

T.C.
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Ufuk Ceren MENSİZ

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Demirhan Burak ÇELİK

AĞUSTOS 2014

ÖNSÖZ

Türk hukukuna çok yakın bir tarihte girmiş olan ombudsman (kamu denetçiliği) kurumu, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren dünyada yaygınlık kazanmış ve kazanmaya devam etmektedir. İdarenin denetlenmesi hukuk devleti ilkesinin en önemli unsurlarından biridir. Ombudsman kurumu idarenin yargı dışı denetlenmesi yollarından birini teşkil etmektedir. Aynı zamanda insan haklarına saygı ilkesinin etkili bir şekilde uygulanabilmesi, bireylerin idarenin kötü yönetiminden doğan zararlardan korunması bakımından kolay ulaşılabilir, hızlı, masrafsız bir mekanizma olarak işletilebilecek bir denetim yolu olan ombudsman kurumunun detaylı olarak incelenmesi ve kurumun yapısı ile işleyişinin ortaya konulması önem taşımaktadır. Çok yeni tarihli bir kurum olmasına rağmen, kuruluşundan itibaren bireyler tarafından kabul edilen ve çok sayıda başvuru yapılmış olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yasal dayanağının, Anayasa Mahkemesi'nin kurumu yaklaşımının ve vermiş olduğu kararlar ışığında Kurum'un idare ve bireylere yaklaşımının hukuki çerçevede değerlendirilmesi bu çalışmanın konusunu oluşturmuştur.

Bu çalışmanın konusu olarak ombudsmanlık sisteminin incelenmesinin bir diğer nedeni ise lisans döneminden itibaren kuruma duymuş olduğum kişisel meraktır. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde almış olduğum Anayasa Hukuku dersinde, yasamanın idare üzerindeki denetimi yolları anlatılırken ombudsman kurumundan yalnızca bir başlık olarak söz edilmiş ve ülkemizde bulunan bir kurum olmadığından kapsamlı olarak ele alınmamıştı. Kafamda bir merak konusu olarak kalan ombudsmanlık kurumunun yüksek lisans eğitimim sırasında Türk hukukuna dahil olması, bana uzun süredir merak duyduğum bu konuda çalışma yapma fikri verdi. Ombudsmanlığa ilişkin literatürde yer alan diğer çalışmaları incelediğimde, kurumun daha ziyade kamu yönetimi alanında çalışanlar tarafından incelendiğini ve

özellikle Türk hukukundaki düzenlemeye ilişkin olarak hukukçular tarafından detaylı bir değerlendirme konusu olmadığını fark ettim. Daha önceki çalışmalardan farklı olarak yurtdışındaki ombudsmanlık kurumlarını tanıtmak veya onları Türk hukuku ile karşılaştırmaktan ziyade, mevzuatımızdaki yasal düzenlemeden yola çıkarak kurumun hukuk sistemimizdeki yerini ve çalışma şeklini ortaya koymak istedim.

Bu çalışmayı yapmam konusunda değerli eleştirileri ve önerileriyle bana yol gösterici olan, beni cesaretlendiren ve yardımlarını benden esirgemeyen, kıymetli hocam ve tez danışmanım Yrd. Doç Dr. Demirhan Burak ÇELİK'e en içten saygı ve teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca kurum hakkındaki fikirleriyle beni etkileyen ve tez yazım sürecinde bana anlayış gösteren saygıdeğer hocam Prof. Dr. Sibel İNCEOĞLU'na teşekkür etmeyi bir borç bilirim. Yine, yardım ve desteklerini benden esirgemeyen, özellikle yabancı kaynaklara erişim konusunda bana yardım eden Yrd. Doç. Dr. Ulaş KARAN'a ve Yrd. Doç. Dr. Lami Bertan TOKUZLU'ya çok teşekkür ederim. Bunun yanında, tez yazım sürecinde bana anlayış gösteren ve beni cesaretlendiren saygıdeğer hocam Prof. Dr. Necmi YÜZBAŞIOĞLU'na teşekkürlerimi sunarım.

Ayrıca tez yazım aşamasında bana bilimsel ve kişisel olarak destek olan ve umutsuz anlarımda beni yalnız bırakmayan değerli arkadaşlarım ve meslektaşlarım Ar. Gör. Burcu ALKIŞ ve Ar. Gör. Cihan YÜZBAŞIOĞLU'na müteşekkirdiğimi belirtmek isterim. Son olarak, hayatım boyunca hep arkamda olan, maddi ve manevi desteklerini benden esirgemeyen sevgili aileme sonsuz şükranlarımı sunarım.

Ufuk Ceren MENSİZ

Ağustos 2014, Ortaköy

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	ii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR.....	viii
RÉSUMÉ.....	xi
ABSTRACT.....	xviii
ÖZET.....	xxiv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM:

OMBUDSMANLIK SİSTEMİ VE İSVEÇ UYGULAMASI

I. Ombudsmanlık Kurumu ve Temel Özellikleri.....	8
A. Ombudsmanlığın Tanımlanması.....	9
B. Ombudsmanlığın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	13
C. Ombudsman Türleri.....	26
1. Genel Amaçlı Ombudsman.....	26
2. Özel Amaçlı Ombudsman.....	28
3. Uluslararası veya Uluslararası Ombudsman.....	29
4. İnsan Hakları Ombudsmanı.....	30
5. Özel Sektör Ombudsmanı.....	32
D. Ombudsmanın Belirleyici Özellikleri.....	33
1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık.....	34
a. Hukuki Temelleri.....	36
b. Ombudsmanın Göreve Getirilmesi.....	37

c. Ombudsmannın Görev Süresi ve Görevden Alınması.....	40
d. Ombudsmannın Bütçesi ve Personeli.....	43
e. Ombudsmannın Denetlenmesi.....	45
2. Kolay Ulaşılabilme.....	46
3. Geniş Araştırma ve İnceleme Yapabilme.....	47
4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması.....	48
E. Ombudsmannın Görevleri ve Çalışma Şekli.....	51
1. Ombudsmannın Görevine Giren Konular.....	51
a. Hak ve Özgürlüklerin Korunması.....	52
b. Bireylerin Kötü Yönetime Karşı Korunması.....	54
c. Yöneten-Yönetilen Arasında Hakkaniyetin Sağlanması.....	56
2. Ombudsmannın Görev Alanına Giren İşlemler.....	58
3. Çalışma Şekli.....	61
F. Ombudsmannın Yetkileri.....	63
G. Ombudsmannın Kararlarının Etkililiği	68
II. İsveç'te Ombudsmanlık Sistemi.....	72
A. Parlamento Ombudsmanlığının Oluşumu.....	73
B. Parlamento Ombudsmanının Göreve Getirilmesi.....	78
C. Parlamento Ombudsmanının Görev Alanı.....	80
D. Parlamento Ombudsmanının Çalışma Şekli.....	82
E. Parlamento Ombudsmanının Yetkileri.....	85

İKİNCİ BÖLÜM:

TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

İ. Türk Hukuk Sisteminde İdarenin Denetlenmesi Yolları ve Kamu Denetçiliği Benzeri Kurumlar.....	90
A. Türk Hukuk Sisteminde İdarenin Denetlenmesi Yolları.....	90
B. Türk Hukuk Sistemindeki Kamu Denetçiliği Kurumu Benzeri Kurumlar.....	95

1.	Devlet Denetleme Kurulu.....	96
2.	TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu.....	98
3.	TBMM Dilekçe Komisyonu.....	101
4.	Türkiye İnsan Hakları Kurumu.....	102
II.	Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Kurulmasına Yönelik Çalışmalar.....	108
A.	Gerekçeli Anayasa Önerisi’nde Kamu Denetçiliği Kurumu.....	109
B.	Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu.....	110
C.	Kalkınma Planları.....	111
D.	TÜSİAD Raporları.....	114
E.	Avrupa Birliği İlerleme Raporları.....	116
F.	Türkiye’de Ombudsmanlık Sisteminin Oluşturulmasına Yönelik Mevzuat Çalışmaları.....	121
1.	Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı.....	123
2.	5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.....	125
3.	5221 Sayılı ve 5448 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunları.....	128
4.	5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.....	136
III.	6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Kamu Denetçiliği Kurumu.....	139
A.	Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Oluşumu.....	140
B.	Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Görevleri.....	144
C.	Başdenetçi ve Denetçilerin Çalışma İlkeleri.....	158
D.	Başdenetçi ve Denetçilerin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı.....	160
1.	Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri, Seçilmesi, Görev Süresi.....	162
2.	Başdenetçilik ve Denetçilik Görevinin Sona Ermesi ve Görevden Alınma.....	172
E.	Kurum’a Başvuru Usulü ve Başvuru Üzerine Kurum Tarafından Yapılacak İşlemler.....	175
1.	Re’sen Harekete Geçememe.....	175
2.	Kuruma Başvuru Usulü.....	177

3. Başvuru Üzerine Kurum Tarafından Yapılacak İşlemler.....	185
4. Karar Türleri	192
F. Kurumun Kararlarından Örnekler	194
SONUÇ.....	204
KAYNAKÇA.....	216
ÖZGEÇMİŞ.....	231

KISALTMALAR

TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
KAYA.	: Kamu Yönetimi Araştırma Raporu
YAYO.	: Yargı Atamaları ve Yönetimi Ombudsmanı
TÜSİAD	: Türkiye Sanayiciler ve İşadamları Derneği
TODAİE	: Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi Enstitüsü
AB.	: Avrupa Birliği
BM.	: Birleşmiş Milletler
ABA.	: American Bar Association
AYİM.	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
AYM.	: Anayasa Mahkemesi
ÖİK.	: Özel İhtisas Komisyonu
PCA.	: Parliamentary Commmissioner for Administration
S.	: Sayı
s.	: sayfa
dn.	: dipnot
ss.	: sayfaları arasında
no.	: numara
m.	: madde
vd.	: ve devamı
vb.	: ve benzeri

v.	: versus
bkz.	: bakınız
Y.	: Yıl
C.	: Cilt
D.	: Daire
E.	: Esas
K.	: Karar
Ş.N.	: Şikayet Numarası
R.G.	: Resmi Gazete
K.T.	: Karar Tarihi
T.	: Tarih
Ed.	: Editör
Ç.	: Çeviren
M.Ö.	: Milattan önce
M.S.	: Milattan sonra
yy.	: yüzyıl
par.	: paragraf
App.	: Application
AÜHF.	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
Vol.	: Volume
CommDH	: Commission des Droits de l'Homme
IOI.	: International Ombudsman Institute
BIOA.	: British and Ireland Ombudsman Association
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
U.K.	: United Kingdom

AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
AİHS.	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
BTK	: Başbakanlık Teftiş Kurulu
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
İİHK	: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu
DK	: Dilekçe Komisyonu
TİHK	: Türkiye İnsan Hakları Kurumu
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
HSYK	: Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
Uyş. M.	: Uyuşmazlık Mahkemesi
RTÜK	: Radyo Televizyon Üst Kurulu
GBT	: Genel Bilgi Toplama
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
ILO	: International Labour Organisation

RÉSUMÉ

De nos jours, les procédures et les actions de l'administration à la fois structurellement et fonctionnellement parallèle à l'évolution rapide, la gestion des mécanismes de contrôle existants devenant insuffisantes a créé un besoin de développer de nouveaux mécanismes de contrôle de l'administration pour protéger les droits et libertés des personnes contre des violations. Au siècle dernier, l'institution de l'ombudsman a été un de nouveaux mécanismes développés contre ces abus.

Le premier exemple de l'institution de l'ombudsman fut créé en Suède au 18^{ème} siècle et aujourd'hui, il est applicable dans plus d'une centaine d'États. Le contrôle de l'ombudsman n'a pas été prévu une institution en tant qu'une alternative à d'autres types de contrôles, c'est prévu en tant qu'une institution types intégraux de ces mécanismes de contrôle. L'importance de l'ombudsman procède d'être un mécanisme qui pourrait être exploités plus rapidement que les autres types de contrôles et le pouvoir de surveillance du bien-fondé où l'institution judiciaire est insuffisante.

Il n'existe pas de définition unique de l'institution de l'ombudsman. Or, chaque pays qui met en œuvre cette institution l'a adapté à son propre système et à sa nécessité et de cette manière l'institution a été l'ordre du jour dans différents pays avec un contenu différent dans les dispositions constitutionnelles et juridiques. Cela rend difficile d'arriver à une définition convenue de tous. Malgré cette difficulté de description précise, en générale, il est possible de définir l'ombudsman comme une institution qui est délégué par la loi et la constitution, dirigé par le magistrat indépendant, qui examine les plaintes déposées par les lésés contre les institutions publiques, les autorités publiques et les fonctionnaires, qui mène une enquête de sa

propre initiative et habilitée à la rédaction de rapports, à exiger des enquêtes et des mesures correctives.

Bien que l'institution de l'ombudsman commence à être mise en place rapidement avec des noms différents par de nombreux pays en particulier dans la seconde moitié du 20^e siècle, la Turquie n'a pas été très vive dans la création d'une institution de l'ombudsman. Malgré la discussion depuis les années 1970, l'institution sur laquelle on n'a pas atteint un compromis pourraient être enfin établies par la loi n ° 6328 en 2012 après une couple de loi essai.

Dans cette étude, il sera traité d'une part l'ombudsman qui est entré en vigueur peu de temps avant dans le système juridique turc en tant que « Institution de l'inspection publique » dont la forme d'application dans le monde n'a pas d'un modèle unique par ses caractéristiques de base de mécanismes de contrôle qui la sépare d'autres institutions de contrôle, il sera analysé d'autre part l'ombudsman parlementaire suédois qui a un rôle important en raison d'être la source d'inspiration de laquelle se l'est répandu dans d'autres pays et aussi dans le cadre de la loi n ° 6328, le fonctionnement de l'Institution de l'inspection publique qui est l'équivalent de cette institution en Turquie sera examiné. Bien qu'elle soit formée peu de temps avant et entré en vigueur dans le système juridique turc, à partir du mois de mars 2013 où elle commence à examiner les plaintes déposée, vu les nombres de requérants il semble avoir accepté par les particuliers, de ce fait, la nécessité d'examiner l'émergence de l'institution de l'inspection publique est la raison de notre choix d'objet.

La constitution de l'institution de l'inspection publique n'est pas suffisante seule pour protéger les individus contre l'administration, pour réduire le nombre de violations des droits de l'homme, et en empêchant la mauvaise gestion ne suffit pas de développer une bonne gouvernance et la démocratie. Nommer les inspecteurs publics, la durée du mandat, l'immunité, la sécurité financière, le licenciement, le mandat, les méthodes de travail et l'autorisation sont des questions qui doivent être règlementés de façon à accomplir ses tâches d'une manière efficace, indépendante et

impartiale. Dans notre travail, dans le cadre des dispositions juridiques de l'institution de l'inspection publique, nous avons essayé de mettre au clair le mécanisme de contrôle dont la réussite à quel point serait considérée comme un mécanisme de contrôle efficace.

Dans la première partie de notre étude, les caractéristiques de base d'un ombudsman a été étudiée. Dans cette étude, la pratique de l'institution est discutée dans les différents pays avec les exemples comparés. Dans cette section, nous avons évalué les priorités conceptuelles de l'institution et on a été examinés le processus historique dans les vagues réparties et le développement à l'échelle du monde. Toutefois, étant donné que le processus du développement de l'histoire de l'institution doit être traité pas seulement avec l'augmentation du nombre de pays qui ont adopté l'institution, mais parce qu'il est nécessaire la diversification de la compétence devrait être jugées avec certains types d'institutions, ceux-ci sont également inclus. A cette étude d'ombudsman, l'ombudsman usage général, l'ombudsman ad hoc, l'ombudsman internationaux ou supranationaux, médiateurs des droits humains et les médiateurs du secteur privé sont inscrits.

Ensuite, les caractéristiques déterminantes de l'organisation ont été discutées. Même si l'indépendance et l'impartialité sont les traits le plus caractéristique de l'institution, cependant, il est facilement accessible en même temps, des recherches approfondies et une enquête de prendre des décisions contraignantes et l'incapacité des institutions sont des caractéristiques qui la distinguent des autres mécanismes de contrôle.

Dans l'intervalle, comme l'indépendance et l'impartialité de l'institution, l'appui juridique de l'institution dans un pays, déléguer l'ombudsman, la durée du mandat, destituer, son budget et ses personnel sont les sujets interdépendantes, ils ont été traité avec cette sous-rubrique. Protection des droits et libertés, défendre l'individu contre la mauvaise gestion de l'administration et l'équité dans les relations entre gouvernants et les gouvernés font l'objet de notre recherche et également nous

avons tenté de déterminer les opérations de l'administration qui entrent dans les compétences de l'institution.

Contrairement à ce que l'on pense que la justice est hors de la compétence de l'Ombudsman, il est disponible de voir que les processus de nature administrative des autorités judiciaires soient inspectés par ce dernier. L'ombudsman se mobilise sur les plaintes déposées ou ex officio. Même si l'on admet que fonctionne institution de l'ombudsman bien plus simple et économique par rapport à d'autres mécanismes de contrôle, dans certains pays où code de procédure administrative applicable, il est obligatoire d'épuiser des recours administratifs internes afin d'alléger le charge de travail de l'ombudsman.

Dans cette section, ils ont été examiné l'autorité et l'efficacité de ses décisions de l'ombudsman, on a mis également l'accent sur un certain nombre de conditions pour que l'on parle de l'efficacité de ses décisions de l'ombudsman qui n'a aucun pouvoir coercitif que le critique publique et convaincre en tant qu'un moyen de pression sur l'autorité administrative. Parmi ceux-ci, le plus important c'est la confiance de la communauté et être considéré comme une institution respectée. Enfin, à propos de surveillance l'ombudsman, au sens classique, l'indépendance et l'impartialité de l'organisation qui fait de l'audit au nom de parlement est en question auprès de l'administration ainsi que devant le parlement, on a aussi souligné que l'ombudsman est une institution sur laquelle on devrait faire uniquement l'audit sur les aspects financiers.

Dans la deuxième section de la première partie de notre étude, c'est l'ombudsman suédois est abordé comme le modèle classique de l'institution dont la base de la formation, nommé, la zone de travail, le fonctionnement et les pouvoirs ont été étudiés.

Dans la deuxième partie vous allez trouver l'évaluation de l'ombudsman par rapport à la Turquie, tout d'abord, afin de mieux comprendre la place de

l'institution dans le système juridique turc, les grandes lignes de la trajectoire est donnée pour superviser l'institution. Les institutions similaires telle que Conseil de contrôle d'Etat, Commission d'enquête parlementaire, Commission parlementaire des pétitions et Conseil des droits de l'homme Turquie ont été comparées avec le Médiateur. Ces institutions qui sont semblables à l'institution de l'Ombudsman dont la différence la plus importante est l'absence d'un organe indépendant et autonome au point de prendre des décisions dans ses domaines de compétence croisée.

Dans la deuxième section de la deuxième partie, les travaux destinés à la mise en place d'un médiateur en Turquie ont été étudiés. Cette étude comprends à partir du coup d'Etat militaire en 1980, à partir de la période pour répondre le besoin d'une nouvelle constitution établissant "Proposition Constitutionnelle Motivée " jusqu'à la loi n ° 6328 qui a créé l'institution de l'inspection publique dans notre pays.

En plus de « Propositions Constitutionnelles Motivée » le rapport de recherche de l'administration publique, les plans de développement, les rapports TUSIAD, la façon dont les institutions de l'Union Européenne prévues dans les rapports d'activité qui sont inclus. La réglementation portant création de l'institution a été également examiné dans ces études et en quoi vu l'institution.

Projet de loi sur le porte-parole des citoyens et les principes de base de l'administration publique et les processus législatifs sur la loi de restructuration n ° 5227 n'a pas expiré en outre la loi n ° 5548 publié en 2006 a été annulé par la Cour Constitutionnelle par le motif contre l'intégrité de l'administration à l'article n ° 123 et contre les fonctions et les pouvoirs du Parlement à l'article n ° 87 et contraire à l'article n ° 6 selon laquelle aucune personne ou organe d'un État qui n'est pas la source de l'autorité de la Constitution ne peut pas l'utiliser.

Enfin, dans la deuxième partie, l'Institution de l'Inspection Publique a été examinée par la modification de la Constitution en 2010 et après avoir été ajouté à

l'article de la Constitution n ° 74 le droit de faire appel a l'Institution de l'Inspection Publique et aussi dans le cadre de la loi n ° 6328 publié en 2012

Voici les dispositions légales de l'institution; La formation des institutions, des tâches, des principes de travail du vérificateur public, l'indépendance et l'impartialité, la procédure de demande et le processus à effectuer après la demande ont été évalués sur ces titres. Ici, d'abord donné le contenu de la réglementation légale, on a tenté de traiter si c'est un dispositif tant qu'un mécanisme efficace à suivre conformément à l'avis de la doctrine. Les décisions prises a été soutenu par des exemples d'ombudsman qui fonctionne bien à l'échelle du monde. Entre temps, les parties pertinentes de la décision de la Cour sur plusieurs articles de la loi n ° 6328 en raison d'être inconstitutionnel ont été ajoutés au texte.

L'ouverture la voie de pouvoir être sélectionné les médiateurs par le parlement sans avoir une majorité est l'un des plus critiquées de la loi. En effet, cette situation pourrait provoquer que le gouvernement ayant une majorité du sièges au parlement choisit le superviseur par lui-même seul, ainsi il y aurait de risque de s'éloigner de la notion l'indépendance de l'institution auprès les citoyen.

Un autre point de critique est lié à compétence de l'Institution de l'Inspection. Un certain nombre de transactions qui sont hors de la compétence de l'institution a été précisé dans la loi. Les transactions effectuées par le Président seul, et les opérations des Forces Armées Turques dans la nature purement militaire sont des exemples particuliers. Au titre du Président pour les transactions en qualités de cérémonie, en vertu des pouvoirs de nature exécutive de l'administration générant des résultats des actions exclues du mandat de l'institution n'est pas compatible avec le principe de la primauté du droit. Les Forces Armées Turques est une organisation qui est dans la structure administrative donc conformément à l'article no. 125 de la Constitution tous ses processus doivent être ouverts à l'inspection. En outre, le contrôle des Forces Armées Turques exclu dans le concept de « activités de nature purement militaires » par l'ambiguïté des limites et de l'incertitude est contraire à la règle de droit. Selon la loi, le fait qu'il n'y a pas de moyen de se mobiliser de

l'institutions que sur un plainte déposé, de ne pas prévoir la possibilité de mener une enquête lui-même et ne pas prendre des mesures sont évaluée comme des carences. L'Ombudsman équipé de l'autorité d'agir spontanément aura la possibilité de suivre des pratiques qui sont contraires à la loi au nom de citoyens qui ne savent pas comment y remédier ou hésitent de les utiliser pour diverses raisons.

Les pouvoirs de l'Institution prévus par la loi n'est pas suffisant afin de servir comme un mécanisme de contrôle efficace. Applications disponibles dans différents pays, le respect de la recommandation et de commencer le processus de l'annulation judiciaire de lois ou de fonctionnement individuel afin de remédier à la capacité d'appliquer à la reconnaissance par la Cour Constitutionnelle fournirait à l'institution d'aller au-delà des conseils de décision.

Dans le sens d'ouvrir de nouvelles voies de communication dans les relations entre les gouvernants et gouvernés en Turquie, l'ombudsman qui a été considéré comme positif du moment où elle a été créée pour la solution de tous les problèmes ne doivent pas être pris en compte dans les mains d'un coup de baguette magique. Comme toutes les institutions publiques, tant que l'institution du Médiateur aura la capacité suffisante pour répondre aux attentes et aux demandes de la société elle sera un moyen de contrôle efficace. Dans notre étude, lorsqu'on prend en considération la réglementation légale de l'institution de l'inspection notamment l'ombudsman parlementaire en Suède y compris les applications dans les différents pays, a été jugé insuffisant l'institution du médiateur comme un moyen efficace de contrôler. C'est pour cela que l'absence de ce qui a été déterminé conformément aux dispositions légales doit être révisée. Sinon, au lieu d'être un mécanisme supplémentaire de contribuer à l'Institution de l'Inspection Publique et supervision de l'Administration, il sera fini par ajouter une autre au structure bureaucratique lourde dans notre pays.

ABSTRACT

Nowadays, in parallel with the fact that the structures and functions of the administrative acts and actions have been gradually evolving, that the present inspection mechanisms which control the administration have become unfit, created need of new inspection mechanisms which would protect individuals against violations of rights and freedoms by the administration. In the last century, ombudsman have become one of the newest of those mechanisms which developed against those violations.

Ombudsman is an institution, whose prototype was generated in Sweden in 18th century and which is in practice in over one hundred countries. Ombudsman inspection has been provided as a supplementary, not an alternative institution to other inspection methods. The importance of the ombudsman arises from that it is run faster than other control mechanisms are and also that it makes an expediency inspection.

Ombudsman has no one and only definition, inasmuch as each country where ombudsman is in practice has adapted it to its own system and needs, so that the institution has come up with different constitutional and legal regulations. Thence, this fact makes it difficult to find a compromised definition on ombudsman. Despite this difficulty, ombudsman is, in general meaning, an institution which is constituted by constitution or law, governed by an independent and high-ranking official, investigates upon the complaints made by suffered against the public institutions and their officers or on his own motion and has the authority of inspection, reporting and recommend corrective actions.

Although ombudsman institution started to be constituted by many countries especially since second half of the 20th century, Turkey was not very aspirant in building up an ombudsman institution. For all those discussions started by academic since 1970s, the institution which could not be compromised upon, could narrowly be constituted, after a few attempts in enactment, with the Law no. 6328 regarding Public Inspectorship Institution in 2012. In this study, firstly, despite the fact that the ombudsman institution, which has been included as "*Public Inspectorship Institution*" into Turkish law system very recently, has no unique model in its practice in the world, the key features which are of use to divide it from other inspection mechanisms, secondly, Sweden Parliamentary ombudsman which is important since it is source of inspiration for other countries and lastly functioning of Public Inspectorship Institution within the frame of the Law no. 6328 are to be examined. The need to examine the Institution inasmuch as it was constituted very recently and it seems to be accepted by the individuals, taking into account the number of complaints which were made since March of 2013 when the Institution started to receive, despite the fact it was constituted and included into law system very recently, is the reason to choose the "*ombudsman institution*" as the subject of our study.

Constitution of the Public Inspectorship Institution is not per se enough to protect the individuals against administration to decrease the infringements of human rights and to improve good and democratic governance by preventing the maladministration. Issues about appointment, period of office, immunity, budget, removal, scope of duties, the manner of work, authorities of Public Inspectors should be regulated as the Institution, which is independent and impartial, functions as an effective inspection method. In this study, it is aimed to present, within the frame of its legal regulation, how much the Public Inspectorship could be successful in being accepted as an effective inspection mechanism.

In first chapter of the study, the key features of ombudsman are examined. The examine is performed together with examples and comparisons of ombudsman practices in the world. In this chapter, firstly conceptual evaluation of the institution is carried out and its surge to the world and evolution in historical process are

examined. In addition, main types of the Institution are included inasmuch as the evolution of the institution in historical process should be evaluated with not only decrease of the number of the countries which practice the institution but also varying its bailiwick. Types of ombudsman which are considered in this study are general-purpose ombudsman, special-purpose ombudsman, international and supranational ombudsman, human rights ombudsman and private sector ombudsman. Next, distinctive features of the Ombudsman are scrutinized. Despite the fact that its most distinctive feature is independence and impartiality; being available, having wide investigation and examination authorities and being unable to make binding decisions are also the features that are of use to divide the institution from other inspection mechanisms. Among other things, the issue of its independence and impartiality, because of it relates to legal basis, appointment, period of office, removal, budget and staff and uncontrollability of ombudsman, are evaluated with those sub titles. After that, duties of ombudsman regarding protection of human rights, protection individuals against maladministration and ensuring justice in relations of governor-governed are scrutinized and aimed to determine which administrative acts are included in scope of duty of the ombudsman mobilizes upon complaints and or on its own motion. Despite its superiority to other inspection methods by virtue of processing in easier and cheaper way, in countries with administrative procedural law, it is seen that the exhaustion of administrative remedies is a requisite to reduce the ombudsman workload. In this chapter, authorities of ombudsman and effectiveness of its decisions are examined and some conditions for the effectiveness of the decision ombudsman who is an instrument of pressure upon administrative authorities and has no coercive authorities other than public criticism and persuasion, are also emphasized. Most important among these conditions is the acceptance of the ombudsman by the society as a reliable and reputable institution. Lastly, regarding control the ombudsman, it is emphasized that it classically inspects on behalf of parliament, its independency and impartiality is not only towards administration but also towards the parliament and it can be subject to only financial control. In this chapter, as a second part, constitution, appointment, scope of duty, manner of its work and authorities of Sweden Parliamentary Ombudsman as a basis of classical model of ombudsman.

In the second chapter, in which ombudsman is evaluated in terms of Turkey, firstly the present methods of control the administration is included in general terms in order that the status can be comprehended better and also comparisons between the Public Inspectorship and some other institutions resembling the Public Inspectorship Institution, namely the State Supervisory Council, Turkish Grand National Assembly (TGNA) Commission on Investigation of Human Rights, TGNA Commission of Petitions and Turkish Human Rights Institution. Despite the fact that those institutions resemble Public Inspectorship Institution in terms of scope of their duties and being unable to make binding decisions, most important difference between them is that those do not have independent or autonomous structure.

Second part in second chapter, the operations to constitute the Public Inspectorship are examined. This examination contains the ombudsman operations in Turkey in the period from “Justified Constitution Proposal”, which was prepared in response the need a new constitution after 1980 military coup until introducing the Law no. 6328 regarding Public Inspectorship Institution. Herein, how the Institution was provided in beside Justified Constitution Proposal, Report of TUSIAD, progress reports of European Union are also scrutinized. It is seperately examined that how the Institution regulated in some legislation attempts. The process of enactment of Spokesmanship of Citizens Draft Law and the Law with no. 5227 regarding Basic Principles and Reconstruction of Public Administration were not successful and the Law with no. 5448 which was enacted in 2006 was annulled by the Constitutional Court under reasons of that it was contrary to article 123 of the Constitution which is regarding unity of administration, article 87 which regulates duties and responsibilities of TGNA, article 6 which orders no person or no organ can exercise a power that is not provided by the Constitution.

Lastly in the second chapter, The Public Inspectorship Institution was examined within the frame of the Law no.6328 which was enacted in 2012 after right to application to Public Inspectorship Institution was incorporated into article 74 of the Constitution by the amendments in 2010. Legal regulation is evaluated under the sub titles of constitution, duties of the Public Inspectors, application procedure to the Institution, independence and impartiality of the Public Inspectors, the process upon

application and types of their decisions. In these titles, firstly the content of the legal regulation is given and then it is tried to determine taking into consideration the doctrine whether the regulation serves to that the Institution functions as an effective inspection mechanism. Determinations are tried to be corroborated with the good ombudsman examples in the world. In addition, relevant parts of the decision of the Constitutional Court in the annulment action in which was claimed unconstitutionality of the different articles of the Law are included in the text.

Enabling the election of Public Inspectors without constitution the qualified majority by the Parliament is one of the issues that the Law is criticized on. In such a case it could mean that the government which has the majority of the deputies in the parliament, has the possibility to elect alone the person who inspects itself and so that it could cause divergence from the expectation of a Public Inspector who is thought to be reliable and reputable by the society.

Another issue in the Law criticized is about the scope of duties of the Institution. The Law enumerates some kinds of acts which are free from the inspection of the Institution. The acts of the President which he performs on his own and purely military actions of Turkish Armed Forces are two of these. Among the acts that the President performs on his own, except his ceremonial power which are bestowed due to his capacity as the head of state, exclusion the acts which the President performs executive power and results in administration, does not Accord with the principle of rule of law. Turkish Armed Forces is also an institution that is included in administrative structure and all the acts and actions of the administration should be subject to the inspection according to article 125 of the Constitution. Also that “purely military actions” of the Turkish Armed Forces which are excluded from the inspection is not a certain concept is against the principle of rule of law.

According to the Law, the provision that Institution can mobilize only upon the applications for complaint and that it could start investigation and examination on his own motion is not allowed is evaluated as a deficiency. An ombudsman conferred of power to mobilize on his own motion has the possibility to hound unlawful

practices which are not trailed because of that the citizens do not know about legal remedies or they refrain from using legal remedies with many reasons.

The authorities of the Institution which are provided in the Law are not enough for the Institution to function as an effective inspection mechanism. Vesting it with initializing judicial process, initializing annulment action or constitutional complaint before the Constitutional Court, may ensure the Institution to go beyond its advisory jurisdiction.

It should not be thought that the Public Inspectorship, which can be positively considered in point that new communication instruments between the governor and the governed have been created, has the magic wand for all kinds of problems since it was constituted. It can be counted an effective inspection methods, like all public institutions, as long as it has the capacity to satisfy the expectations and requirements of the society. In this study, taking into consideration of the ombudsman practices in different countries, but foremost the mother country Sweden Parliamentary Ombudsman, it is determined that the legal regulation of the Institution is not sufficient in regulating the Institution as an effective inspection method. Consequently, legal regulation has need to be revised in accordance with the determinations we have made. Otherwise, instead of contribution to principle of rule of law as a supplementary mechanism to methods of control the administration, the Public Inspectorship Institution is to be added as a new one to present crowded bureaucratic settlements.

ÖZET

Günümüzde, idarenin işlem ve eylemlerinin gün geçtikçe hem yapısal hem de fonksiyonel olarak hızla gelişmesine paralel olarak yönetimi denetleyen mevcut denetim mekanizmalarının yetersiz gelmeye başlaması, idarenin hak ve özgürlük ihlallerine karşı bireyi koruyacak yeni denetim mekanizmaların geliştirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Son yüzyılda bu ihlallere karşı geliştirilen mekanizmaların en yenilerinden birisi ombudsman kurumu olmuştur.

Ombudsman kurumu, ilk örneği 18. yüzyılda İsveç'te oluşturulan, günümüzde ise yüzü aşkın devlette uygulama bulmakta olan bir kurumdur. Ombudsman denetimi, diğer denetim türlerine alternatif bir kurum olarak değil, bu denetim türlerini tamamlayıcı bir kurum olarak öngörülmüştür. Ombudsmanın önemi, diğer denetim türlerine göre daha hızlı işletilebilecek bir mekanizma olmasından ve yargının yapamadığı yerindelik denetimi yapabilmesinden kaynaklanmaktadır.

Ombudsman kurumunun tek bir tanımı bulunmamaktadır. Zira, bu kurumu uygulayan her ülke, kurumu kendi sistemine ve ihtiyacına göre uyarlamış ve kurum farklı ülkelerde farklı içerikteki anayasal ve yasal düzenlemelerle ortaya çıkmıştır. Bu da üzerinde uzlaşma sağlanmış bir tanıma ulaşılmasını zorlaştırmıştır. Bu zorluğa rağmen çok genel olarak ombudsman; anayasa veya yasa ile belirlenen ve bağımsız ve üst düzey devlet memuru tarafından yönetilen, kamu kurumları ve çalışanlarına karşı mağdur kişilerin şikayetlerini inceleyen veya kendi inisiyatifıyla inceleme yapan ve soruşturma, rapor yazma ve düzeltici fiil talep etme yetkisi olan bir kurumdur.

Ombudsman kurumu dünyanın pek çok ülkesi tarafından, özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren değişik adlarla hızla kurulmaya başlamışsa da, Türkiye bir ombudsman kurumunun oluşturulmasında çok istekli olmamıştır. 1970'lerden itibaren tartışılmaya başlanmasına rağmen, üzerinde bir uzlaşya varılamayan kurum, birkaç kanun denemesinin ardından ancak 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulabilmiştir.

Bu çalışmada; Türk hukuk sistemine çok yakın bir tarihte “*Kamu Denetçiliği Kurumu*” olarak giren ombudsman kurumunun, dünyadaki uygulamasında tek bir modeli olmasa da, kurumu diğer denetim mekanizmalarından ayırmaya yarayan temel özellikleri, kurumun diğer ülkelere yayılmasında bir ilham kaynağı olması sebebiyle öneme sahip olan İsveç Parlamento Ombudsmanı ve 6328 sayılı Kanun çerçevesinde, Türkiye’deki karşılığı olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun işleyişi incelenecektir. Kurum’un yakın bir tarihte oluşturulmuş olması ve hukuk sistemimize yeni girmiş olmasına rağmen, şikayet başvurularını kabul etmeye başladığı 2013 yılının Mart ayından itibaren Kurum’a yapılmış başvuru sayısı göz önüne alındığında, bireyler tarafından kabul edilmiş görünmesi sebebiyle kurumun incelenmesi ihtiyacının doğması, ombudsman kurumunu çalışmamızın konusu olarak seçmemizin nedenini oluşturmaktadır.

Kamu Denetçiliği’nin kurulması tek başına bireyleri idareye karşı koruma, insan hakları ihlallerinin sayısını azaltma ve kötü yönetimi engelleyerek iyi ve demokratik yönetimi geliştirmek için yeterli değildir. Kamu Denetçilerinin göreve getirilmesi, görev süreleri, dokunulmazlıkları, bütçesi, görevden alınmaları, görev alanı, çalışma şekli, yetkileri gibi hususların bağımsız ve tarafsız çalışan bir Kurum olarak etkili bir denetim işlevi yerine getirebilmesini sağlayacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Çalışmamızda da, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kanuni düzenlemesi çerçevesinde, etkili bir denetim mekanizması olarak kabul edilme konusunda ne kadar başarılı olabileceğini ortaya koymak amaçlanmıştır.

Çalışmamızın ilk bölümünde, ombudsmanlığın temel özellikleri incelenmiştir. Buradaki inceleme, kurumun farklı ülkelerdeki uygulamalarından

örnekler ve karşılaştırmalarla birlikte yapılmıştır. Bu bölümde, öncelikle kurumun kavramsal değerlendirilmesi yapılmış, kurumun tarihsel süreçte dalgalar halinde dünyaya yayılışı ve gelişimi incelenmiştir. Bununla birlikte, kurumun tarihi süreçteki gelişimi, kurumu benimseyen ülkelerin sayısındaki artış ile değil aynı zamanda yetki alanının çeşitlenmesi ile de değerlendirilmesi gerektiğinden kurumun belli başlı türlerine de yer verilmiştir. Çalışmamızda yer verilen ombudsman türleri, genel amaçlı ombudsmanlar, özel amaçlı ombudsmanlar, uluslararası veya uluslararası ombudsmanlar, insan hakları ombudsmanları ile özel sektör ombudsmanlarıdır. Daha sonra kurumun belirleyici özellikleri irdelenmiştir. Bağımsızlık ve tarafsızlık kurumun en belirleyici özelliği olsa da, aynı zamanda kolay ulaşılabilir olma, geniş araştırma ve inceleme yetkilerine sahip olma ve bağlayıcı kararlar alamama özellikleri de kurumu diğer denetim mekanizmalarından ayıran özelliklerdir. Bu arada kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusu, ombudsman kurumunun bir ülkedeki hukuki dayanağı, ombudsmanın göreve getirilmesi, görev süresi ve görevden alınması, bütçesi ve personeli, denetlenememesi ile de ilgili olduğundan, bu alt başlıklarla birlikte incelenmiştir. Ombudsman kurumunun hak ve özgürlükleri koruma, bireyleri idarenin kötü yönetimine karşı koruma ve yöneten-yönetilen ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması görevleri irdelenmiş, kurumun görev alanına idarenin hangi işlemlerinin dahil olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır. Ombudsmanın görev alanına genel olarak, yargılama işlemlerinin girmediği görülmektedir. Ombudsman, şikayet üzerine ya da re'sen harekete geçmektedir. Ombudsman kurumunun diğer denetim yollarına göre basit ve masrafsız işlemesi sebebiyle üstünlüğü kabul edilse de, idari usul yasasına sahip bazı ülkelerde ombudsmanın iş yükünün hafifletilmesi adına idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğunun getirildiği görülmektedir. Bu bölümde ayrıca, ombudsmanın yetkileri ve kararlarının etkililiği incelenmiş, kamusal eleştiri ve ikna dışında zorlayıcı nitelikte yetkileri bulunmayan ombudsmanın idari makamlar üzerinde bir baskı aracı olarak kararlarının etkililiğinden bahsedilebilmesi için birtakım koşullar üzerinde durulmuştur. Bunlardan en önemlisi, toplum tarafından güvenilen, saygın bir kurum olarak kabul edilmesidir. Son olarak, ombudsmanın denetlenmesi konusunda, klasik olarak parlamento adına denetim yapan kurumun, bağımsızlığı ve tarafsızlığının idarenin yanı sıra parlamentoya karşı da söz konusu olduğu ve ombudsman üzerinde yalnızca mali yönden bir denetim yapılabileceği vurgulanmıştır. Çalışmamızın bu bölümünde, ikinci kısım olarak kurumun ilk olarak uygulandığı ve kurumun klasik

modeline esas teşkil eden İsveç Ombudsmanı'nın oluşumu, göreve getirilmesi, görev alanı, çalışma şekli ve yetkileri incelenmiştir.

Ombudsmanlığın Türkiye bakımından değerlendirildiği ikinci bölümde; ilk olarak kurumun Türk hukuk sistemindeki yerinin daha iyi anlaşılması adına idarenin denetlenmesi yollarına genel hatlarıyla yer verilmiş, ombudsman kurumu ile birtakım benzerlikleri olduğu kabul edilen kurumlardan Devlet Denetleme Kurulu, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, TBMM Dilekçe Komisyonu ve Türkiye İnsan Hakları Kurumu ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun karşılaştırılmaları yapılmıştır. Görev alanları ve bağlayıcı karar alamama noktasında Kamu Denetçiliği Kurumu ile benzerlik gösteren bu kurumların Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan en önemli farkı bağımsız ve özerk bir yapıya sahip olmamalarıdır.

İkinci bölümün ikinci kısmında, Türkiye'de Kamu Denetçiliği'nin kurulmasına yönelik çalışmalar incelenmiştir. Buradaki inceleme, 1980 askerî darbesi sonrası yeni bir anayasa oluşturulması ihtiyacına karşılık hazırlanan "Gerekçeli Anayasa Önerisi"nden başlayarak Kurum'u kuran 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun kabul edilmesine kadarki dönemde ülkemizde bir ombudsman kurumu oluşturmaya yönelik yapılan çalışmaları kapsamaktadır. Burada Gerekçeli Anayasa Önerisi'nin dışında, Kamu Yönetimi Araştırması Raporu'nda, kalkınma planlarında, TÜSİAD raporlarında, Avrupa Birliği ilerleme raporlarında kuruma nasıl yaklaşıldığına yer verilmiştir. Kurumun oluşturulmasına yönelik mevzuat çalışmaları da ayrıca incelenmiş, bu çalışmalarda kurumun düzenleniş şekli irdelenmiştir. Sözü edilen mevzuat çalışmalarından, Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı'nın ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un kanunlaşma süreçleri başarıyla sonuçlanamamış, 2006 yılında çıkarılan 5548 sayılı Kanun ise Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'nın idarenin bütünlüğüne ilişkin 123., TBMM'nin görev ve yetkilerini düzenleyen 87. ve hiçbir kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağına ilişkin 6. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

İkinci bölümde son olarak Kamu Denetçiliği Kurumu, 2010 yılındaki Anayasa değişikliği ile Anayasa'nın 74. maddesine Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurma hakkının eklenmesinin ardından anayasal statüye kavuşan Kurum'un oluşturulmasına ilişkin 2012 yılında kabul edilen 6328 sayılı Kanun çerçevesinde incelenmiştir. Burada Kurum'un kanuni düzenlemesi; Kurum'un oluşumu, görevleri, Kamu Denetçilerinin çalışma ilkeleri, Kamu Denetçilerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı, Kurum'a başvuru usulü ve başvuru üzerine yapılacak işlemler başlıkları altında değerlendirilmiştir. Bu aşamada, önce kanuni düzenlemenin içeriğine yer verilmiş, daha sonra bunun Kurum'un etkili bir denetim mekanizması şeklinde çalışmasına imkan veren bir düzenleme olup olmadığı doktrindeki görüşler doğrultusunda tespit edilmeye çalışılmıştır. Yapılan tespitler dünyadaki iyi işleyen ombudsman örnekleri ile de desteklenmeye çalışılmıştır. Bu arada, 6328 sayılı Kanun'un çeşitli maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle açılan iptal davasında Mahkeme'nin verdiği kararın ilgili kısımları da metne eklenmiştir.

Kamu Denetçilerinin Parlamento tarafından nitelikli oy çoğunluğunun sağlanmasına gerek olmaksızın seçilebilmesi yolunun açılması Kanun'un en çok eleştirildiği noktalardan biri olmuştur. Zira, bu durum, Meclis'teki sandalyelerin çoğunluğuna sahip olan iktidarın tek başına kendisini denetleyecek kişiyi seçmesi anlamına gelebilecek, böylece halk tarafından bağımsız olduğuna inanılan güvenilir ve saygın bir Kamu Denetçisi beklentisinden uzaklaşılmasına neden olabilecektir.

Bir diğer eleştiri noktası da Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanına ilişkindir. Kanun'da Kurum'un görev alanına girmeyen birtakım işlemler sayılmıştır. Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ve Türk Silahlı Kuvvetleri'nin salt askerî nitelikteki faaliyetleri bunlardandır. Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemlerden Devlet Başkanı sıfatıyla tanınmış törensel nitelikteki yetkilerinin dışında, idare içerisinde sonuç doğuran icrai nitelikteki yetkilerini kullanarak yaptığı işlemlerin Kurum'un görev alanından istisna tutulması hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Türk Silahlı Kuvvetleri de idari yapı içerisinde olan bir kurum olup Anayasa'nın 125. maddesi gereği tüm işlemlerinin denetime açık olması gerekmektedir. Ayrıca, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin denetim dışı bırakılan "salt askerî

nitelikteki faaliyetleri” kavramının sınırlarının belirsizliği de hukuk devleti ilkesine aykırıdır.

Kanun’da Kurum’un yalnızca şikayet başvurusu ile harekete geçeceğinin öngörülmesi, kendiliğinden bir inceleme ve araştırma başlatabilmesinin kabul edilmemesi bir eksiklik olarak değerlendirilmiştir. Zira kendiliğinden harekete geçme yetkisi ile donatılmış bir ombudsmanın, yurttaşların hak arama yollarını bilmemeleri veya bunları çeşitli nedenlerden dolayı kullanmaktan çekinmeleri nedeniyle takip edilmeyen hukuka aykırı uygulamaları takip etme olanağı bulunmaktadır.

Kurum’un Kanun’da öngörülen yetkileri, etkili bir denetim mekanizması işlevi görebilmesi için yeterli değildir. Farklı ülke uygulamalarında mevcut olan tavsiye kararlarına uyulmadığında yargısal süreci başlatma ve kanunların iptali ya da bireysel başvuru yolunu işletmek amacıyla Anayasa Mahkemesi’ne başvurma imkanının tanınması, kurumun tavsiye kararının ötesine geçmesini sağlayabilecektir.

Türkiye’deki yöneten-yönetilen ilişkilerinde yeni iletişim yollarının açılması anlamında olumlu bir adım olarak değerlendirilen Kamu Denetçiliği Kurumu’nun, kurulduğu andan itibaren her türlü sorunun çözümü için elinde sihirli bir değneğin olduğu düşünülmemelidir. Tüm kamu kuruluşlarında olduğu gibi Kamu Denetçiliği Kurumu da halkın beklenti ve isteklerini yeterli ölçüde karşılayabilecek kapasitede olduğu sürece etkili bir denetim yolu olabilecektir. Çalışmamızda, Kurum’un kanuni düzenlemesinin, başta ombudsman kurumunun anavatanı olan İsveç’teki Parlamento Ombudsmanı olmak üzere, farklı ülkelerdeki ombudsman uygulamaları dikkate alındığında, kurumu etkili bir denetim yolu olarak düzenlemede yetersiz olduğu tespit edilmiştir. Bu nedenle, tespit ettiğimiz eksiklikler doğrultusunda kanuni düzenlemenin tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir. Aksi halde, Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin denetlenmesi yollarına ek bir mekanizma olarak hukuk devleti ilkesine katkı sağlamak yerine, sadece, ülkemizdeki mevcut kalabalık bürokratik yapılanmalara bir yenisi olarak eklenmiş olacaktır.

GİRİŞ

Hukuk devleti idarenin denetimini zorunlu kılar. Denetim de, idareyi kamu hizmet ve faaliyetlerini görürken hukuka bağlılığa ve uygunluğa zorlar. Günümüzde, hukuk devletinin, devlet karşısında bireyi koruması ve bireylerin sahip olduğu hak ve özgürlükleri korumaya yönelik uygulamaları gelişerek sürmektedir. Hukuk devleti anlayışının gelişmesi, insan haklarının kazandığı önem ve yönetimle ilgili konularda insanlığın daha bilinçli hale gelmesinin bir sonucu olarak, bugün tüm dünyada ülkeler, idarenin işlem ve eylemleri nedeniyle hakları ihlal edilen veya zarara uğratılan vatandaşlarının haklarını korumak adına çeşitli düzenlemeler yapmışlardır. Bu düzenlemeler genellikle bireylerin hak ve özgürlüklerinin anayasalarda güvence altına alınması ve mevzuatın da buna uygun olarak şekillendirilmesi yoluyla oluşturulmuştur.

Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısında, II. Dünya Savaşı'nın sonrasında, dünyada meydana gelen sosyal ve ekonomik değişme ve gelişmeler, devletlerin gün geçtikçe artan hizmet ve yükümlülükleri sonucunda birey-devlet ilişkilerinde artış, bürokrasinin artması ve kapalılığı, idari işlem ve eylemlerin giderek karmaşıklaşması sonucunda idarenin denetlenmesi için oluşturulan mekanizmaların yetersiz kaldığı anlaşılmıştır.

İdarenin hukuka uygunluğunun sağlanmasında şüphesiz en etkin ve nesnel denetim yargı yoluyla yapılan denetimdir. Bu denetim yolu, uyuşmazlığı kesin olarak sona erdirdiği gibi, düzenlenen toplumsal ilişkiler alanında da belirlilik ve istikrar getirmektedir. Bu sebeple yargı denetimi, hukuk devletinin vazgeçilmez bir ögesidir. İdareyi, işlem, eylem ve davranışlarının kanunlara uygunluğu bakımından denetleyen yargı denetimi; kanunilik taşısa dahi hakkaniyetle bağdaşmayan idarenin bazı işlem eylemlerinden bireylerin zarar görebilmesi sebebiyle zaman zaman yetersiz

kalabilmektedir. Zira hukuk kurallarının değişen koşullara ayak uydurması zaman almaktadır. Yargısal denetim ayrıca, yargı sürecinin yavaş işleminin adalet anlayışını zedeleyecek boyuta ulaşabilmesi, yargı sürecinin biçimselliği nedeniyle bunları bilmeyenlerin hak kayıplarına uğrayabilmesi, pahalı olması gibi sebeplerle de eleştirilmektedir.

İdare; yargının yanı sıra doğrudan idarenin kendisi tarafından, idari denetim mekanizması ile de denetlenmektedir. İdari denetim, idari kurumlar, vasıta ve usuller yoluyla yapılan denetimdir. Genel olarak idari denetim, bir kamu kuruluşunun kendi kendini denetlemesi veya kendi dışındaki başka bir kuruluş tarafından denetlenmesi şeklinde gerçekleşir. İdari denetim içerisinde, özellikle üstün yönetim gücünün doğal uzantısı olan ve yapılması için ayrı bir hukuki düzenlemeye ihtiyaç bulunmayan hiyerarşik denetime bakıldığında idari denetimin birtakım sınırları bulunmaktadır. Bir kamu örgütünde bulunan birimlerin ve personelin sayısı ile doğru orantılı olarak; hiyerarşik yetki içerisinde yukarıya çıkıldıkça, üstün, astlarının işlem ve eylemlerini yüzeysel biçimde inceleme ihtimali artmaktadır. Ayrıca yönetici, bir nevi kendi eksikliği anlamına geleceği düşüncesi ile astının hatasını görmeyebilmektedir. Bazen de, kurum ile yönetici özdeşleşmekte ve iç ve dış eleştirilere karşı kapalı hale gelebilmektedir.

İdarenin denetlenmesinin bir başka yolu olan siyasal denetim ise yasama organının idare üzerinde gerçekleştirdiği denetim etkinliklerine karşılık gelmektedir. Bu denetimin ilk biçimi, TBMM üyelerinin doğrudan etkileyici sonuçlara yönelik olarak giriştikleri denetim etkinlikleridir. Anayasa'da sayılan bu denetim yolları; soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturmasıdır. Siyasal denetim mekanizması ayrıca meclise dilekçe ile başvurularak yasama organının kendi bünyesinde oluşturulan komisyonlar (Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu) eliyle idarenin denetlenmesi şeklinde de gerçekleşmektedir. Ancak, siyasal denetim, parti disiplini ile parlamenter sistemde yasamanın yürütme ile fiilen bütünleşmesi sebebiyle çoğu zaman fonksiyonsuz kalmaktadır. Zira iktidar partisinin üyesi olan milletvekilleri hükümeti zora sokacak, icraatlarını yanlış gösterebilecek durumlara sebep olmak istemeyerek bazı olayları görmezden gelebileceklerdir.

Günümüzde bireyin devlet karşısında sahip olduğu yeni bir haktan söz edilmektedir. “İyi yönetim hakkı” olarak adlandırılan bu hakka göre kamu gücü, bireyin sahip olduğu hak ve özgürlükleri ihlal etmeksizin, adil ve açık şekilde kullanılmalıdır. İyi yönetim; sorgulanabilir, sorumlu, katılımcı, eşitlikçi yaklaşıma ve insan hakları ve hukukun üstünlüğü esaslarına dayanmaktadır. Geleneksel denetim mekanizmalarının yönetilenlerin kötü yönetim şikayetlerine hakkaniyete uygun çözümler üretmede yetersiz kalması, daha etkili araçların bulunması gereğini ortaya koymuştur. Hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla daha somut araştırma ve inceleme yapabilen, şekil kurallarına daha az önem verip bireysel olarak yapılan şikayetlerin özüne yönelik doğrudan çalışan hızlı, esnek ve maliyetsiz mekanizmalar oluşturulmaya başlanmıştır.

Mevcut denetim yollarının yerine geçme amacı olmaksızın onları tamamlama işlevini yerine getirmek üzere uygulamaya konulan mekanizmalardan biri ombudsman kurumu olmuştur. Yönetimin hukuka uygun ama yerinde olmayan karar ve uygulamaları ile eylemsizliklerine karşı yönetilenleri korumak üzere oluşturulan ombudsman kurumu, tüm dünyada yaygınlık kazanmıştır.

Ombudsman kurumunun dünyadaki ilk örneği olarak 1809 yılında anayasal dayanağı ile birlikte İsveç’te kurulmasından sonra sırasıyla Finlandiya, Norveç ve Danimarka’da kurulması ve bir süre İskandinavya dışına çıkmaması, Batılı akademisyenler tarafından bu sistemin demokrasi kültürünün yerleştiği, nüfusun az, halkın kültür ve eğitim düzeyinin yüksek olduğu, medyanın etkin çalıştığı ülkelere özgü bir kurum olarak düşünülmesine yol açmıştır. Ancak kurumun 1967’de İngiltere’de Parlamento Komiseri (*Parliamentary Commissioner*) olarak, 1973 yılında da idari yargının beşiği olarak görülen Fransa’da *Médiateur* adıyla kurulmasıyla bu görüş önemini kaybetmiştir. Günümüzde ombudsman kurumu İskandinavya’dan Kıta Avrupasına, Amerika, Afrika ve Asya kıtalarına kadar yayılmış; pek çok ülkenin, ekonomik, kültürel ve siyasal yapılarına adapte edilerek uygulanan bir kurum haline gelmiştir.

Kurumların faaliyetlerinin hukuk düzenine uygun yürütülüp yürütülmediğini incelemek, açıkladıkları bilgilerin ve iddiaların doğru ve güvenilir olup olmadığını araştırmak ve kurumun öncelikle muhatap olduğu kişilere ve nihayetinde topluma ve devlete hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamak üzere, tarafsız ve bağımsız kişi veya kurumlar tarafından denetlenmeleri, hukuk devleti ilkesinin kağıt üzerinde kalmasının önüne geçerek bu ilkeyi gerçekliğe dönüştüren bir unsurdur. Ombudsman kurumu da buna uygun olarak bağımsızlık ve tarafsızlık özelliği ile ön plana çıkar. Ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı, hem denetlediği kişi ve kurumlara karşı hem de kendisini göreve getiren kişi ve kurumlara karşıdır.

Ombudsman kurumu, bireylerden gelen şikayetler üzerine veya kendiliğinden, idarenin hukuka uymayan ya da hukuka uygun olmakla birlikte hakkaniyetli olmayan uygulamalarını inceleyen ve soruşturan, inceleme ve araştırmaları sonucunda tavsiye nitelikli kararlar veren ve genelde parlamento olmak üzere devletin en üst kesimlerine inceleme ve araştırmalarını rapor olarak sunan bir kurumdur. Tavsiye niteliğindeki bu kararlar; hukuki açıdan olmasa dahi, ahlaki ve demokratik meşruiyet açısından önemli bir değere sahiptirler. Toplumun saygınlığını ve güvenini kazanmış, yaptığı işten hiçbir çıkar sağlamayacağına inanılan ombudsmandan gelmesi sebebiyle, bu kararlar yöneticilerce genellikle uygulanmaktadır. Ombudsmanın kararlarını sürekli şekilde görmezlikten gelen kamu kurum ve yöneticileri ise, Ombudsmanın sahip olduğu etkili silahı olan yıllık raporları aracılığıyla, kamunun bilgisine sunulmakta, toplum söz konusu kurumun ya da yöneticilerin itibarı hakkında düşünmeye sevk edilmektedir.

Farklı hukuk sistemlerinde esnek yapısı ile uygulanma imkan bulan ombudsman kurumu, uygulandığı ülkelerde farklı anayasal ve yasal düzenlemelere tabi tutularak ülkelerin siyasal, sosyal ve kültürel yapılarına ve idari yapılanmalarına göre şekillenmektedir. Kamu yönetimi ve hizmetlerinde gelişimin süreklilik göstermesi nedeniyle klasik ombudsman türü olarak tanımlanan parlamento ombudsmanının yanı sıra; çocuk, insan hakları, yerel yönetimler, silahlı kuvvetler, azınlık sorunları, tüketici hakları gibi pek çok konuda ombudsmanlığın oluşturulduğu görülmektedir.

Ombudsman kurumuna ilişkin akademik çalışmalar, Türkiye’de batılı ülkelerden biraz daha geç olarak 1970’lerde başlamış, birçok araştırmacı kitap ve makaleleriyle kurumun özelliklerini, bazı ülkelerdeki uygulamalarını anlatmış, kurumun Türkiye için uygulanabilir olup olmadığını tartışmışlardır. Ayrıca kimi üniversiteler ve bazı sivil toplum kuruluşlarınca da belli araştırmalar yapılmıştır. Ancak, konuya ilişkin tartışmalar başlangıçta fazla ilgi görmemiştir.

2000’li yılların başlarından itibaren, bazı kanun tasarılarının ve sivil toplum kuruluşlarınca raporların hazırlandığı görülse de kurum oluşturulamamıştır. Bununla birlikte kurumun oluşumunu hızlandıran bir ivme olarak, Türkiye’nin Avrupa Birliği adaylığı sürecinin başlamasının ardından, Avrupa Birliği ile tam üyelik müzakerelerinde “Yargı ve Temel Haklar” başlığını taşıyan 23. faslın gayri resmi açılış kriteri olması sebebiyle ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik tartışmalar ve çalışmalar ön plana çıkmıştır. Ombudsman kurumu “Kamu Denetçiliği” adı altında, 2006 yılında 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu’nu kuran kanunun kabulü ile kanunlaşmış, ancak dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ve ana muhalefet partisinin Anayasa Mahkemesi’ne açtığı iptal davası ile kanunun yürürlüğü durdurulmuş ve ardından söz konusu düzenleme Yüksek Mahkeme tarafından iptal edilmiştir. Türkiye’de kurulmasına bu denli yaklaşılacak ombudsman kurumu, 2010 yılında, anayasa değişikliği paketinin referandumda kabul edilmesi sonucunda, Türk anayasal sistemine Anayasa’nın 74. maddesine yapılan ekle katılmıştır. Anayasal statü kazanmasının ardından, 14.06.2012 tarihinde TBMM tarafından 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” kabul edilmiş ve 27.11.2012 tarihinde ilk Kamu Denetçileri seçilmiştir. 29.03.2013 tarihinden itibaren de şikayet başvuruları kabul edilmeye başlanmıştır.

Ombudsman kurumu, günümüzün gittikçe genişleyerek karmaşık bir bürokratik yapı haline gelen devlet organizasyonu içerisinde vatandaşların haklarını idareye karşı koruyabilmek için oldukça önemli bir konuma sahiptir. Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu olarak kurulan çok yeni bir kurum olmasına rağmen çalışmaya başladığı tarihten itibaren Kurum’a yapılmış başvuru sayısı dikkate alındığında, Kurum bireyler tarafından kabul edilmiş görünmektedir. Bu Kurum’un ne şekilde örgütlendiğinin ve nasıl işleyeceğinin ortaya konması ve idarenin kötü yönetime yol

açan işlem, eylem ve davranışları karşısında bireylere nasıl bir koruma sağlayacağını incelenmesi ihtiyacı, ombudsman kurumunu ve kurumun Türkiye’deki karşılığı olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nu çalışmamızın konusu olarak seçmemizin nedenini oluşturmaktadır. Çalışmamızın amacı ise, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun bireylerin haklarının korunması ve iyi işleyen idarenin gerçekleştirilmesine yönelik, tamamlayıcı ek bir mekanizma işlevi görecektir şekilde düzenlenip düzenlenmediğini incelemek ve etkili bir denetim mekanizması olarak kabul edilme konusunda Kurum’un ne kadar başarılı olabileceğini araştırmaktır.

Çalışmamız sırasında, konunun daha çok kamu yönetimi çalışmalarında incelenmiş olması sebebiyle hukuk temelinde ele alınmasında birtakım zorluklar yaşanmıştır. Ancak kurumun hukuk temelinde ele alınması, belirli başlıkların daha derinlemesine incelenmesi bakımından çalışmamıza özgünlük de katmıştır. Çalışmamızda konuya ilişkin yazılmış kitap ve makalelerle birlikte, kanun ve kanun tasarısı metinleri, çeşitli ulusal kurum ve uluslararası örgütlerin raporları, 6328 sayılı Kanun'un Meclis Komisyon görüşmeleri esnasında tutulan tutanaklar ve Meclis Komisyon raporları, Anayasa Mahkemesi kararları ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bazı kararlarından faydalanılmıştır. Çalışmamızın sınırları klasik ombudsman olarak nitelendirilen, genel görevli parlamento ombudsmanı ile Türkiye'deki karşılığı olan Kamu Denetçiliği Kurumu çerçevesinde çizilmiştir. Yerel düzeydeki ve özel görevli ombudsmanlara yer verilmemesinin nedeni, Türkiye açısından bu türdeki ombudsmanların önemsiz olduğunun düşünülmesi değil, kapsam alanının genişlemesiyle çalışmamızın bütünlüğünün bozulabileceği endişesidir.

Belirtilmesi gereken bir husus da, çalışmamızda tercih edilen terminolojiye ilişkindir. İlk olarak; çalışmamızın konusunu oluşturan ombudsman kurumu, ilk bölümde orijinal İsveççe karşılığı olan “*ombudsman*” olarak anılacak; ikinci bölümde ise dünyanın pek çok ülkesinde olduğu üzere ülkemizde de farklı bir adla, “*Kamu Denetçiliği Kurumu*” adıyla oluşturulduğundan “Kamu Denetçiliği” olarak ifade edilecektir. Ancak kurum, orijinal adıyla tüm dünyaya yayılarak evrensellik kazandığından Türk doktrininde de çoğu zaman ombudsman olarak anılması sebebiyle, ombudsman ifadesine de yer verilecektir. İkinci olarak; Kamu Denetçilerinin seçimi ve görev sürelerinin sona ermesi, raporlarının sunulması gibi

aşamalarda önemli rolü olan “*Karma Komisyon*”, çalışmamızda 6328 sayılı Kanun’da da geçtiği üzere zaman zaman “*Komisyon*” olarak anılacak olup diğer Meclis Komisyonları ifade edilirken, tam adları ile zikredilecektir.

Çalışmamızda analitik yöntem ve karşılaştırma yöntemi birlikte kullanılmıştır. İlk bölümde ombudsmanlık sistemi ve temel özellikleri incelenmiş; çeşitli ülkelerdeki ombudsmanlık uygulamalarına karşılaştırmalı olarak yer verilmiş; özellikle kurumun anavatanı sayılan ve dünyadaki pek çok uygulamaya ilham kaynağı olması sebebiyle önemi bulunan İsveç Parlamento Ombudsmanı oluşumu, göreve getirilmesi, görev alanı, çalışma şekli ve yetkileri bakımından ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Ombudsman kurumunun Türkiye bakımından ele alındığı ikinci bölümde ise; öncelikle kurumun Türk hukuk sistemi içerisindeki yerinin daha iyi anlaşılması amacıyla idarenin denetlenmesi yolları incelenmiş ve Türk hukuk sistemindeki ombudsman benzeri kurumlarla karşılaştırılması yapılmıştır. İkinci bölümde; Kamu Denetçiliği Kurumu’nu kuran 6328 sayılı Kanun çerçevesinde olmak üzere, çalışmamızın ilk bölümünde incelenen ombudsmanlığın temel özellikleri ışığında Kurum’un düzenleniş biçimi incelenmiştir. Kurum’un kanuni düzenlenişi, doktrindeki görüşlerle birlikte ombudsman kurumunun etkili çalıştığı ülkelerdeki uygulamalarıyla karşılaştırılarak incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK SİSTEMİ VE İSVEÇ UYGULAMASI

Hukuk devleti ilkesinin bir unsuru olarak yürütmenin hukuka bağılılığının sağlanması adına idarenin yargı dışı denetlenmesi metotlarından biri olan ombudsman kurumu, günümüzde yüzden fazla ülkede uygulanmaktadır. Ombudsmanlık sistemi, idarenin denetlenmesi yolları arasında kendine özgü yapısı, çalışma yöntemi ve alınan sonuçlar bakımından dikkate değer farklılıklara sahiptir. Çalışmamızın ilk bölümünde, öncelikle ombudsmanın tanımına ve kurumun tarihsel süreçteki gelişimine yer verilecek olup, daha sonra sistemin uygulandığı ülkelerde duyulan ihtiyaca göre çeşitlenmesine rağmen belirleyici özellikleri incelenecek ve kurumun görevleri, çalışma şekli, sahip olduğu yetkiler konuları irdelenecektir. Bu aşamada, ilgili başlıklarda çeşitli ülkelerdeki uygulamalarından yararlanılacaktır. Bu bölümde ayrıca, ombudsmanlık sisteminin bir denetim mekanizması olarak ilk ortaya çıktığı ülke olan, kurumun dünyaya yayılmasında rol model olarak kabul edilen ve dünyadaki pek çok ombudsman uygulaması arasında en etkililerinden biri olarak gösterilen İsveç Ombudsman modeli ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

I. Ombudsman Kurumu ve Temel Özellikleri

Devletin hukuka bağılı olması ve bunun için karar ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olması anlamını taşıyan hukuk devletinin bağılı olacağı hukuk, değerlere bağılı, insan haklarına dayalı, demokratik ve liberal bir hukuktur.¹ Ancak, büyük bir organizasyon olarak devletin, günümüzde, eylem ve işlemlerinin gün

¹ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 13. bası, İstanbul: Bcta Yayınları, 2013, s. 105.

geçtikçe hem yapısal hem de fonksiyonel olarak hızla büyümesi ve çeşitlenmesi ile birlikte idarenin faaliyet alanının giderek karmaşık ve teknik bir hal alması yargısal denetim,² idari denetim, parlamento denetimi (siyasi denetim), kamuoyu denetimi gibi klasik denetim yöntemlerinin sorgulanmasına yol açmış, bu klasik denetim yöntemlerinin yetersiz kalmaları başka denetim mekanizmaları arayışına neden olmuştur.³

Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra insan haklarına verilen önemin artmasıyla da etkin bir denetim yolu oluşturmak amacıyla, idareden bağımsız ve idarenin yargı dışı denetimi mekanizması olarak ombudsman kurumu, siyasal, sosyal, kültürel, ekonomik vb. özellikleri birbirinden farklı ülkelerde uygulanmaya başlamıştır. Ombudsman denetimi diğer denetim mekanizmaları ile karşılaştırıldığında, kendine özgü yapısı, özellikleri, işleyişi ve alınan sonuçlar bakımından bünyesinde önemli farklılıklar barındırmaktadır.

Bu bölümde ilk olarak ombudsmanlığın bir tanımı yapılacak, kurumun ortaya çıkış ve tarihî süreçteki gelişiminden bahsedilecek ve kurumun örgütlenişi, kendine has özellikleri, işleyişi irdelenecektir. Bu başlıklar altında, ombudsmanlığın, kurumu benimseyen her ülkede farklı isimlerle ve farklı biçimlerde şekillenmesi sebebiyle, yeri geldikçe değişik ülkelerdeki uygulamaların özellik arz eden yönlerine de değinilecektir.

A. Ombudsmanlığın Tanımlanması

“*Ombudsman*” İsveç kökenli bir terimdir ve temsilci veya sözcü olmaya karşılık gelen “*ombud*” ile adam, kişi, şahıs anlamına gelen “*man*” sözcüklerinin

² İdarenin yargısal denetimi hukuk devletinin en büyük güvencesi olmakla birlikte; masraflı olması, geç işlemesi, biçimselliği, karmaşık olması gibi nedenlerle her zaman vatandaşları tatmin edici sonuçlar doğurmayabilmektedir. (Hasan Tahsin Fendoğlu, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 4, 2013, s. 28.

³ Ahmet Hamdi Aydın, İbrahim Ethem Taş, Murtaza Ersöz, “Önemi ve Uygulanabilirliği Açısından Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu”, *İnönü Üniversitesi Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II (19-20 Nisan 2012)*, *Küresel Değişim ve Demokratikleşme Bildiriler Kitabı*, Malatya: İnönü Üniversitesi Yayınları, 2012, s. 70.

birleşiminden oluşmaktadır.⁴ Hem Anglo-Sakson hukuk sistemine hem de Kıta Avrupası hukuk sistemine tabi ülkelerde, bu ülkelerin siyasal, sosyal, kültürel özelliklerine ve idari yapılarına göre farklı şekillerde oluşturulmuş olması nedeniyle ombudsman kurumunun tek bir tanımının yapılması pek mümkün değildir.⁵ Bununla birlikte, genel olarak ve işlevsel açıdan ombudsman, *bireylerin kamu kurumları karşısında haklarını savunmak için atanan bir devlet memurudur*⁶ biçiminde tanımlanabilir. Bunun dışında ombudsman kurumunun varlığından söz edilebilmesi için asgari bazı koşulların bulunması gerektiği düşüncesinden hareketle adım adım kapsayıcı bir tanıma gidilebilir.

İlk olarak, ombudsman, idarenin işlem ve eylemleriyle ilgili araştırma ve incelemelerde bulunacak olup özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklar, yasama işlemleri veya yargısal işlemlerle ilgili inceleme yetkisini haiz değildir. İkinci ayırt edici unsur, ombudsman kurumunun doğası gereği yürütmeden ve idareden bağımsız bir kurum olmasıdır. İdarenin etkili denetimi için gerekli olan bu koşulun bulunmaması halinde, ombudsman denetiminin idarenin kendine özgü denetim türlerinden olan hiyerarşik denetimden veya vesayet denetiminden farkının kalmayacağından bahsedilebilir. Son ayırt edici unsur, ombudsmanın kararlarının mahkemelerden farklı olarak bağlayıcı olmamasıdır. Zira bağlayıcı kararlarının bulunması, kurumu yargısal veya yarı-yargısal kurumlardan farklı hale getirmeyecektir. Böylelikle, bu üç unsurdan yola çıkılarak şu kapsayıcı tanıma ulaşılabilir: *“İdarenin eylemleri ve işlemlerini denetleyen, hukuka aykırı bulduğu ve yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması/kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi için girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan bağımsız bir devlet organıdır.”*⁷

Yine dünyadaki uygulamaların ortak özelliklerinden yola çıkarak yapılan Uluslararası Barolar Birliği'nin Ombudsman Komitesi'nin (The Ombudsman

⁴ Erhan Tural, *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Ankara:Adalet Yayınevi, 2014, s. 75.

⁵ Oktay Bahadır, “Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, S.1, 2010, s. 366.

⁶ “Ombudsman”, *Merriam-Webster’s Collegiate Dictionary*; <http://www.merriam-webster.com/dictionary/ombudsman>, (Erişim tarihi: 09.03.2014).

⁷ Tufan Erhürman, “Ombudsman”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 31, S. 3, 1998, s. 88

Committee of the International Bar Association) ombudsman tanımı ise “*Anayasa veya yasa ile kurulan, mağdur olan yurttaşların idareye ve kamu görevlilerine ilişkin şikayetleri üzerine veya re’sen harekete geçip araştırma yapma, düzeltici tavsiyelerde bulunma ve rapor yayınlama yetkilerine sahip olan parlamentoya karşı sorumlu, üst düzeyde, bağımsız bir kamu görevlisi tarafından yönetilen bir bürodur.*” şeklindedir.⁸

American Bar Association ise ombudsmanı şöyle tanımlamaktadır: “*Ombudsman, bağımsız bir devlet memuru olup devlet kurumları ya da devletle bağlantılı kurumlar ile vatandaşlar arasındaki şikayetlere çözüm bulmak için araştırmalar yapar. Vatandaşların şikayetlerini inceler ve haklı bulduğu şikayetlerle ilgili olarak gerekli tavsiyelerde bulunarak vatandaşın hakkını arar.*”⁹

Uluslararası belgelerle benimsenen insan haklarına ilişkin yapılanmalarla da ilgisi bulunan ombudsman kurumu,¹⁰ vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması, idarenin işlem ve eylemlerinde hakkaniyetin sağlanması yönlerinden yöneten-yönetilen, devlet-yurttaş, kamu görevlileri-halk ilişkilerinde önemli bir gelişime işaret etmektedir.¹¹ Bu yönüyle ombudsman kurumu, modern kamu yönetimi yapılanmasında kapalı, hikmet-i hükümete sığınan geleneksel yönetim anlayışının aksine, vatandaşının tarafında olan, onun adına her türlü idari organı sorgulayabilen, her türlü bilgi ve belgeye ulaşarak sahip olduğu yetkilerle idarenin modern yönetim anlayışına uygun işlemlerini sağlamaya yardımcı bir kamusal kurumdur.¹²

⁸ Niels Eilschou Holm, “The Ombudsman – A Gift From Scandinavia to the World”, The Danish Ombudsman, Ed. Hans Gammeltoft Hansen – Flemming Axmark, Copenhagen-Denmark, DJOF Publishing, 1995, s. 13, aktaran, Tufan Erhürman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 49, S. 1-4, 2000, s. 160.

⁹ American Bar Association (ABA), “Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices”, s. 1, <http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/leadership/2004/dj115.authcheckdam.pdf>, (Erişim Tarihi: 09.03.2014.)

¹⁰ Hasan Tahsin Fendoğlu, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye”, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ed. Niyazi Öktem, Nermin Katmer, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları, 2012, s. 72.

¹¹ Tural, *op. cit.*, s. 92.

¹² Tural, *Ibid.*

Ombudsmanlığın yargı organından farkı, uyuşmazlığın giderilmesini ilk amaç olarak belirlememesidir. Uyuşmazlığa neden olan idarenin işlem ya da eylemini belirlemek ve bu işlem ya da eylemin niteliği hakkında bir saptama yapmak, ombudsmanın asıl amacıdır. Kararlarının yaptırım ve bağlayıcılık gücü olmayan ombudsman kurumu, idareye ayna tutarak vatandaşın mağduriyetini ortaya çıkararak bir kamu vicdanı işlevi görmektedir. Kurum'un saygınlığıyla doğru orantılı olarak da idare, söz konusu "kötü yönetim" in düzeltilmesi için girişimlerde bulunacaktır.¹³

Ombudsmanlığın hemen her kıtada yaygınlık kazanması sonucu var olan ombudsman sayısı yalnızca kamu sektöründe ve ulusal düzeyde var olan 2009 yılı itibariye 120'yi geçmiştir.¹⁴ Ombudsman kurumuna yer veren ülkeler, o ülkenin yapısına uygun olarak oluşturduğu kurumu farklı isimler altında yapılandırmıştır. İsveç, Norveç ve Danimarka'da "*Ombudsman*"; İngiltere'de "Yönetim İçin Parlamento Komiseri (*Parliamentary Commissioner For Administration*)"; Fransa'da "Cumhuriyet Arabulucusu" (*Le Médiateur de la République*)¹⁵; Hollanda'da "Ulusal Ombudsman" (*Nationale Ombudsman*); İspanya ve Gürcistan'da "Halkın Savunucusu" (*Defensor del Pueblo*); Avusturya, Hırvatistan, Romanya, Arnavutluk'ta "Halkın Avukatı" (*Volksanwalt*), (*Avocatul Popourului*); Portekiz'de "*Adalet Temsilcisi*" (*Provedor de Justiça*); Polonya'da "Sivil Haklar Savunucusu" (*Defenseur des Droits Civiques*); İtalya'da "Sivil Savunucu" (*Difensore Civico*); Kanada'da "Yurttaş Koruyucusu" (*Protecteur du Citoyen*); Fas ve Suudi Arabistan'da "Mazlumların Valisi" (*Vali el Mezalim*); Pakistan'da "Muhtesip", Azerbaycan ve Çek Cumhuriyeti'nde "İnsan Hakları Komiseri" ifadeleri kullanılmaktadır.¹⁶ Türkiye'de Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nda "Halk Denetçisi" (Mahalli İdareler Halk Denetçisi), 2010 Anayasa Değişikliği Paketi Kamu Denetçiliği Kanunu'nda ise "Kamu Denetçisi" ifadesine yer verilmiştir.

¹³ İbrahim Uğur Esgün, "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 45, S. 1-4, 1996, s. 262.

¹⁴ Engin Saygın, "Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.12, S. 1-2, 2008, s. 1046.

¹⁵ Fransa'da 23 Temmuz 2008 tarih ve 2008-724 no'lu Kanun ile değişik 71. maddesine göre "*Le Défenseur des Droits*" ismini almıştır. (Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 11. baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, 2011, s. 810.)

¹⁶ Hasan Tahsin Fendoğlu, *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2011, s. 26-27.

B. Ombudsmanlığın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Bugün dünya üzerinde yaygın bir şekilde görünen bir kurum olarak ombudsmanlık sistemi ilk kez 18. yüzyılın başlarında İsveç'te ortaya çıkmıştır. 1713 yılında, İsveç Kralı XII. Charles ("Demirbaş Şarl"), Osmanlı topraklarında (Edirne yakınlarındaki Demirtaş Paşa Konağı'nda) bir süre ikamet etmek zorunda kaldığından, yokluğunda halka kötü davranılmasını önlemek amacıyla Stockholm'deki yöneticilerin ve yargıçların yasalara gereği gibi uymalarını gözetecek, uzaktaki Kral'ın gözü kulağı olabilecek bir kişiyi "*Högste Ombudsmannen*" olarak atadığı bir ferman çıkarmıştır.¹⁷ Ombudsman vergi toplayanları, hakimleri ve Kral adına hareket edecek diğer yöneticileri denetleyecektir.¹⁸ Kral'ın atadığı vekil, Kral'ın ülkede bulunmadığı dönemde meydana gelen olaylara ilişkin yurttaşların şikayetlerini dinlemiş, kamu hizmetlerinin nasıl daha etkili ve adil bir biçimde yerine getirileceğine dair önerilerini içeren bir rapor hazırlamıştır. Bu durumdan hoşnut kalan Kral, geçici olarak atadığı vekili, ülkenin daha iyi yönetilebilmesinde yararlı olacağı düşüncesiyle, sürekli hale getirmiştir.¹⁹ *Högste Ombudsmannen*, hukuka uygun olarak çalışmayan ve görevlerini tatmin edici bir şekilde yerine getirmeyen hakimlerin ve diğer kamu görevlilerinin, bu görevlerinden ayrılmalarına yol açacak hukuki süreci başlatma yetkisine sahipti. Kral'a bağlı olan kurum, 1719 yılında "Adalet Şansölyesi (*Justitiekanslern*)" adını almış, 1766 yılında atama yetkisi Kral'dan temsili organ Riksdag'a geçmiştir. Ancak 1772 yılında bu yetki tekrar Kral'a devredilmiştir. Kurum halen var olmakla birlikte "Kraliyet Hükümet Ombudsmanı" olarak işlemektedir.²⁰

Ombudsman kurumunun modern şekli yine İsveç'te 1809 yılında görülecektir. Bu dönemde, parlamento Kral'a karşı ağırlığını koyarak, Kral adına denetleme yetkisi olan Adalet Şansölyesi'nin karşısında, parlamento adına denetim yapacak bir de "*Riksdagens Justitie Ombudsman* (Parlamento Adalet Ombudsmanı)" adıyla anayasal

¹⁷ Erhürman(1998), *op. cit.*, s. 90.

¹⁸ Yılmaz Altuğ, "Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi", *Yargıtay Yüzüncü Yıl Dönümü Armağanı*, İstanbul Cezaevi Matbaası, 1968, s. 160.

¹⁹ Ömer Baylan, *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, 1978, s. 7; Erhürman(1998), *op. cit.*, s. 90.

