T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANA BİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN İŞLEVLERİ BAĞLAMINDA DENETİMİNİN ETKİNLİĞİ

FATİH ASLAN

DANIŞMAN
Prof. Dr. Selda ÇAĞLAR

EDİRNE 2019

T.C.

TRAKYA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI

.....PROGRAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Fatih ASLAN tarafından hazırlanan Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun Bireyler Bağlamında Denetçinin Etkinliği Konulu **Yüksek Lisans** tezinin Sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 19-6 maddeleri uyarınca 6.12.2019 günü saat 11.00 'da yapılmış olup, yüksek lisans tezinin * Kabul edilmesine **OYBİRLİĞİ/~~OYÇOKLUĞU~~** ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	KANAAT	İMZA
Prof. Dr. Selda Çağlar	Kabul edilmesine	[signature]
Doç. Dr. Serkin YANURDOĞAN	Kabul edilmesine	S. Voydoğan
Dr. Öğr. Üyü. Hakan S. GELİKYAN	Kabul Edilmesine	[signature]

* Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine/Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında bana her aşamada yol gösteren ve desteğini hiçbir zaman esirgemeyen değerli hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Selda ÇAĞLAR'a teşekkürlerimi arz ederim. Bunun yanında çeşitli aşamalarda hep yanımda olan ve yardımlarını hiçbir şartta esirgemeyen Mak. Müh. Muhammed DURNA' ya da ayrıca teşekkür ederim.

ÖZET

ASLAN, Fatih. *Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevleri Bağlamında Denetiminin Etkinliği*, Yüksek Lisans Tezi, Edirne, 2019.

Kamu Denetçiliği Kurumu daha önceden başarısızlıkla sonuçlanan mevzuat çalışmalarının ardından 07/05/2010 tarihli ve 2982 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylamasında % 57.88 evet oyuyla kabul edilmesiyle[1] kurumun kurulması için ilk adım atılmıştır. Böylece, Anayasa'nın 74. Maddesinde kamu denetçisine başvurma hakkının düzenlenmesi ile Kurum anayasal statü kazanmıştır.

Anayasal statüye kavuşmasının ardından Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu tasarısı 17/05/2012 tarihinde Meclis Başkanlığına sunulmuş, 14/06/2012 tarihinde TBMM tarafından kabul edilerek 29/06/2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir[2]. Fakat kurum şikâyet başvurularını kanunun 36. maddesinde yer alan özel hüküm nedeniyle 9 ay sonra yani 29/03/2013 tarihinde almaya başlamıştır. Mahalli idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında yapılacak başvurular ise Kanunun Geçici 1. maddesinin 5. fıkrasında yer alan özel hüküm nedeniyle kanunun bütün hükümlerinin yürürlüğe girdiği tarihten bir yıl sonra yani 29/03/2014 tarihinde alınmaya başlanmıştır.

Bu çalışmada altı yılı aşkın süredir faaliyette olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının temelini oluşturan ve Paris Prensipleri olarak isimlendirilen ilkeler ışığında Türkiye kamu düzeni içerisinde insan haklarının korunması ve geliştirilmesine ne yönde katkı sağladığı, insan hakları ihlallerine

[1] http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/2010Referandum/KesinSonuc/Sonuc.pdf [Erişim Tarihi: 10.01.2017]

[2] https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm [Erişim Tarihi: 10.01.2017]

ilişkin şikayet başvuruları üzerine verdiği kararların niteliği ve idareler tarafından yerine getirilip getirilmediği ile bağlantılı olarak kurumun etkinliği ve bu konularda yaşanan problemlerin hukuki, idari ve siyasi nedenleri araştırılacak, başta Avrupa Birliği (AB) olmak üzere uluslararası kurumların değerlendirmeleri de göz önüne alınarak, kurumsal yapı ve işlevlerini güçlendirecek önerilere yer verilecektir.

Anahtar Sözcükler

Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu, Ulusal İnsan Hakları Kurumları.

ABSTRACT

ASLAN, Fatih. *Ombudsman Institution'sAudit Effectiveness in Turkey in Relation to its Functions*, Master's Thesis, Edirne, 2019.

After the previous legislation attemps which resulted in failure, the first step was taken for the foundation of Ombudsman Institution by the acceptence of "Law about Amendment of Some Articles in Constitution of Republic of Turkey" dated 07/05/2010 and the law no.2982 in areferendumin September 12, 2010with a 57.88% affirmative vote. Thus, the in institution gained constitutional status with the regulation of the right to apply to the Ombudsman in the Article 74 of the Constitution.

After attaining constitutional status, the draft Law of the Ombudsman Institution was submitted to the Presidency of the Assembly on 17/05/2012 and entered into force upon acceptance by the Turkish Grand National Assembly on 14/06/2012 and publishmentin the Official Gazette dated 29/06/2012. However, the institution started to receive complaints after 9 months – that is,on 29/03/2013 – due to the special clausein the 36tharticle of the law. On the other hand, applications to be made about the acts and actions of local administrations and their attitudes and behaviors started to be received one year after when all the clauses of the law entered into force – that is, on 29/03/2014–due to the special clause mentioned in the 5thsubclauseof 1st Provisional Article of the Law.

In this study, in the light of principles called Paris Principles which underlies National Human Rights Institutions,it will be investigated that in which sense the Ombudsman, in operation for more than six years, made contribution to the protection and the development of human rightsthe within the public order of Turkey. Moreover,the effectiveness of the institution in relation to the qualificationof its decisions upon the complaintsrelated to human rights violations and the fulfillment status of these decisions by administrations will be examined and the legal, administrative and political reasons of the problems experienced in that issues will be analyzed. Lastly, by taking the international institutions' evaluations, especially European Union (EU),into consideration, suggestions that will strengthen Ombudsman Institution's institutional structure and functionswill be made.

Keywords

Ombudsman, Ombudsman Institution, National Human Rights Institutions.

İÇİNDEKİLER

BİLDİRİM ..... Hata! Yer işareti tanımlanmamış.

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI..... Hata! Yer işareti tanımlanmamış.

ETİK BEYAN ..... Hata! Yer işareti tanımlanmamış.

TEŞEKKÜR ..... **i**

ÖZET ..... **ii**

ABSTRACT ..... **iv**

İÇİNDEKİLER ..... **vi**

AMAÇ ..... **viii**

ÖNEM ..... **ix**

ARAŞTIRMA YÖNTEMİ ..... **xi**

KISALTMALAR ..... **xii**

GİRİŞ **1**

I. BÖLÜM **4**

KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMU HAKKINDA GENEL BİLGİLER **4**

1.1. Kamu Denetçiliğinin (Ombudsmanlık) Tanımı 4

1.2. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tarihsel Gelişimi 8

1.3. Paris Prensipleri Çerçevesinde Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumunun Özellikleri 11

1.4. Ombudsmanlık Kurumlarının Kurumsal Yapı ve İşlevleri 18

1.5. Ombudsmanın İnsan Haklarını Koruma İşlevi 21

1.6. Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanın) İyi İdare Üzerine Etkileri 26

II. BÖLÜM **35**

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİNİN KURUMSAL TARİHİ VE DİĞER DENETİM YOLLARINDAN AYRILAN ÖZELLİKLERİ **35**

2.1. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tarihsel Olarak Türkiye'de Kurulma Süreci 36

2.2. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Diğer Denetim Kurumlarından Farkı 45

2.2.1. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu 49

2.2.2. Devlet Denetleme Kurulu 56

2.2.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu 59
2.2.4. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu.... 61
2.2.5. Teftiş Kurulları..... 62
2.3. İdari Yargı ile İlişkisi 64
III. BÖLÜM 69
TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YAPISI,..... 69
İŞLEV ve ETKİNLİĞİ 69
3.1. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na Göre Kamu Denetçiliği Kurumu..... 69
3.1.1. Kurumsal Statü ve Bağımsızlık..... 70
3.1.2. Yetki ve Faaliyet Alanı 74
3.2. Türkiye'de Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun İşlevi 85
3.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Etkinliği İle İlgili Sorun Alanları 97
3.3.1. Kuruma Ulaşılabilirlik İmkânları Yönünden 98
3.3.2. Kendiliğinden İnceleme Yapma İmkânları Yönünden 102
3.3.3. Yerinde İnceleme Yapma İmkanları Yönünden 105
3.3.4. Kendiliğinden Dava İkame Etme ve/ya Açılan Davalara Katılma İmkânları Yönünden 106
3.3.5. İnceleme ve Denetleme Sınırları Dışında Kalan Kurumlar ve İşlemler Yönünden..... 108
3.3.6. Bağımsızlık ve Tarafsızlık Teminatları Yönünden 108
3.3.7. Ombudsman Kararlarının İcrasındaki ve Uygulanabilirliğinin Sağlanması Yönünden Sorunlar..... 110
3.4. Kamu Denetçiliği Kurumunun Paris Prensiplerine Uygunluğunun Değerlendirilmesi 113
SONUÇ ve ÖNERİLER..... 117
KAYNAKÇA 120

AMAÇ

"Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevleri Bağlamında Denetiminin Etkinliği" adlı bu tezde, Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve bu kurumun tarihsel süreçteki gelişimi hakkında bilgi verilerek kamu denetçiliğinin ülkemizde ulusal mevzuatımıza girme süreci ve bu süreçte ne gibi aşamalardan geçtiği**,** kurumun ülkemizdeki kamu idareleri ile bireyler arasındaki ilişkilere yönelik olarak vermiş olduğu kararların etkinliği araştırılarak bu konuda gözlemlenen hukuki ve diğer sorunları tartışma ve öneriler geliştirme yoluyla literatürde var olan boşluğu doldurma amacı güdülmüştür.

ÖNEM

En kısa tanımıyla arabuluculuk anlamına gelen Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) kavramının tarihi gelişimi dünyada 17. yüzyıla kadar uzanan geniş bir yelpazeye sahiptir**.** İlk olarak 1809 yılında İsveç'te resmi bir boyut kazanan ombudsmanlık kurumunun diğer İskandinav ülkelerine yayılması ile dünya üzerindeki çeşitli ülkelerde anayasal güvencelere kavuşturulması da bir süreç almıştır.

Ülkemizde ombudsmanlık kurumu oluşturma çalışmaları 1970'li yıllara kadar uzansa da anayasal ve yasal düzenlemeler oluşturulması ve bunlarında çeşitli sebeplerle uzun sürmesi ve bir takım aktörlerin siyasi ve yasal olarak çeşitli girişimleri sebebiyle kurumun resmi bir boyut kazanması 2012 yılına kadar sürüncemede kalmıştır. Bu süreçte Ülkemizde ombudsmanlık kurumu üzerine bilimsel çok sayıda çalışma yapılmış; ancak Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun işlevleri bağlamında denetiminin etkinliğini belirlemeye çalışan yüksek lisans veya doktora tezine rastlanmamıştır. Bu tezin önemini, çalışılan konunun ilk defa bir yüksek lisans tezi olarak ele alınması oluşturmaktadır.

ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

Konuyla ilgili olarak öncelikli literatür taraması yapılacak; bu bağlamda öncelikle ulusal mevzuatımızda kurumun düzenleniş şekli, yeri ve görevleri ile uluslararası platformlarda yer alan kuruluşlardan Avrupa Birliği (AB) ve Avrupa Konseyi organlarının ülkemize yönelik olarak verdikleri raporlarda belirttikleri söz konusu Kamu Denetçiliği Kurumunun işleyişine ve kararlarının niteliğine yönelik eleştiri ve öneriler araştırılacak, bu önerilerin yanı sıra Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının kurulmasına temel teşkil eden ilkelerin kabul edildiği ve yer aldığı Paris Prensipleri detaylı olarak ele alınacak, sonrasında arşivlerde bulunan kaynaklardan ilgili konu ve kurum hakkında yazılmış kitaplar, konuyla ve kurumla ilgili yerli ve yabancı araştırma eserleri, makaleler, yüksek lisans ve doktora tezleri ve varsa yerel ve ulusal gazeteler incelenecektir. Çalışılan konu Türkiye'yi ele aldığı için daha fazla veriye ulaşmak ve oluşan sorunlara çözüm sunmak adına Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyet ve yıllık raporlarından da ayrıca faydalanılacaktır.

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKPM	: Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BM	: Birleşmiş Milletler
BMİHEB	: Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
BMİKS	: Birleşmiş Milletler İşkenceye ve Kötü Muameleye Karşı Ek İhtiyari Protokolü
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
ICC	: International Coordinating Committee
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
Madde	: md.
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİHEK	: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
TİHK	: Türkiye İnsan Hakları Kurumu
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
UİHK	: Ulusal İnsan Hakları Kurumları
UKK	: Uluslararası Koordinasyon Komitesi
Ve benzeri	: vb.

Yönetmelik : Yön.

GİRİŞ

Kamu Denetçiliği/ Ombudsmanlık[3] Kurumu, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak ve idare ile bireyler arasındaki uyuşmazlıkları etkin ve hızlı bir şekilde çözüme kavuşturmak amacıyla oluşturulmuştur. İdarelerin kamusal güce sahip olarak tek taraflı olarak aldıkları karar veya uyguladıkları eylemleriyle kişi hak ve özgürlüklerini ihlal etmiş olmaları durumunda kişilerin hak ve özgürlükleri ile menfaatlerini korumak için, hukukilikten uzak ve keyfi işlem ve eylemlere karşı hukuki sınırlar içerisinde idare organlarını hukuka uygun hareket etmeye yönlendirmek Kurumun temel amacı ve varlık sebebidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık); idarelerin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka uygunluk ve hakkaniyet denetimi yapmaya ve hukuka veya hakkaniyete uygun bulmadığı idari işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya idari işlem veya idari eylemlerden kaynaklanan zararların giderilmesi ve vatandaşlara yönelik olumsuz tutum ve davranışların düzeltilmesi için idareler nezdinde girişimlerde bulunmaya ve kararlar almaya yetkili olan, parlamento adına hareket eden tarafsız ve bağımsız bir kurumdur.

İdarelerin işlem veya eylemlerinden hak ve menfaatleri ihlal edilen, sınırlanan veya çeşitli müdahalelerde bulunulma tehlikesiyle karşı karşıya kalan bireylerin şikâyetlerini iletebildiği bir mekanizma olarak oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu, idareler ile bireyler arasındaki ilişkilerin hukuk kurallarına ve insan haklarına uygun olarak yürütülmesinde çeşitli denetim ve hak arama yollarının yanı sıra başvurulabilecek bir denetleme mekanizması olarak kabul görmektedir.

[3] Tez anlatımında kamu denetçiliği ve ombudsman kavramları genel anlatımlarda aynı kurumsal sistemi ifade edecek şekilde birbirinin yerine, ülkeler bazında ise ülkelerin kendi yasal çerçevesi içindeki tercihleri esas alınarak kullanılacaktır.

Kamu Denetçiliğini idarenin diğer denetim yollarından ayıran en önemli özellik hızlı ve basit bir işleyişe sahip olması ve yargı kurumlarınca yapılamayan "yerindelik" denetimini de yapabilmesidir. Başka bir ifadeyle, idarenin yasalara uygun olmakla birlikte bireyler üzerinde olumsuz etki yaratan karar veya işlemlerini rasyonellik, elverişlilik ve makuliyet açısından da ele alan bir yaklaşımı temsil etmesidir. Bu anlamda kamu denetçiliği; idarenin sadece yasalara uygun davranmasını değil, daha geniş anlamda, hakkaniyet, adalet, eşitlik gibi hukukun temel ilkelerine ve insan hakları ile birlikte düşünülmesi gereken ahlaki değerlere de uygun faaliyet göstermesine yönelik katkı sağlamaktadır. Ombudsmanlık kurumları genel olarak esasen bireyler ve idareler arasında köprü görevi icra etmekte; bu açıdan kamu gücünü kullanan idare organlarına karşı bireylerin insan hak ve özgürlüklerini korumak, yapılan/yapılabilecek ihlalleri önlemek ve bunların düzeltilmesini sağlamak, insan hakları ile hukuk devletinin ilke, esas ve kuralları hakkında kamuoyunu ve toplumu eğitmek, idarenin faaliyetlerini şeffaflık, hukukilik ve yerindelik ilkeleri çerçevesinde yürütmesini sağlamak yönünde bir işleve sahiptir. Ombudsmanlık kurumları, bu işlevinden dolayı ulusal insan hakları kurumları içinde yer alan bir grup olarak kabul edilir[4].

Çalışmamızın ortaya koyduğu temel argüman, KDK mevzuatında öngörülen denetimin etkinliğinin kurum tarafından verilen kararlar yoluyla uygulamaya nasıl yansıdığı ve insan hak ve hürriyetlerin korunmasında üstlendiği role ilişkindir.

Bu çalışmada Kamu Denetçiliği Kurumu, öncelikle tanımı ve tarihsel gelişimi ile kurumsal yapı ve işlevi açısından Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının oluşumuna temel teşkil eden ve Paris Prensipleri olarak anılan ilkeler doğrultusunda genel itibarıyla ele alınacak, sonraki bölümde Türkiye'deki kamu denetçiliği kurumunun kurumsal tarihi ve diğer idari denetim yollarından ayrılan özellikleri ile karşılıklı anlatımlarla değerlendirilecektir. Son bölümde ise, ülkemizde kurumun

[4]1960 yılında BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi Kararı ile uluslararası gündeme taşınan, BM Genel Kurulu'nun 20.12.1993 tarihinde asgari unsurları belirlenen (48/134 sayılı Karar), çeşitli ad ve modeller altında kısa sürede dünya çapında uygulama alanı bulan ulusal insan hakları kurumları içinde ombudsman en yaygın ikinci kurumdur.

mevcut yapısı ve faaliyet alanları ile işlev ve etkinliğinin Paris Prensiplerinde belirlenen ilkeler ışığında karşılaştırmalı olarak anlatımının yanında insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla oluşturulan Kurum'un görev alanına ilişkin mevzuat yetersizliğinin beraberinde getirdiği sorunların neler olduğuna değinilecek ve çözüm yollarından bahsedilecektir.

I. BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMU HAKKINDA GENEL BİLGİLER

1.1. Kamu Denetçiliğinin (Ombudsmanlık) Tanımı

Ombudsman, halkın devlet karşısında gördüğü haksızlıklar nedeniyle oluşan şikâyetleri inceleyen, haksızlıklar karşısında bireyi koruyan, devlet ile yurttaş arasında tarafsız bir konumda olan kişiyi ifade etmek üzere kullanılan İsveç kökenli bir kelimedir. İsveç dilinde "temsilci" ve "kişi" kelimelerinin bir araya getirilmesiyle oluşturulmuş bir kavramdır (Oxford Dictionaries, 2017; The Unıversıty Of Arızona Ombuds, 2017). Ombudsman kelimesi İsveç dilinde temsilci, görevli, koruyucu anlamlarına gelmektedir. Kurum olarak ise ombudsman terimi parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri ifade etmektedir (Kestane, 2006: 131).

Genellikle yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde idarenin hukuka uygunluğunu sağlamada, diğer denetim yollarının yanında "ombudsman" denilen, dilimize "kamu denetçisi" olarak çevrilebilen bir kuruma da yer verilmektedir. İskandinav ülkelerinde doğan ve Anglo-Sakson ülkelerinde kullanılmaya başlayan bu kurum ile idarenin eylem ve işlemleri denetlenmektedir (Gözübüyük, 2015a: 372-373).

Ombudsmanlık kurumunun ilk çıktığı ülke olan İsveç'te kurumun görevi, insan hak ve özgürlüklerinin korunması olarak belirlenmiştir. Ancak ombudsmanlık kurumu farklı ülkelerde farklı isimlerle ortaya çıkmış ve farklı işlevler üstlenmiştir. Örneğin, İngiltere'de "Yönetim İçin Halk Komiseri", Fransa'da "Arabulucu", Kanada'da "Yurttaş Koruyucusu", İtalya'da "Sivil Haklar Savunucusu", Avusturya'da "Halk Avukatı", Polonya'da "Yurttaş Hakları Savunucusu" gibi adlarla

anılmaktadır (Okur, 2011: 77). Türkiye'de ombudsmanlık kavramının karşılığı olarak "Kamu Denetçiliği", ombudsmana karşılık olarak da "kamu denetçisi" kavramı kullanılmaktadır. Adı ne olursa olsun bu tür kurumların ortak amacı, temelde vatandaşı kamu ve kamu kurumlarında yaşanabilecek haksız uygulamalara karşı korumaktır.

İsveç dilinde murahhas, temsilci, arabulucu ve koruyucu anlamlarına gelen ombudsman şikayet üzerine veya re'sen harekete geçerek idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya bu işlemlerden veya eylemlerden doğan zararın giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve hukuken bağlayıcı nitelikte olmayan kararlar almaya yetkili olan bağımsız bir devlet organıdır (Kalabalık, 2014a: 704-705).

Ombudsman terimi ülkemizde "halk denetçisi", "halk yargıcı", "parlamento denetçisi", "parlamento komiseri", "kamu yönetimi baş denetçisi", "halk denetmeni", "yüksek yönetim denetçisi" gibi terimlerle ifade edilmektedir (Karcı, 2016: 39).

İlk defa İsveç kralı XII. Şarl tarafından 1713'te uygulanan ombudsman kurumunun oluşumunda, Şarl'ın Osmanlı Devleti'nde zorunlu olarak ikamet etmek durumunda kaldığı dönemde Şeyhülislamlık kurumundan etkilendiği düşünülmektedir[5]. Avrupa'da ilk bağımsız ombudsmanlık kurumu 1809'da İsveç'te kurulmuş, 1919 yılında Finlandiya'da anayasal bir kurum olarak benimsenmiş, Danimarka'da yeni bir hukuki yapı oluşturularak popülaritesini kazanmıştır. Bu hukuki yapı Norveç'te 1963, İngiltere'de 1967 yılında benimsenmiştir. Halen 27 Avrupa Birliği (AB) ülkesinin 25'inde ulusal ombudsmanlık kurumu mevcuttur. Avrupa Birliği de bir Avrupa Ombudsmanlık Kurumu kurmuştur. Avrupa Konseyi

[5]İsveç Kralı Demirbaş Şarl, 1709 yılında Ruslara yenilerek Osmanlı Devleti'ne sığınır. Yaklaşık beş yıl (1709-1714) Osmanlı topraklarında ikamet etmek zorunda kalan kral, 1713 yılında bir ferman yayımlayarak bir ombudsman bürosu oluşturur ve böylece ülkesini uzaktan yönetmeye çalışır. Bu büronun amacı, ülkeden yasalara uyulmasını ve memurlarının yükümlülüklerini yerine getirmesini gözetmektir.

üyesi düzeyinde 47 ülkeden 45'inde ulusal veya bölgesel ombudsmanlık bulunmaktadır.

Özellikleri ve ihtiyaçlarının farklılığı nedeniyle her ülkenin farklı ombudsman uygulamalarına sahip olması, "ombudsman" kurumuna ilişkin genel bir tanım yapmayı güçleştirmektedir. Bununla birlikte ombudsman kurumunun idareyi denetleyen, yürütme ve idareden bağımsız, kararlarının hukuken bağlayıcı olmaması gibi asgari bazı şartları bulunmaktadır.

Ombudsmanın temel fonksiyonları; idarenin vatandaşlarla olan ilişkilerindeki eksiklik ve yanlışlıkları ortaya çıkarmak, idarenin vatandaşlara karşı olan kararlarını düzeltmemesi halinde bunları Parlamentoya bildirmek ve kamuoyuna açıklamaktır. İdarenin yanlışlıklarının kamuoyuna ve Parlamentoya bildirilmesi, hak ve hürriyet ihlallerine, kötü yönetime karşı bir kamuoyu oluşturulması ombudsmanlık kurumunu etkili kılan en önemli unsurdur. Ombudsmanlık kurumu, bağımsız ve güvenilir bir makam olması, idarenin içinde olmamakla birlikte ona yakın olan ve onu etkileyen bir makam olması, şekilci olmaması, halka açık ve gerektiğinde halkla birlikte harekete geçen bir kurum olması nedeniyle vatandaşların idarenin denetlenmesine katılımını sağlamaktadır.

Batı tipi demokrasiyi benimseyen bazı ülkelerde idare; "ombudsman" (kamu hakemi), mediateur (arabulucu) ve parlamento komiseri gibi kamu denetçileri tarafından denetlenebilmektedir. Batı ülkelerinde kamu denetçisi, kamu hakemi veya arabulucu bir kurul veya örgüt değil, bir veya birkaç kişidir. Örneğin Fransa'da mediateur (arabulucu) bir kişidir. İsveç'te ise üç tane ombudsman (kamu denetçisi) bulunmaktadır (Yıldırım, 2014: 302).

Ombudsmanlık kurumu, kurulduğu ülkelerde birbirinden farklı isimlerle anıldığı gibi, her ülkenin kendi sosyo-ekonomik, politik ve hukuki özelliklerine göre o ülkenin değerleriyle bütünleşerek farklı tanımlanabilmektedir. Bu nedenle ombudsmanlık kavramını tek bir tanımla ifade etmek mümkün değildir. Ancak farklı

tanımlardaki ortak noktalardan hareket ederek bir tanım yapılabilir. Örneğin 1974 yılında Uluslararası Barolar Birliği, ombudsmanlığı "kanunlara uygun olarak kurulan, kamu kurumlarında çalışan personellerin vatandaşlara yönelik haksız ve kötü muamele olarak nitelendirilen davranışlarına karşı kendisine başvurulan veya re'sen harekete geçen, aksaklıkların düzeltilmesi için tavsiyelerde bulunan, yaptığı soruşturmalar nezdinde ulaştığı sonuçları rapor olarak sunan "bağımsız bir daire" olarak tanımlamaktadır (Aktaran Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 15).

Bir diğer tanımlamaya göre Ombudsman, "prensip itibariyle parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar, parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişilerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yaptıkları şikâyetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden" bir kurumdur (Oytan, 1977: 195-196).

Bununla birlikte farklı tanımlamalar da mevcuttur. Örneğin Yılmaz, Kılavuz ve İzci, ombudsmanı gücünü parlamentodan alan, hem parlamentoya hem de hükümete karşı bağımsız ve tarafsız olarak idarenin vatandaşa karşı yaptığı haksız fiil ve eylemler karşısında vatandaşların maruz kaldıkları haksızlıkları çözmek için rapor hazırlayan ve bunu her yıl parlamentoya ve kamuoyuna sunan kamu görevlisi olarak tanımlamışlardır (Yılmaz, Kılavuz ve İzci, 2003: 54). Bir başka tanımda ise, kamu hizmetlerinin daha iyi olması için gerekli reformların yapılmasında öneriler hazırlayan bir kurum olarak ifade edilmiştir (Yılmaz, Kılavuz ve İzci, 2007: 68).

1.2. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tarihsel Gelişimi

Ombudsmanlık kurumunun geçmişte ilk olarak nasıl ortaya çıkıldığı konusunda kesin bir uzlaşma olduğunu iddia etmek güçtür. Genel düşünceye göre ombudsmanlık kurumunun Osmanlı yönetim sisteminden alındığı ifade edilmekle beraber, Osmanlı'dan öncesinde Türk – İslam devletlerindeki Hisbe ve Kadı-ul Kudat kurumlarının da bir çeşit ombudsman olarak çalıştığı ileri sürülmektedir[6] (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017). Bazı yazarlara göre ise ombudsmanın tarihçesi Roma İmparatorluğu'na ya da Çin'de M.Ö. 206- 220 döneminde hüküm süren Han Hanedanlığı'na kadar uzamaktadır (Altuğ, 2002a: 54). Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumu'nun resmi internet sitesinde ise, ombudsmanlığın tarihçesinin Osmanlı'ya dayandığı ve İsveç Kralı XII.Charles'ın Osmanlı Devleti'nin idareyi denetim biçiminden ve Divan-ı Hümayun uygulamalarından etkilenerek ülkesinde ombudsmanlık kurduğu ifade edilmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016: 22).

Ombudsmanlık kurumunun tarihsel kökenleri hakkında tartışmalar olmakla birlikte, ombudsmanlık adı altında kurumunun ortaya çıktığı yer olan İsveç'in bu kurumun uygulanış biçimini Osmanlı'dan aldığı genel olarak kabul görmektedir. 1709'da Osmanlı İmparatorluğu'na sığınan İsveç Kralı XII. Charles, Osmanlıdaki idari kurumları yakından tanımış, ülkesine döndükten sonra ülkesindeki rüşvet ve haksız uygulamalara karşı halkın ezilmemesi için 1713'te "Högste Ombudsmannen" adıyla ombudsmanlık kurumunu kurmuştur (Küçüközyiğit, 2006: 91). Ombudsmanlık sonradan 1809 yılında İsveç Anayasası'na da girmiş ve Avrupa'nın anayasal düzeyde pozitif hukuka dâhil edilen ilk kurumu olmuştur (Erdengi, 2009: 31-32). Bu tarihten sonra yaklaşık bir asırlık dönemin ardından 1919 yılında Finlandiya'nın yaptığı anayasal bir değişiklikle İsveç'teki Ombudsman kurumuna yakın bir kurum kurulmuştur.

[6]Bir diğer çalışma için, bkz. (Coşkun ve Günaydın, 2015) ; (Erdinç, 2012).

Ombudsmanlık ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları (UİHK), temelde bireylerin kamu kurumlarında yaşadıklarını düşündükleri haksızlıkların araştırılması ve haksızlıklarının giderilmesi amacıyla kurulmuştur. Ombudsmanlık kurumunun dünyada yaygınlaşması ikinci dünya savaşından sonra başlayıp 1970 ve sonrasında daha da yaygınlaşmıştır.

Ombudsmanlık kurumu özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra uluslararası ilişkilerdeki hareketlilikle daha çok önem kazanmaya başlamış ve kurulduğu ülkelerdeki etkinliği, diğer ülkelere de olumlu örnek olarak yansımıştır (Özden, 2010a: 30-31; International Ombudsman Institute, 2012). Yine bu dönemde dünyaya hâkim olan demokratik yönetim anlayışının popüler olması da başta Avrupa olmak üzere pek çok ülkede ombudsmanlıkların kurulmasına yol açmıştır. Norveç'te 1952 yılında askeri alanda, 1962 yılında ise sivil alanda, 1954 yılında Danimarka'da, 1959 yılında Batı Almanya'da, 1962 yılında Yeni Zelanda'da ombudsmanlıklar kurulmuştur[7] (Okur, 2011: 75). Kurumun bilinirliği 3.1.1973 tarihli yasayla ve Mediateur adıyla Fransa'da kurulmasıyla daha da artmış (Avşar, 2007a: 57; Kestane, 2006: 136), 1992 yılında ise Avrupa Birliği'nin en yüksek karar organı olan Avrupa Konseyi'nin Avrupa Birliği'ne üye tüm ülkelerde ombudsmanlık kurulması tavsiyesinin (Temizel, 1997a: 36) etkisiyle AB'ye üye ülkelerin tamamında faaliyet göstermeye başlamıştır.

Avrupa Birliği bünyesinde birliğin demokratikleşme sürecine uygun olarak Birlik kurumlarının açıklığının sağlanması ve üye ülke vatandaşlarının kurumsal şikâyetlerinin değerlendirilmesi amacıyla ilk kez Maastricht Antlaşması (1992 Avrupa Birliği Antlaşması m.195) ile gündeme gelmiş ve "Avrupa Ombudsmanı" oluşturulmuş, Temel Haklar Şartı'nın 43. maddesinde yer almıştır.

Ayrıca Avrupa Birliği içinde üye ülkelerden bağımsız olarak Maastrich Anlaşması ile Avrupa Birliği Ombudsmanı (Avrupa Ombudsmanı) kurulmuş, bağımsız hareket etmesi için anlaşmalarla gerekli şartlar yaratılmış ve görev ve yetki

[7]Ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişimi için bkz. (Fendoğlu, 2010: 9-14).

verilmiştir. Bu sayede her Avrupa Birliği vatandaşı istediği zaman Ombudsmana başvurma hakkına sahip olmuştur[8].

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Topluluğu'nun organ ve kurumlarının kötü yönetimle ilgili şikâyetlerini incelemekte, üye devletlerin ulusal, bölgesel ya da yerel idarelerin şikâyetleri görev alanına girmemektedir. Ombudsman Avrupa Parlamentosunun isteği üzerine, Adalet Divanınca görevini yerine getirmesi için gerekli şartları taşımadığı ya da ciddi bir yanlışlıktan sorumlu olduğu gerekçesiyle görevinden alınabilmekte, görevlerini yerine getirirken bağımsız hareket etmekte ve hiçbir organdan talimat almamaktadır. Ombudsman görev süresince başka bir mesleği yürütemez ve aynı kişi bir daha yeniden atanabilir. Ombudsman şikâyette bulunan kişiyi başka bir yetkili birime yönlendirebilir. Topluluk kurumları ve organları Ombudsman'a istediği bilgileri sağlamakla ve ilgili dosyalara giriş izni vermekle yükümlü olmakla birlikte çok önemli gizlilik gerekçeleri bunun dışındadır.

Ülkelerin demokrasilerinin gelişmesine, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasına, insan hakları ihlallerinin azalmasına yönelik katkılarından dolayı demokratik yönetimlerde geçerliliğini kanıtlamış bir kurum olarak tüm dünyaya yayılmıştır. Bu gelişmede İngiltere'nin de payı olmuştur. İngiltere'de 1967 yılında kabul edilen Parlamento Komiserliği Kanunu ile hukuk sistemine giren ombudsmanlık, "Parlamento Komiseri" (Parliamentary Commissioner for Administration) adıyla faaliyet gösteren ve genel ombudsmanlık alanında İsveç'ten sonra kurulmuş ilk kurum olma özelliğini taşımaktadır. İngiltere'de Kara Avrupası'ndan farklı olarak ayrı bir idare hukuku ve idari yargı sisteminin bulunmayışı İngiltere'de ombudsmanın önemini daha da arttırmıştır (Kestane, 2006: 136). Böylelikle ombudsmanlık kurumu Anglo-Sakson hukuk sistemine dâhil olmuş, yüksek nüfus ve geniş coğrafyaya sahip ülkelerde de faaliyet gösteren bir kurum haline gelmiştir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde

[8]Res'en soruşturma başlatabilme, doğrudan veya bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracığıyla kendisine ulaşan şikâyetleri inceleme yetkisi olan Avrupa Ombudsmanı, her yıl yaptığı soruşturmaların sonuçlarını içeren bir genel rapor hazırlayarak Avrupa Parlamentosu'na sunmaktadır (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2017).

5 eyalette klasik ombudsmanlık uygulanmaktadır. Bunlar; Hawai, Nebraska, Lowa, Alaska ve Arizona'dır [9] . Bunun yanı sıra Çocuk Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Üniversite Ombudsmanı gibi farklı ombudsmanlıklar da vardır.

Günümüzde, genel amaçlı ombudsmanlar, özel amaçlı ombudsmanlar, ulusal ombudsmanlar ve yukarıda bahsedilen uluslarüstü bir örgüt olan Avrupa Birliği (AB)'nin kurum ve organları hakkındaki şikâyetlerle ilgilenen Avrupa Ombudsmanlığı gibi farklı ombudsmanlık türleri mevcuttur. Genel amaçlı ombudsman, belirli bir konu ve hizmet alanıyla sınırlanmadan idarenin bütün eylem ve işlemleriyle ilgili sorunlarla ilgilenen ve bunları çözmeye çalışan bir kurumdur.

1.3. Paris Prensipleri Çerçevesinde Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumunun Özellikleri

Ulusal İnsan Hakları Kurumları (UİHK)'nın ortaya çıkması, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (BMİHEB)'nin kabulünden iki yıl önce 1946 yılında Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konsey'de alınan 2/9 numaralı kararla birlikte, birliğe üye devletlere insan hakları konusunda bilgi grupları veya yerel komiteler oluşturulması çağrısıyla gündeme gelmiştir[10].

Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Komisyonu 1978 'de düzenlediği seminerde ulusal düzeyde oluşturulacak insan hakları kurumlarının işleyişi ve yapısı ile ilgili bir kılavuz hazırlamıştır. Bu kılavuz ile ulusal bir kurum kurmamış olan üye devletler en kısa sürede ulusal insan hakları ile ilgili çalışacak kurumlar kurmaya davet edilmişlerdir.

[9] Yargı aşamasındaki dosyalar ile kamusal etkisi olmayan davalar ombudsmanın çalışma alanına girmez. Amerikan Ombudsman modelinde kurum, Anayasa ile değil kanun ile kurulur ve tüm soruşturma yetkileriyle donatılır.

