Mahkeme tarafından incelenmektedir.²¹⁸

1.2.1.2. İsveç Ombudsmanının Görev Alanı ve Yetkileri

İsveç Ombudsmanı dünyadaki ombudsman uygulamaları içerisinde en geniş görev alanı ve yetkiye sahip ombudsmandır.²¹⁹ Ombudsmanın

²¹⁴ ATAY, Devlet Yönetimi..., s. 274.

²¹⁵ WIESLANDER, The Parliamentary Ombudsman in Sweden, s. 37.

²¹⁶ <http://www.nytimes.com/1987/09/06/weekinreview/sweden-home-of-tax-reform-arms-scandals-and-a-strong-defense.html>

²¹⁷ STERN, "Sweden", s. 412.

²¹⁸ 1974 Tarihli İsveç Anayasası, Bölüm:11, madde:8

²¹⁹ BABÜROĞLU, HATİPOĞLU, Ombudsman (Kamu Hakemi) İncelemesi..., s. 39.

görev alanına idare, ordu ve yargı dâhil edilmiştir.²²⁰ İsveç Ombudsmanının görev alanına giren kurumlar ve kişiler Parlamento Ombudsmanı Kanununun 2'nci maddesinde detaylı olarak sıralandıktan sonra aynı madde içerisinde Ombudsman denetiminin dışında tutulan kurumlar ve kişiler belirtilerek ombudsmanın görev alanı açık bir şekilde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre İsveç Ombudsmanının görev alanına; ulusal ve bölgesel kamu kurumları, bu kurumlardaki yetkili kişiler ve diğer çalışanlar, kamu kurumları ya da kamu teşebbüsleri tarafından istihdam edilen kişiler girmektedir. İsveç Anayasasının 12'nci bölümünün 4'üncü maddesi kapsamında kamu hizmetleri, yerel makamlara devredilebilmekte ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde diğer tüzel kişilere veya bireylere yetki verilebilmektedir. Bu kapsamda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yetkilendirilmiş olan tüzel kişi ya da bireyler de ombudsman kurumunun denetimi altındadır.²²¹

İsveç Ombudsmanının görev alanına askeri kurumlar ve yetkililer de girmektedir. Parlamento Ombudsmanı Kanununun 2'nci maddesine göre silahlı kuvvetler içerisinde yalnızca ikinci teğmen veya üstü rütbeli görevliler ve bunlara karşılık gelen rütbeli subaylar denetlenebilmektedir. Ombudsman, istisnai sebepler olmadıkça, bağımsız bir yetkiye sahip olmayan “ikinci teğmen” derecesinin altındaki kişileri denetleyememektedir.²²²

²²⁰ KALKIŞIM, “Ombudsmanlığın Beşiği: İsveç”, s. 41.

²²¹ WIESLANDER, The Parliamentary Ombudsman in Sweden, s. 32.

²²² STERN, "Sweden", s. 413.

İsveç Ombudsmanı 1957 yılına kadar yerel yönetimleri denetleme yetkisine sahip değildi. 1957 Yılında Ombudsman kurumunun yerel yönetimleri de denetleyebileceği düzenlenmiştir.²²³ Ancak Parlamento Ombudsmanı Kanununun 3'üncü maddesinde ombudsmanın gerçekleştirmiş olduğu denetimde “*yerel yönetimlerin otonom yapılarının gözetilerek denetimin gerçekleştirilmesi gerektiği*” dile getirilerek yerel yönetimler üzerindeki denetimin diğer kurum ve kişiler üzerinde gerçekleştirilen denetime kıyasla hassas olması gerektiği vurgulanmıştır.²²⁴

İsveç Ombudsmanı adalet hizmetlerini yerine getiren bağımsız kişiler ve kurumlar üzerinde de denetim yetkisine sahiptir. Bu kapsamda avukatlar, barolar ve noterlerin eylem ve işlemlerine ilişkin başvuruları inceleyebilmektedir. İsveç Ombudsmanı mahkemeleri de denetleyebilmekte ve mahkemelere ilişkin başvuruları da inceleyebilmektedir. Mahkemelerin bağımsızlığı İsveç Anayasasının 11'inci bölümünün 2'nci maddesinde vurgulanarak, mahkemelerin karar verirken ve hukuku uygularken ne parlamentodan ne de herhangi bir hükümet biriminden talimat ve emir alamayacağı dile getirilmiştir. Bu sebeple İsveç Ombudsmanının mahkemeler üzerindeki denetimi de sınırlıdır.

1789'da İsveç'te Yüksek Mahkeme ilk kez kurulduğunda İsveççe adı “Konungens högsta domstol” yani “Kraliyet Yüksek Mahkemesi” olup 20'nci yüzyılın başına kadar kralın mahkemedeki 2 oy hakkı

²²³ WIESLANDER, The Parliamentary Ombudsman in Sweden, s. 31.

²²⁴ JAGERSKIOLD, “The Swedish Ombudsman”, s. 1087.

bulunmaktaydı.²²⁵ Bu durum kralın ülke yönetimi dışında aynı zamanda yargının da başı olmasından kaynaklanmaktaydı. Yüksek Mahkeme ve Yüksek İdare Mahkemesi 1974 yılında yeni anayasa kabul edilene kadar kararlarını “kral adına” vermişlerdir.²²⁶ 1809 Anayasası ile kurulan ve kralın emri altındaki kurum ve görevlileri denetlemekle görevli olan ombudsmanın mahkemeleri de denetleyebilmesi mahkemelerin kralın sahip olduğu yetkiyi kral adına kullanmasından kaynaklanmaktadır.²²⁷ Bu durum her ne kadar günümüzde değişmiş olsa da ombudsmanın mahkemeleri denetlemesi yargı bağımsızlığını engelleyen bir durum olarak görülmemektedir. İsveç Ombudsmanının yargı organları üzerindeki denetimi makul sürede yargılamanın bitirilmesi ve usul kurullarının uygulanmasını sağlama amacına yöneliktir.

İsveç'te Ombudsmanların yargısal incelemeleri devam eden ya da temyiz ve itiraz sürecinde olan dosyaları incelemesini engelleyen düzenleme bulunmasa da Ombudsmanlar yargı incelemesinde olan ya da temyiz ve itiraz süreci devam eden başvuruları incelememektedirler. Bu durumdaki başvurular ancak davanın yavaş ilerlemesi, yargılama sonrası kararın makul sürede tebliğ edilmemesi gibi usul kurallarına ilişkin sorunlar kapsamında incelenmektedir.²²⁸

Parlamento Ombudsmanı Kanununun 2'nci maddesinin devamında ombudsman denetimine tabi olmayan kurum ve kişiler sıralanmıştır.

²²⁵ WIESLANDER, The Parliamentary Ombudsman in Sweden, s. 34.

²²⁶ <http://www.hogstodomstolen.se/Om-Hogsta-domstolen/Historia/>

²²⁷ AVŞAR, ...İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, s. 130.

²²⁸ EKLUNDH, “İsveç'te Parlamento Ombudsmanları”, s. 480.

Buna göre ombudsman denetiminin dışında kalan kişi ve kurumlar şöyledir; parlamento üyeleri, parlamento içerisindeki birim ve komisyonlar, Riksbank (İsveç Merkez Bankası), hükümet ve bakanlar, Adalet Şansölyesi (Justitiekanslern) ve yerel yönetimlerin meclis üyeleri. Parlamento tarafından seçilen dört Parlamento Ombudsmanının kendi çalışmalarına ilişkin parlamentoya karşı sorumlu olmaları sebebiyle, parlamento ombudsmanları birbirlerini de denetleyememektedirler. Parlamento Ombudsmanı, özel alanlarda görevli olan Çocuk Ombudsmanı, Engelli Ombudsmanı gibi hükümet tarafından atanan diğer ombudsmanları denetleyebilmektedir.²²⁹

İsveç Ombudsmanının denetimde esas aldığı ölçüler hukukilik, yerindelik ve hakkaniyete uygunluk olarak sıralanabilir. Kamu kurumlarının gerçekleştirmiş oldukları eylemlerinin ve eylemsizliklerinin hukuk düzeninin gereklerine uygun olup olmadığını incelemekte, aykırılık tespitinde bulunmadığı durumlarda ise kamu kurumlarının işlemlerine meşruiyet kazandırmaktadır.²³⁰ Ombudsman hak ihlallerinin ortaya çıkmasının mümkün olduğu cezaevleri, akıl hastaneleri ve gözetim merkezleri gibi yerleri gelişigüzel ya da belirli dönemler içerisinde yerinde teftişte bulunmaktadır. Nitekim BM İşkenceye ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Aşağılayıcı Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme'nin İhtiyari Protokolü (OPCAT) kapsamında ombudsman kurumu içerisinde OPCAT birimi oluşturulmuştur. Bu birim İsveç'te özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin tutulduğu yerleri düzenli olarak denetlemekte, bu yerlere

²²⁹ KARCI, Ombudsman..., s. 117.

²³⁰ AKINCI, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, s. 310.

yapılan ziyaretleri rapor etmekte ve bu alanda uluslararası kuruluşlarla iş birliğinde bulunmaktadır. 2020 yılında İsveç Ombudsmanı ve OPCAT birimi tarafından 45 teftiş işlemi gerçekleştirilmiştir.²³¹

1.2.1.3. İsveç Ombudsmanına Başvuru Şekli ve Başvurunun Değerlendirilmesi

İsveç'te Ombudsmanlar, halk tarafından yapılan şikâyetler aracılığıyla ya da kendi inisiyatifleriyle soruşturma başlatabilirler. Bu yönüyle İsveç'te Ombudsmanlar resen inceleme başlatma yetkisine sahiptirler.²³² Bununla birlikte, Ombudsmanlar istisnai sebepler olmadıkça, iki yıldan öncesine ilişkin işlemler hakkında incelemede bulunmamaktadırlar.²³³

Ombudsman kurumuna İsveç vatandaşları başvurabildiği gibi yabancılar da başvurabilmektedir.²³⁴ Ombudsman kurumuna başvuruda bulunan kişinin şikâyet konusu işlemle ilgisinin bulunması zorunluluğu yoktur.²³⁵ Bu yönüyle ombudsmana başvuruda menfaat şartı aranmamaktadır. Ombudsman kurumuna yapılan şikâyetler yazılı olarak yapılmalı ve şikâyetin hangi makamla ilişkili olduğunun, şikâyetçinin atıfta bulunduğu eylemin, eylemin tarihinin ve şikâyetçinin adının ve adresinin belirtilmesi gerekmektedir. Şikâyetçinin, ilgili olayın incelenmesi ve değerlendirilmesinde önem

²³¹ Sweden Ombudsman, *Annual Report 2019-20 Summary in English*, s.80 https://www.jo.se/Global/%c3%84mbetsber%c3%a4ttelser/Annual_Report_2019-20_web.pdf

²³² STERN, "Sweden", s. 413.

²³³ MUTTA, Serdar, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, İstanbul, Kazancı Yay., 2005, s. 68.

²³⁴ GİŞİ, "Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa...", s. 16.

²³⁵ EKLUNDH, "İsveç'te Parlamento Ombudsmanları", s. 480.

arz eden belgelerinin olması hâlinde bu belgeleri de şikâyet yazısına eklemesi gerekmektedir. Anonim olarak yapılan yani şikâyet sahibinin belli olmadığı ya da imzasız yapılan başvurular dikkate alınmamakta ancak zaman zaman bu başvurular hakkında resen inceleme başlatılmaktadır.²³⁶ Özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin, mektup gönderme ya da diğer belgelere erişimine ilişkin kısıtlamalarla engellenmeden Ombudsmanlara başvurabilmesinin sağlanması konusunda idari kurumlar yükümlü tutulmuştur. Ombudsmanlara başvuru sözlü olarak da yapılabilmektedir.²³⁷ Şikâyetlerin sözlü olarak yapıldığı durumlarda, ombudsman ofisi çalışanları şikâyetin yazılı hale getirilmesi için şikâyet sahibine yardımcı olmaktadır.

Ombudsmana yapılan başvuruya ilişkin daha önce konuyu incelememiş bir makam tarafından uygun bir şekilde inceleme ve değerlendirme yapılması imkânı varsa, ilgili şikâyet söz konusu yetkili makama yönlendirebilmektedir.²³⁸ Bu durum, ombudsman kurumuna başvurunun “ikincil” nitelikte olması anlamına gelmemektedir.²³⁹ Ombudsman kurumunun iş yükünün azaltılmasını ve diğer denetim kurumlarının da faaliyet göstermesi amacını taşımaktadır. Ombudsmana yapılan başvuruya ilişkin, başvuru sahibine başvurunun reddedildiği, başka bir kuruma yönlendirildiği ya da kabul edilerek inceleme başlatıldığına dair kısa süre içerisinde bilgi verilmektedir.

²³⁶ EKLUNDH, “İsveç’te Parlamento Ombudsmanları”, s. 480.

²³⁷ AVŞAR, ...İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, s. 140.

²³⁸ 1986:785 Sayılı İsveç Ombudsman Kanununun 18’inci maddesi

²³⁹ STERN, "Sweden", s. 413.

Ombudsmanlar, idarenin eylem ve işlemlerinin bir yasayı ya da başka bir hükmü ihlal edip etmediğini, gerçekleştirilen işlemlerin adil olup olmadığını belirten bir karara vararak başvuruları sonuçlandırır. Ombudsmanlar suç işlediği düşünülen bir yetkili hakkında savcı gibi hareket ederek delil toplayabilir ve soruşturma başlatabilir.²⁴⁰ Ombudsman, genel denetim süreci içerisinde suç işlendiğine dair kaniya varması sonrası başlattığı soruşturmada kamu savcılarının (public prosecutor) sahip olduğu yetkileri kullanabilmektedir.²⁴¹ Bu noktada, ombudsmanın ceza soruşturması açabilmesi yetkisi sadece İsveç'te vardır.²⁴² Ayrıca Ombudsman, ilgili işlemi gerçekleştiren personele ilişkin disiplin yaptırımlarının uygulanması gerektiğini düşünüyorsa bu durumu ilgili yaptırımlar hakkında karar verme yetkisine sahip amir ya da kuruma bildirebilmektedir.²⁴³ Ombudsmanın ceza soruşturması açma yetkisi ve disiplin soruşturması açma yetkisi son yıllarda nadiren kullanılmaktadır.²⁴⁴

İsveç Anayasasının 13'üncü Bölümünün 6'ncı maddesinde mahkemelerin, idari kurumların ve merkezi ya da yerel hükümet çalışanlarının ombudsmanın talep ettiği bilgi ve belgeleri sağlama yükümlülüğü dile getirilmiştir. Bu şekilde ombudsman kurumunun inceleme ve araştırma yetkisinin anayasal düzeyde korunması

²⁴⁰ SOYUPEK, Yusuf, "Türk Yasama Organı Bünyesinde Kamu Denetçiliği Kurumu Tartışmaları", *Avrasya Sosyal ve Ekonomik Araştırmaları Dergisi*, C.1, S.1, 2014, s. 22.

²⁴¹ 1986:785 Sayılı İsveç Ombudsman Kanununun 6'ncı maddesi, AKINCI, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, s. 310.

²⁴² KALKIŞIM, "Ombudsmanlığın Beşiği: İsveç", s. 44.

²⁴³ 1986:785 Sayılı İsveç Ombudsman Kanununun 6'ncı maddesi

²⁴⁴ KALKIŞIM, "Ombudsmanlığın Beşiği: İsveç", s. 45.

amaçlanmıştır. Aynı maddede ombudsmanın isterse savcılardan yardım alabileceği düzenlenmiştir.

Ombudsman kurumu her yıl en geç 15 Kasım'a kadar önceki yılın temmuz ayından başlayarak haziran ayının sonuna kadar geçen süreyi kapsayan dönemde gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlerine ilişkin olarak parlamentoya yıllık rapor sunmak zorundadır.²⁴⁵ İlgili rapor Anayasa Komitesinde tartışıldıktan sonra yayınlanmaktadır.

1.2.2. İngiltere’de Ombudsmanlık: Parliamentary Ombudsman

1962’de Yeni Zelanda’da ombudsman kurumunun kurulması ve başarılı olarak faaliyet göstermesi diğer commonwealth ülkelerinde de ombudsman kurulması fikrini ortaya çıkarmıştır.²⁴⁶ Yeni Zelanda ombudsmanının başarılı olarak çalışması ve İngiltere’de ortaya çıkan bürokratik bozulmalar sonrası hükümet birimlerine olan güvenin azalması sonucu İngiltere’de ombudsman kurulması tartışmaları ortaya çıkmıştır. İngiltere siyaset geleneğinde her bir parlamenterin dar seçim bölgesi sistemi ile seçilmesinin doğal sonucu olarak halkın yönetime ilişkin şikâyetleri parlamenterler tarafından alınmakta ve her bir parlamenter uygulamada ombudsman benzeri işlev görmektedir. Bu durum ombudsman kurulması sonrası parlamenterlerin bu işlevlerini kaybedeceğine ilişkin endişelerin var olmasına sebep olmuştur.²⁴⁷ 1964’te seçim propagandasında “ombudsman kurulması”

²⁴⁵ 1986:785 Sayılı İsveç Ombudsman Kanununun 11’inci maddesi

²⁴⁶ WADE, H. W. R., “The Ombudsman in Britain”, *Tahsin Bekir BALTA’ya Armağan*, Ankara, Sevinç Matbaası, 1974, s. 588.

²⁴⁷ AKINCI, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, s. 327.

vaadinde bulunan İşçi Partisinin hükümeti kurması sonrası 1967 yılında kabul edilen “Parliamentary Commisioner Act” ile İngiltere’de “parlamento komiseri” adıyla ombudsman kurulmuştur.²⁴⁸

İskandinav ülkelerindeki ve Yeni Zelanda’daki ombudsman uygulamasından yararlanılmış olmasına rağmen, İngiltere Parlamento Ombudsmanı kendine has özellikler ve farklılıklar barındırmaktadır.²⁴⁹ Parlamento Ombudsmanının başarısı üzerine 1973 yılında Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı, 1974 yılında Yerel Yönetimler Ombudsmanı kurulmuştur. Daha sonraki yıllarda hapishane ombudsmanı ve finans ombudsmanı gibi çeşitli alanlarda görevli ombudsman kurumları oluşturulmuştur.

Bu çalışmada İngiltere’de merkezi hükümete bağlı idari birimlere ilişkin şikâyetleri inceleyen ve 1967 yılından beri faaliyet gösteren Parlamento Ombudsmanı incelenecektir. Parlamento Ombudsmanının dayanağı olan kanunda “Commisioner” (Komiser) ifadesinin kullanılmasına rağmen kurumun yayınladığı raporlarda ve literatürde “ombudsman” teriminin kullanılması²⁵⁰ sebebiyle literatürde bazı çalışmalarda görülen “parlamento komiseri” ifadesi tercih edilmemiştir.

²⁴⁸ CARROLL, Alex, *Constitutional and Administrative Law*, London, Pearson Publishing, 6th Ed. 2011, s. 648.

²⁴⁹ BRADLEY, A. W., EWING, K. D. *Constitutional and Administartive Law*, England, Pearson Publishing, 14th Ed. 2007, , s. 715.

²⁵⁰ PARP WORTH, Neil, *Constitutional and Administrative Law*, Hampshire, Oxford University Press, 7th Ed., 2012, s. 348.

1.2.2.1. İngiltere Parlamento Ombudsmanının Göreve Getirilmesi ve Statüsü

İngiltere’de parlamento ombudsmanı İskandinav ülkelerindeki ve dünyadaki genel ombudsman uygulamasından farklı olarak parlamento tarafından atanmamaktadır. Parlamento ombudsmanının atanmasında yürütme organı ve kraliyet etkili olmaktadır. Parlamento Ombudsmanı olarak bir kişi, başbakanın tavsiyesi üzerine Kraliyet tarafından atanmaktadır.²⁵¹ Parlamento Ombudsmanının Kraliyet tarafından atanması, atama yetkisinin parlamenter rejimde sembolik, tarafsız ve siyaset üstü bir güç olan kraliyete verilerek ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığının sağlanması fikrine dayanmaktadır.²⁵² Kraliyet tarafından atama işlemi gerçekleştirilmeden önce Avam Kamarasının Kamu Yönetimi Komisyonunun görüşü alınmaktadır.²⁵³ Avam Kamarasının görüşü atama işleminin yapılmasında son yıllarda önem kazanmıştır.²⁵⁴

İskandinav uygulamasının aksine İngiltere’de yalnızca bir kişinin ombudsman olarak atanması sebebiyle, İngiltere’deki parlamento ombudsmanı İskandinav ülkelerinde var olan heyet yapılanmasının dışına çıkararak monokratik yapıda düzenlenmiştir.²⁵⁵ Parlamento

²⁵¹ 1967 Tarihli Parlamento Komiseri Kanunu, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13>

²⁵² AKINCI, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, s. 299.

²⁵³ BRADLEY, EWING, Constitutional and Administrative Law, s. 716.

²⁵⁴ BUCK, Trveor, KIRKHAM, Richard, THOMPSON, Brian, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, Great Britain, Ashgate Publishing, 2011, s. 163.

²⁵⁵ KOFLE, Brigitte, “United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland”, Ed. Gabriele Kucsko STADLMAYER, *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Austria, Springer, 2008, s. 434.

ombudsmanı 2006'da gerçekleştirilen değişiklik öncesi 65 yaşına kadar görevini sürdürmekteydi. 2006 yılında gerçekleştirilen değişiklik ile Parlamento Ombudsmanın görev süresinin yedi yılı aşmamak üzere atama işlemiyle birlikte belirleneceği düzenlenmiştir.²⁵⁶ Parlamento ombudsmanı atama sırasında belirlenen sürenin dolması sonrasında yeniden atanmamaktadır. Bu kapsamda ombudsmanın Kraliyet tarafından tekrar atanmasına kanun izin vermemektedir.

Kraliyet, parlamento ombudsmanını ancak her iki Meclis Kamarasının kararıyla görevden alabilmektedir. Parlamento Ombudsmanı istifa etmediği, sağlık sorunları ya da diğer herhangi bir sorun dolayısıyla görevini yerine getiremeyecek durumda olmadığı sürece ve Kraliyet tarafından parlamentonun iki kamarasının da uygun görmesi sonrası görevden alınmadığı sürece görev süresi dolana kadar görevine devam etmektedir.²⁵⁷ Parlamento Ombudsmanı olarak atanacak kişide herhangi bir yasal yeterlilik şartı aranmamaktadır.²⁵⁸ Ombudsman olarak atanan kişilerde yeterlilik şartı aranmasa da yüksek bürokratik konumda olan kişiler ombudsman olarak seçilmektedir. Mevcut Parlamento Ombudsmanı olan Rob Behrens, Baro Denetim Kurulunda şikâyet komiseri olarak görev yapmıştır.²⁵⁹ Parlamento Ombudsmanın maaşı parlamento kararı ile belirlenmektedir. 2020 yılında Parlamento

²⁵⁶ 2006-1031, The Employment Equality (Age) Regulations, Tablo:8, Madde:4

²⁵⁷ ENDICOTT, Timothy, *Administrative Law*, New York, Oxford University Press, 2nd Ed., 2011, s. 484.

²⁵⁸ KOFLER, "United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland", s. 435.

²⁵⁹ <https://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are/the-ombudsman>

Ombudsmanının maaşı 170.000 Pound olarak belirlenmiştir.²⁶⁰ İngiltere Parlamento Ombudsmanı Kurumunun 2020 yılı itibariyle 405 çalışanı bulunmaktadır.²⁶¹

Parlamento Ombudsmanı her ne kadar Başbakan'ın tavsiyesi üzerine Kraliyet tarafından atansa da faaliyetleri sırasında Hükümet ve Kraliyetten bağımsız hareket etmektedir. Parlamento ombudsmanına yalnızca parlamenterler aracılığıyla başvurulabilmektedir. Bu kapsamda ombudsmana başvurmak isteyen kişi başvurusunu bir parlamentere yaparak ombudsmana yönlendirebilmektedir. Parlamento Ombudsmanı ile parlamento arasındaki ilişki yasal düzenlemelerde açıklanmamış olsa da uygulamada parlamento ombudsmanı hem parlamenter filtre uygulamasının hem de parlamentoya rapor verme yükümlülüğünün etkisiyle parlamentonun denetim işlevine katkıda bulunan konumda bulunmaktadır.²⁶² Bu yönüyle Parlamento Ombudsmanı faaliyet ve incelemelerinde Avam Kamarasının hükümeti denetleme araçlarından biri gibi hareket etmektedir.²⁶³ Ombudsmanın özellikle hükümete bağlı idari kurumları denetlemesi sebebiyle, Ombudsmanı güçlendirmek için parlamento ile ilişkili olarak faaliyet göstermesi hüküm altına alınmıştır.²⁶⁴

²⁶⁰ The Ombudsman's Annual Report and Accounts 2020-21, Parliamentary and Health Service Ombudsman, s.72.

²⁶¹ The Ombudsman's Annual Report and Accounts 2020-21, Parliamentary and Health Service Ombudsman, s.82.

²⁶² GAY, Oonagh, WINETROBE, Barry K. *Officers of Parliament: Transforming the Role*, London, The Constitution Unit, 2003, s. 16.

²⁶³ BUCK, KIRKHAM vd., *The Ombudsman Enterprise...*, s. 156.

²⁶⁴ AKINCI, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, s. 272, 330.

1.2.2.2. İngiltere Parlamento Ombudsmanının Görev Alanı ve Yetkileri

Parlamento Ombudsmanının görev alanına giren kurumlar ve idari birimler, Parlamento Komiseri Kanununa ek 2'nci tabloda belirtilmiştir. Aynı Kanunun 5'inci maddesinde bu birimler ve kurumlar adına hareket eden kişilerin de gerçekleştirdiği işlemlerin görev alanına dâhil olduğu belirtilmiştir.²⁶⁵ Bu kapsamda idari kurumlar adına hareket eden, idari kurumların yetkilendirmesi ile işlem tesis eden özel gerçek ve tüzel kişilerin işlemleri de incelenmektedir. İdari kurumlar adına hareket eden özel kişilerin işlemlerinin incelendiği durumlarda ortaya çıkan zararın giderilmesi yükümlülüğü ilgili kamu kurumuna yüklenmektedir.²⁶⁶ Parlamento Komiseri Kanununa ek 2'nci tabloda Ombudsman kurumunun görev alanına giren idari birimler listelenmiştir ve toplam 341 idari birim ombudsmanın görev alanına girmektedir. Bu yönüyle Parlamento Ombudsmanının görev alanına giren kurumlar sayma yöntemi ile belirlenmiştir. Bu listede yer alan kurumların isimleri kurumsal teşkilatlanmadaki değişikliklerle beraber sürekli olarak güncellenmektedir.

Parlamento Ombudsmanı, 1967 tarihli Parlamento Komiseri Kanununun 2'nci bölümünde ve Kanuna ek olan 2'nci tabloda belirtilen hükümet daireleri veya bölümlerinden herhangi biriyle ilişkilerde "*kötüyönetim (maladministration) sonucunda adaletsizlik*"

²⁶⁵ CANE, Peter, *Administrative Law*, New York, Oxford University Press, 5th Ed. 2011, s.375

²⁶⁶ BUCK, KIRKHAM vd., *The Ombudsman Enterprise...*, s. 108.

yaşadıklarını iddia eden şahıslardan gelen yazılı şikâyetleri araştırmaya yetkilidir. Ancak 1967 Tarihli Parlamento Komiseri Kanununda “kötüyönetim” terimi açıklanmamıştır. Bununla birlikte, ilgili yasanın parlamentoda tartışıldığı dönemde, hükümet sözcüsü Richard Crossman tarafından dile getirilen ve “Crossman kataloğu” olarak bilinen “önyargı, ihmal, dikkatsizlik, gecikme, beceriksizlik, saptırma, alçaklık, keyfilik” gibi durumlar kötüyönetim örneği olarak kabul edilmiştir.²⁶⁷ İngiltere Parlamento Ombudsmanının çalışmasında önemli konuma sahip olan “kötüyönetim” kavramı, ilgili kanunda tanımlanmamış olsa da 1980’de kurulan İrlanda Ombudsmanının kanununda kötüyönetim uygulamalarının belirlenmesindeki örnek kriterler belirtilmiştir.²⁶⁸ Kötüyönetim, “esnek hukuk” (soft law) terimi olarak Parlamento Ombudsmanına incelemede bulunurken ve karar verirken daha rahat hareket etmesini sağlamaktadır.²⁶⁹

Merkezi hükümet birimlerinin dâhil olduğu çeşitli nitelikteki işlemler Parlamento Ombudsmanının inceleme yetkisinin dışında tutulmuştur. Parlamento ombudsmanının görev alanına giren kurumların yapmış olduğu ancak istisna olarak ombudsmanın inceleyemeyeceği durumlar şunlardır.²⁷⁰

²⁶⁷ MARRANI, David, FARAH, Youseph, “ADR in the Administrative Law: A Perspective From the United Kingdom”, Ed. Dacian C. DRAGOS, Bogdana NEAMTU, *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Berlin, Springer, 2014, s. 273.

²⁶⁸ BUCK, KIRKHAM vd., *The Ombudsman Enterprise...*, s. 108.

²⁶⁹ CANE, *Administrative Law*, s. 378.

²⁷⁰ 1967 Tarihli Parlamento Komiseri Kanunu 5’inci ile 6’ncı bölümü ve kanuna ek 3’üncü tablo

(a) Bir şikâyetçinin mahkemeye başvurabileceği veya mahkemelerde tazminat talep edebileceği herhangi bir hususta ombudsman ilgili başvurunun mahkemeye yapılması gerektiğini dile getirerek başvuruyu reddedebilmektedir.²⁷¹ Bu durum ombudsmanın mevcut şikâyet mekanizmalarının yerini alması yerine bu mekanizmalara katkı, destek sağlama amacıyla kurulmasından kaynaklanmaktadır.²⁷² Bununla birlikte, ombudsmana inisiyatif alma gücü verilmiştir. Buna göre, Ombudsman mevcut şartlar altında şikâyetçiden bir mahkemeye başvurmasını beklemenin makul olmayacağına karar verirse, şikâyeti incelemeyi kabul edebilmektedir.

(b) Şikâyet sahibinin şikâyet konusu işlem ya da eylemden haberdar olduktan 12 ay sonra parlamenterlerden birine başvurduğu durumda, Ombudsman ilgili şikâyeti inceleyememektedir.²⁷³ Bu şekilde Ombudsmana parlamenterler aracılığıyla başvuru için ilgili işlemin öğrenilmesinden itibaren 12 aylık süre şartı getirilmiştir. Ombudsman 12 aylık sürenin geçmiş olduğu durumlarda ilgili şikâyetin istisna olarak değerlendirilmesi için özel sebeplerin olduğunu düşünürse bu şikâyeti inceleyebilmektedir.

(c) Bir idari birimin sözleşmeye dayanan ya da ticari nitelikli işlemleri ile ilgili konular Parlamento Ombudsmanın denetim alanının dışında tutulmuştur.²⁷⁴

²⁷¹ ENDICOTT, Administrative Law, s. 485.

²⁷² CARROLL, Constitutional and Administrative Law, s. 650.

²⁷³ PARP WORTH, Constitutional and Administrative Law, s. 355.

²⁷⁴ CANE, Administrative Law, s. 376.

(d) Kamu kurumlarındaki veya silahlı kuvvetlerdeki personel meseleleri ile ilgili konular ombudsman incelemesinin dışında tutulmuştur.²⁷⁵ Kamu sektörü çalışanlarına, özel sektör çalışanları için mevcut olmayan bir şikâyet prosedürünün verilmesinin haksız ve mantıksız olacağı düşüncesi ile kamu personelinin personel olarak çalışması sonucu maruz kaldığı işlemlere ilişkin ombudsmana başvuramayacağı düzenlenmiştir. Silahlı kuvvetler içerisinde ise ombudsmana başvurma imkânının silahlı kuvvetler içerisindeki disipline zarar vereceği düşüncesi ile silahlı kuvvetler personeline ombudsmana başvurma hakkı tanınmamıştır.²⁷⁶

(e) Suçun soruşturulması ya da ulusal güvenliği koruma ile ilgili alınan önlemler ombudsman incelemesinin dışında tutulmuştur (Tablo:3, Paragraf:5). Bu kapsamda yargısal inceleme ve araştırma faaliyetlerine bağlı işlemler ombudsmanın yetki alanının dışında tutulmuştur.

(f) Merhamet (Af) yetkisinin kullanımına ilişkin başvurular Parlamento Ombudsmanın denetim alanı dışında bırakılmıştır (Tablo:3, paragraf:7). Merhamet yetkisi; kraliyetin, verilmiş olan ölüm cezalarını kaldırması ya da alternatifler sunması şeklinde İngiltere tarihinde ortaya çıkmış ve kraliyetin cezaları affetmesi ya da

²⁷⁵ BRADLEY, EWING, Constitutional and Administrative Law, s. 717.

²⁷⁶ CARROLL, Constitutional and Administrative Law, s. 651.

değiştirmesi yetkisidir.²⁷⁷ Günümüzde herhangi bir cezayı kaldırmak ya da değiştirmek için kullanılmaktadır.²⁷⁸

(g) Suçluların iadesi (extradition) işlemi Parlamento Ombudsmanının denetim alanı dışında bırakılmıştır.²⁷⁹

1967 Tarihli Parlamento Komiseri Kanununun 8. bölümü içerisinde Ombudsmanın şikâyet konusu işlem ya da eylem ile ilgili bilgi edinmesine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Buna göre Kabine ya da Kabine Komitesinde yapılan işlemler dışında, bir soruşturma ile ilgili herhangi bir bilgi, bir bakan, memur ya da başka herhangi bir kişinin mülkiyetinde olsa dahi ombudsmanın talebi üzerine ombudsmana sunulmalıdır.²⁸⁰ Böyle bir talebe uymayı reddetme ya da ilgili bilgi ve belgelerin eksik verilmesi ile soruşturmanın yürütülmesini engellemeye yönelik işlemlerden dolayı ilgili kişi mahkemeye saygısızlık (Contempt of Court) iddiasıyla mahkemeye sevk edilebilir. Ombudsmanın resmî belgelere erişim yetkisi, ulusal güvenliği tehlikeye sokacak bilgilerin raporda dile getirilmemesi zorunluluğu ile sınırlandırılmıştır.²⁸¹ Parlamento Komiseri Kanununun 8. bölümünde Parlamento Ombudsmanının belgelere ulaşmada ve tanıkları dinlemede mahkemelerle aynı yetkiye sahip olduğu dile getirilmiştir.

²⁷⁷ POOLE, Thomas, *Reason of State: Law, Prerogative and Empire*, Cambridge-UK, Cambridge University Press, 2015, s.6, GÖZLER, Kemal, “Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Af Yetkisi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt:18, 2001, s. 310.

²⁷⁸ SMITH, A. T. H., “The Prerogative of Mercy, the Power of Pardon and Criminal Justice” *Public Law*, 1983, p.408-409, <https://ssrn.com/abstract=2390377>

²⁷⁹ AKINCI, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, s. 331.

²⁸⁰ CANE, Administrative Law, s. 372-373.

²⁸¹ BRADLEY, EWING, Constitutional and Administrative Law, s. 718.

Bu kapsamda Ombudsman, sözlü tanıklığına ihtiyaç duyulan kişiyi tanık olarak dinleyebilmekte ve yemin etmesini talep edebilmektedir.

Parlamento Ombudsmanının idari kurumları bağlayıcı kararlar alma yetkisi bulunmamaktadır. Parlamento Ombudsmanının verdiği kararlarında idari işlemleri iptal etme, değiştirme ya da yeni bir işlem tesis etme yetkisi bulunmamaktadır.²⁸² Ancak ilgili idari kuruluşa ve bağlı olduğu bakanlığa kötüyönetim sonucu ortaya çıkan zararın giderilmesine ilişkin tavsiye niteliğinde önerilerde bulunabilmektedir.²⁸³ Ombudsman idari birimlerin kötüyönetim sonucu adaletsizliklere sebep olduğuna karar verdiği başvurularda ortaya çıkan zararın giderilmesi için tazminat ödenmesini, idari işlemin iptalini ya da özür dilenmesini talep edebilmektedir. Ombudsman, bu taleplerin idare tarafından reddedildiği durumlarda bağlayıcı herhangi bir işlem gerçekleştirilememekte ancak ilgili başvuruya ilişkin aracılıkta bulunan parlamenterleri haberdar etmekte ve parlamentoya ilgili başvuru hakkında özel rapor düzenleyebilmektedir.²⁸⁴ Bu şekilde ombudsman, parlamenterlere ve parlamentoya hükümetin ve hükümete bağlı idari birimlerin denetiminde yardımcı olmaktadır.²⁸⁵ Düzenlenen raporla idari nitelikteki bir işlem ve bu işlem sonucu ombudsmanın vermiş olduğu karar politik arenaya taşınarak ombudsmanın vermiş olduğu bazı kararların uygulanması politik vaat

²⁸² AKINCI, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, s. 328.

²⁸³ MARRANI, FARAH, "...A Perspective From the United Kingdom", s. 275.

²⁸⁴ House of Commons Library, "The Parliamentary Ombudsman and the MP Filter", Standart Note:SN/PC/05181, 2010, s. 3.

²⁸⁵ CANE, Administrative Law, s.373

hâline gelebilmektedir.²⁸⁶ Ombudsmanın vermiş olduğu kararlar nadiren idare ve ilgili bakan tarafından kabul edilmemektedir.²⁸⁷

Parlamento Ombudsmanı, her yıl göreviyle ilgili faaliyetlerini kapsayan yıllık raporu Avam ve Lordlar Kamarasına sunmaktadır. Özel raporlar ise ombudsmanın uygun gördüğü ve dile getirme ihtiyacı hissettiği herhangi bir zamanda parlamentonun iki kamarasına da sunulmaktadır.²⁸⁸ Özel raporlar, yıllık raporlardan farklı olarak önemli soruşturmalara ilişkin olabileceği gibi kötü yönetim sonucu bireylerin zarara uğratıldığı ve hükümet birimlerinin ombudsmanın tavsiyelerini reddettiği durumlarla ilgili olabilmektedir. Bu şekilde ombudsman kurumu parlamento adına ve parlamenterler aracılığıyla kendisine gelen şikâyetlere ilişkin parlamentoya bilgi vermekte ve hükümetin bu şikâyetlere ilişkin tavır ve tutumunu da parlamentoya bildirmektedir. Parlamentoya sunulan raporlar Avam Kamarasında Kamu Yönetimi Komisyonu (House of Commons Select Committee on Public Administration) tarafından incelenmekte ve raporlar üzerinden ilgili idari birimlerin idari işleyiş ve prosedürlerine ilişkin öneriler oluşturulmaktadır.²⁸⁹

²⁸⁶ BUCK, KIRKHAM vd., *The Ombudsman Enterprise...*, s. 118.

²⁸⁷ HALFORD, John, "It's Public Law, But Not As We Know It: Understanding And Making Effective Use Of Ombudsman Schemes", *Judicial Review*, Vol:14, 2009, Issue:1, s.83, BUCK, KIRKHAM vd., *The Ombudsman Enterprise...*, s. 119.

²⁸⁸ ENDICOTT, *Administrative Law*, s. 486.

²⁸⁹ CANE, *Administrative Law*, s. 373.

1.2.2.3. İngiltere Parlamento Ombudsmanına Başvuru Şekli ve Başvurunun Değerlendirilmesi

Parlamento Ombudsmanına başvurabilmek için İngiltere vatandaşı olma şartı bulunmamaktadır.²⁹⁰ Parlamento Komiseri Kanunu gereği başvuru konusu işlemde haberdar olunmasından itibaren 12 ay içerisinde parlamenterler aracılığıyla Ombudsmana başvurulması gerekmektedir. Parlamento Ombudsmanı ilgili başvurunun incelenmesi için özel sebeplerin olduğunu düşünüyorsa 12 aylık süre aşılmış olsa dahi başvuruyu inceleyebilmektedir.²⁹¹

Parlamento Ombudsmanına bir şikâyetin ulaştırılabilmesi için bireylerin başlangıçta bir parlamento üyesine başvurarak ombudsmana iletilmesini talep ettikleri şikâyetlerini bildirmeleri gerekmektedir.²⁹² Parlamento üyesinin ilgili şikâyeti ciddi ya da incelenmeye değer görmesi sonrası ilgili şikâyet ombudsman tarafından incelenebilmektedir. Parlamento Ombudsmanı resen harekete geçerek inceleme başlatamamaktadır.²⁹³ Bu yönüyle İngiltere’de Parlamento Ombudsmanı, bireylerin parlamenterler aracılığıyla başvurabildiği kurum hâlini almıştır. Parlamenterlerin kendilerine gelen şikâyetleri ombudsmana iletip iletmemesi tamamen kendi inisiyatiflerindedir. Parlamento üyelerinin, ombudsmana yapılmak istenen başvurular üzerinde gerçekleştirdiği bu “filtreleme” işlemi literatürde “MP Filter” (parlamenter filtresi) şeklinde tanımlanmıştır. Uygulamada

²⁹⁰ BRADLEY, EWING, *Constitutional and Administrative Law*, s. 717.

²⁹¹ BRADLEY, EWING, *Constitutional and Administrative Law*, s. 717.

²⁹² BARNETT, Hilarie, *Constitutional and Administrative Law*, London, Cavendish Publishing, 4th Ed., 2002, s. 926.

