



**KTO KARATAY ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
TEZLİ YÜKSEKLİSANS PROGRAMI**

**İNSAN HAKLARI ÇERÇEVESİNDE
İDAREYİ DENETLEYEN BİR KURUM OLARAK
DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK**

Selman ŞİŞMAN

Yüksek Lisans Tezi

**KONYA
Ocak 2023**

İNSAN HAKLARI ÇERÇEVESİNDE
İDAREYİ DENETLEYEN BİR KURUM OLARAK
DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK

Selman ŞİŞMAN

KTO Karatay Üniversitesi
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı
Tezli Yüksek Lisans Programı

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Hikmet TÜLEN

Konya
Ocak 2023

BİLDİRİM

Enstitü tarafından onaylanan Yüksek Lisans tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı veya dijital biçimde arşivleme ve aşağıda belirtilen koşullar dahilinde erişime açma iznini, KTO Karatay Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle, Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak ve gelecekteki çalışmalar (makale, kitap, lisans, patent vb.) için tezimin tamamının veya bir bölümünün kullanım hakları yalnızca bana ait olacaktır.

Tezimin bütünüyle kendi çalışmam olduğumu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izinle kullanılması zorunlu olan kaynakları, yazılı izin alarak kullandığımı ve istenildiğinde izinlerin suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayımlanan “Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge” kapsamında, tezim, aşağıda belirtilen koşullar haricince, YÖK Ulusal Tez Merkezi ve KTO Karatay Üniversitesi Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

Enstitü / Fakülte Yönetim Kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir.¹

Enstitü / Fakülte Yönetim Kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ... ay ertelenmiştir.²

Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir.³⁴

24 Ocak 2023

Selman ŞİŞMAN

¹ MADDE 6(1) Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.

² MADDE 6(2) Yeni teknik, materyal ve metodların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internetten paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.

³ MADDE 7(1) Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, tezin yapıldığı kurum tarafından verilir. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, ilgili kurum ve kuruluşun önerisi ile enstitü veya fakültenin uygun görüşü üzerine üniversite yönetim kurulu tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.

⁴ MADDE 7(2) Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuraları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

ETİK BEYAN

KTO Karatay Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Hazırlama ve Yazım Kurallarına uygun olarak Dr. Öğr. Üyesi Hikmet TÜLEN danışmanlığında tarafımdan üretilen bu tez çalışmasında; sunduğum tüm veri, enformasyon, bilgi ve belgeleri bilimsel etik kuralları çerçevesinde elde ettiğimi, tüm değerlendirme, analiz, bulgu ve sonuçları bilimsel usullere uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım kaynakların tümüne bilimsel normlara uygun biçimde atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

24 Ocak 2023

Selman ŞİŞMAN

TEŞEKKÜR

Bu tez, KTO Karatay Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Hazırlama ve Yazım Kurallarına uygun olarak öğrencisi bulunduğum, Kamu Hukuk Tezli Yüksek Lisans Programında, Dr. Öğr. Üyesi Hikmet TÜLEN danışmanlığında tarafımdan üretilen bir çalışmadır.

Çalışmanın yürütülmesinde lisansüstü eğitimim sürecinde engin tecrübesinden çok yararlandığım, bana bu çalışmanın her aşamasında yol gösteren danışman hocam Sayın Dr. Öğr. Üyesi Hikmet TÜLEN'e çok teşekkür ederim. Çalışmanın zenginleşmesine katkı sunan Dr. Öğr. Üyesi Selman Sacit BOZ ve Dr. Öğr. Üyesi Ahmet Ziya ÇALIŞKAN hocalarıma da teşekkür ederim. Tez sürecim boyunca yardımlarını esirgemeyen ve her türlü maddi, manevi katkılarından dolayı Mehmet ŞİŞMAN'a ve Esra EREN'e teşekkür ederim.

24 Ocak 2023

Selman ŞİŞMAN

ÖZET

Selman ŞİŞMAN
İnsan Hakları Çerçevesinde İdareyi Denetleyen Bir Kurum Olarak
Dünya’da ve Türkiye’de Ombudsmanlık
Yüksek Lisans
Konya, 2023

Bir insan hakları kurumu olarak Kamu Denetçiliği Kurumunun kurumsal kaynağı, İslam Devletlerinde etkin bir biçimde uygulanmış olan “Hisbe Teşkilatı, Kadılık, Divanı Hümayün, Şeyhül İslam ve Ahilik Teşkilatı” gibi makamlara/kurumlara dayandırılır. Literatürde, ombudsmanlığa ilham olan kurumun özellikle Hisbe Teşkilatının olduğu yönde görüşler bulunmaktadır. Nitekim günümüzdeki denetçiler, Hisbe Teşkilatındaki muhtesiplere karşılık gelmektedir. Bu benzerlik ilişkisi bize, denetim fonksiyonun eskiden beri var olduğunu göstermektedir. Bu sebeple insan haklarının ve özgürlüklerinin doğru bir şekilde korunması ve geliştirilmesi için denetim mekanizmalarının önemi büyüktür. Konumuz açısından ise idari organların/kamu kurumlarının bireyler ile olan ilişkileri idari denetim anlamında kontrol edilmesi, kamu gücünün tesis ettiği idari eylem ve işlemlere karşı kişilerin haklarının ve menfaatlerinin korunması gerekmektedir. Ülkemizde belli başlı klasik denetim yolları bulunmakla beraber günümüz koşullarında idari teşkilatın git gide büyümesi ve mevcut denetim organlarının muhtelif nedenlerden dolayı yetersiz kalması gibi nedenler, Kamu Denetçiliği Kurumu gibi bağımsız, tarafsız, etkin, kolay, masrafsız ve şeffaf bir denetim kurumunun oluşturulması ihtiyacını doğurmuştur. Bu sebeple bu kurumun ülkemizdeki idari denetim ve insan hakları konularındaki rolü üzerinde durulmalı bu yönde Dünyadaki yeni gelişmelerin, Türkiye’deki Kamu Denetçiliği Kurumuna entegre edilebilirliğin değerlendirilmesi adına, Avrupa’daki bazı ombudsmanlık örnekleri ile karşılaştırmalı bir analiz yapma gereği hasıl olmuştur.

Anahtar Kelimeler

Kamu denetçiliği, idari denetim, insan hakları, ombudsmanlık

ABSTRACT

Selman ŐIŐMAN

Ombudsman In The World And In Turkey As An Institution That Supervision Of
Administrative Within The Framework Of Human Rights

Master's Thesis

Konya, 2023

As a human rights institution, the institutional resource of the Ombudsman Institution is based on the "Hisbe Organization, Kadılık, Divanı Hümeyün, Şeyhül İslam ve Ahilik Establishments" which have been effectively implemented in the Islamic States. In the literature, there are opinions that the institution that inspired the ombudsman was the Hisbe Organization. As a matter of fact, today's auditors correspond to the muhtesip in the Hisbe Organization. This similarity relationship shows us that the control function has existed since time immemorial. For this reason, the importance of audit mechanisms for the proper protection and development of human rights and freedoms is great. In terms of our topic, it is necessary to control the relations of administrative bodies / public institutions with individuals in terms of administrative supervision, and to protect the rights and interests of people against administrative actions and transactions established by public power. In today in our country have the major classical control paths. under the present circumstances, the administrative agencyies's growth and present existing supervisory bodies inadequate for various reasons, ombudsman as an institution independent, impartial, effective, easy, cost effective and transparent has led to for the creation of this structure. For this reason, the role of this institution in administrative audit and human rights issues in our country should be emphasized. In order to assess the new developments in the world in this direction, the integrability of the Ombudsman Institution in Turkey, it has become necessary to conduct a comparative analysis with some examples of ombudsman offices in Europe.

Keywords

Public inspection, administrative supervision, human rights, ombudsmanship

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
BİLDİRİM.....	ii
ETİK BEYAN.....	iii
TEŞEKKÜR.....	iv
ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
KISALTMALAR DİZİNİ.....	ix
1. GİRİŞ	1
2. OMBUDSMANLIĞIN TANIMI VE GELİŞİM.....	3
3. İNSAN HAKLARININ GELİŞİM SÜRECİ	6
4. HUKUK DEVLETİ VE İNSAN HAKLARINI KORUMA MEKANİZMALARI....	10
5. GENEL OLARAK DENETİM VE İDARENİN DENETİMİ	12
5.1. İdari Denetim.....	12
5.1.1. Hiyerarşik Denetim.....	13
5.1.2. Vesayet Denetimi.....	14
5.2. Siyasi Denetim.....	22
5.2.1. Yazılı Soru	22
5.2.2. Genel Görüşme	23
5.2.3. Meclis Araştırması	23
5.2.4. Meclis Soruşturması	24
5.2.5. Dilekçe Komisyonu	24
5.2.6. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu	25
5.3. Kamuoyu Denetimi	30
5.4. Yargı Denetimi	31
5.5. Uluslararası Denetim	33
5.5.1. Kamu Organlarının Düzenlilik Denetimi	33
5.5.2. Uluslararası İnsan Hakları Kurumları Denetimi	34
5.6. Arabuluculuk Sistemi	37
5.7. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu	38
5.8. Tüketici Hakem Heyetleri	40

5.9. Bağımsız İdari Otoriteler (BİO)	40
6. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK.....	42
6.1. Genel Olarak Dünyada Ombudsmanlık.....	42
6.2. Genel Olarak Türkiye'de Ombudsmanlık	43
6.3. Dünyada Ombudsmanlık: Uygulama Örnekleri	45
6.3.1. İsveç Örneği.....	46
6.3.2. İngiltere Örneği.....	51
6.3.3. Danimarka Örneği	57
6.3.4. Hollanda Örneği.....	61
6.3.5. Fransa Örneği.....	66
6.3.6. Avrupa Ombudsmanı.....	73
6.4. Türkiye'de Ombudsmanlık: Kamu Denetçiliği Kurumu	79
6.4.1. Ombudsmanın Atanması ve Statüsü.....	79
6.4.2. Ombudsmanın Görev ve Yetkileri	82
6.4.3. Ombudsmanlığın İdari Yönetime Katkıları	85
6.4.4. Ombudsmanlığın İdare Hukuku ve İdari Yargılamaya Katkıları	91
6.4.5. Ombudsmanlığın İnceleme Usulü ve Kararları	92
6.4.6. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarının Hukuki Etkisi ve Sonuçları	103
6.4.7. Kamu Denetçiliği Kurumunun Güncel Durumu	105
7. SONUÇ	110
KAYNAKLAR.....	119
ÖZGEÇMİŞ	128

KISALTMALAR DİZİNİ

AAET	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	Avrupa Birliği
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AK	Avrupa Komisyonu
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AYM	Anayasa Mahkemesi
b.n.	Başvuru numarası
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BEDK	Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu
BİMER	Başbakanlık İletişim Merkezi
BİO	Bağımsız İdari Otoriteler
BM	Birleşmiş Milletler
BTK	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurum
CADR	Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Merkezi
CİMER	Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
ÇHS	Çocuk Hakları Sözleşmesi
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
DÜHFD	Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
E.	Esas
e.t.	Erişim tarihi
EÜHFD	Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi-Hukuk Fakültesi Dergisi
INTOSAI	Uluslararası Yüksek Denetim Kurulları Teşkilatı
ISSAI	Yüksek Denetim Kurulları Uluslararası Standartları
İHK	İnsan Hakları Komisyonu
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	Karar
K.T.	Karar Tarihi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması
KDK	Kamu Denetçiliği Kurumu

KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KVKK	Kişisel Verileri Koruma Kurumu
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
OPCAT	İnsanlık Dışı veya Küçültücü Muamele ve Cezaya Karşı Sözleşme ve Ek İhtiyari Protokol
RK	Rekabet Kurulu
RTÜK	Radyo ve Televizyon Denetleme Kurulu
s.	Sayfa
S.	Karar Sayısı
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
SÜHFD	Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
TBB	Türkiye Barolar Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİHEK	Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
TİHİK	TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
YÖK	Yüksek Öğretim Kurulu

1. GİRİŞ

Genel olarak idarenin denetimi için, mevcut kurum ve kuruluşların dışında kamuya karşı saydam bir biçimde insan haklarının savunuculuğu noktasında hizmet verecek bir kurum oluşturulması fikri ortaya çıkmıştır. Bireysel başvuru alabilme imkânı ile beraber alternatif denetim niteliğinde ve bağımsız olarak çalışacak bir mekanizma arayışı sonucunda Ombudsmanlıklar kurulmuştur. Bu arayış ve ihtiyacın kaynağı, demokrasi ilkesi kapsamında idarenin denetlenebilir ve sınırlandırılabilir olması gerektiğidir. Bu işlevi itibarıyla ombudsmanlık, insan hak ve güvencelerinin gerçekleştirilmesi, korunması ve geliştirilmesi hedeflerine ulaşabilecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), Türkiye’de 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulmuş olup TBMM’ye bağlı, ancak özerk bir biçimde faaliyet yürüten bir kurumdur. Kurum, idarenin her türlü eylem ve işlemleriyle tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmakla görevlidir. Kurumun temel görevleri arasında, gelen şikayetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak; yıllık rapor hazırlamak, gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak ve raporları kamuoyuna duyurmak gibi görevler yer almaktadır. 6328 sayılı Kanun doğrultusunda idare kavramının kapsamına, kamu kurum/kuruluşlar girmektedir. Nitekim bu husus, Kanununun 1. maddesinin amaç kısmında: *“Bu kanunun 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.”* şeklinde ifade edilmiştir.

İdarenin insan haklarının gözetilerek denetlenmesi, modern hukuk devletinin gereğidir. Bu sebeple idari yargı sürecin ağır işler bir sistem olması gözetildiğinde idari denetim kurumlarının önemi ortaya çıkmaktadır. Nitekim mevcut hukuk devleti ilklerinden olan temel hakların güvenliği, Anayasa uygunluğunun hukuki denetimi, kanunların genelliği, idarenin hukuka bağlılığı, idarenin yargısal denetimi, mahkemelerin ve hakimlerin bağımsızlığı, kuvvetler ayrılığı, demokratik rejim ve devletin mali sorumluluğu ilkeleri ile beraber idari kurumların denetimi de bir hukuk devleti ilkesi olarak düşünülebilecek

kabiliyettedir. Modern hukuk devletlerinde idari denetimin önemi halkın beklentilerine cevap verebilme yönünden artmıştır. Bu doğrultuda Bürokraside olması gereken; esnek, katılımcı, şeffaf, vatandaş odaklı, iyi yönetim ilkelerine riayet eden bir idari yapılanma anlayışına doğru gidilmektedir. İdarenin, sayılan niteliklere sahip olabilmesi için söz konusu anlayışa sahip idari denetim kurumlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Ombudsmanlık, bu amaca hizmet eden bir mekanizma olarak modern hukuk devletlerinde var olan bir kurumdur.

Bu çalışmada, konuyla ilgili literatür taraması ve doküman analizi yöntemi kullanılmıştır. Öncelikle ülkemizdeki klasik denetim yolları incelenmiş ve ülkemizdeki ombudsmanlık ile paydaş olabilecek kurumlar açıklanmış olup kurumlar arası benzerlikler ve farklılıklar irdelenmiştir. Ombudsmanlığın ülkemizdeki ve karşılaştırmalı hukuktaki yeri dikkate alınarak gelişim süreci, özellikleri ve uygulama örnekleri hakkında bilgiler verilmiş, ombudsmanlığın, idari denetim ve idare hukuku, dolayısıyla insan haklarının korunması noktalarındaki katkılarına değinilmiştir. Bu bağlamda ombudsmanlık hakkında Türkiye'deki ve Dünya'daki ombudsmanlık modellerinin, günümüzdeki gelişmeler açısından karşılıklı değerlendirme yapabilmek için 2021 yılında yayımlanan yıllık raporlara ve yeni tesis edilen kararlara yer verilmiştir. Çalışma, sonuç ve değerlendirme kısmına yer verilerek sonuçlandırılmıştır.

2. OMBUDSMANLIĞIN TANIMI VE GELİŞİM SÜRECİ

Ombudsmanlık kavramı, İsveç dilinde arabulucu anlamında gelen “ombuds” ve “man” kelimelerinin birleşiminden meydana gelmektedir. “*Ombuds*” kelimesi, elçi, aracı veya vekil, temsilci anlamlarına, “*man*” kelimesi ise kişi manasına gelip birlikte telaffuz edildiğinde “ombudsman” kelimesini oluşturmaktadır¹. Hukuki kullanımda; “*vatandaş haklarının koruyucusu, halk temsilcisi*”, işgal ettiği makam açısından ise kendisine başvuru alan “*memur/mercî*” anlamlarına gelmektedir. Bununla beraber ombudsman kelimesinin karşılığı olarak kullanılan kelimeler, ülkeden ülkeye farklılık göstermiştir. Fransa’da “*halk savunucusu*”, Avusturya’da “*halkın avukatı*”, Portekiz’de “*adalet savunucusu*”, İtalya’da ise “*sivil savunucu*” gibi kavramlar kullanılmaktadır².

Ombudsmanlıkların tanımı, ülkeden ülkeye değişebilmekle beraber ortak noktalar ışığında ombudsmanlıkla ilgili şu tanım yapılabilir: Ombudsmanlık, bir ülkede mevcut politik sistem tarafından vatandaşlara tanınan insan haklarının idari otoritelere karşı adalet, hakkaniyet ve iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda korunması, geliştirilmesi ile mağdur konumunda olan bireylerin hak ihlallerinin kendilerine iadesini sağlamak amacıyla kararlar tesis ederek gereğini ilgili makamdan talep etme sorumluluğunu yüklenen kurumdur.

Türkiye’de Ombudsmanlık, “Kamu Denetçiliği Kurumu” adı ile anılmaktadır. Yukarıda kavramsal açıdan belirtilen farklılık, söz konusu Ombudsmanlık uygulamasının muhtelif hukuk sistemlerinde, muhtelif amaçlarla uygulanmasından ileri gelmektedir. Bu bağlamda söz konusu kurumlar, Anglosakson ülkeler, Avrupa ve Afrika ülkelerinin hukuk sistemlerinde gelişim göstermiştir. Yine bazı araştırmalara göre Eski Çin’de ve Roma’da da benzer uygulamaların olduğu saptanmıştır. Uygulamada ülkeler yönünden görülen farklılık ise söz konusu ülkelerin farklı siyasi ve sosyoekonomik yapılarından kaynaklanmaktadır. İnsan haklarının objektif savunuculuğu görevini üstlenen bu yapıların günümüzde farklı adlarla anılmasının yanında, Türk-İslam tarihinde de benzer amaçlarla meydana getirilen bazı oluşumlar, aynı amaçlar doğrultusunda faaliyet göstermiştir. İslam Tarihinde Hz. Muhammed zamanında Hilf’ül Fudul, Hz. Ömer zamanında kurumsal bir yapı olan Hisbe Teşkilatı, Abbasiler döneminde dikkat çeken

¹ <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com, e.t. 10.02.2022.>

² Tortop, N. (1998). Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), s. 5, s. 4.

Divan-ı Mezalim, Osmanlı devletinde ise Divan-ı Hümayun, insan haklarının idari teşkilat içerisinde yok olmaması adına hizmet eden yapılanmalar olmuştur³.

Kökene çok eskilere dayanan Ombudsmanlık fikrine ışık tutan İslam Devletlerinde “şikâyete bağlı yargılama” sistemiyle uygulamaların olduğu bilinmektedir. Buna ek olarak fikrin kaynağını, genel olarak görev yapan Kadı gibi yargıçların yanı sıra halkın şikâyet ve sıkıntılarını gidermek üzere yardımcı yargıç konumunda Osmanlı Devleti’nde bulunan İhtisap Ağalığı⁴ uygulamalarının oluşturduğuna işaret edilmektedir. Söz konusu fikre, Osmanlı Devletindeki Başkadılık, Kazaskerlik, Divanı Mezalim gibi makamların ilham kaynağı olduğunu belirten iddialar ile birlikte yabancı literatürde de geçtiği üzere, Ombudsmanlığa kaynaklık eden kurumun esas itibarıyla “Hisbe Teşkilatı” olduğu söylenebilir⁵. Her ne şekilde olursa olsun, Türk-İslam tarihinde insan haklarının korunması adına oluşturulmuş bazı kurumların varlığının, birçok modern ülkeyle mukayese edildiğinde çok daha önceki zamanlara tekabül ettiği noktasında şüphe yoktur.

Ombudsmanlık, modern şekliyle ilk defa İsveç’te 1713 tarihinde ortaya çıkmış olup 1809 yılı itibarıyla da Anayasal güvence altına alınmıştır⁶. İsveç Kralı XII. Charles, Ruslara karşı gerçekleştirdiği savaşta yenilince Osmanlı Devleti’ne sığınmıştır. Kral, bu süreçte Osmanlıdaki uygulamalardan etkilenmiş ve kendi ülkesindeki karışıklıkları gidermek, kamu görevlilerinin görevlerini savsaklamaması adına ombudsmanlık müessesesini kurmuştur. Başında ombudsmanın bulunduğu oluşuma, “Kralın Adalet Bakanlığı Bürosu” şeklinde bir isim verilmiştir⁷. Yukarıda bahsedilen İsveç’teki gelişmeden sonraki süreçte, özellikle 1972’den sonra ombudsmanlık, 62 ülkede uygulanmaya başlamıştır. Balkanlar ve Doğu Avrupa ülkelerine öncülük etmek bakımından, 1988 yılında Polonya’da ombudsmanlığın “Yurttaş Hakları Koruyucusu” ismiyle kurulması

³ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, *İyi Yönetim İlkeleri Rehberi*. (2019). s. 5, <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/BrosurRehber>, e.t. 07.12.2022.

⁴ İhtisap Ağası: Kent ve kasabalarda belde hizmetlerini yürütmekle görevli olan kişiyi tanımlayan sözcüktür. Bu kişiler, denetçi olarak kamu düzenini sağlamaya katkıda bulunmaktaydılar. (Okur, Y. (2011). Ombudsmanlık Kurumu: Tarihi Gelişim ve Türkiye’de Başlangıçta Birkaç Öneri, *Denetim*, 6, s. 72).

⁵ Erdinç, T. (2015). *Ombudsman ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği*, İstanbul: Legal Yayıncılık, s. 23-25.

⁶ Kaplan, O. (2020). Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi ve Etkisi, *Ombudsman Akademik*, 12, s. 94-95.

⁷ Yüce, N. (2020). *Ombudsman Dünya Örnekleri ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Uygulaması*. Ankara: Gazi Kitabevi, s. 2-3.

önem taşımaktadır⁸. Polonya'daki ombudsmanlığın, niteliği itibarıyla partilerden bağımsız ve parlamento rapor veren bir kurum olarak görev yaptığı gözlemlenmiştir⁹. Bir başka gelişme olarak da dünyada ombudsmanlık kavramı ve anlayışının geliştirilmesi, ombudsmanlık kurumunun yaygınlaştırılması, ombudsmanlıkların gerçek anlamda hizmet edebilmesi için gerekli vizyonun ve ortaklığın sağlanması amacıyla 1978 yılında Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü kurulmuştur. Bununla birlikte, Enstitünün ombudsmanlık çalışmalarının uluslararası mecrada tanıtılması adına, Uluslararası Ombudsman Yıllığı (International Ombudsman Yearbook) adıyla bir dergi de yayımlana gelmektedir¹⁰.

⁸ Balkanlarda ve Doğu Avrupa'da kurulan ombudsmanlıkların kronolojik sırası için bkz. Karcı, Ş. M. (2016). *Ombudsman İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 47.

⁹ Tuta, E. (2014). *Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık*, Ankara: Adalet Yayınevi, s. 76-79.

¹⁰ Reif, L. C. (2004). *The International Ombudsman Yearbook*, Boston, 8, s. 5.