²⁰ <http://www.jo.se/en/About-JO/History/>, (Erişim Tarihi: 10.03.2014).

bir kurum oluşturmuştur.²¹ Ülkede demokrasinin yerleşmesi ile de ombudsmanın yasama organı adına, yürütme organını ve ona bağlı olarak çalışan tüm kamu kuruluşlarını gözetimi altında tutması kuralı benimsenmiştir.²²

Her ne kadar, ombudsmanlığın anayasal olarak İsveç'te ortaya çıktığı kabul edilse de, bu sistemin birden bire ortaya çıkmadığını söylemek mümkündür. Tarihte ombudsmanın yerine getirdiği işlevin aynısını ya da ona benzerini üstlenmiş olan birçok kurum bulunmaktadır.²³ Ombudsman kurumunun Roma'da halkı, yani plebleri, Senato'nun ve Konsüllerin yetki tecavüzlerine karşı koruyan Tribünlere, M.Ö. 205 – M.S 220'de Çin'de hüküm süren Han sülalesi zamanındaki Kontrol Yuani'na, 17. yy'da Amerikan Sömürgelerindeki *Censors* (sansürcüler)'a benzediği ileri sürülmüştür.²⁴ Gerçekten de, devlet iktidarının ve yönetiminin sınırlandırılması, yönetim aygıtı olan bürokrasinin denetlenmesi, devletin egemen olduğu toplum içinde adaleti sağlamak bakımından bir ihtiyaç olduğu fikrini milattan önceye dayandırmak mümkündür. Tarih boyunca gelmiş geçmiş devletler incelendiğinde adalet, güçlü bir devlet iktidarının sağlanması için vazgeçilmez bir unsur olarak görülmüştür. Nitekim, adaleti ile bilinen Sasani hükümdarı I. Hüsrev'e (Kisra) göre vergi gelirlerinin artması ancak toplumun daha çok kazanması ile mümkündür, toplumun daha çok kazanabilmesi için de adalet gerekir. Aynı şekilde, yöneticilere bir tavsiye niteliğinde olan Kutadgu Bilig'e göre de: “*Ülkeyi kontrol edebilmek için büyük bir ordu gereklidir. Orduyu beslemek için büyük zenginliğe ihtiyaç vardır. Bu zenginliği elde etmek için halkın zengin olması gerekir. Halkın zengin olabilmesi için de adaletle ihtiyaç vardır. Eğer bunlardan biri ihmal edilirse o devlet mutlaka çökecektir.*”²⁵ Osmanlı Devleti'nde de yönetimde adaletin temini, vatandaşların korunması için pek çok mekanizma işletilmiştir.²⁶ Bu sebeple yönetime karşı şikayetlerin birtakım otoritelerce dinlenmesinin, hemen tüm medeniyetlerde görülmesi doğaldır.

²¹ Kemal Özden, *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar*, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2010, s. 26.

²² Erhürman(1998), *op. cit.*, s. 90.

²³ İsmet Tayşi, “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, S. 25, Nisan- Haziran 1997, s. 107; Özden, *op. cit.*, s. 27.

²⁴ W. Haller, *Der Swedische Justitieombudsman*, 1964, s. 16.27; aktaran: Altuğ(1968), *op.cit.*, s. 160.

²⁵ Halil İnalcık, *The Ottoman Empire, The Classicial Age 1300-1600*, 3. baskı, Londra: Phoenix, 1997, s. 65,66.

²⁶ Detaylı bilgi için bkz. Reha Yılmaz, “Osmanlı Devletinde İnsan Haklarını Koruyucu Müesseseler”, *Journal of Qafqaz University*, No: 6, 2000, ss. 51-58.

Bir kısım araştırmacılar da, ombudsmanlığın tarihî kökenini, İslam ülkelerindeki devlet sistemi içerisinde karakteristik bir örgütlenme haline gelen “yakınma üzerine yargılanma hakkı” olarak adlandırılan sisteme dayandırmaktadır.²⁷ Bu sistemde, fertler, olağan yargıçların yanı sıra valilere yaptıkları şikayetleri hükme bağlayacak, Kadı’l-Kudat adında uzmanlaşmış bir yargıca ulaşabiliyorlardı.²⁸ Bununla birlikte kurumunun temelleri Hz. Ömer döneminde bütün vatandaşların şikayetlerini bildirebileceği bir kurum olarak oluşturulan Muhtesip kurumuna da dayandırılmaktadır.²⁹ Bu görüşün bir farklı versiyonu da ombudsman kurumunun Osmanlı’nın adalet sisteminden esinlenilerek oluşturulduğudur.

Ombudsmanlığın ortaya çıkışı hakkında pek çok yazar tarafından, XII. Charles’ın ombudsmanlık sisteminin temellerini atarken Osmanlı Devletinden ilham aldığı ileri sürülmektedir.³⁰ Buna göre; İsveç Kralı XII. Charles, 1709 yılında Paltova Savaşı’nda Deli Petro’ya yenilmesinin ardından Osmanlı İmparatorluğu’na sığınmış ve 5 yıl burada yaşamıştı. Bu dönemde Osmanlı devlet sistemini incelemiş ve denetim fonksiyonları yürüten kurumlardan esinlenerek ülkesinde benzer bir kurum oluşturmuştur. XII. Charles Osmanlı topraklarında yaşadığı dönemde kazaskerlik³¹ müessesesini incelemiş, Osmanlı toplum ve devlet hayatını da ciddi şekilde yakından

²⁷ Victor J. Pickl, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, Ç. Turgay Ergun, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 19, S. 4, 1986, s. 39.

²⁸ Tayşi, *op. cit.*, ss. 107-108.

²⁹ Dean Gottehrer, “Our Common Work: Trends and Tools for The Millenium”, **2nd Ombudsman Leadership Forum Conference**, San Francisco, 9-10 June 2000; aktaran, Özden, *op. cit.*, s. 29.

³⁰ İbrahim Al-Wahab, *The Swedish Institution of Ombudsman: An Instrument of Human Rights*, Stockholm, 1979, s. 17; aktaran, Oğuz Babüroğlu, Nevra Hatipoğlu, *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, Yayın No: TÜSİAD-T/97-206, 1997, s. 11.

³¹ Başyargıç olarak kazaskerin görevi, İslam hukukunun padişah dahil olmak üzere memurlarca, halkın birbiriyle ve imparatorlukla ilişkilerinde uygulanmasını ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirmesini güvence altına almaktır. Başyargıç böylece, halkın haklarını, memurların adaletsizliğine ve güçlerini kötüye kullanmasına karşı korumuştur. Eyyubiler’deki ordu mensuplarının yargı işlerine bakan *kadı’l eşker* denilen yüksek yargıcın yanına, Anadolu Selçukluları döneminde yargı örgütünün başına getirilen *kadı’l kudat*, kadıların denetimini yapan en yüksek yargıçtır. Osmanlı’da ise *kazaskerlik* makamı kurulduktan sonra, Anadolu Selçuklularındaki *kadı’l-kudat* kurumu ayrı bir makam olarak düzenlenmeyip, onun görevi kazaskerlik kurumuna verilmiştir. (Coşkun Üçok, Ahmet Mumcu, *Türk Hukuk Tarihi*, 7. baskı, Ankara: Savaş Yayınevi, 1983, s. 194.)

takip ederek Divan-ı Hümayun³², Muhtesip³³ gibi makamların halkın şikayetlerini padişah adına inceleyip karara bağladıklarını, resmi görevlilerin hatalı, kasıtlı uygulamalarına karşı vatandaş koruduklarını, zararın telafisi için çalıştıklarını bizzat görmüş, beğenmiş ve bundan dolayı da ülkesine döndüğünde ombudsmanlık uygulamasını başlatmıştır.³⁴ Bu kurumların yanı sıra, XII. Charles'ın Osmanlı'daki ahilik teşkilatından da esinlenmiş olduğu ifade edilmiştir.³⁵

Bütün olarak böyle bir sistemde devlet, insan hak ve özgürlüklerini korumakta, hukuk ihlallerini önlemekte ve görevini suistimal edenleri cezalandırabilmektedir. Bu yüzden, ombudsmanlığın köklerini Osmanlı Devleti'nde bulan görüşü savunan yazarlar, İsveç'teki ilk ombudsmanın, Osmanlı'daki anılan mekanizmaların birlikte çalıştığı bu sistemle yapı ve fonksiyon itibarıyla örtüştüğü kanısındadır.³⁶

³² Divan-ı Hümayun toplantılarında, önemli iç ve dış devlet işleri görüşüldükten sonra, yakınmalar dinlenmekteydi. Vatandaşlar Divan-ı Hümayun'a yazılı olarak yakınmalarını bildirebilecekleri gibi, kurulun önüne çıkarak da taleplerini aktarabilirdi. Halk, en çok adaletsiz hüküm veren kadılar ile haksızlık ve zulüm yapan yöneticilerden şikayet etmekteydi. Divan-ı Hümayun'un kökeninde Şikayetler Kurulu olarak adlandırılabilir *Divan-ı Mezalim* yer almaktadır. (Üçok, *op. cit.*, ss. 209-210.) Abbasi Devletince ihdas edilen bir örgüt olan Divan-ı Mezalim'in baktığı işler; yerel yöneticilerin yaptıkları haksızlıkları araştırarak suçluları cezalandırmak, tahsildarın görevini kötüye kullanmasını önlemek, devlet memurlarının hukuk dışına taşan eylem ve işlemlerini saptayıp yargılamak, vakıfları denetlemek, kadıların vermiş olduğu kararların uygulanmasını sağlamak, özel başvurular üzerine yargılamada bulunmaktı. (Ahmet Akgündüz, *Eski Anayasa Hukukumuz ve İslam Anayasası*, İstanbul: Timaş Yayınları, 1989, s. 34.)

³³ Kadının emrinde çalışan muhtesiplerin görev yerleri genel olarak çarşı ve pazarlardır. Görevleri, çarşı ve pazarın genel düzenini sağlamak, zorunlu ve temel ihtiyaç maddelerinin halkın eline kolay ve ucuz geçmesini sağlamak, iş yerlerini denetlemek, vergi toplamak ve ticari faaliyetleri denetlemektir. Fiyat ve kalitede sahtekarlık yapan esnaflar, muhtesipler tarafından para cezası veya işten men etme şeklinde cezalandırılabilir. (İbrahim Erdoğan, "Osmanlı İktisadi Düzeninde İhtisab Müessesesi ve Muhtesiplik Üzerine Bir Deneme", *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, S. 11, 2000, ss. 131-137.)

³⁴Fendoğlu(2011), *op. cit.*, ss. 39-61; Reha Yılmaz, "Osmanlı Devletinde İnsan Haklarını Koruyucu Müesseseler", *Journal of Qafqaz University*, S. 6, 2000, s. 53; Yılmaz Altuğ, *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 2002, s. 54.

³⁵ Galip Demir, *Ombudsman Aranıyor*, İstanbul: Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları, 2002, s. 21. Demir, bu savını Kral XII. Charles'ın, ilk ombudsmanı, sürgünde olduğu ve ahilik teşkilatının en yaygın olduğu Edirne'deyken atmasına ve bu kurumun vatandaşların şikayetlerini yetkili makamlara ulaştırmada kolaylık sağlaması, şikayetleri aracısız olarak dinlemesi, rüşvet, dolandırıcılık, adam kayırma gibi haksız tutumlara karşı vatandaşın hakkını savunması gibi bugünkü anlamda ortak özelliklerine dayandırmaktadır. (Demir, *Ibid.*, s. 101.)

³⁶ Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul: Beta Yayınevi, 1999, s. 267.

Yüzyıllık bir duraklamadan sonra İsveç sisteminden etkilenecek, ombudsmanlığı uygulayan ilk ülke 1919'da Finlandiya olmuştur.³⁷ Bu ülke, 1919 Anayasası ile monarşiden cumhuriyet sistemine geçerken, ombudsman kurumunu da yönetim yapısına katarak dünyada en fazla yetkiye sahip ombudsman kurumunu yaşama geçirmiştir.³⁸

II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda devletin üstlendiği işlevlerin çoğalması ve insan haklarının korunması konusunda oluşan ilgi ve ihtiyaç, ombudsmanlığın gelişmesine yardımcı olmuş ve ilk ombudsman dalgası 1950-1960 arasında İskandinav ülkeleri arasında yayılmıştır. Finlandiya'dan sonra Danimarka da 1953 Anayasası ile sivil ve askeri konular için "parlamento komiserliği" adıyla iki ayrı ombudsman kurumunu oluşturduktan sonra, 1954 yılındaki bir değişiklikle sivil ve askeri konular için tek bir ombudsman atanması kararını almıştır.³⁹ Norveç, 1952 yılında Silahlı Kuvvetler Ombudsmanından sonra, 1962 yılında Sivil Ombudsmanını (*Office of the Storting's Ombudsman*) oluşturmuştur.⁴⁰

Ombudsman kurumunu ilk kabul eden ülkelerin kuzey ülkeleri olması sebebiyle, o dönemde bu konudaki genel kanaat; kurumun, nüfusu az, kültür ve gelir düzeyi yüksek, adem-i merkeziyetçi yönetim yapısı ağır basan, siyasal katılımın belirgin ve adem-i merkezî yapı sebebiyle merkezdeki yargısal denetimin pek fonksiyonel olmadığı sistemlere özgü olduğu, bu sebeple de başka ülkelerde uygulanmasına olanak bulunmadığı yönündeydi.⁴¹ Her ne kadar Kara Avrupası hukuk geleneğinin egemen olduğu ve nüfusu nispeten fazla bir ülke olan Almanya'da 1956 yılındaki bir anayasa değişikliği ile ombudsmanlık sistemi kabul edilmiş ve ilk ombudsman 1959 yılında göreve başlamışsa da bu, sivil alanda yetkisi olmayan askerî bir ombudsmandı.⁴² Kurum, askeri personelin temel hak ve özgürlükleri ile iç hizmetlere ait (*Innere*

³⁷ Raci Kılavuz, Abdullah Yılmaz, Ferit İzci, "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 4, S. 1, 2003, s. 50.

³⁸ Baylan, *op. cit.*, ss. 18-19, 24-25..

³⁹ Yıldırım Uler, "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları*, Ankara: 1990, s. 1024.

⁴⁰ Esgün, *op. cit.*, s. 255.

⁴¹ Serdar Mutta, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 2005, s. 55.

⁴² Polat, s. 90; aktaran, Kılavuz, Yılmaz, İzci, *op. cit.*, s. 51.

Führung) ilkelerin ihlal edildiği yolundaki şikayetleri incelemektedir.⁴³ Sivil yönetime ilişkin bir ombudsmanlık düzenlenmemiş olup, bunun yerine Alman parlamentosu *Bundestag*'ın Dilekçe Komisyonu (*Petition Committee of the German Bundestag*) yurttaşların istek ve şikayetleriyle ilgilenmesi için görevlendirilmiştir.⁴⁴

1962'de bir İngiliz hukuk grubu ülkesi olan Yeni Zelanda'da ombudsmanın kurulmuş olması, bu kurumun İngilizce konuşan ülkelerde kurulmasında önemli bir etmen olmuştur.⁴⁵ Bu ülkede, "Parlamento Komiseri" adı ile Danimarka modelinin izlerini taşıyan bir ombudsman bürosu kurulmuş;⁴⁶ görev alanı başlangıçta dar tutulmuş olsa da, daha sonraki değişikliklerle merkezi ve yerel yönetim örgütünün büyük kısmı görevi kapsamına girmiştir.⁴⁷ 1967'de İngiltere'de "Yönetim için Parlamento Komiseri (*The Parliamentary Commisioner for Administration-PCA*)" adıyla oluşturulması, diğer ülkelere göre kalabalık nüfuslu ve büyük yüzölçümlü bir ülkede bu tip bir denetim kurumunun kurulabilmesi bakımından önem arz etmiştir.⁴⁸ Kuzey İrlanda Parlamentosu 1969'da Parlamento Komiseri (*the Parliamentary Commisioner*) ve Yakınma Komiseri (*the Commisioner for Complaints*)'ni kurmuştur. İngiliz modelinin esas alındığı Parlamento Komiserliği, halkın hükümet kuruluşlarının kötü yönetim konusundaki yakınmalarını bir parlamenter aracılığıyla incelemekle görevlendirilmiştir.⁴⁹ 1974 Kuzey İrlanda Yasası değişikliği ile her iki ombudsmanın da Westminster Parlamentosu'na rapor vermesi istenmiştir.

İsrail Parlamentosu (*Knesset*) tarafından ayrı bir ombudsman kurumunun mu kurulması gerektiği yoksa Devlet Denetçisi (*State Comptroller*)'nin yetkilerinin mi artırılması gerektiği konusunun uzun süre tartışılmasının ardından, 1958 tarihli Devlet Denetçisi Yasası 1971 yılında değiştirilerek İsrail'de Halkın Şikayetleri Komisyonu (*Commisioner for Complaints from the Public*) adı altında bir kurumsal yenilemeye

⁴³ Bernard Frank, "The World-Wide Growth of The Ombudsman", Prof. Dr. Bülent Nuri Esen'e Armağan, Ankara: AÜHF Yayınları, 1977, s. 162.

⁴⁴ Akıncı(1999), op. cit., s. 270.

⁴⁵ Seriy Sezen, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 34, S. 4, Aralık 2001, s. 73.

⁴⁶ Frank, op. cit., s.162.

⁴⁷ Akıncı(1999), op. cit., s.270.

⁴⁸ Esgün, op.cit., s. 255.

⁴⁹ Akıncı(1999), op. cit., s. 273.

gidilmiştir. Kurum, merkezî ve yerel idarelerin, kamu şirketlerinin, devlet destekli kurumların hukuka aykırı eylem, gecikme ve ihmalleri, yetkisiz işlemleri, iyi yönetim ilkesine aykırı tutumları, yersiz eziyet veya açıkça adaletsiz davranışlarına ilişkin şikayetleri inceleme yetkisine sahiptir. Devlet Denetçisi Parlamento'nun önerisi üzerine Devlet Başkanı tarafından atanır.⁵⁰

“En iyi ombudsman Danıştay’dır.” tezinin savunulduğu Fransa’da otoriter ve kuralcı niteliğiyle öne çıkan idari yargı yapısını yumuşatacağı⁵¹ ve yönetici-yönetilen ilişkilerini sağlam bir temele oturtacağı düşünülen⁵² ombudsmanlık, 1973 yılında Fransa’ya özgü koşullarla oluşturulmuştur.⁵³ Fransa’daki yönetim sistemi ile İskandinav ülkelerindeki yönetsel yapının birbirinden farklılığı nedeniyle adı *Médiateur* (Arabulucu) olarak belirlenmiştir. *Médiateur*’ün görevi, asıl olarak yönetim ve vatandaş arasındaki ilişkilerin gelişmesine yardımcı olmaktır.⁵⁴ Fransa’nın da ombudsman kurumunu oluşturmasının ardından mevcut denetim yöntemlerinin bireyin haklarını koruma konusundaki eksikliklerini kapatan bu kurumun, hukuk sisteminin özelliğinden bağımsız olarak, evrensel uygulanabilirlik niteliğine sahip olduğu ortaya çıkmıştır.⁵⁵

1973 yılında Fransa’da kurularak Kıta Avrupası hukuk sistemine giren kurum, 1974 yılında İtalya’nın Toscana bölgesinde (*Difensore Civico* adıyla), 1976 yılında Portekiz’de, 1977 yılında Avusturya’da, 1978’de İspanya’da, 1981 yılında Hollanda’da kurularak Avrupa’da gelişimini devam ettirmiştir. Portekiz, 1974’te diktatörlük dönemine son veren askerî ihtilalin ardından, 1976’da Adaletin Koruyucusu (*Provedor de Justiça*) kurumunu kurmuştur. İspanya’da ise 1978’de

⁵⁰ Frank(1977), *op. cit.*, s. 169.

⁵¹ 1799’da Napolyon tarafından devlet hizmetlerindeki çekişmeleri gidermek, hükümete hukuksal konularda görüş bildirmek ve yurttaşlardan gelen şikayetleri çözümlemek üzere kurulan Danıştay (Conseil d’Etat), 1970’lerde yönetimin tarafsızlığı ve ulaşılabilirliği konusunda yeterli güvenceyi sağlayamadığı yönünde eleştirilere maruz kalmıştı. İdari yargı, bu dönemlerde, çok yavaş olmakla, kamu menfaati yerine taraflı olmakla ve böylece yurttaş haklarının tam olarak korunmasını engellemekle, zarara uğrayanların haklarını iyi biçimde tazmin etmemekle ve yasal düzenlemeleri titizlikle uygulamamakla suçlanmaktaydı. (Jean-François Thiery, “Médiateur”, Ç. Cevdet Atay, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ed.İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 40.)

⁵² Kılavuz, Yılmaz, İzci, *op. cit.*, s. 51.

⁵³ Mutta, *op. cit.*, s. 55; Vakur Versan, *Kamu Yönetimi, Siyasi ve İdari Teşkilat*, İstanbul: Der Yayınları, 1990, s. 121.

⁵⁴ Kılavuz, Yılmaz, İzci, *op. cit.*, s. 52.

⁵⁵ *Ibid.*

Franco'nun ölümünün ardından yeni İspanya Anayasası'nda Halkın Avukatı (*Defensor del Pueblo*) kurumu öngörülmüştür.⁵⁶ Avusturya'da başlangıçta yasama organının kurumun sisteme getirisi konusunda taşıdığı kaygılar nedeniyle ombudsmanın görev süresi belli bir süre ile (1 Ekim 1977- 30 Haziran 1983) sınırlandırılmış; ancak 1981 yılında kurumu kuran kanun Federal Anayasa'nın 7. Temel Ayrımı'na dahil edilerek kurum kalıcı hale getirilmiştir.⁵⁷

Avrupa'da Sosyalist Blok'un çözülmesi ile insan hakları sorunları ön plana çıkmış ve ombudsmana olan ilgi artmıştır. Ombudsmanlık sistemi bölgede ilk kez 1988 yılında Polonya'da bir anayasa değişikliği ile ortaya çıkmış olup, bu ülkeyi 1989 yılında Macaristan izlemiştir. Daha sonra Gürcistan, Litvanya, Letonya, Moldova, Rusya Federasyonu, Özbekistan'da bu konuda çalışmalar yürütülmüş, 1991'de Romanya'da ve 1997'de Ukrayna'da anayasa değişikliğiyle kurum oluşturulmuştur. 1998 yılında da Bulgaristan'da bir kanunla ombudsmanlık sistemi kurulmuştur.⁵⁸

1973'te Hindistan'ın Bihar ve Rajasthan eyaletlerinde *Lok Ayukta* (Halk Kurulu) adı altında iki kanatlı bir ombudsman modeli tasarlanmıştır. *Lokpal* (Halkın Koruyucusu) hem merkezî devletin hem de federe devletlerin bakanlarına ve üst düzey yöneticilerine ilişkin yolsuzlukları araştırmakla görevlendirilmiş, *Lok Ayukta* ise hiyerarşik yapının orta düzeyindeki kamu görevlilerine ilişkin yakınmaları incelemek üzere kurulmuştur.⁵⁹ 1983'te Pakistan'da *Wafaqi Mohtasib* adıyla kurulan ombudsman kurumu, kamu ajanlarının yaptığı hukuk dışı işlemleri teşhis etmek, araştırmak, düzeltmek ve onarmak için çalışmaktadır.⁶⁰

Afrika ülkeleri bakımından; 1966 yılında Tanzanya, yurttaşların kamu görevlilerince uğradıkları ayrımcılık, yoksun bırakma, eziyet ve işkence vb. hukuk dışı

⁵⁶ Akıncı, *op.cit.*, s. 282.

⁵⁷ *Ibid.*, s. 277.

⁵⁸ Tevfik Bora Erdengi, *Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye (Yayımlanmamış Doktora Tezi)*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009, s. 15.

⁵⁹ Ergun Turgay, "Yönetimde Yozlaşma Olgusu", *AİD*, C. 11, S. 1, Ankara: TODAİE Yayınları., s. 28; Altuğ(1968), *op. cit.*, s. 170.

⁶⁰ Mohtasib (Ombudsman)'s Annual Report 1997, Islamabad: Wafaqi Mohtasib's Secretariat, aktaran, Akıncı (1999), *op. cit.*, s. 278.

tutumlara karşı Daimi Araştırma Komisyonu kurmuştur. Komisyonu oluşturan beş üye devlet başkanı tarafından seçilmekte ve tavsiyelerini içeren raporlarını yine devlet başkanına sunmaktadırlar.⁶¹ Zambia’da 1973’te tek parti yönetimi sırasında, yönetimin ve partinin görmüş olduğu hizmetlere ilişkin yurttaşların yakınmalarını incelemek amacıyla, ombudsman işlevini gören Araştırma Komisyonu kurulmuştur.⁶² 1990’ların başından itibaren başlayan iyi yönetimi ilerletmek adına etkili yöntemler arayışında, ombudsman etkili bir araç olarak görülmüştür. 1995 yılında Botswana’da da ombudsman kurumu oluşturulmuştur.⁶³

1992’de Taiwan’da, Çin’deki yönetsel işlemlerin araştırılması geleneğinin etkisinde kalınarak, ombudsman kurumunun işlevini yerine getirecek olan Kontrol Yuanı oluşturulmuştur.⁶⁴ Ülkedeki beş güçten biri durumundaki Kontrol Yuanı, geleneksel ombudsman yapısından farklı olarak, kendi denetim alanına giren kişi ve kurumlar üzerinde bir disiplin uygulama yetkisine sahiptir. Bu yetkinin, Çin’deki Denetleme Bakanı (*Ministry of Audit*)’nın sahip olduğu benzer yetkiye sahip olduğu söylenebilir; ancak Bakan’ın yürütme hiyerarşisinin bir parçası durumunda olması nedeniyle, tarafsız yaklaşımı tartışmaya açıktır.⁶⁵ Japonya’da vatandaşların yakınmalarını ilettiği benzeri bir yapılanma mevcuttur. İdari hiyerarşi içerisinde kalan Japon Yönetsel Araştırma Bürosu,⁶⁶ ombudsmana benzer bir dışsal özerkliğe sahiptir ve bu niteliğiyle kendini ombudsman olarak Uluslararası Ombudsman Enstitüsü’ne kabul ettirebilmiştir.⁶⁷

⁶¹ Frank, *op. cit.*, s. 164; Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 270.

⁶² Frank, *op. cit.*, s. 173; Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 276.

⁶³ Charles Manga Fombad, “The Enhancement of Good Governance in Botswana: A Critical Assessment of the Ombudsman Act, 1995”, *Journal of Southern African Studies*, Vol. 27, No.1, March 2001, s. 57.

⁶⁴ The Control Yuan, Republic of China (Taiwan), <http://www.cy.gov.tw/mp21.htm>. (Erişim Tarihi: 11.07.2014.)

⁶⁵ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 283.

⁶⁶ Japonya’da uygulanan sistem *Yönetsel Danışma Sistemi* olarak adlandırılmaktadır. Hükümete bağlı bir birim olan bu sistem, Yönetim ve Eşgüdüm Birimi (*Management and Coordination Agency*), Yönetsel Araştırma Bürosu (*Administrative Inspection Bureau*) ve Yönetsel Yakınmaları Çözme Kurulu’ndan (*The Administrative Grievance Resolution Council*) oluşmaktadır. Detaylı bilgi için bkz. *Management and Coordination Agency*, “Administrative Counselling System –Japanese Style Ombudsman”, Tokyo: Prime Minister Office, 1998, ss. 38-39.

⁶⁷ Akıncı(1999), *op.cit.*, s. 284. Ombudsman kurumunun daha da güçlenmesi ve eşgüdümlü şekilde faaliyette bulunması için, her ülkede bu kurumun işlevini yerine getiren farklı isimlerdeki örgütler Uluslararası Ombudsman Enstitüsü (*International Ombudsman Institute-IOI*) çatısı altında bir araya gelmişlerdir. Ayrıca aralarında bölgesel düzeyde birlikler de kurmuşlardır. Örneğin; Avustralya ve Pasifik Ombudsman Birliği (*Australia and Pasific Association*), Afrika Ombudsman Birliği (*African Ombudsman Association*), Avrupa Ombudsman Birliği (*European Ombudsman Association*), Kuzey

ABD’de ise ulusal bazda görev yapan ombudsmanlık sistemi bulunmamaktadır. Beş federe devlette klasik ombudsman benzeri kurumlar oluşturulmuştur. Bu tür kurumlar, Oregon ve Hawaii’de 1969, Nebraska’da 1971, Iowa’da 1972, Alaska’da 1975 yıllarında kurulmuştur.⁶⁸ Bu eyaletlere ek olarak Michigan eyaletinde Detroit, Washington eyaletinde King County, Idaho eyaletinde Boise kentlerinde klasik ombudsman yapılanması görülmektedir.⁶⁹ Amerikan ombudsman modeline göre, ombudsmanlık Anayasa ile değil, kanun ile kurulmaktadır.⁷⁰ Kanada’da da ABD gibi federal düzeyde bir ombudsman kurumu oluşturulmaması da 1968 yılında Quebec Eyaleti Kamu Savunmanı Yasası (*Public Protector Act*) ile bir ombudsman bürosu kurmuştur. Kamu Savunmanı, bireylerin ve grupların hükümetle olan ilişkilerinde onların haklarını korumak için bir “soruşturmacı” ve “arabulucu” olarak görev yapmaktadır.⁷¹

Latin Amerika ülkelerinde ombudsmanlığın benimsenmesinde askerî diktatörlük, baskı ve iç savaş olguları etkili olmuştur. Önemli bir toplumsal sorun olarak daha önce yaşanan insan hakları ihlallerinin bir daha yaşanmaması adına ombudsman, kurulan çeşitli güvence mekanizmaları arasında en etkilisi olarak görülmüştür. Latin Amerika’daki yeni demokrasilerde kurulan ombudsmanların temel işlevi, insan hakları üzerine tasarlanmıştır. Guatemala 1986 yılında ombudsman kurumunu oluşturmuş ve kurumu kıtada ilk uyarlayan ülke olmuştur. Bu ülkeyi daha sonra, 1992’de İnsan Hakları Ombudsmanı (*Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos*) ile El Salvador, 1993’te Halkın Avukatı (*Defensor del Pueblo*) ile Kolombiya, 1994’te yine Halkın Avukatı (*Defensor del Pueblo de la Republica Argentina*) ile Arjantin izlemiştir.⁷²

Amerika Ombudsman Birliği (*North American Association*) ve Latin Amerika Ombudsman Birliği (*Latin American Ombudsman Association*) gibi örgütler Ombudsmanlığın gelişmesi için dönemsel toplantılar yapmakta ve olası sorunlar için öneriler hazırlamaktadır. (*Ibid.*, s. 279, dn. 39)

⁶⁸ Fendoğlu(2012), *op. cit.*, s. 73.

⁶⁹ Larry B. Hill, “The Ombudsman Revisited: Thirty Years of Hawaiian Experience”, *Public Administration Review*, Vol. 62, No.1, 2002, s. 24

⁷⁰ Fendoğlu(2012), *op.cit.*, s. 73.

⁷¹ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 272.

⁷² *Ibid.*, s. 283.

Uluslararası örgütler ve kuruluşlar bazında, ombudsmanlığa yönelik pek çok etkinlikler ve oluşumlar gözlemlenmektedir. 1971 yılında Etiyopya’da “Avrupa Hukukçular Konferansı” yapılmış ve gelecekte bir ombudsman bürosunun kurulması önerilmiştir. Aynı sene Viyana’da düzenlenen “İnsan Hakları Üzerine Avrupa Parlamentosu Konferansı” nda üye ülkelerin hükümete bağlı birimlerin işlemlerine karşı yakınma hakkına istinaden bireysel yakınmaların kabul edilmesi ve incelenmesinde yetkili, İskandinav ülkelerinde Ombudsman olarak bilinen kurumun çizgilerine göre faaliyet gösteren bir organın oluşturulması önerilmiş; bu doğrultuda 25 üye devlet ombudsmanlık sistemini kurmaları yönünde teşvik edilmiştir.⁷³

Ombudsmanlığın gelişmesinde ve Avrupa’da yaygınlaşmasında önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilen 1975 tarihli Avrupa Konseyi İstişari Asamblesi’nin 757 sayılı Tavsiye Kararı’nda yargısal denetim yoluna göre daha kolay, daha çabuk, daha az maliyetle çalışan, daha esnek yapıdaki ombudsman kuruluşlarının parlamentonun yürütme üzerindeki denetimini gerçekleştirmesine yardımcı olduğu ve yürütme üzerinde parlamento denetimini kuvvetlendirdiği vurgulanmış, üye devletlerin ulusal, bölgesel ve yerel bazda, ombudsman ve parlamento komiserliği kurumlarını göz önünde bulundurmaları tavsiye edilmiştir.⁷⁴ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin 23 Eylül 1985 tarihli Tavsiye Kararı’nda da, çeşitli ülkelerin ombudsmanlarının insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasının yanı sıra diğer bazı özel konularda vermiş oldukları hizmetin önemine vurgu yapılmış ve üye ülkelerin ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde ya da kamu yönetiminin belirli alanlarında ombudsmanın yararlarına istinaden, ombudsman kurumunun gücünün artırılması ve yaygınlaştırılması önerilmiştir. Ombudsmanın gücünün artırılması bakımından kuruma insan hakları sorunlarını inceleme ve bu konuda görüş verme yetkisi verilmesi ve soruşturma başlatma yetkisi tanınması önerisinde bulunulmuştur.⁷⁵

⁷³ *Ibid.*, s. 15.

⁷⁴ Parliamentary Assembly, “Conclusions Of The Meeting Of The Assembly's Legal Affairs Committee With The Ombudsmen And Parliamentary Commissioners in Council Of Europe Member States”, Recommendation 757, Assembly Debate on 29 January 1975 (26th Sitting), <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=14791&lang=en>, (Erişim tarihi: 10.04.2014); Frank, *op. cit.*, s. 179.

⁷⁵ Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation No. R (85) 13 of The Committee of Ministers To on the Institution of the Ombudsman, 23 September 1985, (388th meeting of the Ministers' Deputies), [http://home.broadpark.no/~wkeim/files/COE-No.R%20\(85\)13.pdf](http://home.broadpark.no/~wkeim/files/COE-No.R%20(85)13.pdf), (Erişim Tarihi: 10.04.2014).

Ombudsman kurumu ile ilgili olarak uluslararası alanda temel hak ve hürriyetlerin korunmasını ön plana çıkaran Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı'na taraf devletlerin kabul ettiği "Yeni Bir Avrupa İçin Paris Anlaşması'nın (Paris Şartı)" "İnsan Hakları, Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü" başlıklı maddesinde *"Temsili ve çoğulcu karakteriyle demokrasi, seçmene karşı sorumluluğu, kamu görevlilerinin kanunlara uyma yükümlülüklerini ve tarafsız bir şekilde dağıtılan adaleti kapsar. Kimse kanunların üzerinde olamaz."* ve *"Herkesin haklarının ihlali halinde, ulusal ve uluslararası alanda, yasal yollara başvurma hakkını garanti altına alacağız."* hükümleri yer almıştır.⁷⁶ Paris Şartı'nı, 21 Kasım 1990 tarihinde Türkiye dahil 34 devlet imzalamıştır. Paris Şartı ile, ombudsman sisteminin benimsendiği ülkelerde, kurum, temel hak ve hürriyetlerin ihlali halinde başvurulabilecek ulusal mercilerden biri olarak kabul edilmiştir.⁷⁷

Avrupa kıtasında ombudsman kurumuna olan ilgi son olarak Avrupa Birliği düzeyinde bir ombudsman kurulmasıyla kendini göstermektedir.⁷⁸ Maastricht Antlaşması m. 138/E ile kurumun kurulması kararlaştırılmış ve kurum "Avrupa Ombudsmanı" adıyla 1 Eylül 1995'te faaliyetlerine başlamıştır. Bunun yanı sıra, Avrupa Birliği'nin 30 Ekim 2004 tarihinde imzalanan Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda Birlik vatandaşlarının haklarına ilişkin bölümde, Şart'ın 43. maddesinde, Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi haricinde, Birlik kurumlarının kötü yönetimine ilişkin şikayeti ile Avrupa Ombudsmanı'na başvurma haklarının olduğu düzenlenmiştir.

Ombudsmanlığın gelişmesi ve demokratikleşmenin dünyaya yayılması arasında benzerlik olduğu düşüncesinde olan Fendoğlu, ombudsmanlığın gelişim sürecini dalgalar halinde özetlemekte, kurumun İsveç ve Finlandiya'da sonra İskandinavya'ya (1954'te Danimarka, 1959'da Norveç) yayılmasını birinci dalga; Kıta Avrupası ülkelerine (1957'de Almanya, 1973'te Fransa, 1974'te İtalya) yayılmasını ikinci dalga; Anglo-Sakson ülkelerine (1962'de Yeni Zelanda, 1967'de İngiltere, 1970 yılında

⁷⁶ Tekin Akılhoğlu, *İnsan Haklarının Korunması Alanında Uluslararası Temel Belgeler*, Ankara: Bilgi Yayınları, AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Ortak Yayını, 1995, ss. 260-261.

⁷⁷ Kılavuz, Yılmaz, İzci, *op. cit.*, s. 53.

⁷⁸ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 279.

Kuzey İrlanda, 1966'da ABD'de Arizona) yayılmasını üçüncü dalga; son olarak Rusya ve eski Sovyetler Birliği ülkelerine (1994'te Romanya, 1997'de Rusya) doğru yayılmasını dördüncü dalga olarak ifade etmektedir.⁷⁹

Magnette tarafından ise ombudsman kurumunun gelişimi tarihsel içinde üç ana bölüme ayrılmaktadır. İlk ombudsman İsveç'te mutlak monarşi zamanında iktidara hizmet amacıyla ortaya çıkmıştır. İsveç Kralı ülkesinde olmadığı zamanlarda yönetsel gücünü korumak ve yokluğunda kuralların uygulanmasını sağlamak amacıyla bir ombudsman görevlendirmiştir. Ombudsman, sadece otoriteye hizmet eden ve halkın istekleri hakkında Kral'a bilgi veren bir devlet memuruydu. Tarihsel süreçte ikinci aşama; rejimin parlamentolu bir sisteme dönüşmesiyle birlikte ombudsmanın farklı bir role bürünerek devamlılığını sağlamasıyla anlatılabilir. 19. yüzyılın ikinci yarısında hükümetin ombudsman üzerindeki etkisi git gide azalmaya başladı ve ombudsman yönetime hizmet eden bir kurum olmaktan çıkıp parlamentonun koruması altına girerek, anayasal olarak kabul edildi. Bu kurum, bugün hâlâ İsveç'in "anayasal kontrol" teorisinin en temel unsurudur. Üçüncü dönem ise; ombudsmanın 20. yüzyılda görece bir özerklik kazanmasına ve yaygınlık kazanmasına karşılık gelmektedir. Bu durum keyfe bağlı demokrasiye karşı bir sivil haklar savunucusunun ortaya çıkması demektir. Böylece ombudsman, otoriteler arasındaki yatay ilişkileri sınırlayarak sivilin yönetim üzerinde dikey kontrolüne imkan vermiştir.⁸⁰

Ombudsman kurumunun ilk kurulduğu tarihten bu yana geçen üç yüz yılda bireylerin idareye karşı hak ve menfaatlerinin korunmasındaki etkisi dolayısıyla demokratik yönetimlerde geçerliliğini kanıtlayarak pek çok ülke tarafından benimsendiği görülmektedir. Gerçekten de günümüzde ombudsmanlık sistemi o kadar tercih edilir duruma gelmiştir ki, ombudsman kurumuna yüklenen anlam daha da artmıştır. Birçok ülkede insan haklarının korunması ombudsmanın en temel görevleri arasında sayılmış, hatta kimi ülkelerde ayrıca özel olarak insan hakları ombudsmanı kurulmuştur.

⁷⁹ Fendoğlu(2011), *op. cit.*, s. 62.

⁸⁰ Paul Magnette, "Between Parliamentary Control and the Rule of Law: The Political Role of Ombudsman in The European Union", *Journal of European Public Policy*, S. 10, 5 October 2003, s. 678.

Ombudsman kurumunun günümüzde gösterdiği gelişmenin bir diğer ölçüsü olarak kurumun yapılanışında ortaya çıkan farklılıklar gösterilebilir. Ulusal, bölge-eyalet, şehir düzeyinde dikey bir ombudsman yapılanması ile birlikte, yatay olarak, önem arz eden belirli konularda çocuk ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, basın ombudsmanı, üniversite ombudsmanı vb. şeklinde yapılanmalar da görülmektedir. Girdiği ülkenin yapısal özelliklerine uyarlanarak kısa zamanda saygınlık kazanan ombudsman kurumu, demokratikleşme çabalarının ve vatandaşın memnuniyetinin artırılması çalışmalarıyla orantılı olarak küçük ya da büyük, üniter ya da federal, zengin ya da fakir, başkanlık sistemi ya da parlamenter sisteme sahip, yargı birliği olan ya da olmayan bir çok ülkede yer almaktadır.⁸¹

C. Ombudsman Türleri

Ombudsman kurumunun tarih sürecindeki gelişimi, kurumu benimseyen ülkelerin sayısındaki artış ile değil, aynı zamanda kurumun yetki alanının ve bu mekanizmayı kullanan aktörlerin çeşitlenmesi ile de açıklanabilir. Bu bağlamda, ombudsmanın başlıca beş türünün olduğundan söz edilebilir.⁸²

1. Genel Amaçlı Ombudsman

Belirli bir hizmet alanıyla sınırlı olmaksızın, yönetim düzeyine bakılmaksızın, bütün yönetsel işlem ve eylemlerle ilgili şikayetleri kabul eden ombudsman türüdür. Genel amaçlı ombudsmanlar, ulusal düzeyde olabileceği gibi, bölgesel veya yerel düzeyde de örgütlenebilir. Bazı ülkelerde ise ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde ombudsmanlıkların aynı anda oluşturulması mümkündür.

⁸¹ Gerald E. Caiden, "The Institution of Ombudsman", **International Handbook of the Ombudsman, Evolution and Present Function**, Ed. E. Caiden, Londra: Greenwood Press, 1987, s. 13; aktaran, Roy Gregory, Philip Giddings, "The Ombudsman Institution: Growth and Development", **Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents**, Ed. Roy Gregory, Philip Giddings, Amsterdam: 2000, s. 15.

⁸² *Ibid.*, ss. 8-11.

Ombudsman kurumunun orijinalini teşkil eden İsveç Parlamento Ombudsmanı da genel amaçlı, ulusal düzeyde bir ombudsmandır. Bu sebeple, Parlamento Ombudsmanı klasik model olarak kurumun dünyadaki en yaygın örneğidir. Bu Ombudsman, Parlamento tarafından seçilir ve gücünü Parlamento'dan alır.⁸³

Federal düzeyde ombudsmana sahip olmayan ABD ve Kanada'da da, kimi eyaletlerde, o eyaletteki idarenin işlem ve eylemlerine karşı başvurulabilecek genel amaçlı ombudsmanlar bulunmaktadır. Yine, federal bir parlamento ombudsmanına sahip olmayan Almanya'da on altı eyaletten dördünde (Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein ve Thüringen) genel amaçlı ombudsman (Vatandaşlık Komiseri- *Bürgerbeauftragter*) bulunmaktadır.⁸⁴ Hollanda'da bir Ulusal Ombudsmanla birlikte, Amsterdam, Lahey, Rotterdam, Utrecht, Zeeland ve Groningen gibi kentlerde yerel düzeyde birer ombudsman bulunmaktadır.⁸⁵ Belçika'da da birer Walon ve Flaman ombudsman vardır ve ikisi birlikte federal ombudsmanlık kurumunu oluşturmaktadır.⁸⁶

Genel amaçlı ombudsmanların bir çeşidi de, parlamento ombudsmanının bazı özelliklerini taşıyarak, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözmek, bireylerin yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi için önerilerde bulunmak üzere oluşturulan yerel yönetim ombudsmanlarıdır.⁸⁷ Yerel yönetim ombudsmanları, parlamento ombudsmanlarının lokal boyuttaki bir temsilcisi gibidir. Yerel yönetim ombudsmanının tipik örneğini ise İngiltere yerel yönetim ombudsmanı oluşturmaktadır.⁸⁸ Yerel yönetim ombudsmanı,

⁸³ Tatal, *op. cit.*, s. 94.

⁸⁴ Gerhard Robbers, "Almanya'da Kamu Denetçiliği", *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ed. Niyazi Öktem, Nermin Katmer, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları, 2012, s. 51.

⁸⁵ Philip M. Langbroek, Peter Rijpkema, "Demands of Proper Administrative Conduct, A Research Project into the Ombudsprudence of the Dutch National Ombudsman", *Utrecht Law Review*, Vol. 2, December 2006, s. 83.

⁸⁶ Rafael Ribo, "Kamu Denetçisinin Bağımsızlığının Temin Edilmesi: IOI ve Avrupa Yaklaşımı Üzerine Düşünceler", *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ed. Niyazi Öktem, Nermin Katmer, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları, 2012, s. 137.

⁸⁷ Tatal, *op. cit.*, s. 94.

⁸⁸ Parlamento ombudsmanının zamanla iş yükünün artması, yerel yönetimdeki sorunların tek elden çözülmesinin zorluğu, yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu sorumlulukların artması ile daha fazla yetkilerle donatılması ve özellikler taşıması nedenleriyle, bazı ülkelerde yerel yönetimler için ayrı bir yerel yönetim ombudsmanı oluşturma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimler ombudsmanının en tipik örneğini teşkil eden İngiltere'deki Yerel Yönetim Ombudsmanları, Çevre

halkın yerel yönetimlerle yaşadıkları sorunları inceler, yerel yönetimlerin temel prensipleri olan özgürlük, çoğulculuk, katılım ve verimlilik ilkelerinin sürekliliğini sağlar. Bu sebeple yerel yönetim ombudsmanlarının demokrasinin pekişmesine katkıda bulunduğunu söylemek mümkündür.⁸⁹

2. Özel Amaçlı Ombudsman

Özel amaçlı ombudsman, bir uzmanlık alanına göre, yönetimin belirli bir alanı ile sınırlı olarak denetim yapan ya da yalnızca belirli bir şikayetçi grubunun çıkarlarını korumakla sorumlu olan ombudsman türü olarak tanımlanabilir. Bu kategorideki ombudsmanlar; çevre, sağlık, silahlı kuvvetler, polis, hapisaneler gibi belirli bir kamusal alandan sorumlu olmakta ya da engelliler, çocuklar, etnik azınlıklar gibi belirli bir grubun gereksinimleriyle ilgilenmektedirler.

Özel amaçlı ombudsmanlar, genel amaçlı ombudsmanla beraber çalışmaktadır. Nitekim İsveç'teki dört Parlamento Ombudsmanı ile birlikte tüketici ombudsmanı, fırsat eşitliği ombudsmanı, etnik ayrımcılık ombudsmanı, engelliler ombudsmanı ve çocuk ombudsmanı olmak üzere özel amaçlı olarak görev yapan beş ombudsman daha bulunmaktadır.⁹⁰ Norveç'te de Parlamento Ombudsmanı dışında, birer askerî ombudsman,⁹¹ eşitlik ombudsmanı ve çocuk ombudsmanı bulunmaktadır. İngiltere'de

Bakanının önerisi üzerine, Kral tarafından atanmaktadır. Yetki alanına, büyükşehir belediyesi, il belediye meclisi (köy ve kasaba meclisi hariç olmak üzere), New Towns Komisyonu (sadece konutlandırma işleri ile ilgili olarak), kentsel gelişme idaresi (sadece planlama işleri), konutlandırma işleri vakıfları, polis itfaiye teşkilatı, ulusal park yönetimleri, çevre sorunları idaresi (sadece akıntı ve drenaj işleri), eğitim başvuru komiteleri girmektedir. (Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 34; Özden, *op. cit.*, s. 67)

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Bengt Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, 2nd Edition, Stockholm: 2005, s. 76; aktaran, Fendoğlu(2011), *op. cit.*, s. 88.

⁹¹ Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı (Askeri Ombudsman), ordu mensupları ile ordu arasındaki uyuşmazlıkları çözmek için kurulmuştur. Bu sorunlar genellikle, atama, terfi gibi askerlerin özlük haklarına ilişkin sorunlardır. Silahlı kuvvetlerin iç işleyişi, askeri hizmetin amaç ve gereklerine uygun yürütülüp yürütülmediği hususlarında, özellikle disiplin, terfi ve özlük işlemlerinde, askeri kışlaların fiziki şartları, askerlik hizmetinde güvenlik ve sağlık şartları, askeri ombudsmanın denetim alanına girmektedir. (B. Zakir Avcı, *Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Ankara: Asil Yayıncılık, 2007, s. 106) Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı Norveç'te kurulan ilk ombudsman olup, 1952'de Parlamento (*Storting*) kararıyla kurulmuştur ve doğrudan *Storting*'e bağlıdır. Bu ombudsmanlık kurumu içinde 1956'da dini veya ahlaki inanışları nedeniyle silah altına girmek istemeyenler için ayrı bir ombudsman tayin edilmiştir. Silahlı Kuvvetler Ombudsmanının yer aldığı diğer ülkeler arasında İsrail, Namibya ve Almanya bulunmaktadır. Avustralya'da 1976 sayılı

yine, bir parlamento ombudsmanı ve yerel yönetim ombudsmanı dışında sağlık hizmetleri ombudsmanı⁹² ile yargı ombudsmanı⁹³ bulunmaktadır.

3. Uluslararası veya Uluslarüstü Ombudsman

Günümüzde ombudsman, uluslararası ya da uluslarüstü örgütlerin de kullandığı bir denetim aracıdır. Bu tür ombudsmanın denetim alanı yalnızca bir ülkeyi değil, birden çok ülkeyi veya bölgeyi kapsamaktadır.

Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Sağlık Örgütü gibi uluslararası örgütlerde, görev alanları, bu örgütlerde çalışanların yakınmalarıyla sınırlı ombudsman kurumları bulunmaktadır.⁹⁴

Uluslarüstü düzeydeki ombudsmanın örneğini ise Avrupa Birliği içinde kurulan Avrupa Ombudsmanı oluşturmaktadır.⁹⁵ 1992 tarihli Maastricht Antlaşması uyarınca 1995 yılında kurulan Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu tarafından atanmaktadır. Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin yurttaşları ile bu

Ombudsman Kanunu'na yapılan değişiklikle Savunma Kuvvetleri Ombudsmanı (Defence Force Ombudsman) oluşturulmuştur. (Özden, *op. cit.*, ss. 59-60.)

⁹² İlk kez 1973 yılında İngiltere, Galler ve İskoçya'da başlatılan sağlık ombudsmanı uygulaması (İngiltere'deki resmi adı ile *The Health Service Commissioner-Health Service Ombudsman*) bireylerin ulusal sağlık hizmetlerinde adil davranılmadığına veya hizmetin yetersiz şekilde sunulduğuna ilişkin şikayetlerini incelemektedir. (Avşar (2007), *op. cit.*, s. 97) İngiltere'deki sağlık ombudsmanlarının görev alanı bölge ve ilçe sağlık idareleri, aile hekimliği komiteleri, halk sağlığı laboratuvar hizmetleri idaresi ile ilgili kötü yönetim iddialarının incelenmesi ve soruşturulmasıdır. (Taykan Ataman, "Ombudsman ve Temiz Toplum", *Yeni Türkiye Dergisi*, Y. 3, S. 14, Mart-Nisan 1997, s. 784)

⁹³ İngiltere'de 3 Nisan 2006 tarihli Anayasa Reformu Kanunu ile "*Yargı Atamaları ve Yönetimi Ombudsmanı (YAYO)*" olarak hayata geçen yargı ombudsmanının görev alanını yargı atamaları ile yargının disiplin ve yönetim süreçlerine ilişkin konular oluşturmaktadır. YAYO, hem halktan hem de yargı mekanizması içinden gelen başvuruları kabul etmektedir. YAYO iki farklı amaca hizmet etmek için kurulmuştur. Bunlardan birincisi; erteleme, kaba ve önyargılı davranışlar, yanlış işlemler, hatalı tavsiyeler gibi kötü yönetim (*maladministration*) sorunlarının düzeltilmesi; ikincisi ise yapıcı eleştiriler ve tavsiyeler vasıtasıyla elde ettiği geri bildirimleri kullanarak yargının standartlarının yükseltilmesidir. İngiltere'de yargı ombudsmanı Adalet Bakanı'nın önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. Uzmanlaşmış yargı ombudsmanına İngiltere dışında, İsrail'de ve Amerika Birleşik Devletlerinin New Jersey, Michigan ve Maryland eyaletlerinde rastlanmaktadır. (Serdar Güleler, "Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme", *Akademik İncelemeler Dergisi*, C. 8, S. 1, 2013, ss. 9-10.

⁹⁴ Gregory, Giddings, *op. cit.*, s. 9.

⁹⁵ Detaylı bilgi için bkz. *Ibid.*, ss. 155-174.

lkelerde yaşayan halkın, Birlik kurumları ve organlarının kötü yönetimi iddialarına ilişkin şikayetleri araştırmaktadır.⁹⁶ Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Adalet Divanı ile aynı statüye sahip olup kendi inisiyatifıyla harekete geçme yetkisini de haizdir.⁹⁷

4. İnsan Hakları Ombudsmanı

Giderek önem kazanan bir başka ombudsman türü de insan hakları ombudsmanıdır. 1970'ler ve 1980'lerde, otoriter ya da askeri diktatörlükler tarafından gerçekleştirilen insan hakları ihlalleri, bu konudaki bilincin uyanmasına yol açmış; uluslararası insan hakları hukukundaki gelişme ve demokratikleşmenin etkisiyle, ilk önce Güney Avrupa, sonrasında Latin Amerika, Sahra-altı Afrika ve Orta ve Doğu Avrupa lkelerinde anayasal, yasal ve kurumsal düzeyde kamu reformu yapılmasına ihtiyaç duyulmuş; bu ihtiyaa cevap vermek üzere söz konusu ülkelerde yönetimde adaleti sağlama ve insan hakları ihlallerini engelleme amacına yönelik denetim mekanizmaları kurulması gündeme gelmiştir.⁹⁸ Bu ülkelerden pek çoğu, anılan amaçları gerçekleştirmek için, ayrı ayrı klasik parlamento ombudsmanı ve insan hakları komisyonu şeklinde denetim mekanizmaları kurmak yerine, klasik ombudsman modeli ile insan hakları komisyonu modelinin⁹⁹ birlikte oluşturduğu melez bir model olan insan hakları ombudsmanı modelini yaratmışlardır. İnsan hakları ombudsmanları, klasik ombudsmanların daha çok kamu makamlarının iyi yönetimini sağlamaya yönelik olan sorumluluk alanlarına insan hakları boyutunun da eklendiği ombudsmanlardır.¹⁰⁰

Avrupa ve Latin Amerika'daki pek çok ülkede, insan hakları ombudsmanlarının insan haklarını ilgilendiren anayasal meselelerde anayasa mahkemesi ya da yüksek mahkeme nezdinde dava açma, idare mahkemelerindeki dava sürecine katılma ve

⁹⁶ Zekeriya Temizel, "Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman", *Yeni Türkiye Dergisi*, Y. 3, S. 14, 1997, s. 36.

⁹⁷ Roy Gregory, "The European Union Ombudsman", *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, Ed. Roy Gregory, Philip Giddings, Amsterdam: IOS Press, 2000, s. 165.

⁹⁸ Linda Reif, "Domestic Protection and Promotion of International Human Rights, the Ombudsman", *Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004, s. 83

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Gregory, Giddings, *op. cit.*, s. 9.

kamu görevlilerini soruşturma yetkileri bulunmaktadır. Portekiz ve İspanya'daki kurumlar, anayasa mahkemesine başvurma yetkileri düzenlenen ilk insan hakları ombudsmanlarıdır. Portekiz'de Adaletin Koruyucusu; yasaların anayasaya uygun olup olmadığını anayasa mahkemesi önüne getirebileceği gibi (soyut norm denetimi), anayasal normların bağlayıcılığını sağlamak adına yönetimin mevzuatın gereğini yerine getirmemesinin anayasaya uymama kusurunu oluşturup oluşturmadığı konusunu karara bağlaması için anayasa mahkemesine başvurabilir (ihmal yoluyla anayasaya aykırılık sorunu).¹⁰¹ İspanyol Halkın Savunucusu kurumu da Portekiz'deki gibi, anayasa mahkemesi önünde soyut norm denetimi girişiminde bulunabilmekte ve bireylerin anayasal haklarının ihlal edildiğine ilişkin şikayetlerini bireysel başvuru ("*amparo*") yoluyla anayasa mahkemesine götürebilmektedir.¹⁰² Anayasa mahkemesi nezdinde dava açma yetkisi Latin Amerikan insan hakları ombudsmanlarında da bulunmaktadır. Ayrıca, ombudsmanın, anayasaya aykırılık başvurusu ile birlikte, Latin Amerika ülkelerinde daha sık rastlanan, amparo, habeas corpus, actio popularis gibi davaları açma yetkileri görülmektedir.¹⁰³

İnsan hakları ombudsmanının benimsendiği bazı ülkelerde, görev alanının hassasiyeti sebebiyle, klasik modelin denetim alanının aşıldığı da görülmektedir. Klasik ombudsmanın denetim alanı kamu idarelerinin işlem ve eylemlerini denetlemesi ile sınırlı iken, insan hakları ombudsmanlarının yetki alanlarına özel sektör aktörleri de girmeye başlamıştır. Örneğin Portekiz'de Adaletin Koruyucusu'nun mülkiyet hakkının korunması ile ilişkili alanlarda sınırlı olarak özel sektör kuruluşları üzerinde denetim yetkisi vardır. Yunanistan'da da ombudsman, çocuk haklarını ihlal eden özel hukuk kişilerini denetleyebilmektedir.¹⁰⁴ Ayrıca, insan hakları ombudsmanları tarafından korunan insan hakları, birinci kuşak insan hakları olarak nitelendirilen yurttaşlık hakları ve siyasal haklardan, ikinci kuşak haklar olarak

¹⁰¹ Portekiz Anayasası'nın 281 ila 283. maddeleri, <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/13-PORTEK%C4%B0Z%20439-532.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.04.2014)

¹⁰² Linda Reif, "Transplantation and Adaptation: The Evolution of The Human Rights Ombudsman", *Boston College Third World Law Journal*, Vol. 31, S. 1, Winter 2011, ss. 275-276.

¹⁰³ Fredrik Ugglä, "The Ombudsman in Latin America", *Journal of Latin America Studies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, s. 429. Detaylı bilgi için bkz. Reif(2011), *op. cit.*, s. 306

¹⁰⁴ *Ibid.*, s. 302.

adlandırılan ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ve nihayet üçüncü kuşak haklar olan kolektif haklara kadar uzanmaktadır.¹⁰⁵

5. Özel Sektör Ombudsmanı

Günümüzde ombudsmanın görev alanı yalnızca kamu sektörüyle sınırlı değildir; zira bireylerin yalnızca resmî idari birimlerden değil de özel kurum ve kuruluşların işlem ve eylemlerinden de şikayetçi olmaları halinde bu şikayetleri inceleyen bir mekanizmaya ihtiyaç bulunmaktadır.¹⁰⁶ Ticari ya da sınai alanlarda tüketicinin haklarını korumak amacıyla kurulan bu ombudsmanlar, başta bankacılık ve sigortacılık olmak üzere değişik sektörlerde görev yapmaktadır. Özel sektör ombudsmanının özelliği ise kendisinin kamusal statüye sahip olmaması ve ilgili sektör üyelerince atanması ve mali kaynağının da yine bu üyelerce sağlanmasıdır.¹⁰⁷ Bu yüzden, ilgili sektörün kendi isteğiyle oluşturduğu bir gönüllü hakem konumundadırlar.¹⁰⁸ Şirketlerin kendi bünyelerinde çalışan işçileriyle veya müşterileriyle olan ihtilaflarını çözmek amacıyla kurulan ombudsmanlıklar, şirketin dahili bir organı olarak çalışmaktadır. Bu durumda, personel temsilcisi, müşteri temsilcisi veya merkezî hizmet yöneticisi “ombudsman” olarak adlandırılmaktadır. Ombudsmanın sıfatı ne olursa olsun amacı, müşterileri ve çalışanları şirketin hukuka uygun davrandığı konusunda ikna etmek ve işletmeyi, çalışmaların niteliği ve kalitesini koruduğu konusunda tatmin etmektir.¹⁰⁹

Özel sektör ombudsmanı İngiltere’de pek çok sektörde gözlemlenebilmektedir. İngiltere’de bankacılık ombudsmanı, yapı kooperatifleri ombudsmanı, yayıncılık yakınmaları ombudsmanı, cenaze işleri ombudsmanı, sigortacılık ombudsmanı, emeklilik aylığı ombudsmanı, basın yakınmaları ombudsmanı ve kredi kuruluşları ombudsmanı bulunmaktadır.¹¹⁰ Almanya’da da, özel bankacılık, kamu bankacılığı,

¹⁰⁵ Gregory, Giddings, *op. cit.*, s. 10.

¹⁰⁶ Tatal, *op. cit.*, s. 97.

¹⁰⁷ Gregory, Giddings, *op. cit.*, s. 10.

¹⁰⁸ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 349.

¹⁰⁹ Tatal, *op. cit.*, s. 96, d.n. 353.

¹¹⁰ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 349, dn. 156.

inşaat kuruluşları, sigortacılık sektörü, emlak sektörü, Alman Demiryolları ve gençlik yardımı gibi alanlarda ombudsmanlıklar kurulmuştur.¹¹¹

D. Ombudsmanın Belirleyici Özellikleri

Ombudsman kurumu, uygulandığı pek çok ülkede tek bir ombudsman başkanlığında örgütlenmektedir. Bu durum, ombudsman kurumunun doğası gereği bireysel olan ve idare ve yurttaşlarla birebir iletişim içinde olması özelliğine de uygun düşmektedir. Bu sebeple, nüfusu az, yüzölçümü küçük ülkelerde kurumun bu şekilde uygulanması daha kolaydır. Buna karşın, kurumu uygulamaya geçirecek ülkenin yüz ölçümü ve nüfusu büyüdükçe kurumun tek bir ombudsmanın başkanlığında örgütlenmesi güçleşmiştir.¹¹²

Ombudsmanlık kurumunun, hiyerarşik amir olarak tek bir ombudsman başkanlığında örgütlenmesi, gelen şikayetlerle birebir ilgilenemeyecek duruma gelmesi, memurlarının işlemlerini imzalamaktan başka bir işe zaman ayıramayan bürokratik bir kurum olması sonucunu doğurmamalıdır. Bu sebeple, farklı ülkeler bu soruna farklı çözümler üretmişlerdir. İngiltere, yerel yönetim kuruluşlarını Parlamento Komiseri'nin görev alanı dışına çıkarmış ve ayrıca bir yerel yönetim ombudsmanı oluşturmuştur. Ayrıca merkezi yönetimin görev alanı içerisinde kalan birtakım hizmet sektörleri için ayrı ayrı ombudsmanlıklar kurmuştur. Avusturya'da bir Ombudsman Kurulu (*Board of Ombudsman*)¹¹³ bulunmaktadır. İsveç ve Yeni Zelanda'da, bir Baş Ombudsman (*chief ombudsman*) yönetimi altında birden çok ombudsmandan oluşan bir yapı oluşturulmuştur. İsveç ve Yeni Zelanda'daki ombudsman örgütlenmesinde dikkat çeken taraf, ombudsman sıfatını taşıyan birden fazla kişinin bulunması, yani bunların ombudsmanın yardımcıları konumunda olmaması ve her ombudsmanın kendi görev alanı içerisinde tam yetkili olmasıdır. Böyle bir düzenleme, ombudsmanlık

¹¹¹ Robbers, *op.cit.*, s. 52.

¹¹² Tufan Erhürman(2000), *op.cit.*, s. 161.

¹¹³ Avusturya'da Anayasa'nın 148/g maddesinin ikinci fıkrasına göre, Parlamento'da en çok temsilciye sahip olan üç siyasal partinin belirleyeceği birer kişi Ombudsman Kurulu'na girmektedir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasına göre, Ombudsman Kurulu'nun sözcüsü her yıl rotasyon esasına göre değişmektedir. Parlamento'da en fazla temsilciye sahip siyasal partinin seçtiği ombudsman, sözcülük görevine ilk olarak başlamaktadır. (Tutal, *op.cit.*, 140)

kurumunun doğası gereği bireysel olan ve bireylerle birebir ilişki içerisine girmesi beklenen yapısına daha uygun düşmektedir.¹¹⁴

Ombudsman sistemini benimseyen ülkelerde ülkelerin ihtiyaçlarına göre farklı biçimlerde kurumun yapılandırıldığı görülmekteyse de, bir kurumun ombudsman olarak kabul edilebilmesi için birtakım özelliklere sahip olması beklenmektedir. Bu başlıkta, ombudsmanın belirleyici özellikleri olarak kabul edilen bağımsızlık ve tarafsızlık, kolay ulaşılabilme, geniş araştırma ve inceleme yetkisine sahip olması ve kararlarının bağlayıcı olmaması özellikleri incelenecektir.

1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Ombudsmanın başta gelen tanımlayıcı özelliği bağımsızlık ve tarafsızlıktır. Vatandaşları bürokrasinin haksız uygulamaları karşısında korumayı amaç edinen ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı, vatandaşların bu koruma altında kendilerini güvende hissedebilmeleri için büyük önem arz eder. Nitekim, insan haklarını ve haysiyetini korumayı önemli ilkelerinden biri sayan demokrasi ve devlet ve bürokratların uygulamalarının hukuka uygunluğunu temine çalışan anayasacılık da bunu gerektirmektedir.¹¹⁵

Bağımsız olma, statü ile ilgili bir durum olmasına karşın, tarafsız olma, ombudsmanın davranışlarıyla ilgili bir duruma işaret etmektedir.¹¹⁶ Bu yüzden hem atamasını yapan organa hem de denetimi altında bulunan kurumlara karşı tam bir bağımsızlık sağlanmadıkça, ombudsmanın baskı ve yönlendirmelere maruz kalma riski söz konusudur. Ombudsman, değerlendirmesini yapacağı kamu makamlarının doğrudan ve dolaylı etkilemelerine açık olmamalıdır. Ombudsman tıpkı yargıçlar gibi,

¹¹⁴ Ibid., s. 93.

¹¹⁵ John M. Capozzola, "An American Ombudsman: Problems and Prospects", *The Western Political Quarterly*, Vol. 21, No.2, June 1968, ss. 289-290.

¹¹⁶ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 295.

hiçbir makam ya da kişiden emir almaz; hangi organ tarafından atanırsa atansın, o organdan bağımsız olması gerekir.¹¹⁷

Ombudsmanın bağımsızlığından söz edebilmek için İngiliz ve İrlanda Ombudsman Birliği (*British and Ireland Ombudsman Association- BIOA*) birtakım koşulların varlığını öngörmüştür: ¹¹⁸

- i. Ombudsmanın yetki alanı, gücü ve atanma usulüne ilişkin konular hakkında halkın bilgilendirilmesi gerekir.
- ii. Ombudsmanı atayan kişiler, ombudsmanın inceleme yapacağı kurumlardan bağımsız olmalıdır.
- iii. Görev süresi ya belli bir süreyle sınırlı olmalı ya da emeklilik yaşına kadar olmalıdır. Bağımsızlığı zayıflatmamak için sürenin yeterli bir şekilde belirlenmesi gereklidir. Belli bir süre için göreve getirilme durumunda, bu süre yenilenebilmelidir. Göreve getirilme ve sürenin yenilenmesi 65 yaşından önce olmalıdır.
- iv. Görev süresi ehliyetsizlik, görevi kötüye kullanma ve diğer bazı haklı sebepler dışında olağan süreden önce sona erdirilmemelidir. Sistemden siteme değişse de görevden alma nedenleri önceden belirlenmiş olmalıdır. Ombudsmanın inceleme yetkisi içerisinde olan konular, ombudsmanın görevden alınma sürecini başlatan bir neden olarak gösterilmemelidir.
- v. Ombudsmanın terfisi veya diğer haklarının verilmesi, inceleme yapacağı konulardan el çektilmesi veya bunların azaltılması yoluyla gerçekleşmemelidir.
- vi. Ombudsmanın kendisi bir yakınmanın kendi yetki alanında olup olmadığına karar verebilmelidir. Eğer yetki alanında ise, konuyu inceleyebilmelidir.
- vii. Ombudsmanın, rapor verdiği kurum kendi inceleme yetkisine tabi olmayan bir kurum olmalıdır. Bu kurum ayrıca, ombudsmanın bağımsızlığını güvence altına almakla da sorumlu olmalıdır.
- viii. Ombudsman kurumuna, şikayetlerin etkili ve süratli bir biçimde sonuca ulaştırılabilmesi için yeteri kadar çalışan ve bütçe tahsis edilmelidir.

¹¹⁷ Sezen, *op. cit.*, s. 81.

¹¹⁸ **British and Irish Ombudsman Association**, Schedule 1 To The Rules, Criteria For The Recognition Of Ombudsman Offices, s. 2, <http://www.ombudsmanassociation.org/docs/BIOA-Rules-New-May2011-Schedule-1.pdf> (Erişim Tarihi: 05.05.2014.)

Görüleceği üzere, ombudsmanın yürütme organından ve idareden bağımsızlığının sağlanması, her şeyden önce, onun seçilme, görev süresi ve görevden alınma yöntemiyle, bütçe ve personeliyle ilişkilidir. Bu noktada unutulmaması gereken husus, kağıt üzerinde bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak düzenlense de ombudsman makamını işgal edecek kişi ya da kişilerin tavrı ve yürütme organının ve idarenin ombudsmana bakış açısının da önemli olduğudur.¹¹⁹

a. Hukuki Temelleri

Ombudsman kurumunun bağımsızlığının sağlanabilmesinin bu kurumun düzenlendiği hukuksal metinlerle doğrudan ilişkili olduğu kabul edilmektedir. Bu anlamda kurumun anayasal bir dayanağının bulunması önem arz eder. Zira, anayasal dayanaktan yoksun ve kendisinden pek çok işlev beklenen kurumun kuruluş kanununun, kanunların anayasalara göre daha kolay değiştirilebilmesi karşısında her an değiştirilebileceği endişesi, kurumdan beklentileri boşa çıkarabilecektir.¹²⁰

Doktrinde bazı yazarlarca da, ombudsman kurumunun anayasal güvence altına alınması ve hiç değilse temel prensiplerin anayasalar tarafından konulmasında bir zorunluluk olduğu, ancak parlamentonun da tamamen devre dışı bırakılmasının doğru olmadığı, aksine parlamento ile ombudsman arasında bir işbirliğinin sağlanmasının pek çok yararı olduğu vurgulanmaktadır.¹²¹ Ombudsmanın bağımsızlığı ile birlikte, saygınlığının da anayasa ile düzenlenmesine bağlı bulunduğu, bir kurumun anayasal dayanağa sahip olmasının diğer kamu kurumları ile olan ilişkilerinde de anayasadan destek almasını sağlayacağı ifade edilmiştir.¹²² Nitekim, kurumun doğup büyüdüğü ve başarılı bir şekilde işlediği İsveç'te ombudsmanlık yapılan bir anayasa değişikliği ile kurulmuştur.

¹¹⁹ Erhürman(2000), *op. cit.*, s. 164.

¹²⁰ Tatal, *op. cit.*, s. 182, dn. 714.

¹²¹ Baylan, *op.cit.*, s. 164.

¹²² Mutta, *op. cit.*, s.100.

İsveç dışında Fransa, Finlandiya, Danimarka, Romanya, Macaristan, Polonya, Portekiz, Arjantin ve İspanya ombudsmanlıkları anayasal dayanağa sahipken; Norveç, İngiltere, İsrail, İtalya, Yeni Zelanda, Avustralya ve Hollanda ombudsmanlıkları birer kanuna dayanmaktadır.¹²³

b. Ombudsmanın Göreve Getirilmesi

Ulusal düzeyde görev yapan ombudsmanlar ya parlamentolar tarafından seçilmekte ya da hükümet, devlet başkanı tarafından atanmaktadır.

Bu yöntemlerden her birinin kendi içinde avantaj ve dezavantajları bulunmakla beraber, doğası gereği bağımsız olması gereken ombudsmanın göreve getirilmesi konusundaki en uygun yöntem onu yürütmeden ve idareden bağımsız kılmaya elverişli olan yöntemdir. Ombudsman kurumunu benimseyen ülkelerin büyük çoğunluğunda, ombudsmanın bu bağımsızlığı, parlamento tarafından seçim ilkesi ile sağlanmaktadır.¹²⁴

Parlamento tarafından seçilen ombudsman, yönetimin denetlenmesi görevinde parlamentonun bir temsilcisi, bir kolu gibi çalışmaktadır. İsveç'te 1809 yılında kurum anayasal olarak düzenlenirken, ombudsmana anayasal sistemde güçlü bir konum tanınması ihtiyacı bulunmaktaydı. Esasen bugün de bu husus aynı önemini korumaktadır. Zira, demokratik seçim sisteminin olduğu ülkelerde parlamentolar en meşru kurumlardan biri olarak görülmektedir. Ombudsmanların yaptırım yetkilerine sahip olmamalarından kaynaklanan zayıflığı karşısında, ombudsman ile parlamento arasında bir bağ kurmak, ombudsmanın bu zayıflığını gidermektedir. Başka bir deyişle, ombudsmanın halkın seçtiği kişilerden oluşan parlamento tarafından seçilmiş olması, ombudsmanların demokratik meşruiyetini güçlendirmektedir. Ayrıca,

¹²³ Sezen, *op. cit.*, s. 77.

¹²⁴ Erhürman(2000), *op. cit.*, s. 165.

ombudsman denetiminin, parlamentonun geleneksel işi ile paralel ve hatta onu tamamlayıcı bir işlev gördüğü de söylenebilmektedir.¹²⁵

Ombudsman ile parlamento arasındaki ilişkinin bir ast-üst ilişkisi olmadığı ve olmaması gerektiği, bunun ombudsmanın tarafsızlığı konusunda kamuoyunda olması gereken inancın da bir gereği olduğu, ombudsmanın siyasi çatışmalarda kullanılan bir araç olmaması gerektiği de belirtilmektedir.¹²⁶ Ancak, ombudsman parlamentonun güvenini yitirdiğinde ve görevini sürdürme yeteneğini kaybettiğinde parlamento tarafından görevinden alınmaktadır. Keza, parlamento ombudsmanın faaliyet alanını belirleyen yasal düzenlemeyi de yapmaktadır. Bunun dışında, ombudsman faaliyette bulunduğu sürece ondan bağımsız olarak çalışır. Bu bağımsızlık, bir yargıcın bağımsızlığı anlamında bir bağımsızlık değildir; zira ombudsmanın görevde kalması, parlamentonun güvenini sürdürmesine bağlıdır. Bununla birlikte, daha önce belirtildiği üzere, ombudsmanın gerçek bağımsızlığı onun kişisel niteliklerine de büyük oranda bağlıdır.¹²⁷

Ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesinin benimsenen genel bir usul olması sebebiyle atama yoluyla göreve gelen ombudsmanlara örnek vermek daha yerindedir. İngiltere’de Parlamento Komiseri, hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. Ancak Kraliçe, bu atamayı yapmadan önce, yine de Parlamento Komiseri ile Avam Kamarası arasındaki ilişkileri yürütmekle görevli Parlamento komisyonunun (*Select Committee*)¹²⁸ başkanının görüşünü almak zorundadır.¹²⁹ Fransız *Médiateur*’ü Cumhurbaşkanı’nın da karşı-imzasını içeren

¹²⁵ Trevor Buck, Richard Kirkham, Brian Thompson, “Independence and Accountability: Legitimizing the Ombudsman” *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, England: Ashgate Publishing, 2011, s. 157.

¹²⁶ Hans Gammeltoft-Hansen, “Ombudsman Kavramı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Ç. Turgay Ergun, C. 29, S. 3, Eylül 1996, s. 201.

¹²⁷ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 296.

¹²⁸ İngiltere’deki *The Select Committee*, Parlamento ile Parlamento Komiseri arasındaki bağı oluşturmaktadır. Komite, ayrıca hükümet kurumlarına Komiser’in tavsiyelerine uygun davranmaları için baskı uygulayabilmektedir. (Mustafa Koçak, “Kamu Denetçiliği Kurumu: İngiltere Örneği”, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ed. Niyazi Öktem, Nermin Katmer, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları, 2012, s. 135).

¹²⁹ Nuri Tortop, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 31, S. 1, 1998, s. 5.

Bakanlar Kurulu kararı ile atanmaktaydı.¹³⁰ İsrail’de ombudsman, Parlamento’nun önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.¹³¹ Bir başka uygulama da, ombudsmanın parlamento tarafından, fakat yargı makamlarınca önerilen kişiler arasından seçilmesidir. Örneğin Hollanda’da ombudsman Danıştay İkinci Başkanı (Danıştay’ın doğal başkanı Kraliçe’dir), Anayasa Mahkemesi Başkanı ve Temyiz Mahkemesi Başkanı’ndan oluşan bir komitenin önerisi üzerine atanmaktadır.¹³²

Ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesinin bağımsızlığın sağlanması bakımından tek başına yeterli bir güvence oluşturmadığı doktrinde kabul edilmektedir. Doktrinde *Baylan*’a göre; ombudsmanların seçilmesinde parlamentonun söz sahibi olması gerektiği düşüncesinin altında her ne kadar kurumun tarafsızlığının ve bağımsızlığının sağlanması yatıyor olsa da, günümüz parlamenter demokrasilerinde buna olanak bulunmamaktadır. Bugün parlamenter demokrasilerde, hükümetleri genellikle tek bir siyasi parti kurmakta ve bu parti parlamentoda çoğunluğu da elinde bulundurmaktadır. Bu durumda, ombudsmanın seçiminde yürütmenin söz sahibi olmaması gerektiği prensibinden uzaklaşmakta ve seçilen ombudsmanın bağımsızlığı zedelenmektedir. Bu nedenle ombudsmanın seçiminde yeni görüşler ileri sürülmüştür. Bunlardan biri, parlamentodaki muhalefetin de etkili olması gerektiğini savunan görüştür. Bu nedenle ombudsman seçiminde, muhalefet partilerinin daha etkin olabildiği nitelikli çoğunluk sisteminin tercih edilmesi önem arz etmektedir.¹³³

Bazı devletlerde ombudsmanın parlamento tarafından seçilebilmesi güçlü bir çoğunluğun oluşmasına bağlı tutulmuştur. Öncelikle İsveç’in ombudsman kurumundaki başarısında, ombudsmanın parlamentoda oybirliği ile seçilmesinin büyük payı bulunmaktadır. Bu sebeple de ombudsmanların seçimi siyasi bir olay niteliği taşımamaktadır.¹³⁴ Bunun dışında, İspanya’da Halkın Savunucusu’nun seçilebilmesi için Parlamento’nun her iki kanadının da ayrı ayrı beşte üç çoğunluğunun

¹³⁰ *Ibid.* Fransa’da 2008 yılında *Médiateur* yerine kurulan *le Défenseur des Droits* ise Parlamento’nun iki kanadı tarafından seçilmektedir. (<http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits>, (Erişim tarihi: 08.04.2014))

¹³¹ Tural, *op. cit.*, s. 158.

¹³² Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 297.

¹³³ Baylan, *op. cit.*, ss. 165-166.

¹³⁴ Babüroğlu, Hatipoğlu, *op.cit.*, s. 22.

oyu aranmaktadır.¹³⁵ Arjantin’de de yine Parlamento’nun her iki kanadının üçte iki oy çoğunluğu ile Halkın Avukatı’nı seçmesi gerekmektedir.

c. Ombudsmanın Görev Süresi ve Görevden Alınması

Ombudsmanın göreve gelme usulü belirlenirken kurumun bağımsızlığı ne kadar gözetilirse gözetilsin, yönetenlerce her an görevden alınma tehdidi altında olması durumunda, gerçek bir bağımsızlıktan bahsedilemeyecektir. Bu nedenle, ombudsmanın hangi koşullarda görevden alınabileceğinin ilgili kanunda açıkça belirtilmesi, bu koşulların sayısının sınırlı tutulması, sınırlı sayıdaki koşulların belirsiz ve takdire açık kavramlarla ifade edilmemesi gerekmektedir.

Parlamento tarafından nitelikli oy çoğunluğu ile seçilen ombudsmanın görevden alınabilmesi, kanundaki koşulların oluşması halinde yine nitelikli oy çoğunluğu ile mümkün olmalıdır.¹³⁶ Ombudsmanın görevden alınmasında genellikle göreve getirilme usulü ile paralel bir usul izlenmektedir. Fakat ülkenin yönetsel gelenekleri gereği parlamento dışında hükümet veya başka bir organ tarafından göreve getirilme usulü benimsenmişse, bu halde, ombudsmanı yönetimin etkilerinden korumak adına, görevden alma işleminin yine parlamentoya bırakılması gerektiği belirtilmektedir.¹³⁷

Parlamento’nun güvenine sahip olduğu sürece görevde kalabilen İsveç Ombudsmanı, Parlamento’nun güvenini yitirmesi durumunda, Meclis’in Anayasa Komitesi’nin isteği üzerine görevden alınabilmektedir.¹³⁸ Görev süresinde bir sınırlama olmayan ve yargıçlar için geçerli emeklilik yaşı olan 65 yaşa kadar vazife

¹³⁵ Bu çoğunluk sağlanamazsa, yeni adaylarla tekrar oylama yapılır. Bu kez Kongre’de beşte üç çoğunluğun oyunun sağlanması halinde, Senato’da basit çoğunluğun sağlanması yeterlidir. (*The Book of the Ombudsman*, s. 198, <http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/Otros/Anexos/Documentos/libro1.pdf>); Laura Diez Bueso, “Spain’s Parliamentary Ombudsman Scheme”, *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, Ed. Roy Gregory, Philip Giddings, Amsterdam: IOS Press, 2000, s. 324.

¹³⁶ Erhürman(2000), *op. cit.*, s. 168.

¹³⁷ Temizel, *op. cit.*, s. 57.

¹³⁸ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 297.

gören¹³⁹ İngiliz Parlamento Komiseri, *Parliamentary Commisioner Act*'in açık anlatımı ile “görevini iyi yaptığı sürece (*during good behaviour*)” görev başında kalabilir. Kraliçe kendi başına karar verip Parlamento Komiseri’ni görevden alabileceği gibi, Parlamento’nun her iki kanadının önerisi üzerine de görevden alabilir.¹⁴⁰ Hollanda’da ise Ulusal Ombudsman, görevini ihmal etmesi veya güven sarsıcı eylemlerde bulunması durumunda, kendisini seçen Parlamento tarafından, yargıçların görevden alınması usulüne uygun olarak görevden alınabilmektedir.¹⁴¹ Danimarka ve Norveç’te ombudsmanın görevden alınabilmesi için üçte iki oy çokluğu aranmaktadır.¹⁴² Finlandiya’da ise görev süresi bitmeden ombudsmanın görevden alınamaması kural olmakla birlikte,¹⁴³ ombudsman Anayasa Hukuku Komisyonu’nun (*Constitutional Law Committee*) da görüşü alınarak sıra dışı ağır sebeplerin (*extremely weighty reasons*) varlığı halinde Parlamento tarafından yine üçte iki oy çoğunluğuyla görevden alınabilir.¹⁴⁴

Doğrudan bir görevden alma niteliğinde olmamakla birlikte, ombudsmanın görevden alınmasına etki edecek olan ombudsmanın dokunulmazlığa sahip olması da bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanmasına katkıda bulunacaktır. Ombudsmanın dokunulmazlığı, “görevini ifa ederken mutlak olarak sorumsuzluğu” şeklinde anlaşılmalıdır.¹⁴⁵ Ombudsmana, görevini yerine getirirken hiçbir organ, makam veya kişiden etkilenmemesi ve yine görevini yerine getirirken yapmış olduğu iş ve eylemler, söylediği sözler nedeniyle ceza kovuşturmasına uğramaması şeklinde parlamenter dokunulmazlığa benzer bir dokunulmazlık sağlanmalıdır.¹⁴⁶ Ayrıca, hakkında görevi sebebiyle suç işlediği iddiasıyla yürütülecek bir tahkikatın da en yüksek yargı merciince yapılması önem arz etmektedir.¹⁴⁷

¹³⁹ Süleyman Arslan, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 19, S. 1, Ankara, 1986, s. 172.