²⁹³ HARLOW, Carol, RAWLINGS, Richard, *Law and Administration*, Cambridge, Cambridge University Press, 3rd Ed., 2009, s. 539-540.

ombudsman parlamenter aracılığıyla yapılmayan başvurular içerisinde incelenebilir olanları bir parlamentere yönlendirerek, parlamenterin onayını talep etmektedir.²⁹⁴

İngiltere’de parlamento üyeleri aracılığıyla ombudsmana başvurma zorunluluğu bulunmaktadır. İngiltere’de var olan doğrudan başvuramama, parlamento üyesi aracılığıyla başvurabilme kuralının nedenleri çeşitli düşüncülere dayanılarak açıklanmaktadır. Buna göre, Parlamento ombudsmanının, geçmişte var olan parlamenterlere başvurularak şikâyetlerin dile getirilmesi ve hükümet üyesi bakanların sorumluluğunun işletilmesi mekanizmasına alternatif olmasından ziyade, parlamenterlerin hükümeti denetleme yetkilerine katkı sağlaması amacıyla kurulmuş olması, “*parlamenter filtresi*” uygulamasının benimsenmesine sebep olmuştur.²⁹⁵ Parlamenter filtresi aynı zamanda ombudsmanın iş yükünün parlamenterler tarafından kontrol edilmesini ve ombudsmanın aşırı iş yükü altında kalmasının engellenmesini sağlamaktadır.²⁹⁶ Parlamenter filtresi ile bir şikâyet ombudsmana iletilmeden önce parlamenterler tarafından siyasi nüfuz kullanılarak çözüme kavuşturulma imkânı bulmakta, bu uygulama sayesinde parlamenterler de şikâyetlerin sonuçlandırılmasında rol almakta ve aynı zamanda ilgili idare ya da bakanlık hakkında bireylerin şikâyetlerinden haberdar olmaktadır.²⁹⁷ Ombudsmanın vermiş olduğu kararlar içerisinde ilgili idarenin ya da bakanlığın

²⁹⁴ BRADLEY, EWING, Constitutional and Administrative Law, s. 718.

²⁹⁵ CANE, Administrative Law, s. 375. The Parliamentary Ombudsman, “Withstanding the Test of Time”, 4th Report Session 2006-2007, s. 5.

²⁹⁶ BARNETT, Constitutional and Administrative Law, s. 926.

²⁹⁷ CARROLL, Constitutional and Administrative Law, s. 654.

uymayı reddettiği kararların parlamentoda tartışılması ve hükümetin bu karara uyması için baskı yapılması yükümlülüğü de aracılık yapan parlamentere yüklenmektedir.

Parlamentar filtresinin eleştirildiği çeşitli yönler de bulunmaktadır. Öncelikle parlamenterlerin bir başvuruyu ombudsmana yönlendirmekte inisiyatif sahibi olması ombudsmanın bütün vatandaşlara ulaşabilirliğine zarar vermektedir. Bir parlamenterin vatandaşın başvurusunu ombudsmana yönlendirmemesi ile vatandaş ombudsmana ulaşamamakta ve başka bir parlamenter aracılığı olmadan başvurusunun ombudsman tarafından incelenmesini sağlayamamaktadır. Bu durum karakteristik özelliği kolay ve doğrudan ulaşılabilirlik olan ombudsman kurumunu yapısal olarak ciddi anlamda değiştirmektedir. Parlamenter filtresi, ombudsmana başvuru yapılması sürecinde ek bir mekanizma olarak vatandaşların ombudsmana başvurma hevesini kırmaktadır. Parlamenter filtresi, seçim sebebiyle parlamentonun çalışmadığı dönemde ombudsmana başvuru yapmayı imkânsız kılmaktadır. Genel seçim öncesinde parlamentonun çalışmadığı beş haftalık dönem ve genel seçim sonrası yeni parlamenterlerin ombudsman sistemine alışma süreci bireylerin ombudsmana ulaşamadığı bir dönem hâlini almaktadır.²⁹⁸ Parlamento Ombudsmanının aynı zamanda Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı görevini yerine getirmesi ve sağlık hizmetleri ombudsmanına başvuruda parlamenter filtresinin bulunmaması sebebiyle merkezi

²⁹⁸ House of Commons Public Administration Select Committee, “Parliament and the Ombudsman”, Fourth Report of Session 2009-2010, s. 3.

hükümet birimlerini ilgilendiren ve sağlık alanına giren konularda başvuru prosedürü ile ilgili karışıklık ortaya çıkmaktadır.

Parlamentelerin yönlendirmesi sonrası incelemelerde bulunabilen ombudsman kurumu, bireylerin gözünde parlamentoya bağlı inceleme ofisi görüntüsü vermektedir.²⁹⁹ Parlamento Ombudsmanının web sitesi üzerinden parlamenterlerin listesi ve ulaşım bilgilerine ulaşılabilen günümüzde, parlamenterlere ulaşabilmenin geçmişe nazaran daha kolay ve masrafsız olması sebebiyle parlamenter filtresinin sembolik olarak var olduğu görüşü de bulunmaktadır.³⁰⁰ 1999 Yılında yapılan bir araştırmada parlamenterler, “filtre” uygulamasının korunması gerektiğini düşünürken, 2004 yılında yapılan benzer bir çalışmada ise bu fikrin “parlamenter filtresinin kaldırılması gerektiği” şeklinde değiştiği görülmüştür.³⁰¹

Ombudsman parlamenterler aracılığıyla kendisine gelen başvurunun incelenebilir nitelikte olduğuna karar verdikten sonra ilgili başvuruyu incelemeye almaktadır. Parlamento Komiseri Kanununun 6. maddesinde şikâyet başvurusunda bulunmak için menfaat şartı aranmayacağı belirtilmiştir. Ombudsmana personel hukukundan kaynaklı işlemler konusunda ise başvurulamamaktadır.³⁰²

Ombudsman ilgili kurumlardan başvuru konusu işlemler hakkında bilgi almakta ve belgeleri talep etmektedir. Bu şekilde hem

²⁹⁹ GIDDINGS, Philip, “The Parliamentary Ombudsman: a Classical Watchdog”, ed. GAY Oonagh, WINETROBE Barry K., *Parliament's Watchdogs: at the Crossroads*, London, UCL, 2008, s. 96.

³⁰⁰ ENDICOTT, Administrative Law, s. 487.

³⁰¹ CANE, Administrative Law, s. 375.

³⁰² CARROLL, Constitutional and Administrative Law, s. 651.

gerçekleştirilen işlem hakkında bilgi alınmakta hem de ilgili kurumun başvuru hakkında düşünce ve açıklamalarını dile getirmesi sağlanmaktadır. Ombudsmanın gerçekleştirmiş olduğu incelemeleri gizli yürütülmektedir. Ombudsmanın yapmış olduğu incelemelerin süreci ve bu incelemeler sonucu ulaşılmış olduğu bulgular kamuya açık nitelikte değildir.³⁰³ Bu yönüyle ombudsmanın gerçekleştirmiş olduğu denetim İngiltere’de mahkemelerden ayrılmaktadır.

Ombudsman gerçekleştirmiş olduğu inceleme sonucunda herhangi bir kötüyönetim bulgusuna rastlanmadığı durumda başvuruyu sonlandırabilmektedir. Ombudsman kötüyönetim sonucu ortaya çıkmış adaletsizliklerin olduğu durumda ise başvuruçunun uğramış olduğu zararın niteliğine göre özür dilenmesini, zararın giderilmesine yönelik ödeme ya da idari işlemin gerçekleştirilmesini önermektedir. Ombudsman, şikâyetlerin özür dilenmesi gerektiğini belirterek karara bağladığı durumlarda ilgili işlemi gerçekleştiren birimin yöneticisinin yazdığı özür mektubu ile özür dilenmesini talep etmektedir.³⁰⁴

Ombudsmanın vermiş olduğu tavsiye kararının ilgili idari birim ya da bakanlık tarafından kabul edilmediği durumlarda özel rapor hazırlanarak bu durum başvuruya aracılık yapan parlamentere ve Avam Kamarasının Kamu Yönetimi Komisyonuna bildirilmektedir. İngiltere’de Parlamento Ombudsmanının gücünün ve kararlarının uygulanması başarısının kaynağını komisyonun çalışmaları

³⁰³ PARP WORTH, Constitutional and Administrative Law, s. 356.

³⁰⁴ Parliamentary and Health Service Ombudsman Report, “Small Mistakes, Big Consequences”, Session 2009-2010, s. 45.

oluşturmaktadır.³⁰⁵ Kamu Yönetimi Komisyonunda incelenen rapor parlamentoda ve medyada parlamenterler tarafından tartışılarak ilgili idari kurum ve bakanlık üzerinde baskı oluşturulmaktadır.³⁰⁶

Parlamento Ombudsmanının geçmişten gelen ve başarı olarak kabul edilen çalışmalarının başında “Equitable Life” (Adil Hayat) başvurusu gelmektedir. Equitable Life, 1762 yılından beri faaliyette bulunan hayat sigortası şirkettir. 2000 Yılında şirket, mevcut yükümlülüklerini yerine getirememesi sonucu önce satışa çıkarılmış, satış için teklif gelmemesi sonrası ise faaliyetlerini durdurarak yapması gereken ödemeleri yerine getiremeyeceğini ilan etmiştir.³⁰⁷ Parlamento Ombudsmanına gelen başvurular sonrası, Parlamento Ombudsmanı Ann Abraham 2004 yılında başlattığı ve dört yıl süren incelemeleri sonucu 2008 yılında yayınladığı 2800 sayfalık “Equitable Life: A Decade of Regulatory Failure”³⁰⁸ (Adil Hayat: Bir Demet Düzenleme Başarısızlığı) raporunu yayınlamıştır. Parlamento Ombudsmanı bu raporda sigorta sektörünün düzenlenmesinden ve denetlenmesinden sorumlu birimlerin sergilemiş olduğu 10 kötüyönetim örneğini belirterek poliçe sahiplerinin uğradığı zararların hükümet tarafından karşılanması gerektiğini belirtmiştir.³⁰⁹

³⁰⁵ BUCK, KIRKHAM vd., *The Ombudsman Enterprise...*, s. 183.

³⁰⁶ ABRAHAM, Ann, “Making Sense of Muddle: The Ombudsman and Administrative Justice, 2002-2011” *Journal of Social Welfare and Family Law*, Vol:34, No:1, March 2012, s. 97.

³⁰⁷ O'BRIEN, Chris, “The Downfall of Equitable Life in the United Kingdom: the Mismatch of Strategy and Risk Management”, *Risk Management and Insurance Review*, 2006, Vol.9, No.2, s. 189-190.

³⁰⁸ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/248490/0815.pdf

³⁰⁹ CANE, *Administrative Law*, s. 374.

Hükümetin Ombudsmanın kararını kabul etmemesi sonrası 2009'da yayınlanan “Justice Denied”³¹⁰ (Adalet Reddedildi) raporuyla hükümetin ombudsman kararına uymaması ağır şekilde eleştirilmiş, aynı yıl yayınlanan bir diğer rapor olan “Injustice Unremedied”³¹¹ (Adaletsizlik Giderilmedi) raporuyla hükümete yönelik eleştirilerine devam etmiştir. Parlamento Ombudsmanı, hükümet değişikliğinin gerçekleştiği 2009-2010 yıllarında çeşitli raporlar yayınlarak yeni hükümet üzerinde baskı oluşturmuştur. Parlamenterler, Ombudsmanın yayınladığı raporların parlamentoda tartışılması ve konunun sürekli güncel tutulmasını sağlayarak Ombudsmanın hükümet üzerinde kurmaya çalıştığı baskıya katkıda bulunmuşlardır.³¹² Bu baskılar sonucu 2010 yılında hükümet, kötüyönetim kararını kabul etmiş ve zarara uğramış olan poliçe sahiplerine 1,5 Milyar Pound ödeme yapmayı kabul etmiştir.³¹³

1.2.3. Fransa’da Ombudsmanlık: *Defenseur Des Droits*

Fransa’da Ombudsman uygulamasının benimsenmesi diğer ülkelere kıyasla pek kolay olmamıştır. Ülkede güçlü bir idari yargı sisteminin olması ve idari yargının en iyi hak arama yolu olarak kabul edilmesi Fransa’da tavsiye niteliğinde karar veren ombudsmanlığa soğuk bakılmasına sebep olmuştur. Fransa’da güçlü bir idari yargı sistemi

³¹⁰

<https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmpubadm/219/219.pdf>

³¹¹

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/248333/0435.pdf

³¹² BUCK, KIRKHAM vd., *The Ombudsman Enterprise...*, s. 160.

³¹³ CANE, *Administrative Law*, s.374, <https://www.theguardian.com/money/2010/oct/16/equi-table-life-customers-compensation>

bulunmasına rağmen yargı organlarına getirilen çeşitli eleştiriler bulunmaktadır. Yargı organlarına başvurmanın ağır prosedür kurallarına bağlı olması, yargı yolunun çoğu zaman geç sonuçlanması ve yargı kararlarında kamu yararının ön planda tutulması eleştirileri Fransa'da idari yargı sistemine getirilen eleştirilerdir.³¹⁴

Fransa'da 1973 yılında 1973/6 Sayılı Kanunla “arabulucu, aracı”³¹⁵ anlamına gelen Mediatür (Médiateur) adıyla ombudsmanlık benimsenmiştir. Fransa'da ombudsman kurulması dolaylı olarak idari yargının bulunduğu ülkelerde ombudsmana ihtiyaç olmadığı düşüncesinin kırılmasına sebep olmuş ve ombudsman uygulamasının idari yargının bulunduğu ülkelerde de bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasına katkı sağlayacağına yönelik tezin kuvvetlenmesini sağlamıştır.³¹⁶ 1989 Yılında yapılan yasa değişikliğiyle Mediatür ismi Cumhuriyet Mediatürü şeklinde değiştirilmiştir.³¹⁷ Mediatürün Cumhurbaşkanı tarafından atanıyor olması ve görevden alınmasında Cumhurbaşkanının yetkili olmasının yanında Mediatüre başvurunun İngiltere Parlamento Ombudsmanı uygulamasında olduğu gibi parlamenterler aracılığıyla yapılabilmesi Mediatür kurumunun eleştirilmesine sebep olmuştur.³¹⁸

³¹⁴ AKINCI, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, s. 274.

³¹⁵ GİŞİ, “Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa...”, s. 18.

³¹⁶ MIFSUD, Ivan, PLAIDY, Cecile, “The Roles of Administrative Courts and Ombudsmen in France and Malta: A Review of Two Contrasting Systems”, *The International Ombudsman Yearbook*, Boston, Marinus Nijhoff Publishers, Vol:8, 2004, s. 45-46.

³¹⁷ GÜL, Hüseyin, KILIÇ, Ramazan, “Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Denetçiliği”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2016, Sayı:49, s. 190.

³¹⁸ BOUSTA, SAGAR, ““Alternative Dispute Resolution in French...”, s. 75.

2008 yılında yapılan Anayasa Değişikliği ile anayasanın 71-1 maddesinde Hakların Savunucusu (Defenseur Des droits) kurumu kurulmuştur. 2011 Yılında gerçekleştirilen reform düzenlemeleri ile de Mediatür, Çocuk Ombudsmanı (Defenseur des enfants), Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşit Şartlar Komisyonu (Haute autorite de lutte contre les discriminations et por l'egalite- HALDE) ve Ulusal Güvenlik Güçleri Deontoloji Kurumu (Commission Nationale de deontologie de la securite) kaldırılmış, bu kurumların yerine Hakların Savunucusunun faaliyet yürüteceği düzenlenmiştir. Hakların Savunucusunun görev alanı, kaldırılan kurumların görev alanını da kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Hakların Savunucusu Kurumu, Mediatürle birlikte diğer üç kurumun da görev alanında faaliyet gösteren yapıya kavuşmuştur. Reif, bu birleşimim sebebi olarak, politik nedenlerin yanında daha verimli ve maliyet yönünden tasarruflu çalışma şeklinin oluşturulması amacını göstermektedir.³¹⁹ Bu yönüyle 2011'de faaliyete geçen Hakların Savunucusu kurumu, diğer ülke uygulamalarıyla birlikte değerlendirildiğinde nispeten yeni ve literatürde pek az çalışılmış bir kurumdur.

Hakların Savunucusu Kurumu, anayasada düzenlenen ve bu yönüyle anayasal dayanağı olan bir kurumdur. Mediatür ve diğer kaldırılan kurumlar ise anayasal dayanağı bulunmayan ve kanunla kurulmuş kurumlardır. Hakların Savunucusu kurumunun statüsü Organik

³¹⁹ REIF, Linda, "The Future of Thematic Children's Rights Institutions in a National Human Rights Institution World: The Paris Principles and the UN Committee on the Rights of the Child" *Houston Journal of International Law*, Vol:37, No:2, Spring 2015, s. 452.

Kanunda “bağımsız idari otorite” olarak tanımlanmıştır.³²⁰ Hakların Savunucusunun faaliyette bulunurken ve yetkilerini kullanırken hiçbir kişi ya da kurumdan emir ve talimat almayacağı belirtilmiştir. Hakların Savunucusu, verdiği görüşler veya görevini yerine getirirken gerçekleştirdiği eylemlerle bağlantılı olarak yargılanamamakta, aranamamakta, tutuklanamamakta ve gözaltına alınamamaktadır. Bu şekilde Hakların Savunucusunun görevi ile ilgili konularda dokunulmazlığa sahip olması sağlanmaktadır. Aynı dokunulmazlık Hakların Savunucusunun yardımcıları için de geçerlidir.

Hakların Savunucusu Kurumu 2011/333 sayılı Hakların Savunucusu Organik Kanununda³²¹ düzenlenen hükümler sonucu kurularak faaliyet göstermektedir. Kurumun ana ofisinde 2020’ yılı itibariyle 226 personel çalışmakta iken, kurumun yerelde temsilcisi olarak faaliyet gösteren 536 delege bulunmaktadır.³²² Bu yönüyle Hakların Savunucusu Kurumu, İsveç ve İngiltere’deki ombudsman kurumlarından daha çok çalışana sahiptir.

³²⁰ 2011-333 Sayılı 29 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusu Organik Kanununun 2’nci maddesi, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167&dateTexte=20180517>)

³²¹ Fransa’da Anayasa ile kanun arasında bir konumda yer alan organik kanunlar, Anayasa tarafından organik kanunla düzenleneceği belirtilen konularda çıkarılan ve değişiklik prosedürü yönünden Anayasa değişikliğinden ve kanun değişikliğinden farklı prosedüre tabi olan kanun tipidir. Daha fazla bilgi için bakınız: OYTAN, Muammer, “Fransa’da Anayasa Konseyinin Kuruluşu, Görevleri ve İşleyişi Konusunda Bir İnceleme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı:13/3, Eylül 1980, s. 29. ÇELEBİ, Fatih, “Fransa Millet Meclisi Üzerine”, *Yasama Dergisi İçtüzük Özel Sayısı*, 2012, Sayı:21, s. 71. BAKIRCI, Fahri, “Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları”, *Kanun Yapma Tekniği*, Ankara, TBB Yayınları, 2016, s. 35.

³²² Defenseur Des droits “Annual Activity Report 2020”, s. 90,93.

1.2.3.1. Fransa’da Hakların Savunucusunun Göreve Getirilmesi ve Statüsü

1958 Tarihli Fransa Anayasasının 71-1 maddesi hükmü gereği Hakların Savunucusu, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Atama işlemi parlamento komisyonlarının görüşü alındıktan sonra³²³ Cumhurbaşkanının imzasını taşıyan Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleştirilir. Ancak Anayasanın 13’üncü maddesinin son fıkrası gereği hem Senato hem de Millet Meclisinin 3/5 çoğunlukla karşı çıkması hâlinde Cumhurbaşkanının atama işlemi geçersiz kılınabilmektedir. Hakların Savunucusu olarak atanabilmek için gerekli yaş, eğitim ya da mesleki tecrübe gibi kriterlere ilişkin herhangi bir şarta organik kanunda yer verilmemiştir. 2014-2020 Yılları arasında Hakların Savunucusu görevini yürüten olan Jacques Toubon, Adalet Bakanlığı yapmış ve Avrupa Parlamentosunda görev almış eski bir siyasetçidir.³²⁴ Nitekim 2020 yılında Hakların Savunucusu görevine atanan Claire Hédon ise hukukçu, aktivist ve gazetecedir.³²⁵

Hakların Savunucusunun görev süresi 6 yıldır ve tekrar atanması mümkün değildir. Hakların Savunucusu olarak atanan kişinin hükümette ya da devletin diğer kademelerinde görev alması ve bir şirketin yönetiminde yer alması gibi mesleği ile bağdaşmayan faaliyetlerde bulunması yasaklanmıştır.

³²³ COSTA, Olivier, “Far Away, So Close: Parliament and Citizens in France”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol:18, Issue:3-4 Parliaments and Citizens, 2012, s. 305.

³²⁴https://tr.wikipedia.org/wiki/Jacques_Toubon

³²⁵ <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/claire-hedon-defenseure-des-droits>

Hakların Savunucusu, kendi talebi üzerine ya da Conseil d'État tarafından yayınlanan kararnamede belirlenen durumlarda Cumhurbaşkanının talebiyle görevden alınabilmektedir. 2011-905 Sayılı 29 Temmuz 2011 tarihli kararnameye göre Cumhurbaşkanının talebi üzerine Danıştay Başkanı, Cumhurbaşkanı, Yargıtay Başkanı ve Sayıştay Başkanından oluşan heyet tarafından Cumhurbaşkanının talebi değerlendirilerek Hakların Savunucusunun görevden alınmasına karar verilebilmektedir.

Hakların Savunucusuna görevini yerine getirirken yardımcı olan ve belirli bir alanda Hakların Savunucusunu temsil eden üç kişi “yardımcı” (député) olarak atanmaktadır.³²⁶ Bu yardımcıları Hakların Savunucusunun teklifi üzerine Başbakan tarafından atanmaktadır. Atanan yardımcıları, çocuk haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumlu yardımcı, ayrımcılıkla mücadele ve eşitliğin sağlanmasından sorumlu yardımcı, güvenlik güçlerinin mesleki ve etik kurallara uygun faaliyette bulunmasından sorumlu yardımcı olmak üzere farklı görev alanlarına sahiplerdir. Yardımcı olarak atanacak kişilerin ilgili alanlarda bilgili ve tecrübeli olmaları gerekmektedir. Hakların Savunucusunun sahip olduğu dokunulmazlığa yardımcıları da sahiptir. Yardımcıların görev süresi Hakların Savunucusunun görev süresi ile sınırlıdır. Tekrar atanmaları mümkün değildir.

Hakların Savunucu Organik Kanununda, uzmanlık gerektiren konularda Hakların Savunucusunun görüş alabileceği 3 kurulun

³²⁶ 2011-333 Sayılı 29 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusu Organik Kanununun 11'inci maddesi

(collège) oluşturulacağı ifade edilmiştir.³²⁷ Bu kapsamda madde 13, 14 ve 15'te düzenlenen Çocuk Hakları Kurulu, Ayrımcılıkla Mücadele Kurulu ve Güvenlik Güçleri Deontoloji Kurulu oluşturulmuştur. Hakların Savunucusu ilgili alandan sorumlu yardımcısıyla birlikte kurullara katılmakta ve kurullara başkanlık etmektedir. Hakların Savunucusunun yokluğunda ilgili alandan sorumlu yardımcı ikinci başkan sıfatıyla kurula başkanlık etmektedir.

Çocuk Hakları Kurulu 6 üyeden oluşmaktadır. 2 üye Senato Başkanı tarafından, 2 üye Millet Meclisi Başkanı tarafından, 1 üye Ekonomik Sosyal ve Çevresel Konsey Başkanı tarafından, 1 üye ise Temyiz Mahkemesinin mevcut ya da eski üyeleri arasından Temyiz Mahkemesi Başkanı ve Başsavcının ortak iradesi ile atanmaktadır. Güvenlik Güçleri Deontoloji Kurulu 8 üyeden oluşmaktadır. 3 üye Senato Başkanı tarafından, 3 üye Millet Meclisi Başkanı tarafından, 1 üye Danıştay'ın eski ya da mevcut üyeleri arasından Danıştay Başkanı tarafından, 1 üye ise Temyiz Mahkemesinin mevcut ya da eski üyeleri arasından Temyiz Mahkemesi Başkanı ve Başsavcının ortak iradesi ile atanmaktadır. Ayrımcılıkla Mücadele Kurulu 8 üyeden oluşmaktadır. 3 üye Senato Başkanı tarafından, 3 üye Millet Meclisi Başkanı tarafından, 1 üye Danıştay Başkanı tarafından, 1 üye ise Temyiz Mahkemesi Başkanı tarafından atanmaktadır. Kurullara atamalar gerçekleştirilirken organik kanun hükmü gereği ilgili alanda bilgi ve tecrübe sahibi kişilerin atanması gerekmektedir. Organik kanunda

³²⁷ 2011-333 Sayılı 29 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusu Organik Kanununun 13, 14 ve 15'inci maddesi

Meclis ve Senato Başkanları tarafından atanan üyeler arasında kadın-erkek oranının gözetilmesi gerektiği belirtmiştir.³²⁸

Kurulların üyelerinin görev süresi Hakların Savunucusunun görev süresi ile sınırlıdır. Kurul üyelerinin görevleri, görev süresinin sona ermesinden önce sadece istifa durumunda sona ermektedir. Ancak, üst üste üç toplantıya gerekçe olmadan katılmayan kurul üyesinin üyeliği, kendisine savunma imkânı tanındıktan sonra aynı kurulun üçte ikisinin çoğunluğu tarafından düşürülebilmektedir. Hakların Savunucusu ilgili üyeyi atayan kurumu boş kalan pozisyon için bilgilendirerek yeni üyenin seçilmesini talep etmektedir.

Hakların Savunucusu Organik kanunu gereği kurullara yapılan üye atamalarında ilgili alanda bilgi ya da tecrübe sahibi olan kişilerin atanması gözetilmektedir. Hakların Savunucusunun ve yardımcılarının tekrar atanması mümkün değilken organik kanunda kurulların üyelerinin tekrar üye olarak atanmalarını yasaklayan bir hüküm bulunmamaktadır. Hakların Savunucusu ve ilgili alandaki yardımcısı, kurulların doğal üyesidir. Kurul toplantılarına Hakların Savunucusu başkanlık etmektedir. Hakların Savunucusunun yokluğunda ise ilgili alandan sorumlu yardımcısı başkanlık etmektedir. Kurullar kararlarını oy çokluğuyla almakta, oyların eşit olduğu durumda ise başkanın oyu geçerli olmaktadır.

Hakların Savunucusu Kurumu içerisinde her ne kadar danışma rolünde olan kurullar bulunsa da bir kişinin Hakların Savunucusu

³²⁸ 2011-333 Sayılı 29 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusu Organik Kanununun 13, 14 ve 15'inci maddesi

olarak atanması ve kurumun faaliyetlerinde karar verici role sahip olması sebebiyle kurum monokratik yapıya sahiptir. Hakların Savunucusu olarak seçilen kişinin görev süresinin dolmasıyla, yardımcılarının ve kurul üyelerinin de görev süresi dolmaktadır. Yeni Hakların Savunucusunun Cumhurbaşkanı tarafından atanması sonrası yeni yardımcılar ve kurul üyeleri atanmaktadır. Bu durum mevcut Hakların Savunucusunun görev süresinin dolması sonrası Hakların Savunucusu pozisyonundaki kişiyle birlikte yardımcılarının ve kurul üyelerinin de değişmesine sebep olmaktadır. Bu durum ise kurumun süreklilik arz ederek faaliyet göstermesine ve kurumsal hafızanın oluşmasına zarar vermektedir.

Hakların Savunucusu Fransa'da ve yurtdışında kendisine bağlı delegeler (temsilciler) atama, delegeleri kuruma yapılan başvuruların alınması ve incelenmesiyle görevlendirme yetkisine sahiptir. Organik Kanun, Hakların Savunucusuna ceza infaz kurumlarına bir ya da birden fazla delege atama zorunluluğu yüklemiştir.³²⁹ Hakların Savunucusu, atamış olduğu delegelere organik kanunun 18, 20 ve 22'nci maddelerinde kendisine tanınan yetkileri kullanma izni verebilir. Bu kapsamda delegelere kurum ve kişilerden bilgi talep etme yetkisi, mesleki gizlilik içerisindeki bilgileri talep etme yetkisi, başvurulara ilişkin tanık dinleme yetkisi ve yerinde inceleme ya da keşifte bulunma yetkisi devredilebilir. Fransa'da 2020 yılı itibariyle

³²⁹ 2011-333 Sayılı 29 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusu Organik Kanununun 37'nci maddesi

450 delege bulunmakta³³⁰ ve kuruma yapılan her 5 başvurudan 4'ü delegelere yapılmaktadır³³¹.

1.2.3.2. Fransa'da Hakların Savunucusunun Görev Alanı ve Yetkileri

Fransız Anayasasının 71-1 maddesine göre Hakların Savunucusu, devlet idarelerinin, yerel makamların, kamu kurumlarının ve kamu hizmeti yürütmekle görevlendirilmiş kuruluşların karşısında bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasını sağlamakla görevlidir. Aynı maddenin devamında organik kanunda verilen diğer görevleri de yerine getireceği düzenlenmiştir. Organik kanunda ise Savunucuya 4 görev yüklenmiştir. Bu görevler bireylerin hak ve özgürlüklerinin devlet, mahalli idareler, kamu kurumları ya da kamu hizmeti yürütmekle görevli kuruluşların eylem ya da işlemleriyle ihlal edildiği durumlarda bireylerin hak ve özgürlüklerini savunmak, usulüne uygun olarak onaylanan ve yürürlüğe giren uluslararası antlaşmalarla ve yasalarla korunan çocuk haklarını korumak ve bu hakların kullanımını sağlamak, eşitliğin sağlanması amacıyla yasalar ya da uluslararası antlaşmalar kapsamında yasaklanmış olan doğrudan ya da dolaylı ayrımcılık uygulamaları ile mücadele etmek, güvenlik faaliyetlerini yürüten güvenlik güçlerinin meslek etiği ve kurallarına uygun olarak görevlerini yürütmesini gözetmek şeklinde düzenlenmiştir.

Hakların Savunucusunun görev alanı incelendiğinde özel sektör içerisindeki ilişkilerin ayrımcılık yasağının ihlali ya da çocuk haklarının ihlaline ilişkin olduğu durumlar Hakların Savunucusunun

³³⁰ Defenseur Des droits “Annual Activity Report 2020”, s.93.

³³¹ Defenseur Des droits “Annual Activity Report 2020”, s.42.

görev alanı içerisinde düzenlenmiştir. Bu yönüyle Hakların Savunucusuna genel ombudsman uygulamasının dışına çıkılarak özel kişiler arasındaki ilişkilerle ilgili de başvuruları belirli konularla ilgili olduğu müddetçe alabilmektedir.

Hakların Savunucusu Organik Kanunu gereği Çocuk Ombudsmanı ve 2004 yılında kurulan ve ayrımcılıkla mücadele eden³³² “HALDE” kurumu kaldırılmıştır.³³³ Hakların Savunucusunun görev alanına Mediatürün görev alanıyla birlikte ayrımcılıkla mücadele ve çocuk haklarının korunması eklenerek İsveç’te var olan Çocuk Ombudsmanı ya da Ayrımcılıkla Mücadele Ombudsmanı gibi farklı ombudsman kurumlarının oluşturulması düşüncesinden vazgeçilmiştir. Hakların Savunucusu bu görev alanı ile birçok soruna ilişkin başvuruları inceleyen ve çözüm üretmesi beklenen konuma gelmiş olmakla birlikte ayrımcılıkla mücadele ve çocuk haklarının korunması gibi özel nitelikli görevlerin genel konularda başvuru alan bir kuruma verilmesi eleştirilmiştir.³³⁴

Organik kanunla kaldırılan Ulusal Güvenlik Güçleri Deontoloji Kurumunun görev alanına ilişkin başvuruların Hakların Savunucusuna yapılacağı belirtilerek Hakların Savunucusuna güvenlik güçlerinin meslek etiği ve kurallarına aykırı işlemlerine ilişkin başvuruları

³³² KARAN, Ulaş, *Avrupa Birliği Ülkelerinde Ayrımcılık Yasağı ve Eşitlik Kurumları*, Ankara, Mattek Yay. 2009, s. 146.

³³³ 2011-333 Sayılı 29 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusu Organik Kanununun 44’üncü maddesi

³³⁴ HARGREAVES, Alec G., “EMPTY PROMISES?: Public Policy against Racial and Ethnic Discrimination in France”, *French Politics, Culture & Society*, Vol:33, No:3, 2015, s. 102.

inceleme yetkisi verilmiştir.³³⁵ Bu şekilde güvenlik güçlerine ilişkin şikâyetlerin bağımsız idari otorite olan Hakların Savunucusu tarafından incelenmesi sağlanmış olsa da güvenlik güçlerine ilişkin başvuruların Hakların Savunucusunun iş yükü içerisinde çok az yer kaplaması ve güvenlik güçlerine ilişkin başvurularda, ilgili başvurunun ciddi olması şartının aranması sebebiyle Fransa'da güvenlik güçlerinin denetimine ilişkin bu düzenlemeler yetersiz bulunmuştur.³³⁶

Hakların Savunucusuna kamu kurumları ile kamu personeli arasında çıkan uyuşmazlıklar sebebiyle başvurulamamaktadır. Bu durumun istisnasını organik kanunun 5'inci maddesinin 3'üncü fıkrası oluşturmaktadır. Buna göre kamu kurumlarında çalışan personeller yalnızca doğrudan ya da dolaylı olarak ayrımcılığa uğradıklarına ilişkin iddialarla ilgili olarak Savunucuya başvurabilirler. Bu yönüyle Hakların Savunucusunun görev alanına kamu kurumları içerisindeki personel meseleleri ayrımcılık yasağının ihlaline ilişkin olmadıkça dâhil değildir.

Hakların Savunucusunun mahkeme kararlarını inceleme ve sorgulama yetkisi bulunmamaktadır. Mahkemeler, tarafların talebi üzerine ya da kendi inisiyatifleriyle Hakların Savunucusunun yazılı ya da sözlü görüşünü talep edebilirler. Mahkemeler tarafların talebi üzerine ya da resen Hakların Savunucusunun tanıklığına başvurabilirler. Hakların

³³⁵ 2011-333 Sayılı 29 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusu Organik Kanununun 5'inci maddesi

³³⁶ JOHANSEN, Anja, "The Rise and Rise of Independent Police Complaint Bodies", Ed. Jennifer M. BROWN, *The Future Of Policing*, New York, Routledge, 2014, s. 453-454.

Savunucusu mahkemeye başvurarak dosya ile ilgili kendi gözlemlerini yazılı ya da sözlü olarak mahkemeye iletme yetkisine sahiptir. Hakların Savunucusu, incelemeleri sonucu ulaştığı bilgilerle arbulucu olarak anlaşma önerebileceği istisnalar haricinde bir suçun işlendiğini düşünüyorsa savcılığa bu durumu bildirmekle yükümlüdür. Hakların Savunucusu reşit olmayan kişi hakkında Medeni Kanunun 375'inci maddesi gereği vasi atanması gereken durumda yargı makamlarını haberdar etmektedir.³³⁷

Hakların Savunucusu, kamu kurumlarının ya da özel kişilerin mülkiyetinde bulunan yerlerde keşif ve incelemelerde bulunma yetkisine sahiptir. Bu incelemeler arazi, mesken, kamuya açık toplu taşıma araçları ya da özel işyerlerinde de gerçekleştirilebilir. Organik kanun, Hakların Savunucusuna mahkeme hâkimleri gibi yerinde yapılan incelemeler sırasında bilgi sunma ihtimali olan kişileri dinleme yetkisi vermiştir³³⁸. Hakların Savunucusu özel mülkiyette bulunan yerlerde keşif işlemlerini gerçekleştirmeden önce mülkiyet sahibi kişiye haber vermek zorundadır. Mülkiyet sahibi kişiye haber verilmesinden sonra yerel mahkemenin yetkilendirmesi ile yerinde inceleme işlemini gerçekleştirmektedir. İnceleme gerçekleştirmenin aciliyet arz etmesi, inceleme gerekçesini oluşturan bulguların ciddi olması, inceleme sonucu elde edilecek bulgu ve bilgilerin imha edilmesi ihtimalinin yüksek olması hâlinde özel mülkiyet sahibi kişi bilgilendirilmeden ilgili mahkeme izni ile yerinde inceleme

³³⁷ 2011-333 Sayılı 29 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusu Organik Kanununun 33'üncü maddesi

³³⁸ 2011-333 Sayılı 29 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusu Organik Kanununun 22'nci maddesi

gerçekleştirilebilir. İlgili inceleme mahkemenin yetkilendirilmesiyle, mülkiyet sahibinin ya da temsilcisinin hazır bulunduğu durumda aksi halde inceleme birimi ile ilgisi olmayan iki şahidin huzurunda gerçekleştirilmektedir. Mülkiyetin sahibi kişilerin yerinde inceleme yetkilendirmesine karşı mahkemeye başvurarak itiraz etme hakları da bulunmaktadır.³³⁹

Kamu kurumlarının mülkiyetinde bulunan yerlerde yapılacak incelemeler yetkili kamu kurumunun ulusal güvenlik ya da kamu güvenliğine ilişkin sebeplerle yerinde inceleme yapılmasına itiraz etmesi hâlinde gerçekleştirilememektedir. Ancak ilgili kamu kurumunun yerinde inceleme uygulamasına getirmiş olduğu itirazın gerekçeleriyle birlikte açıklanması gerekmektedir. İlgili kamu kurumunun itirazı sonrası Hakların Savunucusu mahkemeye başvurarak ilgili kamu kurumunda gerçekleştirilecek incelemenin mahkeme gözetiminde gerçekleştirilmesini talep edebilir.

1.2.3.3. Fransa'da Hakların Savunucusuna Başvuru Şekli ve Başvurunun Değerlendirilmesi

Hakların Savunucusuna başvurabilecek kişiler organik kanunun 5'inci maddesinde sıralanmıştır. Buna göre Hakların Savunucusuna devlet, mahalli idareler, kamu kurumları ya da kamu hizmeti yürütmekle görevli kuruluşların eylem ya da işlemleriyle mağduriyete uğradığını düşünen tüm gerçek ve tüzel kişiler başvurabilir. Buna ek olarak Hakların Savunucusuna diğer görev alanları kapsamında başvurabilecek kişiler de bulunmaktadır. Hakların Savunucusuna hak

³³⁹ 2011-333 Sayılı 29 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusu Organik Kanununun 22'nci maddesi

ve özgürlüklerinin korunmasını isteyen bir çocuk ya da hukuki temsilcileri, aile üyeleri, sağlık veya sosyal hizmetler görevi yürüten ya da çocuk haklarının korunması amacıyla faaliyette bulunan kuruluşlar başvurabilir. Yasalarca ya da uluslararası antlaşmalar gereği yasaklanmış olan ayrımcılık eylemlerine doğrudan veya dolaylı olarak uğradığını iddia eden kişiler, bu kişilerle birlikte ya da bu kişilerin izniyle ayrımcılıkla mücadele etme ya da ayrımcılık mağdurlarına yardımcı olma amacı güden kuruluşlar başvurabilir. Güvenlik alanındaki meslek ve etik kurallarına aykırı muamelede bulunulan ya da böyle bir muameleye tanık olan kişiler başvurabilir.³⁴⁰

Hakların Savunucusuna özel kişilerin yanında kamu tüzel kişileri de başvurabilir. Savunucuya doğrudan başvurulabileceği gibi İngiltere Parlamento Ombudsmanı ve Mediatür uygulamasında olduğu gibi milletvekilleri aracılığıyla da başvurulabilir.³⁴¹ Organik Kanunun 7'nci maddesi gereği Hakların Savunucusu diğer ülke ombudsmanlarından ve Avrupa Ombudsmanından gelen başvuruları da incelemektedir. Bu şekilde Savunucunun diğer ülke ombudsmanları ile iş birliği ve iletişim içerisinde olması sağlanmaktadır. Savunucuya yapılan başvurular herhangi bir ücrete tabi değildir. Savunucu, kendisine yapılan başvurunun konusunu ve başvurudaki olguları inceleyerek müdahil olmasının gerekip gerekmediğine karar vermektedir. Savunucunun bir başvuruyu incelememe kararında ilgili

³⁴⁰ 2011-333 Sayılı 29 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusu Organik Kanununun 8'inci maddesi

³⁴¹ 2011-333 Sayılı 29 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusu Organik Kanununun 7'nci maddesi

başvuruyu incelememesinin gerekçelerini açık şekilde belirtmesi gerekmektedir.

Hakların Savunucusu kendisine yapılan başvurular sonrası harekete geçebileceği gibi resen de harekete geçebilir. Savunucu resen harekete geçerek mağdurun başvurusunun olmadığı ya da mağdur çocuk ise hukuki temsilcilerinin başvurusunun olmadığı durumda inceleme yapabilir. Bu durumda Savunucunun mağdur durumdaki kişiyi ve hukuki temsilcilerini bilgilendirmesi gerekmektedir. Mağdurun itirazı ya da zarar gören çocuğun hukuki temsilcilerinin itirazının olduğu durumlarda ise Hakların Savunucusu incelemelerine devam edememektedir. Ancak Hakların Savunucusu itirazda bulunan kişinin itirazına itibar edilmeyecek durumda olması sebebiyle ya da zarar gören çocuğun menfaatinin korunması amacıyla incelemelerine devam edebilmektedir.³⁴²

Hakların Savunucusuna başvurulmadan önce varsa idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir. Organik Kanunun 4'üncü maddesinin 2'nci ve 4'üncü fıkraları kapsamında yapılan başvurularda idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu kapsamda çocuk hakları ve güvenlik güçlerinin uygulamalarına ilişkin başvurularda idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Hakların Savunucusuna yapılan başvurular mahkemelerde bekletici mesele yapılamamakta, dava zamanaşımı süresini durdurmamaktadır. Bu durum eleştirilerek bireylerin Hakların

³⁴² 2011-333 Sayılı 29 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusu Organik Kanununun 8'inci maddesi

Savunucusuna doğrudan başvurabilmesinin daha yerinde olacağı ifade edilmiştir.³⁴³

Hakların Savunucusu kendisine yapılan başvuruda ayrımcılığa uğrama tehlikesi ya da çocuk haklarının korunması amacıyla müdahale talebi varsa ilgili kişiye başvurunun hazırlanmasında ve menfaatlerinin korunması sürecindeki hukuki yolların kullanımında uluslararası hukukun tanıdığı başvuru yolları da dâhil olmak üzere yardımcı olur. Bu yönüyle Hakların Savunucusu Kurumuna ayrımcılıkla mücadele ve çocuk haklarının korunmasında mağdurlara hukuk yollarının kullanılmasında yardım etme misyonu yüklenmiştir.