3. İNSAN HAKLARININ GELİŞİM SÜRECİ

Hak kavramı, doğruluk manasına gelen Arapça kökenli bir kelimedir. Hukuki kullanımındaki kabul gören tanıma göre de hukuk tarafından güvence altına alınarak kişiye tanınmış, kullanıp kullanmaması sahibine bırakılmış irade gücüdür¹¹. İnsan hakları kavramı ise uluslararası değeri olan, insanların hiçbir maddi ve manevi (ırk, dil ve din vb.) farklılık gözetmeksizin bir insana mevcudiyetinin gereği olarak tanınan/tanınması gereken hakları ifade eder¹². İnsan haklarının kaynağını iki unsur teşkil etmektedir. Bunlardan ilki, insanın varoluşunun ispatı için arzu ettiği özgürlük, diğeri ise diğer insanlarla arasındaki ilişkileri bakımından isteyeceği eşitlik değerleridir¹³.

İnsan hakları kavramının temeli, 17. Yüzyıla denk düşen doğal hukuk kuramına dayanır. Doğal haklara ilişkin olarak Thomas Hobbes ve John Locke'un görüşleri öne çıkmaktadır. Bu yazarlardan Hobbes, insanların hem bedensel hem de zihinsel olarak eşit olduğunu belirterek doğa durumunda insanların, her konuda serbestçe tasarruf etme hakkının varlığından bahsetmektedir. Bununla beraber doğa durumunda bu hakların eşit olarak kullanılmasının yaşam boyu süreceğine ilişkin bir güvenceden bahsetmek mümkün olmayacaktır. Nitekim Hobbes'a göre insan insanın kurdudur. Bu doğrultuda İnsanoğlu zamanla başkalarının haklarına haksız, hileli bir şekilde müdahale edebilecek kabiliyettir¹⁴.

Hobbes'un belirttiği toplumsal sözleşme anlayışı, insanların temel hak ve özgürlüklerinin tamamen devredilmesi niteliğini taşımamaktaydı. Ona göre söz konusu sözleşme, bireylerin toplumun diğer üyelerine karşı korunması ve devletin sahip olduğu mutlak gücünün meşru dayanağının oluşturulması konularına hizmet etmektedir. Bu sebeple insanlar, toplumsal huzurun temin edilmesi için cezalandırma, güvenliğin sağlanması hakkı gibi bazı haklarını devlete devretmişlerdir. Hobbes'un ejderha olarak nitelendirdiği devlet ise, insanların kendisine itaat etmesi, vergi ödemeleri gibi toplumun tabi olması gereken bazı yükümlülükler getirmiştir¹⁵. Hobbes'un anlayışına göre insanların, toplum

¹¹ Duman, T., Yavuz N. ve Kaya N. (2020). *İnsan Hakları ve Demokrasi-Vatandaşlık Bilgisi*, 4. Baskı, Ankara: Data Yayınevi, s. 49.

¹² Duman, Yavuz ve Kaya, s. 57.

¹³ Erdoğan, M. (1998). İnsan Haklarına Kavramsal Bir Yaklaşım. *Liberal Düşünce Dergisi*, 12, s. 7.

¹⁴ Bravo, I. B. (2012). Thomas Hobbes ve John Locke'un Doğal Hak Anlayışları, *Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi 24. Bildiri Kitabının içinde*, İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları, s. 72-73.

¹⁵ Geçit, B. (2020). Thomas Hobbes'da Toplum Sözleşmesi, Egemenlik ve Uyruluk: Egemenin ve Uyrukların Hak ve Yükümlülükleri Nelerdir?, *Temaşa Felsefe Dergisi*, 12, s. 113.

sözleşmesini kabul etmeleri neticesinde her şey üzerinde hak sahibi olma hakkı sınırlandırılmıştır. Söz konusu sınırlamaya, eşitlik ve özgürlük hakları dahil olmuştur. Bunların dışında kalan varlığını sürdürmek için ihtiyaç duyduğu eşyaya sahip olmak, seyahat etmek ve bedenini korumak gibi haklar kişilere bırakılmıştır¹⁶.

Doğa durumundaki insan haklarına ilişkin diğer bir benzer anlayışın mimarı John Locke'dur. Locke, insanların doğa yasasının çerçevesini çizdiği hakları üzerindeki bilgiyi, doğanın ışığıyla elde edebileceklerini ve doğa yasasından kaynaklanan bu haklarını akıl yoluyla tanrının isteği üzere kullanabileceklerini belirtmektedir. Locke'a göre insanlar tanrının istediği şekilde bedenlerini koruma ve tanrının yarattığı araçlar üzerinde mülkiyet hakkına sahiptir. Bu hakkı, doğa yasasını anlayarak vicdani kanaatleriyle yerine getirmelidirler. Bu sebeple Hobbes'un anlayışına benzer şekilde insan hakları, doğa durumunda sahip olunan bir olgudur. Locke'a göre, insanların doğa durumunda birbirlerine verdikleri sözler bağlayıcıdır. Buna karşılık olarak Hobbes, bahsedilen anlaşmaların veya sözlerin, her durumda uyulması gereken bir kural olmadığından bahsetmektedir. Bununla birlikte Hobbes'un, savaş durumunun başka bir deyişle insanların birbirlerine haksız şekilde müdahale etmeleri halinde, doğa durumu ile bağdaştığını belirtmesinin yanında Locke'a göre doğa durumu, insanların barış içerisinde ve iyi niyetle yaşadığı zaman dilimidir fakat üst yetki sahibi organlarının olmamasından kaynaklı olarak insanlar arasında baskı, çatışma ve haksız davranışlar doğabilir. Bu açıdan Locke, doğa durumundaki yaşanan birtakım çatışmalardan yola çıkarak genel durumun, savaş hali olarak nitelendirilemeyeceğini belirtmektedir. Bununla beraber her iki düşünürü göre de insanlar, bir müdahale makamının olmadığı yerde her zaman birbirleri ile çatışabilecek, hak ihlaline neden olabilecek potansiyele sahiptir¹⁷.

Bahsedilen düşünürlerin fikirlerinden hareketle insan haklarının üst makamlarca korunması gerekliliği ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Bu minvalde kişinin olmazsa olmaz olan, sırf varoluşundan kaynaklanan bu haklarına saygı gösterilmesi ve güvence altına alınmasının, siyasi otoritenin başlıca görevlerinden olduğu belirtilmiştir¹⁸. Nitekim insan hak ve özgürlüklerinin kullanımının salt topluma bırakılması kamu düzeni açısından

¹⁶ Bravo, s. 74.

¹⁷ Bravo, s. 75-77.

¹⁸ Duman, Yavuz ve Kaya, s. 58.

tehlike arz edebilir. Bu sebeple devletlerin, insan haklarını bir hukuk düzeni sistematüğinde ele alması gerekmektedir¹⁹.

Günümüze etkisini gösterebilecek nitelikteki ilk adımlar; Amerika, Fransa ve İngiltere’de yayımlanan insan haklarına ilişkin bildirimlerdir. Bu bakımdan, 1789’da Fransa’da yayımlanan “İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi” bu sahada büyük önem arz eder. Söz konusu bildirgeden sonra Batı Avrupa’daki siyasi ve ekonomik liberalizm, insan hakları noktasında sağlıklı sonuçlar getirmemiştir; zira azınlık olan ekonomik seviyesi iyi olan insanlar dışında devletin sosyo-ekonomik yapıya hiç müdahale etmediği bir ortam, insan haklarının korunmasında yetersiz kalmıştır. Bu süreçten sonra insan haklarında yeni bir anlayışa gidilmiştir²⁰.

1848 Fransız Anayasası ile sosyal hakların sağlanması noktasında müdahale edilmiş; bu müdahale kendisini, halkın refah seviyesini arttırmak, işsizlere iş vermek, çalışamayacak durumunda olanları himaye etmek gibi konularda göstermiştir. İnsan hakları boyutunda devam eden bu genişleme ve gelişim, özellikle II. Dünya Savaşından sonra Anayasal çalışmalarda gözetilmiş olup “ilköğretimin zorunlu ve parasız olması, adil ücretlendirme ve vergide adalet” gibi alanlar kalıplaşmış ve bu konular Anayasal çalışmalarda kaleme alınmıştır²¹.

İnsan haklarının dönemlere göre geçirdiği evreler bakımından Raymond Wacks’ın yaptığı ayırım aydınlatıcı olmaktadır. Buna göre birinci evrede 17. ve 18. Yüzyıllar, genel olarak medeni ve siyasi hakları içermektedir. Bunlara negatif haklar da denilmektedir ki idari otorite, bahsedilen gelişmeyle birlikte keyfiliğın elinden alınma acısını ilk defa bu dönemde tatmıştır. Oy kullanma, adil yargılanma gibi haklar bu sınıfa girer. İkinci evrede, ekonomik, sosyal ve kültürel hakların içinde bulunduğu pozitif haklar gelişmiştir. Üçüncü evrede ise, 1948 tarihli İnsan Hakları Beyannamesi’nin 28. maddesinde geçen “Herkesin, bu Bildirge’de yer alan hak ve özgürlüklerin tam olarak uygulanmasını sağlayacak bir toplumsal ve uluslararası düzene hakkı vardır.” ibaresinin belirtilmesiyle dördüncü kuşak hakların gelişme gösterdiği saptanmıştır. Dördüncü kuşak haklardan anlaşılması gereken, devlet ve halkın ortak çabayla meydana getirdiği haklar bütünüdür. Bunlara örnek olarak,

¹⁹ Gözler, K. (2020). *İnsan Hakları Hukukuna Giriş*, 2. Bası, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, s. 146.

²⁰ Duman, Yavuz ve Kaya, s. 59.

²¹ Duman, Yavuz ve Kaya, s. 59.

çevre hakkı ve barış hakkı verilebilir²². Bu önemli gelişimlerden sonra tedrici olarak uluslararası etkisi olan bildiri ve sözleşmeler düzenlene gelmiştir. Modern insan hakları anlayışının geldiği nokta, insan haklarının; hak ehliyeti ve fiil ehliyeti sahibi olmak suretiyle kazanılması ve kullanılması, hukuk devleti tarafından korunması gerektiği, insanın kendisini savunamayacak durumda olmasının hak ve özgürlüklerinin korunmasına engel olmadığı anlayışlarının gelişmesidir²³.

²² Çalık, E. (2017). İnsan Hakları Meselesinin Gelişimi ve Siyasî ve Sosyal Faktörlerle İlişkisi. *21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6(16), s.54.

²³ Çalık, s. 55.

4. HUKUK DEVLETİ VE İNSAN HAKLARINI KORUMA MEKANİZMALARI

İdari makamların sahip olduğu; soyut hukuk kurallarını uygulamak, somut olaylara göre tamamlayıcı işlemlerde bulunmak yetkileri, hukuki olarak güvence altına alınmıştır. İdari makamların tasarrufunda olan takdir yetkisinin kaynağı da söz konusu güvencedir. Takdir yetkisi, kamu gücünün kamu yararına uygun olarak kullanılması gerekliliği manasına geldiğinden sınırsız değildir. Kişiler, söz konusu idari yetkinin hukuka ve hakkaniyete aykırı bir biçimde kullanılması sonucu oluşan hak ihlalleri sebebiyle yargı mercilerine ve denetim kurumlarına başvuru yapma yoluna giderler²⁴.

Denetim mekanizmaları, hukuk devletinin gereği olarak insan haklarını idarenin gücü karşısında korumak için ortaya çıkmıştır. Bu sebeple hukuk devletinin; hukuka bağlılık, hukukun üstünlüğünün gözetildiği devlet düzeyinde bir yapı olmasının yanında bireysel olarak da insan haklarına ve özgürlüklerine göre şekillenmiş olması gerekir. Nitekim sadece idarenin sınırlandırılması fikri ile gelişen bir hukuk devleti ilkesi yaklaşımı, orta çağdaki anlayışların ötesine geçemeyecektir. Modern hukuk devletlerinin insan haklarındaki genişleme ve gelişmeyi taşıyabilecek nitelikte olması, modern anayasal devletin orada ne ölçüde yerleştiği ile alakalıdır. Bu sebeple insan hakları, normlar hiyerarşisinde en üstte olan Anayasa tarafından temel olarak güvence altına alınmalıdır. İnsan hakları savunuculuğu mekanizmaları ve yöntemleri anılan temel üzerine inşa edilmelidir ki idarenin takdir yetkisindeki belirsizlik ve keyfilik gibi yazılı mevzuatın arka plana atıldığı uygulamalara sebebiyet verilmesin²⁵.

İnsan hak ve özgürlüklerinin kullanımı, ancak Anayasalarda belirtilen sebepler ile; kamu düzeni, toplumun diğer üyelerinin haklarının korunması gibi konulara ilişkin olarak ve ülkelerin, uluslararası sözleşmelere taraf olmalarının getirdiği yükümlülüklerle binaen sınırlandırılabilir. Önemli olan husus, söz konusu sınırlamanın belirtildiği gibi keyfi ve sınırsız olmaması gerektiğidir. Bunun da önüne ancak kanunla düzenleme yapılarak geçilmeli, idari makamlar da bu çerçevede hareket etmelidir²⁶.

²⁴ Yıldırım, R. ve Çınarlı, S. (2019). *Türk İdare Hukuku Dersleri-Cilt 2*, Ankara: Astana Yayınları, s. 52-53.

²⁵ Kaya, S. B. (2019). Modern Hukukun Belirlenmesi Serüveni Üzerine Bir Deneme, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 140, s. 29-30.

²⁶ Gözler, K. (2018). *İnsan Hakları Hukuku*, 2. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, s. 231.

Yönetilenlerin, yönetenlere karşı hak ve özgürlüklerinin korunması ve bu güvencenin her demokratik rejimde olması, hukuk devletinin bir gereğidir. Dünyada eski dönemlerden beri insan haklarını, idarenin işlem ve eylemlerine karşı güvence altına alma çalışmaları yapıla gelmiştir. Bu minvalde kişilerin, idare-birey ilişkisi sürecinde, kamu idarelerine karşı korunması ihtiyacına binaen devamlı olarak insan haklarını koruma mekanizmaları oluşturulması çabalarına gidilmiştir. Bu mekanizmalar, farklı isimlerde ve yapılarda ortaya çıkmış ancak aynı amaca hizmet etmişlerdir²⁷. Söz konusu ortak amaç, idarenin işlem ve eylemlerinin denetlenerek insan hak ve özgürlüklerinin idari tasarruflara karşı korunmasıdır. Farklı denetim mekanizmalarının oluşturulması, farklı denetleme yollarını da beraberinde getirmiştir. Bu sebeple aşağıdaki bölümde, farklı denetim şekillerine yer verilmiş olup kamu denetçiliğinin fonksiyonu itibarıyla benzediği bazı kurumlar açıklanmıştır.

²⁷ Tuta1, s. 23.

5. GENEL OLARAK DENETİM VE İDARENİN DENETİMİ

Anlam olarak teftiş, murakabe ve İngilizce'den dilimize geçmiş "control" kelimelerine karşılık gelen bir kelime olup uzman kişiler veya organlar aracılığıyla amaç kurum ve kişilere yönelik bağımsız olarak ve belli bir sistematik gözetilerek yapılan incelemedir. Bu bakımdan incelenen konu, denetlenen organların/kişilerin belli bir standarda uygun işlem yapıp yapmadığının değerlendirilmesidir²⁸.

İdare; hiyerarşik ve vesayet denetimi, yargısal denetim, kamuoyu denetimi, siyasal denetim ve kurum özelinde Kamu Denetçiliği Kurumunun denetimi olmak üzere farklı denetleme yollarına tabi olabilmektedir. Yargısal denetimde idarenin işlemlerinin sadece hukuka uygunluğu denetlenebilirken yargısal denetimin dışında kalan denetim yollarında idari işlemlerin hem hukuka uygunluğu hem de yerindeliği denetlenebilmektedir. Yargısal denetimin dışında kalan denetim yolları, basit ve kolay usule tabi olmaları yönleriyle yargısal denetim yoluna pratik bir alternatif denetim yolu niteliğindedir. İdari denetim, idarenin kamu kurumları tarafından denetlenmesi anlamına gelir. Devletin idari denetimde özel oluşturulmuş kurumlardan da faydalanılabilmektedir. Örnek olarak Yüksek Denetleme Kurulunun Kamu İktisadi Kuruluşlarını denetlenmesi söz konusu özel kurumların idari denetimi olarak değerlendirilebilir. İdari denetim, hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilebilmektedir. Genel olarak hiyerarşik denetim, kamu kurumları içerisinde gerçekleştirilen iç denetim; vesayet denetimi ise kamu kurum ve kuruluşlarının yine idari makamlarca denetlenmesi niteliğinde dış denetim olarak ifade edilebilir²⁹.Aşağıda idari denetim türlerinden olan hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi açıklandıktan sonra diğer denetim türlerine yer verilecektir.

5.1. İdari Denetim

Tarihsel süreç içerisinde idari denetim, insanların toplumsal yaşama geçmesiyle birlikte zorunlu olarak ortaya çıkan, kamusal otoriteyi mutlak güç olmaktan çıkarmayı hedefleyen, kendisinde demokratik anlayışın geliştiği devletlerde eş zamanlı yürütülmesi

²⁸ Atay, E. E. (2014). Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu. *Ombudsman Akademik*, (1), 1-30. s. 10-11.

²⁹ Günday, M. (2005). *İdare Hukuku*. 3. Bası, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Web-Ofset Yayınları, s. 257.

icap eden denetim türüdür. İdari denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarına uygun, usule ve esasa dayanan (iç mevzuatları gözetilerek) yapılan denetimdir. Bu da iki şekilde yerine getirilmekte olup bunlar, hukuka uygunluk ve yerindelik denetimidir. Yerindelik denetiminden anlaşılması gereken, tesis edilen işlemlerin, kamu yararı dikkate alınarak ihtiyaçlara cevap verebilme kabiliyeti noktasında yapılan denetimdir³⁰.

İdari denetim, iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilebilir. Kamu kurumlarının/kuruluşlarının kendi kendilerine denetim yapmalarına (kendi organları vasıtasıyla) iç denetim, bu kurum veya kuruluşların kendileri dışındaki organlarca denetlenmesine ise dış denetim denir. İç denetim hiyerarşik denetimle, dış denetim ise vesayet denetimiyle yerine getirilmektedir³¹.

5.1.1. Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşi, aşağıdan yukarıya terditli olarak astın üste bağlı olma durumunu ifade eder. Bu bağlılığın gereği olarak ast memurlar, amirlerin emir ve direktifleri ile işlem yaparak şahsi yorum yapmaksızın bir bütünlük içerisinde hareket etmektedirler. Diğer taraftan hiyerarşik denetim yetkisi, merkezi yönetime veya mahalli idareler arasındaki ilişkiye ait bir denetim türü değildir. Bu denetim yetkisi mahalli idarelerdeki kamu görevlileri arasındaki yürütme yetkisinin kullanımında kullanılan yetkidir. Bu sebeple mahalli idarelerde kamu görevlileri arasında ast-üst ilişkisi kurulmak suretiyle hiyerarşi yetkisi sürdürülmektedir³²

Hiyerarşi yetkisi amire, astın işlemleri üstünde birtakım yetkiler vermektedir. Bu husus Danıştayın bir kararında şu şekilde geçmektedir: “*üstün asta karşı sahip olduğu etkisel güç, asta işlemlerini yapmadan emir verme, yol gösterme, astın işlemlerini onama, değiştirme ve düzeltme biçiminde ortaya çıkar. Kamu görevlileri arasındaki bu bağlantı ve yukarıya doğru artan yetki kullanımı idari birimler arasında da bir sıralamaya etken olur. Bu durumun kaçılmaz sonucu olarak, sıralı idari birimler arasında dava açma olayının söz konusu edilemeyeceği açıktır.*”³³

³⁰ Dinçkol, H. A. (2013). İdari Yargı’da Hâkimin Takdir Yetkisinin Denetlenmesi. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 19(2), s. 1573.

³¹ Tunalı, s. 40.

³² Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 215.

³³ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 218, S. 218, D8D, 21.04.2004, E. 2003/3309, K. 2004/1912, DBB.

Üstlerin hiyerarşi yetkisinin genel yetki olup kanunda ayrıntılı düzenlenmemiş olması ve astın, disiplin cezaları hariç üstün işlem ve eylemlerine karşı başvurabileceği idari veya yargısal mercilerin olmaması bakımından yönetici kadronun, astlara davranma biçimlerinde sakıncalı durumlara sebebiyet vermesi muhtemeldir³⁴.

Bu yüzden kamu görevlilerinin hakları konusunda da dış denetime, bağımsız ve kolay erişilebilir ve cevaplanabilir bir başvuru merkezine yani KDK gibi bir mekanizmaya ihtiyaç olduğu söylenebilir.

5.1.2. Vesayet Denetimi

Ülkemizde merkezi yönetim ve mahalli yönetim organları idarenin bütünlüğü ilkesi açısından bir vesayet denetimi ilişkisinde görev yapmaktadırlar. Her ne kadar mahalli idarelerin ayrı kamu tüzel kişiliklerinin olması bir bakımdan söz konusu idareler, bağımsız bir statüde gözükseler de bir dış denetim olarak merkezi yönetimin vesayet yetkisine tabidirler. Anayasamızda bu yetki, 127. madde’de, “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*” şeklinde belirtilerek güvenceye alınmıştır.³⁵

Vesayet denetimi, kamu kurum ve kuruluşlarının, bağımsız kurumlar tarafından denetlenmesini ifade eder. Merkezi olarak yerinden yönetim organlarının denetlenmesi bu şekildedir. Merkezi yönetim mercileri, yerinden yönetim kuruluş veya kurullarının üzerinde sadece hukuka uygunluk denetimi yapmaktadır. İdari vesayet, Anayasanın tanıdığı bir yetki olup denetim kapsamı sınırlandırılmış bir müessesedir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin bir kararında, “*İdari vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içerisinde kullanılması gereken istisnai bir yetkidir.*”³⁶ şeklinde geçmektedir.

³⁴ Sancakdar, O., Önüt, L. B., Doğan E. U., Turhan, M. K. ve Seyhan, S. (2021). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 10. Bası, Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 130.

³⁵ Akyılmaz, B., Sezginer M. ve Kaya C. (2017). *Türk İdare Hukuku*. 8. Bası, Ankara: Seçkin Yayıncılık s. 212.

³⁶ AYM, 12.09.2013, E.2013/19, K.2013/100, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>. e.t. 29.01.2022.

İdari vesayet yetkisi, merkezi yönetim organlarına mahalli idarelerin icrai kabiliyeti olan kararlarını bozmak ve denetleme yetkisi vermektedir. Bu yönüyle İdari vesayet yetkisi, devletin işlemlerinde birlik sağlanması ve kamu yararının gerçekleştirilmesi noktalarında kendisini göstermektedir.³⁷ Diğer taraftan merkezi yönetimin, mahalli idarelerin icrai kararları üzerinde onama yetkisinden söz edilememiştir. Nitekim mahalli idarelerin tesis ettiği işlemler aslen bağımsız bir yetkinin kullanılmasının sonucudur. Bu sebeple merkezi yönetimin sahip olduğu vesayet yetkisinin sınırlı bir yetki olduğu söylenebilir zira vesayet yetkisinin katı uygulama tehlikesine karşın mahalli idarelere yetki genişliği verilmesi yoluna gidilmiştir.³⁸

Bu sebeple idari vesayet yetkileri; merkezi yönetim organlarının, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde; iptal, onama, erteleme, izin verme, tekrar görüşülmesini isteme ve düzeltme yetkileri bulunmaktadır. Diğer taraftan hiyerarşik denetim ile vesayet denetiminde, kural olarak üst makamların, kanuna uygun işlem tesis edilmesi durumları dışında, alt makamların yerine geçerek işlem tesis etme yetkisi yoktur³⁹. İkame etme şeklinde ifade edilen üst makamın yapacağı söz konusu işlem kamu hizmetlerinin aksaması durumlarında istisnai olarak gerçekleşmektedir. İkame yasağına ilişkin 442 sayılı Köy Kanunu/m. 40'de geçen ifadeye göre, Kaymakamın, köy muhtarının köy sakinlerinin faydasına olmayan kararlarını bozabileceği fakat onun yerine karar alamayacağı, kararın yine köy sakinlerince verileceği hükmü örnek olarak verilebilir⁴⁰.