¹⁴⁰ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 298.

¹⁴¹ *Ibid.*, s. 297.

¹⁴² Temizel, *op. cit.*, s. 101.

¹⁴³ Avşar, *Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Ankara: Hak-İş Eğitim Yayınları, 1998, s. 152

¹⁴⁴ Finlandiya Anayasası’nın Parlamento Ombudsmanı’na ilişkin 38. Bölümü için bkz. <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (Erişim Tarihi: 18.07.2014)

¹⁴⁵ Ribo, *op.cit.*, s. 109.

¹⁴⁶ Osman Erdoğan, *Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açidan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s. 100.

¹⁴⁷ Ribo, *op. cit.*, s. 109.

Ombudsmanın tarafsızlığının ve bağımsızlığının sağlanabilmesi konusunda, görev süresinin parlamentonun görev süresinden daha uzun olması, önem arz eden diğer bir husustur. Ombudsmanın görev süresinin, parlamentonun görev süresinden daha uzun bir süre belirlenmesi durumunda, ombudsman en azından belli bir süre, kendisini seçmeyen ve herhangi manevi bir bağının bulunmadığı bir parlamento ile çalışmak durumunda kalacaktır.¹⁴⁸ Böylece ombudsman, meclisteki iktidar partilerinin eğilimlerinden ayrılacak ve bağımsızlığı pekiştirilmiş olacaktır.¹⁴⁹ Post-Sosyalist ülkelerden Polonya’da 1988 yılında yürürlüğe giren kanunla oluşturulan Yurttaşlık Haklarının Korunması Komiseri’nin görev süresi dört yıldır; ancak bu süre, yine dört yıl olan yasama dönemi ile çakışmayacak şekilde düzenlenmiştir.¹⁵⁰ Ayrıca İspanya’da görev süresi dört yıl olan yasama organına karşılık, Halkın Savunucusu’nun görev süresi beş yıl olarak belirlenmiştir.¹⁵¹

Ombudsmanın görev süresi genelde dört ila altı yıl arasında değişiklik göstermekle beraber, bu süre bazı ülkelerde parlamentonun görev süresine paralel olarak belirlenmiştir. Örneğin, Norveç ve Danimarka’da her bir genel seçim sonrasında oluşan yeni parlamento kendi ombudsmanını seçmektedir.¹⁵² İngiltere’de ise görev süresine ilişkin herhangi bir kural öngörülmemiş olup, Parlamento Komiseri’nin emeklilik yaşı olan altmış beş yaşına kadar görevde kalması mümkündür. Hollanda’da Ulusal Ombudsman’ın görev süresi altı yıldır.

Ombudsmanın bağımsızlığına etkiye bulunan bir diğer faktör de tekrar seçilme imkanına sahip olup olmamasıdır. Doktrinde, ombudsmanın görev süresi dolduktan sonra yeniden seçilebilme olasılığını güçlendirmek için özel bir çaba içine girmesi ihtimalinin ombudsmanın bağımsız ve tarafsız görünüşünü zedeleyebileceği belirtilmektedir.¹⁵³ Bununla birlikte, ilk görev döneminde başarılı olan, saygınlık

¹⁴⁸ Erhürman(2000), *op. cit.*, s. 168.

¹⁴⁹ Ribo, *op. cit.*, s. 107.

¹⁵⁰ Esgün, *op. cit.*, s. 256.

¹⁵¹ The Book of the Ombudsman, s. 198,

<http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/Otros/Anexos/Documentos/libroI.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.06.2014)

¹⁵² Akıncı(1998), *op. cit.*, s. 298.

¹⁵³ Erhürman(2000), *op. cit.*, s. 168; Avşar(2007), *op. cit.*, s. 129; Temizel, *op.cit.*, s. 79.

kazanan denetçilerin tekrar seçilmesinin kurumun etkinliğini sağlayabilme bakımından olumlu bir yanının da olabileceği ileri sürülmektedir.¹⁵⁴

Dünyadaki ombudsmanlık uygulamalarına bakıldığında İskandinavya'da ombudsmanların yeniden seçilmesinde bir engel bulunmadığı görülmektedir.¹⁵⁵ Rusya'daki İnsan Hakları Komiseri ve Arjantin'deki Halkın Avukatı birbirini izleyen beşer yıllık iki dönemden fazla görev yapamamaktadırlar.¹⁵⁶ Fransa'da *Médiateur*'ün altı yıllık olan görev süresi dışında, tekrar seçilme imkanı bulunmamaktadır.¹⁵⁷

d. Ombudsmanın Bütçesi ve Personeli

Ombudsmanın bağımsız ve dolayısıyla etkili bir şekilde çalışmasını - parlamentolar tarafından partizan bir şekilde seçilmesine kıyasla daha dolaylı da olsa- etkileyen bir diğer faktör de bütçesidir. Ombudsmanın gücü ve yetkinliği, her kamu kurumunda olduğu gibi, bütçesi ile sınırlıdır.¹⁵⁸ Bununla birlikte, ombudsmanlar genellikle dört ila altı yıl görevde kalmak üzere seçilirlerken, her sene belirlenen bütçeleri ile kurumu her görev yılı boyunca, sınırlamak veya cezalandırmak mümkün olabilmektedir.¹⁵⁹

Bütçesi yürütme organı ya da yasama organının salt çoğunluğu tarafından belirlenen bir ombudsmanın yürütme organı karşısında gerçek bir bağımsızlığından bahsetmek mümkün değildir. Bütçesi üzerinde yürütme organının bir şekilde söz sahibi olduğu ombudsman, zaman zaman yürütme organının güdümüne girmek veya sıfır bütçeli bir kurum haline gelmek arasında seçim yapmak zorunda kalabilecektir.¹⁶⁰

¹⁵⁴ Aydın, Taş, Ersöz, *op. cit.*, s. 82.

¹⁵⁵ İsveç'te bir Ombudsmanın üç dönemden fazla görev yapmaması teamülen kabul edilmiştir. (Versan, *op. cit.*, s. 108)

¹⁵⁶ Özden, *op. cit.*, ss. 93-105.

¹⁵⁷ Bahadır, *op. cit.*, s. 375.

¹⁵⁸ Buck, Kirkham, Thompson, *op. cit.*, s. 168.

¹⁵⁹ Örneğin, Nikaragua Ombudsmanının, 2000 yılında hükümet aleyhindeki eleştirilerinin artması karşısında, bir önceki yıla göre, bütçesinde %40 kesinti yapılmıştır. Detaylı bilgi için bkz. Uggla, *op. cit.*, s. 427.

¹⁶⁰ Erhürman(2000), *op. cit.*, s. 170.

İdeal olarak, ombudsman, incelemesine tabi olacak herhangi bir kamu kurumuna mali olarak bağılı olmamalıdır. Böylece “kendini besleyen elleri ısıramayacağı” yönünde bir yaklaşım engellenmiş olur.¹⁶¹ Ombudsmanın özel bütçeli bir kuruluş olarak düzenlenmesi ve bütçenin ombudsmanın kendisi tarafından hazırlanmasının kurumun bağımsızlığının sağlanması bakımından yararlı olacağı ifade edilmektedir.¹⁶²

Ombudsmanın bütçesinin yasama organı tarafından denetlenmesi de kurumun bağımsızlığını etkileyen bir faktör olarak görülmektedir. Yasama organı tarafından bütçesinin denetlendiği sistemlerde, bu denetleme sürecinin olabildiğince şeffaf, basit ve çabuk gerçekleşmesi gerekmektedir.¹⁶³ Örneğin; Yeni Zelanda’da Parlamento Komitesi üyeleri ombudsmanın hazırlamış olduğu yıllık tahmini bütçe taslağını inceler ve Parlamento’ya bildirir. Taslağı genellikle onaylayan Parlamento’nun, ombudsmanı atayan Genel Vali’ye taslaktaki bütçe tahsisini tavsiye etmesinin ardından, bütçeye dahil edildiği görülmektedir. Kanada’da ise, Parlamento’daki tüm parti temsilcilerinden oluşan geçici bir komite (*ad hoc cross-party committee*) Hazine’ye kuruma gerekli bütçe tahsisi için tavsiyede bulunmaktadır.¹⁶⁴

Ayrıca ombudsman kurumunun başında bulunacak kişinin maaşının ülke içerisindeki en yüksek maaşlı kamu görevlisinin maaşına denk olması da kurumun bağımsızlığının sağlanmasına katkı sağlamaktadır. Böylece, kurumun başındaki kişinin, yaşam standardını yükseltmek adına iktidardakilerle pazarlık yapması ve onlarla uyumlu olmak zorunda kalması önlenilecektir.¹⁶⁵

Ombudsmanların iş yükünün artması, tek başlarına yapabilecekleri işlerin sayısını azaltırken ve kurumun personel sayısını arttıracaktır. Dolayısıyla, personelin bağımsızlığı ve tarafsızlığı da en az ombudsman makamını işgal edenlerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı kadar önemli hale gelecektir. Bu sebeple, ombudsman

¹⁶¹ Ribo, *op. cit.*, s. 105.

¹⁶² Hayrettin Eren, “Ombudsman Kurumu”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 4, S. 1-2, 2000, s. 85.

¹⁶³ Buck, Kirkham, Thompson, *op. cit.*, s. 168.

¹⁶⁴ *Ibid.*, s. 169.

¹⁶⁵ Erhürman(1998), *op. cit.*, s. 92.

kurumunu yaşama geçiren ülkelerin ezici bir çoğunluğunda, kurumun personeli bizzat ombudsman tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır.¹⁶⁶ Ombudsmanın güvendiği kişileri seçmesi ve bu seçimlerde politik baskının da bulunmaması kurum olarak bağımsızlığın sağlanmasında önem arz etmektedir.¹⁶⁷

e. Ombudsmanın Denetlenmesi

Daha önce belirtildiği üzere ombudsman kurumu klasik olarak parlamento adına bir denetim yapar; bu nedenle de gücünü parlamentodan, dolayısıyla da halktan alır. Ancak ombudsmanın parlamento ile olan ilişkisi hiçbir zaman hiyerarşik bir ilişki değildir, ombudsman parlamentodan bağımsız ve özerktir.¹⁶⁸ Ancak devlet yapısı içerisinde yer alan kurumun gelir ve giderlerinin denetlenmesi gerekmektedir.

Birçok ülkede Türkiye'deki Sayıştay benzeri yüksek denetim kuruluşları, ombudsmanlık kurumlarının gelir ve giderlerini denetlemeye yetkilidirler. Böyle bir denetime tabi olmanın ombudsmanlığın bağımsızlığını herhangi bir biçimde zedelemesi söz konusu değildir. Mali denetimin dışında, ombudsman hiçbir biçimde hiçbir makama vesayet bağıyla ya da hiyerarşik bağla bağlanamaz; ombudsmanın kararlarının üzerinde bir denetim merciinin bulunması söz konusu değildir. Yargısal karar olma özelliği taşımayan ve tavsiye niteliğinde kabul edilen ombudsman kararları, temyiz edilemedikleri gibi icrai bir karar olarak da değerlendirilmemekte, bu nedenle de iptal davasına konu edilememektedir.¹⁶⁹

Her türlü telkin ve tavsiyeden uzak tutulan ombudsmanın raporunda kullandığı dile de özen göstermesi gerekmektedir. Zira ombudsmanın raporunda kullandığı ifadeler dolayısıyla kamuoyu önünde küçük düştüğünü iddia eden kamu görevlisinin

¹⁶⁶ Erhürman(2000) *op. cit.*, s. 169.

¹⁶⁷ Ribo, *op. cit.*, s. 110.

¹⁶⁸ Tatal, *op. cit.*, s. 190.

¹⁶⁹ *Ibid.*, s. 113.

mahkemeye başvurusu sonucu maddi veya manevi tazminat ödeme ihtimali teorik olarak mümkündür.¹⁷⁰

2. Kolay Ulaşılabilme

Ombudsmanlık sistemini diğer denetim mekanizmalarından ayıran özelliklerinden bir tanesi de ombudsmanın kolay ulaşılabilir olmasıdır. Vatandaşlar, diğer idari ve yargısal denetim kurumlarında karşılaşılan zorluklar, sürecin karışıklığı, masraf ve ağır bürokratik iş takibi zinciri olmadan ombudsmana kolayca erişebilmeli ve derdini anlatabilmelidir.¹⁷¹ Ombudsman kural olarak, idarenin eylem ve işlemleri hakkındaki şikayetleri karmaşık prosedüre ya da şekil şartına tabi olmaksızın inceleme, araştırma ve soruşturma yöntemlerini kullanarak sonuçlandırmaktadır.

Ombudsmana başvurunun basit, ucuz ve daha az şekilci olmasının nedeni yurttaşların hak arama yollarını kullanmalarını ve idarenin denetimine katılmak yoluyla devlet yönetimine iştirakini sağlamaktır. Aksi takdirde, idari yargı organlarının yanında ombudsman olarak yeni bir organın bulunmasının bir işlevi olmayacaktır.¹⁷²

Ombudsmana yapılan başvurularda, genellikle herhangi bir ücret veya harç talep edilmemekte, kuruma sözlü müracaatta bulunulabilmektedir.¹⁷³ Ombudsmana başvurmak için avukat tutma zorunluluğu bulunmayıp, bazı ülkelerde şikayetin nedeni ve ilgili dökümanlar posta yoluyla ya da elektronik postayla bildirilebilmektedir.¹⁷⁴

İskandinav ülkelerinde ombudsmana başvurularda katı şekil şartları aranmamakta, bu ülkelerde sözlü bir başvuruyla bile ombudsman harekete

¹⁷⁰ Ibid., s. 114.

¹⁷¹ Özden, *op. cit.*, s. 36.

¹⁷² Erhürman(2000), *op. cit.*, s. 175.

¹⁷³ Sezen, *op. cit.*, s. 79.

¹⁷⁴ Fendoğlu(2011), *op. cit.*, s. 63.

geçirilebilmektedir. Avusturya’da, ülkenin herhangi bir yerinden herkes ombudsman bürosuna bir yerel konuşma ücreti karşılığında telefon yoluyla sözlü olarak şikayette bulunabilmektedir.¹⁷⁵

Ombudsman sözlü veya yazılı şikayetler üzerine harekete geçebileceği gibi, bazı ülkelerde, kendi gözlemlerine, yapmış olduğu denetimlere veya kitle iletişim araçları vasıtasıyla aldığı haber, bilgi ve belgelere dayanarak kendiliğinden de inceleme başlatabilmektedir. İngiltere ve Fransa’da ise, vatandaşın ombudsmana doğrudan şikayette bulunması ya da ombudsmanın kendiliğinden harekete geçerek bir inceleme ve soruşturma başlatması mümkün değildir. Başvurunun doğrudan ombudsmana değil de parlamento üyelerinden birine yapılması usulüne “filtreleme” adı da verilmektedir.¹⁷⁶ Ombudsmanın karşılığı olarak, İngiltere’de Parlamento Komiseri’ne,¹⁷⁷ Fransa’da *Médiateur*’e başvurularda, müracaatın öncelikle bir parlamentere yapılması gerekmektedir.¹⁷⁸ Bir konu ombudsman tarafından, ancak bir parlamenterin referansı ile ele alınabilmektedir.¹⁷⁹

3. Geniş Araştırma ve İnceleme Yapabilme

Yargı mekanizmasının hukuksallık denetimiyle sınırlı yetkisi, ombudsman aracılığıyla hakkaniyet ölçüsüne indirgenebilmekte, bireylerin yaygın ve derin denetim konusundaki beklentileri karşılanmaya çalışılmaktadır.¹⁸⁰

Ombudsmanın kuruluş kanunlarında “inceleme” etkinliği ön plana çıksa da, sonuç olarak bu denetime ilişkin bir faaliyettir. İnceleme (*scrutinize*) ile birlikte,

¹⁷⁵ Pickl, *op. cit.*, s. 43.

¹⁷⁶ Koçak, *op. cit.*, s. 136.

¹⁷⁷ Parlamento Komiseri’ne başvuruda geçerli olan filtreleme usulü, İngiltere’deki Sağlık İşleri Komiseri ve Yerel Yönetim Komiseri için geçerli değildir. (*Ibid.*, s. 137)

¹⁷⁸ İngiltere’de bu durum, Parlamento’nun kendi saygınlığını kimseye teslim etmeme anlayışı ile; Fransa’da ise, doğrudan başvuru yolunun açılmasıyla, haklı dayanağı olmayan sayısız başvurunun yapılması ve böylece *Médiateur*’ün çalışmalarının zorlaşarak kurumun işleyişinin tıkanması endişesi ile açıklanmaktadır. (Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 300)

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.*, s. 302.

araştırma (*investigation*), teftiş (*inspect*) gibi veri elde etme ve değerlendirmeye yönelik etkinlikler denetim amaçlı etkinliklerdir.

“Olanı” saptamak ve “olması gereken” i belirlemek amacıyla gerçekleştirilen denetim, sonuçta birtakım yaptırımları içermektedir. Gözetleme, soruşturma, araştırma, inceleme ve kayda geçme gibi faaliyetler, maddi ve manevi yaptırımlarla desteklenerek idarenin anayasalarda belirlenmiş olan hukuk devleti ilkelerine uyumlu çalışması sağlanmaktadır. Bu faaliyetlerle ulaşılan vargı, ilgili kuruma iletilerek gerekli düzeltmenin yapılması sağlanır.

Yakınma konusuna ilişkin olarak ombudsmanın oldukça geniş araştırma ve inceleme yetkileri bulunmaktadır. Yasa ile desteklenmiş bu yetki kapsamında, ombudsman, hakkında şikayette bulunulan kurumun her türlü bilgi ve belgelerine başvurma, onlardan konuyu aydınlatacak bulgular elde etme, gerekirse tanık dinleme, kurumun temsilcilerini sorgulama, bilirkişiye başvurma, olay yerinde keşif yapma gibi işlemleri yapabilmektedir. Kamu kuruluşları gizli sayılan hassas bilgiler dışında hiçbir bilgi ve belgeyi, ombudsmana vermekten çekinemezler.¹⁸¹ Ombudsmanın inceleme ve araştırma yetkisine, görev alanına giren kurum ve kuruluşlarda periyodik ve ani denetimlerde bulunma da dahildir. Ayrıca bu kuruluşların toplantı ve müzakerelerinde hazır bulunarak ilgili karar ve işlemlerini halka duyurabilir.¹⁸² Ombudsmanın özellikle; şikayette bulunma imkanları daha zor olan çocuk yuvaları, cezaevleri, yaşlı bakım evleri, hastaneler, nezarethaneler bakımından bu yetkisi, ombudsmanın tüm sosyal gruplar bakımından etkili olabilmesini sağlamaktadır.

4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması

Ombudsman bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak geniş araştırma ve inceleme yetkisine sahip olması nedeniyle yargı organlarına benzese de; daha önce belirtildiği

¹⁸¹ Ibid., s. 303.

¹⁸² Yücel Ertekin, Cengiz Akın, “Çağdaş Yönetim ve Denetim; Cumhuriyetimizin 75.Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, *Türk İdare Dergisi*, S. 421, Ankara, 1998, s. 530.

gibi, ombudsmanın, yönetimin işlem, eylem ve davranışları üzerinde işlemin iptali, geri alınması veya kaldırılması veya bu eylem, işlem ya da davranıştan dolayı meydana gelen zararın yönetimce giderilmesi sonucunu yaratacak hukuken bağlayıcı kararlar alması mümkün değildir. Sahip oldukları geniş araştırma ve inceleme yetkisi ile çelişkili gibi görünse de, ombudsmanın kararları daha çok tavsiye, kamusal eleştiri ve ikna niteliği taşır.

Yargı makamlarının hukuksallık denetimiyle sınırlı yetkili olmasına karşılık, ombudsman daha çok hakkaniyetin sağlanmasına yönelik bir işlev görebilmektedir. Zira, ombudsman, bir şikayet üzerine harekete geçtiğinde, ilgili idari birimin bir eylem veya işlemini, belirli bir inceleme ve araştırma süreci sonucunda elde ettiği birtakım bulgularla, adalet ölçülerine göre değerlendirmektedir. Ombudsmanın yaptırımı kamuoyu önünde eleştirme ve uyarma biçiminde kendini gösteren ve manevi yanı ağır basan bir yaptırımdır. Her ne kadar ombudsman denetimi sonucunda, şikayete konu işlemin iptali, değiştirilmesi, yokluk yaptırımına bağlanması ya da denetlenen kişi bakımından disiplin cezası uygulanması gibi yaptırımlar söz konusu olmasa da, ombudsman gerektiğinde bu yaptırımların uygulanmasını sağlamak üzere yetkilileri harekete geçirebilir.¹⁸³

Hukuka uygunluk denetimi idari yargının görevi olmakla birlikte, ombudsmanın önüne gelen uyuşmazlık, bireyin hak ve özgürlüklerine zarar veriyor veya şikayet konusu işlem hukuka aykırı ise, ombudsman doğal olarak, bu yönlerden de ihtilafı inceleyebilir; ancak böyle bir durumda ombudsman, idari yargının yapabileceği gibi idari işlemin iptaline karar vermez, yalnızca hukuka uygun işlemin yapılmasını sağlamak için öneriler getirebilir. Bununla birlikte, aynı konu, eş zamanlı olarak hem ombudsman önünde hem de yargı önünde bulunamaz. Aksi halde ombudsmanın yargıya müdahalesi söz konusu olacaktır.¹⁸⁴ Oysaki, ombudsman mekanizması, yargı yolunun bir alternatifi değil, bir tamamlayıcısıdır.¹⁸⁵

¹⁸³ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 302.

¹⁸⁴ Tatal, *op. cit.*, s. 109.

¹⁸⁵ Ergun Özbudun, "Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ed. Niyazi Öktem, Nermin Katmer, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları, 2012, s. 37.

Ombudsmanın, doktrinde zayıf bulunarak en çok eleştirildiği nokta olarak icrai yetkilerinin olmaması, bu kararların yönetim üzerinde etkili olmadığı anlamına gelmemelidir.¹⁸⁶ Ombudsman araştırma, inceleme, soruşturma yetkileri sonucunda ulaşılmış olduğu bilgi ve bulguları açıklayarak haksız işlemde bulunan idareyi ve onun personelini kamuoyu baskısı altında bırakabilmektedir. Kamuoyu önünde teşhir edilme şeklinde manevi bir yaptırım, demokrasinin işlediği ülkeler bakımından, maddi yaptırımlardan daha etkili olabilmekte, şikayete konu işlemi veya eylemi yapan idareyi ve personelini hakkaniyete uygun davranmaya sevk edebilmektedir. Ayrıca, daha önce de belirtildiği gibi, bazı ülkelerde, ombudsmanların kamu yararına hareket ederek, anayasa ve hukukla bağdaşmayan bir yasal düzenlemenin veya idari işlemin iptali için anayasa mahkemesine başvurabilmektedir. Arjantin, İspanya ve Avusturya ombudsmanları bu yetkiye sahip olanlardır.¹⁸⁷

Ombudsmanın hukuken bağlayıcı olmasa da manevi yaptırım etkisi olan kararlarının gerçekten tavsiye niteliğinin ötesinde, bir yaptırım olarak değerlendirilebilmesi, kurumun benimsendiği ülkenin demokrasiyi ne kadar içselleştirdiği, insan haklarına ve hukuka saygılı olup olmadığı gibi gelişmişlik kriterlerine bağlıdır. Bu kriterler bakımından standartları daha yüksek olan ülkelerde, sözü edilen manevi yaptırım işlevinin gerçekleşmesi daha beklenen bir durumdur. Ombudsmanın kararlarının saygınlıkla karşılanması ombudsmanın kendi inisiyatifine de bağlıdır. Gerek yaptığı çalışmaların niteliği, gerek toplum nezdinde sahip olduğu ara buluculuk rolünde herhangi bir şüpheye düşülmesine izin vermeksizin çalışması, ombudsmanın almış olduğu kararların idari makamlarca uygulanması veya en azından dikkate alınması açısından önemli derece belirleyicidir.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Bazı yazarlar ise, ombudsmanın güçsüz yanı olarak görülen hukuken bağlayıcı karar alamama özelliğinin görüntüde bir güçsüzlük olduğunu, kurumun esnek yapısından dolayı yönetimi kararlara uyma konusunda daha kolay ikna edebileceğini, dolayısıyla görüntüdeki bu güçsüzlüğün aslında ombudsmanın gizli gücü olduğunu iddia etmektedirler. Bu görüş için bkz. Gammeltoft-Hansen(1996), *op.cit.*, s. 198; Holm, *op.cit.*, s. 17.

¹⁸⁷ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 305.

¹⁸⁸ Erdengi, *op. cit.*, s. 11.

E. Ombudsmannın Görevleri ve Çalışma Şekli

Kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenen, bireylerin kamu yönetiminden duydukları rahatsızlıklarla ilgili olarak şikayetleri kabul edip, inceleyen ve sorunların hem kamu yönetiminin hem de bireylerin kabul edecekleri çerçevede, hakkaniyet ölçüleri içerisinde çözülmesi uğraşı veren ombudsmanların görev alanını kamu yönetimi oluşturmaktadır. Ombudsman, yasal olarak verilen yetki alanı içerisinde devlet, yerel yönetimler, bağımsız kamu yönetimi ve müesseselerinin tamamını veya yasada özel olarak belirtilen kurum veya hizmet alanını denetlemekle görevlidir.¹⁸⁹

Bu başlıkta ombudsmannın görevi konusu, ombudsmannın görevine giren konular ve görev alanına giren işlemler şeklinde incelenecektir.

1. Ombudsmannın Görevine Giren Konular

Ombudsman kurumu; yönetsel demokrasinin¹⁹⁰ pozitif hukuk düzeni içinde işler kılınması amacıyla bireylerin, var olan yasama, yargı ve öteki başvuru mekanizmalarına ek olarak, yönetimin işlem ve eylemleri ile ilgili yakınmalarına, sorunlarını bağımsız ve uzman bir organ aracılığıyla çözmelerine olanak sağlayan, zedelenmiş adalet duygularını onarmaya yardımcı bir kuruluştur.¹⁹¹ Hak ve hukukun koruyuculuğu görevini üstlenen ombudsmanlar, kendilerine aracısız olarak ulaşan şikayetler üzerine ya da kendi inisiyatifleri ile harekete geçmekte ve yönetim tarafından uygulanan kanunların kötü uygulanmasında ya da temel hakların korunması dahil, gerekli bütün hallerde soruşturma görevini yerine getirmektedirler.

¹⁸⁹ Avşar(1998), *op. cit.*, s. 68.

¹⁹⁰ Doktrinde bazı yazarlarca kabul edilen “yönetsel demokrasi” kavramı, bürokrasinin karşıtı olmayıp, yönetim içerisinde, demokratik kurumların rollerinin önemli ölçüde genişlediği bir örgütlenme biçimine işaret etmektedir. *Frug* tarafından yönetsel demokrasinin beş unsuru şöyle sayılmaktadır: hiyerarşik yapının esnetilmesi, yönetim üzerinde demokratik kontrol mekanizmalarının güçlendirilmesi, adem-i merkezîleşme, ulusal düzeyde karar alma sürecine katılım, demokrasiye güvenin artırılması. Ayrıntılı bilgi için bkz. Jerry Frug, “Administrative Democracy”, *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 40, No. 3, 1990, ss. 559-586.

¹⁹¹ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 284.

Ombudsmanın, benimsendiği ülkenin kendi koşullarına göre şekillenmesi sonucunda görev tanımları ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Ancak tüm ombudsmanların görevi bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması, bireylerin idarenin kötü yönetimine karşı korunması ve yöneten-yönetilen ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması şeklinde tanımlanmaktadır. Sözü edilen görevler, her ülkedeki ombudsman kurumunun yasal dayanaklarında aynı derecede vurgulanmamaktadır. Özellikle 1990'lardan itibaren, yalnız insan hakları alanına özgülenen insan hakları ombudsmanlarının hızla yaygınlaşmasıyla, hak ve özgürlüklerin korunması ile görevli insan hakları ombudsmanlarının genel görevli (klasik) ombudsmandan ayrıldığı gözlemlenmektedir. Ancak buradan, ombudsmanların tek bir konuda görevli oldukları sonucu da çıkarılmamalıdır. Ombudsmanların görev tanımında birden fazla konu bulunabilmektedir.¹⁹²

a. Hak ve Özgürlüklerin Korunması

Klasik ombudsmanın tarihine bakıldığında, kurumun öncelikle kötü yönetime ilişkin şikayetlerin çözülmesi ve yönetimde adaletin sağlanmasına yönelik bir mekanizma olarak oluşturulduğu söylenebilir. İsveç Kralı'nın 1709 yılında Yüksek Ombudsman (*Högste Ombudsmannen*) Bürosu'nu oluştururken amacı, kendi yokluğunda kamu görevlilerinin yasalara uymaslarını ve yükümlülüklerini yerine getirmelerini güvenceye almaktır.¹⁹³

Klasik ombudsmanlar bakımından genellikle, dayandıkları yasalarda, görev tanımının içerisinde kural olarak insan haklarını koruma ve geliştirme görevi açıkça vurgulanmamaktadır.¹⁹⁴ Bununla birlikte, klasik ombudsmanın pratikte insan haklarını koruma işlevini gerçekleştirdiği söylenegelmiştir. 1976 yılında bile, Bernard Frank, "*demokratik ülkelerde ombudsman kurumu yaygın bir şekilde gelişmektedir ve bunun temel amacı idareye karşı yapılan şikayetler aracılığıyla insan haklarını korumaktır*" demiştir.¹⁹⁵ Aynı şekilde, 2001 yılında Batı Avrupa ombudsmanları da iç hukuktaki

¹⁹² Temizel, *op. cit.*, s. 52.

¹⁹³ Pickl, *op.cit.*, s. 39.

¹⁹⁴ Reif (2004), *op. cit.*, s. 86.

¹⁹⁵ Bernard Frank, "The Ombudsman and Human Rights- Revisited", *Israel Yearbook on Human Rights*, C. 6, 1976, ss. 122-123; aktaran, *Ibid*.

düzenlemelerde ombudsmanların insan haklarını koruma işlevi açıkça belirtilmese de, uygulamada ombudsmanların kendi görev alanlarını insan haklarını içerecek şekilde yorumladıklarını kabul etmişlerdir.¹⁹⁶ 2003 yılında, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri de bu konuda, *“Bütün ombudsmanlar insan haklarının korunmasında önemli bir rol oynar. Ombudsmanların görev alanı olarak açıkça insan haklarının korunması belirtilmese bile, kamu otoritelerinin insan hakları ihlalleri aynı zamanda kötü yönetim vakaları teşkil eder ki, bunlar da ombudsmanların belirtilen görev alanlarını ilgilendirir.”* demiştir.¹⁹⁷

Ombudsman kurumunun ilk örnekleri yasalara ve hakkaniyete aykırı, kamu yönetiminde adaletsiz uygulamalara karşı yargı denetimine ek bir denetim mekanizması olarak tanınmışsa da, bu görevlerinin yanı sıra insan hak ve özgürlüklerini koruma görevini de üstlendikleri görülmektedir. Norveç, İzlanda, Hollanda, Yeni Zelanda ombudsmanlarının dayandıkları hukuki metinlerde açıkça insan haklarını koruma ve geliştirme görevi belirtilmemesine rağmen, bu ombudsmanlar kararlarında uluslararası insan hakları normlarına referansta bulunmaktadır. Danimarka ve Lüksemburg ombudsmanları, bunu bir adım daha ileri götürmekle, Birleşmiş Milletler İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Onur Kırıcı Muamele ya da Cezaya Karşı Sözleşmesi’ne Ek Seçmeli Protokol’ün oluşturulmasını öngörmüş olduğu ulusal önleme mekanizması olarak faaliyet gösterme sorumluluğunu üstlenmişlerdir.¹⁹⁸

Demokrasinin oturmadağı yönetimler bakımından kurumun insan hakları koruyuculuğı daha büyük önem arz etmektedir. Bu yönetimlerde geleneksel baskıcı atmosfer, anayasalarda verilmiş olan hak ve özgürlüklerin kullanımı sırasında etkilerini açık veya örtülü olarak hissettirmektedir. Özellikle yeni demokrasilerde insan hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla kurulmuş olan ombudsman, yargı organları ile birlikte pozitif hukuk düzeninin bireylere sağladığı hukuksal olanakları

¹⁹⁶ Council of Europe, Office of the Commissioner for Human Rights, Conclusions of the Meeting Between the Western European Ombudsmen adn Mr. Alvaro Gil- Robles, Commissioner for Human Rights, CommDH(2000)5 (Dec. 1, 2000), par. 4; aktaran, *Ibid.*

¹⁹⁷ Council of Europe Commissioner for Human Rights, 3rd Annual Report January to December 2002, CommDH(2003)7, Strasbourg, June 19, 2003, ss. 14-15.

¹⁹⁸ Reif(2004), *op. cit.*, s. 86; Michael Gotze, “The Danish Ombudsman. A National Watchdog With Selected Preferences”, *Utrecht Law Review*, Vol. 6, Issue: 1, 2010, s. 175.

korumaya yardımcı olmaktadır.¹⁹⁹ İspanya, Portekiz ve Latin Amerika'daki pek çok ülke ile Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde ombudsmanın bu koruyuculuk görevi, salt insan hakları alanında görev yapan insan hakları ombudsmanı şeklinde görünüm kazanmıştır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta ombudsmanın mahkemelerin bir alternatifi olmadığıdır. Bu sebeple, dünyada uygulanan ombudsman kurumlarında, yargı makamına başvurulmuşsa, aynı sorun için ombudsmana başvuru yapılamamaktadır.²⁰⁰ İspanya, Arjantin ve Polonya'da ombudsmanların anayasa ve hukukla bağdaşmayan bir yönetsel işlemin iptali için anayasa mahkemesine başvurma yetkisi bulunmaktadır.²⁰¹

Bireylerin hak ve özgürlükleri alanında, ombudsmanlara en çok polis muameleleri, ayrımcılık yasağı, kişisel belge ve telefon görüşmelerinin gizliliği, özel yaşamın gizliliği ve konut dokunulmazlığı ile yeterli gerekçe olmadan tutulamama haklarının ihlali konularında başvuruların yapıldığı gözlemlenmektedir.²⁰²

b. Bireylerin Kötü Yönetime Karşı Korunması

Kötü yönetim kavramı, yönetimde keyfi ve taraflı tutumların var olduğu, mal ve hizmet üretiminde toplumdan gelen talepleri dikkate almayan, eylem ve işlemlerini gerekçelendirmeyen, işlemlerde gecikmelerin yaşandığı, hizmetlerde yetersizlik, verimsizlik, düzensizlik, gizlilik, gereksiz formalitelerin egemen olduğu bir yönetim biçimini ifade etmek için kullanılmaktadır.²⁰³ Kötü yönetimin bir yandan kararın niteliğinden kaynaklanan, diğer yandan da kararın uygulanma sürecinden kaynaklanan iki nedeni bulunabilir. Yurttaşın kötü yönetime karşı korunması ile görevlendirilmiş

¹⁹⁹ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 285.

²⁰⁰ İstisnaen Avusturya'da Volksanwalt (Ulusal Ombudsman) ve Vorarlberg Bölge Ombudsmanı mahkemede görülmekte olan bir davanın süruncemede kaldığını gördüğünde, kendisini o işe bakmakla yetkili sayabilmektedir. Davanın taraflarından biri, gecikme durumlarında üst yargı mercilerine başvurabileceği gibi, Ombudsmana da davasını götürebilmektedir. (Nikalaus Schwartzler, *Public Administration in Austria*, Viyana: Federal Chancellery, 1992, s. 7.)

²⁰¹ Linda Reif, *op.cit.*, s. 288.

²⁰² Langbroek, Rijpkema, *op. cit.*, s. 92.

²⁰³ Musa Eken, Ferrah Tuzcuoğlu, "Kötü Yönetimi Tedavi Etmek", <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Eken.pdf> (Erişim Tarihi: 10.05.2014.)

ombudsmanlar, kararın uygulanmasında ortaya çıkan aksaklıkları irdelemekte, kararın alınış biçimi ve içcriği ele alınmamaktadır.²⁰⁴

Kötü yönetimin yargı yoluyla denetimi en kesin sonuç veren mekanizma olmasına rağmen etkili olmayabilmektedir. Yargı denetimi; ağır işlemesi, formalitelerinin çokluğu ve masraflı olması ve sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı kalması nedeniyle her zaman uygun bir başvuru yolu olamamaktadır.²⁰⁵ Ayrıca kötü yönetim uygulamalarının idari denetim yolu ile denetlenmesi de birtakım yetersizlikler barındırmaktadır. Hiyerarşi yetkisi aşağıdan yukarıya çıktıkça, yukarıdaki yönetici, astlarının işlemlerini daha yüzeysel bir şekilde fark etmektedir.²⁰⁶ İdari denetim meslek içi dayanışma nedeni ile de zayıf kalmaktadır. Ayrıca kurallara aynen uyulmasına rağmen bireyin hak ve özgürlükleri ya da bir çıkarı zedelenmişse hiyerarşik üstün de yapacağı bir şey bulunmamaktadır.²⁰⁷

Ombudsmanın kötü yönetime karşı vatandaşları koruyuculuk görevine özgülenmesinin tipik örneğini İngiltere'deki Parlamento Komiseri oluşturur. İngiltere'de kötü yönetim (*maladministration*) kavramının tanımı, Parlamento Komiserliği Kanunu'nda (*Parliamentary Commissioner Act*) yapılmamış ve belirli ölçütler ortaya konmamıştır. Bununla birlikte, söz konusu kanun tasarısından sorumlu bakan Richard Crossman'a göre "kötü yönetim" terimi; "peşin yargıyı, ihmal, dikkatsizliği, yavaşlığı, ehliyetsizliği, maharetsizliği, alçaklığı, kötülüğü, ahlâk bozukluğunu, keyfiliği, hata ve yanlışlıkta ısrarı" ifade etmektedir. Kötü yönetimden şikayet etmek, kötü politikadan yakınmak değildir, zira politika ve onun izlenmesi idarenin değil bakanın işidir.²⁰⁸ Bir işlemin hukuk dışı olması, yakınma için yeterli görülmemekte, işlemin kötü yönetim sonucu bireyde maddi veya manevi bir kayba neden olması gerekmektedir.²⁰⁹

²⁰⁴ Temizel, *op.cit.*, s. 41.

²⁰⁵ Fendoğlu(2013), *op. cit.*, s. 28.

²⁰⁶ Özden, *op. cit.*, s. 124.

²⁰⁷ Temizel, *op. cit.*, s. 30.

²⁰⁸ André Legrand, *Le Commissaire Parlementaire*, ss. 234-240; J. F. Garner, *L'Ombudsman Britannique*. s. 458; aktaran, Muammer Oytan, "Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", Prof. Dr. Osman Fazıl Berki'ye Armağan, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977 s. 607.

²⁰⁹ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 344.

Hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla idari işlemlerin ombudsmanlar tarafından denetimi, kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğrayan bireylerin şikayetleri üzerine yapılan denetimden çok daha kapsamlı bir denetimdir. Zira, ombudsman, sadece kötü yönetimin varlığını araştırmamakta, sistematik araştırmalarla hakkın özünü ve sınırlarını belirlemek için derin bir inceleme yapmaktadır.²¹⁰ Ombudsmanın hak ve özgürlüklerin savunucusu olarak görüldüğü ülkelerde ombudsman, yapılan haksızlıkların nedenlerini bulmak için sistematik bir araştırmaya girişerek, mevcut yönetimi iyileştirmek amacıyla önerilerde de bulunur.²¹¹

Şunu da belirtmek gerekir ki; yavaş yavaş ombudsmanın vatandaşları kötü yönetime karşı koruma görevi ile hak ve özgürlüklerini koruma görevi arasındaki ayrımının işlevi kalmamaktadır. İngiltere’de yönetim adaleti hakkının (*right to administrative justice*) Haklar Yasası’na (*Bill of Rights*) dahil edilmesi için değişiklik yapılması gündeme gelmiştir. Avrupa Birliği’nde, Avrupa Adalet Divanı’nın içtihatlarından kaynağını bulan iyi yönetim hakkı, Avrupa Temel Haklar Şartı’nın 41. maddesinde yerini almıştır. Ayrıca Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası da 2000 yılında Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilmiştir.²¹²

c. Yöneten-Yönetilen Arasında Hakkaniyetin Sağlanması

Ombudsmanın bir diğer görevi de yöneten-yönetilen ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanmasıdır. Soyut bir kavram olarak hukukun genel ilkelerinden biri olan hakkaniyet, hukuk sistemlerinin doğuşundan itibaren hukukun temeli olmuştur. Kavramsal olarak adalet sözcülüğü ile aynı anlamı karşılamaktadır. Hakkaniyet, ayrıca somut bir biçimde pozitif hukukta da zaman zaman ortaya çıkan bir başvuru kaynağıdır.²¹³

²¹⁰ Gammeltoft-Hansen(1994), *op.cit.*, s. 6.

²¹¹ Temizel, *op. cit.*, s. 767.

²¹² Buck, Kirkham, Thompson, *op.cit.*, ss. 30-31.

²¹³ Temizel, *op. cit.*, s. 45.

Hukuk devleti ilkesinin bir gerekliliği olan idarenin hukuka bağıllığı esas itibarıyla yargısal denetim yoluyla sağlanmakla beraber, ombudsman da idarenin hem hukuka hem de hakkaniyet kurallarına bağıllığını sağlamak bakımından önemli bir fonksiyon yerine getirmektedir.²¹⁴ Gerçekten de hemen her ülkede, yasalara uygun ancak kamu vicdanını yaralayan, hakkaniyetli olmayan, bireyleri yeterince tatmin edemeyen uygulamalar gerçekleşebilmektedir.²¹⁵

Ombudsmanlar, kamu makamlarına karşı bireyleri korurken, bu makamlar tarafından yapılan işlemleri bir işlemde bulunması gereken nitelikler bakımından incelerken, kalite ve eşitlik ilkesi bakımından da inceleyebilmektedirler.²¹⁶ İdari işlemlerin yargısal denetimi ile ombudsmanın gerçekleştirdiği denetim arasındaki fark burada gözlemlenmektedir. İdarenin sahip olduğu takdir yetkisinin gereği olarak idari yargı denetimi, idari işlemleri hakkaniyete uygunluk yönünden denetleyemezken, ombudsman bu işlemleri hakkaniyete uygunluk yönünden denetlemektedir. Bu bakımdan ombudsmanın yerindelik denetimi yaptığı kabul edilmektedir. Oysaki, yargı organının kanunun açık hükmü karşısında yapabileceği bir şey yoktur.²¹⁷ Yargının yasaya uygunluk denetimi yapan karakteri ağır basarken ombudsmanın kararlarının etik karakteri ön plana çıkmaktadır. Bununla birlikte, etik kuralları dikkate alınırken, pozitif kurallar ihmal edilmemektedir.²¹⁸ Yeni Zelanda ombudsmanı, haksız veya baskıcı, tamamen veya kısmen yanlış bir duruma dayanan veya taraflı herhangi bir karar, öneri veya davranış hakkında rapor düzenleyebilmektedir. Danimarka'da da ombudsmanlara büyük bir serbestlik sağlanmış, idare tarafından yapılan hatalarla birlikte mantıksız kararları eleştirme görevleri tanınmıştır.²¹⁹

Ombudsman, yöneten ve yönetilen ilişkilerinde, yasalara uygun ancak birey aleyhine haksızlık oluşturan durumlarda, ombudsman idareye hakkaniyete uygun çözüm önerileri teklif etmektedir. Bireyin uğradığı zararın onarılabilir olması

²¹⁴ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 14. baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2013, s. 128.

²¹⁵ Mutta, *op. cit.*, s. 61.

²¹⁶ Mahir Işıkey, "Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu", <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html>. (Erişim Tarihi: 22.07.2014.)

²¹⁷ Serap Yazıcı, "Kamu Denetçiliği Kurumu", **Yargısal Düğüm: Türkiye'de Anayasa Reformuna İlişkin Değerlendirme ve Öneriler**, Ed. Serap Yazıcı, TESEV Yayınları, 2010, s. 26

²¹⁸ Langbroek, Rijpkema, *op. cit.*, s. 90.

²¹⁹ Temizel, *op.cit.*, s. 52.

durumunda, yasanın ruhuna ve amaçlarına aykırı değilse ve üçüncü kişilerin haklarına zarar vermiyorsa bireyin zararının tazmin edilmesi önerisinde bulunabilir.²²⁰ Ayrıca, böyle bir tazmin mümkün değilse, yasaların hakkaniyete aykırı uygulamalara yol açması halinde parlamentoya yasal düzenleme yapılması için teklif de götürebilmektedir.²²¹

2. Ombudsmanın Görev Alanına Giren İşlemler

Ombudsmanın görev alanı konusu, kurumu uygulamaya geçiren farklı ülkelerde farklı şekillerde düzenlenmiştir. Görev alanına giren işlemler konusundaki düzenleme, organik ve fonksiyonel yaklaşımla yapılabilir.

Organik yaklaşımın esas alınması durumunda, yalnızca idari teşkilat içerisinde yer alan organlar tarafından yapılan işlemler, eylemler ve davranışlar ombudsmanın yetki alanı içerisinde olacak, yasama ve yargı organlarının kendine özgü işlemleri dışında idari işlem, eylem ve davranış niteliğindeki faaliyetleri ise kurumun görev alanı dışında kalacaktır. Fonksiyonel yaklaşım ise; hangi organ tarafından yapıldığına bakılmaksızın, işlem, eylem ya da davranışın niteliğini esas almayı gerektirir. Bu yaklaşıma göre, hangi organ tarafından yapılırsa yapılsın, idari işlemler, idari eylemler ve idari davranışlar ombudsmanın görev alanı içerisinde olacaktır.²²²

Kural olarak ombudsman özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla, yasama ve yargı işlemleri ile ilgili alanlarda incelemede bulunmamaktadır. Bununla birlikte, ülkenin uyguladığı sisteme göre, ombudsman denetimine tabi tutulan idari işlem, eylem ve davranışlar farklılık göstermektedir. Örneğin; ombudsmanın ilk örneğini gördüğümüz İsveç'te, kurumun ilk ortaya çıkışında daha çok yargı makamları ve onlara bağlı kuruluşlar ombudsmanın görev alanını teşkil etmekteyken, süreç içerisinde ombudsmanın görev alanı genişletilmiş ve 1950'li yıllardan itibaren idari kurumlar ve yerel yönetimler de ombudsman denetimine tabi tutulmuştur.

²²⁰ Ibid, s. 47.

²²¹ Mutta, *op. cit.*, s. 61.

²²² Erhürman (200), *op. cit.*, s. 170.

Finlandiya’da ise bu görev alanı biraz daha geniştir. Şöyle ki; Finlandiya’da, Cumhurbaşkanı, parlamenterler ve Adalet Şansölyesi dışındaki tüm merkezî ve yerel yönetim örgütleri, bakanlar, askeri birlikler ve yargıçlar²²³ ombudsman tarafından denetlenebilmektedir.²²⁴ Danimarka’da ise yargı organları hariç, bakanlıklarla birlikte kamu yetkisini kullanan tüm kişiler, ombudsmanın görev alanı içerisinde.²²⁵ Norveç’te ise, Bakanlar Kurulu kararları ile Maliye Müfettişlerinin faaliyetleri ve yerel yönetim organları ombudsmanın görev alanı dışında tutulmuş; mahkemelerin ve merkezî örgütün eylem ve işlemleri kapsama dahil edilmiştir. Ayrıca, askerî birimlerle ilgili olarak da askerî ombudsman görev yapmaktadır.²²⁶

İskandinav ombudsmanlarına pek benzemeyen Fransız *Médiateur*’ünün ise, idari ve adli mahkemeler üzerinde herhangi bir inceleme ve araştırma yetkisi bulunmamasıyla birlikte, devletin merkez örgütünü, mahalli idareleri ve bir kamu hizmeti yürüten diğer tüm organları denetleme yetkisi bulunmaktadır. Ancak, *Médiateur*, sadece kamu hizmetinin gereği gibi yerine getirilip getirilmediği ve hizmetin yürütülmesinde kamu yararına göre hareket edilip edilmediği olgusuna dayanan şikayetleri incelemektedir.²²⁷ *Médiateur*’ün görevi, devlet ile vatandaş arasındaki sorunları çözmekten ziyade, yöneten-yönetilen ilişkilerini geliştirmektir.²²⁸ İngiltere’de Parlamento Komiseri’nin yetki alanı daha sınırlı olarak belirlenmiştir.²²⁹ Dış ilişkiler, elçilik ve konsolosluk işleri, kraliyet dominyonları ile ilgili işlemler, tüm yargısal işlemler, suçluların iadesi ve kaçak suçlularla ilgili işlemler, idarenin sözleşmeleri ve ticari muameleleri, silahlı kuvvetlerin sivil ve askerî personeli ile ilgili işlemleri ve yargı denetimi kapsamında olan işlemler, Parlamento Komiseri’nin

²²³ Ombudsmanın yargı üzerinde sahip olduğu denetim yetkisinin nedeni; yargıçların konumunun herhangi bir kamu görevlisinden farkı olmamasına dayandırılmaktadır (Zuhal Bereket, Selami Demirkol, “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu-İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Somut Bir Öneri”, *Danıştay Dergisi*, Y. 26, Ankara, 1996, , s. 31.

²²⁴ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 304; Esgün, *op. cit.*, s. 257; Tural, *op. cit.*, s.126.

²²⁵ Cengiz Akın, “Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, *Türk İdare Dergisi*, Y. 72, S. 427, s. 528.

²²⁶ Lars Busck, “The History and Development of the Institution of Ombudsman”, *The Danish Ombudsman*, Kopenhag: DJOF Publishing, 1995, ss. 29-30.

²²⁷ Kılavuz, Yılmaz, İzci, *op. cit.*, s. 59.

²²⁸ Versan, *op. cit.*, s. 122.

²²⁹ Parlamento Komiseri’nin, işlemleri üzerinde inceleme yapabileceği kuruluşlar Parlamento Komiseri Yasası’nda sayma usulü ile belirtilmiştir. Buna göre bu kurumlar; Tarım Bakanlığı, Eğitim Bakanlığı Çevre Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Pasaport Şubesi, Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ticaret ve Endüstri Bakanlığı, Taşımacılık Bakanlığı ve Hazine’dir. (Parliamentary Commisioner Act, 1971, Section 13.)

denetim yapamadığı alanlardır.²³⁰ 1987 yılında çıkarılan bir yasa ile 1974'ten beri Parlamento Komiseri'nin doğal üyesi olduğu Ulusal Sağlık Komisyonu üzerinde yapılan düzenlemelerle ombudsmana sağlık alanında denetim yapma yetkisi tanınmıştır.²³¹

Arjantin'de, yargı, yasama ile birlikte Buenos Aires Belediyesi ile savunma ve güvenlik örgütü Halkın Avukatı'nın görev alanı dışında kalmaktadır. Buna karşın, devlet memuru olmayan ve fakat kamusal bir işlev yerine getiren hukuk adamları ile kamu hizmeti gören özel şirketler Halkın Avukatı'nın denetimine tabidirler.²³² İspanya'da güvenlik güçleri ve askerlerle ilgili konularda ve adalet alanında yapılan idari işlemler ombudsmanın görev alanına girmektedir. Afrika ülkelerinden Namibya'da çevreye ilişkin konularda özel kişilerin eylem ve işlemleri dahi ombudsmanın görev kapsamına sokulmuştur.²³³

Klasik ombudsmanın görev alanına kural olarak yargının girmediği görülse de, günümüzde, yerine getirdiği kamusal hizmetler ve kullandığı kamusal kaynaklardan dolayı yasama ve yürütme kuvvetleri karşısında bağımsız ve tarafsız niteliği nedeniyle ayrıcalıklı bir konuma sahip olan yargının hesap verebilir olması beklenmektedir. Toplum yaşantısının her alanında gittikçe artan bir etkiye sahip olduğu kabulünden hareketle, yargının hesap verebilir hale getirilmesi düşüncesi ile onun bağımsızlığını ve tarafsızlığını engellemeden, hesap verebilirliğini sağlayan aktörlerden biri olarak yargı alanında yetkili ombudsmanlar da oluşturulmuştur. Dünyadaki örnekler incelendiğinde yargı-ombudsman ilişkisi temel olarak iki şekilde gelişmiştir. Bunlardan ilkinde İsrail, Birleşik Krallık ve ABD'de (New Jersey, Michigan ve Maryland) görüldüğü üzere, yargı doğrudan bir uzman ombudsman aracılığıyla hesap verebilir kılınmaktadır. İkincisinde ise özellikle Orta ve Doğu Avrupa'daki birçok

²³⁰ H. W.R. Wade, "The Ombudsman in Britain", Prof. Dr. Tahsin BALTA'ya Armağan, Ankara: AÜSBF ve TODAİE Yayınları, 1974, s. 605; Arslan, *op. cit.*, ss. 167-168; Tayşi, *op. cit.*, s. 111.

²³¹ Patricia Kinder-Gest, *Droit Anglais L'Institutions Politiques*, LGDJ, Paris, 1993, s. 102; aktaran, Esgün, *op. cit.*, s. 258.

²³² Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 352.

²³³ John Hatchard, "The Ombudsman in Africa Revisited", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.40, October, 1991, ss. 943-944

ombudsman uygulamasında görüldüğü üzere ombudsmanlar, sahip olduğu yetkilerden biri olarak yargıyı idari yönden denetlemektedir.²³⁴

3. Çalışma Şekli

Ombudsman salt idarenin denetimi işlevini görmeyen, bireylerin yönetim ile olan ilişkilerinde bireylerin savunmasını da üstlenen bir kuruluştur. Bireylerin haklarının ve özgürlüklerinin korunmasının bir güvencesi olan ombudsmanın harekete geçebilmesinin herhangi bir şekil şartına bağlanmamış olması gerekir.²³⁵ Zira, ombudsman kurumunun diğer denetim yollarına göre üstünlüğü işleminin basit ve masrafsız oluşundan kaynaklanmaktadır.²³⁶

Ombudsman; biri şikayet üzerine, diğeri kendiliğinden (*ex-officio*) olmak üzere iki yolla harekete geçirilebilmektedir. Ombudsmanın bir şikayet üzerine soruşturmaya başlaması genel kuraldır. Hemen her ülkede, doğrudan doğruya veya İngiltere ve Fransa'daki gibi bir parlamenter aracılığıyla şikayetler ombudsmana iletilmektedir. Mağdurların şahsen, dilekçe ile, mektupla veya telefonla kendisine başvurmaları üzerine ombudsman harekete geçer.

Bireylerin ombudsmana şikayette bulunmaları belirli koşullara bağlanabilmektedir. Bunlardan biri belli bir sürede başvuru koşuludur. Ombudsmana başvuru konusunda, yargı organlarına başvuru için öngörülen sürelerden çok daha uzun süreler kabul edilmektedir. Pek çok ülkede, ombudsmana başvuru için şikayet konusu işlem, eylem ya da davranıştan itibaren bir ya da iki yılın geçmemiş olması aranmaktadır.²³⁷ Bununla birlikte, ombudsmanlara bu sürelerin geçirilmesinden sonra

²³⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. *passim* Serdar Güleler, "Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme", *Akademik İncelemeler Dergisi*, C. 8, S. 1, 2013.

²³⁵ Babüroğlu, Hatipoğlu, *op.cit.*, s. 13; Erhürman(1998), *op. cit.*, s. 94.

²³⁶ A.Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku Genel Esaslar*, C.1, Ankara:Turhan Kitabevi, 2001, s. 748.

²³⁷ Bu süre İsveç'te iki; Norveç, Danimarka ve İspanya'da bir yıl; Yunanistan'da 6 ay; İngiltere'de on iki ay olarak belirlenmiştir. Finlandiya'da ise başvuru süresi öngörülmemiştir. (Tutal, *op. cit.*, ss. 343-346.

yapılan başvuruları kabul etme yetkisi de tanınarak haklılığına inandıkları başvurular önündeki süre engelini ortadan kaldırma imkanı tanınmaktadır.²³⁸ Hollanda, Danimarka ve Fransa'da, müracaat için kişinin bir menfaatinin bulunması aranmaktadır.²³⁹ Şikayet için idari başvuru yollarının tüketilmesi de aranabilir. Özellikle idari usul yasasına sahip ülkelerde söz konusu uygulamayla bazı uyuşmazlıkların ombudsmanın önüne getirilmesine gerek kalmadan idari denetim yoluyla sonuçlandırılarak ombudsman kurumunun iş yükünün hafifletilmesi amaçlanmıştır.²⁴⁰ Norveç ve Danimarka'da tüm idari çarelerin tüketilmesi kuraldır. Hollanda'da Ulusal Ombudsman şikayetçinin öncelikle ilgili idari kuruluşa başvurup uzlaşma yollarını aramasını istemekte ve ancak bundan sonra başvuruları kabul edip değerlendirmektedir. Avusturya'da şikayetçinin idareye karşı haklarını savunacak başka bir yol kalmaması halinde başvurular kabul edilmektedir. İtalya, İrlanda, Finlandiya ve Yeni Zelanda'da ise şahıslarca, öncesinde idari başvuru yollarının tüketilmesine gerek olmaksızın doğrudan başvuru yapılabilmektedir.²⁴¹

Ombudsmanın bir diğer harekete geçme şekli de, yasal statüsünün el verdiği durumlarda, herhangi bir yakınma olmaksızın aldığı bir duyum üzerine kendiliğinden, araştırma ve inceleme yapmaya girişebilmesidir. Daha çok halkı ilgilendiren genel sorunlar hakkında olmak üzere, tıpkı şikayet üzerine başlatılan bir soruşturma gibi bir soruşturma yapabilmektedir. Ombudsmanın kendiliğinden harekete geçebilmesi imkanı ile yönetimin belli bir konuda aynı yöntemi izlemesi (yöntemde süreklilik) sağlanmakta ve aynı durumda olanlara farklı işlem yapılmasının önüne geçilmektedir.²⁴²

Danimarka'da ombudsman kendiliğinden araştırma yetkisini haizdir.²⁴³ Hollanda Ulusal Ombudsmanı da yönetsel düzensizliklerin sıkça görüldüğü alanlarda, herhangi bir şikayetin yapılmış olmasına gerek duymaksızın araştırma başlatabilmekte, bulgularını üst yöneticilerin ve politikacıların dikkatine

²³⁸ Erhürman, (2000), *op. cit.*, s. 174.

²³⁹ Eren, *op. cit.*, s. 88.

²⁴⁰ Erhürman(2000) *op. cit.*, s. 174.

²⁴¹ Tatal, *op. cit.*, s. 259, dn. 797.

²⁴² Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 288.

²⁴³ Gotze, *op.cit.*, s. 177.

sunabilmektedir.²⁴⁴ İsveç Ombudsmanı da kamu makamlarından kaynaklanan bir sorun hakkında kendiliğinden harekete geçebilmektedir. Basın-yayın kuruluşları, kitle içindeki yaygın söylentiler ombudsmanı harekete geçirmek için yeterli sebeplerdir.²⁴⁵

Uygulandığı her ülkede böyle bir yetki tanınmamış olmakla birlikte, İsveç ve Danimarka gibi ülkelerde, ombudsmana, sorumluluğu altında bulunan kamu otoritelerini, periyodik olarak teftiş yetkisi de tanınmıştır.²⁴⁶ Örneğin İsveç'te vergi daireleri, emniyet birimleri, bölge mahkemeleri, il idare mahkemeleri, savcılar, askerî birlikler ve cezaevleri gibi kamusal alanlar, ombudsmanlar tarafından teftiş edilmektedir. Teftiş sırasında Ombudsman ve ekibi tarafından ilgili dosya ve dokümanlar incelenmekte, üst düzey personel ile teknik toplantılar yapılabilmektedir. Ombudsman daha sonra aynı kurumun ileri gelenlerine teftiş sırasında tespit ettikleri hatalar ya da eksiklikler ile bunların çözüm yöntemlerini sözel olarak iletir. Teftiş anında herhangi bir sorunun çözilememesi halinde, başvuru üzerine veya kendiliğinden harekete geçtiği durumlardaki gibi, ombudsman ve ekibi araştırmasına, temin ettiği belgeler ışığında merkezde devam eder.²⁴⁷

F. Ombudsmanın Yetkileri

Ombudsmanın kullanabileceği yetkileri, idarenin işleyişindeki aksaklıkları ele alırken ve bir değerlendirme yaparken elinde bulundurduğu yetkiler ile gerekli incelemesini yaptıktan sonra başvuruyu haklı bulması durumunda kullanacağı yetkiler olarak ikiye ayırmak mümkündür.

Ombudsmanın şikayete konu edilen bir idari işlem ve eylem hakkında bir karara varabilmesi için, kendisine gelen şikayetin gerçekliğini ortaya koyabilmek adına öncelikle yeterli araştırma yetkileri ile donatılması gerekir. Başvuru üzerine ya da kendiliğinden harekete geçen ombudsman, ilk iş olarak, incelemeye konu işlem, eylem

²⁴⁴ Langbroek, Rijpkema, *op. cit.*, s. 82.

²⁴⁵ Avşar(1998), *op. cit.*, s. 147.

²⁴⁶ Erdengi, *op. cit.*, ss. 39, 54.

²⁴⁷ *Ibid.*, s. 39.

ya da davranışı gerçekleştiren idareye başvurarak konuyla ilgili bilgi ve belgeleri isteyebilmektedir. Gerçeği olduğu gibi ortaya çıkarması için gereken geniş araştırma yetkisi ile ombudsman, sıradan bir yurttaşın ve hatta parlamento üyesinin bile sahip olmadığı idari işlemlerin gerçek öğelerini öğrenme olanağına sahiptir.²⁴⁸ İsveç ve Danimarka'da Ombudsmanların gizli belgelere, bunların gizliliğini korumak suretiyle²⁴⁹ erişim imkanı bulunmaktadır;²⁵⁰ ancak Danimarka ombudsmanı, Adliye Yönetimi Yasası'na göre, mahkemelerin isteyebileceği ve inceleyebileceği belgelerden daha gizli olanları talep edememektedir.²⁵¹ İngiltere'de de, Parlamento Komiseri'nin Kabine işlemleri dışında her türlü bilgi ve belgeye erişimi mümkündür.²⁵² Ombudsman elde ettiği bilgi ve belgeler ışığında bir kanaate varamazsa, gerek başvuranın gerek şikayet konusu işlem, eylem ya da davranışı gerçekleştiren idarenin, gerekse de tarafların dışında ilgili memurların da görüşünü isteyebilmektedir.²⁵³ İsveç'te ombudsmanlar, mahkemelerin duruşmalarına ve müzakerelerine katılabilir, yönetsel kuruluşların toplantı ve müzakerelerinde hazır bulunabilirler.²⁵⁴

Kararlarını yerine getirmeyen idareye herhangi bir yaptırım uygulama yetkisini haiz olmayan ombudsman, karara ulaşabilmek için ihtiyacı olan bilgi, belge ve görüşlerin zamanında iletilmemesi olasılığına karşı idari yaptırım yetkisi ile donatılabilmektedir.²⁵⁵ Ombudsman tarafından istenilen bilgi ve belgenin iletilmemesi veya ombudsman huzurunda tanıklık etmenin reddedilmesi hallerinin, farklı ülkelerdeki ombudsman düzenlemelerinde bir yaptırıma bağlandığı görülmektedir. Nitekim İspanya'da ombudsmana araştırmalarında güçlük çıkaran veya taleplerine cevap vermeyen memurlar cezalandırılabilir.²⁵⁶ İsveç'te ise ombudsmana

²⁴⁸ Temizel, *op. cit.*, s. 774

²⁴⁹ Gregory, bu konuda, şikayete ilişkin tüm bilgilerin ombudsmanca erişilebilir olması gerektiğini, ancak bu bilgilerin açıklanması kamu yararına zarar verecek nitelikteyse, hükümetin bu bilgilerin ifşasına ilişkin yasak koyabilmesi görüşünün daha kabul edilebilir olduğunu belirtmektedir. Böylece, bilginin güvenliği sağlanmış olmakla beraber ombudsmanın çalışmaları da engellenmemiş olacaktır. (Gregory, *op. cit.*, s. 142)

²⁵⁰ Akıncı(1999), *op. cit.*, ss. 311, 323.

²⁵¹ *Ibid.*, s. 311.

²⁵² *Ibid.*, s. 332.

²⁵³ Tortop, *op. cit.*, s. 10; Erhürman(2000), *op. cit.*, s. 176.

²⁵⁴ Tortop, *op. cit.*, s. 9.

²⁵⁵ Erhürman(2000), *op. cit.*, s. 176; Ertekin, Akın, *op. cit.*, s. 530.

²⁵⁶ Tortop, *op. cit.*, s. 10

istediği belgeleri temin etmeyen memura ombudsman idari para cezası verebilmektedir.²⁵⁷

Sözü edilen yetkilerini kullanmak suretiyle başvuruya ilişkin bir karara varan ombudsman, başvuruyu haksız bulduğu takdirde, bu görüşünü başvuruca ve ilgili idareye bildirecek ve dosyadan elini çekecektir. Ombudsmanın başvurunun reddine dair kararına karşı ise gidilebilecek bir üst başvuru yolu bulunmamaktadır. Bu noktada, başvuruca yapabileceği tek şey, dava süresi geçirilmemişse yargı yoluna başvurmasıdır.²⁵⁸

Ombudsman, başvuruyu haklı bulması durumunda ya da kendiliğinden harekete geçmesi üzerine yapacağı inceleme sonucunda, idarenin işlemi, eylemi veya davranışının adil olmadığı kanısına vardığında, ilgili idareden kararın gereğinin yerine getirilmesini ister. Ombudsmanların geniş araştırma, inceleme yetkilerinin olmasının yanında yaptırım uygulama gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Ombudsmanın görevini yerine getirirken sahip olduğu çözümleyici araçları ikna etme, eleştirme ve kamuoyu oluşturabilmedir. Bunun dışında, ombudsmanın denetim alanında bulunan kamu kurumları yerine geçerek karar verme, idari bir kararı veya eylemi geriye alma, alınan kararları değiştirme ya da iptal etme yetkileri bulunmamaktadır.²⁵⁹ Ombudsmanın kararları, ne idari denetim sonucunda alınan kararlar gibi icrai niteliktedir, ne de yargı kararları gibi kesin hüküm gücüne sahiptir; tamamen öneri niteliğindedir.²⁶⁰

Ombudsman, söz konusu kamu makamının işleminin veya eyleminin adil ve hakkaniyetli olmadığına kanaat getirdiğinde dava açılmasına veya disiplin uygulamasına yönelik bir karar verebilir. Ombudsman bunun dışında ilgili kamu makamına veya kamu görevlisine öneri ve hatırlatmada da bulunabilir.²⁶¹

²⁵⁷ Akıncı, *op. cit.*, s. 311.

²⁵⁸ Erhürman(2000), *op. cit.*, s. 177

²⁵⁹ Clifford C. Nelson, *The Ombudsman- Report of The Thirthy-Second American Assembly Arden House Harriman*, New York: October 1967, s. 6.

²⁶⁰ Tutal, *op. cit.*, s. 109.

²⁶¹ *Ibid.*, s. 122.

İsveç'te ve Danimarka'da ombudsmanın yaptığı incelemelerde kamu görevlisinin suç oluşturan bir eylemine tanık olduğunda, çalıştığı kuruma durumu haber vererek disiplin soruşturması açılmasını istemenin yanında, durumu savcılığa bildirerek ceza soruşturmasının başlatılmasını da talep etme yetkisi bulunmaktadır.²⁶² Finlandiya Ombudsmanı, İsveç ve Danimarka örneğinden farklı olarak suçlu bulduğu kamu görevlileri hakkındaki adli soruşturmayı bizzat yürüterek iddia makamı fonksiyonunu üstlenmektedir.²⁶³ İsveç'te ombudsman araştırma ve incelemeleri sonucunda bir kamu görevlisinin disiplin yaptırımını gerektiren bir fiilde bulunduğunu tespit etmişse, görevli hakkında disiplin cezası uygulanması için hiyerarşik amire başvurabilmektedir. Ayrıca meslekî bir yeteneği gerektiren doktorluk, avukatlık, veterinerlik veya eczacılık gibi kamu sağlığı ve düzeni ile ilgili mesleklerde ilgili kişinin yetersiz olduğuna kanaat getirirse, bağlı bulunduğu meslek örgütüne gerekli yaptırımları uygulaması için başvurmaktadır.²⁶⁴

İngiltere'de Parlamento Komiseri, sadece hukuki çareyi tavsiye edebilmekte; soruşturmaları sonucunda teklif ve tavsiye ettiği çözüm önerileri genellikle üç ana kategoride değerlendirilmektedir. Bunlar; özür dileme, mali tazmin²⁶⁵ ve takdire bağlı kararların yeniden gözden geçirilmesidir.²⁶⁶ Danimarka'da da, somut olaydaki hukuka aykırılığı, işlemi sakatlayan veya adaletsiz kılan temel bir neden olarak görmüyorsa, uygun bir tazminatın verilmesi gerektiği yönünde bir karar verebilmektedir. Örneğin kararın açık ve anlaşılır olmamasından dolayı kişi bir hak kaybına uğramışsa ve kararın değiştirilmesi de bir anlam ifade etmeyecekse, ombudsman maddi ve manevi giderimle hakkaniyeti sağlamaya çalışmaktadır.²⁶⁷

Bazı ülkelerde de ombudsman, yargı organlarına başvurma olanakları bakımından anayasa mahkemesi nezdinde teşebbüse geçebilmektedir. İspanya'da

²⁶² Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 320.

²⁶³ Şencan, *Bilgi Notu*, s. 11; aktaran, Tural, *op. cit.*, s. 127.

²⁶⁴ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 311.

²⁶⁵ Parlamento Komiseri'nin tazminat ödenmesi önerisinde bulunması bakımından tazminatın cezalandırıcı bir sonuç doğurmaması göz önünde bulundurulmaktadır. Zira, Ombudsmanın görevi cezalandırmak değil, hakkaniyete uygun çözüm üretmektir. Tazminat hesaplanırken, bireyin kötü yönetim uygulaması öncesindeki maddi ve manevi durumu dikkate alınmaktadır. (*Ibid.*, s. 333)

²⁶⁶ Ataman, *op. cit.*, s. 236.

²⁶⁷ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 320.

Halkın Savunucusu, Anayasa'nın 162. maddesi gereğince kanun hükmünde olan bir düzenlemenin veya bir kanunun anayasaya aykırılığı konusunda anayasa mahkemesine başvurabilir. Bu başvuru, bir özel kişi adına veya menfaatine değildir; kanunların veya uygulamaların anayasaya uygunluğunu sağlamaya yöneliktir.²⁶⁸ Keza, Portekiz Anayasası'nın 281 ve 283. maddelerinde de benzer hükümler bulunmaktadır. Portekiz Adalet Temsilcisi, vatandaşlardan gelen şikayetleri de değerlendirerek, kanunların anayasaya aykırılık sorunu anayasa mahkemesine götürebilmektedir.²⁶⁹ Arjantin'de insan hakları savunuculuğunu üstlenmiş olan Halkın Avukatının, Adalet Yüksek Mahkemesi'ne başvuru yetkisinin dışında Amerikanlararası İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvuru yetkisi de bulunmaktadır. Bununla birlikte, Arjantin Anayasası 39. maddesindeki halkın bir konuda kanun önergesi sunabilmesine (halk girişimi) ilişkin düzenlemeye göre; halk bir kanun tasarısı vereceği zaman tasarı metnini içeren önerge Halkın Avukatının onayına sunulmakta, Halkın Avukatı gerekirse eklemeler ve çıkarmalar yaparak bir anlamda onu ıslah edebilmektedir.²⁷⁰

Ombudsmanın almış olduğu şikayet başvuruları ile veya kendiliğinden harekete geçerek yaptığı incelemeler sonucu elde ettiği bulgular neticesinde varmış olduğu çözüm yolu için idareye yaptırım uygulayamasa da, tespit ettiği hataları idareye bildirerek düzeltilmesini sağlamak, idarenin bu önerileri dikkate almaması halinde bu durumu parlamentoya raporlar yoluyla bildirmek ve kamuoyuna açıklamak²⁷¹ yetkisine sahiptir.²⁷² Ombudsman, parlamentoya sunacağı raporlarını yıllık olarak hazırlayabileceği gibi, bazı ülkelerde yıllık raporu beklemeksizin özel rapor yoluyla kararlarını uygulamayan idareyi parlamentoya bildirebilmektedir. Bağlayıcı karar alma ve yaptırım uygulama yetkisi bulunmayan ombudsman, gücünü idarenin eksik veya hakkaniyete aykırı olarak yapmış olduğu işlem, eylem veya davranışları parlamentoya bir rapor halinde sunarak parlamentonun kanaatini değiştirme ve kamuoyuna tespitlerinin sonuçlarını açıklayabilme yetkisinden almaktadır.

²⁶⁸ Tortop, *op. cit.*, s. 10.

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ Akıncı(1999), *op.cit.*, s. 356-357.

²⁷¹ İngiltere'de Parlamento Komiseri'nin yaptığı çalışmalarla ilgili basına bilgi verme serbestisi olsa da, bir kabine üyesi Parlamento Komiseri'nin yapacağı açıklamayı sakıncalı görürse, onu bu açıklamayı yapmaktan men edebilir.(Versan, *op. cit.*, s. 119)

²⁷² Özden, *op. cit.*, s.46; Temizel, *op.cit.*, s. 53

Ombudsmanın, bu şekilde ilgili idarenin saygınlığını zedeleyebilmesi manevi nitelikte bir yaptırım teşkil etmektedir.²⁷³

Ombudsmanın kamuoyu denetimini harekete geçirmesi noktasında, medya ile ilişkileri önem arz etmektedir. Ombudsman, hem özel raporlarını hem de her yıl sunulmak üzere hazırlanan raporlarını medya aracılığı ile kamuoyuna duyuracak ve böylece kararlarının yerine getirilmesi için kamuoyunun desteğini sağlayacaktır. Kamu kurumları, kamuoyu önünde olumsuz bir görünüme sahip olmayı istemeyecek ve ombudsmanın görüşleri bağlayıcıymışçasına, tavsiyeleri ve değerlendirmelerini uygulamaya çalışacaktır.

G. Ombudsmanın Kararlarının Etkililiği

Ombudsman, kamu hukuku bağlamında var olan klasik hukuksal yetkiler kullanan bir kurum değildir. Zira herhangi bir konuda idareyi bağlayıcı karar alabilme yetkisine sahip değildir. Bu bağlamda, ombudsman idari işlemleri iptal, idareyi tazminat ödemeye mahkum ve denetim altındaki idareden düzeltici eylemlerde bulunmasını talep edememektedir.²⁷⁴ Ombudsmanın kararlarının yerine getirilmemesi, idarenin veya kamu görevlilerinin herhangi bir hukuki veya cezai sorumluluklarına yol

²⁷³ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 333.

²⁷⁴ Ombudsmanlık makamı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarında da, bağlayıcı karar alma yetkisine sahip olmadığından, Sözleşme'nin 13. maddesinde düzenlenen "etkili başvuru hakkı" bağlamında tek başına yeterli bir başvuru yolu olarak kabul edilmemekte, ancak başka başvuru mekanizmaları ile birlikte değerlendirmeye alınmaktadır. Örneğin Birleşik Krallık'taki Parlamento Komiseri milletvekilinin iradesinden bağımsız soruşturma yürütemediği ve yaptığı soruşturmayı milletvekiline bildirmekle yükümlü olduğundan, AİHS m. 13 anlamında etkili bir başvuru yolu olarak kabul edilmemiştir. (*Silver and Others v. U.K.*, 25.03.1983, App. No: 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 71736/75, par. 115-116) Leander davasında da, İsviçre'deki ombudsmanın kararlarının hukuken bağlayıcı olmaması ve sadece tavsiyede bulunma yetkisine sahip olması bir zayıflık olarak değerlendirilmiş; ombudsmanlık kurumunun uygulamada sahip olduğu toplumsal itibar ve kararlarına genellikle uyulması dikkate değer bulunsa da esas olarak diğer başvuru yolları ile birleştiği için kümülatif bir yaklaşımla AİHS m.13 bağlamında değerlendirilmiştir. (*Leander v. Switzerland*, 26.03.1987, App. No: 9248/81, par. 82, 84) Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından ombudsman kurumuna başvuru, AİHS m. 35/1 anlamında tüketilmesi gereken bir başvuru yolu olarak kabul edilmemektedir. (*Denizci and others v. Cyprus*, 23.08.2001, App. Nos: 25316-2532, 27207/95, par. 362. Aynı yönde bkz. *Devlin v. U.K.*, 11.04.2001, App. No: 29545/95; *Montion v. France*, 01.07.1996, App. No: 28443/95)

açmamaktadır; ancak bu durumun siyasi sorumluluğu gündeme getireceğinden bahsedilebilir.²⁷⁵

Ombudsman için “bekçi köpeği” benzetmesi yapılmıştır. *Letowska*’ya göre; “*Ombudsman bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ancak ısıramaz.*”²⁷⁶ Ombudsman klasik kamu hukuku yetkilerine sahip olmamakla birlikte, kurumun uygulandığı ülkelerde ombudsmanın kendine has birtakım niteliklere sahip olması kurumunun etkililiğini büyük oranda arttırmaktadır.

Ombudsmanın sahip olduğu tek silahı mantık çerçevesinde ikna gücü ve gerekçeleri ile birlikte kararlarının aleniyetidir. Nitekim, ombudsmanın raporlarını doğrudan parlamentoya sunması ve böylece “halka gitmesi” ombudsmanın mutlak yetkisi olarak gösterilmektedir.²⁷⁷

Ombudsman, tavsiyelerini yerine getirmeyen kurumlara dikkat çekmek için parlamentoya yıllık raporlar sunar. Yıllık raporların yanı sıra bazı sistemlerde, telafi edilmemiş haksızlıklar (*unremedied injustice*) halinde özel raporlar da yayımlayabilmektedir. Ombudsmanın özel raporlar hazırlayabilmesi yetkisi ombudsman tarafından hiç kullanılmasa bile, bu yetkiyi kullanma gücünü elinde bulundurması tek başına, kamu makamlarını ombudsmanın tavsiyelerine uymaya yönlendiren itici bir güçtür. Zira, bu yetkinin kullanılması halinde ilgili kurumlar; parlamento, medya ve dolayısıyla kamuoyu tarafından pek çok soru ve baskı ile karşılaşacaktır.²⁷⁸

Ombudsmanın kamu hukuku bağlamında klasik hukuki yetkilere sahip olmamasına rağmen, ombudsman kurumunun kamu makamları üzerinde bir baskı aracı olarak etkililiğinden bahsedebilmek için birtakım koşullar üzerinde

²⁷⁵ Erhürman(1998)), *op. cit.*, s. 95.

²⁷⁶ Ewa Letowska, “The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Civil Rights)”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol: 39, Part: I, January 1990, s. 209.

²⁷⁷ Gregory, *op. cit.*, s. 146.

²⁷⁸ *Ibid.*, s.147.

durulmuştur.²⁷⁹ Bunlardan ilki; kuruma kurulmadan önce geniş bir kamuoyu desteğinin sağlanmasıdır. Ombudsman her ülkenin koşullarına göre şekillenebilen esnek bir yapıya sahiptir. Ancak bu esneklik sebebiyle bazı ülkelerde hukuk devleti bakımından önemli yararlar sağlamış ombudsman kurumları oluşturulurken, bazı ülkelerde bu kurumlar yalnızca göstermelik yapılar olmuştur.²⁸⁰ Ombudsmanın göstermelik olmaktan çıkarılması için halka mal edilmesi ve halkın bu kurumun oluşturulmasını istemiş olması gereklidir.²⁸¹

İkinci olarak; halkın kurumu, kendi haklarının korunmasını ve gerçekleştirilmesini sağlayan saygın bir kurum olarak kabul etmesi gereklidir. Ombudsmanın belli çıkar odaklarının veya iktidarların güdümünde göstermelik bir kurum olarak işlemesi de ombudsmanın bir muhalefet partisi gibi davranarak iktidardakileri ikna etmek yerine onları yıpratmaya çalışır pozisyonunda olması da etkililiğini olumsuz etkileyecektir. Nitekim, idarece sayılan, kamuoyunca güvenilen²⁸² ve saygınlığı olan, parlamento tarafından desteklenen bir kurumun, şikayete konu idarenin eylem ve işlemine ilişkin eleştirilerinin ve tavsiyelerinin dikkate alınma ihtimali artmaktadır.²⁸³ Ombudsmanın toplumca saygın olarak kabul edilmesi, ombudsmanın sahip olduğu bilgi ve deneyime de bağlıdır. Ombudsmanın hem hukuku ve kamu yönetiminin genel işleyişini hem de bürokrasinin iç dünyasını tanıması bürokratik kademelerden gelecek engelleri, dirençleri aşmada ona yardımcı olacaktır.²⁸⁴ Ombudsman seçilen kişinin hukuka ve kamu yönetimine hakim olması dışında kişilik bakımından olgun, her koşul altında tarafsızlığını muhafaza edebilecek, dürüst, görevine bağlı olan birisi olması da önem taşımaktadır.²⁸⁵

²⁷⁹ Erhürman(1998), *op. cit.*, s. 95.

²⁸⁰ Yunanistan'da Albaylar Cuntası döneminde bir ombudsman kurumu oluşturulmuş; ancak ombudsmanlık görevi Cunta'nın eski Jandarma Komutanı'na verilmiştir. (Uler, *op.cit.*, s. 1028.)

²⁸¹ Erhürman(1998), *op. cit.*, s. 95.