Hakların Savunucusu bakanlıklar bünyesindeki denetim organlarının yardımına ihtiyaç duyması hâlinde ilgili bakanın onayı ile denetim kurumlarından yardım alabilir. Hakların Savunucusunun talebine binaen yapılan işlemler ve bu işlemler sonucu ulaşılan veriler Savunucuya bildirilir. Hakların Savunucusu, Danıştay Başkanından ya da Sayıştay Başkanından başvuru konusu bir olayla ilgili araştırma yapılmasını da talep edebilir.

Gerçek veya tüzel kişiler Hakların Savunucusunun talep ettiği bilgileri ve belgeleri Savunucuya bildirmekle yükümlüdür. Hakların Savunucusunun gizli bilgi ve belgelerden yalnızca ulusal savunma, ulusal güvenlik ve dış politikaya ilişkin olanlara erişme gücü bulunmamaktadır. Ulusal savunma, ulusal güvenlik ve dış politika konularına ilişkin gizli belgeler dışında diğer gizli belgelerin Savunucuya bildirilmesi gerekmektedir. Mesleki gizlilik ve sır

³⁴³ BOUSTA, SAGAR, ““Alternative Dispute Resolution in French...”, s. 79.

saklama yükümlülüğü kapsamında olan bilgiler ise ilgili kişilerin onayı ile doktor ve avukatlar tarafından Savunucuya açıklanabilir. Ancak tıbbi gizlilik kapsamında olan bilgiler fiziksel ya da zihinsel yetersizliği nedeniyle kendini koruyamayan birine ya da reşit olmayan birine karşı işlenen istismarı, fiziksel, cinsel ya da psikolojik şiddeti gösterir nitelikte ise ilgili kişinin rızası olmadan Savunucuya bildirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda Hakların Savunucusuna mesleki işlemleriyle ilgili ve müşterisi ile arasında olan bilgileri veren kişilerin Ceza Kanununun 216-13 maddesi kapsamında cezalandırılmayacağı organik kanunun 20'nci maddesinde belirtilmiştir. Bu şekilde Hakların Savunucusu ile iş birliği yapan kişilerin korunması amaçlanmıştır.

Hakların Savunucusunun bilgi ve belge taleplerine uyulmadığı durumlarda Savunucu, talep edilen işlemlerin gerçekleştirilmesi için uyarıda bulunmaktadır. Uyarıya riayet edilmediği durumlarda ise Hakların Savunucusu mahkemeye başvurarak makul tedbirlerin alınmasını talep edebilmektedir. 2011-334 Sayılı kanunun 12'nci ve 13'üncü maddelerinde Hakların Savunucusunun bilgi taleplerini yerine getirmeyen ya da Hakların Savunucusunun faaliyetlerini engellemeye çalışan kişilere uygulanacak yaptırımlar düzenlenmiştir. Buna göre Hakların Savunucusunun talep ettiği belge ve bilgileri gizleyen, teslim etmeyen kişiler ile kamu kurumlarında ve özel kişilerin mülkiyetlerinde yapılan incelemeyi engelleyen kişiler hakkında 1 yıl hapis cezası ve 15.000 Euro para cezasına

hükmedilebilmektedir. Bu kişiler hakkında 5 yıla kadar kamu görevlerinde çalışma yasağı getirilebilmektedir.³⁴⁴

Hakların Savunucusu kendisine başvuran kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunmasını sağlamak ve daha önceki ihlaller sonucu ortaya çıkan zararların giderilmesi amacıyla ilgili kurum ya da kişilere tavsiyelerde bulunabilir. İlgili kurumlar ve kişiler, Savunucunun tavsiyeleri üzerine yapılan işlemleri ilgili süreden önce Savunucuya bildirmekle yükümlüdür. Belirlenen süre içerisinde bilgi verilmeyen ya da tavsiyeler üzerine gerekli işlemlerin tam olarak yapılmadığı durumda, Savunucu tavsiyelerin uygulanması için uyarıda bulunmaktadır. Tavsiye kararına uyulmaması hâlinde ilgili kurum ya da kişinin tavsiye kararına cevabını da içerecek şekilde Savunucu tarafından kamuya açık rapor yayınlanmaktadır.³⁴⁵

Hakların Savunucusu kendisine yapılan başvurunun arabuluculuk yoluyla dostane yollarla çözülmesini sağlayabilir. Arabuluculuk sırasında elde edilen bilgiler ve bulguların, kamu düzeninin gerektirdiği durumlar haricinde ilgili kişilerin rızası olmadan hukuki ya da idari işlemlerde kullanılması mümkün değildir. Hakların Savunucusu başvuru sahibi kişi ile ilgili kişi ya da kuruma arabuluculuk misyonu gereği anlaşmalarını sağlamak amacıyla bir anlaşma metni önerebilir. Hakların Savunucusu, Ceza Kanununun 225-2 ve 432-7 hükümleri kapsamında ya da Medeni Kanun'un

³⁴⁴ 2011-334 Sayılı 21 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusuna İlişkin Kanunun 12'nci ve 13'üncü maddesi

³⁴⁵ 2011-333 Sayılı 29 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusu Organik Kanununun 29'uncu maddesi

L.1146-1 ve L.2146-2 hükümleri uyarınca cezalandırılabilir nitelikte ayrımcılık yasağının ihlali olan fiillerin bulgularına ulaştığında taraflara anlaşma metni önerebilir. Önerilen anlaşmanın kabulü ve savcı tarafından onaylanması hâlinde söz konusu fiiller hakkında ceza yargılaması başlatılmamaktadır.³⁴⁶

Hakların Savunucusu, ayrımcılık yasağını ihlal eden kişi gerçek kişi ise 3 bin Euro, tüzel kişi ise 15 bin Euro'ya kadar mağdura tazminat ödemesini anlaşma olarak önerebilir. Belirlenecek olan para miktarı işlemin ağırlığına ve failin maddi durumuna göre belirlenmektedir. Fail ve mağdurun Hakların Savunucusunun tazminat ödenmesi önerisini kabul etmesinin ardından anlaşma metninin savcı tarafından da onaylanması ile ceza davası kesilmektedir. Anlaşmanın uygulandığı sürece fail hakkında ceza davası açılmamakta, maddi ve manevi tazminata ilişkin haklar ise hukuk mahkemelerinde kullanılabilir. Anlaşma metninin reddedilmesi ya da uygulanmaması hâlinde Hakların Savunucusu savcılığa başvurarak durmuş olan cezai işlemlerin devamını sağlamaktadır.³⁴⁷

Hakların Savunucusu kamu görevlileri hakkında disiplin cezasını gerektirecek nitelikte delil ya da bulgulara ulaştığında, disiplin cezası vermeye yetkili kurumu bilgilendirmektedir. İlgili kurum, gerçekleştirmiş olduğu işlemleri ya da herhangi bir işlem gerçekleştirilmemişse bunun sebebini Hakların Savunucusuna bildirir.

³⁴⁶ 2011-333 Sayılı 29 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusu Organik Kanununun 28'inci maddesi

³⁴⁷ 2011-333 Sayılı 29 Mart 2011 Tarihli Hakların Savunucusu Organik Kanununun 28'inci maddesi

Hakların Savunucusu yetkili kurumun cevabından memnun olmadığı durumlarda yetkili kurumun olması gerektiği gibi hareket etmediğini belirten kamuya açık rapor düzenleyebilmektedir.

Hakların Savunucusu gerçek ya da tüzel kişilerin izni veya yetkilendirmesiyle gerçekleştirilen mesleki ve diğer faaliyetler kapsamında doğrudan ya da dolaylı olarak ayrımcılık yasağının ihlal edilmesi hâlinde, izin veren ya da yetkilendirme işlemi yapan otoriteden gerekli yaptırımların uygulanmasını talep edebilir. Bu durumda ilgili kamu kurumları, meslek odaları ya da barolar tarafından ilgili kişi hakkında yaptırımlar uygulanmaktadır. Hakların Savunucusunun tavsiyeleri üzerine gerçekleştirilen işlemler Savunucuya bildirilmektedir.

Hakların Savunucusu mevzuat değişikliği tavsiyesinde bulunabilmekte ve kanun teklifleri ya da diğer alanlarla ilgili görüş talep edilmesi hâlinde bilgi verebilmektedir. Bu kapsamda Savunucu gerekli gördüğü yasal düzenlemelerin yapılması tavsiyesini hükümet ya da parlamentoya iletebilir. Başbakan tarafından Savunucudan faaliyet alanlarına ilişkin kanun tasarıları hakkında görüşü istenebilir. Başbakan, Senato Başkanı ya da Millet Meclisi Başkanı tarafından Hakların Savunucusunun faaliyet alanı ile ilgili herhangi bir konuda görüşü talep edilebilir.

Hakların Savunucusu her yıl Cumhurbaşkanına, Senato Başkanına ve Millet Meclisi Başkanına genel faaliyetleri ve görevleri hakkında tematik bölümler içeren yıllık rapor sunmaktadır. Yıllık rapora ek olarak Hakların Savunucusu her yıl Uluslararası Çocuk Hakları Günü

dolayısıyla çocuk hakları alanında gerçekleştirilen faaliyetleri içeren rapor yayımlamaktadır.

1.2.4. Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık: European Ombudsman

Avrupa Birliği 28 üye ülkeden oluşan Avrupa kıtası içerisindeki ekonomik ve siyasi örgütlenmedir. 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması ile Avrupa Topluluğu isim değiştirilerek Avrupa Birliği adını almıştır. Ombudsman uygulamasının Avrupa Topluluğu düzeyinde hayata geçirilmesine ilişkin çeşitli teklifler daha önce dile getirilmiş olsa da ilk somut adım Maastricht Anlaşması ile atılmıştır. İspanya ve Danimarka devletlerinin Avrupa Birliği bünyesinde ombudsman kurulması teklifinin kabul edilmesiyle Maastricht Anlaşmasında ombudsman kurumuna ilişkin hükümler yer almıştır.³⁴⁸ Birlik içerisinde ombudsman kurulması fikrini dile getiren İspanya ve Danimarka'nın ombudsman kurulmasını istemekteki amaçları birbirinden farklıdır. İspanya, "Avrupa vatandaşlığı" kavramı gereği ombudsman kurulmasını talep ederken³⁴⁹ Danimarka ise birlik kurumlarının denetlenmesi amacıyla ombudsman kurulmasını talep etmiştir.³⁵⁰ Maastricht Anlaşması ile kurulan ombudsman kurumuna birlik vatandaşları ile birlik kurumları arasındaki güven ilişkisini

³⁴⁸ EFE, "Avrupa Ombudsmanı'nın...", s. 2.

³⁴⁹ GONZALES, Carlos, Moreiro, "The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union", *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005, s. 29.

³⁵⁰ SONG, Weiqing, DELLA SALA, Vincent, "Euroceptics and Europhiles in Accord: The Creation of The European Ombudsman as an Institutional Isomorphism", *Policy and Politics*, Vol:46, No:4, 2008, s. 481.

güçlendirme misyonu yüklenilerek birlik kurumlarının eylem ve işlemlerinde vatandaş ihtiyaçlarına daha fazla odaklanması amaçlanmıştır.³⁵¹

Maastricht Anlaşmasının 138-e maddesiyle birlik içerisinde Ombudsman kurulmuş ve 8-d maddesinde birliğe üye ülke vatandaşlarının ombudsmana başvurma haklarının olduğu ifade edilmiştir. Avrupa Parlamentosunun 9 Mart 1994 tarihinde kabul ettiği “Ombudsmanın Görevlerini Yerine Getirmesini İçeren Düzenlemeler ve Genel Şartlar” hakkında kararı çerçevesinde ombudsman faaliyete geçmiştir.³⁵² Birlik içerisinde ombudsman kurulmasının temel amacı artan bürokrasi karşısında birlik kurumlarının etkili, hesap verebilir ve şeffaf biçimde faaliyet göstermesini ve “Avrupa vatandaşlığı” kavramının içinin doldurulmasını sağlamaktır.³⁵³

7-8 Aralık 2000 Tarihinde Fransa'nın Nice kentinde düzenlenen zirvede onaylanan Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesinin³⁵⁴ 41'inci maddesinde “iyi yönetim hakkına” yer verilmiş, 43'üncü maddesinde ise bireylerin kötü yönetime karşı Avrupa Ombudsmanına başvurma hakkına sahip olduğu düzenlenmiştir. Bildirgenin 41'inci maddesinde yer alan “iyi yönetim hakkı” çerçevesinde 6 Eylül 2001 tarihinde Avrupa Parlamentosu tarafından Avrupa Doğru İdari

³⁵¹ PERILLO, Ezio, “The Process of Drafting the European Ombudsman’s Statute”, *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005, s. 54.

³⁵² KÖSEOĞLU, Özer, “Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:79, 2010, s. 37.

³⁵³ BAYKAL, Avrupa Birliğinde Ombudsman..., s. 141-142.

³⁵⁴ İlgili bildirgenin İngilizce metni için bakınız: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

Davranış Yasası³⁵⁵ (The European Code of Good Administrative Behaviour) kabul edilmiştir.³⁵⁶ Söz konusu yasanın 26. maddesinde yasada geçen ilkelerin ihlali hâlinde Avrupa Ombudsmanına başvurulabileceği ifade edilmiştir. 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Anlaşmasının³⁵⁷ 20/d ve 24'üncü maddesinde Avrupa Ombudsmanına başvuru hakkı düzenlenmiştir. Lizbon Anlaşmasının 228'inci maddesinde Avrupa Ombudsmanının seçilmesi, bağımsızlığı, görevden alınması ve kendisine yapılacak başvurulara ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

1.2.4.1. Avrupa Ombudsmanının Göreve Getirilmesi ve Statüsü

Avrupa Ombudsmanı, Lizbon Anlaşmasının 228'inci maddesi gereği Avrupa Parlamentosu tarafından 5 yıllık süre için atanmaktadır. Avrupa Parlamentosu Usul Kurallarının 219'uncu maddesi ve devamında Avrupa Ombudsmanının seçimine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Her seçim dönemi sonrası ya da mevcut ombudsmanın ölüm, istifa veya görevden alınması sonrası yeni ombudsman Avrupa Parlamentosu tarafından seçilmektedir.

Ombudsman olarak seçilecek kişinin birlik üyesi ülke vatandaşı olması, medeni ve siyasi haklara sahip olması ve kendi ülkesindeki en yüksek yargısal makamda görev alabilmesi için gerekli kriterleri

³⁵⁵ İlgili Yasanın resmi Türkçe çevirisi için bakınız: https://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1370854683465_code_2013_TR.pdf&type=pdf&download=true&lang=tr

³⁵⁶ AKYILMAZ, Bahtiyar, “İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:7, Sayı:1-2, Haziran-Aralık 2003, s. 149.

³⁵⁷ Anlaşma metni için bakınız: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=EN>

sağlaması gerekmektedir.³⁵⁸ Ombudsman adaylarının her ne kadar yüksek mahkeme üyeliği şartlarını sağlaması gerekse de üye ülkelerin yüksek mahkemelerinden ombudsman seçimi gerçekleşmemiştir. Genel olarak üye ülkelerde ombudsman görevinde bulunan kişiler Avrupa Ombudsmanı olarak seçilmişlerdir.³⁵⁹ Ombudsman pozisyonuna aday olan kişilerin en az iki devletten toplam 40 parlamenterin desteğini alması gerekmektedir ve her parlamenter yalnızca bir adaya adaylık şartını sağlamak için destek verebilmektedir.

Adaylık sürecindeki işlemler Avrupa Parlamentosunun Dilekçe Komisyonu tarafından yürütülmektedir. Komisyonun talebi üzerine adaylar, parlamenterlerin katılımına açık oturumlarda dinlenebilmektedir. Adaylar arasından Avrupa Parlamentosundaki oylamada, geçerli oyların yarısını alan kişi Avrupa Ombudsmanı olarak seçilmektedir. İlk iki oylamada adaylardan hiçbiri geçerli oyların yarısını alamazsa, üçüncü oylamaya ikinci oylamada en yüksek oyu alan iki aday katılır ve bu adaylar arasından üçüncü oylamada en yüksek oyu alan kişi seçilir. Üçüncü oylamada eşitlik oluşması hâlinde yaş olarak daha büyük olan aday seçilmiş olur.

Görevden alınma ve ölüm durumları dışında mevcut ombudsmanın, yeni ombudsmanın göreve başlamasına kadar görevini yerine

³⁵⁸ HARDEN, Ian, “When Europeans Complain: The Work of European Ombudsman”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol:3, 2000, s. 210.

³⁵⁹ İlk Avrupa Ombudsmanı Jacop Söderman Danimarka’da Ombudsman iken göreve getirilmiştir. Söderman’dan sonra seçilen Nikiforos Diamandouros ise Yunanistan’da Ombudsman görevini yürütürken Avrupa Ombudsmanı olarak seçilmiştir. Şu anda Avrupa Ombudsmanı olan Emily O’Reilly ise İrlanda’da Ombudsman görevini yürütürken Avrupa Ombudsmanı olarak seçilmiştir.

getirmesi gerekmektedir. Ombudsman göreve başlamadan önce Avrupa Birliği Adalet Divanı önünde yemin etmektedir.³⁶⁰ Ombudsman olarak seçilen kişi, kazanç getirmesine bakılmaksızın idari ve politik görevler yürütememektedir. Seçilen kişi 5 yıllık dönem için seçilir ve tekrar seçilmesi mümkündür.³⁶¹ Nitekim bugüne kadar görev alan üç Avrupa Ombudsmanı da ikinci defa seçilmişlerdir.³⁶²

Ombudsman seçilen kişi, görev süresi dolmadan önce Avrupa Parlamentosunun talebi ile Avrupa Adalet Divanı tarafından görevden alınabilmektedir.³⁶³ Avrupa Parlamentosu Usul Kurallarının 221. maddesi kapsamında parlamenterlerin 10'da 1'inin talebi üzerine ombudsmanın görevden alınmasına ilişkin süreç başlatılabilmektedir. Dilekçe Komisyonunun görevden alınma talebinin gerekçelerini yerinde bulması sonrası Avrupa Parlamentosunda bu konu ile ilgili oturum gerçekleştirilmektedir. Oturum sonrası parlamento üyelerinin en az yarısının katıldığı gizli oylama ile Ombudsmanın görevden alınması gerektiği kararı verilebilmektedir. Avrupa Ombudsmanının bu karardan sonra istifa etmemesi hâlinde Parlamento Başkanı, Avrupa Adalet Divanı'na başvurarak ombudsmanın görevden alınmasını talep etmektedir.

Avrupa Ombudsmanına yardımcı atanmamaktadır. Kurumun idari olarak yöneticisi “ombudsman” olarak seçilen kişidir. Bu yönüyle

³⁶⁰ EFE, “Avrupa Ombudsmanı'nın...”, s. 9.

³⁶¹ CADEDDU, Simone, “The Proceedings of The European Ombudsman”, *Law and Contemporary Problems, Vol:68, No:1, The Administrative Law of the European Union*, 2004, s. 161.

³⁶² <https://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/about-eo.faces> (Erişim Tarihi: 02.04.18)

³⁶³ HARDEN, ““When Europeans Complain...”, s. 210.

Avrupa Ombudsman Kurumu monokratik yönetim yapısına sahiptir. Avrupa Ombudsmanı, görevlerini yürütürken tamamen bağımsızdır ve kimseden emir ve talimat almamaktadır. Görevi ile ilgili faaliyetler noktasında dokunulmazlığı bulunmaktadır. Ücret, ödenek ve emekli maaşı bakımından Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Adalet Divanı hâkimleri ile aynı statüdedir.³⁶⁴ 2020 Yılı itibariyle Avrupa Ombudsman Kurumunun 88 çalışanı bulunmaktadır.³⁶⁵

1.2.4.2. Avrupa Ombudsmanının Görev Alanı ve Yetkileri

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği organları ve kurumlarının faaliyetlerine ilişkin kötüyönetim iddialarını incelemektedir. Avrupa Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemelerine ilişkin olarak Avrupa Ombudsmanına başvurulamamaktadır. Bu kurumlar Avrupa Ombudsmanının görev alanı dışında tutulmuştur.³⁶⁶ Avrupa Birliği içerisindeki Avrupa Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemeleri dışındaki organ ve kurumlarının faaliyetlerine ilişkin başvurular Avrupa Ombudsmanı tarafından incelenmektedir. Üye devletlerin ulusal kurumlarının faaliyetleri Avrupa Birliği hukukunun uygulanmasına ilişkin olsa dahi Avrupa Ombudsmanının görev

³⁶⁴ KOFLER, Brigitte, “European Union”, Ed. Gabriele Kucsko STADLMAYER, *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Austria, Springer, 2008, s. 173. ÖZDEN, Ombudsman: Türkiye’deki Tartışmalar, s. 113.

³⁶⁵ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/office/staff>

³⁶⁶ DRAGOS, Dacian, NEAMTU, Bogdana, “Freedom of Information in The EU in The Midst of Legal Rules, Jurisprudence and Ombudspudence: The European Ombudsman as Developer of Norms of Good Administration”, *European Constitutional Law Review*, Vol:13, Issue:4, 2017, s. 647.

alanına dâhil değildir.³⁶⁷ Bu tarz konularda yerel ya da ulusal ombudsman kurumlarına başvurulabilmektedir. Bu yönüyle Avrupa Ombudsmanına üye devletlerin kurumlarının faaliyetlerine ilişkin olarak başvurulamamaktadır. Üye devletlerin kurumlarının faaliyetlerine ilişkin Avrupa Ombudsmanına başvurulması hâlinde, ombudsman ilgili başvuruyu reddetmekte ve başvurucuya hangi ilgili kuruma başvurabileceği noktasında yol göstermektedir.

Lizbon Anlaşması'nın 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmesi sebebiyle Maastricht Antlaşması'nın Ombudsman kurumunu düzenleyen 195. maddesi yerine Lizbon Anlaşması'nın Ombudsman kurumunu düzenleyen 228. Maddesi yürürlüktedir. Lizbon Anlaşmasında Avrupa Ombudsmanı'nın yetki alanı “topluluk kurum ve organları”ndan “birlik kurumları, organları, büroları veya çalışanlarına” doğru genişletilmiştir.³⁶⁸ Lizbon Anlaşmasının yürürlüğe girmesi sonrası Avrupa Birliği'nin sütunlu yapısı ortadan kaldırılmış ve eski ikinci sütun olan Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası konularında da Avrupa Ombudsmanına başvurular gerçekleştirilmesi sağlanmıştır.³⁶⁹

Avrupa Ombudsmanı, birlik organları ve kurumlarının faaliyetlerini kötüyönetim bağlamında incelemektedir. Ombudsman bu yönüyle topluluk kurumlarının uygulamalarındaki kötüyönetimi ortaya

³⁶⁷ DIAMANDOUROS, P. Nikiforos, “The European Ombudsman and Good Administration Post-Lisbon” Ed. Diamond ASHİAGBOR, Nicola COUNTOURİS, Ionnis LİANOS, *The European Union After The Treaty Of Lisbon*, London, Cambridge University Press, 2012, s. 211.

³⁶⁸ EFE, “Avrupa Ombudsmanı'nın...”, s. 9.

³⁶⁹ DIAMANDOUROS, “... European Ombudsman and Good Administration...”, s. 211.

çıkarmakta ve kurumların faaliyetlerinin düzeltilmesini sağlamaktadır. Kötü yönetim, kurum organlarının yasalara aykırı olarak işlem tesis etmesi şeklinde olabileceği gibi Avrupa Doğru İdari Davranış Yasasındaki ilkelere aykırılık sebebiyle de ortaya çıkabilmektedir.³⁷⁰ Hukuka aykırılık hali kötü yönetimin göstergesi olsa da, kötü yönetimin gerçekleşmesi için hukuka aykırılık şartı aranmamaktadır.³⁷¹ Kötü yönetim örneği olarak görülen davranışlara idari düzensizlikler, adaletsizlik, ayrımcılık, yetki istismarı, eksik bilgi verilmesi, bilgi vermenin reddedilmesi ve gereksiz olarak işlemlerin geciktirilmesi örnek olarak gösterilebilir.³⁷² Kötü yönetimin hukuka aykırılığı da kapsayacak şekilde Avrupa Ombudsmanı tarafından tanımlanması, ombudsman kurumunun vatandaş ve birlik organları arasındaki ilişkide mahkemeleri tamamlayıcı rol üstlenmesini sağlamaktadır.³⁷³

1.2.4.3. Avrupa Ombudsmanına Başvuru ve Başvurunun Değerlendirilmesi

Avrupa Ombudsmanına başvurabilmek için, birlik üyesi devletlerin vatandaşı olma şartı bulunmamaktadır. Üye ülkelerin vatandaşları, bir üye devlette ikamet eden veya kayıtlı iş merkezine sahip bütün gerçek ya da tüzel kişiler Avrupa Ombudsmanına birlik kurum ve organlarının faaliyetleri hakkında başvurabilmektedirler. Avrupa Ombudsmanına AB üyesi ülkelerde faaliyet gösteren tüzel kişiler,

³⁷⁰ DIAMANDOUROS, "... European Ombudsman and Good Administration...", s. 213.

³⁷¹ SÖDERMAN, Jacob, "The Early Years of the European Ombudsman", *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005, s. 86.

³⁷² EFE, "Avrupa Ombudsmanı'nın...", s. 10.

³⁷³ DIAMANDOUROS, "... European Ombudsman and Good Administration...", s. 213.

dernekler ya da şirketler de başvurabilmektedir.³⁷⁴ Başvuruyu gerçekleştiren gerçek ya da tüzel kişinin başvurusunda menfaat ilişkisi şartı aranmamaktadır.³⁷⁵ Bu yönüyle birlik organ ve kurumlarının faaliyetlerinin muhatabı olmayan kişiler de Avrupa Ombudsmanına başvurabilmektedir. Avrupa Ombudsmanına başvurabilmek için başvuru konusu işlemin gerçekleştirildiğinin öğrenilmesinden itibaren 2 yıl geçmemiş olması gerekmektedir.³⁷⁶

Avrupa Ombudsmanı kendisine ulaşan başvurular arasında öncelikle başvurunun sahibini ve konusunu netleştirmektedir. Başvuru konusunun kendi görev alanına girip girmediğine karar vermektedir. Bu yönüyle İlk Derece Mahkemeleri ya da Avrupa Adalet Divanı tarafından incelenmekte olan başvurular Avrupa Ombudsmanı tarafından kabul edilmemektedir.³⁷⁷

Avrupa Ombudsmanı kendisine gelen başvurular üzerine harekete geçebileceği gibi resen de harekete geçebilme yetkisine sahiptir.³⁷⁸ Avrupa Ombudsmanı inisiyatif olarak inceleme başlatma yetkisini genel olarak şikâyetlerin yoğunlaştığı konular üzerinde kullanmaktadır.³⁷⁹ Bu yönüyle Avrupa Ombudsmanı, kendisine başvuru olmadan bir konuya ilişkin inceleme gerçekleştiremeyen Avrupa Adalet Divanından farklılaşmaktadır. Avrupa Ombudsmanı

³⁷⁴ ÖZDEN, Ombudsman: Türkiye'deki Tartışmalar, s. 114.

³⁷⁵ HARDEN, ““When Europeans Complain...””, s. 214.

³⁷⁶ ENDICOTT, Administrative Law, s. 512.

³⁷⁷ ÖZDEN, Ombudsman: Türkiye'deki Tartışmalar, s. 115.

³⁷⁸ EFE, “Avrupa Ombudsmanı'nın...”, s. 10.

³⁷⁹ DIAMANDOUROS, “... European Ombudsman and Good Administration...”, s. 211.

resen harekete geçme yetkisini nadiren kullanmaktadır.³⁸⁰ 2020 Yılında Avrupa Ombudsmanına 2148 başvuru gerçekleştirilirken, bu başvuruların 365 tanesi hakkında inceleme gerçekleştirilmiştir. Avrupa Ombudsmanı sadece 5 incelemeyi kendi inisiyatifiyle gerçekleştirmiştir.³⁸¹

Avrupa Birliği organ ve kurumlarının Avrupa Ombudsmanının talep ettiği bilgi ve belgeleri sağlayarak ombudsmanla iş birliği içerisinde olma yükümlüğü bulunmaktadır.³⁸² Avrupa Ombudsmanının başvurulara ilişkin olarak gerçekleştirmiş olduğu işlemler kamuya açık niteliktedir. Ombudsman, başvurusunun başvurusunun gizli olarak incelenmesini ve adının saklı tutulmasını talep etmesi hâlinde başvuruyu gizli olarak incelemekle yükümlüdür. Ayrıca Ombudsman ve çalışanlarının, başvurunun incelenmesi sırasında elde ettikleri bilgileri veya belgeleri ifşa etmemeleri ve başvuruda bulunan kişiye zarar verebilecek nitelikte bilgilerin gizli tutulmasını sağlama yükümlülüğü bulunmaktadır.³⁸³

Avrupa Ombudsmanı elde ettiği verilere göre ilgili kurumdan başvuruya ilişkin düzenlemeler gerçekleştirilmesini talep edebilir. Kurumun gerekli düzenlemeleri gerçekleştirmesi sonrası başvuru

³⁸⁰ MAGNETTE, Paul, “The European Ombudsman: Protecting Citizens’ Rights and Strengthening”, *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005, s. 121.

³⁸¹ European Ombudsman, “Annual Report 2020”, s. 26.

³⁸² EFE, “Avrupa Ombudsmanı’nın...”, s. 3.

³⁸³ BAVIERA, Saveiro, “Parallel Functions and Co-operation: the European Parliament’s Committee on Petitions and the European Ombudsman”, *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005, s. 128.

sonuçlandırılmış olur.³⁸⁴ Kurumun başvuruya ilişkin düzenlemeler yapmayı reddettiği durumda Avrupa Ombudsmanı başvuruya ilişkin görüşünü belirten ve ilgili kurumdan yapılmasını talep ettiği düzenlemeleri içeren eleştiri kararını kuruma bildirmektedir. Eleştiri kararına rağmen ilgili kurumun başvuruycuyu tatmin edecek düzenlemeleri gerçekleştirmekten imtina etmesi hâlinde Avrupa Ombudsmanı bu durumu Avrupa Parlamentosuna bildirmektedir.³⁸⁵ Avrupa Ombudsmanı kötüyönetim bulgularına ulaşmadığı başvurularda dahi birlik organlarının verdikleri hizmetin kalitesini geliştirmeye ve birlik kurumlarının vatandaş odaklı hareket etmesini sağlamaya yönelik tavsiyelerde bulunmaktadır.³⁸⁶

Avrupa Ombudsmanı yayınladığı yıllık ve özel raporlarla parlamentoyu ve kamuoyunu faaliyetleri hakkında bilgilendirmektedir. Bu şekilde birlik kurum ve organlarının ombudsmanla olan ilişkilerinde tutumları ortaya konmaktadır. Ombudsmanın yayınladığı raporlar birlik kurum ve organlarının eylem ve işlemlerinde özenli davranmasını sağlamaktadır.³⁸⁷ Birlik kurum ve organlarının, Avrupa Ombudsmanının vermiş olduğu tavsiye kararlarına uyma oranı 2015 yılında %83, 2016 yılında %83³⁸⁸, 2017 yılında %85³⁸⁹ olarak 2014 yılındaki %90 orana göre düşük kalmıştır.³⁹⁰ Son yıllarında

³⁸⁴ ÖZDEN, Ombudsman: Türkiye'deki Tartışmalar, s. 115.

³⁸⁵ HARDEN, ““When Europeans Complain...””, s. 221.

³⁸⁶ DIAMANDOUROS, “... European Ombudsman and Good Administration...”, s. 214.

³⁸⁷ EFE, “Avrupa Ombudsmanı'nın...”, s. 3.

³⁸⁸ European Ombudsman Annual Report 2016, s. 41.

³⁸⁹ European Ombudsman Annual Report 2017, s. 44.

³⁹⁰ European Ombudsman, “Putting It Right: How The EU Institutions Responded to the Ombudsman in 2015”, s. 3.

ombudsman kararlarına uyma oranındaki bu düşüş devam etmektedir. Nitekim 2018³⁹¹ yılında %81, 2019³⁹² yılında %77, ve 2020³⁹³ yılında %77 oranında ombudsman kararlarına uyulmuştur.

³⁹¹ European Ombudsman Annual Report 2018, s. 41.

³⁹² European Ombudsman Annual Report 2019, s. 41.

³⁹³ European Ombudsman Annual Report 2020, s. 36.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

2.1. TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN KURULMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR VE GELİŞMELER

Türkiye'de 1970'lerden itibaren hem akademisyenler hem de kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları devletin ve bürokrasinin etki alanının artması karşısında bireylerin korunması ve bürokrasinin denetlenmesine yönelik öneriler içeren çeşitli çalışmalar yapmışlardır.³⁹⁴ Yapılan bu çalışmalar içerisinde mevcut yapı üzerinde çeşitli düzenleme önerileri içeren çalışmalar olduğu gibi, önemli reformlar içeren ve kurumsal değişimler öneren çalışmalar da bulunmaktadır. Yapılan bazı çalışmalarda ise ombudsmanlığa vurgu yapılarak, bireylerin devlet karşısında korunması ve Türk idari yapısı içerisindeki sorunların çözümü amacıyla Türkiye'de ombudsman uygulamasına ihtiyaç duyulduğu dile getirilmiştir.

2.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi

12 Eylül 1980 askeri darbesinden sonra yeni anayasa hazırlığının gerçekleştiği dönemde Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi akademisyenlerinin hazırlamış olduğu anayasa önerisinde ombudsman kurumuna yer verilmiştir. “*Gerekçeli Anayasa Önerisi*” başlığıyla hazırlanan anayasa önerisinin 114'üncü maddesinde Kamu Denetçileri Kurulu'na yer verilmiştir.³⁹⁵ Anayasa

³⁹⁴ SAYGIN, Engin, “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerinde Bir İnceleme”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:12, Sayı: 1-2, 2008, s. 1046.

³⁹⁵ *Gerekçeli Anayasa Önerisi*, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1982, s. 137-138.

önerisine göre Kamu Denetçileri Kurulu 5 kişiden oluşmaktadır. Bu kişiler TBMM, TBB, Danıştay, Sayıştay ile Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun ayrı ayrı göstereceği ikişer aday içerisinde birinin Cumhurbaşkanı tarafından 5 yıllık görev süresi için atanmasıyla belirlenmektedir. Kamu Denetçileri Kurulunun görevi ise vatandaşın dilek ve şikâyetlerinin incelenmesiyle temel hak ve özgürlüklerin korunmasına yönelik faaliyette bulunmaktır. Gerekçeli Anayasa Önerisinde Kamu Denetçileri Kurulunun TBMM ve Cumhurbaşkanı'na rapor sunacağı, sunulan bu raporun Resmi Gazete'de yayınlanacağına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Gerekçeli Anayasa Önerisi dönemin anayasa yapıcıları tarafından dikkate alınmamış ve ombudsman kurumu yerine benzer özelliklere sahip Devlet Denetleme Kurulu anayasal statüde kurulmuştur.³⁹⁶

2.1.2. Mehtap Raporu ve Kaya Raporu

1963 Yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından ilk baskısı gerçekleştirilen ve merkezi hükümet tarafından hazırlanması talep edilen “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi” (MEHTAP) çalışmasında devlet teşkilatlanması incelenerek mevcut yapı içerisindeki sorunlara değinilmiş ve çözümler üretilmeye çalışılmıştır.³⁹⁷ Raporda mevcut denetim mekanizmalarının işleyişine ve verimine ilişkin sorunlar dile getirilerek çeşitli çözüm önerileri sunulmuştur.

³⁹⁶ ÖZDEN, Ombudsman: Türkiye'deki Tartışmalar, s. 145.

³⁹⁷ SEVİNÇ, Hüseyin, “Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (Mehtap)”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt:7, Sayı:35, 2014, s. 736-737.

TODAİE tarafından Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) talebiyle 1991 yılında yayımlanan “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi” (KAYA) çalışmasında merkezi idarenin merkez ve taşra teşkilatı ile diğer kamu tüzel kişilerin etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet sunacak yapıya kavuşturulması amacıyla yapılması gereken reformlara yer verilmiştir.³⁹⁸ Kaya Raporunda Türk kamu yönetimi içerisinde ombudsman işlevi gören bir kuruma ihtiyaç duyulduğu dile getirilmiştir. Bu ihtiyacın giderilmesi için yeni bir kurum oluşturulması önerisinde bulunulmamış, mevcut denetim kurumlarından biri olan Devlet Denetleme Kurulu’nun çeşitli yasal düzenlemelerle ombudsman işlevi göreceği şekilde düzenlenmesi tavsiyesinde bulunulmuştur.³⁹⁹

2.1.3. TÜSİAD’ın Çalışmaları

Türkiye’de ombudsman kurulmasına ve ombudsman uygulamasının özelliklerine ilişkin çalışmalar kamu kurumları ve akademisyenlerin gerçekleştirmiş olduğu çalışmalar ile sınırlı değildir. Sivil toplum kuruluşları da Türkiye’de devletin büyümesi, bürokrasinin artması sonucu ombudsman ihtiyacına yönelik tespitlerde bulunan çalışmalar gerçekleştirmişlerdir. Nitekim Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği (TÜSİAD) tarafından da Türkiye’de devletin faaliyet alanının ve bürokrasinin arttığı tespitlerinde bulunan çeşitli raporlar yayımlanmıştır. Bu kapsamda 1983 yılında yayımlanan “Kamu

³⁹⁸ KALAĞAN, Gökhan, “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma Ve Yönetimsel Reform Çalışmaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, Cilt:2, Sayı:1, 2010, s. 73.

³⁹⁹ TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırma Projesi*, Ankara, 1991, s. 43.

Bürokrasisi”⁴⁰⁰ raporu ve 1995 yılında yayınlanan “Optimal Devlet”⁴⁰¹ raporlarında devletin ve bürokrasinin faaliyet ve etki alanının arttığından yakınılmaktadır. Bu artış karşısında TÜSİAD tarafından getirilmiş çeşitli öneriler bulunmaktadır. TÜSİAD’ın önerilerinden biri de parlamentoya bağlı ve yasaya aykırı uygulamaları düzeltmekle görevli bir organın kurulmasıdır.⁴⁰² TÜSİAD’ın 1997 yılında hazırlamış olduğu “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri” raporunda idari yargının eksiklikleri sıralandıktan sonra idari yargının sahip olduğu eksiklikleri gidermek ve idari yargıyı tamamlamak amacıyla Türkiye’de “ombudsman” ya da “mediateür” tipi denetim kurumları oluşturulması önerisinde bulunulmuştur.⁴⁰³ TÜSİAD tarafından 1997 yılında yayınlanan “Ombudsman (Kamu Hakemi) İncelemesi”⁴⁰⁴ raporunda ise Türkiye’de kurulması istenen ombudsman kurumunun yapısı ve özelliklerine ilişkin ülke uygulamalarının karşılaştırmalı olarak incelenmesi suretiyle bilgiler verilmiştir.

2.1.4. Kalkınma Planları

Ombudsman kurumuna kalkınma planlarında da yer verilmiş ve kurumun Türkiye’de kurulmasına ilişkin çeşitli öneriler kalkınma planlarında dile getirilmiştir. Bu kapsamda 1996-2000 yılları arası dönemi kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda devlet-birey ilişkilerinde yargının üstlenmiş olduğu uyuşmazlık çözüm işlevinin

⁴⁰⁰ TÜSİAD, *Optimal Devlet*, İstanbul, 1995

⁴⁰¹ TÜSİAD, *Kamu Bürokrasisi*, İstanbul, 1983

⁴⁰² TÜSİAD, *Kamu Bürokrasisi*, İstanbul, 1983, s. 90.

⁴⁰³ TÜSİAD, *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*, İstanbul, 1997, s. 161-163.