Bu açıklamalar ile birlikte hiyerarşi yetkisi ile vesayet yetkisi arasındaki bazı farklılıklardan bahsetmek mümkündür. Bu farklılıklar aşağıda maddeler halinde derlenmiştir:

- Vesayet yetkisi kanunla belirlenmiş bir sınırlı yetkiyken hiyerarşi yetkisinde ise disiplin cezalarının belirlenmesi gibi birtakım uygulamalar dışından yetkinin detayına ilişkin kapsamlı bir hukuki düzenleme getirilmemiştir.

³⁷ Yıldırım ve Çınarlı, s. 50.

³⁸ Yıldırım ve Çınarlı, s. 50.

³⁹ Atay, s. 29-30. Danıştay konuya ilişkin istisnai kararında, "idari vesayeti haiz olan merkezi idare yasa da belirli sınırlar içinde yerinden yönetim idaresini kararını değiştirebilir, iptal edebilir, aynen onayabilir veya yürütülmesini erteleyebilir. Fakat merkezi idarenin, yerinden yönetim idarelerinin kararları üzerinde değişiklik yapabilmesi ancak açık bir yasa hükmünün mevcudiyeti halinde mümkündür." şeklinde belirtmektedir. (Danıştay 9. Dava Dairesi, E.N:1980/5000, K.N: 1982/541 sayılı karar).

⁴⁰ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 232.

- Hiyerarşi yetkisi, hukukilik ve yerindelik denetim yetkisini içermektedir fakat vesayet yetkisinde ise, kanunda açıkça düzenleme olmak şartıyla yerindelik denetimi yapılabilir. Bu sebeple vesayet makamları kural olarak sadece hukukilik denetimi yapabilmektedir.
- Diğer bir önemli farklılık olarak hiyerarşi ilişkisinde amirler, astlarına mevzuatın uygulanması ile alakalı olarak emir ve direktif verebilmeleri ile beraber vesayet makamları, mahalli idarelerde söz konusu konuya ilişkin herhangi bir talimat verememektedirler.⁴¹

Ülkemizde merkezi yönetim, Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlardan oluşmaktadır. Bilindiği gibi Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesi ile Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu yapıları kaldırılmıştır. Yerinden yönetim kuruluşları ise, yer yönünden ve hizmet yönünden olmak üzere iki şekilde çalışmaktadır. Örnek olarak yer yönünden; il özel idareleri, belediyeler ve köyler sayılabilir⁴². Hizmet yönünden ise kamu iktisadi teşebbüsleri, üniversiteler ve barolar sayılabilir⁴³.

Yukarıda bahsedilen kurumlar ile beraber merkezi yönetime yardımcı nitelikte, sayılacakların ilk dördünü Anayasamızın belirlediği kurumlar bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak ülkemizde Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay, Sayıştay⁴⁴, Ekonomik ve Sosyal Konsey ve Yüksek Askeri Şura gibi kurumlar sayılabilir. Merkezi yönetim, denetim konusunda sayılan kurumlardan yardım almaktadır. Aşağıda, sayılan kurumlardan Milli Güvenlik Kurumu, Danıştay ve Sayıştay kurumunun tanımları ve işlevleri hakkında bilgi verilmiştir.

⁴¹ Yıldırım ve Çınarlı, s. 51-52.

⁴² İl özel idareleri ve köyler 6360 sayılı kanunla büyük şehirler için kaldırılmıştır. Yine anılan kanunla otuz tane büyükşehirde belediyeler kaldırılmıştır; yerinden yönetim kurumları bu illerde, il büyükşehir belediyeleri ve ilçe büyükşehir belediyeleri olarak düzenlenmiştir.

⁴³ Özkal Sayan, İ. (2013). Türkiye’de İdari Sistem ve Örgütlenme. *Konrad Adenauer–Stiftung (KAS) Türkiye Temsilciliği Dergisi*, 70, s. 1.

⁴⁴ “3346 ve 233 sayılı kanunlar çerçevesinde KİT Komisyonu tarafından yürütülen denetime esas raporların hazırlanmasına yönelik olarak 72 sayılı KHK kapsamında Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yürütülen denetim süreci 19.12.2010 tarihinden itibaren 6085 sayılı Kanun kapsamında Sayıştay tarafından yürütülmektedir.” Ayrıntılı bilgi için bkz. https://sayistay.gov.tr/files/872_yuksek_denetleme_kurulu_tarihcesi, e.t. 26.09.2022.

5.1.2.1. Milli Güvenlik Kurulu

Milli Güvenlik Kurulu, Anayasamızca güvence altına alınmış olup ulusal güvenliği sağlama vizyonu olan bir kurumdur⁴⁵. Nitekim Anayasanın 118. Maddesine düzenlenmiş olan Milli Güvenlik Kurulu, 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun 2. maddesinde belirtildiği üzere; devletin Anayasal düzeninin, milli varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanması amaçlarına hizmet eden bir kamu kurumudur. Kurumdan beklenen güvenlik fonksiyonunu yerine getirmesi ve danışma hizmeti vermek iken ülkemizde gelişen 27 Mayıs, 12 Mart ve 12 Eylül askeri müdahaleleri ile Kurul; milli koruma, kollama ve danışmanlık hizmetleri konularına ilişkin çalışmalar yapmaktan ziyade siyasi yönü ağır basan bir yönetim organı haline dönüşmüştür⁴⁶. Bundan sonra uzun soluklu çalışmalar yapılmıştır. Günümüzde 2017 tarihli Anayasa değişiklikleri ile MGK'nın teşkilat yapısı ve Bakanlar Kurulu'nun kaldırılması dolayısıyla işleyişi yönlerinden değişimler meydana gelmiştir. Özellikle belirtmeliyiz ki, Anayasanın 118. maddesinde: “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.” ibaresi getirilmiş teşkilat ve görevlerin kanunla düzenleneceği ifadesi kaldırılmıştır⁴⁷.

5.1.2.2 Danıştay

Danıştay, yargısal görev olarak yüksek mahkeme; idari görev olarak da danışma ve inceleme hizmetleri yüklenmiş idarenin yargısal denetimi ve işlerliği açısından devlete yardımcı olan kurumlardan biridir. Danıştayın idari görevlerine ilişkin olarak, Danıştay Kanunu/m. 41'de: “İdari işlere ilişkin idari uyuşmazlıklar ve görevler Birinci Daire ve İdari İşler Kurulunda görülür.” ibaresi yer almaktadır⁴⁸.

Danıştayın yerine getireceği görevler, Anayasanın 155. maddesinde, “Danıştay, davaları görmek, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay

⁴⁵ Torun, A. (2017). Türkiye'de Ulusal Güvenliğin Yasal ve Kurumsal Mekanizması: Milli Güvenlik Kurulu. *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(2), s. 43.

⁴⁶ Torun, s. 55.

⁴⁷ 2017 değişikliği için bkz. http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi, e.t. 26.09.2022.

⁴⁸ Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku Cilt 1*, Bursa: Ekin Kitapevi, s. 233-234.

içinde düşüncesini bildirmek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.” şeklinde belirtilmiştir. 2017 Anayasa değişikliğiyle, “Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları” ibaresi çıkarılmıştır.

Danıştay yargı görevini ilk derece mahkemesi ve temyizen inceleme yapmak üzere yüksek mahkeme sıfatlarıyla yürütür. Danıştay ilk derece mahkemesi olarak, “Cumhurbaşkanı kararları, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri haricindeki düzenleyici işlemleri, bakanlık veya kamu kurumları/kuruluşlarınca tesis edilen ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler, Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemler, birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işler, Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemleri” konularında görevlidir⁴⁹.

Danışma ve inceleme kapsamında idari görevleri, “Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini, kanunlarda Danıştaydan alınacağı yazılı bulunan düşüncelere ilişkin istekleri, Kamulaştırma Kanunu hükümleri uyarınca kamu idareleri arasında taşınmaz devri işlemlerine ilişkin uyuşmazlıkları, İl Özel İdaresi Kanunu hükümleri uyarınca Danıştaya verilen işleri, Belediye mevzuatı ile Danıştaya verilip idari davaya konu olmayan işleri, Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmalarına ilişkin mevzuat uyarınca görülecek işleri, incelemek ve gereğine göre karara bağlamak veya düşüncesini bildirmek”⁵⁰ şeklinde sayılabilir.

5.1.2.3. Sayıştay

Üst denetim ve yargı fonksiyonlarını yerine getiren Sayıştay, kamu idaresine yardımcı bağımsız kurumlardan bir diğeridir. Anayasanın 160. maddesinde, “*Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.*” şeklinde düzenlemiştir. Sayıştay Kanunu’na göre, Sayıştayın uluslararası denetim standartlarına uygun hareket etmesi

⁴⁹ T.C. Danıştay Başkanlığı, *2022 Yılı İdare Faaliyet Raporu*, s. 2. <https://www.danistay.gov.tr/assets/pdf/upload/2022-04-06-10-57-5893186.pdf>, e.t. 07.12.2022.

⁵⁰ T.C. Danıştay Başkanlığı, *2022 Yılı İdare Faaliyet Raporu*, s. 3, <https://www.danistay.gov.tr/assets/pdf/upload/2022-04-06-10-57-5893186.pdf>, e.t. 07.12.2022.

güvence altına alınmıştır: Sayıştay'ın sadece ulusal mevzuata göre çalışmayan, uluslararası araştırma ve hukuka uygunluk kriterlerini de taşıyan bir kurum olduğu görülmektedir⁵¹.

Sayıştay; görüş bildirme, yargılama, denetim, raporlama ve rehberlik hizmetlerini yerine getiren çok yönlü bir kurumdur. Sayıştay yargısal görevlerini, “Sayıştay Genel Kurulu, Daireler ve Sayıştay Dairelerinin kararlarına karşı kendisine temyizden başvurulabilen Sayıştay Temyiz Kurulu” organları ile yerine getirir.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'ne göre Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar. Düzenlilik denetimi, mali denetim ve uygunluk işlevlerine sahiptir. Performans denetimi ise etkililik, ekonomiklik ve verimlilik yönlerinden yapılan denetimleri içerir. Sayıştay incelemesi ise Kurumun, kesin hükme bağlama ve denetim görevlerinin dışında kalan konulara ilişkin yürüttüğü çalışmadır. Son olarak belirtmek gerekir ki Sayıştayın oluşturup TBMM'ye sunduğu raporlar, bütçe görüşmeleri açısından önemli rol oynamaktadır⁵².

5.1.2.4. Devlet Denetleme Kurulu

Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak üst idari denetim mekanizması statüsüne sahip olan Devlet Denetleme Kurulu (DDK), 01.04.1981 kabul tarihli 2443 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Yalnız buradaki hükümlerin neredeyse tamamı (madde 8 hariç) 02.07.2018 tarihli Kanun Hükmünde Kararname ile kaldırılmıştır. Bununla beraber DDK'nın görevlerine ilişkin güncel hükümler 15.07.2018 tarihli ve 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde belirtilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanının emriyle çalışan DDK'nın görevleri aşağıdaki gibidir:

“a) İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmak,

⁵¹ https://www.sayistay.gov.tr/files/2253_sayistay_tanitim_2022.pdf, e.t. 23.09.2022, s. 7.

⁵² https://www.sayistay.gov.tr/files/2253_sayistay_tanitim_2022.pdf, e.t. 23.09.2022, s. 7-11.

- b) Kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyon ve uyumlaştırma faaliyetlerini yürütmek,
- c) Antlaşma veya sözleşmelerdeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerde inceleme ve araştırma yapmak,
- ç) Kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunumunda saydamlık, verimlilik, etkinlik ve iyi yönetim alanlarında çalışmalar yapmak,
- d) Uluslararası kurum ve kuruluşlar nezdinde görev alanıyla ilgili olarak katkı sağlamak ve çalışmalarda bulunmak, yapılan katkı ve çalışmalarını izlemek ve gerektiğinde koordine etmek,
- e) Mevzuatta verilen diğer görevleri yapmak,
- f) Cumhurbaşkanının vereceği diğer işleri yapmak.”

Anayasamızdaki 2017 tarihli değişiklik öncesindeki madde 104 hükmüne göre, Devlet Denetleme Kurulu üyelerinin ve başkanının atamalarını Cumhurbaşkanının gerçekleştireceği belirtilmektedir. Değişiklik sonrası ise söz konusu maddedeki DDK üyelerinin ve Başkanının atanması ifadesi kaldırılmış olup “*Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenler.*” şeklinde genel bir ifade getirilmiştir. Bu sebeple bahsedilen kamu görevlileri yine Cumhurbaşkanının ataması ile yerine getirilmektedir. Bununla birlikte aynı maddede üst kademe yöneticilerin atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanı kararnamesi ile belirlenmesi yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.⁵³

Diğer bir önemli değişiklik olarak Anayasamızda, madde 108’de, “*üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından*” ibaresi çıkarılmıştır. Değişiklik sonrası aynı maddedeki ifade, “*Başkan ve üyeleri*” şeklinde kısaltılmış olarak karşımıza çıkmaktadır.

Belirtmeliyiz ki kanunda aranan nitelikleri haiz olunması şartı, idari yönetimin gidişatına hukuka uygunluk, düzenlilik ve verimlilik⁵⁴ unsurlarının sağlanması konusunda önemli ölçüde etkisi olabilecek bir kurumun başkan ve üyeleri açısından gerekli olduğunu

⁵³ http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx, e.t. 28.12.2022.

⁵⁴ Şahin, s. 123.

düşünüyoruz. Bunun kaldırılması, söz konusu güvencenin Anayasal anlamda kaldırılması anlamına gelebilir.

Devlet Denetleme Kurulu'nun KDK'ya benzeyen taraflarından bahsedecek olursak, DDK'nın, kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemesi kapsamında bilgi ve belge talep yetkisi, çalışmalarını yıllık olarak Cumhurbaşkanı'na sunması, verdiği kararlarının bağlayıcılığının bulunmaması bakımlarından KDK'ya benzediği söylenebilir⁵⁵. Bununla birlikte her iki kurum da hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapabilmektedir.

Bahsedilen benzerliklerinin yanında KDK'dan ayrılan farklılıkları da bulunmaktadır. Buna göre 2017 Anayasa değişikliği sonrası (m.108) DDK'ya tanınan yetkilerden biri de idari soruşturma yetkisidir. Aynı maddede bir diğer değişiklik, kurulun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri konularına ilişkin düzenlemelerin artık kanunla değil Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılacağıdır. Kurumun etkinliğinin, idari soruşturma yetkisinin tanınması; statüsünün, maddede belirtilen hususların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi yenilikleri ile değiştiği söylenebilir. KDK'nın: "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" maddesiyle belirtilen hususların kanunla düzenleneceği bildirilmiştir⁵⁶. KDK'ya, DDK'da olduğu gibi yerel yönetimler, kamu kurum ve kuruluşları üzerinde genel bir idari soruşturma yetkisi tanınmamıştır. Dolaylı ve spesifik olarak KDK'nın, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu m. 18/1 gereği, kamu kurum/kuruluşlardan istediği bilgi ve belgelerin gönderilmemesi üzerine Başdenetçi veya denetçilerin başvurusu üzerine ilgili mercilerin soruşturma yapacağı düzenlenmiştir. KDK'nın sunduğu çalışma raporları herkese açıktır. DDK ise, çalışma raporlarını bünyesinde gizli tutarak Cumhurbaşkanına iletir. KDK, yapılan başvurular üzerine harekete geçer; DDK, ancak Cumhurbaşkanı gerekli görürse harekete geçmektedir. Kurul, Cumhurbaşkanının isteği üzere harekete geçtiği için vatandaşların KDK'daki başvuru usulünde olduğu gibi DDK'ya şikâyette bulunma imkanları yoktur⁵⁷.

⁵⁵ Şahin, s. 123.

⁵⁶ Küçük, Ü. ve Karakılıçık, Y. (2021). Devlet Denetleme Kurulu ve Yerel Yönetimlere İlişkin Denetim Yetkileri: Yasal Düzenlemeler Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 31(2), s. 978-979.

⁵⁷ Beyce, A. (2012). *Vergi Sorunlarının Çözümünde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İşlevi*. Yüksek lisans tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.76-77.

Açıklanan kurumlardan başka, Anayasanın 167. maddesinde, “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.” belirtilen muhtelif sektörlerle ait konuların, siyasi etkiden uzak olacak şekilde, aşağıda sayılacak bağımsız idari organlarca düzenlenmesini ve denetlenmesini sağlayacak kurumlar/kurullar oluşturulmuştur. Bunlar; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Nükleer Düzenleme Kurumudur.

5.2. Siyasi Denetim

Siyasi denetim, ülkemizde yasama organı tarafından yerine getirilmektedir. Türkiye’de yasama organı bilindiği üzere TBMM’dir⁵⁸. TBMM, idarenin denetimi çeşitli araçlarla gerçekleştirmektedir. 2017 değişikliğiyle Anayasanın 99. maddesinde düzenlenen gensoru kaldırıldığı için mevcut TBMM’nin denetim araçlarından 98.madde’de; yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması, 74. madde’de güvence altına alınan dilekçe hakkı ile 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ile düzenlenen meclis dilekçe komisyonu ve 3686 sayılı Kanun ile kurulan İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve diğer komisyonlar mevcut hukuk sistemimizde devam etmektedir⁵⁹. Burada kısaca bunların açıklamalarına yer vermek, çalışmamız ışığında TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları Komisyonundan biraz daha ayrıntılı bahsetmek uygun olacaktır.

5.2.1. Yazılı Soru

Yazılı soru, Milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara yazılı olarak soru sorması; 15 gün içerisinde cevaplandırılması şeklinde kullanılan meclis bilgi alma ve denetleme yoludur⁶⁰. Soru yazılı olarak “soru önergesi” ismiyle meclis başkanına

⁵⁸ Cengiz, E. (2019). *21. Yüzyılda Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Reform*. Yüksek lisans tezi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 16.

⁵⁹ Kalabalık, H. (2019). *Kısa İdare Hukuku*, 3. Bası, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 431.

⁶⁰ Kalabalık, s. 432.

verilmektedir. Soru önergesi bir milletvekili tarafından imzalanır. Başka bir kaynaktan öğrenilebilecek nitelikte ve tek bir amacı istişare amacı taşıyan konulara ilişkin soru sorulamaz (TBMM İç Tüzüğü/m. 97). Soru yöneltilerek hükümet uyarılmış olur. Bununla birlikte soru yolu hükümetin düşmesine yol açmamaktadır⁶¹. Diğer taraftan kaldırılan gensoru yöntemi, hükümetin düşmesine neden olabilecek nitelikte bir siyasi denetim yoluydu⁶².

5.2.2. Genel Görüşme

Genel görüşme, Anayasanın 98. maddesine göre genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konunun, Türkiye Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir. Genel görüşme yapılmasını, Hükümet, siyasi parti grupları veya en az 20 milletvekili bir önerge ile isteyebilmektedir (İç tüzük/m. 102). Genel görüşme sonucunda hükümetin siyasi sorumluluğuna yol açacak bir oylama yapılamaz fakat bakan ve önerge veren milletvekilleri dışındaki milletvekilleri de görüşmeye katılabildiği için yazılı sorudan daha etkili bir mekanizma olduğu söylenebilir.⁶³

5.2.3. Meclis Araştırması

Meclis araştırması, TBMM'nin spesifik bir konu belirleyerek yaptığı inceleme, bilgi toplama yöntemidir⁶⁴. Örnek olarak, cezaevlerinde olabilecek kötü muamelenin araştırılması konusu meclis araştırmasını gerektirebilir. Araştırma, belli bir sayıdaki milletvekilinin istediği üzerine gerçekleştirilir. Meclis araştırması için aranan sayı ve usul şartları yerine getirildikten sonra araştırma konusu hakkında inceleme yapmak üzere bir komisyon oluşturulur. İnceleme sonucunda elde edilen bilgilere yönelik rapor oluşturulur. Araştırma sonucu herhangi bir yaptırım uygulanması anlamına gelmemekle beraber ilgili sonuca ilişkin rapor, ilgili mercilerin harekete geçmesini sağlayabilecek bir belge niteliğindedir.⁶⁵

⁶¹ Gözler, K. (2000). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Ankara: Ekin Kitabevi, s. 417.

⁶² Öztürk, N. K. (2021). *Anayasa Hukuku*. 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 298.

⁶³ Gözler, s. 417.

⁶⁴ Avşar, B. F. (2020). *Anayasa Hukuku Konu Anlatım Kitabı*. Ankara: Gazi Kitabevi, s. 60.

⁶⁵ Anayurt, Ö. (2021). *Anayasa Hukuku: Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*. 4. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık s. 419-420.

5.2.4. Meclis Soruşturması

Cezai sorumluluk kapsamında, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleri ile alakalı hususlarda meclis tarafından yürütülen soruşturmalardır⁶⁶. Meclis soruşturması, söz konusu hükümet görevlilerin salt görevlerine ilişkin suç iddiaları açısından gündeme gelir. Diğer bir deyişle görevleri dışında kalan suç konuları olağan kanun yolunca çözülür. Bu doğrultuda meclis soruşturması, ilgililerin suç işleyip işlemediği konusunu inceleyer ve suç işlendiğine kanaat getirilirse meclis komisyonunca yargılanabilirlik kararı alınır.⁶⁷

5.2.5. Dilekçe Komisyonu

Anayasamızın 74. maddesinde: “Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.”⁶⁸ İbaresini yer almaktadır. Madde metninden anlaşıldığı üzere dilekçe komisyonu, Türk Vatandaşları ve karşılıklılık esasına göre Türkiye’de ikametgahı olan yabancıların dilekçelerini inceler. Dilekçe komisyon başkanı gelen başvurular hakkında ön inceleme yaparak kanuni düzenlemelere dahil edilebilecek dilekçelerin bir nüshasını TBMM İçtüzüğü’nün 116. maddesine uygun olarak TBMM Başkanlığı’na ve Cumhurbaşkanı’na gönderebilir. Geri kalan dilekçeler hakkında ise komisyon genel kurulunca karar verir. Bakanlıklar, komisyon kararı hakkında yaptığı işlemi 30 gün içerisinde komisyon başkanına gönderir ve dilekçe komisyonu bunlardan gerekli gördüklerini TBMM’de görüşülmek üzere gönderebilir.

Belirtmek gerekir ki Dilekçe Komisyonunun aldığı kararların, KDK kararlarında olduğu gibi, bir bağlayıcılığı yoktur⁶⁹. Dilekçe komisyonunun; Kamu Denetçiliği Kurumuna benzer şekilde gerek insan haklarının savunuculuğu noktasında öneri ve şikayetlerin incelenip karara bağlanması; gerekli mercilere tavsiye niteliğinde gönderilmesi ve takibi, gerekse idari eylem ve işlemlerden muzdarip olan kişilerin mevcut durumlarını, yasama

⁶⁶ Avşar, s. 60.

⁶⁷ Anayurt, s. 420.

⁶⁸ İlgili düzenleme için bkz. (TBMM İçtüzüğü 115. madde vd.).

⁶⁹ Kalabalık, H. (2017). *İnsan Hakları Hukuku*, 5. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 331-332.

organına taşıma haklarının yerine getirilmesi ve uyuşmazlıkları yetkili mercilerce çözüme kavuşturulmasını sağlama noktalarında fayda sağladığı düşünülebilir⁷⁰.

Dilekçe komisyonu ve KDK arasında, teşkilat olarak bir farklılıktan bahsetmek mümkündür. Dilekçe Komisyonu'nun meclis bünyesinde oluşturulmuş olması; KDK'nın da TBMM'ye bağlı olarak görevini yerine getirmesi bağlamında benzerliklerinin olması yanında Dilekçe Komisyonu üyelerinin milletvekillerinden, KDK üyelerinin ise milletvekili olmayan kişilerden seçilmesi, aralarındaki söz konusu farklılığın kaynağını oluşturmaktadır⁷¹.

Vizyon farklılığı açısından ise şunu söylemek gerekir ki dilekçelerin hukuki düzenlemelere konu olabilmesi, insan haklarının zedelenmesi ve ihlallerinin çözüme kavuşturulması yönünden kökten çözüm niteliği taşımaktadır. Bu niteliği itibarıyla kamu denetçiliği, mevcut sistem içinde insan haklarının hakkaniyete uygun bir biçimde yerine getirilmesine adanmışken Dilekçe Komisyonun daha kapsamlı bir çalışma alanına sahip olduğunu söylemek mümkündür.