[10] "Profesyonel Eğitim Serileri: 4 - Ulusal İnsan Hakları Kurumları: İnsan Haklarının Korunması ve Yaygınlaştırılması için Ulusal Kurumların Oluşturulması ve Güçlendirilmesi için El Kitabı-1995", Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Merkezi Yayını, Veysel Eşsiz(çev.), (www.ihop.org.tr/dosya/uihk/NRHI_ceviri.doc, Erişim Tarihi: 18.12.2016.), m.20, s.3.

"İnsan haklarının korunması ve güçlendirilmesi için ulusal kurumlar" ile ilgili 1991 yılında uluslararası bir çalıştay düzenlenerek Ulusal İnsan Hakları Kurumları (UİHK)'nın çerçevesi oluşturulmuştur. 1993 Viyana İnsan Hakları Konferansı'nda da "Paris Prensipleri" olarak bilinen ve ulusal insan hakları kurumlarının kuruluş, görev ve işleyişlerine, yetki ve sorumluluklarına ilişkin ilkeler içeren 20.12.1993 tarihli ve 48/134 sayılı BM Genel Kurul kararı kabul edilmiştir[11].

BM Genel Kurulunda kabul edilen ve Paris Prensipleri olarak adlandırılan bu ilkeler bağlayıcı nitelik taşımamakta olup, söz konusu ilkelere uyulmaması ne ulusal ne de uluslararası hukukta herhangi bir sorumluluk doğurmamaktadır.

Paris Prensipleri, 1993'te BM Genel Kurulunda "ulusal kurumlar" olarak adlandırılan Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının temel niteliklerini belirleyen temel bir metindir. Ulusal İnsan Hakları Kurumları'nın yapısını, işlevini belirlemesi ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları'na meşruiyet, güvenilirlik temeli kazandırması nedeniyle önemlidir. Paris Prensiplerine göre Ulusal İnsan Hakları Kurumları'nın özellikleri şunlardır:

- Kuruluş yasal ve anayasal dayanağa sahiptir.
- Hükümetten bağımsız ve özerktir.
- İnsan haklarının korunması, güçlendirilmesi için yeterli ve geniş yetkilere sahiptir.
- Üye seçiminde ve tayininde bağımsızdır.
- Yeterli mali kaynağı ve özerkliği olmalıdır.
- Sivil toplum ve devlet arasında köprü olmalıdır.

"Paris Prensipleri" olarak bilinen ve ulusal insan hakları kurumlarının kuruluş, görev ve işleyişlerine, yetki ve sorumluluklarına ilişkin ilkeler içeren

[11]"General Assembly Resolution on NationalInstitutionsforthe Promotionand Protection of Human Rights". 48/134 of 20 December 1993. ,http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.48.134.En?Opendocument [Erişim:15.05.2018].

20.12.1993 tarihli ve 48/134 sayılı BM Genel Kurul kararı ile insan haklarını etkin bir şekilde koruyacak ulusal insan hakları kurumlarının kurulması, mevcut olanların ise güçlendirilmesi tavsiyesinde bulunulmuştur (Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, 2006:7-8, 117). Bu prensipler insan hakları alanında devletlerin kuracakları veya mevcut olup güçlendirecekleri ulusal kurumlara ilişkin genel ilkeleri belirlemekle birlikte bu konuda ülkelere belirli bir model önermemekte, bu konuda her ülkenin kendi ihtiyaçlarına en uygun çerçeveyi seçip oluşturmanın her devletin kendi hakkı olduğunu belirtmektedir. İnsan haklarını korumak anlamında kurulan bu ulusal kurumların çeşitli ülkelerde enstitü, danışma kurulu, komisyon, ombudsman-kamu denetçisi- adıyla kurularak faaliyette bulunduğu göze çarpmaktadır.

Paris Prensipleri ile ülkelere belirli bir modelin benimsenmesi zorunluluğu getirilmeyerek, ülkelerin kendi hukuki ve siyasi geleneklerini dikkate alarak kendilerine en uygun modelin uyarlanması yolunu tercih etme imkânı verilmektedir. Fakat uluslararası insan hakları sistematiğinde, uluslararası asgari standartlara uygun olmayan kurumlar, Ulusal İnsan Hakları Kurumu olarak kabul edilmemektedir.Ulusal kurumların yetki alanının ve yetkilerinin anayasal veya yasal metinde düzenlenmesi, devlet tarafından finanse edilmeleri ve çoğulcu yapıyı temsil edecek şekilde oluşturulmaları da Paris Prensiplerinde üzerinde durulan önemli konulardandır (Günaydın, 2017: 59-60).

"Çoğulculuk" kavramı modern toplumların çoklu karmaşık yapısı içinde ortaya çıkan, farklı çıkar ve taleplerin kamusal alanda temsiline olanak sağlayan, ifade edilen görüşlerin karar alma süreçlerine aktarılmasına imkân veren bir kavram olarak görülmektedir (Köker, 2006: 201).

Ulusal insan hakları kurumlarına ilişkin temel standartları ve genel çerçeveyi belirleyen bu prensiplerine göre kurulacak olan bu kurumların; anayasal veya asgarî yasal bir tasarrufla kurulması ve mümkün olduğunca geniş yetki ve görevlerle donatılması, bu çerçevede özellikle insan hakları alanında gerekli olan her

türlü incelemeler ve araştırmalar yapması, raporlar hazırlaması, görüş bildirmesi, tavsiye ve önerilerde bulunması, kamuoyunu bilgilendirmesi, bu amaçla bilinçlendirme ve eğitim faaliyetlerini gerçekleştirmesi gibi konularda görevlendirilmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte bu prensiplere uygun olarak kurulması öngörülen UİHK' ların genel geçer bir tanımı yapılmamıştır. BM tarafından UİHK' ların "insan haklarını geliştirmek ve korumak görevini yerine getirmek amacıyla ulusal mevzuat kapsamında kurulmuş bağımsız yapılar" olduğu belirtilerek bir tanımlama yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi (AYM), UİHK' ları "devlet tarafından insan haklarının geliştirilmesi ve korunması amacıyla anayasa veya kanun niteliğindeki bir düzenleyici işleme dayanarak kurulan, kuruluş kanununda görev ve yetkilerinin açıkça tanımlandığı, görevine giren konularda ulusal veya uluslararası mercilerle bağımsız ve tarafsız olarak danışma ve işbirliği faaliyetlerinde bulunan ulusal kurumlar" olarak tanımlamıştır[12].

İnsan haklarını korumak ve geliştirmek üzere kurulan ulusal kurumlar, insan haklarının korunmasını ve geliştirilmesini amaçlayan her türlü yasal ve idari düzenlemeleri, tasarı ve taslakları, insan hakları ihlâlleri ve bunların giderilmesi, genel ve özel olarak ulusal düzeyde insan haklarının durumu ve bu durum ile devletin insan hakları alanındaki uluslararası yükümlülüklerinin bağdaştırılması ve uyumlu hale getirilmesi gibi konularda da hükümet ve parlamento başta olmak üzere yetkili tüm makamlara bunların isteği üzerine veya re'sen tavsiyede bulunarak, görüş bildirecekler ve öneri sunacaklardır. Gerekiyorsa bu konularda güncel yeni yasal ve idari düzenlemeler yapılmasını veya insan haklarını sınırlayan var olan düzenlemelerin değiştirilmesini isteyebileceklerdir. Ulusal kurumlar bu konulardaki faaliyetlerini de kamuoyuna sunabileceklerdir. Benzer şekilde insan hakları alanında bilgilendirme, bilinçlendirme, eğitim ve araştırma faaliyetlerinde bulunacaklardır.

[12] Anayasa Mahkemesi'nin 17/7/2013 tarihli ve 2012/98 Esas, 2013/92 Karar sayılı kararı.

Bu kurumlar yetki ve görev alanlarına giren konuları değerlendirebilmek için gerekli her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmeli, ilgili kişileri dinleyebilmeli ve gerekirse yerinde incelemelerde bulunabilmelidir.

Kendi kuruluş kanunlarında, insan hakları ihlâli iddialarına ilişkin başvuru ve şikâyet almak ve incelemekle yetkilendirilmeleri durumunda, uzlaştırma yoluyla veya yasaların belirlediği sınırlar içerisinde bağlayıcı kararlar alabilme ya da gerekli gördükleri takdirde gizlilik içinde dostane çözümler arayabilmelerinin yanında başvuru sahibinin hakları konusunda, özellikle de kendisi için açık olan yasa yolları hakkında bilgilendirebilme ve onun bu yollara ulaşmasını kolaylaştırabilme imkânı elde edebilirler.

Kendilerine intikal eden şikâyetleri ve başvuruları yasayla belirlenmiş sınırlar içinde yetkili diğer mercilere aktarabilme ve özellikle de başvuru sahiplerinin haklarını elde etmelerini engelleyen yasa, tüzük ve idari uygulamalar için uyarlamalar ve değişiklikler önerme yetkisi de dâhil olmak üzere yetkili mercilere tavsiyelerde bulunabilme konularında görevlendirilebilirler.

Ayrıca bu kurumlarda görev alacak üyeler belirlenirken toplumsal sınıfların ve insan haklarının korunması ve geliştirilmesi alanında faaliyet gösteren tüm sivil toplum kuruluşlarının çoğulcu şekilde temsiline imkân sağlanmasına özen gösterilmelidir. Bu da kuruma insan hakları alanında çalışan kişiler, akademisyenler, parlamento, (danışma mahiyetinde katılmak şartıyla) bakanlıklar veya diğer kamu kurum ve kuruluşları mensupları, sosyal ve mesleki kuruluşlar ile felsefi veya dini düşünce grupları temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilebilecektir. Üyelerin belirlenme usulü, görev süreleri ve yeniden seçilip seçilemeyecekleri ise kurumların kuruluş kanunlarında açık bir biçimde düzenlenmelidir.

Paris Prensipleri standartlarında bir kurumun varlığı için aranan temel şartlardan en önemlisi bağımsızlık özelliğidir. Paris Prensiplerinde bağımsızlık hükümete karşı bağımsızlık olarak düşünülmüş, yasama organına karşı bağımsızlık

olarak düşünülmemiştir. Bu durum, bakanlıkların temsilcilerine kurumda yer verildiği takdirde, temsilcilerin tavsiye-danışma yetkisi ile sınırlı olarak yer alabileceklerine dair ifadeden anlaşılmaktadır. Benzer şekilde, mali özerklik de bağımsızlığı sağlamada UİHK' ler için bir güvence olarak öngörülmüştür.

Ulusal insan hakları kurumlarının görevlerini sorunsuz ve bağımsız bir şekilde yerine getirebilmeleri için yeterli mali kaynaklara ve personele sahip kılınması, tahsis edilen bu mali kaynakların tahsis ve kullanımı ile mali kontrole ilişkin sair hususların ulusal kurumun görevini rahatça ve bağımsız bir biçimde yerine getirmesini engellemeyecek şekilde olması gerekmektedir. Ulusal kurumlara insan hakları ihlali iddialarına ilişkin başvuruları alma ve bunları detaylı olarak tarafsız bir şekilde inceleme ve sonuçlandırma görev ve yetkisinin de verilmesi gerekmektedir.

Paris Prensiplerinin genel ve geniş bir çerçeve öngörmesi, oluşturulacak bir UİHK için tüm şartların karşılanmasını zor kılsa da, her UİHK için uygulanabilir bir çerçeve sunması bakımından önem taşımaktadır.

Paris Prensipleri olarak anılan yukarıda belirtilen ilkeler esas itibariyle bir tavsiye kararı niteliğinde olup, devletleri ulusal insan hakları kurumları kurmaya zorlamamış ve bununla yükümlü kılmamıştır.

Rehber ilkeler olarak kabul edilen Paris Prensiplerinin uluslararası standartlar belirleme amacı bulunduğundan, zamanla bu ilkelere uyumu gözetecek bir oluşuma ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyacın karşılanması için Uluslararası Koordinasyon Komitesi (UKK)-(International Coordinating Committee [13] (ICC)) kurularak, ulusal kurumların üyelerinden oluşan bir üye yapısı içinde Paris Prensiplerine uygun olup olmama durumu BM İnsan Hakları Komisyonu'nun 2005/74 sayılı kararıyla kurulan Akreditasyon Alt Komitesi aracılığıyla

[13] Tam Açılımı; "Association International Coordinating Committee of National Institutions for thePromotion and Protection of Human Rights".

değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Örneğin; UİHK' ların oluşumunda toplumun farklı kesimlerinin ulusal kurumlarda temsil edilmesini sağlamaya yönelik çoğulculuk ilkesinin gözetilip gözetilmediğine ulusal kurumların akreditasyon değerlendirmelerinde özellikle dikkat edilmektedir. Bu değerlendirme süreci sonrasında da ülkelerin ulusal kurumları derecelendirilerek, Paris Prensiplerine uygun olarak kurulup kurulmadığı hususunda bilgi sahibi olunması sağlanmaktadır. Dünyadaki ulusal insan hakları kurumlarının akredite olduğu İnsan Hakları Ulusal Kurumları Uluslararası Koordinasyon Komitesi (ICC), ulusal insan hakları kurumlarını Paris Prensiplerine uygunluklarına göre derecelendirmektedir. BM İnsan Hakları Komisyonu gözetiminde akreditasyon yönetimini gerçekleştiren Akreditasyon Alt Komitesi, akreditasyon başvurusu yapan ülkelerle ilgili değerlendirmelerini UKK' ya sunduktan sonra nihai karar verilmektedir. Sonuç olarak UİHK' ların uluslararası standartlara uygunluğunun denetimini, Paris Prensiplerinin uygulanmasını takip ve teşvik amacıyla faaliyet gösteren, BM tarafından faaliyetleri teşvik edilen UKK yapmaktadır[14].

Üyeleri, tüzel kişiliğe sahip ve bağımsız UİHK' lardan oluşan UKK; İsviçre Medeni Kanunu'na göre faaliyet gösteren, merkezi Cenevre'de olan, kâr amacı gütmeyen uluslararası dernek statüsünde olup, BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği himayesinde görev yapmaktadır.

Uluslararası Koordinasyon Komitesi' nin görevleri arasında; Paris Prensiplerine uygun olarak kurulan Ulusal İnsan Hakları Kurumları' nın faaliyetlerini koordine etmek, bu kapsamda başta BM olmak üzere, onun organları olan İnsan Hakları Komisyonu ve İnsan Hakları Konseyi ile İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraf olan devletler ve diğer uluslararası kuruluşlarla etkileşim ve işbirliğinde bulunmak, UİHK' lar, bölgesel gruplar ve Bölgesel Koordinasyon Komiteleri arasında işbirliği ve koordineyi sağlamak, üyeler arasındaki iletişimde aracılık etmek, bilgiyi geliştirmek ve yönetmek gibi çeşitli görevler sayılmıştır. 2007 yılında verilen BM

[14]http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx [Erişim Tarihi: 21.09.2017]

İnsan Hakları Konseyi'nin gündeminde bulunan her türlü konu hakkında Konsey'in isteği üzerine görüş bildirebilmesi, UKK' nın elinde olan en önemli yetkisidir.

1.4. Ombudsmanlık Kurumlarının Kurumsal Yapı ve İşlevleri

Hukuk devleti olmanın en önemli kriterlerinden biri, yönetilenlerin yanı sıra yönetenlerin de yasalara ve hukuka bağlı olmasıdır (Gözübüyük, 1995b: 22). Diğer deyişle hukuk devleti olabilmek, devletin kendi oluşturduğu hukuka saygı duymasına ve uymasına bağlıdır. Hukuk devleti olmanın bir diğer etkeni ise, bireylerin haklarını sadece diğer bireylere karşı değil, devletin kurumlarına karşı da ileri sürebilme imkân ve güvencelerinin bulunmasıdır (Küçüközyiğit, 2006: 93). Hukuk devletinde, idarenin sadece yasalara uygun olması yetmez; hukuka da uygun olması gerekir. Hukukun temelinde de insan hak ve özgürlükleri, adalet ve eşitlik ilkeleri yattığına göre, idareyi bu açılardan da denetleyecek ve özellikle "kitabına uydurulmuş" bir haksızlığı ya da adaletsizliği saptayıp kamuoyuna duyuracak bir mekanizma olarak ombudsman önemli bir ihtiyacı gidermektedir (Esgün, 1996: 269).

Modern dünyada, insan hakları, demokrasi, eşitlik gibi kavramlar toplumların ve bireylerin temel değerleri haline gelmiştir. Bu temel değer ve ilkelerin korunmasında ombudsmanlık kurumu önemli bir rol üstlenmiştir. Bu kapsamda, ombudsmanlık kurumunun faaliyetleri, idari kararların alınmasında vatandaşın beklenti ve taleplerini de kapsayan bir yönetim sisteminin benimsenmesine katkıda bulunmak, idarenin eylem ve işlemlerinde daha şeffaf ve daha açık olmasına yardımcı olmak, demokrasi ve hukukun temel değerlerinin toplum tarafından bilinmesine ve benimsenmesine yardımcı olmak üzere planlanmıştır (Akıncı, 1999: 293). Zira bir devletin verdiği kamusal hizmetlerin kanunlara uygun yapılıp yapılmadığının kontrol edilmesi, demokratik bir yönetim anlayışının başat koşullarından birisidir. Ombudsmanlık kurumu, vatandaşların bürokrasinin karmaşık ve soğuk çarkları arasında ezilmelerini önlemek amacıyla devletlerin karmaşıklaşan kamu yönetimi karşısında yetersiz kalan klasik denetim araçları yerine zamana ayak

uyduran, hızlı çözüm bulabilen ve düşük maliyetli bir denetim aracı arayışları sonucunda ortaya çıkmıştır (Küçüközyiğit, 2006: 94).

Ombudsmanlık kurumunun hukuksal dayanakları, seçimi, görevden alınması, kapsamı, yetkisinin sınırları ülkeden ülkeye farklılık gösterse de, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu'nun 3 Mart 1992 tarihli 1992/54 sayılı ve Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 20 Aralık 1993 tarihli 48/134 sayılı kararlarıyla kabul edilen Paris Prensiplerindeki kriterlere uygunluk bakımından ortak bir alandan söz etmek mümkündür. Bu prensiplere göre; Ulusal kuruluşların oluşturulması ve üyelerinin seçimle veya başka bir yoldan belirlenmesi, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla ilgili (sivil) toplum güçlerinin çoğulcu bir biçimde temsil edilmesini sağlayacak gerekli bütün güvencelerin var olduğunu gösteren bir usulle yapılmalıdır. Bu da özellikle,

(a) İnsan hakları ve ırk ayrımcılığına karşı mücadeleyle ilgili sivil toplum kuruluşları, sendikalar ve örneğin hukukçu, hekim, gazeteci ve bilim insanlarını bir araya getiren sosyal-mesleki kuruluşların,

(b) Din ve felsefi düşünce akımlarının,

(c) Üniversitelerin ve nitelikli uzmanların,

(d) Parlamentonun,

(e) (ancak istişari mahiyette katılmak koşuluyla) yönetimin temsilcileriyle etkin bir işbirliğine imkân veren yetkilerle veya bu temsilcilerin bu kuruluşlara katılımıyla gerçekleştirilebilir.

Ulusal kuruluşlar, çalışmalarını gerektiği gibi yürütebilmeleri için, uygun bir altyapıya, özellikle de yeterli mali kaynaklara sahip olmalıdır. Bu kaynaklar kendi personelini istihdam etmeyi ve kendi mekânlarına sahip olmayı sağlamalıdır, bu sayede de hükümetten bağımsız ve bu bağımsızlıklarını tehlikeye düşürecek mali bir kontrole tabi olmayacak şekilde görev ifa etmeleri sağlanmış olacaktır. Ulusal kuruluş üyelerinin, üstlendikleri görevde gerçek bağımsızlığın koşulu olan istikrarın sağlanması için, atanmaları kararname ile yapılmalı ve görev süresi belirtilmelidir.

Kuruluşun oluşturulmasındaki çoğulculuğun zedelenmemesi koşuluyla, bu üyelerin yeniden atanması mümkün olmalıdır. Bu şekilde Paris Prensiplerinde de kabul edildiği haliyle ombudsmanlar genel olarak anayasa ile kurulmakta, görev ve yetkileri ise yasalarla belirlenmekte, çoğunlukla parlamentolar tarafından seçilmektedirler. Bazı ülkelerde parlamento tarafından atanmasalar bile, görevden alınmaları parlamentonun kararıyla olmaktadır (Akın, 1998: 524).

Dünya genelindeki ombudsmanların seçim kriterlerine bakıldığında, belirli kriterlerin olması doğaldır. Bu kriterler ise seçilecek ombudsmanın siyasetle bir ilişkisinin olmaması, hukuk eğitimi almış olması ya da en azından hukuki konular hakkında da bilgi sahibi olan biri tarafından seçilmesi gerekmektedir. Ombudsmanlık kurumu, yürütme ve yargıya olduğu kadar kendisini seçen yasama organına karşı da bağımsız olmalıdır (Mutta, 2005: 56).

Ombudsmanlık kurumunun aldığı kararların yargı kararlarından en önemli farkı, ombudsmanlık kurumunun aldığı kararların bağlayıcılığının olmaması nedeniyle kamusal bir tepki ve ikna dışında yaptırımı yoktur. Ancak ombudsmanın yaptırımsal bir yetkisinin olmaması, onu pasif bir kuruma dönüştürmez. Ombudsman esas gücünü, elde ettiği sonuçları kamuoyuna açıklayarak toplum üzerinde bir ikna ve talep şeklinde oluşturmasından almaktadır (Avşar, 2007a: 77; Temizel, 1997a: 53). Ombudsmanın hukuk devleti açısından bir diğer özelliği yargı kurumları tarafından yapılamayan "yerindelik denetim”ini de yapabilmesidir. Bu yönüyle de farkındalık yaratmıştır.

Ombudsman, sadece şikâyetçi tarafa değil, şikâyet edilen devlet kurumuna karşı da sorumlu olduğu için elde ettiği verileri her iki tarafla paylaşmak, kararını gerekçeleriyle birlikte açıklamakla yükümlüdür. Ombudsman, yaptığı bütün çalışmalardan medyayı ve kamuoyunu da bilgilendirerek toplumun şeffaf bir biçimde yönetilmesine katkı sağlar. Bu nedenle ombudsmanın medya ile sağlıklı ilişkileri olmalıdır. Medya ile iyi ilişkiler kurulması, ombudsmanın aldığı kararların yürütme

tarafından yerine getirilmesinin kamuoyunca izlenmesi ve denetlenmesi açısından da önemlidir (Küçüközyiğit, 2006: 99).

Ombudsmanlık kurumunda, bireylerin haklarının korunması kadar idaredeki aksaklıkların iyileştirilmesi de hedeflenir. İdare ile vatandaş ilişkisinde hakkaniyetin sağlanması, idarecilerle bireyler arasındaki ilişkilerin daha da geliştirilmesi ombudsmanlık kurumunun görevlerinden birisidir. Özellikle idarenin yazılı kurallara harfiyen uyması, inisiyatif kullanmaktan kaçınması bazı durumlarda bireyler için haksız sonuçlara yol açtığında ya da bireyler idare ile ilişkilerinde hukuka ve adalete aykırı tutum ve davranışlarla karşılaştıklarında ombudsmanlık kurumuna başvuru yapmak en uygun ve kolay çözümlerden biridir. Ombudsman'ın bu noktada görevi, iki taraf açısından da hakkaniyetli ve hukuka uygun bir çözüm üretmektir (Küçüközyiğit, 2006: 93). Diğer yandan ombudsmanın görevi sadece kötü yönetimi iyileştirmekle bitmez. Buna ek olarak, haksızlıkların sebeplerinin bulunarak bunların bir daha yaşanmaması için gerekli iyileştirmelerin yapılması için çözüm önerilerinde de bulunur.

Ombudsman yaptığı ve yapacağı soruşturmalarda, her türlü bilgi ve belgeye ulaşma yetkisine sahiptir. Bu durum yasalarca da güvence altına alınmıştır. Ombudsman, yaptığı inceleme sonucuna göre, disiplin soruşturması başlatma, yargıya başvurma gibi yetkilere de sahip olabilir. Ombudsmanlık kurumu bazı ülkelerde şikâyet olmadan da hareket etme olanağına sahipken, bazı ülkelerde ise ancak şikâyet üzerine harekete geçebilmektedir (Temizel, 1997a: 55).

1.5. Ombudsmanın İnsan Haklarını Koruma İşlevi

Ombudsman, idarenin işlem, eylem ve davranışlarını denetleyen bağımsız bir devlet organı olarak kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkilerin neden olduğu sorunlarla ilgilenir, kamu yönetimine karşı bireylerin yakınma ve taleplerini kabul eder, ortaya çıkan sorunları çözüme bağlar. Ombudsmanın varlık sebebi ve temel rolü, meşru hak, özgürlük ve menfaatleri idare tarafından çiğnenen,

kullanılması engellenen veya kısıtlanan bireylere hukuksal bir koruma sunmaktır. Kurum, idarenin hukuka aykırılığın ötesinde adil ve hakkaniyete uygun hareket etmediği, bir talep veya sorunu yanlış değerlendirdiği, yorumladığı veya bireylerin haklarını, özgürlüklerini veya menfaatlerini çiğnediği, hiçe saydığı durumlarda bu konudaki yakınmaların dile getirilmesi, sorunların tespit ve çözümlenebilmesi için düşünülüp oluşturulan bir kamusal başvuru merciidir (Atay, 2014: 27-28).

İdarenin diğer denetim mekanizmalarına ilave olarak bireyin haklarının korunması ve iyi işleyen bir idari düzenin elde edilmesinde ikincil bir güvence mekanizması olarak değerlendirilen ombudsman, klasik bürokrasinin aksine yurttaşın hakkını savunan, onun adına her türlü idari organı sorgulayan, her türlü bilgi ve belgeye ulaşarak elindeki bazı araçlarla idarenin modern yönetim anlayışına uygun işlemesini sağlamaya yardımcı bir işleyişe sahiptir, bu nedenle de dünyada hızla uygulama alanı bulmuştur. Demokrasilerin gelişmesine, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasına, insan hakları ihlallerinin azalmasına yönelik katkılarından dolayı demokratik yönetimlerde geçerliliğini kanıtlamış, her geçen gün daha çok tercih edilir bir sistem haline gelmiştir (Efe ve Demirci, 2013: 53).

Ombudsman kurumunun etkin ve verimli bir şekilde işlevini yerine getirmesiyle; vatandaşların haksızlığa uğramaları halinde, devlet karşısında bile haklara sahip oldukları konusunda bilgilendirilmesi, haklarından haberdar olmayan ya da maddi yetersizlikler nedeniyle haklarını savunamayan ya da maddi yetersizlik yüzünden kullanamayanların desteklenmesi, devletin kendileriyle uğraşacağı endişesiyle haklarını kullanmak istemeyen kişilere güven vermesi, kendisine başvuranlara sorunları ile alakalı olarak gerekli bilgilendirmelerin yapılarak bireylerin hem ombudsmanlık kurumuna güveninin artması hem de devletin şeffaf bir idare ile yönetildiği inancının yayılması sağlanmış olur.

Ombudsmanlık kurumu hem idareyi hem de adalet mekanizmasını denetleyebildiği için bireylerin kamusal kurumlarda karşılaştıkları hak ihlallerinde bireyler lehine büyük yararı olmaktadır. Gelişmiş ya da geri kalmış olduğu fark

etmeksizin her ülkede olabilecek hak ihlalleri karşısında bireyin yardımına en hızlı biçimde yetişecek kurum ombudsmanlıktır. Haksız olarak tutuklananlar, kamu kurumlarında haksız olarak fiziksel ya da psikolojik şiddete maruz kalanların en büyük yardımcısı ombudsmandır. Bu konular birey hak ve özgürlüklerini koruma görevi üstlenen ombudsmanın en hızlı müdahale ettiği konulardır.

Ombudsmanın birinci amacı, yönetimin yurttaşlarla ilişkilerindeki eksik ve yanlışları belirlemek, bu yanlışların düzeltilmemesi halinde de, sorunu meclise taşımak ve kamuoyuna açıklamaktır. Yönetimin hatalarını halkla paylaşarak kötü idareye karşı bir kamuoyu oluşturmak ombudsmanlık kurumunu etkin kılan unsurlardandır.

Ombudsmanlık kurumunun başarılı uygulamalarının dünyada 140'dan fazla ülkede hayata geçmesi sonucunda görev ve yetki alanları da zamanla genişlemiş, branşlaşma yoluna gidilmiştir[15]. Bu gelişmelere bağlı olarak 'İnsan Hakları Ombusmanları' öncelikle Avrupa kıtasında önem kazanmış, klasik ombudsmanların görev ve sorumluluk alanlarına insan hakları boyutu da eklenmiştir (Sezen, 2001: 75). Örneğin anayasal statüsüyle dünyada ilk kez kurulduğu İsveç'te çok geniş yetki ve görev alanına sahip ombudsmanların en önemli görevi, hukukun üstünlüğü ilkesini korumak, İsveç Anayasası ve yasalarının sağladığı kişisel hak ve özgürlükleri savunmaktır (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 37-56). Aynı şekilde Arnavutluk, Ermenistan, Bosna Hersek, Polonya, Portekiz ve İspanya gibi diğer Avrupa ülkelerinde de ombudsman tipi kuruluşlar, insan haklarının ulusal ve bölgesel düzeyde korunmasında oldukça etkindir (German Institutefor Human Rights, 2010: 16). Ombudsmanın Avrupa Kamu hukukunda ortak bir değer olarak kabul edilmesi

[15]Günümüzde, genel amaçlı ombudsmanlar, özel amaçlı ombudsmanlar ve ulusal ombudsmanların yanı sıra uluslar üstü bir örgüt olan Avrupa Birliği'nin kurum ve organları hakkındaki şikâyetlerle ilgilenen Avrupa Ombudsmanlığı gibi farklı ombudsmanlık türleri mevcuttur (Efe ve Demirci, 2013: 53).

ve kurumsallaşmasında Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin 2003 yılında aldığı tavsiye kararı da etkili olmuştur.[16]

Ombudsman kurumlarının Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu tarafından 3 Mart 1992'de, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından ise 20 Aralık 1993 tarihinde kabul edilen ve kısa adıyla 'Paris İlkeleri'(Aktaran, The Internatıonal Council on Human Rights Policy, 2004: 1) olarak anılan standartlarla (The Internatıonal Council on Human Rights Policy, 2004: 1-4; The Internatıonal Council on Human Rights Policy, 2005: 5-6; German Institutefor Human Rights, 2010: 15-16) uyumlu olup olmadıkları ise, gerek Avrupa Konseyi organ ve kurumlarınca ve gerekse özel olarak akreditasyon değerlendirmeleri yapmak üzere kurulmuş kuruluşlarca denetlenmektedir. Bu konuda öne çıkan ilk kuruluş, Ulusal insan hakları kurumlarının faaliyetlerini koordine etmek amacıyla 1993 yılında Tunus'ta düzenlenen uluslararası bir konferansta alınan kararla kurulan ve International Coordinating Committee (ICC) olarak bilinen "İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Ulusal Kurumlar Uluslararası Koordinasyon Komitesi"dir. BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği tarafından sekretarya desteği verilen, özellikle Yüksek Komiserliğe bağlı olan Ulusal Kurumlar Birliği ile yakın işbirliği içinde çalışan bir kurum olmasına rağmen ICC, Yüksek Komiserlik Ofisine bağlı değildir. İsviçre hukukuna göre tüzel kişilik kazandığı 2008 yılından bu yana Cenevre'de bir dernek olarak faaliyet göstermektedir[17]. ICC ulusal insan hakları kurumlarının Paris İlkeleri

[16] Kararda ombudsman kurumlarının ulusal sistem içinde insan haklarının korunmasında, hukuk devletinin sağlanmasında ve kamu idaresinin bu ilkelere uygun davranmasında önemli bir role sahip olduklarını ifade ederek 'iyi yönetim' kavramının temelinde insan haklarının korunmasının yattığını vurgulamış, insan haklarının korunmasında tamamlayıcı alternatif mekanizmalara sahip olmayan Konsey üyesi ülkelerde Ombudsmanların insan haklarının korunmasında daha büyük bir rol üstlenecek şekilde yetkilendirilmesini salık vermiştir. Bkz. (Council of Europe Parliamentary Assembly, 2003).

[17] International Coordinating Committee (ICC)'nin BM ile işbirliği ilişkisini içeren, ancak bağımsız bir kurum olarak yapılanmayı tercih etmesinin en önemli nedeni, kurumun hem kendisini hem de ulusal insan haklarını kurumlarını devletlerin olduğu kadar uluslararası kurumların da etkisinden koruyarak bağımsızlıklarını sürdürmelerini sağlamaktır. Bkz. (GermanInstitutefor Human Rights, 2010: 12) ; Bununla beraber, BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi çeşitli kararlarında ICC ve Akreditasyon Alt Komitesi'nin kendi himayesi altında yakın ilişkiler içinde görev yaptığını vurgulamıştır. Ayrıca Yüksek Komiserlik ve BM Genel Sekreteri düzenli olarak BM İnsan Hakları Konseyi'ne ICC ve Akreditasyon Alt Komitesi'nin çalışmalarını, tavsiye ve raporlarını içerecek biçimde raporlar sunmakta, kendi tavsiyelerini paylaşmaktadırlar. Bu durum, ICC ve Akreditasyon Alt Komitesinin BM nezdinde meşruluğunun kabul edildiğinin, ulusal insan hakları kurumlarının

ile uyumunu değerlendirmek ve akreditasyon ile ilgili kararlar alma yetkisini, Akreditasyon Alt Komitesi aracılığıyla kullanmaktadır[18].

Bu alanda yetkilere sahip bir diğer kurum, Avrupa Konseyi içinde çalışan Hukuk Yoluyla Demokrasi İçin Avrupa Komisyonu'dur. Kısaca Venedik Komisyonu olarak adlandırılan ve bilinen Kurum bir yandan ombudsman kurumlarının görev, işlev ve sorumlulukları ile ilgili olarak Komisyon üyesi ülkelerde yasama organları için referans niteliğinde ilke ve standartları belirleyen derlemeler yapmakta[19], diğer yandan bu ülkelerde yürürlüğe giren/girecek olan ombudsman yasa ve tasarıları hakkında görüş bildiren rapor ve çalışmalarını hem ilgili ülkeye sunmakta hem de kamuoyu ile paylaşmaktadır[20].

BM Genel Kurulu, periyodik olarak belirli aralıklarla insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik olarak yaptığı gözlemleri ve bu gözlemlere ilişkin değerlendirmeleri ile aldığı kararları üye ülkelerle ve kamuoyuyla paylaşmaktadır. İlk olarak 05.07.2012 tarihindeki 20/14 sayılı, devamında 13.06.2013 tarihli 23/17 sayılı, 25.09.2014 tarihli 27/18 sayılı ve 17.12.2015 tarihli 70/163 sayılı kararlarıyla ulusal kurumların durumuna ilişkin kanaatlerini belirtmiştir[21]. Alınan bu kararlarda genel olarak ulusal kurumların insan haklarının

---

akreditasyonunda tek muhatap olarak benimsendiğinin göstergesidir. Bkz. National institutions for the promotion and protection of human rights, United Nations Office of The High Commissioner for Human Rights Human Rights Resolution 2005/74, para.11-a and para.18; Chart of thestatus of national institution saccredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Human Rights Council Thirteen thsession, A/HRC/13/45

[18]Kurumun hukuki statüsü, görev ve yetki ile çalışmaları için bkz. (Global AllianceforNational Human RightsInstitutions, 2016).