²⁸² Özellikle, sıklıkla hükümet ve parlamento krizlerine sahne olan Latin Amerika ülkelerinin çoğunda, insan hakları ombudsmanları vatandaşlarca en çok güven duyulan kamu kurumları durumundadır. El Salvador'da bir kamuoyu anketine göre, vatandaşların en çok güvendiği kamu kurumu %48 oy oranı ile "*Procuraduria para la Defensa de los Derechos Humanos*"tur. Aynı şekilde Peru'daki bir kamuoyu yoklamasına göre, halkın yarısından fazlasının en çok güvendiği kurum "*Defensoria del Pueblo*" olmuştur. (Uggla, s. 438, dn. 42.)

²⁸³ Uler, *op. cit.*, s. 1028.

²⁸⁴ Sezen, *op. cit.*, s. 82.

²⁸⁵ H. Galip Küçüközyiğit, "Ombudsmanlık Kurumu- Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, C. 2, S. 5, 2006, s. 99.

Üçüncü olarak; ombudsman raporlarının devlet kademeleri içerisinde geniş kesimlere iletilebilmesinin sağlanması gereklidir. Ombudsman, incelemelerinin sonuçlarını öncelikle en kısa yoldan çözümün sağlanması için, rapor halinde ilgili kişi ve idari kuruluşlara bildirir. Ancak bu yolla çözüm bulunmasının mümkün olmaması halinde, bu noktada ombudsman raporunu kamuoyunun bilgisine sunmadan önce parlamentoyu ve muhalefet partilerini devreye sokabilmelidir. Ombudsmanın tek tek olaylara ilişkin karar niteliğinde raporlarının yanında, yıllık veya dönemlik raporları da parlamentoya sunulurken orada tartışılabilmekte ve herhangi bir sürece tabi olmaksızın devletin tüm kademelerine ve kamuoyuna açık olmaktadır.²⁸⁶

Dördüncü bir özellik de; ombudsmanın iletişim organlarıyla olan ilişkilerinin gelişmiş olmasıdır. Günümüzde ombudsmanın asıl gücü, gerekli gördüğünde kamuoyunu idareye karşı harekete geçirebilmesinden kaynaklanmaktadır. Bunun yanında sahip olduğu, soruşturma yapma, delil toplama gibi yetkiler ikincil önemde kalmaktadır.²⁸⁷ Ombudsmanın kamuoyuna seslenebilmek için en uygun araç olan iletişim araçlarıyla ilişkilerinin güçlü olması ve idaredaki aksaklık ve eksikliklerin giderilmesi konusunda günümüzde dördüncü erk olarak anılan basın da etkin bir toplumsal rol üstlenmesi, kurumun etkililiği açısından önem arz etmektedir.²⁸⁸

Ombudsmanın kararlarının etkililiğini sağlayan bir özellik de ombudsmanın adli yardım sağlama olanağının da bulunmasıdır. Ombudsmanın haklı gördüğü bir başvuru için elindeki tüm imkanları kullanmasına rağmen yönetimi ikna edememesi halinde şikayetçiye adli yardımda bulunma imkanının olması durumunda idare, bir dava ile karşı karşıya kalmaktansa ombudsmanın kararını uygulamayı tercih edebilecektir. Vatandaş ise, ombudsmana başvurusunun bir sonuç doğurmayacak olsa bile, en azından kendisine yargı sürecinde adli yardım sağlayacağı düşüncesiyle kurumu daha fazla önemseyecektir.²⁸⁹ İrlanda ombudsmanı Murphy de, bu olanaklar sayesinde,

²⁸⁶ Erhürman(1998), *op. cit.*, s. 97.

²⁸⁷ Wade, *op. cit.*, s. 592.

²⁸⁸ Erhürman(1998), *op. cit.*, s. 97.

²⁸⁹ *Ibid.*, s. 98.

ombudsmanın bağlayıcı kararlar alamamaktan ötürü görünürde sahip olduğu güçsüz imajının onun gizli gücü haline geleceğini ifade etmiştir.²⁹⁰

Ombudsman kurumunun kararlarının etkililiğinin sağlanması için yukarıda belirtilen koşullar önemli olmakla birlikte, kuruma ait koşullar dışında yerleşik siyasal, yönetsel kültür ve toplumsal özellikler de önemlidir. Bu bağlamda, kamu gücünü kullanan unsurların, devleti nasıl tanımladığına, bu tanım içinde devlet-yurttaş ilişkilerinin yasal düzlemde nasıl düzenlendiğine ve bu düzenlemenin uygulamada nasıl gerçekleştirildiğine bakmak gerekir. Siyasal ve yönetsel kadroların hukuk devletini, hukuka bağlı yönetimi ve insan haklarına saygılı yönetimi nasıl algıladıkları ve yetkilerini kullanırken bu kurallarla kendilerini ne ölçüde sınırlandırdıkları da önem arz eder. Zira devleti bireylerden ayrı ve üstün bir varlık sayan, hukuk kurallarının işletilmemesinde ya da içerdiği yaptırımlara rağmen yargı kararlarının uygulanmamasında bir sakınca görmeyen siyasal ve yönetsel anlayışın egemen olduğu bir toplumda ombudsmanın etkili olması oldukça zordur.²⁹¹

II. İsveç'te Ombudsmanlık Sistemi

Ombudsman sistemi günümüzde yüz civarında ülkede uygulanmaktadır. Her ülke, başka bir ülkedeki ombudsman uygulamasından etkilenmiş, ülkelerin kendi özel şartlarına, yönetsel yapısına, insan hakları bakımından gelişmişlik düzeyine göre, ülkelerin kendine özgü bir ombudsman uygulaması ortaya çıkmıştır. İsveç Ombudsmanı örgütleniş, görev, çalışma şekli ve yetkiler gibi temel özellikler bakımından diğer ülkelerdeki uygulamalara ilham kaynağı olmuştur.

Çalışmamızın bu kısmında, ombudsman kurumunun dünyaya yayılırken ülkelerin geneli tarafından rol model olarak benimsenmesi ve dünyadaki ombudsman uygulamaları arasında en etkililerinden biri olarak gösterilmesi sebebiyle önem arz eden İsveç Parlamento Ombudsmanı ayrıntılı olarak ele alınacaktır. İsveç

²⁹⁰ Gammeltoft-Hansen, *op. cit.*, s. 202; aktaran, *Ibid.*, s. 99.

²⁹¹ Sezen, *op. cit.*, s. 82.

Ombudsmanlık sisteminin uygulanma biçiminin incelenmesi, konunun daha iyi anlaşılması bakımından da yarar sağlayacaktır.

A. Parlamento Ombudsmanlığının Oluşumu

Daha önce de belirtildiği üzere, 1713 tarihli bir emirle İsveç Kralı XII. Charles, Osmanlı İmparatorluğu'nda yaşadığı dönemde, Osmanlı adalet sisteminden etkilenmiş, on üç yıldır uzakta olduğu ülkesinde, yönetim konusunda ortaya çıkan birtakım başıbozuklukların önlenmesi için, kendisine bağlı bir Yüksek Ombudsmanın (*Högste Ombudsmannen*) atanması konusunda ferman vermiştir. Yüksek Ombudsman, hukuka uygun olarak çalışmayan ve görevlerini tatmin edici bir şekilde yerine getirmeyen hakimlerin ve diğer kamu görevlilerinin, bu görevlerinden ayrılmalarına yol açacak hukuki süreci başlatma yetkisine sahipti. 1719 yılında Yüksek Ombudsman kurumunun adı Adalet Şansölyesi (*Justitiekanslern*) olarak değiştirilse de kurumun işlevinde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.²⁹² 1766 yılına kadar Kral tarafından atanan Adalet Şansölyesi, bu tarihten itibaren Parlamento tarafından seçilmeye başlanmıştır. İsveç'in anayasal düzenlemelerinden biri olan Devlet Teşkilat Yasası'nda²⁹³ 1772'de yapılan değişiklikle, tekrar Kral tarafından atanması öngörülmüştür. Nihayet, 1809'da sözü edilen Yasa'da bir değişiklikle monarşik irade tarafından atanan Adalet Şansölyesi muhafaza edilmekle birlikte, bir de Kral ile Parlamento arasında bir denge aracı olarak demokratik iradenin atadığı Parlamento Ombudsmanı (*Justitie Ombudsmannen*) kurumu oluşturulmuştur.

Hükümetin, herhangi bir soruşturma durumunda, gerekirse soruşturmanın durdurulması veya iptali yönündeki bir talimatı karşısında Adalet Şansölyesi'nin fazla etkili olamayacağı endişesi ile Parlamento'nun hükümeti denetleme aracı olarak

²⁹² Müslüm Akıncı, *İsveç İdare Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2010, s. 124.

²⁹³ İsveç'te tek bir anayasa metni bulunmayıp, anayasal değere sahip dört kanun bulunmaktadır. Basın Özgürlüğü Yasası (*Tryckfrihetsförordningen*), İfade Özgürlüğü Yasası (*Yttrandefrihetsgrundlag*), Devlet Organları Yasası (*Regeringsformen*) ve Veraset Yasası (*Successionsförordningen*). Sonuncusu sadece Kraliyetin hakları ile ilgili iken, geriye kalan üçü temel hak ve özgürlükleri güvence altına almaktadır. (Hans-Henrich Vogel, "Sources of Swedish Law", *Swedish Law in the New Millennium*, Stockholm: Norstedts Juridik, s. 65 vd.; aktaran, *Ibid.*, s. 19.

tasarlanan Ombudsman, bir süre sonra Parlamento'ya karşı da bağımsızlığını kazanarak bugünkü saygın yerini elde etmiştir.²⁹⁴

İlki 1714'te atanmış olan Adalet Şansölyesi,²⁹⁵ bugün de varlığını korumaktadır. Adalet Şansölyesinin denetim alanı ile Parlamento Ombudsmanı'nın denetim alanı esasen çakışmaktadır. Bu durum, kurumların tarihsel geçmişinden kaynaklanmaktadır. Biri Kraliyet adına diğeri Parlamento adına denetim yapan iki kurum aralarında yetki çatışmasının çıkmaması için sürekli iletişim halinde olup; zaman, yer ve konu bakımından işbölümü yapmaktadırlar. Bireysel yakınmalar halkın kendisine daha yakın hissettikleri Parlamento Ombudsmanı'na yöneltilmekte, belli hukuksal önlem ve yaptırımların alınmasını isteyen kurumlar ise Adalet Şansölyesi'ne başvurumaktadırlar.²⁹⁶ Adalet Şansölyesi, Hükümet tarafından politik olmayan bir şekilde atanmakta ve isteği üzere emekli oluncaya kadar bu görevini sürdürebilmektedir. Adalet Şansölyesi'nin görev alanı, hükümete yasa yapım sürecinde, yasa taslakları üzerinde inceleme yapıp görüş bildirmek suretiyle danışmanlık yapmak; devlet aleyhine açılan tazminat davalarında Hazine'yi temsil etmek; devlet adına merkezî ve mahalli idarelerde görev yapan kamu hizmetlilerini denetlemek ve görevi kötüye kullanmaları durumunda dava açmak; Basın Özgürlüğü Kanunu'na göre, tanımlanmış alanda basın özgürlüğünün aşılmadığını tespit etmek şeklinde ifade edilmektedir.²⁹⁷

Parlamento tarafından atanan Parlamento Ombudsmanı ise, vatandaşların haklarının savunucusu ve koruyucusu olarak yürütmeden bağımsız olarak çalışmaktadır. Vatandaşların kişisel şikayet başvuruları Parlamento Ombudsmanı'na yapılmaktadır. Parlamento Ombudsmanı'nın denetim alanına 1957 yılında gerçekleştirilen geniş çaplı reformlarla, yerel yönetimler de dahil edilmiştir.²⁹⁸ Kurumun bağımsızlığı konusunda da oldukça hassas bir yapıya sahip olan İsveç'te Parlamento Ombudsmanı'na, Parlamento tarafından işine özgü herhangi bir talimat

²⁹⁴ Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 268.

²⁹⁵ Erdengi, *op. cit.*, s. 32.

²⁹⁶ Akıncı(2010), *op. cit.*, s. 125.

²⁹⁷ <http://www.jk.se/Languages/English.aspx>. (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

²⁹⁸ Akıncı(1999), *op.cit.*, s. 309.

verilememekte, yalnızca bütçe tahsisine ilişkin gerekli düzenlemeleri Meclis, Maliye Bakanlığı'ndan bağımsız olarak yapmaktadır.²⁹⁹

Parlamento Ombudsmanı'nın temel düzenlemeleri öncelikle anayasal değerdeki 1974 tarihli Devlet Organları Yasası,³⁰⁰ 1974 tarihli *Riksdag* Yasası,³⁰¹ 1984 tarihli Parlamento Ombudsmanları İçin Talimatlar Yasası,³⁰² 1993 tarihli Parlamento Ombudsmanları İçin Yönetim Direktifleri'ne³⁰³ dayanmaktadır.

Ombudsman kurumunun İsveç'te ortaya çıkışından itibaren yapısı pek çok kez değişmiştir. İsveç'te 1915 yılına kadar bir, 1915-1968 arasında biri sivil biri askerî olmak üzere iki ombudsman varken bu sayı 1972-1976 yılları arasında üçe, son olarak 1976'da yapılan bir düzenlemeyle de dörde çıkarılmıştır.³⁰⁴ Ombudsmanların sorumluluk alanları Parlamento Ombudsmanları İçin Yönetim Direktifleri ile ayrı ayrı belirlenmiştir.³⁰⁵

²⁹⁹ Lotta Vahlne Westerhall, "İsveç Parlamento Ombudsmanları", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ed. Niyazi Öktem, Nermin Katmer, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları, 2012, s. 125.

³⁰⁰ The Instrument Of Government, Chapter 12 Parliamentary Control, <http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/> (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

³⁰¹ The Riksdag Act, Chapter 8 Certain Bodies and Officials, Article 11 The Parliamentary Ombudsman, <http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/> (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

³⁰² The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/> (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

³⁰³ Administrative Directives for the Parliamentary Ombudsmen, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Administrative-directives/> (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

³⁰⁴ Oğuz Babüroğlu, Nevra Hatipoğlu, **op.cit.**, s. 37.

³⁰⁵ Baş Ombudsmanın sorumluluk alanında; adli mahkemeler, iş mahkemeleri, kira mahkemeleri, Ulusal Yargı İdaresi, savcılık birimleri, Ulusal Mali Suçlar Bürosu, Bazı Vergi İdarelerinin Ceza Soruşturmalarına Katılmaları Hakkında Kanun kapsamındaki vergi suçlarını araştırma birimleri, polis, adli yardım, Suç Mağdurlarını Tazmin Kurulu, af başvuruları, Disiplin Suçları Ulusal Kurulu bulunmaktadır. İkinci ombudsmanın görev alanında; Silahlı Kuvvetler, hapisane ve tutukevleri, ulusal sigortalar, kamu ihaleleri, tüketicinin korunması, ticaret ve sanayi alanındaki rekabet işleri, fiyat tarifeleri, limited şirketler, ortaklıklar, markalar, ticaret sicilleri, şirket unvanları, Yatırım, Enerji ve Ulaştırma Bakanlığı'nın sorumluluğundaki diğer işler yer almaktadır. Üçüncü ombudsmanın görev alanında; Sosyal Hizmetler Kanunu, gençlerin kötü alışkanlıklardan uzak tutulmasına yönelik mevzuattan kaynaklanan işler, bazı engelli bireylere destek verilmesi hakkındaki mevzuatı ilgilendiren işler, Çocuk Ombudsmanı, tıbbi bakım ve tedavi, dış sağlığı, eczacılık işleri, adli tıp kurumları, adli psikoloji ajansları ile ilgili işler, salgın hastalıklardan korunma işleri, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yetkisine giren işler, eğitim sistemi konuları bulunmaktadır. Dördüncü ombudsmanın görev alanında ise, İş Kurumu, İş Çevresi İdaresi, Çalışma Bakanlığı'nın sorumluluğuna giren diğer işler, planlama ve imar işleri, toprak araştırmaları faaliyeti, İcra Müdürlüğü, belediye hizmetlerinden bazıları, ulaşım, vergiler ve mali denetim, İsveç Adres Kayıt Kurulu, çevre koruma ve çevre sağlığı işleri, Çevre ve Tarım Bakanlığı'nın sorumluluk kapsamındaki işler, kurtarma hizmetler, lotarya ve talih oyunları, yiyecek ve içecek hizmetleri, konut ve barınma işlemleri, il idare kurulu ile ilgili işleri Kültür Bakanlığı'nın sorumluluğuna giren bazı konular, din hizmetleri ile ilgili bazı işler, Ulusal Denetim

İsveç'te kamu kurumları ve toplumsal yaşamdaki duyarlı alanları denetleme görevi Parlamento Ombudsmanı'na verilmiştir. İsveç'te yasama organı tarafından seçilen Parlamento Ombudsmanı yanında hükümet tarafından atanan belli alanlara özgülenmiş, özel amaçlı ombudsmanlar da bulunmaktadır. Bu ombudsmanlar; ilgili oldukları alanlarda kamuyu ilgilendiren konularda, bireylerin hak ve özgürlüklerini korumak ve gözetmekle görevlendirilmişlerdir. Hükümetin atadığı ombudsmanlar olarak Fırsat Eşitliği Ombudsmanı,³⁰⁶ Tüketici Ombudsmanı,³⁰⁷ Etnik Ayrımcılığa

Bürosu (Sayıştay) ve genel seçim işleri yer alır. (Administrative Directives For the Parliamentary Ombudsmen, Annex, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Administrative-directives/> (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

³⁰⁶ Fırsat Eşitliği Ombudsmanı, çalışma hayatındaki kadınların iş güvencesi, yükselmesi, taciz ve ayrımcılığın önlenmesi gibi konularda görevlidir. 1980 yılında yürürlüğe konulmuş Eşitlik Yasası, çalışma yaşamında cinsiyet eşitliğini sağlamak için önlemlerin alınmasını ve cinsiyet ayrımcılığının ortadan kaldırılmasını öngören bir düzenlemedir. 1980 yılında Eşitlik Yasası'nın uygulamalarını gözetlemek, denetlemek ve gerekli önlemleri hazırlamak üzere kurumsal bir güvence olarak Fırsat Eşitliği Ombudsmanı kurulmuştur. Bu ombudsman, ayrımcılık iddiasıyla işyerleri hakkındaki şikayet üzerine, incelemeleri sonucunda bir ayrımcılık olduğuna karar verir ve işyerini söz konusu ayrımcılığı gidermek için ikna edemezse sorunu İş Mahkemesi'ne götürür. Eşitlik Yasası'ndaki ayrımcılığa karşı etkili önlem almakla ilgili hükümlere uymama durumu söz konusu ise (örneğin; cinsiyet eşitliği planının değiştirilmesi istenip de bu reddediliyorsa), Ombudsman bu kez Fırsat Eşitliği Komisyonu'na başvurarak gerekli yaptırımın uygulanmasını talep edebilir. (Fact Sheets on Sweden, 1995, s. 3; aktaran, Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 315.)

³⁰⁷ Tüketici Ombudsmanı, 1971 yılında kurulmuş, tüketicileri Pazarlama Yasası, Ürün Güvenliği Yasası ve Adil Olmayan Sözleşmeler Yasası'ndaki haklarını korumakla görevlendirilmiştir. Tüketiciyi yanıltan reklamlar, taahhüde uyulmayan mal ve hizmet sunumları hakkında gerekli önlemler, bozuk ve kalitesiz mal ve hizmet satışlarına karşı düzenlemeler ve tüketicilerin ekonomik güçlerini sarsan ve akla uygun olmayan ticari satışların yasaklandığı düzenlemelere uyulmadığı iddiası ile gelen şikayetleri inceleyerek bunları haklı bulursa ilgili şirketlere öneriler götürür. Bu önerilere uyulmadığı takdirde, Ticaret Mahkemesi'nden şikayete konu edilen girişimcinin şikayete konu eyleminin yasaklanmasına karar verilmesi için hukuki soruşturulma başlatılmasını ister. Ticaret Mahkemesi'nin yaptırım kararına karşı ise temyiz olanağı bulunmamaktadır. (Fendoğlu(2011), *op. cit.*, s. 88)

Karşı Ombudsman,³⁰⁸ Çocuk Ombudsmanı³⁰⁹ ve Engelliler Ombudsmanı³¹⁰ görev yapmaktadır. İsveç'te Parlamento tarafından seçilmeyen ve hükümet tarafından atanmayan bir de Basın Ombudsmanı³¹¹ bulunmaktadır. Sektörel bazda görev yapan bu ombudsmanlar da Parlamento Ombudsmanı'nın denetimine tabidir.³¹²

³⁰⁸ İsveç'te 1986 yılında Etnik Ayrımcılığı Önleme Yasası çıkarılmış bu yasa ile birlikte, Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombudsman Bürosu kurulmuştur. Bu ombudsman, çalışma yaşamında ve toplumsal yaşamın öteki alanlarında etnik ayrımcılıkla mücadele için görevlendirilmiştir. Öncelikle kamusal yaşamda hak ve özgürlüklerini kullanırken etnik ayrımcılıkla karşılaşmış kişilere hukuki olarak başvurabilecekleri yollar konusunda yol göstermektedir. Ayrıca, şikayet edilenle ilişkiye geçerek çözüm üretilmesi veya yanlış anlaşımaların düzeltilmesini talep etmektedir. Düzeltme isteğine dair raporun sonuçlarını takip ederek gereğinin yerine getirilmemesi halinde durumdan savcılığı haberdar etmektedir. Kamu otoriteleri, şirket ve örgütlerle daimi iletişim halinde olarak ayrımcı uygulamalara yol açılmaması için uyarılarda bulunmaktadır. Hükümete etnik ayrımcılığın önlenmesi ile ilgili gerekli yasal önlemleri alması için öneri paketleri de hazırlamaktadır. (Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 316)

³⁰⁹ Çocuk Ombudsmanı 1993 yılında kurulmuş, 18 yaşın altındaki çocukların hak ve yararlarını güvence altına almakla görevlendirilmiştir. Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi uyarınca belirlenmiş olan ilkelerin yaşama geçirilmesi Çocuk Ombudsmanın kurulmasının önemli bir gerekçesini oluşturmaktadır. Çocuk Ombudsmanı özellikle yalnızlık içinde olan, boşanmış bir aileden olmanın sebep olduğu psikolojik sorunları olan ve değişik türdeki yoksunluk durumlarıyla karşı karşıya olan çocukların sorunları ile ilgilenmektedir. Çocuk Ombudsmanı, bireysel şikayetler almamaktadır; ancak çocuklar ve gençler, kurum ile aralarında kurulan doğrudan telefon hattı aracılığı ile sorunlarını aracılar olarak bu ombudsmana iletebilmekte, yasal haklarını öğrenebilmekte ve ombudsmanın yol gösterici tavsiyelerinden yararlanabilmektedirler. Çocuk Ombudsmanı yaptığı incelemelerde çocuk istismarına yönelik bulgulara rastladığında gerekli önlemleri almak üzere Sosyal Hizmetler Komitesi'ne haber verir. Diğer durumlarda da çocuk ve gençlerin sorun ve istekleri konusunda Komite ile sıkı bir iletişim ve işbirliği gerçekleştirir. (<http://www.barnombudsmannen.se/english/about-us/> (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)) Çocuk Ombudsmanı hazırladığı yıllık raporlar aracılığıyla, bir yıl içinde BM Çocuk Hakları Sözleşmesi'ne ilişkin ilkelere ne derece uyulduğunu, hangi konularda ihlallerin daha sık yaşandığını bildirmektedir. Rapor, aynı zamanda Hükümet'in BM Çocuk Hakları Komitesi'ne sunulan ve her ülkede Sözleşme'nin nasıl uygulandığına dair gözlemler içeren Dönemsel Rapor'un da temelini oluşturmaktadır. (<https://www.crin.org/en/library/organisations/ombudsman-children-sweden>, (Erişim Tarihi: 08.05.2014.))

³¹⁰ 1994 yılında Engelliler Ombudsmanı, engellilerin toplumsal yaşamın her alanına tam olarak katılmaları ve eşitlik içerisinde yaşayabilmelerini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Yasalardan kaynaklanan olumsuzlukların önlenmesi, yasaların doğru bir şekilde uygulanması için çalışır. Her yıl sonunda hazırladığı faaliyet raporu ile Hükümete önerilerde bulunur. (Akıncı(1999), *op. cit.*, s. 318)

³¹¹ Basın Ombudsmanı, 1969 yılında, anayasal düzeydeki dört düzenlemeden biri olan Basın Özgürlüğü Kanunu'nu uygulamakla görevli olarak 1916 yılında oluşturulmuş olan İsveç Basın Konseyi'ne ek olarak kurulmuştur. Basın Ombudsmanı Bürosu'nun üyeleri, Parlamento Ombudsmanı, İsveç Barolar Birliği Başkanı ve Basın Dernekleri Ortak Komitesi Başkanından oluşan özel bir kurul tarafından atanmaktadır. Bir şikayet geldiğinde gerçekleri araştırır ve düzeltme yapılmasına veya cevap hakkının verilmesine karar verir. Doğru habercilik ilkelerinin çiğnendiği kanısına varırsa, daha ayrıntılı bir soruşturma başlatır. Öncelikle şikayet edilen yayın kuruluşunun yazı işleri müdürünün görüşüne başvurur. İki hafta içinde gelen savunma yazısı şikayetçiye gönderilerek karşı tezleri alınır. Şikayet, gazeteye kınama veya uyarma cezası gibi yaptırımları uygulamaya değer bulunmazsa, kişi Basın Konseyi'ne itiraz edebilir ya da mahkemeye başvurabilir. Kanıtlar, Basın Konseyi'nin uyarma cezası vermesi için elverişli görülürse, Basın Konseyi'ne iletilir. Basın Konseyi de doğru habercilik ilkelerinin çiğnendiğine ilişkin karar verilen gazete için hükmün bu gazetede yayımlanmasına ve gazetenin tirajına göre belirleyeceği idari para cezasına karar verebilir. (<http://www.po.se/english/how-self-regulation-works> (Erişim Tarihi: 08.05.2014.))

³¹² Babüroğlu, Hatipoğlu, *op. cit.*, s. 37.

B. Parlamento Ombudsmanının Göreve Getirilmesi

Ombudsman, İsveç Parlamentosu tarafından ülkenin tanınmış hukukçuları arasından oybirliği ile seçilmektedir.³¹³ İsveç'te Ombudsman, her genel seçimden sonra on beş gün içinde çift meclisli parlamentonun her iki kanadından gelen eşit sayıda üyenin (toplamda kırk sekiz) oluşturduğu bir kurulca seçilmekte iken, 1975 yılındaki değişikliklerle parti gruplarının seçtiği kişilerden oluşan komisyonun önerisi üzerine Parlamento Genel Kurulu tarafından açık oyla seçilmeye başlanmıştır.³¹⁴

Ombudsman seçilebilmek için özel koşullara sahip olma zorunluluğu bulunmamakta, hatta hukukçu olmak da gerekmemektedir.³¹⁵ Her vatandaş, bu vazife için aday gösterilebilir. 1974 yılına kadar ombudsmanın hukuk eğitimi almış olması aranırken, bu tarihten sonra, bu şart kaldırılmış olsa da, ombudsmanların tamamı yüksek yargı mensupları arasından veya devlet idaresinde üst düzey görev yapmış kişiler arasından seçilmektedir. Yüksek memurluk yapmış olmanın aranmasının sebebi, bu kişilerin artık kariyer endişesi taşımadıkları, dürüst ve olgun kişiler oldukları düşüncesidir.³¹⁶ Dikkat çeken bir diğer nokta da, 20. yüzyılda seçilen ombudsmanlardan hiçbirinin politikacılar arasından seçilmemiş olmasıdır; ombudsmanlar genelde kıdemli hakimler ve yüksek mahkeme hakimleri arasından seçilmişlerdir.³¹⁷

İsveç Parlamento Ombudsmanının en önemli özelliği bağımsızlığıdır. Vatandaşların, kamu yönetimi ve kamu gücünü kullananlar karşısında, haklarını koruyan bir kurum olarak Ombudsmana güven duyabilmeleri pratikte de bağımsız olmalarına bağlıdır. Bu yüzden Ombudsmanı görevden alma yetkisine sadece Parlamento sahiptir. Parlamento, Ombudsmana olan güvenini yitirmişse onu görevden alabilir. Ancak bunun için öncelikle Ombudsmanın yıllık raporlarını inceleyen

³¹³ Ibid., s. 22.

³¹⁴ Temizel, *op.cit.*, s. 77.

³¹⁵ Tatal, *op.cit.*, s. 117.

³¹⁶ Babüroğlu, Hatipoğlu, *op.cit.*, s.21.

³¹⁷ Mutta, *op.cit.*, s. 66.

Anayasa Komitesi'nin önerisi gereklidir.³¹⁸ Uygulamada ise, Ombudsmanın Parlamento tarafından görevine son verilmesi İsveç'te pek tercih edilmemekte, dört yıl olan görev süresinin sona ermesi beklenmektedir.³¹⁹ Bununla birlikte, Parlamento veya başka herhangi bir otorite Ombudsmanın kararlarına müdahale veya etki edemez.³²⁰ Parlamentonun dağılması da Ombudsmanı etkilememektedir. Ombudsmanın yeniden seçilmesi mümkündür.³²¹

Ombudsmanların kendilerini seçen *Riksdag*'dan da bağımsız olarak çalışmaları esas alınmıştır. Ombudsmanların çalışmaları *Riksdag*'ın onayladığı bir yasa ve doğrudan doğruya ombudsmanların önerdiği bir bütçe uyarınca yürütülmektedir. Ombudsmanlar bu sınırlar içinde, *Riksdag* karşısında bağımsız olarak görev yaparlar.³²² Ombudsmanın Parlamento'ya karşı tek sorumluluğu, her sene 15 Kasım'a kadar sunmakla zorunlu olduğu yıllık rapordur. Bu raporda; yapılan başvurular teker teker sıralanmakta, açıklanmakta, denetimin nasıl yapıldığı ve elde edilen neticeler bildirilmektedir.³²³ Baş Ombudsman kurum bünyesinde çalışacak memurları da kendisi seçmektedir.³²⁴

Ombudsmanın bağımsız çalışmasına etki eden faktörlerden biri olan ombudsmanın maaşı, İsveç'te en yüksek dereceli hakimin maaşı ile eşittir ve kuruma ayrılan bütçeyi kullanmasında herhangi bir sınır bulunmamaktadır.³²⁵

³¹⁸ The Riksdag Act, Chapter 8 Certain Bodies and Officials, Article 11 The Parliamentary Ombudsman, <http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/> (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

³¹⁹ Baylan, *op.cit.*, s. 42.

³²⁰ Babüroğlu, Hatipoğlu, *op.cit.*, s. 38.

³²¹ İsveç'te ombudsmanların üç dönem arka arkaya seçildikten sonra tekrar seçilmemesi teamülî yerleşmiştir. (Versan, *op.cit.*, s.108.)

³²² Claes Eklundh, "Ombudsman", *Hukuk Kurultayı 2000*, Ankara: Ankara Barosu Yayınları, 2000, s. 478.

³²³ Özden, *op.cit.*, ss. 74-75.

³²⁴ Akıncı(2010), *op.cit.*, s. 182.

³²⁵ Versan, *op.cit.*, s. 108.

C. Parlamento Ombudsmanının Görev Alanı

Parlamento Ombudsmanları İçin Talimatlar Yasası'na göre; ombudsmanlar, kamu otoriteleri ve mahkemelerin, kamu hizmeti görevlerini görürken, yasalara, görevlerinin gereklerine ve yasaların emrettiği nesnellik ve tarafsızlık ilkelerine uyup uymadığını ve vatandaşların kamu yönetiminde temel hak ve özgürlüklerini ihlal edip etmediklerini denetlemekle görevlidirler.³²⁶

Ombudsman hukuka uygunluk denetimi yapabildiği kadar, yerindelik denetimi de yapabilmektedir. Bir idari yargıcın sahip olmadığı yetkiyi kullanarak, tutuklunun hapisanede, hastanın hastanede iyi muamele görüp görmediğini denetleyebilmektedir.³²⁷

Ombudsmanın denetim alanı İsveç'teki bir kamu kuruluşuna verilen en geniş denetim alanıdır.³²⁸ Dört Parlamento Ombudsmanının kendine ait denetim alanı bulunmakta ise de, bu alanlar arasında kesin sınırlar çizilmemiştir. Gerekğinde, bir ombudsman, diğer bir ombudsmanın denetim alanında olan bazı vakaları inceleyebilir.³²⁹

İsveç'te kurum ilk kurulduğunda asıl hedef kitlesi mahkemeler, savcılar, polis ve cezaevleri olarak tasarlanmıştı. Günümüzde ise Ombudsmanın görev alanına birkaç istisna dışında tüm kurum ve kuruluşlar girmektedir. 1984 tarihli Parlamento Ombudsmanları İçin Talimatlar Yasası'nın 2. maddesine göre; ombudsmanın görev alanında devlet ve belediye kuruluşları ile bu kurumlarda çalışan görevliler, kamu yetkisi kullanılarak göreve getirilen veya atanan kişiler ile belli rütbenin üzerinde bulunan personel bulunmaktadır. *Riksdag* üyeleri, *Riksdag* Yönetim Kurulu, *Riksdag*

³²⁶ The Act with Instructions for The Parliamentary Ombudsmen, Tasks, para.3, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/> (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

³²⁷ Guy Braibant, *Le Contrôle Juridictionnel*, s. 168; aktaran, Oytan, *op. cit.*, s. 602.

³²⁸ Babüroğlu, Hatipoğlu, *op. cit.*, s. 39; Avşar(1998), *op. cit.*, s. 147; Doğan Kestane, "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", *Maliye Dergisi*, S. 151, 2006 (Temmuz-Aralık), s. 135.

³²⁹ Babüroğlu, Hatipoğlu, *op. cit.*, s. 39

Seçim İnceleme Komitesi, *Riksdag* Şikayet Kurulu, hükümet ve bakanlar³³⁰, İsveç Merkez Bankası (*Riksbank*) yönetim kurulu üyeleri, Milli Borç Ofisi yönetim kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolörü, Adalet Şansölyesi, belediye konseyleri üyeleri ise ombudsmanın görev alanının dışında bırakılmıştır. Bir ombudsmanın başka bir ombudsman tarafından denetlenmesi de mümkün değildir.³³¹

Akıncı, İsveç Ombudsmanının görev alanını dörde bölerek gruplandırmaktadır.³³²

i. *Memurlar ve öteki kamu personeli*: İsveç'te kamu kurumları, yasaya bağlı olarak çalışmakla birlikte, sorumlu oldukları bakanlıktan bağımsız biçimde görevlerini yerine getirmektedirler. Hapishane, sosyal yardım, konut, sosyal sigorta, ormancılık, sağlık örgütleri gibi merkezden yönetim birimleri, ilgili bakanlığın bütünleyici parçası olmadıkları gibi, ilgili bakan da bu örgütlerin başı sayılmamakta ve kendine bağlı kamu makamlarına emir ve talimat verememektedirler.³³³ Geniş bir takdir yetkisine sahip bulunan memurlar ve kamu personeli yargı organlarının yanı sıra ombudsmanlar tarafından da denetime tabidirler. Ombudsman, bunların işlem ve eylemlerini yasama organı adına, hukuka uygunluk ve kararda isabet (yerindelik) bakımından denetlemektedir. Memurların keyfi tutumları, görevi ihmalleri, bağlı yetkinin öngörüldüğü kuralı yanlış yorumlamaları söz konusu olduğunda, ombudsman devreye girerek etkili önlemi almaya çalışmaktadır.

ii. *Yerel yönetimler*: 1957'de yapılan reformla birlikte Ombudsmanın denetim alanına belediyeler de dahil edilmiştir. Bu tarihten itibaren, Ombudsman, yerel özerklik ilkesi güvencesine dokunmaksızın, belediyede kamu hizmeti yürüten görevlilerin vatandaşlara yönelik işlemlerini denetleyebilmektedir. Bununla birlikte, Parlamento Ombudsmanları İçin Talimatlar Yasası'nın yukarıda anılan, ombudsmanın denetim alanına ilişkin 2. maddesine göre, belediyelerin karar organları (siyasa belirleyici iradesi) bu denetimin dışında tutulmuştur.

³³⁰ Bakanların denetim dışında tutulmaları, konumlarının idari nitelikten ziyade siyasi nitelikte olmasından kaynaklanmaktadır. İsveç Anayasası, merkezi yönetim ile teknik idare cihazını ayrı düzenlemektedir. Yasama adına, bakanlıkların denetimini Anayasa Komitesi gerçekleştirir. Araştırmaları sonucunda elde ettiği bulguları, Parlamento'ya ileten Komite, aynı zamanda bakan hakkında soruşturma açılmasını isteyebilmektedir. (Akıncı(2010), *op. cit.*, s. 187, dn. 63)

³³¹ The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/> (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

³³² Akıncı(1999), *op.cit.*, ss. 309-310.

³³³ Akıncı(2010), *op.cit.*, s. 69.

iii. *Yargı erkinin görevlileri:* Görevi ihmal, görevi kötüye kullanma, davaları geciktirme, bireye anayasa ile güvence altına alınmış olan savunma hakkını tanımama, davada tarafsızlığını yitirme gibi davranışlar Ombudsman tarafından incelenebilmektedir. Bununla birlikte, bu durum yargıçların bağımsız olmadıkları anlamına gelmez. Anayasa gereğince, hiçbir kamu otoritesi, yargı yetkisinin kullanımına ilişkin emir ve talimat veremez. Bu sebeple, Ombudsman da bir davanın esasına karışamaz, bir davada hangi kuralın uygulanacağına ya da kanıtların nasıl değerlendirilmesi gerektiğine ilişkin bir açıklamada bulunamaz.³³⁴ Ombudsmanın yapabildiği, makul bir süre içinde yürürlükteki bir usul kuralının uygulanıp uygulanmadığını ve hakkaniyete aykırı bir durumun söz konusu olup olmadığını incelemektir. Ombudsman, hakimlerin önlerine gelen davranışlar karşısındaki tavırlarının ve davaları ele alış biçimlerinin hukuka uygun olup olmadığını incelemektedir.³³⁵ Ayrıca, adalet hizmetini yerine getiren avukatlar, baro organları, noterler gibi bağımsız kişiler de Ombudsmanın denetim yetkisine tabidir.

iv. *Silahlı kuvvetler:* İç işleyişin, askerî hizmetin amaç ve gereklerine uygun yürütülmediği haller ve disiplin işlerine ilişkin şikayetler Ombudsmana iletebilmektedir. Ayrıca terfi ve diğer özlük haklarıyla ilgili uygulamalar ve askerî kişilerin fiziki koşulları, sağlık koşulları ombudsman tarafından sık sık denetime tabi tutulmaktadır.

D. Parlamento Ombudsmanının Çalışma Şekli

Parlamento Ombudsmanının çalışma şekline ilişkin temel metin Parlamento Ombudsmanları İçin Talimatlar Yasası'dır.³³⁶ Bu düzenlemeye göre, hangi ülke vatandaşı olduğuna bakılmaksızın herkese Ombudsmana başvuru hakkı tanınmıştır. Tüzel kişiler de Ombudsmana başvurabilmektedir. Başvurular yazılı yapılmak zorunda olup, İsveççe dilinde başvurma zorunluluğu bulunmamaktadır.³³⁷ Ayrıca, kurum posta, elektronik posta, faks yoluyla yapılan başvuruları da kabul etmektedir. Şikayet sahiplerinin özel bir menfaate sahip olmaları şartı bulunmamaktadır.³³⁸

³³⁴ Westerhall, *op.cit.*, s. 126.

³³⁵ Ombudsman, duruşmalara "gözlemci" olarak katılabilmektedir. Gizli duruşmalarda dahi, hazır bulunma, davanın ele alınış süreciyle ilgili gözlem yapma yetkisi vardır. (Akıncı(1999), *op.cit.*, s. 311)

³³⁶ The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/> (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

³³⁷ Erdengi, *op.cit.*, s. 37.

³³⁸ Oytan, *op.cit.*, s. 602.

Anılan Yasa'nın 20. maddesine göre; şikayet konusu işlemin ya da eylemin gerçekleşmesinden itibaren iki veya daha fazla yıl geçmişse, Ombudsman soruşturma başlatmak zorunda değildir. Kamu yararının bulunduğu hallerde, iki sene öncesinden daha eski vaka ile ilgilenebilmektedir.³³⁹ İsimsiz başvuruların Ombudsman tarafından işleme konulmaması genel kural olmakla birlikte, Ombudsman gerekli görürse, şikayeti değerlendirmeye alabilmektedir. Ombudsmanın yıllık olarak ele aldığı davaların çoğunu başvurular oluştursa da, bazı durumlarda kendi inisiyatifi ile de çalışmaya başlayabilmektedir. Yürüttüğü bir soruşturma esnasında başka bir usulsüzlükle karşılaşması halinde, isimsiz başvurular ya da gazete, televizyon, radyo haberleri üzerine, gerekli gördüğünde, Ombudsman her zaman araştırma başlatabilmektedir.

Parlamento Ombudsmanları İçin Talimatlar Yasası'nın 18. maddesine göre; Ombudsman dışında başka bir otorite tarafından incelenmesi ve değerlendirilmesi mümkün olan şikayetlerde, Ombudsman ilgili otoriteye başvurulmadan kendisine iletilen şikayetleri, bu otoriteye gönderebilmektedir. Bunun şartı ise, ilgili otorite tarafından daha önce bir inceleme yapılmamış olmasıdır.³⁴⁰

Parlamento Ombudsmanı'na başvurulmadan önce, idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Ombudsman, bir dava görülürken veya temyiz süreci bitmemişken başvuruyu kabul edemez. Ancak, bu aşamaya ilişkin olarak, davanın makul sürede sonuçlanmaması veya hiçbir işlem yapılmaksızın davanın sürüncemede bırakılması gibi şikayetler incelenebilmektedir.³⁴¹

Başvurular alındıktan sonra, her bir şikayete bir kayıt numarası verilir ve Gizlilik Yasası'na göre gizli olarak tutulmasına karar verilenler dışında, kayıtlar kamunun ulaşımına açık tutulur.³⁴² Başvurular, Ombudsmanın görevi dışında kalması, mevcut

³³⁹ Versan, *op.cit.*, s. 109.

³⁴⁰ The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen, Article 18, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/> (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

³⁴¹ Westerhall, *op.cit.*, s. 127.

³⁴² Erdengi, *op.cit.*, s. 37.

bir hükmün değiştirilmesine ilişkin olması, şikayete konu işlemin ya da eylemin gerçekleşmesinden itibaren iki yılın geçmiş olması hallerinde Ombudsman tarafından reddedilmekte, gerekli görüldüğünde Ombudsman tarafından diğer kamu otoritelerine gönderilebilmektedir. Başvurucunun önemli bir zarara uğramadığının anlaşıldığı şikayetler, gerçekçi temellere dayansa bile, Ombudsman tarafından reddedilebilmektedir. Zira, ombudsmana sağlanan imkanların en efektif seviyede kullanılması esastır.³⁴³

Parlamento Ombudsmanı'nın bir diğer çalışma şekli de görev alanında bulunan kamu otoritelerini buralara ziyaretlerde bulunarak teftiş etmesidir. Teftişler aracılığı ile Ombudsman, re'sen incelemeye girişmesini gerektirecek yanlışları saptama olanağı bulur. Basın, özellikle mahkemeler ve idari organlar hakkında gazetelerde çıkan haberler, bu araştırmaların başlatılmasında önemli rol oynar. Bu yüzden, İsveç'te ombudsman ile basın arasında yakın ilişkiler bulunmaktadır.³⁴⁴ Teftişe gidilmeden iki hafta önce ilgili kamu idaresine haber verilmektedir. Teftiş esnasında ilgili dosyalar ve evrak incelenmekte, üst düzey personel ile teknik toplantılar yapılabilmektedir.³⁴⁵ Ombudsman teftiş sonucunda tespit ettiği hataları, eksiklikleri kurumun sorumlularına bildirmekle ve çözüm önerilerini sunmakla sorumludur.³⁴⁶

Ombudsman incelemesi sonucunda mevzuatta herhangi bir değişiklik yapılmasının gerekliliğine kanaat getirdiğinde, kararının bir örneğini ilgili bakanlığa gönderebilmekte ya da önerisini değişiklik teklifi halinde Hükümet'e ya da Parlamento'ya sunabilmektedir.

Ombudsmana yapılan şikayetlerin %99'u bireylerden gelmektedir. Yapılan şikayetlerin yarısı da yargı, polis güçleri, hapishaneler, şartlı tahliye servisleri ve sosyal hizmetler ile ilgilidir. İncelenen şikayetlerin sadece %10-15'lik kısmı ciddi bir şekilde ele alınmaktadır. Bunların %40'ından fazlası Ombudsmanların görev alanı

³⁴³ Westershall, *op.cit.*, s. 127.

³⁴⁴ Erdoğan, *op.cit.*, s. 47.

³⁴⁵ Erdengi, *op.cit.*, s. 39.

³⁴⁶ *Ibid.*, s. 47.

dahilinde olmasına rağmen reddedilmiş ya da soruşturma yapılmadan sonlandırılmıştır. Birçok şikayetin reddedilmesindeki nedenler yanlış anlaşılmalara, yetkili birimler tarafından yazılanların anlaşılmasında ya da tamamen yasalara uygun şekilde sonuçlansa da bir davanın sonucundan memnun kalmama gibi durumlardır. Bireyler, işlemedikleri bir suçtan hüküm giydikleri iddiasıyla şikayette bulunmaktalarsa da, bu durum Ombudsmanın mağduriyetleri giderme konusundaki yetkisini aşmaktadır.³⁴⁷

E. Parlamento Ombudsmanının Yetkileri

Ombudsman, daha önce belirtildiği üzere hukukilik, yerindelik ve hakkaniyete uygunluk denetimi yapar. Bu bakımdan bir idari yargıçtan farklı olarak, hapishaneler, haberleşme imkanının görece daha kısıtlı olduğu cezaevleri, akıl hastaneleri, askeri kişiler gibi yerlere yaptığı teftişlerle kötü muamele olup olmadığını tespit ederek gerekli tedbirleri alabilme imkanına sahiptir.³⁴⁸

Ombudsmanların görevlerini ifa ederken her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme, yöneticileri çağırabilme, gerektiğinde ilgili birimleri denetleyebilme yetkisini haiz olduğu yukarıda belirtilmişti. Ombudsmanın talep ettiği bu bilgi ve belgeler gizli, Kral ve Kabine üyelerine ait de olsalar, ombudsmanın onları elde etme yetkisi bulunmaktadır.³⁴⁹ Bürokratlar, ombudsmanın talep ettiği bilgi ve belgeleri sağlamakla ve ona gerekli yardımda bulunmakla yükümlüdürler. Gerekli bilgi, belge ve yardım talebini reddedenler hakkında, ombudsman vakasının ciddiyetine bağlı olarak disiplin cezası³⁵⁰ uygulamalarına gidebilmektedir.³⁵¹

³⁴⁷Westerhall, *op.cit.*, s. 127

³⁴⁸ Oytan, *op.cit.*, s. 601; Akıncı(1999), *op.cit.*, s. 310.

³⁴⁹ Erdoğan, *op.cit.*, s. 47.

³⁵⁰ Parlamento Ombudsmanları İçin Talimatlar Yasası'nın 22. maddesine göre, Ombudsmanın istediği belgeleri kendisine vermeyen kamu görevlisine 10.000 İsveç Kronu'nu geçmeyecek idari para cezası uygulama yetkisi bulunmaktadır. (The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/> (Erişim Tarihi: 09.05.2014.)).

³⁵¹ Eklundh, *op.cit.*, s. 479; Akıncı(1999), *op.cit.*, s. 311.

Ombudsman, başvuru üzerine ya da re'sen harekete geçmek suretiyle yaptığı araştırmalar sonucunda, idarenin kusurlu olduğuna kanaat getirirse, idare yetkilisine durumu ihtar eder ve nasıl davranması gerektiği hususunda tavsiyelerde bulunur. İdare görevlisi, Ombudsmanın tavsiyelerine uyup uymamak konusunda serbesttir; ancak uymadığı takdirde Ombudsmanın görevli hakkında davacı olup kanuni takibata girişmesi mümkündür.³⁵²

Ombudsman, yaptığı incelemeler sonucunda bir kamu görevlisinin suçlu olduğu kanısına varırsa, bu kişi hakkında bir savcı gibi ceza soruşturması açmaya yetkilidir. Ceza soruşturması açma yetkisi yalnızca İsveç Parlamento Ombudsmanı'nda bulunmaktadır.³⁵³ İsveç'teki Parlamento Ombudsmanının yetkilerinin en can alıcı noktası budur. Zira her ne kadar fazla uygulama alanı bulmuyorsa da³⁵⁴ Parlamento Ombudsmanı ve Adalet Şansölyesi; Yüksek Mahkeme ve Yüksek İdare Mahkemeleri yargıçlarını soruşturma yetkisini haiz tek savcı konumundadırlar.³⁵⁵

Ombudsmanın disiplin suçları ile idare hukukunun diğer unsurlarına göre yaptırım teklif etme yetkisi de bulunmaktadır. Buna örnek olarak görevli memura ihtar verme veya aylıktan kesme cezaları verilebilir. Ombudsman ayrıca yaptığı soruşturma sonucunda görevden alma veya işten çıkarma cezalarını da isteme yetkisine sahip bulunmaktadır.³⁵⁶ Ombudsmanın bu anlamda bir uyarısı veya eleştirisi İsveç'teki kamu görevlileri için büyük bir yaptırım sayılmaktadır.³⁵⁷

Ombudsman, kamu hizmeti niteliğinde, kişisel yetenek ve yeterliğe bağlı olan doktorluk, avukatlık, veterinerlik, eczacılık gibi birtakım meslekler bakımından, ilgili kişinin “yetersizliğini” tespit ettiğinde, onun bağlı bulunduğu meslek örgütüne gerekli yaptırımları uygulaması için başvurabilmektedir. Gerekli uyarıları yaptıktan sonra, ilgili kurumun almış olduğu önlemlerden tatmin olmazsa, Ombudsmanın sorunu

³⁵² Kestane, *op.cit.*, s. 136.

³⁵³ Bahadır, *op.cit.*, s. 372; Tortop, *op.cit.*, s. 10.

³⁵⁴ Erdengi, *op.cit.*, s. 41.

³⁵⁵ The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen, Chapter 11, Article 8, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/> (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

³⁵⁶ Erdengi, *op.cit.*, s. 40.

³⁵⁷ Akıncı(1999), *op.cit.*, s. 311.

mahkemeye götürme yetkisi bulunmaktadır.³⁵⁸ Ombudsman tarafından eleştirilmiş ve uyarılmış kamu görevlisi, bu kararı haklı bulmuyorsa, Parlamento'da Anayasa Komitesi'ne başvurarak kararı temyiz edebilmektedir. Ancak, uygulamada, Parlamento'nun, Ombudsmanın kararlarına duyduğu güven ve saygıdan dolayı, bu temyiz başvurusundan fazla sonuç alınamamaktadır.³⁵⁹

Bu kadar geniş yetkileri bulunan Ombudsmanın tipik özelliğinin bağlayıcı karar alamama olduğu daha önce belirtilmişti. Ombudsman, her türlü yöntemle meseleyi inceler, yüksek prestijini ve güvenilirliğini de kullanarak, vardığı sonuçları, görüşlerini, eleştiri ve önerilerini ilgili idareye bildirir.³⁶⁰ İsveç'te Ombudsmanın uyarısı veya eleştirisi kamu görevlileri bakımından yaptırım değerindedir.³⁶¹ Ancak Ombudsman, idareyi mahkum edemez, şikayet konusu idari işlemi iptal edemez, bir memur hakkında disiplin soruşturması uygulayamaz. Fakat bir memurun suç işlediği kanısına varırsa, durumu ilgili yargı makamlarına aksettirebilir.

Soruşturma bittiğinde, Ombudsman yazılı olarak kamuya açık bir şekilde başvuruyu karara bağlar. Ombudsmanların verdiği kararlar, genelde çok detaylıdır ve çoğu durumda mahkemelerin karar ve hükümleri ile aynı şekilde yazılmaktadırlar. Kararların birçoğu, Ombudsmanın Parlamento'ya sunduğu yıllık raporda yer alır.³⁶²

Ombudsmanın kararlarının bağlayıcı niteliği bulunmamasına rağmen, idarenin ve kamu görevlilerinin Ombudsmandan çekinme sebepleri, ilgili kurum ve görevlilere ilişkin hazırlanan yıllık faaliyet raporlarının Parlamente'ye sunulması ve kamuoyuyla paylaşılmasıdır.³⁶³ Ombudsmanın denetlediği kamu otoriteleri hakkında soruşturmalarını, teftişlerini, eleştirilerini ve ithamlarını içeren bu raporlar, kamu görevlileri tarafından yıl sonu karnesi olarak görülmektedirler. Bu rapor, öncelikle Anayasa Komitesi tarafından incelenir, ardından Genel Kurulda tartışılması için

³⁵⁸ Ibid.

³⁵⁹ Ibid., s. 312.

³⁶⁰ Oytan, *op.cit.*, s. 602.

³⁶¹ Akıncı(1999), *op.cit.*, s. 311.

³⁶² Westerhall, *op.cit.*, s. 128.

³⁶³ Bahadır, *op.cit.*, s. 372.

Parlamentoya iletilir. Ayrıca rapor, akademisyenlere, hakimlere ve basına da gönderilir.³⁶⁴ Özellikle raporun basın yoluyla kamuoyuna duyurulması, Ombudsmanların çalışmalarının etkinliğinin en büyük faktörüdür. Bu sebeple, Ombudsmanın kararları bir tavsiyeden çok zorunluluk olarak görülebilmektedir. İsveç'te Ombudsmanın kararlarının benimsenip uygulanmasında, kuruma saygınlığına olan inancın da önemi büyüktür.³⁶⁵

Sözü edilen yıllık raporlar aracılığıyla, Ombudsman aynı zamanda, kamu yönetimine ilişkin normatif sistemde çıkan aksaklıkları, mevcut boşlukları belirterek yapılmasını gerekli gördüğü düzeltmeleri hükümete veya Parlamento'ya sunabilmektedir.³⁶⁶

³⁶⁴ Akıncı(1999), *op.cit.*, s. 311.

³⁶⁵ Bahadır, *op.cit.*, s. 372.

³⁶⁶ Akıncı(1999), *op.cit.*, s. 310.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

İlk bölümünde ombudsmanlık sisteminin temel özellikleri ile ombudsman sisteminin ilk uygulaması olan İsveç modelinin incelendiği çalışmamızın ikinci bölümünde, sistem Türkiye bakımından ele alınacaktır. Ülkelerin bu kurumu farklı adlar altında oluşturmalarına rağmen anlam birliğini sağlamak adına akademik çalışmalarda kurumdan genellikle “ombudsman” olarak bahsedilmektedir. Türkiye’de ise, “ombudsman” yerine farklı adların daha yaygın bir şekilde kullanıldığı görülmektedir. Örneğin, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda “Devlet Avukatlığı Kurumu” ifadesi kullanılmış, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nda “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” oluşturulması planlanmıştır. Kuruma ilişkin dile getirilen isimler arasında “Yurttaş Sözcülüğü”, “Kamu Hakemi”, “Kamutaylık Kurumu” gibi kavramlar da dile getirilmiş olup en çok “Kamu Denetçiliği Kurumu” ifadesi zikredilmiştir. Gerekçeli Anayasa Önerisi’nde, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan itibaren kalkınma planlarında, kuruma ilişkin kabul edilen yasalarda bu kavram kullanılmış, nihayetinde de 2010 yılındaki Anayasa değişikliği ile Anayasa’nın 74. maddesinde kurum “Kamu Denetçiliği Kurumu” olarak yer almıştır.

Çalışmamızın ilk bölümünde kullanım birliğini sağlamak üzere, kurumu ifade etmek için “ombudsman” kullanılmış olup, bu bölümde kurumdan “Kamu Denetçiliği Kurumu” olarak söz edilmiştir. Ancak burada belirtmek gerekir ki önemli olan birime ne ad verileceği değil, vatandaşların devlete karşı güveninin üst düzeyde tesis edilmesini sağlayacak ve sorunlarını hızlı bir biçimde çözümleyecek kurumsal örgütün oluşturulmasıdır.

Çalışmamızın bu bölümünde, kurumun Türk hukukundaki yerinin daha iyi anlaşılması adına, öncelikle idarenin denetlenmesi yolları genel hatlarıyla incelenmiş, ardından Türk hukuk sisteminde mevcut olan Kamu Denetçiliği Kurumu ile benzerlik gösteren birtakım kurumlarla karşılaştırması yapılmıştır. Daha sonra, 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulana kadarki süreçte yapılan çalışmalar irdelenmiş ve son olarak Kurum'un 2010 sayılı Kanun ile anayasal bir temel kazanmasının ardından 6328 sayılı Kanun ile düzenleniş biçimi ele alınmıştır.

I. Türk Hukuk Sisteminde İdarenin Denetlenmesi Yolları ve Kamu Denetçiliği Kurumu Benzeri Kurumlar

Bir hukuk devletinde idarenin her türlü eylem ve işlemi denetime tabidir. Bilindiği üzere, ülkemizde idarenin denetlenmesi yargısal denetim ve yargı dışı denetim olmak üzere iki yolla gerçekleştirilmektedir. Çalışmamızın bu kısmında, 2010 yılında anayasal sistemimize giren Kamu Denetçiliği Kurumu'nun düzenleniş biçimi incelenmeden önce, Kurum'un Türk hukuk sistemindeki klasik denetim yollarından ayırt edilebilmesi için, mevcut denetim türlerine genel olarak yer verilmiştir. Ardından da, öğretilde belirtildiği şekliyle Kurum'un benzerlik gösterdiği Türk hukuk sistemindeki mevcut bazı kurumlarla karşılaştırması yapılmıştır.

A. Türk Hukuk Sisteminde İdarenin Denetlenmesi Yolları

Bütün siyasal sistemler, hukuk devletinin bir gereği olarak, idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimini kabul etmişlerdir. Hukuk devleti teorisinin kalbinde yer alan yürütmenin ve idarenin yasaya tabi olması, yargısal bir denetimin mevcudiyetiyle güvence altına alınır.³⁶⁷ Kişiler arasında ve idare ile idare edilenler arasında çıkan uyuşmazlıkların giderilmesinde en etkili ve nesnel yol, yargı makamlarının işe karışmaları ve idarenin eylem ve işlemlerini yargı denetimine tabi

³⁶⁷ Jacques Chevallier, **Hukuk Devleti**, Ç. Ertuğrul Cenk Gürcan, Ankara: İmaj Yayınevi, 2010, s. 70

tutmalarıdır.³⁶⁸ Her ne kadar birtakım eksiklikleri ve yetersizlikleri³⁶⁹ olsa da idarenin yargısal denetimi demokratik hukuk devletinin bir gereğidir. Bu yüzden, yargısal denetim açısından idarenin hiçbir birel veya düzenleyici işleminin denetim dışı bırakılmaması gerekir.³⁷⁰

İdarenin yargı yolu ile denetimi yapılırken idarenin tutum ve davranışlarının hukuka uygun olup olmadığı sorunu üzerinde durulur. Yargı makamlarının yasallık denetiminin yanında, yerindelik denetimi yapması, yargıcın yönetime karışması, politikasını saptaması, yasama, yürütme ve kamuoyuna karşı sorumluluğu bulunmayan yargıcın yönetimin yerini alması anlamına gelir. Yargı mercileri yerindelik denetimi yapamadıkları gibi, yönetimin yerine geçerek iptal edilen kararın yerini almak üzere yeni bir karar da alamazlar.³⁷¹ Mahkemenin görevi, hukuka aykırı olan idari işlemi iptal etmek ya da şartları varsa idareyi tazminata mahkum etmektir.

Anayasa'nın 125. maddesinde "*İdarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır*" hükmü yer almaktadır. Anayasa'nın 138. maddesinde ise yasama ve yürütme organları ile idarenin, mahkeme kararlarına uymak zorunda olduğu, bu organlar ve idarenin mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremeyeceği ve bunların yerine getirilmesini geciktiremeyeceği hüküm altına alınmıştır. İdarenin yargı yoluyla denetimini ülkemizde idare ve vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri, Danıştay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi yerine getirmektedir.

İdarenin yargı dışı denetlenmesi yollarından ilki; hiyerarşik denetim ve idari vesayet denetiminden oluşan idari denetimdir. Hiyerarşik denetim yetkisi; yasal bir düzenlemeye dayanmamakta, "üst"ün yönetme görevinin kapsamında

³⁶⁸ Gözübüyük, Tan, *op.cit.*, s. 965.

³⁶⁹ Bu eksiklik ve yetersizlikler Temizel tarafından şöyle sıralanmaktadır: her yerde çok yavaş işlemesi, kararlardaki gecikmelerin adalet anlayışını zedeleyecek bir boyuta ulaşması, yargı sürecinin çok biçimsel olması ve bunun da hak kaybına sebebiyet verebilmesi, pahalı bir yol olması ve yargı organları arasındaki yetki paylaşımının karmaşık olması. (Temizel, *op.cit.*, s. 26-27)

³⁷⁰ İbrahim Kaboğlu, "Hak ve Özgürlüklerin Genel İlkeler Yoluyla Korunmasına İlişkin İdari Yargı Jürisprüdansı Üzerine", *Argumentum Aylık Hukuk Dergisi*, Y. 3, S. 29, 1992, s. 478.

³⁷¹ Özbudun(2013), *op. cit.*, s. 127.

bulunmaktadır.³⁷² Genel anlamda hiyerarşi, bir teşkilat içinde çalışan şahıslar arasında mevcut olan ve astı üstün emrine vermek suretiyle bunları tek bir üste bağlayan bir bağlıdır.³⁷³ Hiyerarşi denetimi, astların bütün eylem ve işlemlerini içerdiği gibi, özlük haklarını da kapsamaktadır. Bu denetim; emir ve talimat verme, iptal etme veya yürürlükten kaldırma, düzeltme ve değiştirme veya astın yerine geçerek işlem tesis etme yetkisi şeklinde somutlaşır.³⁷⁴ Bununla birlikte, hiyerarşik üstün bağımsız olmaması ve meslek içi dayanışmanın hiyerarşik denetimi işler kılmadığı gerekçesiyle hiyerarşik denetim yeterli bulunmamaktadır.³⁷⁵

İdari vesayet denetimi ise, merkezî yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki hukuka uygunluk denetimini ifade eder. Bu yetkinin kapsamının ne olduğu ve ne şekilde kullanılacağı kanunlarla belirlenmek zorundadır. İdari vesayet denetiminde, vesayet denetimini yapan merkezî idare, vesayete tabi kurum üzerinde çok sınırlı bir onama yetkisine sahiptir, emir ve talimat verme yetkisine sahip değildir.³⁷⁶

Anayasa'nın 127. maddesinde de; *"Merkezî idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir"* denilmektedir. Türkiye'de idare teşkilatı, merkezî yönetim ve mahalli idareler şeklinde örgütlenmiştir. Yerinden yönetim kuruluşları, merkezî yönetimin yönetsel hiyerarşisine tabi olmayan, nispi özerkliğe sahip kurumlardır. Yerinden yönetim kuruluşları üzerinde hiyerarşik denetim yapamayan merkezî yönetim, bu kuruluşlar üzerinde vesayet denetimi yapma yetkisine sahiptir.

³⁷² Akıncı(2010), *op.cit.*, s. 77.

³⁷³ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları II*, İstanbul: Hak Kitabevi, 1966, s. 258.

³⁷⁴ Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2006, s. 125.

³⁷⁵ Temizel, *op.cit.*, s. 22.

³⁷⁶ Durmuş Tezcan, "Türk İdare Hukuku Açısından Yerel Yönetimler ve Denetimi", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1995, s. 267.

İdarenin yargı dışı denetlenmesi yollarından ikincisi ise parlamento denetimidir. Ülkemizde, parlamenter sistemi benimsemiş olan 1982 Anayasası, Meclis'in yürütme organını denetleyebilmesi için bazı araç ve kurumlar öngörmüştür. Bunlar; soru,³⁷⁷ genel görüşme,³⁷⁸ meclis araştırması,³⁷⁹ meclis soruşturması³⁸⁰ ve gensorudur.³⁸¹ Bunların ilk üçü hükümetin düşmesine yol açmayan usullerdir. Bu nedenle etkililikleri oldukça sınırlıdır. Meclis soruşturması usulünün asıl işlevi Başbakan ve bakanların cezai sorumluluklarını sağlamak olup sonuç itibarıyla siyasi sorumluluğa da yol açmaktadır.³⁸² Gensoru, hükümetin veya bir bakanın siyasi sorumluluğuna yol açabilir, yani onun Meclis tarafından görevden uzaklaştırılabilmesine imkan verir.³⁸³ Siyasal denetim, ayrıca Meclis'e dilekçe ile başvurularak da yasama organının kendi bünyesinde oluşturduğu Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu aracılığıyla da işletilebilmektedir.³⁸⁴

Parlamentolar, üstlendikleri sorumluluğun gereği olarak içlerinden çıkardıkları hükümetleri devamlı olarak denetim altında bulundurmak zorundadırlar. Halk tarafından belli bir süre için iş başına getirilen hükümetlerin de aynı şekilde üstlendikleri sorumluluğun gereği olarak keyfi uygulamalardan uzak ve ulusal çıkarlar doğrultusunda hizmet görmeleri gerekmektedir. Yasamanın yürütme üzerindeki denetimi, hukuk devletinin hayata geçirilmesi için bir gereksinimdir. Başka bir deyişle, parlamenter sistemde, hükümetin yasama organı karşısında sorumluluğu yadsınamaz bir gerçektir.

³⁷⁷ Anayasa'nın 98. maddesinde soru; "*Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir*", TBMM İçtüzüğü'nün 96. maddesinde ise "*kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile Hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir*" şeklinde tanımlanmıştır.

³⁷⁸ Anayasa'nın 98. maddesinde genel görüşme; "*Toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda görüşülmesidir*" şeklinde tanımlanmıştır.

³⁷⁹ Anayasa'nın 98. maddesine göre Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemedir.

³⁸⁰ Anayasa'nın 100. maddesinde düzenlenmiş olup, Başbakan ve bakanların görevleriyle ilgili cezai ve mali sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır. Bunun sonucunda Başbakan veya ilgili bakan yargılanmak üzere Yüce Divan'a sevk edilebilir. (Özbudun(2013), *op. cit.*, s. 317)

³⁸¹ Anayasa'nın 99. maddesinde düzenlenen gensoru, Bakanlar Kurulu'nun genel politikası veya bir bakan hakkında uyguladıkları politika veya gösterdikleri her türlü faaliyetler sebebiyle açılan bir genel görüşmedir. Gensoru diğerlerinden farklı olarak doğrudan siyasi sorumluluğa yol açar. (Özbudun(2013), *op. cit.*, s. 317)

³⁸² Tanör, Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s. 311.

³⁸³ Özbudun(2013), *op. cit.*, s. 317.

³⁸⁴ Şeref Gözübüyük, Tekin Akıllıoğlu, *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan kitabevi, 1993, ss. 292-293.

Ancak siyasi denetim, yasama-yürütme bütünleşmesi ve parti içi disiplin sebebiyle fonksiyonsuz kalmaktadır.³⁸⁵ Daha önce belirtildiği üzere, üyelerinin çoğunluğunu iktidar partisinin milletvekillerinin oluşturduğu Meclis komisyonları da, hükümeti zora sokacak durumlara sebep olmak istemeyecekler ve bazı olayları görmezden gelebileceklerdir.

İdarenin yargı dışı denetim yollarının diğer bir kolunu ise yardımcı kuruluşlarca gerçekleştirilen denetim oluşturur. Sayıştay, Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulu bu yardımcı kuruluşlardandır.

Sayıştay; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Anayasa Mahkemesi'nin yakın tarihli bir kararında,³⁸⁶ Sayıştay kararlarının maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu belirtilmekte ise de, Anayasa Mahkemesi önceki tarihli kararlarında Sayıştayca yapılan denetimin esasen yargısal değil, özel yöntemler kullanılarak yapılan ve özü itibarıyla idari nitelikte bir denetim türü olduğunu ifade etmiştir. Mahkeme'nin bu kararlarında, Sayıştay'ın gördüğü hizmetin niteliği ve çalışma yönteminin yakınlığı nedeniyle Anayasa'nın "yargı" bölümünde düzenlendiği belirtilmiştir.³⁸⁷

Başbakanlık Teftiş Kurulu (BTK) 1984 yılında çıkarılan 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile oluşturulmuştur. BTK, sadece Başbakanlık örgütü ile Başbakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarıyla sınırlı alanda denetim yapmamakta, 3056 sayılı Kanun'un 20. maddesinin (a) fıkrası uyarınca bütün kamu kuruluşlarının denetimini yapmaktadır. Buna göre; BTK, Başbakan'ın emri veya onayı ile her türlü inceleme, araştırma, teftiş

³⁸⁵ Küçüközyiğit, *op. cit.*, s. 94.

³⁸⁶ AYM, E. 2012/102, K. 2012/207, K.T. 27.12.2012.

³⁸⁷ AYM, E. 1990/39, K. 1991/21, T. 11.7.1991; AYM, E. 1996/58, K. 1996/43, K.T. 20.11.1996.

ve soruşturma yapmak görevlerini yerine getirmekle görevli kılınmıştır.³⁸⁸ Anlaşılacağı üzere, Başbakanlık Teftiş Kurulu da, aşağıda belirtileceği üzere Devlet Denetleme Kurulu gibi, bağlı bulunduğu makamın iradesi ile harekete geçebilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu da idarenin yargı dışı denetim yollarından biri olup, daha çok yargı öncesi alternatif uyuşmazlık çözüm usulleri (müzakere, arabuluculuk) gibi değerlendirilmektedir.³⁸⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevi mümkün olduğu ölçüde tarafları uzlaştırmayı içerdiğinden geniş anlamda alternatif uyuşmazlık çözüm usullerine dahil edilebilmektedir. Yine, uyuşmazlık çözümünde tarafları bağlayıcı bir karar alma gücünden mahrum olması nedeniyle, bu usuller arasından arabulucuya benzetilebilir.³⁹⁰ Bununla beraber, ombudsmanın faaliyeti dar anlamda alternatif uyuşmazlık çözümü kapsamına girmemektedir. *Erhürman*, ombudsman ile bu türden çözüm usulleri arasında genel bir benzetme yapılamayacağını belirtmektedir. Yazara göre; ombudsmanın harekete geçirilmesinin tek yolu şikayetçilerin dinlenilmesi değildir, ombudsman pek çok ülkede re'sen harekete geçebilmektedir. Öte yandan, idarenin hukuka aykırı bir idari işlem veya eylemi ile karşılaşan ombudsmanın arabulucu gibi davranmasını beklemek mümkün değildir. Ombudsman arabulucu gibi davranmak yerine, haksız işlem veya eylem yapanın karşısında durarak haksızlığın giderimini isteyecektir.³⁹¹

B. Türk Hukuk Sistemindeki Kamu Denetçiliği Kurumu Benzeri Kurumlar

Öğretide Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulana kadarki süreçte, Türk hukuk sisteminde, Kamu Denetçiliği Kurumu ile benzerlik gösteren birtakım kurumların bulunduğu kabul edilmiştir. Bu kurumlar, tamamen olmasa da bu kurumların yerine getirdikleri denetim işlevi belirli yönleriyle ombudsman denetimini andırmaktadır. Bu

³⁸⁸ Detaylı bilgi için bkz. *passim*, M. Sabri Aygüney, "Kamu Kuruluşlarında Denetim ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu", *Yeni Türkiye Dergisi*, Y. 3, S. 14, 1997.

³⁸⁹ Zehra Odyakmaz, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Y. 4, S. 14, 2013, s. 15.

³⁹⁰ Tural, *op.cit.*, s.8.

³⁹¹ Erhürman(1998), *op.cit.*, s. 88.

nedenle, Kamu Denetçiliği Kurumu ile ona benzer kurumların karşılaştırmalı olarak incelenmesinde fayda bulunmaktadır. Çalışmamızın bu başlığında bu kurumlardan; Devlet Denetleme Kurulu, TBMM Dilekçe Komisyonu, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve Türkiye İnsan Hakları Kurumu incelenmiştir.

1. Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu (DDK), 1982 Anayasası'nın 108. maddesindeki yerini almadan önce, 1 Nisan 1981 tarihli, 2443 sayılı Kanunla hukukumuzda girmiştir. *"İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak ve Cumhurbaşkanının istemi üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşları ile görev alanına giren kurum ve kuruluşlar üzerinde her türlü inceleme, araştırma ve denetim yapmak üzere"* kurulmuş olan DDK, Cumhurbaşkanlığına bağlı, siyasi etkilerden uzak, tarafsız bir denetim organı olarak öngörülmüştür.³⁹²

DDK, idarenin hukuka uygun davranmasını ve hizmetin gereklerine göre yerine getirilmesini denetlemek amacıyla kurulmuş olması gerekçe gösterilerek ombudsman benzeri bir kuruluş ve Türk Ombudsmanı olarak³⁹³ değerlendirilmiştir.³⁹⁴ Ancak, ombudsmanlık ve DDK arasında benzerlik ve farklılıklar incelendiğinde iki kurumun çok da benzer olmadığı sonucuna ulaşılabacaktır.

Benzerlik olarak; her iki kurumun da denetim alanına giren makamların belgelerini inceleme konusundaki yetkileri ile araştırma ve incelemeleri sonucunda

³⁹² Selçuk Soybay, "Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Y. 1983, S. 1-3, s. 110.

³⁹³ Başbakanlığın 1.4.1993 tarih ve 9377 sayılı genelgesi uyarınca kurulmuş bulunan Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu'nun, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı için yaptığı önerileri içeren raporda, DDK'nun Cumhurbaşkanlığına bağlı statüsünün değiştirilerek Ombudsmana dönüştürülmesi önerilmiştir. (Özel ihtisas Komisyonu, "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi", 16.7.1993 tarihli rapor, s. 14. (DPT Y. No: 2362, Özel İhtisas Komisyonu- 429, Ankara, 1994; aktaran, Esgün, *op.cit.*, s. 265.)

³⁹⁴ Mutta, *op.cit.*, s. 95.

birer rapor hazırlayıp ilgili yerlere iletebilmesi, bu raporların bağlayıcı olmaması ve yaptırım uygulama yetkilerinin bulunmaması gösterilebilecektir.³⁹⁵

İki kurum arasında pek çok noktada farklılık bulunmaktadır. İlk olarak; ombudsman, yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören vatandaşların şikayetlerini en kısa sürede incelemek ve zarar gören kişinin hakkını korumak amacıyla hareket etmekte iken, DDK yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli şekilde çalışmasını temin etme amacını gütmekte ve yönetilenlerin idare karşısında mağduriyetlerinin giderilmesi amacı ile faaliyet göstermemektedir.³⁹⁶

İkinci fark, iki kurumun bağımsızlıklarına ilişkindir. Uluslararası Ombudsman Enstitüsü bir kurumun ombudsman sayılabilmesi için o kurumun Parlamento'ya bağlılığı koşulunu aramaktadır.³⁹⁷ Ayrıca, ombudsmanın temel özelliklerinden biri olan bağımsızlığın sağlanabilmesi için ombudsmana yönetsel ve mali özerlik tanınması da bir gerekliliktir. Ancak DDK, Cumhurbaşkanlığına bağlı faaliyet göstermekte, üyeleri de Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır; bu kurum, idari olarak da Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile ilişkilendirilmiştir.³⁹⁸

Üçüncü fark da iki kurumun harekete geçme şekline ilişkindir. Ombudsman, bireylerin şikayeti ile ya da kendiliğinden harekete geçerek inceleme ve araştırma yapabilmekte iken; DDK yalnızca Cumhurbaşkanının talebi üzerine inceleme, araştırma ve denetim başlatabilmektedir.

Dördüncü fark, benzerlik olarak belirtilen, iki kurumun da inceleme ve denetimleri sonucu hazırladıkları raporlar bakımından karşımıza çıkmaktadır. Daha

³⁹⁵ İrfan Kurutüzüm, *Ombudsman Kurumu, Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi (Yayımlanmamış Doktora Tezi)*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s. 177.

³⁹⁶ Esgün, *op.cit.*, s. 264.

³⁹⁷ Çalışmamızın ilk bölümünde belirtildiği üzere, ombudsmanın parlamentolar tarafından seçilmesi kuralının İngiltere, Fransa, İsrail gibi istisnaları bulunmaktadır. Bu ülkelerden İngiltere ve İsrail'de ombudsmanlar devlet başkanları tarafından, Fransa'da ise *Médiateur* hükümet tarafından atanmakta idi.

³⁹⁸ Kılavuz, Yılmaz, İzci, *op.cit.*, s. 62.

önceki bölümde anlatıldığı üzere, ombudsmanın, hazırladığı raporları meclise sunmak, kendi inisiyatifi ile kamuoyuna ve basına bilgi vermek, yönctimi uyarmak, İsveç, Danimarka gibi ülkelerde disiplin ve ceza kovuşturması yapılmasını istemek ve hatta Finlandiya’da olduğu gibi adli soruşturmayı bizzat yürütmek gibi yetkileri bulunmaktadır. Oysa DDK’nin fonksiyonu inceleme, araştırma ve denetim başlatarak Cumhurbaşkanına bilgi sunmaktan ibarettir, gereğinin yapılması konusunda takdir yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Bu farklılıklar incelendiğinde, DDK’nin, alışılmış bir denetleme ya da teftiş kurulu olmamakla³⁹⁹ birlikte ombudsmanın karakteristik özelliklerini de taşımadığı görülecektir. DDK’nin örgütsel bakımdan bağlı olduğu Cumhurbaşkanı, Anayasa’nın 104. maddesinde de belirtildiği gibi, devletin birliğini temsil eden, Anayasa’nın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetken kişidir. DDK, Cumhurbaşkanı’nın bu gözetim yetkisini kullanmasında kendisine yardımcı bir kuruluş olarak öngörülmüştür.⁴⁰⁰ İsveç’teki Parlamento Ombudsmanının yanı sıra hükümet adına denetim görevini yapan Adalet Şansölyesi’ne benzetilse de⁴⁰¹ Adalet Şansölyesi kendisini atayan hükümetten fiilen bağımsız olarak, özerk bir şekilde çalışmakta, kendiliğinden harekete geçebilmekte ve bazı durumlarda dava açma yetkisini elinde bulundurmakta olduğundan⁴⁰² yürütme tarafından seçilme iki kurum arasında benzerlik kurmak için yeterli olmayacaktır.

2. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

1987 yılında Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik başvurusu yapması üzerine insan hakları konusu yoğun bir şekilde gündeme gelmiş, devletin devamlı olarak insan hakları ihlalleri ile gündeme gelmesinin de etkisiyle 1990’lı yıllarda insan hakları ihlalleri ve insan hakları konusunda yapılan çalışmaların parlamento aracılığı ile denetlenmesi amacıyla TBMM bünyesinde bir komisyonun kurulmasına karar

³⁹⁹ Tanör, Yüzbaşıoğlu, *op.cit.*, s. 350.

⁴⁰⁰ Recep Sanal, *Türkiye’de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, Ankara: TODAİE Yayınları, 2002, s. 152.

⁴⁰¹ Esgün, *op.cit.*, s. 266.

⁴⁰² Akıncı(2010), *op.cit.*, ss. 123-126.

verilmiştir.⁴⁰³ 1990 tarihli ve 3686 sayılı Kanun ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu (İHİK) adıyla da sözü edilen komisyon kurulmuştur.

Kanun'un 4. maddesine göre İHİK'in görevleri uluslararası alanda genel kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek; Türkiye'nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası antlaşmalarla Anayasa ve diğer milli mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek; TBMM komisyonlarının gündemindeki konular hakkında istem üzerine görüş ve öneri bildirmek; Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası antlaşmalara, Anayasa ve kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek; insan haklarının ihlallerine dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek; gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunmak; her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve yurtdışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak olarak belirtilmiştir.

Yetkilerinin düzenlendiği 5. maddeye göre; İHİK görevlerinin gereği olarak kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi isteyebilir, inceleme yapabilir ve ilgilileri çağırıp bilgilerine başvurabilir. Ayrıca, 7. madde uyarınca, gerekli görürse, ilgililer hakkında kovuşturma veya işlem yapılması sürecini de başlatabilmektedir.

İHİK'in insan hakları bakımından ülke ve dünya uygulamalarını inceleme, insan hakları ihlallerinin üzerine gitme ve uygulama ile insan hakları standartları, uluslararası antlaşmalar, Anayasa ve yasalar arasında uyum sağlamak üzere yasal düzenlemeler önerme şeklinde tanımlanan görev alanı göz önünde tutulduğunda, ombudsmanın bazı fonksiyonlarının Komisyon tarafından yerine getirildiğini söylemek mümkündür.⁴⁰⁴

⁴⁰³ İzzet Eroğlu, "TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu", *Yasama Dergisi*, S. 2, 2006, s. 35.

⁴⁰⁴ Işıkkay, *op.cit.*

Öte yandan, ombudsman ile karşılaştırıldığında İHİK'in denetimini daha sınırlı bir şekilde gerçekleştirdiği görülmektedir. Öncelikle yapısal yönden farklılık arz eden nokta; ombudsman kural olarak parlamento dışından belirlenmekte iken, Komisyon'un Meclis bünyesinde oluşturulmasıdır. Meclis komisyonları, Parlamento'da bulunan siyasal partilerin ve bağımsız milletvekillerinin sandalye oranlarına göre, bu siyasal partileri temsil eden milletvekillerinden oluşmaktadır.⁴⁰⁵ Ombudsmanların da parlamentolarla sıkı bir ilişkisi bulunmakla birlikte, ombudsmanlar parlamenter sıfatı taşımazlar. İHİK üyelerinin milletvekillerinden oluşması ve Meclis'teki siyasi partilerin sandalye oranına göre belirlenmesi ve dolayısıyla idari mekanizmayı elinde tutan ve Meclis çoğunluğuna dayanan iktidar partisinin ya da koalisyonun bu komisyonlarda ağırlıklı olarak yer alması karşısında İHİK'in ne kadar bağımsız ve etkili olacağı tartışmalıdır.