5.2.6. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu (TİHİK), 3686 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Kanunun amaç kısmında belirtildiği üzere, Dünya'da ve ülkemizde tanınan insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek amacıyla bahis olunan kurum teşekkül ettirilmiştir (m.1). Komisyon, insan haklarının gelişimini inceleme ve bunların uygulamalar nezdinde gözlemlenmesi hususlarında, T.C. Anayasası başta olmak üzere ulusal mevzuatta, 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 haklarını dikkate alır (m.2).

⁷⁰ Sağlam, A. (2012). İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve İdari ile İlişkisi. Yüksek lisans tezi, Çankaya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 15.

⁷¹ Dut, A. (2018). *Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararlarının İdare Üzerindeki Etkinliği*. Yüksek lisans tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 33.

5.2.6.1 Komisyonun kuruluşu

“Üye sayısı, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca belirlenecek İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunda; siyasi parti grupları ile bağımsızlar, Meclisteki sayılarının, boş üyelikler hariç üye tamsayısına nispet edilmesi ile bulunacak yüzde oranına uygun olarak temsil edilirler. Bu komisyon üyelikleri için, bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki yıldır, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi ise o yasama döneminin sonuna kadar devam eder. Komisyon, Siyasi Parti gruplarının yüzde oranlarına göre, bir başkan, iki başkanvekili, bir sözcü ve bir kâtip seçer. Bu seçim, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanan Komisyonun, toplantıya katılanlarının salt çoğunluğunun gizli oyuyla yapılır.” (m.3)

5.2.6.2. Komisyonun görevleri

3836 sayılı Kanunda belirtildiği üzere komisyonun görevlerini şu şekilde saymak mümkündür:

- *Uluslararası alanda genel kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek,*
- *Türkiye'nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası antlaşmalarla T.C. Anayasası ve diğer milli mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek,*
- *Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca havale edilen kanun teklifleri ile olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini görüşmek, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarının gündemindeki konular hakkında, istem üzerine görüş ve öneri bildirmek,*
- *Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası antlaşmalara, Anayasa ve Kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla, araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek,*
- *İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek,*

- *Gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunmak,*
- *Her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında İnsan Haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak.*

Burada komisyonun yetki çerçevesini göstermek adına komisyonun yetkisine de yer verildikten sonra komisyonun değerlendirme bölümüne geçileceğinden kurumun çalışma usul ve esasları ve devamına yer verilmemiştir.

5.2.6.3. Komisyonun yetkileri

3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu 5.maddesine göre, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, görevleriyle ilgili olarak, bakanlıklardan, genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Komisyon, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilir ve Ankara dışında da çalışabilir. Son olarak komisyon, başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlem hakkında başvuru sahibine en geç altmış gün içinde bilgi verir.

5.2.6.4. TİHİK iyi uygulama örnekleri

TBMM İnsan haklarının sadece denetim amaçlı olmasa dahi ülke genelindeki bazı kurumlara yapılan ziyaretlerin, insan hakları mağduriyetlerinin önüne geçme ve farkındalık bakımlarından etkisi ifade edilmiştir. Komisyon üyelerinin belirlediği noktalara, Türkiye'nin farklı bölgelerinden illere ziyaretler planlandığını; cezaevleri, tutukluluk mahalleri, ruh ve sinir hastalıkları merkezleri, hastaneler gibi kurumlara gidildiği ve komisyonun, buradaki insanların; şikayetlerini dinledikleri, hastaların kendilerine yapılan muameleleri gözlemleyerek durumu anladıkları, cezaevlerinde mahkumlara nasıl davranıldığı konusunda kendilerinden bilgi alındığı belirtilmiştir. Sayılan kurum görevlilerine “şu şekilde hareket etmek insan haklarına uygun mu” diye sorulduğunda cevap alamadıkları, yani söz konusu görevlilerin insan hakları konusunda farkındalık ve bilgi düzeylerinin eksik olduğu saptanmıştır. Bununla beraber bu gibi

komisyon ziyaretlerinin tekrarlanmasının sonucunda gidilen yerlerde zaman içerisinde düzelmelere şahit olunmuştur. Ziyaret edilen yerlerde görevlilere eğitim amaçlı yaklaşılmış olup insan hak ve özgürlükleri noktasına bilinçlendirme çalışmalarının faydası görülmüştür. Yine bu kurumlarda; rapor tutmak, söz konusu yerlerden geri bildirimde bulunulmasını istemek ve ilgili müdürlükçe konu hakkında genelge yayımlanmasını sağlamak gibi çalışmalarla önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu çalışmalardan kamuoyunun da haberdar edilmesi ve sürece sivil toplum örgütlerini de dahil edilerek konunun medyaya taşınmasının da önemine dikkat çekilmiştir⁷².

5.2.6.5. TBMM İnsan Hakları Komisyonu'nun ve Dilekçe Komisyonu'nun, KDK ile diğer kurumlarla ilişkisi

TBMM İnsan Hakları Komisyonu ve Dilekçe Komisyonuna gelen başvuruların aynı olabildiği, gelen başvuru sayısına nazaran çalışan uzmanların, yetersiz kaldığı ve değerlendirme yaparken kanun tasarisına konu olabilecek dilekçelere odaklanma ve gereğini yapma noktasında talep yoğunluğundan dolayı zorlandıkları, KDK kurumu ile iş birliği yapılarak niteliğine göre başvuruların ortak bir komisyonla yönlendirilmesinin faydalı olabileceği belirtilmiştir. KDK'nın güçlü bir kadroya sahip olmasının yanında KDK'nın, bu kurumlara yöneltilen başvurulardan kaynaklanan iş yükünü hafifletebileceği ve böylelikle başvuruların sürüncemede kalmayacağı bildirilmiştir. Diğer taraftan başvuru sahiplerinin; TBMM Dilekçe Komisyonu, İnsan Hakları Komisyonu ve diğer CİMER, BİMER gibi yerlere eş zamanlı başvuru yaptıkları gözlemlenmiştir. Adli yargı mercilerine taşınan başvuru konularına ve idari makamlara yönlendirilmemiş hususlara ilişkin başvurular hakkında değerlendirme yapılamayacağından başvuruların, Dilekçe Komisyon Divan Başkanlığınca reddedildiğinden söz edilmektedir. Bu sebeple başvurular için özellikle elektronik başvurular açısından sistem getirilmesinin, başvuru seçeneklerinde; “adli yargı mercilerine başvurulmuş mu? veya idari makamlara müracaat edilmiş mi?” şeklinde seçeneklerin oluşturulmasının ve bunlara cevabın sistemden otomatik olarak verilmesinin pratik geri dönüş, verimlilik ve kolaylık noktalarından isabetli olacağı düşünülmektedir. İdari makamlara başvuru önceliğine yer verilmesinin, uygulamada komisyonlara başvurudan daha pratik olabildiği belirtilmektedir. Bir diğer

⁷² Ercan Durdular (2017), *İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Çalıştayı*, TBMM Basımevi, Yayın No: TBMM 2017/59-KKB/6, Ankara, s. 151-156

öneri olarak da cezaevlerinden gelen şikâyet ve taleplerin doğrudan İnsan Hakları Komisyonuna iletilmesinin daha etkili sonuçlar doğuracağı ileri sürülmektedir.⁷³ Bu doğrultuda TBMM İnsan Hakları Komisyonuna yapılan başvuruların yarısından fazlasını cezaevlerinden gelen başvurular oluşturulduğu ifade edilmiştir. Komisyonun hak ihlallerinin çözümünden ziyade, insan haklarının hangi hal ve koşullar altında ihlal edildiğinin tespiti ile ilgilendiği, komisyonun başvurular hakkında esastan inceleme ve takip yapmadığı gözlemlenmiştir⁷⁴.

Kurumlara yapılan başvuru istatistiklerine bakıldığında ekseri başvurunun usulden reddedildiği görülmektedir. Dilekçe ve İnsan Hakları Komisyonlarının, gelen başvuruları birbirlerine havale ettiği, esastan incelemeye konu olan dilekçelerin çoğunun, toplumun geneline ilgilendiren dilekçelerden oluştuğu belirtilmektedir⁷⁵. Bu doğrultuda KDK'ya yapılan başvurular incelendiğinde 2021 KDK yıllık raporuna göre yapılan 19.740 başvurunun 6.084 tanesi, kabul edilebilir nitelikte görülmüştür⁷⁶. Bu başvurular, ret kararlarına ilişkin olmayıp esastan incelemeye girilmeden, haklarında incelenemezlik ve gönderme kararı verilen başvurulardır.

Kişilerin, farklı makamlara neden aynı başvuru konusunu yönelttikleri hususunu da irdelemek gerekir. Başvuru sahipleri; TBMM İnsan Hakları Komisyonu ile Dilekçe Komisyonunun, KDK'nın ve diğer kurumların etkinliğinden kaygı duyarak yeterli cevap ve çözüm üretme noktasında bir kamusal otorite göremiyor olabilirler. Teknolojik gelişmeler açısından başvuru kolaylığını kullanarak bütün kurumlara başvurunun zarar getirmeyeceğini, birçok kuruma başvurmanın aleyhine başvuru merciler üzerinde baskı oluşturabileceğini de düşünüyor olabilirler⁷⁷.

Son olarak; e-başvurularda usule ilişkin bilgilendirme, çalışmamızın ilerleyen kısımlarında, yabancı ülke uygulamalarında göreceğimiz üzere Cezaevi Ombudsmanlığı gibi uzman ombudsmanlıkların oluşturulması, KDK ile TBMM Komisyonları ile iş birliği kapsamında; halkın itimadının arttırılması, hukuki güvencenin oluşturulması ve Anayasal

⁷³ Barıncı, R., *İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Çalıştayı*, TBMM Basımevi, Yayın No: TBMM 2017/59-KKB/6, Ankara, s.159-162

⁷⁴ Aktaş, K. (2019). Dilekçelerin İncelenmesinde Hak Arama Kurumları Arasında İş bölümü Üzerine. *Ombudsman Akademik*, 6(11), s. 177.

⁷⁵ Aktaş, s. 176.

⁷⁶ https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/2021_yili_yillik_rapor, e.t. 26.09.20-22, s. 83.

⁷⁷ Aktaş, s. 174-175.

düzeyde iş bölümünün sağlanması çalışmaları ile insan haklarının korunması amacına hizmette bir adım daha ileri gidilebileceğini söyleyebiliriz.

5.3. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu, halkın; idari işlem ve eylemlerin kararlarının alınması, uygulanması ile tesis edilen idari düzenlemelerin hukuka uygunluğu süreçlerine katılmasıyla etkisini gösterir⁷⁸. Halkın idareyi denetlemesi mahiyetini taşıyan kamuoyu denetimi, idarenin/kamu yönetiminin Anayasa değişikliği, milletvekilleri ve belediye seçimlerine katılmak suretiyle denetlenmesinin yanında; dernekler, sendikalar ve sivil toplum kuruluşları gibi bağımsız toplum mekanizmaları da denetlenmesi anlamını taşır. Bağımsız halk örgütlenmelerinin yaptığı çalışmalardan toplumun medya ve iletişim araçlarıyla bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi kamuoyu denetiminin hedeflerine ulaşmasına hizmet eder⁷⁹. Kamuoyu denetim sisteminin denetim fonksiyonu olarak elle tutulabilir gelişme seviyesine ulaşabilmesi, gelişmiş demokratik ülke yapılarında olduğu gibi tesis edilecek idari karar ve işlemlerden önce toplumu temsil eden yukarıda bahsedilen bağımsız kuruluşların da fikirlerini alma temelinde düşünülmesine bağlıdır. Nitekim kamu yönetimi tarafından husule getirilen insan haklarına dair küçük bir ihlal veya haksızlık, medya yoluyla kamuoyunun katılımının sağlanması büyük bir etki oluşturabilmektedir⁸⁰. Halkın kamuoyu denetiminde etkin rol alabilmesinin, sadece halkın bilgilendirilmesiyle değil yukarıda bahsedilen kurum, örgüt ve özel basın yayın organları vasıtasıyla bilinçlendirilmesiyle de sağlanabileceğini düşünmekteyiz.

Belirtmek gerekir ki güçlü bir kamuoyu denetiminin şekillenmesi, demokratik hukuk devletinin sağlayacağı hakların, Anayasanın ve ilgili mevzuatın güvencesinde olmasına bağlıdır. Bunlar; anayasal haklar, idari yargıya başvuru hakkı, bilgi edinme hakkı, CİMER, Alo 170, Beyaz Masa gibi şikâyet araçları, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı, haber alma ve haberleşme hakkı, sendika ve dernek kurma hakkı şeklinde sayılabilir⁸¹.

⁷⁸ Kalabalık, s. 433.

⁷⁹ Kırışık, F. (2016). Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi Kullanımı ve Yargısal Denetimi, Ankara: Ekin Basın Yayım, s. 35.

⁸⁰ Sağlam, s. 26.

⁸¹ Arıbaş, N. (2021). Kamu Yönetiminde Kamuoyu Denetiminin Araçları. *Oğuzhan Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(2), s. 186-187.

5.4. Yargı Denetimi

Yönetilenlerin kamu yönetimine karşı hak ve özgürlüklerinin korunması hedefini güden başka bir denetim yolu da yargı denetimidir. Kamu idaresinin, herhangi bir hukuka aykırılığa neden olmasına binaen bu aykırılığın karşılığı olarak hukuki müeyyide öngörülmüş olması; diğer bir deyişle yetkili idari makamların işlemleri sebebiyle vuku bulan hukuki ihlallere binaen verilen yargı kararlarının bağlayıcılığının olması, yargı denetimine diğer denetim yollarına oranla daha çok güvenilmesinin kaynağını oluşturmaktadır⁸².

Anglosakson ülkelerde yargı birliği sistemi uygulanmakta olup idari teşkilat, özel kişiler ve kurumlar, yargı makamlarına tek bir hukuk sistemi bünyesinde muhatap olmaktadır. Öte yandan idarenin yargı denetimi, Fransa gibi birçok Kıta Avrupası ülkelerinde ve ülkemizde adli yargıdan ayrılmış; idari yargı kolu olarak düzenlenmiş olup ayrı mevzuat, usul ve esaslar kapsamında işlerlik kazanmıştır⁸³. Anayasa'da idarenin yargı denetimi, 125. maddede, “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*” hükmü ile güvence altına alınmıştır. 9. maddesinde ise, idari yargı makamlarının yetkisini bağımsız ve tarafsız olarak kullanacağı temin edilmiştir⁸⁴. İdarenin denetiminde, 2017 Anayasa değişikliği öncesinde TBMM'ye verilen yetkilerinden biri olan Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek görev ve yetkisine ilişkin olarak söz konusu değişiklik sonrasında, “*Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek*” ibaresinin Anayasa'dan çıkarıldığını da belirtmek gerekir.

6771 sayılı Anayasa'mızdaki 21.01.2017 tarihli yeni düzenlemeler, yeni tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Aşağıda söz konusu değişikliklere yer verilerek tartışılan noktalara kısaca değinilmiştir.

Anayasada başlıca değişiklikler, Parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçilmesidir. Bunun sonucu olarak Bakanlar Kurulu kaldırılmış olmakla; Kurulun kanun hükmünde kararname ve tüzük çıkarma yetkisi de sonlanmış bulunmaktadır. Yürütmenin bu kanadının da yüklenilmesi dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin ve Kararlarının kapsamı oldukça genişlemiştir. Öyle ki uygulamada Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenleyici işlemlerin tesis edilmesi beklenirken

⁸² Yücel, s. 34

⁸³ Avşar, s. 46

⁸⁴ 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile “tarafsız” ibaresi eklenmiştir.

belli bir konu, kişi veya kurumu ilgilendiren bireysel işlemler olan Cumhurbaşkanı kararlarının kapsamına giren kararnameler görülebilmekte; tam tersi olarak Cumhurbaşkanlığı kararıyla da düzenleyici işlemlerin tesis edilmesine rastlanmaktadır. Bu durum, idari yargı denetimi açısından hangi yargı makamının (Anayasa Mahkemesi, Danıştay) yetkili olacağı sorununu da beraberinde getirmektedir⁸⁵.

Anayasa m.104/14'göre "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir." hükmü getirilmiştir. Nitekim yasama yetkisinin devredilemezliğinin istisnası olarak kabul edilen Cumhurbaşkanlığı düzenleyici işlemlerinin hukuki niteliği, söz konusu ibarenin eklenmesi ile yasama yetkisinin bağımsızlığı ve devredilemezliği açısından farklı bir boyuta taşınmıştır. Cumhurbaşkanlığı düzenleme yetkisini genişleten başka bir değişiklik, "Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir" hükmüne eklenen, "bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler." ibaresidir⁸⁶.

İdarenin yargısal denetimi, yargı makamlarının (Danıştay ve idare mahkemeleri) yasal yaptırım gücüyle etkili bir yol olduğu bilinmektedir. Bununla beraber idarecilerin mesuliyetten kurtulmak isteklerinden, vatandaşların da idari başvuru yaptığı makamlardan sonuç alamamalarından kaynaklı açılan idari dava talep yoğunluklarının, yargı mercilerinin iş yükünü arttırdığı görülmektedir. Dolayısıyla uzun soluklu çözüm sürecine muhatap olan hakları kayba uğramış vatandaşlar tarafından hukuka olan güvenin azalmasına neden olmaktadır. Öte yandan idari yargı denetimi, hukuk terminolojisinin anlaşılmasının ve genel yargı usulünün biçimsel güçlüğünün hukukçu kimliği olmayanlar için hak kayıplarına neden olduğu noktasında da eleştirilmektedir⁸⁷. Nihayet, kişilerin kısa sürede, kolay ve masrafsız yoldan sonuç almaları ve idari yargı sürecine girmek zorunda bırakılmamaları hususları, Kamu Denetçiliği Kurumuna olan ihtiyacın artmasına neden olan sebeplerdendir diyebiliriz.

⁸⁵ Özdemir, Y. (2021). Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29(4), s. 3225.

⁸⁶ http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi, e.t. 20.09.2022.

⁸⁷ Tuta1, s. 69-70.

5.5. Uluslararası Denetim

Uluslararası denetimle alakalı olarak Anayasa'mızda güvence altına alınan husus, Anayasanın 90. maddesinde karşımıza çıkar. Buna göre, usulüne uygun yürürlüğe giren milletlerarası antlaşmalar, kanun hükmünde icra olunabilmektedirler. Dolayısıyla bu, ülkemizin antlaşma maddeleriyle ilişkili olarak uluslararası denetim mekanizmalarına da muhatap olacağı anlamına gelir. Ülkemiz hakkında, ülkemizin, kabul etmiş olduğu uluslararası antlaşmalar ve bazı uluslararası kuruluşlara üyeliğine binaen verilen kararlar, tutulan raporlar vs. söz konusu denetimin somutlaşmış halidir. Bununla beraber konumuz açısından ilgisi olabilecek halihazırda Uluslararası Ombudsmanlık Kurumu gibi bir yapı bulunmamaktadır. Bu kısımda uluslararası denetimi, kamu organlarının düzenlilik denetimi ve uluslararası insan hakları kurumları açısından denetim olarak iki şekilde inceleyeceğiz.

5.5.1. Kamu Organlarının Düzenlilik Denetimi

Uluslararası denetimde önemli rol oynayan kurumlardan birisi Uluslararası Yüksek Denetim Kurulları Teşkilatı (INTOSAI)'dır. Günümüzde Teşkilata üye olan 196 ülke bulunmaktadır. Üyelerinden biri de Türkiye olan bu kurum, uluslararası sahada iyi yönetim ve hesap verilebilirlik yönlerinden üyelerine ve diğer dünya ülkelerine rehberlik etmektedir. 15 Mart 2012 tarihli BM Genel Kurulu kararında yer alan: "ayrıca bin yıl kalkınma hedefleri de dahil olmak üzere uluslararası kabul görmüş kalkınma hedeflerinin yanı sıra ulusal kalkınma hedeflerine ve önceliklerine ulaşılmasına yardımcı olan kamu yönetiminin verimliliğini, hesap verebilirliğini, etkinliğini ve şeffaflığını teşvik etmede yüksek denetim kurumlarının önemli rolünü kabul eder."⁸⁸ maddesi, yukarıdaki söz edilen konulardaki yönlendirme rolünü desteklemektedir⁸⁹.

Uluslararası Yüksek Denetim Kurulları Teşkilatı (INTOSAI) içerisinde görev alan Mesleki Standartlar Komitesi ve Bilgi Paylaşımı Komitesi iş birliğince gerçekleştirilen Yüksek Denetim Kurulları Uluslararası Standartları (ISSAI), Güney Afrika'da bulunan Johannesburg kentinde icra edilen INTOSAI'nın 20. Kongresinde oluşturulmuştur. Mesleki Standartlar Komitesi; mali denetim, performans denetimi, uygunluk denetimi, iç kontrol standartları, muhasebe ve raporlama, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ile

⁸⁸ Komite karar maddelerinin yer aldığı metin için bkz. *On the report of the Second Committee (A/66/442)*.

⁸⁹ <https://www.intosai.org/focus-areas/intosai-un-sdgs>, e.t. 11.10.2022.

denetimde kalite kontrolü alanlarında standartların oluşturulması adına ayrıntılı çalışmalara yer vermiştir. Bu çalışmaların ürünü olan 35 adet ISSAI ve iki adet İyi Yönetişim Rehberi Kongre'ye sunulmuş ve Kongre tarafından onaylanmıştır. Anılan çalışmalar ISSAI'nın üyelerine rehber olan dokümanlar olmuştur⁹⁰.

Belirtilmelidir ki uluslararası denetime bahis olan içerik denetimi, kamu yönetim organlarının düzenlilik ve performans denetimlerini kapsar. Düzenlilik denetiminden anlaşılması gereken, organların mali hesaplamalarının tutarlılığı, doğruluğu ve ulusal/uluslararası mevzuata uygunluğu kriterleri bakımından yapılacak denetimdir.⁹¹ Performans denetimi ise, kamu organlarının kendilerine tanınan bütçelerini/kaynaklarını etkililik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerince kurumun amacına hizmette ne ölçüde başarılı kullandıklarına yönelik yapılan denetimdir⁹².

Mevcut sistemde içerik denetiminde rol oynayan, uluslararası standartları belirleyen kurumlar bulunmaktadır. Bunlar, "Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu, Finansal Muhasebe Standartları, Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu" isimleriyle anılır⁹³.

5.5.2. Uluslararası İnsan Hakları Kurumları Denetimi

Uluslararası düzeyde insan haklarına ilişkin olarak başlıca denetim yolları; Birleşmiş Milletler (BM) ve Avrupa Konseyi denetimi ile Avrupa Birliğinin, Birliğe üye devletlere yönelik yürüttüğü denetimdir.

5.5.2.1. Birleşmiş Milletler (BM) denetimi

BM denetimi, şarta ve antlaşmaya dayalı denetim usulleri olmak üzere iki şekilde gerçekleşir. Şarta dayalı denetim usullerinin hukuki dayanağı olan BM şartının 1. maddesine göre, insan haklarına yönelik saygının geliştirilmesi ve teşvik edilmesi amaçlanmıştır. Mevcut sistemde İnsan Hakları Konseyi (İHK) denetimlerini, BM Şartı doğrultusunda yürütmektedir. Bu da iki şekilde tecelli etmektedir: İlk denetim şekli İHK

⁹⁰ Özer, S. (2013) Uluslararası Denetim Standartlarını Uygulama Girişimi. *Sayıştay Dergisi*, 88, s.117.

⁹¹ Çelik, V. ve Demirci, Ö. (2019). Türk Kamu Yönetiminin Denetim Yolları ve İşleyişi. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 5(2), s. 134.

⁹² Sayan, İ. Övgün, Ö. B. ve Zengin, O. (2018). Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesi ve Denetimi Mümkün Mü?. *Sosyal Bilimler Metinleri*, 2, s. 77.