⁴⁰⁴ TÜSİAD, *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toptan Kalite Mekanizması Örneği*, İstanbul, 1997.

katı usul kuralları ve zaman alması sebebiyle yerine getirilemediği ifade edilmiş ve ombudsman kurumu kurulması tavsiyesinde bulunulmuştur. Planda ombudsman kurumunun idareyi denetleyen yargı dışı ve idareden bağımsız bir denetim kurumu olduğu vurgulanarak Avrupa Birliğinin hem kendi bünyesinde hem de üye ülkelerin çoğunda ombudsman bulunduğu dile getirilerek aynı zamanda Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde ombudsmanın kurulmasının üyelik süreci yönünden gerekli olduğu dile getirilmiştir.⁴⁰⁵

2001-2005 Yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ombudsman kurulmasına ilişkin önerilere yer verilmiştir. Planda ombudsman kurumunun vatandaş-idare ilişkilerindeki uyuşmazlıkları etkin ve hızlı bir şekilde çözmesi işlevi vurgulanmıştır. Kurulacak ombudsman kurumunun idareyi denetleyen ancak idareden bağımsız yapıda olması ve idarenin istisnasız bütün eylem ve işlemlerini kapsayacak şekilde görev alanına sahip olması gerektiği dile getirilmiştir.⁴⁰⁶

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yayınlanan “Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Kamuda İyi Yönetişim Raporu” içerisinde diğer kalkınma planlarından farklı olarak ombudsman kurumuna ayrı bir başlık içerisinde yer verilmiştir. Bu durum üzerinde ombudsman kurulmasına yönelik kanun teklifleri ve 5548 sayılı kanunun TBMM tarafından kabul edildikten sonra Anayasa

⁴⁰⁵ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000, s. 119.

⁴⁰⁶ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, s. 193.

Mahkemesi tarafından anayasa aykırılıkları sebebiyle yürürlüğünün durdurulması sonrası oluşan kamuoyu ilgisi etkili olmuştur. Bu raporda ombudsman kurumunun temel işlevlerine ve olmazsa olmaz nitelikteki özelliklerine yer verilerek ombudsman kurulurken özenle düzenlenmesi gereken hususlar vurgulanmıştır.⁴⁰⁷

2.1.5. AB İlerleme Raporları

Türkiye ile Avrupa Ekonomi Topluluğu arasında 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Antlaşmasıyla Türkiye'nin üyeliğine yönelik süreç başlamış bulunmaktadır. 10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki'de gerçekleştirilen zirvede Türkiye Avrupa Birliğine aday ülke olarak kabul edilmiştir. 29 Haziran 2005 tarihinde Avrupa Birliği Komisyonunun Müzakere Çerçeve Belgesini kabul etmesiyle Türkiye ve Avrupa Birliği arasındaki katılım müzakereleri başlamış bulunmaktadır.⁴⁰⁸

Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyeliği süreci içerisinde Türkiye'nin Birliğe üyelik kapsamında gerçekleştirmiş olduğu düzenlemelere ve gerçekleştirmesi istenen düzenlemelere yer verilen “ilerleme raporu” her yıl Avrupa Birliği Komisyonu tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Avrupa Konseyine sunulmaktadır. İlerleme raporları Türkiye'nin Birliğin kriterlerine uyum sağlaması açısından yol gösterici niteliktedir. Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde “Avrupa Ombudsmanı” adıyla ombudsman kurulmuş olması ve Birliğe üye

⁴⁰⁷ Devlet Planlama Teşkilatı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Kamuda İyi Yönetişim Raporu*, Ankara, 2007, s. 11-13.

⁴⁰⁸ ÖKMEN, Mustafa, CANAN, Kadri, “Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:16, Sayı:1, 2009, s. 141-143.

ülkelere ombudsman kurulması tavsiye kararlarının⁴⁰⁹ da bulunması sebebiyle ilerleme raporlarında Türkiye’de ombudsman kurulması önerisi birçok kez dile getirilmiştir.

1998⁴¹⁰, 2004⁴¹¹ ve 2005⁴¹² Yılı ilerleme raporlarında ombudsman kurumu kurulmasına yönelik öneriler dile getirilerek bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması ve idarenin denetlenmesi amacıyla yargı dışı ve bağımsız denetim yollarının olması gerektiği dile getirilmiştir. 2006⁴¹³, 2007⁴¹⁴ ve 2008⁴¹⁵ Yılı ilerleme raporlarında 28/09/2006 tarihli 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun çıkarılması ve kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından 25/12/2008 tarihinde 2008/185 sayılı kararı ile iptal edilmesine ilişkin durum değerlendirmelerine yer verilmiştir. 2006, 2007 ve 2008 yılı ilerleme raporlarında ombudsman kurulamamış olması eleştirilmiş ve hükümetle Cumhurbaşkanı arasındaki gergin ilişkilerin reformların gerçekleştirilmesini sekteye uğrattığı vurgulanmıştır.

2009 Yılı ilerleme raporunda ombudsman kurulmasına yönelik anayasa değişikliği gerçekleştirilmesi amacıyla TBMM’de mutabakat oluşmadığı dile getirilmiştir.⁴¹⁶ 2012 Yılı ilerleme raporunda 2010 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği sonrası “Kamu Denetçiliği Kurumu” adıyla ombudsman uygulamasının benimsenmesi sonrası

⁴⁰⁹ ŞENGÜL, “Avrupa Birliği Ombudsmanı”, s. 3.

⁴¹⁰ Avrupa Komisyonu’nun 1998 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 14.

⁴¹¹ Avrupa Komisyonu’nun 2004 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 5.

⁴¹² Avrupa Komisyonu’nun 2005 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 13.

⁴¹³ Avrupa Komisyonu’nun 2006 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 5.

⁴¹⁴ Avrupa Komisyonu’nun 2007 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 6.

⁴¹⁵ Avrupa Komisyonu’nun 2008 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 12.f

⁴¹⁶ Avrupa Komisyonu’nun 2008 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 15.

çıkarılan kanunda Avrupa Ombudsmanının görüş ve önerileri doğrultusunda hükümler bulunmasını Komisyon pozitif karşılamıştır.⁴¹⁷ Komisyonun hazırladığı 2013⁴¹⁸, 2014⁴¹⁹, 2015⁴²⁰, 2016⁴²¹ ve 2017⁴²² yılı ilerleme raporlarında Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili ayrı bir başlık açılarak kurumun faaliyetlerine ilişkin sayısal veriler verilmiş ve kurumun çalışmaları değerlendirilmiştir. 2018⁴²³, 2019⁴²⁴ ve 2020⁴²⁵ Yılı İlerleme raporlarında Kamu Denetçiliği Kurumunun çalışmalarına yer verilmiş ve kurumun sahip olduğu yetkiler bağlamında değerlendirmeler yapılmıştır. Bu kapsamda kurumun res’en inceleme başlatma yetkisinin olmaması ve yargısal süreçlere müdahil olarak katılamaması eleştirilmiştir.

Türkiye’de ombudsman kurulmasının birey ve idare arasındaki ilişkiye yapacağı katkılarla birlikte hak ve özgürlüklerin korunması noktasında sağlayacağı güvence sebebiyle ilerleme raporlarında ombudsman kurumuna düzenli olarak yer verilmiştir. Avrupa Birliği içerisinde Avrupa Ombudsmanının şeffaflık, hesap verebilirlik ve iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasında yapmış olduğu katkılar Avrupa Komisyonunu birlik üyesi ülkelerde ve birliğe aday ülkelerde ombudsman kurulmasını teşvik etme politikasına yöneltmiştir.

⁴¹⁷ Avrupa Komisyonu’nun 2012 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 12.

⁴¹⁸ Avrupa Komisyonu’nun 2013 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 10.

⁴¹⁹ Avrupa Komisyonu’nun 2014 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 10.

⁴²⁰ Avrupa Komisyonu’nun 2015 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 9.

⁴²¹ Avrupa Komisyonu’nun 2016 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 12.

⁴²² Avrupa Komisyonu’nun 2017 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 15.

⁴²³ Avrupa Komisyonu’nun 2018 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 15

⁴²⁴ Avrupa Komisyonu’nun 2019 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 17

⁴²⁵ Avrupa Komisyonu’nun 2020 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 15

2.1.6. Türkiye’de Ombudsman Kurulmasına Yönelik Yasal Girişimler

Türkiye’de ombudsman kurulmasına ilişkin öneriler gerek AB ilerleme raporlarında gerek kalkınma planlarında dile getirilmiştir. Akademik literatürde ombudsman kurumuna yer verilen çalışmalar gerçekleştirilerek hem kamuoyunun hem de yasa koyucunun ombudsman uygulaması hakkında bilgilendirilmesi amaçlanmış ve Türkiye’de ombudsman kurumuna ihtiyaç duyulduğu dile getirilmiştir.⁴²⁶ Akademik literatür tarafından dile getirilen bu ihtiyaç kanun koyucu tarafından da fark edilmiş ve Türkiye’de ombudsman kurulmasına yönelik çeşitli yasal düzenleme girişimleri gerçekleşmiştir.

Türkiye’de ombudsman kurulması amacıyla yasama organı bünyesinde ilk girişim Adalet Bakanlığının hazırladığı tasarı ile Bakanlar Kurulu tarafından gerçekleştirilmiştir. Adalet Bakanlığı tarafından yedinci ve sekizinci kalkınma planlarına atıfta bulunularak hazırlanan “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı” 13/09/2000 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından TBMM Başkanlığına 1/763 esas numarası ile sunulmuştur. Meclis Başkanlığına sunulan kanun tasarısının görüşülmesi gerçekleşmemiş ve ilgili tasarinin kanunlaşması mümkün olmamıştır.⁴²⁷

Bakanlar Kurulunun 13/09/2000 tarihli 1/763 sayılı kanun tasarısının TBMM gündemine alınmamasından sonra 2006 yılına kadar

⁴²⁶ TEMİZEL, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunması..., AVŞAR, Ombudsman (Kamu Hakemi)..., SEZEN, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm”

⁴²⁷ KOÇ, Oktay, “Yeni Örgütlerin Ortaya Çıkışı: Türk Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Yıl:1, Sayı:2, Temmuz 2015, s. 18.

ombudsman kurulmasına yönelik yasal çalışmalar gerçekleştirilmemiştir. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 28/09/2006'da TBMM genel Kurulunda kabul edilmesi ile Türkiye'de ombudsman kurulmasına yönelik ilk yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir.

2.1.6.1. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Türkiye'de 1990'ların sonlarına doğru artan ombudsman kurulmasına yönelik taleplerin ve AB ilerleme raporlarının etkisiyle kanun koyucu tarafından ombudsman kurulmasına ilişkin çeşitli teşebbüslerde bulunulmuştur. 59'uncu Hükümet döneminde 12/06/2006 tarihinde 1/1158 esas numarası ile TBMM'ye Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı sunulmuştur. 1/1158 Esas numaralı tasarı, TBMM Genel Kurulu tarafından 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu adıyla kabul edilmiştir. 5521 Sayılı kanun Cumhurbaşkanı tarafından Anayasanın 89'uncu ve 104'üncü maddelerinin vermiş olduğu yetkiye dayanılarak TBMM Başkanlığına geri gönderilmiştir. Dönemin Cumhurbaşkanı, 5521 Sayılı kanunu geri gönderme gerekçesi olarak Anayasa değişikliği yapılmadan TBMM'ye bağlı ve idareyi denetleyen kamu tüzel kişiliği kurulmasının anayasaya aykırılık teşkil ettiğini belirtmiştir.⁴²⁸

Cumhurbaşkanı tarafından TBMM Başkanlığına yeniden görüşülmek üzere gönderilen "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" TBMM tarafından herhangi bir değişiklik gerçekleştirilmeden tekrar kabul

⁴²⁸ <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/7034/5521-sayili-kanun.html>

edilmiş ve 5548 sayılı kanun olarak 13/10/2006 tarihinde 26318 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. 5548 Sayılı kanunun Resmi Gazetede yayınlanması sonrası Cumhurbaşkanı ve Ana Muhalefet Partisi tarafından 5548 sayılı kanunun “*anayasaya aykırı olması sebebiyle tümünün iptali istemiyle*” Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi 27/10/2006 tarihli kararıyla 5548 sayılı kanunda Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşuna ilişkin hükümler içeren geçici 1’inci maddesinin “*anayasa aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması hâlinde güc ve olanaksız durum ve zararların doğabileceği*” gerekçesiyle yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiştir.⁴²⁹ Anayasa Mahkemesi 25/12/2008 tarihinde esasa ilişkin kararıyla 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun tümüyle anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline oy birliğiyle karar vermiştir.⁴³⁰ 5548 Sayılı kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi sebebiyle Kamu Denetçiliği Kurumu kurulamamış ve Türkiye’de ombudsmanın hayata geçirilmesi çabası bu süreçte sonuca ulaşamamıştır.

Anayasa Mahkemesi 5548 sayılı kanunun iptal kararında Anayasanın 123’üncü maddesi uyarınca TBMM’nin kanunla kamu tüzel kişiliği kurmasının mümkün olduğu dile getirilmiştir. Ancak TBMM’nin

⁴²⁹ Esas Sayısı:2006/140, Karar Sayısı:2006/33, Karar Tarihi:27/10/2006, 26333 sayılı 1/11/2006 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

⁴³⁰ Esas Sayısı:2006/140, Karar Sayısı:2008/185, Karar Tarihi:25/12/2008, 27190 sayılı 04/04/2009 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

“idare” dışında ve TBMM’ye bağlı kamu tüzel kişiliği kurmasının “idarenin bütünlüğü” ilkesi ile bağdaşmadığı dile getirilmiştir.⁴³¹

2.1.6.2. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

5548 Sayılı kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi sonrası Anayasa Mahkemesinin iptal kararı yorumlandığında Türkiye’de ombudsman kurulabilmesinin anayasal düzenleme ile mümkün olduğu anlaşılmaktadır. Anayasa değişikliği ile ombudsman kurulması zorunluluğu Anayasa Mahkemesinin kararı ile ortaya çıkmıştır. Dünyadaki ombudsman uygulamaları incelendiğinde anayasal dayanağa sahip ombudsmanlar olduğu gibi kanunla kurulan ombudsmanlar da bulunmaktadır. Bu kapsamda İsveç, Finlandiya, Danimarka, İspanya, Portekiz ve Polonya ombudsmanları anayasal dayanağa sahipken; İngiltere, Hollanda, İtalya, İsrail, Avustralya ve

⁴³¹ “Anayasa’nın 123. maddesi uyarınca, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak 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 dayanarak 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”

“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.” 25/12/2008 Tarihli 2008/185 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı

Yeni Zelanda ombudsmanları yasal dayanağa sahiptir.⁴³² Literatürde, ombudsmanın anayasal dayanağa sahip olarak kurulmasının kurumun faaliyetlerinde bağımsız ve etkin olmasını sağlayacağı dile getirilmiş⁴³³ ve Türkiye için önerilen ombudsman modellerinde anayasa değişikliği ile ombudsmanın kurulması tavsiye edilmiştir.⁴³⁴

12/09/2010 Tarihinde yapılan halk oylamasında %57,88 Evet oyu⁴³⁵ ile kabul edilen ve toplam 24 madde ile 2 geçici maddeden oluşan 07/05/2010 tarihli 5982 sayılı Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun kabulü ile Türkiye’de ombudsman anayasal dayanakla kurulmuştur. Bu şekilde Anayasa Mahkemesinin 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun iptaline ilişkin 2008/185 sayılı kararında dile getirmiş olduğu hususlar da göz önünde bulundurularak Türkiye’de ombudsman uygulamasının “Kamu Denetçiliği Kurumu” adıyla faaliyete geçirilmesi amaçlanmıştır.

5982 Sayılı Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun 8’inci maddesinde öngörülen düzenleme kapsamında Anayasanın 74’üncü maddesinin “*Dilekçe hakkı*” olan kenar başlığı “*Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı*” şeklinde değiştirilmiştir. Anayasanın 74’üncü maddesine “*Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine*

⁴³² TUTAL, Erhan, *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Ankara, Adalet Yay., 2014, s.182

⁴³³ ERHÜRMAN, Tufan, “İdari Denetim ve Ombudsman”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2001, s. 511.

⁴³⁴ ERHÜRMAN, Tufan, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.49, S.1, 2000, s. 161. KILAVUZ, R., YILMAZ, A., İZCİ, F., “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C.4, S.1, 2003, s. 66.

⁴³⁵ Yüksek Seçim Kurulunun 22/09/2010 tarihli 8746 sayılı kararı

başvurma hakkına sahiptir.” fıkrası eklenerek kamu denetçisi ifadesine yer verilmiştir. Aynı fıkradan hemen sonra ise *“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.”* hükmü eklenerek TBMM Başkanlığına bağlı ve idarenin işleyişine ilişkin şikâyetleri incelemekle görevli Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulacağı anayasal düzeyde düzenlenmiştir. Aynı fıkranın devamında Kamu Başdenetçisinin TBMM tarafından seçilmesinde takip edilecek prosedüre ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Anayasanın 74’üncü maddesinde *“Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin esas ve usullerin”* kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Anayasanın 74’üncü maddesi ile Türkiye’de ombudsman kurulması için anayasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi sonrası Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması amacıyla 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 29/06/2012 tarihli 28338 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

2.2. 6328 SAYILI KANUNLA KURULAN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Türkiye’de Ombudsman uygulaması Anayasanın 74’üncü maddesi ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile hayata geçirilmiştir. 6328 Sayılı Kanun’un 4’üncü maddesinin ilk fıkrasında kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla Türkiye Büyük

Millet Meclisine bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin 2’nci fıkrasında ise Kamu Denetçiliği Kurumunun Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşacağı dile getirilmiştir. Maddenin 3’üncü fıkrasında Kurumda bir Başdenetçi ve beş Denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personelin görev yapacağı dile getirilmiştir.

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun uygulanmasına ilişkin hükümler içeren ve 28601 sayılı 28/03/2013 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan “*Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar*” hakkında yönetmelik kapsamında kurum faaliyet göstermektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu 29/03/2013 tarihinden itibaren başvuru almaktadır.⁴³⁶

2.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurumsal Yapısı

Kamu Denetçiliği Kurumu Anayasanın 74’üncü maddesi ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa göre TBMM’ye bağlı ve kamu tüzel kişiliğine sahip olarak kurulmuştur. 6328 Sayılı Kanunun “amaç” başlıklı 1’inci maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasındaki amaç dile getirilmiştir. Buna göre “*kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve*

⁴³⁶ SETA 2013 Yılı Analizi, 2013’te Türkiye, Ankara, Semih Ofset, Aralık 2013, s. 99.

önerilerde bulunmak” amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. 6328 Sayılı Kanunun 4’üncü maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM’ye bağlı olduğu, kamu tüzel kişiliğinin bulunduğu, merkezi Ankara’da bulunan özel bütçeli kurum olduğu düzenlenmiştir.

TBMM’ye bağlı ve başvuru üzerine idareyi denetleyen bağımsız bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Başdenetçilik; Başdenetçi ve beş denetçiden oluşmaktadır.

Genel Sekreterlik bünyesinde Genel Sekreter ve diğer idari personel bulunmaktadır. Genel Sekreterlik; Kamu Denetçiliği Kurumunun *“idari ve mali işleriyle sekreteryaya hizmetlerini”* yerine getirmektedir. Genel Sekreterliğin görevi kanunun 9’uncu maddesinde *“kurumun büro işlerini yürütmek, personelin şahsi dosyalarını tutmak, kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek, personelin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek, kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek, kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak ve Başdenetçilik tarafından verilen diğer görevleri gerçekleştirmek”* şeklinde düzenlenmiştir.

6328 Sayılı Kanunda Başdenetçilik ve Genel Sekreterlik dışında birimler kurulacağı dile getirilmese de, Kurumun faaliyetlerinin ve verilen hizmetlerin etkin ve verimli olarak gerçekleştirilmesi amacıyla Başdenetçiliğe ve Genel Sekreterliğe bağlı olarak çeşitli birimler kurulmuştur. Başdenetçiliğe bağlı olarak basın danışmanlığı,

Başdenetçi danışmanlığı, özel kalem birimi, hukuk müşavirliği ve ilk inceleme, dağıtım ve bilgilendirme bürosu kurulmuştur. Genel Sekreterliğe bağlı olarak yönetim hizmetleri birimi, strateji geliştirme birimi, AB ve dış ilişkiler birimi ve kurumsal iletişim birimi kurulmuştur.⁴³⁷

6328 Sayılı Kanunda Kamu Denetçiliği Kurumunun merkezinin Ankara'da olacağı düzenlenmiş olsa da Kurumun gelen başvuru yoğunluğuna göre gerekli gördüğü yerlerde büro açabileceği dile getirilmiştir. Kanun koyucu bu şekilde Kamu Denetçiliği Kurumunun nüfus yoğunluğunun olduğu yerlerde büro açmasına ve halkla daha rahat iletişim kurmasına imkân tanımıştır. Ülkemizin yüzölçümünün geniş ve nüfusunun fazla olmasının yanında merkezi idarenin yaygın olarak teşkilatlandığı düşünüldüğünde yalnızca Ankara'da ofisi bulunan bir Kamu Denetçiliği Kurumunun halk tarafından hem tanınırlığı hem de ulaşılabilirliği düşük kalacaktır.⁴³⁸ Bu kapsamda Kurumun faaliyete başlamasının 2'nci yılı olan 2014'te İstanbul'da büro açılmıştır.⁴³⁹ Kamu Denetçiliği Kurumunun 2020 yılı itibariyle 273 personeli bulunmaktadır. 2020 Yılında Kamu Denetçiliği Kurumuna 35,5 milyon TL bütçe tahsis edilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumuna 2021 yılı için 39,7 milyon TL bütçe tahsis edilmiştir.⁴⁴⁰

⁴³⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017 Yıllık Raporu, s. 49.

⁴³⁸ TUTAL, Dünya ve Türkiye'de Ombudsmanlık, s. 221.

⁴³⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014 Yıllık Raporu, s. 38.

⁴⁴⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2020 Yıllık Raporu, s. 560-565.

2.2.1.1. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin Göreve Getirilmesi ve Statüsü

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumunun bir Başdenetçi ve beş Denetçi ile faaliyette bulunacağını dile getirmektedir. Başdenetçi ve denetçilerin seçilme yeterlilikleri, seçilme işlemi, görev ve yetkileri ile statüleri farklılık arz etmektedir.

2.2.1.1.1. Başdenetçi ve Denetçi Seçilme Kriterleri

6328 Sayılı Kanunda Kamu Denetçiliği Kurumu içerisinde görev alacak bir Başdenetçi ve beş Denetçinin seçiminde adayların sağlaması gereken kriterler kanunun 10'uncu maddesinde düzenlemiştir. Kanun koyucu Başdenetçi ve denetçi seçilebilmek için vatandaş olma şartını dile getirdikten sonra seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçilik için 50, denetçilik için 40 yaşın doldurulmuş olması şartını aramaktadır. Bu şekilde kanun koyucu Başdenetçi ve denetçi seçilecek kişilere ilişkin asgari yaş şartı getirerek kariyer olarak doyum noktasına ulaşmış ve tecrübeli kişilerin seçilmesini amaçlamaktadır.⁴⁴¹

Başdenetçi için 50, denetçiler için ise 40 yaşın doldurulmuş olması şartı 6328 sayılı kanunun 5'inci maddesinde düzenlenmiştir.⁴⁴² Kanun koyucunun seçilecek kişilerde aradığı yaş şartı diğer görevlerle kıyaslandığında kabul edilecek nitelikte değildir. Anayasada

⁴⁴¹ ODYAKMAZ, Zehra, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl:4, Sayı:12, 2013, s. 78.

⁴⁴² 2012 Yılında TBMM Genel Kurulunda seçilen ilk Başdenetçi Mehmet Nihat ÖMEROĞLU 65 yaşında, 2016 yılında seçilen Başdenetçi Şeref MALKOÇ ise 56 yaşında seçilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı için 40⁴⁴³, milletvekilliği için ise 18⁴⁴⁴ yaşın doldurulmuş olması şartı aranmaktadır. Bu yönüyle Başdenetçi seçilebilmek için aranan yaş şartının Cumhurbaşkanlığı için aranan yaş şartından daha ağır olması eleştirilmiştir.⁴⁴⁵ 6328 Sayılı Kanunun gerekçesinde Başdenetçi ve denetçiler için aranan yaş şartının dünyadaki diğer uygulamalar göz önünde bulundurularak düzenlendiği ifade edilmiştir. Dünya uygulamalarında ombudsman seçilecek kişilerde aranan yaş şartının amacı; ombudsmanın tecrübeli ve kariyer kaygısı taşımayan, kariyer açısından belli bir doygunluğa ulaşmış kişiler arasından seçilmesini sağlamaktır.⁴⁴⁶

6328 Sayılı Kanunda tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden ya da bunlara denkliği kabul edilen yurt içi ve yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olma şartı aranmaktadır. Kanun koyucu alınan eğitim noktasında ise tercih edilebilecek nitelikler sıralayarak seçimi gerçekleştiren kuruma takdir hakkı vermiştir. Bu kapsamda Başdenetçi ya da denetçi olarak seçilebilmek için öncelikli olarak 4 yıllık fakülte mezunu olmak gerekmektedir. Kanunda hukuk, siyasal bilimler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden mezun olanların tercihi yönünde seçimi yapacak organa öneride bulunmaktadır.

⁴⁴³ 1982 Anayasasının 101'inci maddesi,

⁴⁴⁴ 1982 Anayasasının 76'ncı maddesi,

⁴⁴⁵ TUTAL, Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık, s. 188.

⁴⁴⁶ ODYAKMAZ, Zehra, BOSTANCI, Yalçın, GÜZEL, Oğuzhan, "6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi", *TBB Dergisi*, Sayı:103, 2012, s. 21.

6328 Sayılı Kanunda Başdenetçi ve denetçi seçilecek kişilerde en az 10 yıl çalışmış olmak şartı aranmaktadır. Bu kapsamda 10 yıllık çalışma süresinin kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde geçirilmiş olması şartı aranmaktadır. Bu şekilde hem Başdenetçinin hem de denetçilerin kamu ve özel sektörde tecrübe sahibi kişiler arasından seçilmesi amaçlanmıştır.

6328 Sayılı Kanunda Başdenetçi ve denetçilerde olmaması gereken şartlar da dile getirilmiştir. Bu kapsamda Başdenetçi ve denetçi seçilebilmek için kamu haklarından yasaklı olmamak ve başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak gerekmektedir. Başdenetçi ve denetçi seçilebilmek için belirli suçlardan hüküm giymemiş olmak şartı da aranmaktadır.⁴⁴⁷ Bu suçlardan hüküm giyenler hakkında 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 53'üncü maddesinde belirtilen sürelerin geçmiş olması, affa uğramış olması ya da hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa dahi bu kişiler Başdenetçi ve denetçi seçilememektedirler.

⁴⁴⁷ Başdenetçi ve denetçi seçilmeye engel suçlar 6328 Sayılı kanunun 10'uncu maddesinin (f) bendinde sayılmıştır. Buna göre bu suçlar: “*Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık*” suçlarıdır.

2.2.1.1.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Adaylığı ve Seçilmesi

Başdenetçi ve denetçilerin adaylık prosedürü ve seçilmesi usulü 6328 Sayılı Kanununun 11'inci maddesinde düzenlenmiştir. Başdenetçinin seçilmesi TBMM Genel Kurulu tarafından gerçekleştirilirken denetçilerin seçimi ise TBMM Meclis Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından gerçekleştirilmektedir.

Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitiminden 90 gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren 15 gün içinde bu durum Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından TBMM Başkanlığına bildirilmektedir. TBMM Başkanlığı tarafından ilan edilen başvuru süresi içinde Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyen kişiler TBMM Başkanlığına başvuruda bulunurlar.

TBMM Meclis Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından Başdenetçilik için başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday başvuru süresinin bitmesi sonrası belirlenerek TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere TBMM Başkanlığına bildirilmektedir. Genel Kurul ise bildirim tarihinden itibaren 15 gün içerisinde Başdenetçi seçimlerine başlamaktadır.

Başdenetçinin seçim usulü Anayasanın 74'üncü maddesinde düzenlenmiştir. 6328 Sayılı Kanununun 11'inci maddesinin 5'inci fıkrasında Anayasada düzenlenen hükümlerin tekrarı ile Başdenetçinin

seçilme prosedürü düzenlenmiştir. Buna göre Karma Komisyon tarafından aday adayları içerisinde seçilen kişilerin adaylığı kabul edilmektedir. Adaylığı kabul edilen kişiler arasından TBMM Genel Kurulunda Başdenetçinin seçilmesine yönelik oylama gerçekleştirilmektedir. Gerçekleştirilen oylamada Anayasanın 74'üncü maddesi gereği gizli oy kullanılmaktadır.

Başdenetçinin seçiminde TBMM Başkanının seçimi için öngörülen oy çoğunlukları aranmaktadır. Bu kapsamda Başdenetçi seçilebilmek için TBMM Genel Kurulunda gerçekleştirilen ilk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu oyunun alınması gerekmektedir. İlk iki oylamada herhangi bir adayın üçte iki çoğunluğun oyunu alamaması hâlinde üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunun alınması gerekmektedir. Üçüncü oylamada herhangi bir aday salt çoğunluğun oyunu alamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılmaktadır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olmaktadır.

Başdenetçilerin seçimi TBMM Genel Kurulu tarafından gerçekleştirilirken denetçilerin seçimi ise Karma Komisyon tarafından gerçekleştirilmektedir. 6328 Sayılı Kanunun 11'inci maddesinde göre Karma Komisyon tarafından oluşturulan alt komisyon başvuruda bulunan aday adayları arasından seçilecek denetçi sayısının 3 katı kadar adayı belirleyerek komisyona sunmaktadır. Komisyon tarafından 15 gün içerisinde seçim gerçekleştirilmektedir.

Kanun koyucu Başdenetçinin seçiminde olduğu gibi denetçilerin seçiminde de ilk iki oylamada komisyon üye tamsayısının üçte iki

çoğunluğunun oyunu alma şartını düzenlemiştir. Bu kapsamda Karma Komisyonunda gerçekleştirilen denetçilerin seçimi birden fazla denetçi seçilecekse birleşik oy pusulası ile gerçekleştirilmektedir. İlk iki oylamada Komisyon üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun oyunu alan adaylar denetçi olarak seçilmektedir. İlk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu alan adaylar seçilmiş olmaktadır. Üçüncü oylamada da çoğunluk sağlanamazsa, en çok oy alan adaylardan, seçilecek denetçi sayısının iki katı kadar aday ile dördüncü oylama gerçekleştirilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısını sağlamak şartıyla en fazla oy alan adaylar seçilmiş olmaktadır.

Anayasanın 74'üncü maddesi incelendiğinde, Başdenetçinin TBMM Genel Kurulunda seçimi sürecinde öncelikli olarak nitelikli çoğunluğun oyunu alan kişinin seçilmesinin istendiği görülmektedir. Bu yönüyle nitelikli çoğunluk zorunlu tutulmasa da Başdenetçinin öncelikli olarak nitelikli çoğunlukla seçilmesinin istendiği açıktır. Ancak anayasa nitelikli çoğunluğun sağlanmadığı durumda öncelikle üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alma şartı getirmiştir. Bu durumun da gerçekleşmemesi hâlinde karar yeter sayısını sağlamak şartıyla en çok oyu alan adayın seçilmesini ön görmüştür. Başdenetçinin seçilmesinde özel, nitelikli çoğunluğun sağlanmaması hâlinde Başdenetçinin basit çoğunlukla seçilebilmesi eleştirilmiştir.⁴⁴⁸ Bu durumun mecliste en çok milletvekili bulduran siyasi partinin Başdenetçiyi tek başına belirlemesine sebep olacağı ve Başdenetçinin

⁴⁴⁸ ÖZBUDUN, "Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz", s. 64.

tarafsızlığına gölge düşüreceği dile getirilmiştir⁴⁴⁹ Başdenetçi seçiminin “gizli” oy ile gerçekleştirilmesi, Başdenetçi seçiminde Milletvekillerinin parti disiplininden uzaklaşarak serbest bir şekilde oy kullanmasını sağlama amacına yöneliktir.

Başdenetçi ve denetçiler 6328 Sayılı Kanunun 13’üncü maddesi gereği andiçerek göreve başlamaktadırlar. Buna göre Başdenetçi TBMM Genel Kurulunda, denetçiler ise Karma Komisyonda “*Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine andiçerim*” diyerek andiçmektedirler. Başdenetçi ve denetçilerin andiçmesi ile TBMM desteğine sahip olmasının sağlandığı ve seçildikleri göreve manevi değer yüklediği söylenebilir.

Başdenetçi ve Denetçilerin görev süresi 6328 Sayılı Kanunun 14’üncü maddesinde dört yıl olarak düzenlenmiştir. İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir sebeple Başdenetçi ya da Denetçinin görev süresi dolmadan görevinden ayrılması hâlinde yerine yeni seçilen Başdenetçinin ve denetçilerin görev süresi de dört yıl olarak düzenlenmiştir. Bu kapsamda Türkiye’de genel seçimlerin de 21/01/2017 tarihli 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Yapılmasına Dair Kanunun 16/04/2017 tarihinde Halkoyuna sunulması kabul edilmesi sonrası genel seçimlerin beş yılda bir olarak düzenleneceği göz önünde bulundurulduğunda, Başdenetçi ve denetçiler parlamentonun

⁴⁴⁹ KARAKUL, Selman, “Siyasal Kutuplaşmanın Kamu Denetçiliği Kurumu Üzerinde Olası Etkileri”, Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, İstanbul, Doğu Üniversitesi Yayınları, 2011, s. 161.

görev süresinden daha kısa süre için seçilmektedirler. Bu durum ombudsman uygulamaları içerisinde nadiren görülmektedir. Ombudsman uygulamalarında seçilmiş olan ombudsmanın en azından 1 genel seçim dönemi için görevde kalması beklenmektedir. Türkiye’de ise seçilen Başdenetçi ve denetçiler genel seçim dönemi olan beş yıldan daha kısa süre için seçilmektedir.

6328 Sayılı Kanununun 14’üncü maddesinde en fazla “iki dönem” Başdenetçi ve denetçi olarak seçilebileceği düzenlenmiştir. Bu şekilde Başdenetçi ve denetçi seçilebilme yönünden kanunda iki dönem sınırı düzenlenmiştir. Yeniden seçilebilme hususu diğer ülkelerde çeşitli şekillerde düzenlenmiştir. Ombudsmanın yeniden seçilmesini yasaklayan ve bu şekilde bir dönemden fazla görev almasını engelleyen ülkeler olduğu gibi Kamu Denetçiliği Kurumu kanunundaki düzenlemeye benzer olarak belli dönem sayısı ile sınırlandırılan ülkeler de bulunmaktadır.⁴⁵⁰ Literatürde ombudsmanın birden fazla dönem seçilebilmesinin pozitif etkileri olduğu gibi negatif etkilerinin olduğu da dile getirilmiştir.⁴⁵¹ Türkiye için ombudsman modellerinin önerildiği çalışmalarda görev süresi olarak 6-7 yıl gibi genel seçim döneminin üzerinde süreler önerilmiştir.⁴⁵² Seçilen Başdenetçi ve denetçilerin, Cumhurbaşkanı için öngörülen şartın aynısı olarak en fazla 2 dönem seçilebilmesi kanunda düzenlenmiştir.

⁴⁵⁰ STADLMAYER, “The Legal Structures of Ombudsman...”, s. 15.

⁴⁵¹ KILAVUZ, YILMAZ vd., “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık...”, s. 79.

⁴⁵² ERHÜRMAN, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, s. 168. AVŞAR, Ombudsman (Kamu Hakemi)..., s. 129. TEMİZEL, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunması, s. 79.

6328 Sayılı Kanunda Başdenetçi ve denetçilerin istifa, ölüm veya görevden alınma sebebiyle görevden ayrılmaları hâlinde yeni Başdenetçi ve denetçiler seçilene kadar ilgili görevde kimin vekâleten bulunacağı düzenlenmemiştir. Başdenetçinin ölümü ya da istifası hâlinde yeni Başdenetçi seçilene kadar Başdenetçilik görevini yerine getirecek kişinin belirlenmesine yönelik gerek kanunda gerek yönetmelikte hüküm bulunmamaktadır. Bu durum ise olası istifa ya da ölüm hâlinde Kurumun faaliyetlerinin aksamasına sebep olabilecektir. Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olan 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 6. maddesinde “Başdenetçivekili” pozisyonuna yer verilerek mevcut denetçiler içerisinde 1 kişinin Başdenetçi tarafından “Başdenetçivekili” olarak seçileceği ve bu kişinin Başdenetçinin yokluğunda ona vekâlet edeceği düzenlenmiştir. 6328 Sayılı Kanunda, 5548 sayılı kanunda düzenlenmiş olan hükmün bulunmaması büyük bir eksikliktir. Bu yönüyle mevzuatta düzenlenmemiş olan bu duruma yönelik tedbirlerin mümkün olan ilk yasal değişiklik ile 6328 sayılı kanuna eklenmesi gerekmektedir.

2.2.1.1.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Başdenetçinin ve denetçilerin bağımsızlığına ilişkin hükümlere 6328 Sayılı Kanunda yer verilmiştir. Buna göre Başdenetçi ve denetçilere görevini yerine getirirken hiçbir organ, merci, makam veya kişi emir ve talimat verememekte, genelge gönderememekte, tavsiye ve telkinde bulunamamaktadır (6328 sayılı K. m.12).

6328 Sayılı Kanununun 31'inci maddesinde Başdenetçi ve denetçiler hakkında soruşturma ve kovuşturma yapılması usulü düzenlenmiştir. Buna göre, Başdenetçi ve denetçiler hakkında görevleri sebebiyle bir suç işlediklerinin öne sürülmesi hâlinde TBMM Başkanının izni ile haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmektedir. TBMM Başkanının ceza soruşturması ve kovuşturması yapılması talebine ilişkin izin verme ya da vermeme işlemine karşı Danıştay'ın ilgili dairesi itiraz mercii olarak düzenlenmiştir. Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yürütülmektedir. İlgili dava ise Yargıtay'ın ilgili ceza dairesinde görülmektedir. Temyiz mercii ise Yargıtay Ceza Genel Kurulu olarak düzenlenmiştir. Bu kapsamda Başdenetçi ve denetçilerin yargılanmasında kamu personelinin yargılanmasında takip edilen standart prosedürün dışına çıkmıştır.

6328 Sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde Başdenetçi ve denetçi seçilebilmek için aranan şartlar içerisinde *“başvuru sırasında herhangi bir partiye üye olmamak”* ifadesiyle adaylık başvurusunda bulunan kişilerin siyasi partilerle ilişkisinin kesilmesi öngörülmüştür. Söz konu hüküm Başdenetçi ve denetçi adaylarının siyasi partilerle ilişkisinin olmasını engelleyerek, bağımsızlık ve tarafsızlığın sağlanması noktasında yetersizdir. Zira adaylık öncesi kişilerin siyasi parti üyeliğini sonlandırması mümkündür. Bu durumda adayların siyasi geçmişe sahip olması bağımsızlık ve tarafsızlık noktasında kendilerine şüphe ile yaklaşılmasına sebep olacaktır. Bu yönüyle *“başvuru sırasında herhangi bir partiye üye olmamak”* hükmü

adayların siyasi kimliğe sahip olmamalarını sağlamaktan uzak, şekli bir düzenleme niteliğindedir.

6328 Sayılı Kanun'un "yasaklar" başlıklı 30'uncu maddesinde Başdenetçi, denetçiler ve Kamu Denetçiliği Kurumunun diğer personelinin görevlerini yerine getirirken uymak zorunda oldukları yasaklar dile getirilmiştir. Buna göre bu kişiler siyasi partilere üye olamamakta, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını ya da zararını hedef alan faaliyette bulunmamaktadırlar. Bu kişilerin görevlerini yerine getirirken öğrenmiş oldukları mesleki ve ticari sırlar ile kişisel bilgileri gizleme ve kullanmama yükümlülükleri bulunmaktadır.

6328 Sayılı Kanun'da Başdenetçi ve denetçilerin görevden ayrılması sonrası daha önce çalıştıkları kuruma dönmesine imkân tanınmaktadır. Buna göre Başdenetçi ve denetçilerin görevden ayrılmaları sonrası memuriyete giriş şartlarını kaybetmemeleri şartıyla görevden ayrıldıktan sonra 30 gün içinde eski kurumlarına başvurmaları hâlinde, atamaya yetkili makamlar tarafından 30 gün içinde mükteseplerine uygun kadroya atanacakları hüküm altına alınmıştır (6328 sayılı K. m.14). Yüksek Mahkeme üyeliği görevini yerine getirirken seçilen Başdenetçi ve denetçilerin görevden ayrılmaları sonrası Yüksek Mahkeme üyeliğine dönecekleri hüküm altına alınmıştır. Kanun koyucu görevden ayrılan Başdenetçi ve denetçilerin eski görevlerine dönebilmelerini sağlayacak tedbirleri olarak Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini yerine getirirken gelecek ya da kariyer kaygısı taşımadan bağımsız hareket etmesini güvence altına

almaya çalışmıştır. Kanunda aynı şekilde hâkim sınıfından ya da üniversitelerden gelen Başdenetçi ve denetçilerin Kurumda çalıştıkları sürenin hâkimlik ve üniversite kadrosundaki kıdeme ekleneceği dile getirilmiştir. Kanunda Başdenetçi ve denetçilik görevinden ayrılan kişilerin müktesepelerine uygun kadroya atamalarına kadar geçen süre içerisinde almakta oldukları aylık ücret ve sosyal hak ve yardımların Kurum tarafından ödeneceği hüküm altına alınmıştır (6328 sayılı K. m.14).