[19]European Commission for Democracy Through Law (VeniceCommission) Compilation on The Ombudsman Institution, Strasbourg, 1 December 2011 CDL(2011)079 Or. Engl, pp.2-26

[20]CDL-INF(2001)007 (English only) – Memorandum on the Organic Law on the Institution of the Ombudsman of theFederation of Bosnia and Herzegovina , approved by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 10 March 2001); CDL(2001)083 – Consolidated Opinion On the Law on Ombudsman in theRepublic of Azerbaijan (Strasbourg, 7 September 2001); CDL-AD(2002)008 - Opinion on the Status and Rank of the Ombudsman in the Federation of Bosnia and Herzegovina (Strasbourg, 17 May 2002); CDL-AD(2004)041 – Joint Opinion on the Law on the Ombudsman ofSerbia by theVenice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe (Strasbourg,24 November 2004)

[21] http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/UNNY/Documents/A.RES.70.163%20EN.DOCX [Erişim Tarihi: 19.09.2017]

geliştirilmesi ve korunmasındaki rolüne vurgu yapılarak; ulusal kurumların bağımsız ve çoğulcu şekilde oluşturulmasında ve güçlendirilmesinde dünya çapında hızla artan ilgi memnuniyetle karşılanmıştır. Akabinde ulusal kurumların statüsüne ilişkin ilkelerin (Paris Prensipleri) hatırlatılarak bu tür ulusal kurumların insan hakları ve temel özgürlükleri destekleme ve koruma noktasında, özellikle sivil toplum örgütlerinin katılımını güçlendirme, hukukun üstünlüğünü teşvik etme, bu hak ve özgürlükler konusunda kamu bilincini geliştirmede sahip olduğu önemli rolü hatırlatılarak aynı şekilde faaliyette bulunmaya devam edeceği belirtilmiştir.

1.6. Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanın) İyi İdare Üzerine Etkileri

Kurulduğu ve varlık gösterdiği birçok ülkede idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere etkin bir karar mekanizması olarak faaliyet gösteren Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman); güçlü ve tek yanlı kararlar alarak, almış olduğu bu kararlar doğrultusunda icrai faaliyette bulunabilen idarenin yasadışı ve keyfi işlem ve uygulamalarına karşı kişi hak ve özgürlükleri ile menfaatlerini korumak, idareyi hukuki sınırlar içinde uygun hareket etmeye yönlendirmek işlevi görmektedir.

Başka bir fonksiyonu da idarenin işlem ve eylemlerinden hak ve menfaatleri ihlal edilen, sınırlanan veya bu tür tehditlere maruz kalan bireylerin şikâyetlerini iletebildiği bir mekanizma olarak idare organıyla bireyler arasındaki ilişkilerin hukuka ve insan hakları kurallarına uygun olarak yürütülmesinde diğer denetim ve hak arama yollarına ilaveten kullanılan ikincil güvence işlevi görmenin yanında yargı kurumlarınca yapılamayan "yerindelik” denetimini de yapabilmesi ile hukuka bağlı ve saygılı olarak karar alan ve uygulayan bir idarenin de oluşumuna katkı sağlamaktır. Böylece ombudsman, idarenin sadece yasalara uygun davranmasını değil, daha geniş anlamda, hakkaniyet, adalet, eşitlik gibi hukukun temel ilkelerine ve insan hakları ile birlikte düşünülmesi gereken ahlaki değerlere de uygun faaliyet

göstermesini sağlamaya hizmet ederek iyi bir idari anlayışının yerleşmesine de katkı sunmaktadır (Usta, 2014: 61).

Ombudsmanın devletin karşısında bireyi savunuyor olması, idarede bazı durumlarda bireylerin mağdur olduğu anlamına gelmektedir. Bu da kötü yönetim demektir. Kötü yönetim tarzı birçok farklı biçimde tanımlanabilir. Ancak kesin bir tanımını yapmak yerine bu kavramdan anlaşılması gereken esasında bireylere karşı önyargılı, taraflı davranmak, ihmal, liyakatsizlik, işini ciddiye almama gibi davranışlardır. Bu tarz bir idareciliğin yaygın olduğu kurum ya da devletlerde bireylerin haksızlığa uğramaları muhtemeldir.

Ombudsmanın idare üzerinde de birtakım etkileri vardır. Ombudsmanın amacı; herhangi bir kamu kurumunun hatasını ortaya çıkarmak değil, herhangi bir kamu kurumu tarafından haksızlığa uğradığını düşünen vatandaşın hakkını araması için var olan bir kurumdur. Bu nedenle ombudsman cezalandırma ya da teşhir etmek için değil, haksızlıkları gidermek amacıyla var olan bir kurumdur. Bu yönüyle ombudsmanın idare üzerindeki etkilerini önleyici ve caydırıcı olarak iki grupta toplamak mümkündür. Ombudsman tarafından sürekli olarak denetime tabi tutulacağını bilen idarenin işlemlerinde daha şeffaf ve daha dikkatli olmasını sağlama etkisi, önleyici etki olarak değerlendirilebilir. Caydırıcı etkisi ise, hukuka aykırı olarak hareket etmeyi düşünen kamu görevlilerinin, yakalanmak endişesiyle bu hukuka aykırı işlerden vazgeçmeleri şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ombudsmanın idareye yaptığı bu iki etkinin doğrudan ya da dolaylı olarak kamu yönetiminin iyileştirilmesi yolunda katkı sağlayacağı açıktır (Erhürman, 1998: 100).

Günümüzde tüm devletler anayasa, yasalar ve diğer hukuk kurallarına bağlı olarak faaliyet gösterirler. Ancak bu kurallar uygulanırken pek çok sebepten ötürü, yasalara uygun olan; ancak hakkaniyetli olmayan, kamunun tepkisini çeken ya da mağduriyetlere yol açan kararlar alınabilmektedir. Bu tür kararlar, toplumda idareye karşı bir güvensizlik, haklı durumda olsa bile haksız duruma düşebileceği endişesi yaratmakta, halkın idareye güveni ve inancı azalmaktadır. Bu sorunların klasik

idarecilik anlayışı ile çözülmesi de mümkün olamamaktadır. Ombudsmanlık kurumu işte bu noktada diğer kurumlardan farkını ortaya koymakta, bağımsız yapısı ile bireylerin kamu kurumlarında yaşadıkları sorunları tespit edip, yaşanan haksızlıkları gidermek için gerekli kararları alarak bireyi idare karşısında korumaktadır. Böylece bireyler, bir kamu kurumunda haksızlığa uğradıklarını düşündüklerinde haklarını arayacakları bir kurum olduğunu bilerek hareket edeceklerdir.

Günümüz dünyasında bürokratik yapının hantal ve kırtasiyeciliği tetiklemesi nedeniyle kamu yönetimi ağır işlemektedir. Bu hantallık bir yandan bireylerin idare ile olan işlerinin normal yollardan çözülmesini geciktirmekte, diğer yandan işlerin halledilmesi için başvurulan gayrimeşru ilişkilerin ya da bağlantıların normalleşmesine yol açmaktadır. Bu ise kurumlarda zamanla bir yozlaşmaya, haksız uygulamaların artmasına neden olmaktadır. Ombudsmanlık kurumu bu açıdan da yönetimin halkla ilişkilerinin geliştirilmesinde, yönetimle ilgili olarak halkın güven duymasında kritik bir işleve sahiptir (Günaydın, 2017: 129).

Kamu kurumlarıyla ilgili halktan gelen şikâyetlerin o kurumların içinde değil de, o kurumları denetleyen ve düzeltme yetkisine sahip olan, politize olmamış bir kurum tarafından ele alınmasında fayda olacağı inancı, ombudsmanlıkların kurulmasındaki en önemli nedenlerden biridir. Bu sayede kamu kurumları halkla olan ilişkilerinde ve uygulamalarında daha dikkatli ve şeffaf olur, halkın talepleri doğrultusunda faaliyetlerini gerçekleştirirler. Halkın isteklerinin de göz önüne alındığı bir idare anlayışında, halk ile idare arasında karşılıklı güven ve anlayışa dayalı bir ortamın oluşacağı beklenir.

İdare ile halk arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda karar verici mekanizma olarak ombudsmanlık, idari yargının dava yükünün azaltılmasına da katkı sağlayacaktır. Birincisi idarenin birey açısından haksız bir duruma yol açması halinde, hukuka aykırı hareket eden idareyi işlemini geri almaya veya eylem nedeniyle ortaya çıkan zararı gidermeye ikna ederek anlaşmazlık dava sürecine gelmeden çözülmüş olacaktır. İkincisi ise, bireylerin haksız ve yersiz bir başvuruda

bulunması halinde, ilgili kişilere haksız olduklarını nedenleriyle birlikte açıklayıp bilgi vererek idari yargıda gereksiz davaların açılmasına engel olarak yargının iş yükünün azalması sağlanacaktır. Vatandaşlar açısından diğer bir faydası da, ombudsmana erişimin basit, ombudsmanın idari yargı yollarına başvurmada istenen karışık, formalite dolu, biçimsel usullere bağlı yapıdan uzak yöntemlerle çalışan esnek bir kurum olmasıdır. İdari yargıya açılacak bir davada avukat tutulmasının genellikle mecburi olması, açılan davanın çoğunlukla iki yıldan az sürede sonuçlanmaması, dava süreci uzadıkça dava kazanılsa bile tatmin duygusunun azalması gibi nedenlerden ötürü vatandaşlar için ombudsmana başvurmak daha cazip bir yoldur (Doğan, 2014; 115-116).

Ombudsmanın kendisine intikal eden durumlarla ilgili olarak vereceği kararlarda aşağıda belirtilen iyi idarenin ilkelerine yer vermesi ile birlikte, buradan çıkacak kararı dikkate alarak uygulamak zorunda kalacak olan idare organını hukuka uygun davranmaya yönlendirerek hak ve menfaat ihlallerini de asgari düzeye indireceğinden kuşku bulunmamaktadır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/REC(2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararında[22] (Karahanoğulları, 2017: 116) yer alan bu ilkelere değinecek olursak;

Madde 1 – Yasallık ilkesi

1. İdare yasaya uygun faaliyette bulunur. Takdir yetkisini kullandığında da keyfi kararlar alamaz.
2. İç hukuk, uluslararası hukuk ile faaliyetlerini, örgütleniş ve işleyişini düzenleyen hukukun genel ilkelerine uyar.
3. Yetkilerini ve işleyiş yöntemlerini düzenleyen kendi içdüzen kurallarına uygun davranır.

[22] http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/ceviriler/iyiidare.htm, [Erişim Tarihi:07.05.2017]

4. Yetkilerini ancak, yasa ve olguların izin verdiği biçimde ve yalnızca yetkinin verildiği amaca uygun olarak kullanır.

Madde 2 – Eşitlik İlkesi

1. İdare eşitlik ilkesine uyar.
2. Aynı durumda bulunan özel kişilere aynı muameleyi yapar. Özel kişiler arasında etnik köken, dini inanç veya diğer kanaatlere dayalı ayrım yapamaz. Her türlü farklı muamele nesnel gerekçelere dayanmalıdır.

Bu ilkenin tamamlayıcısı niteliğinde bulunan Hesap verilebilirlik ilkesi de, yönetimde yer alan kişilerin tüm vatandaşlara eşit biçimde hizmet etme ve cevap verebilme gerekliliğidir (Maliye Bakanlığı Avrupa Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, 2003: 18). Ülkemize son yıllarda vatandaşların idarenin yaptığı eylem ve kararlarına karşı yapılan idari başvurular son on yılda belirgin bir biçimde artmaktadır. Vatandaşlarımızın bu konuda Avrupa Birliği'nin sunduğu imkânları kullanma yönünde bir eğilimi de dikkat çekmektedir. Ülkemizde yargı sürecindeki davaların yıldan yıla artması, ancak çözülen davaların sayısının artış hızını yakalayamaması nedeniyle yargının önünde biriken dosyalar sürekli artmakta ve davaların çözülmesi de giderek uzamaktadır.

Bu aşamada ombudsmanlık kurumu, bir ön değerlendirme aşaması gibi bir işlev edinerek olayların yargıya intikalinden önce müdahalede bulunabilir ve çoğu zaman yapıcı çözümler getirebilir. Ombudsmanın gerektiğinde her türlü bilgi ve belgeyi kurumlardan talep etme yetkisinin olması, başvuranlar için doğru ve adil bir karar amacıyla hareket edildiği izlenimi yaratmaktadır (Abdioğlu, 2007: 96).

Madde 3 – Tarafsızlık İlkesi

1. İdare tarafsızlık ilkesine uygun faaliyette bulunur.
2. Yalnızca ilgili verileri dikkate alarak nesnel biçimde davranır.

3. Önyargılı biçimde faaliyette bulunamaz.
4. İdare, görevlilerinin faaliyetlerini kişisel inanç ve çıkarlardan bağımsız olarak tarafsız biçimde yerine getirmesini sağlar.

Bu ilkenin de tamamlayıcısı niteliğinde bulunan Adillik ilkesi ve kavramı, kurumların kanunlara uygun olarak hareket etmelerini ifade etmektedir. Vatandaşlar, kamu personelinden hizmet beklerken kamu görevlilerinin toplumun çıkarlarını gözetmesini ve kararlarında adil davranmalarını beklemektedirler. Adil ve güvenilir bir kamuoyu hizmeti, kamuoyunun idareye olan güvenini sağlamlaştırır. Ve bu durum taraflar açısından istenen bir durumdur. Ombudsmanlık kurumu adillik ilkesinin kamu kurumlarında daha etkin bir biçimde uygulanabilmesi için gerekli bir kurumdur (Abdioğlu, 2007: 96-97).

Ülkemizde, idari işleyişin kuralların dağınık ve düzensiz olması, vatandaşların idare ile ilgili işlemlerinde gereksiz formalitelere girmeleri konunun özünden uzaklaşmalarına neden olarak gerekli yükümlülüklerin yerine getirilememesine yol açmaktadır. Bunun sonucu olarak da hak arayışlarında mağduriyetler ortaya çıkmaktadır. Ombudsmanlık kurumu bu gibi durumların önlenmesinde, hak ve adaletin sağlanmasında vatandaşın lehine faaliyetlerde bulunarak vatandaşın hak ve yararını kollamaktadır (Abdioğlu, 2007: 97).

Madde 4 – Orantılılık İlkesi

1. İdare orantılılık ilkesine uygun faaliyette bulunur.
2. İdare, özel kişilerin hak ve çıkarlarını etkileyen önlemlere ancak gerekli olduğunda ve amacın gerektirdiği ölçüde başvurur.
3. İdare takdir yetkisi kullandığında, kararının özel kişilerin hak ve çıkarları üzerindeki her türlü olumsuz etkisi ile takip edilen amaç arasında uygun bir denge kurar. Alınan hiç bir önlem aşırı olmamalıdır.

Madde 5 – Hukuki Kesinlik İlkesi

1. İdare hukuki kesinlik ilkesine uygun faaliyette bulunur.
2. Hukuken meşru olan durumlar dışında geçmişe etkili kararlar alamaz.
3. Kamu yararı mutlak olarak gerektirmediği sürece, kazanılmış haklara ve kesinleşmiş hukuksal durumlara dokunamaz.
4. Özellikle yeni yükümlülüklerin getirildiği bazı durumlarda, geçiş hükümleri koymak veya yeni düzenlemenin yürürlüğü için süre tanımak gerekebilir.

Bu ilkenin tamamlayıcısı niteliğinde bulunan sorumluluk ilkesi de, kanunlara ve toplumsal değerlere uygunluğu güvence altına almak amacıyla etkili hedefler koymayı ve bunları uygulamayı hedeflemektedir. Sorumlu bir yönetim, bireylerin istediği bir birey- devlet ilişkisidir. Ombudsmanlık kurumu da bu amaca hizmet ettiğinden önemlidir.

Ombudsmanlık kurumunun öncelikli hedeflerinden birisi kamuda sorumluluk mekanizmalarının iyi düzenlenmesidir. Günümüzde iyi yönetişime doğru yol alırken bürokratik uygulamalardan ziyade daha çok sorumluluk duygusuyla hareket etmek ve beklentilerden öte tepkiler üzerine yoğunlaşmak daha önemli hale gelmektedir (Maliye Bakanlığı Avrupa Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2003: 111).

Madde 6 – Makul Süre İçinde Faaliyette Bulunma İlkesi

İdare yükümlülüklerini makul süre içinde yerine getirir ve makul süre içinde faaliyette bulunur.

Madde 7 – Katılım İlkesi

Acil durumlar dışında idare, özel kişilere, hak ve çıkarlarını etkileyen idari kararların hazırlığına ve uygulanmasına uygun araçlarla katılma olanağı tanır.

Madde 8 – Mahremiyete Saygı İlkesi

1. İdare, özellikle kişisel verilerin işlenmesinde, mahremiyet ilkesine uyar.
2. Kişisel veri ve dosyaların, özellikle elektronik ortamda işlenmesi yetkisi bulunduğunda idare, mahremiyeti güvence altına alan tüm zorunlu önlemleri alır.
3. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin kurallar, özellikle kişisel verilere erişim ve hatalı veriler ile tutulmaması gereken verilerin düzeltilmesi veya silinmesine ilişkin kurallar idare tarafından işlenen verilere de uygulanır.

Madde 9 – Açıklık İlkesi

1. İdare açıklık ilkesine uygun faaliyette bulunur.
2. İdare, karar ve işlemlerinden özel kişileri, resmi belgelerin yayınlanması da dâhil olabilecek şekilde uygun araçlarla haberdar eder.
3. Kişisel verilerin korumasına ilişkin kurallara uygun olarak resmi belgelere erişim hakkını tanır.
4. Açıklık ilkesi, yasayla korunmuş gizliliğe zarar veremez.

Şeffaflık (Açıklık) İlkesinde vurgulanmak istenen, idarede halkın yürütülen faaliyetlerden haberdar olması, gerektiğinde gerekli bilgi ve dokümanlara ulaşabilmesi, yine gerektiğinde yönetime katılabilmesi, yapılanları belirli kriterlere göre denetleyebilmesi gibi anlamlara gelmektedir. Ülkemizde şeffaflığın arttırılması için çalışmalar günden güne artıyor olsa da, toplum olarak edindiğimiz bazı alışkanlıklar ve uygulamalar, kamuoyunun bu konuda gelişiminin önünde engel olmaktadır.

Şeffaflık, kamunun yaptığı harcamaların ve yönetimin yönetilenler tarafından denetlenmesine olanak sağlar. Şeffaflık kelimesi, bilgi akışının net olmasıyla ilgilidir. Bir ülkede şeffaf devlet oluşturma yönünde ombudsmanlık kurumu önemli bir gelişim ayağıdır. Ombudsmanlık kurumu, devlet ve vatandaş arası ilişkilerde çalışanların vatandaşa karşı görev ve yetkilerini kötüye kullanmaları durumunda bu tür eylem ve davranışları araştırmak, tespit etmek ve yapılan haksızlığın düzeltilmesinin sağlanması için ilgili kamu kuruluşundan talep edebilme yetkisine sahiptir.

Gerektiği durumlarda ombudsmanlık kurumu, hatalı ve yanlık uygulamaları, kamuoyu ve basınla paylaşarak şeffaflığın sağlanmasında katkıda bulunurlar (Aktan, 1998: 77).

II. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİNİN KURUMSAL TARİHİ VE DİĞER DENETİM YOLLARINDAN AYRILAN ÖZELLİKLERİ

Kamu yönetiminin Dünyada ve ülkemizdeki değişme ve gelişmelere paralel olarak yeniden yapılandırılması ihtiyacı, kamu hizmetleriyle ilgili Devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi zorunluluk arz etmektedir. Yönetim - birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulması öngörülmüştür (Odyakmaz, Kaymak ve Ercan, 2015: 457-458).

Kamu Denetçiliği Kurumu haricinde halihazırda idarenin çeşitli yollarla denetlenebildiği; bu kapsamda başta idarelerin işlem ve eylemlerini hukuka uygunluk yönünden denetleyen yargı denetimi olmak üzere idari denetim, parlamento denetimi, medya denetimi ve kamuoyu denetimi yoluyla mevcut sistemde farklı yollarla idarelerin denetimi sağlanmaktadır. Ombudsmanlık kurumu, yukarıda sayılan denetim yollarına bir alternatif olmayıp, her biri siyasi ve idari yapı için büyük öneme sahip bu denetim yollarından kalan boşluğu doldurmaktadır (Kılavuz; 2003: 65). Ombudsmanlık kurumunun diğer denetim sistemleriyle birlikte var olabilmesi, onda bu denetim sistemlerinin her birinden birtakım öğeler bulunması ve diğer denetim sistemlerindeki eksikleri tamamlamasıyla ile açıklanabilir. Bu kapsamda, Ombudsmanlık kurumu, arkasında Parlamento desteği bulunduğu ve incelemesini Parlamento adına yaptığı için siyasal denetime; hukuk çerçevesinde bir

takım uyuşmazlıkları çözüp, bulduğu çözümün idarece yerine getirilmesi önerisinde bulunduğu için yargısal denetime; her türlü bilgi ve belgeyi inceleyip, çalışanları dinleyebildiği ve idareyi haklı bulduğunda idareyi savunma durumuna geçebildiği için idari denetime; incelemelerinin sonucunu Parlamentoya bildirmesi ve kamuoyuna açıklamasıyla kamuoyu denetimine; yaptığı denetimde uluslararası anlaşmaları da göz önünde bulundurduğu için uluslararası denetime benzeyen öğeleri bünyesinde toplamış bir yapıdır (Eryılmaz,1993: 94).

Çalışmamızın bu bölümünde Kamu Denetçiliği Kurumu' nun ülkemizde kurulup faaliyete geçene kadar geçirdiği süreç ile idarenin çeşitli şekillerde denetlendiği diğer denetim yolları ile olan farklılıklarına değinilecektir.

2.1. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tarihsel Olarak Türkiye'de Kurulma Süreci

Ülkemizde kamu denetçisi konusunda ilk çalışmalar 1960'lı yılların sonunda (Altuğ, 1968b: 159-172) daha çok 70'li yıllara rastlamaktadır (Erhürman, 2000: 155). 1978 tarihinde yapılan Ömer Baylan'ın "Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü" adlı çalışmasından sonra 80'li yıllarda bu konuda pek bir çalışma yapılmamıştır. Bunun nedenleri olarak ülkedeki toplumsal ve siyasi karışıklık neden gösterilebilir (Saygın, 2008: 1048-1049).

Ombudsmanlık ile ilgili ülkemizdeki çalışmalar geriye doğru 1982'ye kadar gitmektedir. Ombudsmanlık kurumu 1982 anayasasının hazırlık sürecinde ele alınmış, daha sonra Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) gibi sivil toplum örgütleri ile konu tartışılmış, ilerleyen süreçlerde de yedinci ve sekizinci beş yıllık kalkınma planları ile birlikte gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca Avrupa Birliği'ne üye olmak için kurumun gerekliliği de Avrupa Birliği ilerleme raporlarında yer almıştır (Abdioğlu, 2007: 89-90).

Ayrıca Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) 1983'te yayınladığı bir raporda İsveç'teki ombudsmanlık kurumunun bürokrasinin aşırı büyümesine karşı iyileştirme işlevi gördüğünü belirten bir haber yayınlamıştır. Yazının devamında İsveç'teki ombudsmanlık kurumu hakkında daha detaylı bilgiler de bulunmaktadır (TÜSİAD, 1983a: 8-9).

Ombudsmanlık ile ilgili ülkemizde ilk mevzuat çalışması yukarıda da belirtildiği üzere 1982 Anayasasının hazırlık aşamasında gündeme gelmiştir. Hazırlanan Gerekçeli Anayasa Önerisi'nin 114/a maddesi, bütün yönetsel işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğunu, yasa ile aksi öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğunu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağını belirttikten sonra "Kamu Denetçileri Kurulu" başlıklı 114/b maddesi, Cumhurbaşkanının, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, Danıştay'ın, Sayıştay'ın, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini 5 yıllık bir süre için atamak suretiyle oluşturacağı 5 kişilik Kamu Denetçileri Kurulu'nun vatandaşların taleplerine cevap vereceğini ve temel hak ve özgürlüklerin korunmasını hedefleyeceği öngörülmüştü (Abdioğlu, 2007: 89-90).

1982 Anayasasının hazırlandığı dönemde, Ankara Üniversitesi öğretim üyelerince hazırlanan "Anayasa Önerisi"nde "Kamu Denetçileri Kurulu" adıyla bir kurum kurulması önerilmiştir (Sezen, 2001: 84). 1982 anayasası hazırlanırken Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi'ne bağlı öğretim üyelerinin bu hazırladıkları "Gerekçeli Anayasa Önerisi"nde Ombudsmanlık kurumunun oluşturulması teklifi, Milli Güvenlik Konseyi tarafından reddedilmiştir.

Milli Güvenlik Konseyi Ombudsmanlık kurumunu reddetse de onun yerine Devlet Denetleme Kurumu'nun kurulmasına izin vermiştir. 1982 Anayasası "Kamu Denetçileri Kurulu" yerine, 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı Kanun'la kurulmuş bulunan "Devlet Denetleme Kurulu"nu anayasal bir kurum haline getirmiştir. Ancak

bu kurum ombudsmanlık kurumu ile aynı bağımsızlıkta bir kurum değildir. Bu kurul Cumhurbaşkanlığı'na bağlıdır. Ombudsmanlık kurumu kurulana kadar geçen sürede onun yerine kurulan bir diğer kurum ise T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'dur. Bu kurul da Avrupa Birliği'nin isteğiyle kurulmuş olup, yetkisi sadece bilgilendirme yapmak olarak belirlenmiştir (Sayan, 2014: 334-335). Kamu kurumlarını denetlemeyen; ancak bilgi vermekten öteye gidemeyen kurumların artması idarede ister istemez işlerin daha da karmaşıklaşmasına neden olacaktır.

Devlet Denetleme Kurulu (DDK)'nun bir çeşit ombudsman gibi çalıştığı ileri sürülse de (Arslan, 1992a: 1044) DDK'nın bir ombudsman gibi çalışabilmesi için gerekli bazı özellikleri taşımadığı görülmektedir. Bu özelliklerin başında bağımsızlık gelmektedir. Çünkü Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Keza üyeleri de yine Cumhurbaşkanı tarafından seçilmekte olup, Cumhurbaşkanlığını talebi üzerine incelemeler yapmaktadır. Bu niteliklere sahip bir kurumun ombudsmanlık kurumu gibi tarafsız biçimde çalışması mümkün değildir (Dursun, 2011: 382).

Ülkemizde 1990'lı yıllardan itibaren ombudsmanlık kurumuna yönelik araştırmaların ve ilginin arttığını söylemek mümkündür. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), 1991 yılında yayımladığı Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) raporunda, genel olarak ülkemizin mevcut denetim sisteminin eksikliklerine değinildikten sonra bu konu ile ilgili olarak Devlet Denetleme Kurulu'nun bir ombudsman gibi işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması için gerekli kanun değişiklilerinin yapılmasını önermiştir (TODAİE, 1991: 43).

Kamu denetçisi konusunda yapılan öneriler, sadece kamu kuruluşlarının çalışmaları ve akademik çevrelerin görüşleri ile sınırlı değildir. Nitekim bir sivil toplum kuruluşu olan Türk Sanayici ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) 1983 yılında yayınladığı bir raporda, "devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el attığı" için, "idarenin sert ve robotik davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini

güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye duydukları ihtiyaç"tan bahsedilmekte ve İskandinav ülkelerinde görülen Ombudsman benzeri bir büronun, parlamentoya bağlı olmak üzere Türkiye'de faaliyete geçirilmesinin, bürokratları vatandaşlarla ilişkilerinde daha dikkatli ve anlayışlı olmaya yönelteceği belirtilmiştir (TÜSİAD, 1983a: 90).

TÜSİAD' ın hazırladığı ve TBMM' ye de sunduğu geniş tartışmalar yaratan bir diğer raporda, hukuk devleti anlayışı çerçevesinde bireylerin yönetim karşısında hak ve menfaatlerini korumak üzere oluşturulmuş başvuru yollarına ve bunların eksikliklerine değinildikten sonra, işleyişi basit ve çabuk sonuç veren Ombudsman sisteminin Türkiye'de kurulması konusunda duyulan ihtiyaca dikkat çekilmekte ve bunun, sistemin demokratikleşmesi yolunda önemli bir adım olacağı belirtilmektedir (TÜSİAD, 1997b: 173).

Ombudsman sisteminin kurulmasına ilişkin öneriler, siyasal partilerden de destek bulmaktadır. Doğru Yol Partisi'nin 1991 yılında hazırladığı rapor, buna örnek gösterilebilir **(**Aktaran: Tutum, 1994: 97-98). Rapor, vatandaşların kendileriyle ya da kamu hizmetleriyle ilgili dilek ve şikâyetlerini, dilekçe yoluyla yönetsel mercilere veya TBMM'ye bildirme hakları saklı kalmak kaydıyla, kurulacak "Vatandaş Dilekçeleri Baştakipçiliği"ne de iletilebilmelerine olanak sağlanmasını öngören bir öneri içermektedir. Baştakipçi'nin Başbakan ve ana muhalefet partisinin ortak teklifi üzerine Cumhurbaşkanı'nca atanmasını öngören Rapor, eğer bu sağlanamazsa Danıştay Genel Kurulu'nun kendi üyeleri arasından salt çoğunluk oyuyla seçeceği üç adaydan birinin yine Cumhurbaşkanı tarafından "Baştakipçi" olarak atanması önerisinde bulunmaktadır (Yılmaz, Kılavuz ve İzci, 2003: 63).

Yine 1990 yılında düzenlenen Birinci Ulusal İdare Hukuk Kongresi'nde ombudsmanlık kurumuna yönelik özel bir oturum düzenlenmesi, ombudsmanlık kurumunun akademik alanda da ilgi çektiğini göstermektedir. Devam eden yıllarda ombudsmanlık kurumu ile alakalı pek çok çalışma yapılmıştır. Yine aynı döneme denk gelen ve 1996 – 2000 yıllarını kapsayan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda

ombudsmanlık kurumunun gerekliliğine vurgu yapılarak önem verilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000), 1995: 117-121). 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da ombudsmanlık kurumuyla ilgili olarak 7. Kalkınma Planı'ndaki destekleyici ifadeler yine yer almıştır (Kalkınma Bakanlığı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2002: 193).

Yedinci ve sekizinci kalkınma planlarında da; ombudsmanlık kurumunun kurulmasının yönetim – birey arasındaki sorunlu ilişkiyi düzeltmesine katkısı olacağı belirtilmiştir.

55'nci hükümet döneminde İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, "ombudsman" kurumu ile ilgili bir düzenleme yapılmasına karar vermiştir. Çeşitli ülkelerin ombudsman mevzuatı derlenmiştir. Bu teorik birikimin yanı sıra birçok ülke ombudsmanı, davet edilerek ülkelerindeki ombudsman kurumunun işleyişi hakkında bilgi alınmıştır (Avşar, 2012b: 242).

Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik ilk somut adım 57. Hükümet döneminde atılmıştır. 14 Eylül 2000 tarihinde bir kanun tasarısı hazırlanarak TBMM'ye sevk edilmiş, ancak tasarı yasalaşmamıştır (Şengül, 2007: 136).

Yine 2003 yılında Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Projesi çerçevesinde 2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un 42. Maddesi'ne göre mahalli idarelerde halk denetçisi oluşturulması hedeflenmiştir. Ancak bu kanun önerisi Cumhurbaşkanlığı tarafından bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye gönderilmiş olup, kanun yasalaşmamıştır (Şengül, 2007: 136).

Türkiye'de kamu denetçiliği ile ilgili olarak ilk girişim, TBMM tarafından kabul edilen 15/07/2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu İdaresinin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'la yapılmıştır. Kanun'un "Mahalli

idareler halk denetçisi" başlıklı 42. maddesi her ilde yerel idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilmesi öngörülmüştü. Bu düzenleme, kimi AB ülkelerinde de bulunan "ombudsman" kurumunun Türk hukukuna yerel idareler düzeyinde girmesi konusundaki ilk girişimdir. Ancak bu kanun Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderilmiş, tekrar TBMM gündemine gelmemiş ve kadük olmuştur (Kayar, 2015: 25-31).

2004 yılında Adalet Bakanlığı bünyesinde ombudsmanlıkla ilgili bir çalışma yapılmış, farklı kurum ve kuruluşlardan alınan görüşler çerçevesinde "Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı" hazırlanmıştır (Hürriyet, 2004). Daha sonra yine Adalet Bakanlığı tarafından 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı hazırlanmış ve meclise sunulmuştur (Erdengi, 2009: 206-208). Devam eden süreçte 2006 yılında da Avrupa Birliği'ne Uyum Komisyonu'nun görüşleri, ilgili sivil toplum kuruluşları, kamu kurum ve kuruluşlarının da katılımıyla tasarı son şeklini almış ve TBMM Genel Kurulu'nda onaylandıktan sonra Cumhurbaşkanlığı'nın onayına sunulmuştur (5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu, 2012). Bu tasarı TBMM'de kabul edilen ilk yasal düzenleme olması nedeniyle ombudsmanlık kurumunun Türkiye'deki gelişimi açısından kritik bir öneme sahiptir.

Cumhurbaşkanlığı'na sunulan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, Kanun'un 12. Maddesinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle tekrar görüşülmek üzere Meclise gönderilmiş, bunun gerekçesi olarak ise; yasamanın yürütmeyi yalnızca siyasi yolla denetleyebileceği, anayasal açıdan Meclis Başkanlığı'na bağlı bir kurum kurulmasının mümkün olmadığı gibi nedenler öne sürülmüştür (Meclis Haber, 2006).

5521 sayılı kanun meclise geri gönderildikten sonra TBMM'de aynen kabul edilince, 28.09.2006 tarihinde 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak yasalaşmış, Cumhurbaşkanlığı tarafından onaylanıp 13.10.2006 tarihinde de Resmi

Gazete'de yayımlanmıştır (TBMM, 2006: 1658-1671). Bu durum karşısında Cumhurbaşkanı ile 125 Cumhuriyet Halk Partili (CHP) milletvekili anayasaya aykırı olduğu savıyla kanunun iptalini Anayasa Mahkemesi (AYM)'ne taşımış, Anayasa Mahkemesi de Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler olduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceğini gözeterek, esas hakkında karar verilinceye kadar ilgili kanunun yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiştir (Anayasa Mahkemesi, 2007: 602). Ardından 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından 25.12.2008 tarihli kararla oybirliğiyle iptal edilmiştir (Resmi Gazete, 2009).

28/09/2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ilk defa hukuki statüye kavuşan Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM'nin Ayasaya'da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı, adı geçen kurumla TBMM arasında bu seçime imkân verecek Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki de söz konusu olmadığı gerekçesiyle Anayasanın 6, 87 ve 123. Maddelerine aykırı bulunarak, Anayasa Mahkemesi'nin 25/12/2008 tarih ve E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararıyla iptal edilmiştir (Kalabalık, 2014a: 707; Kalabalık, 2016b: 323-324; Resmi Gazete, 2009). Kararın gerekçesi ise özetle şu şekildedir:

> *"Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa'da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerektiği, Kamu Denetçiliği Kurumunun söz konusu yapı dışında kurulmasının idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmadığı ve Anayasa'nın 123. maddesine aykırı olduğu belirtilerek, Kanun'a göre, Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM'ye bağlı olduğu, ancak Anayasa'nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak idare dışında kurulması ve yasamaya bağlanmasının olanaklı olmadığına vurgu yapılmıştır."*

Kanunun iptal gerekçesi olarak "hiç kimsenin veya organın kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamayacağı" yolunda Anayasa'nın 6, 87 ve 123. maddelerine aykırı bularak iptal kararı verilmiştir (Bahadır, 2010: 365).

AYM' ye göre; idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden idare kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden idare ve yerinden idare esaslarına aykırı olarak "İdare" dışında kurulması ve "Yasama" ya bağlanması olanaklı değildir. TBMM'nin görev ve yetkileri arasında Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi olmadığından Kanun Anayasa'nın 87. Maddesine aykırıdır. Böylelikle AYM, yasama organına bir anlamda yol göstererek, konunun anayasa değişikliği gerektirdiğini söylemiştir.

AYM bu ifadeleriyle ombudsmanlık sisteminin bağımsız nitelikteki yapısı ve özelliğini göz ardı ederek kurumun idare bünyesinde yer alması gerektiğini savunmuştur. Ancak AYM' nin bu kararından, dünya genelinde uygulanan Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının sistematiğini dikkate almadığı anlaşılmaktadır.

Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti, Kanun'un iptal nedenleri ve muhalefetin görüşlerini de dikkate alarak 30 Mart 2010 tarihinde 26 maddeden oluşan Anayasa değişiklik paketi hazırlamış, bu değişiklik paketinin içinde Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili düzenleme de yer almıştır (Türkiye Barolar Birliği, 2017). Planlanan bu düzenlemeyle Anayasa'nın 74. Maddesinin kenar başlığına Kamu Denetçiliği ile ilgili uygun hükümler getirilerek kurumun anayasal altyapıya kavuşması hedeflenmiştir. Anayasa değişikliğiyle ilgili paketin Meclis'te görüşülmesi sırasında iktidar partisi, tek başına anayasa değiştirme çoğunluğunu sağlayamadan Cumhurbaşkanlığı'na göndermiş, Cumhurbaşkanlığı da, anayasa değişikliğini zorunlu olarak halkoyuna sunmuş, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylamasıyla halkın %58'i anayasa değişiklik paketine "evet" diyerek anayasa değişiklik paketini onaylamıştır (Yüksek Seçim Kurulu, 2010). Yapılan anayasa referandumu ile Kamu Denetçiliği Kurumuyla ilgili Anayasa Mahkemesi tarafından

önceki iptal gerekçelerinden olan 6. ve 87. maddelerin gerekçeleri ortadan kaldırılmıştır.

05.01.2011 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa Komisyonu'na gönderilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, Anayasa Komisyonu tarafından kabul edilmiştir. Ardından 15.06.2012 tarihinde Meclisten geçerek Cumhurbaşkanlığına sunulan Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı, 29.06.2012 tarihinde Cumhurbaşkanınca onaylanmış ve Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2012). Anayasal bir kurum olarak oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun uyum kanunu böylece 2 yıl sonra çıkarılmıştır. 14/06/2012 tarih ve 6328 sayılı Kanun, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kurum'u düzenlemiştir.

Kamu yönetimi- vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda yönetimi denetleyen; ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi sistemi kurulmuştur. Kanun'un amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

TBMM konuyu böylelikle anayasa değişikliği ile çözümlemiştir. 5982 sayılı Kanun'la Anayasa'nın 74. maddesinin başlığı "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçiliğine başvurma hakkı" şeklinde değiştirilmiş, maddeye Kamu Denetçiliği konusunda anayasal düzeyde hüküm getirilmiştir. Düzenlemeye göre; Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. TBMM Başkanlığı'na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri

inceler. 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 (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2012).

AYM bu düzenlemeyi kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti ilkelerine aykırı görmemiştir. AYM' ye göre temel işlevi kamu idaresinin şeffaflaşması ve bireylerin temel haklarına saygı göstermesine katkıda bulunmak suretiyle hukuk devletinin güçlenmesini sağlamak olan ombudsman ya da kamu denetçiliği kurumu, Avrupa demokrasilerinin temel kurumlarından birisi haline gelmiştir[23].

2.2. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Diğer Denetim Kurumlarından Farkı

Kamu yönetimini denetleyen modern bir kurum olarak tanımlanan ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu olarak yapılandırılan ombudsmanlık, yönetimin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaların yanlış yorumlanması sonucu amacından sapan uygulamalarını hukuk devleti adına filtre eden, ıslah eden, ayrıca hukuk devletine olan inancı ve saygıyı pekiştiren bağımsız bir kamu otoritesidir. Uygulamada devlet ile halk arasında köprü görevi görmektedir. Vatandaşlar rahatsız oldukları konularda bu kurumu harekete geçirip, idarenin denetimine katkıda bulunmaktadırlar (Kuluçlu, 2006: 7).

Kamu yönetiminde kamu hizmetlerinin, hukuk kurallarına uygun, keyfilikten uzak, kişi hak ve özgürlüklerini yönetime karşı koruyacak şekilde etkin, verimli, ihtiyaçlara uygun yürütülmesi için çeşitli denetim yöntemlerinden faydalanılmaktadır. Denetimin olmadığı veya etkisiz kaldığı durumlarda kamu hizmetleri sağlıklı yürütülememekte, vatandaş memnuniyetsizliği ve yolsuzluk oluşabilmektedir.

[23]AYM, E. 2010/49, K. 2010/87, Karar Günü:07/07/2010.

İdarenin denetlenmesi çeşitli şekillerde yapılabilmektedir. Bu denetim yöntemlerinin başlıcaları ise; siyasi denetim, idari denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve ombudsman denetimidir (Usta, 2014: 59).

Ombudsman diğer denetim yöntemlerinin alternatifi olmayıp, her biri siyasal ve yönetsel yapı için vazgeçilmez nitelik taşıyan bu denetim yöntemleri yanında, onlardan kalan boşluğu dolduran "yanlıştan arınma ve bireysel kayıpları giderme" denetimidir (Polat, 1996: 158).

Ombudsman kurumunun diğer denetim sistemlerinin varlığına rağmen kabul görmesi, onda bu denetim sistemlerinin her birinden birtakım öğeler bulunması ile açıklanabilir. Gerçekten de ombudsman (Eryılmaz, 1993a: 94);

- Geniş halk yığınları tarafından basit yöntemlerle harekete geçirilebildiği ya da re'sen harekete geçtiği için kamuoyu denetimine,
- Arkasında parlamento desteği bulunduğu, iş ve işlemlerini parlamento adına yaptığı için siyasal denetime,
- Hukuk çerçevesinde bir takım uyuşmazlıkları çözüp, bulduğu çözümün yönetimce yerine getirilmesi önerisinde bulunduğu için yargısal denetime ve
- Her türlü bilgi ve belgeyi inceleyip, personeli dinleyebildiği, yönetimce yapılan işlemi haklı bulduğunda yönetimi savunma durumuna geçebildiği için yönetsel denetime benzeyen fonksiyonları ile karma bir denetim kuruluşu ya da daha doğru bir tabirle formalitelerle bağlı olmayan bir arabulucu, bir hakemdir.

Ombudsmanın biri halka diğeri ise bürokrasiye bakan iki yönü vardır (Pickl, 1986: 37);

- Halk Açısından Ombudsman, adaletin yerine getirildiği, bürokratik kuruluşlarca hizmetlerinden yararlanan kişilere iyi, zamanında ve

haklarına saygılı bir şekilde hizmet götürülmesi güvencesini veren bir araçtır.

- Bürokrasiler Açısından Ombudsman ise, yapılan işlemler üzerinde, işlemlerin yapılması sırasında saptanmamış yanlışlıkların sonradan tespitini ve düzeltilmesini sağlayan ek bir yanlıştan arınma denetimidir.

Genel olarak ombudsmanlık kurumu kapsamı giderek genişleyen yönetim-birey ilişkilerinden kaynaklanan şikâyetlere ve yaşanabilecek haksızlıklara hızlı ve etkili çözümler getiren, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetler konusunda diğer denetim yollarına alternatif olarak hızlı bir çözüm sunulması için faaliyete geçirilen anayasal bir koruma mekanizmasıdır.

Ombudsman, Parlamentodan güç alan, idarenin denetlenmesi yetkisine sahip, geniş bir bağımsızlık içerisinde çalışan, aşırı formalitelere bağlı olmayan ve bireylerin haksızlığa uğramasını engellemeye çalışan bir organdır (Gürbüz, 2016: 550).

Yargısal ve diğer denetim yöntemlerinde karşılaşılan zorluk, prosedür, karmaşa ve masraf ombudsman denetiminde yoktur. Vatandaşın hızlı ve basit bir şekilde başvuru yapabildiği, eğitici, düzeltici, vatandaşları idarenin haksız uygulamalarına karşı koruyan, devlet ve vatandaş arasında arabuluculuk vazifesi gören bir denetim yöntemidir. Günümüzde geçerli katılımcılık, etkinlik, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik kriterlerini esas alan yeni kamu yönetimi anlayışıyla uyumludur. Günümüzde "çoğulcu demokrasi" anlayışı benimsenirken "çoğunluğun yönetme hakkı" nın aynen kaldığı; ancak bunun yanında, çoğulcu demokrasinin olmazsa olmaz koşulları olarak, temel hak ve özgürlüklerin korunması, çok partili siyasal yaşam, muhalefet etme özgürlüğü ve azınlığın korunması gibi temel ilkelerin de sisteme monte edildiği görülmektedir. Böylece çoğunluk iradesi, sırf çoğunluğu elde ettiği için mutlak doğru olarak kabul edilmemekte, onu da sınırlayan, dolayısıyla onun da uygun olması zorunluluğunu karşımıza çıkaran bu ilkeler de artık çağdaş

demokrasilerde çoğunluğun yönetme hakkı yanında yerini almaktadır (Hakyemez, 2003: 90).

Temel hak ve özgürlükleri koruması, idareyi denetlemesi, idare ile vatandaş arasındaki ilişkileri iyileştirmesi, vatandaşın idare karşısında hakkını aramasına yardımcı olması, idarenin işlemlerini hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden incelemesi ve gerektiğinde mevzuat değişikliği önererek vatandaşın devlet yönetimine katılımını sağlaması boyutlarıyla ombudsmanlık kurumu, çoğulcu demokrasinin bir kurumu olarak kabul görmektedir.

Ombudsman kendisinden adalet esirgenmiş yakınan kişiye adaleti elde edebilmesinde yardımcı olurken doğru yapılmış yönetsel eylemlerin ve kararların savunmasında da yardım etmektedir. Yakınan kişiye memurun eyleminin, ilk bakışta anlaşılamamasına ve bir adaletsizlik yapıldığı duygusunu uyandırmasına karşın, eylemin doğru olduğunu açıklamaktadır. Böylece ombudsman, yönetim ile yurttaşlar arasındaki sürtünme noktalarını yağlamış olmaktadır (Pickl, 1997: 42-43).

Ombudsman, idare tarafından yapılmış bir işlemi veya yargı yerlerince verilen bir kararı değiştiremez. Bu anlamda ombudsman, hiyerarşik bir üst veya yüksek mahkeme değildir. Ombudsman, idarenin işlem ve eylemleriyle ilgili olarak bireylerin şikâyeti üzerine harekete geçer. Bireylerin yakınmalarını alır, onları araştırır, araştırma ve bulgularını yakınan kişilere ve araştırılan idareye bildirir. İdarenin bir kusurunu veya ihmalini saptarsa, bu durumu ve idarenin izleyeceği yolu, idareye bildirmek suretiyle gerekiyorsa yapılan işlemin değiştirilmesini ve bireyin dilediği yolda işlem yapılmasını isteyebilir.

Ombudsman, salt hata bulmak amacıyla idarenin gizlisini saklısını araştırarak idarenin işlerine karışan biri olarak düşünülmemelidir. Ombudsmanı kendisinden adalet esirgenmiş ve bu nedenle yakınmaları olan kişilere, adaleti elde edebilmesinde yardımcı olmaya çalışan bir “yakınmacı” olarak kabul etmek yerinde

olacaktır. Bu bağlamda ombudsmanı resmi yanlışlara karşı yapılan şikâyetler ve yakınmalar için öngörülmüş bir yardım mekanizması olarak görmek mümkündür.

Ombudsman taraf tutmayan, bağımsız bir kamu görevlisidir. Bu bağlamda bireyler açısından ombudsman adaletin yerine getirildiği ve idarece hizmetlerden yararlanan kişilere iyi, çabuk ve saygılı bir biçimde davranıldığı güvencesini veren bir araçtır. İdare açısından ise, idarenin faaliyetleri üzerinde faaliyetin yapılması sırasında saptanamamış yanlışlıkların faaliyetten sonra saptanıp düzeltilmesini sağlayan, ek bir yanlıştan arınma mekanizmasıdır (Gürbüz, 2016: 551).

Ombudsmanlık kurumunun gerekliliği T.C Kamu Denetçiliği Kurumu'na gidilen süreçte ülkemiz açısından da sıklıkla tartışılan bir konu olmuştur. Anayasada ve bazı özel yasalarda öngörülen Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Devlet Denetleme Kurulu, TBMM Dilekçe Komisyonu, çeşitli dönemlerde oluşturulan İnsan Hakları Komisyonları/Kurulları ve Teftiş Kurulları gibi kurumlar, kamu denetçiliğinin fonksiyonlarından bazılarını yerine getirmektedir (Kahraman, 2011: 366). Şimdi söz konusu edilen kurum ve kuruluşlarının çeşitli özellikleri ve Kamu Denetçiliği Kurumu ile olan benzerlik ve farklılıklarına değineceğiz.

2.2.1. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu

21 Haziran 2012 tarihli 6332 sayılı Kanunla, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi alanında çalışma yapmak üzere Türkiye İnsan Hakları Kurumu (TİHK) kurulmuştur. Türkiye İnsan Hakları Kurumu, 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunun yürürlüğe girmesiyle mülga olmuştur (Odyakmaz, Keskin, Deniz, 2016: 732).

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK), TİHK"in yerini almak üzere, 20 Nisan 2016 tarihli ve 29690 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu" ile kurulmuştur.

TİHEK, insan haklarını korumak, geliştirmek, ulusal önleme mekanizması görevini yerine getirmek ve ayrımcılıkla mücadele etmek üzere kurulmuştur (İstanbul Bilgi Üniversitesi-İnsan Hakları Hukuku Uygulama Araştırma Merkezi, 2018). Böylece İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi, ayırımcılıkla mücadele ve eşit muamele hakkı, işkence ve kötü muameleye karşı mücadelenin tek bir kurumsal çatı altında toplanması amaçlanmaktadır.

Kanun; insan onurunu temel alarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, kişilerin eşit muamele görme hakkının güvence altına alınması, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada ayrımcılığın önlenmesi ile bu ilkeler doğrultusunda faaliyet göstermek, işkence ve kötü muameleyle etkin mücadele etmek ve bu konuda ulusal önleme mekanizması görevini yerine getirmek üzere Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun kurulması, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esasları düzenlemektedir (madde (md.) 1) (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2016).

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, bu kanunla ve diğer mevzuatla kendisine verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine sahip ve Cumhurbaşkanının görevlendireceği Bakan ile ilişkili olarak yapılandırılmıştır (md. 8/1).

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun görevleri kanunun 9. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre kurumun görevleri üç ana başlıkta toplanmaktadır:

- **İnsan haklarının korunup geliştirilmesi:** İnsan hakları ihlallerini resen incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek. İnsan haklarının korunması ve ayrımcılıkla mücadele kapsamında faaliyet yürüten kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, meslek kuruluşları ve üniversitelerle işbirliği yapmak.

- **Ulusal önleme mekanizması:** BM İşkenceye ve Kötü Muameleye Karşı Ek İhtiyari Protokol **(**BMİKS) hükümleri çerçevesinde ulusal önleme mekanizması olarak görev yapmak. Özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin ulusal önleme mekanizması kapsamındaki başvurularını incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek.
- **Ayrımcılıkla mücadele ve eşitlik:** Ayrımcılık yasağı ihlallerini resen veya başvuru üzerine incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek. Başvuruculara/mağdurlara idari ve hukuki süreçler konusunda yol göstermek ve diğer kurumların ayrımcılığın önlenmesine yönelik faaliyetlerine destek vermek.

İnsan hakları ihlallerine ilişkin olarak Kuruma başvuru yapılmamaktadır. Ancak, Kurum resen harekete geçme ve inceleme yapma yetkisine haizdir. Ulusal Önleme Mekanizması çerçevesinde bireysel başvuru yapılabildiği gibi resen inceleme de yapılabilmektedir. Bu iki konuya ilişkin Kurum kararları tavsiye niteliğindedir. Ayrımcılıkla mücadele için bireysel başvuru ve resen inceleme yetkisinin yanında idari yaptırım yetkisi de tanınmıştır.

Kurum; kurul ve başkanlıktan oluşmaktadır (md. 8/2). Karar organı olan kurul; tam zamanlı ve görev güvencesi olan tamamı Cumhurbaşkanı tarafından seçilen 11 üyeden oluşur (md. 10/2). Kurul üyelerinin tamamının yürütme tarafından seçilerek oluşturulması kurulun organik olarak yürütmeye karşı bağımlı olacağı noktasında kaygı uyandırmaktadır. Bununla birlikte "*görev alanına giren konularla ilgili olarak kurula hiçbir organ, makam, merci veya kişi, emir ve talimat veremez, tavsiye ve telkinde bulunamaz*" (md. 10/1) şeklindeki düzenleme ile kurumun çalışmalarında bağımsız ve tarafsız hareket edebilmesi sağlanmak istenmiştir.

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK) kanununa göre; Başkan, ikinci başkan ve üyelerin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez (md. 10/8). Ancak aynı fıkrada yedi bentte sayılan hallerinin Kurul

tarafından tespit edilmesi halinde, Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bakanın onayıyla üyeliklerine son verilir.

Ayrımcılık yasağı ihlalinden zarar gördüğü iddiasında bulunan her gerçek ve tüzel kişi kuruma başvurabilir (md. 17/1). Bununla birlikte, yasama ve yargı yetkilerinin kullanılmasına ilişkin işlemler, Hâkimler ve Savcılar Kurulu kararları ile Anayasanın yargı denetimi dışında bıraktığı işlemler ise kuruma başvuru konusu yapılamamaktadır (md. 17/4).

Kurum, kendisine verilen inceleme, araştırma, ziyaret ve rapor hazırlama görevlerini ve yine kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri, insan hakları ve eşitlik uzmanları, insan hakları ve eşitlik uzman yardımcıları ve başkan tarafından görevlendirilen diğer kurum personeli tarafından yerine getirir (md.19/1). TİHEK Kanunu'nun 2. maddesinin (k) bendi ve 19. maddesinin 2. fıkrasına göre Kurum, ulusal önleme mekanizması olarak kişilerin özgürlüklerinden yoksun bırakıldığı yerlere düzenli ziyaretler yapma yetkisine de sahiptir. Bu yetkinin etkili bir şekilde yerine getirilebilmesi için en etkili yöntem, kişilerin özgürlüklerinden yoksun bırakıldıkları yerlere yapılacak habersiz ziyaretlerdir.

TİHEK Kanunu'nun 20. maddesine göre Kurum'un inceleme ve araştırma görevi çerçevesinde ileri derecede teknik ve mali uzmanlık bilgisi gerektiren konularla ilgili olarak bilirkişi görevlendirme ve tanık dinleme yetkisi bulunmaktadır. Ayrımcılık yasağının önlenmesi bağlamında özellikle istihdam alanında cinsiyet temelli ayrımcılığın önüne geçilmesi noktasında ve ayrımcılık türlerinden birisini oluşturan mobbingin ispatında tanık delili büyük önem arz etmektedir. Bu çerçevede kurumlarda bulunan güvenlik kameraları da delil olarak değerlendirilebilecektir. Kurum'a tanınan bilirkişi görevlendirme ve tanık dinleme yetkisi, eşit muamele ilkesinin ve ayrımcılık yasağının gerçekleştirilebilmesi için önemli bir yere sahiptir.

6701 Sayılı TİHEK Kanunu'na göre; Kurum, görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışmalarda bulunmak üzere kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve konuyla ilgili uzmanların katılımı ile altı ay süreli geçici komisyonlar oluşturabilir (md. 14/4). Gerek görülmesi halinde, Kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanının kararıyla Kuruma bağlı bürolar kurulabilir (md. 14/5). Kurum; başkanın yetkilendirmesi halinde, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden ilgili bilgi ve belgeleri istemeye, incelemeye ve bunların örneklerini almaya, ilgililerden yazılı ve sözlü bilgi almaya, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin bulundukları yerleri ziyaret etmeye, buralarda inceleme yapmaya ve gerekli tutanakları düzenlemeye, kötü muameleye maruz kaldığı iddia edilen kişi ya da kişilerle görüşmeye yetkilidir. Bu kapsamda kurumun yerinde inceleme yapma yetkisi bulunmaktadır. İncelemeler sırasında ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişiler, kurumun ziyaretlerini kolaylaştırmak ve taleplerini gecikmeksizin yerine getirmek zorundadırlar (md. 19/2). Kurumun görev ve yetki alanına giren konularda yerinde inceleme ve araştırma yapmak üzere, Başkanın belirleyeceği kurum personelinin başkanlığında, ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinin ve diğer kişilerin katılımıyla heyet oluşturulabilir. Heyette görev alacak kamu kurum ve kuruluşları temsilcileri kendi kurum ve kuruluşlarınca, diğer kişiler ise başkan tarafından belirlenir. Heyetler tarafından yapılan inceleme ve araştırmaların sonuçları kurum tarafından bir rapor haline getirilir (md.19/3). Kurumca inceleme ve araştırma yapılan ve ileri derecede teknik ve mali uzmanlık bilgisi gerektiren konularla ilgili olarak, Başkan ya da Kurul tarafından, ücreti kurum bütçesinden ödenmek üzere bilirkişi görevlendirilebilir (md. 20/1).

TİHEK'in yerinde inceleme yapma yetkisine örnek olarak; 17 Ekim 2017 günü ilk faaliyeti kapsamında Rize Valiliğine ve İl Emniyet Müdürlüğüne nezaket ziyaretinde bulunduğu, İl Emniyet Müdürlüğü binasındaki nezarethanelerde, ardından da Rize L Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumunda incelemelerde bulunduğu, daha sonra Trabzon"da Valinin makamında ziyaret edildiği görülmüştür (Habertürk, 2017a). Aynı şekilde Antalya'nın Gazipaşa ilçesinde gözaltına alınan 24 yaşındaki

Murat Araç isimli gencin Alanya Emniyet Müdürlüğü TEM Şubede intihar ettiğinin ileri sürülmesinin basında yer alması üzerine TİHEK'in heyet oluşturup inceleme yaptığı da yine basında yer alan başka bir faaliyet olarak görülmektedir (Haber 7, 2017).

TİHEK' e Ayrımcılık yasağı ihlalinden zarar gördüğü iddiasında bulunan her gerçek ve tüzel kişi başvurabilir (md. 17/1). Başvuru dilekçeleri kuruma veya kurumun gerekli gördüğü yerlerde açtığı bürolara elden verilebileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yoluyla da gönderilebilir. İhlal başvuruları, doğrudan kuruma yapılabileceği gibi illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da yapılabilir ve başvuru hakkının etkin bir şekilde kullanılmasına hiçbir surette engel olunamaz. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz (md. 17/1). Böylece kuruma başvurunun basit şekilde yapılabilmesi sağlanmaktadır. İlgililer, Kuruma başvurmadan önce, bu kanuna aykırı olduğunu iddia ettikleri uygulamanın düzeltilmesini öncelikle ilgili taraftan talep etmelidir. Bu taleplerin reddedilmesi veya otuz gün içerisinde cevap verilmemesi hâlinde Kuruma başvuru yapılabilir. Ancak, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, başvurular şart aranmadan kabul edilebilir (md. 17/2). Kamu Denetçiliği Kurumunun aksine TİHEK'in resen inceleme ve yerinde inceleme yapma yetkisi bulunmaktadır. Kurum, ihlallere ilişkin incelemelerini, başvuru ve resen inceleme kararı tarihinden itibaren en geç üç ay içinde sonuçlandırır (md. 18/1).

İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Kamu Denetçiliği Kurumu ile benzer özellikler taşımaktadır. İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu da kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip olup özel bütçelidir. Bunun yanında İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ve Kamu Denetçiliği Kurumu; mağdurlar açısından ucuz, kolay ulaşılabilen ve inceleme sürelerinin yargısal denetime oranla daha kısa olduğu kurumlardır. Diğer bir benzerlik, işlevleri noktasındadır. İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu da eğitim işlevine sahiptir. Kamu Denetçiliği Kurumu kötü yönetimin önlenmesi, vatandaşların sahip olduğu haklar konusunda bilgilendirilmesi gibi konularda seminerler düzenleyip, tanıtıcı broşürler dağıtırken aynı zamanda tuttuğu

raporlarda idarenin aksayan yönlerini tespit edip, idareye bu aksaklıkların giderilmesinde önerilerde bulunmaktadır. İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu da insan hakları bilincinin yaygınlaştırılması için çalışmak, bu amaçla ilgili kişi, kurum ve kuruluşlarla iş birliği yapmak, görüş bildirmek ve tavsiyelerde bulunmakla yetkilidir. İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu da Kamu Denetçiliği Kurumu gibi inceleme, araştırma, ziyaret ve rapor hazırlama görevleri bulunmaktadır. Bilgi ve belgeleri istemeye, incelemeye ve bunların örneklerini almaya, ilgililerden yazılı ve sözlü bilgi almaya, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin bulundukları yerleri-nezarethaneleri ziyaret etmeye, buralarda inceleme yapmaya ve gerekli tutanakları düzenlemeye yetkilidir.

İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu yukarıda belirtilen benzerlikler haricinde re'sen harekete geçme ve yerinde inceleme yapma yetkisi yanında Kamu Denetçiliği Kurumunun vereceği tavsiye niteliği taşıyan kararlardan farklı olarak kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek veya tüzel kişiler üzerinde bağlayıcı karar alma yetkisi bulunmaktadır. Bu kapsamda kuruluş kanununun 25. Maddesinde belirtildiği üzere İdari Yaptırım Kararı verme yetkisiyle donatılmıştır. Bunun haricinde İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasında ilk ve en önemli farklılık kurumların amaçları bakımından ortaya çıkmaktadır. İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun varlık sebebi insan haklarının korunması ve geliştirilmesi ile ayrımcılığın önlenmesidir. Kamu Denetçiliği Kurumu ise, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak amacı ile kurulmuş bir kurumdur. İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ihlallere ilişkin incelemelerini, başvuru ve re'sen inceleme kararı tarihinden itibaren en geç 3 ay içinde sonuçlandırır. Kamu Denetçiliği Kurumu ise kendisine yapılan başvurulara ilişkin inceleme ve araştırmayı, başvurunun kayıtlara alınmasından itibaren en geç 6 ay içerisinde sonuçlandırır. Diğer farklılık, kurumların işleyişleri noktasındadır. Şöyle ki; Kamu Denetçiliği Kurumu yukarıda da ifade edildiği gibi vatandaş ile idare arasında vatandaş aleyhine ortaya çıkan

sorunu, idari ve adli yargı makamlarına intikal ettirilmeksizin kısa süre içinde çözmek, bu yolda gerekli inceleme, araştırma ve soruşturmaları yerine getirerek her iki tarafa tavsiyelerde ve uzlaşma teklifinde bulunmak, tavsiyelerine kamu idarelerince uyulmadığı takdirde, bu durumu rapor ederek sorumlu olduğu organa bildirmekle ve bu sayede yine sorunun çözümünü sağlamakla görevlidir. Bu amacı gerçekleştirirken yaptırım unsuru kamuoyuyla da paylaşılan raporlarını kullanmaktadır. İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ise insan haklarının korunması ve geliştirilmesi ile ayrımcılığın önlenmesi amacını gerçekleştirmek için rapor hazırlamanın dışında, araştırma, yerinde ziyaret ve başvuruları inceleme görevi esnasında bir suçun işlendiğini öğrenmesi hâlinde, ihbar veya şikâyette bulunabilir. Görüldüğü üzere İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu adından da anlaşılacağı üzere insan haklarına yönelik şikâyetleri ve ayrımcılık iddialarını incelemektedir. Oysa Kamu Denetçiliği Kurumu çok daha geniş bir alanda görev yapmaktadır.

Son olarak da İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Kamu Denetçiliği Kurumunun sahip olduğu anayasal statüye sahip değildir. Kurum 6701 sayılı kanun ile yasal statüye kavuşturulmuştur.

Mağdurlar açısından başvuru yapılacak kurumun hangisi olacağı konusu değerlendirildiğinde; eğer ayırımcılık ve eşitsizlik "idare"den kaynaklanıyorsa mağdur Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmalıdır, buna karşılık ihlaller gerçek ve özel hukuk kişilerinden kaynaklanıyorsa mağdur Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'na başvurmalıdır diye düşünülmektedir (Odyakmaz, Keskin ve Deniz, 2016: 732).

2.2.2. Devlet Denetleme Kurulu

Anayasamızın 108'inci maddesi; İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak, Devlet Denetleme Kurulu'nun kurulmasını öngörmüştür. Cumhurbaşkanı, devletin başı olarak bu kurul sayesinde idareyi

denetleyebilmekte ve belirlediği ölçütler doğrultusunda yönlendirebilmektedir (Yıldırım, 2014: 71-72). Kurul, yönetim üzerinde denetim uygulayabilecek olmasıyla Kamu Denetçiliği Kurumu'yla benzerlik göstermekle birlikte bir denetim organı olarak Devlet Denetleme Kurulu'nun Cumhurbaşkanına bağlanması 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanını güçlendirmeye yönelik bir düzenlemesi olarak görülmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde Devlet Denetleme Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bağımsızlık niteliğini taşımamaktadır. Yine Anayasa'nın 108/1.maddesinden anlayacağımız üzere Devlet Denetleme Kurulu'nun harekete geçebilmesi için Cumhurbaşkanının istemde bulunması gerekmektedir. Devlet Denetleme Kurulunu Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan ayıran bir diğer nokta ise; kurum ve kuruluşlarda tespit ettiği olumsuzlukları bir raporla Cumhurbaşkanlığına bildirmekle yetinmesi ve tespit ettiği olumsuzluklardan kaynaklanan şikâyetlerin çözümünün kurulun görev alanına girmemesidir.

Devlet Denetleme Kurulu (DDK) 1 Nisan 1981 tarihli 2443 sayılı yasaya dayanarak kurulan bir denetleme kuruludur. Devlet Denetleme Kurulu'nun kuruluş amacı, bu kanunda "İdarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin güdülmesi…" olarak belirtilmiştir. Bu öngörülen amaçlara ulaşabilmek için Devlet Denetleme Kurulu'nun her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapabileceği hükme bağlanmıştır. Bu yasaya göre yönetimin hukuka uygun, şeffaf ve verimli bir biçimde yürütülmesi amacıyla kurulmuştur (Özden, 2010a: 133).Devlet Denetleme Kurulu Kanunu ile hukuk sistemimizde yeni bir kurul oluşturulmuş ve bir kısım tarafından Türk Kamu Denetçiliği sistemi olarak da görülmüştür (Doğan, 1998: 239). Devlet Denetleme Kurulu, bir inceleme, araştırma ve denetleme kuruludur (Soybay, 1985: 107).

DDK' nın düzenlendiği Anayasamızın ilgili 108. Maddesi hükmü 21/01/2017 tarihinde kabul edilip, 11/02/2017 tarihinde 29976 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak 16/04/2017 tarihinde yapılan halkoylaması sonucu kabul edilerek 09/07/2018 tarihinde yürürlüğe giren 6771 sayılı Kanun' un 16. maddesinin (Ç) bendi uyarınca değiştirilmiştir. Söz konusu değişikliğe göre DDK' ya idari

soruşturma yapma yetkisi verilerek ve inceleme dışı bırakılan "Silahlı Kuvvetler" ibaresi madde metninden çıkarılarak görev ve yetkisinin kapsamı genişletilmiştir.

Benzer şekilde DDK' nın kuruluşu ile görev ve yetkilerinin düzenlendiği 2443 sayılı Kanun, 09/07/2018 tarihinde yürürlüğe giren 02/07/2018 tarihli 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'nin 42. maddesi gereğince mülga edilerek yürürlükten kaldırılmış[24] (Resmi Gazete; 2018) olup, 15/07/2018 tarihinde 30479 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak [25] yürürlüğe giren 5 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile tekrardan düzenlenerek yürürlüğe konulmuştur (Resmi Gazete; 2018). Kararnamenin 2. maddesinde DDK' ya yeni verilen idari soruşturma yetkisinin tarifi yapılarak, yine kurula denetlemeler esnasında idari soruşturma yetkisinin yanında 6. madde ile verilen görevden uzaklaştırma yetkisinin kullanılmasına ilişkin şartlar da yer almaktadır.

Devlet Denetleme Kurulu ile Kamu Denetçiliği Kurumunun aralarında birtakım farklar vardır.

Bunların başlıcaları şunlardır;

- DDK, yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli şekilde çalışmasını sağlamak amacıyla faaliyet gösterir. Kamu Denetçiliği Kurumu ise, bireylerin, yönetimin eylem ve işlemlerinden kaynaklanan sorunlarını kısa sürede inceler ve zararı olan kişilerin hakkını koruma amacındadır.
- DDK, Cumhurbaşkanlığına bağlı, üyeleri de Cumhurbaşkanlığınca atanan bir kurumdur. Kamu Denetçiliği Kurumu ise, bir kurum olarak kabul edilebilmesi için Parlamentoya bağlılığı koşulu aranmakta, mali ve yönetsel konularda özerkliği vardır.

[24]https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf[Erişim Tarihi: 26.10.2019]
[25]https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-2.pdf[Erişim Tarihi: 26.10.2019]

- DDK'nın askeri kuruluşları ve yargı organlarını denetleme yetkisi bulunmazken Kamu Denetçiliğinin yetki alanı DDK'nın alanından daha geniştir.
- DDK, Cumhurbaşkanının talebiyle görevlerini ifa ederler. Kamu Denetçiliği Kurumu ise, kendiliğinden ya da bireylerin başvuruları ile harekete geçmektedir.
- DDK, hazırladığı raporları cumhurbaşkanına sunarken, Kamu Denetçiliği Kurumu, raporlarını meclise sunabilir, kamuoyuna bilgi verebilir veya yönetimi uyarabilir.

Devlet Denetleme Kurumu İle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun belki de tek ortak noktası, DDK ile Kamu Denetçiliği Kurumu araştırma yaparken kurumlar istenen belgeleri vermek zorundadır (Kılavuz, 2003: 62).

2.2.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu

1982 Anayasasının 74. maddesinde düzenlenen dilekçe hakkı sayesinde vatandaşlar kamu yönetimiyle ilgili dilek ve şikâyetlerini ilgili kurum veya kuruluşa ya da TBMM'ye iletebilmektedirler. Dilekçe Komisyonu aracığıyla yapılan çalışma, TBMM'ye doğrudan ulaşan talep ve şikâyet konularının önce meclisin kendi üyelerinden oluşan bir komisyonu aracılığıyla incelenmesi, alınan kararların muhatap idareler tarafından uygulanmasının gözetilmesi ve gerekli görülen başvuruların Meclis Genel Kurulunda görüşülerek bir karara bağlanması faaliyetini içerir. Komisyonun en önemli işlevi, idarenin işlemlerini denetlemesidir. Mazlum durumuna düşen kişilerin devletin en üst makamına başvurabilmelerinin, talep ve şikâyetlerinin bu makamda incelenebiliyor olmasının ilgililer üzerinde oluşturacağı moral değeri kabul edilse bile, Komisyon kararlarının bağlayıcı niteliği yoktur (TBMM, 2018).

Anayasa'nın 74. Maddesinde düzenlenen dilekçe hakkı ile vatandaşların kamu yönetimi ile ilgili dilek ve şikâyetleri TBMM'ye başvuru yapmaları sağlanmıştır (Kuluçlu, 2006: 6). Başvuruların konusu yasal bir hakkın korunması, kamu yararını ve kişisel haklarını ilgilendiren herhangi bir problem, mesele olabilmektedir (Atay, 1999: 75). Buna göre; "Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Meclise yazı ile başvurma hakkına sahiptir"[26].

Kamu Denetçiliği Kurumu da dilekçe ile başvurular almaktadır. TBMM Dilekçe Komisyonu ile aralarındaki farkı şöyle açıklayabiliriz. Kamu Denetçisi her şeyden önce parlamento dışından belirlenmekteyken**;** bu komisyon üyeleri TBMM tarafından belirlenmektedir (Altuğ, 2002a: 91). Bu da bağımsızlık anlamında her iki kurum arasındaki temel farka işaret etmektedir. Komisyon üyelerinin parlâmenter kimlikleri komisyona üye olmaları ile düşmemektedir. Komisyon üyeleri her iki görevi aynı anda yürütebilmektedirler. Kamu denetçileri görevleri süresi boyunca özel veya kamu fark etmeksizin herhangi bir işte çalışamazlar. Dilekçe Komisyonun kendisine yapılan başvurular ile ilgili sorun çözme gibi bir niteliği bulunmamaktadır. Sadece kendisine yapılan başvuruları kabul ederek ilgili birimlere yönlendirmekten öte gidemediği, bu haliyle de komisyonun başvuru masası özelliği taşıdığı söylenebilir. Aralarındaki bir diğer önemli fark da Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bürokrasinin olumsuz etkilerini taşımayan özelliklere sahip olmasıdır (Aktaş, 2011: 373).