⁹³ Çelik ve Demirci, s. 134.

şikâyet usulü, diğeri ise İHK'nın özel denetim usulüdür. İHK'ya yapılabilecek başvuruların niteliği bakımından dikkat edilmesi gereken, insan haklarının ağır ve sistematik olarak ihlali olmalı; başvuru bireysel nitelikte olmamalıdır. Bununla birlikte başvuruya ilişkin olarak iç hukuk yollarının tüketilmesi, siyasi saik taşımaması gibi usul ve esasa ilişkin şartlar da bulunmaktadır. İHK özel denetim yöntemlerinden maksat ise, belirli ülkelerin bağımsız raportörler ve uzmanlar tarafından incelenmesidir. Özel denetim usulleri farklı şekillerde kendisini gösterebilse de ön planda olanlarını; belli başlı ülkelere ziyaret yapılması suretiyle rapor tutulması; komisyonun, gerçekleşmiş veya gerçekleşmesi kuvvetle muhtemel hak ihlalleri ile alakalı ilgili hükümetlerle mektup vasıtasıyla doğrudan temas kurması yolları oluşturur. Antlaşmaya bağlı denetimde ise insan hakları antlaşmalarına taraf olan ülkelerin, bağımsız uzmanlardan oluşan komitelerce insan hakları antlaşmalarına uygun davranıp davranmadıklarının denetlenmesi söz konusudur. Komite tarafından yapılacak incelemenin konusunu taraf devletler hakkında tutulan raporlar oluşturur. Belirtilmelidir ki komitenin denetim yetkisi, BM şartına dayalı denetiminde olanın aksine insan hakları antlaşmalarına taraf olan devletler ile sınırlıdır. Örneğin taraf devlet, taraf olurken çekince bildirmişse denetim bu çekince ölçüsünde yapılabilir⁹⁴.

5.5.2.2. Avrupa Konseyi denetimi

Avrupa Konseyi (AK), II. Dünya Savaşı sonrası maddi ve manevi olarak yıpranmış olan Avrupa ülkeleri arasında siyasi ve sosyal birliğin sağlanması amacıyla 5 Mayıs 1949 tarihinde kurulmuştur. Merkezi Strazburg'dadır⁹⁵. AK'nin günümüzde sahip olduğu organlar; “Genel Sekreter, Bakanlar Komitesi, Parlamenter Meclisi, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, İnsan Hakları Komiseri, Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Konferansı, Avrupa Irkçılık ve Hoşgörüsüzlükle Mücadele Komisyonu, Avrupa Konseyi Göç ve Mülteciler Özel Temsilciliği, Avrupa İşkencenin Önlenmesi Sözleşmesi'nin uygulanmasının denetlenmesi çerçevesinde Avrupa İşkencenin Önlenmesi Komitesi.” olarak sayılabilir⁹⁶. Burada sayılan organlardan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) hakkında bilgi

⁹⁴ <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/28-birlesmis-milletler-denetim-usulleri/>, e.t. 11.10.2022.

⁹⁵ <https://www.mfa.gov.tr/avrupa-konseyi.tr.mfa>, e.t. 13.10.2022.

⁹⁶ <https://www.coe.int/tr/web/about-us/structure>, e.t. 13.10.2022.

verilmiştir. 1998 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 11 sayılı protokol ile AK organlarından olan İnsan Hakları Komisyonu kaldırılmış olup başvurular, komisyon incelemesinden geçmeksizin doğrudan (AİHM) tarafından alınmaya başlamıştır⁹⁷.

Kuruluşu AİHS’de ön görülen AİHM, 21 Ocak 1959’da İtalya/Roma’da kurulmuştur. Bireysel veya devlet başvurularının⁹⁸ alındığı bu mahkeme, Avrupa’da barışı ve hukuki düzeni tesis etmek üzere Avrupa Konseyinin bir aracı olarak varlığını sürdürmektedir. Sözleşmenin dayanak olduğu mahkeme, aslında Avrupa Konseyine bağlıdır fakat onun organı olarak değil ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte anılan organlar, AİHM’nin faaliyetlerini yakından incelemekte ve mahkemenin ön görülen düzeyde etkinliğinin sağlanabilmesi için her nevi donanımsal yardımda bulunmaktadır. Mahkeme, diğer komisyonların düzenleyip yayımladığı raporlardan da faydalanmaktadır. Zira Parlamenter Meclisinin komisyonları eliyle konseyde tartışılmak suretiyle kabulü kanalıyla yayımladığı ve üye devletlerin insan haklarına ilişkin taahhütlerine uyulup uyulmadığı gözlemini içeren çok sayıda rapor bulunmakta; bu raporlar mahkemeye yol gösterici belgeler olmaktadır⁹⁹.

5.5.2.3. Avrupa Birliği (AB) denetimi

Avrupa Birliğinin oluşturulmasından önce, savaş sonrasında başkaca topluluklar da kurulmuştur. Bunlar; Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)¹⁰⁰, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET)’dur. Sayılan toplulukların kurulmasını ön gören anlaşmalar, insan hakları ile ilgili bir içerik taşımamaktadır. Nitekim gerek savaş sonrası ekonomik gerilemeden kaynaklı endişe gerekse o dönemde insan haklarının ulusal yargı sistemi düzeyinde korunması fikri, insan haklarının Avrupa düzeyinde korunması idealini geciktirmiştir¹⁰¹.

AB, 1 Kasım 1993’de Hollanda/Maastricht’te kurulmuştur. AB, kendisine üye olan devletleri bağlayan kararlar verebilen bir uluslararası üst kuruluştur. Bünyesinde bulunan

⁹⁷ Aybay, R. (2015). *İnsan Hakları Hukuku*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 151.

⁹⁸ Mahkeme, ön inceleme usulü hariç bireysel ve devlet başvurularını aynı usuller ile takip etmektedir. Bu minvalde Devlet başvurularının derhal kayda geçilmesi, tek yargıçlı yapının incelenmesinden geçmemesi, hasım olarak gösterilen devletlere başvuru konusunun iletilmesi gibi farklılıklar bulunmaktadır. (Aybay, s. 165).

⁹⁹ Elban, H. K. (2008). Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi İlişkileri. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 77, s. 169-171.

¹⁰⁰ Günümüzdeki ismi Avrupa Topluluğudur.

¹⁰¹ Kalabalık (2017), s. 288.

Bakanlık Konseyi karar merci olarak oy çokluğuyla karar verir. Üye devletler üye olurken AB'ye belirli konularda yetki devri gerçekleştirmişlerdir. Birlik içinde bulunan devletler AB ile yapılan antlaşmalara uygun davranmak zorundadır. AB'de, içinde kendisine üye olan devletin temsilcileri olmayan bağımsız organlar mevcuttur. Bu statüsü onu, tarafsızlık ve bağımsızlık kriterleri açısından uluslararası üst kuruluş haline getirmiştir. Yine bu yönü BM'yi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nden ayırmaktadır, zira söz konusu mahkemenin üyelerini taraf devletlerin hakimleri oluşturmaktadır. AB'de ise yargı yetkisi; Adalet Divanı, Genel Mahkeme ve Kamu Hizmetleri Mahkemeleri organları ile kullanılmaktadır. Bu organlardan en etkili ve önemli olanı, Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD)'dır. Divan, birliğin yargı mekanizmasının başını oluşturmaktadır. ABAD, AB hukukundan kaynaklanan birçok davaya bakma yetkisine sahiptir. Bunlar genellikle üye devletlerin ve AB kurumlarının AB yasalarına uyumunu izlemek ve gerektiğinde yerel mahkemelerde bekleyen davaları çözmek adına AB yasalarını yorumlamak için açılan davalardır. Üye devletlerin AB hukukuna uyma sorumluluğu vardır. Bu sorumluluk ülkeleri, AB hukuk kurallarına uymada itinalı olmaya ve insan haklarının korunmasında dikkatli davranmaya yöneltmektedir. Bu bakımdan üye devletler divan tarafından, yol açtıkları ihlaller sebebiyle ağır tazminatlar ödemeye mahkûm edilebilmektedir¹⁰².

BM'nin kurucu üyelerinden biri de Türkiye'dir. Bu sebeple BM anlaşmasında üyeler hakkında belirtilen yükümlülüklerden Türkiye de sorumludur. Yine Avrupa Konseyinin kurucu üyesi ve AİHS'ni de ilk onaylayanlardan olan ülkemiz, AİHM'nin yargı alanı içindedir. Türkiye, Avrupa Birliği bakımından ise Birliğe aday ülke konumundadır. Avrupa Birliği uyum sürecinin ülkemiz üzerinde KDK'nın oluşturulmasında olduğu birtakım etkileri olmaktadır¹⁰³.

5.6. Arabuluculuk Sistemi

Kamu Denetçiliği Kurumu ile uyuşmazlıklar açısından alternatif bir çözüm yolu olma, yargısal sürece dahil olmaksızın çözümlenme; kolay, masrafsız ve barışçıl yoldan sonuca ulaşma, yargı makamlarının iş yükünü hafifletme gibi hususlarda paydaş olan Arabuluculuk Sistemi Türkiye'de, 22.06.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6325 sayılı

¹⁰² Yıldırım ve Çınarlı, s. 288-290.

¹⁰³ Erdoğan, M. (2018). *Özgürlük, Hukuk ve Demokrasi*, Ankara: Siyasal Kitapevi. s. 224-226.

Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu ile yerini almıştır. Arabuluculuk sisteminde kişiler, kendi iradeleri ile yargısal sürece dahil olmamak için arabulucular vasıtasıyla müzakere etmek suretiyle uyuşmazlıklarını çözüme kavuşturabilmektedir¹⁰⁴. Taraflar arasındaki ihtilaf, uzman el olan arabulucu vesilesiyle giderilmeye çalışılır. Arabulucu, tarafların veya mahkemelerin talepleri doğrultusunda görevlendirilebilir. Bazı davalar açısından arabuluculuğa gitmenin dava şartı olduğunu da belirtmek gerekir. Arabuluculuk sürecinde, iki tarafın da razı edilmesine yönelik yapıcı müzakere yolu tercih edilir. Bunun sonucunda kişiler her zaman haklarının aynısını olmasa da müzakere edileni elde ederler¹⁰⁵. Anlaşılamazsa arabuluculuk süreci sonuçsuz kalmış olur ve taraflar yargı yoluna başvurabilirler.

5.7. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu

2012 yılında 6332 sayılı Kanunla kurulan Türkiye İnsan Hakları Kurumu lağvedildikten sonra ulusal insan haklarında ayrımcılığı önleyen mekanizma olarak 2016 yılında TİHEK kurulmuştur. Ülkemizde 2016 tarihli 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu ile kurulan TİHEK, idari ve mali özerkliğe sahip tüzel kişiliği haiz bir kamu kurumudur. Ulusal mevzuatta kanun ve yönetmelikler¹⁰⁶ ile vücut bulan TİHEK, uluslararası düzeyde “BM Paris Prensipleri, BM İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Küçültücü Muamele ve Cezaya Karşı Sözleşme ve Ek İhtiyari Protokol (OPCAT)” düzenlemeleri de dikkate alan çalışma alanına sahiptir. Nitekim Kurumun görevlerine ilişkin 6701 sayılı Kanununun 9. maddesinde: “Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerinin uygulanmasını izlemek” hükmü yer almaktadır.

TİHEK; 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

¹⁰⁴ Demir, Ş. (2019). *Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Mevzuatı*, 4. Bası, Ankara: CADR Yayınları, s. 25.

¹⁰⁵ Sığırı, Ü. ve Karabacak, H. (2019). *Arabulucu ve Uzlaştırıcı Elkitabı*, İstanbul: Optimist Yayın Grubu, s. 2.

¹⁰⁶ İlgili yönetmelikler: “Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu kanununun uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar hakkında yönetmelik, İnsan Hakları ve Eşitlik Uzmanlığı Yönetmeliği”.

önleme mekanizması görevlerini yerine getiren bir Ulusal İnsan Hakları Kurumu'dur. (m.1)

Kurumun re'sen veya başvuru üzerine harekete geçerek insan hakları ve ayrımcılık yasağı ihlalleri hakkında inceleme ve araştırma yapma yetkisi bulunmakta olup inceleme ve araştırma neticesinde karar verme ve Cumhurbaşkanına ve TBMM'ye iletilmek üzere rapor sunma, bu raporları kamuoyu ile de paylaşma görevleri bulunmaktadır¹⁰⁷. Burada re'sen araştırma yetkisinin olması dikkat çekmektedir. Zira bazı hallerde ortaya çıkan ama haklarında başvuru yapılmayarak üstü örtülebilecek hallerin önüne geçilebilir. Kamu denetçiliği açısından karşılaştırılmalı olarak bakıldığında fark edilen husus; re'sen harekete geçme ilkesinin KDK'da olmamasıdır. Öte yandan yaptırım gücü olarak ayrımcılık yasağını ihlal eden kurum veya kişilerin idari yaptırıma tabi olacağı, 6701 sayılı TİHEK Kanununun 25. maddesinde bildirilmektedir. KDK açısından ise kararlarının bağlayıcı olmadığını daha önce de belirtmiştik. Bu sebeple KDK, idari kurumların tesis ettiği işlemleri insan haklarının ihlali olarak değerlendirse bile herhangi bir yaptırım uygulayamamakta; ihlale neden olan kurumlara ancak tavsiye kararları ile yön gösterebilmektedir.

6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununun 9. maddesinde: "kamuoyunda, öğrencilerde, kamu kurum ve kuruluşlarında meslek öncesi ve sonrası kamu görevlilerinde farkındalığı arttırmak üzere muhtelif çalışmaların yapılacağına dair" hükümlerin yer alması göze çarpmaktadır. Kamuoyunun insan hakları ve mücadele konularında kitle iletişim araçlarının kullanılacağı, aynı maddede karşımıza çıkmaktadır. KDK açısından, kurumu düzenleyen 6328 sayılı Kanunda, bahsedilen eğitim ve farkındalık çalışmalarına rastlamamaktayız. Son olarak belirtilmelidir ki KDK, Anayasamızda güvence altına alınmışken TİHEK'in, Anayasal bir kurum olmadığı görülmektedir¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Ercan, M. (2022). 21. Uluslararası Kamu Yönetimi Formu Tam Metinler Kitabı, İstanbul: Efe Akademi Yayınları, s. 889.

¹⁰⁸ Güreşçi, F. (2022). *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun Kurumsal Arka Planı, Hukuki Yapısı ve Kararlarının Değerlendirilmesi*. Yüksek lisans tezi, Ufuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 65.

5.8. Tüketici Hakem Heyetleri

Ülkemizde Tüketici Hakem Heyeti, 2013 tarihli 6502 sayılı Kanun ile uygulama alanı bulmaktadır. Kanunun amaç kısmından hareketle Tüketici Hakem Heyetinin; tüketicilerin haklarının korunması, tüketicilerin hakları ihlal edilmişse kendilerine tazmin suretiyle iadesinin sağlanması ve tüketicilerin bilinçlendirilmesi konularına ilişkin çalıştığını söyleyebiliriz. İnsan haklarının korunması amacını güden kurumlardan bir diğeri olan bu kurumun KDK ile ortak yönü açısından önem arz eden nokta ise, sürecin kolay, az masrafla ve hızlı sonuçlandırılmasıdır. Heyetin görev alanını, tüketici işlemleri ve tüketiciye karşı yapılan uygulamalar oluşturmaktadır. Heyete başvuru, belirli bir miktar altında değeri olan uyuşmazlıklar açısından zorunlu kılınmıştır. Tüketiciler, söz konusu belli miktarı aşan durumlarda ise Tüketici Mahkemesi'ne başvuru yapabilmektedir. Miktardan kasıt para olup Ticaret Bakanlığınca her takvim yılı yeniden değerlendirilerek söz konusu miktarı arttırılabilmektedir¹⁰⁹.

5.9. Bağımsız İdari Otoriteler (BİO)

Ülkemizde Bağımsız İdari Otoritelerin, kamusal ve özel sektör ayrımı ile kurulması gerekli görülmüştür. BİO'lar, bu sektörlerde gelişim gösteren kurumlar hakkında düzenleme yapmak, karar almak ve denetimde bulunmak üzere hizmet vermektedir. Rekabet ortamında baş gösteren kamusal veya özel kurumların, teknolojik ve mali araçların kullanımında tehlike arz etmemeleri, insan hak ve özgürlüklerinin ve mali ortamın söz konusu kurumlara karşı korunması için kamu tüzel kişiliğine sahip ve bağımsız idari birimler olan BİO'lara ihtiyaç duyulmaktadır. BİO'ların tarafsız bir kimlik ile çalışması, bu kurumların insan hak ve özgürlüklerinin ihlaline yaklaşımı açısından son derece önemli olan bir özelliktir. Ülkemizde bu nitelikte bir kuruluş olarak Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) organı örnek verilebilir. Diğer taraftan serbest piyasa, bankacılık, rekabet, telekomünikasyon ve enerji sektörlerinde etkinliğinden söz edebileceğimiz BİO'lar, ülkemizdeki Bağımsız İdari Otoritelerin büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Bunlar da "Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), Rekabet Kurumu (RK), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ve Kamu İhale Kurumu

¹⁰⁹ Dür, O. (2021). Tüketici Uyuşmazlıklarının Çözümünde Özel Dava Şartları ve İlamsız İcra Takibi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, s. 220-221.

(KİK)¹¹⁰, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurulu (KGK), Nükleer Düzenleme Kurulu (NDK), Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK), Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu (SEDDK)¹¹¹ şeklinde sayılabilir.

¹¹⁰ Özdemir, B. (2015). Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu, Ankara: Adalet Yayınevi, s. 102-105.

¹¹¹ Babahanoğlu, N. (2021). Türk İdare Sisteminde Bağımsız İdari Otoriteler, Bağımsızlıkları ve Denetimleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(Toplum & Siyaset), s. 215.

6. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK

Bu bölümde genel olarak Ombudsmanlığın Dünya'daki yeri ve Türkiye'deki gelişimine yer verildikten sonra Ombudsmanlığın uluslararası sahadaki gelişimi, yayılımı ve örnek devletlerdeki uygulanma biçimine yer verilecektir. Sonrasında ombudsmanlığın Türkiye'deki görünümü incelenecektir.

6.1. Genel Olarak Dünyada Ombudsmanlık

Dünyada Ombudsmanlığın ilk defa kurumsal olarak 1809 yılında İsveç'te kurulduğu kabul edilir. Bunu takiben; Finlandiya'da, Danimarka'da ve Norveç'te benzer kurumlar oluşturulmuştur. Kamu denetçiliği ya da farklı isimlerle anılan bu kurumlar, her yerde aynı işlevleri gerçekleştirmemekle birlikte buldukları ülkeler itibarıyla yaptıkları çalışmalar başarılı bulunmuştur¹¹².

Ombudsmanlık, dünyada II. Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde hızla yayılmaya başlamıştır. Bu yayılmanın kaynağı, idari teşkilatın genişlemesine bağlı olarak kamu görevlilerinin denetlenmesi ihtiyacıdır¹¹³. Ombudsmanlığın temel amacı; buldukları ülkelerin denetim noktasındaki eksikliklerini gidermekle beraber bu ülkelerde bağımsız ve saygın bir denetim mekanizması oluşturmaktır. Ülkelerin yargı sistemleri, sosyal yapıları, kurumsal anlayış ve gelişmişlik düzeylerine göre ombudsmanlık kurumuna ülkeden ülkeye değişen farklı işlevler yüklenebilmektedir. Bununla beraber genel anlamıyla ombudsmanlıktan anlaşılması gereken temel hususun, yasama organına karşı sorumlu Başdenetçi niteliğindeki bağımsız bir bürokrat ve yardımcı memurlarından oluşan bir teşkilata sahip, halkın şikâyeti ile veya re'sen harekete geçebilen, insan hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmasına hizmet eden kurumlar olduğu söylenebilir.¹¹⁴ Genel olarak dünyada ombudsmanlık için ön görülen genel bazı işlevler/özellikler aşağıda sıralanmıştır:

- a) “Ombudsmanlığın pozisyonu ve fonksiyonları, anayasada ya da ayrı bir kanunla belirtilmelidir.
- b) Kurumun arkasında halkın desteği olmalıdır.

¹¹² Tatal, s. 115.

¹¹³ Göküş, M. ve Çubukcu, Z. (2019). Türkiye'de Ombudsmanlık Konusunda Yapılan Lisansüstü Tezler Üzerine Bir İçerik Analizi. *Ombudsman Akademik*, 5(10), s. 220.

¹¹⁴ Haydar, E. ve Demirci, M. (2013). Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler. *Sayıştay Dergisi*, (90), s. 51-52.

- c) Kurum, politik olarak tarafsız olmalıdır.
- d) Kurum, kararlarında bağımsız olmalıdır.
- e) Kamu kurumları, ombudsman ile iş birliği içerisinde olmalıdır.
- f) Ombudsman, her açıdan yüksek statüde olmalıdır.
- g) Ombudsmana; masrafsızca, kolayca ve doğrudan ulaşılabilmelidir.
- h) Ombudsman, medyatik olmalıdır; halka ulaşmalıdır.
- i) Personel yapısı donanımlı, liyakat sahibi kişilerden oluşmalıdır¹¹⁵.
- j) Ombudsmanın aldığı kararlar tavsiye niteliğindedir.¹¹⁶

6.2. Genel Olarak Türkiye’de Ombudsmanlık

İnsan hakları kavramı, son yarım yüzyıl itibarıyla gittikçe gelişme alanı bulmuş, uluslararası sözleşme ve bildirgelerle adı sürekli anılır ve sistematik anlamda hukuken korunur hale gelmiştir. Nitekim modern devletlerde alabildiğince geniş bürokratik yapıya ve yönetim organlarına yer verilmiş olmasının sonucu olarak, yönetimle yönetilenler arasındaki ilişkiden kaynaklı olarak artan hak kayıplarını önleyecek denetim mercileri yetersiz kalmış ya da denetime katkıda bulunacak, iş yükünü paylaşacak bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur. Bu durum, Türkiye’de ve diğer ülkelerde bağımsız, etkin bir şikâyet mekanizmasının oluşturulmasını gerekli kılmıştır.¹¹⁷

Ombudsmanlık müessesinin Türkiye’deki gelişimine bakacak olursak, Anayasa’da Kamu Denetçiliği Kurumundan önce dilekçe hakkı düzenlenmiştir. Dilekçe hakkı, idari mercilere karşı savunma aracı olarak kullanılagelen hukuki bir müessese idi. Bu başvuru hakkı, 1961 Anayasası kapsamında tek veya toplu olarak kullanılabilir haldeyken günümüzdeki güncellemeler kapsamında söz konusu hakkın topluca kullanılması kaldırılmıştır. Anayasanın 72. maddesinde güvence altına alınmış olan, bireylerin idari makamlara başvuru hakkının daha etkin kullanılabilmesi için Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması fikri gündeme gelmiştir.

Ülkemizde, yurt dışı örneklerinin de içerisinde bulunduğu bazı akademik inceleme ve çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalardan altı çizilmesi gerekenler biri 1982 Anayasa çalışmaları sırasında ortaya konulmuş, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve

¹¹⁵ TutaI, s. 116.

¹¹⁶ Avşar, s. 77

¹¹⁷ Şahin, M. S. (2020), *Kamu Denetçiliği ve Uygulama Örnekleri*, 2. Bası, Ankara: Astana Yayınları, s. 115.