Anayasanın 74'üncü maddesi ve 6328 Sayılı Kanunun 4'üncü maddesinde geçen “*TBMM Başkanlığına bağlı*” ifadesi ile TBMM ve Kamu Denetçiliği Kurumu arasındaki gerek kuruluş aşamasında gerekse de faaliyet sürecinde var olan bağ ifade edilmiştir. Bu durum Kamu Denetçiliği Kurumunun incelemede bulunurken TBMM'den gelen emir ya da talimatlara göre hareket etmesini ifade etmemektedir. Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumu faaliyetleri noktasında TBMM karşısında da bağımsız hareket etmektedir. Anayasa ve kanunda geçen bağı olma hükmü ile Başdenetçi ve denetçi seçiminde meclisin etkili olması, özel ve yıllık raporların görüşülmesinin, tartışılmasının ve raporların gereği düzenlemelerin TBMM tarafından gerçekleştirilmesi ifade edilerek, TBMM ve Kamu Denetçiliği Kurumu arasında var olan ilişkiye vurguda bulunmaktadır. 6328 Sayılı Kanunun 4'üncü maddesinin gerekçesinde⁴⁵³ “*tarafsızlığı, bağımsızlığı, emir ve talimat almaması, her türlü bilgi ve belgeyi isteme yetkisinin bulunması gibi*

⁴⁵³ 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Gerekçesi için bakınız: <http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamaları/Kanunlasan/2012Yili/Kanmetni/6328ss.pdf>

yerine getireceği görevler ve bu görevler dolayısıyla tanınan yetkiler dikkate alınarak Kurumun; kamu tüzel kişiliğine sahip, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı ve özel bütçeli” olmasının kabul edildiği ve kanun düzenlemesinin bu doğrultuda gerçekleştirildiği dile getirilmektedir. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumunun “TBMM’ye bağlı” olduğunun anayasa ve kanunda ifade edilmesiyle Kurumun sahip olduğu görevleri yerine getirirken ve inceleme araştırma yetkilerini kullanırken güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.

6328 Sayılı Kanununun 16’ncı maddesinde Başdenetçi ve denetçilerin “mali ve sosyal hakları” düzenlenmiştir. Bu kapsamda Başdenetçiye en yüksek devlet memuru; denetçilere ise bakanlık genel müdürleri için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali haklar tutarında aylık ücret ödenmektedir. Buna göre; Başdenetçi için en yüksek devlet memuru olan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, denetçiler için ise bakanlık genel müdürleri için belirlenen mali haklar tutarında aylık ücret ödenmektedir. Kanımızca bu düzenleme diğer ülkelerdeki ombudsman uygulamaları ile kıyaslandığında ombudsmanın bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlama açısından yetersizdir. Diğer ülke uygulamalarında ombudsman için öngörülen mali haklar yüksek mahkeme üyeleri, parlamenterler ya da bakanlar için öngörülen mali haklarla eşit ya da üstün olarak düzenlenmektedir.⁴⁵⁴ Başdenetçinin ve denetçilerin Yüksek Mahkeme üyelerinin sahip olduğu mali ve sosyal haklara sahip olması daha yerinde olacaktır.

⁴⁵⁴ STADLMAYER, “The Legal Structures of Ombudsman...”, s. 16.

2.2.1.1.4. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevden Alınması

6328 Sayılı Kanunda Başdenetçi ve denetçilerin seçilmesinde farklı düzenlemeler getirildiği gibi görevden alınma hususunda da Başdenetçi ve denetçiler için farklı düzenlemeler öngörülmüştür. Buna göre Başdenetçi veya denetçilerin seçilme yeterlilik şartlarını taşımadığının sonradan anlaşılması ya da bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde bu durum Karma Komisyon tarafından tespit edilmektedir. Komisyonun gerçekleştirmiş olduğu tespiti takiben Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından, denetçilerin görevinin sona ermesine ilişkin ise Karma Komisyon tarafından karar verilmektedir. Başdenetçi ve denetçilerin seçilmelerine engel teşkil eden bir suçtan dolayı kesin hüküm giymesi hâlinde ilgili mahkeme kararının Başdenetçi için Genel Kurulun, denetçiler için Karma Komisyonun bilgisine sunulmasıyla görevleri sona ermektedir (6328 sayılı K. m.15).

Gerek Anayasanın 74'üncü maddesinde gerekse de 6328 sayılı kanunun "kuruluş" başlıklı 4'üncü maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM'ye bağlı olduğu dile getirilmiştir. Ancak TBMM'ye Başdenetçi ve denetçilerin kendilerine duyulan güveni ve tarafsızlıklarını kaybetmeleri sebebiyle görevden alma yetkisi verilmemiştir. 6328 Sayılı Kanunda TBMM'ye, Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini yerine getirirken tarafsızlıklarını kaybetmeleri, görevlerini gereği gibi yerine getirmemeleri ya da taraflı olarak faaliyet göstermeleri durumunda görevden alma yetkisi verilmemiştir. Aynı şekilde Başdenetçi ya da denetçilerin görevini yerine

getiremeyecek şekilde sürekli ya da kısa süreli sağlık sorunları yaşamaları hâlinde yine görev süresinin sona erdirilmesine ilişkin hükümlere yer verilmemiştir. Seçilmiş ülke uygulamaları incelendiğinde ombudsman seçimi işlemini gerçekleştiren organın aynı şekilde ombudsmanın görevini yerine getirmesinde özensiz davranması, tarafsızlığını yitirmesi gibi sebeplerle görevden almaya da yetkili olduğu görülmektedir. Bu yönden TBMM’ye Başdenetçi ve denetçilerin görevden alınmasına ilişkin yetki verilmemesi her ne kadar Başdenetçi ve denetçilerin TBMM karşısında bağımsız hareket etmesini sağlasa da TBMM’nin Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini özenle yerine getirmeye yönelik yaptırım yetkisine sahip olmamasına sebep olmaktadır.

2.2.1.2. Başdenetçinin ve Denetçilerin Görevleri ve Yetkileri

6328 Sayılı Kanunda “Başdenetçi” ve “denetçi” şeklinde iki farklı statü düzenlenmiştir. Başdenetçinin görevleri kanunun 7’nci maddesinin ilk fıkrasında dile getirilmiştir. Buna göre Başdenetçinin görevleri *“Kuruma gelen başvuruları incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak, yıllık ve özel raporu hazırlamak, raporların kamuoyuna duyurulmasını sağlamak, birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevli olmak üzere denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek, genel sekreter ile diğer personeli atamak ve kanunda verilen diğer görevleri yerine getirmek”* şeklinde düzenlenmiştir. Madde incelendiğinde Başdenetçiye Ombudsman işlevlerinin tamamını yerine getirecek nitelikte görevler yüklendiği görülmektedir. 6328 Sayılı Kanunun *“çalışma ilkeleri”* başlıklı 8’inci

maddesinde Başdenetçinin denetçiler arasındaki iş birliğini sağlamak ve uyumlu çalışmalarını gözetmekle görevli olduğu dile getirilmiştir. 6328 Sayılı Kanunun uygulama yönetmeliğinin 40'ıncı maddesinde Başdenetçinin Kurumu yönetmek ve temsil etmekle görevli olduğu dile getirilmiştir. Bu kapsamda Başdenetçinin İsveç ombudsman uygulamasında Başombudsmanın sahip olduğu görev ve yetkilere sahip olduğu görülmektedir.

Denetçilerin görevleri ise 6328 Sayılı Kanunun 7'nci maddesinin 2'nci fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre denetçilerin görevleri *“Başdenetçiye verilen görevlerin yerine getirilmesinde yardımcı olmak ve Başdenetçi tarafından verilen görevleri yerine getirmek”* şeklinde düzenlenmiştir. 6328 Sayılı kanunun uygulama yönetmeliğinin 41'inci maddesinde denetçilerin görevleri kanunla aynı doğrultuda düzenlenmiştir. Denetçilerin kanunda ve yönetmelikte sayılan görevleri incelendiğinde Başdenetiden bağımsız operasyonel yetkilere sahip olmadığı görülmektedir. Bu yönüyle denetçiler aslında *“başdenetçi yardımcısı”* gibi hareket etmektedir.

6328 Sayılı Kanunun uygulama yönetmeliğinde Başdenetçi tarafından denetçiler arası iş bölümünde esas alınacak ilkeler belirlenmiştir.⁴⁵⁵ Denetçilerin sorumlu oldukları konu veya alanlar, Başdenetçi

⁴⁵⁵ Yönetmeliğin 44. maddesinde belirlenen alanlar şöyledir: a) İnsan hakları b) Kadın ve çocuk hakları c) Engelli hakları ç) Ailenin korunması d) Sosyal hizmetler e) Eğitim-öğretim, gençlik ve spor f) Bilim, sanat, kültür ve turizm g) Adalet, milli savunma ve güvenlik ğ) Sağlık h) Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları ı) Kamu personel rejimi i) Mülkiyet hakkı j) Ekonomi, maliye ve vergi k) Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret l) Çalışma ve sosyal güvenlik m) Orman, su, çevre ve şehircilik n) Ulaştırma, basın ve iletişim o) Gıda, tarım ve hayvancılık ö) Mahallî idarelerce yürütülen hizmetler p) Diğer konu ve alanlar.

tarafından yönetmeliğin 45'inci maddesinde belirtilen ilkeler kapsamında yönerge ile belirlenmektedir. Buna göre Kuruma yapılan başvurular denetçiler arasında daha önceden belirlenmiş olan iş bölümüne göre havale edilmektedir. Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğini ve denetçilerin uyumlu çalışmasını sağlamakla görevlendirilmiştir. Yönetmeliğin 46'ncı maddesine göre denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirilmiş oldukları konu veya alanda kendisine havale edilen başvuru üzerinde tek başına çalışır ve kararını Başdenetçiye sunar. Başdenetçi, gerekli incelemelerin yapıldığı, incelenmesi ve araştırılması gereken başka bir hususun olmadığına kanaat getirmesi hâlinde şikâyet başvurusunu sonuçlandırdıktan sonra kararı şikâyetçiye ve ilgili mercie bildirmektedir.

6328 Sayılı Kanunla kurulan Kamu Denetçiliği Kurumuna resen inceleme başlatma yetkisi verilmemiştir. Bu yönüyle Başdenetçi ve denetçiler Kuruma herhangi bir başvuru olmaksızın resen inceleme başlatma yetkisine sahip değildir. Bu durum literatürde eleştirilmiştir. Zira; Kurumun resen inceleme yetkisinin bulunmaması kurumun gücünü azaltmaktadır.⁴⁵⁶ Bu kapsamda kanunda Kuruma kısmen dahi olsa resen inceleme yetkisinin verilmesi yerinde olacaktır. Çünkü çocuk, kadın, yaşlı, engelli gibi dezavantajlı grupların Kuruma başvurma imkânından yoksun olması ihtimaline binaen, bu grubun haklarının söz konusu olduğu ya da kamuoyunun dikkatini çeken konularda Kurumun harekete geçmesi hak ve özgürlükleri koruma misyonunu gerçekleştirmesini sağlayacaktır. Aynı zamanda

⁴⁵⁶ AKINCI, Müslüm, “Kamu Denetçiliği (Ombudsman Kurumu)”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt:10, Sayı:120, Yıl:2012, s. 48.

Türkiye’de sosyal ve siyasal yapı ile ekonomik düzeyden kaynaklı olarak şikâyet yollarının kullanılmadığı ya da kullanımında tereddütler yaşandığı bilinen bir olgudur.⁴⁵⁷ Ülkemizde “hak arama kültürünün” tam olarak gelişmemiş olması Kamu Denetçiliği Kurumunun resen hareket etme yetkisine sahip olmasını gerektirmektedir.⁴⁵⁸ Bu kapsamda Türkiye’de faaliyet gösterecek ombudsman kurumunun resen hareket etme yetkisine sahip olması gerektiği çeşitli çalışmalarda da ifade edilmiştir.⁴⁵⁹

2.2.1.3. Başdenetçi ile Denetçiler Arasındaki İlişki

Başdenetçi ve denetçilerin görevlerinin hem kanunda hem yönetmelik içerisinde düzenlenen hâli incelendiğinde Başdenetçinin Kamu Denetçiliği Kurumunun yönetimi ve temsili ile görevli olduğu görülmektedir. Denetçiler ise Başdenetçiye yüklenen görevlerin yerine getirilmesinde kendisine yardımcı olmak ve Başdenetçinin vermiş olduğu diğer görevleri yerine getirmekle görevlendirilmiştir. Mevzuat düzenlemesine göre denetçiler Başdenetçiden bağımsız ve özerk olarak faaliyet yürütememektedir. Bu yönüyle Kamu Denetçiliği Kurumu içerisinde Başdenetçi ve Denetçi statüsü eşit seviyede tutulmamıştır. Hâlbuki İsveç uygulamasında dört Ombudsman içerisinde birisi Başombudsman olarak seçilmekte ve Başombudsman sadece kurumun yönetimi ve ombudsmanlar arası

⁴⁵⁷ TUTAL, Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık, s. 203.

⁴⁵⁸ BAHADIR, Oktay, “Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Nisan 2010, Sayı:1, s. 379.

⁴⁵⁹ ERHÜRMAN, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, s. 175.

koordinasyonun sağlanmasıyla görevli olmaktadır.⁴⁶⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu içerisinde bulunan beş denetçinin, Başdenetçiye yardımcı olması ve Başdenetçinin vermiş olduğu görevleri yerine getirmesi sebebiyle İsveç uygulamasında olduğu gibi eşitler arası görev dağılımının benimsendiğini söylemek mümkün değildir. Denetçiler bir ombudsmanda bulunması gereken operasyonel bağımsızlığa sahip değildir. Aksine kanunda denetçilerin faaliyetlerinde Başdenetçiye bağlı olduğu ve Başdenetçinin direktifleri ile hareket edeceği dile getirilmiştir (6328 sayılı K. m.7). Bu sebeple denetçileri “ombudsman” olarak nitelendirmek mümkün değildir.

Denetçiler ve Başdenetçi arasındaki ilişki incelendiğinde “denetçi” unvanı yerine “Başdenetçi yardımcısı” unvanının kullanılmasının daha doğru olacağını söylemek gerekmektedir. Çünkü “denetçi” ve “başdenetçi” unvanları eşitler arasından bir kişinin koordinasyonu sağlamakla yetkili olduğu İsveç ombudsman uygulamasını anımsatmaktadır. Ancak 6328 Sayılı Kanunda denetçiler “Başdenetçiye yardımcı olmak ve Başdenetçinin vermiş olduğu görevleri yerine getirmekle” görevlendirilmiştir.

Aynı şekilde 6328 Sayılı Kanunda Başdenetçi seçiminin TBMM Genel Kurulunda gerçekleştirileceği dile getirilirken denetçi seçimlerinin Karma Komisyonda gerçekleştirilmesi ve Genel Kurul gündemine alınmaması ile kanun koyucunun denetçilere yardımcı rol görevi biçtiği anlaşılmaktadır. Başdenetçinin kurumun yöneticisi ve temsilcisi olması, denetçilere kıyasla Genel Kurul tarafından seçilmiş

⁴⁶⁰ DEMİR, Ombudsman Aranıyor, s.130

olması sahip olduğu yetki ve güç açısından denetçilerden üstün olmasını sağlamıştır. Bu yönüyle İsveç Uygulaması ile kıyaslandığında İsveç'te eşit statüde bulunan dört kişi içerisinde bir kişi Başombudsman olarak seçilmekte iken Türkiye'de Başdenetçi ve denetçiler eşit düzeyde düzenlenmemiştir. Bu sebeple Başdenetçinin ombudsman olarak nitelendirilmesi mümkünken denetçilerin ombudsman olarak nitelendirilmesi ise ombudsmanın faaliyetlerini yerine getirirken bağımsız olması ilkesine uymaması sebebiyle mümkün değildir.

Başdenetçinin seçilme usulü anayasanın 74'üncü maddesinde düzenlenmekte iken aynı maddede denetçilerin seçilmesi ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Denetçilerin seçim prosedürü 6328 Sayılı Kanunun 11'inci maddesinde düzenlenmiştir. İlgili madde hükmüne göre denetçiler Karma komisyon üyelerinden oluşan alt komisyonun belirlediği adaylar içerisinde Karma Komisyon tarafından seçilmektedir. Başdenetçi ise Karma Komisyonun belirlemiş olduğu adaylar arasından Genel Kurul tarafından seçilmektedir. Bu yönüyle Başdenetçi, denetçilere kıyasla daha fazla milletvekilinin oyunu almaktadır.

2.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanı

2.2.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanına Giren Konular

Kamu Denetçiliği Kurumunun görevi 6328 Sayılı Kanunun 5'inci maddesinde "idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına

dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak” şeklinde düzenlenmiştir. Kurumun görevinin belirtildiği 5’inci maddede geçen “idare” kavramının karşılığı ise kanunun 2’nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre “idare” kavramı ile “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahallî idareler, mahallî idarelerin bağlı idareleri, mahallî idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri” ifade edilmektedir. Bu kapsamda 6328 Sayılı Kanunda dile getirilen ve Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanına giren kurumları ifade eden “idare” kavramı kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini de kapsayacak şekilde geniş tanımlanmıştır.⁴⁶¹

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda idarenin eylem ve işlemlerinin yanında tutum ve davranışlarının da Kurumun görev alanına girdiği düzenlenmiştir. Kamu gücünü elinde bulunduran idarenin eylem ve işlemlerinin yanında tutum ve davranışları da idarenin işleyişi ile ilgilidir. İdarenin eylem ve işlemlerine karşı idari yargıya başvurulabilmektedir. Ancak idarenin tutum ve davranışlarına karşı

⁴⁶¹ ATAY, Ender Ethem, “Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanın) Görev Alanının Belirlenmesinde İdare Kavramı”, *Kamu Denetçiliği Kurumu 2. Uluslararası Ombudsmanlık Sempozyumu*, Ankara, 2014, s. 42.

idari yargıya başvurulamamaktadır.⁴⁶² Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumunun idarenin tutum ve davranışlarını da incelemesi, Kurumun idari yargıdan daha geniş görev alanına sahip olmasını sağlamaktadır.

6328 Sayılı Kanunun 5'inci maddesinde idarenin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının “*insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden*” inceleneceği, araştırılacağı düzenlenmiştir. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını hukuka uygunluğun yanında hakkaniyete uygunluk yönünden de değerlendirmektedir. Bu şekilde Kuruma yerindelik denetiminde bulunma yetkisi de verilmiştir.⁴⁶³ Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin eylem ve işleminin hukuka uygunluğunu, hakkaniyete uygunluğunu ve işlemin yapılmasının adil olup olmadığını göz önünde bulundurmaktadır.⁴⁶⁴ Bu yönüyle Kamu Denetçiliği Kurumu hukuka uygunluğun yanında hakkaniyete uygunluk yönünden de değerlendirme yapması sebebiyle idari yargıdan daha kapsamlı değerlendirme yetkisine sahiptir.⁴⁶⁵

6328 Sayılı Kanunun uygulama yönetmeliğinin 6'ncı maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumunun inceleme ve araştırma yaparken idarenin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını çeşitli iyi yönetim ilkelerine uygunluk yönünden inceleyeceği dile getirilmiştir.

⁴⁶² ODYAKMAZ, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması...”, s. 22.

⁴⁶³ TUTAL, Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık, s. 184.

⁴⁶⁴ İNCEOĞLU, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu...”, s. 61.

⁴⁶⁵ ODYAKMAZ, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması...”, s. 24.

Yönetmeliğin 6'ncı maddesinde iyi yönetim ilkelerine yer verilmiştir.

Buna göre:

“kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması” örnekleri iyi yönetim ilkelerine emsal gösterilmiştir. İdarenin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları bu ilkeler yönünden değerlendirilmektedir.

2.2.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanına Girmeyen Konular

Dünyadaki ombudsman uygulamaları incelendiğinde çeşitli konular ve işlemler hakkında ombudsmanların başvuru alamayacağına ve incelemede bulunamayacağına ilişkin hükümlerin her ombudsman uygulamasında bulunduğu görülmektedir. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumunun başvuru alamayacağı ve incelemede bulunamayacağı konular ve işlemler 6328 Sayılı Kanunun 5'inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre *“Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin surf askeri nitelikteki işlemleri”* Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı dışında bırakılmıştır.

6328 Sayılı Kanunda Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı dışında kalan faaliyet ve işlemler 5'inci maddede sayılarak

belirtilmiştir. Bu kapsamda 6328 Sayılı Kanununun 5'inci maddesinde belirtilen faaliyet ve işlemler dışındaki faaliyet ve işlemlere karşı Kuruma başvurulabilmektedir. Bu durum ise, yargısal denetime kapalı olan çeşitli işlemlere karşı Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulabilmesini sağlamaktadır.⁴⁶⁶ Bu kapsamda örneğin mevzuatımızda yargısal denetime kapalı olan Hâkimler ve Savcılar Kurulunun “*meslekten çıkarma cezasına ilişkin olanlar dışındaki kararlarına*”⁴⁶⁷ karşı Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulabilmektedir.⁴⁶⁸ Aynı şekilde Kamu Denetçiliği Kurumu, Yüksek Seçim Kuruluna ilişkin başvuruları da başvuru konusu eylemin niteliğine bağlı olarak incelemektedir.⁴⁶⁹

Ombudsman uygulamasının örnekleri incelendiğinde her ülkede ombudsman denetimi dışında tutulmuş çeşitli işlemler ve konular belirlenmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı dışında bırakılan işlemler incelendiğinde bu işlemlerin anayasa içerisinde yargı denetimine dahi tabi olmayan nitelikte ve kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği ombudsman denetimine tabi olmasının beklenemeyeceği işlem ve konular olduğu görülmektedir.

⁴⁶⁶ AKINCI, “Kamu Denetçiliği (Ombudsman Kurumu)”, s. 49.

⁴⁶⁷ Anayasanın 159'uncu maddesinin ilk düzenlemesinde Hâkimler ve Savcılar Kurulunun bütün kararlarına karşı yargı yolu kapalıydı. 2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinden sonra Kurulun meslekten çıkarma cezasına ilişkin olan kararlarına karşı yargı yolu açılmış ve bunun dışındaki kararlarına karşı ise yargısal denetim yolu açılmamıştır.

⁴⁶⁸ DENİZ, Yusuf, *Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) Görev Alanı*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2014, s. 142.

⁴⁶⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları, *Temel Haklar*, Ankara, 2016, s. 142.

2.2.2.2.1. Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ile Resen İmzaladığı Kararlar ve Emirler

6328 Sayılı Kanunun 5'inci maddesinde “*Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler*” Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı dışında tutulmuştur. Cumhurbaşkanının yürütmenin başı olması sebebiyle gerçekleştirmiş olduğu işlemlerin Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı dışında tutulduğu anlaşılmaktadır. İsveç, İngiltere ve Fransa’da hükümet içerisindeki bakanların ve başbakanın siyasi tasarruf niteliğindeki işlemlerine karşı ombudsmana başvurulamamaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanının “*tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirlere*” karşı Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulamayacağı parlamento tarafından 6328 Sayılı Kanunda düzenlenmiştir.

2.2.2.2.2. Yasama Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin İşlemler

6328 Sayılı Kanunun 5'inci maddesi TBMM'nin yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemleri Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı dışında tutmuştur. 6328 Sayılı Kanunun 5'inci maddesinde “*Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler*” ifadesi ile Anayasanın TBMM'nin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 87'nci maddesinde belirtilen işlemler ifade edilmektedir. Söz konusu işlemlerin Kurumun görev alanının dışında bırakılmasının sebebi ise bu işlemlerin anayasa yargısının denetimine tabi olması ve anayasa yargısı dışında bir denetim mekanizmasının bireylere başvuru hakkı tanınacak şekilde düzenlenmek istenmemesidir. Kamu Denetçiliği

Kurumunun bağlı bulunduğu ve faaliyetlerinde gücüne ihtiyaç duyduğu TBMM'nin işlemlerini denetlemesi “TBMM'ye bağlı” olma ilkesine de uygun düşmemektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM'ye bağlı olduğunu belirten Anayasanın 74'üncü maddesi gereği ve ombudsman kurumlarının parlamento gücünü de arkasına alarak faaliyet göstermesi sebebiyle “*yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler*” Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanının dışında bırakılmıştır.

TBMM'nin gerçekleştirmiş olduğu tüm işlemler yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin olmamaktadır. TBMM'nin kendine ait malvarlığı ve personeli bulunmaktadır. Bu kapsamda TBMM Başkanlığının kendi bünyesindeki personel ve malvarlığına ilişkin çeşitli işlemler gerçekleştirmesi mümkündür. Bu işlemler kişiler üzerinde gerçekleştirilen tek taraflı idari işlemler olabileceği gibi düzenleyici nitelikteki idari işlemler de olabilmektedir.⁴⁷⁰ Örneklendirilecek olunursa: personellerin çalışma yerlerinin değiştirilmesi, personel alınması, personellerin özlük işlemleri⁴⁷¹, disiplin işlemleri ve Meclise gelen vatandaşlara yönelik uygulamalar TBMM'nin idari işlemlerine örnek gösterilebilir. TBMM'nin gerçekleştirmiş olduğu idari işlemlere karşı idari yargı organlarına başvurulabileceği Danıştay tarafından kabul edilmiştir.⁴⁷² Bu kapsamda TBMM'nin “yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin

⁴⁷⁰ GÖZLER, Kemal, *İdare Hukuku*, Cilt: 1, Bursa, Ekin Yayınevi, 2009, s. 623-624.

⁴⁷¹ DENİZ, Yusuf, *Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği...* s. 136.

⁴⁷² GÖZLER, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Basım, 2011, s.374

olmayan işlemlerine” karşı Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulabilmektedir.⁴⁷³

2.2.2.2.3. Yargı Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin Kararlar

6328 Sayılı Kanunun 5’inci maddesinde “*yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar*” Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı dışında düzenlenmiştir. Dünyadaki ombudsman uygulamalarında İsveç, Finlandiya ve Polonya örnekleri istisna olmak üzere, yargı organlarının faaliyetlerinin ombudsman denetimi dışında tutulması genel bir uygulamadır.⁴⁷⁴ 1982 Anayasasının “*mahkemelerin bağımsızlığı*” başlıklı 138’inci maddesi ve kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği “*yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler*” Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı dışında tutulması yerinde bir uygulamadır. Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler mahkemelerin hukuki uyuşmazlıkları çözmek amacıyla yürüttükleri faaliyetlerdir. Bu kapsamın dışındaki faaliyetler yargı faaliyetlerinin değil, idari faaliyetlerin kapsamındadır.⁴⁷⁵

Yargı organlarının idari faaliyet niteliğindeki işlemleri Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanına dâhildir.⁴⁷⁶ Bu kapsamda davaların uzaması, çok ileri tarihlere duruşma verilmesi, kararların zamanında yazılmaması, duruşma salonlarında ya da mahkeme kalemlerinde rahatsız edici davranışlarla karşılaşılması ve

⁴⁷³ ODYAKMAZ, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması...”, s. 36.

⁴⁷⁴ STADLMAYER, “The Legal Structures of Ombudsman...”, s. 26.

⁴⁷⁵ TUTAL, Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık, s. 203.

⁴⁷⁶ DENİZ, ...Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) Görev Alanı, s. 137.

duruşmaların belirlenen saatten sonra gecikmeli olarak başlaması gibi durumlar hakkında Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulabilir.⁴⁷⁷

2.2.2.2.4. Türk Silahlı Kuvvetlerin Sırf Askeri Nitelikteki Faaliyetleri

6328 Sayılı Kanununun 5'inci maddesinde “*Türk Silahlı Kuvvetlerin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri*” Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı dışında tutulmuştur. Yargı organlarında olduğu gibi silahlı kuvvetlerin de ombudsmanın görev alanı dışında tutulması çeşitli ülkelerde var olan uygulamadır. Silahlı kuvvetlerin ombudsmanın görev alanı dışında tutulmasının yanında, salt silahlı kuvvetlere ilişkin başvuruları alan “askeri ombudsman”⁴⁷⁸ kurulması da benimsenmiştir. Türkiye’de kanun koyucu Kamu Denetçiliği Kurumunun “*sırf askeri nitelikteki*” faaliyetlerine ilişkin başvuru almasını yasakladığı gibi bu başvuruları incelemekle görevli ombudsman kurulmasını da tercih etmemiştir. Oysa Türkiye için ombudsman modeli önerilen çeşitli çalışmalarda “askeri ombudsman” kurulması tavsiye edilmiştir.⁴⁷⁹ Bu kapsamda Türk Silahlı Kuvvetleri’nin sırf askeri nitelikteki faaliyetlerinin Kurumun görev alanı dışında tutulması ve özel bir askeri ombudsman kurulmaması eleştiri konusu olmuştur.⁴⁸⁰ Türk Silahlı Kuvvetlerin idari nitelikteki faaliyetleri Kamu Denetçiliği

⁴⁷⁷ ODYAKMAZ, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması...”, s. 39.

⁴⁷⁸ Askeri Ombudsman uygulaması günümüzde İsrail, Norveç ve Avustralya’da görülmektedir. ÖZDEN, Ombudsman: Türkiye’deki Tartışmalar, s. 59-60.

⁴⁷⁹ AKINCI, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, s. 365. BAYLAN, ...İsveç Ombudsman Formülü, s. 170. GÖKÇE, Ali Fuat, “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:17, Sayı:2, 2012, s. 219.

⁴⁸⁰ ATAY, Ender Ethem, “...Görev Alanının Belirlenmesinde İdare Kavramı”, s. 42.

Kurumunun görev alanına dâhilken sırf askeri nitelikteki faaliyetlerin görev alanına dâhil edilmemesi AB 2011⁴⁸¹ ve 2012⁴⁸² yılı ilerleme raporlarında eleştirilmiştir.

6328 Sayılı Kanunun hazırlanması sürecinde TBMM Anayasa Komisyonu Alt Komisyonunun raporuna göre Genel Kurmay Başkanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı yetkililerinin görüşlerinde “sırf askeri nitelikteki faaliyetler” ibaresinden “*askeriyenin işleyişinden kaynaklanan, atış, manevra, tatbikat, eğitim, nöbet gibi disiplini tesis etmede yararlanan ve diğer idari kurumlarda benzerlerinin olmadığı*” faaliyetlerin kastedildiği belirtilmiştir.⁴⁸³ Anayasa Mahkemesine göre 6328 Sayılı Kanunda geçen “sırf askeri nitelikteki faaliyetler” ibaresinden “*Türk Silahlı Kuvvetlerinin eğitim, talim, tatbikat gibi sadece askeri nitelikteki faaliyetleri*” kastedilmektedir.⁴⁸⁴

2.2.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Yetkileri

Ombudsman kurumlarının temel güçlerinden biri geniş inceleme ve araştırma yetkisine sahip olmalarıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu da sahip olduğu idareyi düzeltme ve hak ve özgürlükleri koruma misyonunu tamamlamak amacıyla çeşitli yetkilerle donatılmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumunun bilgi ve belgelere ulaşma gücü 6328 Sayılı Kanunun 18’inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Kurum

⁴⁸¹ Avrupa Komisyonu’nun 2011 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 12.

⁴⁸² Avrupa Komisyonu’nun 2012 Yılı Düzenli İlerleme Raporu, s. 12.

⁴⁸³ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, s. 17-18.

⁴⁸⁴ Anayasa Mahkemesinin 27/12/2012 tarihli, 2012/96 Esas, 2012/206 Karar sayılı kararı,

kendisine yapılan başvuruya ilişkin bilgi ve belgeleri hem başvuru konusu eylem ve işlemi gerçekleştiren idareden hem de diğer ilgili kurumlardan talep edebilmektedir. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumunun talep etmiş olduğu bilgi ve belgelerin, talebin tebliğinden itibaren 30 gün içerisinde Kuruma ulaştırılması gerekmektedir. Bu süre sonunda istenen bilgi ve belgelerin haklı bir neden olmaksızın Kuruma verilmemesi hâlinde, Başdenetçi ilgili kişiler hakkında disiplin soruşturma açılmasını yetkili merciden talep etmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun talep ettiği bilgi ve belgelerin teslimi için ön görülen azami 30 günlük süre uzun bir süredir. Kuruma gelen başvurularda idari başvuru yollarının tüketildiği de göz önünde bulundurulduğunda 30 günlük sürenin kısaltılmasının yerinde olacağı söylenebilir. Bu şekilde Kamu Denetçiliği Kurumu kendisine yapılan başvuruları olabildiğince kısa sürede sonuçlandırmış olacaktır.

6328 Sayılı Kanunun 18'inci maddesinde Kurumun “*devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki*” bilgi ve belgelere erişim yetkisi düzenlenmiştir. Devlet sırrı ya da ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin ancak en üst makamı veya kurulu tarafından gerekçesi belirtilerek teslim edilmeyebilir. Bu durumda devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgelere Başdenetçi ya da görevlendireceği denetçi tarafından yerinde inceleme gerçekleştirilebilmektedir. Kanunun 18'inci maddesi kamu kurumlarına devlet sırrı ya da ticari sır niteliğindeki bilgileri kurum içerisindeki en üst makam veya kurul tarafından gerekçesi belirtilerek vermeme yetkisi vermiştir. Ancak her halükarda Başdenetçi ya da

görevlendireceği denetçi devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde inceleyebilmektedir. Bu yönüyle kanun koyucu Başdenetçi ve denetçilerin bilgi ve belgelere ulaşabilmesi noktasında geniş yetkilere sahip olmasını amaçlamış ve kamu kurumlarının ancak en üst makam ya da kurulunun vermiş olduğu kararla “devlet sırrı veya ticari sır” sebebiyle bilgi gizleyebilmesine izin vermiştir.

Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde inceleyebilmektedir. Bu yönüyle Kamu Denetçiliği Kurumu “devlet sırrı” olarak nitelendirilen evrakların incelenmesinde idari yargı organlarına kıyasla daha geniş yetkiye sahiptir.⁴⁸⁵ Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgelerin incelenmesi hususunda adli yargı organlarının bağlı olduğu şartlara bağlı olmadan inceleme gerçekleştirebilmektedir.⁴⁸⁶

⁴⁸⁵ İdari Yargı organlarının devlet sırrı niteliğindeki belgelere ulaşımı noktasında 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 20’nci maddesinin 3’üncü fıkrası şöyledir: “*istenen bilgi ve belgeler Devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya Devletin güvenliği ve yüksek menfaatleriyle birlikte yabancı devletlere de ilişkin ise, Cumhurbaşkanı ya da ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan, gerekçesini bildirmek suretiyle, söz konusu bilgi ve belgeleri vermeyebilir. Verilmeyen bilgi ve belgelere dayanılarak ileri sürülen savunmaya göre karar verilemez.*”

⁴⁸⁶ Ceza yargılamasında devlet sırrı niteliğindeki belgelerin incelenmesi hususu 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 125’inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre: “(1) Bir suç olgusuna ilişkin bilgileri içeren belgeler, Devlet sırrı olarak mahkemeye karşı gizli tutulamaz. (2) Devlet sırrı niteliğindeki bilgileri içeren belgeler, ancak mahkeme hâkimi veya heyeti tarafından incelenebilir. Bu belgelerde yer alan ve sadece yüklenen suçu açıklığa kavuşturabilecek nitelikte olan bilgiler, hâkim veya mahkeme başkanı tarafından tutanağa kaydedilir. (3) Bu madde hükmü, hapis cezasının alt sınırı beş yıl veya daha fazla olan suçlarla ilgili olarak uygulanır.”

6328 Sayılı Kanunda Kamu Denetçiliği Kurumuna yerinden inceleme (keşif) yapma yetkisi verilmemiştir. Ancak 6328 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin 22'nci maddesinde Kurumun yerinde inceleme yapabileceği dile getirilmiştir. Buna göre başvuru konusunun *“insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına”* ilişkin olması hâlinde Kamu Denetçiliği Kurumu yerinde inceleme gerçekleştirebilmektedir. Kamuoyunu ilgilendiren konularla ilgili başvurularda ise, başvuru veya ilgili idarenin talebiyle yerinde inceleme gerçekleştirilebilmektedir. Yönetmelik hükümleri kapsamında yerinde incelemenin gerçekleştirilebilmesi amacıyla ilgili idareye ve yetkililere gerekli tedbirleri alma ve kolaylığı sağlama yükümlülüğü yüklenmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, kendisine yapılan başvurunun incelenmesi safhasında yerinde inceleme gerçekleştirerek başvuruya ilişkin durumu gözleme yetkisine sahiptir. Bu kapsamda örnek olarak “İstanbul Anadolu yakasının ikinci büyük doğal sit alanı olan Üsküdar Altunizade Mahallesi içinde bulunan Validebağ Korusu çevresinde yer alan otoparkla ilgili imar planında değişikliğe gidilmesi üzerine idare tarafından, Korunun girişine iş makineleri getirilerek, yapılaşma hazırlığı çalışmalarına başlandığı, bölge halkının, çevrenin korunması amacı ile hukuka ve yargı kararlarına aykırı uygulamalara karşı yeşil alanlarını korumak amacıyla protestoya girişmesi sonrası polis tarafından 25/10/2014 günü gece yarısı demir barikatlar kurulmak suretiyle, mahalle sakinleri ve vatandaşların yapılaşmanın yürütüldüğü mahalleye girmelerinin engellendiği” iddialarıyla yapılan başvuruda

yerinde inceleme gerçekleştirerek ilgili bölgeye ilişkin iddiaların doğruluğu araştırılmıştır.⁴⁸⁷

6328 Sayılı Kanunda Başdenetçi ve denetçilere inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak bilirkişi görevlendirme yetkisi verilmiştir. (6328 sayılı K. m.19) Bilirkişi olarak seçilecek kişilere ilişkin hükümler 6328 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin 24'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre bilirkişiler adli yargı ilk derece mahkemesi adalet komisyonlarınca belirlenen listelerden, üniversite öğretim elemanlarından veya meslek odası mensuplarından seçilebilmektedir. Yönetmeliğin 24'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında bilirkişi olarak seçilecek kişilerin sağlaması gereken kriterler dile getirilmiştir. Buna göre, seçilecek kişilerin mesleklerinde en az 5 yıllık deneyime sahip olması gerekmektedir. Seçilecek kişilerin affa uğramış ya da ertelenmiş olsa dahi “*devlete karşı işlenen suçlar ile zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas gibi bir suçtan ya da kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, gerçeğe aykırı bilirkişilik yapma, yalan tanıklık*” suçlarından birinden hüküm giymiş olmaması gerekmektedir. Seçilecek kişilerin disiplin yönünden meslekten ya da memuriyetten çıkarılmamış olması ya da sanat icrasından geçici olarak yasaklanmamış olması gerekmektedir.

Seçilecek bilirkişilerin başvuru taraflarını oluşturan kişilerle ilişkisine ilişkin hükümler de 6328 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin 24'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre bilirkişiler

⁴⁸⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu Yayınları, *Temel Haklar*, Ankara, 2016, s. 585.

kendilerinin ve eşlerinin üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımlarının başvurularında bilirkişilik yapamamaktadırlar. Bilirkişiler çalıştıkları veya iş ilişkisinde buldukları idare veya kurumun taraf olduğu başvuruları inceleyemezler. Bilirkişiler dosya hakkında inceleme yapmadan önce daha önce yemin etmemişlerse yönetmelik hükümleri kapsamında yemin etmektedirler. Bilirkişilerin incelemelerine ilişkin azami süre Başdenetçi veya denetçi tarafından belirlenmektedir. Başdenetçi veya denetçi tarafından belirlenecek azami süre 2 ayı geçmemektedir. Bilirkişinin incelediği konunun kapsamlı ve karışık olması hâlinde bu 1 ay daha ek süre verilebilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu bilirkişi görevlendirme yetkisini genel olarak teknik bir konuya ilişkin olan başvuruların çözümünde kullanmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuruların birinde, başvurucuya hastane raporlarında Diz Üstü Kontraktür Ortezi Karbon Kafo Setli-UK Kilitli Yürüme Ortezi” kullanması gerektiğinin belirtilmesine rağmen Sosyal Güvenlik Kurumunca, muadil olduğu gerekçesiyle “Mekanik Kilitli + Yüksek Yoğunluklu PAFO’ya monteli” ve daha ucuz olan malzemenin bedelinin ödendiği belirtilerek mağduriyetin giderilmesi talep edilmiştir. Bu başvuruda Kamu Denetçiliği Kurumu başvurucuya hastane tarafından kullanılması gerektiği belirtilen protez ile Sosyal Güvenlik Kurumunca muadil olarak verilen protez arasında farklılıklar olup olmadığına ilişkin görüşler almıştır. Bu kapsamda Türkiye Protez-Ortez Bilim Derneğinden ve Hacettepe Üniversitesi Sağlık Hizmetleri

Meslek Yüksekokulundan alınan görüşler kapsamında ilgili başvuru değerlendirilmiştir.⁴⁸⁸

6328 Sayılı Kanununun 19'uncu maddesine göre Başdenetçi ve denetçiler inceleme ve araştırma konusu ile ilgili tanıkların dinlenmesine karar verebilirler. Tanık dinleme işlemi yüz yüze gerçekleştirilebileceği gibi görüntülü ve sesli iletişim araçlarının kullanılması ile de gerçekleştirilebilmektedir. Başdenetçinin ve denetçilerin tanık dinleyebilmesi sebebiyle, Kamu Denetçiliği Kurumu dosya üzerinden karar veren idari yargıdan farklı çalışma usulüne sahiptir.

2.2.4. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru Şekli ve Sonucu

Ombudsman uygulamasının temel özelliklerinden birisi bireylerin sıkı şekil şartlarına bağlı kalmadan kolay ve ücretsiz bir şekilde ombudsmana ulaşabilmesidir. Bireylerin ombudsmana rahat bir şekilde ulaşabilmesi ombudsmanın idari eylem ve işlemlerden haberdar olması ve kendisine yüklenen “idarenin denetimi” fonksiyonunu yerine getirmesi için olmazsa olmaz niteliktedir.⁴⁸⁹ Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru sürecinin mahkemelere kıyasla daha esnek şekil şartlarına bağlı olması ve ücretsiz olması Kamu Denetçiliği Kurumunun kendisine yüklenen misyonu gerçekleştirebilmesi için gereklidir. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru süreci ve başvuruların değerlendirilmesine ilişkin hükümler

⁴⁸⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları, *Çalışma ve Sosyal Güvenlik-1*, Ankara, 2016, s. 244-262.