Ombudsman kurumu ile İHİK arasında farklılık arz eden bir diğer nokta da kurumların işleyişlerinde ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki; Komisyon sadece TBMM Başkanlığınca havale olunan başvuruları inceleyebilmektedir, yani kendiliğinden harekete geçme imkanı bulunmamaktadır. Komisyon'un vatandaşların başvurularına konu yönetim ile diyaloga girmesi de söz konusu değildir. İHİK, bu anlamda hak ihlallerini tespit etmekle yetinerek gerektiğinde ilgililer hakkında idari ve cezai yaptırım sürecini başlatabilmektedir. Ancak oluşumu itibarıyla bu denetimi yaparken çok da bağımsız olabileceği söylenemeyen bu kurumun bu konuda ne kadar istekli olacağı tartışılması gereken bir diğer noktadır.

İki kurum arasında görev alanı bakımından da farklılık bulunmaktadır. İHİK'e yapılan başvuruların ele alınabilmesi için ulusal ve uluslararası insan hakları belgelerinde düzenlenen hak ve özgürlüklerden birisinin ihlal edilmesi gerekmektedir. Bu durumda, belirtilen kapsama girmeyen hak ihlalleri İHİK'in görev kapsamı dışında kalmaktadır. Ayrıca; hak ihlali dışında kalan ve şikayetlere konu olan yönetim karar

⁴⁰⁵ Esgün, *op.cit.*, s. 266.

ve uygulamaları da Komisyon'un inceleme alanı dışında kalmaktadır. Bu sebeple Komisyon'un görev alanı, ombudsmanın görev alanı bakımından daha dardır.⁴⁰⁶

3. TBMM Dilekçe Komisyonu

Anayasa'nın Kamu Denetçiliği Kurumu'nun anayasal temelini oluşturan 74. maddesinde düzenlenen dilekçe hakkına dayanarak vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar, kendileri veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, ilgili kurum ve kuruluşa ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yazı ile başvurabilmektedirler.

Vatandaşların TBMM'ye yapacakları başvurular Meclis Dilekçe Komisyonunca (DK) değerlendirilmektedir. DK'nın tüm bakanlıklarla doğrudan yazışma ve işlemlerin sonuçlandırılması için gerekli olan bilgileri isteme yetkisi bulunmaktadır. Dilekçeler TBMM'ye gönderilmişse DK'da incelenmesi ve başvurunun altmış gün içinde sonuçlandırılması gerekmektedir.

Dilekçe Komisyonu ile ombudsman kurumu arasındaki farklar konusunda öncelikle iki kurumun yapıları açısından, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ile ombudsman kurumu arasındaki yapısal fark olarak belirtilenin aynısı söylenebilecektir. Zira, Dilekçe Komisyonu da diğer tüm Meclis komisyonları gibi siyasal partilerin Meclis'teki sandalye sayısı ile orantılı olarak belirlenen parlamenterlerden oluşmaktadır. Üyelerinin çoğunluğunu iktidar partisinin milletvekillerinin oluşturduğu Komisyon, Hükümeti zora sokacak durumlara sebep olmak istemeyecek ve bazı olayları görmezden gelebilecektir.⁴⁰⁷

⁴⁰⁶ Ramazan Şengül, "Türkiye'de Kamu Yönetimin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 14, Kocaeli, 2007, s. 132.

⁴⁰⁷ Özden, *op.cit.*, s. 127

İşleyiş bakımından Dilekçe Komisyonu'nun ombudsmandan farkı, Dilekçe Komisyonu'nun kendisine yapılan başvuruları ilgili kurum ve kuruluşlara ileterek onların verdikleri yanıtlar ekseninde başvuru sahibine dilek ve şikayetiyle ilgili cevap vermesinde karşımıza çıkmaktadır. Bu süreçte, dilek ve şikayet konularının muhatabı olan kurum ve kuruluşun kendi görüşünü benimsetmesinde hakim pozisyona sahip olması söz konusudur.⁴⁰⁸ Bununla beraber Dilekçe Komisyonu'nun başvuruyu altmış günlük süre içinde sonuçlandırması öngörülmüştür.⁴⁰⁹ Oysaki uygulamaya bakıldığında, Dilekçe Komisyonu'nun iş yükünün fazlalığı⁴¹⁰ ve üyelerinin aynı zamanda parlamenterlik görevini yürütmeleri nedeniyle başvuruların sonuçlandırılması söz konusu sürede gerçekleşmemektedir.⁴¹¹

İlgili mevzuatta ve uygulamada ortaya çıkan bu hususlar dikkate alındığında Dilekçe Komisyonu'nun asıl olarak vatandaşlardan gelen şikayetleri yönetime ileten bir aracı işlevinin olduğu, vatandaşlarla idare arasında bilgi akışını sağlamakla yetinerek idareden kaynaklı mağduriyetlerin doğrudan çözümüne katkı sağlamadığı ortaya çıkmaktadır.⁴¹² Bu sebeple, mevcut durumuyla Dilekçe Komisyonu, ombudsmanın işlevlerini yerine getirmekten uzaktır.⁴¹³

4. Türkiye İnsan Hakları Kurumu

Günümüzde insan haklarını koruma mekanizmalarının gelişimine bakıldığında, kamu kurumları ve yargı dışta bırakılmak üzere, insan hakları uygulamaları ve ihlalleri konusunda gözetim ve denetim yapan özerk kurumların öne çıktığı görülmektedir. Ulusal insan hakları kurumları da bunlardan biridir. Ulusal insan hakları kurumları

⁴⁰⁸ Baylan, *op.cit.*, s. 157.

⁴⁰⁹ Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, m. 8, http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/um_dilekcehakki.pdf. (Erişim Tarihi: 22.07.2014.)

⁴¹⁰ Dilekçe Komisyonu'na gelen ve hakkında karar verilen dilekçeler hakkındaki istatistiki bilgi için bkz. http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_komisyonu_web.dilekce_istatistik2. (Erişim Tarihi: 22.07.2014.)

⁴¹¹ Şengül(2007), *op.cit.*, s. 132.

⁴¹² Esgün, Komisyon'un daha çok vatandaş ile milletvekilleri arasındaki şikayet trafiğini azaltmak amacıyla kurulduğunu ve yoğunluk yüzünden milletvekillerinin yasama görevlerini aksatan ilişkileri azaltma işlevi gördüğünü ifade etmektedir. (Esgün, *op.cit.*, s. 267).

⁴¹³ Şengül(2007), *op.cit.*, s. 132.

fikrinin ortaya çıkmasının altında⁴¹⁴ uluslararası insan hakları standartlarının ulusal düzeyde uygulamaya geçirilmesinde hükümet aygıtları ve hükümet dışı örgütler haricinde yeni bir aktöre görev verme düşüncesi yatmaktadır.⁴¹⁵

Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği'nde ulusal insan hakları kurumlarının demokrasinin kuruluş ve işleyişinde özel bir ağırlığı olduğu kabul edilerek, bu kurumların bu konuda temel kriterleri getirdiği kabul edilen "Paris İlkeleri"⁴¹⁶ olarak bilinen kriterlere uygun olması aranmaktadır. Ulusal insan hakları kurumlarının diğer devlet kuruluşlarından ve siyasal iktidardan özerk olması Paris İlkeleri'nin özü ve ruhunu oluşturmaktadır.

Paris İlkeleri'nin somutlaştırılması için BM'ce hazırlanmış el kitabında belirtildiği gibi ulusal insan hakları kurumunun herkes tarafından ortak kabul edilen bir tanımı bulunmamakta,⁴¹⁷ Viyana Deklarasyonu ve Eylem Planında Paris İlkeleri'nin dikkate alınması gerekliliğinin yanı sıra "her devletin kendi ihtiyaçlarına en uygun yapıyı seçme hakkına sahip olduğu" kabul edilmektedir.⁴¹⁸

2004 yılından bu yana gündemde bulunan Türkiye'de Paris İlkeleri çerçevesinde bir ulusal insan hakları kurumunun oluşturulmasına yönelik tartışmalar, 21.6.2012

⁴¹⁴ Ulusal insan hakları kurumlarının ortaya çıkmasında üç ayrı neden olduğu ileri sürülmektedir. İlk olarak, çatışma sonrası geçiş döneminde normale dönme aracı olarak kullanılmaktadırlar. İkinci olarak, nispeten iyi insan hakları siciline sahip ülkelerde, uluslararası örgütlerle işbirliği ve mevcut yapıları birleştirme veya pekiştirme ya da ayrımcılık gibi özgül sorunlara çözüm bulmak üzere kurulmuştur. Üçüncü neden ise, insan hakları sorunları nedeniyle uluslararası platformda sıkça eleştirilen ülkelerin bu alanda çaba harcadığını göstermektir. (Kerem Altıparmak, "Türkiye'de İnsan Haklarında Kurumsallaş(ama)ma", **Bürokrasi ve İnsan Hakları**, Ankara: TBB Yayınları, 2007, ss. 54-56).

⁴¹⁵ Sonia Cardenas, "Sovereignty Transformed? The Role of National Human Rights Institutions", Ed. Shawki Noha, Michaelene Cox, **Negotiating Sovereignty and Human Rights-Actors And Issues in Contemporary Human Rights Politics**, England: Ashgate Publishing Company, 2009, s. 27.

⁴¹⁶ Kısaca Paris İlkeleri olarak bilinen "*İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler*", BM İnsan Hakları Komisyonu'nun 3 Mart 1992 tarihli, 1992/754 sayılı ve BM Genel Kurulu'nun 20 Aralık 1993 tarihli 48/134 sayılı kararıyla kabul edilmiştir. (Kerem Altıparmak, Hasan S. Vural, "BM Genel Kurul Kararı: İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Ulusal Kurumlar (Paris İlkeleri)", 2005, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/altipar/Yayinlar/Paris%20Ilkeleri.pdf> (Erişim Tarihi: 23.07.2014.))

⁴¹⁷ UN Centre for Human Rights (National Human Rights Institutions, **A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights**, New York: United Nations, 1995, s. 6.

⁴¹⁸ Viyana Deklarasyonu, Bölüm I, par. 36.

tarihli 6332 sayılı Kanun ile oluşturulan Türkiye İnsan Hakları Kurumu (TİHK) ile nihayet bulmuştur.⁴¹⁹ Kurum'un görev ve yetkilerinin düzenlendiği Kanun'un 4. maddesinde *"insan haklarının korunmasına, geliştirilmesine ve ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmak; işkence ve kötü muamele ile mücadele etmek; şikâyet ve başvuruları incelemek ve bunların sonuçlarını takip etmek; sorunların çözüme kavuşturulması doğrultusunda girişimlerde bulunmak; bu amaçla eğitim faaliyetlerini yürütmek; insan hakları alanındaki gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek amacıyla araştırma ve incelemeler yapmakla görevli ve yetkili"* olduğu belirtilmiştir.

Dünyadaki ulusal insan hakları kurumları genellikle dört tip altında sınıflandırılmaktadır: İnsan hakları komisyonu modeli,⁴²⁰ danışma komitesi modeli,⁴²¹ melez model⁴²² ve insan hakları enstitüsü modeli.⁴²³ Bazı sınıflandırmalar, klasik ombudsman modelini de ulusal insan hakları kurumu olarak değerlendirmekteyse de bunlar arasında birtakım farklar bulunmaktadır.⁴²⁴

Ombudsmanın TİHK ile arasındaki temel fark, ulusal insan hakları kurumlarının faaliyet alanının ombudsmanın faaliyet alanının sadece bir kısmına karşılık

⁴¹⁹ 30 Haziran 2012 tarihli, 28339 sayılı Resmi Gazete.

⁴²⁰ İnsan hakları komisyonu modeli, Paris İlkeleri'nin öngördüğü modele en uygun yapılanmadır. Bu kurullar uzmanlardan oluşabildiği gibi, Paris İlkeleri'nde öngörüldüğü gibi çoğulculuğa uygun örgütlenenleri de vardır. Genelde bu yapılar, insan hakları kurumlarından beklenen faaliyetlerin hemen tümünü yerine getirecek şekilde örgütlenmektedirler. Bu modelde öne çıkan en önemli özellik, kurumlara büyük çoğunlukla yarı-yargısal soruşturma yetkisinin tanınmasıdır (Altıparmak(2007), *op.cit.*, s. 6.)

⁴²¹ Danışma komitesi modelinin en önemli özelliği sivil toplum ve hükümet arasında köprü görevi görmesidir. Kurumlar hükümete danışmanlık yapmaktadır. İnsan hakları komisyonu modelinde kurumlar, hak ihlallerini ele alarak yarı-yargısal yetkiler kullanmakta iken, Fransız modeli olarak da adlandırılan bu modelde, kurumlar araştırma ve rapor hazırlama yoluyla hükümet faaliyetlerini desteklemektedirler. Fransa, Fas, Yunanistan bu modelin uygulandığı ülkelerden bazılarıdır. İnsan hakları danışma komisyonu modelinde, yakınmaları incelemek, soruşturma ve denetim yetkilerinden çok insan hakları politikası ile ilgili konularda hükümete danışmanlık yapma işlevi ön plana çıkmaktadır. (Coşkun Açık, *Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye Örneğine Eleştirel Yaklaşım (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)*, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011, s. 78)

⁴²² Melez model, komisyon ve kamu denetçisi kurumlarının birleşiminden oluşan bir yapılanmadır. Bu model, klasik kamu denetçisi rolünün ağırlıklı olarak insan haklarına ilişkin olarak kullanıldığı, kısmen komisyon kısmen kamu denetçisi usullerini kullanan geniş bir yelpazeden oluşmaktadır. Bu model ağırlıklı olarak, vatandaştan gelecek şikâyetleri incelemektedir. (Altıparmak(2007), *op.cit.*, s. 7)

⁴²³ İnsan Hakları Enstitüsü Modeli, insan hakları alanında bağımsız ve özerk olarak daha çok araştırma ve eğitim ağırlıklı olarak işlev görecektir şekilde kurulan merkezleri ifade etmektedir. Bu model, ombudsmandan ayrı insan hakları izleme mekanizmasına sahip devletlerin öngördüğü bir yapıdır. (Açık, *op.cit.*, s. 79)

⁴²⁴ Altıparmak(2007), *op.cit.*, s. 6

gelmesinden kaynaklanmaktadır.⁴²⁵ Klasik ombudsmanın kural olarak birinci görevi kamu yönetiminde hakkaniyeti ve hukukiliği sağlamak olup, insan haklarını ancak idarenin hukuka uygunluğu çerçevesinde inceleme konusu edinmektedir. Ombudsmanın görev ve yetki alanı, idarenin doğrudan insan hakları meselesi altında ele alınmayan tüm eylem ve işlemlerini denetlemeye yönelik olduğundan TİHK'nin görev alanına göre daha geniştir.⁴²⁶

Bir diğer fark, ulusal insan hakları kurumlarının eğitim işlevinin ombudsmanlarınkine göre daha belirgin olmasıdır. İnsan hakları bilgi ve kültürünün toplumda yerleşmesi ve idarecilerin tüm eylem ve işlemlerinde insan haklarının içselleştirilmesi için eğitim, araştırma ve bilinçlendirme faaliyetlerine yoğun bir şekilde yer verirler.⁴²⁷ Nitekim 6332 sayılı Kanun'un Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun görevlerinin düzenlendiği 4. maddesinde, görevlerinin arasında insan hakları sorunlarının çözümüne ilişkin eğitim faaliyetleri sürdürmek de sayılmış, 11. maddesinde de insan hakları bilincinin yaygınlaştırılması için çalışmak ve bu amaçla ilgili kişi, kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak ile görevli Eğitim Birimi düzenlenmiştir.

TİHK ile ombudsman arasında benzerlik kurulacaksa, TİHK'in insan hakları ombudsmanına benzetilmesi daha uygun olur. Gerçekten de pek çok Latin Amerika ülkesi ile İspanya, Portekiz, Çek Cumhuriyeti, Letonya, Rusya, Polonya, Gana'daki insan hakları ombudsmanları, Paris İlkeleri'ne göre kurulacak ulusal insan hakları kurumlarının ağını temsil eden Uluslararası Koordinasyon Komitesi'ne göre Paris İlkeleri'ni karşıladıkları için aynı zamanda ulusal insan hakları kurumları statüsünde sayılmışlardır.⁴²⁸ Bununla beraber, parlamento ombudsmanı sisteminin benimsendiği ülkelerden Fransa, Danimarka, Yunanistan, İngiltere ve Avrupa Birliği üyesi diğer pek çok ülke, ayrı birer ombudsmana ve ulusal insan hakları kurumuna sahiptir. Bir

⁴²⁵ Altıparmak(2007), *op.cit.*, s. 6, dn. 10.

⁴²⁶ Fendoğlu(2011), *op.cit.*, s. 129.

⁴²⁷ *Ibid.*

⁴²⁸ Açıık, *op.cit.*, s. 75; Altıparmak, *op.cit.*, s. 7.

parlamento ombudsmanına değil ama askeri ombudsmana sahip olan Almanya’da da, ayrı bir ulusal insan hakları kurumu bulunmaktadır.⁴²⁹

Bir ulusal insan hakları kurumu işlevi görmesi için tasarlanan ve Kanun’un genel gerekçesinde de Paris İlkeleri’nin referans alındığı belirtilen Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu henüz tasarı halindeyken TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu bünyesindeki Alt Komisyon’a beş insan hakları örgütü tarafından iletilen eleştiri açıklamaları gelmiş,⁴³⁰ Avrupa Birliği 2012 yılı İlerleme Raporu’nda, TİHK Kanunu’nun Kurum’un bağımsızlığı bakımından BM Paris İlkeleri ile uyumlu olmadığı dile getirilmiş,⁴³¹ İnsan Hakları İzleme Örgütü (*Human Rights Watch*) ise Türkiye Hükümeti’nin, ulusal bir insan hakları kurumunun kurulmasına ilişkin kanun taslağını, bu taslakla kurulması önerilen kurumun hükümetten bağımsız ve tarafsız olamayacağı gerekçesiyle geri çekmesi yönünde açıklama yapmıştır.⁴³²

Kurum’un Paris İlkeleri’ni karşılamadığı yönündeki eleştiriler, Kurum’un Başbakanlıkla ilişkilendirilmesinde ve üyelerinin seçiminde yürütmenin ağırlıklı olması noktalarında yoğunlaşmaktadır. Kanun’un 5. maddesinde Kurum’un karar organı olan İnsan Hakları Kurulu’nun on bir üyeden oluşacağı, bunlardan ikisinin Cumhurbaşkanı tarafından, birinin baro başkanları tarafından seçileceği ve yedisinin de Bakanlar Kurulu tarafından seçileceği öngörülmüştür. Ulusal kurumların asgari ölçütlerini gösteren Paris İlkeleri ise ulusal kurumlar içerisinde çeşitli kesimlerin temsilini öngörürken idarenin temsilini ancak oy kullanma hakkı olmaması şartıyla kabul etmektedir; oluşumunda muhalif görüş bulunmazsa ulusal insan hakları kurumundan bahsedilememektedir.⁴³³ Paris İlkeleri; devletin, hem insan haklarını ihlal eden bir aktör olması hem de ulusal ve uluslararası hukuka göre insan hakları

⁴²⁹ Fendoğlu(2011), *op.cit.*, s. 129.

⁴³⁰ İnsan Hakları Derneği, İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği, Türkiye İnsan Hakları Vakfı, Helsinki Yurttaşlar Derneği, Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi’nin Türkiye İnsan Hakları Kurumu (TİHK) Kanunu Tasarısı Hakkında Ortak Görüşü, 18.04.2012, http://ihop.org.tr/dosya/IHK/20120418-UIHK_Komisyonu_Sunum.pdf (Erişim Tarihi: 24.07.2014.)

⁴³¹ 2012 Yılı İlerleme Raporu, s. 19, http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf (Erişim Tarihi: 24.07.2014.)

⁴³² “Türkiye: İnsan Hakları Kurumuna Dair Hatalı Plandan Vazgeçin”, 19.06.2012, <http://www.hrw.org/node/108118> (Erişim Tarihi: 24.07.2014.)

⁴³³ Kerem Altıparmak, “Köprüden Önce Son Çıkış-İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısı’nın Eleştirel Değerlendirmesi”, AÜSBF İnsan Hakları Merkezi İnsan Hakları Çalışma Metinleri XIII, 2010, s. 16.

ihlallerine karşı önlemleri almakla görevli bir süje olması paradoksunu içinde barındıran insan hakları kurumlarının, yönetim hiyerarşisinden bağımsızlığını teminat altına alarak bu çelişkinin giderilmesini amaçlamaktadır.⁴³⁴

Kanun, Kurul'un oluşumunda bağımsızlık dışında çoğulculuk ilkesini de göz önünde bulundurmaması sebebiyle eleştirilmiştir. Zira Kanun'un 3. maddesine göre Kurul üyesi olabilmek için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesindeki temel koşulları yerine getirmek yeterlidir. Maddedeki çoğulcu oluşumu sağlamaya yönelik tek hüküm dördüncü fıkradaki "*Seçimlerde, ilgili sivil toplum, sosyal ve mesleki kuruluşların, düşünce akımlarının, üniversitelerin, uzmanların çoğulcu bir şekilde temsiline özen gösterilir.*" ifadesidir.⁴³⁵ Bu ifade Paris İlkeleri'nin ifadesiyle tamamen örtüşmemektedir. Zira Paris İlkeleri'ne göre üyelerin belirlenmesinde "İnsan hakları ve ırk ayrımcılığına karşı mücadele alanlarında sorumluluk üstlenen sivil toplum kuruluşları, sendikalar, avukatlar, doktorlar, gazeteciler ve önde gelen bilim adamları örgütleri gibi ilgili sosyal ve mesleki örgütlerin; felsefi veya dini düşünce akımlarının; üniversiteler ve nitelikli uzmanların" çoğulcu temsiline dikkate alınması gerekmektedir.⁴³⁶

Eleştirilerin bir diğer noktası da TİHK Kanunu'nun oluşturulması sürecinde ülkede etkinlik gösteren sivil topluma ait sosyal güçlerin temsiline ve katılımına açık olunmamasıdır. Bu süreçte, ulusal kurum konusunda, yapılmak istenen değişiklikler ve yeniliklerin görünümü ve yapım tarzına bakınca, bu konuda ne tür hazırlıklar yapıldığı, hangi metinler üzerinde çalışıldığı, bu süreçte, kimlerle temas kurulduğu, 'ilgili sivil toplum örgütlerine' danışılıp danışılmadığı belirsizdir.⁴³⁷ İnsan hakları birimlerinde ve ulusal kurum oluşturulmasında konu ne hazırlık aşamasında ne de nihai şeklin verilmesinde kamuoyuyla paylaşılmıştır.

⁴³⁴ Ibid.

⁴³⁵ Ibid., s. 14

⁴³⁶ Altıparmak, Vural, *op.cit.* par. 4.

⁴³⁷ İbrahim Ö. Kaboğlu, "Anayasa ve İnsan Hakları Kurulları", *Birgün Gazetesi*, 21 Ocak 2010, http://www.birgunabone.net/writer_index.php?category_code=1187091898&news_code=1264076385&year=2010&month=01&day=21#.U9BRPeN_sw8 (Erişim Tarihi: 24.07.2014.)

Sözü edilen eleştirilerle birlikte, bağımsızlığı ve tarafsızlığından şüphe duyulan, insan hakları konularına özgülenmiş TİHK yerine, sadece insan hakları ihlallerine bakmakla görevli bir ombudsmanlık kurumunun oluşturulabileceği fikri de dile getirilmiştir.⁴³⁸ Gerçekten de yukarıda örneklerini verdiğimiz pek çok ülkede insan hakları ombudsmanları Paris İlkeleri'ni de karşılamaları nedeniyle, aynı zamanda ulusal insan hakları kurumları şeklinde işlev görmektedir. İlerleyen başlıklarda ele alınacak olan 6328 sayılı Kanun ile kurulan, bir Başdenetçi ve beş Denetçinin görev yaptığı Kamu Denetçiliği Kurumu bakımından, Denetçilerden birinin insan hakları ombudsmanı olarak görevlendirilmesi düşünülebilirdi. Zira 6328 sayılı Kanun'da Kamu Denetçisinin idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; *insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde*, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden inceleyeceği belirtilmekle, böyle bir görev ayrımına engel bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Paris İlkeleri'ne uygun bir ulusal insan hakları kurumu işlevi görebilmesi için mevcut görevlerinin yanında insan hakları alanında inceleme ve araştırmalar yapma, bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim faaliyetlerinde bulunmanın da eklenmesi ve insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusundaki görevlerine daha fazla vurgu yapılması gerekmektedir.⁴³⁹

II. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kurulmasına Yönelik Çalışmalar

İsveç'te 1809 yılında ortaya çıkan ve 20. yüzyılın ortalarında hızla yayılmaya başlayan ombudsmanlık kurumuna yönelik çalışmaların ülkemizde daha geç başlamış olduğunu söylemek mümkündür. Bu alanda akademik anlamda ilk olarak Prof. Dr. Yılmaz Altuğ tarafından 1968 yılında yayımlanan bir makalede, ombudsman kurumu hakkında İsveç, Norveç, İngiltere ve Hindistan gibi ülke örnekleri de açıklanmak suretiyle bilgi verildiği görülmüştür.⁴⁴⁰ Ombudsman kavramının Türk hukuk literatüründe tartışılmaya başlanması ise 1970'li yıllara rastlamaktadır. Bu yıllarda

⁴³⁸ Sibel İncoğlu, "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Düşünceler", *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, Ed. Niyazi Öktem Nermin Katmer, İstanbul:Doğuş Üniversitesi Yayınları, 2012, s. 65.

⁴³⁹ Fendoğlu(2011), *op. cit.*, s. 134.

⁴⁴⁰ Altuğ(1968), *op.cit.*, ss. 159-173.

ombudsman kurumu benzeri örgütlerin dünyada örnekleri ve ülkemizde uygulanabilmesi açısından sahip olması gereken özellikler gibi tartışmaların birçok makale ve kitabın konusunu oluşturduğu görülmektedir.⁴⁴¹ Örneğin *Baylan*, 1978 yılında yaptığı çalışmada; çeşitli ülkelerin ombudsman kurumlarını karşılaştırmalı olarak incelemiş, ülkemizde de böyle bir kuruma ihtiyaç duyulup duyulmadığını o dönemde mevcut şikayetlerin yapılabileceği kurumları eleştirmek suretiyle tartışmıştır.⁴⁴²

Çalışmanın bu kısmında Türkiye’de 2012 yılında 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulmasına kadarki süreçte, kurumun oluşturulmasına yönelik 1982 Anayasası’nın hazırlanması sürecinde, bazı sivil toplum örgütlerinin konuyla ilgili çalışmalarında, kalkınma planlarında, Avrupa Birliği ilerleme raporlarında, mevzuat çalışmalarında kuruma ne şekilde yer verildiği incelenecektir.

A. Gerekçeli Anayasa Önerisi’nde Kamu Denetçiliği Kurumu

Ombudsman sisteminin benimsenmesine ilişkin ilk önemli çalışmalardan biri 1982 Anayasası’nın hazırlık aşamasında gündeme gelmiştir. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin birlikte hazırlamış oldukları “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde 114/b maddesinde “Kamu Denetçileri Kurulu” adı ile kurum düzenlenmiştir.⁴⁴³

Sözü edilen maddeye göre; Kamu Denetçileri Kurulu, beş yıllık süre için Cumhurbaşkanı tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Danıştay, Sayıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliği’nin göstereceği ikişer aday arasından atayacağı beş üyeden oluşacaktır. Kamu Denetçileri Kurulu, her yıl ve

⁴⁴¹ Bu dönemde yazılan eserlere şu örnekler verilebilir: Ömer Baylan, *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları, 1978; Tayfun Akgüner, “Ombudsman”, *Yargı*, S. 14, 1977, ss. 12-17; Muammer Oytan, “Ombudsman Eliyle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, *Prof. Dr. Fazıl Berki’ye Armağan*, Ankara: AÜHF Yayınları, 1977; Adil Aktan, “İdare Hukukunda Yeni Bir Adım: Arabulucu”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S. 49, 1977, ss. 6-7, aktaran, Erhürman(2000), *op.cit.*, s. 155.

⁴⁴² Baylan, *op. cit.*, s. 163.

⁴⁴³ Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1983, ss.137-138.

gerekli gördüğü hallerde, çalışmaları ve temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşme durumu hakkında TBMM'ye ve Cumhurbaşkanına rapor verecektir.

Madde gerekçesinde, Kamu Denetçileri Kurulu'nun vatandaş özgürlüklerini gözeticeği, yönetim karşısında vatandaşın yalnız ve güçsüz kalmasını önleyerek, yönetim- vatandaş ilişkisini iyileştireceği ve dilekçe hakkının etkililiği ve işlerliğini artırarak vatandaşın devlet yönetimine katılımını artıracığı, yönetimin de vatandaşın dilek ve eğilimlerini öğrenerek bilgi eksikliklerini gidereceği ve yanlışlarını düzelteceği beklentileri yer almaktadır.⁴⁴⁴

Milli Güvenlik Kurulu ise, akademisyenler tarafından hazırlanmış bu öneriyi kabul etmemiş, bunun yerine Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışacak Devlet Denetleme Kurulu'nun kurulmasını uygun bulmuştur.⁴⁴⁵ Anayasa'nın 108. maddesinde yer alan Devlet Denetleme Kurulu'nun bir tür ombudsman olduğu ileri sürülse de,⁴⁴⁶ Kurul'un ombudsman olarak kabulüne imkan bulunmamaktadır. Zira Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanına bağlı olup üyeleri onun tarafından seçilmekte ve Cumhurbaşkanının isteği üzerine faaliyete geçmektedir. Yukarıda anlatıldığı üzere, bu nitelikteki bir kurulun bağımsızlığından söz edilemeyeceği için ombudsman olarak kabul edilmesi mümkün değildir.

B. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu

1991 yılında Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından Prof. Dr. Nuri Tortop başkanlığında yürütülen ve kamuoyunda KAYA Projesi olarak bilinen Kamu Yönetimi Araştırması Projesi gerçekleştirilmiştir. Projenin amacı, devlet yönetimi sistemini geliştirmek için bugüne kadar yapılmış

⁴⁴⁴ Ibid. s. 139.

⁴⁴⁵ Saygın, *op.cit.*, s. 1049.

⁴⁴⁶ Süleyman Arslan, "Yıldırım Uler'in Konuşmasına Katkı", *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, C. 3, *Çeşitli İdare Hukuku Konuları*, Ankara: Danıştay Matbaası, 1992, s. 1044; aktaran, Mehmet Aktel, Uysal Kerman, Yakup Altan, Mustafa Lamba, Orhan Burhan, "Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)", *Mehmet Akif Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 5, S. 9, 2013, s. 26.

çalışmaları incelemek, bu çalışmaların uygulamalarını ve var olan sorunları tespit etmek ve kamu yönetimi sisteminde yapılması gerekenleri ortaya koymak olarak belirlenmiş; bu projede ulaşılan sonuçların yetkili makam ve kişiler tarafından dikkate alındığı ölçüde yönetim sisteminin daha etkili ve verimli hale geleceği belirtilmiştir.

Bu Rapor'un bir bölümü denetime ayrılmış, denetimin kamu yönetiminde önemi belirtildikten sonra, kamu yönetiminde denetime ilişkin birtakım sorunlara yer verilmiştir. Bu sorunlardan bazıları, bazı bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında yönetim içi özel bir denetimin bulunmaması, kimi kuruluşlarda yalnızca mali denetimin uygulanması, yerel yönetimlere ilişkin vesayet denetiminin de etkili ve amaca uygun biçimde gerçekleştirilememesi olarak belirtilmiştir.

Merkezi ve yerel yönetimler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli bir hizmet verdiği bir düzenin sağlanabilmesi amacıyla çeşitli durum tespitleri ile önerilere yer verilen KAYA Raporu'nda; denetim sisteminin eksik ve hatalı yönleri açıklandıktan sonra, Rapor'un "Denetim" bölümünün "Öneriler" başlığı altında, 7. maddede,⁴⁴⁷ Devlet Denetleme Kurulu'nun bir "Kamu Denetçisi" olarak işlev görmesini sağlayacak düzenlemelere gidilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Sözü edilen Rapor'da açıkça bir ombudsman kurumuna duyulan ihtiyaç dile getirilmiş, yeni bir kurum oluşturmaktansa, mevcut bir denetleme kurulu olan Devlet Denetleme Kurulu'nun bazı düzenlemelerle Kamu Denetçiliği Kurumu'na dönüştürülmesi tavsiye edilmiştir.

C. Kalkınma Planları

Türkiye'de ombudsmanlık kurumu kurulmasıyla ilgili yapılan çalışmalar arasında beş yıllık kalkınma planlarına da değinilmesi gerekmektedir. Zira farklı

⁴⁴⁷ 7. maddenin tam metni şöyledir: "Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulu'nun bir Kamu Denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir."

isimlerle de olsa ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik öneriler kalkınma planlarında yer almıştır.

Kalkınma planlarından ilk olarak, 1979-1983 yılları için hazırlanmış olan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına dair bir tavsiye yer almaktadır. Kalkınma Planı'nın Üçüncü Kesim, Sekizinci Bölümünde "Kamu Hizmetleri" üst başlığının "Adalet Hizmetleri" alt başlığında, o dönemdeki yargı sistemindeki aksaklıklara (mahkemelerin iş yükünün fazlalığı, personel sayısının yetersizliği vb.) değinilmiş, bu soruna karşılık belirlenen ilke ve politikalardan bir tanesi de uyuşmazlıkları mahkeme önüne gelmeden çözümleyecek nitelikte "Devlet Avukatlığı Kurumu"nun kurulması olmuştur.⁴⁴⁸

1985-1989 yılları arasındaki dönem için hazırlanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, ombudsman kurumu ya da onu anımsatan bir kurumun kuruluşu net bir şekilde ifade edilmemişse de, "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi" maddesinde kamu hizmetlerinde etkinliği ve çabukluğu sağlamak için bürokratik süreci kısaltacak tedbirlerin alınacağı, vatandaş ile doğrudan teması gerektiren görev ve hizmetlerde idare-halk ilişkisinin uyumlu bir şekilde yürütülmesine önem verileceği belirtilmiş, ombudsman kurumunun işlevinin gerçekleşmesine yönelik arayışlar dile getirilmiştir.⁴⁴⁹

1990-1994 yılları arasındaki döneme yönelik Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da yine yargı sisteminin hızlı, nitelikli ve adil sonuç almaya elverişli bir düzene kavuşturulabilmesi için hukuk kuralları ve kurumların bu esasa göre geliştirileceği ifade edilmiş,⁴⁵⁰ ombudsmanlık yargı sistemi içinde yer alması da adaletin sağlanması adına ombudsman kurumuna atıfta bulunulmuştur. Bu yüzden söylenebilir ki, 1978-1994 yılları arasında, beyin jimnastiği yapma şeklinde,

⁴⁴⁸DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1979, s. 484.

⁴⁴⁹ DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1984, s. 204.

⁴⁵⁰ DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 1990, s. 324.

ombudsmanlığın kurulmasına yönelik düşünceler ifade edilmiş, resmî bir sonuç gerçekleşmemiştir.⁴⁵¹

“Devlet Avukatlığı Kurumu” ifadesinin geçtiği Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan sonra, ombudsman kurumuna yönelik en net ifade “Kamu Denetçiliği Kurumu” şeklinde 1996-2000 yılları için hazırlanmış Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer almıştır. Kalkınma Planının “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” üst başlığının “Amaçlar, İlkeler ve Politikalar” alt başlığı altında yargının katı işleyiş kurallarına tabi oluşu ve uzun bir süreç olması gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ve fakat yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı ortaya konmuş, Avrupa Birliği’nin hem kendi bünyesinde hem de üye ülkelerinin çoğunda bulunan ve halkın şikayetleriyle ilgilenen “Kamu Denetçisi (Ombudsman)” sisteminin Türkiye’de kurulmasının sağlanacağı belirtilmiş ve böylece ombudsman kurumunun kurulması izlenecek politikalar arasında sayılmıştır.⁴⁵²

2000-2004 dönemine yönelik Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, “Kamu Yönetiminin İşleyişi” Bölümünde, “Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler” başlığında, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndaki açıklamalara aynen yer verilmiş; ilaveten sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamaması gereğine dikkat çekilmiştir.⁴⁵³ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda ise, yeni ama işlevsiz bir bürokratik kurumun daha oluşturulmaması için gerekli alt yapının oluşturulması ve bu sistemin istisnasız tüm kurumları kapsamaması gereğine değinilmiş ve yakınma hukukunun tekrar gözden geçirilerek mevcut denetim birimlerinin bu sisteme uyumluluğunun değerlendirilmesi gereği vurgulanmıştır.⁴⁵⁴

⁴⁵¹ Mustafa Köksal, **Ombudsman “Kamu Hakemi”**, Ankara: Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, 2007, s. 65.

⁴⁵² DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 1995, s. 119.

⁴⁵³ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 2000, s. 193.

⁴⁵⁴ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması ÖİK Raporu, Ankara: 2000, ss. 43-44.

Son olarak 2007-2013 dönemine ilişkin Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda, önceki planların aksine, ombudsman kurumuna ayrı bir başlık ayrılmış, kurumun tarihçesi, işleyişi vb. hususlarda geniş bilgi verilmiştir. Kamuda iyi yönetimin ilkelerinden biri olarak Türkiye'de katılımcılığın geliştirilmesine yönelik öncelikler ve tedbirler kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bir an evvel hayata geçirilmesi, Kamu Denetçisi olacak kişinin ehil kişiler arasından seçilmesi, hukukun üstünlüğü ve yönetimin hukuka bağlılığının önündeki engellerin aşılp siyasal ve yönetsel makamların işlem ve eylemlerinde bu ilkeleri esas almasının sağlanması, Kamu Denetçisinin kendi inisiyatifi ile harekete geçebilmesi ve yaptırım yetkisine sahip olmaması nedeni ile kuruma anayasal dayanak oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, yerel yönetim ombudsmanlarından önce ulusal bazda yani bir parlamento ombudsmanının kurulmasının gerektiği ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması halinde mevcut TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları Üst Kurulunun varlık ve işlevlerinin gözden geçirilmesi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun büyük ve karmaşık bir örgüt yapısına sahip olmasından kaçınılarak gereksiz bürokratik formalitelerin oluşturulmamasına dikkat edilmesi gerektiği yönünde tavsiyeler de raporda yer almıştır.⁴⁵⁵

D. TÜSİAD Raporları

Ombudsmanlık sisteminin benimsenmesine ilişkin görüşler, kamu kuruluşları ve akademik çevreler dışında, bir sivil toplum kuruluşu olan Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından da dile getirilmiştir.⁴⁵⁶ Öncelikle, 1983 tarihli "Kamu Bürokrasisi" adlı raporunda, devletin büyümesi ve her geçen gün yeni bir sahaya el atması sonucunda yönetim birimlerinin ("büroların") sert ve robotik davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltecek bir birime duyulan gereksinimden bahsedilmiş ve İskandinav ülkelerindeki ombudsmana benzer bir kurumun, Meclis'e bağlı olarak

⁴⁵⁵ DPT, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamuda İyi Yönetişim ÖİK Raporu, Ankara: 2007, s. 37.

⁴⁵⁶ Kılavuz, Yılmaz, İzci, *op.cit.*, s. 63.

Türkiye’de faaliyete geçirilmesinin, bürokratları, vatandaşlarla olan ilişkilerinde daha dikkatli ve anlayışlı olmaya yönelteceği belirtilmiştir.⁴⁵⁷

Ombudsman kurumuna ilişkin TÜSİAD’ın bir diğer çalışması 1997 yılında hazırlanan “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi” adlı rapordur. Raporda; kamu kurumlarındaki verimsiz işleyişe karşılık, toplam kalite yönetimi yaklaşımının devlette uygulanmaya başlaması için, ombudsman kurumunun tasarım sürecinin başlatılması gerektiği tespiti yapılmıştır. Ayrıca, ombudsmanın gücünün kaynağının korunmasının esas önemli husus olduğu, politik olarak tarafsız kalabilen, bağımsız olarak karar alabilen, verdiği kararların ciddi olarak değerlendirmeye alındığı bir ombudsmanın kimin tarafından seçildiğinin veya atandığının da öneminin olmadığı vurgulanmıştır. Kurumun oluşturulmasına yönelik olarak öncelikle, hakimler, savcılar, avukatlar, Meclis üyeleri, hukuk öğretim üyelerinden oluşan bir Arama Konferansı’nın düzenlenmesi ve bunun ardından da kurumun yaratılmasında çalışacak bir proje grubunun oluşturulması önerilmektedir. İlaveten, Meclis’in, Hükümetin ve halkın nabzının tutularak, kurum hakkındaki düşüncelerin ve beklentilerin, ombudsmanın stratejisinin belirlenmesinde dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir.⁴⁵⁸

TÜSİAD’ın TBMM’ye sunduğu, yine 1997 tarihli bir diğer rapor olan “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri” adlı raporda, idarenin denetimi yollarının mevcut olmakla beraber bu yolların kullanılmasının ve kısa zamanda sonuç almanın zorluğuna değinilmiş; arkasında yasama organının desteği olan, basit ve sözlü şikayetle bile harekete geçebilme imkanına sahip olan ombudsman gibi bir şikayet mekanizması ile sistemin demokratikleşmesinin sağlanmasında önemli bir adım atılacağı hususu vurgulanmıştır.⁴⁵⁹

⁴⁵⁷ TÜSİAD, *Kamu Bürokrasisi*, İstanbul, 1993, s. 90.

⁴⁵⁸ Babüroğlu, Hatipoğlu, *op.cit.*, ss. 29-30.

⁴⁵⁹ Bülent Tanör, *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, Ocak 1997, Yayın No . TÜSİAD-T/97-207, ss. 162-163.

E. Avrupa Birliği İlerleme Raporları

Bilindiği üzere, ülkelerin Birlik'e adaylık sürecinde Avrupa Komisyonu'na hazırlanmaya başlanan ilerleme raporları, aday ülkenin Birlik müktesebatına uyum bakımından gösterdiği ilerlemelerinin veya eksikliklerinin değerlendirildiği belgelerdir.

Avrupa Komisyonu, Aralık 1997 tarihli Lüksemburg Zirvesi Sonuç Bildirgesi'ne uygun olarak, Türkiye'nin üyeliği bakımından kat ettiği ilerlemeleri Konsey ve Parlamento'ya düzenli raporlarla sunmaktadır. Raporlarda, Birlik ve Türkiye ilişkileri, üyelik için karşılanması gereken siyasi ve ekonomik kriterler bakımından Türkiye'nin mevcut durumu incelenmekte, Türkiye'nin üye olabilmesi için Birlik Antlaşmaları, ikincil mevzuat ve Birlik politikalarından oluşan AB müktesebatını gerçekleştirme kapasitesi değerlendirilmektedir.

Avrupa Birliği ilerleme raporlarının konumuz bakımından önem arz eden bir yönü de; ombudsman kurumuna ihtiyaç olduğu vurgusunun bu raporlarda sıklıkla dile getirilmesi ve kurumun kurulması sürecinin Komisyonca izlenmesidir. Bunun sonucunda, siyasi iradenin ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik olarak gösterdiği istencin arakasında ilerleme raporlarının bulunduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Ombudsman ile ilgili tavsiyelerin yer aldığı ilk ilerleme raporu 1998 yılına aittir. Rapor'un, "İnsan Hakları Koruma Araçları" başlığı altında; bağımsız bir ombudsmanın⁴⁶⁰ atanmasının uzun zamandır TBMM tarafından tartışıldığı dile getirilmiş, kuruma yönelik düzenlemelerin getirilmesi durumunda Türkiye'de insan haklarının korunmasının büyük ölçüde gelişme göstereceği vurgusu yapılmıştır.⁴⁶¹

⁴⁶⁰ 1998 yılı İlerleme Raporu'nda ombudsman, "kamu organ ve kurumlarının kötü işleyişiyle ilgili şikayetleri incelemekle görevli kişi" olarak tanımlanmıştır.

⁴⁶¹

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf. (Erişim Tarihi: 24.07.2014)

1999-2003 yılları arasında ilerleme raporlarında kuruma yönelik herhangi bir eleştiri veya tavsiye yer almamaktadır. 2004 yılı için hazırlanan İlerleme Raporu'nun "Topluluk Yardımı" başlığı altında, Türkiye'ye yardım sağlamak üzere tahsis edilmiş bir katılım öncesi mali araç olarak tanımlanmış olan Türkiye İçin Mali Yardım Programı ile Türkiye'nin üyelik kriterlerini karşılamasına yardım etmeyi amaçlayan Katılım Ortaklığı önceliklerine odaklanıldığı vurgulanmıştır. 2004 yılı Ulusal Programı için odaklanılan öncelikler arasında, Kopenhag siyasi kriterlerine uyuma yönelik, bir ombudsman birimi kurulmasını desteklemek amacıyla yapılan faaliyetler bulunduğu bilgisine yer verilmiştir. Bu faaliyet, Adalet Bakanlığınca yürütülen 2003 tarihli "Ombudsman Sisteminin Kurulmasına Destek Projesi"dir. AB'nin bu projeye ayırmış olduğu bütçe 1,170 milyon Euro tutarındadır. Projenin ön şartı, ombudsman kurumunun oluşturulması olduğundan, 2005 Temmuz ayında uygulamaya konulacak olmasına karşın, kurum oluşturulamamış olduğu için proje iptal edilmiştir.⁴⁶²

2005 yılına ait İlerleme Raporu'nda⁴⁶³ ise, tavsiye niteliğindeki görüşlerden ziyade, ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik hiçbir gelişmenin bulunmadığı şeklinde eleştirel görüşler yer almıştır. Ayrıca kurumun, kamu idaresinin etkinliğinin artırılmasında ve suiistimalin ortaya çıkarılmasında kilit rol oynayacağı vurgusu da Rapor'da yer almaktadır. Gerçekten de, bu Rapor'un ardından, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulmasına yönelik somut adımların atılmasında hız kazanıldığı bir dönem olmuştur.

2006 yılı İlerleme Raporu'nda,⁴⁶⁴ "Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü" üst başlığının "Kamu Yönetimi" alt başlığında, TBMM'nin Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı'nı kabul etmesi olumlu bir gelişme olarak kaydedilmiş, bu durumun Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de yer alan bir öncelik olduğu ve vatandaşlar tarafından kamu yönetiminin izlenmesi için kurumsal çerçevenin oluşturulmuş olduğu belirtilmiştir. Rapor'un yargı ve temel haklara ilişkin 23. faslında, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun

⁴⁶² Erdengi, *op.cit.*, s. 196.

⁴⁶³ http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf (Erişim Tarihi: 24.07.2014)

⁴⁶⁴ http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf (Erişim Tarihi: 24.07.2014)

kamu sektörü faaliyetlerinin şeffaflığına ve hesap verebilirliğine katkıda bulunacağı beklentileri dile getirilmiştir.

2007 yılı İlerleme Raporu'nda⁴⁶⁵, dönemin Cumhurbaşkanının 5221 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu geri göndermesi ve ardından bu kanuna karşı Anayasa Mahkemesi'ne başvurmasını hatırlatarak Cumhurbaşkanı ile Hükümet arasındaki gerginliklerin siyasi alanda reformların yapılmasını yavaşlattığından bahsedilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Kasım 2006'da Anayasa Mahkemesi tarafından kanunun yürürlüğünün durdurulması nedeniyle Türkiye'nin ombudsmanlık sistemine hâlen duyduğu ihtiyaç vurgulanmıştır.

2008 yılına ilişkin İlerleme Raporu'nda⁴⁶⁶, “Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü” üst başlığı altında yer alan “İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması” başlıklı bölümde, ombudsman kurumu yoluyla bir tetkik mekanizması oluşturulmasının hukukun üstünlüğü ilkesinin güçlendirilmesi ve bireysel hakların korunarak toplumun değişik kesimleri arasında bulunan gerilimin yatıştırılmasına yardımcı olacağı belirtilmiştir. Rapor'da ayrıca, insan hakları savunucularının bireysel bazdaki çalışmaları sebebiyle cezai takibata uğramaları, radikal gruplar tarafından tehdit edilmeleri gerçeği karşısında, kurulması gecikmiş olan ombudsman kurumunun kilit önem taşıdığı ifade edilmiştir. Rapor'da yine 23. faslı oluşturan “Yargı ve Temel Haklar” bölümünde bir önceki Cumhurbaşkanınca iptali için Anayasa Mahkemesi'ne gönderilen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına dair kanunun anayasaya aykırılığı hakkında halen Anayasa Mahkemesi'nce karar verilmemiş olması da eleştirilmiştir.

2009 yılına ait İlerleme Raporu'nda,⁴⁶⁷ 2006 yılında kabul edilen 5448 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 2008 yılında Anayasa Mahkemesinin kararıyla, Anayasa'da açıkça öngörülmeyen kurumların kurulmasının idarenin

⁴⁶⁵ <http://www.ikv.org.tr/pdfs/2007TRILERLEMERAPORU-TR.pdf>, (Erişim Tarihi: 25.07.2014)

⁴⁶⁶ http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, (Erişim Tarihi: 25.07.2014)

⁴⁶⁷ http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, (Erişim Tarihi: 25.07.2014)

bütünlüğü ilkesini zedeleyeceği ve TBMM'nin bu tür bir kurumu kurma konusunda yasama yetkisine sahip olmadığı gerekçesiyle iptal edilmesi hatırlatılarak, ombudsmanlık sisteminin kurulması için Anayasa'da değişiklik yapılmasının gerektiği, ancak TBMM'de bu değişiklik için gerekli mutabakatın sağlanamamış olduğu ifade edilmiştir. Bu yüzden, Rapor'da, ombudsmanlık kurumunun kurulması bağlamında, insan haklarına ilişkin kurumsal çerçevenin güçlendirilmesi için daha çok çaba sarf edilmesi tavsiye edilmiştir.

2010 yılı İlerleme Raporu'nda, öncelikle, 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliğine ilişkin referandum sonucu gerçekleştirilen ve aralarında Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru hakkının tanınarak kurumun anayasal zeminin hazırlanmasının da bulunduğu reformlar Avrupa Komisyonu tarafından doğru yönde atılmış bir adım olarak değerlendirilmiş ve bu reformların yargı, temel haklar ve kamu yönetimi alanında Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan bir dizi önceliği karşıladığı belirtilmiştir.

2011 yılı İlerleme Raporu'nda,⁴⁶⁸ Kamu Denetçiliği Kurumunun anayasal zeminini oluşturan 2010 yılındaki anayasa değişikliği ile uyumlu bir şekilde Ocak 2011'de TBMM'ye bir kanun tasarısının (991 sayılı Kanun Tasarısı) sunulduğu ancak bunun henüz kanunlaşmadığı; kurumun oluşturulmasına yönelik çalışmaların bir an evvel tamamlanması gerektiği belirtilmiştir. Bu yönde Hükümet'in Avrupa Ombudsmanı ile iyi ilişkiler de geliştirmiş olduğu hususu vurgulanmıştır. Rapor'da, kanun tasarısında yer alan birtakım hükümler de değerlendirilerek, AB ülkelerindeki ombudsman uygulamaları ile farklılık gösteren noktalara değinilmiştir. Farklılık gösteren bu noktaların başlıca dört konuda olduğu söylenebilir:

i. *Kamu Başdenetçisinin seçimi:* Tasarıda; TBMM tarafından seçilmesi öngörülmüş olan Kamu Baş Denetçisi'nin en fazla dört tur oylama sonunda seçileceği belirtilmiş, dördüncü turda basit çoğunluğun sağlanması seçilmesi için yeterli

⁴⁶⁸http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, (Erişim Tarihi: 25.07.2014)

bulunmuştur. Rapor'da, kararlarının bağlayıcı olmaması sebebiyle, Kamu Baş Denetçisinin toplum tarafından saygı duyulan, tarafsız, adil, objektif ve makul bilinen biri olması gerektiği vurgulanmakla birlikte, AB üyesi devletlerdeki uygulamaların da bu yönde olduğu, ombudsmanın seçiminde parlamentolarda nitelikli çoğunluğun sağlanmasının gerektiği belirtilmiştir.

ii. *Kamu Denetçisinin yetki alanında ordunun işlemlerinin bulunmaması:* Tasarıya göre; Kamu Denetçisinin denetim yetkisi alanına ordunun idari nitelikli işlemleri dahil olsa da, askeri nitelikteki işlemleri dahil edilmemiştir. Rapor'da, AB üyesi devletlerin çoğundaki uygulamanın ombudsmanın orduyu bir şekilde denetlemeyebilmesi yönünde olduğu belirtilmiştir.

iii. *Kamu Denetçisinin işleyişi:* Rapor'da, tasarıda kamu denetçiliği mekanizmasının yalnız bireysel şikayetler aracılığı ile işletilmesi öngörülerek, AB ülkelerindeki uygulamalardan farklı olarak Kamu Denetçisinin kendi inisiyatifiyle soruşturma yürütmesine imkan veren bir hükmün yer almadığı belirtilmiştir.

iv. *Kamu Denetçisine başvuru süresi:* Tasarıda vatandaşların şikayetleri Kamu Denetçisine bildirmeleri için azami sürenin 90 gün olduğu belirtilmiştir. Rapor'da bu süre, AB üyesi ülke uygulamalarına göre kısa bulunmuştur.

2012 yılına ait İlerleme Raporu'nda,⁴⁶⁹ Avrupa Ombudsmanı ve diğer ombudsmanlarla yapılan görüşmeler sonucunda Haziran 2012'de Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun kabul edildiği belirtilmiş, sözü edilen Kanun'da Kurum'un TBMM'ye karşı sorumluluğunun ve kimsenin Kurum'a talimat verememesinin güvence altına alınmış olduğunun altı çizilmiştir. Bu İlerleme Raporu'nda, bir önceki yıla ilişkin ilerleme raporundaki Kamu Denetçiliği Tasarısının AB ülkeleri ile uyumlu olmadığı yönünde değerlendirilen hükümleri değiştirilmeden yasalaştığı için, aynı hükümlerin eksiklikleri tekrar ifade edilmiştir. Ayrıca Kanun'da karar alma sürecinin düzenlenmemesi bir eksik olarak gösterilmiş, bu konuda Kurum'un yetki ve bağımsızlığı açısından karar alma sürecinde son sözün Kamu Baş Denetçisine bırakılmasının önem taşıdığı belirtilmiştir.

⁴⁶⁹ http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf, (Erişim Tarihi: 25.07.2014)

Son olarak, 2013 yılı İlerleme Raporu'nda,⁴⁷⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu siyasi kriterler bakımından “Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü” üst başlığında ayrı bir alt başlık olarak irdelenmiştir. Kasım 2012'de ilk Kamu Başdenetçisinin seçimi ve ardından beş Denetçinin atanmasıyla faaliyet göstermeye ve Nisan 2013'te şikayetleri almaya başlayan Kamu Denetçiliği Kurumunun kısa sürede işlevsel hale gelmesi vatandaşların haklarının güvence altına alınması bakımından önemli bir adım olarak değerlendirilmiştir. Raporda, re'sen girişimde bulunma, yerinde inceleme yapma ve Kamu Denetçisi tarafından verilen tavsiye kararlarının TBMM tarafından takip edilmesine ilişkin değişikliklerin görüşülmesinin halen sürdüğü belirtilmiştir. Rapor'da, Kurum'un incelemeyi kabul ettiği başvurular da ele alınmış, bunlar arasında, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin ihraç etme ve askerlik hizmeti sırasında kötü muameleye ilişkin işlem ve eylemlerine karşı başvuruların ve Gezi Parkı olayları ile ilgili olarak idari başvuru yollarının tüketilmesini aramaksızın incelemeyi uygun bulduğu 23 başvurunun da bulunduğu bahsedilmiştir. Rapor'da ayrıca Avrupa Ombudsmanları Ağı'na katılan Kamu Başdenetçisinin bu ağa dahil diğer kurumlardaki en iyi uygulamaları, bunlardan yararlanmak ve bunları Türkiye'ye uygulamak amacıyla tespit etmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Bunun yanı sıra, sivil toplumun Kamu Denetçiliği Kurumu'na güveninin güçlendirilmesi, Kamu Denetçisine re'sen girişimde bulunma ve yerinde inceleme yapma yetkisinin tanınması ve tavsiye kararlarının TBMM tarafından takibinin yapılması için daha fazla çabanın sarf edilmesi tavsiye edilmiştir.

F. Türkiye'de Ombudsmanlık Sisteminin Oluşturulmasına Yönelik Mevzuat Çalışmaları

Türkiye'de her ne kadar Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyete geçtiği 2013 yılına kadar, uygulamada bir ombudsmana ilişkin bir yapı bulunmasa da, pek çok defa, kurumun hukuki alt yapısının oluşturulmasına dair mevzuat çalışmaları yapılmıştır.

⁴⁷⁰ http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, (Erişim Tarihi: 25.07.2014)

Bu başlıkta, 2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun çıkarılışına kadarki dönemde, resmi zeminde ombudsman sistemi konusunda yapılan çalışmalar ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda incelenecek olan mevzuat çalışmaları; Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ve 5521 ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunlarıdır.

Bu başlıkta incelenen Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanmış Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı ile 5227 sayılı Kanun'un kanunlaşma süreçleri tamamlanamamıştır. Sözü edilen düzenlemelerin kanunlaşmama nedenleri olarak, hazırlandıkları dönemlerde siyasi açıdan koalisyon hükümetlerinin mevcut olmaları ve ekonomik alanda yaşanan istikrarsızlık gösterilmektedir.⁴⁷¹

Devamında ise yine Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan 5521 ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu incelenmiştir. Bu Kanun'un farklı sayılarla anılmasının nedeni; 5521 sayılı Kanun'un dönemin Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderilmesi üzerine TBMM'nin aynı metni üzerinde herhangi bir değişiklik yapmadan kabul etmesi üzerine, Cumhurbaşkanınca imzalanmak zorunda olan metnin bu kez 5548 sayılı Kanun olarak kanunlaşmasıdır. Sözü edilen kanuna karşı, Cumhurbaşkanı ve anamuhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesi'ne Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla iptal davası açılmış, Anayasa Mahkemesi de kanunun tamamını Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir.

Son olarak 12.09.2010 tarihinde gerçekleştirilen referandum ile kabul edilen 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un Anayasa'nın 74. maddesinde öngördüğü değişikliklerle, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun altyapısını hazırlayan 8. maddesi ele alınacaktır.

⁴⁷¹ Erdengi, *op.cit.*, s. 201.

1. Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı

Adalet Bakanlığınca ilk defa 24.11.1997 tarihinde, “Ombudsman (Kamu Denetçisi, Arabulucu, Kamu Hakemi, Medeni Hakların Savunucusu, Parlamento Komiseri) Sisteminin Kurulmasına İlişkin Kanun Tasarısı” hazırlamak üzere yüksek mahkeme üyeleri, bilim adamları ve konunun uzmanlarından oluşan bir Komisyon kurulmuştur.⁴⁷² Komisyon tarafından hazırlanan taslak, 05.10.1998 tarihinde “Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı” adıyla kamu kurum ve kuruluşlarının görüşüne sunulmuştur.⁴⁷³

Taslak, 35 madde ve geçici 2 maddeden oluşmaktadır. Genel gerekçesinde Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda ombudsman sisteminin kurulmasına yönelik mevzuatın oluşturulacağından bahsedildiği, idarenin eylem ve işlemlerini hukuka uygunluğun yanı sıra yerindelik bakımından da araştıran, inceleyen ve sakıncalı gördüğü hususlar hakkında öneriler sunan bir kuruma ihtiyaç duyulduğu, bu nedenle Yurttaş Sözcülüğü Teşkilatının kurulmasına yönelik tasarının hazırlandığı belirtilmiştir.

Taslağın maddeleri incelendiğinde, Yurttaş Sözcülüğü Teşkilatı; Yurttaş Sözcüsü, Sözcü Yardımcıları, uzmanlar ve diğer personelden oluşmaktadır. Yurttaş Sözcüsünün seçimine ilişkin maddede, Yargıtay ve Danıştay Genel Kurullarınca kendi

⁴⁷² 16 kişiden oluşan Komisyon’da şu isimler bulunmaktadır: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dekanı Prof. Dr. Ali Ülkü Azrak, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı Prof. Dr. Zehra Odyakmaz, Kanunlar Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Bahadır Doğusoy, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi Doç. Dr. Turan Yıldırım, İçişleri Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Daire Başkanı Hakkı Loğoğlu, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanı Faruk Dolmacı, Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü Asistanı Dr. Şükrü Özen, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi Tufan Erhürman, Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü Asistanı Nuran Durak, DPT Müsteşarlığı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Uzmanı Hasan Dursun, Devlet Personel Başkanlığı Devlet Personel Uzmanı Enes Polat, Kanunlar Genel Müdürlüğü Tetkik Hakimi Ayten Sözen, Kanunlar Genel Müdürlüğü Tetkik Hakimi Zümra Yılmaz, Kanunlar Genel Müdürlüğü Tetkik Hakimi Kenan Özdemir, Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü Tetkik Hakimi Ateş Hasan Sözen. (Tutal, *op.cit.*, s. 171.)

⁴⁷³ Komisyon tarafından hazırlanan Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı taslağı için bkz. Erdengi *op.cit.*, ss. 349- 360.

üyeleri ya da dışarıdan, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca birinci sınıf adli ve idari yargı hakim ve savcılarında, Yükseköğretim Kurulunca profesörlerden, Türkiye Barolar Birliğince en az yirmi yıl fiilen avukatlık yapmış olanlardan gösterilecek üçer aday arasından TBMM Yurttaş Sözcülüğü ile İlişkiler Komisyonunca yapılan gizli oylama neticesinde en çok oy alan üç adayın, yine sözü edilen Komisyonca öncelikle ve ivedilikle görüşülmek üzere TBMM Genel Kurulu'na sunulacağı belirtilmiştir. Yurttaş Sözcüsü, TBMM tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilecek, beşer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üçte iki çoğunluğun sağlanamamış olması halinde, ikinci oylamada en çok oyu almış iki aday arasında yapılacak üçüncü oylamada en çok oyu alan aday Yurttaş Sözcüsü seçilecektir. Yurttaş Sözcüsü olabilmek için seçimin yapıldığı tarihte en az kırk beş yaşını tamamlamış olma ve hukuk fakültesinden mezun olma şartı aranmaktadır.

Yurttaş Sözcüsü, kendisine yardımcı olmak üzere on sözcü yardımcısı belirleyebilecektir. Sözcü yardımcılığı için en az otuz beş yaş ölçütü aranmakta ve dört yıllık bir fakülteden mezun olmak gerekmektedir.

Yasama, yargı işlemleri ve Türk Silahlı Kuvvetleri, Sözcünün görev alanı dışında bırakılmıştır. Görev süresi yedi yıldır, tekrar seçilebilmesi ise mümkün değildir. Yurttaş Sözcüsü, Başbakanlık Müsteşarı'nın sahip olduğu mali haklardan aynen istifade edecek, herhangi bir merciden talimat almayacaktır. Kendisi hakkında soruşturma ancak Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ya da Başsavcı Vekili tarafından yapılabilecektir.

Yurttaş Sözcüsüne başvuru ücretsizdir. Sözcü kendiliğinden de harekete geçebilmektedir. İdari eylemlerde öğrenme tarihinden, idari işlemlerde tebliğ tarihinden itibaren bir yıl içinde başvuru yapılabilecektir. Yurttaş Sözcüsünün belge talebine otuz gün içinde cevap vermeyen idare, yapılan şikayeti kabul etmiş sayılacaktır.

Taslağa göre, Yurttaş Sözcüsü, hazırlayacağı yıllık raporunu öncelikle TBMM Yurttaş Sözcülüğü ile İlişkiler Komisyonu'na sunacaktır. Daha sonra bu raporun her yıl Şubat ayında Yurttaş Sözcüsü tarafından Genel Kurul'da okunmasının ardından Resmi Gazete'de yayımlanacak ve TRT Kurumu televizyon kanallarında Sözcü tarafından okunacaktır.

Kamu kurum ve kuruluşlarından gelen görüşler doğrultusunda, Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı önemli değişiklikler geçirerek, 4842 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı" olarak Eylül 2000 tarihinde Bakanlar Kurulunca kabul edilmiş ve Ekim 2000 tarihinde TBMM'ye gönderilmişse de⁴⁷⁴ tasarı, ilgili komisyonlarda görüşülmemiştir.⁴⁷⁵

2. 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

29.12.2003 tarihinde tasarı olarak gelen "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" 15.07.2004 tarihinde TBMM'de kabul edilmiştir.⁴⁷⁶ Sözü edilen kanun, devletin örgütlenme yapısındaki çalışma ilkelerine yenilik getiren bir düzenleme olarak görülmüştür.⁴⁷⁷ Kanun'un üçüncü kısmı (38-42. maddeleri) "Kamu Yönetiminde Denetim"e ayrılmıştır.

5227 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde, kamu yönetiminde yerinden yönetim ilkesinin desteklendiği, yeniden yapılanması amaçlanan devlette daha katılımcı, saydam, insan hak ve özgürlüklerine saygılı bir kamu yönetimi ile kamu hizmetlerinin adil, etkili, verimli, süratli ve kaliteli sunumun amaçlandığı belirtilmiştir. Genel gerekçe incelendiğinde; Kanun'un "halk denetçisi (ombudsman) mekanizması dahil

⁴⁷⁴ 4842 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, 13.10.2000, <http://www.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0763.pdf> (Erişim Tarihi: 25.06.2014.)

⁴⁷⁵ Berkan Demiral, Nalan Demiral, "Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının Türkiye'de Uygulanabilirliği", II. Turgut Özal Uluslararası Siyaset ve Ekonomi Kongresi 18-19 Nisan 2012, Malatya: İnönü Üniversitesi Yayınları, 2012, s. 930.

⁴⁷⁶ 15.07.2004 tarihli 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html> (Erişim Tarihi: 25.06.2014.)

⁴⁷⁷ Özden, *op.cit.*, s. 155.

olmak üzere kamuoyu denetimini güçlendirdiği” saptamasına yer verildiği görülmektedir.⁴⁷⁸ Kanun Tasarısının 42. maddesi ile mahalli idareler halk denetçiliği sistemi öngörülmüştür. Uzun zamandır kamuoyunun gündeminde yer tutan ombudsman kurumu, ilk kez “halk denetçiliği” adı altında, yerel düzeyde olmak üzere, Türk kamu yönetimi sistemi içine dahil edilmeye bu derece yaklaşmıştır.

İlgili 42. maddenin gerekçesinde; halk denetçisinin mahalli idareler ile bunlara bağlı kuruluşların ve bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere görev alacağı belirtilmiştir. Halk Denetçisi, bu görevi bağlamında, işlem ve eylemlerin hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu ve yerindeliğini inceleyecektir.

Sözü edilen 42. maddeye göre; il genel meclisince, bir halk denetçisi seçilecektir. Her ilde seçilecek halk denetçisinin görevi, yerel yönetimlerin, bunlara bağlı kuruluşların ya da bunlar tarafından kurulmuş kuruluşların işlem ve eylemlerinden dolayı menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişilerin şikayetlerinin çözümüne yardımcı olmaktır. Mahalli idareler halk denetçisinin kararları bağlayıcı olmayıp tavsiye niteliğindedir.

Menfaati ihlal edilen gerçek veya tüzel kişiler, işlem ve eylemden haberdar olduktan sonra veya yaptıkları başvuruya süresi içinde cevap verilmemesi durumunda otuz gün içinde halk denetçisine başvurabilirler. Ancak Halk Denetçisine başvuru süresi her halde başvuruya konu eylem ve işlemin tamamlanmasından itibaren altı ayı geçmemektedir. Halk Denetçisi de kararını kırk beş gün içinde vermek zorunda olup kararı ilgili idareye ve başvuru sahibine bildirecektir. Kararın muhatabı ilgili yerel yönetim birimi, kararı yerinde bulmadığında, görüşünü gerekçelendirmek zorundadır. Bu bağlamda, halk denetçisi başvuru üzerine kırk beş gün içinde kararını vermek

⁴⁷⁸ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 29.12.2003, ss.22-32, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.06.2014).

durumundadır. Halk Denetçisine başvuru, yargıya başvuru süresini de durdurmaktadır.

Halk Denetçisi, her yıl Ocak ayında, bir önceki yılda verdiği tavsiye kararlarına ilişkin genel değerlendirmesinin yer aldığı raporu il genel meclisine sunmakla yükümlü tutulmuştur.

Kanun tasarısının TBMM’de görüşülmesine 18 Şubat 2004’te başlanmıştır. Görüşmeler esnasında Tasarı’nın 42. maddesi ile ilgili bazı eleştiri ve görüşlere yer verildiği görülmektedir.⁴⁷⁹ Bu görüş ve öneriler özet olarak şu noktalar üzerinde yoğunlaşmıştır:

- i- Halk Denetçiliğinin yerel yönetimlerin yanı sıra merkezi yönetim için de oluşturulmasının gerektiği,
- ii- Halk Denetçisinin il genel meclisi kararıyla atanırken Danıştay kararıyla görevden alınabilmesinin isabetli olmadığı,
- iii- Kurumlardan bilgi ve belge talep edilmesi durumunda, bir hafta içerisinde ilgili idari birimce talep edilen bilgi veya belgenin verilmemesi halinde halk denetçisinin herhangi bir yaptırım gücüne sahip olmaması,
- iv- Halk Denetçisinin kendisine gelen başvuruyu çözümlemek için istihdam edebileceği bilirkişiye yapılacak ödemenin alt ve üst sınırının belirli olmaması,
- v- Halk Denetçilerinin, valinin vesayet denetimi altında bulunan il genel meclisleri tarafından seçilmesi ve büro ile personelinin il özel idaresince sağlanması nedeniyle bağımsız görev yapamayacağı,
- vi- Bağımsızlığının sağlanması için Halk Denetçisinin görev süresinin kendisini seçen il genel meclisinin çalışma döneminden daha uzun düzenlenmesinin gerektiği.⁴⁸⁰

⁴⁷⁹ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 22, C. 42, Yasama Yılı:2, 60. Birleşim, ss. 80 – 87, <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil2/bas/b060m.htm> (Erişim Tarihi: 25.06.2014.)

⁴⁸⁰ Eleştiri ve görüşler tasarı metninin Meclis’te görüşüldüğü sıralarda Meclis görüşmeleri dışında da dile getirilmiş, Halk Denetçisinin bağlayıcı bir karar verme yetkisinin olmadığı, idarenin de Halk Denetçisi tarafından verilen karara uyma zorunluluğunun bulunmadığı gerekçesiyle, bürokrasiyi arttırıcı ve sonucu değiştirmeyecek bir mekanizmanın sisteme sokulduğu ifade edilmiştir.

TBMM Genel Kurulu tarafından 15.07.2004 tarihinde kabul edilmiş olan 5227 sayılı Kanun, 03.08.2004 tarihinde bazı maddelerinin tekrar görüşülmesi için Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye kısmen geri gönderilmiştir.⁴⁸¹ Yerel yönetim düzeyinde ombudsman olarak nitelendirilebilecek mahalli idareler halk denetçisinin düzenlendiği bu kanunun TBMM'ye iadesinin ardından TBMM nezdinde herhangi bir işlem yapılmamış ve düzenleme kadük kalmıştır.⁴⁸²

3. 5521 Sayılı ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunları

15.06.2006 tarihli 5221 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, ombudsman kurumunun ülkemizde oluşturulmasının öngörüldüğü TBMM'de kabul edilmiş ilk yasal düzenleme olması bakımından öneme sahiptir.⁴⁸³

5521 sayılı Kanun, 15 Haziran 2006 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda görüşülerek kabul edilmesinin ardından Cumhurbaşkanı'na gönderilmiş, Cumhurbaşkanı da Kanun'un 3., 4., 11., 13., 15., 22., 30., 33., geçici 1. ve 41. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için Kanun'u TBMM Başkanlığına geri göndermiştir.⁴⁸⁴

(<http://www.mhp.org.tr/basinaciklamalari/basin2004/pages/bsaciklama19072004.php>; aktaran, Erdengi, *op.cit.*, s. 212).

⁴⁸¹ Cumhurbaşkanı'nın 5227 sayılı Kanun'u iade gerekçesinde, tekrar görüşülmesini talep ettiği maddeler arasında Halk Denetçiliği kurumunu düzenleyen 42. madde yer almasa da, geri gönderme gerekçesi genel hatlarıyla incelendiğinde, Kanun ile merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin sınırlandığı, örgütsel ve işlevsel yönden zayıflatıldığı ve kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesi ile özelleştirilmesinin yolunun açıldığı, bu hususların Anayasa'da öngörülen tekil devlet yapısına, idarenin bütünlüğü, yetki genişliği ve idari vesayet ilkeleri ile kamu yararına uygun düşmeyeceği ifade edilmiştir. (<http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/59754/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html> (Erişim tarihi: 25.06.2014.))

⁴⁸² Demiral, Demiral, *op.cit.*, s. 937, dn. 7; Şengül(2007), *op.cit.*, s. 136.

⁴⁸³ Bir önceki başlıkta incelediğimiz 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun da Meclis'te kabul edilmiş bir düzenlemedir; ancak 5521 sayılı Kanun'un önemi, sadece Kamu Denetçiliği Kurumu'nu oluşturma amacına yönelik bir düzenleme olarak Meclis'te kabul edilip kanunlaşmasından kaynaklanmaktadır.

⁴⁸⁴ Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme gerekçelerine ilişkin olarak bkz. <http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/60435/5521-sayili-kanun.html> (Erişim Tarihi: 26.06.2014.)

Cumhurbaşkanı geri gönderme gerekçesinde; öncelikle anayasal sistemin TBMM'ye bağlı, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip araştıran bir kurumun oluşturulmasına izin vermediğini belirtmiştir. Zira Cumhurbaşkanına göre; kuvvetler ayrılığı ilkesi uyarınca yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetki alanları net olarak belirlenmiştir. Yasamanın yürütmeyi denetlemesi, yalnız siyasal denetimi kapsamakta ve denetim yolları da Anayasa'nın "Yasama" bölümünde 98-100. maddelerde düzenlenmekte olduğundan, bunun dışında TBMM Başkanlığına bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulması Anayasa'ya göre mümkün değildir. Geri gönderme gerekçesinde ayrıca, Anayasa'nın 125. maddesinde öngörülen idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi dışında incelenip araştırılmasının, ancak yürütmenin kendi içinde oluşturacağı denetim birimleriyle mümkün olduğu belirtilmiştir.

5521 sayılı Kanun'un 9. maddesinin 1. fıkrasında idarenin her türlü işlem ve eylemlerinin, tutum ve davranışlarının Kurumca denetleneceği belirtildikten sonra, 2. fıkrasında Kurum'un görev alanları dışında kalan işlem türlerinden bahsedilmiştir. Sözü edilen hükme göre, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı faaliyetine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sırf askeri nitelikteki işlemleri Kamu Denetçisi tarafından denetlenmesi mümkün olmayan işlemlerdir. Cumhurbaşkanı bu maddeye ilişkin görüşlerini geri gönderme gerekçesinde şu şekilde belirtmiştir: *"Merkezi yönetim ve yerinden yönetim örgütlerinden oluşmakta olan "idare" kavramının içine yasama ve yargı işlem, eylem ve etkinlikleri dahil değildir, bu sebeple de yasamanın veya yargının herhangi bir işlemi veya eylemi Kamu Denetçisi tarafından denetlenememelidir."* Cumhurbaşkanı ayrıca, aynı maddenin 2. fıkrasına ilişkin olarak; Anayasa'nın "sorumluluk ve sorumsuzluk hali" başlıklı 105. maddesine göre Cumhurbaşkanının re'sen imzaladığı karar ve emirler aleyhine anayasa yargısı dahil hiçbir yargı yoluna gidilemeyeceği, "yargı yolu" başlıklı 125. maddesine göre Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile Yüksek Askerî Şura kararlarının yargı denetimi dışında olduğu ve 159. maddesine göre de HSYK kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamayacağının düzenlendiği; ancak sözü edilen Kanun'un 9. maddesinin 2. fıkrası ile, esasen anayasal olarak zaten yargı denetiminin dışında bırakılmış işlemlerin, yasa kapsamındaymış

izlenimi verilip istisna olarak düzenlenmesinin de hukuk devleti ilkesine aykırı olduğunu ifade etmiştir.

Cumhurbaşkanınca dile getirilen bir başka geri gönderme gerekçesi de, 5521 sayılı Kanun'un Başdenetçi ve Denetçilerin TBMM Genel Kurulunca seçilmesinin öngörüldüğü 11. maddesi ve geçici 1. maddelerine ilişkindir. Cumhurbaşkanı, TBMM'nin görev ve yetkilerinin tek tek sayıldığı Anayasa'nın 87. maddesinde, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Başdenetçi ve Denetçilerini seçmek görevinin sayılmamış olması nedeniyle, TBMM ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasında anayasal sistemden kaynaklanan zorunlu ve doğal bir ilişkinin de bulunmadığını, kanunla kurulmuş bu bağın anayasal dayanağının olmadığını belirtmiştir.

Son olarak Cumhurbaşkanı, 5521 sayılı Kanun'un uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usullerin yönetmelikle düzenleneceğinin öngörüldüğü 26. maddesine ilişkin olarak; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kamu hizmeti gören bir kurum olduğunu, Kurum'da çalışacak uzman ve uzman yardımcılarının kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren kamu memurları olduğunu ve Anayasa'nın 128. maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hakları ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin yasayla düzenleneceği amir hükmü karşısında, Kanun'un 26. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

Cumhurbaşkanının 5521 sayılı Kanun'u geri göndermesinin ardından, söz konusu metin TBMM tarafından aynen kabul edilerek, bu kez 5548 sayılı Kanun olarak Cumhurbaşkanlığı'na tekrar gönderilmiştir. Meclis'in aynen kabul ettiği kanun, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmak zorunda olduğundan, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak kabul edilip 12.10.2006 tarih ve 26318 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5548 sayılı Kanun'un 1. maddesinde Kurum'un amacı, *gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişine ilişkin şikayetlerini, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hukukaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak* olarak belirlenmiştir. Kanun'un 4. maddesi ile TBMM'ye bağlı ve özel bütçeye sahip olan Kurum'un Başdenetçi dışında en fazla on Denetçiden oluşacağı düzenlenmiştir.

Kanun'un 14. maddesine göre; Başdenetçi ve Denetçiler 5 yıllık bir süre için TBMM Genel Kurulu'nca seçileceklerdir. Böylelikle, Kamu Denetçisinin görev süresi ile parlamentonun görev süresi paralel olarak düzenlenmiştir.⁴⁸⁵ Aynı maddenin 3. fıkrası ile, Başdenetçi ve Denetçilere iki dönem görev yapma olanağı tanınmıştır.

Kanun'un 17. maddesinde gerçek ve tüzel kişilerin Kurum'a başvurabileceği düzenlenmiş ve bu başvuru için herhangi bir şekil şartı öngörülmemiştir. Yabancıların Kurum'a başvuru yapmaları ise karşılıklılık esasına bağlanmıştır. Kurum'un yetkilerine bakıldığında; ilk olarak Kanun'un 18. maddesi ile, Kurum tarafından inceleme ve araştırma konusuna ilişkin bilgi ve belgelerin talep edilmesi halinde, bunların ilgili idari birimce otuz gün içerisinde verilmesi zorunluluğu düzenlenmiştir. Bu zorunluluğa haklı bir gerekçe olmaksızın uymayan kişiler hakkında, Başdenetçi veya Denetçinin başvurusu üzerine, ilgili merci tarafından disiplin soruşturmasının açılacağı hükme bağlanmıştır.

Başdenetçi, Başdenetçi vekili ve Denetçilerden oluşan Kurul'un her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetler ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayacağı ve bu raporun da Resmi Gazete'de yayımlanarak kamuoyuna duyurulacağı belirtilmiştir.

⁴⁸⁵ 5548 sayılı Kanun'un çıkarıldığı tarihte, milletvekili genel seçimleri beş yılda bir yenilenmekteydi. 21 Ekim 2007 yılında gerçekleştirilen referandum ile kabul edilen 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1. maddesi ile, milletvekili genel seçimlerinin beş yılda bir yapılacağını düzenleyen Anayasa'nın 77. maddesinin 1. fıkrası değiştirilerek bu süre dört yıla indirilmiştir.

5548 sayılı Kanun'da Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevini “...*idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri...incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak*” olarak belirleyen ifadeler dikkate alındığında, Kurum’un re’sen harekete geçemeyeceği, ancak şikayet başvuruları üzerine inceleme, araştırma başlatabileceği sonucu çıkmaktadır. Bu husus, daha önce belirtildiği üzere, 2011 yılına ait İlerleme Raporu’nda Avrupa Komisyonu’nun bir eleştirisi olarak yer almıştı.⁴⁸⁶

Kanun’un 17. maddesinin 6. fıkrasına göre; Kurum’a başvuru süresi, idari işlemlerde tebliğ tarihinden, idari eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gündür. Kurum inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandıracak, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirerek, başvurana şikayete konu işleme karşı başvuru yollarını da gösterecektir. Ayrıca, Kurum’a başvuru yapılması, idari yargıda dava açma süresini durduracaktır.

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Resmi Gazete’de yayımlanmasının ardından Cumhurbaşkanı ve 123 milletvekili, yürürlüğü durdurma ve iptal istemiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi tarafından önce Kanun’un Kurum’un kuruluşuna ilişkin geçici 1. maddesinin yürürlüğü durdurulmuş,⁴⁸⁷ sonrasında Kanun’un tümü iptal edilmiştir.⁴⁸⁸ Anayasa Mahkemesi’nin kararını şu üç temel üzerinde şekillendirdiği söylenebilecektir:

i- Anayasa Mahkemesi, Anayasa’nın 123. maddesinde öngörülen idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesiyle, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevler ve bu görevleri yerine getiren kurumlar arasında birliğin sağlanarak idari yapı içindeki kurumların bir bütünlük içinde çalışmasının öngörüldüğünü belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi’ne göre; Anayasa’nın 123. maddesi kanunla kamu tüzel kişiliğinin kurulmasına izin vermektedir; ancak kamu tüzel kişisi olarak kurulan idari bir kurumun “idarenin bütünlüğü ilkesi” gereğince idari teşkilat yapısı içinde oluşturulması gerekmektedir.

⁴⁸⁶ Bkz. *infra* s. 120.

⁴⁸⁷ AYM, E. 2006/140, K. 2006/33, K.T. 27.10.2006, R.G. Tarih-Sayı: 1.11.2006-26333.