[26]Fakat TBMM Dilekçe Komisyonu'na yapılan her başvuru işleme konulmaz. Komisyon, yargı süreci işleyen veya yargı kararına istinaden yapılan başvuruları incelemeye almaz. Bunun yanı sıra, yasa teklifi veya yasa tasarısını gerektiren konularda yapılan başvuruları ve henüz idarî makamlara ulaşmamış şikâyetleri de kabul edemez. Uygun bulunan başvurular, komisyon tarafından ön değerlendirmeden geçirilerek ilgili idarî birimlere ulaştırılır. Dilekçenin ilgili birimlere iletildiğini gösteren bir nüshası başvuru sahibine gönderilir. Bakanlar, kendilerine bağlı olan bakanlığın yaptığı eylemden dolayı zarar gören vatandaşın dilekçesini inceledikten sonra bulgularının sonuçlarını Karma Komisyon Başkanlığı'na 60 gün içerisinde yazıyla bildirmek zorundadır. Karma Komisyon Başkanlığı gerekli gördüğü takdirde konuyu Meclis Genel Kurulu'na taşıyabilir (Atay, 1999: 75).

2.2.4. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu

Kamu Denetçiliği Kurumu ile karşılaştırması yapılması gereken bir diğer önemli denetim birimi TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonudur. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, yasama organı adına denetim yapan bir komisyondur (Köksal, 2007: 87).

1990 Tarihli 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanununun 1. maddesiyle insan haklarının korunması konusunda TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu oluşturulmuştur. Kanun; T.C. Anayasası ile İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi çok taraflı uluslararası belgelerde belirlenmiş olan insan hak ve özgürlükleri ile uluslararası alanda genel kabul gören insan haklarını kapsar (md. 2). Kanuna göre, komisyonun görevlerinden birisi insan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek olarak belirlenmiştir (md. 4/e). İlgili Kanun hükümleri incelendiğinde görülmektedir ki komisyon, yönetimin denetlenmesinde Kamu Denetçiliği Kurumu ile karşılaştırıldığında işlevsel olarak yetersiz kalmaktadır. Komisyonun harekete geçebilmesi için TBMM Başkanlığınca başvuruların kendisine iletilmesi gerekmektedir. Komisyonun inceleme alanına giren haklar ise İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi çok taraflı uluslararası belgelerde belirlenmiş bulunan insan hak ve hürriyetleri ile uluslararası alanda genel kabul gören insan haklarıdır. Bu kapsam dışında kalan haklar komisyonun görev alanı dışındadır. Bu noktada idare açısından komisyonun denetimi, hukuk sisteminin bireylere tanıdığı hakların idare tarafından ihlal edilip edilmediğine yönelik olarak gerçekleşmektedir. Komisyonun temel amacı; insan haklarının ihlal edildiği gerekçesi ile vatandaşlardan gelen başvuruları kabul etmek ve ön değerlendirmeden sonra ilgili birimlere başvuruyu yönlendirmektir.

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'nun, Kamu Denetçiliği Kurumu ile benzer özellikler taşıdığı da görülmektedir. Her ikisi de insan hakları ihlallerine ilişkin bireysel başvuruları inceler. Her ikisinin de aldığı kararlar bağlayıcı nitelikte değildir. Komisyon farklı siyasal partilere üye olan milletvekillerinden oluşmakla birlikte görevlerini Kamu Denetçiliği Kurumu gibi bağımsız ve tarafsız olarak gerçekleştirmektedir.

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun aralarındaki farkları ise kısaca şöyle açıklayabiliriz. Kamu Denetçisi her şeyden önce parlamento dışından belirlenmekteyken**,** bu komisyon üyeleri, TBMM tarafından belirlenmektedir (Altuğ, 2002a: 91). TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu sadece insan haklarının ihlâli söz konusu olduğunda harekete geçebilmektedir. Oysa Kamu Denetçiliği Kurumu'nun harekete geçebilmesi için herhangi bir konu sınırlaması yoktur. Bunun yanında idarenin haksız eylemleri ve işlemleri ile komisyon ilgilenmemektedir. Bu nedenle idare ile kişiler arasında ortaya çıkan sorunlarla ilgili çözüm yolları bulma konusunda idare ile ilişkiye geçmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Komisyon vatandaşlara tanınan özgürlüklerin ve haklarının ihlâli konusunda tespit ettiği olumsuzlukları ilgili birimlere iletmekten başka herhangi bir eylemde bulunamamaktadır. Böylece TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun yetkilerinin Kamu Denetçiliği Kurumuna göre oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Aralarındaki bir diğer önemli fark da Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bürokrasinin olumsuz etkilerini taşımayan özelliklere sahip olmasıdır (Aktaş, 2011: 373).

2.2.5. Teftiş Kurulları

İdare ile vatandaş arasındaki İdari Yargının görev alanına giren uyuşmazlıklara bakmakla görevli olan İdari Yargı organlarının yanında ülkemizde kabul görmüş ve iç hukukumuzda mevzuata yerleşmiş bulunan güçlü bir idari

denetim sistemi vardır. Bu kapsamda bütün idari birimlerin Teftiş Kurulları[27], disiplin kurulları bulunmaktadır. Bu başlık altında Teftiş Kurulları hakkında genel bilgiler verdikten sonra Kamu Denetçiliği Kurumu ile olan farklarını ortaya koymaya çalışacağız.

Teftiş Kurulları, merkezi ve yerinden yönetim organlarının kendi içerisinde organik denetim yapmak üzere kurulan denetim organlarıdır.

Teftiş Kurullarınca yapılan denetim; öncelikle amacı açısından Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapmış olduğu denetimden çok farklıdır. Teftiş Kurullarının amacı, idarenin faaliyetlerinin, kanun ve diğer mevzuat ile kalkınma plân ve programları ilke ve hedefleri doğrultusunda yürütülmesi sonrası yapılan uygunluk denetimi ile beraber teftiş sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik teklifte bulunulması suretiyle kurumun hiyerarşik üst âmirine ve üst yönetime katkı ve güvence sağlamaktır (Bozkurt, 2010: 270).

Teftiş Kurullarının işlevi de Kamu Denetçiliği Kurumu'na göre çok farklı olup, hiyerarşik olarak emri altında bulunanların yaptıkları eylem ve işlemlerden sorumlu kılınan kamu tüzel kişiliğin başındaki temsilci adına, bu eylem ve işlemleri hukuka uygunluk yönünden denetlemektir. Başka bir anlatımla Teftiş Kurulları yapısal olarak bağlı oldukları kurum içerisinde çalışan kişilerin iş ve işlemlerini idari açıdan mevzuata uygun olup olmadıkları yönünden görev ifa eden idari denetim mekanizmalarıdır. Ancak bu kurullar bünyelerinde görev ifa eden kamu görevlileri kişilerin vatandaş ile olan ilişkilerini, bu ilişkilerdeki davranış biçimlerini, kötü muamelede bulunup bulunmadıklarını bilmezler ve yapılan işlemlerin bir ihtiyaç

[27]Kamu Hukukumuza Fransa'dan alınan bir sistem olarak yerleştiği bilinen Teftiş Kurulları, Osmanlı İmparatorluğunun ıslahat döneminden itibaren hukukî varlığını devam ettirmektedir. Padişah II.Mahmut zamanında Divan-ı Hümayunun kaldırılarak (1835 yılında), yerine Vekâletlerin (Bakanlık) kurulması ve Vekâletlerin organizasyonlarının oluşturulması ile Teftiş Kurulları da bu organizasyon içindeki yerlerini almıştır. 1879 yılında Maliye Nazırına doğrudan bağlı Heyet-i Teftişiye-i Maliye adıyla bir kurul oluşturulmuştur. 1921 yılında TBMM'nin çıkardığı Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun 22. ve 23.maddeleri idarenin teftişine ait hükümler ile kurum anayasal çerçeveye kavuşmuştur. (Bozkurt, 2010: 270-271)

sonucu yapılıp yapılmadıkları, işlem ile sonuç arasındaki rasyonellik üzerinde durmazlar.

2.3. İdari Yargı ile İlişkisi

Dünyada idari yargıda başarılı olan ülkeler söz konusu olduğunda akla gelen ilk ülke Fransa'dır. Fransa, ülke olarak temel hak ve özgürlüklere sahip bir ülke olduğu halde, ombudsmanlık kurumuna ihtiyacı olup olmadığı konusunu uzun süre tartışmış, bu tartışmalar sonucunda da kendisine özgü bazı özellikler de ekleyerek "Médiateur/Arabulucu" kurumunu kurmuştur. Fransa'nın ombudsmanlık kurumunu uygulamaya koyması, diğer idari yargı sistemi olan ülkelerin ombudsmanlık kurumuna olumlu yaklaşmalarını sağlamıştır. Fransa'da ombudsmanlık kurumu ile yargı sistemi bir ikilik yaratmak yerine birbirine destek olarak vatandaş- devlet ilişkisinin kuvvetlenmesini sağlamaktadır.

Ülkemizde yargıdaki davalar aşırı yoğunluk nedeniyle uzamakta, bu da Danıştay'ı etkilemekte, Danıştay'da iş yükünün sürekli artması nedeniyle de kendisi asli görevini yürütememektedir.

Ülkemizde kamu kurumlarında çalışan personellerin herhangi bir resmi kurum hakkında herhangi bir bilgi, mahkemelerce talep edilse bile, çalışan personellerin inisiyatif almadıkları, isteksiz davrandıkları bilinen bir durumdur. Kamu görevlilerine takdir yetkisi tanınsa, bazı kişilerin bundan çıkar sağladığını düşünmesi sadece bizim ülkemizde değil bütün ülkelerde yaygın olan bir düşünce tarzıdır. Bu düşünce tarzı da personellerin inisiyatif almamalarına neden olmaktadır. İnisiyatif almama sonucunda basit ya da karmaşık olsun bütün işlerde ya bir üstten talimat ya da mahkeme kararının olması beklenmektedir. Bu da yargının iş yükünü arttırmaktadır. Vatandaşlar bu durumda ise idarenin işleyişinin yavaş olduğunu, gereksiz ve zaman alıcı işlemlerle uğraştığını düşünmektedirler. İdarenin işlem ya da eylemine karşı yargı yoluna başvurmadan doyurucu bir sonuç çıkmayacağını bilen vatandaş, dava açma gibi uzun zaman alan ve kişiyi yıpratan süreçlere dâhil olmak

istememektedirler. Bu durum da, vatandaşlarda kamu kurumlarına karşı güvensizlik duygusuna neden olmaktadır. Bu gibi durumların vatandaş- idare arasındaki güveni bozmasının önüne geçmek için, uyuşmazlıkların giderilmesi için adımlar atılmalıdır. Bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumu'nun önemi ortaya çıkmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu, kendiliğinden ya da başvuru üzerine idarenin işlem ve faaliyetlerine ilişkin araştırma yapmak, olumsuz bir durum tespitinde ise, kendi görüşünü ortaya koyan rapor, bilgilendirme yazısı gibi tespitlerle, bilgilerini ilgili kamu kurumlarına ileterek sorunları çözmeye çalışmaktadır. Kurumun harekete geçmek için katı bürokratik kurallara uyma zorunluluğu olmadığı için vatandaşlar tarafından daha çok tercih edilebilir hale gelmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun olduğu ülkelerde, kurumun kararlarının bağlayıcılığı olmamasına karşı diğer kurumların ombudsmanın kararlarına paralel olarak hareket ettikleri görülmektedir. Ülkemizde de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu tarz bir etkiye sahip olması mümkündür. Kamu Başdenetçisi çalışmalarının sonunda raporlarını gerek kamuoyu gerekse parlamentoya sunması, kurumların kendi içinde yaşadıkları aksaklıkları çözmesine önayak olacaktır. Bu durum ile de Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin iş yükünün azalmasında faydalı olacaktır.

İdari yargının yükünün hafifletilmesinin yolu, dava açılmasını zorlaştıracak yöntem kuralları konulması değil, idari yargının görev alanına giren konularda çıkan uyuşmazlıkların sayısının azaltılması ve bu konularda ortaya çıkan uyuşmazlıkların yargı önüne gelmesine gerek kalmaksızın ortadan kaldırılmasını sağlayacak yöntemlerin bulunmasıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu daha az uyuşmazlık çıkmasını sağlayarak, çıkan uyuşmazlıkları da yargıya gitmeden çözümleyerek yargının yükünü azaltır. Kurum uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden önce ortadan kaldırma işlevini iki farklı şekilde yerine getirebilir: Birincisi, hukuka aykırı eylem veya işlemde bulunan idareyi, işlemini geri almaya ve eylemden doğan zararı gidermeye ikna etmektir. İkincisi ise, şikâyetçi yurttaşın açıkça esastan yoksun olan veya yargı yolu dışında başka bir şekilde giderilmesi mümkün olan şikâyetini yargı önüne götürmesine engel olmaktır. Birinci yolun gerçekleşebilmesi için yurttaşların yargıya

başvurmadan önce uyuşmazlığı ombudsmana götürmeleri gerekmektedir (Erhürman, 1998: 101).

Denetim yöntemleri arasında en etkilisi ve bağlayıcı olanı yargı denetimidir. Yargı denetimi, denetim yöntemleri arasında en etkili ve bağlayıcı olan bir yol olmakla birlikte; bu yöntemin yetersiz kaldığı noktalar, uygulanmasında karşılaşılan güçlükler bulunmaktadır. Bu güçlüklere baktığımızda en başta işlemlerin karmaşıklığı, pahalılığı ve yavaşlığı göze çarpmaktadır (Özden, 2005b: 87).

Kamu Denetçiliği Kurumu, idari yargıya alternatif bir kurum değil, idari yargıya destek olan, idari yargının dava yükünü azaltan bir kurum olarak değerlendirilmelidir.

Yargı idari işlem ve eylemi, hukuka uygunluk yönünden değerlendirmektedir. Oysaki Kamu Denetçiliği Kurumu idari işlemi, yargıdan farklı ve fazla olarak hukuka uygunluk, yerindelik ve hakkaniyet yönlerinden de değerlendirmekte, idari işlem ve eylem hukuka uygun olsa bile yerinde olmadığı, hakkaniyete uymadığı zaman başkaca bir çözüm sunabilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, günümüzde geçerli katılımcılık, etkinlik, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik kriterlerini esas alan yeni kamu yönetimi anlayışıyla ve çoğulcu demokrasiyle uyumlu bir denetim kurumu olarak dikkat çekmektedir. Arabulucu yönüyle vatandaş ile idare arasındaki sorunları, her iki tarafı da tatmin edecek şekilde çözümlemekte ve idari yargıya destek olmaktadır (Usta, 2014: 59).

Günümüzde yargı organlarında karar bekleyen birçok iş, aslında basit ve çok zaman almadan biteceği halde, idarenin gerekli sorumluluğu almaması nedeniyle, yargının iş yükü artmakta ve süreçler uzamaktadır. Süreç uzamasının bir etkisi de vatandaşların idare hakkında olumsuz düşüncelere yönelmeleridir.

Ancak burada dikkat edilmesi gereken bir husus vardır. Konusu aynı olan uyuşmazlıklarda idare, her uyuşmazlık için Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan karar beklerse bu durumda kurum da ağır bir iş yükü altına girecek ve bir süre sonra asıl işini yapamayacaktır. Bu durumun önüne geçilmesi için ise, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından alınan kararların idarenin ayrı bir birimi tarafından gözden geçirilip incelenmesi aracılığıyla aynı hataları tekrar yapmanın önüne geçilmesi sağlanabilir. Bu şekilde bir uygulama olursa Kamu Denetçiliği Kurumu yargıda beklenen etkiyi yaratabilir.

Ülkemizde yeni kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun karşılaşacağı bazı durumlara önceden değinmekte yarar olacaktır. Öncelikle kurum toplumumuzda yeterince tanınmadığı için bir süre beklentileri karşılamayabilir. Ancak daha sonra zamanla aldığı kararlar ve etkinliği sayesinde kamuoyu tarafından tanınmaya başlandıkça kurumun faydası ortaya çıkacaktır. Vatandaşlar Kamu Denetçiliği Kurumu'nu tanındıkça yargı yoluna gitmeden önce bu kuruma başvuracaklardır. Kurumun etkisi, oraya atanacak kişinin niteliğine de bağlı olduğundan konusunda uzman kişilerin seçilmesi, kurumun yararına olacaktır.

Bazı ülkelerde, ombudsmanlık kurumu yapı itibarıyla zayıf olsa da kuruma atanan kişinin karakteri ve etkinliği kurumun toplum tarafından kabul görmesinde önemli bir yol oynamaktadır. Kurum kadar, kuruma atanan kişi de kurumun geleceğinde ve toplum nezdinde etkin olmasında önemli rol sahibi olabilir.

İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumu'na bakış açısı da önemlidir. Yasal olarak bakıldığında kurumun yaptırıcı-zorlayıcı hiçbir karar alma yetkisi yoktur. Ombudsmanlık kurumu aldığı kararlar ve hazırladığı raporlarla hiçbir bağlayıcılığı yoktur. Ombudsmanlık kurumunun herhangi bir bağlayıcı karar alma, mahkûm etme yetkisi yoktur. Yaptırım yetkisi olması için diğer yargı organları gibi derinlemesine araştırma yapması gerekecek, alacağı kararlar için süre uzayacak, etkinliği azalacak, zamanla diğer yargı organları ile arasında görev ve yetki konularında anlaşmazlıklar

çıkacaktır. Bunun önüne geçilmek amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu kararları tavsiye niteliğindedir (Doğan, 2014: 371).

Unutulmamalıdır ki Kamu Denetçiliği Kurumu bir yandan idarenin denetlenmesi ve yurttaşların haklarının savunulması işlevini yerine getirmekte diğer yandan da gerek yurttaşlara gerek idareye hukuk devletinde idarenin nasıl olması gerektiği ve yurttaşların idarenin denetimine nasıl katılmaları gerektiği konusunda eğitim vermektedir (Erhürman, 1998: 102).

III. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YAPISI, İŞLEV ve ETKİNLİĞİ

İlk örneği 1809 yılında İsveç'te oluşturulan Ombudsmanlık kurumları, bu tarihten sonraki süreçte devlet yönetiminde insan hakları, özgürlük ve demokrasi anlayışına ihtiyaç arttıkça geliştirilmiş ve hak savunuculuğunda önemli bir konuma gelmiştir. Bu kurumların idareleri denetleyen kurumlar olarak ortaya çıktığı; değişen ve gelişen dünyada, idarelerin denetimi yanında insan haklarının korunması ve geliştirilmesine de katkı sağlayan kurumlar olarak yoluna devam ettiği anlaşılmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014: 252).

Çalışmamızın bu bölümünde ülkemizde insan haklarının korunması amacına yönelik yetkiler verilerek bir ombudsmanlık modeli olarak oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu' nun kurumsal yapısı, insan haklarını koruma ve geliştirme noktasında üstlendiği işlev ve yerine getirdiği fonksiyonlar ile kurum tarafından verilen kararların etkinliği ile ilgili karşılaştığı sorun alanlarının neler olduğu konusundaki incelemeler ve değerlendirmeler ortaya konulacaktır.

3.1. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na Göre Kamu Denetçiliği Kurumu

Anayasa, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TBMM Başkanlığı'na bağlı olarak kurulacağını ve Kamu Başdenetçisinin seçilme usulünü belirterek görev çerçevesini çizmekle yetinmiş; diğer konuları 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na bırakmıştır (md. 74). Anayasa'nın bu hükmüyle beraber bütünü gözetilerek kaleme alınan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun *kamu hizmetlerinin işleyişinde*

bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturmak (md. 1) şeklinde ifade edilen "amaç" hükmü, Kurumun hukuki statüsü ile faaliyet alanına hâkim olacak temel ilkeleri de içinde barındırmaktadır. Elbette ki Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu amacı gerçekleştirebilmesi, hukuki statü, yetki, görev ve faaliyet alanlarının kapsamı, uluslararası standartlarla uyumu gibi bir takım unsurlara bağlı olarak değişkenlik gösterecektir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 14.06.2012 tarihinde yasalaşmış olup, ilk kamu denetçisi 29.03.2013 tarihinde göreve başlamış[28] ve Kanun düzenlemesine göre Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet ve başvurular da aynı tarihte alınmaya başlamıştır (Nohutçu, 2016: 467-468). Kanunlaşmasından çalışmaya başlamasına kadar geçen sürede ise, Genel Sekreterin atanması ve kurumun işleyebilmesi için gerekli teşkilatın kurulması çalışmaları yapılmıştır.

3.1.1. Kurumsal Statü ve Bağımsızlık

6328 sayılı Kanun'a göre Kurum, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan bir statüye sahiptir. Buradan hareketle Kurum'un Parlamento Ombudsmanı şeklinde merkezi bir yapıya sahip olacağı ve ulusal çapta faaliyet göstereceği sonucuna varılmaktadır. Ancak tek kişilik ombudsmandan farklı olarak Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlik olmak üzere iki birimden oluşmakta, bu birimlerde bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapmaktadır (md. 4). Denetçi sayısının, Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda en fazla on olması öngörülmüşken bu sayı yeni Kanun'da beşe düşürülmüştür. Kanun'da Kurum'un merkezinin Ankara

[28] İlk Kamu Denetçisi olan Mehmet Nihat Ömeroğlu 27 Kasım 2012 tarihinde seçilmiştir. Ancak kurumun aktif olarak işlemesi için bir süre daha beklemesi gerekmiştir (NTV, 2012).

olduğu; ancak gerekli görüldüğü durumlarda farklı yerlerde de büro açabileceği hükme bağlanmıştır (md. 4/4).

Kamu Denetçiliği Kurumu, ilgili kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı, kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan bir kurumdur (md. 4/1).

Kamu Denetçiliği Kurumu, başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir. Başdenetçi kurumun genel sekreterini ve diğer personeli atama yetkisine sahiptir (md. 7/1). Kuruma ayrıca kamu denetçiliği uzmanı ve uzman yardımcılığı kadroları da verilmiştir (md. 26) (md. 25). Denetçiler arasındaki iş bölümünü başdenetçi düzenler. Denetçilerden birisinin kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmesi kadın ve çocuklara özel bir önem verildiğinin göstergesidir (md. 7/1-f). Denetçiler, başdenetçi tarafından görevlendirildiği alanda yapacakları çalışmaları ve hazırladıkları önerileri Başdenetçiye sunacaklardır (md. 8/2).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 11. ve 14. maddelerine göre başdenetçi; TBMM Genel Kurulunca; denetçiler ise TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Kurulu üyelerinden oluşan bir komisyon tarafından 4 yıllık görev süreleri için seçilirler. Daha önceki iptal edilen 5548 sayılı kanunda ise bu süre 5 yıl olarak belirlenmişti.

Başdenetçi ve denetçilerin görev süresi 4 yıl olarak belirlenmiştir. Bir dönem bu görevi yürütenlere bir dönem daha seçilebilme hakkı tanımıştır (md. 14). Ancak, Başdenetçinin ikinci kere seçilmesi ve görevden alınma şartlarının kanunda yine açıkça düzenlenmemesi kurumun konumunu zayıflatabilmektedir. Çünkü ikinci kez seçilebilmek için politik kaygıyla hareketlerde bulunabilme ihtimalinin olması, sonuç olarak kuruma olan güveni sarsabilir (Şengül, 2013: 78). Bu düzenlemenin başarı durumu tartışmaya açıktır. Seçilen Başdenetçinin bir daha seçilemeyeceği hükmü kanunda yer almış olsa, kurumun bağımsızlığı pekiştirilmiş olurdu.

Ombudsman ve yardımcılarının görev sürelerinin parlamento seçimleriyle eşit olması, kurumun bağımsız ve tarafsızlığını sağlamada önemli bir faktördür. 5548 sayılı kanunun çıkarıldığı tarihte parlamento seçimlerinin süresi 5 yıldı. 2007 yılında yapılan referandumla bu süre 4 yıla indirildi. Bu gelişmeye bağlı olarak başdenetçi ve denetçilerin görev sürelerinin 4 yıla indirilmesi, olumlu bir gelişmedir. Ancak söz konusu sürenin parlamentonun görev süresiyle eşit olmasının başdenetçinin dolayısıyla da denetçilerin yeniden seçilme düşüncesiyle hareket etmesine, bu sebeple de yasama organı içerisinde yer alan hükümetin idare organlarının denetimi sırasında bağımsızlık teminatına uygun olarak hakkaniyet ve adalet ilkeleri çerçevesinde denetleyebilmesi oldukça zordur.

Herhangi bir kamu kurumunda bir daha seçilme olasılığının olması, özellikle kamu denetçiliği gibi tarafsızlık ilkesinin kritik öneme sahip olduğu bir kurumda, kişinin siyasi erkler karşısında tarafsız kararlar alabilme tercihlerini kısıtlayıcı bir etkiye sahiptir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda başdenetçi ve denetçilerin seçilebilmesi için belirli kriterlere sahip olması gerektiği belirtilmektedir. Türk vatandaşı olması, baş denetçi için 50, denetçi için 40 yaşının doldurulmuş olması, tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, kamu kurum ve kuruluşlarında, sivil toplum kuruluşlarında belirli süre çalışmış olması gibi bir siyasi partiye üye olmaması aranan şartlardan bazılarıdır (md. 10).

Yaş şartının aranmasındaki sebeplerden birisi dünyadaki ombudsman seçim kriterlerinden esinlenerek belirlendiği ifade edilebilir. Aynı şekilde özel sektörde çalışan bireylerin de seçilebilmesinin önünün açılması, bu kişilerin özel sektördeki deneyimlerinden istifade edilmek istendiğinin bir göstergesidir. Özel sektör; piyasa ve müşteri taleplerine ağırlık vererek çalışan bir sektördür. Özel sektörde çalışan bireylerin seçilmesinin önünün açılması, vatandaşa daha çok önem verildiği bir yönetim anlayışının belirtisidir. Ancak özel sektör ağırlıklı bireylerin seçilmesi kamu sektöründe çeşitli zorluklara neden olabilmektedir. Bu nedenle atamalarda kamu ile

özel sektör arasında bir dengenin gözetilmesi, kurumun daha verimli çalışabilmesi için oldukça önemlidir (Şengül, 2007: 139). Başdenetçi ve denetçilerin seçimi kanunun 11. maddesinde düzenlenmiştir. Görevden alınmalar ise 15. maddede düzenlenmiştir. Görevden alınmalarının başlıca sebepleri, kendilerinde adaylık için aranan şartları taşımadıklarının anlaşılmasıdır (md. 15/1).

Başdenetçi ve denetçilerin seçimi, 11. maddede belirlenmiştir. Buna göre, Başdenetçi ve denetçilerden birinin görev süresinin bitimine doksan gün kala, görevlerinin herhangi bir sebeple sona ermesi halinde ise on beş gün içinde durum, kurum tarafından başkanlığa bildirilir. Başkanlık tarafından ilan edilen başvuru süresi içinde 10. maddede belirtilen nitelikleri taşıyanlar Başdenetçi ve denetçi aday adaylığı için başkanlığa başvurabilirler. Komisyon Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları içinden üç tanesini genel kurula sunmak üzere belirleyerek başkanlığa bildirir. Genel kurul, bildirim tarihinden on beş gün içinde gizli olarak başdenetçi seçimini yapar. Başdenetçi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bunda da sağlanamazsa üçüncü oylamada salt çoğunluğun oyunu alan aday seçilir. Bu da sağlanamazsa, son oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır ve en fazla oy alan aday –karar yeter sayısı olmak şartıyla- seçilmiş olur (md. 11). Denetçiler de Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon tarafından, seçilecek denetçi sayısının 3 katı kadar aday başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren 15 gün içerisinde belirlenerek Komisyona sunulduktan sonra yine 15 gün içerisinde Başdenetçi seçimindeki aynı usulle Komisyon tarafından seçilir.

12. maddeye göre, Başdenetçi ve denetçilere hiçbir makam, organ, kişi görevleri ile ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve öneride bulunamaz. Bu düzenleme ile kurumun tarafsızlığı kanun önünde de teminat altına alınmıştır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında da Başdenetçi ve denetçilerin, görevlerinde tarafsız olmalarının zorunlu olduğu belirtilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nda çalışan bütün personele kurumun tarafsızlığının kabul görmesi için herhangi bir siyasi partiye üye olma, bir parti lehine ya da aleyhine faaliyetlerde bulunma, görevini icra ederken hiçbir şekilde ayrımcı bir faaliyetin içinde olma, yine görevleri neticesinde herhangi bir şekilde öğrendikleri kişisel, mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olmaları halinde bile bunların paylaşılması, kendilerinin ya da başkalarının faydalarına kullanması yasaklanmıştır (md. 30/1).

Kanun' un 15. Maddesine göre Başdenetçi veya Denetçilerin 10. maddede sayılan seçime ilişkin nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri halinde durumun TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçinin görevinin sona ermesine, TBMM Genel Kurulu tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise doğrudan bu Karma Komisyon tarafından karar verilir. Kanuni düzenlemede yer alan bu hüküm KDK' nın sahip olduğu bağımsızlık ve tarafsızlık özelliğini zayıflatıcı nitelikte görülmektedir. Zira idare hukukuna hâkim olan ilkelerin başında yer alan yetkide ve usulde paralellik ilkesi gereğince Başdenetçi ve denetçilerin seçiminde nitelikli çoğunluk arayan idari işlemin kaldırılması, geri alınması ve son verilmesi halinde de aynı şekilde nitelikli çoğunluk tarafından karar verilmesi gerekmektedir. Oysaki görevden alınmanın düzenlendiği Kanuni düzenleme bu vasıftan yoksundur. Bu konuda yer alan eksikliği ortadan kaldırmak üzere Başdenetçi ve denetçilerin görevden alınmasına ilişkin kanuni hükümlerinin seçime ilişkin usule paralellik taşıyacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

3.1.2. Yetki ve Faaliyet Alanı

BM Paris İlkeleri, her ne kadar üye devletler bakımından bağlayıcı nitelik taşımasa da, ülkelerin ihtiyaçlarına göre değişiklik arz edebilecek bir model öngörmesi ve oluşturulacak ulusal insan hakları kurumları için asgari kriterleri ortaya

koyması nedeniyle daima göz önüne alınan bir metindir. İlgili metin, ulusal insan hakları kurumlarına ilişkin dört hususta düzenlemeyi içermektedir. Birincisi yetki ve sorumluluklar, ikincisi oluşum ve bağımsızlığın teminatı, üçüncüsü faaliyet alanının kapsamı ve son olarak dördüncüsü yarı-yargısal faaliyetlere ilişkin temel ilkeler.

Yetki ve sorumluluklar başlığı altında, oluşturulacak kurumların mümkün olduğunca geniş yetki ve görevlerle donatılmaları gerektiği ifade edilmektedir. Ulusal kurumlar bu bağlamda;

- Hükümete, parlamentoya ve diğer yetkili kurumlara insan haklarının korunması ve geliştirilmesi ile ilgili olarak görüş bildirebilmeli, tavsiye ve önerilerde bulunabilmeli, raporlar hazırlayabilmeli,
- Ulusal mevzuatın, üye devletin taraf olduğu uluslararası insan hakları mevzuatı ile uyumunun gerçekleştirilebilmesi yönünde girişimlerde bulunabilmeli,
- Üye devletin BM organlarına ve komitelerine düzenli aralıklarla teslim etmesi gereken raporlara katkı sağlayabilmeli,
- İnsan hakları alanında toplumsal bilincin artırılması amacıyla eğitim faaliyetleri, kampanyalar düzenleyebilmelidir.

Oluşum ve bağımsızlık teminatı adı altında, ulusal insan hakları kurumlarının iç hukukta yer alan diğer kurumlardan farklı olarak anayasa veya asgari kanunla kurulması gerektiği, bu özelliği sayesinde kendi kuruluş metinlerinde belirtilen ilkeler doğrultusunda organlarının oluşumu ve kurumun nasıl faaliyette bulunacağı hususunun önceden belirlenebilir olduğu ve böylece şeffaf kurumsal nitelik taşıdıkları; bağımsız olmaları yönüyle de ulusal mekanizmada faaliyet gösteren yürütme organına (hükümete) bağlı olarak faaliyet gösteren diğer kamu kuruluşlarından farklı olarak idari ve mali yönden özerk yapıda olduğu ifade edilmektedir.

Faaliyet alanının kapsamı başlığı altında, ulusal insan hakları kurumlarının insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konularına ilişkin yetkilere sahip olmasını, bu yetkilerin olabildiğince geniş ve kapsamlı olması gerektiği ifade edilmektedir. Diğer bir ifadeyle insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla inceleme ve araştırmalar yaparak mevcut durumu ve mevzuat değişikliklerine ilişkin yasa metinlerini insan hakları açısından değerlendirerek yasama ve yürütme organına öneri ve tavsiyelerde bulunmak, gerektiği takdirde eksik mevzuat kısımlarına yönelik uyarılarda bulunmak, toplumsal insan haklarıyla ilgili uygulamaları ve sorunları yakından izleyip incelemek suretiyle hükümete ihlallere yönelik konularda gerekli telkinlerde bulunarak sonucundan da kamuoyunu haberdar etmek ve bu sayede kamunun aydınlatılmasına katkı sağlamak ulusal insan hakları kurumlarının temel görevleri arasındadır.

Yarı-yargısal faaliyetler başlığı altında ise zorunlu olmamakla birlikte, ulusal insan hakları kurumlarına insan hakları ihlali iddialarına ilişkin başvuruları kabul etme, inceleme ve hatta mümkün ise sorumlu taraflara karşı yargısal işlemleri başlatabilme görev ve yetkisinin verilebileceğinden bahsetmektedir. Başvurular, ulusal kurumların önüne "bireyler, yasal temsilcileri, üçüncü kişiler, hükümet dışı kuruluşlar ve ticari birlik temsilcileri" tarafından getirilebilecektir. Önüne gelen bir olayda kurum, aşağıdaki seçeneklerden birini tercih edebilecektir:

- Uzlaşı veya bağlayıcı kararlar doğrultusunda taraflar arası dostane çözüm arayışlarını teşvik edebilir,
- Tarafları, yasal hakları konusunda bilgilendirebilir,
- Şikâyetleri inceleyebilir veya diğer yetkili makamlara iletebilir,
- Yetkili otoritelere kanun, tüzük ve yönetmeliklerde gerekli değişiklikler konusunda tavsiyelerde bulunabilir (Toprakseven, 2010).

Ulusal insan hakları kurumları kategorisinde yer almakla birlikte Ombudsmanın görev alanı, genellikle kamu idaresinin herhangi bir eylemiyle konulan sınırlamalara karşı temel hak ve özgürlükleri korumak ve savunmak, kamu

idaresinin objektif biçimde ve herhangi bir keyfilik olmaksızın genel çıkarlara hizmet etmesini sağlamakla sınırlıdır. Bunun doğal sonucu olarak ombudsman kurumlarının ancak kamu idaresinin dahil olduğu durumlara müdahale edebileceği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda da Kurum'un 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"* şeklinde genel olarak hem merkezi hem de yerel idareyi kapsayan ifadelerle açıklanmıştır (md. 5/1). Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, mahalli idarelerin bağlı idareleri, mahalli idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri Kanun'un kapsamı içerisindedir. Bunun yanı sıra Kurumun görev alanı dışında kalan idari birim ve işlemler tek tek sayılmıştır. Buna göre; yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sadece askeri nitelikteki faaliyetleri, Kurum'un görev alanının dışındadır (md. 5/2). Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler de inceleme kapsamı dışında iken 09/07/2018 tarihinde yürürlüğe giren 02/07/2018 tarihli 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'nin 110. maddesi gereğince bu bent mülga edilerek yürürlükten kaldırılmış[29] (Resmi Gazete; 2018) olup, bu kapsamdaki karar ve işlemler de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun inceleme alanına dahil edilmiştir.

02/07/2018 tarih ve 703 sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile sistemde köklü bir değişiklik

[29]Resmi Gazete, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf[Erişim Tarihi: 26.10.2019]

gerçekleştirilmiş, yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile de yeni kurul ve kurumlar oluşturulmuş, bakanlıkların işleyişi düzenlenmiştir.

Yeni hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı olarak denetim yapan Kamu Denetçiliği Kurumunun rolü daha da önem kazanmıştır. Nitekim 703 sayılı KHK 'nın 110 uncu maddesi ile Kurumun görev alanı dışında kalan hususları düzenleyen 6328 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin ikinci fıkrasındaki "a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler" bendi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu şekilde Cumhurbaşkanlığının idari iş ve işlemleri Kurumun görev alanına dâhil edilerek denetim alanı genişletilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu; 2018: 198)[30].