⁴⁸⁹ AKINCI, Müslüm, “Kamu Denetçiliği (Ombudsman Kurumu)”, s. 46.

6328 Sayılı Kanunda ve ilgili kanunun uygulama yönetmeliğinde bireyler lehine hükümler içerecek şekilde düzenlenmiştir.

2.2.4.1. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru Yolları

6328 Sayılı Kanunun “başvuru ve usulü” başlıklı 17’nci maddesinde Kamu Denetçiliğine yapılacak başvuruda takip edilmesi gereken prosedür düzenlenmiştir. Buna göre Kuruma elden ya da ilçelerde kaymakamlıklar, illerde valilikler aracılığıyla başvurulabilmektedir. 6328 Sayılı Kanunun 17’nci maddesinin 5’inci fıkrası gereği Kamu Denetçiliği Kurumuna valilikler ve kaymakamlıklar aracılığıyla başvurulabilmektedir. Valilik veya kaymakamlık aracılığıyla yapılan başvurularda valilik ve kaymakamlığın başvuruya ilişkin herhangi bir inceleme yapma yetkisi bulunmamaktadır. 6328 Sayılı Kanunun uygulama yönetmeliğinde valilik ve kaymakamlıkların başvurulara tarih ve sayı numarası vermek suretiyle başvuruyu kayıt altına alarak en geç 3 iş günü içerisinde doğrudan kuruma göndereceği düzenlenmiştir. Bu yönüyle valilikler ve kaymakamlıklar Kamu Denetçiliği Kurumunun merkez dışındaki başvuru alma büroları şeklinde faaliyet göstermektedirler. Kuruma başvuru yapılan yerlerde sözlü başvurular başvuru formunun doldurulması suretiyle kayıt altına alınmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumuna valilik, kaymakamlık ya da gerekli görülen yerlerde açılmış bürolar aracılığıyla başvurulabildiği gibi posta, elektronik posta veya faks yolu ile de başvuru da bulunulabilmektedir. 6328 Sayılı Kanunun 17’nci maddesinde yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda

ya da diğer iletişim araçlarıyla başvuru yapılabileceği düzenlenmiştir. 6328 Sayılı Kanunun uygulama yönetmeliğinin “*şikâyet başvuru usulü ve şikâyetin yapılacağı yerler*” başlıklı 18. maddesine göre Kuruma posta, elektronik posta veya faks yoluyla da başvurulabilmektedir. Faks veya elektronik posta yolu ile yapılan başvurularda, başvuruya ilişkin dilekçe asıllarının 15 gün içerisinde Kuruma gönderilmesi gerekmektedir. Aksi halde yapılan başvuru geçerli olmamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumuna 2020 yılında yapılan başvuruların %4’ü posta, faks ve eposta yolu ile yapılmıştır.⁴⁹⁰ Kuruma aynı zamanda web sitesi⁴⁹¹ üzerinden de başvuru gerçekleştirilebilmektedir. Kuruma web sitesi üzerinden gerçek kişiler ve tüzel kişiler için ayrı ayrı hazırlanmış olan başvuru formlarının doldurulması suretiyle başvurulmaktadır. Kuruma elektronik ortamda yapılan başvurularda ilgili belgelerin başvuruya ek olarak yüklenmesi gerekmektedir.

Tablo 1: 2013-2020 Yılları Arası Göre KDK’ya Yapılan Şikâyet Sayıları

Yıl	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Toplam
Toplam Şikâyet Sayısı	7.638	5.639	6.055	5.519	17.131	17.585	20.968	90.209	170.744

Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 yılından itibaren başvuru almaktadır. Aşağıda Kurumu 2013-2020 arasında yapılan başvuruların yıllara bağlı başvuru şekline göre oran ve dağılımları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Bu kapsamda veriler incelendiğinde Kuruma yapılan başvuruların büyük çoğunluğunu Kurum internet adresinden yapılan

⁴⁹⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2020 Yıllık Raporu, s. 69.

⁴⁹¹ <https://ebasvuru.ombudsman.gov.tr/>

e-başvurular oluşturmaktadır. Nitekim 2020 yılında yapılan 90.209 başvurunun 86.129'u internet sitesi üzerinden yapılmıştır. Buna göre 2020 yılında Kuruma yapılan başvuruların %95'i web sitesi üzerinden gerçekleştirilmiştir.⁴⁹² Bu durumun ortaya çıkmasında Covid-19 pandemisi etkili olmuştur. Nitekim pandemi sürecinde Kuruma gelen başvuruların internet sitesi üzerinden yapılması toplumun geneli tarafından benimsenmiştir.

Tablo:2 2013-2020 Yılları Arası Şikâyetlerin Başvuru Şekillerine Göre Dağılımı

Başvuru Şekli/ Yılı ve Yüzdesi	Faks	Elden	Posta	E- başvuru	E-posta	Toplam
2013	211	365	2.136	4.356	570	7.638
	%2,8	%4,8	%28	%57	%7,5	
2014	133	665	1.775	2.978	88	5.639
	%2,3	%11,7	%31,4	%52,8	%1,5	
2015	94	574	1.776	3.516	95	6.055
	%1,5	%9,4	%29,3	%58	%1,5	
2016	79	585	1.117	3.631	107	5.519
	%1,4	%10,6	%20,2	%65,7	%1,9	
2017	133	1.263	2.191	13.312	232	17.131
	%0,7	%7,3	%12,7	%77,7	%1,3	
2018	83	1.076	2.552	13.489	385	17.585
	%0,4	%6,1	%14,5	%76,7	%2,1	
2019	81	1.738	3.339	15.520	290	20.968
	%0,4	%8,2	%15,9	%74	%1,3	
2020	74	645	3.279	86.129	82	90.209
	%0,08	%0,7	%3,6	%95,4	%0,09	
TOPLAM	888	6.911	18.165	142.931	1.849	170.744
	%0,52	%4,04	%10,6	%83,7	%1,08	

⁴⁹² Kamu Denetçiliği Kurumu, 2020 Yıllık Raporu, s. 69.

2.2.4.2. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvurabilmek İçin Yerine Getirilmesi Gereken Şartlar

Ombudsman uygulamasının temel özelliklerinden birisi bireylerin kolay bir şekilde ve belli bir şekle bağlı olmadan ulaşabildiği bir denetim mekanizması olmasıdır. Bu kapsamda ombudsman kurumlarına yapılan başvurular mahkemelere kıyasla daha az şekil şartına bağlı ve ücretsiz olmanın yanında hukuki destek alınmasını gerektirmeyecek düzeyde basit yollarla yapılmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılacak başvurulara ilişkin gerek 6328 Sayılı Kanunda gerekse de uygulama yönetmeliğinde yer alan hükümler, başvuruların kolay bir şekilde yapılmasını sağlamaya yöneliktir.

İdarenin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları sonucu hak kaybına uğrayan ya da özgürlükleri ve menfaatleri ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurabilmektedir. Gerçek kişilerin yanında sivil toplum kuruluşları, şirketler, sendikalar, vakıflar, dernekler gibi tüzel kişiler de Kuruma başvuruda bulunabilmektedir. Yabancıların kuruma başvurabilmesi konusunda ise tabiiyet ayrımı gözetilmeksizin ve mütekabiliyet şartı aranmaksızın yabancı ülke vatandaşlarının da Kuruma başvurabileceği düzenlenmiştir.

6328 Sayılı Kanunda öngörülmemiş olsa da kanunun uygulama yönetmeliğinin “*şikâyet hakkı*” başlıklı 7’nci maddesine göre başvuruda bulunan gerçek veya tüzel kişinin menfaatinin söz konusu olması gerekmektedir. Bu yönüyle başvurularda kural olarak menfaat ihlali şartı aranmaktadır. Ancak başvurunun insan hakları, temel hak

ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali şartı aranmamaktadır. Dolayısıyla bu konularda hem insan hakları savunucuları hem de sivil toplum kuruluşları Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurabilmektedir.

6328 Sayılı Kanununun 17'nci maddesinin 2'nci fıkrasında Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuruda yer alması gereken bilgi ve hususlar düzenlenmiştir. Buna göre; *“başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresi, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarası, yabancılar için pasaport numarası, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzası, varsa merkezi tüzel kişi numarası ve yetki belgesini”* içeren dilekçenin Türkçe dilinde hazırlanması ile başvuru yapılabilmektedir. Başvuru dilekçesinde başvuru konusu idarenin, başvuru konusunun ve talebinin, ilgili idareye başvuru tarihinin ve ilgili idarenin varsa cevap tarihinin ve cevabının belirtilmesi gerekmektedir. Başvuruda yer alması gereken bilgiler incelendiğinde Kamu Denetçiliği Kurumuna gerçekleştirilecek anonim başvuruların önüne geçilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Başvuru konusuna ilişkin muhatap idarenin belirlenmesini Kamu Denetçiliği Kurumu resen gerçekleştirmektedir. Bu şekilde hem başvurunun bireyler tarafından eksik gerçekleştirilmesinin doğuracağı negatif sonuç engellenmekte hem de ilgili idare tespit edilerek başvuruya ilişkin sorunun çözümü daha hızlı gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan “boşanma sonrası anne ya da babanın çocuğu ile kişisel ilişki kurmasındaki

uygulamalara” ilişkin başvuruda, her ne kadar Adalet Bakanlığı şikâyet edilen idare olarak gösterilse de ilgili konunun Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığını da ilgilendirmesi sebebiyle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı da taraf olarak belirlenmiştir.⁴⁹³

6328 Sayılı kanunun 17’nci maddesinde başvuru dilekçesinin Türkçe dilinde olması gerektiği düzenlenmiştir. 6328 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin 8’nci maddesinde başvuru kişinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dilde başvurması hâlinde bu durumun Kurum tarafından haklı ve makul görülmesi hâlinde başvurunun kabul edilebileceği dile getirilmiştir. Bu şekilde Türkçe bilmeyen ya da kendini diğer dillerde daha iyi ifade edebilen kişilerin bu dillerde Kuruma başvurmalarının önü açılmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 yılında hazırlamış olduğu yıllık raporda 6328 Sayılı Kanunun 17’nci maddesi hükmü gereği Kuruma Türkçe dilekçe ile başvurma zorunluluğunun kaldırılmasını talep etmiştir.⁴⁹⁴

6328 Sayılı Kanunun 17’nci maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulabilmesi için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gerektiği düzenlenmiştir. Buna göre idari başvuru yolları tüketilmeden Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulması mümkün değildir. Bu kapsamda 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10, 11, 12 ve 13’üncü maddesinde düzenlenen idari başvuru yollarının tüketilmesi Kamu Denetçiliğine

⁴⁹³ Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları, Aile, Kadın, Çocuk ve Benzeri Haklar-1, Ankara, 2016, s. 192-193.

⁴⁹⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013 Yıllık Raporu, s. 207.

Kurumuna başvuruda bulunabilmek için zorunludur. Kuruma başvuruda bulunabilmek için özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının da tüketilmesi gerekmektedir. İdarenin tutum ve davranışlarına ilişkin başvurularda ve kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemlerine karşı doğrudan Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulabilmektedir.⁴⁹⁵

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurabilmek için idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğu eleştiri konusu olmuştur.⁴⁹⁶ İdari başvuru yolları 2577 Sayılı Kanun'un 11'inci maddesi kapsamında zorunlu olmayan tercihe dayalı, ihtiyari başvuru yollarıdır.⁴⁹⁷ Bu kapsamda 2577 Sayılı Kanunda ihtiyari olarak sayılan başvuru yollarının Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruda zorunlu tutulması Kuruma başvuruyu zorlaştıran ve ek prosedür ön gören bir hükümdür.⁴⁹⁸

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmadan önce idari başvuru yollarının tüketilmesinin her ne kadar eleştirilse de bu durumun çeşitli faydaları bulunmaktadır. İdari başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğu getirilerek Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan

⁴⁹⁵ TUTAL, *Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık*, s. 229.

⁴⁹⁶ AKTAŞ, Kadir, "Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu", *TBB Dergisi*, s.94, 2011, s. 365.

⁴⁹⁷ 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 11'inci maddesinde "İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir" denilerek idari başvuru yollarının kullanımı zorunlu tutulmamıştır.

⁴⁹⁸ ÇAĞLAR, Selda, "Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğini Azaltan Hukuki Nedenler ve Çözümleri", *Current Debates in International Relations & Law*, Vol:4, 2017, s. 237.

başvuruların, idare nezdinde dile getirilen ancak çözüm konusunda sonuca ulaşılamayan nitelikte olması istenmektedir. Aynı zamanda idari başvuru zorunluluğu ile idarenin başvuru konusuyla öncelikli olarak ilgilenmesi istenmektedir.⁴⁹⁹ Bu şekilde Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılacak başvurularda bir filtre uygulanmış olmaktadır. İdari başvuru yollarının zorunlu tutulması ile aynı zamanda idareye gerçekleştirmiş olduğu işlemi gözden geçirerek hatalı uygulamaların düzeltilmesi imkânı tanınmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu idari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular hakkında “gönderme kararı” olarak başvuruyu ilgili kuruma yönlendirmekte, ilgili kurumun başvuruyu incelemesini sağlamaktadır. Ancak Kurum, telafisi güç ya da imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, idari başvuru yolları tüketilmemiş olsa dahi başvuruyu kabul edebilmektedir. (6328 sayılı K. m.17) Bu şekilde Kamu Denetçiliği Kurumuna idari başvuru yollarının tüketilmeden başvurulması hâlinde bireylerin zarar görmesinin önüne geçilmek istenmektedir. Bu çerçevede, toplumda 2013 yılında yankı bulan Taksim Gezi Parkı ve 1 Mayıs olaylarına ilişkin Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurularda telafisi güç ve imkânsız zararların doğması ihtimalinin olduğu kabul edilerek idari başvuru yollarının tüketilmesi beklenmeden başvurular değerlendirilmiştir.⁵⁰⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu başvuru konusu ile ilgili olarak “*daha önce benzer başvurularda idarenin cevabının yeterli ve çözüm odaklı*

⁴⁹⁹ TUTAL, Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık, s. 223.

⁵⁰⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013 Yıllık Raporu, s. 40.

*olmadığı gelen cevaplardan bilindiği”*⁵⁰¹ gerekçesini dile getirerek geçmişte diğer bireyler tarafından tüketilen idari başvuru yollarının sonuca ulaşamamasını da göz önünde bulundurarak idari başvuru yollarının tüketilmesi şartını bazı durumlarda aramamaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılacak başvurular için 6 aylık süre şartı düzenlenmiştir. 6328 Sayılı Kanunun 17’inci maddesine göre 6 aylık süre idari başvuru yollarının tüketilmesi hâlinde idarenin verdiği cevabın tebliğinden itibaren başlamaktadır. İdare 60 gün içerisinde cevap vermemişse bu sürenin bitiminden itibaren 6 aylık süre başlamaktadır. İdari başvuru yolları tüketilmeden Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuruların ilgili idareye gönderilmesi hâlinde ise 6 aylık süre ilgili kurumun cevabının tebliğiyle ya da 60 gün içerisinde cevap verilmemişse bu sürenin bitimiyle başlamaktadır.

2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7’nci maddesinde dava açma süresi Danıştay ve idare mahkemelerinde 60 gün, vergi mahkemelerinde ise 30 gün olarak düzenlenmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru süresi ise 6328 Sayılı Kanunun 17’nci maddesinde 6 ay olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre idari yargıda dava açma süresi içerisinde Kuruma yapılan başvurularda dava açma süresi başvuru tarihi itibariyle durmaktadır. Bu kapsamda dava açma süresinin durması sebebiyle Kurum yargı yolları öncesi ilgili konuyu inceleyerek mahkemelere alternatif özellik kazanmaktadır. Ancak 60 ve 30 günlük süreler içerisinde dava açmayan bireyler 6 aylık süre

⁵⁰¹ Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları, *Aile, Kadın, Çocuk ve Benzeri Haklar 1*, Ankara, 2016, s. 193.

dolmadan Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurabilmektedir. Bu durum Kamu Denetçiliği Kurumunun mahkemelere alternatif işleve sahip olduğu gibi mahkemeleri tamamlayıcı hak arama kurumu olmasını da sağlamaktadır.

Kuruma yapılmış başvurular içerisinde “belli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar”, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan mükerrer başvurular ile daha önce sonuçlandırılanlar incelenmemektedir. (6328 sayılı K. m.17) 6328 Sayılı Kanunun 17’nci maddesinin 2’nci fıkrasında dile getirilen şartları sağlamayan, başvurucuya ilişkin bilgilerin eksik olduğu başvurular da incelenmemektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna gerçekleştirilecek başvurular dünyadaki diğer ombudsman uygulamalarında olduğu gibi herhangi bir ücrete tabi değildir. Kuruma yapılacak başvuruların ücrete tabi olması gerektiği aksi takdirde Kurumun kaldıramayacağı derecede ciddi iş yükü ile karşılaşabileceği düşünülebilir. Ancak dünyadaki ombudsman uygulamaları incelendiğinde ombudsmana ücretsiz başvuru ilkesi istisnası bulunmayacak şekilde benimsenmiş bir uygulamadır.⁵⁰² Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruların ücretsiz olması yerinde bir düzenlemedir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruda bulunan kişinin talebi hâlinde başvurucunun kimliği gizli tutulabilmektedir (6328 sayılı K. m.17). Bu şekilde başvuranın kimliği gizlenerek, Kuruma başvuru

⁵⁰² STADLMAYER, “The Legal Structures of Ombudsman...”, s. 19.

yapılmasında tereddüt oluşturan mobbinge uğrama benzeri endişelerin ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır.

2.2.4.3. Dava Açma Süresinin Durması ve Yeniden İşlemeye Başlaması

6328 Sayılı Kanunda Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurularının incelenmesinin en geç 6 ayda sonlandırılacağı dile getirilmiştir (6328 sayılı K. m.20). Kurumun vermiş olduğu kararların tavsiye niteliğinde olması ve idare üzerinde bağlayıcı olmaması sebebiyle bireylerin talepleri doğrultusunda sonuç alamaması ihtimali bulunmaktadır. Bu durumda bireyler Kurum kararı sonrası, idare üzerinde bağlayıcı kararlar alabilen yargı organlarına başvurmayı tercih etmektedirler. Bireylerin kuruma yapmış oldukları başvurunun yargı organlarında dava açma hakkına zarar vermemesi amaçlanarak 6328 Sayılı Kanunda Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru gerçekleştirilmesiyle işlemeye başlamış olan dava açma süresinin duracağı düzenlenmiştir (6328 sayılı K. m.17). Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru ile dava açma süresinin durması kişilerin hak arama özgürlüğü açısından bir başvuru yolunu tüketmesi sebebiyle diğer yoldan mahrum kalmasının engellenmesini amaçlamaktadır.

6328 Sayılı Kanunun 17'nci maddesine göre yargı organlarında görülmekte olan konulara ilişkin başvurular Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından incelenmemektedir. Kuruma başvurmanın dava açma süresini durdurmaması hâlinde Kurumun incelemeleri devam ederken bireylerin dava açma süresinin dolmasını engellemek

amacıyla yargı organlarına başvurması ihtimali ortaya çıkacaktır. Bu durum ise Kurum tarafından incelemeler sonlandırılıp karar verilemeden başvuru konusunun mahkemelerde görülmesine ve kurumun başvurudan el çekmesine sebep olarak, Kurumun gerçekleştirmiş olduğu işlemler bağlamında zaman ve emek israfına sebep olacaktır. Bu durumun ve mahkemelerle Kamu Denetçiliği Kurumu arasında ortaya çıkacak olası anlaşmazlıkların önüne geçmek amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurunun dava açma süresini durduracağı hüküm altına alınmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurunun dava açma süresini durdurması literatürde eleştirilmiş olsa da⁵⁰³ Kurum kararları ile mahkeme kararlarının çatışmasını engellemek ve aynı başvuruya ilişkin hem Kamu Denetçiliği Kurumunun hem de mahkemelerin inceleme gerçekleştirmesini engellemek amacıyla “dava açma süresinin durması” kanunda düzenlenmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurunun dava açma süresini durdurması, Kurumun mahkemelerin iş yükünü azaltma işlevine sahip olmasını sağlamaktadır. Şöyle ki; Kurumun sona erdirerek çözmüş olduğu bir uyuşmazlık, idari yargı organları önünde dile getirilmeden sonuçlandırılmış olmaktadır. Bu şekilde idari yargıda çözülebilecek bir uyuşmazlık Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru ile çözülmüş olmaktadır. Bu yönüyle Kamu Denetçiliği Kurumu mahkemelerden önce filtre gerçekleştiren bir işleve sahip olmaktadır.

⁵⁰³ Odyakmaz, Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurunun dava açma süresini durdurması ile Kurumun mahkemelere alternatif olarak görüleceğini dile getirerek, ilgili düzenlemeyi eleştirmektedir. ODYAKMAZ, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması...”, s. 66.

Kamu Denetçiliği Kurumu mahkemelerden önce incelemiş olduğu başvurulara ilişkin kararları ile idareye ilişkin başvurunun mahkemelerden bağımsız olarak sonuçlandırılmasını sağlamaktadır. Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması sonrası yargı organlarında açılan davada Kamu Denetçiliği Kurumunun yapmış olduğu incelemeler ve vermiş olduğu kararlar mahkemelerin davaya ilişkin incelemelerini kolaylaştırmaktadır.

6328 Sayılı Kanunda, durmuş olan dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı durumlar düzenlenmiştir. Buna göre “başvurunun kurum tarafından reddedilmesi hâlinde durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden” işlemeye başlamaktadır. (6328 sayılı K. m.21) Kurumun başvuruyu kabul edip karara bağlaması sonrası idare tarafından 30 gün içerisinde Kurumun önerileri doğrultusunda herhangi bir işlem tesis edilmemesi ve eylemde bulunulmaması hâlinde durmuş olan dava açma süresi 30 günün sonunda yeniden işlemeye başlamaktadır. Aynı şekilde Kurumun başvuruyu 6 ay içerisinde karara bağlamadığı durumda, bu sürenin bitiminde dava açma süresi tekrar işlemeye başlamaktadır. Bu kapsamda kanun koyucu Kamu Denetçiliği Kurumuna, başvuruları inceleyip karar bağlamak için 6 aylık azami süre tanımaktadır.

2.2.5. Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvurunun Değerlendirilmesi

2.2.5.1. Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvurunun Ön İnceleme Aşaması

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurunun ulaşım kayıt altına alınması sonrası İlk İnceleme, Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosu tarafından başvurunun konusu ve alanı belirlenerek başvuru ilgili alanda görevli olan Denetçiye havale edilmektedir.

Bireylerin yapmış olduğu başvurunun kayda alınması sonrasında İlk İnceleme, Dağıtım ve Bilgilendirme bürosunca şikâyetin konu ve alanları belirlenerek konusuna göre ilgili Denetçiye havale edilmektedir. Denetçi ise ön inceleme, inceleme ve araştırma sürecini başlatmaktadır. 6328 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin 19, 20 ve 21'inci maddelerinde düzenlenen hükümler kapsamında ön inceleme işlemi gerçekleştirilmektedir.

Yönetmeliğin 19'uncu maddesi gereği ön inceleme kapsamında başvuruda aranacak nitelikler düzenlenmiştir. Buna göre başvuruyla ilgili *“kurumun görev alanına girip girmediği, süresi içinde yapılıp yapılmadığı, kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarıncaya karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı, idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği, belli bir konuyu içerip içermediği, kanuna göre şikâyet*

başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı, menfaat ihlali içerip içermediği” yönlerinden incelemede bulunmaktadır.

Yönetmeliğin 20’nci maddesinde ön inceleme sonrası gerçekleştirilecek işlemlere ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Buna göre ön inceleme sonrası eksiklik tespit edilmesi veya 19’uncu maddede sayılan şartların sağlanmaması hâlinde başvuru hakkında *“incelenemezlik kararı”* verilmektedir. İncelenemezlik kararının başvurucaya tebliği sonrası durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlamaktadır. Hakkında *“incelenemezlik kararı”* verilen başvurulardaki ilgili eksikliklerin giderilmesi şartıyla Kuruma yeniden başvuru yapılabilmektedir.

İdari başvuru yolları tüketilmeden Kuruma yapılan başvurular hakkında ise *“gönderme kararı”* verilmektedir. Bu kararla başvurunun ilgili idareye gönderilmesi sağlanmaktadır. Bu durumda Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru tarihi, ilgili idareye başvuru tarihi sayılmaktadır. İdari başvuru yollarının tüketilmesi sonrası başvurucaunun tatmin olmaması hâlinde Kamu Denetçiliği Kurumuna tekrar başvurulabilmektedir. Denetçiler idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediğini incelerken 6328 Sayılı Kanunun 17’nci maddesinin 4’üncü fıkrasının vermiş olduğu yetki ile *“telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde”* idari başvuru yolları tüketilmemiş olsa dahi başvuruyu inceleyebilmektedir.

Başvuruyla ilgili idari işlemin sahibi idari kurumun başvuruda yanlış gösterilmesi hâlinde Denetçi, doğru idareyi resen belirleyerek inceleme aşamasına geçmektedir. Ön inceleme aşamasında ilgili

başvurunun, yönetmeliğin 19'uncu maddesinde yer alan şartları taşıması hâlinde inceleme ve araştırma aşamasına geçilmektedir. Ön inceleme şartlarının bulunmadığının daha sonradan anlaşılması hâlinde ise incelenemezlik veya gönderme kararı verilmektedir.

2.2.5.2. Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvuruya İlişkin İnceleme ve Araştırma Süreci

Kurum gerçekleştirmiş olduğu ön inceleme sonrası kabul edilebilir olan başvurular hakkında inceleme ve araştırma sürecine başlamaktadır. 6328 Sayılı Kanunun uygulama yönetmeliğinin 22'nci maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumunun incelemesini gerçekleştirirken *“idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden”* inceleyip araştıracağı hüküm altına alınmıştır. Yönetmeliğin bu hükmü ile Kurumun gerçekleştireceği incelemede *“iyi yönetim ilkeleri”* de kıstas olarak eklenmiştir. İyi yönetim ilkelerine 6328 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin *“iyi yönetim ilkeleri”* başlıklı 6'ncı maddesinde yer verilmiştir.⁵⁰⁴ Buna göre iyi yönetim ilkeleri *“kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık,*

⁵⁰⁴ MADDE 6: *“Kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar.”*

hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi” şeklinde yönetmelikte sıralanmıştır. Yönetmelik maddesinde kullanılan “gibi” edatı ile iyi yönetim ilkelerinin sınırlı olmadığı da dile getirilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu yapılan başvuruya ilişkin olarak idareden ve başvuru sahibi kişiden bilgi ve belge talep edebilmekte, tanık dinleyebilmekte, başvurunun “insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına” ilişkin olması hâlinde yerinde inceleme (keşif) gerçekleştirebilmekte ve teknik konulara ilişkin olarak bilirkişi görevlendirebilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun gerçekleştireceği inceleme ve araştırma “Başdenetçi, denetçi veya görevlendirilecek uzman ve uzman yardımcıları tarafından” gerçekleştirilmektedir.⁵⁰⁵ Aynı sebep ve konuya ilişkin olan başvurular birleştirilerek incelenebilmektedir. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumu kendisine yapılan başvurular içerisinde “eşlerin boşanması sonrası anne ya da baba ile çocukları arasında kişisel ilişki kurulması uygulamalarına” ilişkin başvuruların sebep ve konusunun aynı olduğunu belirterek birleştirilmesine karar vermiştir.⁵⁰⁶

⁵⁰⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 22’nci maddesi

⁵⁰⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları, *Aile, Kadın, Çocuk ve Benzeri Haklar-1*, Ankara, 2016, s. 192.

2.2.5.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Verdiği Karar Türleri

Kamu Denetçiliği Kurumu kendisine gelen başvuruların incelemesini ve araştırmasını gerçekleştirdikten sonra başvuru hakkında kararını vermektedir. Başvuruya ilişkin karar gerek başvurucuya gerekse başvuru ile ilişkili idareye tebliğ edilmektedir. Kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerine ilişkin başvuruların kararları aynı zamanda denetim ve gözetimden sorumlu bakanlığa ya da kamu kurumuna gönderilebilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu vermiş olduğu kararların içerisinde toplum açısından önem arz eden konulara ilişkin olan ya da Kamu Denetçiliği Kurumunun belli bir konuya ilişkin yaklaşımını ifade eden kararları web sitesinde⁵⁰⁷ yayınlamaktadır. Kurumun yayınlamış olduğu kararlar içerisinde bir kısmı Arapça ve Kürtçe dillerine tercüme edilerek yayınlanmıştır.⁵⁰⁸

6328 Sayılı Kanunun 36'ncı maddesine göre Kurumun başvuru tarihinden itibaren en geç 6 ay içerisinde inceleme ve araştırma sürecini sonlandırarak karar vermesi gerekmektedir. 6 Aylık süre içerisinde inceleme ve araştırmaların sonuçlandırılmaması hâlinde “*başvurunun sonuçlandırılmama gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı*” hususları başvurucuya bildirilmektedir (6328 sayılı K. m.36).

6328 Sayılı Kanunda Kamu Denetçiliği Kurumunun vereceği kararların “*öneri*” niteliğinde olduğu belirtilmiş olsa da Kurumun

⁵⁰⁷ <https://www.ombudsman.gov.tr>

⁵⁰⁸ Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkçe dışında dillerde yayınlamış olduğu kararlar incelendiğinde, bu kararların Arap ya da Kürt kökenli bireylerin yoğun bulunduğu coğrafyaya ilişkin olduğu görülmektedir.

alacağı karar türlerine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Kurumun alabileceği karar türleri 6328 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 31'inci maddesine göre Kamu Denetçiliği Kurumu gerçekleştirmiş olduğu araştırma ve inceleme süreci sonrasında, ilgili başvuru hakkında *“tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar”* şeklinde dört tür karar verebilmektedir.

2.2.5.3.1. Tavsiye Kararı

Kamu Denetçiliği Kurumu kendisine gelen başvuru hakkında yaptığı inceleme ve araştırma faaliyetleri sonrası ilgili başvuruyu yerinde ve haklı bulduğu durumlarda tavsiye kararı vermektedir. Tavsiye kararında idareye çeşitli önerilerde bulunarak idarenin başvuru konusu hatalı işlemin zararlarını gidermesi önerilir. 6328 Sayılı Kanunun uygulama yönetmeliğinin 6'ncı maddesinde, idareye *“hatalı davranıldığı kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi, tedbir alınması”* gibi çeşitli önerilerde bulunulabileceği belirtilmiştir. Yönetmelikte sayılan bu öneriler sınırlı nitelikte değildir. Kamu Denetçiliği Kurumu yönetmelikte sayılan öneriler dışında başvurunun niteliğine göre çeşitli önerilerde bulunabilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararı sonrası ilgili idare tavsiye kararı doğrultusunda tesis ettiği işlemi ve aldığı önlemi ya da

ilgili önerileri uygulanabilir görmediği takdirde bu durumu gerekçeleriyle birlikte 30 gün içinde Kuruma bildirmekle yükümlü kılınmıştır. Bu şekilde Kamu Denetçiliği Kurumunun vermiş olduğu karara karşı idarenin cevap vermesi sağlanmaktadır. Aynı şekilde ilgili karar hakkında idareden geri bildirim alınmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun vermiş olduğu tavsiye kararlarında her ne kadar idareye çeşitli önerilerde bulunularak yol gösterilmiş olsa da tavsiye kararlarının idare nezdinde bağlayıcılığı yoktur. İdare, tavsiye kararındaki önerilere uyabileceği gibi önerilerin dışında işlem de tesis edebilir. İdarenin 30 gün içerisinde tavsiye kararı doğrultusunda işlem gerçekleştirmemesi hâlinde durmuş olan dava açma süresi yeniden işlemeye başlamaktadır. Tavsiye kararına uyulmaması sonrası yargı organlarına başvurulması hâlinde Kamu Denetçiliği Kurumunun incelemeleri ve tespitleri mahkemelerin daha rahat ve kapsamlı inceleme gerçekleştirmesini sağlamaktadır.

İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararına uymasıyla, ilgili önerilere binaen tesis ettiği işlemlere ilişkin sorumluluğu ortadan kalkmamaktadır. Bu durum Kamu Denetçiliği Kurumunun önerilerini uygulamak isteyen yöneticilerin sorumluluk almaktan çekinmelerine sebep olmaktadır. Bu kapsamda Kurumun kararlarının uygulanmasını teşvik etmek amacıyla kurum kararlarına uyan personelin sorumluluğunu kaldırmaya yönelik düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Kurumun vermiş olduğu kararlar doğrultusunda idarenin gerçekleştirmiş olduğu işlemin konusunun suç teşkil etmemesi ve ağır hizmet kusuru bulunmadığı sürece işlemi

gerçekleştiren kişilerin sorumluluğunun bulunmamasına yönelik yasal düzenleme tavsiye edilmiştir.⁵⁰⁹ Yapılacak olan düzenlemelerle Kurumun kararlarını uygulamakta tereddüt eden yöneticilerin tereddütleri giderilmiş olacaktır. Böylece Kurum kararlarının uygulanması noktasında yöneticiler teşvik edilecektir. Aynı şekilde Kurum kararlarının uygulanmasının uygun görülmediğinin Bakanlıklarda müsteşar düzeyinde, diğer kurumlarda ise üst yönetim organları düzeyinde kişiler tarafından bildirilmesi yerinde olacaktır. Aksi takdirde Kurumun vermiş olduğu kararların üst birimlerin haberi olmadan alt birimler tarafından uygulanmaması ihtimali ortaya çıkacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararları 2013 yılında %20 uygulanma oranına sahipken 2014 yılında %39, 2015 yılında %37, 2016 yılında %42, 2017 yılında %65, 2018 yılında %70, 2019 yılında %75, 2020 yılında ise %76 uygulanma oranına sahip olmuştur.⁵¹⁰ Kurumun tavsiye kararlarının uygulanma oranı, Kurumun faaliyete geçtiği yıldan itibaren sürekli olarak artış göstermiştir. Bu durumun ortaya çıkmasında Kurumun gerek medya gerekse de verdiği kararlar aracılığıyla kamuoyu üzerinde oluşturduğu farkındalık ve Karma Komisyonun çalışmaları etkili olmuştur.

2.2.5.3.2. Ret Kararı

Kamu Denetçiliği Kurumu başvuruya ilişkin yaptığı inceleme ve araştırmalar sonucu başvuruçunun talebinin yerinde olmadığı ve

⁵⁰⁹ AKTAŞ, “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki...”, s. 366.

⁵¹⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2020 Yıllık Raporu, s.99.

idareye başvuru konusu ile ilgili öneride bulunmanın gerekmediği durumlarda ilgili başvuru hakkında “*ret kararı*” vermektedir. Ret kararının başvurucuya tebliğ edilmesi sonrası durmuş olan dava açma süresi işlemeye devam etmektedir.

2.2.5.3.3. Dostane Çözüm Kararı

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuruya ilişkin inceleme ve araştırma süreci devam ederken, başvuru konusu talebin idare tarafından yerine getirilmesi ya da başvuru konusunun çözüme kavuşturulduğunun başvuran tarafından Kuruma bildirilmesi hâlinde ilgili başvuru hakkında “*dostane çözüm kararı*” verilmektedir.

Yeni bir karar türü olan “*dostane çözüm kararı*”, 2017 yılında yapılan yönetmelik değişikliğiyle uygulamaya geçmiştir.⁵¹¹ Dostane çözüm kararı uygulamasından önce, ilgili idarenin başvuru konusu talebi inceleme ve araştırma süreci içerisinde yerine getirmesi hâlinde “*karar verilmesine yer olmadığına dair karar*” verilmekteydi. Bu durum Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurunun ve Kurumun incelemelerinin idare üzerinde oluşturduğu psikolojik baskı sonrası çözülen başvurulara ilişkin verilerin elde edilmesini zorlaştırmaktaydı. Bu durumun önüne geçmek ve Kamu Denetçiliği Kurumunun idare ile diyalog kurarak çözüme kavuşturduğu başvuruların oranını tespit edebilmek amacıyla “*dostane çözüm kararı*” uygulamasına geçilmiştir. Dostane çözüm uygulaması aynı zamanda Kamu Denetçiliği Kurumunun inceleme ve araştırma sürecine geçmeden idare-birey arasında “*arabulucu*” işlevi görmesini sağlamaktadır. Bu yönüyle

⁵¹¹ 02/03/2017 tarihli 29995 sayılı Resmi Gazete

dostane çözüm uygulaması Kurumun “informal” metotlarla başvuruları sonuçlandırmasını sağlamaktadır

2.2.5.3.4. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar

Karar verilmesine yer olmadığı kararı, Kamu Denetçiliği Kurumunun ilgili başvuru hakkında inceleme gerçekleştirirken başvurunun konusuz kalmasına sebep olan ya da Kurumun karar vermesini engelleyen durumlardan birinin gerçekleşmesi hâlinde verilmektedir. Buna göre “*başvurucunun dostane çözüm kararına sebep olmayacak şekilde başvurusundan vazgeçmesi, başvuru gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, inceleme ve araştırma devam ederken başvuru konusu hakkında dava açılması*” hâlinde Kamu Denetçiliği Kurumu ilgili başvuru hakkında “*karar verilmesine yer olmadığına dair*” karar vermektedir.

2.2.5.4. Kamu Denetçiliği Kurumunun Yayınladığı Raporlar

Ombudsman uygulamasının temel işlevlerinden birisi parlamentoya, idareye ve kamuoyuna sunulan raporlarla idare içerisindeki bozuklukların ve alınması gereken tedbirlerin dile getirilmesidir. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumu 6328 Sayılı Kanunun 22’nci maddesinin vermiş olduğu yetki ile her takvim yılının sonunda Kurumun gerçekleştirmiş olduğu faaliyetleri ve önerileri kapsayan yıllık raporu hazırlayarak Karma Komisyona sunmaktadır. Komisyon, yıllık raporu görüşerek kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurulda görüşülmek üzere Meclis Başkanlığına göndermektedir. Yıllık rapor, Genel Kurulda ivedilikle

görülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun hazırlamış olduğu yıllık rapor Resmi Gazetede ve Kurumun web sitesinde yayımlanarak kamuoyuna duyurulmuş olmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu sadece yıllık rapor düzenlememektedir. Kurum, kamuoyunun ilgisini çeken ya da idare içerisinde büyük sorun teşkil eden konulara ilişkin yıllık raporu beklemeden özel rapor düzenleme yetkisine sahiptir. Bu kapsamda Kurumun hazırlamış olduğu *Soma Özel Raporu*, *Yargı Özel Raporu*, *Türkiye'deki Suriyeliler Raporu* ve koronavirüs sürecine ilişkin rapor olmak üzere çeşitli özel raporları bulunmaktadır. Ancak 6328 Sayılı Kanunda Kurumun hazırlamış olduğu özel raporların kamuoyuna duyurulacağı düzenlenirken, özel raporların Meclis Genel Kurulu ve Komisyonlarda görüşülmesine ilişkin hüküm bulunmamaktadır. Bu durum Kurumun özel raporlar aracılığıyla yapmak istediği etkiyi oluşturamamasına sebep olabilecektir. Bu sebeple 6328 Sayılı Kanunda Kurumun hazırladığı özel raporların görüşülmesine ilişkin hükümlerin eklenmesi, Kurumun güçlendirilmesi amacıyla gereklidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu hazırlamış olduğu raporlarla kamuoyunun bilgilendirilmesine ve idare üzerinde hem meclis hem de kamuoyu aracılığıyla baskı oluşturmaya çalışmaktadır. Bu kapsamda Kurumun hazırlamış olduğu raporlar Meclise sunulduğu gibi Kurumun web sitesinde herkesin kolayca ulaşabileceği şekilde paylaşılmaktadır.

2.2.6. Kamu Denetçiliği Kurumu ve Seçilmiş Ombudsman Uygulamalarının Karşılaştırılması

Bu çalışmada incelenen İsveç, İngiltere, Fransa ve Avrupa Birliği ombudsman uygulamaları ile Kamu Denetçiliği Kurumu karşılaştırmalı olarak incelendiğinde görülmektedir ki; Kamu Denetçiliği Kurumunun kendine has özellikleri bulunduğu gibi çeşitli yönlerden seçilmiş ülke uygulamaları ile aynı özellikleri de bulunmaktadır.

Ombudsman uygulamaları incelendiğinde ombudsman atamaya yetkili organın kraliyet, cumhurbaşkanı ve parlamento şeklinde çeşitlendiği görülmektedir. Ombudsmanı atamaya yetkili organ İngiltere’de Kraliyet, Fransa’da Cumhurbaşkanı, İsveç, Avrupa Birliği ve Türkiye’de ise parlamento olarak belirlenmiştir.

Ombudsman olarak atanacak kişide aranan niteliklere ilişkin İsveç, İngiltere ve Fransa uygulamalarında herhangi bir şart bulunmasa da Avrupa Birliği ve Türkiye uygulamasında çeşitli düzenlemelerin bulunduğu görülmektedir. Bu kapsamda Avrupa Birliği içerisinde ombudsman olarak atanacak kişinin kendi ülkesinde yüksek mahkeme üyeliği için aranan şartları sağlaması gerekmektedir. Avrupa Birliğine üye ülkelerin ombudsmanları içerisinde Avrupa Ombudsmanının atanması gelenek haline gelmiştir. Türkiye’de ise ombudsman olarak atanacak kişinin yaşı, eğitim durumu, kamu ve özel sektörde çalışma süresi ve çeşitli suçlardan mahkumiyetinin bulunmaması konularında düzenlemeler bulunmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de parlamentonun

atayacağı ombudsmana ilişkin olarak diğer ombudsman uygulamalarına kıyasla daha detaylı düzenlemeler bulunmaktadır.