⁴⁸⁸ AYM, E. 2006/140, K.2008/185, K.T. 25.12.2008, R.G. Tarih-Sayı: 4.4.2009-27190.

ii- Anayasa Mahkemesi, 5548 sayılı Kanun ile oluşturulacak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TBMM'ye bağlı olduğunun belirtilmesinin, Kurum ile TBMM arasında organik bir bağın varlığına işaret ettiği hususu üzerinde de durmuştur. Anayasa Mahkemesi'ne göre; Anayasa'nın 123. maddesine aykırı olarak bir kurumun "idare" dışında kurulması ve yasamaya bağlanması mümkün değildir. Bu durum, Anayasa'nın 123. maddesinin yanı sıra, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağına ilişkin 6. maddesine de aykırılık teşkil etmektedir.

iii- Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 87. maddesinin gerekçesinde⁴⁸⁹ bu maddenin TBMM'nin bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde düzenlenmiş olduğunun ifade edildiğini, bu toplayıcı hükümde sayılan TBMM'nin görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başdenetçi ve Denetçi seçme görev ve yetkisinin bulunmadığını belirtmiştir. Mahkeme, Kurum ile TBMM arasında bu seçime olanak verecek, Anayasa'dan kaynaklanan ve doğal sayılabilecek bir ilişkinin de bulunmadığı gerekçesiyle, Kanun'un Anayasa'nın 87. maddesi ile uyumlu olmadığına hükmetmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin 5548 sayılı Kanun'u iptaline ilişkin kararı öğretide eleştirilmiştir. Yüksek Mahkeme'nin kararının Anayasa'nın 153. maddesi karşısında tüm devlet organlarını ve idari makamları bağlayıcı nitelikte olduğunun kabulüyle birlikte, hukuki dayanaktan yoksun olduğu ifade edilmiştir.⁴⁹⁰ Özbudun'a göre; Anayasa Mahkemesi, TBMM'nin görevlerinin ve yetkilerinin belirtildiği 87. maddedeki hükmün bütün görev ve yetkilerini kapsayıcı ve bu şekilde sınırlayıcı bir şekilde düzenlendiğini kabul etmektedir. Oysa 87. maddede "... dan ibarettir" veya "... ile sınırlıdır" gibi sınırlayıcı bir ifade bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Özbudun, 87. maddenin tahdidi bir şekilde TBMM'nin görev ve yetkilerini saydığı varsayılsa bile 87. maddede "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" ve "Bakanlar Kurulu'nu ve bakanları denetlemek" yetkilerinin, parlamentoların en doğal yetkileri olarak yer aldığını ve Türk anayasa hukuku sisteminde yasama yetkisinin genel ve aslî bir yetki olduğunu vurgulayarak açıkça Anayasa'ya aykırı olmadığı sürece yasamanın

⁴⁸⁹ Anayasa'nın 87. maddesinin gerekçesi şöyledir: "Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanma ve görevleri yerine getirme şeklindeki hükümlerin genel nitelikteki görevleri düzenleyen bu maddeye alınması uygun görülmüştür. Zira bu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa'da gerek bu maddede gerek diğer maddelerinde düzenlenmiş olan bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde düşünülmüştür."

⁴⁹⁰ Yazıcı, op.cit., s. 28.

Anayasa'dan açık bir icazet alma zorunluluğu bulunmadığını ifade etmiştir.⁴⁹¹ Özbudun ayrıca, TBMM'nin Kamu Denetçiliği Kurumu'nu yaratma yetkisinin sadece yasama yetkisinin asliliği ve genelliği ilkesinden değil, yine 87. maddede ifade edilen "Bakanlar Kurulu'nu ve bakanları denetlemek" yetkisinden de çıkarılabileceğini de eklemektedir.⁴⁹²

İnceoğlu'na göre de; Anayasa Mahkemesi, Fransız anayasa hukukundaki yasamanın ve yürütmenin yetki alanlarının kesin olarak ayrılığı prensibi, 1982 Anayasası'nda da kabul edilmiş gibi bir yorum yapmıştır. *İnceoğlu*, Türk anayasa hukukunda, kesin sınırları belirlenmiş bir yetki paylaşımının bulunmadığını ve yasama organının asli bir yetki kullanarak Anayasa'ya aykırı olmamak kaydıyla her konuda yasa yapma yetkisine sahip olduğunu vurgulayarak, idarenin yargısal denetimini yapmayan bu tür bir kurumun Anayasa'da ayrıca belirtilmesine gerek olmadığını belirtmektedir.⁴⁹³

Özbudun, Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kanunu'nu iptal kararındaki Anayasa'nın 123. maddesindeki "idarenin bütünlüğü" ilkesine aykırı olduğu yönündeki gerekçesine de katılmamaktadır. Anayasa Mahkemesi'ne göre, "Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliği kurulabilmesi mümkün olmakla birlikte, kamu tüzel kişisi olarak kurulan idari bir kurumun "idarenin bütünlüğü ilkesi" gereğince idarenin

⁴⁹¹ *Özbudun*, bu noktada Anayasa'nın 87. ve Sayıştay'ı düzenleyen 160. maddelerinde, Sayıştay başkan ve üyelerinin seçiminde TBMM'yi yetkilendiren herhangi bir hüküm olmadığı halde, Anayasa Mahkemesi'nin 3677 sayılı Kanun'un Meclis'e bu yetkiyi veren hükümlerinin Anayasa'ya aykırılık teşkil etmediğine hükmettiği kararını (AYM, E. 1990/39, K. 1991/21, K.T. 11.07.1991) hatırlatmaktadır. Anayasa Mahkemesi'ne göre; "*Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan anayasal bir organın başkan ve üyelerinin seçimi, Anayasa'da gösterilmemiş ise de, bu seçimlerin TBMM Genel Kurulu'na yapılması anayasal sistemin, diğer bir anlatımla, TBMM ile Sayıştay arasındaki doğal ilişkinin sonucudur.*" *Özbudun*, TBMM adına mali konularda denetim yapan Sayıştay örneğinde "doğal ilişki"nin varlığını kabul eden Anayasa Mahkemesi'nin, TBMM adına bir tür insan haklarını koruma denetimi yapacak olan Kamu Denetçiliği Kurumu örneğinde bir "doğal ilişki" görmemesinin eleştiriye açık olduğunu ifade etmektedir. (Ergun Özbudun, "Kamu Denetçiliği ve Anayasa Mahkemesi", *Zaman*, 28.04.2009, http://www.zaman.com.tr/yorum_yorum-prof-dr-ergun-ozbudun-kamu-denetçiliği-ve-anayasa-mahkemesi_842299.html (Erişim Tarihi: 20.06.2014.))

⁴⁹² *Ibid.*

⁴⁹³ *İnceoğlu*, *op.cit.*, s. 57. *Altıparmak* bu hususta, ulusal insan haklarını koruma mekanizmalarının, normlar hiyerarşisi içinde ne kadar üst bir normla donatılırsa o derece güvenli hale geleceğini, bu sebeple anayasal bir düzenlemenin daha uygun bir yöntem olduğunu vurgulayarak, böyle bir kuruluşun en azından kanuna dayanması gerektiğini belirtmiştir. (*Altıparmak*(2007), *op.cit.*, s. 9.)

bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içinde yer alması gerekmektedir.” *Özbudun*, yasama organına bir kamu kurumu veya kuruluşu kurma yetkisi veren hükmün, "idare"ye ilişkin 123. maddede yer almasının, TBMM'nin idare dışında bir kamu kurumu kuramayacağı anlamına gelmediğini, zira Anayasa'nın hiçbir yerinde bunu yasaklayıcı bir hüküm bulunmadığını; esasen de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun mahiyetinin, onun, "idare" içinde yer almasına engel olduğunu belirtmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu, yabancı örneklerin de gösterdiği gibi, idareyi idarenin dışında ve yasama organı adına denetleyen, kendine özgü bağımsız bir kurumdur. Bu sebeple, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasının, "idarenin bütünlüğü ilkesi"ne aykırı olacağı söylenemeyecektir. *Özbudun* ayrıca böyle bir kurumun kurulmasının, Anayasa'nın hangi yasaklayıcı hükmüne aykırı olduğunun, Anayasa Mahkemesi kararında açıklanmadığını da eklemektedir.⁴⁹⁴

Öte yandan, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararının gerekçesinde Cumhurbaşkanı'nın ve 123 milletvekilinin iptal istemlerinde yer alan Kurum'un kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu iddialarına dayanmadığı görülmektedir. *Saygın*'a göre, kurumun kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düştüğü iddiaları ombudsman kurumunun mahiyeti le bağdaşmamaktadır. Başdenetçi ve Denetçilerin (Kamu Denetçilerinin) TBMM tarafından atanmaları bu kurumu doğrudan TBMM'nin bir komisyonu veya organı kılmamaktadır. Ombudsman literatüründe de ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, kurumun etkin bir kurum olabilmesi onun bağımsız ve tarafsız olabilmesi ile doğru orantılıdır. Bu bağımsızlığı ve tarafsızlığı da sağlamanın en önemli yolu ombudsmanın parlamento tarafından atanmasıdır.⁴⁹⁵

Sonuç olarak Anayasa Mahkemesi, kararında, 5548 sayılı Kanun'un maddelerini Anayasa'ya uygunluk bakımından tek tek incelememiş, Kanun'un tamamının iptalinin istenmesi nedeniyle, Kanun'un bir bütün olarak anayasal temellerini değerlendirmiştir. Cumhurbaşkanının 5521 sayılı Kanun'u geri gönderme ve Anayasa Mahkemesi'nin 5548 sayılı Kanun'u iptal gerekçelerinden anlaşılabileceği üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun anayasal bir zemine oturtulması kaçınılmaz olmuştur. Kurumun anayasal

⁴⁹⁴ *Özbudun*(2009), *op.cit.*

⁴⁹⁵ *Saygın*, *op.cit.*, ss. 1064-1065.

temellerinin oluşturulması için çalışmalar başlamış ve 2010 yılında 5982 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile Kurum, anayasal bir statü kazanmıştır.

4. 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

1982 Anayasası’nın hazırlık sürecinden beri ombudsmanlık sisteminin farklı adlarla Türk hukuk sistemine dahil edilmesi ile ilgili tavsiyeler ve yapılan hukuki çalışmalar, daha önceki bölümlerde anlatıldığı üzere sonuç vermemiş, anayasal bir dayanağının bulunmaması sebebiyle kurumun oluşumu gerçekleştirilememiştir.

5548 sayılı Kanun’un Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinin ardından, 2010 yılında 5982 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliği paketinde Kamu Denetçiliği Kurumu’nun anayasal dayanağı niteliğinde kuruma başvuru hakkı da yer almıştır. Sözü edilen Anayasa değişikliğine ilişkin 07.05.2010 tarihli 5982 sayılı Kanun, 12.09.2010 tarihinde yapılan referandum sonucu %57.88 evet ve %42,12 hayır oyu ile kabul edilmiştir.⁴⁹⁶

Söz konusu değişikliğe ilişkin maddenin (8. madde) gerekçesinde Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasına ilişkin şu ifadeler yer almaktadır: “...Öte yandan, maddeyle, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması öngörülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu, bireylerin idarenin işleyişiyle ilgili şikayetlerini incelemekle görevlendirilmektedir. Pek çok Avrupa ülkelerinde işletilen bu müessesenin, idarenin işleyişi konusunda standartlar oluşturacağı, ilkeler belirleyeceği ve önemli katkılar sunacağı düşünülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulup faaliyete geçirilmesi, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının da bir gereğidir. Bu kapsamda, idarenin işleyişi ile ilgili olarak, bireylere kamu denetçisine başvurma hakkı getirilmektedir. TBMM Başkanlığına bağlı

⁴⁹⁶ Yüksek Seçim Kurulu Kararı, 23.9.2010 tarihli, 27708 sayılı Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr>.

olarak kurulması öngörülen Kamu Denetçiliği Kurumunda görev yapacak Kamu Başdenetçisinin seçimine ilişkin anayasal esaslar düzenlenmektedir. Bunların yanında, Kamu Denetçiliği Kurumuna ilişkin diğer hususların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmaktadır.

Bilindiği gibi konuyla ilgili Kanun daha önce yürürlüğe girmiş olmasına rağmen, anayasal dayanağının bulunmadığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Sorun Anayasa normu düzeyinde ve kurulu iktidarı bağlar şekilde çözüme kavuşturulmaktadır.”⁴⁹⁷

5982 sayılı Kanun’un 8. maddesi⁴⁹⁸ ile Anayasa’nın “Dilekçe Hakkı” kenar başlıklı 74. maddesinde değişiklik yapılmış, kenar başlığı “Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı” olarak değiştirilmiş ve maddedeki yeni düzenleme ile herkese Kamu Denetçisine başvurma hakkı sağlanmıştır. TBMM’ye bağlı olarak, idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri inceleyecek olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasının yanı sıra, Başdenetçinin görev süresi ve seçilmesiyle ilgili şartlar öngörülmüştür. Kanun’un sözü edilen 8. maddesinin son fıkrası ile de Kurum’un görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisinin seçimi ile ilgili diğer esas ve usullerin kanunla düzenleneceği de hükme bağlanmıştır.

⁴⁹⁷ www.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0656.pdf (Erişim Tarihi: 27.06.2014.)

⁴⁹⁸ 5982 sayılı Kanun’un 8. maddesi şu şekildedir:

“Madde 8- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 74’üncü maddesinin kenar başlığı “VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” şeklinde değiştirilmiş, maddenin üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve maddeye aşağıdaki fıkralar eklenmiştir:

‘Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri inceler.

Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tam sayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”(www.tbmm.gov.tr/docs/5982.pdf, (Erişim Tarihi: 27.06.2014.))

Sözü edilen Anayasa değişikliği ile, ombudsmanlığın Türkiye’de bu zamana kadar hayata geçirilmesinin önündeki anayasal dayanağının bulunmaması engeli kaldırılarak Kamu Denetçiliği Kurumu olarak Anayasa’da düzenlenen kurumlardan biri haline gelmiştir.

Anayasa değişikliğine ilişkin 5982 sayılı Kanun’un 8. maddesinin de Anayasa’ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne iptal başvurusu yapılmış, Mahkeme, iptal talebinde iddia edildiğinin aksine, Kurum’un kurulmasını kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti ilkelerine aykırı görmemiştir. Anayasa Mahkemesi, bu kararında ombudsmanlık kurumunu hukuk devleti ilkesinin görünümülerinden biri olarak kabul etmiş, anayasa koyucunun hukuk devletinin nasıl gerçekleştirileceğini belirlemede takdir yetkisine sahip olduğunu ve böyle bir tercihinin yerindeliğine ilişkin yargısal bir denetim yapılamayacağını belirtmiştir.⁴⁹⁹ Anayasa Mahkemesi 2008 yılında 5548 sayılı Kanun’un iptaline ilişkin verdiği kararda, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun TBMM’ye bağlanamayacağını kabul etmişken, 2010 yılındaki bu kararında Kurum’un TBMM’ye bağlanmasında bir sakınca görmemiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun anayasal temelinin oluşturulmasının ardından, Kurum’un kuruluşu ve örgütlenişine ilişkin bir kanunun çıkarılmasına yönelik çalışmalar başlamıştır. Bu amaçla 05.01.2011 tarihinde 991 sayılı kanun tasarısı hazırlanmış, bu tasarı Anayasa Komisyonu’nda görüşülüp kabul edilmesine karşın, seçimler nedeniyle tatile giren TBMM’nin Genel Kurulu’nda görüşülemeyerek kadük olmuştur.⁵⁰⁰ Son olarak 17.05.2012 tarihinde hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Meclis Başkanlığına gönderilerek, ana komisyon olarak Anayasa Komisyonu ve tali komisyon olarak Avrupa Birliği Uyum Komisyonunda⁵⁰¹

⁴⁹⁹ AYM, E. 2010/49, K. 2010/87, K.T. 7.7.2010.

⁵⁰⁰ Kadir Aktaş, “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 94, 2011, s. 361; 991 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Anayasa Komisyonları Raporları için Bkz. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Anayasa Komisyonları Raporları, 23. Dönem, 5. Yasama Yılı, E. 1/991 S. 609, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss609.pdf>, (Erişim Tarihi: 27.06.2014)

⁵⁰¹ Avrupa Birliği Uyum Komisyonu’nun 31.05.2012 tarihli Raporu’nda, Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili olarak, Avrupa Birliği Ombudsmanı ile görüşmeler yapıldığı, 27 Ocak 2012 tarihinde İstanbul’da Avrupa Birliği Ombudsmanı, İsveç, Hollanda ve Yunanistan Ombudsmanlarının da katılımıyla geniş kapsamlı bir çalıştay düzenlendiği, bu çalıştayda ortaya çıkan görüş ve önerilerin de dikkate alınarak bir önceki dönemde TBMM’ye sunulan tasarıda bazı değişiklikler yapılarak son halinin verildiği ifade

görülmüştür. Tasarı, Komisyon raporlarının tamamlanmasının ardından Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmüş, 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak kabul edilmiştir.

III. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Kamu Denetçiliği Kurumu

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 29.6.2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun'un "Yürürlük" kenar başlıklı 36. maddesine göre, "Başvuru ve Usulü" kenar başlıklı 17. maddesi dışındaki diğer maddeleri, Kanun'un Resmi Gazete'de yayımlandığı gün yürürlüğe girmiş, başvuruyu ve başvurunun usulünü düzenleyen 17. maddesinin dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.⁵⁰² 28.11.2012 tarihinde TBMM tarafından Kamu Denetçileri seçilerek kurumsal olarak faaliyete geçen Kurum 29.03.2013 tarihi itibarıyla de vatandaşlardan şikayet başvuruları almaya başlamıştır.⁵⁰³ Bu süre içerisinde ise Genel Sekreterin atanması ve Kurum'un işleyebilmesi için gerekli teşkilatın kurulması çalışmaları tamamlanmıştır.⁵⁰⁴

5548 sayılı Kanun'un Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinden sonra, yapılan anayasa değişikliği ile kurumun anayasal bir temele oturtulmasının ardından çıkarılan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararında belirtilen gerekçeler göz önünde bulundurularak ve 5548 sayılı Kanun temel alınarak hazırlanmıştır.⁵⁰⁵

Çalışmamızın bu kısmında, Kamu Denetçiliği Kurum'unun yasal dayanağını oluşturan, otuz yedi madde ve bir geçici maddeden oluşan 6328 sayılı Kamu

edilmiştir. (TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu, 31.05.2012, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/abuyum/belge/faaliyet/Kamu%20Denet%C3%A7ili%C4%9Fi%20Kurumu%20Kanunu%20Tasar%C4%B1s%C4%B1.pdf>, (Erişim Tarihi: 27.06.2014.))

⁵⁰² Dokuz aylık bu süre, Kurum'un personel ihtiyacının karşılanması, teşkilatın kurulması ve uygulamanın başlaması için öngörülmüştür.

⁵⁰³ http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-346-hakimizda.html, (Erişim Tarihi: 27.06.2014.)

⁵⁰⁴ Aktel vd., *op.cit.*, s. 28.

⁵⁰⁵ Tural, *op.cit.*, s. 183.

Denetçiliği Kurumu Kanunu çerçevesinde, Kurum'un kurumsal yapısı ve işleyiş şekli incelenmiştir. Bu aşamada, kanun tasarı aşamasındayken, Meclis komisyonları ve Genel Kurul görüşmelerinde dile getirilen görüşler ve doktrindeki değerlendirmelere yer verilmiştir. 6328 sayılı Kanun'un iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'nde açılan dava sonucunda Mahkeme'nin verdiği karara da ilgili başlıklarda değinilmiştir.

A. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Oluşumu

Kurum'un teşkilatlanma esaslarının düzenlendiği Kanun'un 4. maddesi ile Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM Başkanlığına bağlı ve özel bütçeli bir kamu tüzel kişisi olarak düzenlenmiştir. Kanun'un madde gerekçesinde de tarafsızlığı, bağımsızlığı, emir ve talimat almaması, yerine getireceği görevler ve bu görevler dolayısıyla sahip olduğu yetkiler dikkate alınarak Kurum'un kamu tüzel kişiliğine sahip, TBMM Başkanlığı'na bağlı ve özel bütçeli olarak öngörüldüğü belirtilmiştir.

Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmakta; Kanun'un 6. maddesine göre Başdenetçiliği de Başdenetçi ve beş Denetçi⁵⁰⁶ oluşturmaktadır. Denetçi sayısının beş olarak belirlenmesine ilişkin olarak, ilk başta ülkenin coğrafi yapısıyla orantılı olarak Kurum'un çalışmaya beş Denetçi ile başlamasının daha uygun olacağı, gelen şikayetlerin miktarına göre, ihtiyaç halinde altıncı veya yedinci Denetçinin zaman içinde ve ihtiyaca göre Kurum'a dahil edilmesinin daha verimli olacağı ifade edilmiştir.⁵⁰⁷

Kanun tasarı halindeyken Komisyon görüşmeleri aşamasında, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu tarafından, Kurum'un örgütlenişine ilişkin hükümler bakımından bazı uluslararası standartların karşılandığı ifade edilmiştir. Komisyon, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 20 Aralık 1993 tarihli 48/134 sayılı İlke Kararı ile kabul

⁵⁰⁶ Daha önce belirtildiği üzere, 6328 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kanun temel alınarak hazırlanmıştır. Bununla birlikte, aralarında birkaç hususta farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklardan biri, 5548 sayılı Kanun'un 4. maddesi uyarınca Denetçi sayısının ona kadar çıkarılmasının mümkün kılınmasıdır.

⁵⁰⁷ Odyakmaz, *op.cit.*, s. 31.

ettiği “İnsan Haklarının Geliştirilmesine ve Korunmasına İlişkin Ulusal Kurumların Statüsü Hakkında İlkeler (Paris İlkeleri)”inin “Yetki ve Görevler” başlıklı bölümünün 2. maddesinde insan haklarını korumak ve geliştirmek hususunda faaliyet gösteren kurumların görev alanlarının, mümkün olduğunca geniş kapsamlı biçimde, anayasa veya kanun ile açıkça düzenlenmesi gerekliliğinin vurgulandığını; bunun dışında, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi'nin 1615 (2003) sayılı Tavsiye Kararı'nda da Kurum'un anayasal güvence altına alınması dışında, Kurum'a kanun ile bağımsız bütçe ve personel olanağının sağlanması, denetçilerin parlamento tarafından ve nitelikli çoğunlukla seçilmesi hususlarının, etkili işleyiş için gerekli olan temel özellikler arasında sayıldığını belirttikten sonra kanunun tasarı metninde yer alan hükümlerin anılan ilkeler paralelinde olduğu değerlendirmesinde bulunmuştur.⁵⁰⁸

Genel amaçlı ve ulusal düzeydeki ombudsman türünün uygulandığı pek çok ülkede ombudsmanların parlamentolarca belirlenip, parlamentoların bir temsilcisi olarak ve parlamentolar adına yönetimi denetlediğinden daha önce bahsedilmişti. 6328 sayılı Kanun da Kamu Denetçiliği Kurumu ile TBMM arasında sıkı bir bağ kurmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu ile TBMM arasındaki ilişki TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon aracılığıyla yürütülmektedir. Hatırlanacağı üzere İsveç Parlamento Ombudsmanı'nın Parlamento ile ilişkisi, Anayasa Komisyonu tarafından, İngiltere'de Parlamento Komiseri ile Avam Kamarası arasındaki ilişki de parlamenterlerin bizzat kendisi dışında bir de Seçili Komite (*The Selected Committee*) tarafından yürütülmekteydi. TBMM Plan Bütçe Komisyonu Başkanlığı tarafından hazırlanan raporda; Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun çalışma alanları ve çalışma usullerinin benzerlik gösterdiği, bu komisyonlar ile Kurum arasında ilişki kurularak etkin bir çalışma mekanizmasının oluşturulabileceği ifade edilmiştir.⁵⁰⁹

⁵⁰⁸ TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S.276, E. 1/626, s.14.

⁵⁰⁹ Odyakmaz, *op.cit.*, s. 29.

Çalışmanın ilerleyen başlıklarında görüleceği üzere Başdenetçinin ve Denetçilerin seçiminde,⁵¹⁰ Başdenetçi ve Denetçilerin görevden alınmalarında⁵¹¹ ve Kurum'un raporlarının Meclis'e sunulmasında⁵¹² rol alması öngörülen Karma Komisyon'un düzenleniş şekli eleştiri konusu olmuştur. Öncelikle, Kurum'un etkin bir şekilde faaliyet gösterebilmesi için, Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun üyelerinden oluşacak bir Karma Komisyon'un yerine, Meclis'te salt bu iş için özel bir Kamu Denetçiliği Komisyonu'nun kurulmasının gerektiği dile getirilmektedir. İkinci olarak, Kamu Denetçiliği Komisyonu'nun kurulması yeterli görülmemekte, bu Komisyon'a, TBMM'de grubu bulunan tüm partilerin eşit ölçüde üye vermesi ve Komisyon'un başkanlığını ana muhalefet partisinden bir Komisyon üyesinin yapması önerilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu ile idarenin tasarruf ve davranışları denetleneceğinden, Meclis'te halihazırda mevcut komisyonlarda olduğu gibi bu Komisyon'a da iktidar partisi milletvekillerinin ağırlıklı olarak katılımı halinde bu denetimden beklenen fayda elde edilemeyecektir. Bu durum, aynı zamanda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bağımsızlığını da olumsuz etkileyecektir.⁵¹³

Merkezi Ankara'da bulunan Kurum, gelen iş yoğunluğuna veya işin özelliğine göre uygun gördüğü yerlerde büro açabilecektir. Kurum bünyesinde bir Başdenetçi ve beş Denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapmaktadır. Kurum'un gerekli yerlerde büro açabileceğinin düzenlenmesine ilişkin hükümle ilgili olarak daimi veya geçici büro tabirinin kullanılmamasının isabetli olduğu belirtilmektedir. Zira bu şekilde, Türkiye'nin herhangi bir bölgesinden gelecek başvuruların konusuna, yoğunluğuna, miktarına göre Kurum'un yapacağı araştırmanın kısa veya uzun süreli olmasına bağlı olarak, Kurum orada daimi veya geçici büro oluşturabilecektir.⁵¹⁴ Öte yandan Kurum'un gerekli gördüğü yerlerde büro açabilmesine yönelik sözü edilen düzenlemenin gereksiz teşkilat kurmaya neden olacağı ve bu nedenle değiştirilmesinin

⁵¹⁰ 6328 sayılı Kanun m. 11.

⁵¹¹ 6328 sayılı Kanun m. 15.

⁵¹² 6328 sayılı Kanun m. 22.

⁵¹³ Hasan Dursun, "Türkiye'de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, No: 95, 2011, ss. 402, 403.

⁵¹⁴ Odyakmaz, *op.cit.*, s. 31. *Odyakmaz* burada şu örneği vermektedir: "Turistik bir bölgemizde termik santral açılması konusunda bir proje söz konusu olduğunda o yöre halkı veya çevreciler ombudsmana başvurduklarında gerekli incelemelerin yapılması belirli bir zaman alacaktır. İşte böyle geçici durumlarda başdenetçi o yörede geçici büro açabilmelidir." (Odyakmaz, *op.cit.*, s. 32)

gerektiği, valilik ve kaymakamlıklar aracılığıyla doğacak ihtiyacın giderileceği Komisyon görüşmeleri esnasında dile getirilmiş, ancak bu öneri kabul edilmemiştir.⁵¹⁵

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun bazı maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde açılan iptal davasında, Anayasa'ya aykırılığı öne sürülen maddelerden ikisi Kurum'un kuruluşuna ilişkin 4. madde ile Başdenetçiliğe ilişkin 6. maddedir. Dava dilekçesinde, kurulması öngörülen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TBMM'ye bağlı olarak kurulmasının hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu, şikayetleri incelemekle görevli bir idari kurumun TBMM Başkanlığına bağlanmasının, yasamanın bu kurumun işlevleri bakımından yürütme üzerinde üstünlük kazanması anlamına geleceği ve bunun Anayasa'nın Başlangıç'ında belirtilen kuvvetler ayrılığı ilkesi ile bağdaşmayacağı ileri sürülmüştür.

Anayasa Mahkemesi, Kurum'un kuruluşunu ve Başdenetçiliği düzenleyen, 6328 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin Anayasa'nın Başlangıç'ındaki ilkelere ve hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu gerekçesi ile iptali istemini reddetmiştir. Mahkeme, kararında; kamu gücünü kullanan makamların işlemlerine ilişkin olarak vatandaşların şikayetlerini hukuka ve hakkaniyete uygunluk açısından incelemekle görevli olan, ulaştığı sonuçları ilgili mercilere bildirmesi ve gerekli tedbirlerin alınmasını amaçlayan bir kurumun kurulmasının hukuk devletini ortadan kaldırdığı ya da içini boşalttığı anlamının çıkarılamayacağını, zira kamu yönetiminin şeffaflaşması ve bireylerin temel haklarına saygı gösterilmesine katkıda bulunmak suretiyle hukuk devletinin güçlenmesini sağlamak amacıyla ombudsman kurumunun Avrupa demokrasilerinin temel kurumlarından birisi haline geldiğini belirtmiştir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlali iddialarına cevaben de, kuvvetler ayrılığı ilkesinin devletin organları arasındaki medeni bir iş bölümü ve işbirliği anlamına gelmekle birlikte kuvvetlerin birbirlerini dengelemeleri esasına dayandığını, yürütmenin yasama tarafından denetiminin bu ilkenin somutlaştırılmış bir hali olduğunu, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasının kuvvetler ayrılığını ihlal eden bir yönü olmadığını ifade etmiştir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi 5548 sayılı Kanun'un iptal

⁵¹⁵ TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S.276, E. 1/626, s. 35.

kararında belirttiği “idari teşkilat” dışında kurulan bir kurumun idarenin bütünlüğü ilkesini ihlal ettiği sonucuna bu kez varmamıştır. Görülmektedir ki, 07.05.2010 tarihli 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 8. maddesi ile Kamu Denetçiliği Kurumu’na anayasal zemin hazırlandıktan sonra çıkarılan Kamu Denetçiliği Kurumu’na karşı Anayasa Mahkemesi’nin daha farklı bir yaklaşım benimsediğini söylemek mümkündür.⁵¹⁶

B. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Görevleri

6328 sayılı Kanun’un “Kurumun Görevleri” başlıklı 5. maddesinin ilk fıkrasında Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görevi *“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”* olarak belirtilmiştir.

Kanun’un “Amaç” başlıklı 1. maddesinde de; *“...kamu hizmetlerinin işleyişinde⁵¹⁷ 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 uygunluk⁵¹⁸ yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.”* şeklinde bir düzenlemeye yer verilmek suretiyle idarenin eylemleri ve işlemleri ile birlikte tutum ve davranışlarının hukuka ve hakkaniyete uygunluğunun Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından inceleneceği, araştırılacağı ve önerilerde bulunulacağı belirtilmiştir.

⁵¹⁶ AYM, E. 2012/96, K. 2012/206, K.T. 27.12.2012.

⁵¹⁷ 6328 sayılı Kanun’un “Amaç” başlıklı 1. maddesinde “*kamu hizmetlerinin işleyişinde*” ibaresi bulunurken “*Kurumun Görevi*” başlıklı 5. maddesinde “*idarenin işleyişinde*” ibaresi bulunmaktadır. “*Kamu hizmetlerinin işleyişi*” kavramı çok daha geniş kapsamlıdır. Kamu hizmetlerinin işleyişi sadece idare değil, özel kişiler tarafından da yerine getirilebilmektedir. Bu sebeple 5. maddedeki “*idarenin işleyişi*” kavramını Kanun’un ruhu itibarıyla “*amaç*” maddesine bakılarak yorumlanmasının zorunluluk olduğu ifade edilmiştir. (Odyakmaz, op.cit., s. 25).

⁵¹⁸ Yabancı ombudsmanlar tarafından “iyi yönetim ilkelerinin” de “*Amaç*” başlıklı 1. maddede adalet, hukuk, hakkaniyet, insan hakları kriterlerinin yanında vurgulanması gerektiği belirtilmiştir Türkiye’de yaygın olarak kabul gören bir “iyi yönetim” kavramı yoksa, iyi yönetim hakkında özel hükümler içeren Avrupa Temel Haklar Şartı’nın 41. maddesi ile Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası’ndan (*European Code of Good Administrative Behaviour*) fikir alınabileceği belirtilmiştir. (Ibid, s. 26)

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kanun'daki görev tanımına göre, Kamu Denetçilerinin hukukilik denetimi ile birlikte yerindelik denetimi de yapmakla görevli olduğu görülmektedir. Hukuk kurallarına uygunluk her zaman tatmin etmeyebilir, haksızlık her zaman kanunsuzluk demek değildir. Böyle bir görev tanımı, “yapılan işlem veya eylem hukuka ve hakkaniyete uygun mu?” sorusunun yanı sıra, “idare adil mi davranmıştır?”, “insan haklarına bağlı mıdır?” sorularını da cevaplandırmayı içermektedir. Ancak, maddede “adalet anlayışı” ile “hakkaniyete uygunluk” arasında gerçekten bir ayrım yapıp yapılmadığı anlaşılamamaktadır.⁵¹⁹

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in⁵²⁰ 6. maddesi ile idarenin tüm işlem, eylem, tutum ve davranışları denetlenirken Kurum tarafından gözetilecek “iyi yönetim ilkeleri” düzenlenmiştir. Düzenlemede iyi yönetim ilkeleri; insan haklarına dayalı adalet anlayışı, kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük ve 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 olarak sınırlı sayıda olmayacak şekilde belirlenmiştir.

6328 sayılı Kanun'un 5. maddesinde idarenin her türlü işlem ve eyleminin Kurum tarafından denetleneceği belirtilmiştir. Bu bakımdan öncelikle hangi işlemlerin Kurum'un denetimi kapsamında olduğunun incelenmesi gerekmektedir. “idarenin her türlü işlemi” ifadesi ile idarenin özel hukuk işlemlerinin de bu kapsamda anlaşılması mümkünse de, Kanun'un amacının düzenlendiği 1. maddesinde, Kurum'un “*kamu hizmetinin işleyişinde etkin ve bağımsız bir şikayet mekanizması*” olarak oluşturulacağı ifadesinden, idarenin özel hukuk işlemlerinin Kurum'un denetim alanında olmayacağı sonucu çıkarılmaktadır. Keza, Kanun'un “Tanımlar” başlıklı 3. maddesinin (e) bendinde, “idare”nin “*merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, mahalli idarelerin bağlı idarelerini,*

⁵¹⁹ İnceoğlu, *op.cit.*, s. 60.

⁵²⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 28.3.2013 tarihli, 28601 sayılı Resmi Gazete, www.resmigazete.gov.tr

mahalli idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini” ifade ettiği belirtilmekle, kamu hizmeti bağlamında yerine getirilen “idari işlemlerin” Kurum’un görev alanını oluşturduğu anlaşılmaktadır. Gerçekten de, idarenin faaliyetlerinde, konusu toplumun günlük yaşamını sürdürebilmesi için gerekli olan teknik nitelikte bir işlev yerine getirirken yapmış olduğu işlemler idari işlem olarak tanımlanmaktadır.⁵²¹

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görev kapsamındaki idari işlemlerin nasıl tanımlanacağı konusunda ise organik kriter-işlevsel kritere göre bir ayrım yapılabilir. Organik kritere göre, işlemin içeriğinin herhangi bir önemi bulunmamakta; yasama, yargı ve yürütme (idare) organlarınca yapılmış işlemler, yapıldıkları organın ismi ile nitelendirilmektedir. Bu işlemlerin işlevsel yönden hangi alanı ilgilendirdiğine bakılmayacağından, yasama ya da yargı organlarının idare işlevine ilişkin yapmış oldukları işlemler, bunların, “idare cihazı içinde yer alan idari birimlerden”⁵²² olmaması sebebiyle idari işlem olarak sayılamayacaktır.⁵²³ İşlevsel kritere göre ise, yürütme organı içinde öngörülen yapısal “idare”ye özgü olmayıp, yasama ve yargı organları içinde yer alan idari birimlerin işlemlerinin idari işlev yerine getirmesi halinde o işlem idari işlem sayılmaktadır. Ayrıca kamu hizmetlerinin özel hukuk tüzel kişilerinca yürütüldüğü durumlarda da idari işleve dair bir işlem söz konusu olduğundan, bunların yaptığı işlemler de idari işlem niteliğinde sayılmaktadır.⁵²⁴

Yasama organının işlemleri bakımından da işlevsel kriter esas alındığında, yasama organının yasama işlevini gerçekleştirmeye yönelik işlemlerinin yasama işlemleri olduğu kabul edilecektir. Yasama fonksiyonuna yönelik işlemler, meclislerin siyasi görevlerinin özelliklerinden kaynaklanmakta olup, bunlar genellikle kanunların

⁵²¹ Celal Erkut, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Ankara: Danıştay Yayınları, 1990, s. 11.

⁵²² Organik anlamda “idare”, Anayasa’nın 123 ila 137. maddeleri arasında, yasama ve yargı organlarından ayrı olarak, yürütme organının içinde düzenlenmiştir.

⁵²³ İl Han Özay, *Devlet, İdari Rejim ve Yargısal Korunma*, İstanbul, 1978, s. 116; aktaran, Erkut, *op.cit.*, s. 61.

⁵²⁴ *Ibid.*, s. 62.

hazırlanması ile hükümetin denetlenmesi konularında yapılan işlemlerdir. Bu bakımdan, Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama fonksiyonunun TBMM tarafından yerine getirileceği belirtilmiş; TBMM'nin bu konudaki görevleri de 87-100. maddeleri arasında belirlenmiştir.⁵²⁵ Ayrıca, yasama faaliyetinin tamamlayıcısı niteliğinde sayılan Genel Kurul ile Komisyonların işlemleri de bu kapsamda yer alacaktır.⁵²⁶

Aynı şekilde, yargı organlarının işlemleri bakımından, *“bir olgunun kanunlara ya da hukuksal statülere göre değerlendirilmesi ve bu değerlendirme sonucunda bir karara varılması şeklinde birbirine sıkı sıkıya bağlı iki unsurun birleşmesi ile oluşan ve Devlet adına hukukun ne olduğunu belirleyen kesin hüküm niteliğindeki kararlar”*ın işlevsel anlamda yargı işlemi olduğunda şüphe bulunmamaktadır.⁵²⁷ Buna karşılık, yargı mercilerinin kurulması, kaldırılması, yargı çevrelerinin, görevlerinin ve hizmet esaslarının belirlenmesi, yargıçların özlük işleri, atanmaları, emekli edilmeleri gibi konulardaki işlemler, yargı yerleri veya yargıçlar tarafından yapılsa bile yargılama işlevine ilişkin olmayıp adli hizmetlerin düzenlenmesi ve idaresi ile yakından ilişkili olduğundan idari işlem niteliğinde olacaktır.⁵²⁸ Anayasa'nın 159. maddesi ile yargı bölümü içinde yer alan ve yargıçların tüm özlük işleri ile mesleğe kabul edilmeleri, atanmaları, nakledilmeleri, görevden uzaklaştırılmaları vb. konularda karar alma yetkisini haiz olan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun işlemleri de idari işlem niteliğindedir.

Yürütme organının faaliyetleri ise, siyasi ve idari faaliyet olarak ikili bir ayrımla ele alınabilir. İdari faaliyetlerin halkın günlük, ortak ihtiyaçlarının giderilmesi, yani kamu hizmetlerin sunulmasına yönelik faaliyetler olduğu daha önce belirtilmişti. Yürütmenin siyasi faaliyeti ise; genel siyasetin belirlenmesi, ülke yönetiminin

⁵²⁵ Bu durumda, TBMM'nin Anayasa'da sayılan kanun koymak değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulu'nu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kurulu'na belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, genel ve özel af ilanına karar vermek gibi yasama sürecine ilişkin ve siyasi nitelikte olan faaliyetleri dışında kalan işlemleri, örneğin personeline verilen disiplin cezası, fonksiyonel anlamda idari işlem niteliğindedir. Bu işlemler bakımından TBMM, idare kimliğine bürünmektedir. (Tutal, *op.cit.*, s. 199, dn. 741.)

⁵²⁶ Mukbil Özyörük, *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara: 1972-1973, s. 48; aktaran, Erkut, *op.cit.*, s. 73.

⁵²⁷ Marcel Walne, *Du Critère Des Actes Juridictionnels*, RDP, 1933, s. 566; aktaran, *Ibid.* s. 79.

⁵²⁸ *Ibid.*

sağlanmasına yönelik faaliyetlerdir. Bu anlamda; Bakanlar Kurulu'nun oluşturulması, Başbakanın Cumhurbaşkanı tarafından atanması, bakanların Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve görevlerinden alınması, yürütme organının kanunların hazırlanması ve yayınlanması sürecinde yaptığı işlemler,⁵²⁹ Meclis seçimlerinin Cumhurbaşkanı tarafından yenilenmesi kararı, yürütme organın başka devletlerle olan faaliyetleri idari faaliyet kapsamına girmeyip siyasi nitelikte faaliyet olduklarından Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanına girmeyecektir.⁵³⁰

Görüldüğü üzere, organik kriter yerine yürütme içerisindeki "idari cihaz" dışındaki organların da idari işlem yapabileceği sonucuna götüren işlevsel kriter esas alındığında, yasama organının yasama işlemleri ile yargı organlarının yargısal kararları dışında yaptıkları idari nitelikteki işlemler Kurum'un görev alanında kalarak denetlenebileceklerdir. Bu anlayış da, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulmasının amacına hizmet etmektedir. Türk hukuku bakımından işlevsel yaklaşımın esas alınması, yerleşik sisteme de uygun düşecektir. Zira, Türkiye'de idari yargının görev alanını belirlemek amacıyla işlevsel yaklaşım esas alınmaktadır.⁵³¹ Nitekim, Kanun'un "Kurumun görevi" başlıklı 5. maddesinin ikinci fıkrasının (b) ve (c) bentlerinde "yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler" ile "yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar"ın Kurum'un görev alanı dışında kaldığı belirtilmiştir. Kanımızca, bu düzenleme, tespit edici bir hüküm niteliğinde olup, Kurum'un görev alanına ilişkin bir istisna niteliğinde sayılmamalıdır.

6328 sayılı Kanun'un 5. maddesinde, idarenin eylem ve işlemleri ile birlikte tutum ve davranışlarının⁵³² da Kamu Denetçisinin denetimine tabi kılındığı görülmektedir. İdarenin eylem ve işlemleri kadar tutum ve davranışları da idarenin

⁵²⁹ Örneğin, Bakanlar Kurulu'nun kanun tasarısı sunma kararı, Cumhurbaşkanının kanunları yayınlamasına, geri göndermesine ilişkin kararları, Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerinin yayınlamasına, geri gönderilmesine veya halkoylamasına sunulmasına ilişkin kararları.

⁵³⁰ Tutal, *op.cit.*, ss. 199-200.

⁵³¹ Erhürman(2000), *op.cit.*, s. 171.

⁵³² Avrupa Ombudsmanı, "idarenin tutum ve davranışlarının" denetime tabi olması hususunda: "...Tutum teriminin anlamı davranış terimi ile yeterince verilebilmektedir. Aslında tutum ifadesi ombudsmanın; kamu görevlilerinin görüşlerini de denetleyeceği anlamına gelebilir, bunun da düşünce özgürlüğü hakkı ile bağdaşması zordur Dolayısıyla tutum teriminin kullanılmasından kaçınmak bile düşünülebilir. Her halükarda kamu görevlilerinin görüş bildirmesi "davranış" teriminin kapsamındadır." şeklinde madde ile ilgili görüşünü belirtmiştir. (Odyakmaz, *op.cit.*, s. 26).

işleyişi ile ilgilidir.⁵³³ Yargısal denetim, kesin ve yürütülebilir belirli nitelikteki idari işlemler ile, somut ve gerçekleşeceği muhakkak belirli idari eylemler bakımından söz konusu olmaktadır. İdarenin işleyişi ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında belli bir idari işlem ve eyleme indirgenemeyecek veya belli bir idari işlem şeklinde somutlanamayacak durum ve olgular da söz konusu olabilmektedir. Fakat bunlar belli nitelikleri taşımadığı için yargısal denetime de konu yapılamayacaktır. Ancak, idarenin bu işlem ve eylemleri dışında, idarenin işleyişi ile ilgili şikayete ve mağduriyete yol açan durum ve olgular ortaya çıkabilecektir. Bu tutum ve davranışlar, bazen belli bir idari işlem ve eylem biçiminde değil, yapılan birçok işlem ve eylemin genelinden ortaya çıkan bir görüntü ve izlenim şeklindedir. İdarenin belli bir kişi ile ilgili işlem ve eylemleri her defasında geciktirerek yapması veya hizmetin kalite ve içeriğinin yetersiz ve kötü koşullarla sunulması bu duruma örnek verilebilir.⁵³⁴ Ombudsman bu açıktaki tutum ve davranışları denetleyecektir. Başka bir deyişle, Anayasa ve 6328 sayılı Kanun, Kamu Denetçisinin görevini, idarenin sadece 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14. maddesinde yer alan "*idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem*" ile yani icrai nitelikteki işlemleri ile sınırlandırmamıştır.⁵³⁵

6328 sayılı Kanun'un 5. maddesinin 2. fıkrasında Kurum'un görev alanına ilişkin kısıtlamalar ortaya konmuştur. Bu kısıtlamalar; "*Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri*" olarak belirtilmiştir. Dolayısıyla Kurum'un görev alanı, Avrupa'daki örneklerinden daha dar kapsamlı

⁵³³ Tural, *op.cit.*, s. 197.

⁵³⁴ Lami Bertan Tokuzlu, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'nun Uygulanması ve Kurumun Kararlarının Oluşturulması Konusunda İhtiyaç Duyulan Konu ve Maddelere İlişkin Hukuki Mütalaa, (Kamu Denetçiliği Kurumu için hazırlanan görüş yazısı), kişisel ileti, 2013, s. 2.

⁵³⁵ Burada, kamu personelinin tutum ve davranışının, idarenin işleyişinden tamamen bağımsız, ihmal, kusur ya da suçu bünyesinde barındırabileceği ve bu sebeple idari hiyerarşi içerisinde veya cezai açıdan değerlendirilebileceği ve müeyyideye tabi kılınabileceği iddia edilebilecektir. Ancak, Kanun'un 17. maddesinin 4. fıkrası ile getirilen Kurum'a başvuru için idari başvuru yollarının tüketilmiş olma zorunluluğu şikayete konu edilecek tutum ve davranışın idarece de benimsenme durumunu ortaya çıkartacağından söz konusu olabilecek iddianın yerinde olmayacağı ifade edilmektedir. (Tural, *op.cit.*, s.198)

olarak yasama, yargı ve askerî nitelikteki işlemler haricindeki faaliyetler ile sınırlandırılmıştır.⁵³⁶

Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemlerin Kurum'un görev alanı dışında bırakılması, bu işlemlerin zaten anayasa yargısının denetimine tabi olmasından kaynaklanmaktadır.⁵³⁷ Ayrıca Kanun'da idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışları konusunda işlevsel yaklaşım benimsendiğinde ve Kanun'un 5. maddesinin 2. fıkrası dikkate alındığında, yasama organının sadece yasama niteliğindeki faaliyetleri ombudsmanın görev alanı dışında kalacak, yasama organının kendine has faaliyetleri dışında kalan idari işlem, eylem tutum ve davranışları ombudsmanın görev alanı içine girecektir.⁵³⁸

Yargı alanında, yasama organı için belirtilenlerle aynı şekilde, yargı organlarının sadece kendilerine özgü faaliyetleri dışında kalanlar ombudsmanın yetki alanına girecektir.⁵³⁹ Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararların Kurum'un görev alanı dışında bırakılmasının, Anayasamızdaki yargı bağımsızlığı ilkesi karşısında Kamu Denetçiliği denetimine tabi tutulması zaten mümkün değildir.⁵⁴⁰ Yargı organlarının yargısal kararı niteliğinde olmamaları nedeniyle, hakimlerden, mahkeme kalemi mensuplarından, avukatların, davanın taraflarının, tanıkların, tümüyle bireylerin şikayetleri; genellikle davanın uzaması, kararların zamanında yazılmaması ve duruşma sırasında mahkeme kalemlerinde rahatsız edici davranışlar Kurum'un görev alanı dahilinde olmalıdır.⁵⁴¹

⁵³⁶ Aktel vd., *op.cit.*, s. 29.

⁵³⁷ *Ibid.*

⁵³⁸ Bu durumda, TBMM'de çalışan memur, personel, gelen-giden ziyaretçiler, Meclis'te görev yapan basın mensupları gibi şahıslara karşı TBMM yönetiminin yaptığı idari, eylem, işlem, tutum ve davranışlar Kamu Denetçisi tarafından inceleme konusu yapılabilecektir.

⁵³⁹ Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin 2003/1615 sayılı kararına göre de ombudsmanın mahkemelerin denetimiyle ilgili görevlerinin çok sınırlı şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, sadece mahkemelerin işleyiş tarzı ile ilgili bazı yetkilerin ombudsmana verilebileceği görüşündedir.

⁵⁴⁰ Erhürman(2000), *op.cit.*, s. 171.

⁵⁴¹ Karşı görüş olarak; eski Danıştay Başkanı Nuri Alan, "...Yargı organlarının yargılama faaliyeti; davanın açıldığı tarihten kararın verildiği, yazıldığı ve tebliğe verildiği tarihe kadar devam eden bir süreçtir. Taraflara sert davranılması ombudsmanın görev alanı içine verilirse, Anayasa'nın 144.maddesine aykırı olur ve yargının gücünü de zayıflatmış oluruz. Adalet hizmetlerinin denetimi ile yargı yetkisi dışında kalan işlemlerinin, ombudsmanın denetim yetkisi içinde kalması, Anayasa'nın 144.maddesine aykırıdır." demiştir. (Nuri Alan, 10-11 Aralık 2004 yılında TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu tarafından İstanbul'da düzenlenen "Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulması"

Kurum'un görev alanı dışında bırakılan ve tartışma konusu olan hususlardan biri, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirlerdir. Komisyon görüşmelerinde, halkın seçtiği Cumhurbaşkanının halkın siyasi denetimine tabi olduğu gibi hukuki denetime de tabi olması ve bunun sonucu olarak da tek başına yaptığı işlemlerin Kurum'un denetim alanına dahil edilmesi gerektiği dile getirilmiş; ancak söz konusu istisnanın Anayasa'dan kaynaklanan bir istisna olduğu gerekçesiyle öneri reddedilmiştir.⁵⁴²

6328 sayılı Kanun'unun bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuruda Cumhurbaşkanın tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı emir ve kararların Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim alanı dışında bırakılmasının hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu iddia edilmiştir. Yüksek Mahkeme, Cumhurbaşkanının denetime kapatılan işlemleri bakımından Anayasa'nın 105. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerinden dolayı sorumlu tutulamayacağını ve Anayasa Mahkemesi dahil herhangi bir yargı merciine başvurulamayacağını, bu işlem ve eylemlerinin yargı yoluna kapatılmasının hukuka uygunluk denetimine kapatılması amacını taşıdığını belirtmiş; Cumhurbaşkanının sözü edilen işlemlerinin Kurum'un görev alanı dışında bırakılmasının Anayasa'ya aykırı olmadığına hükmetmiştir.⁵⁴³

1982 Anayasası'nın 105. maddesinin ilk fıkrasında parlamenter rejimlerin bir temel özelliği olan karşı imza kuralının gereği olarak Cumhurbaşkanının işlemlerinin, kural olarak, Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanması öngörülmektedir. Bu şekilde Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanan işlemlerden Başbakan ve ilgili bakan sorumlu olacaktır.⁵⁴⁴ Ancak, Cumhurbaşkanın tek başına yapabileceği birtakım işlemler, karşı-imza kuralından istisna tutulmakta ve bu tek başına yapacağı işlemlere Anayasa'nın 125. maddesindeki "*Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler yargı denetimi dışındadır*" hükmü ile birlikte 105. maddesindeki "*Cumhurbaşkanının*

konulu Uluslararası Ombudsman Konferansında yapmış olduğu konuşma; aktaran, Odyakmaz, *op.cit.*, s. 37)

⁵⁴² TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S.276, E. 1/626, s.36.

⁵⁴³ AYM, E. 2012/96, K.T. 2012/206 , T. 27.12.2012.

⁵⁴⁴ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 21. baskı, Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2013, s. 285.

re'sen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz"⁵⁴⁵ hükmü ile iki ayrı maddede yargı denetimi muafiyeti tanınmaktadır.⁵⁴⁶

Anayasa'nın çeşitli maddelerinde Cumhurbaşkanının tek başına, re'sen, doğrudan doğruya yaptığı işlemler, emirler gibi farklı şekillerde ifade edilen Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin hangi işlemler olduğu belirtilmemiş, diğer kanunlarda da böyle bir sayım yapılmamıştır. Ancak uygulamada, Cumhurbaşkanı birçok işlemi (rektör seçme, cezaları kaldırma vs.) başbakan ve ilgili bakanların karşı imzasını almadan tek başına yapmaktadır.⁵⁴⁷ Anayasa Mahkemesi'nin oluşturduğu içtihat⁵⁴⁸ ve doktrinde baskın olarak savunulan görüşe göre; Anayasa Cumhurbaşkanına bir kısım yetkileri, onun tarafsız devlet başkanı sıfatı dolayısıyla vermiştir. Bu yetkilerin taraflı olan hükümetle paylaşılması, bu yetkilerin mahiyetlerine uygun düşmemektedir. Cumhurbaşkanının yasama ve yargı ile ilgili yetkilerinin, kendisine tarafsız devlet başkanı sıfatıyla tanınmış yetkiler olması dolayısı ile ancak Cumhurbaşkanınca tek başına kullanılmalarının gerektiği açıktır. Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili yetkileri bakımından ise *Özbudun*, yapılan işlemlerin "icrai" nitelikte olup olmamasından hareket etmekte, Cumhurbaşkanının icrai nitelik taşımayan, tamamen törensel nitelikteki yetkilerini tek başına kullanabileceğini belirtmektedir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının icrai nitelikteki yetkilerini tek başına kullanmaması gerekmektedir. Cumhurbaşkanının Yükseköğretim Kurulu üyelerini, üniversite rektörlerini, Radyo Televizyon Yüksek Kurulu üyelerini, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu üyelerini seçme gibi açıkça idare içerisinde yer alan ve icrai yetkiler kullanan kurumlara atama işlemleri bu nitelikleri gereği Başbakan ve ilgili bakan ile birlikte kullanılması gereken işlemlerdir. Zira *Özbudun*'a göre, Cumhurbaşkanının icrai nitelikteki işlemleri tek başına

⁵⁴⁵ Anayasa yargısı, kural olarak yasama işlemleri bakımından söz konusu olduğundan, Anayasa'ya böyle bir hüküm konulmasaydı dahi, Cumhurbaşkanının işlemleri aleyhine Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması zaten düşünülemeyecekti. Bu sebeple, Anayasa'nın 105. maddesi pratikte sadece idari yargı yolunu kapatmaya yöneliktir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlere karşı idari yargı yolunu kapatan Anayasa'nın 105. ve 125. maddeleri birbirini tekrarlayan düzenlemelerdir. (Tanör, Yüzbaşıoğlu, *op.cit.*, s. 352.)

⁵⁴⁶ *Ibid.*

⁵⁴⁷ Gözler(2013), *op.cit.*, s. 286.

⁵⁴⁸ E. 1975/183, K. 1976/15, K.T. 16.3.1976, Resmi Gazete Tarih/Sayı:9.7.1976/15641; E. 1979/22, K. 1979/45, K.T. 18.12.1979, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 11.5.1980/16985

gerçekleştirmesi parlamenter hükümet sisteminin mantığına, demokrasi ve hukuk devleti ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.⁵⁴⁹

Cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkilerin yargısal denetimi bakımından esas alınan “icrai nitelik” kıstasının, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun denetimi bakımından da benimsenmesi mümkündür. Zira Türkiye’de Cumhurbaşkanının tek başına pek çok icrai yetki kullandığı söylenebilmektedir.⁵⁵⁰ Bu durumda, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun denetim alanı dışında bırakılan işlemler, Cumhurbaşkanının tarafsız bir devlet başkanı sıfatıyla tek başına yapacağı işlemler olacaktır. Ayrıca, bazı yazarlarca, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun bir yargı merci olmadığı, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin, anılan Anayasa hükümleri ile yargı denetimi dışında bırakıldığına göre, bir yargısal makam olmayan Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından incelenebilmesinin mümkün olabileceği, bu işlemlerin Anayasaca yargı denetimi dışında bırakılmasının Kamu Denetçiliği Kurumu’nun da denetimi dışında bırakılmasını gerektirmediği ifade edilmektedir. Zira yargısal denetim hukuka uygunluk denetimidir, bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumu’nun bu türden işlemler bakımından hakkaniyete uygunluk denetimi yapmasında bir sakınca bulunmamalıdır.⁵⁵¹

Kurum’un görev alanı kısıtlamalarına dair bir diğer tartışma konusu da “Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri” olmuştur. Komisyon görüşmelerinde bu kavramın muğlak bir ifade olduğu, nerede başlayıp nerede bittiğinin somutlaştırılmadığı dile getirilmiştir.⁵⁵² Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetlerinin Kamu Denetçisinin görev alanı dışında tutulmasıyla ilgili olarak, Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı yetkililerinin görüşleri alınmış, bu yetkililer tarafından “sırf askerî nitelikteki faaliyetler”den anlaşılması

⁵⁴⁹ Özbudun(2013), *op. cit.*, s. 329-33; aynı yönde Tanör, Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, ss. 352-353.

⁵⁵⁰ Gözler, Cumhurbaşkanı tarafından kullanılan icrai yetkileri şöyle saymaktadır: Bakanları atamak ve görevlerine son vermek; yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyeti’ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek, Genelkurmay Başkanı atamak, kararnameleri imzalamak, Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek, üniversite rektörlerini seçmek. (Gözler(2013), *op.cit.*, s. 286)

⁵⁵¹ İncoğlu, *op.cit.*, s. 62.

⁵⁵² TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S.276, E. 1/626, s.36.

gerekenin; askeriye'nin işleyişinden kaynaklanan, atış, manevra, tatbikat, eğitim, nöbet gibi disiplini tesis etmede yararlanılan ve diğer idari kurumlarda benzerlerinin olmadığı faaliyetler olduğu belirtilmiştir.⁵⁵³ Ayrıca yetkililer, idari yargıda yaşanan sıkıntıların askeri yargı için söz konusu olmadığını, hem işlem hem eylem kaynaklı şikayetlerin askeri yargıda kısa sürede sonuçlandığını ifade etmişlerdir.⁵⁵⁴ Komisyon görüşmelerinde, sırf askerî nitelikteki faaliyetlerin Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanının dışında bırakılan işlemlerden çıkarılması, böylece emir-komuta zincirinden bağımsız, kötü muamele ve çalışma koşullarının Kamu Denetçiliği Kurumu'nun incelemesine tabi hale getirilmesi önerilmiştir. Komisyon görüşmelerinde dile getirilen bir diğer öneri de öncelikle askerî alanda olmak üzere çeşitli alanlarda ihtisaslaşmış bir Kamu Denetçiliği sisteminin getirilmesi olmuştur; ancak bu öneri de diğeri gibi kabul edilmemiştir.⁵⁵⁵

Kanun'un Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sırf askerî nitelikteki faaliyetlerini Kurum'un denetim alanı dışında tutan hükmü de Anayasa Mahkemesi önünde iptal istemine konu olmuş, dava dilekçesinde, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin "sırf askerî nitelikteki faaliyetler" kavramının muğlak olması nedeniyle hukuk devleti ilkesinin belirlilik ilkesinin ihlal edileceği, pek çok faaliyeti ile insan haklarının ihlaline sebep olan bir kurum olarak Türk Silahlı Kuvvetleri'nin birtakım faaliyetlerinin Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim alanının dışına çıkarılması ile insan hakları ihlallerine göz yumulacağı iddia edilmiştir.

⁵⁵³"Sırf askeri nitelikteki faaliyet" deyiminin açık yasal bir tanımı mevzuatta bulunmamaktadır. Bir görüşe göre; bu maddede yer alan "sırf" ibaresi "sadece" anlamında kullanılmaktadır. Bu durumda, TSK'nın sadece askeri nitelikteki faaliyetleri Kurum'un görev alanı dışında kalacaktır. 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 7. maddesinde, jandarmanın sorumluluk alanlarında genel olarak görevleri, a) mülki, b) adli, c) askeri olmak üzere üç başlık altında düzenlenmiş; askeri görevler, "askeri kanun ve nizamların gereği görevlerle Genelkurmay Başkanlığınca verilen görevleri yapmak" şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin faaliyetleri bakımından da aynı ayırım kabul edildiğinde, mülki ve adli görevler Kurum'un görev alanında kalırken; askeri görevler görev alanı dışında kalacaktır. Örneğin 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/D maddesi uyarınca valilerin ilde çıkan veya çıkabilecek olayların bastırılmasında askeri birliklerden yardım talep etmesi şeklinde gerçekleştirilen TSK faaliyetleri, sırf askeri nitelikli faaliyet olmayıp idari bir faaliyet olduğundan, Kurum'un görev alanında kalacaktır. (Tokuzlu, *op.cit.*, s. 4.)

⁵⁵⁴ TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S.276, E. 1/626, ss.18-19.

⁵⁵⁵ TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S.276, E. 1/626, s.18

Mahkeme, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin "sırf askerî nitelikteki faaliyetleri" bakımından, idari yapı içinde bulunan askeri kuruluşların da idari işlem tesis ettiklerini ve idari eylemde bulunduklarını ve bunların Kurum'un denetim yetkisi alanında bulunmalarının doğal olduğunu kabul etmekle birlikte, bazı faaliyetlerin niteliklerinden dolayı kanun koyucunun takdiri ile kapsam dışına çıkarılmasında bir sakınca bulunmadığını belirtmiştir. Mahkeme, belirsiz olduğu ileri sürülen "sırf askerî nitelikteki faaliyetleri" kavramının eğitim, talim, tatbikat gibi sadece askerî nitelikteki faaliyetlerine karşılık geldiği, bu sebeple de kuralın Anayasa'ya aykırılık teşkil eden bir tarafının olmadığı yönünde bir değerlendirme yapmıştır.⁵⁵⁶

Askerî kuruluşlar da idari yapı içinde yer almaktadır. Bu nedenle bu kuruluşların da idari işlem tesis ettikleri, idari eylem ve idari davranışta bulundukları göz önünde alındığında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim yetkisi kapsamında bulunması doğaldır.⁵⁵⁷ Daha önce belirtildiği üzere, ombudsmanlığın uygulandığı bazı ülkelerde, silahlı kuvvetler için ayrı bir ombudsman bulunmakla birlikte, böyle bir ayrıma gidilmeksizin tüm devlet organları üzerinde denetim yetkisine sahip ombudsmanlar da görülmektedir. Danimarka ve Finlandiya'da ombudsmanın yetkisi herhangi bir ayırım bulunmaksızın bütün askerî faaliyetleri kapsamaktadır.⁵⁵⁸ Ayrı bir uzmanlaşmış askerî ombudsmanın bulunduğu ülkelerde, bu kurum silahlı kuvvetler çalışanları arasındaki anlaşmazlıkları çözmek, ordu çalışanları ile ordu arasındaki sorunlara çözüm üretmek amacıyla kurulmuştur. Askerî ombudsmanlık uygulaması günümüzde İsrail, Norveç, Avusturya, Namibya'da uygulanmaktadır.⁵⁵⁹ Pek çok ülkede askerî alana ilişkin idari işlem ve eylemler tamamen ombudsman denetimi dışında bırakılmamıştır.

⁵⁵⁶ Mahkeme'nin iptal istemini oyçokluğu ile reddettiği tek husus bu hüküm olmuştur. Karşı oy yazılarında, Cumhurbaşkanlığının Anayasa hükmü gereği Kurum'un görev alanı dışında tutulması haricinde, yürütme içerisindeki tüm kurum ve kuruluşların denetim kapsamına alındığı halde, Türk Silahlı Kuvvetleri bakımından bir imtiyaz oluşturulmasının Anayasa'nın hem 2. maddesi hem de 10. maddesine aykırılık teşkil ettiği; sırf askeri nitelik taşıyan faaliyetlerin kapsam dışına çıkarılmasının, Kamu Denetçiliği'ne bir bütün olarak idare ile ilgili şikayetleri inceleme görevi veren Anayasa'nın amacına aykırılık teşkil edeceği; ilgili yasanın Komisyonlarda görüşülmesi aşamalarında sırf askeri nitelikteki faaliyetlerin hangi iş, eylem ve işlemlerden oluştuğu konusunda Milli Savunma Bakanlığı ve Genelkurmay Başkanlığı yetkililerinin açıklamaları doğrultusunda bu faaliyetlerin tanımı bakımından disiplin endişesinin ön plana çıktığı ve disiplinin tesis edilmesi adına hakaret, fiziki şiddet, zor kullanma ve psikolojik baskı yapma gibi hak ihlallerinin bu kavram adı altında denetim dışı tutularak insan haklarının ihlal edilebileceği vurgulanmıştır.(AYM, E. 2012/96, K. 2012/206, K.T. 27.12.2012.)

⁵⁵⁷ Tural, *op.cit.*, s. 290.

⁵⁵⁸ *Ibid.*, s. 166.

⁵⁵⁹ Özden, *op.cit.*, s. 59.

Askerî makamların idari işlem ve eylemlerinin Kurum denetimi dışına çıkarılmasının hukuk devleti ilkesiyle bağdaştırılması zordur. Sınırları açıkça belirlenmediğinde, “sırf askeri nitelikteki faaliyet” olduğu gerekçesiyle askerî makamların her işlem, eylem ve davranışları, Kurum’un denetimi dışında bırakılabilecektir. Yasal bir düzenleme ile Denetçilerden birinin bu alanda uzmanlaştırılarak askerî konularda yetkilendirilmesi yoluyla bu alanı da Kurum’un denetimine açmanın yerinde olduğu düşünülmektedir.⁵⁶⁰ Ombudsmanlık uygulamasının yerleşmesinin ardından Türk Silahlı Kuvvetleri’nin salt askerî nitelikteki işlemleri dahil tüm işlemlerinin aşamalı olarak ombudsmanın görev kapsamına alınması da ifade edilen bir diğer görüştür.⁵⁶¹

Sırf askeri nitelikteki faaliyetlerin Kamu Denetçiliği Kurumu’nun denetim alanı dışına çıkarılmasının kabul edilmesi halinde, söz konusu “sırf askeri nitelikteki faaliyetler” kavramından ne anlaşılması gerektiği bir sorun olarak ortaya çıkacaktır. Bu kavramın bir tanımı olmadığından bu konuda Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ile Uyuşmazlık Mahkemesi’nin kararlarına bakmakta fayda bulunmaktadır.

Askerî Yüksek İdare Mahkemesi’ne göre; “*idari işlemin ‘askeri hizmete ilişkin’ olmasından ne anlaşılması gerektiği hususunda yasal düzenlemelerde bir açıklık bulunmamaktadır...O halde yargı yerinin saptanması bakımından idari işlemler, askerî nitelikli idari işlemler ve sırf idari işlemler olarak ikiye ayrılabilir... Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin, idari işlemlerin yargısal denetiminde görevli sayılmasının ölçütü, işlemi tesis eden makamın askeri makam olması değil, işlemin niteliğinin askerî nitelik, yani askerî hizmete ilişkinlik ögesi taşıyıp taşımadığıdır, ister askeri makamlarca, ister askerî olmayan makamlarca tesis edilsin, bir işlemin askerî hizmete ilişkin olup olmadığını saptamak için işlemin özelliğine bir başka deyişle niteliğine bakılacaktır. Tesis edilen idari işlem; bir asker kişinin askerî yetenek ve yeterlikleri, tutum ve davranışları, askerî geçmişi, hak, ödev ve sorumlulukları gibi durumları, askerlik hizmetinin amacı, askerî görev yerinin özellikleri, askeri kural,*

⁵⁶⁰ Aktel vd., *op.cit.*, s. 29. Bununla birlikte Akıncı’ya göre, askeri örgütlenme biçimi ve silahlı kuvvetlerin yasal statüsü sivil yapıdan ayrı olduğundan, silahlı kuvvetler genel idari örgütün dışında tutularak Kamu Denetçiliği Kurumu’nun denetim alanı dışında bırakılmalıdır. Ancak silahlı kuvvetler için ayrı bir askeri ombudsman kurulabilecektir. (Akıncı(1999), *op.cit.*, s. 365)

⁵⁶¹ Odyakmaz, *op.cit.*, s. 39.

*gelenek ve gerekleri gözetilerek tesis edilmiş ise askerî hizmetle ilişkiliği var sayılabilir”.*⁵⁶²

Uyuşmazlık Mahkemesi’nin bir kararında da “*Eğer idari işlem askerî gereklere, askerî usul ve yönetime, askerî hizmete göre tesis edilmiş ise bu işlemin askerî hizmete ilişkin olduğu kabul edilmelidir. Daha açık bir ifadeyle, askerî hizmete ilişkin idari işlemler, idarenin bir asker kişinin askerî yeterlik ve yeteneklerinin, tutum ve davranışlarının, askerî geçmişinin, asker kişi olmaktan kaynaklanan hak ve ödevlerinin; askerlik hizmetinin amacı, askerî görev yerlerinin özellikleri, askerî kural ve gerekler göz önünde tutularak değerlendirilmesi sonucunda tesis edilen işlemlerdir...*”⁵⁶³

Mahkeme kararlarında anılan “askerî hizmete ilişkin işlemler” kavramından farklı olarak kullanılan “sırf askerî nitelikteki faaliyetler” kavramının Kanun’da kasten mi kullanıldığı, yoksa bu kavram ile, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin yukarıdaki mahkeme kararlarında belirtildiği üzere sırf idari nitelikteki işlemlerinden ayırmak adına, askerî hizmete ilişkin işlem kavramı ile aynı anlama gelen faaliyetlerin mi kastedildiği bilinmemektedir. Kanun’da bu kavram “askerî hizmete ilişkin işlemler” anlamında kullanılmışsa, yargı yolunun açık olduğu bu işlemlerin neden Kurum’un denetim alanı dışında bırakıldığı anlaşılamamaktadır. Kanun koyucunun bu kavramı, bilinçli bir şekilde, farklı bir anlamda kullanmış olması durumunda ise söz konusu kavrama Kurum’un kararlarında vereceği anlam yol gösterici olacaktır.⁵⁶⁴

Kanun’da Kurum’un görev alanı belirlenirken merkezî yönetim-yerel yönetim ayırımına gidilmemekle, yerel yönetimlerin Kurum’un denetim alanında olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim, geçici 1. madde ile Kanun hükümlerinin yerel yönetimler için, kanunun yürürlüğe girişinden bir yıl sonra uygulanacağı düzenlenmiştir. Türkiye için yeni olan bu sistemin başarılı olması için önce merkezi yönetimde, belirli bir

⁵⁶² AYİM. D. 1, E. 1986/4, K. 1986/1, K.T. 5.1.1988 , http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_karar_detay.asp?IDNO= 40&ctg=000001000017 (Erişim Tarihi: 26.07.2014.)

⁵⁶³ Uys. M, E. 2002720, K. 2002/18, T. 27.5.2002.

⁵⁶⁴ Tatal, *op.cit.*, s. 292.

deneyim kazanıldıktan sonra yerel yönetimlere uygulanmasının tercih edildiği görülmektedir.⁵⁶⁵

C. Başdenetçi ve Denetçilerin Çalışma İlkeleri

Kanun'un 4. maddesinde Kurum'un görevi düzenlendikten sonra, 7. maddede Başdenetçi ve Denetçilerin görevlerine yer verilmiştir. Bu maddeye göre Başdenetçinin görevleri; Kurum'a gelen şikayetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak, Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri ve yıllık raporu hazırlamak, yıllık raporu beklemeksizin gerekli bulunduğu durumlara özel rapor hazırlamak, raporları kamuoyuna duyurmak, yokluğunda kendisine vekalet edecek denetçiye belirlemek, birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere denetçiler arasındaki işbölümünü düzenlemek, Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır. Denetçiler ise Başdenetçiye yardımcı olmak ve Başdenetçi tarafından verilen diğer görevleri yapmakla görevlendirilmişlerdir.

Kanun'un tasarı halinin komisyon görüşmeleri aşamasında, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu'nda, kadük kalan 05.01.2011 tarihli ve 991 sayılı Tasarı'da yer alan "kurul halinde"⁵⁶⁶ çalışma ve karar alma usulüne yer verilmemiş olması ve Kurum'un; Kamu Denetçisinin kişiliği, yetkinliği, tecrübesi ve itibarına dayalı biçimde ve hukuka, hakkaniyete göre tutum belirlemesi üzerine inşa edilmiş olmasının olumlu bir husus olduğu ifade edilmiştir.⁵⁶⁷ Anayasa Komisyonu'nda ise sözü edilen 7. maddeye ilişkin görüşmelerde, bir tek kişiye idarenin işleyişini denetlemekle ilgili tüm yetkiyi vermenin yanlış olacağı, Denetçiler Kurulu kurulmak suretiyle kadük kalan tasarıda olduğu gibi Kurum'un kurul halinde çalışmasının rapora daha objektif sonuçlar verecek şekilde yansıtacağı, aksi halde Kurum'un çare değil, çaresizlik

⁵⁶⁵ Sezen, *op.cit.*, s. 88.

⁵⁶⁶ 991 sayılı Tasarı'nın, çalışma ilkelerinin düzenleyen 8. maddesinde Kurul halinde incelenmesi gereken konular dışında, Denetçilerin Başdenetçi tarafından belirli bir alanda çalışmak üzere görevlendirilebileceği öngörülmüştü.

⁵⁶⁷ TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S.276, E. 1/626, s.14.

üreteceği bazı üyelerce dile getirilmişse de öneri kabul edilmemiş,⁵⁶⁸ tasarıdaki kişi üzerine oturtulmuş metin kabul edilmiştir.⁵⁶⁹

Kurul halinde çalışmanın Avrupa'daki ombudsman geleneğine uymadığı, ombudsmanlık bürosu birden çok ombudsmandan oluşsa da, karar alma yetkisine sahip bir Başombudsmanın olması gerektiği yönündeki görüşler de 6328 sayılı Kanun'un düzenlenme sürecinde desteklenmiştir.⁵⁷⁰ Kurul şeklindeki örgütlenmenin daha çok idari nitelikte karar verici organlarda rastlanılan bir yöntem olduğu, geleneksel ombudsmanlık kurumunda Başombudsman ve ombudsmanların kendi görev alanlarıyla ilgili konularda tek başına karar verici mercii sıfatını taşıdığı belirtilmektedir.⁵⁷¹ Yabancı ombudsmanların bir kısmı, kurulun bir karar alma organı olarak değil de danışma organı gibi çalışmasını önermişler ve Kurul içerisinde bir oylamanın sürtüşme yaratacağını vurgulamışlardır.⁵⁷²

Başdenetçi ve Denetçilerin görevlerinin belirlendiği 7. maddenin ilk fıkrasının (f) bendi, Kanun'un tasarı metninde "denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek" şeklinde iken, Genel Kurul görüşmelerinde "birisini kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere" ibaresinin eklenmesi teklif edilmiş ve bu ekleme ile "birisini

⁵⁶⁸ TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S.276, E. 1/626, s. 36.

⁵⁶⁹ Genel Kurul görüşmelerinde de "*kurul halinde*" çalışma konusu gündeme gelmiş ve muhalefet partisi üyelerince, tek bir kişinin kanunla verilen bütün görevleri yerine getirebilmesi için insanüstü bir güce sahip olması gerektiği ve bunun imkansız olması nedeniyle, Kurum'un amacına uygun çalışabilmesi, Başdenetçinin sübjektif hatalarından arındırılabilmesi ve kurul halinde ortaya çıkan iradenin tek kişinin iradesinden daha doğru ve objektif kararlar alabileceği gerekçesiyle kurul halinde çalışılması gerektiği belirtilmiştir. (TBMM, 24. Dönem, 2.Yasama Yılı Meclis Tutanakları, C. 23, 120.Birleşim, T. 14 Haziran 2012.)

⁵⁷⁰ Özbudun, ombudsman kurumunu benimseyen ülkelerde "*kurul halinde*" karar verme yönteminin bulunmadığını, böyle bir yöntemin Başdenetçinin toplum gözündeki güvenilirliğini ve prestijini zayıflatacak ve dolayısıyla kurumun etkinliğini azaltacak bir düzenleme olarak görüldüğünü belirtmiştir. Özbudun'a göre; Denetçiler, Başdenetçinin gözetimi altında, onun sadece yardımcıları olarak çalışmalı, kolektif karar mekanizmasının parçası olmamalıdır. (Özbudun(2012), *op. cit.*, s. 40)

⁵⁷¹ Dursun, *op. cit.*, s. 409.

⁵⁷² Avrupa Ombudsmanı'na göre; "...Kurumunun önceliklerini belirleyen, karar alma yetkisine sahip tek kişi olan ombudsman; kurulun aldığı dahili kararları ve yönetmelikleri –kendisi bu tedbirlerin içeriğine katılmıyor bile olsa- kabul etme durumunda kalacaktır. Bu da ombudsmanı kabul etmediği çalışma yöntemleri kullanmaya ve öncelikli takip etmeye mecbur bırakmış olacaktır... Bu önerilen yönetim yapısının, ombudsmanlık bürosunun şahsi doğasına gölge düşürmekte olduğu düşünülmektedir... Bu durum, ombudsmanın toplum karşısındaki duruşu bakımından sorun olabilecek, TBMM'nin ombudsman ile verimli bir diyalog kurmasını da güçleştirecektir. Örneğin ombudsman bu kurulun varlığı nedeniyle kendini, asla onaylamadığı çalışma metodları, uygulamaları ve bazı sonuçları savunmak durumunda bulabilecektir..." (Odyakmaz, *op.cit.*, s. 41)

kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek” şeklinde kabul edilmiştir. Söz konusu değişiklik, uzmanlık alanlarına ayrılmış kamu denetçiliği sistemini savunan muhalefet partisi tarafından olumlu karşılanmakla birlikte, Kanun’da geçen “birisi” ibaresinin yerine “en az birisi” şeklinde bir düzenlemenin yer alması gerektiği de dile getirilmiştir.⁵⁷³

Kanun’un 8. maddesinde de, Başdenetçinin, Denetçiler arasında işbirliğini sağlamak ve Denetçilerin uyumlu çalışmalarını gözetmekle görevli olduğu, Denetçilerin de Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başına çalışacakları ve bu çalışma önerilerini Başdenetçiye sunacakları ifade edilmiştir. Denetçiler, tek başlarına çalışacak, öneriyi hazırlayacak ve idareye öneriyi götürmesi için Başdenetçiye sunacaklardır. 8. maddenin birinci fıkrasında yer alan işbirliğini sağlamak amacıyla, benzer konularda farklı kararlar çıkmasını önlemek ve ilke kararları doğrultusunda Kamu Denetçiliği Kurumu içtihiadı oluşturmak için Başdenetçinin, her kararı incelemesi gerekebilir. Gerektiğinde, incelemenin yeniden yapılması veya eksikliklerinin tamamlanması talebinde bulunabilir.⁵⁷⁴ Denetçilerin, Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki işbölümüne ilişkin ilkeler ise yönetmelikle düzenlenecektir.⁵⁷⁵

D. Başdenetçi ve Denetçilerin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Ombudsmanın en belirgin özelliği onun bağımsızlığı ve tarafsızlığıdır. Ombudsmanın bağımsız olmasından kasıt, görevini yerine getirirken gerek kendisini

⁵⁷³ Ibid.

⁵⁷⁴ Odyakmaz, *op.cit.*, s. 44.

⁵⁷⁵ Yönetmelik’in 44. maddesinde iş bölümüne esas alan konular: insan hakları, kadın ve çocuk hakları, engelli hakları, ailenin korunması, sosyal hizmetler, eğitim-öğretim, gençlik ve spor; bilim, sanat, kültür ve turizm, adalet, milli savunma ve güvenlik, sağlık, nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları, kamu personel rejimi, mülkiyet hakkı, ekonomi, maliye ve vergi, enerji, sanayi, gümrük ve ticaret, çalışma ve sosyal güvenlik, orman, su, çevre ve şehircilik, ulaştırma, basın ve iletişim, gıda, tarım ve hayvancılık, mahalli idarelerce yürütülen hizmetler, diğer konu ve alanlar şeklinde belirlenmiştir. Yine, Yönetmelik’in 45. maddesinde, Denetçiler arasında işbölümü yapılırken, Denetçilerin tecrübe ve uzmanlık alanlarının gözetilmesi, şikayet sayısının ve dönemsel olarak şikayet yoğunluğunun dikkate alınması, benzer konuların aynı Denetçinin sorumluluğunda bulundurulması ilkelerinin göz önünde bulundurulacağı belirtilmiştir. *Özbudun’a* göre, Başdenetçi ile Denetçiler arasındaki işbölümü konusunun Kanun’da düzenlenmeyip, Yönetmelik’e bırakılması eleştiriye açık bir konudur. (*Özbudun*(2012), *op. cit.*, s. 40)

seçen otoriteye gerekse denetim yetkisi kapsamındaki kuruluşlara karşı bağımsız olmasıdır. Her ne kadar parlamenter sistemlerde, hükümetlerin parlamento içerisinde çıkması ve genellikle çoğunluğa sahip partinin milletvekillerinden oluşmasının ombudsmanın bağımsızlığına gölge düşüreceği düşünülse de, ombudsmanın doğrudan hükümet yerine parlamentoya bağlı olması bağımsızlığın sağlanması adına önemli bir husustur. Kaldı ki, mutlak anlamda bir bağımsızlık hiçbir kurum için söz konusu değildir. Çünkü kuvvetler ayrılığı, aynı zamanda bu kuvvetlerin dengeli bir şekilde birbirini denetlemesini de gerektirmektedir.

Kanun'un "bağımsızlık ve tarafsızlık" başlığını taşıyan 12. maddesi, *"Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve Denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve Denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır."* şeklinde düzenlenmiştir. Komisyonlarda ve Genel Kurul'da yapılan görüşmeler sırasında Başdenetçi ve Denetçilerin bağımsızlığını düzenleyen bu konu hakkında ciddi bir görüş ayrılığı yaşanmamıştır. Genel Kurul görüşmelerinde maddeyle ilgili bir tek değişiklik teklifi sunulmuştur. Muhalefet partisi milletvekillerinin verdiği bu teklifte 12. maddenin başına "Başdenetçi ve Denetçiler görevlerinde bağımsızdır" cümlesinin eklenmesi istenmiş, bu cümlenin maddenin ilk fıkrasındaki cümleye göre bağımsızlık bakımından daha kuvvetli bir vurguya sahip olduğu belirtilmiştir.⁵⁷⁶

Bir kurumun bağımsız olduğunun ifade edilmesi, bağımsız olduğunun kabulü için yeterli olmamaktadır; bu sebeple Kurum'un bağımsızlık ve tarafsızlığını diğer hükümlerle birlikte değerlendirmek gerekmektedir. Daha önce belirtildiği üzere ombudsman kurumunun bağımsızlığı ve tarafsızlığı belirli unsurlarla sağlanmaktadır. Çalışmamızın bu kısmında 6328 sayılı Kanun'da bu unsurlardan öncelikle Başdenetçilerin ve Denetçilerin nitelikleri, seçimleri, görev süreleri ile görevlerinin sona ermesi ve görevden alınmaları hususları ele alınacaktır.