Ülkemizdeki Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev ve yetkileri, Avrupa'daki örneklerinden daha dar kapsamlı olarak belirlenmiştir. Daha önceden Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirlerin kurumun görev alanının dışında bırakılmasının sebebi, anayasal zorunluluk idi. Cumhurbaşkanının bu nitelikteki işlemlerine karşı idari ve yargısal başvuru yasağı Anayasa ile getirilmiş mutlak bir yasak olduğu için Kurum denetiminin dışında tutulması anlaşılabilir bir durum iken yukarıda belirtildiği üzere bu nitelikteki işlemler aleyhine de Kuruma başvurma yolu, yapılan değişiklik ile açılmıştır. Bu durum pozitif hukukumuza ve insan haklarına dayalı adalet anlayışına uygun bir düzenleme niteliğinde yapılan olumlu bir değişikliktir.

Eski düzenleme zamanında Cumhurbaşkanı'nın tek başına aldığı kararlar haricinde başbakan ve bakanlarla birlikte aldığı kararların kurumun görev alanının içinde olması, kurumun hükümetin tercihlerine karışması ve bu tercihler hakkında değerlendirme yapma yetkisinin tek bir kişinin eline bırakılması eleştirilere açıktır (Esgün, 1996: 269).

[30] Kamu Denetçiliği Kurumu, https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_y%c4%b1llik_rapor2018/mobile/index.html#p=198[Erişim Tarihi: 02.09.2019]

Yasama yetkisine dair işlemlerin kurumun görev alanının dışında tutulmasının sebebi, bu işlemlerin zaten anayasa yargısının denetimine tabi olması nedeniyle yapıldığı düşünülebilir. Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemlerin kapsamı ise açık olmamakla birlikte, yasama organının yasa yapım faaliyetleri ile parlamento kararı niteliğindeki işlemlerin denetim dışında kalacağı, parlamentonun idari teşkilatı tarafından yapılan işlemlerin ise kamu denetçiliğinin görev alanına girdiği varsayılmalıdır. Aksi halde yasama organı içindeki idari işleyişe yönelik işlemlerin de yasama yetkisi olarak değerlendirilmesi gibi abes bir durum ortaya çıkacaktır. Yasama yetkisinin kullanımına yönelik işlemler genelde kanun yapımı ve kabulü ile parlamento kararı gibi parlamento üyelerinin katılımıyla gerçekleştirilen siyasi nitelikli işlemler olduğu için idari denetimden istisna edilmiş, sadece yargı denetimine tabi tutulmuştur ki; o da herhangi bir yargı kurumu değil anayasa yargısıdır.

Ayrıca kanunda, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar da kurumun görev alanının dışında tutulmuştur. Anayasa'daki yargı bağımsızlığı ilkesi karşısında, yargı kararlarının kurumun denetimine tabi tutulması beklenmemelidir (Erhürman, 2000: 171).

Kurumun yetki alanı dışında tutulan bir diğer konu, kanunun 5/2. maddesinde belirtildiği gibi Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sadece askeri nitelikli faaliyetleridir. *"Sırf askeri nitelikteki faaliyetleri"* tanımı sınırları muğlâk bıraktığından askeri makamların hangi idari işlem, eylem ve tercihlerinin maddedeki tanıma uyduğu, hangilerinin uymadığı belirsizdir. Bu durum da ister istemez hukuk devleti ilkesiyle çelişmektedir. Bunun önüne geçilmesi ve buna dair bir yasal düzenleme yapılmasıyla denetçilerden birinin bu alanda yetkilendirilmesi, hukuk devleti ilkesine uygun bir tercih olacaktır. Ancak Anayasa mahkemesi Kurumun görev alanı dışında tutulan "Türk silahlı kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri" ibaresinin belirsiz olduğuna ve iptaline ilişkin istemi reddetmiştir. Mahkemeye göre, Askeri kuruluşlar da idari yapı içerisinde yer aldığından ve bu kuruluşların da idari işlem tesis ettikleri ve idari eylemlerde bulundukları göz önüne

alındığında bunların da Kurumun denetim yetkisi kapsamında bulunması doğaldır. Ancak söz konusu kuruluşların bazı faaliyetleri niteliklerinden ötürü kanun koyucunun bu konudaki takdir yetkisi çerçevesinde Kurumun görev alanı dışına çıkarılmıştır. "Türk silahlı kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri" ibaresinin belirsiz olduğu ileri sürülmekte ise de bu ibare ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin eğitim, talim, tatbikat gibi sadece Askeri nitelikteki faaliyetleri kastedilmekte olduğundan kuralda Anayasa'ya aykırı bir yön yoktur[31].

Diğer yandan Türk Silahlı Kuvvetlerinin idari faaliyetlerinin Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yetki alanının dışında tutulması, Avrupa Birliği'nin 2011 ve 2012'deki ilerleme raporlarında birer eleştiri olarak yer almıştır (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2011; Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2012).

Bazı işlemlerin Kurumun görev alanı dışında bırakılması doktrinde tartışılmış ve bunlardan bazılarını kurumun inceleme alanı dışında bırakmanın doğru olmayacağı savunulmuştur. TSK' nın sırf askeri nitelikteki faaliyetleri ifadesinin muğlak bir ifade olduğu, TSK' nın sunduğu çeşitli hizmetlerin kapsam ve nitelikleri gereği birbirlerinden ayırt edilmesinin zorluğu kabul edilmekle birlikte bu gri ve belirsiz alanın açıklığa kavuşturulması gerektiği ifade edilmektedir (İnceoğlu, 2016: 62; Karcı, 2016: 202-203; Günaydın, 2017: 234-235).

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'na İsveç'teki Parlamento Ombudsmanı ile Finlandiya ve Danimarka'daki ombudsmanlardan farklı olarak yargı kararlarını denetleme yasağı getirilmesini de anlamak mümkündür.[32] Zira yargı organı içindeki kararların hem dereceli yargı sistemi içinde hukukilik denetimine hem de 2010 yılından itibaren bireysel başvuru kapsamında Anayasa Mahkemesi'nce temel hak ve özgürlük ihlali açısından yapılan denetime tabi tutulması yeterlidir ve kuvvetler ayrılığı ilkesi ile de uyumludur. Bununla birlikte ombudsmana yargı

[31]AYM, E. 2012/96, K. 2012/206, Karar Günü:27.12.2012, RG: 25.05.2013, 28657.
[32]İlgili ülke örnekleri için bkz.Doç.Dr.İsmail Sevinç, s.106-108;(Arklan, 2006: 91).

mekanizmasının işleyişi ve usuli gereklilikleri ile ilgili konularda ortaya çıkacak insan hakları ihlallerini kabul etme ve değerlendirme yetkisinin tanınması mümkündür.

Dünyadaki çeşitli ülkelerin ombudsmanlık yapılarına bakıldığında ombudsmanın ya şikâyet üzerine ya da resen harekete geçtiği gözlenmektedir. İki türlü başvurunun da yapılabiliyor olmasıyla ombudsmanlık kurumunun daha da etkin kılınması hedeflenmiştir. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17. maddesinde, kuruma gerçek ve tüzel kişiler başvurabilir ifadesiyle birlikte, idarenin görevleri olarak idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerin incelenmesi, araştırılması ve buna bağlı olarak idareye önerilerde bulunulması tanımıyla, kurumun sadece şikâyet üzerine harekete geçebileceği anlamı ortaya çıkmaktadır. Zira Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda kurumun re'sen harekete geçebileceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır. Hâlbuki herkesin idarenin işleyişi ile ilgili olarak şikâyette bulunması her zaman söz konusu olmamaktadır. Bu nedenle diğer pek çok ombudsman olan ülkede, bu kuruma tanınan resen araştırma yapma yetkisinin verilmesi kurumun daha etkin çalışması için önemli bir etkiye sahip olmaktadır. Ülkemizdeki Kamu Denetçiliği Kurumu'na resen araştırma yetkisinin verilmemesi, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda kurumla ilgili olarak önemli bir eksiklik olarak ifade edilmiştir (Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2011).

Dünya'daki ombudsman uygulamalarına bakıldığında, ombudsmanlık kurumuna başvuru için çeşitli yolların olduğu fark edilmektedir. Bazı ülkelerde kuruma doğrudan başvuru imkânı olurken, bazı ülkelerde ise aracılar ile başvurular alınmaktadır. Aracı ile başvuru alınmasının bir sebebi olarak, başvurunun çok sayıda yapılması bu amaçla da çok sayıda yapılan başvuruları filtreden geçirerek başvuru sayısını azaltmak amaçlanmıştır. Ancak pek çok ülkede uygulanan uygulama kuruma başvurunun doğrudan yapılması şeklinde gerçekleşmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru kanunun 17. maddesinde açıkça belirtilmiş olup, ülkemizde yaşayan vatandaşlar için kimlik numaralarıyla, yabancılar için ise pasaport numaralarıyla başvurularını yapmalarını, ek olarak internet üzerinden de başvuruların yapılabilmesi kuruma ulaşılabilirlik açısından oldukça faydalı seçimlerdir. Ayrıca bunlara ek olarak 28 Mart 2013 tarihli kararla, form kullanılmadan da şikâyet edilebileceğinin açıklanması, kurumun halka ulaşmasında olumlu etkiler yaratacaktır.

Yine aynı madde de belirtildiği üzere şikâyet; insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren bu tarz konularda ise hak ihlali aranmaz. Bu da toplumda desteğe ihtiyaç duyan kesimlere yönelik yapılan pozitif bir uygulamadır. Ombudsmanlık kurumunun önemli bir avantajı da diğer kamu kurumlarına göre daha kolay ulaşılabilir olmasıdır. Bu da kurum için oldukça faydalı bir özelliktir.

Ombudsmanlık kurumuna bu tarz kolay yollardan başvuruların alınması, kuruma aşırı başvuru yapılması endişesi yaratsa da ilk üç aydaki veriler, başvuruların beklenenden çok olmayacağını işaret etmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013).

Kuruma yapılacak başvurular gerçek ya da tüzel kişiler tarafından yapılabilir. Kanunda şikâyetin başvuru sahibiyle ilgili olması zorunluluğu yoktur (md. 17/2). Bu da başkaları adına ya da şahit olunan bir olay hakkında başvuru yapılabileceği anlamına gelmektedir.

Yapılan başvuruda kanunun benimsendiği sistem, ombudsmana başvuru için özel bir çıkar ilişkisinin aranmadığı İsveç'teki ombudsmanlık sistemiyle benzerdir (Oytan, 1977: 197). Aynı şekilde kuruma başvuruların belirli süre içinde yapılması da kanunda getirilen şartlardan biridir. Yine kuruma başvuru yapmak için, idari başvuru yollarının tüketilmiş olması ve yargı aşamasındaki olanlar ile yargının sonuçlandırdığı hususlarda inceleme yapılamayacağı da kurum kanununda belirtilmektedir. Ombudsmana yapılacak başvuru doğrudan yapılabileceği gibi

illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar aracılığıyla da yapılabilmektedir (md. 17/5). Ayrıca internet üzerinden de başvuru yapılabilmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017) (md. 17/2) Ombudsmanlık kurumuna yapılacak başvurulardan herhangi bir ücret talep edilmez (md. 17/6). Kuruma kurulduğu günden bu yana 2013'te 7 bin 638, 2014'te 5 bin 639, 2015'te 6 bin 55, 2016'da 5 bin 519, 2017'de 17 bin 305 olmak üzere toplamda 5 yıllık süreçte 42.156 başvuruda bulunulmuştur (Milliyet, 2018a).

Kuruma yapılan şikâyet başvuruları kapsamında şikâyet başvurusunun içeriğine göre ilgili bütün ulusal mevzuat hükümleri ile ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler (İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Paris Prensipleri, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı vb.) dikkate alınarak insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelenmekte, iyi yönetişim ilkeleri de gözetilerek önerilerde bulunulmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016).

Ombudsmanlık kurumunun görevini yerine getirmesi için, kamu kurumlarından isteyebileceği bilgi ve belgelerin zamanında ve eksiksiz olarak kuruma verilmesi gerekmektedir. Aksi durumda yapılacak inceleme ve değerlendirmenin zamanında yapılamaması sebebiyle hak kayıplarına neden olma ihtimali ortaya çıkacaktır. Bu durumla ilgili olarak Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 18. maddesinde gerekli araştırmanın yapılması sürecinde kuruma ilgili bilgi ve belgelerin otuz gün içinde verilmesi gerektiği, aksi durumda ise başdenetçi veya denetçinin talebi doğrultusunda ilgili kurumun disiplin soruşturması yapabileceği hükmü yer almaktadır. Bu madde ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yetkileri artmış, idarenin keyfi tutum sergilemesinin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Ayrıca bu maddeye ek olarak, 19. Maddede de kuruma, kendisine iletilen şikâyet doğrultusunda başdenetçi, denetçiler, uzmanları veya tanıkları dinleme yetkisi verilmiştir. Yine aynı maddede; başdenetçi veya denetçilerin şikâyet ile ilgili olan bir durumda bilirkişi görevlendirme yetkileri vardır. Ombudsmanlık kurumuna sonuca varacağı konu ile ilgili durumlarda bu yetkilerin verilmesi, kendisine şikâyet edilen

konunun tarafsız olarak aydınlatılması için olumlu etki yapacaktır. Çünkü bir olayın tam olarak soruşturulup aydınlatılabilmesi için, tanıklara başvurulması, onların dinlenmesi gerekmektedir. Yine kurumun ilgili şikâyetlerle alakalı olarak bilirkişi atama yetkisinin olması, Kamu Denetçiliği Kurumu için avantajlı bir durumdur. Bu sayede kuruma ulaşabilecek çok farklı alanlardaki şikâyetlerle ilgili olarak söz konusu konu ile alakalı teknik ve ilmi bilgiye sahip olan kişilerden bilgi alınarak objektif ve tarafsız bir karar alınması sağlanmış olacaktır.

Bu düzenlemeler kurumun, kendisinden beklenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak tamamlamasına yardım edecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 20. maddesine göre kuruma yapılan başvurular, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandırılmalıdır. Kurum bu süre içinde yaptığı inceleme ve araştırma neticesinde, elde ettiği sonuçları ilgili idareye ve başvurana bildirmelidir. İdare de kurumun önerileri doğrultusunda yaptığı işlemi kuruma açıklamak zorundadır. Bu zorunluluk halinin kamu kurumlarının üzerinde önemli bir etki yapacağı aşikardır. Hatta şu anki Kamu Başdenetçisi olan Şeref Malkoç, ilgili önlemleri almayan kurumları halka ifşa edeceklerini, bunu yapmaya yasal olarak hakları olduğunu açıklamıştır (Milliyet, 2017d).

Ombudsmanlık kurumu, şikâyete söz konusu olan durumu her yönüyle inceleyebilmekte, elde ettiği sonuçları, görüşleri ve eleştirileri idareye bildirebilmekte, idarenin davranışlarını değiştirmesini isteyebilmekte; ancak idare üzerinde bağlayıcı kararlar alamamakta, idare üzerinde yaptırımsal gücü bulunmamakta, bir idari işlemi iptal edememekte ve herhangi bir kamu dairesindeki memur ile ilgili olarak disiplin cezası uygulayamamaktadır. Ombudsmanlık kurumunun bu yaptırım uygulayamama durumu, kurumun eksikliği olarak görülmektedir (Dursun, 2011: 396).

Kanun tarafından kuruma yüklenen görev; vatandaş ile idare arasında ortaya çıkan anlaşmazlığı ikna yoluyla düzeltmektir. Kuruma çözüm bulması istenen

şikâyet ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin ilgili kurumlarca verilmesi zorunludur. Verilmediği takdirde başdenetçi ve denetçiler tarafından soruşturma açılabilir (md. 18/1). İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili, başdenetçi ve denetçiler bilirkişi görevlendirebilmekte ve ilgili kişileri dinleyebilmektedir (md. 19/3). Böyle hareket edilmesinin sebebi; söz konusu şikâyetin aydınlatılmasında şeffaflığın sağlanması ve kamu idarelerinin yasal olmayan durumlardan kaçınmasının sağlanmış olmasıdır. Ayrıca kurumda çalışan bir personelle üçüncü dereceye kadar kan bağı olan kişilerin şikâyetleri incelemeye alınmamaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, her yılsonunda yaptığı faaliyetleri ve önerileri kapsayan raporunu Meclis Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan karma komisyona sunacaktır. Komisyon da bu raporu görüşüp kendi görüşlerini de içeren bir nihai rapor hazırlayarak Genel Kurul'da görüşülmek üzere TBMM Başkanlığı'na gönderecektir. Daha sonrasında ise bu rapor, Resmi Gazete'de yayımlanarak kamuoyuna duyurulacaktır (md. 22). Kurumun faaliyetlerinin değerlendirildiği yıllık raporların kamuoyuna açıklanması, yönetim üzerinde baskı oluşturulmasında etkili olacaktır.

3.2. Türkiye'de Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun İşlevi

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'na, idarenin işleyişiyle ilgili olmak üzere idarenin her türlü eylem, tutum veya davranışlarına karşı başvuru yapılabilmektedir (Şimşek, 2013b: 4)**.** Kurum yapacağı denetlemeleri Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe[33] (Resmi Gazete, 2013) göre yapar. Bu yönetmeliğe (yön.) göre, kuruma yapılan başvurular işleme alınmadan önce bir ön incelemeye tabi tutulmaktadırlar. Bu aşamada geçersiz ya da yanlış başvurular elenmektedir (Yön. md. 19). Bu sayede kurumun çalışma kapasitesi ve etkinliğinin arttırılması

[33] Resmi Gazete, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm[Erişim Tarihi: 26.10.2018]

hedeflenmektedir. Başvuruda aranan bir diğer şart ise, idari başvuru yollarının tüketilmesinden sonra kuruma başvurabilmenin gerçekleşmesidir.

İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak telafisi güç olan bazı durumlarda, idari başvuru yolu tüketilmese bile başvurular kabul edilebilir. Kuruma kaymakamlık ve valilikler aracılığıyla da başvurulabilir. Başvuru için herhangi bir ücret alınmaz. İdareye yapılan başvuruya idare tarafından tebliğ tarihinden itibaren altmış gün içerisinde cevap verilmediği takdirde altı ay içinde kuruma başvuru yapılabilir. Başvuru tarihi dilekçenin kuruma verildiği ya da diğer kurumlara verilen tarihtir. Kurum tarafından istenen bilgi ve belgeler, bu isteğin tebliğinden itibaren otuz gün içerisinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri geçerli bir sebep olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi ya da denetçinin başvurusu üzerine ilgili kurum soruşturma açar. Bunun istisnai durumları da vardır. Devlet sırrı ya da ticari sır niteliği olan bilgi ve belgeler, yetkililerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi ifade edilmek şartıyla verilmeyebilir. Ancak; dava için elzem bir durum söz konusu olduğu takdirde, belgeleri Başdenetçi ya da denetçiler yerinde inceleyebilir (md. 18). Yine şikayet konusunun insan haklarına, temek hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde Başdenetçi ya da denetçiler yerinde inceleme ve araştırma yapabilir. Kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikayetlerde ise, şikayetçi veya şikayet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. İlgili idare ve yetkililer bunun için gerekli her türlü kolaylığı sağlamakla yükümlüdür (Yön. md. 22).

Başdenetçi ya da denetçiler gerekli gördükleri hallerde bilirkişi görevlendirebilirler. İhtiyaç halinde konuyla ilgili kişilerin dinlenmesi de gerçekleştirilebilir. Tanık ya da ilgili kişiler, Başdenetçi, denetçi ya da uzmanlar tarafından dinlenebilir (Yön. md. 25).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre, şikâyetten vazgeçilmesi, şikâyete konu olan durumun

idarece düzeltilmesi veya yerine getirilmesi, şikâyet eden kişinin ölümü gibi yollardan şikâyetin sona ermesi hallerinde, söz konusu şikâyet insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara ilişkin bir ihlal ise söz konusu kuruma yönelik inceleme ve araştırma işlemine devam edilebilir (Yön. md. 30). Diğer durumlarda dosyanın işlemi sonlandırılır. Yine kanuna göre, başvurular altı ay içerisinde sonuçlandırılır.

Kurum; inceleme ve araştırma sonuçlarını, öneri ve tavsiyelerini araştırması bitince ilgili kuruma ve başvurana bildirir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre Kamu Denetçiliği Kurumu, yapacağı inceleme ve araştırma sonucuna göre dört türlü karar verebilir. Bunlar; tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığı kararıdır (Yön. md. 31). Bunlardan dostane çözüm kararı 02/03/2017 tarihinde ilgili yönetmelikte yapılan ve Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik [34] ile madde metnine eklenmiştir (Resmi Gazete; 2017). İlgili kamu kurumu eğer kurumun önerileri ve istediği değişikliklerin uygulanabilir nitelikte olmadığına kanaat getirirse bunun gerekçesini otuz gün içinde kuruma bildirmek durumundadır.

Kurum, aldığı kararları ilgili kurum ve başvurana verdiği gibi, ilgili kurumun denetim ve gözetiminden sorumlu bakanlığa, kamu kurum veya kuruluşuna da gönderebilir (Yön. md. 37). Yine kurum, her takvim yılı sonunda rapor hazırlayarak faaliyetlerini ve önerilerini komisyona sunar. Komisyon, hazırladığı raporu ara verme ve resmi tatil dönemleri haricinde iki ay içerisinde görüşüp kendi tavsiyelerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurul'a sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurul'da görüşüldükten sonra kurumun raporu, Resmi Gazete'de de yayınlanmak üzere kamuoyuna duyurur. Ayrıca kurum, açıklanmasında fayda olacağını düşündüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir (md. 22). Bu durumun bir örneği 2017 yılında yaşanmıştır. Öğrenci Seçme ve Yerleştirme

[34] Resmi Gazete, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/03/20170302-1.htm[Erişim Tarihi: 26.10.2018].

Merkezi (ÖSYM) sınavlarına girecekler için bilgilendirme toplantısı yapan dönemin ÖSYM Başkanı Prof. Dr. Ömer Demir yaptığı açıklamada sınavı saat 10.00'da olan adayın sınav salonuna 9.45'te alınacağını, geç gelen adayların sınava alınmayacağını açıklamıştı (Hürriyet, 2017a). Uygulamaya konan bu kuralın gerekçesi olarak ise, geç kalan adayların diğer adayların dikkatini dağıtması nedeniyle bu kuralın getirildiği açıklandı (Hürriyet, 2017b). Ancak ÖSYM'nin o yıl yaptığı sınavlarda bazı kişilerin çeşitli nedenlerle, sınav salonuna zamanında giremediklerinden ötürü sınava alınmadılar (Milliyet, 2017b; Mynet, 2017; Habertürk, 2017b). Bu karar sonrasında mağdur olduğunu düşünen bireyler Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruda bulundular. Bunun üzerine ise Başdenetçi Şeref Malkoç basına yaptığı açıklamada, ilgili durumla alakalı olarak ÖSYM ve YÖK ile yetkilileri ile görüştüklerini ve amaçlarının öğrencileri harcamak değil, kazanmak olması gerektiğini belirtmiştir (Milliyet, 2017c).

İlerleyen süreçte Ombudsmanlık kurumuna bu konuyla ilgili başvuran adayların sonuçlarını kurum, takvim yılının sonunu beklemeden, kamunun yararına olduğunu düşünerek kamuyla paylaşmış ve konu ile ilgili olarak tarafları bilgilendirmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017: 194-196).

Diğer bir yandan da Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre Kurum, gerekli gördüğü konularda ve alanlarda yıllık rapor beklemeksizin özel raporlar hazırlayabilir (Yön. md. 48).

Kamu Denetçiliği Kurumu, yargının alternatifi olarak değil, yargının bir yardımcısı olarak düzenlenmiş bir kurumdur (Şimşek, 2013b: 43). Yargıya intikal eden davalar kurum tarafından incelenmemektedir. Kamu Denetçiliği müessesesi, vatandaşların daha çok kamu idarelerinde kötü yönetim sonucunda haksızlığa uğradıklarında başvurdukları bir kurumdur.

Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu kurumlarına tavsiyelerde bulunma ve kötü idarenin düzeltilmesi için yol gösterme yetkisine sahiptir.

Kurum aldığı karar ve raporların kamuoyunun bilgisine sunulması için medya ile etkin bir ilişki içerisinde olması arzu edilen bir durumdur. Çünkü Kamu Denetçiliği Kurumu'nun raporlarının kamuoyuna duyurulması için günlük gazete, radyo ve televizyon kanalları ile iletişim halinde olması zaruridir (Saygın, 2013: 19). Diğer yandan, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, kamu yönetiminin aksayan yönleriyle alakalı olarak Meclis'e yasa reformu önerisi yapabilme yetkisi de vardır. Kurumun elindeki yetkileri kullanmasıyla, Türk kamu yönetimine hukuk devletinin, demokrasi ve şeffaflık gibi evrensel kriterlere ulaşmasında önemli katkıları olacaktır.

Nitekim Başdenetçinin bağımsız ve tarafsız olması, meclise bağlı olması gibi hususlar, hem vatandaşların hem de idarecilerin gözünde kuruma olan güveni arttırmaktadır. Başdenetçi sayesinde ülkede siyaseti ve yönetimi çağdaş bir seviyeye çıkararak kamu idarelerinde denetleme, açıklık ve hesap verebilirlik kapasitesini arttıracaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun internet sitesinde yayınlanan karar örneklerini irdelediğimizde; şikâyet başvurularının kurumun görev alanına girip girmediği, süresi içinde yapılıp yapılmadığı, kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı araştırılmaktadır. Yine benzer şekilde başvuruların yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı, idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği, belli bir konuyu içerip içermediği, kanuna göre şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı, menfaat ihlali içerip içermediği ve benzeri (vb.) konularda ön incelemeye tabi tutularak kabul edildiği görülmektedir.

Şikâyet konusu olaylar irdelenerek, şikâyet konusu mevzuat değerlendirilerek, inceleme ve araştırma yapılarak, iyi yönetim ilkeleri gözetilerek, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka uygunluk ve hakkaniyete uygunluk yönünden hukuki değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.

Hatalı davranıldığının kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi, tedbir alınması yönünde tavsiye kararları verilmektedir.

Bazen taraflar arasında uzlaşma sağlanarak şikâyet başvurusu hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmekte, bazen talebin kısmen reddine, bazen de talebin tümüyle reddine karar verilmektedir. Şikâyetlerin tatmin edici bir şekilde sonuçlandırıldığı, bir bölüm şikâyetlerin de Kamu Denetçiliği Kurumunun girişimiyle uzlaşma sağlanarak şikâyet başvurusu hakkında karar verilmesine bile gerek kalmadan çözümlendiği görülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumun reddettiği taleplerin reddedilme gerekçelerine kararlarında ayrıntılı yer vermesi, şikâyet başvurusunda bulunanın, sistemin işleyişini, idarenin yaptığı işlemin ayrıntısını ve talebinin hukuken geçersizlik nedenlerini anlamasını ve idari yargıya başvurma konusunda kararının netleşmesini sağlamaktadır. İdare ise, Kamu Denetçiliği Kurumu sayesinde yaptığı hataları görme ve telafi etme imkânına sahip olmaktadır.

Kurumun şikâyetleri çok detaylı incelemesi ve araştırması, değerlendirme yaparken gerek ulusal, gerekse uluslararası mevzuatı göz önünde bulundurması, kararların hukuka, hakkaniyete ve insan haklarına dayalı adalet anlayışına uygun olmasına özen göstermesi ve karar örneklerinin kamuoyu ile paylaşılması, Kamu Denetçiliği Kurumuna güveni arttırarak kamuoyundaki imaj ve itibarını güçlendirmektedir.

Kurumun girişimi ve arabuluculuk özelliğiyle taraflar arasında uzlaşma sağlaması, yargının yükünü azaltmakta, vatandaşın devlete olan güvenini arttırmakta, zaman ve emek kaybını engellemektedir. Kurumun karar ve raporlarını kamuoyu ile paylaşması, idarenin işlemlerinde daha özenli hareket etmesini sağlayarak yanlış uygulama ve işlem daha oluşmadan engellenmektedir (Usta, 2014: 63).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, elinde olan yetkileri sebebiyle ülkemizde özellikle idari anlamda pek çok soruna çözüm getireceğinden şüphe yoktur. Ancak bazı konularda da endişe ve eleştiriler de vardır. Bunların başlıcaları şunlardır:

- Ombudsmanlık kurumunun idari yargı sistemi olan ülkelerde ihtiyaç olup olmadığı en fazla tartışılan konulardan birisidir. Ombudsmanlık kurumu, sınırları ve çalışma alanı net belirtilmedikçe idari yargıya bir rakip olarak algılanma ihtimali söz konusudur. Bu durum da idarenin denetlenmesinde ikilik yaratmaya ve idari anlamda karışıklık çıkmasına neden olabilecek bir durumdur. Bu tartışmanın en sık yapıldığı ülkelerden birisi olan Fransa'da ombudsmanlık kurumunun 1973 yılında kurulması ve başarıyla uygulanması, "idari yargının bulunduğu ülkelerde ombudsmanlık kurumuna gerek yoktur" eleştirisini de geçersiz kılmış olup, ombudsmanlık kurumunun idari yargıya destek amacıyla hareket eden bir kurum olduğu anlaşılmıştır (Süler, 2010: 165).
- Türk kamu yönetimi sisteminde yeteri kadar denetim birimi ve kurumu var olmasına rağmen yeni bir denetim birimini ortaya çıkarmanın bir gereği olmadığı yönünde eleştiriler vardır. Ancak, mevcut denetim kurumlarının beklentileri tam olarak karşılayamadıkları gibi bazılarının da ciddi aksaklıklarının olduğu bilinmektedir. Mevcut denetim yollarını kullanan kişiler eğitimli ve varlıklı kişilerken, bu kesim haricinde olan toplumun büyük kesimi korku, bilgisizlik nedeniyle mevcut denetleme yollarına başvurmayı göze alamamaktadırlar (Temizel, 1997a: 70). Kamu Denetçiliği

Kurumu'nun iyi işlemesi için ülkemizde henüz gerekli başlangıç koşullarının olmadığı yönünde de eleştiriler vardır. Bu eleştirinin sebebi ise; ombudsmanlık kurumunun ortaya çıktığı ve başarılı biçimde işlediği ülkelerin yüzölçümünün küçük, nüfusunun az, hukuk devleti ilkesinin geliştiği vatandaşın eğitim ve kültür düzeyinin gelişmiş olduğu İskandinav ülkelerine özgü bir kurum olarak görüldüğü savunulmaktadır. Ancak, ombudsmanlık kurumu aralarında Hindistan gibi az gelişen ülkelerde başta olmak üzere dünyada yüz kırktan fazla ülkede başarıyla uygulanırken, daha küçük ülkelerde uygulanabilen bir sistem olduğu savı çökmektedir (Süler, 2010: 165).

- Bir diğer eleştiri de ombudsman denetiminin uygulanmasıyla Türk kamu yönetimindeki denetim mekanizmalarının daha da karmaşıklaşacağı, görev ve yetki açısından anlaşmazlıkları ortaya çıkacağı yönünde görüşler vardır. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu mevcut kurumlar üzerinde bir değişikliğe yol açmadığı gibi, başta yargı olmak üzere diğer denetim çalışmalarını rahatlatacaktır. Türk kamu yönetim sisteminde güçlü bir merkezi yapının olması Kamu Denetçiliği Kurumu'na ihtiyaç olup olmadığını tartışma konusu yapmıştır. Türk kamu yapısı Fransa'dan esinlenilerek yapılandırılmıştır. Fransa'da da etkin bir biçimde ombudsmanlık kurumunun varlığı zamanla bu tartışmaların önüne geçmiştir.
- Türk kamu yönetiminde kuvvetler ayrılığı ilkesinin sağlıklı bir şekilde işletilememesi de bir başka eleştiri konusudur. Ülkemizdeki yürütmenin yasama ve yargı üzerinde etkili olması, Başdenetçinin bağımsız olmasını ve tarafsız tutumunu zedeleyebilir. Kamu Denetçiliği Kurumu yasama, yürütme ve yargıdan bağımsız olursa ve yapacağı faaliyetlerde bu niteliğini korursa bu konudaki kuşkuları da azaltacaktır. Bu nedenle ombudsmanlık kurumunun yürütmeden bağımsız olmasına özel önem verilmesi elzemdir.
- Ülkemizde hak arama kültürünün oluşmadığı, dolayısıyla Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yeterince başarılı olamayacağı yönünde de

endişeler vardır. Ancak bu düşüncenin yanlış olduğu, haksızlığa uğrayan kişilerin haklarını aramak için gerekli mercilere yaptıkları başvuruların çokluğundan anlaşılmaktadır. Bu da vatandaşlarımızın artık haksızlık karşısında eskisi gibi susmadıklarını ve bunun için yasal haklarını kullandıklarını göstermektedir.

- Bir diğer eleştiri de Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruların çok olacağı, dolayısıyla da iş yükünün bir anda artacağı, bunun bir sonucu olarak da başvurulara zamanında yanıt veremeyeceği, bu sebeple de kurumun genel itibariyle başarısız olacağı tahmininde bulunulmaktadır. Ülkemiz nüfusunun fazla olması ve vatandaşların hak ve özgürlüklerine idareden kaynaklanan sıkıntılar nedeniyle çok fazla ihlallerin olacağı ve bunun da başvuran sayısını arttırması olağan bir sonuçtur. Başvuran sayısı ilk yıllarda yüksek olma ihtimali söz konusu olsa da zamanla başvuranların sayısı diğer ülkelerdeki oranlara döneceğini unutmamak gerekir (Avşar, 2007a: 182). Başvuruların çok sayıda olmasının önüne geçmek için farklı aşamalar da uygulanabilir. Bir ön büro hazırlanarak ombudsmanlık kurumunun çalışma alanına girmeyen başvurular elenerek, hem başvuru sayısı azaltılmış olur, hem de daha hızlı hareket edilerek başvurulara zamanında çözüm üretilir (Süler, 2010: 165). Bir diğer öneri de, Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında kamuoyunda geniş bir bilgilendirme çalışması yapılarak hangi konularda kuruma başvuru yapılacağı, hangi konularda yapılmayacağı halka sağlıklı biçimde aktarılırsa vatandaşlar da daha gerçekçi başvurularda bulunarak kurumun iş yükünü gereksiz yere arttırmamış olacaklardır.
- Ombudsmanlık kurumu kurulurken idarenin iş yükü ve yapacağı çalışmalar çok fazla ayrıntılı ve uzmanlık isteyen çalışmalar olacağı için, bu görevin tek bir kişinin merkezinde olması sağlıklı ve etkili bir çözüm yolu olmamakla beraber, bu durum çeşitli suiistimaller için de müsaittir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun her konuda bilgili olmasını beklemek gerçekçilikten uzak bir durumdur. Bu nedenle, diğer ülkelerdeki gibi, çalışma yapılacak konularda ombudsmanın konuyla

alakalı uzman bilirkişilerden yardım istemesi kurumun daha etkili ve adaletli çalışması için bir yoldur.

Ayrıca ülkemizde, idare tarafından yapılan hukuk dışı eylem ve işlemlerin artış göstermesi ve yargı organları tarafından geç karar verilmesi, haklarını koruma bakımından kişileri mağdur ettiği gibi, hukuk devleti ilkesine de büyük ölçüde zarar vermektedir (Arslan, 1986b: 172).

Ombudsmanlık, günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke tarafından idarede şeffaf bir denetim için tercih edilen bir kurum olmaktadır. Ombudsman, mahkemelerin iş yükünü azaltması, halkın kamu yönetimine olan güvenini kazanmasına yardımcı olması gibi idarenin işleyişini kolaylaştırıcı faaliyetleri yapmaktadır (Avşar, 2007a: 161).

Ombudsmanlık, ülkemizde özellikle kamu kurumlarının adil ve şeffaf davranmaları için gerekli olan bir kurumdur. Bunun haricinde vatandaşların kamu kurumlarında haksızlığa uğradıklarını düşündüklerinde haklarını arayacakları bir yer olması, gerek temel hak ve hukuk açısından gerekse hukuk devleti açısından önemlidir.

İdari kurumların kendi kendilerini tarafsız bir biçimde denetlemeleri oldukça zordur. Bu nedenle kendi kendilerine üretilen çözüm çabaları yeterince verimli olmamaktadır (Arklan, 2006: 94). Ülkemizde de kamu kurumlarının denetlenmesi aşamasında aynı durum söz konusu olmakta ve etkili bir çözüm kurumlar içinden ortaya çıkmamaktadır. Ombudsmanlık ise diğer denetim mekanizmalarına göre, daha ucuz, daha pratik ve basit bir yöntem olarak tercih edilmesi nedeniyle giderek yaygınlaşmaktadır (Arklan, 2006: 94).