Ombudsmanın parlamento tarafından atandığı İsveç, Avrupa Birliği ve Türkiye ombudsman uygulamalarında yalnızca Türkiye’de ombudsmanın ilk 2 turda nitelikli çoğunlukla atanması düzenlenmiştir. İsveç ve Avrupa Birliği ombudsman uygulamasında basit çoğunluk aranırken, Türkiye’de ilk 2 turda 2/3 nitelikli çoğunluk aranmakta, 3’üncü turda üye tamsayısının yarısı, 4’üncü turda ise basit çoğunluk aranmaktadır. Türkiye’de ilk 2 turda nitelikli çoğunluğun oyunun aranması ile parlamentoda uzlaşma gerçekleştirilerek ombudsman atanması hedeflenmektedir. Ancak uzlaşmanın gerçekleşmemesi halinde ise basit çoğunlukla ombudsman atanmasına imkân verilmektedir.

Görev süresi yönünden Türkiye, İsveç ve Avrupa Birliği ombudsman uygulamalarında 4 yıl, Fransa’da 6 yıl, İngiltere’de ise en fazla 7 yıl görev süresi belirlenmiştir. Fransa’da ombudsmanın tekrar atanması mümkün değilken, İngiltere, İsveç ve Avrupa Birliğinde ombudsmanın tekrar atanması mümkündür. Türkiye’de ise ombudsman en fazla 2 dönem atanabilmektedir.

Ombudsmanın görevden alınmasına ilişkin çeşitli uygulamaların bulunduğu görülmektedir. İsveç, İngiltere, Fransa ve Avrupa Birliğinde ombudsman görevden alınabilirken, Türkiye’de ombudsmanın görevden alınmasına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Türkiye’de ombudsmanın ancak seçilme niteliklerine sahip olmadığının anlaşılması ya da hakkında

mahkûmiyet kararı verilmesi halinde görev süresi olağan sürenin dışında sona ermektedir. Türkiye dışındaki ombudsman uygulamalarında ombudsmanın görevden alınmasında yetkili organın değişiklik gösterdiği görülmektedir. İsveç'te parlamento, İngiltere'de kraliyet, Fransa'da yüksek mahkeme başkanları ve Cumhurbaşkanı'dan oluşan heyet, Avrupa Birliğinde ise Avrupa Adalet Divanı ombudsmanı görevden almaya yetkili organdır.

Türkiye ve diğer ombudsman uygulamaları içerisindeki farklılık ombudsmanın görev alanına giren kurumlarda da kendini göstermektedir. İsveç uygulamasında yargı organlarına ilişkin ombudsmana başvuru gerçekleştirilebilirken, diğer ombudsman uygulamalarında yargı organlarına ilişkin olarak ombudsmana başvurulamamaktadır. Türkiye'de ise “yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar” dışında yargı organlarının işlemlerine ilişkin olarak ombudsmana başvurulabilmektedir.

Ombudsman uygulamaları içerisinde yargı organları ile ombudsman ilişkisindeki farklılığın benzeri ombudsman ile askeri kurumlar arasındaki ilişkide de görülmektedir. Bu kapsamda İsveç'te askeri kurumlara ilişkin olarak 2. teğmen ve üstü rütbedeki kişilerin işlemlerine ilişkin olarak ombudsmana başvurulabilmektedir. İngiltere'de askeri kurumlara ilişkin olarak ombudsmana başvurulamamaktadır. Fransa'da ancak güvenlik güçlerinin meslek etiği ve kurallarına aykırı hareket ettikleri iddiasıyla ombudsmana başvurulabilmektedir. Türkiye'de ise “Türk Silahlı Kuvvetlerin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri” haricinde ombudsmana

başvurulabilmektedir. Bu yönüyle Türkiye’de silahlı kuvvetlerin denetimi yönünden başvuru konusu faaliyetin “sırf askeri nitelikteki faaliyet” olup olmadığına bağlı olarak ombudsmana başvurulabilmektedir.

Özel tüzel kişilere ilişkin olarak ombudsmana başvurabilme noktasında kamu hizmetinin yürütülmesiyle görevli olup olmadığı kıstasının uygulandığı görülmektedir. Bu kapsamda İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye’de kamu hizmetinin yürütülmesiyle görevli özel tüzel kişilerin işlemlerine ilişkin olarak ombudsmana başvurulabilmektedir. Fransa’da kamu hizmetinin yürütülmesiyle görevli olmayan özel kişilerin işlemleri hakkında “ayrımcılık yasağının ihlaline” ilişkin olmak kaydıyla ombudsmana başvurulabilmektedir. Avrupa Birliğinde ise ombudsmanın görev alanına giren kurumların “birlik organları ve kurumları” olarak belirlenmesi sebebiyle üye ülkelerdeki özel ya da kamu tüzel kişilerin işlemleri hakkında Avrupa Ombudsmanına başvurulamamaktadır.

Ombudsmanın resen inceleme yetkisine sahip olması ve olmaması noktasında farklı uygulamalar bulunmaktadır. İngiltere, Fransa ve Türkiye’de ombudsman resen inceleme başlatma yetkisine sahip değildir. İsveç ve Avrupa Birliği uygulamalarında ise ombudsman resen inceleme başlatma yetkisine sahiptir.

Ombudsmana başvurabilmek açısından idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğu incelenen ombudsman uygulamaları ve Türkiye’de zorunludur. Ancak bu zorunluluk mutlak nitelikte değildir. Bu kapsamda ombudsmanlar idari başvuru yollarının tüketilmesinde

fayda bulunmadığı, idari başvuru yollarının etkisiz olduğu ya da ilgili başvurunun ivedilikle incelenmesi gerektiği durumlarda bu zorunluluk yerine getirilmese dahi başvuruyu incelebilmektedir. Bu yönüyle ombudsmanlara “idari başvuru yollarının tüketilmesi” şartına ilişkin olarak esnek hareket etme gücü verilmiştir.

2.3. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YAPISI VE YETKİLERİNE İLİŞKİN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

6328 Sayılı Kanunla Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması ve Kurumun 2013 yılından itibaren şikâyetleri almasıyla birlikte Türkiye’de uzun yıllar tartışılan ve ihtiyaç duyulduğu dile getirilen ombudsman uygulaması hayata geçirilmiştir. Ombudsman uygulamasının yargı denetiminden temel farkını hem daha hızlı sonuç alınabilmesi hem de gerçekleştirmiş olduğu “*yerindelik denetimi*” oluşturmaktadır. Ancak Ombudsman, mahkemeler gibi idareyi bağlayıcı kararlar verememektedir. Ombudsmanın vermiş olduğu kararlar diğer ülke uygulamalarında da “*tavsiye*” niteliğindedir. Bu durum ise bireyler açısından idarenin tavsiye kararlarına uymaması ihtimalini ortaya çıkarmaktadır. Ombudsmanın bireylerin gözünde “*bireyleri haklı bulan ancak kararları uygulanmayan kurum*” hâline gelmemesi için çeşitli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Ombudsmanın tavsiye kararı vermesi ve etkin olarak faaliyet gösterebilmesi için gerek halkın gerek parlamentonun desteğine ihtiyaç duyması yeni kurulan ombudsmanların ilk yıllarında çeşitli sıkıntılar yaşamasına sebep olmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu da 2013 yılından beri bireylerden başvuruları alarak inceleme

gerçekleştirmekte ve çeşitli sorunlar yaşamaktadır. Bu sıkıntılar kimi zaman mevzuat düzenlemelerinden kaynaklanırken kimi zaman ise idare içerisindeki yöneticilerin tutumundan kaynaklanmaktadır.

2.3.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Resen Harekete Geçme Yetkisine Sahip Olmaması

6328 Sayılı Kanunda Kamu Denetçiliği Kurumuna resen harekete geçme yetkisi verilmemiştir. Bu sebeple Kurum kendisine başvuru gerçekleşmediği sürece bir konuya ilişkin olarak inceleme ve araştırmada bulunamamaktadır. Bu durum ise Kurumun hareket alanını kısıtlamakla birlikte, birey hak ve özgürlüklerinin korunması yönünden Kurumu zayıflatmaktadır. Ombudsmanın anavatanı olan İsveç'te parlamento ombudsmanı resen inceleme başlatabilmekte ve böylece kamuoyunun tepkisini çeken veya basına yansıyan konulara müdahil olmaktadır. Resen harekete geçen ombudsman, halk nezdinde özgürlükleri koruma ve idareyi denetleme işlevleriyle özdeşleşmektedir. Bu şekilde Ombudsmanın resen harekete geçebilmesi aynı zamanda birey hak ve özgürlüklerinin korunması misyonunun ombudsmana yüklendiğini göstermektedir.

Türkiye'de hak arama kültürünün halk arasında yaygın olduğunu söylemek mümkün değildir. Bireyler idarenin eylem ve işlemlerine karşı hangi kurum veya organlara başvurabilecekleri hususunda bilgi sahibi değildir. Aynı zamanda idare, gerçekleştirmiş olduğu eylem ve işlemlerin tebliğinde ilgili işleme karşı itiraz yollarını bireylere bildirmemektedir. Hak arama amaçlı olarak başvuruda bulunan kişilerin idare ile olan ilişkilerinin zarar göreceği ve çeşitli sıkıntılarla

karşılaşacağı düşüncesi de bireylerin hak aramaya yönelik eylemlerden kaçınmasına sebep olmaktadır. Bu sebeple Kamu Denetçiliği Kurumunun resen harekete geçerek inceleme ve araştırmada bulunabilme yetkisine sahip olması Türkiye'deki hak arama kültürünün mevcut durumu sebebiyle zorunluluk arz etmektedir. Aksi takdirde bireylerin idareyi şikâyet etmekten imtina ettiği ve Kuruma başvuru gelmemesi sebebiyle kurumun incelemediği durumların önüne geçilmesi mümkün olmamaktadır.

Ülke uygulamaları incelendiğinde hak ve özgürlüklerin korunması misyonuna sahip olan ombudsman kurumlarının resen hareket etme yetkisine sahip olduğu görülmektedir.⁵¹² Ombudsmanın resen harekete geçme yetkisine sahip olması, hak arama kültürünün gelişmediği ülkelerde bireylerin başvurusu olmadan ombudsmanın harekete geçerek idarenin eylem ve işlemlerini incelemesini sağlamaktadır. Ombudsmanın resen harekete geçme yetkisini medyaya yansıyan ve toplumun tepkisini çeken konularda kullanması, toplum nezdinde ombudsmana hak ve özgürlükleri koruma misyonunun da yüklenmesini sağlamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu da hazırlamış olduğu yıllık raporlarda “resen harekete geçme yetkisinin” Kuruma verilmesi gerektiğini dile getirmiştir.⁵¹³

⁵¹² STADLMAYER, “The Legal Structures of Ombudsman...”, s. 490.

⁵¹³ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013 Yıllık Raporu, s. 205. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014 Yıllık Raporu, s. 308.

2.3.2. İdari Başvuru Yollarının Tüketilmesi Zorunluluğunun Ağır Bir Şart Olması

6328 Sayılı Kanunda Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmadan önce 2577 Sayılı İdari Yargılama Usul Kanununda ve diğer özel kanunlarda belirtilmiş olan idari başvuru yollarının tüketilmesinin zorunlu olduğu düzenlenmiştir. Bu hüküm ile bireyler başvuru konusu eylem ve işlem hakkında ilgili idareye başvurmak zorunda bırakılmıştır. Bu durum ise Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurunun ek prosedüre tabi olacak şekilde düzenlenmesi anlamına gelmekte ve ombudsman kurumunun “ücretsiz ve kolay ulaşılabilir” denetim mekanizması olma özelliği ile çelişmektedir.

Türkiye’de idari başvuru yollarının tüketilmesi hâlinde idare ilgili başvuruya ilişkin 30 günlük cevap süresine sahiptir.⁵¹⁴ Mevcut durumda idarenin 30 günlük başvuru sonunda cevap vermesi ya da ilgili başvurunun cevapsız bırakılması sık karşılaşılan bir durumdur. 30 Günlük sürenin dolması sonrası Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulması hâlinde ilgili idari eylem ve işlemin tesisinden itibaren 30 günlük süre geçtikten sonra Kuruma başvurulmuş olacaktır. Bu durumda ise Kamu Denetçiliği Kurumu hızlıca harekete geçse dahi bireylerin korunmaya değer hak ve özgürlükleri uzun bir süre ihlal edilmiş olacaktır.⁵¹⁵

⁵¹⁴ 7331 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda yapılan değişikliklerle idarenin idari başvurulara cevap verme süresi 60 günden 30 güne, kesin olmayan cevaplar için öngörülen bekleme süresi ise 6 aydan 4 aya indirilmiştir.

⁵¹⁵ ODYAKMAZ, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması...”, s. 61.

Türkiye’de idare içerisinde var olan koruma içgüdüğü ve hatalarını kabul etmeme anlayışı sebebiyle idari başvuru yolları ile sonuca ulaşarak kişilerin menfaatlerinin korunması mümkün görünmemektedir. Bu sebeple Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruda zorunlu görülen “idari başvuru yolları” bireyler açısından sonuca ulaşmaktan uzak yollardır. Yargı organlarına başvurabilme yönünden zorunlu tutulmayan idari başvuru yollarının Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulması açısından zorunlu tutulması ise Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapmayı yargı organlarına başvuru yapabilmeye kıyasla zorlaştırmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun “telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde” idari başvuru yollarının tüketilmesi şartını göz ardı etme yetkisi bulunmaktadır. Ancak 6328 sayılı kanunun vermiş olduğu bu yetki idari başvuru yollarının tüketilmesi ve sonuç alınamaması durumunda ortaya çıkacak zaman kaybını engellemekten uzaktır. Bu sebeple Kamu Denetçiliği Kurumu vermiş olduğu kararlarda idari başvuru yollarının tüketilmesi şartını 6328 sayılı kanunda sayılan hallerin dışında sebeplerle aramamaktadır. Bu kapsamda Kurum, idari başvuru yollarına ilişkin “*daha önce benzer başvurularda idarenin cevabının yeterli ve çözüm odaklı olmadığı gelen cevaplardan bilindiği*” durumlarda idari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvuruları incelemektedir.⁵¹⁶ Bu şekilde Kurumun 6328 sayılı kanunda belirtilen “telafisi güç veya

⁵¹⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları, *Aile, Kadın, Çocuk ve Benzeri Haklar 1*, Ankara, 2016, s. 193.

imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâller” ölçüsünü genişlettiği görülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun vermiş olduğu kararlara ilişkin istatistikler incelendiğinde idari başvuru yollarının tüketilmemesi sebebiyle verilen “gönderme” kararlarının 2013 yılında⁵¹⁷ %37, 2014 yılında⁵¹⁸ %36, 2015 yılında⁵¹⁹ %37, 2016 yılında⁵²⁰ %41, 2017 yılında⁵²¹ %31, 2018 yılında⁵²² %30, 2019 yılında⁵²³ %41, 2020 yılında⁵²⁴ %9 orana sahip olduğu görülmektedir. Bu kapsamda Kuruma yapılan başvuruların her yıl en az %30’unun idari başvuru yolları tüketilmeden yapıldığı görülmektedir. Bu kapsamda idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının bireyler tarafından benimsendiğini söylemek mümkün görülmemektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapılabilmesi için aranan idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının yukarıda sayılan sebeplerden dolayı kaldırılması ya da idari başvuru yollarının verimini arttıracak çeşitli tedbirlerin alınması Kamu Denetçiliği Kurumunun idarenin denetlenmesi ve birey hak ve özgürlüklerinin korunmasında etkinliğinin arttırılması için olmazsa olmaz niteliktedir. İdari başvuru yollarının etkinliğinin arttırılması için yapılması gerekenler idari yapıya ilişkin olmakta ve Kamu Denetçiliği Kurumunun çalışma

⁵¹⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu, *2013 Yıllık Raporu*, s. 74.

⁵¹⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu, *2014 Yıllık Raporu*, s. 57.

⁵¹⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu, *2015 Yıllık Raporu*, s. 49.

⁵²⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu, *2016 Yıllık Raporu*, s. 93.

⁵²¹ Kamu Denetçiliği Kurumu, *2017 Yıllık Raporu*, s. 136.

⁵²² Kamu Denetçiliği Kurumu, *2018 Yıllık Raporu*, s. 60.

⁵²³ Kamu Denetçiliği Kurumu, *2019 Yıllık Raporu*, s. 102.

⁵²⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu, *2020 Yıllık Raporu*, s. 136.

yapısı ya da mevzuatına ilişkin olmamaktadır. Bu sebeple idari başvuru yollarının etkinliğinin arttırılmasına ilişkin önerilere bu çalışmada yer verilmemiştir. Mevcut durumda idari başvuru yollarının tüketilmesinin bireylerin talepleri açısından sonuç vermemesi sebebiyle zorunlu tutulmasından vazgeçilmesi önerilmektedir.

2.3.3. Ağır İş Yüğü ile Karşılaşması İhtimali

Ombudsman uygulamasının ilk olarak İsveç'te ortaya çıkması ve İskandinav ülkeleri arasında yayıldıktan sonra dünyaya yayılması sebebiyle Ombudsmanın İskandinav ülkelerine has bir uygulama olduğu düşünülmüştür. Bu sebeple Ombudsman uygulamasının İskandinav ülkeleri dışında etkin ve verimli olarak faaliyet göstermeyeceği dile getirilmiştir. Türkiye'nin geniş coğrafyaya sahip olması ve ülke nüfusunun Ombudsmanın etkin olarak faaliyet gösterdiği ülkelere kıyasla yüksek olması sebebiyle Ombudsmanın etkin olarak faaliyet gösteremeyeceği de dile getirilmiştir.⁵²⁵

Kamu Denetçiliği Kurumuna 2016 yılında 5531 başvuru gerçekleştirilirken, 2017 yılında 17131 başvuru gerçekleştirilmiştir.⁵²⁶ Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru sayısındaki bu ciddi artış, Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyetlerinin medyada yer bulması ve halkın Kurumdan haberdar olması sonucu ortaya çıkmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumunun bilinirliğinin artması sonrası kendisine yapılan başvuruların sayısının daha da artmıştır. Nitekim 2018

⁵²⁵ DURSUN, Hasan, "Türkiye'de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak...", s. 378.

⁵²⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu, *2017 Yıllık Raporu*, s. 122.

yılında⁵²⁷ 17.615, 2019 yılında⁵²⁸ 21.170, 2020 yılında⁵²⁹ 91.100 başvuru gerçekleşmiştir. Bu kapsamda Kuruma yapılan başvuru her yıl değişen oranlarda arttığı görülmektedir.

Ülke uygulamaları incelendiğinde Fransa'nın Türkiye gibi geniş coğrafya ve fazla nüfusa sahip olduğu görülmektedir. Bu kapsamda iş yükü açısından iki ülke uygulamasının benzer seviyede olmasını beklemek yerinde olacaktır. Fransa'da Hakların Savunucusu Kurumunun merkez ofisinde 250 çalışanı ve Kurumun taşra teşkilatında 450 delege bulunmaktadır.⁵³⁰ Hakların Savunucusu Kurumu toplam 700 çalışanı ile sahip olduğu iş yükünü karşılamaya çalışmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu ise 25 geçici personeli de dâhil olmak üzere toplam 153 çalışana sahiptir.⁵³¹ Hakların Savunucusu Kurumuna 2016 yılında 86596⁵³², 2017 yılında⁵³³ 93.371, 2018 yılında⁵³⁴ 31.316, 2019 yılında⁵³⁵ 99.095, 2020 yılında⁵³⁶ 96.894 başvuru gerçekleştirilirken, Kamu Denetçiliği Kurumuna ise 2020 yılında 90.209 başvuru gerçekleşmiştir. Kuruma gerçekleştirilen 90.209 adet başvurunun 70.440'ı aynı konuda ve covid-19 salgını sürecinde verilen temel destek kredileriyle ilgilidir⁵³⁷. Diğer konularla ilgili toplamda 19.769 başvuru yapılmıştır. Bu kapsamda

⁵²⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2018 Yıllık Raporu, s. 60.

⁵²⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019 Yıllık Raporu, s. 102.

⁵²⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2020 Yıllık Raporu, s. 78.

⁵³⁰ Defenseur Des droits, *Annual Activity Report 2016*, s. 9.

⁵³¹ Kamu Denetçiliği Kurumu, *2017 Yıllık Raporu*, s. 50.

⁵³² Defenseur Des droits, *Annual Activity Report 2016*, s. 7.

⁵³³ Defenseur Des droits, *Annual Activity Report 2017*, s. 8.

⁵³⁴ Defenseur Des droits, *Annual Activity Report 2018*, s. 8.

⁵³⁵ Defenseur Des droits, *Annual Activity Report 2019* s. 14.

⁵³⁶ Defenseur Des droits, *Annual Activity Report 2020*, s. 12.

⁵³⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu, *2020 Yıllık Raporu*, s. 94.

görülmektedir ki Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuruların sayısı Fransa’da Hakların Savunucusuna yapılan başvuruların sayısına göre çok düşük kalmaktadır. Bu durum Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun yeni olması sebebiyle pek bilinmemesi ve hak arama kültürünün yaygın olmaması ile açıklanabilir. Ancak hak arama kültürünün yaygınlaşması ve Kamu Denetçiliği Kurumunun bilinirliğinin artması sonrası Kuruma çok sayıda başvuru gerçekleştirilmesi kaçınılmaz bir durumdur. Bu durum karşısında gerekli tedbirlerin alınmaması hâlinde Kurumun iş yükünü kaldıramaması ihtimali ortaya çıkmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu 6328 Sayılı Kanununun 20’nci maddesi gereği kendisine yapılan başvuru hakkında 6 ay içinde karar vermek zorundadır. Kurumun 6 ay içerisinde inceleme ve araştırmalarını sonuçlandırarak karar vermesinin mümkün olmaması hâlinde durmuş olan dava açma süresi yeniden işlemeye başlamaktadır. Bu durum ise bireylerin yargı yoluna başvurmalarına sebep olmakta ve Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru yönünden zaman ve emek kaybına sebep olmaktadır. Kurumun artan iş yükünü kaldıramaması hâlinde bireyler nezdinde hantal, ağır işleyen ve etkisiz kararlar veren bir yapı olarak algılanması kaçınılmazdır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun artan iş yükünü karşılayabilmesi amacıyla öncelikli olarak personel sayısının artırılması gerekmektedir. Artan personel sayısı ile birlikte iş yükü artışı karşılanabilir. 6328 Sayılı Kanununun 4’üncü maddesinde değişiklik gerçekleştirilerek Kurumda beş denetçi bulunacağını belirten hüküm

yerine 5548 Sayılı Kanununun 4'üncü maddesinde düzenlendiği gibi en fazla 10 denetçi seçilebileceğinin düzenlenmesi yerinde olacaktır. Artan Denetçi sayısı ile Kurumun artan iş yükünün karşılanmasına yönelik tedbir alınmış olacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun Ankara dışında ofisler açarak başvuruları alması Ankara dışındaki bireyler açısından hem Kuruma başvuruların kolaylaştırılmasını hem de kurumun bilinirliğini arttıracaktır. Bu kapsamda Kurumun coğrafi bölge merkezleri olarak belirlediği illerde ya da her ilde ofis açması, Kurumun artan iş yükü altında sorun yaşamasını engelleyecektir.

2.3.4. Tavsiye Kararlarına Uyulmasını Sağlayacak Tedbirlerin Yetersizliği

Kamu Denetçiliği Kurumu dünyadaki diğer ombudsman uygulamalarına paralel olarak “tavsiye” niteliğinde karar vermektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararları 2013 yılında %20 uygulanma oranına sahipken 2014 yılında %39, 2015 yılında %37, 2016 yılında %42, 2017 yılında %65, 2018 yılında %70, 2019 yılında %75, 2020 yılında ise %76 uygulanma oranına sahip olmuştur.⁵³⁸ Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararlarının uygulanma oranının yıllar geçtikçe arttığı görülmektedir. Ancak mevcut durumda Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararlarına uyulma oranı diğer ülke uygulamalarına kıyasla düşüktür.

⁵³⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu, 2020 Yıllık Raporu, s.99.

Ombudsman uygulamasının başarılı olduğu İsveç'te %99, İngiltere'de %99, Fransa'da %80 oranında tavsiye kararlarına uyulmaktadır.⁵³⁹

Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararlarına uyulmasını sağlamaya yönelik çeşitli tedbirler alınabilir. Bu tedbirler tavsiye kararlarına uymayan idari kurumun yöneticilerinin Karma Komisyon tarafından dinlenilmesi, tavsiye kararlarına uyan idari kurum yöneticilerinin sorumsuzluğunun düzenlenmesi ve tavsiye kararlarına uyulmasını sağlamak amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu ve bakanlıklar bünyesinde birimlerin oluşturulması şeklinde sıralanabilir. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararlarına uymanın idare açısından zorunlu tutulmasının “ombudsman” uygulamasının temel özellikleri ile çeliştiğini belirtmek gerekir. Alınacak tedbirler tavsiye kararlarının uygulanmasını zorunlu kılmaktan ziyade teşvik etmeye ve idarenin haklı gerekçeleri bulunmadıkça tavsiye kararlarını uygulamasına yönelik olmalıdır.

Tavsiye kararlarına uyulmasını sağlamak amacıyla öncelikli olarak tavsiye kararları doğrultusunda gerçekleştirilen işlemin konusunun suç teşkil etmemesi ve ağır hizmet kusuru bulunmadığı sürece işlemi gerçekleştiren kişilerin sorumluluğunun bulunmamasına yönelik yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu şekilde Kamu Denetçiliği Kurumu kararı doğrultusunda hareket eden yöneticilerin tavsiye kararı doğrultusunda gerçekleştirmiş oldukları işlemlerden sorumlu tutulmaları belli şartlarda engellenerek tavsiye kararları

⁵³⁹ ARI, Serdar, “İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *International Journal Of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies*, Vol:3, Issue:3, 2017, s. 147.

doğrultusunda işlem tesisi eden yöneticiler için koruma sağlanmış olacaktır. Bu durum ise tavsiye kararlarına uymak isteyen ancak sorumluluk almaktan çekinen yöneticilerin korunmasını sağlayacaktır. Kurum kararlarına uyan kişilerin korunmasıyla aynı zamanda Kamu Denetçiliği Kurumunun idare nezdinde saygın bir konuma sahip olması sağlanacaktır.

İdari kurum yöneticilerinin Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararlarına uymayı kabul etmedikleri durumda, tavsiye kararının kurum nezdinde tartışılması ve değerlendirilmesi sağlanmalıdır. Aksi takdirde idari kurum yöneticileri, tavsiye kararı karşısında refleks göstererek ve gerekçe göstermeden tavsiye kararına uymama yönünde işlem tesis edebilirler. Bu durumun engellenmesi için tavsiye kararlarının kabul edilmeme sebebinin idari kurumun üst yöneticileri ya da üst kurul tarafından gerekçeli ve açıklamalı olarak Kamu Denetçiliği Kurumuna bildirilmesi zorunluluğu düzenlenmelidir. Aynı şekilde Karma Komisyon tarafından Kamu Denetçiliği Kurumunun belirtmiş olduğu tavsiye kararlarına uymayan idari kurum üst düzey yöneticilerinin TBMM’de dinlenilmesi ve kendilerine tavsiye kararlarına uymama sebeplerini Komisyon karşısında sözlü olarak ifade etme imkânının tanınması yerinde olacaktır. Bu şekilde Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararına uymayan idarenin, “tavsiye kararına uymama” işleminde kendinden emin olmasına yönelik zorunluluk getirilmiş olacaktır.

SONUÇ

İdarenin denetlenmesi gerek hak ve özgürlüklerin korunması gerekse de kamu gücünü kullanan ve tek taraflı olarak resen icra edilebilir, hukuka uygunluk karinesine sahip işlem tesis eden idarenin kontrol altında tutulabilmesi için olmazsa olmaz niteliktedir. Türkiye’de idarenin denetlenmesi amacıyla çeşitli denetim yolları uygulanmaktadır. Mevcut denetim yollarından alınan verimin düşük olması sebebiyle diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de idarenin denetlenmesi yönünden çeşitli arayışlarda bulunulmuştur.

Türkiye’de Ombudsman uygulamasının hayata geçirilmesi gerektiği her ne kadar 1990’larda ve 20. yüzyılın başında akademik çalışmalarda yoğun bir şekilde dile getirilmiş olsa da 5548 Sayılı Kanun ile ombudsman kurulmasına yönelik ilk ciddi girişim gerçekleştirilmiştir. Anayasa Mahkemesinin 5548 Sayılı Kanunu iptal etmesi sonrası 12 Eylül 2010’da gerçekleştirilen halk oylamasında kabul edilen 5982 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile ombudsman uygulaması “Kamu Denetçiliği Kurumu” adıyla Anayasada kendine yer edinmiştir. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 29/06/2012 tarihli 28338 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiş ve böylece uzun yıllardır akademik literatürde gerekliliği dile getirilen Ombudsman, nihayetinde Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla Türkiye’de kurulmuştur. Başdenetçi ve denetçilerin seçilmesi sonrası Kamu Denetçiliği Kurumu 29/03/2013 tarihinde başvuru almaya başlamıştır.

Ombudsman uygulaması dünyada birçok ülkede bulunmaktadır. Ombudsman bulunan ülkelerde ombudsmanın hak ve özgürlüklerin korunmasına ve idarenin denetimine katkısı değişkenlik göstermektedir. Kimi ülkelerde ombudsman hak ve özgürlüklerin korunmasında temel koruma mekanizmalarından biri iken kimi ülkelerde bireyler ombudsmanın varlığından haberdar bile değildir. Ombudsmanın hak ve özgürlükleri koruma işlevinin yanında idareyi denetleme işlevi de bazı ülkelerde tatmin edici noktada iken bazı ülkelerde ise ombudsmanın bu işlevi yerine getiremediği görülmektedir. Ombudsman uygulamasının bazı ülkelerde başarılı olması bazı ülkelerde başarısız olması hak ve özgürlükleri koruma işlevinde olduğu gibi idareyi denetleme işlevinde de görülmektedir. Ombudsmanın sahip olduğu araştırma ve inceleme yetkisinin kısıtlı olması ve tavsiye kararlarının uygulanması hususunda idareyi zorlayıcı mekanizmalardan yoksun olması kimi ülkelerde ombudsmanın başarısız olmasının temel sebeplerindedir.

Ortaya çıktığı İsveç'te ve İskandinavya'da hak ve özgürlüklerin korunmasında ve idarenin denetlenmesinde büyük katkıları bulunan ombudsman uygulamasının diğer ülkelerde "başarı yönünden" değişken durumda olmasının çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Ombudsmanın başarısını etkileyen toplumsal, siyasi ve hukuki sebepler bulunmaktadır. Bu çalışmada seçilmiş ülkelerde ombudsman uygulamaları teşkilatlanma, çalışma yapısı ve etkisi yönünden hem pozitif hukuk kaynağı hem de literatür çalışmaları kullanılarak açıklanmıştır. Bu kapsamda İsveç, İngiltere, Fransa ve Avrupa Birliği ombudsman uygulamaları incelendiğinde her birinin kendine has

özellikleri olduğu ve sabit bir ombudsman tipinin bulunmadığı görülmektedir. Seçilmiş dört uygulamanın kendi içerisinde farklılıklar arz etmesine rağmen başarılı olduğu görülmektedir. Bu sebeple ombudsmanın başarılı olmasında temel faktörlerden birisi de ombudsman oluşturan ülkelerin kendi siyasi, ekonomik, hukuki ve toplumsal yapısını göz önünde bulundurarak ombudsman uygulamasına şekil verilmesidir. Ülkelerin siyasi, ekonomik, hukuki ve toplumsal yapılarını göz önünde bulundurarak ombudsman uygulaması içerisinde farklılık arz eden kurumlar oluşturmaları, ilk defa ombudsman uygulaması ile tanışacak ülkelerin yararlanabileceği tecrübe havuzunun oluşturulmasını da sağlamaktadır. Bu şekilde benzer siyasi gelenek, toplumsal yapı ve hukuki düzene sahip ülkelerde benzer uygulamaların benimsendiği görülmektedir.

Türkiye’de 2021 yılı itibariyle 8 yıllık çalışma geçmişine sahip olan Kamu Denetçiliği Kurumunun idarenin denetlenmesi ile hak ve özgürlüklerin korunması yönünden etkisi her geçen yıl artmaktadır. Kurumun halk arasında bilinirliği ve Kuruma gelen başvuru sayısı istenilen düzeyde olmasa da her geçen gün artmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu her ne kadar her geçen gün sahip olduğu hak ve özgürlükleri koruma ve idareyi denetleme misyonunu yerine getirme yönünden güçlense de Kurumun bu misyonunu tamamlamasının önünde çeşitli engeller bulunmaktadır. “Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı ve Yetkilerine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri” başlığı altında dile getirilen bu eleştiriler hem Kurumun güçlenmesini engelleyebilecek hem de Kurumun gelecekteki faaliyetlerini aksatabilecek niteliktedir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna getirilen eleştirilerin başında resen inceleme yetkisine sahip olmaması gelmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun resen hareket etme yetkisine sahip olmaması gerek hak ve özgürlükleri koruma gerekse de idarenin denetlenmesi işlevlerinin gerçekleştirilmesinde Kurumun başvuru olmadan hareket etmesini engellemektedir. Bu durum ise Kurumun hareket kabiliyetini kısıtlamaktadır. Ülke uygulamaları içerisinde resen inceleme yetkisi bulunan ombudsmanlar bulunduğu gibi resen inceleme yetkisine sahip olmayan ve başvuru üzerine harekete geçebilen ombudsmanlar da bulunmaktadır. Türkiye gibi hak arama kültürünün tam olarak yerleşmediği ve bireylerin hak arama eylemleri sonrası baskıyla karşılaşmaktan çekindiği ülkelerde ombudsmanın resen harekete geçme yetkisine sahip olması gerekmektedir. Nitekim bu gereklilik Kamu Denetçiliği Kurumunun 2013 ve sonrası raporlarında dile getirilmiştir. Bu yönüyle Kamu Denetçiliği Kurumunun bireyler arasında bilinirliğini arttırmak ama Kurumun idare nezdinde konumunu güçlendirmek amacıyla resen harekete geçme yetkisine sahip olması gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna getirilen eleştirilerden bir diğeri ise Kuruma başvurmak için zorunlu tutulan idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının ağır olduğudur. 6328 Sayılı Kanunda her ne kadar idari başvuru yollarının tüketilmesinin zorunlu olduğu dile getirilse de Kamu Denetçiliği Kurumuna idari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvuruları “*telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde*” inceleme yetkisi verilmiştir.

Ombudsman uygulamasının temel özelliği mahkemeler gibi sıkı şekil şartlarına bağlı olmaması ve hukuki yardıma ihtiyaç duyulmadan ücretsiz olarak başvurulabilmesidir. Dünya uygulamaları incelendiğinde bazı ülkelerde bireylere idari başvuru yollarını tüketmeden ombudsmana başvurma imkânı tanınırken bazı ülkelerde ise ombudsmana ancak idari başvuru yolları tüketildikten sonra başvurulabilmektedir. Bu noktada idari başvuru yollarına ilişkin uygulama farklılıkları, ülkelerin kendi dinamiklerine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. İdare içerisindeki başvuru yollarının verimli olarak işletilemediği ve idarenin kendi eylem ve işlemine ilişkin düşüncelerinin değişmediği ülkelerde zorunlu idari başvuru yolları bürokratik engel olmaktan öteye gidememektedir. İdari başvuru yollarının kullanımı ile idarenin eylem ve işleminin gözden geçirilmesinin sağlandığı ve ilgili işleme ilişkin hukuka ve hakkaniyete aykırılığın giderildiği ülkelerde ise idari başvuru yolları ombudsmanın gereksiz iş yükü ile karşılaşmasını engellemektedir. İdare kendi içerisindeki başvuru yolları ile bireylerin şikâyetlerinin ombudsmana başvurulmadan çözüme kavuşturulmasını sağlamaktadır.

Türkiye’de idari başvuru yollarının etkili olarak işlemediği ve idari başvuru yollarının hak ve özgürlüklerin korunması açısından istenen sonucu vermediği bilinen bir gerçektir. Aynı zamanda idarenin idari başvuru yollarının tüketilmesi sürecinde 30 günlük cevap verme süresine sahip olması ise bireylerin hak ve özgürlüklerinin hızlı bir şekilde korunmasının önünde engel olmaktadır. 30 Günlük cevap süresinin sonunda cevap verilmesi ya da cevap verilmemesinin alışkanlık haline geldiği ülkemizde, idari başvuru yolları sonuç

vermemekte ve bireylere zaman kaybettirmektedir. Bu yönüyle Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmak isteyen bireylerden idari başvuru yollarının tüketilmesini istemenin bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasına herhangi bir katkısı yoktur. Bu sebeple Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruda zorunlu tutulan “idari başvuru yollarının tüketilmesi” şartının kaldırılması ve bireylerin isterlerse idari başvuru yollarını tükettikten sonra Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurabilmesi yerinde bir uygulama olacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru sayısı, başvuru almaya başladığı 29/03/2013 tarihinden itibaren her yıl artmaktadır. Kuruma her yıl yapılan başvuru sayısı benzer nüfus miktarına sahip Fransa ile kıyaslandığında düşük kalmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumuna Fransa’da faaliyet gösteren Hakların Savunucusu Kurumuna kıyasla daha az başvuru gerçekleştirilmesi Kamu Denetçiliği Kurumunun yeni bir kurum olması sebebiyle normal bir durumdur. Kamu Denetçiliği Kurumunun halk tarafından bilinirliğinin artması ve Türkiye’de hak arama kültürünün benimsenmesi sonrası Kuruma başvuru sayısının daha da artacağı ön görülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun artan başvuru sayısı karşısında ezilmemesi ve Kurumun karar verme süresinin uzamaması amacıyla çeşitli tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bu tedbirlerin başında Kurumun personel sayısının artırılması gelmektedir. Kurum içerisinde bulunan denetçi sayısının 5548 Sayılı Kanun’da öngörüldüğü şekliyle 5’ten 10’a çıkarılması ve kurum içerisindeki uzman ve uzman yardımcısı sayısının artırılması ile başvurularla ilgili çalışan personel sayısı arttırılmış olacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun sahip olduğu iş yükü ile baş edebilmesinin temel yolu iş yüküne sebep olan idari uygulamaların değişmesini sağlamaktan geçmektedir. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumu idare üzerindeki eğitici, düzeltici ve öğretici işlevini gerçekleştirerek hukuka ve hakkaniyete aykırı uygulamalardan vazgeçilmesini sağlamalıdır. Kamu Denetçiliği Kurumunun kendisinin ve idari yargının iş yükünü azaltması ancak “daha az şikâyet edilen idare” hedefi ile gerçekleştirilebilir. Bu hedef ise ancak Kamu Denetçiliği Kurumunun vermiş olduğu kararların idare tarafından benimsenmesi ve gelecekte oluşturulan politikalarda, gerçekleştirilen işlem ve faaliyetlerde göz önünde bulundurulması ile mümkündür. Bu sebeple Kamu Denetçiliği Kurumunun idareye ilişkin başvuruların yoğunlaştığı konuları tespit ederek, bu konulara ilişkin idareye çözüm önerileri sunması, doyurucu gerekçe ve izaha sahip kararlarla idareyi ikna etmesi ve idareye yol göstermesi “daha az şikâyet edilen idare” hedefinin gerçekleşmesini sağlayacaktır.

Ombudsman uygulamasının temel özelliklerinden birisi de vermiş olduğu tavsiye kararları ile idare içerisindeki sorunlara çözüm üretmeye çalışmasıdır. Bu yönüyle ombudsman, tekil olarak bireyin haklarını korumanın yanında idareyi düzeltmesi işlevi ile toplumu da korumaktadır. Ombudsmanın idareyi düzeltici işlevi aynı zamanda ombudsmana gelen başvuru sayısını azaltarak iş yükünü de azaltmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumunun gelecekte ortaya çıkabilecek iş yükünün artması sorununu çözebilmesi için “eğitici ve düzeltici” işlevini ön plana çıkarması gerekmektedir. Kamu

Denetçiliği Kurumunun eğitici ve düzeltici işlevini ön plana çıkarması ile daha az şikâyet edilen idare hedefi gerçekleştirilecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna çeşitli Bakanlık ve kurumlara ilişkin olarak yüksek sayıda başvuru gelmektedir. Bu noktada başvurular içerisinde yüksek paya sahip olan kurumlarla irtibata geçilerek bu kurumlar içerisindeki sorunların çözülmesi ile Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru sayısının azaltılmasına çalışılabilir. Bu durum aynı zamanda Kamu Denetçiliği Kurumunun idareyi eğitici ve düzeltici işlevini gerçekleştirilmesini de sağlayacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun gerçekleştirmiş olduğu inceleme ve araştırma süreci sonrası idareye önerilerde bulunduğu “tavsiye” kararlarının bağlayıcılığı bulunmamaktadır. İdari yargı organlarının kesinleşmiş kararları ise idareyi bağlamakta ve idare bu kararlara uymak zorundadır. Bu durum Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararları uygulanmadığı sürece birey hak ve özgürlüklerinin korunmasında ve idarenin denetlenmesinde işlevsiz hale gelmesine sebep olmaktadır. Bu durumun önüne geçebilmek amacıyla idare üzerinde Kamu Denetçiliği Kurumunun kararlarının uygulanmasını sağlayacak çeşitli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

İdarenin tavsiye kararlarına uymasını sağlayacak tedbirlerin başında tavsiye kararındaki önerilerin uygun görülmediğinin ilgili idari kurumun üst yöneticileri tarafından Kamu Denetçiliği Kurumuna bildirilmesi zorunluluğu gelmektedir. Bu şekilde ilgili idari kurumun üst yönetiminin Kamu Denetçiliği Kurumunun önerilerini yerinde ve uygulanabilir bulmadığını belirtmesi sağlanmaktadır.