⁵⁷⁶TBMM. 24. Dönem, 2.Yasama Yılı Meclis Tutanakları, C. 23, 120.Birleşim, T. 14 Haziran 2012.

1. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri, Seçimi, Görev Süresi

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 10. maddesi, Başdenetçi ve Denetçi seçilebilmek için aranan nitelikleri düzenlemektedir. Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçiler için elli, Denetçiler için kırk yaşını doldurmuş olma şartı bulunmaktadır. Ayrıca, hem Başdenetçi hem de Denetçiler için Türk vatandaşı olmak, kamu haklarından yasaklı olmamak şartları ile birlikte, başvuru sırasında herhangi bir siyasal partiye üye olmamak, kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak ve seçilmeye engel bir suçtan⁵⁷⁷ mahkum olmamak şartları aranmaktadır.

Bu niteliklere ek olarak 10. maddenin (c) bendinde, *“Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak”* şartının arandığı görülmektedir. Tasarı metninde bu şart sadece *“dört yıllık eğitim veren fakültelerden”* şeklinde düzenlenmiş, komisyonlarda ve Genel Kurul görüşmelerinde bu konuyla ilgili değişiklik önerileri sunulmuştur. AB Uyum Komisyonu Raporu'nda, kanun tasarısının görüşülmesi sırasında Komisyon üyelerinden bir kısmı tarafından, idarenin işleyişine hakim olabilmesini teminen üniversitelerin sosyal bilimlerle ilgili eğitim

⁵⁷⁷ Kanun'un 10. maddesinin (f) bendinde bu suçlar şöyle belirtilmiştir: *“26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile 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, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkum olmamak.”*

veren fakültelerinden⁵⁷⁸ mezun olma şartının da maddeye eklenmesi gerektiği dile getirilmiştir.⁵⁷⁹

Kamu Denetçisinin bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması bakımından asgari yaş sınırı önem arz etmektedir.⁵⁸⁰ Kanun'a göre iki dönem seçilmesi mümkün olan Başdenetçi için yaş sınırının elli yaş olarak belirlenmesi, bir-iki dönem görev yaptıktan sonra tekrar eski işine dönmek zorunda kalmaması ve emeklilik yaşının bu görev sırasında gelmesi bakımından önemlidir. Aksi halde, tekrar aralarına döneceği ve önceden çalıştığı kamu kurumu hakkında bağımsız ve tarafsız inceleme yapması zorlaşacaktır. Ayrıca, emekli olduktan sonra aday olup seçilen bir Başdenetçi çok daha bağımsız ve tarafsız bir şekilde görevini yerine getirecektir.⁵⁸¹

Genel Kurul görüşmelerinde, muhalefet partisi tarafından, maddede aranan yaş sınırı şartı konusunda, bu sınırın Başdenetçi için elli beş, Denetçiler için elli olarak değiştirilmesi önerisi sunulmuştur. Önerenin gerekçesinde, seçilecek Başdenetçi ve Denetçilerin akil adam olması, liyakatlı olması, devletin nasıl işlediğine dair bilgi ve tecrübeye sahip olmasının önemi vurgulanmakla birlikte, elli yaşındaki bir Başdenetçinin görev süresi sonunda emekliliğe hak kazanamadığı, emekliliğe hak kazanabilmesi için bir dönem daha göreve devam etmesinin gerektiği ve tekrar seçilebilmek için iktidar partisine ihtiyaç duyacağı için bir sonraki başlıkta incelenecek

⁵⁷⁸ Başdenetçi bakımından kişisel temsil önemli olduğundan şartların ayrıntılı ve sınırlayıcı olması gerektiği, denetçilerde ise daha esnek ve sınırlayıcı olmayan şartların aranabileceği, bu nedenle Başdenetçi ve Denetçiler için ayrı düzenleme yapılması görüşleri dile getirilmiştir. Bu görüşe göre; Başdenetçinin muhakkak hukuk fakültesi mezunu olma, diğerleri için ise sayılan fakültelerden birinden mezun olma şartının aranması şeklinde bir düzenleme yapılması gerekmektedir. (Odyakmaz, op.cit., s. 47)

⁵⁷⁹ TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S. 276, E. 1/626, s. 15.

⁵⁸⁰ 6328 sayılı Kanun'un "*Personele İlişkin Hükümleri*" başlıklı dördüncü bölümünde, kamu denetçiliği uzman yardımcılığı için aranan niteliklerin sayıldığı 25. maddede, dört yıllık eğitim veren herhangi bir fakülte veya denkliği kabul edilmiş yurtiçi veya yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmanın yanı sıra otuz beş yaşını doldurmamış olmak şartı da aranmaktadır. Uzman yardımcılığı için aranan üst yaş sınırını yabancı ombudsmanlar gereksiz bulmaktadırlar. Nitekim Avrupa Ombudsmanı bu hüküm için görüşlerini şöyle belirtmiştir: "...Yaş sınırı kullanılmasının normalde belli bir amacı vardır. Ne madde metninde ne de gerekçede bu amaç bellidir. Yaş sınırı; ırk ve cinsiyet gibi diğer ayrımcılık türleri arasında yerini artırarak alan bir çeşit ayrımcılık oluşturmaktadır. Bu durumda da böyle bir ayrımcılık yapılması geçerli ve sarıh bir gerekçe gerektirmektedir..." (Odyakmaz, op.cit., s. 74)

⁵⁸¹ Ibid., s. 46.

olan tarafsızlığını yitireceğinden bahisle, yaş sınırının elli beşe⁵⁸² çıkarılmasıyla bu sorunun ortadan kalkabileceği belirtilmiştir.⁵⁸³

Kanun'a göre 10. maddedeki şartları haiz herkes aday adayı olabilecektir. Kurum'a üyelik için aday adayı olma konusunda daha farklı bir usul getirilmesi de tartışılan konulardan biri olmuştur. Görüşler arasında, Başdenetçi için Yargıtay'ın, Danıştay'ın, Askerî Yargıtay'ın, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi'nin, Anayasa Mahkemesi'nin, Türkiye Barolar Birliği'nin, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun kendi mensupları arasından veya dışarıdan, Yükseköğretim Kurumu'nun da üniversitelerin bildirdiği hukuk profesörleri arasından üçer adayın isimlerini TBMM'deki ombudsmanlık işleriyle ilgilenecek komisyona göndermeleri, komisyonun da bu aday adayları arasından doğrudan kendisinin seçim yapması ya da ön seçim yapıp aday adaylarını, TBMM Genel Kurulu'na sunulmak üzere TBMM Başkanlığına bildirmesi önerisi dikkat çekmiştir. Daha önceki taslak çalışmalarının birinde (Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı) de belli sayıda milletvekilinin mesleğinde tanınmış bir ismi belli bir çoğunlukla TBMM Genel Kurulu'na önermesi gündeme gelmiştir.⁵⁸⁴

Kanun'un 10. maddesinde Başdenetçi veya Denetçi seçilebilmek için asgari yaş şartı belirlenmişken, herhangi bir üst yaş sınırı getirilmemiştir. Kanun, Başdenetçinin yaşı için yaptığı düzenlemede açık bir şekilde, Başdenetçinin seçiminin yapıldığı tarihte elli yaşını doldurmuş olmasını, dört yıllık eğitim veren fakültelerden mezun olmasını, en az on yıl çalışmış olmasını şart olarak kabul etmiştir. Yaş ve yıl konularını bu kadar detaylı düzenleyen kanun koyucunun, Kurum'a devlet ve idare konularında tecrübesi bulunan herkesin aday adayı olarak başvurmasını sağlayabilmek maksadıyla bilerek ve isteyerek azami yaş sınırı öngörmediği belirtilmektedir.⁵⁸⁵

⁵⁸² Doktrinde yazarlardan bazıları, elli yaş şartının, Türk pozitif hukukunda görülmemiş bir koşul niteliğinde olması sebebiyle, Anayasa'nın 101. maddesinde Cumhurbaşkanı olabilmek için aranan kırk yaşını doldurmuş olma koşulunun Başdenetçi için de aranabileceği görüşündedir. (Dursun, *op.cit.*, s. 409; Tural, *op.cit.*, s. 188)

⁵⁸³ TBMM, 24. Dönem, 2. Yasama Yılı Meclis Tutanakları, C. 23, 120. Birleşim, T. 14 Haziran 2012.

⁵⁸⁴ Odyakmaz, *op.cit.*, s. 50.

⁵⁸⁵ Zehra Odyakmaz, Yalçın Bostancı, Oğuzhan Güzel, "6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 103, 2012, s. 21.

Kanun'un, Başdenetçinin ve Denetçilerin emeklilik haklarına ilişkin düzenlemelerin yer aldığı 33. maddesinde Başdenetçi ve Denetçilerin, 31.5.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendine göre sigortalı sayılacağı belirtilmiş olmakla birlikte, Başdenetçi ve Denetçiler hakkında 5510 sayılı Kanun'un ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun 40. maddesinin 1. fıkrasının yaş haddine ilişkin hükümlerinin uygulanmayacağı ifade edilmiştir.⁵⁸⁶ Belirli bir yaşı tamamlamak dışında herhangi bir yaş şartı aramayan düzenlemeden de anlaşılabacağı üzere, emeklilik yaşından sonra da Başdenetçi ve Denetçi seçilmeye bir engel bulunmamaktadır.⁵⁸⁷

Kanun'un 10. maddesinin (ç) bendindeki "özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak" koşulunun aranması da eleştirilmektedir. Bu görüşe göre; ombudsman kural olarak kamu kesimi üzerinde denetim görevi yerine getirdiği için kamuda en az on yıl çalışmış olmak koşulunun getirilmesi uygun olmakla birlikte, özel sektörde on yıl çalışmış olan bir kişinin Başdenetçi veya Denetçi olarak atanabilmesi yerinde değildir. Zira, özel sektörde çalışan, dolayısıyla idareyi tanımayan bir kimsenin kamu organ ve kişileri üzerinde denetim görevini etkili bir şekilde yapabileceğini beklemek gerçekçi değildir.⁵⁸⁸ Buna karşılık, özel sektörün müşteri taleplerine duyarlılığın ön planda olması sebebiyle özel sektör deneyimine sahip kişilerin Kurum'a seçilmesine imkan tanınmasının vatandaş odaklı bir yönetim anlayışının yerleşmesine katkı sağlayacağını düşünen yazarlar da bulunmaktadır. Ancak bu yazarlara göre özel sektörden gelen denetçilerin kamu yönetimine nüfuz edebilmeleri için kamu kökenli denetçiler ile birlikte çalışması ve atama yapılırken bunlar arasında bir dengenin de gözetilmesi gerekliliği bulunmaktadır.⁵⁸⁹

⁵⁸⁶ Ülkemizde kamu görevlisi (5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4. maddesinin birinci fıkrasının c bendine tabi olanlar) emeklilikleri bakımından, kamu hizmetinin kendi özellikleri nedeniyle diğer çalışan kesimlerden farklı bir esas benimsenmiştir. Bu kesim için belli bir yaşa ulaşma kendiliğinden emekliliğe sevk nedenidir. 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun 40. maddesine göre, kamu görevlilerinde yaş haddinden emeklilik yaşı altmış beştir.

⁵⁸⁷ Odyakmaz, Bostancı, Güzel, *op.cit.*, s. 22.

⁵⁸⁸ Dursun, *op.cit.*, s. 409.

⁵⁸⁹ Şengül(2011), *op.cit.*, s. 139.

Başdenetçi veya Denetçi seçilebilmek için aranan şartlardan bir diğeri de 10. maddenin (e) bendinde belirtildiği üzere “*Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak*”tır. Ancak söz konusu hüküm, Başdenetçi veya Denetçilerin bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması bakımından tereddüt yaratabilecektir. Gerçekten de, adaylıktan hemen önce siyasi parti ile ilişkinin kesilmesi mümkün olabilecek ve böylece bu düzenleme şekli bir düzenleme olmaktan öteye geçmeyecektir. Başdenetçi ve denetçilerin seçildiği TBMM’de ve Karma Komisyon’da çoğunluğu elinde bulunduran siyasi partinin eski üyelerinin aday olabilmeleri mümkün olacak, bu da Kurum’un bağımsızlığı ve tarafsızlığına olumsuz etki edebilecektir.⁵⁹⁰

Kanun’un 11. maddesinde Başdenetçi ve Denetçilerin aday olma ve seçilme usulü düzenlenmiştir. Maddeye göre; Başdenetçi veya Denetçi olarak atanacak kişiler iki aşamalı bir süreçten geçmektedir. Birincisi, TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’ndan oluşan Karma Komisyon süreci, diğeryse TBMM Genel Kurul sürecidir. Kanun Başdenetçilik görevine seçilmek üzere başvuran adaylar arasından TBMM Genel Kurulu’na sunulacak adayları belirleme yetkisini bu komisyona vermektedir.⁵⁹¹ Başdenetçinin seçiminde ilk iki turdaki oylamada TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır.⁵⁹² Bu iki oylamada üçte iki çoğunluğun sağlanamaması durumunda üçüncü oylamaya geçilir ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilir. Üçüncü oylamada da üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa en çok oy alan iki aday arasında dördüncü tur yapılarak, karar yeter sayısı bulunması kaydıyla, en çok oyu alan aday seçimi kazanır. Denetçilerin seçimi ise Kanun’un 11. maddesinin 6. fıkrasına göre, Başdenetçiden farklı olarak,

⁵⁹⁰ Sözü edilen hükümde görüldüğü üzere, siyasi parti ile ilişik kesme bakımından başvuru tarihi esas alınmıştır. Dolayısıyla, Kamu Denetçisi olarak görevlendirilecek kişinin tamamen siyaset dışından olması istenmemektedir. Nitekim bu durum, madde gerekçesinde; “*Maddenin (e) bendinde, siyasi parti ile ilişik kesme yönünden başvuru tarihi esas alınmak suretiyle, daha önce siyaset alanında hizmeti bulunan kişilerin adaylıklarının önlenmemesi amaçlanmakta ve aday olan kişilerin seçilme ihtimaline binaen, adaylığa başvuru tarihinden itibaren, tarafsızlığı gereği siyasi partilerle ilişkisinin kesilmesi öngörülmektedir*” şeklinde ifade edilmiştir.

⁵⁹¹ Aktel vd., *op.cit.*, s. 30.

⁵⁹² Anayasa Mahkemesince iptal edilen 5548 sayılı Kanun ile mevcut 6328 sayılı Kanun arasındaki farklardan bir diğeri Başdenetçi ve Denetçilerin seçim usulüdür. 5548 sayılı Kanun’un 11. maddesine göre; üçte iki çoğunluk yalnızca ilk turda aranmakta; ilk turda bu çoğunluk sağlanmadığı takdirde, ikinci oylamada salt çoğunluğun sağlanması yeterli olmaktadır. İkinci oylamada, üye tam sayısının salt çoğunluğunun sağlanamaması halinde, ikinci turda en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidileceği ve yine karar yeter sayısının sağlanması şartıyla en fazla oy alan adayın seçileceği öngörülmüştü.

Genel Kurul tarafından değil, Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşturulacak Karma Komisyon tarafından gerçekleştirilmektedir.⁵⁹³ Denetçilerin seçilmesinde ilk üç turda, Başdenetçinin seçiminde uygulanan usul geçerlidir. Üçüncü oylamada gerekli çoğunluk sağlanamadığı takdirde dördüncü tura geçilir. Üçüncü oylamada en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla Denetçi seçilecekse, adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenecektir.

Bu madde üzerinde tartışmaların yoğunlaştığı nokta Başdenetçi ve Denetçilerin seçilmelerinde nitelikli çoğunluğun her turda aranmamasına ilişkindir. Başdenetçinin seçimi hususu daha önce belirtildiği gibi Anayasa'nın ilgili 74. maddesinde de düzenlenmişti. Başdenetçinin seçimi 74. maddede; *"Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur."* şeklinde düzenlenmiştir.

⁵⁹³ Özbudun, Kanun'da Denetçilerin Karma Komisyon tarafından seçilmesine ilişkin düzenlemenin yerinde olmadığı görüşündedir. Özbudun; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, kendisinden beklenen faydaları sağlayabilmesinin büyük ölçüde, Başdenetçinin toplum gözündeki prestijine ve tarafsızlık imajına bağlı olması sebebiyle, Denetçilerin seçiminde Başdenetçiye daha büyük bir rol vermenin isabetli olacağını düşünmektedir. Özbudun bu uygulamaya yönelik ortalama bir formül olarak, denetçilerin Başdenetçi tarafından önerilmesi, fakat kabulünün Karma Komisyon'un kararına bağlı olması şeklinde bir düzenleme önermiştir. (Özbudun(2012), *op.cit.*, s. 39.) Odyakmaz da, birbirini tanıyan bir ekibin daha uyum içinde çalışabileceğini ve sonuca daha çabuk ulaşabileceğini, bu sebeple de Başdenetçinin kendi yardımcılarını kendisinin seçmesi usulünün daha yerinde olacağını ifade etmektedir. (Odyakmaz, *op.cit.*, s.52.) Avrupa Ombudsmanı düzenlemeye ilişkin olarak; *"...11. maddedeki düzenlemenin doğrultusunda parlamento ombudsmanının en yakın çalışma arkadaşlarını seçme konusunda neden tam yetkili olmadığı açık değildir. Eğer TBMM ombudsmanlık kurumuna başkanlık etmesi ve yönetmesi için tek bir kişiye güveniyorsa, o kişinin birlikte çalışmak üzere seçeceği kişilere de güvenmelidir. Parlamento tarafından tek bir ombudsmanlık kurumu için pek çok kişinin seçilmesini gerektiren bir sistem oluşturulmasının taraftar pazarlığı için teşviklere yol açmasının kuvvetle muhtemel olduğu da vurgulanmalıdır. Çalışma arkadaşlarının seçiminin neden sadece ombudsmana bırakılamayacağına dair somut bir teknik gerekçe olmadığı için, "Denetçiler"in seçimi politik ve yandaş bağlantıların ve ortaklıkların rol oynayabileceği izlenimi de uyandırabilir. Bu tür olumsuz sonuçların riski, açık sebeplerle, yeniden seçilme olasılığı ile de pekiştirilmiştir."* şeklinde eleştiride bulunmuştur. (Ibid.)

Komisyon ve Genel Kurul görüşmelerinde, Başdenetçi ve Denetçilerin seçimi usulünün değiştirilmesi önerileri gündeme gelmiştir. Anayasa Komisyonu tarafından kurulan Alt Komisyon Raporu'nda seçimlerin her aşamasında üçte iki çoğunluğun aranmasının gerektiği ifade edilmiştir.⁵⁹⁴ Ancak bu öneri, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun söz konusu hükmünün Anayasa'nın Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin 74. maddesinden aktarıldığı gerekçesiyle kabul edilmemiştir. Anayasa Komisyonu'nda da Denetçilerin seçim usulüne ilişkin olarak üçüncü turda salt çoğunluğun, bunun sağlanamaması halinde dördüncü turda basit çoğunluğun sağlanmasının yeterli görülmesi eleştirilerek, Kurum'un bu seçim yöntemiyle iktidar tarafından seçilmiş olacağı ifade edilmiştir.

Komisyonlarda kabul görmeyen bu öneriler, Genel Kurul görüşmelerinde tekrar gündeme gelmiş, uzlaşa sağlanmadan, nitelikli çoğunluk aranmaksızın Başdenetçi ve Denetçilerin seçiminin kamu denetimiyle ilgili işin özüne ve ruhuna aykırı olacağı, bunun kamu denetiminden ziyade iktidarın kendi kendini denetleyebileceği bir kişiyi seçme usulünün benimsenmesi anlamına geleceği ifade edilmiştir. Denetçilerin seçimiyle ilgili RTÜK Kanunu'ndakine benzer şekilde, muhalefet partisine de imkan tanınması gerektiği dile getirilmiştir. Mevcut şekliyle Başdenetçi ve Denetçilerin iktidarda hangi parti varsa o partinin seçtiği kişiler olarak göreve geleceği ve böylece Kurum'un bağımsızlığına ve tarafsızlığına gölge düşeceği savunulmuştur.⁵⁹⁵ Muhalefet partilerinin değişiklik önerileri Genel Kurul görüşmelerinde de kabul edilmemiş, Başdenetçi ve Denetçilerin seçimine ilişkin düzenlemeler Kanun'da olduğu şekliyle kabul edilmiştir.

6328 sayılı Kanun'a karşı Anayasa Mahkemesi'nde açılan iptal davasında da Kurum'un bağımsız ve tarafsız olabilmesi için Başdenetçi ve Denetçilerin seçiminin nitelikli çoğunlukla yapılması gerektiği, nitelikli çoğunluk aranmaksızın Başdenetçinin ve Denetçilerin seçilmesinin kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil ettiği iddia edilmiştir. Mahkeme kararında, Başdenetçinin seçimine ilişkin usulün Anayasa'nın 74. maddesinde öngörülen hükümden kaynaklandığını ve

⁵⁹⁴ TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S.276, E. 1/626, s.18.

⁵⁹⁵ TBMM., 24. Dönem, 2. Yasama Yılı Meclis Tutanakları, C. 23, 120. Birleşim, T. 14 Haziran 2012.

bu sebeple de bu hükmün Anayasa'ya aykırılığının iddia edilemeyeceğini belirtmiştir. Anayasa'da öngörülme, Denetçilerin seçimine ilişkin usulün düzenlendiği 6. fıkra bakımından ise, Denetçilerin seçimi için nasıl bir usulün öngörüldüğünü değerlendirmemiş, bu usulü belirleme yetkisinin kanun koyucunun takdirinde olduğunu belirtmiş ve üçüncü ve dördüncü oylamalarda nitelikli çoğunluğun sağlanmasını aramayan bu usulü öngören hükmün hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı ilkelerine aykırı olmadığına karar vermiştir.⁵⁹⁶

Her aşamada nitelikli çoğunluğun aranmasına ilişkin bir önerinin kabul edilmesi Denetçilerin seçimi bakımından mümkün olsa da Başdenetçinin seçimi bakımından Anayasa'nın 74. maddesinde Başdenetçinin seçiminin açıkça düzenlenmiş olması sebebiyle mümkün değildir. Bu konuda, mukayeseli hukuktaki uygulamalar göz önünde bulundurulduğunda, TBMM'nin salt çoğunluk ve basit çoğunlukla karar almasına ilişkin düzenlemenin isabetli olmadığı bazı yazarlarca dile getirilmiş olsa da, Anayasa'nın 74. maddesi karşısında, söz konusu sorunun yasal değil bir anayasal sorun olduğu ve anayasa değişikliği dışında yapılabilecek bir şeyin olmadığı kabul edilmiştir.⁵⁹⁷

Konuya ilişkin olarak *Özbudun*, Başdenetçinin basit çoğunlukla seçilmesine imkan veren hükmün sakıncasının açık olduğunu belirtmiş; kamuoyunda böyle bir seçimin gerekli tarafsızlığı sağlamayacağı yönünde bir görüş oluşturacağını ve böylece Başdenetçinin halkın gözündeki saygınlığının ve prestijinin olumsuz etkileneceğini ifade etmiştir.⁵⁹⁸ Oysaki Kamu Başdenetçisinin seçiminde Meclis'te uzlaşma aranması onun bağımsız ve tarafsız olmasının ön koşuludur.⁵⁹⁹ Meclis'teki siyasi partileri, Başdenetçinin seçiminde uzlaşmaya zorlayabilmek ve bu bağlamda ombudsmanın bağımsızlığını sağlayabilmek adına önerilen bir çözüm yolu da, halihazırda Kanun'un ilk üç oylama için aradığı şartların aranması, üçüncü oylamada salt çoğunluğun

⁵⁹⁶ AYM, E. 2012/96, K. 2012/206, K.T. 27.12.2012.

⁵⁹⁷ Tural, *op.cit.*, s. 191.

⁵⁹⁸ *Özbudun*(2012), *op. cit.*, ss. 38-39. *Özbudun*'a göre; eğer parlamentoda tek parti çoğunluğu varsa, Başdenetçinin ve Denetçilerin o partiye yakın kişiler arasından seçilmesi; böyle bir çoğunluk yoksa, çok-partili parlamentoda Denetçilerin partiler arası pazarlıklar yoluyla seçilmesi nedeniyle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun siyasal düşünceleri farklı Denetçilerden oluşması, Kurum'un etkinliğini azaltacaktır.

⁵⁹⁹ İncoğlu, *op.cit.*, s. 60.

sağlanamaması halinde, üçüncü oylamada en çok oyu almış iki aday arasında yapılacak dördüncü oylamada, üçüncü oylamada arandığı gibi yine salt çoğunluğun aranması, bunun sağlanamaması halinde bu kez, TBMM seçimlerinin yenilenmesi yoluna gidilmesidir.⁶⁰⁰

Ribo 'ya göre de, seçim aşamasında, Kamu Denetçisinin Meclis'te bulunan ve genel olarak yürütme gücünü haiz olan iktidar partisinden bağımsızlığının sağlanabilmesi için, Kamu Denetçisini seçen Meclis üyeleri arasında mümkün olduğunca siyasi çeşitlilik olabilmelidir. Kamu Denetçisinin nitelikli çoğunlukla seçilmesi sayesinde siyasi iktidar kendi görüşünü empoze etmemiş olacak ve Meclis'te en çok güven uyandıran kişi, bütün vatandaşların menfaatlerinin korunması için çalışan Kamu Denetçisi olacaktır.⁶⁰¹

Bağımsızlığın ve tarafsızlığın sağlanması adına Kamu Denetçilerinin seçimine ilişkin önemli bir husus da Denetçilerin kamuoyu bilgisi ve desteği sağlanarak seçilmeleridir. Kamuoyu bilgisi ve desteği sağlanmaksızın, kurumun oluşturulması için girişimde bulunan hükümet, parti ya da grubun istediği yönde zayıf ve hatta komik yapılar oluşmasına yol açabileceği ifade edilmiştir.⁶⁰²

Kanun'un Başdenetçi ve Denetçilerin görev sürelerine ilişkin 14. maddesinde, hem Başdenetçi hem de Denetçiler için dört yıllık görev süresi öngörülmüş; 3. fıkra ile, sadece bir dönem daha Başdenetçi veya Denetçi seçilebilecekleri ifade edilmiştir. İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi sebeplerle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya Denetçinin yerine seçilen kişinin de görev süresi dört yıl olacaktır.

Başdenetçinin ve Denetçilerin görev süresi ve yeniden seçilme şartı da yasama sürecinde tartışma konusu olmuştur. Anayasa Komisyonu'nda bazı üyeler, üçüncü ve

⁶⁰⁰ Dursun, *op.cit.*, s. 390.

⁶⁰¹ Ribo, *op.cit.*, s. 107.

⁶⁰² Uler, *op.cit.*, s. 1028. Bu duruma örnek olarak *Uler*, Yunanistan'da Albaylar Cuntası döneminde oluşturulan ombudsmanı örnek gösterir. Bu dönemde oluşturulan ombudsmanlık kurumunun başına cuntanın eski jandarma komutanının atandığını belirtmiştir.

dördüncü oylamalarda üçte iki nitelikli çoğunluk olmaksızın seçilen Denetçilerin Parlamento'nun değil kendisini seçen iktidarın Denetçisi olduğu, bu sebeple de görev süresinin kendisini seçen Parlamento ile aynı olmamasının gerektiği ve tek dönem seçilip önemli güvencelere kavuşturulmasının tarafsızlığın sağlanması için önem arz ettiği görüşlerini savunmuşlardır.⁶⁰³ Genel Kurul görüşmelerinde de görev sürelerine ilişkin olarak Denetçilerin bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması için iktidarın görev süresinden daha uzun bir görev süresinin saptanması gerekliliğinden bahsedilmiştir. Ayrıca, “*sadece bir dönem daha Başdenetçi veya Denetçi seçilebilme*” hükmünün Denetçilerin ikinci defa seçilebilme olanağından faydalanmak için iktidara yaranmak kaygısıyla kamusal görevini yerine getirememesine yol açabileceği de ifade edilmiştir. Buna karşılık, bir daha seçilememek kaydıyla Başdenetçi ve Denetçilerin yedi yıllık süre için seçilmeleri esasının benimsenmesi öneri olarak sunulmuştur.⁶⁰⁴

Doktrinde ombudsmanın görev süresine ilişkin baskın görüşler, Kanun'da öngörülen haliyle Kamu Denetçisinin görev süresinin parlamentonun görev süresi ile paralel şekilde düzenlenmemesi gerektiği yönündedir. *Erhürman*'a göre, Türkiye'de ombudsmanın bağımsızlığının kamuoyu nezdinde teyidi, seçimi için genel seçimlerden en az etkilenecek bir yöntemin benimsenmesi ile mümkündür. *Avşar*'a göre de, ombudsman olarak “kamu hakemlerinin” görev süresi altı veya yedi yıl olmalıdır; böylece kamu hakemlerinin hem göreve adaptasyonu ve görevde uzmanlaşmaları sağlanacak, hem de süre açısından hükümetlerin tesirinde kalmalarının önüne geçilecektir.⁶⁰⁵ Bununla birlikte çok uzun bir süre için atanacak ombudsmanı da atamanın isabetli olmaması halinde sistemi uzun süre işlemez hale getirebileceği de belirtilmiştir.⁶⁰⁶

Kamu Denetçisinin yeniden seçilebilmesi hususuna ilişkin doktrindeki görüşler farklılık göstermektedir. Bir defa daha seçilebilme yönünde taşıyacağı kaygının ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda tereddütler oluşturabileceği

⁶⁰³ TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S. 276, E. 1/626, s. 37.

⁶⁰⁴ TBMM, 24. Dönem, 2. Yasama Yılı Meclis Tutanakları, C. 23, 120. Birleşim, T. 14 Haziran 2012.

⁶⁰⁵ Avşar(2007), *op. cit.*, s. 128.

⁶⁰⁶ Temizel, *op.cit.*, s. 79.

belirtilmiştir.⁶⁰⁷ Bazı yazarlarca Başdenetçi ve Denetçilerin bir dönem daha görev yapma imkanına sahip olmalarının Kurum'un bağımsızlığı yönünden tereddüt yaratacağı kabul edilmekle birlikte, bu durumun, ilk görev döneminde başarılı ve saygın denetçilerin tekrar seçilmesi halinde Kurum'un etkinliği bakımından olumlu sonuç doğurabileceği de ifade edilmiştir.⁶⁰⁸

2. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevlerinin Sona Ermesi ve Görevden Alınmaları

6328 sayılı Kanun'un 15. maddesi, Başdenetçi ile Denetçilerin görevlerinin sona ermesi ve görevden alınmalarına ilişkindir. Görevden almanın nedenlerinin ve hangi şartlarda mümkün olduğunun açık bir şekilde ortaya konulması, koalisyon bile söz konusu olsa parlamento çoğunluğunu elinde bulunduran hükümetlerin etki alanına sokulmasının engellenmesi bakımından önem arz eder.⁶⁰⁹

Düzenlemeye göre; Başdenetçinin veya Denetçilerin Kanun'un 10. maddesinde sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması ya da bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, durumun Karma Komisyon tarafından tespit edilmesinin ardından Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; Denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından, yine görüşmesiz olarak karar verilmektedir. Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının TBMM Genel Kurulu'nun, Denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının ise Komisyon'un bilgisine sunulması ile Başdenetçilik ve Denetçilik sıfatları sona ermektedir.

⁶⁰⁷ Abdi Sağlam, "Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı ile İlişkisi", *Adalet Dergisi*, S. 44, Y. 2012, s. 34; Ramazan Şengül, "Kamu Yönetimi İle Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 18, S. 3, 2013, s. 78.

⁶⁰⁸ Aydın, Taş, Ersöz, *op.cit.* s. 82.

⁶⁰⁹ Avşar(2007), *op. cit.*, s. 132.

Anayasa Komisyonu'ndaki görüşmelerde konuya ilişkin olarak, niteliklerin kaybının tespitinde ihtilaf çıkması ihtimaline binaen görevden alınmanın da atamaya paralel şekilde düzenlenmesi, görevden almanın üye tam sayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla mümkün olması gerektiği yönünde görüşler ifade edilmiştir.⁶¹⁰

Başdenetçi ve Denetçilerin görevden alınmasına dair hüküm, başlıca iki yönden eleştirilmektedir: Öncelikle, Başdenetçiden memnun olmayan bir iktidar, Meclis'teki çoğunluğuna güvenerek Başdenetçiyi kolaylıkla görevden alabilecektir. Aynı sonuç, komisyonlarda siyasi partilerin Meclis'teki güçlerine göre temsil edilmesi kuralı karşısında, Denetçiler için de söz konusudur. Bağımsızlığının sağlanması bakımından usulde paralellik ilkesi gereğince ombudsmanın görevden alınmasının atanmasındaki usul ve şekle göre gerçekleşmesi önem arz eder. İkinci olarak, Başdenetçinin ve Denetçilerin Kanun'un 10. maddesinde sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bunları sonradan kaybetmeleri durumunun Komisyon tarafından tespitinin ardından, görevlerinin sona ermesine Meclis Genel Kurulu ve Komisyon tarafından görüşmesiz karar verileceği öngörülmüş, böylece kendilerine savunma hakkı bile verilmeden görevden alınmalarının önü açılmıştır.⁶¹¹ Ancak doktrinde görevden alınma ile Kamu Denetçisinin görevinin sorgulandığı, bu sebeple Kamu Denetçisinin görevden alınması kararı verilmeden önce mutlaka dinlenmesi gerektiği, zira görevden alınmanın istisnai ve özel nitelikte olduğu belirtilmektedir.⁶¹²

Başdenetçi ve Denetçiler seçildikten ve göreve başladıktan sonra, 10. maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının anlaşılması halinde görevlerinin sona ermesi doğal olmakla birlikte, görevlerinin sona ermesine kadar geçen zamanda gerçekleştirdikleri iş ve işlemler hakkında şüphe uyanmasının kaçınılmaz olduğu belirtilmektedir. Bu nedenle söz konusu durumun yaşanmaması adına Kamu Denetçilerinin seçiminde azami ölçüde dikkat gösterilmesi Kurum'a saygınlık duyulması için önem taşımaktadır.⁶¹³

⁶¹⁰ TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S.276, E. 1/626, s. 43.

⁶¹¹ Dursun, *op. cit.*, ss. 391-392.

⁶¹² Ribo, *op. cit.*, s. 109.

⁶¹³ Tural, *op. cit.*, s. 232.

Kanun'un 14. maddesinin 2. fıkrası uyarınca; istifa, ölüm, görevden alınma gibi nedenlerle süresi bitmeden görevden ayrılanın yerine seçilen Kamu Denetçisinin de görev süresi dört yıldır. Bu durumda yerine seçildiği Kamu Denetçisinin süresini tamamlamayacaktır. Böylece Kurum'daki Denetçilerin tümü aynı anda değişmemiş olacak ve ilk defa seçilen tecrübesizler ile önceden göreve başlamış tecrübeliler birlikte çalışacaklar, birbirleriyle deneyimlerini paylaşacaklardır.

Kamu Denetçisinin bağımsızlığını sağlayacak bir diğer özellik de ona göreviyle ilgili yapmış olduğu faaliyetlerinden dolayı dokunulmazlığın sağlanmasıdır. Denetçinin görevi ile ilgili hiçbir eylem ya da işleminden dolayı adli ya da idari mahkemeler önünde sorumlu tutulmaması gerekir. Görevi ile ilgili olmayan suç iddiaları bakımından da yasama dokunulmazlığına benzer bir sistemin geliştirilmesi ve Kamu Denetçisi'nin görevi sona erdikten sonra ilgili yargı mercileri önüne çıkarılması gerektiği görüşü ileri sürülmüştür.⁶¹⁴ Nitekim *Avşar*'a göre de; Kamu Denetçisi, TBMM'de yemin etmesinin ardından yaptığı denetimlerden, soruşturma ve incelemelerden veya görevi ile ilgili açıklamalardan dolayı soruşturulmamalı, sorgulanmamalı, yargılanmamalı ve cezalandırılmamalıdır.⁶¹⁵ 6328 sayılı Kanun'un 31. maddesinde, Başdenetçi ve Denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesinin TBMM Başkanının iznine bağlı olduğu öngörülmektedir. TBMM Başkanının izniyle kolayca yargılanmasının önü açılmaktadır. Bu konuda kimi yazarlarca hükümet tarafından atanması gerekçesiyle ombudsman olarak dahi kabul edilmeyen Fransız *Médiateur*'ünün 3 Ocak 1973 tarih ve 73-6 sayılı Kanun'un 3. maddesi ile görevinin ifası sırasında yaptığı işlemlerden veya söylediği sözlerden dolayı kovuşturulamaması, aramaya tabi tutulmaması, tutuklanamaması ve mahkum edilememesinin öngörüldüğü hatırlatılmaktadır. Sözü edilen hükümle *Médiateur*'ün görevini yerine getirirken hiçbir endişe ve korkuya kapılmaması sağlanmakta ve tam bir bağımsızlıkla çalışması için geniş bir dokunulmazlık öngörülmüş olmaktadır.⁶¹⁶ Aynı şekilde Polonya İnsan Hakları Komiserinin de görev sırasında söylediği sözlerden ve incelemelerinden dolayı herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır.⁶¹⁷

⁶¹⁴ Baylan, *op. cit.*, s. 174.

⁶¹⁵ Avşar(2007), *op. cit.*, s. 129.

⁶¹⁶ Dursun, *op.cit.*, s. 394.

⁶¹⁷ Letowska, *op.cit.*, s. 206.

Ombudsman kurumunun bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması açısından önem taşıyan noktalardan birisi de kurumun özel bütçeli olmasıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu da Kanun'un 4. maddesinde özel bütçeli olarak düzenlenmiştir. Ayrıca Kurum'un bağımsızlık ve tarafsızlığını sağlamak, ombudsmanların siyasetlerle pazarlığa oturmasını engellemek adına Kurum'un başında bulunan ombudsman için ülkedeki en yüksek kamu görevlisi maaşına denk bir maaşın öngörülmesi gerekliliği nedeniyle, 6328 sayılı Kanun'un 16. maddesinde, Başdenetçinin Başbakanlık Müsteşarının, Denetçilerin ise Başbakanlık müsteşar yardımcılarının yararlandığı tüm mali ve sosyal haklara sahip olduğu düzenlenmiştir.

Kanun'un "Andiçme" başlıklı 13. ve "Yasaklar" başlıklı 30. maddeleri de bağımsızlık ve tarafsızlığın sağlanmasına hizmet eden düzenlemelerdir. Ant içme, Başdenetçiye ve Denetçilere kendi bağımsızlıklarını ve tarafsızlıklarını kendilerinin de korumaları adına bir nevi manevi müeyyide olarak düzenlenmiştir. 30. maddede de, Başdenetçi ve Denetçilerin bu sıfatları ile bağdaşmayan faaliyetler belirtilmiş, yakınlarının şikayetlerini incelemeleri engellenmiştir.⁶¹⁸

E. Kurum'a Başvuru Usulü ve Başvuru Üzerine Kurum Tarafından Yapılacak İşlemler

Çalışmanın bu başlığında, öncelikle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun harekete geçme şekli irdelenecek, daha sonra Kurum'a başvuru usulü ile başvuru üzerine Kurum'un kullanacağı yetkiler ayrıntılı olarak incelenecek, son olarak da incelemeleri ve araştırmaları sonucu Kurum'un vereceği karar türleri ele alınacaktır.

1. Re'sen Harekete Geçememe

Kanun'un 5. maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevinin "...idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri ... incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak"

⁶¹⁸ Aktel, op.cit., s. 32.

olduğu ifade edilmiştir. Maddenin incelenmesinden anlaşılacağı üzere, Kurum'un harekete geçebilmesi için şikayet başvurusunda bulunulması zorunludur; zira Kurum'a re'sen harekete geçme yetkisi tanınmamıştır. Kanun'un Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'ndaki görüşmelerinde ise, Kurum'un denetim yetkisinin daha etkin kullanılabilmesine yönelik olarak hem şikayet üzerine hem de re'sen harekete geçme yetkisinin tanınması gerektiği konusunda görüş birliğine varılmıştır.⁶¹⁹

Ombudsman kurumunun uygulandığı pek çok ülkede ombudsmanlar kendiliklerinden harekete geçebilmekte, bu bağlamda denetim alanındaki kurumlara denetleme gezileri düzenleyebilmektedirler. Ülkemizin sosyal ve siyasal yapısı ile eğitim düzeyini göz önünde bulundurarak,⁶²⁰ doktrinde pek çok yazar, Kamu Denetçisinin kendiliğinden harekete geçme yetkisine sahip olmasının gerekliliğini vurgulamaktadır.⁶²¹ Re'sen harekete geçme yetkisiyle donatılmış ombudsmanın hem yurttaşların hak arama yollarını bilmemeleri veya bunları çeşitli nedenlerle kullanmaktan çekinmeleri nedeniyle takip edilmeyen hukuka aykırı uygulamaları takip etme, hem de medyanın zaman zaman gündeme getirdiği, ancak kimsenin yargı organlarına taşımaya cesaret edemediği olayların üzerine gidebilme olanağı olacaktır.⁶²² Baylan da, ombudsman kurumunun temel özelliklerinden birinin vatandaşlardan bir başvuru gelmese dahi, doğru bulmadığı idari işlem ve eylemleri kendiliğinden soruşturma yaparak idareyi eleştirebilmek yetkisine sahip olması olduğunu belirtmiş; Türk ombudsmanının da basında, günlük yaşantısında ve idari kuruluşlara yaptığı denetleme gezilerinde karşılaştığı aksaklıkları hiçbir kimseden emir almadan ve vatandaşlardan gelecek bir şikayeti beklemeden soruşturma konusu yapması gerektiğini ileri sürmüştür.⁶²³ Kamu Denetçisine re'sen harekete geçebilme yetkisinin tanınması,⁶²⁴ başvuru koşullarını tam olarak yerine getirmeyen, ancak ombudsman tarafından incelenmeye ve araştırılmaya değer bulunan şikayetlerin

⁶¹⁹ TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S.276, E. 1/626, s. 15.

⁶²⁰ Bahadır, Türkiye'de hak arama bilincinin yeterince gelişmemiş olduğundan bahisle, Kanun'da Kamu Denetçisine kendiliğinden harekete geçme yetkisinin verilmemiş olmasının önemli bir eksiklik olduğunu ifade etmiştir. (Bahadır, *op.cit.*, s. 379.)

⁶²¹ Tatal, *op.cit.*, s. 216.

⁶²² Erhrman(2000), *op.cit.*, s. 175.

⁶²³ Baylan, *op.cit.*, s. 173.

⁶²⁴ Kurum'a re'sen inceleme ve araştırma yetkisinin verilmesinin, idarenin işleyişine sürekli müdahaleye yol açma ihtimaline karşı; re'sen hareket etme yetkisinin uygulamada yalnızca önemli durumlarda kullanılması gerektiği; aksi takdirde bu durumun Kurum'u çalışamaz hale getirebileceği öne sürülmektedir. (Tatal, *op.cit.*, s. 217).

denetim konusu yapılabilmesi olanağı sağlaması bakımından da önemli bulunmaktadır.⁶²⁵

2. Kurum'a Başvuru Usulü

6328 sayılı Kanun'un "Başvuru ve usulü" başlığını taşıyan 17. maddesinin ilk fıkrasında "*Kuruma gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler...*" şeklinde bir düzenleme ile Kurum'a kimlerin başvuru yapabileceği hükme bağlanmıştır.

Anayasa değişikliğine ilişkin 5982 sayılı Kanun ile değişen Anayasa'nın 74. maddesinde de Kurum'a başvuru yapabilecekler bakımından herhangi bir ayırım yapılmamıştır. Oysaki, aynı maddede düzenlenen dilekçe hakkının kullanımına ilişkin olarak vatandaşlar ve yabancılar bakımından bir ayırım yapılarak yabancıların bu haktan faydalanması karşılıklılık şartına bağlanmıştır. 5548 sayılı Kanun'un yine ilgili 17. maddesinin ilk fıkrasında "*Kuruma gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlıdır.*" hükmü yer almaktaydı. 6328 sayılı Kanun'da yabancılar bakımından karşılıklılık şartının aranacağına dair ibare metinden çıkarılmıştır.

Kanun'da şikayetin başvuru sahibiyle ilgili olması gerektiğine dair açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu sebeple Kanun'un benimsediği sistemin, ombudsmana başvuru için özel bir menfaat ilişkisinin aranmadığı İsveç modeli ile benzerlik gösterdiği söylenebilecektir.⁶²⁶

Kurum'un oluşturulmasından önce gerçekleştirilen konferanslarda, cezaevlerinde, düşkünler ve kimsesizler yurtlarında, hastanelerde veya benzeri diğer tüm yerlerde yaşayanların da Kurum'a özgürce ve rahatlıkla ulaşmasını sağlayacak

⁶²⁵ Erdoğan, op. cit., ss. 110-111.

⁶²⁶ Aktel vd., op.cit., s. 31.

düzenlemelerin yapılması gerekliliği hususu vurgulanmıştır.⁶²⁷ Gerçekten de, sözü edilen grupların idarenin hukuka ve hakkaniyete aykırı işlem, eylem, tutum ve davranışlarının mağduru olma riski göz önünde bulundurulduğunda, böyle bir düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır.

Kanun'un 17. maddesinin 2. fıkrasında başvuru dilekçesinin içeriği düzenlenmiştir. Buna göre; başvuru sahibinin adı ve soyadını, imzasını, yerleşim yerini veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarası ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile başvuru yapılacaktır. Söz konusu fıkra incelendiğinde başvuru konusuna ilişkin herhangi bir unsurun dilekçede bulunma zorunluluğunun bulunmadığı, yalnız başvuruda bulunan kişiye ait bilgilerin belirtilmesinin yeterli olduğu görülmektedir. Başvurunun dilekçe ile yapılması zorunluluğu bulunmamaktadır. Yönetmelik'te belirtilen şartlara⁶²⁸ uyulmak kaydıyla

⁶²⁷ R. Bülent Tarhan, TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nun 2006 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile ilgili olarak hazırlanan görüş; aktaran, Odyakmaz, *op.cit.*, s. 59.

⁶²⁸ Yönetmelik'te Kurum'a başvuru şartları 9. ve 10. maddelerde düzenlenmiştir:

“Şikâyet başvurusunun yapılması

MADDE 9 – (1) Şikâyet başvurusu, bu Yönetmeliğin ekinde yer alan ve Kurumun resmi internet sitesinde yayımlanan Gerçek Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu (EK-1) veya Tüzel Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu (EK-2) doldurulmak suretiyle yapılır. Bu Yönetmelikte belirlenen zorunlu bilgi ve belgelerin bulunması koşuluyla form kullanılmadan da şikâyet başvurusu yapılabilir. Haklı bir nedenin bulunması hâlinde başvuru yapılan yerde formun doldurulmasına yardımcı olunmak suretiyle sözlü yapılan şikâyet başvuruları da kabul edilir

(2) Şikâyet başvuruları okunaklı ve anlaşılır bir şekilde yazılır veya doldurulur.

(3) Varsa şikâyet konusuna ilişkin bilgi ve belgeler de başvuruya eklenir.

(4) Şikâyet başvurusundan herhangi bir nedenle ücret alınmaz.

(5) Şikâyet başvurusunda aşağıdaki hususlara yer verilir:

a) Şikâyetçi gerçek kişi ise;

1) Adı, soyadı ve imzası,

2) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarası, yabancılar için pasaport numarası, uyruğu ve varsa kimlik numarası,

3) Tebligata esas yerleşim yeri veya iş adresi,

4) Şikâyet edilen idare, şikâyet konusu ve talep,

5) İdareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi,

6) Varsa bildirime esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası.

b) Şikâyetçi tüzel kişi ise;

1) Unvanı,

2) Tebligata esas yerleşim yeri adresi, telefon numarası ve varsa elektronik tebligat adresi,

3) Yetkili kişinin adı, soyadı, unvanı, imzası ve varsa bildirime esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası,

4) Şikâyet edilen idare, şikâyet konusu ve talep,

5) İdareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi,

6) Yetkili kişinin yetki belgesinin aslı veya onaylı örneği,

7) Varsa merkezi tüzel kişilik numarası.

elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da başvuru yapılabileceği belirtilmektedir.

Kurum'a yapılan şikayetin konusunun Kurum'un görev alanı kapsamı dışında olması halinde ilgiliye konu hakkında nereye, nasıl ve ne şekilde müracaat edilebileceğine ilişkin detaylı bilgi verilmesine dair bir düzenlemenin Kanun'da yer almaması eksiklik olarak değerlendirilmiştir.⁶²⁹ 2001 yılındaki Anayasa değişikliği ile Anayasa'nın 40. maddesinin 2. fıkrası olarak "*Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır*" hükmü getirilmiştir. Bu sebeple, bu eksiklik, Anayasa' nın söz edilen hükmü ile giderilebilecektir.

Maddenin 3. fıkrası hangi başvuruların incelenmeyeceğine dair hükme yer vermektedir. Bu düzenlemeye göre; belli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan, 2. fıkra da belirtilen şartları taşımayan ve sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan ya da daha önce sonuçlandırılan⁶³⁰ başvurular incelenemeyecektir.⁶³¹

Kanun'un 17. maddesinin 4. fıkrasına göre Kurum'a başvuru yapılabilmesi için idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir.⁶³² Söz konusu fıkra "*Kuruma*

Elektronik ortamda şikâyet

MADDE 10 – (1) Kurumun resmî internet sitesi aracılığıyla elektronik ortamda şikâyet başvurusu yapılabilir. Elektronik ortamda yapılan şikâyet başvurusunda 9 uncu maddede belirtilen koşulların bulunması gerekir. Bu başvurularda imza şartı aranmaz; ancak Kurum elektronik ortamda güvenli elektronik imza kullanılarak şikâyet başvurusu yapılmasına karar verebilir.

(2) Şikâyet başvurusuna ilişkin belgeler elektronik başvuruya ek yapılır."

⁶²⁹ Odyakmaz, **op. cit.**, s. 60.

⁶³⁰ Kanun'da, daha önce sonuçlandırılmış başvurulara ilişkin tekrar başvuru yapılamayacağı düzenlenmiş olsa da; başvuru sonuçlandırdıktan sonra, yasal düzenlemelerin ya da ülkenin içinde bulunduğu koşulların ve bu değişen koşullara paralel olarak anlayışların değişebilmesinden dolayı, kişilere yeni bir başvuruda bulunma imkanının tanınmasının daha yerinde olacağı ileri sürülmektedir. (Tutal, **op. cit.**, s. 220)

⁶³¹ İftira amacını taşıdığı anlaşılan şikayetlerin herhangi bir yaptırıma tabi tutulmasının öngörülebileceği, böylelikle başvurularda ciddiyet sağlanarak iş hacminin gereksiz yere artmasının engellenebileceği şeklinde görüşler dile getirilmiştir. (Odyakmaz, **op. cit.**, s. 60.)

⁶³² 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda ise idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı aranmamaktaydı. Bu durumda, başvuru sahipleri Kurum'a doğrudan başvuru yapabileceği gibi aynı zamanda işlemi ya da eylemi yapan idareye de başvuruda bulunabilecekti.

*başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.” şeklinde düzenlenmiştir.*⁶³³ Yönetmeliğin geçici 1. maddesi uyarınca da, Kurum’a şikayet başvurularının yapılmaya başlandığı tarih olan 29.03.2013 tarihinden önceki son altı ay içinde idari başvuru yollarının tüketilmesi şartıyla Kurum’a başvuru yapılabilecektir.

Madde gerekçesinde, idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğu getirilerek idarenin işlemlerini gözden geçirmesi ve düzeltmesi imkanının sağlanacağı ve dolayısıyla ilgililer Kurum’a veya mahkemeye başvurmadan sorunların giderilebileceği belirtilmektedir.⁶³⁴

Kanun’un Meclis komisyonlarında görüşülmesi aşamasında bu fıkranın tamamen çıkarılması gerektiği, aksi halde Kurum’un sıcağı sıcağına olaya el koyamayacağı, delillerin kaybolma ihtimalinin olduğu, bu durumun zaman içinde hak kaybına yol açabileceği ve Kamu Denetçisine yapılacak başvuruları adeta bir yargı organına yapılan başvuru gibi sıkı koşullara bağlamanın Kurum’un amacıyla çelişeceği dile getirilmiştir.⁶³⁵ Genel Kurul’daki görüşmelerde de idari başvuru yollarının aranması şartının kaldırılmasına yönelik değişiklik önerileri verilmiş, gerekçe olarak kamu yönetimi ile vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların, etkin ve hızlı bir şekilde çözümün amaçlandığı bu Kanun’da idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının bu etkinliği ve hızlılığı ortadan kaldıracağı, vatandaşın hak arama sürecini kolaylaştırmayacağı gösterilmiştir.⁶³⁶

⁶³³ 2006 yılında kabul edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı aranmamaktaydı. Bu durumda, başvuru sahipleri işlemi ya da eylemi yapan idareye başvuru yapabileceği gibi aynı zamanda Kurum’a da doğrudan başvuruda bulunabilecekti.

⁶³⁴ TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S.276, E. 1/626, s.9.

⁶³⁵ TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S.276, E. 1/626, ss.38, 43.

⁶³⁶ TBMM, 24. Dönem, 2. Yasama Yılı Meclis Tutanakları, C. 23, 120. birleşim, T. 14 Haziran 2012.

Sözü edilen düzenleme incelendiğinde Kurum'a başvuru yapılabilmesi için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yer alan hem ihtiyari hem de zorunlu başvuru yolları ile birlikte özel kanunlarda yer alan zorunlu başvuru yollarının da tüketilmesi şartının arandığı görülmektedir.⁶³⁷ Zira düzenlemede, "...2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yolları..." ifadesine yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanun'da yer alan idari başvuru yolları bu kanunun 11. ve 13. maddelerinde düzenlenmektedir. 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce, üst makamdan ya da üst makam bulunmamaktaysa işlemi yapmış olan makamdan, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması istenebilir. 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi bakımından dava açmadan önce idareye başvurma zorunluluğu getirilmemekte, bu husus ilgililerin takdirine bırakılmaktadır.⁶³⁸ Ancak 6328 sayılı Kanun'a göre, 2577 sayılı Kanun'da ihtiyari olarak düzenlenen başvuru yolları, Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru için zorunlu tutulmuştur.

2577 sayılı Kanun'da düzenlenmiş bir diğer idari başvuru yolu Kanun'un 13. maddesindeki zorunlu başvuru yoludur. Buna göre; yargı yoluna gidilmeden önce tüketilmesi zorunlu olan idari başvuru yolları, Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru için de tüketilmek zorundadır. 2577 sayılı Kanun'un 13. maddesinin ilk fıkrasına göre; *"idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren dava süresi içinde dava açılabilir."*

⁶³⁷ Tutal, *op.cit.*, s. 224.

⁶³⁸ Tutal, *op. cit.*, s. 223.

Hatırlanacağı üzere Kurum'un görev alanına idarenin işlem ve eylemleri ile birlikte, idarenin tutum ve davranışları da girmektedir. İdarenin tutum ve davranışlarına ilişkin Kurum'a başvuruda bulunacak bireyler bakımından 6328 sayılı Kanun'un 17. maddesinin 4. fıkrası uygulama bulmayacaktır.⁶³⁹ Bu durumda, Kurum'a idarenin tutum ve davranışlarından dolayı şikayette bulunacak kişi, idareye başvurmaksızın Kurum'a başvuru yapabilecektir.⁶⁴⁰

Kanun, Kurum'a başvuru yapılabilmesi şartı olarak 2577 sayılı Kanun'da düzenlenen idari başvuru yollarından hem zorunlu idari başvuru yollarının hem de ihtiyari başvuru yollarının tüketilmiş olmasını aramakta iken, özel kanunlar bakımından zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmiş olmasını yeterli bulmaktadır.⁶⁴¹

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17. maddesinin 4. fıkrasında yer alan idari başvuru yollarının tüketilmesi şartına ilişkin düzenlemenin Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan beklenen amaca uygun düşmeyeceği belirtilmektedir. Zira, idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğu ile uyumsuzluğun çözüm süreci uzatılmış olacaktır. 2577 sayılı Kanun'da öngörülen idari başvuru yollarına başvurulması halinde, idarenin gözden geçirme ve düzeltme işlevini yerine getirmemesinden dolayı⁶⁴² Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan beklenen yarar karşısında bu hükmün zaman kaybından başka bir şeye yol açmayacağı ileri sürülmüştür.⁶⁴³

⁶³⁹ *Ibid.*, s. 224.

⁶⁴⁰ Örneğin, Devlet hastanesinde yanlış tedavi sonucu gözlerini kaybeden bir hasta, maddi ve manevi zararının tazmin edilmesi için önce 2577 sayılı Kanun'un 13. maddesinde belirtilen süre içinde Sağlık Bakanlığı'na başvuracak ve ancak bu talebinin reddedilmesi halinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurabilecektir. Kurum, Sağlık Bakanlığı'na başvurmaksızın önüne gelen böyle bir şikayeti incelemeyecek; başvuruyu Sağlık Bakanlığı'na gönderecektir. Kamu kuruluşundaki işini halletmeye çalışırken, bu kuruluştaki çalışan kamu görevlisi tarafından kötü muamele gören bir kişi ya da iş yerinde yıldırma politikasına maruz kalan bir memur ise (herhangi bir maddi ya da manevi tazmin talebi bulunmadığı sürece), şikayetini herhangi bir başvuru yolunu tüketmek zorunda kalmaksızın doğrudan Kurum'a yapabilecektir.

⁶⁴¹ Bu kapsamda idari başvuru yolunun öngörüldüğü özel kanunlara şu örnekler verilebilir: 195 sayılı Basın İlan Kurumu Teşkilane Dair Kanun'un 38. maddesi, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 7., 8., 64. ve 157. maddeleri, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 242. maddesi, 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun'un 10. maddesi, 6326 sayılı Petrol Kanunu'nun 25. ve 26. maddeleri, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 124. maddesi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 54. maddesi. (*Ibid.*, ss. 225-226.)

⁶⁴² Uygulamada idari amir genellikle yıllarca beraber çalıştığı veya çalışacağı memurun tarafını tutmaktadır. (Odyakmaz, *op. cit.*, s. 60) Genellikle idari amir ile kurum özdeşleşmekte, idari amirce kurumun ve memurun işlem ve tutumları savunulmakta, iç ve dış eleştirilere açık olunmamaktadır. (Özden, *op. cit.*, s. 125)

⁶⁴³ Sağlam, *op.cit.*, s. 38.

Özellikle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "üst makamlara başvuru" başlıklı 11. maddesindeki ihtiyari başvuru yolu, yargı yoluna başvuru için dahi seçimlik kılınmışken Kamu Denetçisine başvuru için tüketilmesinin zorunlu kılınması başvuruyu oldukça güçleştirecektir.⁶⁴⁴

Bununla birlikte, istisnai olarak bazı hallerde, idari başvuru yolları tüketilmeden yapılan bir başvuruyu Kurum'un kabul etmesi mümkündür. Kanun'un 17. maddesinin anılan 4. fıkrasının devamında, *"Ancak Kurum, telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir."* hükmüne yer verilmiştir. Buna göre, Kurum telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimalinin bulunduğu kanaat getirirse, idari başvuru yolları tüketilmeden yapılan bir başvuruyu kabul etme konusunda takdir yetkisine sahip olacaktır.

Kanun'un 17. maddesinin 5. fıkrasında Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurunun ücretsiz yapılacağı belirtilmektedir. Ombudsman mekanizmasının oluşturulmasında en önemli nedenlerden biri olarak gösterilen yargı yolunun daha uzun süreli ve meşakkatli olmasına karşılık, ombudsmana başvurunun daha basit olmasının bir görünümü olarak; Kurum'a başvurunun ücretsiz olması, Kurum'un oluşturulma amacına hizmet eder bir düzenlemedir.⁶⁴⁵

Kanun'un 17. maddesinin 7. fıkrasında Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru süresi düzenlenmiştir. Buradaki hüküm uyarınca Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru süresi; aynı maddenin yukarıda belirtilen dördüncü fıkrasına göre ilgili idari kuruma yapılacak idari başvuruya bu kurum tarafından altmış gün içinde verilecek cevabın tebliğinden itibaren, ilgili idari kurum başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren başlamakta ve başvurunun altı ay içerisinde yapılması gerekmektedir.⁶⁴⁶ Birçok ülkede, ombudsmana başvuru

⁶⁴⁴ Dursun, *op. cit.*, s. 406.

⁶⁴⁵ Uygulamada, dünyadaki hiçbir ombudsman kurumu, başvuruda herhangi bir ücret talep etmemektedir. Bu nedenle ombudsman, *"yoksulların mahkemesi"* niteliği taşımaktadır. (Ibid., s. 407)

⁶⁴⁶ 5548 sayılı Kanun'un 17. maddesinde, Kurum'a başvuru süresi doksan gün olarak öngörülmüştür.

yapılabilmesi için, şikayet konusu işlem, eylem ya da davranıştan itibaren bir ya da iki yılın geçmemiş olması aranmakta; hatta, öngörülen bu sürenin geçirilmesi durumunda başvuruyu kabul edip etmeme noktasında ombudsmanlara bir takdir yetkisi tanınarak, haklılıklarına inandıkları başvurularda süre koşulunu fiilen ortadan kaldırma yetkisi dahi tanınmış olmaktadır. Kurum'a başvuru süresinin uzun tutulması Kurum'un getiriliş amacı olan insan hak ve hürriyetlerinin korunması bakımından daha elverişli olacaktır.⁶⁴⁷

Kanun'da; bireylerin Kurum'a başvuru için altı ay olarak öngörülmüş süreyi kaçırmış olmaları durumunda, bu süre geçtikten sonra yaptıkları başvuruları kabul etme konusunda Kurum'a takdir yetkisinin verilmediği görülmektedir. Bu durumda, idari işlem ve eylemlerdeki hukuka aykırılığın, işlemi yoklukla malul derecesinde sakatlaması ya da idari eylem ve işlemin hakkaniyete aykırılığı bireyleri katlanılması güç bir duruma sokması hallerinde dahi bu süre geçtikten sonra yapılan başvurular kabul edilmeyecektir. Ancak ombudsmanlığın benimsendiği diğer ülke uygulamalarına bakıldığında; örneğin İngiltere'de, bir yıl içerisinde başvuru yapılması gerekmele birlikte, süresi geçmiş şikayetler, Parlamento Komiseri'nin haklı bir gecikme sebebi görmesi durumunda kabul edilebilmektedir.⁶⁴⁸ Nitekim İsveç'te de iki yıl içinde ombudsmana başvuru yapılması gerekmele, ombudsman tarafından kamu yararının olduğu sonucuna varıldığında, başvuru süresinin geçirilmiş olmasına bakılmaksızın başvuru kabul edilmektedir.⁶⁴⁹ Fransız *Médiateur*'üne yapılan başvurular bakımından ise, İngiltere'dekinin aksine herhangi bir zaman süresi tanınmamıştır.⁶⁵⁰

Kanun'da öngörülen başvuru süresinin diğer ülke örneklerine göre daha kısa olması ve ombudsmanın kendiliğinden harekete geçme yetkisinin de bulunmaması göz önüne alındığında, başvuru süresi geçtikten sonra da başvuruların kabul edilebilmesi mümkün olmalıdır. Ancak süresi geçtikten sonra yapılan başvuruların kabul ya da

⁶⁴⁷ Erhürman(2000), *op. cit.*, s. 174.

⁶⁴⁸ Ataman, *op. cit.*, s. 219.

⁶⁴⁹ Babüroğlu, Hatipoğlu, *op. cit.*, s. 40.

⁶⁵⁰ Oytan, *op. cit.*, s. 623.

reddine ilişkin objektif kriterlerin belirlenmesi ve uygulamada şekillenmesi gerekmektedir. Aksi halde, eşitlik ilkesinin ihlal edilmesi söz konusu olabilecektir.

Kanun'un 17. maddesinin 8. fıkrasına göre, Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılacak bir başvuru, idari dava açma süresini durduracak, yapılan başvuruya Kurumca verilecek cevabın tebliğinden itibaren, idari dava açma süresinden kalan süre içerisinde idari dava açma yolu kullanılabilir. Madde gerekçesinde; Kurum'un idari yargının alternatifi olarak algılanmaması, hem Kurum'a hem de yargı mercilerine başvurunun bir hak olduğu ve birine başvuru yapılmasının bir diğerine başvuruyu engelleyecek bir süreç oluşturmaması gerekliliği göz önünde bulundurularak Kurum'a başvurunun idari dava açma süresini durduracağı ifade edilmiştir. Ayrıca bu düzenleme, yargı mercileri ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasında ortaya çıkacak olası ihtilafları önleme işlevi de görmektedir.⁶⁵¹

3. Başvuru Üzerine Kurum Tarafından Yapılacak İşlemler

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 18., 19., 20., 22. ve 23. maddeleri Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yetkilerini ve Kurum adına Başdenetçi ve Denetçilerin bu yetkileri nasıl kullanacaklarını düzenlemektedir. Buna göre, Başdenetçi ve Denetçilerin; bilgi ve belge isteme, bilirkişi görevlendirme, tanık dinleme, inceleme ve araştırma ve açıklama yapma yetkileri bulunmaktadır.

Kurum'un bilgi ve belge isteme yetkisi Kanun'un 18. maddesinin ilk fıkrasında *"Kurum'un inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar."* şeklinde düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre otuz gün içinde haklı bir neden olmaksızın bilgi ve belge vermeyen memur hakkında Kurum, disiplin soruşturması açılması için ilgili

⁶⁵¹ Total, op. cit., s. 230.

makama başvuru yapabilmektedir.⁶⁵² Hatırlanacağı üzere İsveç ve Finlandiya gibi bazı ülkelerdeki ombudsmanlık uygulamalarında, ombudsmanın istediği bilgi ve belgelerin verilmemesi veya ombudsmanın huzurunda tanıklık edilmesi talebinin reddedilmesi durumunda ombudsman doğrudan kendisi idari yaptırım uygulayabilmektedir.⁶⁵³ Böylece, kararlarının gereklerinin yerine getirilmemesi durumunda herhangi bir yaptırım uygulama yetkisi ile donatılmamış olan ombudsman karara ulaşmak için gereksinim duyduğu bilgi, belge ve görüşlerin zamanında iletilmemesi durumunda idari yaptırım uygulayabilmektedir.⁶⁵⁴

Sözü edilen düzenlemeden, haklı nedenler gösterilmek suretiyle Kamu Denetçisi tarafından istenilen bilgi ve belgelerin verilmesinden kaçınılabileceği sonucu çıkmaktadır. Türk bürokrasisinin yaygın bir şekilde sır veya kapalılık kültürünün etkisi altında işlemesi gerçeği göz önünde bulundurulduğunda,⁶⁵⁵ Kurum'un istediği bilgi ve belgelerin keyfi olarak verilmemesinin önüne geçilmesi için Kamu Denetçilerinin gerekçe üzerinde durmasında ve ilgili kurumdan "haklı neden" kavramının açıklanmasını istemesinde fayda bulunmaktadır.

18. maddenin 2. fıkrasında *"Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği Denetçi tarafından yerinde incelenebilir."* düzenlemesi yer almaktadır. Buna göre; devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği Denetçi tarafından yerinde incelenebilecektir.⁶⁵⁶ İlgili idare, bu yerinde incelemeye izin vermek zorundadır; ancak bu incelemede, suret veya not alınmasına müsaade edilmemesi mümkündür.⁶⁵⁷ Yabancı ombudsmanlar da, ombudsmanların her zaman sırlara ulaşabilmesi, ancak bunları açıklayamaması ve

⁶⁵² Tatal, *op.cit.*, s. 209.

⁶⁵³ İsveç Ombudsmanı'nın, bilgi ya da açıklama taleplerini yerine getirmeyen kamu görevlileri hakkında *on bin kron'a* kadar idari para cezası verebilme hakkı vardır. (The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/> (Erişim Tarihi: 09.05.2014))

⁶⁵⁴ Erhürman(2000), *op.cit.*, s. 176.

⁶⁵⁵ Dursun, *op. cit.*, s. 400.

⁶⁵⁶ Kanun'un 18. maddesinin 2. fıkrasının 2. cümlesi düzenlenirken *"ticari sır"* kavramının unutulmuş olduğu ileri sürülmüştür. (Odyakmaz, *op. cit.*, s. 68.)

⁶⁵⁷ Tokuzlu, *op.cit.*, s. 8.

raporunda yer verememesi yönünde bir düzenleme yapılması gerektiğini belirtmişler; böyle bir düzenlemenin Kanun'un "Yasaklar" başlıklı 30. maddesine eklenerek yapılmasının uygun olacağı yönünde görüş bildirmişlerdir.⁶⁵⁸

Komisyonlarda ve Genel Kurul görüşmelerinde bu maddede devlet sırrı niteliğindeki belgeleri inceleme yetkisinin gereğinden fazla bir yetki olduğu görüşleri dile getirilmiştir. Anayasa Komisyonu'nda Kanun'un 18. maddesinin görüşülmesi esnasında, milletvekillerine ve cumhuriyet savcısına dahi tanınmayan devlet sırrı niteliğindeki belgeleri inceleyebilme hakkının Denetçilere tanınmasının doğru olmayacağı ve açıklanmaları yasak olsa da tek başına edinilmesinin ileride telafisi güç zararlara yol açabileceği ileri sürülmüştür.⁶⁵⁹

Komisyon ve Genel Kurul görüşmelerinde ileri sürülen görüşlere karşın, Kamu Denetçisinin devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgelere erişememesine ilişkin bir düzenlemeyi anlamak güçtür. Zira yetkileri diğer ombudsmanlara göre daha sınırlı olduğu söylenebilecek İngiltere'deki Parlamento Komiserine, Kraliyet imtiyazına dayanılarak bilgi ve belgenin verilmemesi esası uygulanmamakta; Parlamento Komiseri, Kabine işlemleri dışında milli savunma sırrı dahil olmak üzere her türlü belgeye erişebilmektedir.⁶⁶⁰

Kurum tarafından istenilen bilgi ve belgeleri verme süresi maddede otuz gün olarak düzenlenmiştir. Olgu ve olayları en kısa sürede değerlendirerek bireylerin mağduriyetlerini gidermek amacıyla kurulmuş ve temel özelliklerinden birisi incelemeyi süratle sonuçlandırmak olan Kurum'un, en geç altı ay içinde karar vereceğinin Kanun'da düzenlenmesi karşısında, bilgi ve belgelerin Kurum'a verilmesi için tanınan otuz günlük süre uzun bir süredir.⁶⁶¹ Gerçekten de, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bilgi ve belge talebinden önce, ilgili idare, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17. maddesinde öngörülen idari başvuru yollarının tüketilmesi

⁶⁵⁸ Odyakmaz, *op. cit.*, s. 68.

⁶⁵⁹ TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S.276, E. 1/626, s.38.

⁶⁶⁰ Dursun, *op. cit.*, s. 400.

⁶⁶¹ Tatal, *op. cit.*, s. 210.

zorunluluğu uyarınca, kendisine yapılmış idari başvuru üzerine konuyu önceden değerlendirmiş durumdadır. Bu bağlamda, Kurum'un istediği bilgi ve belgelerin gönderilmesi için idareye en fazla on beş günlük süre tanınmasının yeterli olacağı ve istenen bilgi ve belgelerin verilmemesi halinde öngörülen müeyyidenin de varlığı göz önünde tutulduğunda, mazeret sunulması halinde beş veya yedi günlük kesin ek bir sürenin verilmesinin uygun olduğu belirtilmektedir.⁶⁶²

Kanun'un 19. maddesinde, Başdenetçinin ve Denetçilerin incelemede bulunurken bilirkişi görevlendirebilecekleri ve tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilecekleri hükme bağlanmıştır.⁶⁶³ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun amacı göz önüne alındığında bu yönetime müracaat edilmesi, başvuruların süratle sonuçlandırılmasına hizmet eden bir düzenlemedir. Nitekim, doktrinde *Temizel* de Türkiye'de oluşturulacak bir ombudsmanlık sisteminde ombudsmanın her türlü yönetsel belgeyi görüp inceleyebilmesi, yönetici ve memurları sorgulayabilmesi gerektiğini ifade etmiştir⁶⁶⁴. Ancak, yaptırım uygulama yetkisiyle donatılmamış ve kararları bağlayıcı nitelikte olmayan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun davet ettiği bir tanık ya da bir konudaki uzmanlığı nedeniyle bilgisine başvuru olan bir bilirkişi, kendisine yapılan bu daveti kabul etmediğinde ne yapacağının Kanun'da belirli olmaması, bir eksiklik olarak eleştirilmiştir.⁶⁶⁵ Bununla birlikte, tanık ve bilirkişi dinlenmesi ile ilgili bu maddeyi yabancı ombudsmanlar gereksiz bulmuş, tanık ve bilirkişi dinlenmesinin Kurum'un çalışmasının tabii sonucu olduğu yönünde değerlendirme yapmışlardır.⁶⁶⁶

Kanun'un 20. maddesinde, Kurum'un inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandıracağı,⁶⁶⁷ inceleme ve araştırma

⁶⁶² Ibid.

⁶⁶³ Madde düzenlemesinde, uzmanlara da tanık ya da ilgilileri dinleme hakkı tanınmaktadır.

⁶⁶⁴ Temizel, *op. cit.*, s. 89.

⁶⁶⁵ Tatal, *op. cit.*, s. 213.

⁶⁶⁶ Odyakmaz, *op. cit.*, s. 69.

⁶⁶⁷ Kurum'un incelemesini en geç altı ay içinde sonuçlandıracağına ilişkin düzenleme yabancı ombudsmanlarca gerçekçi bulmamaktadırlar. Zira, Başdenetçi veya Denetçilerin ilgilileri dinleyip, dostane çözümü sağlamaya çalışırken, bunun altı aylık süre içinde gerçekleşmemesi; Kurum'un manevi otoritesi bakımından olumsuz bir durum ortaya çıkarabilecektir. Avrupa Ombudsmanı da uluslararası deneyimlere göre, tüm incelemelerin ve araştırmaların altı ay içinde sonuçlandırılması kuralının hem gerçek dışı olduğunu hem de esnek olmadığını ifade etmiştir. Zira bazı vakalar altı ay içinde sonuçlandırılabilir kadar basit olsa da, diğerleri oldukça geniş bir inceleme ve araştırma

sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildireceği; başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı göstereceği belirtilmiş, ilgili merciin, Kurum'un önerileri doğrultusunda bir işlem tesis etmişse tesis ettiği bu işlemi ya da Kurum'un önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmemişse bunun gerekçesini, otuz gün içinde Kurum'a bildireceği düzenlenmiştir.

Alt Komisyon görüşmelerinde, Kurum'un önerilerini uygulanamaz bulan ilgili kamu makamının, gerekçesini Kurum'a bildirdikten sonra Kurum nezdinde sürecin sona ermesi konusunda bir eleştiride bulunulmuş; Kurum'un etkinliğinin devam etmesi gerektiği, bu bağlamda önerilerini tekrarlamasına imkan tanınması gerektiği dile getirilmiş, aksi halde Kurum'un önerilerinin yerine getirilmemesi halinin bir süre sonra yaygınlaşarak Kurum'u sıradanlaştırması riski ile karşılaşılacağı ifade edilmiştir.⁶⁶⁸ Komisyon tarafından bu görüş kabul edilmemiştir.

Kurum'un kendisine yapılan başvuruları, salt dosya üzerinden incelemesi, Kurum'un kuruluş, amaç ve işlevini gereği gibi yerine getirmesine yeterli olmayacağından, Kurum araştırma ve inceleme yetkisini, polis, nezarethaneler, cezaevleri, bakım evleri, çocuk yuvaları vb. belirtilen kurumlara ait yerlerde teftiş yaparak kullanabilecektir.⁶⁶⁹

Kanun'un 20. maddesinde, "*Kurum'un inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandıracağı*"; 21. maddesinin 3. fıkrasında da, "*Kurum'un inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde durmuş olan dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı*" öngörülmüştür. Kanun'da altı aylık süre içinde inceleme ve

gerektirmektedir. Ayrıca, Avrupa Ombudsmanı böyle bir sınırlamanın gerekli olmadığını da vurgulamıştır. Ombudsmanlık kurumunun vatandaşlara mahkemelerden daha hızlı bir çözüm yolu sunması esas olduğundan, her halükarda soruşturmayı "*olabildiğince hızlı*" çözümlemesi esastır. Ayrıca, ombudsmanın soruşturması sırasında adil yargılama usulleri izlemesi göz önünde bulundurulduğunda, süreye dair söz konusu düzenlemenin gereksiz olduğu sonucu ortaya çıkacaktır. (Odyakmaz, op. cit., s. 70.)

⁶⁶⁸ TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, 24. Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı, S. 276, E. 1/626, s.19.

⁶⁶⁹ Tokuzlu, op.cit., s. 9.

araştırmanın sonuçlandırılmaması halinde bu soruşturma ile ilgili nasıl bir karara varacağı belirtilmemiştir. Bununla birlikte, Kanun'un 17. maddesinin 3. fıkrasındaki (b) bendine göre incelenemeyecek başvurular arasında *"yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan"* başvurular sayılmıştır. Bu durumda, ilgilinin dava açması halinde Kurum'un başvurudan el çekmesi gerekirken; ilgilinin dava açmamış olması halinde ise altı ay süre aşımına rağmen, Kurum'un soruşturmayı devam ettirip sonuçlandırmasına bir engel bulunmamalıdır.⁶⁷⁰

Daha önce belirtildiği üzere yaptırım uygulama yetkisine sahip olmayan ombudsmanın en etkili silahı rapor hazırlama yetkisidir. Ombudsmanın görevlerini etkin biçimde yerine getirmesini ve idare üzerinde saygınlık kazanmasını sağlayan unsur, hiç kuşkusuz incelemelerinin sonuçlarını içeren raporlar düzenleyebilmesi ve bunları kamuoyuna açıklayabilmesidir.⁶⁷¹ Kanun'un 22. maddesi, Kurum'un yıl içerisindeki çalışmalarının sonuçlarını Parlamento'ya rapor olarak sunması yetkisine ilişkindir. Düzenlemeye göre; Kurum her takvim yılı sonunda bir yıl boyunca yürüttüğü faaliyetlerini ve önerilerini kapsayan bir rapor hazırlayarak Karma Komisyon'a sunacak, Komisyon bu raporu kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek biçimde özetleyerek iki ay içerisinde, Genel Kurul'a sunulmak üzere TBMM Başkanlığına gönderecektir. Rapor Genel Kurul'da ivedilikle görüşülecektir. Kurumun raporları Resmi Gazete'de yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulacaktır. Burada kurumun medya ile kuracağı ve yürüteceği iyi ilişkilerin önemli olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

Kanun'un 22. maddesindeki hüküm etkin bir raporlama düzeneği getirmemiş olması sebebiyle eleştirilmektedir. Kurum'un yıllık raporlarının Karma Komisyon tarafından Komisyon'un görüş ve kanaatlerini de içerecek biçimde özetlenerek Meclis'e sunulması sebebiyle söz konusu rapordan beklenen faydanın sağlanamayacağı belirtilmektedir. Zira iktidar partisi üyelerinin çoğunluğundan oluşan Karma Komisyon, rapordaki eleştirilerin kendi hükümetini hedef aldığı düşüncesiyle,

⁶⁷⁰ Tokuzlu, *op.cit.* s. 10.

⁶⁷¹ Oytan, *op. cit.*, s. 625

Kurum'un eleştirilerini tam anlamıyla raporun özet haline dahil etmeme imkanına sahiptir. Ancak, ana muhalefet partisinden bir komisyon üyesinin başkanlığını yaptığı bir komisyon hiç çekinmeden raporu gerçek niteliğiyle Meclis Genel Kurulu'na sunabilir.⁶⁷² Ayrıca raporun Meclis Genel Kurulu'na sunulmadan önce Komisyon'un değil, Başdenetçinin görüş ve yorumlarının alınmasının daha yerinde olacağı ileri sürülmüştür.⁶⁷³

22. maddenin 3. fıkrası uyarınca Kurum, yıllık raporların yanı sıra özel raporlar da hazırlayabilecektir. Buna göre; Kurum, derhal açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin özel rapor aracılığıyla her zaman kamuoyuna duyurabilir. Böylece Kurum; önerilerini dinlemeyen, kötü yönetim sergileyen idari mercileri olay güncelliğini yitirmeden, yıllık rapor zamanına kadar beklemeyip birkaç defa kamuoyuna ifşa ederek, bir tür teşhir yaptırımı uygulayarak onu doğru davranmaya yönlendirebilecektir.⁶⁷⁴

Kanun'un 23. maddesinde Kurum'un faaliyetleri hakkında açıklama yapma yetkisi olduğu belirtilmiştir. Kamu Denetçisi, açıklama yapma yetkisini kullanarak raporlar dışında da kendine gelen başvurular ve sonuçları hakkında bilgi verebilecektir. Denetim sonuçlarını medya aracılığıyla vatandaşlara bildirebilecektir. Kamuoyunca izlendiklerini ve yaptıkları yanlış uygulamaların takip edildiğini bilen kamu kurumları daha özenli davranmaya başlayacaklardır. Bir süre sonra ombudsmana başvurulmaksızın idare ve vatandaş arasında ortaya çıkan sorunlar kendi aralarında çözülmeye çalışılacaktır ki bu durum zaten ombudsmanın varlık nedenlerinden biridir.⁶⁷⁵

Kamu Denetçisinin etkili bir şekilde görevini yerine getirebilmesi için Kanun'da sahip olduğu belirtilen yetkilerin yeterli olmadığı ifade edilmektedir. Kamu Denetçisinin Kanun'da belirtilen yetkilerine birtakım yetkilerin eklenmesi

⁶⁷² Dursun, *op. cit.*, s. 405.