Ombudsman bu noktada, halka karşı adaletli, saygılı hareket edilmesi, kamu hizmetlerinin dürüstlük ve hakkaniyetle yürütülmesi gerektiğinin kabul edildiğinin açık bir göstergesidir (Eryılmaz, 2006b: 314). Çünkü ombudsman, idare ile halk

arasında bir köprü görevi görmektedir. Bireylerin haksızlığa uğradıklarını düşündükleri bir konuda, ombudsman harekete geçerek idarenin denetimine katkıda bulunmaktadır (Kuluçlu, 2006: 8).

Ombudsman, halkın yönetim karşısında haksız eylem ve işlemlerine karşı korumakta olan bir yargıç gibi görev yapmakta, kendisine verilen yetkiler çerçevesinde resmi kurumlarla ilgili araştırmalar yapabilme, gerekli belgeleri talep edebilmekte ve görevlileri sorguya çekebilmektedir (Eryılmaz, 2006b: 314). Bunun yanında ombudsmanlığın ülkemiz için gerekliliği şu maddelerle de belirtilmektedir.(Köksal, 2007: 94-96);

- Ombudsmanlık, ülkemizde demokrasinin kurumsallaşması, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması açısından kritik önemde bir kurumdur.
- Ombudsmanlık ülkemizde kurumsallaşırken yasama, yargı, yürütme, sivil toplum örgütleri, meslek odaları gibi toplumda pek çok farklı grup arasında dengeyi sağlayabilecek bir kurum olarak kurumsallaşmasına destek olunmalıdır. Bunun aksi durumda ise, yönetimi elinde tutan siyasi idare hem parlamento, hem Ombudsmanlık ile karşısında aşılmaz bir duvar inşa edeceklerdir.
- İdare ve halk arasındaki oluşan anlaşmazlıklarda mahkemeden önce Ombudsmanlığın devreye gireceği ve birçok soruna mahkemesiz çözüm bulabileceği, kapasitesi nedeniyle yargının yükünü de hafifletecektir.
- Bürokrasi kendisini bu doğrultuda düzenleyecek, Ombudsmanlık denetiminin var oluşu bürokratik sorunları en alt düzeye indirecektir. Meseleleri kısa yoldan pratik, hakkaniyete uygun çözüm bulmaya çalışacaktır.
- Vatandaşın yani satıcının korunması, hızlı ve çabuk bir süreçte gündeme gelecektir. Satıcı, tüketiciyi aldatma fırsatçılığına girmeyecek, sattığı üründen kendini daha fazla sorumlu görecektir.

- Keyfiliğin hâkim olduğu kamu kurumlarında hizmetlerde meydana gelebilecek kötü yönetimden dolayı haksızlığa uğrayan vatandaşın sorunlarına hızlı bir çözüm bulunulacak ve idare ile halk arasında vatandaşların problemleri çözülmeye çalışılacaktır.
- Arabuluculukta çözümü hemen bulunmasa bile, vatandaşın sorunlarının dinlenerek kendisinin ilk başta psikolojik olarak rahatlaması sağlanacaktır.
- Ombudsmanlığın ayrı bir bütçesi olması nedeniyle, bütün hizmetlerini ücretsiz yapacak bu sayede kurumun özerk kalmasına özen gösterecektir.
- Doğrudan ve dolaylı olarak yolsuzlukların yapıldığı alanlara müdahale edebilecektir.
- Bağımsız, tarafsız, verimli bir durumun etkinliği için çalışacak ve kamuya hesap verecek uygulamalar yapacaktır.
- Çözüm makamı belli olmayan anlaşmazlıklara, yargıda uzun süren davalara çareler üretecektir.
- Ombudsman tıpkı diğer bağımsız kurumlar gibi açık, net ve şeffaf olacaktır. Adil ve insani yöntemlerle problemlere çözüm arayacaktır.
- Taraflar arasında yaşanılan sorunların aşılamaması nedeniyle, arabuluculuk için bağımsız ve tarafsız bir kurum isteyen kurum ya da kişilere çözüm üretecektir.
- Ombudsmanlık halk ile devleti kucaklaştıracak, sosyal alanlardaki problemlerin çözümünde lokomotif olacaktır.
- İnsan hak ve hürriyetini engelleyecek her konuyu araştırıp, akıllarda soru işareti bırakmayacak şekilde çözümleyecektir.
- Kamu hizmetleri vatandaşın ödediği vergilerle faaliyetlerini gösterecektir. Vatandaşın devlete vergi olarak verdiği paranın nereye ve neden harcandığını bilme, bunu denetlemeye hakkı vardır. Bunu da ombudsmanlık yapabilir.

Ayrıca Ombudsman halkın idare ile ilgili şikâyet ve başvuruları dinleyerek, çözüme kavuşturacaktır. Özellikle rüşvet ve yolsuzluk olaylarının çok sık yaşandığı kurumlarda şeffaflığa, adalete azami özen gösterilmelidir (Aktan, 2011: 24).

Yapılan araştırmalar göstermektedir ki; ombudsmanlığın başarılı bir şekilde uygulandığı 5 ülke de (İsveç, Finlandiya, Danimarka, Norveç, Yeni Zelanda), dünya rüşvet sıralamasında en az rüşvet alan ülkelerdendir (Aktaran, Köksal, 2007: 91).

Halkın doğrudan masrafsız ve bürokratik prosedür olmadan kamu kuruluşları ile ilgili sorunlar ve şikayetlerde ombudsmanlık kurumuna ileterek çözüm üretmeleri, zamanla vatandaşın yönetime katılımlarını arttıracaktır. Bunun yanında kamu kurumları ve çalışanları hakkını çekinmeden savunan insanlar karşısında daha ilkeli davranacak, kurumların bireylerle olan ilişkilerinde kişilerin mağdur edilmemesi için gereken özen gösterilecektir (Özden, 2010a: 165-166).

Ülkemizdeki kamu kurumlarındaki sorun ve şikâyetler göz önüne alındığında, ombudsmanlığın varlığı gerekli görülmektedir. Ancak ombudsmanlığın ülkemizde karşılaşacağı sorunlar da vardır. Bu sorunların aşılıp alınan kararlarının uygulanması halinde gerek yönetim, gerekse vatandaş açısından büyük yararlar sağlayacaktır (Akın, 1998: 548).

3.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Etkinliği İle İlgili Sorun Alanları

Ombudsman genel olarak, parlamento tarafından atanan veya seçilen, bireylerin idareye karşı korunmasını sağlayan devlet kurumu olarak tanımlanabilmektedir. Ayrıca, Ombudsman; bağımsız, tarafsız, bağlayıcı karar alma yetkisine sahip olmayan, çözüm önerileri sunan, idarenin eylem ve davranışlarını denetleyen, başvuru ile ya da kendiliğinden denetim başlatabilen, gücünü parlamentodan alan, parlamentoya karşı sorumlu olan yasal kuruluştur (Usta, 2014:

60). Ombudsmanlık kararları yargısal ya da yönetsel değildir. İdareye karşı tavsiye niteliğindedir. Fakat ombudsmanlık kurumu yargı kurumlarına göre daha hızlı ve pratik bir işlerliğe sahiptir. Ayrıca idari yargıya göre daha geniş bir alanda denetim yapabilmektedir. İdari yargı kurumları önlerine gelen idari faaliyetleri sadece hukuki açıdan denetleyebilirken, ombudsmanlık kurumu bu faaliyetleri uygunluk, elverişlilik gibi "yerindelik" açısından da denetleyebilmektedir. Zira idarenin faaliyetleri hukuka uygun fakat adalet ve eşitlik ilkeleri açısından sorunlu olabilir. Bu durumlarda ombudsmanın haksızlığı ya da adaletsizliği saptayıp idareyi hakkaniyete uygun davranmaya sevk etmek üzere uyarması, tavsiye vermesi veya tarafları uzlaştırması, ayrıca karalarını kamuoyu ile paylaşarak ilgili idareyi ifşa etmesi önemli bir yaptırım olarak değerlendirilmelidir (Esgün,1996: 269). Fakat ombudsmanlık kurumunun kendisinden beklenen etkinliği gösterebilmesi denetim yetkisini hangi araçları kullanarak yerine getirdiği, kararlarına uyulup uyulmadığı ile yakından bağlantılıdır. Ombudsmanlık kurumunun etkinlik düzeyi ülkelerin siyasal sistemine, idarenin kurumsal yapısı ve işlerliğine, o ülkedeki demokrasi kültürüne ve elbette ki ombudsmanlık mevzuatıyla da ilgilidir. Örneğin bağlı olduğu mevzuat uyarınca ombudsmanlık sadece şikâyet üzerine harekete geçebiliyorsa, şikâyet konusuyla ilgili her türlü bilgi ve belgeye ulaşamıyorsa, yerinde inceleme, araştırma yetkisi yoksa askeriye vb. gibi bazı idari birimleri denetleyemiyorsa, diğer deyişle idarenin bazı kurumları ombudsmanlık denetimi dışında tutuluyorsa, şikâyet konusu ile ilgili ya da kendi saptadığı bir konuda dava açma ve/ya açılan davalara katılma yetkisine sahip değilse, kuruma erişebilirlik yolları zorluysa, kararları idare tarafından yeterince ciddiye alınmıyorsa, siyasal ya da diğer kurumların etki ve baskısına karşı yeterli güvencelere sahip değilse, o ombudsmanın kendisinden beklenen işlevi görmesi mümkün olamayacaktır. Aşağıda ülkemizdeki Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliği bu temel başlıklar çerçevesinde değerlendirilecektir.

3.3.1. Kuruma Ulaşılabilirlik İmkânları Yönünden

Ulaşılabilirlik; insan hakları kurumlarının bilinirliği ve herkes tarafından ulaşılabilir olma durumunu ifade eder. Ulusal kurumlar; yapısı, personeli, çalışma

yöntemleri, iletişim kanalları, yaklaşımı ve toplumun farklı gruplarının temsilini sağlamış olması ile ulaşılabilirliğini arttırır. Başvuru yollarının kolay ve alternatifli olması, herkesin her yerden başvuruda bulunabilmesi, başvuru usullerinin açık, anlaşılır, masrafsız ve hızlı olması ulaşılabilirlikte etkinliğe yardımcı olmaktadır. Ulaşılabilirlik yalnızca yapısal ölçütlerle sağlanamamakta, kurumun örgütlenme ve işleyiş usullerine ilişkin her türlü araçtan etkilenmektedir.

Ulaşılabilirlik açısından Kamu Denetçiliği Kurumu, şekli başvuru şartlarını asgari düzeye indirerek Anayasamızda güvence altına alınan " Dilekçe Hakkı" nın kullanımını kolaylaştırmıştır. Bu yönüyle kuruma başvuru posta, faks, internetten başvuru, e-posta, elden bizzat başvuru şeklinde doğrudan yapılabileceği gibi, il merkezlerinde valilikler, ilçelerde ise kaymakamlıklar aracılığıyla dolaylı olarak da yapılabilir. Kuruma başvuruda bulunmak için farklı ve çeşitli başvuru yollarının belirlenmesi, gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak başvurularda kolay ve hızlı başvuru imkânının sağlanması ulaşılabilirlik işlevini yerine getirmek içindir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17/5. madde ve fıkrasına göre başvurulardan herhangi bir ücret alınmaması, şikayet başvurusunda bulunmanın sıkı şekil şartlarına bağlı olmaması, şikayet konusuyla ilgili etkin, adalet ve hakkaniyete uygun araştırma ve inceleme yapılması, başvurunun yasal olarak 6 ay gibi kısa bir zaman zarfında sonuca kavuşturulması, idarelerin kurum tarafından verilen tavsiye kararlarına uyması kurumun işlevselliği yönünden büyük katkılara sahiptir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, erişilebilirliği açısından incelendiğinde; kanunda, kuruma menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişilerin başvurabileceği düzenlenmiştir (md. 17/1). Başvuru süresi 6 aydır. Dernek, vakıf, şirket gibi tüzel kişiler vekilleri aracılığı ile başvurabilir. Çocuk haklarına ilişkin başvurularda ise menfaat ihlali aranmaz. 18 yaşından küçükler www.kdkcocuk.gov.tr internet adresinden de idare ile yaşadıkları sorunları kamu denetçiliği kurumuna bildirebilirler. Görüldüğü üzere kanunda genel bir ifade kullanılmış ve şikâyetin doğrudan başvuru sahipleriyle ilgili olması gerektiğine dair bir düzenlemeye yer

verilmemiştir. Bu durumda kurumun harekete geçmesi için idarenin eylem ve işlemlerinden kaynaklanan bir şikâyetin oluşması yeterli olacaktır.

Kuruma başvuruların, kanunda sayılan şarta uygun olarak Türkçe dilekçe ile yapılacağı, bu başvurunun yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabileceği belirtilmektedir (md. 17/1, 2)

Kuruma başvurabilmek için idari başvuru yollarının tüketilmesinin gerekip gerekmediği konusu da Kuruma erişebilirlik açısından oldukça önemlidir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun madde 17(4) hükmüne göre, *Kuruma 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.* Bu hükmün nasıl uygulanacağı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te (Resmi Gazete, 2013) 12.maddede düzenlenmiştir. Madde metni şu şekildedir:

İdari başvuru yollarının tüketilmesi

MADDE 12 – (1) Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilmesi için 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun; a) 10 uncu maddesi uyarınca idarî davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idarî makamlara başvuru yapılması, b) 11 inci maddesi uyarınca idarî işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenmesi, c) 12 nci maddesi

uyarınca idarî işlemden dolayı doğan zararın giderilmesinin üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenmesi, ç) 13 üncü maddesi uyarınca idarî eylemin yazılı bildirimi veya başka suretle öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak hakkın yerine getirilmesinin istenmesi, gerekir. (2) Birinci fıkranın (a) bendinde öngörülen başvuru yolunun tüketilmesi hâlinde (b) ve (c) bendine göre ayrıca idarî başvuru yoluna gidilmesi gerekli değildir. (3) Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilmesi için özel kanunlarda yer alan zorunlu idarî başvuru yollarının tüketilmesi gerekir. (4) Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde idarî başvuru yolları tüketilmese dahi şikâyet başvurularını kabul edebilir. (5) İdarenin tutum ve davranışına karşı idarî başvuru yollarının tüketilmesi şart değildir. (6) İdarenin, kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemlerine karşı doğrudan Kuruma şikâyet başvurusu yapılabilir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu ya da özel kanunlarda öngörülen zorunlu idari başvurular yapılmaksızın Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyette bulunulması halinde Kurum şikâyetleri reddetmekte, eğer süresi geçmediyse başvuruyu ilgili idari kuruma göndermektedir. Fakat Kurum başvuru konusunu *telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâller* olarak değerlendirirse başvuruyu ilgili idareye göndermeksizin sonuçlandırmaktadır. Örneğin; ÖSYM tarafından belirlenen 15 dakika kuralına göre geç kaldıkları gerekçesiyle adayların Yükseköğretime Geçiş Sınavına (YGS) alınmaması konusunda Kamu Denetçiliği kurumuna 117 kişi şikâyet başvurusu yapmıştır. Benzer nitelikteki başvuruların birleştirilerek incelenebileceğine ilişkin düzenlemeye (Yön. md. 22/3) istinaden 28/04/2017 tarihli Birleştirme Kararı ile birleştirilerek incelemesi yapılmıştır. Yapılan ön inceleme neticesinde, başvuru konusunun Kurumun görev alanına girdiği, başvuranın kişisel bir menfaatinin olduğu, başvurunun süresinde yapıldığı, idari başvuru yollarının tüketilmediği; ancak 6328 sayılı Kanunun 17'nci maddesinin 4'üncü fıkrası gereği,

başvuran açısından, konuyla ilgili telafisi güç ve imkânsız zararların doğma ihtimalinin bulunduğu anlaşıldığından, idari başvuru yolunun tüketilmesi şartının aranmadığı ve bu nedenle başvurunun incelenmesine ve araştırılmasına engel bir durumun olmadığı tespit edilmiştir.

İdari başvuru yollarının zorunlu olarak tüketilmesi koşulu bazı durumlarda ombudsman aracılığıyla hak arama imkanını tamamen ortadan kaldırabilme tehlikesini beraberinde getirmektedir. Örneğin, kamu görevlilerinin kendi kurumlarıyla ilgili şikâyetlerde idareye başvurmamaları anlaşılabilir bir durumdur. Aynı şekilde suç ihbarı niteliğindeki şikâyetlerde ihbar yapılacak idareye başvuruyu şart koşmak, her zaman istenilen sonuçları vermeyebilmektedir. Yine başvuru için idari başvuru zorunlu tutulduğunda kamu denetçisinin güncel gelişmelere ilişkin zamanında inceleme yapması da engellenmekte, bu kurumun diğer denetim mekanizmalarının yanında; fakat daha hızlı işletilebilen bir denetim mekanizması olduğu için tercih edildiği, kamu idaresini gözetleme fonksiyonuna sahip bulunduğu gerçeği göz ardı edilmiş olmaktadır (Çağlar, 2017: 237-238).

3.3.2. Kendiliğinden İnceleme Yapma İmkânları Yönünden

Re'sen harekete geçme yetkisinin KDK' ya verilmesi fikri KDK Kanunu' nun görüşülmesi sırasında Komisyonlarda kabul edilmemesine rağmen Genel Kurul görüşmelerinde değişiklik önerisi olarak gündeme gelmiş fakat kabul görmemiştir (Arslan, 2014: 92). Bu durum doktrinde bir eksiklik olarak görülmektedir. Bu yetkinin, kamu yönetiminde ombudsman farkındalığını ve idari işlemlerde gereken özeni artırmada önemli bir rol oynayacağı belirtilmektedir (Karcı, 2016: 203). KDK incelemesini kural olarak 5. maddede belirtildiği şekilde şikâyet üzerine yapmaktadır. Re'sen inceleme yapma yetkisi bulunmayan KDK diğer ülke modellerinin çoğunda bulunan bu yetkiden mahrumdur. Re'sen inceleme yapma yetkisi KDK' ya verilmediğinden incelemeler önleyici değil, düzeltici mahiyet taşımaktadır. Yani herhangi bir hak ihlali olacağına/olduğuna dair duyum üzerine kendiliğinden inceleme başlatılamadığı için aradan geçen zaman zarfında yüksek

ihtimalle o hak idare organları tarafından ihlale maruz bırakılmaktadır. KDK Kanunu' nun komisyon görüşmelerinde re'sen harekete geçme yetkisinin KDK' ya verilmesi gerektiğine dair çoğunluk kanaati oluşmasına rağmen kanunla bu yetki KDK' ya verilmemiştir[35]. Örneğin İspanyada ombudsmanın harekete geçebilmesi çoğu kez medya yoluyla haberdar olduğu olayı ciddi bularak inceleme başlatması ile gerçekleşmektedir. Bu usul hak arama noktasında çeşitli sebeplerle kuruma başvuruda bulunamayan gerçek kişilerin hak ve menfaatlerinin Kurum eliyle korunması bakımından önemlidir. Bu yetkinin KDK' ya verilmesi talebi de KDK tarafından hazırlanan yıllık raporlarda altı çizilen bir vurgudur (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013: 205; 2016: 111).

2014 Yıllık Raporu'nda KDK mevzuatında değişiklikler yapılarak bazı yetkilerin KDK' ya verilmesi yönünde öneriler getirilmiştir. Bu kapsamda iyi yönetim ilkelerine Kanunda yer verilmesi, "Öneri" yerine "Tavsiye" ibaresinin kullanılması, re' sen inceleme yetkisi verilmesi, kabul edilebilirlik incelemesi yapılması, yerinde inceleme yetkisi verilmesi, arabuluculuk yoluyla çözümleme yetkisi, tavsiye kararları doğrultusunda değerlendirme yapacak makamların belirlenmesi, tavsiye kararları doğrultusunda yapılacak işlem ve eylemlerden dolayı ilgili merci veya görevlilere sorumluluk yüklenmemesi, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili dava açma ve davalara katılma yetkisinin verilmesi, bilirkişi, tanık masraf ve ücretlerinin yeniden düzenlenmesi, kurumun istinabe yoluna gidebilmesi ve Kurumun teşkilat yapısının düzenlenmesi yönünde önerilerde bulunulmuştur (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014: 212).

Re'sen inceleme yetkisinin bulunmaması nedeniyle bireysel başvurular incelenmesi aşamasında bireylerin menfaatinin bulunup bulunmadığı hususu değerlendirilerek inceleme yapılmaktadır. Ancak insan hakkı ihlali gibi özellik arz eden durumlarda şikâyet hakkının sınırlı tutulması mağduriyetlere yol açma tehlikesini barındırmaktadır. KDK mevzuatından bu şartların istisnalarına yer verilerek katı kuralın yumuşatılması yoluna gidilmiştir. Herkesin her şey hakkında

[35] 276 sıra Komisyon Raporları, s. 14.

şikâyette bulunabileceği şeklinde özetlenebilecek, actio popularis adı verilen müessese gibi bir toplumun genel çıkarlarının çiğnenmesi durumunda o toplumun herhangi bir kişisine, kendi özel çıkarı doğrudan söz konusu olmamasına rağmen ombudsmana başvurma hakkı tanınması böyle bir amacın gerçekleşmesini sağlayabilecek nitelik taşımaktadır (Günaydın, 2017: 231).

Re' sen inceleme yetkisinin verilmesi ile KDK hak ihlaline dair bir bulguya ulaştığında anında müdahale gücü kazanacak ve böylece idarelerin Ombudsmanlık kurumunun sürekli gözetim ve denetiminde oldukları bilinci ile bireylerin haklarını gözeten, koruyan kurumlar haline gelmeleri sağlanacaktır.

Bununla birlikte, Kurumun halihazırda 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 17. maddesinin 4. fıkrası uyarıca, telafisi güç ve imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı aramamakta, idarenin tutum ve davranışı ile kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemlerine karşı da idareye başvurmadan doğrudan Kurumumuza başvurulabilmektedir. Benzer şekilde yine şikâyetin insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması halinde menfaat ihlali koşulu aranmaksızın inceleme ve araştırma yapılmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015: 221).

Kamu Denetçiliği Kurumu' nun insan hakları ve temel hak ve özgürlükler, kadın ve çocuk hakları ile kamuyu ilgilendiren genel konularda şikâyet aranmaksızın resen harekete geçebilmesi, idareye karşı bireyin hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olduğu değerlendirilmektedir. Bireyin temel hak ve özgürlüklerine yapılan müdahaleye karşı şikâyet başvurusunda bulunmasının engellenme ihtimali veya bireyin Kuruma başvuru yolunu bilmemesi gibi durumlarda, hukuk devletinin bir gereği olarak Kamu Başdenetçisine bireyin inisiyatifi dışında re'sen de harekete geçebilme imkânı yasal olarak tanınmalıdır. Kamu Başdenetçisine re'sen inceleme yetkisinin verilmesi gerektiği, 2013 yılı İlerleme Raporu ile Avrupa Konseyi İnsan

Hakları Komiseri Raporunda da yer almaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013; 205)[36].

Resen inceleme yetkisi dünya uygulamasında birçok Ombudsmanlık kurumunda bulunduğu gibi, Avrupa Komisyonu tarafından gerek 2013 yılında ve gerekse 2014 yılında Türkiye için hazırlanan İlerleme Raporlarında da yer almaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014; 308)[37].

3.3.3. Yerinde İnceleme Yapma İmkanları Yönünden

Ombudsmanın görevini tam olarak yerine getirebilmesi, geniş soruşturma yetkileriyle donatılmasına, her türlü bilgi ve belgeye erişebilmesine, idareyi dinleyerek gerektiğinde yerinde inceleme yapabilmesine bağlıdır (Baykal, 2013: 96).

Kamu Denetçiliği Kurumu'na 6328 sayılı Kanun'un 20. Maddesinde tanınan inceleme ve araştırma yetkisinin nasıl kullanılacağı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik' te 22. maddede düzenlenmiştir. Bu yasal düzenlemelerde kuruma inceleme ve araştırma yetkisi tanınmakla birlikte, yerinde inceleme yapabilmesine ilişkin bir düzenlemenin 6328 sayılı Kanun'da yer almaması, şikâyet konusuna ilişkin inceleme ve araştırma açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Yerinde inceleme yapılamayan çoğu şikâyette bir sonuca varmak ve karar vermek mümkün gözükmemektedir. Özellikle ceza infaz kurumları ve karakollar gibi özgürlüğün sınırlandırıldığı yerlerde, ayrıca taşınmazlarla ilgili yapılan şikâyetlerde, inceleme ve araştırmanın yerinde yapılması maddi bir zorunluluk içermektedir. Bu eksikliğin giderilmesi amacıyla, Kuruma başvuruya ilişkin olarak yerinde inceleme yapabilmesi ve ilgili idare ve yetkililerin bunun için gerekli her türlü kolaylığı sağlaması zorunluluğunu içeren yasal düzenleme yapılmalıdır. Nitekim yerinde inceleme

[36]Kamu Denetçiliği Kurumu, https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf [Erişim Tarihi: 27.10.2018]
[37]Kamu Denetçiliği Kurumu, https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf [Erişim Tarihi: 27.10.2018]

yetkisi, dünya uygulamasında birçok ombudsmanlık kurumunda bulunduğu gibi, Avrupa Komisyonu tarafından gerek 2013 yılında ve gerekse 2014 yılında Türkiye için hazırlanan İlerleme Raporlarında da vurgulanmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014; 309-310).

3.3.4. Kendiliğinden Dava İkame Etme ve/ya Açılan Davalara Katılma İmkânları Yönünden

Kamu Denetçiliği Kurumu' nun ihlaller karşısında re'sen harekete geçme yetkisinin bulunmaması ve yerinde inceleme yapamaması, ihlallerin tespiti ve şikâyetlerin sonuca vardırılması konusunda kurumun etkinliğini azaltan nedenlerdir. Diğer yandan kuruma re'sen harekete geçme yetkisinin verilmesi de tek başına yeterli olmayacaktır. Çünkü yapılan inceleme ve araştırmalar sonucunda dava açmak gerekiyorsa, kurumun dava açma ve açılmış davalara müdahil olma yetkisi bulunmamaktadır (Çağlar, 2017: 235).

6328 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak KDK' ya tavsiye kararlarında önerilen çözümün idare tarafından uygulanabilir görülmediğinde şikâyetin konusuna göre görevli yargı merciine başvurabilme, ayrıca inceleme ve araştırma konusu ile ilgili davalara müdahil olarak katılabilme yetkisinin verilmesi gerekmektedir. Dünya uygulamalarında çoğu Ombudsmanlık kurumunda olan bu yetkinin KDK' ya verilmesi sayesinde, Kurum tarafından verilen tavsiye kararlarının daha etkin hale getirilebileceği ve verilen kararlara uyma oranının artacağı düşünülmektedir. Ayrıca KDK' ya müdahil olarak katıldığı davalarda, her türlü usul işlemlerini yapabilme ve itiraz, istinaf, temyiz gibi kanun yollarına başvurabilme yetkisi de verilmelidir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014: 313).

Avrupa ülkelerinin bir kısmında ombudsmana bu yetki verilmiştir. Örneğin İsveç'te denetçiler ceza mahkemelerine başvurabilmekte, Finlandiya'da hizmet kusuru ya da ihmali dolayısıyla kamu görevlileri hakkında dava açabilmekte, İspanya'da kanun hükmünde olan bir maddenin veya bir kanunun Anayasaya

aykırılığı konusunda Anayasa Mahkemesine başvurabilmektedirler. Bu başvuru özel bir kişi adına veya kişinin çıkarına değil, kanunların veya uygulamaların Anayasaya uygunluğunu sağlamaya yöneliktir. Portekiz'de de vatandaştan gelen şikâyetleri değerlendirerek, kanunları Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine götürebilmektedirler (Sayan, 2014: 341-342).

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi (AKPM)'nin 1615 (2003) sayılı Tavsiye Kararı ile Avrupa'da Ombudsmanlığın Güçlendirilmesi Raporu'nda belirttiği üzere Ombudsmana Anayasa Mahkemesi'ne kanunların yorumlanması konusunda başvuru hakkı tanınmalıdır. Bu çerçevede Kamu Başdenetçisine deAnayasa Mahkemesi'ne kanunların yorumlanması veya anayasaya aykırılığı hakkında başvuru hakkının tanınması (özellikle, idari işlem ve eylemler ile mevzuatın temel hak ve özgürlükleri kısıtlayıp kısıtlamadığına ilişkin olarak), şikâyet konusu olayda açıkça hukuka aykırılık tespit edilmesi halinde ise adli/idari yargıda dava açma hakkının tanınması yapılacak denetimin kalitesini ile etkinliğini arttıracaktır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013: 210). Kamu Denetçiliği Kurumu da, Avrupa ve diğer dünya ülkelerinin büyük kısmında Ombudsmana verilen bu yetkilerin kendisine verilmesiyle birlikte tavsiye kararlarının daha etkin hale geleceğine, kararlara uyma oranının artacağına inanmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014: 313).

Kamu Denetçiliği Kurumu' nun re'sen harekete geçerek araştırma ve inceleme yapma yetkisi bulunmamakla birlikte, kurumun özel önemi haiz konularda özel raporlar[38] yoluyla çalışma, inceleme ve araştırma yaparak bunların sonuçlarını kamuoyuyla paylaşma görev ve yetkisine sahip olması, kendiliğinden harekete geçememesine dair kurala bir nevi istisna oluşturarak insan hakları ihlallerine yönelik sorunlu alanlara tavsiye kararlarıyla müdahalesine imkân sağlamaktadır.

[38]KDK kurulup faaliyet gösterdiği bugüne kadar "Kömür Madenciliğinde İş Sağlığı ve İş Güvenliği Özel Raporu", "Adalet Sistemimizin Sorunları, İyileştirilmesi ve Güvenilirliğinin Artırılması Hakkında Özel Raporu" ve "Türkiye'deki Suriyeliler Özel Raporu" olmak üzere toplamda 3 kez özel raporla durum bildirimi yoluna gitmiştir.

3.3.5. İnceleme ve Denetleme Sınırları Dışında Kalan Kurumlar ve İşlemler Yönünden

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu md. 5/2. uyarınca, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır.

Ombudsmanlık kurumlarına sahip ülkelerin bir kısmında, silahlı kuvvetler için ayrı bir Ombudsman bulunmakla soruna çözüm getirilmiş, bir kısmında ise böyle bir ayrıma gidilmeksizin ombudsmana tüm devlet organları üzerinde denetim yetkisi tanınmıştır. Ancak 6328 sayılı Kanun ile sırf askeri nitelikteki faaliyetler kurumun görev alanı dışında tutulduğu gibi askeri faaliyetler hususunda ayrı bir ombudsmana da yer verilmemiştir. Bu husus, 2011 yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporunda eleştiri konusu yapılmıştır (Demirci, 2015: 50-51). Dolayısıyla kurumun görev alanı Avrupa'daki ombudsmanlık örnekleriyle kıyaslandığında daha dar kapsamlı tutularak; yasama, yargı ve askeri nitelikteki işlemler haricindeki faaliyetlerle sınırlı kalmıştır.

3.3.6. Bağımsızlık ve Tarafsızlık Teminatları Yönünden

6328 sayılı Kanun'da Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM Başkanlığı'na olduğu kadar devletin diğer organ ve kurumlarına karşı bağımsızlığı, Kurum üyelerinin ise tarafsızlığı bir takım önlem ve güvencelerle sağlanmaya çalışılmıştır. İlgili Kanun'un 12. maddesinde "(1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. (2) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır." şeklinde genel ibarelerle ifade edilen bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleri özel hükümlerle de desteklenmiştir. Kurumsal bağımsızlık ve tarafsızlığı sağlamak üzere

ilgili Kanun'da üyelerin seçimi ve atanmasına, görev sürelerine, görevden alınma koşulları ile yetki ve faaliyet alanlarına, üyelere yönelik hukuki ve mali güvencelere yer veren, yasak alanların sınırını çizen şu konular düzenlenmiştir:

- Başdenetçi veya denetçi seçilebilme yeterliliği arasında başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak koşulu aranmaktadır (md. 10/1-e).
- Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasi partilere üye olamaz, herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamaz, görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar (md. 30).
- Genel sekreter ve personeli Kamu Başdenetçisi tarafından atanır, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ise yapılacak yeterlik sınavlarıyla işe alınırlar (md. 24, 25, 26).
- Belli dereceye kadar kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleme yasağı vardır.
- Görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamaz, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.
- Bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamazlar (md. 30/1, 2, 3).
- Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki soruşturma, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır (md. 31/2).
- Kurumda görev yapan Başdenetçi' den en alt düzeydeki personele kadar her görevlinin mali ve sosyal hakları ile yapılacak yardımlar, Bakanlıkta eşdeğer kadrolarda görev yapanlarla paralel bir düzenlemeye tabidir (md. 16, 27).

Yukarıda belirtilen 12. maddede yer alan düzenleme ile KDK' nın çalışmalarında tarafsız ve bağımsız hareket edebilmesinin teminat altına alınması sağlanmak istenmiştir. Ancak Başdenetçi ve denetçilerin seçilme usullerindeki düzenlemeler gereği Anayasa gereği bağımlı bulundukları TBMM' den ziyade, sayısal olarak üstün olan ve bu yönüyle iktidarda bulunan partiye organik olarak bağımlı olacağı noktasında kaygı uyandırmaktadır. Bunun yanı sıra 14. madde gereği Başdenetçi ve denetçilerin görev sürelerinin bağımlı oldukları TBMM ile aynı olması ve yeniden seçilebilme endişesi de KDK' nın bağımsızlık ve tarafsızlık fonksiyonunu zayıflatan nedenler arasında yer almaktadır.

Başdenetçi veya Denetçilerin görevden alınmasını düzenleyen Kanun' un 15. maddesine göre Başdenetçinin görevinin sona ermesine, TBMM Genel Kurulu tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise doğrudan oluşturulan Karma Komisyon tarafından karar verilir hükmü gereğince idare hukukuna hâkim olan yetkide ve usulde paralellik ilkesi gereğince Başdenetçi ve denetçilerin seçiminde nitelikli çoğunluk arayan idari işlemin kaldırılması, geri alınması ve son verilmesi halinde de aynı şekilde nitelikli çoğunluğun aranmaması kurumun kendisini seçen otoriteye karşı bağımsız ve tarafsız olabilme fonksiyonuna gölge düşürmektedir. Zira bağımsızlık özelliği hem idare organlarına hem de kendisini seçen otoriteye karşı olmak üzere çift yönlü bir nitelik taşımaktadır.

3.3.7. Ombudsman Kararlarının İcrasındaki ve Uygulanabilirliğinin Sağlanması Yönünden Sorunlar

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen kararlar tavsiye niteliğinde olup, yaptırım yetkisi yoktur. Başka bir ifadeyle; idareler makul, haklı, kabul edilebilir gerekçelerini sunmak koşuluyla kurum tarafından verilen karara uymak zorunda değildir.

KDK tarafından verilen tavsiye kararlarına uyma oranının artırılabilmesi ve şikâyetlerin daha etkin bir şekilde çözüme kavuşturulabilmesi için 6328 sayılı Kamu

Denetçiliği Kurumu Kanununda uygun mevzuat değişikliklerinin yanı sıra idarelerin uygulamalarında esas aldıkları düzenleyici nitelikteki genelge vb diğer idari işlemlerde değişikliklere gidilmesi gerekmektedir. Bu anlamda KDK tarafından fiilen uygulanan uzlaşma müessesesinin yasal zemine kavuşturulması, tavsiye kararlarının uygulanması konusunda değerlendirme yapacak mercilerin kanunla düzenlenmesi ve bu yetkinin üst yöneticilere verilmesi, tavsiye kararını uygulayan idareye ve kamu görevlilerine sorumluluk yüklenilmemesi gibi düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

İdarelerin tavsiye kararlarını uygulama konusundaki olumsuz yaklaşımının nedenlerinin en başında "kamu görevlilerinin risk almaktan çekinmesi" gösterilebilir. Kurum kararlarının hukuken bağlayıcı olmaması sebebiyle, idari mercilerin muhatap oldukları tavsiye kararlarının gereğini yapma yönündeki tutumu olumsuz olabilmektedir. Özellikle ilgili idare ve kamu görevlisinin hukuki, cezai, mali veya idari anlamda sorumluluğunun doğabileceği düşüncesi, kararların uygulanmasını engellemektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016: 317)[39].