Hukuk Fakültesi Öğretim Üyelerince hazırlanmış olan “Gerekçeli Anayasa Önerisidir.” Türkiye’de Kamu Denetçiliğinin atama, çalışma ve uygulama hususlarını düzenleyici nitelikte olan bu öneri, kurumun Anayasallaşması adına yapılan ilk önemli adım kabul edilir. Öte yandan diğer bir öneri niteliğindeki rapor, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünden (TODAİE) gelmiştir. Kamu yönetiminin iyileştirilmesi için kendisinden bir rapor istenen Enstitü bu çalışmasını 1991 yılında, “Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA)” adı verilen bir rapor halinde yayımlamıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun teşekkülüne Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da yer verilmiştir. Bu kapsamda İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu tarafından Ombudsmanlık hakkında düzenleme yapılmasına dair bir karar alınmıştır. Bu doğrultuda diğer ülkelerin Ombudsmanlıkları ve buna ilişkin mevzuatları incelenmiştir. 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 15.06.2006 tarihinde çıkarılmış ancak Cumhurbaşkanı tarafından bu kanun TBMM’ye geri gönderilmiştir. Aynı sene 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, bir önceki kanunun aynen kabul edilmesiyle Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir; ancak Cumhurbaşkanı ve Ana Muhalefet Partisinin başvuruları üzerine Anayasa Mahkemesi (AYM) yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Devamında Cumhurbaşkanının AYM’ye Anayasaya aykırılık iddiasıyla açtığı iptal davası neticesinde hukuka aykırılık tespit edilerek 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun iptaline karar verilmiştir¹¹⁸. İptal gerekçesi olarak, Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM’ye bağlı olduğu, Kurumun varlığının kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu ve bu statü ile idareyi denetlemesinin idarenin bütünlüğü ilkesine ters olduğu gerekçeleri belirtilmiştir. Oysaki dilekçe yoluyla denetimde Dilekçe Komisyonu, TBMM’ye bağlı olarak çalışıyor ve denetim, yasama tarafından gerçekleştirilmiş bir dış denetim oluyordu¹¹⁹. Bahsedilen iptal kararından sonra nihayet Kamu Denetçiliği Kurumu, 12 Eylül 2010’da halk oylaması yapılarak 5982 sayılı Anayasa değişikliği ile kabul edilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Anayasal bir kurum olarak yerini almıştır. Kurumsal kanun ise, Resmî Gazete’de 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu adıyla ile yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹¹⁸ Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. (25.12.2008, E. 2006/140, K. 2008/185), <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>. e.t. 29.01.2022.

¹¹⁹ Kahraman, M. (2011). Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8(16), s. 367.

6.3. Dünyada Ombudsmanlık: Uygulama Örnekleri

Ombudsmanlıkların dünyada hızla yayılması, II. Dünya Savaşı sonrasındaki döneme rastlamaktadır. Ombudsmanlığın ilk kurumsal kimliğinin, 1809 yılında kurulan İsveç Parlamento Ombudsmanlığı (*Justitie Ombudsman*) ile ortaya çıktığı bilinmektedir. Bundan yaklaşık yüz yıl sonra Finlandiya Ombudsmanlığı (*Riksdagens Justitieombudsman*) kurulmuştur. Bundan yaklaşık kırk yıl sonra ise, Danimarka Ombudsmanlığı (*Folketingets Ombudsman*) 5 Haziran 1953 tarihli Anayasa değişikliğiyle oluşturulmuştur. Bu gelişmeleri Almanya Ombudsmanının (*Wehrbeauftragte des Bundestages*) ve 1962'de Yeni Zelanda'da Parlamento Komiseri Ombudsmanlığının kurulması takip etmiştir. Birleşik Krallık'ta ise Ombudsmanlık, 1967'de Parlamento İdari Komiseri adıyla; Fransa'da 1973 yılında Cumhuriyet Arbulucusu olarak meydana gelmiştir. Beş yıl sonra İspanya'da ise Ombudsmanlık, halkın savunucusu (*Defensor del Pueblo*) adı ile tanınmıştır¹²⁰. Bundan sonra tedrici olarak Ombudsmanlık uygulamaları sırasıyla Balkanlar, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde ve nihayet dünya genelinde yayılmaya devam etmiştir.

Ombudsmanlıkların insan haklarının savunulması çalışmalarındaki ortak rolü, kamu otoritesine karşı bireyleri korumaktır. Bahsedilen rolü sebebiyle Ombudsmanlık, bireylerin kamu otoritelerine karşı korunması yönüyle İnsan Hakları Kurumu olarak işlev görebilmektedir. Yeni Zelanda örneğinde, aksak ve kötü işleyen idare organlarının eylemlerinin (*Maladministration*) ombudsmanlığın kurulmasına kaynaklık ettiği ve söz konusu ülkede, insan haklarını savunan statüsüne bürünen Ombudsmanlığın, günümüzde İnsan Hakları Kurumu olarak tanıtıldığı görülmektedir¹²¹.

Uluslararası mecrada hızla yayılan ombudsmanlığın, ülkeler nazarındaki özel görünümüne yer vermeden önce 1978 yılında kurulan Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü'nü (*International Ombudsman Institute*) incelemek gerekmektedir. Bu enstitü, dünya genelindeki 100'den fazla ülkeden kurum/ofis özelinde 200'den fazla bağımsız üyesi bulunan tek küresel kuruluştur. Enstitü ile bölgesel iş birliği yapan; Afrika, Asya, Avustralya ve Pasifik, Avrupa, Karayipler, Latin Amerika ve Kuzey Amerika olmak

¹²⁰ Bousta, R. (2007). Contribution à une définition de l'Ombudsman. *Revue française d'administration Publique*, 123(3), s. 387-390.

¹²¹ Hertogh, M. ve Kirkham, R. (Eds.). (2018). *Research Handbook on the Ombudsman*. UK Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s. XII

üzere 7 bölge vardır. Enstitü; üyelerinin iyi yönetim ve kurumsal gelişim niteliklerini geliştirmek adına eğitim, araştırma ve sübvansiyon yollarıyla hizmet vermektedir.¹²² Enstitü, üye ülkelerde geçmişte yapılan çalışmaların ve geleceğe dair planlanan projelerin yer aldığı yıllık raporlar yayımlamaktadır. Bununla birlikte 01 Mart 1998 tarihinden beri, ombudsmanlıklarla alakalı muhtelif konulara dair makaleler içeren Yıllık Ombudsmanlık Dergisi (*Ombudsman Year Book*) yayımlanmaktadır. Telifi ve derlemesi enstitüye ve yerel ombudsmanlık kurumlarına ait olan bu dergi, dünya çapındaki ombudsmanlık gelişmelerini uluslararası kamuoyunun bilgisine sunmaktadır¹²³.

Dünya genelindeki ombudsmanlık uygulamalarına bakıldığında ombudsmanlar, atanma ve görev şekillerine göre ayrılmaktadır. Bunlar; yasama organınca atanan, yürütme organınca atanan ile uzman ve yerel ombudsman olarak sıralanabilir. Yasama organınca atanan ombudsmanlar, sayılanlar arasında en yaygın olanıdır ve bu durum Anayasa veya kanunla düzenlenmiştir. Bu ombudsmanlar, bağımsız olmalarının yanında parlamento rapor verirler; hükümetin idareyi denetlenmesi noktasında yardımcı olurlar. Halkın şikayetlerini kabul ederler. Yürütme tarafından atanan ombudsmanların belli başlı idari organları denetleme görevleri bulunmaktadır. Uzmanlaşmış ombudsmanlar, hükümetçe veya parlamento tarafından atanabilirler. Yetkileri ise insan haklarına ilişkin spesifik bir bölüme hasredilmiştir¹²⁴. Öte yandan yerel yönetimlerdeki teşkilatın gelişmesi ve merkezi yönetimden farklı olarak yürütülen hizmet alanlarının denetlenmesi ihtiyacına binaen yerel ombudsmanlıklar kurulmuştur. Yerel ombudsman yürütme erkince atama yoluyla veya meclis tarafından seçilerek göreve gelebilmektedir¹²⁵.

6.3.1. İsveç Örneği

İsveç'te 1809 yılında oluşturulan Parlamento Ombudsmanlığı, aynı yıl yürürlüğe giren Yeni İsveç Anayasası'nda güvence altına alınmış bir kurumdur. Bununla birlikte İsveç tarihinde ombudsmanlığın ilk örneğine, Monarşi ile hüküm süren King 12. Charles

¹²² <https://www.theioi.org/the-i-o-i>, e.t. 29.09.2022.

¹²³ Reif, s. 5.

¹²⁴ Şahin, R. (2010), Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri. *Türk İdare Dergisi*, 468, s. 134-135.

¹²⁵ Ünal, F. (2008). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*. Doktora tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 132-133.

döneminde rastlanır¹²⁶. Charles, Poltova Meydan Muharebesinden sonra Rusya'ya yenildiği için 13 sene kalmak üzere Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Charles, bu süre zarfında Osmanlı'nın düzgün işleyen İdari Teşkilatından ve bu düzeni tesis ettiğini düşündüğü Başkadılık, Divan-ı Mezalim, Hisbe Teşkilatı makamlarından etkilenmiştir¹²⁷.

Charles, kendi ülkesine döndükten sonra İsveç'teki yozlaşmış idari yönetimi düzeltmek amacıyla kralın temsilcisi sıfatıyla başına, günümüzdeki benzeri Başdenetçi niteliğinde bir kişi atayarak bahsedilen ilk ombudsmanlığı kurmuştur¹²⁸. Charles'in teşekkül ettirdiği ombudsmanlığın başında krallığa bağlı olarak "Yüksek Krallık Ombudsmanı" görevliydi. Daha sonra bu pozisyonun adı, "Adalet Şansölyesi" unvanına evrilmiştir. Söz konusu pozisyona ilk defa 1776 yılında seçimle atama yapılarak "Parlamento Ombudsmanlığı" kurulmuştur. İlk zamanlarda Parlamento Ombudsmanlığı, idari teşkilatın denetlenmesi amacını taşımaktayken tedrici olarak İnsan Hakları Koruma Mekanizması halini almıştır: Vatandaşların şikayetlerini kabul ederek idare ve halk arasında iyi yönetim ilişkilerini kurmaya, kamu otoritelerindeki keyfilığe engel olmaya çalışan bir statüye sahip olmuştur¹²⁹.

Günümüzde İsveç Parlamento Ombudsmanlığının teşkilatı parlamentonun, biri Başdenetçi olmak üzere seçtiği dört denetçiden oluşmaktadır. İsveç'te, Parlamento Kamu denetçilerinin yanında, "Uzman Ombudsmanlar" olarak adlandırabileceğimiz, hükümetin atadığı ombudsmanlar da bulunmaktadır. Bunlar, "Tüketici Kamu Denetçisi, Erkek Kadın Eşitliği Kamu Denetçisi, Etnik Ayrımcılığa Karşı Kamu Denetçisi, Çocuk Hakları Kamu Denetçisi, Eşit Fırsatlar Kamu Denetçisi, Engelliler Kamu Denetçisi ve Basın Kamu Denetçisi" şeklinde sayılabilir¹³⁰.

6.3.1.1. Ombudsmanın atanması ve statüsü

İsveç Anayasası'nın 6. maddesine göre parlamento, ombudsmanlık görevine getirilmek üzere dört üye seçer. Bunun yanında ombudsmanlardan birinin görevlerini yapmalarına

¹²⁶ Eklundh, C. (2001). The Swedish Parliamentary Ombudsman System. In *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices.* Leiden/Netherlands: Brill Nijhoff. Publisher, s. 423.

¹²⁷ Yüce, s. 61.

¹²⁸ Eklundh, s. 423.

¹²⁹ Gişi, S. (2017). Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 2, s. 5-6.

¹³⁰ Şahin, s. 60.

engel durumların oluşabilmesine binaen iki yardımcı ombudsman daha seçmektedir. Seçilen ombudsmanlar, dört yıllık süreyle görev yaparlar. Görev sürelerinin bitimi sonrasında, genel seçimden sonra on beş gün içerisinde yapılan seçimle tekrar seçilebilirler veyahut da görev süresi biten denetçiler yerine başkaları da seçilebilir. Söz konusu dört denetçi parlamentoda açık oyla seçilirler. 1974 yılına kadar seçilenlerde aranan şartlardan biri hukuk eğitimi almış olmak iken, 1974 yılı itibarıyla bu şart kaldırılmıştır. Bu şartın olmamasıyla beraber denetçiler, yüksek bürokrasi üyelerinden/üyeliği yapmışlardan seçilmektedir. Seçilenler açısından herhangi bir yaş kriteri belirtilmemiştir. Parlamentoda yaşanabilecek dağılıma, denetçilerin görev süresinde değişikliğe yol açmaz, fakat parlamento denetçileri görevden alabilir. Statü itibarıyla parlamento ombudsmanı, demokratik hukuk devletinin gereğine uygun bir biçimde bağımsız olup idarenin talimatları ile işlemez¹³¹. İsveç'te kamu görevlileri arasından hiyerarşik denetim usulü olmadığı için bakanların görevi daha çok politika ve planlama yapmak üzerinedir. Parlamentonun, Anayasa Komisyonu vasıtasıyla yapacağı denetim alanı, bakanların işlemlerini Anayasa'ya uygunluk denetimi ile sınırlıdır. Bu nedenle genel olarak kamu görevlilerinin işlemleri hakkında herhangi bir talimat verilmemektedir ve amir/üst denetimi yapılmamaktadır. Bu durum, uygulamada geniş takdir yetkisi sahibi olunmasına neden olacağı için yöneticilerin denetlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple parlamento ombudsmanına, yargı organlarını denetleme yetkisine ek olarak kamu otoritelerini de denetleme yetkisi tanınmıştır¹³².

Ombudsmanlığın İsveç'teki statüsünü irdelediğimizde denetimin kapsamının ve etkinliğinin oldukça geniş olduğunu söyleyebiliriz. Özellikle yargı organlarının bağımsızlığının ombudsman denetimine engel teşkil etmemesi durumuyla vatandaşların şikayetlerinin incelenmesi gibi insan haklarının korunması işlevinin yanı sıra kamu organları üzerinde sahip olduğu denetim yetkilerinin varlığı beraber düşünüldüğünde, İsveç Parlamento Ombudsmanlığının ülkede, önemli bir statüye sahip olduğu sonucuna varabiliriz.

¹³¹ Gişi, s. 13-14.

¹³² Yüce, s. 60-61.

6.3.1.2. Ombudsmannın görev ve yetkileri

İsveç'te, parlamento ombudsmanlığına verilen geniş görev alanı, geniş yetkilere sahip olmasını da beraberinde getirmiştir. Parlamento Ombudsmanlığının nihai görevi, kamu görevlilerinin, kamu kurum/kuruluşları ve yargı organlarının işlem ve eylemleri hakkında anayasaya ve kanuna uygunluk ve yerindelik denetimi yapmak suretiyle ülkede hukukun üstünlüğünü sağlamaktır. Parlamento ombudsmanının, idari ve yargı organlarını denetlemesinin yanında askeri idari organlarını da denetleyebilme yetkisi, onun yetkisinin diğer ülkelerdekinden daha fazla olduğuna işarettir¹³³.

Belirtmek gerekir ki Ombudsmannın yargı kolunu denetleyebilme yetkisi, sadece İsveç ve Finlandiya uygulamalarında söz konusudur. Bu yetkinin kaynağı, anılan ülkelerdeki yargıçların statüsünün kamu görevlileri ile aynı olmasıdır¹³⁴. Ombudsman, idari ve yargı organları olan mahkemeleri, mahkemelerde sürdürülen kovuşturmanın esası yönünden değil, kovuşturma sürecinin sürüncemede kalmaması yönünden uygun sürede neticelendirmesi konusunda denetlemektedir. Bununla beraber bazı makamlar Ombudsmanlığın denetim alanının dışında bırakılmıştır. Bunlar: “parlamento üyeleri, Parlamentonun İdari ve Temyiz Mercileri üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi, Parlamento Genel Sekreterliği Üyeleri, İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu, Belediye Konsey Üyeleri, Başsavcı ve Kabine Bakanları” şeklinde sayılabilir. Belirtmek gerekir ki İsveç'teki bakanların, icrai yetkileri olmadığından¹³⁵ Ombudsmannın denetim alanının dışında bırakılması doğal olarak karşılanabilir. Ombudsmanlık, yazılı başvuru üzerine veya re'sen harekete geçebilmektedir. Re'sen harekete geçme durumu, İsveç'teki Ombudsmanlığın etkinliğini arttırmaktadır¹³⁶.

İsveç Parlamento Ombudsmannının yargı kolundaki soruşturma yetkisinin yanında kamu görevlileri üzerindeki soruşturma yetkisi de kamu görevlerinin sağlıklı bir şekilde idame ettirilmesi noktasında önem arz etmektedir¹³⁷.

¹³³ Şahin, s. 62-63.

¹³⁴ Kalkışım, H.M. (2016). *Ombudsmanlığın Beşiği İsveç*, (E.d. Bekir Parlak, E.d. Kadir Caner Doğan), Karşılaştırmalı Ombudsmanlık İncelemeleri, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 42.

¹³⁵ Oğuzhan, E. (2010). *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Yüksek lisans tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 53.

¹³⁶ Arı, S. (2017). İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies*, 3(3), s. 137-138.

¹³⁷ Demirkol, S. (2012). Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2), s. 83.

6.3.1.3. Ombudsmanlığın inceleme usulü ve kararları

Parlamento Ombudsmanının verdiği kararlar, ilgili yargı mercilerini bağlayıcı olmadığından tavsiye niteliğindedir. Merkezi Ombudsmanın, insan haklarına ilişkin geniş düzeyde denetim alanına sahip olmasının yanında Uzman Ombudsmanlıklar da uzmanlık alanlarına göre denetimde bulunarak buna ilişkin kararlar verebilmektedirler. Uzman Ombudsmanlıkların hangilerinden oluştuğunu ise yukarıda belirtmiştik.

Parlamento Ombudsmanına, İsveç vatandaşı olan veya olmayan herkes başvurabilmektedir. Ayrıca ombudsmana başvurmak için kişisel menfaatin ihlali şartı getirilmemiştir. Ombudsmana, kural olarak haksızlık teşkil ettiği düşünülen fiilin öğrenilmesinden itibaren iki yıl içerisinde başvurulmalıdır. Başvuranlar, ombudsmanlığın kararlarına süresi içinde itiraz edebilmektedirler. Başvuru, online form veya yazılı form hazırlanarak kuruma teslim edilmesi yollarıyla yapılabilmektedir¹³⁸.

Aşağıda, Merkezi Parlamento Ombudsmanına ve Uzman Ombudsmanlıklardan olan Çocuk Hakları Ombudsmanlığına ait örnek birer karara yer verilmiştir. Kararda özetle, Ombudsmanlıkça İsveç Ceza Yasası göz önünde tutularak Cezaevi yönetimine uyarıda bulunulduğundan bahsedilmektedir. Bu uyarı niteliğindeki kararda kendisi hakkında tutuklama kararı çıkan şüpheli cezaevi sorgulamasında, gardiyanın sorgu odasında tercüman olarak bulunduğu bahisle ombudsman, gardiyanın sorgu odasında bulunmasının şüphelinin ifadesinin sağlıklı bir biçimde alınmasına engel olabileceği, ayrıca gardiyanın tercüman olarak görevlendirilmesinin de aynı şekilde şüphelinin ifade özgürlüğünü olumsuz yönde etkileyebileceği hususlarını kararında belirtmiştir. Buna ek olarak, cezaevi sorgu odasında bağımsız bir tercüman bulundurulması gerekliliğini hatırlatmıştır¹³⁹.

Çocuk Hakları Ombudsmanı ise bir kararında 15-18 yaş arasındaki çocuklardan birine bakıcısının rızası olmadan Covid-19 aşısı vurulması hususuna dikkat çekmiştir. Ombudsman, İsveç Medeni Kanun'unda da ön görüldüğü şekilde, reşit olmayan bireylere bahsedilen türde bir sağlık hizmeti verilirken reşit olmayan bireyin bakımından sorumlu kimseden izin alınması gerektiğine yönelik karar vermiştir. Ombudsman ek olarak, aciliyet arz eden tıbbi müdahalelere ilişkin durumların ayrı değerlendirme konusu

¹³⁸ <https://www.jo.se/en/How-to-complain/>, e.t. 13.12.2022.

¹³⁹ <https://www.jo.se/en/Decisions>, Karar Tarihi: 28.04.2022/KararNo: 5984-2021, e.t. 07.11.2022.

olacağını belirtmiştir¹⁴⁰. Belirtilen kararlardan da anlaşılacağı üzere, İsveç Ombudsmanlığının gerek cezaevlerinde olsun gerek sağlık hizmetlerine ilişkin olsun birçok konuda etkinliğinden söz edebiliriz.

Ombudsmanlığın yayımladığı son rapora göre (2020/21) İsveç Ombudsmanlığına gelen ve neticelendirilen başvuruların diğer başvuru alanları arasından en çoğunu 1,726 başvuru sayısı ile sosyal hizmetler oluşturmaktadır. Sonuçlandırılan başvuruların ikinci sırasını ise 1,578 başvuru sayısı ile cezaevlerine ilişkin tutukluluk ve gözaltı gibi konular teşkil etmektedir. Ombudsmanlık, neticelendirilen başvuru sayıları azalarak sırasıyla, “polis teşkilatı, göç, sosyal sigorta, kamu belgelerine erişim, sağlık hizmetleri, eğitim ve mahkemeler” konularına ilişkin kararlar vermiştir¹⁴¹.

6.3.2. İngiltere Örneği

İngiltere'nin de içerisinde bulunduğu Birleşik Krallık, Anayasal Monarşi ile yönetilen bir ülkedir. Birleşik Krallık; İngiltere, İskoçya, Galler, Kuzey İrlanda olmak üzere dört ülkeden oluşmaktadır¹⁴². İngiliz hukukuna göre 1967 öncesi dönemde vatandaşlar, idari uyuşmazlıklar ile alakalı başvurularını adliye mahkemelerine ve adli makamlarca uygun görülürse ihtisas mahkemelerine yapabilmekteydiler. 1967 yılı sonrasında ise vatandaşlar söz konusu uyuşmazlıklarını gidermek için Parlamento Komiserine müracaat edebilir hale gelmiştir. İlk komiserliğe atama 1966'da gerçekleştirilmiş ve 1967 Nisan ayında ilk şikayetler alınmaya başlanmıştır¹⁴³.

İngiltere'de Ombudsmanlık kurumunun arz ettiği önem, ombudsmanlığın İngiltere'de bağımsız bir idare hukukunun eksikliğinden kaynaklanan idarenin/kamu görevlilerinin denetimi noktasında kendisini göstermektedir. İngiltere'de hukuk kuralları, yürürlükteki kanunlardan ve geleneklerden oluştuğundan dolayı yazılı bir Anayasa'dan da bahsetmek mümkün değildir. Günümüz İngiltere'sinde kral ve kraliçe, eskiden sahip olduğu yürütme ve yargı erklerinin başı olarak değil; daha çok sembolik olarak varlıklarını sürdürmektedir. Bununla birlikte belli başlı kanunların onaylanması gibi yetkileri de

¹⁴⁰ <https://www.jo.se/en/Decisions>, Karar Tarihi: 28.04.2022/KararNo: 665-2020, e.t. 07.11.2022.

¹⁴¹ İsveç Parlamenter Ombudsmanlığı Yıllık Raporu (2020/21), s. 56, https://www.jo.se/Global/C3%84mbetsber%C3%A4ttelser/Annual_Report_2020-21_JO_webbversion.pdf, e.t. 07.12.2022.

¹⁴² https://tr.wikipedia.org/wiki/Birleşik_Krallık, e.t. 07.11.2022.

¹⁴³ Bozoğlu, M. (2008). *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu*. Yüksek lisans tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 66.

devam etmektedir. İngiltere’de Ombudsmanlık kurumunun kanuni olarak güvence altına alınması, 1967’de yürürlüğe girmiş olan Parlamento Komiserliği Kanunu ile temin edilmiştir. Kanun ile birlikte hukuki kimlik kazanan Kurum “Parlamento Komiserliği” adı ile anılmaya başlamıştır¹⁴⁴.

6.3.2.1. Ombudsmanın atanması ve statüsü

İngiltere’de Parlamento Komiseri kraliçenin, soruşturma komisyonu başkanının görüşünü alarak parlamentoya gönderdiği bir mektupla seçilmektedir. Parlamento Komiserinin bağımsızlığı açısından önemli olan bir husus, seçilecek olan Parlamento Komiserinin; Avam Kamarası, Lordlar Kamarası ve Kuzey İrlanda Avam Kamarası üyelerinden olmaması gerektiğidir. İdari Yargı Konseyi olan Parlamento Komiseri, idare ve vatandaş arasında idari denetim anlayışı ile köprü vazifesi yapmaktadır¹⁴⁵.