Tavsiye kararlarının uygulanma oranını arttırmak için tavsiye kararları doğrultusunda işlem tesis eden yöneticilerin sorumsuzluğunun düzenlenmesi gereklidir. Kamu Denetçiliği Kurumunun vermiş olduğu tavsiyelerin bir kısmı idari işlemle bireylerin uğramış olduğu maddi zararın giderilmesi doğrultusunda olmaktadır. İdare içerisinde var olan hiyerarşi ilişkisi ve mali denetim yapısı sebebiyle yöneticiler Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiyelerini uygulamanın getireceği sorumluluktan çekinmektedirler. Bu sebeple Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiyeleri doğrultusunda gerçekleştirilen işlemin “konusunun suç teşkil etmemesi ve ağır hizmet kusuru bulunmaması” şartıyla işlemi gerçekleştiren kişilerin sorumsuzluğunu sağlayacak kanuni düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararlarının bağlayıcılığının bulunmaması, ilgili tavsiyelerin idare tarafından gerekçesiz ya da keyfi olarak uygulanmamasına sebep olabilmektedir. Bu durumun önüne geçebilmek amacıyla tavsiye kararlarına uymayan idari kurumlardaki yöneticilerin tavsiye kararının uygulanmama sebebini gerekçeli olarak açıklaması amacıyla dinlenmesi gerekmektedir. Bu şekilde idarenin tavsiye kararlarına uymayan idari kurumların yöneticilerine tavsiye kararına uymama sebebini detaylı ve gerekçeli olarak açıklama imkânı tanınacaktır. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyetlerini takip eden ve raporlarını görüşen Karma Komisyonun, tavsiye kararlarına uymayan kurum yöneticilerini dinleyebilme yetkisine sahip olması yerinde olacaktır.

Sonuç olarak; 29 Mart 2013 tarihinden itibaren başvuru alan Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyetlerinde çeşitli sorunlar yaşaması Ombudsman uygulamasının yeni benimsendiği Türkiye için olağan ve beklenen bir durumdur. Kamu Denetçiliği Kurumunun yaşadığı sorunların çözümü amacıyla atılacak adımlarla Kurumun etkinliği arttırılarak gerek idarenin denetlenmesi gerek hak ve özgürlüklerin korunmasında istenen faydayı sağlaması mümkündür. Bu şekilde hem idare içerisindeki aksaklıkların giderilmesi hem de hak ve özgürlüklerin idare karşısında korunması sağlanacaktır.

KAYNAKÇA

A- BASILI KAYNAKLAR

- ABRAHAM**, Ann, “The Future of International Perspective: The Ombudsman as Agent of Rights, Justice and Democracy”, *Parliamentary Affairs*, Vol:61, No:4, 2008, pp. 681-693.
- ABRAHAM**, Ann, “Making Sense of Muddle: The Ombudsman and Administrative Justice, 2002-2011” *Journal of Social Welfare and Family Law*, Vol:34, No:1, March 2012, pp. 91-103.
- ABRAHAM**, Henry J. “The Danish Ombudsman”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol:377, Issue:1, May 1968, pp. 55-61.
- ADAMS**, John Clarke, “In Quest of the Ombudsman in Mediterranean Area”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol:377, Issue:1, 1968, pp. 97–103.
- AKIN**, Cengiz, “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:70, Sayı:421, 1998, ss. 517-550.
- AKINCI**, Müslüm, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul, Beta Yay. 1999
- AKINCI**, Müslüm, “İsveç İdare Hukuku”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.16, S.2, 2008, ss. 167-221.
- AKINCI**, Müslüm, *İsveç İdare Hukuku*, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2010
- AKINCI**, Müslüm, “Kamu Denetçiliği (Ombudsman Kurumu)”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt:10, Sayı:120, Yıl:2012, ss. 33-56.
- AKTAŞ**, Kadir, “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu”, *TBB Dergisi*, s.94, 2011, ss. 359-374.
- AKYILMAZ**, Bahtiyar, “İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:7, Sayı:1-2, Haziran-Aralık 2003, ss. 143-158.

- ALTUĞ**, Yılmaz, *Kamu Denetçisi Ombudsman*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, 2002
- ALTUĞ**, Yılmaz, *Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi, Yargıtay 100. Yıl Dönümü Armağanı*, Ankara, Yargıtay Yayınları, 1968
- ARI**, Serdar, “İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *International Journal Of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies*, Vol:3, Issue:3, 2017
- ASLAN**, Zehreddin, “İdari Denetim Biçimleri”, *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul, 1989
- ATALAY**, Nail, “KKTC’de İnsan Haklarının Korunması Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu”, Ed: Oya ÇİFTÇİ, *İnsan Hakları*, Ankara, TODAİE, 2000
- ATAMAN**, Taykan, “Ombudsman ve Temiz Toplum”, *Yeni Türkiye Dergisi Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, Yıl:3, Sayı:14, Mart-Nisan 1997
- ATAY**, Cevdet, *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 1999, İstanbul, Alfa Bas. Yay., 2. Baskı 1999
- ATAY**, Ender Ethem, “Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanın) Görev Alanının Belirlenmesinde İdare Kavramı”, *Kamu Denetçiliği Kurumu 2. Uluslararası Ombudsmanlık Sempozyumu*, Ankara, 2014
- AYENİ**, Victor O. “Ombudsman as Human Right Institutions: The New Face of a Global Expansion”, *9th IOI World Conference, Stockholm, June 2009* Erişim 10.08.2017 http://www.theioi.org/downloads/32c9h/Stockholm%20Conference_09.%20Workshop%201_Victor%20Ayeni.pdf
- AVŞAR**, Zakir B., *Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Ankara, Hak-İş Konfederasyonu Yayını, 1998
- AVŞAR**, Zakir, *Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, İstanbul, Hayat Yay., 2012

- AZRAK**, A. Ülkü, “İdari Yargı Dışı Alternatif Uyuşmazlık Çözme Usulleri”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 141. Yıl Sempozyumu 11 Mayıs 2009*, Ankara, Danıştay Yayınları No:79, 2009, ss. 71-85.
- BABÜROĞLU**, Oğuz, **HATİPOĞLU**, Nevra, *Ombudsman (Kamu Hakemi) İncelemesi: Devlette Bir Toptan Kalite Mekanizması*, İstanbul, TÜSİAD Yay. 1997
- BAHADIR**, Oktay, “Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Nisan 2010, Sayı:1, ss. 363-384.
- BAKIRCI**, Fahri, “Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları”, *Kanun Yapma Tekniği*, Ankara, TBB Yayınları, 2016, ss. 21-61.
- BARNETT**, Hilarie, *Constitutional and Administrative Law*, London, Cavendish Publishing, 4th Ed., 2002
- BAVIERA**, Saveiro, “Parallel Functions and Co-operation: the European Parliament’s Committee on Petitions and the European Ombudsman”, *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005, pp. 126-142.
- BAYKAL**, Sanem, *Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme*, Ankara, Siyasal Kitabevi, Ekim 2013
- BAYLAN**, Ömer, *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, Ankara, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No:12, 1978
- BORN**, Hans, **WILLS**, Aidan, **BUCKLAND**, Benjamin S., *A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions For The Armed Forces*, Geneva, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2011
- BOUSTA** Rhita, **SAGAR** Arun, “Alternative Dispute Resolution in French Administrative Proceedings”, Ed. DRAGOS Dacian C., NEAMTU Bogdana, *Alternative Dispute Resolution in*

European Administrative Law, London, Springer, 2014, pp. 57-84.

BRADLEY, A. W., **EWING**, K. D. *Constitutional and Administrative Law*, England, Pearson Publishing, 14th Ed. 2007

BUCK, Trveor, **KIRKHAM**, Richard, **THOMPSON**, Brian, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, Great Britain, Ashgate Publishing, 2011

CAIDEN, Gerald E, **MACDERMOT**, Niall, **SANDLER**, Akle “The Institution of Ombudsman”, Ed. CAIDEN Gerald. E., *International Handbook of Ombudsman: Evolution and Present Function*, Connecticut, Greenwood, 1983, pp. 3-21.

CANE, Peter, *Administrative Law*, New York, Oxford University Press, 5th Ed. 2011

CADEDDU, Simone, “The Proceedings of The European Ombudsman”, *Law and Contemporary Problems*, Vol:68, No:1, *The Administrative Law of the European Union*, Winter, 2004, pp. 161-180.

CARROLL, Alex, *Constitutional and Administrative Law*, London, Pearson Publishing, 6th Ed. 2011

COSTA, Olivier, “Far Away, So Close: Parliament and Citizens in France”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol:18, Issue:3-4 Parliaments and Citizens, 2012, pp. 294-313.

ÇAĞLAR, Selda, “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğini Azaltan Hukuki Nedenler ve Çözümleri”, *Current Debates in International Relations & Law*, Vol:4, 2015, ss. 231-245.

ÇEÇEN, Anıl, *İnsan Hakları*, Ankara, Gündoğan Yay., 2. Baskı, 1995

ÇEÇEN, Anıl, “Hukuk Devleti ve Yönetim”, *Bülent N. Esen’e Armağan*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını No:417, Ankara, 1977, ss. 111-136.

ÇELEBİ, Fatih, “Fransa Millet Meclisi Üzerine”, *Yasama Dergisi İçtüzük Özel Sayısı*, Sayı:21, 2012, ss. 51-84.

- DAVIS**, Kenneth Culp, “Ombudsmen In America: Officers To Criticize Administrative Action”, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol:109, No:8, June 1961, pp. 1057-1076.
- DEMİR**, Galip, *Ombudsman Aranıyor*, Ahilik Araştırmaları Yay. İstanbul, 2012
- DENİZ**, Yusuf, *Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) Görev Alanı*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2014
- Devlet Planlama Teşkilatı**, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Kamuda İyi Yönetişim Raporu*, Ankara, 2007
- DIAMANDOUROS**, P. N. “The Ombudsman in a Modern Democracy”, Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, İstanbul, Doğu Üniversitesi Yayınları, 2011, ss. 17-27.
- DIAMANDOUROS**, P. Nikiforos, “The European Ombudsman and Good Administration Post-Lisbon” Ed. Diamond ASHİAGBOR, Nicola COUNTOURİS, Ionnis LİANOS, *The European Union After The Treaty Of Lisbon*, London, Cambridge University Press, 2012, pp. 210-226.
- DOĞAN**, Özlem, “Hukuk Devletini Sosyal Devlet İçinde Düşünmek”, *Doğu Batı Düşünce Dergisi*, Yıl:4, Sayı:13, 2000, ss. 9-23.
- DRAGOS**, Dacian, **NEAMTU**, Bogdana, “Freedom of Information in The EU in The Midst of Legal Rules, Jurisprudence and Ombudsprudence: The European Ombudsman as Developer of Norms of Good Administration”, *European Constitutional Law Review*, Vol:13, Issue:4, 2017, pp. 641-672.
- DURSUN**, Hasan, “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur”, *TBB Dergisi*, Sayı:95, 2011, ss. 377-418.
- EFE**, Haydar. “Avrupa Ombudsmanı’nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü”, *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, C.19, 2011, S.2, ss. 1-29.

- EKLUNDH**, Claes, “İsveç’te Parlamento Ombudsmanları”, *Hukuk Kurultayı 2000 Cilt:4*, Ankara, Ankara Barosu Yayını, 2000
- ELCOCK** H. J. “Opportunity for Ombudsman: The Northern Ireland Commissioner for Complaints” *Public Administration*, Vol:50, issue:1, March, 1972, ss. 87-94.
- ENDICOTT**, Timothy, *Administrative Law*, New York, Oxford University Press, 2nd Ed., 2011
- ERDOĞAN**, Mustafa, *Anayasal Demokrasi*, Ankara, Siyasal Kitabevi, 12. Baskı, 2015
- ERHÜRMAN**, Tufan, “İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu”, *İnsan Hakları*, Ed: Oya ÇİFTÇİ, Ankara, TODAİE Yay., 2000, ss. 339-349.
- ERHÜRMAN**, Tufan, *Dünyada ve KKTC’de Ombudsman*, Lefkoşa, Işık Kitabevi, 1995
- ERHÜRMAN**, Tufan, “İdari Denetim ve Ombudsman”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2001
- ERHÜRMAN**, Tufan, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.49, S.1, 2000, ss. 155-180.
- ERYILMAZ**, Bilal “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Yıl:4, Sayı:26, 1993, ss. 81-106.
- ESGÜN**, İbrahim Uğur, “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.45, S.1, 1996, ss. 251-278.
- FENDOĞLU**, Hasan Tahsin, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye”, Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, İstanbul, Doğuş Üniversitesi Yayınları, 2011, ss. 68-79.
- FENDOĞLU**, Hasan Tahsin, *Kamu Denetçiliği (Ombudsman)*, Ankara, Yetkin Yay., 2011

- FRANK** Bernard, “The World-Wide Growth of the Ombudsman”, *Prof. Dr. Bülent Nuri ESEN’e Armağan*, Ankara, AÜHF Yay., 1977, ss. 159-180.
- GAMMELTOFT-HANSEN**, Thomas, “The Introduction and Development of the Swedish Justitieombudsman in Denmark”, *IOI Stockholm 2009 Conference Papers, Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions*, 12 June 2009. s.11 Erişim: http://www.theioi.org/downloads/248h2/Stockholm%20Conference_24.%20Back%20to%20the%20Roots_Hans%20Gammetoft%20Hansen.pdf
- GAY**, Oonagh, **WINETROBE**, Barry K. *Officers of Parliament: Transforming the Role*, London, The Constitution Unit, 2003
- GELLHORN**, Walter, “The Norwegian Ombudsman”, *Stanford Law Review*, Vol:18, No:13, 1966, pp. 293-321.
- GELLHORN**, Walter. *Ombudsmen and others: Citizen's protectors in nine countries*. Harvard University Press, 1974
- GELLHORN**, Walter, *Ombudsmen and others*. Harvard University Press, 1966
- GIDDINGS**, Philip, “The Parliamentary Ombudsman: a Classical Watchdog”, ed. GAY Oonagh, WINETROBE Barry K., *Parliament’s Watchdogs: at the Crossroads*, London, UCL, 2008,, pp. 93-103.
- GIŞİ**, Selçuk, “Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Yıl:2, Sayı:2017/2, ss. 1-42.
- GONZALES**, Carlos Moreiro, “The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union”, *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005, pp. 27-37.
- GOTSE**, Michael, “The Danish Ombudsman: A National Watchdog With Selected Preferences”, *Utrecht Law Review*, Vol:6, No:1, January 2010, pp. 33-50.

- GÖKÇE**, Ali Fuat, “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:17, Sayı:2, 2012, ss. 203-227.
- GÖZLER**, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Basım, 2011
- GÖZLER**, Kemal, “Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Af Yetkisi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt:18, 2001, ss. 298-330.
- GÖZLER**, Kemal, *İdare Hukuku*, Cilt: 1, Bursa, Ekin Yayınevi,2009
- GREGORY**, Roy, “The Ombudsman Observed”, *The International Ombudsman Yearbook*, Vol:1, 1997, pp. 77-102.
- GRIMBERG**, Carl, *A History of Sweden*, Translated by C. W. FOSS, Illinois, Augustana Book Concern, 1935
- GÜL**, Hüseyin, **KILIÇ**, Ramazan, “Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Denetçiliği”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:49, 2016, ss. 183-213.
- GÜLENER**, Serdar, “Yargı Bağımsızlığını Güçlendirici Bir Mekanizma Olarak Yargısal Hesap Verebilirlik ve Türk Yargı Sistemi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.15, S.2, Yıl:2011, ss. 215-252.
- GÜLENER**, Serdar, “Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, C.8, S.1, 2013, ss. 1-27.
- GÜNDAY**, Metin, *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yay., 11. Baskı, 2017
- HAKYEMEZ**, Yusuf Şevki, “2010 Anayasa Değişiklikleri Ve Demokratik Hukuk Devleti”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Cilt:14, Yıl:2010, Sayı:2, ss. 387-406.
- HALFORD**, John, “It’s Public Law, But Not As We Know It: Understanding And Making Effective Use Of Ombudsman Schemes”, *Judicial Review*, Vol:14, 2009, Issue:1, pp. 81-102.
- HARDEN**, Ian, “When Europeans Complain: The Work of European Ombudsman”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol:3, 2000, pp. 199-237.

- HARGREAVES**, Alec G., “EMPTY PROMISES?: Public Policy against Racial and Ethnic Discrimination in France”, *French Politics, Culture & Society*, Vol:33, No:3, 2015, pp. 95-115.
- HARLOW**, Carol, **RAWLINGS**, Richard, *Law and Administration*, Cambridge, Cambridge University Press, 3rd Ed., 2009
- HILL**, Larry, B. “Institutionalization, the Ombudsman and Bureaucracy”, *The American Political Science Review*, Vol.68, No.3, September 1974, pp. 1075-1085.
- HOFFMANN**, Florian, **MÉGRET**, Frédéric. “Fostering Human Rights Accountability: An Ombudsperson for the United Nations?” *Global Governance*, Vol:11, No:1, 2005, pp. 43-63.
- HOLM**, Niels Eilschou, “The Danish Ombudsman and the European Convention on Human Rights”, *Scandinavian Studies in Law*, Vol:30, 1986, pp. 76-100.
- House of Commons Library, “The Parliamentary Ombudsman and the MP Filter”, Standart Note:SN/PC/05181, 2010
- HUNTINGTON**, Samuel P., *Üçüncü Dalga: Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma*, Çeviren: Ergun ÖZBUDUN, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, 1993
- “**In Memoriam: Kenneth Culp Davis**”, Administrative and regulatory News, Vol:29, No:1, Fall 2003, p. 2.
- İNCEOĞLU**, Sibel, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Düşünceler”, Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, İstanbul, Doğu Üniversitesi Yayınları, 2011, ss. 54-65.
- JAGERSKIOLD**, Stig, “The Swedish Ombudsman”, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol:109, No:8, June 1961, pp. 1077-1099.
- JOHANSEN**, Anja, “The Rise and Rise of Independent Police Complaint Bodies”, Ed. Jennifer M. BROWN, *The Future Of Policing*, New York, Routledge, 2014, pp. 446-462.
- KAHRAMAN**, Mehmet, “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.8, S.16, 2011, ss. 355-373.

- KALAĞAN**, Gökhan, “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma Ve Yönetmel Reform Çalışmaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, Cilt:2, Sayı:1, 2010, ss. 65-84.
- KALKIŞIM**, Hasan Mahmut, “Ombudsmanlığın Beşiği: İsveç”, Ed. Bekir PARLAK, Kadir Caner DOĞAN, *Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri*, Ankara, Seçkin Yay. 2016, ss. 35-52.
- KARAKUL**, Selman, “Siyasal Kutuplaşmanın Kamu Denetçiliği Kurumu Üzerinde Olası Etkileri”, Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, İstanbul, Doğu Üniversitesi Yayınları, 2011, ss. 155-163.
- KARAN**, Ulaş, *Avrupa Birliği Ülkelerinde Ayrımcılık Yasası ve Eşitlik Kurumları*, Ankara, Mattek Yay. 2009
- KARATEPE**, Şükrü, *İdare Hukuku*, İzmir, Üniversite Kitabevi, 1993
- KARCI**, Şükrü Mert, *Ombudsman: İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması*, Ankara, Seçkin Yay., 2016
- KARCI**, Şükrü Mert, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu” Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2010
- KESTANE**, Doğan, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, Sayı:151, Temmuz-Aralık 2006, ss. 128-142.
- KILAVUZ**, R., **YILMAZ**, A., **İZCİ**, F., “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C.4, S.1, 2003
- KOÇ**, Oktay, “Yeni Örgütlerin Ortaya Çıkışı: Türk Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Yıl:1, Sayı:2, Temmuz 2015, ss. 11-35.
- KOFLER**, Brigitte, “United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland”, Ed. Gabriele Kucsko STADLMAYER, *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis*

Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea, Austria, Springer, 2008, pp. 433-441.

KOFLER, Brigitte, “European Union”, Ed. Gabriele Kucsko STADLMAYER, *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Austria, Springer, 2008, pp. 171-177.

KÖSEOĞLU, Özer, “Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:79, 2010, ss. 31-62.

KULUÇLU, Erdal, “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetiminde”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:63, 2006, ss. 3-37.

LANE, Jan-Erik, “The Ombudsman in Denmark and Norway” Ed. Roy GREGORY, Philip GIDDİNS, *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, Amsterdam, IOS Press, 2000, pp. 143-154.

LAVERY, Jason, *The History of Finland*, London, Greenwood Press, 2006

LEVIN, Ronald M. “The Administrative Law Legacy of Kenneth Culp Davis”, *San Diego Law Review*, Vol:42, Issue:1, February 2005, pp. 315-347.

LETOWSKA, Eva, “The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Human Rights)”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol:39, January 1990, pp. 206-217

LETOWSKA, Eva, “The Polish Ombudsman and Human Rights”, *Ombudsman in Europe* Ed: Franz MATSCHER, Austria, 1994

LINDBLOM, Per Henrik, “The Role of the Supreme Courts in Scandinavia”, *Scandinavian Studies in Law*, Vol:39, 2000, pp. 325-366.

MACHACEK, Rudolf, “Law and Justice: Two Sides of the Same Coin”, *Facta Universitatis Series: Law and Politics*, Vol:1, No:5, 2001, pp. 571-580.

MAIORANO, Jorge Luis, “The Defensor Del Pueblo in Argentina: A Constitutional Institution of Control and Protection”, Ed: Linda C. REIF, *The International Ombudsman Anthology: Selected*

Writings from the International Ombudsman Institute, Netherlands, Kluwer Law International, 1999, pp. 359-368.

MAGNETTE, Paul, “The European Ombudsman: Protecting Citizens’ Rights and Strengthening”, *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005, ss. 106-125.

MARRANI, David, **FARAH**, Youseph, “ADR in the Administrative Law: A Perspective From the United Kingdom”, Ed. Dacian C. DRAGOS, Bogdana NEAMTU, *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Berlin, Springer, 2014, pp. 259-278.

MIFSUD, Ivan, **PLAIDY**, Cecile, “The Roles of Administrative Courts and Ombudsmen in France and Malta: A Review of Two Contrasting Systems”, *The International Ombudsman Yearbook*, Boston, Marinus Nijhoff Publishers, Vol:8, 2004, pp. 28-84.

MORA, Antonio, *The Book of the Ombudsman*, Madrid, Defensor Del Pueblo, 2003

MUTTA, Serdar, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, İstanbul, Kazancı Yay., 2005

O’BRIEN, Nick, “What Future for the Ombudsman?”, *The Political Quarterly*, Vol:86, No:1, January-March 2015, pp. 72-80.

O’BRIEN, Chris, “The Downfall of Equitable Life in the United Kingdom: the Mismatch of Strategy and Risk Management”, *Risk Management and Insurance Review*, Vol.9, No.2, 2006, pp. 189-204.

ODYAKMAZ Zehra, "Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması" Ed: KOÇAK, Yüksel, ÇİÇEK Atıl Cem, *Kamu Yönetimi, Yönetim-Siyaset Sorunlar ve Yeniden Yapılanma*, Ankara, Sfs Grup Yayınevi, 2011, ss. 97-110.

ODYAKMAZ, Zehra, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği

Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl:4, Sayı:12, 2013, ss. 1-85.

ODYAKMAZ, Zehra, **BOSTANCI**, Yalçın, **GÜZEL**, Oğuzhan, “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi”, *TBB Dergisi*, Sayı:103, 2012, ss. 13-26.

OKUR, Yaşar, *Türkiye’de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans denetimi*, Ankara, Nobel Yay., 2007

Ombudsman Committee, International Bar Association Resolution, Vancouver: International Bar Association, 1974

ORTAYLI, İlber, “Osmanlı Kadısı: Tarihi Temeli ve Yargı Görevi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.30, S.1, 1975, ss. 117-128.

OYTAN, Muammer, “Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, *Danıştay Dergisi*, Sayı:18-19, 1975, ss. 193-214.

OYTAN, Muammer, “Fransa’da Anayasa Konseyinin Kuruluşu, Görevleri ve İşleyişi Konusunda Bir İnceleme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı:13/3, Eylül 1980, ss. 25-38.

ÖKMEN, Mustafa, **CANAN**, Kadri, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:16, Sayı:1, 2009, ss. 139-171.

ÖZBUDUN, Ergun, “Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz”, Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, İstanbul, Doğu Üniversitesi yayınları, İstanbul, 2011, ss. 37-40.

ÖZDEN, Kemal, *Ombudsman: Türkiye’deki Tartışmalar*, Ankara, Seçkin Yay., 2010

ÖZDEN Kemal, *Ombudsman: Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*, İstanbul, TASAM Yay., 2005

ÖZEK, Çetin, “Yargının İdari Denetimi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C.45, S.1-4 1979-1981 Doğumunun 100. Yılında Atatürk’e Armağan, ss. 915-980.

- PARLAK**, Bekir, **DOĞAN**, Kadir Caner, *Kamu Yönetiminde Denetim; Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türkiye’de kamu Denetçiliği Kurumu’nun (Ombudsmanın) Uygulanabilirliği*, Bursa, Ekin Yayınevi, 2015
- PARPWORTH**, Neil, *Constitutional and Administrative Law*, Hampshire, Oxford University Press, 7th Ed., 2012
- Password Dictionary for Learners of English, Ankara, İnkılap Kitabevi, 2004
- PAZARCI**, Ayşe Almıla, *Hasta Hakları ve İdarenin Sağlık Hizmetlerinden Doğan Sorumluluğu*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale, 2007
- PEDERSEN**, I. M. “Denmark’s Ombudsman”, Ed. Donald C. ROWAT, içinde: *The Ombudsman Citizen’s Defender*, London, George Allen & Unwin, 1968, pp. 75-94.
- PEKİNER**, Kamuran, *İşletme Denetimi*, İstanbul, İ. Ü. İşletme Fakültesi Muhasebe Enstitüsü Yayınları, 5. Baskı, 1988
- PERILLO**, Ezio, “The Process of Drafting the European Ombudsman’s Statute”, *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005, pp. 52-82.
- PICKL**, Victor, “Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri”, *Yeni Türkiye Dergisi Siyasette Yozlaşma Özel Sayı II*, Mart-Nisan 1997, Sayı 14, ss. 800-805.
- PICKL**, Victor, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, Çeviren: Turgay ERGUN, *Amme İdaresi Dergisi*, C.19, S.4, 1986, ss. 37-46.
- POOLE**, Thomas, *Reason of State: Law, Prerogative and Empire*, Cambridge-UK, Cambridge University Press, 2015
- REIF**, Linda C. “The Role of National Human Right Institutions in Human Rights Protection and Promotion, Good Governance and Strengthening the Democratic Rule of Law”, Ed. A. CASTRO, *Buen Gobierno y Derechos Humanos: Nuevas Perspectivas en el Derecho Publico para Fortalecer la Legitimidad*

- Democratica de la Administarcion Publica en el Peru*, Peru, Pontificia Universidad Catolica del Peru Press, 2014, pp. 65-84.
- REIF**, Linda C. “Transplantation and Adaptation: The Evolution of Human Rights Ombudsman”, *Boston College Third World Law Journal*, Vol.31, No:2, 2011, pp. 269-310.
- REIF**, Linda C., *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Netherlands, Springer, 2004
- REIF**, Linda, “The Future of Thematic Children's Rights Institutions in a National Human Rights Institution World: The Paris Principles and the UN Committee on the Rights of the Child” *Houston Journal of International Law*, Vol:37, No:2, Spring 2015, pp. 433-490.
- REMAC**, Milan, “Standarts of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept”, *Utrecht Law Review*, Vol:9, No:3, July 2013, pp. 62-78.
- REMAC**, Milan, “The Ombudsman: An Alternative to Judiciary?”, Ed. DRAGOS Dacian C., NEAMTU Bogdana, *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, London, Springer, 2014, pp. 565-588.
- RIDLEY**, Frederick, “The Parliamentary Commissioner for Military Affairs in the Federal Republic of Germany”, *Political Studies*, Vol 12, Issue 1, 1964, pp. 1-20.
- ROBBERS**, Gerhard, “Ombudsman in Germany”, Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, İstanbul, Doğu Üniversitesi yayınları, 2011, ss. 46-49.
- ROBERTS**, Michael, *The Age of Liberty: Sweden 1719-1772*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003
- ROBERTSON**, Jon, “The Ombudsman Around the World”, *The International Ombudsman Yearbook*, Vol:2, 1998, pp. 112-128.
- ROWAT**, Donald C., “The Ombudsman in France”, *Canadian Public Administration*, Vol:27, No:1, March 1984, pp. 66-86.

- ROWAT**, Donald C. “The American Distortion of The Ombudsman Concept and Its Influence on Canada”, *Canadian Public Administration*, Vol:50, No:1, 2007, pp. 42-52.
- ROWAT**, Donald, C., *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea*, University Press of America, 2nd Revised Edition, 1985
- SANAL**, Recep, *Türkiye’de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, Ankara, TODAİE Yayını, 2002
- SANCAR**, Mithat, *Devlet Akıllı Kısılcacında Hukuk Devleti*, Ankara, İletişim Yay., 4. Baskı, 2008
- SARI**, Cengiz, “Hakimlerin Hesap Verebilirliği”, *TAAD*, Yıl:5, Sayı:17, Nisan 2014, ss. 361-382.
- SATYANAND**, Anand, “The Ombudsman Concept and Human Rights Protection”, *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol:29, No:1, 1999, pp. 19-26.
- SAWER**, Geoffrey., *Ombudsmen*. Melbourne University Press, 1964
- SAYGIN**, Engin, “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerinde Bir İnceleme”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:12, Sayı: 1-2, 2008, ss. 1045-1072.
- SENEVİRATNE**, Mary. *Ombudsmen in the public sector*. Open University Press, 1994
- SENEVİRATNE**, Marie, *Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice*, London, Butterworths, 2002
- SEVİNÇ**, Hüseyin, “Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (Mehtap)”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt:7, Sayı:35, 2014, ss. 730-747.
- SEZEN**, Seriyeye, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.34, S.4, Aralık 2001, ss. 71-96.
- SMITH**, A. T. H., “The Prerogative of Mercy, the Power of Pardon and Criminal Justice”, *Public Law*, 1983, pp. 398-439. <https://ssrn.com/abstract=2390377> (Erişim Tarihi: 20/03/2018)

- SOBACI**, M. Zahid, KÖSEOĞLU, Özer, “Türkiye’de Ekin Bir Ombudsman İçin Medya Desteği: Ampirik Bir Analiz”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.19, S.4, 2014, ss. 25-45.
- SONG**, Weiqing, DELLA SALA, Vincent, “Euroceptics and Europhiles in Accord: The Creation of The European Ombudsman as an Institutional Isomorphism”, *Policy and Politics*, Vol:46, No:4, 2008, pp. 481-495.
- SOYUPEK**, Yusuf, “Türk Yasama Organı Bünyesinde Kamu Denetçiliği Kurumu Tartışmaları”, *Avrasya Sosyal ve Ekonomik Araştırmaları Dergisi*, C.1, S.1, 2014, ss. 17-29.
- SÖDERMAN**, Jacob, “The Early Years of the European Ombudsman”, *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005, pp. 83-105.
- SÖDERMAN**, Jacob, “How To Be A Good Ombudsman”, *International Ombudsman Institution, Occasional paper 80*,
- STACEY**, Frank A. *Ombudsmen compared*. Oxford University Press, 1978
- STADLMAYER**, Gabriele Kucsko “The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, Ed. Gabriele Kucsko STADLMAYER, *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of An Idea*, Austria, Springer, 2008, pp. 1-68.
- STADLMAYER**, Gabriel Kucsko, “The Spread of Ombudsman Idea in Europe”, *IOI Stockholm 2009 Conference Papers, Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions*, 12 June 2009.
- STERN**, Joachim, "Sweden", Ed. Gabriele Kucsko STADLMAYER, *European Ombudsman Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Austria, Springer, 2008, pp. 409-416.

- STJERNQUIST**, Nils “Judicial Review and the Rule of Law: Comparing the United States and Sweden”, *Policy Studies Journal*, Vol:19, No.1, Fall 1990, ss. 106-115.
- SÜRGİT**, Kenan, “Yönetimde Kontrol”, *Amme İdaresi Dergisi* Cilt:2, Sayı:1, 1969, ss. 45-57.
- SZABO**, Mate, “Constitutional Court Proceedings and the Ombudsman’s Activity: the First Steps in Practice on the Basis of the Basic Law”, *Romanian Journal of Political Sciences*, Vol.13, No.1, Summer 2013, pp. 4-24.
- ŞAHİN**, Muhammed Serkan, *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*, Ankara, Astana Yay. 2015
- ŞENGÜL**, Ramazan, “Avrupa Birliği Yönetim Alanında Kötu Yönetimle Mücadele Eden Bir Kurum: Avrupa Birliği Ombudsmanı”, 2.Uluslararası Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresi, 2010
- TEMİZEL**, Zekeriya, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman*, Ankara, IULA EMME Yayınları, 1997
- TEMİZEL**, Zekeriya “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman”, *Yeni Türkiye Dergisi Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, Mart-Nisan 1997, ss. 764-778.
- THORNHILL**, Chris, *A Sociology of Constitutions: Constitution and State Legitimacy in Historical-Sociological Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011
- THUSNET**, Mark, “Judicial Activism or Restraint in a Section 33 World”, *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 53, No. 1 (Winter, 2003), pp. 89-100.
- TIBBLES**, Lance. "Ombudsmen for American prisons." *NDL Review*,1971
- TIBBLES**, Lance, “The Ombudsman: Who Needs Him”, *Journal of Urban Law*, Vol:47, No:1, 1969-1970, ss. 1-67.
- TODAIË**, “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, Ankara, 1991

- TORTOP**, Nuri, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:31, Sayı:1, 1998, ss. 3-11.
- TUTAL**, Erhan, *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Ankara, Adalet Yay., 2014
- TÜSİAD**, *Optimal Devlet*, İstanbul, 1995
- TÜSİAD**, *Kamu Bürokrasisi*, İstanbul, 1983
- TÜSİAD**, *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*, İstanbul, 1997
- TÜSİAD**, *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toptan Kalite Mekanizması Örneği*, İstanbul, 1997
- ULER**, Yıldırım, “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 3. Kitap*, Ankara, Danıştay Yay. 1992
- ÜNAL**, Feyzullah, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Ankara, Savaş Yayınevi, 2014
- WADE**, H. W. R., “The Ombudsman in Britain”, *Tahsin Bekir BALTA’ya Armağan*, Ankara, Sevinç Matbaası, 1974, pp. 587-606.
- WESTERHALL**, Lotta, V. “The Swedish Parliamentary Ombudsmen”, Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, İstanbul, Doğuş Üniversitesi Yayınları, 2011, ss. 117-123.
- WIESLANDER**, Bengt, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, Sweden, The Bank of Sweden Tercentary Foundation, 1999
- VANGANSUREN**, Ulziibayar, “The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries”, Washington, *Charless and Kathleen Manat Democratis Studies Fellowship at IFES*, July-August 2002
- VERSAN**, Vakur, *Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat*, İstanbul, Der Yay. 1990
- Voltaire’s History of King Charles XII: King of Sweden*, Traslated by: Winifred TODHUNTER, London, J. M. DENT & SONS, 1912
- YANIK**, Murat, *Yargının Yönetimi ve Denetimi*, İstanbul, Der Yay., 2014

B- İNTERNET KAYNAKLARI

<https://ebasvuru.ombudsman.gov.tr/>

<http://www.jk.se/other-languages/english/>

<https://www.jo.se/sv/Om-JO/>

<https://www.lagradet.se/>

<http://www.hogstodomstolen.se/Om-Hogsta-domstolen/Historia/>

<https://www.memurlar.net/haber/653970/ombudsmanin-tavsiye-kararlarini-yerine-getirmeyen-kurumlar-tbmm-de-hesaba-cekildi.html>

<http://www.nytimes.com/1987/09/06/weekinreview/sweden-home-of-tax-reform-arms-scandals-and-a-strong-defense.html>

<https://www.oikeusasiamies.fi/en/the-post-of-parliamentary-ombudsman-began-his-work-95-years-ago>

<https://www.ombudsman.gov.tr/kdknin-verdigi-tavsiye-kararlarina-uymayan-idareler-tbmmye-cagirildi/>

<https://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/about-eo.faces>

<http://www.reuters.com/article/us-europe-immigrants-slovenia-idUSKBN17L1IE>

www.tbmm.gov.tr

<https://www.thefurnitureombudsman.org/about-us/mission-values-and-structure>

<https://www.theguardian.com/money/2010/oct/16/equitable-life-customers-compensation>

C- RAPORLAR

Avrupa Komisyonu'nun 1998 Yılı Düzenli İlerleme Raporu

Avrupa Komisyonu'nun 2004 Yılı Düzenli İlerleme Raporu

Avrupa Komisyonu'nun 2005 Yılı Düzenli İlerleme Raporu

Avrupa Komisyonu'nun 2006 Yılı Düzenli İlerleme Raporu

Avrupa Komisyonu'nun 2007 Yılı Düzenli İlerleme Raporu

Avrupa Komisyonu'nun 2008 Yılı Düzenli İlerleme Raporu

Avrupa Komisyonu'nun 2009 Yılı Düzenli İlerleme Raporu

Avrupa Komisyonu'nun 2011 Yılı Düzenli İlerleme Raporu

- Avrupa Komisyonu'nun 2012 Yılı Düzenli İlerleme Raporu
Avrupa Komisyonu'nun 2013 Yılı Düzenli İlerleme Raporu
Avrupa Komisyonu'nun 2014 Yılı Düzenli İlerleme Raporu
Avrupa Komisyonu'nun 2015 Yılı Düzenli İlerleme Raporu
Avrupa Komisyonu'nun 2016 Yılı Düzenli İlerleme Raporu
Avrupa Komisyonu'nun 2017 Yılı Düzenli İlerleme Raporu
Avrupa Komisyonu'nun 2018 Yılı Düzenli İlerleme Raporu
Avrupa Komisyonu'nun 2019 Yılı Düzenli İlerleme Raporu
Avrupa Komisyonu'nun 2020 Yılı Düzenli İlerleme Raporu
Defenseur Des droits “Annual Activity Report 2016”
Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Kamuda İyi Yönetişim Raporu
“Equitable Life: A Decade of Regulatory Failure”
European Ombudsman, Annual Report 2016
Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1982
House of Commons Public Administration Select Committee,
“Parliament and the Ombudsman”, Fourth Report of Session 2009-2010
“Injustice Unremedied?”
“Justice Denied?”
Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013 Yıllık Raporu
Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014 Yıllık Raporu
Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015 Yıllık Raporu
Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016 Yıllık Raporu
Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017 Yıllık Raporu
Kamu Yönetimi Araştırma Raporu, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
“Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi”, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
Parliamentary and Health Service Ombudsman Report, “Small Mistakes, Big Consequences”, Session 2009-2010.
Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları 2001-2005
SETA 2013 Yılı Analizi, 2013'te Türkiye, Ankara, Semih Ofset, Aralık 2013

Sweden Ombudsman, *Annual Report 2016-17 Summary in English*,
The Ombudsman's Annual Report and Accounts 2016-17,
Parliamentary and Health Service Ombudsman
The Parliamentary Ombudsman, "Withstanding the Test of Time", 4th
Report Session 2006-2007.
Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000,

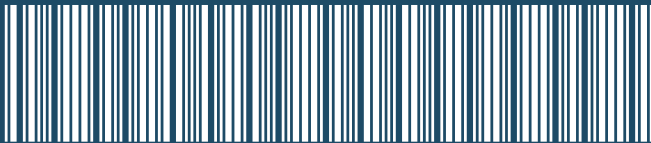
D- MEVZUAT

1958 Tarihli Fransa Anayasası
1967 Tarihli İngiltere Parlamento Komiseri Kanunu
1974 Tarihli İsveç Anayasası
1986:785 Sayılı İsveç Ombudsman Kanunu
2011-333 Sayılı Hakların Savunucusu Organik Kanunu
6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Gerekçesi
Arnavutluk Ombudsman Kanunu
Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi
Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası
Bosna Hersek İnsan Hakları Ombudsmanı Kanunu
Estonya Adalet Şansölyesi Kanunu
Finlandiya Anayasası
Hırvatistan Ombudsman Kanunu
İrlanda Ombudsman Kanunu
Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve
Esaslar Hakkında Yönetmelik
Litvanya Ombudsmanı Kanunu
Lizbon Anlaşması
Makedonya Ombudsman Kanunu
Norveç Ombudsman Yasası
Slovenya İnsan Hakları Ombudsmanı Kanunu
AYM. Kararı, Esas Sayısı:2006/140, Karar Sayısı:2006/33,
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/11/20061101-33.htm>

AYM. Kararı, Esas Sayısı:2006/140, Karar Sayısı:2008/185,
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090404-6.htm>
Anayasa Mahkemesinin 2006/35 Esas, 2007/48 Karar sayılı
11/04/2007 tarihli kararı



Publishing House



ISBN: 978-625-8007-71-8