Tavsiye kararlarına uyma oranının düşüklüğünün sebepleri konusunda tespit edilen bir diğer husus ise, kanuni boşluk nedeniyle tavsiye kararları hakkında değerlendirme yapan idari mercilerin kimi zaman çok alt düzeyde olması ve üst makamların konudan bilgisinin olmaması ya da tavsiye kararına uyma konusunda yetki kullanacak makamların belirsizliği nedeniyle oluşan yetki karmaşasıdır. 6328 sayılı Kanunun 20. maddesinin 3. fıkrası gereğince; ilgili idare, tavsiye kararında belirtilen önerilerin yerine getirildiğini veya uygulanabilir nitelikte görülmemesi halinde bunun gerekçesini 30 gün içinde Kuruma bildirmelidir. Ancak anılan Kanunda, tavsiye kararında zikredilen önerilerin uygulanmasını veya takibini idare nezdinde sağlayacak birimlere dair bir değerlendirme yapılmamıştır. Bu durum, tavsiye kararlarının, ilgili idarenin hiyerarşide daha alt birimlerince takibine yol açabilmektedir. Alt makamda yer alan kamu görevlileri sorumluluk alma ve takdir kullanma noktasında çoğu zaman daha çekingen davranabilmekte ve açık hukuka

[39] Kamu Denetçiliği Kurumu, https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/KDK-2016-YILLIK-RAPORU.pdf [Erişim Tarihi:27.10.2018]

aykırılık tespiti yapılan durumlarda dahi tavsiye kararları uygulanmayabilmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016: 317-318). Bu sorunun çözümü için tavsiye kararlarının uygulanması konusunda, karar almaya yetkili merciin kanunla düzenlenmesi, bu suretle Kurum tarafından verilen kararlar hakkında değerlendirme yapacak kamu görevlilerinin üst düzey yönetici niteliğinde olması ile çözüm sağlanarak, Kurum kararlarının uygulanabilirliği arttırılacaktır.

Kurum tarafından verilen tavsiye kararlarına uyma oranının düşük olmasının nedenlerinden bir diğeri de idarenin sorun çözümüne odaklı olmayan, kırtasiyeciliğin ve bürokrasinin yoğun olduğu, uzlaşma kültürü bulunmayan yapısıyla ilgilidir. Bu sorun da KDK gibi insan hakları alanında faaliyet gösteren diğer kurumların da katkısıyla zamanla çözülecektir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016: 318).

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen kararların idareler tarafından uygulanmasının ikinci aşamasını kararların icrasının denetimi oluşturmaktadır.

Kurumun en son 03/05/2017 tarihli ve 81 sayılı Başdenetçilik Makamı Oluru ile güncellenen "Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Yapısının Oluşturulmasına ve Personelin Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönergesi"nde yapılan değişiklik ile Strateji Geliştirme Birimi bünyesinde Kurum tarafından verilen tavsiye, gönderme, dostane çözüm kararlarının etkin takibinin ve uygulanabilirlik denetiminin yapılması, yıllık rapor çalışmalarının yürütülmesi ile şikâyet başvurularına ilişkin genel/özel istatistiklerin oluşturulması ve buna ilişkin bilgi taleplerinin karşılanması amacıyla Araştırma, Takip ve Değerlendirme Bürosu kurulmuştur.

Bilindiği üzere, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun md. 20/3 hükmüne göre tavsiye kararı verilen idareler, bu karar üzerine tesis edilecek işlemi otuz gün içinde Kuruma bildirmesi gerekmekte olup, bu yükümlülük tavsiye kararlarının metinlerinde de ayrıca belirtilmektedir. Ancak bu yükümlülüğün kimi

zaman çeşitli nedenlerle yerine getirilmediği gözlemlenmektedir. Araştırma, Takip ve Değerlendirme Bürosu bu noktada tavsiye kararı verilen idarelerle iletişime geçmekte ve söz konusu yükümlülüğü ilgili idarelere bir kez daha hatırlatmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017: 58; 2018: 501). Bu büro, Kurumun görev alanıyla ilgili Ar-ge faaliyetlerinin yürütülmesi ve buna ilişkin verilerin raporlanması, mevzuat değişikliklerinin takibi, şikâyet başvurularına ilişkin istatistikî verilerin hazırlanması, analizi ve raporlanması, verilen kararların icrasının idareler nezdinde takibinin yapılması vb çalışmalar ile ilgili olarak kurum hizmetlerini yerine getirmek suretiyle görev icra etmektedir.

Bunlar haricinde Kurum tarafından verilen tavsiye kararlarının yerine getirilmesini sağlamak için kararların TBMM Başkanlığı tarafından takip edilmesi önemli bir etken olarak değerlendirilmekte olup, bu durumun AB ilerleme raporlarında da yer aldığı ve kurum tarafından verilen tavsiye kararlarının TBMM Başkanlığı tarafından takibinin yanı sıra kamu otoritesi tarafından da yeterli bir şekilde takip ve icrasının sağlanması için gerekli olan mekanizmaların işlevselliğinin sağlanması gerektiği de önemle belirtilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014: 89-90).

3.4. Kamu Denetçiliği Kurumunun Paris Prensiplerine Uygunluğunun Değerlendirilmesi

İsveç'ten başlayarak İskandinav ülkeleri üzerinden dünyaya yayılan ombudsmanlık müessesesi sonradan ülkeler arasında uygulama farklarının oluşmasıyla şekil değiştirerek çeşitli ad ve modellerde Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Daha sonraları dünya çapında uygulanan ulusal kurumlar kavramı, bütün UİHK' ları belirli düzeyde asgari standartlara oturtma arayışlarını da beraberinde getirmiştir. Bu amaçla Birleşmiş Milletler tarafından yürütülen çalışmaların neticesinde de Paris Prensipleri adında ulusal kurumların kuruluşu, yapısı ve yetkileri ile ilgili ilkeler belirlenerek UİHK' lar için asgari ölçütler getirilmiştir. Ülkemiz uygulaması yönünden ise Kamu Denetçiliği

Kurumu Kanunu da, çeşitli ülke modelleri ve uluslararası mevzuat hükümlerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bu çalışmanın temelini oluşturan Paris Prensiplerinin KDK ile uyumlu olup olmadığını ortaya koymak amacını taşıyan bu bölümde, UİHK' ların oluşumundaki temel ilkeler ile Ülkemiz mevzuatına 2012 yılında giren KDK' nın benzerliklerine ve farklılıklarına değinilecektir.

Öncelikli olarak Paris Prensiplerinde; ulusal kurumların görevlerini, oluşumlarını ve yetki alanlarını düzenleyen işlemin anayasa, yasa veya hukuksal geçerliliği olan bir metine dayanması gerektiği belirtilmiştir. Bu bakımdan KDK' nın da anayasal temelde kurularak anayasal statüye kavuşturulması, akabinde 6328 sayılı Kanun ile kurumun amaç, yetki ve görev alanının belirlenmesi, KDK' nın Paris Prensiplerinin aradığı yasal temelde kurulma şartını karşılayan bir UİHK olduğunu açıkça göstermektedir.

Paris Prensiplerinde ulusal kurumların varlığı için aranan temel şartlardan bir tanesi de bağımsız olma özelliğidir. KDK' nın Anayasal statüye sahip olması, kendi kuruluş kanunu ile görev alanının ve Yönetmeliği ile de iç işleyişine yönelik kuralların belirlenmesi kurumun bağımsızlığını pekiştirecek güvencelere sahip olduğu göstermektedir.

Paris Prensipleri ulusal kurumlara ilişkin uluslararası standartları belirlerken vurgu yaptığı önemli bir özelliği de, ulusal kurumların bağımsız ve çoğulcu yapıya sahip olması gerektiğidir. Belirlenen ve kabul edilen ilkeler gereğince ulusal kurumların kendisini oluşturan bireylerin bağımsızlığı ölçüsünde bağımsız olabilecekleri düşüncesinden hareketle UİHK' ların toplumun farklı kesimlerini temsil edecek şekilde geniş ölçüde bir yapıya sahip olması gerektiği vurgulanarak belirtilmiştir. Bu açıdan KDK, Prensiplerle belirlenen çoğulcu temsili tam olarak sağlayamamaktadır. Zira ombudsman niteliğindeki KDK' nın üye yapısı çoğulcu temsile uygun değildir. Şöyle ki; Başdenetçinin kendisini seçen TBMM' de

çoğunluğu temsil eden İktidar Partisini ikinci kez tekrardan seçilebilme imkânı sebebiyle tamamen bir kenara bırakıp, yasa gereği kurumu oluşturan ve kendisine bağlı bulunan Genel Sekreteri ve diğer personeli çoğulcu nitelikte temsile uygun şekilde seçmesi siyasi endişeler ve mülahazalarla pek mümkün görünmemektedir. Ancak KDK' nın çoğulcu temsil yönünden Paris Prensiplerinde belirtilen şekilde üye yapısına ve oluşuma sahip olmaması tek başına Kurumun Prensiplere aykırı nitelik taşıdığı anlamına gelmemektedir. Çünkü KDK' nın çoğulcu yapıya sahip, çoğulcu fikirlerin temsilini sağlayacak sivil otoritelerle işbirliği içerisinde hareket ederek çeşitli düşüncelerin kurumda temsilini sağlayabilmesi mümkündür.

Paris prensiplerinde ulusal kurumların sivil toplum ile devlet arasında köprü olma vazifesini yerine getirebilmesi için ilk önce kolay ve rahat bir şekilde ulaşılabilir olması gerekmektedir. Ülkemizde KDK yasal mevzuatında yer alan düzenlemeler sebebiyle rahat ve kolay ulaşılabilir olma adına geniş yöntemler benimsemiş olması sebebiyle Prensiplerde aranan bu şartı karşılamıştır. Kuruma başvuru kolaylaştırılmış formalitelerle yapılabildiğinden ve internet vb. kuruma hızlı erişim imkânları sağlandığından dolayı KDK' nın Paris Prensipleri açısından ulaşılabilirliğe sahip olduğu kolayca söylenebilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu; TBMM'ye bağlı, Anayasal statüye sahip, özerk bütçeli, kendi personelini belirlenen kriterlere uygun şekilde seçen, yönetmelik ile kendi iç çalışma kurallarını belirleyebilen yapıda olması sebebiyle biçimsel şekilde; hesap verebilirliğinin kendisini seçen ve bağlı bulunduğu TBMM'ye karşı olması, parlamentoyu oluşturan Meclis üyelerinin de Halk tarafından doğrudan seçilmesi dolayısıyla dolaylı olarak da kamuoyuna karşı olan, özerk yapıdaki bütçesini de hiçbir makamın iznine gerek duymaksızın serbestçe harcayabilmesi sebebiyle işlevsel şekilde bağımsızlığa sahip bağımsız bir Ulusal İnsan Hakları Kurumu niteliği taşımaktadır.

Sonuç olarak Kamu Denetçiliği Kurumu' nun yapısal özellikleri bakımından Paris Prensiplerine uygun bir yapıya sahip olduğu, anayasal dayanak, bağımsızlık ve

mali özerklik şartları bakımından Paris Prensipleriyle tam uyumlu olduğu; kendisine yapılan bireysel başvuruları kabul ederken ve incelerken sahip olduğu yetkiler yönünden Paris Prensiplerinde çerçevesi çizilen bağımsızlık ve tarafsızlık yönleriyle verilen kararların insan haklarının korunması ve geliştirilmesine katkı sağlaması yönünden uygunluk gösterdiği; buna karşın yasal mevzuatında Paris Prensiplerinde Ulusal İnsan Hakları Kurumları için gerekli görülen işlevlere-yargısal süreçlere katılma, re'sen inceleme yapabilme, çoğulcu yapıya sahip olma vb- etkin bir şekilde yer verilmediği sonucuna ulaşılmıştır. Bunun yanı sıra KDK' nın Paris Prensiplerine uygunluğunu tespite yönelik akreditasyon değerlendirmesi için Uluslararası Koordinasyon Komitesi'ne başvurması halinde, genel olarak model farklılığı da dikkate alındığında Paris Prensiplerine uygun yapıda bir Ulusal İnsan Hakları Kurumu olarak değerlendirilebileceği; fakat bunun için yukarıda belirtilen eksik yönlerini tamamlayarak sahip olduğu işlevlerini geliştirmesi gerekmektedir.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Modern devletlerde çağdaş ve demokratik olmanın şartlarından birisi, vatandaşlarını karmaşıklaştırılan bürokratik yapıya karşı koruyan, yönetilenlere kötü yönetim uygulamalarına karşı yargı yolları dışında ek güvenceler sağlayarak bunun için gerekli kurumsal yapılara sahip devlet yapısı oluşturmaktır. Bu yapılardan birisi de ombudsmanlık kurumudur.

Ombudsmanlık kurumu, yönetimin yaptığı haksız ve hatalı eylem ve işlemlere karşı vatandaşları koruyan, idare ile vatandaşlar arasında, kimi zaman arabuluculuk görevi üstlenen, hem kendini seçen organa hem de idarenin diğer organlarına karşı bağımsız olan ve tarafsız tutumla hareket eden, hızlı karar veren bir kurumdur. Vatandaşların haklarının güvence altına alınması ve idarenin de hesap verilebilirliğin sağlanması bakımından ülkemizde ombudsmanlık kurumu önemli bir adımdır. Ancak ombudsmanlık kurumunun başarılı olması için kamuoyu nezdinde başarılı ve itibarlı olması, medyayla ilgili sıkı ilişkiler kurması önemlidir.

Ombudsmanlık kurumu, tarafsız ve bağımsız bir şekilde yasamanın desteğini alarak, kamu kurumlarıyla ve medyayla yakın işbirliği içinde çalışarak, faaliyetlerini kamuoyunun gözü önünde şeffaflık(açıklık) ilkesine uygun olarak yapmalıdır. Kurum herhangi bir yaptırım gücüne sahip olmamasına rağmen, sahip olduğu olanakları kullanarak birey-devlet arasındaki uyuşmazlıkları bir çözüme kavuşturmada başarılı olacaktır. Ombudsmanın almış olduğu kararlarda yaptırım gücü olmadığından idareyi bağlaması söz konusu değildir.

Ombudsman parlamento ve kamuoyu desteğini alıp idare üzerinde baskı kurarak idarenin kötü yönetim sergilemesini büyük ölçüde engelleyecektir. Zira ombudsmanın verdiği kararlar tavsiye niteliğinde olsa bile kurumun faaliyette olduğu ülkelerde, kamu idareleri bu kararlar doğrultusunda işlem yapmaktadır. Kamu idareleri de ombudsmanın kararlarına saygı gösterilerek başarısının artmasında etkin bir rol oynayacaktır.

Ombudsmanlık kurumu, kurulduğu ülkelerde idare uygulamaları neticesinde ortaya çıkan bütün sorunlara çözüm üreten ya da idareyi sürekli denetleyen bir denetim organı olarak kurulmamıştır. Ombudsmanlık kurumu, faaliyetlerini yaparken gerektiğinde ilgili kurumlardan yardım alarak, gerekirse de ilgili kurumlara yardım ederek onların iş yükünü hafifletecektir.

Dünyanın farklı yerlerinde ombudsmanlık kurumlarının yıllardır insan haklarının korunmasına katkı sunmasına rağmen, bu kurumların görev ve yetki sınırları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ayrıca bazı ülkelerde Ombudsmanlık kurumu kendisine yapılan şikayete binaen harekete geçmesi söz konusu olurken, bazen de re'sen harekete geçme durumu olabilmektedir. Ombudsmanların yetki alanlarındaki kısıtlamalar da ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Bu bağlamda denetime tabi olacak kurumlarla ilgili incelenecek evrak türleri veya onlardan talep edilecek bilgi ve belgelerin dökümü değişmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti bağlamında bir Ombudsmanlık modeli olan Kamu Denetçiliği Kurumu ele alındığında, kurumun etkinliğinin sorgulanması bu çalışma için önem arz etmektedir. Türkiye konjonktüründe kurumun önem ve etkinliği zamanla daha da artarak, vatandaşların da bu kuruma olan ilgi ve başvurusu yukarıya doğru bir ivme yakalamıştır. Buna karşın Türkiye Ombudsmanlığı'nın farklı konularda vermiş olduğu tavsiye niteliğine sahip kararların ekseriyetle tam olarak yerine getirilmemesinin altı çizilmelidir. Böylelikle, Ombudsmanlığın daha işlevsel ve vermiş olduğu kararların pratiğe dönüştürülmesi adına resen inceleme başlatabilme gibi ülke yönetimi tarafından bazı adımların ivedilikle atılması gerekmektedir. Böylelikle, Türkiye'de Ombudsmanlık kurumunun verdiği tavsiye niteliğindeki kararların bağlayıcı yönü ciddi manada kuvvetlenmiş olacak ve bireylerin kurum ve kararlarına olan güven ve itimadı daha da artacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun önemli bir görevi de devlet ile birey arasında karşılıklı güvenin artmasını sağlayacak yapının öncüsü olmasıdır. Kurumun

kuruluş amacı, yapacakları ve yapabilecekleri, kurumla ilgili kişi, kurum, sivil toplum örgütleri tarafından halka doğru şekilde anlatılmalıdır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ülkemizde kurumsal olarak yapılanmasıyla, bağımsız ve tarafsız olması kalkanıyla bireyin haklarını devlete karşı koruyacak, hükümeti de uluslar arası kuruluşlardan önce uyararak gerekli adımları atmasını sağlayacak bir kurum olacaktır.

Ülkemizde insan hakları ihlali nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne yapılan başvuruların azalmasını sağlaması, dolayısıyla da ülkemizin insan hakları siciline olumlu yansıması sebebiyle zamanla Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde faydası olacaktır.

Sonuç olarak, ülkemizde tarafsız ve bağımsız bir kurum olma özellikleriyle kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, hem idarenin haksızlık yaratabilecek ve buna bağlı olarak mağduriyet doğurabilecek işlem ve eylemleri karşısında vatandaşın haklarını korumaya yönelecek, yargı ve diğer denetim mekanizmalarının yükünü de azaltacak; ayrıca ülkemizde demokratik bir yönetimin kurulması, katılımcı demokrasi hedefine ulaşmada vazgeçilmez bir kurum olacaktır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul: Beta Yayınları.

Altuğ, Y. (1968).“Vatandaşı İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan “Ombudsman” Müessesesi”, *Yargıtay Yüzüncü Yıldönümü Armağanı*, İstanbul: Cezaevi Matbaası.

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

Arslan, S. (1992a). “Yıldırım Uler’in Konuşmasına Katkı”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 3. Kitap,Çeşitli İdare Hukuku Konuları*, Ankara: Danıştay Matbaası.

Atay, C. (1999). *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, Ankara: Alfa Yayınları.

Avşar, B. Z. (2007a). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Ankara: Asil Yayın Dağıtım.

Avşar, Z. (2012b).*Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Denetçisi*, İstanbul: Hayat Yayınları.

Babüroğlu, O. ve Hatiboğlu, N. (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı. (2006). *İnsan Hakları: Temel Bilgiler, Koruma Mekanizmaları, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları*, Ankara: Matus Basımevi.

Baykal, S. , (2013). *Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir Değerlendirme,* Ankara: Siyasal Kitabevi.

Çağlar, S. (2017). *Türkıye’de Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğini Azaltan Hukuki Nedenler ve Çözümleri*, Ed: Övgü Kalkan Küçüksolak, İstanbul: IJOPEC Publication, (231-245).

Doğan, M. (1998). "Ombudsman Ve Devlet Denetleme Kurulu", *Türkiye'de Yönetim Geleneği*, Ed. Davut Dursun-Hamza Al, İstanbul: İlke Yayıncılık.

Erdinç, T. (2012). ‘‘Ombudsmanlık Kurumu’nun Kısa Bir Tarihçesi”, *Uluslararası Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık) Sempozyumu.*

Eryılmaz, B. (2006b). *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaası.

Fendoğlu, H. , T.(2010). “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)”, Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü Yayını.

Gözübüyük, A. Ş. (2015a). *Yönetim Hukuku*, (33. Baskı), Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, A. Ş. (1995b). *Yönetim Hukuku*, (23. Baskı), Ankara: Turhan Kitabevi.

Gürbüz, R. (2016). *İdare Hukuku*, Hür Yayınevi.

International Ombudsman Institute. (2012). *DeclarationAdoptedUnanimouslybyAllPresentandVoting at the General AssamblyHeld on 13th November 2012 in Wellington*, New Zealand.

İnceoğlu, S. (2016). “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Düşünceler ”, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu,* Doğuş Üniversitesi Yayınları, Ed. Niyazi Öktem-Nermin Katmer, İstanbul, (54-65).

Kalabalık, H. (2014a). *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*, (5. Baskı), Konya: Sayram Yayınları.

Kalabalık, H. (2016b). *Kısa İdare Hukuku*, (2. Baskı), Konya: Sayram Yayınları.

Karcı, Ş.M. (2016). *Ombudsman İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulması,* Ankara: Seçkin Yayıncılık

Kayar, N. (2015). *İdari Yargı Kuruluş ve İşleyiş*, (3. Baskı), Bursa: Ekin Yayınları.

Köksal, M. (2007). *Ombudsman; Kamu Hakemi*, Ankara: Işık Eğitim Kültür Hizmetleri.

Maliye Bakanlığı Avrupa Dış İlişkiler Daire Başkanlığı. (2003). *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ayrıntı Basımevi.

Mutta, S. (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, İstanbul: Kazancı Kitap Yayıncılık.

Nohutçu, A. (2016). *Kamu Yönetimi, Altın Seri*, (12. Baskı), Ankara: Savaş Yayınevi.

Odyakmaz, Z. , Kaymak, Ü. ,Ercan, İ. (2015).*İdare Hukuku*, (16. Baskı), 12 Ankara: Levha Yayınevi.

Özden, K. (2010a). *Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Özden, K. (2005b). *Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*, İstanbul: Tasam Yayınları.

Temizel, Z. (1997). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı – Ombudsman*, İstanbul: IULA – EMME Yayınları.

TheInternatıonalCouncil on Human RightsPolicy. (2004). *Performance&Legitimacy: National Human RightsInstitutions*, İsviçre.

TheInternatıonalCouncil on Human RightsPolicy. (2005). *Performance&Legitimacy: National Human RightsInstitutions*, İsviçre.

TODAİE. (1991).*Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor,* Ankara: TODAİE Yayınları.

Tutum, C. (1994). *Kamu yönetiminde Yeniden Yapılanma,* Ankara: TESAV Yayınları.

TÜSİAD. (1983a), *Kamu Bürokrasisi,* İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

TÜSİAD. (1997b).*Türkiye 'de Demokratikleşme Perspektifleri,* İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

Yıldırım, R. (2014). *Türk İdari Rejimi Dersleri*, Cilt 2, İstanbul: Mimoza Yayınevi.

DERGİLER

Abdioğlu, H. (2007). "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 11, İstanbul, (79-102)

Akın, C. (1998). ”Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 421, Ankara, (517-550).

Aktan, C. C. (1998). “Türkiye’de Devlet Ahlakının Yeniden Tesis Edilmesine Yönelik Öneriler”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı 51, (74-78).

Aktan, C. C. (2011). “Toplum ve Devlet Arayışı”, *İlim Dünyası*, Sayı 3, (18-27).

Aktaş, K. (2011). “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu” , *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 94, Ankara, (359-374).

Arklan, Ü. (2006). “Bir Kamu Denetimi Sistemi Olarak Ombudsman Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Selçuk İletişim Fakültesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 3, Konya, (82-100).

Arslan, S. (1986b). “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 1, Ankara, (157-172).

Atay, E. E. (2014). “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi Ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, *T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi*, Sayı 1, Ankara, (1-30).

Bahadır, O. (2010). “Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Sayı 1, (363-384).

Bozkurt, Y. (2010). ‘‘Kamu Yönetiminde Teftiş Kurulu Başkanlığının Kaldırılmasına Dönük Sorunlar’’, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 4, Ankara, (269-278).

Coşkun, B. ,Günaydın, H. (2015). ‘‘Ombudsmanın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü’’, Ombudsman Akademik Dergisi, Sayı 3, Ankara, (9-60).

Dursun, H. (2011). “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 95, Ankara, (377-418).

Efe, H. , Demirci, M. (2013). “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 90, Ankara, (49-72).

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

Erhürman, T. (2000). "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 49, Sayı 1-4, Ankara, (155-180).

Eryılmaz, B. (1993a). "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 4, Ankara, (81-106).

Esgün, İ. U. (1996). "Ombudsman Kurumunun Türkiye için Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 45, Sayı 1, Ankara, (251-278).

Hakyemez, Y. Ş. (2003). "Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışı, Rousseau ve Türk Anayasaları Üzerindeki Etkisi", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 52, Sayı 4, Ankara, (69-92).

Kahraman, M. (2011). "Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği", *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 8, Sayı 16, Hatay, (355-373).

Kestane, D. (2006). "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", *Maliye Dergisi*, Sayı 151, Ankara, (128-142).

Kılavuz, R. , Yılmaz A. , İzci F. (2003). "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye' de Uygulanabilirliği",*Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, Sivas, (49-68).

Köker, L. , (2006). "Seçim Sistemleri ve Siyasi Çoğulculuk", *Anayasa Yargısı,* Cilt 23, Ankara (199-210).

Kuluçlu, E. (2006) "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 63, Ankara, (3-37).

Küçüközyiğit, H. G. (2006). "Ombudsmanlık Kurumu - Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 2, Sayı 5, Ankara, (90-111).

Odyakmaz, Z. ,Keskin, B. ,Deniz, Y. (2016).''6701 Sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme-I'', *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı 7, Ankara, (721-761).

Okur, Y. (2011). "Ombudsmanlık Kurumu: Tarihi Gelişim ve Türkiye'de Başlangıçta Birkaç Öneri", *Denetişim Dergisi*, Sayı 6, (71-83).

Oytan, M. (1977). "Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", *Danıştay Dergisi*, Sayı 18-19, Ankara, (193-214).

Pickl, V. J. (1986). "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Çev. Turgay Ergun, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 4, Ankara, (37-46).

Sayan, İ. Ö. (2014). "Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 69, Sayı 2, (334-349).

Saygın, E. (2008). "Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 12, Sayı 1-2, Ankara, (1045-1072).

Sezen, S. (2001). "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 4, Ankara, (71-96).

Süler, G. Y. (2010). "Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Bütçe Dünya Dergisi*, Cilt 2, Sayı 34, (157-167).

Soybay, S. (1985). ''Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi'', *İdâre Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1-3, (215-224).

Şengül, R. (2007). "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 2, Sayı 14, (126-145).

Şengül, R. (2013). "Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 3, Isparta, (71-88).

TÜSİAD, (1983). *TÜSİAD Görüş*, Cilt 11, Sayı 11, İstanbul.

https://tusiad.org/tr/yayinlar/gorus-dergisi/item/9446-tusiad-gorus-dergisi-no-11-1983

Usta, H. (2014). "Türkiye'de Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Kurumu", *Denetişim Dergisi*, Sayı 14, (59-64).

Yılmaz, A. ,Kılavuz R. ,İzci, F. (2003). "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, Sivas, (49-68).

TEZLER

Arslan, M. , (2014). "*Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı ve İşleyişi"*(Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karabük.

Demirci, K. , (2015). "*Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yollarından Biri Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu"* (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Turgut Özal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Doğan, K. D. , (2014). "*Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi"*(Doktora Tezi),Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Bursa.

Erdengi, T. B. , (2009). "*Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye*" (Doktora Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.

Günaydın, H. , (2017). *"Paris Prensipleri Çerçevesinde Ulusal İnsan Hakları Kurumu Modeli Olarak Ombudsmanlık: Türkiye Örneği"* (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul.

Polat, E. , (1996). ''*Kamu Yönetiminin Denetlenmesi ve Kamu Denetçisi Sistemi*'' (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Başbakanlık DPB'lığı, Ankara.

İNTERNET KAYNAKLARI

Anayasa Mahkemesi. (2007). *AYM, E. 2006/140, K. 2006/33(YD), Karar Günü:27.10.2006,* Kararlar Dergisi, http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/kararlar_dergisi/aymkd43.pdf, (

Council of Europe Parliamentary Assembly. (2003) *Theinstitution of Ombudsman,* http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133&lang=en

General Assembly Resolution on NationalInstitutionsforthepromotionandprotection of human rights, 48/134 of 20 December 1993, http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.48.134.En?Opendocument, (15.05.2018).

GermanInstitutefor Human Rights. (2010). *National Human RightsInstitutions An Introduction*, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/national_human_rights_institutions_an_introduction_01.pdf, Berlin, Aichele, V. , (13.04.2016).

Global AllianceforNational Human RightsInstitutions. (2016). , (25.04.2016)

Haber 7. (2017). *TİHEK'ten Gazipaşa Emniyet Müdürlüğünde inceleme*, http://www.haber7.com/antalya/2504040-tihekten-gazipasa-emniyet-mudurlugunde-inceleme, (10.02.2018).

Habertürk. (2017a). *TİHEK heyeti Trabzon'da*, https://www.haberturk.com/yerel-haberler/haber/13379057-tihek-heyeti-trabzonda, (10.02.2018).

Habertürk. (2017b). *KPSS'ye geç kalan adaylar sınava alınmadı*, https://www.haberturk.com/gundem/haber/1502349-kpssye-gec-kalan-adaylar-sinava-alinmadi, (22.01.2018).

Hürriyet. (2004). *'Türkiye Halk Denetçiliği' kuruluyor*, http://www.hurriyet.com.tr/gundem/turkiye-halk-denetciligi-kuruluyor-38627131, (06.06.2017).

Hürriyet. (2017a). *2017'ye özel 15 dakika kuralı*, http://www.hurriyet.com.tr/egitim/2017ye-ozel-15-dakika-kurali-40385571, (22.01.2018).

Hürriyet. (2017b). *ÖSYM '9.45 kuralı'nın gerekçesini açıkladı*, http://www.hurriyet.com.tr/egitim/osym-9-45-kuralinin-gerekcesini-acikladi-40394763, (22.01.2018).

İstanbul Bilgi Üniversitesi-İnsan Hakları Hukuku Uygulama Araştırma Merkezi. (2018). *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu*,

https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/36-turkiye-insan-haklar-ve-esitlik-kurumu/, (09.02.2018).

Karahanoğlullar, O. (2007). Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec (2007) 7 sayılı Tavsiye Kararı, http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/ceviriler/iyiidare.htm, (07.05.2017).

Milliyet. (2018a). *KDK'ya başvuru sayısı 42 bini aştı*, http://www.milliyet.com.tr/kdk-ya-basvuru-sayisi-42-bini-asti-gundem-2604495/, (14.09.2018).

Milliyet. (2017d).*Ombudsman Malkoç yapılan ilginç başvuruları anlattı*, http://www.milliyet.com.tr/ombudsman-malkoc-yapilan-ilginc-siyaset-2397269/, (26.07.2017).

Milliyet. (2017b). *Yine 9.45 kâbusu yine aynı manzara*, http://www.milliyet.com.tr/yine-9-45-kabusu-yine-ayni-manzara-gundem-2466343/, (22.01.2018).

Milliyet. (2017c). *YGS 9.45 mağdurlarına yeni sınav hakkı!*,http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/abbas-guclu/ygs-9-45-magdurlarina-yeni-sinav-2431485/, Güçlü, A. , (24.01.2018).

MeclisHaber. (2006). *TBMM 19 Eylül 2006 Salı Günü Olağanüstü Toplanıyor*, https://meclishaber.tbmm.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=37184, (06.06.2017).

Mevzuat Bilgi Sistemi. (2016). *Türkiye İnsan Hakları Ve Eşitlik Kurumu Kanunu*, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6701.pdf,

Mynet. (2017). *KPPS krizi: 09.45 mağdurları isyan etti*, https://www.mynet.com/kpps-krizi-0945-magdurlari-isyan-etti-110103051464, (22.02.2018).

NTV. (2012). *Meclis ilk 'ombudsman'ı seçti*, https://www.ntv.com.tr/turkiye/meclis-ilk-ombudsmani-secti,m_8VWPQ4kk-OwVNTYU7dnA, (06.07.2017).

Oxford Dictionaries. (2017).*Ombudsman*, https://en.oxforddictionaries.com/definition/ombudsman, (05.05.2017).

Profesyonel Eğitim Serileri: 4 - Ulusal İnsan Hakları Kurumları: İnsan Haklarının Korunması ve Yaygınlaştırılması için Ulusal Kurumların Oluşturulması ve Güçlendirilmesi için El Kitabı-1995, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Merkezi Yayını, Veysel Eşsiz(çev.), (www.ihop.org.tr/dosya/uihk/NRHI_ceviri.doc, Erişim Tarihi: 18.12.2016.), m.20, s.3.

TBMM. (2018). *Dilekçe Komisyonu*, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/index.htm, (10.02.2018).

TBMM. (2006). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc090/kanuntbmmc090/kanuntbmmc09005548.pdf, (06.07.2017).

Resmi Gazete. (2009). *AYM, E. 2006/140, K. 2008/185, Karar Günü:25.12.2008*, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090404-6.htm, (06.07.2017).

Resmi Gazete. (2013). *Resmi Gazete Tarihi: 28.03.2013 Resmi Gazete Sayısı: 28601 (mükerrer)*, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm,

Resmi Gazete. (2009). *Sayı: 27190*, http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090404.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090404.htm, (06.07.2017).

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2017). *Avrupa Ombudsmanı*, https://www.ab.gov.tr/45639.html, (06.05.2017).

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2011). *Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu*, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, (26.07.2017).

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2012). *Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu*, https://www.ab.gov.tr/files/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf, (26.07.2017).

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2013). *Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu*,

https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, (26.07.2017).

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2014). *Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu*,https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf, (26.07.2017).

T.C. Kalkınma Bakanlığı. (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)*, http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13742/plan7.pdf, (06.06.2017).

T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2002). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/769/destek02.pdf, (06.06.2017).

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu. (2013). *2013 Yıllık Raporu*, https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf,

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu. (2014). *2014 Yıllık Raporu*, https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf, (10.05.2016).

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu. (2012). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*, https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/6328%2C.pdf, (06.07.2017).

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu. (2017). *Kamu Denetçiliği Kurumu Organizasyon Şeması*, https://www.ombudsman.gov.tr/kamu-denetciligi-kurumu-organizasyon-semasi/, (12.10.2017).

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu. (2017). *Rehber / Sıkça Sorulan Sorular 8. Soru*, https://www.ombudsman.gov.tr/rehber-sikca-sorulan-sorular/, (26.07.2017).

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu. (2014). *Soma Maden Kazasından Hareketle Kömür Madenciliğinde İş Sağlığı ve İş Güvenliği Özel Raporu, kamu Denetçiliği Kurumu, Aralık 2014*, https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/soma%20rapor%2030122014.pdf, (11.05.2016).

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu. (2016). *Stratejik Plan 2017-2021*, https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/kdk-2017-2021-stratejik-plan.pdf, (11.05.2018).

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu. (2017). *Tavsiye Kararı 86171061-101.07.04-E.4153*, https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2017/04/2017-2171-%C3%96SYM-Taraf%C4%B1ndan-Belirlenen-15-Dakika-Kural%C4%B1na-G%C3%B6re-Ge%C3%A7-Kald%C4%B1klar%C4%B1-Gerek%C3%A7esiyle-Adaylar%C4%B1n-Y%C3%BCksek%C3%B6%C4%9Fretime-Ge%C3%A7i%C5%9F-S%C4%B1nav%C4%B1na-Al%C4%B1nmamas%C4%B1-Hakk%C4%B1nda.pdf, (25.01.2018).

TheUnıversıty Of ArızonaOmbuds. (2017). *AboutOmbuds*, http://ombuds.arizona.edu/about-ombuds/origin, (05.05.2017).

Toprakseven, C. M. (2010). *AİHM Nezdinde Türkiye ve İnsan Hakları Kurumlarının Fonksiyonları (1)*, USAK, http://www.usak.org.tr/tr/usak-analizleri/avrupa-birligi/aihm-nezdinde-turkiye-ve-insan-haklari-kurumlarinin-fonksiyonlari-1, (10.05.2016).

Türkiye Barolar Birliği. (2017). *Türkiye Barolar Birliği'nin Değerlendirme Yaptığı Hükümler*, http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx, (06.07.2017).

Yüksek Seçim Kurulu. (2010). *2010 Referandum Kesin Sonuç*, http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/2010Referandum/KesinSonuc/Sonuc.pdf, (06.07.2017).

276 sıra sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamalari/Kanunlasan/2012Yili/Kanmetni/6328ss.pdf, (27.10.2018)