Seçilen Parlamento Komiserinin görev süresine belirli bir sınırlama getirilmemiştir. Bununla beraber Komiser, parlamento tarafından her iki kamaranın ortak hazırlayabileceği bir raporla ve kraliçenin onayıyla görevden alınabilir. Eğer herhangi bir görevden alınma durumu olmaz ise Parlamento Komiseri, memuriyet için belirlenmiş 65 yaş emeklilik süresine kadar görevde kalabilir. Bağımsız bir statüde bulunan Komiserin herhangi bir hiyerarşik bir üstü yoktur. Komiser tarafından, Hazine Bakanı’nın onayıyla personel sayıları ve hizmet şartları hakkında esaslar belirlenerek kurum içi personel ataması yapılabilir. Bunun yanında hukuk eğitimi almış olan kişiler kuruma atanabilmekle beraber bu kişilerin avukat olmaması gerektiği kriteri vardır. Sebep olarak, avukatların olaylara salt hukukilik yönünden yaklaşabileceği ve uzun inceleme süreçlerine sahip bir çalışma vizyonlarının olduğu gösterilmiştir.¹⁴⁶ Hükümete bağımlı çalışmayan parlamentoya karşı sorulu olan Parlamento Komiserliğinin çalışmaları, Kamu Yönetimi ve Anayasal İşler Komisyonu tarafından incelenmektedir¹⁴⁷.

6.3.2.2. Ombudsmanın görev ve yetkileri

Parlamento Komiserinin görev alanı, idari birimlerin bireylere; taraflı, ihmali, keyfi ve olumsuz tutum ve davranışlarda bulunmasına ilişkin şikayetler hakkında soruşturma

¹⁴⁴ Tuta, s. 128-129.

¹⁴⁵ Yüce, s. 78-79.

¹⁴⁶ Şahin, s. 75-76.

¹⁴⁷ <https://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are>, e.t. 08.11.2022.

yapmak, karar vermek, soruşturma ve kovuşturma süreçlerine ilişkin rapor hazırlamaktır¹⁴⁸. Gerçek veya özel tüzel kişiler, Parlamento Komiserliği'nde şikâyetçi olabilirken kamu tüzel kişilikleri şikâyetçi olamamaktadırlar¹⁴⁹.

Parlamento Komiserliğine başvurunun, parlamento aracılığıyla yapılması kolay erişebilirlik noktasında sorunlu görülmektedir. Nitekim başvuru, fiilin öğrenilmesinden itibaren 12 ay içerisinde Avam Kamarasına şikâyetin Parlamento Komiserliğine iletilmesi talepli olarak yapılabilmektedir. Doğrudan Komiserliğe yapılan başvurular kabul edilmemektedir. Bunun yanında Komiserlik, re'sen araştırma yapmamakta olup şikâyet üzerine karar vermektedir. Bununla beraber kararlara uymayan merciler Komiserlik tarafından, parlamento komisyonu ile görüşme yapmak üzere çağrılır¹⁵⁰.

Parlamento Komiserinin görevlerini, “şikâyet konusu uyuşmazlıkları tarafsız bir biçimde incelemek ve hak sahiplerinin mağduriyetlerini gidermek, şikâyet neticesine ilişkin olarak şikâyetçileri bilgilendirmek ve parlamentoya rapor vermek ve şikâyet konuları ile alakalı kamu düzeni adına iyileştirme yapmak adına diğer kurumlarla iş birliği yapmak”¹⁵¹ şeklinde sayabiliriz.

Günümüz İngiltere'sinde kamu kurumları veya hizmetleri ile ilgili şikâyetleri araştırmak üzere birden fazla Ombudsmanlık modeli kurulmuştur. Bunlar; Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı, Yerel Yönetim Ombudsmanı ve Konut Ombudsmanıdır. Merkezi ve ilk olarak 1967'de kurulan Ombudsmanlık, Parlamenter Ombudsmanıdır. Bu kurumun yargılama kapsamı, Birleşik Krallık'taki devlet daireleri, bu dairelerin ajansları ve İngiltere'deki ile sınırlı kalmak üzere eğitim alanıdır. Daha sonra 1973'de ise Sağlık Hizmeti Ombudsmanlığı kurulmuştur. İsminden de anlaşılacağı üzere Ombudsmanlık, İngiltere'de sağlık haklarına ilişkin olarak hizmet vermektedir. Akabinde 1974'de İngiltere Yerel Ombudsmanlık Kurumu oluşturulmuştur. İngiltere Yerel Ombudsmanlığın görev alanı; yerel makamlar, belli başlı idari merciler, eğitimle alakalı şikâyetler ile yetişkinler için oluşturulmuş sosyal bakım evleri konularına ilişkindir. Bundan başka yine İngiltere coğrafyasına tahsis edilmiş olan ve Uzman Ombudsman

¹⁴⁸ Bozoğlu, s. 67.

¹⁴⁹ Arslan, M. (2014). *Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı ve İşleyişi*. Yüksek lisans tezi, Karabük Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 56.

¹⁵⁰ Şahin, s. 78.

¹⁵¹ Zengin, G. (2017). Yerel Yönetimlerde Kamu Denetçiliği: İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığı. *Strategic Public Management Journal*, 3(6), s. 44-45.

olarak nitelendirebileceğimiz Konut Ombudsmanlığı 1996’da kurulmuştur¹⁵². Konut Ombudsmanlığı Hizmeti (HOS), kayıtlı sosyal konut sağlayıcıları, konut dernekleri ve diğer ev sahipleri, yöneticiler ve acenteler hakkındaki şikayetlere bakar. Hizmetler ücretsiz olup kurum bağımsız ve tarafsızdır¹⁵³. Bunların yanı sıra İngiltere’de, “Polis Ombudsmanı, Kuzey İrlanda Ombudsmanı, Adli Hizmetler Ombudsmanı, Yatırım Ombudsmanı, Sigorta Ombudsmanı, Mülkiyet ombudsmanı, Medya Ombudsmanı, emekliler için Ombudsman ve Cezaevi Ombudsmanı” gibi özel ombudsmanlık türleri de bulunmaktadır¹⁵⁴.

İngiltere’de ve diğer Birleşik Krallık ülkelerinde Ombudsmanlık modelleri ortaya çıktıktan sonra 1991’da Birleşik Krallık Ombudsmanlık Konferansı yapılmıştır. Konferansta Ombudsman Birliği (*Ombudsman Association*) adında bir kuruluş oluşturulması ön görülmüş olup 1993’de bu kurul, Birleşik Krallığa kazandırılmıştır. Yukarıda bahsedilen Ombudsman modellerinin sahip olduğu şikâyet inceleme ve karar alma organizması olmayan Ombudsman Birliği, kurum ve vatandaşlara Ombudsmanlık hakkında farkındalık oluşturmak için bilgilendirme çalışmaları yapmaktadır. Ombudsman Birliğinin amacı Ombudsmanlıkların; bağımsızlık, adalet, etkililik, açıklık, hesap verebilirlik kriterleri ile çalışmasını sağlamaktır¹⁵⁵.

6.3.2.3. Ombudsmanlığın inceleme usulü ve kararları

Kuruma Başvuru; mektupla, yardım çağrı numarasından, e-posta ile veya kurumun web sitesinden yazılı olarak yapılabilmektedir¹⁵⁶. Bununla beraber verilen kararların icrai kabiliyeti yoktur. Diğer bir deyişle kararlar tavsiye niteliğindedir. Yine kararlar İngiltere Parlamentosuna sunulabilmektedir¹⁵⁷. Burada Parlamento Komiserliğinin örnek iki kararına yer verilmiştir. Bu kararlardan ilki Parlamento Ombudsmanlığına, diğeri ise Sağlık Hizmeti Ombudsmanlığına aittir.

¹⁵² Everett, M. (2016). A Public Service Ombudsman For The UK, Bildiri No: 07587, s. 13, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7587/CBP-7587.pdf>, e.t.07.12.2022.

¹⁵³ <https://www.gov.uk/government/organisations/housing-ombudsman>, e.t. 11.11.2022.

¹⁵⁴ Zengin, s. 44.

¹⁵⁵ Arap, S. K. (2015). 40. Yılında İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanı. *Ege Academic Review*, 15(1), s. 68.

¹⁵⁶ <https://www.ombudsman.org.uk/publications/complaints-parliamentary-and-health-service-ombudsman-2021-22>, e.t.08.11.2022.

¹⁵⁷ Arslan, s. 56.

Kararlardan birincisi, vize ve göçmenlik statüsü hakkındadır. Özetle kararda Ombudsmanlık Kurumu, Birleşik Krallık Vizesi almasında gecikme yaşayan ve kendisine mesken hakkı verilmeyen Bay K¹⁵⁸ hakkında vize bürosunun mevzuata aykırı herhangi fiilde bulunduğunu tespit edememiş, vize bürosunun yapması gereken her şeyi yerine getirdiğini tespit etmiştir. Yine mesken hakkı istemesi sonucunda Kurum, gerekli şartlardan olan Birleşik Krallıkta doğmak veya farklı yerde doğsa bile 18 yaşına kadar Birleşik Krallıkta ikamet etmek, şartlarından herhangi birini sağlamadığı için şikayetçiye mesken hakkı verilmemesini de hukuka uygun bulmuştur. Bununla birlikte Kurum, şikayetçinin vize başvurusu sonucunda haklı olarak talep ettiği başvuru sonucundan haberdar olma hakkına vize kurumunca riayet edilmediği, sürüncemede bırakıldığı hususunu incelemiştir. Bunun sonucunda sürecin, şikayetçinin bilgilendirilmeksizin gereksiz yere geciktirilmesi konusunda şikâyetçiyi haklı görmüştür. Vize kurumu özür dilemeyi ve telafi olarak 450 sterlin ödemeyi kabul ettiği için uyuşmazlık mutabakat ile sonuçlanmış ve Kurum tarafından daha fazla soruşturmaya gerek olmadığından bahisle dosya kapatılmıştır¹⁵⁹.

İyi yönetim ilkeleri doğrultusunda tavsiyeler verilmiş diğer bir kararda özetle Sağlık Ombudsmanlığı, şikayetçinin Leeds Eğitim Hastaneleri Trust Vakfı personelinin, ameliyat öncesi Bayan E ile iletişim kurarak gerekli tedavileri yapmak için kendisine ulaşmaması ve hali hazırda kullandığı pıhtılaşmayı önleyen “Klopidogrel” adlı ilacın Bayan E’nin bırakmasını tavsiye etmemesinden bahisle şikâyeti üzerine karar vermiştir. Karara göre hastanenin kendisini bakım odasında tutmak istemesi fakat hasta E’nin evinde kalmayı tercih etmesi, eğer kendisine önerildiği gibi hastanede kalsaydı gerekli müdahalelerin yapılacağından dolayı Ombudsmanlık bu şikâyet konusunu haklı bulmamıştır. Bununla beraber Ombudsmanlık, hasta hakkında Leeds Eğitim Hastaneleri Trust Vakfının Leeds’deki bir özel hastane ile irtibat sağlanması gerekirken bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi noktasında şikayetçi lehine karar vermiştir. Buna ek olarak Ombudsmanlık, Trust’ın Bayan E’nin kullandığı “Klopidogrel” adlı ilacın bırakılması gerektiğini bildirmesine gerek olmadığı belirterek şikâyetin bu kısmını da reddetmiştir. Yukarıda bahsettiğimiz şikayetçinin lehine olan şikâyet konusu

¹⁵⁸ Parlamento Komiserliği Web Sitesinde, karar yayın ilkeleri sebebiyle şikayetçinin isim-soy isim bilgileri paylaşılmadığından dolayı kararda da geçtiği gibi ismin baş harfine yer verilmiştir.

¹⁵⁹ Karar sayısı: P-001463, ayrıntılı karar için bkz. <https://decisions.ombudsman.org.uk/report/?id=491c2d0c-063f-ed11-bba3-6045bd0e72bb>, e.t. 11.11.2022.

incelemesinin neticesinde Ombudsmanlık; Bayan E'nin belirttiği, yaşamış olduğu stres ve üzüntüye binaen telafi olarak, “Vakıf, Bayan E'ye özür dilemek ve bulduğumuz başarısızlığı ve bunun Bayan E ve ailesi üzerindeki etkisini kabul etmek için yazılı bildirimde bulunmalıdır. Vakıf ayrıca, bulduğumuz başarısızlık ve bunun neden olduğu etki için Bayan E'ye 100 Sterlin ödemelidir.” şeklinde karar vermiştir. Şikâyetçi Bayan E, vakıf hakkındaki şikâyetlerinin yanı sıra hastane hakkında da şikâyetlerinin olduğunu bildirmiştir. Buna göre Bayan E, hastane personelinin, ameliyattan sonra iki hafta boyunca kendini tecrit etmesi gerektiğine dair yanlış bilgi verildiğini ve personelin onu azarlayarak odasına geri götürüldüğü şeklinde ifade de bulunmuştur. İzole edildiği süre zarfında Bayan E, evinde eşinin ücretsiz izin alarak Bayan E'ye refakat ettiğinden bahisle, hane gelirindeki eksilmenin tazmini için 350 £'in kendisine ödenmesini talep etmiştir. Gerekli inceleme ve tespitler neticesinde iyi yönetim ilkeleri ışığında Ombudsmanlık, Bayan E'nin azarlandığı konusuna dair bir kanıtın olmamasından dolayı bu talebi reddederken hastane tarafından kendisine yanlış bilgilendirme yapılması konusuna ilişkin şikâyeti haklı bularak hastanenin, Bayan E'ye iletmek üzere yazılı özür bildirim yazısı düzenlenmesini ve Bayan E'ye telafi olarak 200 Sterlin ödemesini tavsiye etmiştir¹⁶⁰.

Kararlarda belirtildiği gibi Ombudsman, şikâyet üzerine soruşturma yapmakta olup bunun sonucunda tavsiye kararları tesis etmektedir. Şikâyet olunan makamlar, durumun el verdiği ölçüde haksızlığın iadesini temin etmektedir. Söz konusu iadenin mümkün olmadığı durumlarda ise telafi olarak uygun bir para miktarına hükmedilmektedir. Bununla beraber kurumlar neden oldukları elem ve sıkıntı adına şikâyetçilere iyi yönetim ilkesine ters düşen fiilleri hakkında özür beyan etmektedirler.

Parlamento ve Sağlık Servis Ombudsmanlığının raporuna göre, 2018/19 döneminden 2021/22 dönemine kadar neticelendirilen başvuru sayıları sırasıyla 29,841; 30,895; 23,124; 36,614 şeklindedir.¹⁶¹ Görüldüğü gibi hakkında karar verilen şikâyet sayısı giderek önemli ölçüde artmıştır. Bu sayı artışı Parlamento Ombudsmanlığının ülkede kendisine duyulan güvenin oranına da işaret etmektedir. Nitekim İngiltere'de yargı mercilerinin yetersizliği sonucunda kurulmuş olan Ombudsmanlık, bu açıdan önemli bir

¹⁶⁰ Karar Sayısı: P-001341, ayrıntılı karar için bkz. <https://decisions.ombudsman.org.uk/report/?id=04d42c49-0ddc-ec11-bb3c-00224841f9ed>, e.t. 11.11.2022.

¹⁶¹ Parlamento ve Sağlık Servis Ombudsmanlığı 2021/22 Yıllık raporu, s. 30. <https://www.ombudsman.org.uk/publications/ombudsmans-annual-report-and-accounts-2021-2022-0>, e.t. 07.12.2022.

konumdadır. Rapora göre son dört yılda kuruma en az başvuru yapan gruba, 75 yaş üzeri insanlar ile 18-34 yaş aralığındaki gençler oluşturmaktadır¹⁶². Aynı rapora göre Ombudsmanlığın, hak sahipleri adına verdiği kararlarda geçen önerilerden olan; “finansal telafi, hizmeti veren kurumun geliştirilmesi, hak sahiplerine yönelik özürler ve diğer hakların iadesine ilişkin eylemler”, özellikle 2018/19, 2019/20 dönemlerine nazaran azalmış olduğundan Ombudsmanlığın etkinliği adına olumlu yönde gelişme gösterildiği söylenebilir¹⁶³.

6.3.3. Danimarka Örneği

Diğer bazı ülkelerde olduğu gibi Danimarka’da da II. Dünya Savaşı sonrası askeri ve sivil alandaki denetim noktasındaki eksikliklerin baş göstermesi sonrasında Ombudsmanlığa ihtiyaç duyulmuştur. Nitekim savaştan sonra Danimarka’da sosyal güvenlik tedbirleri ve idari faaliyet alanları artmış olup kamu otoritelerinin sahip olduğu yüksek yetkilerin denetimi zorlaşmıştır¹⁶⁴. İsveç’te ortaya çıkan Ombudsmanlığın dünyaya yayılmasında Danimarka’nın da büyük rolünün olduğu belirtilmektedir¹⁶⁵.

6.3.3.1. Ombudsmanın atanması ve statüsü

Danimarka Parlamento Ombudsmanı, vatandaşlarla idari organlar arasında idari yönetimin iyileşmesi adına hizmet gören bir kurum statüsündedir. Parlamento’ya bağlı çalıştığı için Parlamento’nun Ombudsmanı, belirli şartların varlığı halinde azletme yetkisi bulunmaktadır. Ombudsman, parlamento’ya bağlı olmasının yanında Parlamantonun ombudsmanın görevi ile alakalı konulara müdahale edememesi durumu, aynı zamanda Ombudsmanın bağımsız bir statüde olduğu anlamına gelir. Bu noktada Danimarka’da halkın güvenini sarsmayacak bir ombudsmanın seçimi önem taşımaktadır. Ombudsmanlıkça geliştirilen iyi yönetim ilkeleri, ülkenin İdari Usul Kanununda da yer

¹⁶² Yıllık rapor, s. 37.

¹⁶³ Sayısal verilerin ayrıntısı için bkz. Parlamento ve Sağlık Servis Ombudsmanlığı 2021/22 Yıllık raporu, s. 33 erişilen yer: <https://www.ombudsman.org.uk/publications/ombudsmans-annual-report-and-accounts-2021-2022-0>, e.t. 07.12.2022.

¹⁶⁴ Çınarlı, G. (2021). *2017 Değişiklikleri Sonrası 1982 Anayasası'na Göre Parlamantonun İdarenin Denetlenmesindeki Rolü*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, s. 162.

¹⁶⁵ Çınarlı, s. 163.

almıştır. Diğer taraftan Ombudsmanlık hareket kaynağını Anayasa ve yürürlükteki mevzuat tarafından güvence altına alınan insan haklarından almaktadır¹⁶⁶.

Ombudsmanın atanmasıyla ilgili olarak, 17 Eylül 1986 tarihli Ombudsman Yasasının m. 1' göre, Parlatentonun Ombudsmanı, dört senede bir yapılan genel seçimden sonra, görev yerinin boşalmasıyla seçeceği ve Ombudsmanın, Parlamento adına merkezi, yerel yönetimleri denetlemek üzere atanacağı belirtilmektedir. Önceki görev yapan ombudsman tekrar seçilemez, yeni Ombudsman henüz seçilememişse eski Ombudsman yeni Ombudsmanın görevine başlamasına kadar görevde kalır¹⁶⁷. Ombudsman seçilirken Parlatentonun Hukuki İşler Komitesinin yapacağı öneri dikkate alınır. Ombudsmanın seçimi noktasında adayın, hukuki eğitim almış olması aranan başlıca şartlardandır. Atanacak kişinin, Parlamento üyesi olmaması, bağımsız ve tarafsız bir Ombudsman için gerekli görülmüştür. Son olarak, Parlamento atanan Ombudsmanın görev süresini bir defaya mahsus olmak üzere uzatabilir¹⁶⁸.

6.3.3.2. Ombudsmanın görev ve yetkileri

Parlamento güvencesiyle çalışan Ombudsmanın, idari ve askeri mercilerin tesis ettiği işlemler hakkında iptal ve değiştirme gibi icrai yetkileri bulunmamaktadır. Bununla beraber Ombudsmanın denetim yetkisi bulunmaktadır. Bu bakımdan hastaneler, cezaevleri gibi devlet kurumlarının işlem ve eylemleri hakkında geniş inceleme ve soruşturma yapma yetkisine sahiptir. Diğer taraftan ombudsmanın, söz konusu kurumlar hakkında mali kaynakların doğru kullanımı hususundaki denetim kabiliyeti dikkat çeken yetkilerindedir. Ombudsmanın diğer bir önemli yetkisi de re'sen araştırma yapabilmesidir. Kamusal nitelik taşıyan ve basına yansıyan olaylarda kendiliğinden inceleme yapabilmektedir. Böylelikle potansiyel bireysel şikâyet konularının en aza indirilmiş olacağı hedeflenmektedir¹⁶⁹. Askeri ve idari organlar üzerinde denetim yetkisine sahip olan Ombudsmanlığın yargı erkini denetleyemediği de gözlemlenmektedir¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Ergani, N.K. (2003). Danimarka Ombudsmanı. *Danıştay Dergisi*, 105(3), s. 3-4.

¹⁶⁷ Ergani, s. 6.

¹⁶⁸ Isır, T. (2004). *Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 178-179.

¹⁶⁹ Ergani, s. 5.

¹⁷⁰ Çınarlı, s. 163.

Ombudsmanlık, denetim yetkisini kullanarak soruşturma kapsamında “iyi yönetim” ve “davanın makul sürede tamamlanması” ilkelerine göre hareket etmektedir. Bu bağlamda kendisinden cevap beklenen idarenin süresi içinde Ombudsmanlığa bilgi ve belge vermemesi, gereksiz yere soruşturma süresini uzatacağından kötü yönetim örneği olarak görülmektedir. Ombudsman, idari organları denetlerken kurumsal işleyişle alakalı değerlendirmeler de yapmaktadır. Bu kapsamda Ombudsman; hapisane, çocuk yetiştirme kurumları, zihinsel engelliler için oluşturulmuş kurumları, psikiyatri servislerini ve askeri mıntikaları Anayasa’da güvence altına alınan insan haklarına riayet edilip edilmediği konusunda denetime tabi tutmaktadır¹⁷¹.

6.3.3.3. Ombudsmanlığın inceleme usulü ve kararları

Ombudsmanlığın kararlarıyla alakalı incelemeye yer vermeden önce belirtmek gerekir ki, Danimarka Ombudsmanının basınla iş birliği içerisinde olması, Danimarka’daki Ombudsmanın başarı anahtarlarından biri olduğu vurgulanmaktadır. Gazetecilerin de kamu verilerinin işlendiği belgeler hakkında Ombudsmana yaptığı şikâyet, basın-yayın ittifakını güçlendirmekte ve bahsedilen şikâyet konularını incelemesi bakımından Basın Ombudsmanı gibi hareket eden Parlamento Ombudsmanının halk nazarındaki itibarını, iyi yönetim savunucusu pozisyonu olarak arttırmakta olup tesis edilen kararların ilgili idari makamlarını hakkaniyete ve hukuka uygun davranmaya teşvik etmektedir¹⁷².

Parlamentoya bir şikâyet kapsamında başvuru yapmak için Danimarka vatandaşı olmak gerekmemekte, Danimarka’da yaşayan yabancılar da Kuruma başvuru yapabilmektedir. Kuruma başvurmak için reşit olmak gerekmemektedir. Kişiler, kurumdan soruşturma yapılmasını isteme yetkisine sahip olmayıp sadece şikâyeti kuruma iletmek hakkına sahiptir. Ombudsman, hangi şikâyetleri ayrıntılı olarak inceleyeceğine kendisi karar vermektedir. Kuruma başvuru ücretsizdir. Bununla beraber Ombudsmana, başkasına yapılan haksızlıkla alakalı vekaleten başvuru yapılabilmesi mümkündür. Diğer bir deyişle Kuruma başvuran kişiler açısından menfaat ihlali kriteri aranmamaktadır. Kuruma başvuru en yüksek idari makamın tesis edeceği karardan itibaren 12 ay içerisinde yapılmalıdır. Burada anlaşılması gereken, şikâyetçinin idari başvuru yollarını tüketmiş

¹⁷¹ Isır, s. 180-181.