⁶⁷³ *Ibid.*, s. 404.

⁶⁷⁴ Odyakmaz, *op. cit.*, s. 42.

⁶⁷⁵ *Ibid.*, s. 73.

önerilmektedir. Bunlardan biri, Kamu Denetçisinin yapacağı inceleme sonucu kamu görevlisinin disiplin suçu veya cezai bir suç işlediği kanısına varması durumunda; disiplin suçu bakımından, kamu görevlisinin bağlı bulunduğu idareden kamu görevlisine disiplin cezası verilmesini istemesi, bağlı olduğu idare belirli bir süre içerisinde kamu görevlisine disiplin cezası uygulamazsa, Başdenetçinin yıl sonunda Meclis'e sunacağı raporda bu duruma yer vermesi; ceza gerektiren bir suç işlendiği kanısına varmışsa, Cumhuriyet Savcısına bildirimini ihbar yerine geçmesi esasının madde metnine eklenmesidir.⁶⁷⁶ Bunun dışında, başta İsveç olmak üzere dünyadaki iyi işleyen ombudsman uygulamaları dikkate alınarak, tavsiyelerine uyulmadığında yargısal usulleri harekete geçirme, Kurum'a şikayetin yapılmasını beklemeksizin re'sen inceleme başlatabilme, kendi görev alanıyla ilgili kanunların iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisi verilmesi de önerilmektedir.⁶⁷⁷ Ayrıca Venedik Komisyonu'nun "Anayasal Adalet Bireysel Erişim Raporu'nda (*Study on Individual Access to Constitutional Justice*)"⁶⁷⁸ ombudsmanlara, idarenin insan hak ve özgürlükleri ihlallerine yol açan işlemlerine karşı, şikayet üzerine veya kendiliğinden Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yoluna başvurabilmesi yetkisinin tanınması tavsiye edilmiştir. Arjantin, İspanya, Polonya, Romanya, Rusya, Azerbaycan ombudsmanlarının anayasa mahkemesine bireysel başvuru yapabilme yetkisi bulunmaktadır.⁶⁷⁹

4. Karar Türleri

,Kamu Denetçiliği Kurumu'nun şikayet başvurusuna ilişkin incelemeleri ve araştırmaları sonucunda hangi kararları vereceği hususu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'le düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 31. maddesine göre bu kararlar; tavsiye kararı, ret kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karardır.

⁶⁷⁶ Dursun, *op. cit.*, s. 402.

⁶⁷⁷ Odyakmaz, *op. cit.*, s. 35; İnceoğlu, *op. cit.*, s. 64.

⁶⁷⁸ European Commission For Democracy Through Law, *Study on Individual Access to Constitutional Justice*, No. 538/2009, T. 27.01.2011, s. 19.

⁶⁷⁹ Bireysel başvuruda bulunma yetkisine sahip olan ombudsman örnekleri için bkz. *Ibid.*, s. 115-124.

Tavsiye kararı, Kurum'un inceleme ve araştırması sonucunda şikayetin yerinde olduğu kanaatine vardığı hallerde verilen karardır. Bu kararda, şikayete konu idareye yönelik; hatalı davranıldığıının kabulü, zararın tazmini, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması ve değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi, tedbir alınması şeklinde tavsiyeler yer alabilmekle birlikte, bunlar sınırlı bir şekilde sayılmamıştır.⁶⁸⁰

Kurum'un vereceği ret kararı ise, inceleme ve araştırma sonucunda şikayetin yerinde olmadığı kanaatine varılması durumunda verilen karardır. Kurum bu kararı ile, şikayete konu idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışında, hukuka ve hakkaniyete ve iyi yönetim ilkelerine aykırılık bulmamış olmaktadır.

Kurum'un karar verilmesine yer olmadığına dair kararı ise; şikayetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikayetçi gerçek kişi ise ölümü, şikayetçi tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, şikayet konusu talebin Kurum'un kararından önce ilgili idarece yerine getirilmesi, yargı organlarında görülmekte olan uyuşmazlıklar bakımından Kurum görevsiz olduğundan inceleme ve araştırma devam ederken şikayet konusu hakkında dava açılması hallerinde verilmektedir.

Yönetmelik'te düzenlenememekle birlikte Kurum'un uygulamada verdiği başka karar türleri de bulunmaktadır. Bunlardan biri incelenemezlik kararıdır. İncelenemezlik kararı; Kurum'un görev alanına girmeyen, Kanun'da dilekçede bulunması zorunlu olarak belirtilen hususları içermeyen, belli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan başvurular için verilmektedir. Uygulamada ortaya çıkan bir diğer karar türü de gönderme kararıdır. Gönderme kararı, idari başvuru yolları tüketilmeksizin yapılan başvuruların ilgili kuruma gönderilmesine ilişkin verilmektedir.⁶⁸¹

⁶⁸⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, m. 32/2.

⁶⁸¹ Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı İdari Faaliyet Raporu, http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-377-raporlar.html, (Erişim Tarihi: 03.08.2014)

F. Kurum'un Kararlarından Örnekler

Kamu Denetçiliği Kurumu 29.03.2013 tarihi itibarıyla elden, posta, elektronik posta, faks ve e-başvuru sistemi (on-line olarak) aracılığı ile şikayet başvuruları almaya başlamıştır. Kurum'a, 29.03.2013 tarihinden 31.12.2013 tarihine kadarki dönemde 7368,⁶⁸² Ocak-Haziran 2014 tarihleri arasındaki dönemde de 2842⁶⁸³ şikayet başvurusu yapılmıştır. İki dönemde de en çok şikayet başvurusuna konu olan alanlar kamu personel rejimi, eğitim-öğretim, gençlik ve spor, çalışma ve sosyal güvenlik, ekonomi, maliye ve vergi, insan hakları olmuştur. Yönetmelik uyarınca, Kurum'un faaliyete geçmesinden bir yıl sonra mahalli idarelere karşı yapılacak şikayet başvurularının başladığı 29.03.2014 tarihinden itibaren insan haklarından sonra en çok başvuru yapılan alan mahalli idarelerce yürütülen hizmetler olmuştur.⁶⁸⁴

Kurum'un İdari Faaliyet Raporu'na göre 31.12.2013 tarihine kadarki başvurularda şikayet başvurularının ilgili olduğu alanlara paralel olarak, en çok şikayet edilen idarelerden beşini sırasıyla Milli Eğitim Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, üniversite ve fakülteler, Maliye Bakanlığı, belediyeler ve şirketler oluşturmaktadır.

Yine 2013 İdari Faaliyet Raporu'na göre; 31.12.2013 itibarıyla, Kurum'a yapılan 7368 başvurudan 6097 tanesi sonuçlandırılmıştır. Kurum tarafından sonuçlandırılan başvurulara ilişkin olarak bu kararların %35'ini incelenemezlik kararı oluşturmaktadır. Sözü edilen kararların %37'sini ise idari başvuru yolları tüketilmeden Kurum'a yapılan başvurulara ilişkin verilen gönderme kararı oluşturmaktadır.

⁶⁸² Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı İdari Faaliyet Raporu, http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-377-raporlar.html, (Erişim Tarihi: 03.08.2014.)

⁶⁸³ Ibid.

⁶⁸⁴ Ayrıntılı bilgi için Bkz. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı İdari Faaliyet Raporu, http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-377-raporlar.html, (Erişim Tarihi: 03.08.2014.); Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Kurumsal ve Mali Durum ve Beklentiler Raporu, [http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014%20KMDBR%20\(1\).pdf](http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014%20KMDBR%20(1).pdf), (Erişim Tarihi: 03.08.2014.)

Kurum'a elektronik posta ve faks aracılığı ile başvuru mümkündür. Ancak, bu yollarla başvuru yapanların kimliklerinin gerçekliğinin sağlanması için on beş gün içinde dilekçe asıllarının Kurum'a gönderilmesi gerekmektedir. Gönderilmediği takdirde, başvurunun geçersizliği kararı verilmektedir. Kurum tarafından verilen kararların % 5.9'unu bu tür kararlar oluşturmaktadır.

Şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi, inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması durumlarında verilen "karar verilmesine yer olmadığına dair karar" ların oranı ise %5.3'tür. Bu tür kararların önemli bir bölümünün Kurum'un devreye girmesi ile tavsiye kararı verilmeden önce idarenin işlemini düzeltmesi sonucu verildiği belirtilmiştir.

İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde Kurum tarafından verilen tavsiye kararların oranı %1, şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varıldığı hallerde verilen ret kararlarının oranı %0.6, kısmen tavsiye kısmen ret kararlarının oranı ise %0.2'dir.

Kurum'un kararlarında yapılan şikâyet başvurusuna konu ilgili idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarını hukuka ve hakkaniyete uygunluk bakımından incelerken ulusal mevzuatla birlikte, özellikle hak ve özgürlükler bakımından Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası pek çok düzenlemeyi esas ölçü norm olarak aldığı görülmektedir. İyi yönetimin sağlanması bakımından yaptığı değerlendirmelerde de Yönetmelik'in 6. maddesinde düzenlenen iyi yönetim ilkeleri ile birlikte Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanan Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nı destek ölçü norm olarak esas almaktadır. Ayrıca Kurum'un kararları incelendiğinde, Kanun'un 20. maddesinde öngörülen, şikâyet üzerine Kurum'un inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren altı ay içerisinde tamamlamasına ilişkin kurala uyduğu tespit edilmiştir.

Kurum'un internet sitesinden tüm kararlarına ulaşamamakta, yalnızca Kurum'un örnek karar olarak değerlendirmiş olduğu birtakım kararlar yayımlanmaktadır. Çalışmamızın bu bölümünde yayımlanan kararlar arasından dikkat çekenlerden bir kısmına yer verilecektir.

Kurum'a hak ve özgürlüklerin ihlali şikayeti ile yapılan başvurular arasında en çok başvurunun mülkiyet hakkı ile ilgili yapıldığı görülmektedir. Kurum'a mülkiyet hakkı ile ilgili yapılmış başvurulardan birinde; başvuru, bedelli askerlik için ödediği ilk taksit bedelini, daha sonra bedelli askerlikten vazgeçerek geri almak istemesi üzerine, bu istemi bedelli askerliğin düzenlendiği Bakanlar Kurulu kararı'nın öngördüğü altı aylık süre içinde geri almaya yönelik bir başvuru yapmadığı gerekçesiyle reddedilmesi üzerine Kurum'a başvuruda bulunmuştur. Kurum bu başvuruya yönelik kararında; Anayasa'nın 35. maddesinde ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 1 No'lu Ek Protokol'ün 1. maddesinde mülkiyet hakkına yapılacak müdahalelerin kanun ile yapılmasının düzenlendiğini belirtmiş, mülkiyet hakkına müdahale anlamına gelecek bir hak düşürücü sürenin ikincil mevzuat niteliğindeki Bakanlar Kurulu kararı ile öngörülmesinin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğuna karar vermiştir. Ayrıca kişinin süresi içinde söz konusu bedeli geri almaya yönelik idareye yaptığı başvurular sonucunda ilgili idarenin süreyi başvurucuya yazı ile bildirmemesi sebebiyle başvurunun bu süreyi kaçırmış olması da Kurumca değerlendirilmiş, Anayasa'nın 40. maddesi ile birlikte Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'na göre bireylerin hak ve menfaatlerini ilgilendiren kararların ilgili kişiye ya da kişilere yazılı olarak tebliğ edilmesi ilkesine uyulmadığı gerekçesi ile iyi yönetim ilkelerine de aykırılık bulunduğu karar verilmiştir.⁶⁸⁵

Şikayetçiye Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kusur ve ihmalden dolayı eksik ödenen emeklilik maaşı ile ilgili yapılan bir başvuruya ilişkin Kurum'un verdiği tavsiye kararında, yine Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne 1 No'lu Ek Protokol ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin *Eko-Elda Avee v. Yunanistan*⁶⁸⁶ ve *Sefine Baş*

⁶⁸⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu Ş.N. 03.2013/862, K.T. 25.03.2014, http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/karar/03_2013_862.pdf

⁶⁸⁶ *Eko-Elda Avee v. Greece*, 09.03.2006, App. No: 10162/02.

v. *Türkiye*⁶⁸⁷ davalarına atıfla kişinin eksik ödenen emeklilik maaşının eksik ödenmesinden kaynaklanan mahrumiyetinin telafisi için eksik kısmın yasal faiziyle birlikte başvurucuya ödenmesinin, sosyal devlet ilkesinin ve Anayasa'nın 125. maddesinde yer alan idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı gidermekle yükümlü olmasının gereği olduğu belirtilmiş; bu tür ödemelere faiz ödenmesine yönelik sosyal güvenlik mevzuatında doğrudan bir düzenleme olmadığından bahisle gerekli mevzuat çalışmalarının yapılması hususunda tavsiyede bulunulmuştur.⁶⁸⁸

Kamuoyu tarafından bilinen bir başvurucunun iş yerinde, polis tarafından helikopterle gelinerek ve işyeri içindeki bazı kilitli odaların kapılarının kırılmak suretiyle yapılan arama işleminin haksız ve hukuksuz olduğundan bahisle arama işlemi sonucu oluşan ağır zararının giderilmesi ve başvurucunun kamuoyu tarafından bilinen bir kişi olmasından dolayı zedelenen itibarın iadesi istemiyle yapılan bir başvuruda, Kurum, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin *Niemietz v. Almanya* davasında⁶⁸⁹ Sözleşme'nin 8. maddesi bağlamında özel hayat ve konut kavramlarının mesleki faaliyetler ve mekanlar da dahil olacak şekilde yorumlandığını belirterek, başvuruyu özel hayatın gizliliğinin korunması bakımından incelemiştir. Kurum, hukuken geçerli arama ve el koymanın orantılı bir şekilde gerçekleştirilmemesi ve aramanın biçiminin meşru hedefle orantılı olmamasının aramayı hukuka aykırı hale getireceğini belirtmiştir. Kurum ayrıca, polis tarafından arama yapılan mekana helikopterle gelinmesini ve arama işlemine başlarken başvurucunun yokluğunda kapıları kırmak suretiyle arama yapılmaya başlanmasını göz önünde bulundurarak, arama işleminin hukuka uygun yapılması halinde dahi, aramanın biçimi ve boyutunun kamu vicdanında haklılık yaratmadığını ve yerinde olmadığını belirterek hakkaniyete aykırılık tespitinde de bulunmuştur.⁶⁹⁰

Kişisel verilerin korunması hakkına ilişkin olarak, bir başvurucu tarafından on dört yaşında işlediği suçlara ilişkin bilgilerin İçişleri Bakanlığı tarafından tutulan

⁶⁸⁷ *Baş v. Turkey*, 24.06.2008, App. No: 49548/99.

⁶⁸⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu Ş.N. 04.2013.1300, K.T. 16.01.2014, http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/karar/04_2013_1300/EksikBaglananEmeklilikMaasi.pdf

⁶⁸⁹ *Niemietz v. Almanya*, 16.12.1992, App. No: 13710/88.

⁶⁹⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu Ş.N. 03.2013/99, K.T. 03.10.2013, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/2013-24%20.pdf>

Genel Bilgi Toplama (GBT) kayıtlarından silinmesi talebinin, bu bilgilerin İşçileri Bakanlığının bir yönergesi uyarınca tutulduğu gerekçesiyle reddedilmesi üzerine Kurum’a başvuruda bulunulmuştur. Kurum, kişilerin Anayasa’nın 20. maddesi uyarınca kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahip olduğunu, kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usullerin kanunla belirlenebileceğini belirtmiş; ayrıca Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen “Kişisel Verilerin Otomatik İşlemden Geçirilmesi Sürecinde Bireylerin Korunması Hakkında Sözleşme (108 No’lu Sözleşme)” ile kişisel verilerin işlenmesi, kaydedilmesi, kullanılması, aktarılması, paylaşılması konuları ile ilgili hakların ancak kanunda öngörülmek şartıyla sınırlandırılabilirliğinin veya istisnalara tabi tutulabilirliğinin öngörüldüğünü ifade etmiştir. Kurum, kararında kişilerin temel hak ve özgürlükleri bakımından önemli kısıtlamalara yol açabilecek nitelikte olan birtakım suç kayıtlarının hangi durumlarda, ne kadar süreliğine kayıt altında tutulacağına ve hangi şartlarda silineceğine ilişkin düzenlemelerin bakanlık yönergesi ile düzenlenmesinin hukuka aykırı olduğuna kanaat getirmiş, kişisel verilerin kötüye kullanımını engelleyecek mekanizmaların kurulması için kanuni düzenlemelerin gerçekleştirilmesi yönünde tavsiyede bulunmuştur.⁶⁹¹

Kamu Denetçiliği Kurumu’na sosyal haklar alanında, en çok eğitim ve çalışma haklarına ilişkin başvuruların yapıldığı görülmektedir. Kurum’un eğitim hakkına ilişkin verdiği kararlar arasında, eşitlik ilkesi ile birlikte değerlendirilen kararların ağırlıklı olduğu görülmektedir. Örneğin; Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi’nin (ÖSYM) yaptığı sınavların aynı gün ve aynı saatte gerçekleşmesi nedeniyle bu sınavlara girecek olan başvuruçunun şikayet başvurusunda Kurum, iki sınavın çakışmasının başvuruçunun iki sınav arasında tercih yapmak zorunda bırakılması nedeni ile fırsat eşitliğini bozduğuna, aynı zamanda Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 21. ve 26. maddesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne Ek 1 No’lu Protokol’ün 2. maddesi ve Anayasa’nın 42. maddesinde güvence altına alınan eğitim hakkını ihlal eden ÖSYM’nin işleminin hukuka aykırı olduğuna kanaat getirmiştir. Ayrıca Kurum, ÖSYM’nin Kurum ile olan yazışmalarında dile getirilen yılın kırk dört haftasında yapılan sınavlar nedeniyle sınav takviminin sıkışması

⁶⁹¹ Kamu Denetçiliği Kurumu Ş.N. 03.2013/154, K.T. 26.11.2013, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/2013-83.pdf>

gerekçesini kabul etmemiş; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarında da iş yükü gibi gerekçelerle devletin görevlerini yapmaktan kaçınamayacağı, geciktiremeyeceği ve devletin, pozitif yükümlülüklerinin gereğini yerine getirebilecek şekilde işleyişini düzenlemekle yükümlü olduğunun vurgulandığını hatırlatarak sınav tarihlerinin değiştirilmesi yönünde tavsiyede bulunulmuştur.⁶⁹² Bir başka örnek kararda da, güzel sanatlar lisesi tarafından yapılan yetenek sınavında otizmli bir birey için özel sınav şartlarının öngörülmemiş olması nedeniyle yaptığı bir başvuruya ilişkin olarak Kurum, Anayasa'nın başlangıç, 2., 5., 10. ve 42. maddelerini göz önünde bulundurarak, Milli Eğitim Bakanlığı'nın sosyal devlet ilkesinin bir gereği olan toplumdaki dezavantajlı kesimleri gözeterek eşitliği sağlama yükümlülüğü altında bulunduğunu belirtmiştir. Ayrıca Kurum, Avrupa Sosyal Şartı ile engellilerin toplumsal yaşamda bağımsız olma, sosyal bütünleşme ve katılma haklarının teminat altına alındığını, devletin Birleşmiş Milletler Engelli Hakları Sözleşmesi'nin engelli çocuklara ilişkin 7. maddesi uyarınca, öteki çocuklarla eşit bir biçimde bütün insan hakları ve temel hak ve özgürlüklerden tam olarak yararlanmasını sağlamakla yükümlü olduğunu, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin *Orsus ve Diğerleri v. Hırvatistan* davasında⁶⁹³ da belirtildiği üzere devletlerin eğitimsel ayrımlar konusunda takdir yetkilerinin sınırlı olduğunu belirterek Bakanlığın Güzel Sanatlar ve Spor Liseleri Yönetmeliği'nde engelli bireylerin özel durumlarına uygun sınav yapılabilmesi için gerekli değişikliklerin yapılması tavsiyesinde bulunmuştur.⁶⁹⁴

Zorla çalıştırma yasağına ilişkin olarak; İl Milli Eğitim Müdürlüğü tarafından korunmaya muhtaç çocukların işe yerleştirilmesi için kurulacak sınav komisyonunda görevlendirilen bir öğretmenın sınav ücretinin verilmemesine ilişkin bir başvuruda, Kurum, Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı yönetici ve öğretmenleri Bakanlığa ve diğer bakanlıklara bağlı okullara alınacak öğrenciler için yapılan merkezî sınavlarda görevlendirilmesi halinde ek ders ücreti alabiliyorken, merkezî sınavlar dışında sınav komisyonlarında görevlendirilen öğretmenlerin bu ücreti almasına imkan verilmemesinin Anayasa'nın 18. maddesinde düzenlenen zorla çalıştırma yasağına aykırı olduğunu belirtmiştir. Kurum, zorla çalıştırmanın tespitinde ILO

⁶⁹² Kamu Denetçiliği Kurumu Ş.N. 02.2013/101, K.T. 19.7.2013, http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/20131_sayilikarar.pdf

⁶⁹³ *Orsus and others v. Croatia*, 16.03.2010, App. No: 15766/03.

⁶⁹⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu Ş.N. 02.2013/1064, K.T. 06.06.2014, http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/karar/02%C3%82%C2%AD2013_1064.pdf

Sözleşmesi'ndeki tanıma başvurmuş, ifa edilen hizmetler bakımından fark bulunmaması nedeniyle bu tür görevlendirmelere ek ücret verilmemesinin hakkaniyete de aykırı bir durum yarattığını belirterek gerekli mevzuat değişikliklerinin yapılması için Bakanlığa tavsiyede bulunmuştur.⁶⁹⁵

Bakıma Muhtaç Engellilerin Tespit ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik ile, evde bakım ücretinden faydalanabilmenin, bakıma muhtaç engellinin gelirinin, asgari ücret tutarının üçte ikisinden az olması şartına bağlanması sebebiyle, bu şartı karşılamayan %98 oranında engelli olan başvuru Kurum'un bakım ücreti talebinin reddedilmesine ilişkin olarak Kurum'a başvuru yapılmıştır. Kurum kararında, Anayasa'nın 65. maddesi uyarınca sosyal ve ekonomik alanlarda devletin Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirmesinin esas olduğu gerekçesiyle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı il müdürlüğü tarafından bakım ücreti talebinin reddedilmesinin hukuka uygun olduğunu belirtmiştir. Kurum'un bu kararında hakkaniyete uygunluğun tartışılmadığı görülmektedir.⁶⁹⁶

Kurum'a yapılan başvurular arasında tüketici haklarına ilişkin yapılmış başvurular da mevcuttur. Elektronik kimlik bilgisinin (IMEI numarası) kopyalanması sebebiyle bu kimlik belgesine sahip olan orijinal telefonunun Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu tarafından iletişime kapatılmasından dolayı Kurum'a yapılan şikayet başvurusunda, Anayasa'nın 172. maddesi ve Birleşmiş Milletler Tüketici Hakları Evrensel Beyannamesi uyarınca tüketicilerin haklarının güvenceye alındığı ve haberleşme özgürlüğünün sınırlandırılmasında diğer temel hak ve özgürlüklerde olduğu gibi ölçülülük ilkesinin gözetilmesinin gerektiği, kimlik bilgisi kopyalanan orijinal telefonun da bu numaranın kopyalandığı cihazla birlikte iletişime

⁶⁹⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu Ş.N. 02.2013/361, K.T. 28.01.2014, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/karar/17%202%202014%20k%20%C3%83%C2%A7%C3%84%C2%B1k.pdf>

⁶⁹⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu Ş.N. 02.2013/270, K.T. 24.12.2013, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/karar/2013-110.pdf>; aynı yönde Kamu Denetçiliği Kurumu Ş.N. 02.2013/314, K.T. 15.01.2014, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014-9.pdf>

kapatılmasının haberleşme özgürlüğünün sınırlandırılmasında gereken ölçüye uymadığını belirterek gerekli mevzuat değişikliklerinin yapılması tavsiye edilmiştir.⁶⁹⁷

Kurum’a 2013 yılında gerçekleşen ve kamuoyunda “Gezi Olayları” olarak bilinen toplumsal olaylarda kolluğun orantısız güç kullanması ile ilgili olarak on yedi kişi tarafından şikayet başvurusu yapılmıştır. Kurum’un kararında, başvurunun birden fazla yönlü olarak incelendiği görülmektedir. Kararda öncelikle, BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin 5. (işkence ve kötü muamele yasağı), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 3. (işkence yasağı), Medeni ve Siyasî Haklar Sözleşmesi’nin 7. (İşkence yasağı), İşkence ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme’nin 2. (işkencenin önlenmesi tedbirleri), Anayasa’nın 5. (Devletin temel amaç ve görevleri), 12. (temel hak ve hürriyetlerin niteliği), 13., 14., 15. (temel hak ve hürriyetlerin, sınırlanması, kötüye kullanılması, durdurulması), 25. ve 26. (Düşünce ve düşünciyi açıklama ve yayma hürriyeti), 34. (Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı) maddelerine aykırı olarak İstanbul (Gezi Parkı) başta olmak üzere değişik kentlerde gerçekleştirilen protestolarda kolluk müdahalesinin makul ölçüyü aştığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte kararda, kolluk görevlilerinin Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler temelinde bireylerin hak ve özgürlüklerine saygılı ve hoşgörülü olarak yetiştirilmeleri için meslek hayatları boyunca eğitime tabi tutulmaları; kolluğun kitle psikolojisi, müzakere anlayışı ve ikna gücünün gelişimine yönelik eğitim alması tavsiye edilmiştir. Kurum’un tavsiye kararında, kolluk güçlerine yeterli dinlenme süresi ile birlikte yeterli sosyal ve ekonomik hakların sağlanması ve çalışma şartlarının iyileştirilmesinin gerekliliğine de yer verilmiştir. Kurum, gerekli mevzuat düzenlemelerinin ve değişikliklerinin yapılması noktasında; bildirim yapma imkanı olmaksızın ani gelişen toplanma özgürlüğüne fırsat verecek yeni temel kanun ve ikincil düzenlemelerin yapılması önerisinde bulunmuştur. Bunun yanı sıra, cezasızlık kültürü ile mücadele kapsamında, kamu görevlilerinin insan haklarını ihlal ettiği iddialarının bağımsız ve etkin bir şekilde soruşturulmasını temin edecek idari yapılanmaya gidilmesi gerekliliğine de değinmiştir. Böyle bir idari yapılanma için “Kolluk Gözetim Komisyonu”nun kurulması ve bu komisyonun bağımsızlığını güçlendirecek ilave tedbirlerle

⁶⁹⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu Ş.N. 01.2013/330, K.T. 27.12.2013, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/2013-114.pdf>

yasalaşması gerektiği; bu yasalaşma sürecinin gerçekleştirilememesi halinde, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda yapılacak değişikliklerle bu komisyonun görevinin Kurum'a verilmesinin yerinde olacağı belirtilmiştir.⁶⁹⁸

Kurum'un verdiği kararlardan dikkat çekici olanlardan biri de bir memurun taktığı başörtüsünden dolayı kılık kıyafet yönetmeliğine aykırı davrandığı gerekçesiyle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık ve Kıyafetine Dair Yönetmelik uyarınca ikaz edilmesine ilişkin yazının iptali için idareye tavsiyede bulunulması talebiyle Kurum'a yapılan başvuruya ilişkindir. Kurum kararında; kamu sektöründe başörtüsü yasağının temel hak ve özgürlüklerden düşünce, vicdan ve din özgürlüğü, çalışma hakkı ve ayrımcılık yasağını ihlal ettiğini belirtmiştir. Din, vicdan ve düşünce özgürlüğü bakımından Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin *Leyla Şahin* kararında⁶⁹⁹ başörtüsü yasağının başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması, kamu düzeninin ve güvenliğinin korunması gerekçesiyle söz konusu olabileceğinin kabul edildiğini; ancak böyle bir tehdidin günümüz şartlarında mevcut olmadığını belirtmiştir.⁷⁰⁰ Çalışma hakkı bakımından; başvurucunun dinini sergileme hakkına müdahalenin çalışmak isteyen kadınların çalışma hakkına da müdahale anlamına geldiği ve şikayete konu ikaz işleminin ILO çerçevesinde imzalanan İş ve Meslek Sözleşmesi ile Anayasa'nın 5. ve 49. maddelerine aykırı bir işlem olduğu belirtilmiştir. Ayrımcılık bakımından ise; kadınlara karşı her türlü ayrımcılığın ortadan kaldırılmasının Avrupa Konseyi üyesi devletlerde genel bir ilke olarak kabul edildiği, ancak çalışan kadınlar için getirilmiş olan başörtüsü yasağının başörtülü kadınlarla başı açık kadınlar arasında bir ayrıma yol açmanın yanı sıra, dini yaşama ve onun emirlerini yerine getirme konusunda başörtülü kadınlarla aynı konumda olan erkeklere herhangi bir kısıtlama getirilmemesi dikkate alındığında bir cinsiyet grubunun sırf cinsiyetinden dolayı cezalandırılması anlamına geleceği ifade edilmiştir. Ayrıca görev mahallinde başların daima açık olması kuralının ikincil düzenlemelerden bir yönetmelikle getirilmesinin Anayasa'nın 13. maddesine de aykırı olduğu belirtilmiş bu sebeple de bu düzenlemenin kaldırılması veya değiştirilmesi tavsiye edilmiştir.⁷⁰¹

⁶⁹⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu Ş.N. 03.2013/31, K.T. 03.12.2013, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2013-90.pdf>

⁶⁹⁹ *Leyla Şahin v. Turkey*, 10.11.2005, App. No: 44774/98.

⁷⁰⁰ Aynı yönde bkz. AYM, 25.06.2014, Bireysel Başvuru No: 2014/256.

⁷⁰¹ Kamu Denetçiliği Kurumu Ş.N. 03.2013/175, K.T. 20.09.2013, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2013-2.pdf>

Bilindiği üzere Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarının bağlayıcılığı yoktur; tavsiyelerine uyulmaması üzerine Kurum'un yaptırım uygulama gücü bulunmamaktadır.⁷⁰² Kurum'un vatandaşa yol göstermekten ve ilgili kamu kurumu ya da kuruluşuna yaptığı hatalı işlemi düzeltmeye yönelik uyarı yapmaktan başka bir yetkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, daha önce belirtildiği üzere, İsveç'te ombudsmanlar ceza mahkemelerine başvurabilirler, Finlandiya'da hizmet kusuru ya da ihmali dolayısıyla kamu görevlileri hakkında dava açabilirler, İspanya'da kanun hükmünde olan bir düzenlemenin veya bir kanunun anayasaya aykırılığı konusunda anayasa mahkemesine başvurabilirler, Portekiz'de de vatandaştan gelen şikayetleri değerlendirerek, kanunları anayasaya aykırılık iddiasıyla anayasa mahkemesine götürebilirler.⁷⁰³ Bu durumda, ombudsmanın etkili çalıştığının kabul edildiği bu ülkelerde sahip olduğu yetkiler karşısında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sorunları tek başına çözebilecek kudrette olmadığı, yalnızca yargısal süreçten önce idareden şikâyetçi olan vatandaşa “yol gösterici” bir kurum olduğu söylenebilecektir.

⁷⁰² Kamu Başdenetçisi Nihat Ömeroğlu 2013 yılına ilişkin verilen Kurum'un tavsiye kararlarına uyum oranının %20 olduğunu belirtmiştir. (“Ombudsman Kararlarının %20'si Uygulanıyor”, T. 16.04.2014, <http://www.memurlar.net/haber/464413/> (Erişim Tarihi: 06.08.2014))

⁷⁰³ Tortop, *op. cit.*, s. 10.

SONUÇ

İdare, işlem ve eylemlerinde kamu gücü ayrıcalığından yararlanması nedeniyle zaman zaman bireylere yönelik bazı haksız uygulamalara yol açabilmektedir. Devlete karşı bireyi esas alan hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak da söz konusu uygulamaların önüne geçebilmek ya da bunları en aza indirebilmek için idarenin işlem ve eylemlerinin denetlenmesi gerekmektedir. Bu denetim yollarından biri olarak kökeni 18. yüzyıla dayanan ombudsmanlık kurumu; 20. yüzyılda ilk olarak coğrafi ve kültürel yönüyle birbirine benzeyen İskandinav ülkelerinde uygulama alanı bulmuş, II. Dünya Savaşı'ndan sonra devlet olgusunda yaşanan gelişmelere karşılık, tüm dünyaya hızla yayılarak günümüzde yüzden fazla ülkede kendisine yer edinmiş ve halen yayılmasını devam ettirmekte olan bir kurumdur.

Ombudsman, idarenin işlem, eylemleri ile davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya, hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya bu işlem ve eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve idarenin kötü yönetimine yol açan vatandaşa yönelik davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya yetkili olan bağımsız bir kurumdur. Ombudsman; bağımsız, hızlı, esnek yapısıyla tanınır. Bununla beraber, bir kurumun ombudsman olarak kabul edilebilmesi için sahip olması gereken asgari özellikler; bağımsız ve tarafsız olması, bireyler tarafından kolay ulaşılabilen, geniş araştırma ve inceleme yetkisine sahip, bağlayıcı değil tavsiye niteliğinde kararlar veren bir kurum olmasıdır.

Ombudsmanlık kurumunda tek tip bir model bulunmamakta, her ülke kendi hukuki, siyasi, ekonomik, kültürel ve idari yapısına ve yönetim sisteminin eksiklikleri ile ihtiyaçlarına göre kurumu şekillendirmektedir.

Ombudsmanlık, İsveç'te ilk ortaya çıktığında Kral'a bağlı olarak çalışan ve onun egemenliğini devam ettirmesi için görevlendirilmiş bir kurum iken, özellikle II. Dünya Savaşı'nın ardından demokrasilerin yükselişi ile birlikte, insan haklarının korunması, vatandaş-yönetim ilişkilerinin iyileştirilmesi ve kamu yönetiminin geliştirilmesi görevlerini üstlenmiştir. Kurumun görev alanına genel olarak idarenin işlem, eylem ve davranışlarının girdiği söylene de bu durum ülkeden ülkeye daraltılabilmekte ya da genişletilebilmektedir. Bazı ülkelerde ombudsmanın görev alanına yargı makamları ve silahlı kuvvetler dahilken, bazı ülkelerde görev alanından yürütmenin siyasi kanadının çıkarıldığı görülmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun belirleyici niteliklerinden en önemlisi bağımsız statüsüdür. Kurumun öncelikle yürütmeden ve idareden bağımsızlığı tam olarak sağlanmalıdır. Zira, sadece idarenin ve yürütme organının tüm etkilerinden arındırılmış bir kurum, idarenin üzerinde etkili bir denetim yapabilir. Aksi halde, kurumun idarenin içinde var olan hiyerarşik denetim ve vesayet denetiminden farkı olmaz. Kurumun bağımsızlığı; yürütme ve idareye karşı bağımsızlığının yanı sıra, kurumu doğuran anayasal ya da yasal metinler, göreve getirilme biçimi, genellikle kendisini göreve getiren parlamento karşısındaki konumu, görev süresi ve bu sürenin yenilenebilir yenilenememesi, dokunulmazlığı, mali olanakları ile de yakından ilgilidir. Ülkelerin ombudsmanlık kurumlarındaki farklı uygulamalara rağmen, kurumun etkin bir mekanizma olarak uygulandığı ülkelerde de görüldüğü üzere bu noktalarda birtakım standartların olduğu doktrinde kabul edilmektedir.

Ombudsmanlık kurumu halkın kolayca erişebileceği, şekil kurallarına tabi olmadan, masrafsız bir şekilde işletilebilen bir kurumdur. Bu sebeple ombudsman vatandaşa yakın bir denetim mekanizmasıdır. Kurum ile yargısal denetim arasındaki fark; yargı yolu çoğu zaman masraflı, yavaş ve hakkaniyet ilkelerinden uzak olabilmekte iken, ombudsmanın ucuz, hızlı ve hakkaniyet ilkelerini gözetten bir mekanizma olmasıdır. Ombudsmanlık kolay erişilebilir bir kurum olsa da, tam da bu özelliği sebebiyle uygulandığı birçok ülkede başvurudan önce idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir. Aksi halde ağır iş yüküyle karşılaşabilecek olan kurum, işlevsel olmaktan çıkabilecektir. Ancak bu ülkelerin pek çoğunda, bazı koşulların

varlığı halinde idari başvuru yolları tüketilmeksizin ombudsmana başvuru yapmak mümkün kılınmıştır. Ombudsman mekanizması, kuruma bireyler tarafından yapılan şikayetler yoluyla işletilmekle birlikte, dünyadaki pek çok uygulamasında kendiliğinden de harekete geçebilmektedir.

Şikayet konusuna ilişkin olarak ombudsman geniş araştırma ve inceleme yetkisine sahiptir. Ombudsman, hakkında şikayette bulunulan kurumun her türlü bilgi ve belgelerine başvurma, onlardan konuyu aydınlatacak bulgular elde etme, gerekirse tanık dinleme, kurumun temsilcilerini sorgulama, bilirkişiye başvurma, olay yerinde keşif yapma gibi işlemleri gerçekleştirebilmekte, ayrıca görev alanına giren kurum ve kuruluşları periyodik veya ani denetimlerde bulunarak teftiş edebilmektedir.

Ombudsmanın araştırma ve incelemeleri sonucunda verdiği kararlar yaptırım içermemekte, dolayısıyla kararların bağlayıcılığı da bulunmamaktadır. Kararlarının bağlayıcılığı bulunmasa da, ombudsman gücünü arkasındaki parlamento desteğinden, daha da önemlisi kamuoyu desteğinden alır. Yıl sonunda çalışmalarına yönelik hazırladığı raporları veya özel raporları parlamentoya sunarak, önerilerini yerine getirmeyen kurumları kamuoyunun vicdanına teslim eder. Bununla birlikte, bazı ülkelerdeki ombudsman kurumlarına parlamentoya rapor sunma yetkisi ve görevi dışında, ceza ve disiplin soruşturması açma, adli ve idari mahkemelerde dava açma ve anayasa mahkemesine başvurma yetkisinin tanındığı da görülmektedir.

Dünyadaki hızla artan ombudsman sayısına rağmen, kurum Türkiye’de, 1973 yılında idari yargının beşiği kabul edilen Fransa’da bu tür bir kurumun kurulması ile tartışılmaya başlanmıştır. Uzun yıllar tartışma boyutunda kalmış, bir ombudsman oluşturulması yönünde mutabakata varılamamıştır. İlk olarak 1980 askerî darbesi sonrası yeni bir anayasa için Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ile Hukuk Fakültesi öğretim üyelerinin hazırladıkları “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde “Kamu Denetçiliği” olarak kuruma yer verilmiştir. Bu öneriler daha sonra, KAYA Projesi’nde, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan itibaren kalkınma planlarında, TÜSİAD Raporlarında, AB İlerleme Raporlarında dile getirilmiştir. Özellikle AB ile

üyelik müzakerelerinin başlaması ile süreç hızlanmış, bu yönde birkaç deneme gerçekleşmiştir. 2000 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı hazırlanmış, ancak komisyon görüşmeleri gerçekleşmediği için bu girişim sonuçsuz kalmıştır. Benzer şekilde, 2004 yılında mahalli idareler halk denetçiliği sistemi öngören Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı da Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderildikten sonra Meclis'te tekrar görüşülmeyerek kadük olmuştur.

2006 yılında 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çıkarılmış, ancak 2008 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'nın idarenin bütünlüğü ilkesine ilişkin 123., TBMM'nin görev ve yetkilerini düzenleyen 87., hiçbir kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağına dair 6. maddelerine aykırı bulunarak tamamen iptal edilmiştir. 2010 yılındaki Anayasa değişikliği ile 74. maddede öngörülerek anayasal dayanağa kavuşan Kamu Denetçiliği Kurumu, 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulmuş, 29.03.2013 tarihinden itibaren de şikayet başvuruları almaya başlamıştır.

Ülkemizde merkezi yönetim yapısı içinde idareyi denetleyen kurumlar oldukça fazladır. Bu kurumlardan Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu'nun, TBMM'ye bağlı Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun ve Başbakanlığa bağlı Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun kısmen de olsa Kamu Denetçiliği Kurumu ile benzerlikleri bulunsa da, ombudsmanlığın onu aynı zamanda etkili bir kurum haline getiren tanımlayıcı unsurlarına sahip olmadıkları için ombudsman olarak nitelendirilmeleri mümkün değildir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, 6328 sayılı Kanun ile TBMM'ye bağlı, özel bütçeli, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli bir kurum olarak kurulmuştur. Anayasa Mahkemesi, 6328 sayılı Kanun'un iptali istemi ile açılan iptal davasında 5548 sayılı Kanun'un iptaline ilişkin davada verdiği kararından farklı olarak, Kanun'un Anayasa'ya aykırılık teşkil etmediğine karar vermiştir.

Çalışmamızda, 6328 sayılı Kanun çerçevesinde, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, ombudsman kurumunun belli başlı özellikleri bakımından kendisinden beklenen etkili denetimi gerçekleştirebilecek kapasitede olup olmadığı incelenirken birtakım eksiklikler tespit edilmiştir. Bu tespitler başlıca, Kamu Denetçilerinin seçimi, görev süreleri, görevden alınmaları, görev alanına giren işlemler, re'sen harekete geçememe, Kurum'a başvuru usulü, başvuru süresi, Kamu Denetçilerinin yetkileri konularındadır.

İlk olarak Kamu Denetçilerinin seçimi konusunda, Kanun'da Parlamento tarafından seçilmeleri öngörülmüştür. Bilindiği üzere, ombudsmanlık kurumu klasik şekliyle parlamento adına denetim yapan bir kurum olarak görev yapmakta, gücünü de parlamentodan, dolayısıyla da halktan almaktadır. Ancak Kamu Denetçilerinin Parlamento tarafından seçilmesi onun bağımsızlığa ve tarafsızlığa sahip olacağını söylemek için tek başına yeterli değildir. 6328 sayılı Kanun'a göre Başdenetçi ve Denetçilerin seçim usulü bakımından; öncelikle ilk iki turda üçte iki çoğunluk aranmakta, üçüncü turda salt çoğunluk, dördüncü turda da basit çoğunluğun sağlanması yeterli olmaktadır. Ancak, bu seçim yöntemi Meclis'teki sandalyelerin çoğunluğuna sahip olan iktidarın kendi kendisini denetleyecek kişiyi seçmesi anlamına gelecektir. Ayrıca bu durum, doktrinde pek çok yazarın da ifade ettiği üzere halk tarafından bağımsız ve tarafsız olduğuna inanılan, güvenilir ve saygın bir ombudsman beklentisinden de uzaklaşılmasına yol açacaktır. Nitekim en etkili çalışan ombudsman örneklerinden birine sahip olan İsveç'te ombudsman oybirliği ile seçilmekte, bir diğer örnek İspanya'da da parlamentonun her iki kanadının beşte üç çoğunluğunun oyu aranmaktadır. Bu noktada, Başdenetçinin seçilme usulü anayasal bir sorun olduğundan bu usulün zorlaştırılabilmesi ancak bir Anayasa değişikliği ile mümkün olacaktır.

Kamu Denetçilerinin seçimi tamamen Parlamento'nun tekeline bırakılmıştır. Buna göre; Başdenetçilik ve Denetçilik için başvuran kişiler arasından Başdenetçilik için Parlamento'da, Denetçilik için Karma Komisyon'da yapılacak seçimde yarışacak adayları Komisyon belirlemektedir. Ancak bu durum, bağımsız bir kurum olarak öngörülen Kurum'da görev alacak kişi veya kişilerin ülkemizde siyasi partilerin birer memuru gibi görülmeleri sonucunu doğurabilir. Bunun için; Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı'ndaki düzenlemeye benzer şekilde, Parlamento'nun Kamu Denetçisi olarak

seçeceği kişiyi aralarından belirleyeceği adayların, kamuoyunca güvenilen kurumlarca belirlenmesi çözümü düşünülmelidir. Aday önerme konusunda düşünülebilecek kurumlar olarak Yüksek Mahkemeler, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Sayıştay, Türkiye Barolar Birliği, Yükseköğretim Kurulu ve üniversitelerin temsilcilerinden oluşan bir kurulun belirleyeceği adaylar arasından Parlamento'nun seçeceği kişinin Kamu Denetçisi olarak atanması, bağımsızlığın sağlanması adına uygun bir çözüm olabilecektir.

Kanun'da Kamu Denetçilerinin görev süresi dört yıl olarak öngörülmüştür. Bu konuda Kamu Denetçilerinin kendilerini seçen Parlamento'ya karşı bağımsızlıklarının ve tarafsızlıklarının sağlanması bakımından kendilerini seçmeyen ve maddi ve manevi bağılılığı bulunmayan bir parlamentoyla çalışmaları daha uygun bir tercih olarak görülmektedir. Ayrıca Kamu Denetçilerinin iki dönem görev yapmalarının mümkün olması göz önünde bulundurulduğunda, Kamu Denetçilerinin tekrar seçilebilmek için Meclis'in çoğunluğunu oluşturan iktidara yaranmak kaygısı güdebilecekleri ihtimalini göz ardı etmemek gerekir.

Kamu Denetçilerinin görevden alınması konusunda, Kanun'un 10. maddesinde öngörülen şartları kaybetmeleri durumunda, durumun Karma Komisyon tarafından tespit edilmesinin ardından, Başdenetçi için Genel Kurulca, Denetçiler için Komisyonca görüşmesiz olarak karar verilmesi ile Kamu Denetçiliği sıfatları sona ermektedir. Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının ise TBMM Genel Kurulu'nun, denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyon'un bilgisine sunulması ile bu sıfatları sona ermektedir. Kamu Denetçilerine kendilerini savunma imkanı verilmemesi nedeni ile eleştirilen bu hüküm, aynı zamanda Meclis tarafından belli bir çoğunlukla getirilmiş olmalarına karşılık görevden alınmaları konusunda, usulde paralellik ilkesine aykırı olarak, aynı çoğunluğun sağlanmasının aranmaması nedeniyle de eleştirilmektedir.

Kamu Denetçisinin bağımsızlığını sağlayacak bir diğer özellik de ona göreviyle ilgili yapmış olduğu faaliyetlerinden dolayı dokunulmazlığın sağlanmasıdır. 6328 sayılı Kanun'da Başdenetçi ve Denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesinin TBMM Başkanının iznine bağlı olduğu öngörülmekte, böylece TBMM Başkanının izniyle yargılanmasının önü kolayca açılmaktadır. Oysaki Kamu Denetçisi; yaptığı denetimlerden, soruşturma ve incelemelerden veya görevi ile ilgili açıklamalardan dolayı soruşturulmamalı, sorgulanmamalı, yargılanmamalı ve cezalandırılmamalıdır. Kurumun Polonya ve Fransa gibi örneklerinde ise, ombudsmanların parlamenter dokunulmazlığa benzer dokunulmazlıklara sahip olduğu görülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanına giren işlemler bakımından Kanun'da birtakım kısıtlamalar öngörülmüştür. Bu kısıtlamalar; yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin salt askerî nitelikli faaliyetleri olarak gösterilmiştir. Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, bunların anayasa yargısına tabi olmaları; yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ise yargı bağımsızlığı nedeniyle zaten ombudsman denetimine tabi olamayacak nitelikte işlemlerdir. Ancak Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler arasında devlet başkanı sıfatı ile değil, yürütmenin başı sıfatıyla icrai nitelikte yetki kullanarak yaptığı işlemlerinin de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetiminden istisna tutulması, hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Zira, hukuk devletinde idarenin hiçbir işlem ve eylemi denetim dışında bırakılmamalıdır. Aynı eleştiriyi Türk Silahlı Kuvvetleri'nin salt askerî nitelikteki faaliyetleri bakımından da dile getirmek mümkündür. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetiminden istisna tutulan bu işlem kategorisinin sınırlarının belirsizliği ve bu işlem türünün sınırlarının belirli olması durumunda dahi, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin de idari yapı içerisinde bulunmasından dolayı Türk Silahlı Kuvvetleri'nin bazı işlemlerinin Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı dışında tutulması hukuk devleti ilkesine uygun değildir. Ayrıca pek çok ülkede, askerî alanda uzmanlaşmış bir ombudsman uygulaması karşısında, Türkiye'deki hak ve özgürlük ihlalleri de göz önünde bulundurularak böyle bir uzmanlaşmaya da gidilebilirdi.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na getirilen eleştirilerden bir diğeri de Kurum'un çalışma şekline ilişkindir. Kanun'a göre Kurum, yalnızca bireyler tarafından yapılan şikayet başvuruları aracılığıyla harekete geçebilmekte, hukuka ve hakkaniyete aykırı olan ve idarenin kötü yönetimine yol açan idari işlem, eylem tutum ve davranışlar olduğuna ilişkin şüpheleri üzerine kendiliğinden harekete geçememektedir. Oysaki dünyadaki uygulamalarının neredeyse tamamında görüldüğü üzere, re'sen harekete geçme yetkisiyle donatılmış ombudsmanın hem yurttaşların hak arama yollarını bilmemeleri veya bunları çeşitli nedenlerle kullanmaktan çekinmeleri nedeniyle takip edilmeyen hukuka aykırı uygulamaları takip etme, hem de medyanın zaman zaman gündeme getirdiği, ancak kimsenin yargı organlarına taşımaya cesaret edemediği olayların üzerine gidebilme imkanı olacaktır.

Bireylerin Kurum'a başvuru yapmadan önce idari başvuru yollarını tüketmeleri gerekmektedir. Kanun'da öngörülen 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yer alan zorunlu idari başvuru yolları dışında ihtiyari başvuru yollarının da tüketilmesi mecburiyeti, ihtiyari başvuru yollarının yargı yoluna başvuru bakımından seçimlik olması karşısında süreci uzatacak ve ombudsman kurumunun kendisinden beklenen hızlilik ve pratiklik özelliğine gölge düşürecektir. Bununla beraber, telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde Kurum'un başvuruyu kabul edip etmemede takdir yetkisinin olduğuna ilişkin düzenlemenin yerinde olduğu düşünülmektedir.

Bireylerin Kurum'a başvuru yapacakları süre altı ay olarak öngörülmüştür. Birçok ülkede ise ombudsmana başvuru yapılabilmesi için, şikayet konusu işlem, eylem ya da davranıştan itibaren bir ya da iki yılın geçmemiş olması aranmakta; hatta, öngörülen bu sürenin geçirilmesi durumunda başvuruyu kabul edip etmeme noktasında ombudsmanlara bir takdir yetkisi tanınarak, haklılıklarına inandıkları başvurularda süre koşulunun karşılanmadığını dikkate almaksızın ombudsmanlar başvuruları kabul edebilmektedirler. Başvuru süresinin kısalığının yanı sıra, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kendiliğinden harekete geçme imkanı bulunmaması da göz önünde bulundurulduğunda, eşitsizliğe yol açmayacak biçimde altı aylık süre geçtikten sonra başvuruların kabul edilmesi mümkün olmalıdır.

Kanun'da Başdenetçi ve Denetçilerin; bilgi ve belge isteme, bilirkişi görevlendirme, tanık dinleme, inceleme ve araştırma yapma ve açıklama yapma yetkileri düzenlenmiştir. Kurum'a "devlet sırrı" niteliğindeki belgeler de dahil olmak üzere, inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak her türlü belgeyi inceleme yetkisi verilmiştir. Kurum tarafından istenen bilgi ve belgelerin bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde Kurum'a verilmesi zorunludur. Bu süre içinde haklı bir neden olmaksızın bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında Başdenetçi veya Denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci tarafından disiplin soruşturması açılmaktadır.

Bilindiği üzere ombudsmanın en etkili silahı her yıl sonunda bir boyunca yaptığı inceleme ve araştırmaları hakkında hazırlamış olduğu yıllık raporunu veya özel raporunu parlamentoya sunmasıdır. 6328 sayılı Kanun'da bu hususta, Kurum'un hazırladığı raporu, Karma Komisyon'a sunacağı, Komisyon'un bu raporu kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek biçimde özetleyerek iki ay içerisinde, Genel Kurul'a sunulmak üzere TBMM Başkanlığına göndereceği belirtilmiştir. Ancak, iktidar partisinin üyelerinin çoğunluğundan oluşan Karma Komisyon, rapordaki eleştirilerin kendi hükümetini hedef aldığı düşüncesiyle, Kurum'un eleştirilerini tam anlamıyla raporun özet haline dahil etmeme imkanına sahiptir. Bu sebeple Kanun'da Kurum için etkili bir raporlama mekanizmasının kurulduğu söylenemeyecektir.

Kamu Denetçisinin etkili bir şekilde görevini yerine getirebilmesi için Kanun'da sahip olduğu belirtilen yetkilerin yeterli olmadığı ifade edilmektedir. Kamu Denetçisinin Kanun'da belirtilen yetkilerine ek olarak bir memurun disiplin suçu işlediğine kanaat getirildiği halde, o memurun üstünden disiplin cezası verilmesini talep etme, İsveç uygulamasında görüldüğü üzere tavsiyelerine uyulmadığında yargısal yolları harekete geçirme veya İspanya, Arjantin, Polonya örneklerinde görüldüğü üzere kendi görev alanıyla ilgili olarak kanunların iptali için veya bireysel başvuru mekanizmasının işletilmesi bağlamında anayasa mahkemesine başvurma gibi yetkilerin verilmesi kurumun sonuç doğuran bir mekanizma olmasını sağlayabilecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun zorlama, emir verme yetkisi bulunmadığı, tavsiye ve ikna yolu ile çalışması ve elindeki tek zorlayıcı gücün açıklama yetkisi olduğu düşünüldüğünde Kurum'un etkinliğinin kamuoyu desteğince de bağlı olduğu görülmektedir. Bu yüzden ombudsmanın medya organları ve sivil toplum kuruluşları ile karşılıklı çıkar ilişkisine girmeksizin iyi ilişkiler kurması da gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması, tek başına bireyleri idareye karşı koruma, insan hakları ihlallerinin sayısını azaltma ve kötü yönetimi engelleyerek iyi ve demokratik yönetimi geliştirme için yeterli değildir. Yaptırım uygulama yetkisi bulunmayan Kurum'un etkili bir denetim mekanizması olabilmesi için; Kamu Denetçilerinin göreve getirilmesi, görev süresi, dokunulmazlığı, görevden alınması, bütçesi gibi konuların kurumun bağımsız ve tarafsız çalışan bir kurum olarak çalışabilmesini sağlar şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca görev alanının genişliği, başvuru usulünün kolaylığı, kendiliğinden harekete geçme yeteneği, makul bir başvuru süresinin öngörülmesi, yetkilerinin genişliği de aynı amaca hizmet eden özelliklerdir. Aksi halde, ülkemizdeki önerilerde bulunma dışında herhangi bir yaptırım uygulama yetkisine sahip olmayan kurullara bir yenisi daha eklenmiş olacak, idarenin denetlenmesinin çeşitlenmesi ama denetimin etkinliğinin artmayıp mevcut denetim sisteminin daha karmaşık hale gelmesi sonucu ile karşılaşılabilir. Bu noktada Başbakanlığa bağlı Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun oluşturulması yerine insan hakları konusunda uzmanlaşmış, insan hakları ihlallerinden sorumlu kamu denetçilerinin görev alacağı bir yapılanmaya gidilmesi düşünülebilirdi. Bununla beraber, 6328 sayılı Kanun'a göre; Başdenetçi, Denetçiler arasındaki işbölümü gereği, kadın ve çocuk hakları alanında çalışmak üzere Denetçilerden birini görevlendirmektedir. Ancak Kanun'da, bu konuda çalışacak Denetçinin bu alanda uzmanlaşmış bir kişi olmasının aranmaması, Denetçinin sadece iş bölümü gereği görevlendirilmesi ve bu işbölümünün Başdenetçi tarafından gerektiğinde değiştirilebilmesi, Denetçinin yalnızca bu alanda değil diğer konulardaki başvurularla da ilgilenmesi, bir insan hakları ombudsmanının yerine getirdiği işlevi görmesine engel olabilecektir.

Kamu Denetçiliğini mucizevi bir kurtarıcı olarak nitelendirmek hatasına da düşülmemelidir. Zira, ombudsman idarenin işleyişinden doğan aksaklıkları, mağduriyetleri tek başına giderebilecek bir kurum değildir. Ombudsman var olan denetim mekanizmalarına da bir alternatif değildir. Onlarla çatışmaz; aksine mevcut denetim mekanizmaları içerisinde tamamlayıcı, ek bir mekanizma olarak görülmelidir. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 13. maddesi anlamında etkili bir başvuru yolu da değildir. Bununla birlikte, Kamu Denetçiliğinin diğer denetim mekanizmaları ile birlikte ele alınmak kaydıyla, Sözleşme'nin 13. maddesi bağlamında etkili başvuru yolu olarak değerlendirilebilmesi için; bağımsız, tarafsız, özerk yapılanmaya sahip olması, tüm idari işlemlerin Kurum'un denetimine tabi olması gerekliliği ile birlikte, idarenin Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarına uyması yönünde yerleşik bir uygulamanın oluşmuş olması gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetiminin etkinliğinin sağlanmasında Parlamento'nun Kurum'a bakış açısı da önemlidir. Kurum'un sunacağı yıllık raporlar, Parlamento'yu gereğinin yapılması konusunda harekete geçirmelidir. Tespit edilen yönetim eksikliklerinin giderilmesi konusunda Parlamento siyasi denetim mekanizmalarını işletebilir, gerekli durumlarda kanun değişiklikleri yapabilir. Bu sebeple idare ile birlikte Parlamento tarafından dikkate alınan bir kurum olması, Kurum'un etkinliğini arttıracaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye'de akademik çerçevede, yıllardır bilinmesine ve hakkında çokça çalışmalar yapılmasına rağmen, 2012 yılında kurulabilmiş ve 2013 yılının Mart ayından itibaren çalışmalarına başlamıştır. Kurum'a bir buçuk sene içerisinde yapılan başvuru sayısı dikkate alındığında halk tarafından benimsenmiş bir kurum olduğunu söylemek güç değildir. Bununla birlikte, Kurum'un kanuni düzenlemesinin, başta ombudsman kurumunun anavatanı olan İsveç'teki Parlamento Ombudsmanı olmak üzere, diğer ülkelerdeki ombudsmanlık sistemleri dikkate alındığında, Kurum'u etkili bir denetim yolu olarak değerlendirmek için yeterli olmadığı görülmektedir. Bu nedenle, kanun koyucunun bu önerilerimiz doğrultusunda kanuni düzenlemesini gözden geçirmesi gerekmektedir. Ayrıca, idarenin Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından denetlenmeyi hoş karşılama konusunda eğitilmesi ve

Kurum'un tavsiyelerine azami ölçüde uyulmasının sağlanması için baskı yaratan bir kamuoyu yaratmak adına halkın Kurum hakkında, özellikle medya aracılığıyla bilgilendirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

1. Kitap ve Makaleler:

Açık, Coşkun, Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye Örneğine Eleştirel Yaklaşım (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011

Akgündüz, Ahmet, Eski Anayasa Hukukumuz ve İslam Anayasası, İstanbul: Timaş Yayınları, 1989.

Akın, Cengiz, “Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, **Türk İdare Dergisi**, Y. 72, S. 427.

Akıncı, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, İstanbul: Beta Yayınevi, 1999.

Akıncı, Müslüm, İsveç İdare Hukuku, Ankara: Yetkin Yayınları, 2010.

Akıllıoğlu, Tekin, İnsan Haklarının Korunması Alanında Uluslararası Temel Belgeler, Ankara: Bilgi Yayınları, AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Ortak Yayını, 1995.

Aktaş, Kadir, “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 94, 2011.

Aktel, Mehmet, Kerman, Uysal, Altan, Yakup, Lamba, Mustafa, Burhan, Orhan, “Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)”, **Mehmet Akif Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 5, S. 9, 2013.

Altıparmak, Kerem, Türkiye’de İnsan Haklarında Kurumsallaş(ama)ma, Ankara: TBB Yayınları, 2007.

- Altıparmak, Kerem** “Köprüden Önce Son Çıkış-İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısı’nın Eleştirel Değerlendirilmesi” **AÜSBF İnsan Hakları Merkezi, Çalışma Metinleri XIII**, 2010
- Altuğ, Yılmaz**, “Valandaşı İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi”, **Yargıtay Yüzüncü Yıl Dönümü Armağanı**, İstanbul Cezaevi Matbaası, 1968.
- Altuğ, Yılmaz** **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 2002.
- Arslan, Süleyman**, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 19, S. 1, Ankara, 1986.
- Ataman, Taykan**, “Ombudsman ve Temiz Toplum”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Y. 3, S. 14, Mart-Nisan 1997.
- Atay, Ender Ethem**, **İdare Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2006.
- Avşar, B. Zakir**, **Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, Ankara: Asil Yayıncılık, 2007.
- Avşar, B. Zakir**, **Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, Ankara: Hak-İş Eğitim Yayınları, 1998.
- Aydın, Ahmet Hamdi, Taş, İbrahim Ethem, Ersöz, Murtaza**, “Önemi ve Uygulanabilirliği Açısından Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu”, **İnönü Üniversitesi Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II (19-20 Nisan 2012), Küresel Değişim ve Demokratikleşme Bildiriler Kitabı**, Malatya, 2012.
- Aygüney, M. Sabri**, “Kamu Kuruluşlarında Denetim ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Y. 3, S. 14, 1997.
- Babüroğlu, Oğuz, Hatipoğlu, Nevra**, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, Yayın No: TÜSİAD-T/97-206, 1997.
- Bahadır, Oktay**, “Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, S.1, 2010.

Baylan, Ömer, Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü, Ankara: İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, 1978.

Bereket, Zuhale, Demirkol, Selami “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu-İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Somut Bir Öneri”, **Danıştay Dergisi**, Y. 26, Ankara, 1996.

Buck, Trevor, Kirkham, Richard, Thompson, Brian, “Independence and Accountability: Legitimizing the Ombudsman” **The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice**, England: Ashgate Publishing, 2011.

Busck, Lars, “The History and Development of the Institution of Ombudsman”, **The Danish Ombudsman**, Kopenhag: DJOF Publishing, 1995.

Cardenas, Sonia, “Sovereignty Transformed? The Role of National Human Rights Institutions”, **Negotiating Sovereignty and Human Rights-Actors And Issues in Contemporary Human Rights Politics**, Ed. Shawki Noha, Michaelene Cox, England: Ashgate Publishing Company, 2009.

Capozzola, John M., “An American Ombudsman: Problems and Prospects”, **The Western Political Quarterly**, Vol. 21, No. 2, June 1968.

Chevallier, Jacques, Hukuk Devleti, Ç. Ertuğrul Cenk Gürcan, Ankara: İmaj Yayınevi, 2010.

Demir, Galip, Ombudsman Aranıyor, İstanbul: Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları, 2002.

Demiral, Berkan, Demiral, Nalan, “Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **II. Turgut Özal Uluslararası Siyaset ve Ekonomi Kongresi 18-19 Nisan 2012**, Malatya: 2012.

Diez Bueso, Laura, “Spain’s Parliamentary Ombudsman Scheme”, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Ed. Roy Gregory, Philip Giddings, Amsterdam: IOS Press, 2000.

Dursun, Hasan, “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusal) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, No: 95, 2011, ss. 402, 403.

- Eklundh, Claes**, “Ombudsman”, **Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara: Ankara Barosu Yayınları, 2000.
- Erdengi, Tevfik Bora**, **Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye (Yayımlanmamış Doktora Tezi)**, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.
- Erdoğan, İbrahim**, “Osmanlı İktisadi Düzeninde İhtisab Müessesesi ve Muhtesiplik Üzerine Bir Deneme”, **Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, S. 11, 2000.
- Erdoğan, Osman**, **Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açidan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)**, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.
- Eren, Hayrettin**, “Ombudsman Kurumu”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 4, S. 1-2, 2000.
- Erhürman, Tufan**, “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 31, S.3, 1998.
- Erhürman, Tufan**, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 49, S. 1-4, 2000.
- Erkut, Celal**, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara: Danıştay Yayınları, 1990.
- Eroğlu, İzzet**, “TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu”, **Yasama Dergisi**, S. 2, 2006.
- Ertekin, Yücel, Akın, Cengiz**, “Çağdaş Yönetim ve Denetim; Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, **Türk İdare Dergisi**, S. 421, Ankara, 1998.
- Esgün, İbrahim Uğur**, “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 45, S. 1-4, 1996.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin**, **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2011.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye”, **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ed. Niyazi Öktem, Nermin Katmer, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları, 2012.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı”, **Ankara Barosu Dergisi**, S. 4, 2013.

Fombad, Charles Manga, “The Enhancement of Good Governance in Botswana: A Critical Assesment of the Ombudsman Act, 1995”, **Journal of Southern African Studies**, Vol. 27, No.1, March 2001.

Frank, Bernard, “The World-Wide Growth of The Ombudsman”, **Prof. Dr. Bülent Nuri Esen’e Armağan**, Ankara: AÜHF Yayınları, 1977.

Frug, Jerry, “Administrative Democracy”, **The University of Toronto Law Journal**, Vol. 40, No. 3, 1990, ss. 559-586.

Gammeltoft-Hansen, Hans, “Ombudsman Kavramı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 29, S. 3, Eylül 1996.

Gammeltoft-Hansen, Hans, **The Danish Ombudsman, An Institution With Far Reaching Consequences**, Kopenhagen: DJOF Publishing, 1994.

Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1983.

Gotze, Michael, “The Danish Ombudsman. A National Watchdog With Selected Preferences”, **Utrecht Law Review**, Vol. 6, Issue: 1, 2010.

Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 11. baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, 2011.

Gözler, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş, 21. baskı, Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2013.

Gözübüyük, Şeref, Akıllıoğlu, Tekin, **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan kitabevi, 1993.

Gözübüyük, A.Şeref, Tan, Turgut, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, C.1, Ankara: Turhan Kitabevi, 2001.

- Gregory, Roy, Giddings, Philip**, “The Ombudsman Institution: Growth and Development”, **Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents**, Ed. Roy Gregory, Philip Giddings, Amsterdam: 2000.
- Gregory, Roy**, “The European Union Ombudsman”, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Ed. Roy Gregory, Philip Giddings, Amsterdam: IOS Press, 2000.
- Gülener, Serdar**, “Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **Akademik İncelemeler Dergisi**, C. 8, S. 1, 2013.
- Hatchard, John**, “The Ombudsman in Africa Revisited”, **International and Comparative Law Quarterly**, Vol.40, October, 1991.
- Hill, Larry B.**, “The Ombudsman Revisited: Thirty Years of Hawaiian Experience”, **Public Administration Review**, Vol. 62, No.1, 2002.
- Holm, Niels Eilschou**, “The Ombudsman – A Gift From Scandinavia to the World”, **The Danish Ombudsman**, Ed. Hans Gammeltoft Hansen – Flemming Axmark, Copenhagen-Denmark, DJOF Publishing, 1995.
- İnalçık, Halil**, **The Ottoman Empire, The Classical Age 1300-1600**, 3. baskı, Londra: Phoenix, 1997.
- İnceoğlu, Sibel**, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Düşünceler”, **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu 9 Mart 2011**, Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları, 2012.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.**, “Hak ve Özgürlüklerin Genel İlkeler Yoluyla Korunmasına İlişkin İdari Yargı Jürisprüdansı Üzerine”, **Argumentum Aylık Hukuk Dergisi**, Y. 3, S. 29, 1992.
- Kestane, Doğan**, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, **Maliye Dergisi**, S. 151, 2006.
- Kılavuz, Raci, Yılmaz, Abdullah, İzci, Ferit**, “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C.4, S. 1, 2003.

Koçak, Mustafa, “Kamu Denetçiliği Kurumu: İngiltere Örneği”, **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ed. Niyazi Öktem, Nermin Katmer, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları, 2012.

Köksal, Mustafa, **Ombudsman “Kamu Hakemi”**, Ankara: Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, 2007.

Kuruüzüm, İrfan, **Ombudsman Kurumu, Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi** (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.

Küçüközyiğit, H. Galip, “Ombudsmanlık Kurumu- Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme”, **Uluslararası Hukuk ve Politika**, C. 2, S. 5, 2006.

Langbroek, Philip M., Rijpkema, Peter, “Demands of Proper Administrative Conduct, A Research Project into the Ombudspudence of the Dutch National Ombudsman”, **Utrecht Law Review**, Vol. 2, December 2006.

Letowska, Ewa, “The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Civil Rights)”, **International and Comparative Law Quarterly**, Vol: 39, Part: I, January 1990.

Magnette, Paul, “Between Parliamentary Control and the Rule of Law: The Political Role of Ombudsman in The European Union”, **Journal of European Public Policy**, S. 10, 5 October 2003.

Management and Coordination Agency, “Administrative Counselling System – Japanese Style Ombudsman”, Tokyo: Prime Minister Office, 1998.

Mutta, Serdar, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları 196, 2005.

Nelson, Clifford C., **The Ombudsman- Report of The Thirty Second American Assembly Arden House Harriman**, New York: October 1967.

Odyakmaz, Zehra, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Y. 4, S. 14, 2013.

- Odyakmaz, Zehra, Bostancı, Yalçın, Güzel, Oğuzhan**, “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 103, 2012.
- Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları II**, İstanbul: Hak Kitabevi, 1966.
- Oytan, Muammer**, “Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme“, **Prof. Dr. Osman Fazıl Berki’ne Armağan**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977.
- Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku**, 14. baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2013.
- Özbudun, Ergun**, “Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz”, **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ed. Niyazi Öktem, Nermin Katmer, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları, 2012.
- Özden, Kemal, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar**, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2010.
- Pickl, Victor J.**, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, Ç. Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, C.19, S.4, 1986.
- Reif, Linda**, “Domestic Protection and Promotion of International Human Rights, the Ombudsman”, **Good Governance and the International Human Rights System**, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- Reif, Linda**, “Transplantation and Adaptation: The Evolution of The Human Rights Ombudsman”, **Boston College Third World Law Journal**, Vol. 31, S. 1, Winter 2011.
- Ribo, Rafael**, “Kamu Denetçisinin Bağımsızlığının Temin Edilmesi: IOI ve Avrupa Yaklaşımı Üzerine Düşünceler”, **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, ed. Niyazi Öktem, Nermin Katmer, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları, 2012.

Robbers, Gerhard, “Almanya’da Kamu Denetçiliği”, **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, ed. Niyazi Öktem, Nermin Katmer, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları, 2012.

Sağlam, Abdi, “Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı ile İlişkisi”, **Adalet Dergisi**, S. 44, Y. 2012.

Sanal, Recep, **Türkiye’de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Ankara: TODAİE Yayınları, 2002.

Saygın, Engin, “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi’nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.12, S. 1-2, 2008.

Schwartzler, Nikalaus, **Public Administration in Austria**, Viyana: Federal Chancellery, 1992.

Sezen, Seriya, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 34, S. 4, Aralık 2001.

Soybay, Selçuk, “Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Y. 1983, S. 1-3.

Şengül, Ramazan, “Türkiye’de Kamu Yönetimin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S. 14, Kocaeli, 2007.

Şengül, Ramazan, “Kamu Yönetimi İle Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 18, S. 3, 2013.

Tanör, Bülent, **Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri**, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, Ocak 1997, Yayın No . TÜSİAD-T/97-207.

Tanör, Bülent, Yüzbaşıoğlu, Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 13. bası, İstanbul: Beta Yayınları, 2013.

Tayşi, İsmet, “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, **Sayıştay Dergisi**, S. 25, Nisan- Haziran 1997.

- Temizel, Zekeriya** “Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Y. 3, S. 14, 1997.
- Tezcan, Durmuş**, “Türk İdare Hukuku Açısından Yerel Yönetimler ve Denetimi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1995.
- Thiery, Jean-François**, “Médiateur”, Ç. Cevdet Atay, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998.
- Tokuzlu, Lami Bertan**, **6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu’nun Uygulanması ve Kurumun Kararlarının Oluşturulması Konusunda İhtiyaç Duyulan Konu ve Maddelere İlişkin Hukuki Mütalaa**, (Kamu Denetçiliği Kurumu için hazırlanan görüş yazısı), kişisel ileti, 2013.
- Tortop, Nuri**, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli ülkelerde Uygulanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 31, S. 1, 1998.
- Turgay, Ergun**, “Yönetimde Yozlaşma Olgusu”, **AİD**, C. 11, S. 1, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Tutal, Erhan**, **Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2014.
- TÜSİAD**, **Kamu Bürokrasisi**, İstanbul, 1993
- Uggla, Fredrik**, “The Ombudsman in Latin America”, **Journal of Latin America Studies**, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- UN Centre for Human Rights (National Human Rights Institutions, **A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights**, New York: United Nations, 1995.
- Uler, Yıldırım**, “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları**, Ankara: 1990.
- Üçok, Coşkun, Mumcu, Ahmet**, **Türk Hukuk Tarihi**, 7. baskı, Ankara: Savaş Yayınevi, 1983.

Versan, Vakur, Kamu Yönetimi, Siyasi ve İdari Teşkilat, İstanbul: Der Yayınları, 1990.

Wade, H. W.R., “The Ombudsman in Britain“, Prof. Dr. Tahsin BALTA’ya Armağan, Ankara: AÜSBF ve TODAİE Yayınları, 1974.

Westerhall, Lotta Vahlne, “İsveç Parlamento Ombudsmanları”, Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ed. Niyazi Öktem, Nermin Katmer, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları, 2012.

Yazıcı, Serap “Kamu Denetçiliği Kurumu”, Yargısal Düğüm: Türkiye’de Anayasa Reformuna İlişkin Değerlendirme ve Öneriler, Ed. Serap Yazıcı, TESEV Yayınları, 2010.

Yılmaz, Reha “Osmanlı Devletinde İnsan Haklarını Koruyucu Müesseseler”, Journal of Qafqaz University, S. 6, 2000.

2. İnternet Kaynakları

“Ombudsman”, **Merriam-Webster’s Collegiate Dictionary**; <http://www.merriam-webster.com/dictionary/ombudsman>, (Erişim tarihi: 09.03.2014.)

American Bar Association (ABA), “Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices”, <http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/leadership/2004/dj/115.authcheckdam.pdf>, (Erişim Tarihi: 09.03.2014.)

<http://www.jo.se/en/About-JO/History/>, (Erişim Tarihi: 10.03.2014.)

<http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits>, (Erişim tarihi: 08.04.2014.)

Council of Europe Committee of Ministers, **Rec. No. R (85) 13 of The Committee of Ministers To on the Institution of the Ombudsman**, 23 September 1985, (388th meeting of the Ministers' Deputies), [http://home.broadpark.no/~wkeim/files/COE-No.R%20\(85\)13.pdf](http://home.broadpark.no/~wkeim/files/COE-No.R%20(85)13.pdf), (Erişim tarihi: 10.04.2014.)

Parliamentary Assembly, **Conclusions Of The Meeting Of The Assembly's Legal Affairs Committee With The Ombudsmen And Parliamentary Commissioners in Council Of Europe Member States**, Rec. 757, Assembly Debate on 29 January 1975 (26.Oturum), [http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=14791](http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=14791&lang=en) &lang=en, (Erişim tarihi: 10.04.2014.)

British and Irish Ombudsman Association, Schedule 1 To The Rules, Criteria For The Recognition Of Ombudsman Offices, <http://www.ombudsmanassociation.org/docs/BIOA-Rules-New-May2011-Schedule-1.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.05.2014.)

The Instrument Of Government, Chapter 12 Parliamentary Control, <http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/>, (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

The Riksdag Act, Chapter 8 Certain Bodies and Officials, Article 11 The Parliamentary Ombudsman, <http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/>, (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

The Act with Instructions for The Parliamentary Ombudsmen, Tasks, para.3, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/>, (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

Administrative Directives for the Parliamentary Ombudsmen, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Administrative-directives/>, (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

Administrative Directives For the Parliamentary Ombudsmen, Annex, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Administrative-directives/> (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

<https://www.crin.org/en/library/organisations/ombudsman-children-sweden>, (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

<http://www.po.se/english/how-self-regulation-works>, (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

<http://www.jk.se/Languages/English.aspx>, (Erişim Tarihi: 08.05.2014.)

The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/>, (Erişim Tarihi: 09.05.2014.)

Eken, Musa, **Tuzcuoğlu**, Ferrah, “Kötü Yönetimi Tedavi Etmek”, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Eken.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.05.2014.)

Portekiz Anayasası’nın 281 ila 283. maddeleri, <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/13-PORTEK%C4%B0Z%20439532.pdf>, (Erişim tarihi: 10.05.2014.)

Özbudun, Ergun, “Kamu Denetçiliği ve Anayasa Mahkemesi”, Zaman, 28.04.2009, http://www.zaman.com.tr/yorum_yorum-prof-dr-ergun-ozbudun-kamu-denetciligi-ve-anayasa-mahkemesi_842299.html, (Erişim Tarihi: 20.06.2014.)

<http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/59754/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html>, (Erişim tarihi: 25.06.2014.)

<http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamalari/Kanunlasan/2012Yili/Kanmetni/6328s.pdf>, (Erişim Tarihi: 27.06.2014.)

The Control Yuan, Republic of China (Taiwan), <http://www.cy.gov.tw/mp21.htm>, (Erişim Tarihi: 11.07.2014.)

http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/um_dilekcehakki.pdf, (Erişim Tarihi: 22.07.2014.)

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_komisyonu_web.dilekce_istatistik2, (Erişim Tarihi: 22.07.2014.)

Işıkay, Mahir, “Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu”, <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html>, (Erişim Tarihi: 22.07.2014.)

Altıparmak, Kerem, **Vural**, Hasan S., “BM Genel Kurul Kararı: İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Ulusal Kurumlar (Paris İlkeleri)”, 2005, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/altipar/Yayinlar/Paris%20Ilkeleri.pdf> (Erişim Tarihi: 23.07.2014.)

Kaboğlu, İbrahim Ö. “Anayasa ve İnsan Hakları Kurulları”, **Birgün Gazetesi**, 21 Ocak 2010,

http://www.birgunabone.net/writer_index.php?category_code=1187091898&news_code=1264076385&year=2010&month=01&day=21#.U9BRPeN_sw8
(Erişim Tarihi: 24.07.2014.)

http://ihop.org.tr/dosya/IHK/20120418-UIHK_Komisyonu_Sunum.pdf, (Erişim Tarihi: 24.07.2014.)

http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf, (Erişim Tarihi: 24.07.2014.)

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf, (Erişim Tarihi: 24.07.2014.)

<http://www.hrw.org/node/108118>, (Erişim Tarihi: 24.07.2014.)

<http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1615.htm>,
(Erişim Tarihi: 24.07.2014.)

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, (Erişim Tarihi: 25.07.2014.)

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, (Erişim Tarihi: 25.07.2014.)

<http://www.ikv.org.tr/pdfs/2007TRILERLEMERAPORU-TR.pdf>, (Erişim Tarihi: 25.07.2014.)

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, (Erişim Tarihi: 25.07.2014.)

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, (Erişim Tarihi: 25.07.2014.)

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, (Erişim Tarihi: 25.07.2014.)

http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf, (Erişim Tarihi: 25.07.2014.)

http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, (Erişim Tarihi: 25.07.2014.)

http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_karar_detay.asp?IDNO=40&ctg=000001000017, (Erişim Tarihi: 26.07.2014.)

<http://www.memurlar.net/haber/464413/>, (Erişim Tarihi: 06.08.2014)

<http://www.anayasa.gov.tr>

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER","DECISIONS"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

<http://www.kalkinma.gov.tr>

<http://www.ombudsman.gov.tr>

<http://www.resmi.gazete.gov.tr>

<http://www.tbmm.gov.tr/>

<http://www2.tbmm.gov.tr>

<http://www.uyusmazlik.gov.tr/>

<http://www.venice.coe.int/>

ÖZGEÇMİŞ

5.9.1989 tarihinde Bursa’da doğan Ufuk Ceren MENSİZ, 2007 yılında Bursa Şükrü Şankaya Anadolu Lisesi’nden okul birincisi olarak mezun oldu. Lisans eğitimini Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nde tamamlayan MENSİZ, 2011 yılında mezun olmuş ve 2012 güz yarı yılında Galatasaray Üniversitesi Kamu Hukuku Yüksek Lisans Programına başlamış ve halen burada eğitimini sürdürmekte olup tez aşamasındadır. Yine 2013 yılı güz döneminde İstanbul Bilgi Üniversitesi Anayasa Hukuku Ana Bilim Dalı’nda araştırma görevlisi olarak çalışmaya başlamış ve halen bu görevi yürütmektedir. Ayrıca 2014 güz yarıyılı için Galatasaray Üniversitesi Kamu Hukuku Doktora Programı’na başlamak üzere hak kazanmıştır.

Ufuk Ceren MENSİZ, Bursa Barosu’nda 2011 yılında avukatlık stajına başlamış, aynı yıl Şener-Özkan Avukatlık Bürosu’nda yasal avukatlık stajını tamamladıktan sonra 2012 yılında ruhsatını almaya hak kazanmıştır.

Özellikle Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Hukuku’nda birçok ulusal ve uluslararası organizasyon, sertifika programı ve çalışmaya katılmış, tebliğler sunmuş olan Ufuk Ceren MENSİZ’in bu çalışma dışında İnsan Hakları, Anayasa Hukuku konularında yayımlanmış karar analizlerin yanında, 2014 yılında yayımlanmış “Karşılaştırmalı Hukukta Anayasa Mahkemesi’ne Bireysel Başvuru Yolu” adlı makalesi bulunmaktadır. Halen Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Hukuku’na ilişkin çalışmalarını sürdürmekte olan MENSİZ, İngilizce bilmektedir.

TEZ ONAY SAYFASI

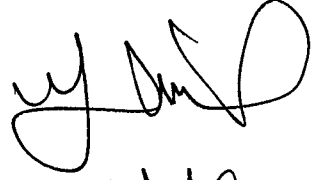
Üniversite	Galatasaray Üniversitesi
Enstitü	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı Soyadı	Ufuk Ceren MENSİZ
Tez Başlığı	Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)
Savunma Tarihi	02.09.2014
Danışmanı	Yrd. Doç. Dr. Demirhan Burak ÇELİK

JÜRİ ÜYELERİ

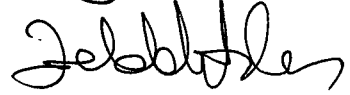
Ünvanı, Adı Soyadı

İmza

Prof. Dr. Necmi YÜZBAŞIOĞLU



Prof. Dr. Zehreddin ASLAN



Yrd. Doç. Dr. Demirhan Burak ÇELİK



Enstitü Müdürü

Prof. Dr. M. Yaman ÖZTEK