¹⁷² Götze, M. (2010). The Danish Ombudsman A National Watchdog With Selected Preferences. *Utrecht Law Review*, 6(1), s. 49.

olmasıdır. Kuruma başvuru; resmî web sitesinde bulunan şikâyet formu, dijital posta veya fiziksel posta ile yapılabilmekte olup şikâyette bulunan vatandaşlara, Kurum tarafından 10 iş günü içerisinde “alındı” teyidi gönderilmektedir. Şikâyetçinin, ilgili kamu idaresine karşı, idari karar sürecinin gereğinden fazla uzaması gibi konularda ombudsmana başvurma hakkı vardır. Fakat şikâyetçi, bu yola başvurmadan önce gerekli makamlara şikâyet imkanlarını tamamlamış olmalıdır.

Ombudsmanlığın, şikâyet konusunu inceleme ve araştırma kapsamında şu tasnife yer verilmiştir:

- “Davayı araştırmaktan men edildiği için şikâyeti reddetmek”: Ombudsman, şikâyet konusunda, kurumun inceleme yetkisi dışında kalan makamlar olduğunda şikâyeti reddetmektedir. Bu konuya ilişkin ret kararı, “şikâyeti araştırmamayı seçmek” başlığı adı altında verilmektedir.
- Ombudsman, delil eksikliği ve şikâyet konusunun önem arz etmemesi gibi hususlarda başvuruyu reddetmektedir. Buna ilişkin karar, “vatandaşın başka bir şekilde ilerlemesine yardımcı olmak” başlığı ile belirtilmektedir.
- Ombudsman, şikâyetçinin başvurusunu ilgili makama yönlendirebilmektedir. Buna ilişkin karar, “sınırlı soruşturmadan sonra davayı değerlendirmek” başlığı adı altında verilmektedir.
- Ombudsman, davanın daha çok incelenmesine gerek olmadığı birtakım değerlendirmelerin şikâyetçi adına yeterli olduğu, soruşturmaya devam edilmesinin şikâyetçi açısından yarar görmediğinde kararını, şikâyetçi ve şikâyet edilen makamın verdiği bilgiler doğrultusunda ilk inceleme yaparak sonlandırabilmektedir. Buna ilişkin karar ise, “detaylı bir ombudsman soruşturması başlatmak” başlığı adına altında verilmektedir.
- Ombudsman, gerekli gördüğü şikâyet konularını geniş bir biçimde incelemek ve karara bağlamak üzere detaylı bir soruşturma başlatabilmektedir¹⁷³.

Burada Danimarka Ombudsmanının re’sen araştırma yetkisine dayalı olarak yürüttüğü olaya ilişkin bir karara yer verilmiştir. Bu kararda, Jutland’da hastanelerden birinde tıp danışmanı, kendi hastanesini ilgilendiren bir konuda açıklamalarda ve değerlendirmelerde bulunmuştur. Söz konusu uyuşmazlık konusu, ilçe meclisinin,

¹⁷³ <https://en.ombudsmanden.dk/>, e.t. 14.11.2022.

hastanenin önemli bir bölümünün ilçe merkezindeki hastaneye taşınması planıdır. Doktora göre, ilçe sağlık idaresi tarafından gündeme getirilmiş olan bu görüş, yasal gerekçelerle bağdaşmamaktadır. Doktor, bu görüşünü bir toplantıda dile getirmiş olup görüşü ertesi gün gazetelerde yer almıştır. Toplantıya katılanlardan biri de İlçe Sağlık Kurulu Başkanındır ve söz konusu hastane bölümünün taşınacağı yerde ikamet etmektedir. Başkan, daha önce de bazı eleştirilere maruz kaldığından dolayı doktorun görüşlerinden rahatsızlık duymuştur. Ertesi gün doktor, ilçe meclisi başkanı ve diğer ilgililerin bulunduğu bir toplantıya davet edilmiştir. Meclis başkanı toplantıda, doktorun kurumuna bağlılıkla bağdaşmayan bir davranışta bulunduğu ve sağlık idaresinde üst düzeyde görev yapan birinin, üstlerini kamuya yansıyan bir toplantıda böylesi zor bir duruma sokmasının, kendisine güven duyulmasını olanaksız hale getirdiğini bildirmiştir. Ombudsman, olaydan kısa bir süre sonra başka bir inceleme için bölgede bulunduğu sırada olayı, basından ve bölgedeki çevreden öğrenmiştir ve Ombudsman Kanunu uyarınca konuyla ilgili olarak re'sen inceleme başlatmıştır. Ombudsman, görüşünde, doktorun konuyla ilgili görüşünü belirtmesinin yasal hakkı olduğu, bu nedenle İlçe Meclisi Başkanlığının doktoru kınamak için hiçbir yasal gerekçesinin olmadığını; kamu görevlilerinin düşüncelerini açıklamasının yasalar tarafından korunduğunu belirtmiştir¹⁷⁴. Karardan da yola çıkarak söyleyebiliriz ki Kurumun, kendiliğinden gerekli gördüğü konulara ilişkin inceleme yapmak yetkisi kullandığı ve buna ilişkin karar vermek suretiyle insan haklarının korunmasına yardımcı olduğu anlaşılmaktadır.

6.3.4. Hollanda Örneği

Hollanda, İngiltere gibi Anayasal Monarşiyle yönetilen bir ülkedir. Yine İngiltere'dekine benzer şekilde Krallığın yetkileri sınırlıdır. Günümüzde tacı elinde bulunduran kişi Kral Willem Alexander'dır. 1813 yılında kurulan kraliyetin yetkileri, idealist devlet adamı Thorbecke tarafından yapılan çalışmalarla kısıtlanmış, dokunulmazlık statüsü kaldırılmıştır. Bunun yanı sıra Parlamento kısıtlanan yetkilerin sahibi olmuş olup bunun sonucu olarak genel seçimlerde 1919'da bireylere seçme hakkı tanınmıştır. Hükümet idari organlarının başını, Bakanlar Kurulu ve Başbakan oluşturmaktadır. Hollanda'daki önemli kurumlardan biri de Kralın başkanı olduğu Devlet Danışma Kurulu'dur. Hollanda'da yasama gücü, Parlamento Meclisi ve Senato olmak üzere iki organ tarafından

¹⁷⁴ Ergani, s. 5-6.

kullanılmaktadır. Hükümetin hazırladığı kanun tasarısını öncelikle Parlamento Meclisi, sonrasında Senato Meclisinin onaylaması gerekmektedir. Bahsedilen iki meclis arasında temelde iki tane fark vardır. Bunlardan birincisi, Parlamentodaki görevli milletvekilleri doğrudan halk tarafından seçilmekte iken Senato Meclisindeki temsilciler ise halk tarafından seçilmiş bölge parlamento üyeleri arasından dolaylı olarak seçilmesidir. Diğer fark ise Senato Meclisinin, Parlamento Meclisinin hazırlayacağı yasa tasarılarını kabul/ret görevi bulunmakta olup Parlamento Meclisindeki yasa hazırlama ve değiştirme yetkisinin olmamasıdır¹⁷⁵.

Hollanda'da Ombudsmanlık, 1953'de "Sivil ve Askeri Konular İçin Ombudsmanlık" adıyla güvence altına alınmış¹⁷⁶, 1954 tarihli Yasa ve 1956 tarihli yönetmelikle yürürlüğe girerek hukuki bir kimlik kazanmıştır. Belirtmek gerekir ki bu kanunlar, Ombudsmanlık hakkında ilk yasa olma özelliğini taşımakla beraber daha sonra söz konusu mevzuatta değişiklikler yapılmıştır¹⁷⁷.

Resmi internet sayfasındaki ismiyle Ulusal Ombudsman, Hollanda Anayasasının 78. maddesinde düzenlenmiştir¹⁷⁸. Bununla beraber Hollanda'da önemli bir idare hukuku kanunu olma niteliği taşıyan Hollanda Genel İdare Hukuku Kanununda da belediyelerin düzenleyici işlemlerine karşı Ombudsmana başvurulabileceği ile alakalı bir bölüm mevcuttur. Ombudsmanlığa başvuru kapsamında Kanuna, ulusal anlamda güvence altına alındığı gibi yerel düzeyde olan idari başvuru ve şikayetlerin değerlendirileceği konusu da eklenmiştir¹⁷⁹.

6.3.4.1. Ombudsmanın atanması ve statüsü

Hollanda'da Ombudsman, 6 yıl süreli olarak Parlamento Meclisi tarafından atanmaktadır. Parlamento Meclisi, Parlamento Ombudsmanını göreve atama, geçici olarak veya başarısızlığından ötürü sürekli olarak görevden alma ve mevcut ombudsmanın yerinde başka birini atayabilme yetkilerine sahiptir. Bununla birlikte Ombudsman, 70 yaşına

¹⁷⁵ Özgüzel, S. (2016). *Hollanda'da Ulusal Ombudsmanlık Kurumu*, (E.d. Bekir Parlak, E.d. Kadir Caner Doğan) Karşılaştırmalı Ombudsmanlık İncelemeleri, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 57-58.

¹⁷⁶ Isır, s. 178.

¹⁷⁷ Ergani, s. 3.

¹⁷⁸ <https://www.nationaleombudsman.nl/vraag-en-antwoord/who-is-the-national-ombudsman-of-the-netherlands>, e.t. 20.11.2022.

¹⁷⁹ Oğurlu, Y. (2005). Hollanda Genel İdare Hukuku Kanunu'na Bir Bakış. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(3-4), s. 15.

gelmekle emekli olabilmektedir. Parlamento Meclisi, Ombudsmanın atanma kriteri olarak seçilecek kişinin, hak ve hukuk anlayışı olan tecrübeli kimselerden olması gerektiği ön görülmüştür. Görevde mevcut bulunan Ombudsman Parlamento Meclisine, üç kişiden az olmamak kaydıyla atanacak yeni Ombudsman hakkında öneri listesi sunar. Bu öneri listesi mevcut Ombudsman ve iki uzmanla birlikte hazırlanır. Adaylarla görüşmeler yapılır, sorular yöneltilerek her biri hakkında rapor hazırlanır. Bu minvalde öncelik verilecek aday sıralaması yapılır ve bu isimler söz konusu önceliğin dayandığı gerekçeler de belirtilerek kamuoyuna duyurulur. Nihayet Parlamento Ombudsmanı, bu adaylardan birisini yeni Ombudsman olarak seçer¹⁸⁰. Günümüzde Ulusal Ombudsman Reinier van Zutphen'dir¹⁸¹.

6.3.4.2. Ombudsmanın görev ve yetkileri

Ulusal Ombudsmanın geniş bir görev alanı bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin ve kamu idarelerinin tesis ettiği işlemlere karşı kendisine başvurulabilir. Ombudsman; polis teşkilatı, vergi idaresi, belediyeler, bakanlıklar, sosyal yardım kuruluşları, su yönetim kurulu ve bölgesel yönetimler gibi birimler hakkında inceleme yapma yetkisine sahiptir. İdari başvuru yollarını tüketen şikayetçilerin yönelttiği sorunlar hakkında soruşturma yapabilen Ombudsman, re'sen araştırma yetkisine de sahiptir¹⁸².

Ülkenin kamu yönetim politikası ve yasalarca düzenlenen konular, ulusal ombudsmanın görev alanının dışında kalmaktadır. Bu sebeple Kurum yalnızca kamu kurumlarının işlem ve eylemleriyle ilgili soruşturma yürütmektedir. Buna örnek olarak, bir kamu kurumunun vatandaşların taleplerini cevaplamakta gecikmesi, hiç yanıt vermemesi ve yasalara aykırı davranması durumları belirtilmiştir. Kişilerin, kamu idarelerine itiraz etmesi mümkünse Ombudsman başvuru sahibini öncelikli olarak bu kurumlara yönlendirmektedir¹⁸³.

10 Ekim 2012 tarihinde, Hollanda Ulusal Ombudsmanına Bonaire, St. Eustatius ve Saba adalarındaki yerel makamlar hakkındaki şikayetleri ele alması için ek yetkiler verilmiştir. Söz konusu yetki, adı geçen adalardaki tüm idari makamları

¹⁸⁰ Özgüzel, s. 64-65.

¹⁸¹ <https://www.nationaleombudsman.nl/vraag-en-antwoord/who-is-the-national-ombudsman-of-the-netherlands>, e.t. 20.11.2022.

¹⁸² Özgüzel, s. 64.

¹⁸³ <https://www.nationaleombudsman.nl/vraag-en-antwoord/who-is-the-national-ombudsman-of-the-netherlands>, e.t. 20.11.2022.

kapsamaktadır. Ombudsmanın yetki kapsamında; idari makamlar, vergi dairesi, savcılık dairesi, polis ve nüfus işleri dairesi veya sivil toplum örgütleri gibi kuruluşlar bulunmaktadır. Bu durum Ulusal Ombudsmanın yerel düzeyde de soruşturma ve inceleme yapabildiğini göstermektedir¹⁸⁴. Burada yetki kapsamında Savcılık Dairesinin de bulunması yargı kolunu ilgilendiren bir kamu birimin denetlenebilmesi açısından dikkat çekmektedir. Kurum, yaptığı incelemeler hakkında parlamentoya sunmak üzere yıllık rapor hazırlamaktadır.

Hollanda'da görev türlerine göre Ombudsman alanları belirlenmiş olup bu görevler yine merkezi düzeyde aynı Kurumun çatısı altında yürütülmektedir. Bu bağlamda Ulusal Ombudsmanın yanında Çocuk Ombudsmanı, Gaziler İçin Ombudsman ve ayrıca Yerel Ombudsman pozisyonları bulunmaktadır. Belirtmek gerekir ki yerel yönetim açısından belediyeler kendi ombudsmanlarını seçtiği için bu yerel ombudsmanlıklar merkezi Kurumla aynı yerde hizmet görmemektedir. Mevcut Ulusal Ombudsman Reinier van Zutphen, aynı zamanda gaziler için Ombudsmandır. Çocuk Ombudsmanı olarak bağımsız çalışan Margrite Kalverboer ise Ulusal Ombudsmanın yardımcısı konumundadır¹⁸⁵.

6.3.4.3. Ombudsmanlığın inceleme usulü ve kararları

Ombudsman, kendi inisiyatifiyle veya halkın bir üyesinin şikâyeti üzerine bir soruşturma başlatabilir. Ulusal Ombudsman'ın misyonu, idari makamlarla olan tüm ilişkilerinde vatandaşın haklarını korumaktır. Ombudsman, şikâyetleri soruşturarak vatandaşlara yardımcı olmaya çalışmaktadır. Uygun gördüğü hallerde tavsiyelerde bulunur ve davaları ilgili kamu idaresine yönlendirebilir. Taraflar arasındaki ilişkileri iyileştirmeye yönelik çözümler önermektedir. Ulusal Ombudsman, hükümet yetkililerinin soruşturmalarının bulgularına ve yayımlanan raporlara dayanarak kendi süreçlerini ve prosedürlerini geliştirmelerine yardımcı olur. Hollanda'nın kamu yönetimi hakkında şikâyeti olan herkes, Ulusal Ombudsmanla iletişime geçebilmektedir. Şikâyet, yazılı olarak (mektup), telefonla veya çevrimiçi olarak gönderilebilir. Ombudsman, şikâyeti başka bir yetkili makama da yönlendirebilir. Şikâyetçiye nasıl devam edeceği konusunda tavsiyede

¹⁸⁴ <https://www.nationaleombudsman.nl/vraag-en-antwoord/who-is-the-national-ombudsman-of-the-netherlands>, e.t. 20.11.2022.

¹⁸⁵ <https://www.nationaleombudsman.nl/international/who-is-the-nationale-ombudsman>, e.t. 20.11.2022.

bulunabilir. Her durumda Kurumun amacı, sorunu hızlı bir şekilde çözmektir. Bu amaca yönelik olarak olaya ilişkin iki tarafı da dinleyerek inceleme yapmaktadır¹⁸⁶.

Ulusal Ombudsmanlığın resmi internet sitesinde yer alan 2021 yılı raporuna göre, 2021 döneminde Kuruma gelen toplam şikâyet/başvuru sayısı 29,919'dur. 2020 yılı başvuru sayısı ile kıyaslandığında 2021 yılında 4.279 adet başvuru artışı gözlemlenmiştir. Ulusal Ombudsman tarafından incelenen başlıca konular; “temel haklar, yoksulluk, kamu hizmetlerine erişim, katılım ve etki, yaşam kalitesi” gibi konular olmuştur¹⁸⁷.

2021 yılı raporuna göre Hollanda Çocuk Ombudsmanına yapılan toplam başvuru sayısı ise bir önceki döneme nazaran 177 adet artarak 2,169 olmuştur. Genel olarak Kuruma yöneltilen başvurular; gençlik desteği, eğitim, gözetim ve erişim, korona virüs ve diğer konular hakkında yapılmıştır. Çocuk Ombudsmanlığı ile 1.896 kişi temasa geçmiştir. Bunlardan 1.312'ü ebeveynlerdir. Geri kalan 214'ünü profesyoneller, 113 tanesini çocuklar ve 267 tanesini ise diğer insanlar (aile, büyükanne, büyükbaba, kardeşler, arkadaşlar ve komşular gibi yakınlar ve çevre) oluşturmaktadır¹⁸⁸. Görüldüğü gibi Hollanda'da, menfaati ihlal edildiği düşünülen kişi hakkında yakınlarının da Ombudsmana başvurabilmesi için, kişisel menfaat ihlali kriteri belirlenmemiştir. Bu durum Hollanda Ombudsmanının sahip olduğu re'sen araştırma yetkisinin de doğal bir sonucudur. Nitekim Kurum, sadece insan hakları noktasında menfaatleri ihlal edilen kişiler adına değil aynı zamanda kamunun genel menfaatinin söz konusu olduğu durumlarda da inceleme ve soruşturma yapabilmektedir.

Gaziler için oluşturulmuş Ombudsmana gelen 2021 yılı başvuru sayısı da 32 adet artarak 332'ye ulaşmıştır. İncelenen başvurular; gelir fonları, tıbbi imkanlar, teşhis/tanınma (gazilere devletçe tanınan statü ile alakalı hususlar), hastalık bakımı sonrası süreç, borç sorunları, ilgili makamların neden olduğu işlem süreleri, korona virüs ve diğer konularla ilgilidir¹⁸⁹.

¹⁸⁶ <https://www.nationaleombudsman.nl/international/the-institution>. e.t. 20.11.2022.

¹⁸⁷ Ulusal Ombudsman, Çocuk Ombudsmanı ve Gaziler İçin Ombudsman 2021 yıllık raporu, <https://www.nationaleombudsman.nl/international>, e.t. 20.11.2022, s. 3.

¹⁸⁸ Yıllık rapor, s. 8.

¹⁸⁹ Yıllık rapor, s. 9.

6.3.5. Fransa Örneği

İdari yargı hukuk sisteminin güçlü olduğu Fransa’da Ombudsmanlık, tereddütle geçen uzun bir süreç sonrası kurulmuştur. Söz konusu tereddütleri doğuran düşünceler, daha çok Ombudsman sistemine ihtiyaç duyulmadığı fikrinden ileri gelmektedir. Bahsedilen bu fikirler; “Fransa’da hali hazırda hukukilik ve yerindelik denetimi yapan bir kurum olarak Danıştay’ın yeterli görülmesi, Ombudsmanın Fransa’daki yoğun olan nüfusun ihtiyaçlarını karşılamayacağı, Ombudsmanın diğer bürokrasi üyelerine karşı kendisini üstün görebileceği ve idari teşkilatta konum kargaşası yaşanacağı” konularına ilişkin olarak gelişmiştir¹⁹⁰.

Fransa’da Ombudsmanlığın ortaya çıkışına temel hazırlayan arabulucu anlamında kullanılan “Mediateur”, 1973 yılında kurulmuştur. Çeşitli mevzuat değişikliklerinden sonra 1989’da Cumhuriyet Arabulucusu ismini almıştır¹⁹¹. Fransa’da arabuluculuk sistemi, idare ile bireyler arasındaki ilişkileri kamu yararı adına düzenlemek ve uyuşmazlıkları yapıcı bir şekilde gidermek üzere kurulmuştur. Kamu kurum ve kuruluşları ile vatandaşların yaşadığı sorunlu alanlarla ilgili önerilerde bulunmak ve insan haklarının korunması ve geliştirilmesi noktalarında uluslararası boyutta teşvik etme görevlerini üstlenmiştir. Arabulucu, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı onayı ile atanmaktaydı. Görev süresi dolan arabulucunun tekrar seçilmesi mümkün değildi. Arabulucu, tüm kamu kurumlarının, iktisadi, ticari nitelikteki diğer kamu kurumlarının tesis ettiği işlemleri üzerinde yetkiliydi¹⁹².

Vatandaşlar arabulucuya parlamento vasıtasıyla başvurabilmekteydi ve vatandaşların, arabulucuya başvurabilmesi için idareyle kamu hizmetinden kaynaklanan ilişkilerin varlığı, yani kişisel menfaat ihlali kriteri aranmıştır¹⁹³. Cumhuriyet Arabulucusu müessesesi kaldırılmış olup 2008 yılı Anayasa değişikliği ve 2011 yılı yeni Ombudsman Yasası çıkarılarak “Hakların Savunucusu (Défenseur des Droits)” adlı Ombudsman kurumu oluşturulmuştur¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Gişi, s. 17.

¹⁹¹ Tortop, s. 5.

¹⁹² Kaya, İ. S., ve Karabay, H. (2019). Ombudsmanlığın Uluslararası Hukuk Sistemlerindeki Yeri. *Ombudsman Akademik*, 6(11), s. 227-228.

¹⁹³ Tortop, s. 6.

¹⁹⁴ Kaya ve Karabay, s. 228.

Fransa Ombudsmanlığı, dört ombudsmanlık kurumunun birleşmesinden meydana gelmiştir. Bunlar; “Cumhuriyet Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı, Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşitlik Yüksek Otoritesi ve Ulusal Güvenlik Etiği Komisyonu” kurumlarıdır. Kurum; ayrımcılığa ilişkin, kamu düzenini (polis, jandarma ve gümrük işleri gibi) ilgilendiren konularda, bir kamu hizmeti ilişkisinde problem varsa (emekli maaşı gibi) ve bir çocuğun haklarına saygı gösterilmediğini tespit ettiğinde kendiliğinden harekete geçebilir. Günümüzde Paris’te bulunan Ombudsmanlık merkezinde 250 kişi çalışmaktadır¹⁹⁵. Günümüzde Cumhuriyet Ombudsmanı Claire Hédonn’dur.¹⁹⁶ Aşağıdaki kısımlarda Fransa’daki Hakların Savunucusundan Ombudsman ismiyle bahsedilecektir.

6.3.5.1. Ombudsmanın atanması ve statüsü

Fransa’da Ombudsman, kaldırılan arabuluculuk sisteminde olduğu gibi Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanının imzası ile onaylanarak 6 yıl görev yapmak üzere seçilmektedir. Meclis bu işlemi onaylamaktadır. Fakat meclisin ve senatonun, bu işlemi 3/5 çoğunluğu sağlayarak engelleme yetkisi de bulunmaktadır. Görev süresi biten Ombudsman tekrar atanmamaktadır. Atacak olan Ombudsmanın parlamento üyesi ve bakanlık çalışanı olmaması gerekmektedir. Bu minvalde Ombudsmana tarafsız ve bağımsız bir statünün verilmesi ön görülmüştür. İşlemlerinden Cumhurbaşkanına ve parlamentoya karşı sorumlu olan Ombudsman, diğer kurumlardan emir ve talimat almaz, işlemlerinden dolayı sorumlu tutulamaz bir konumdadır. Ombudsman, görevini yerine getirmeye engel olan bir durumun tespit edilmesi halinde yüksek mahkeme üyelerinden oluşan bir komite tarafından görevden alınabilmektedir¹⁹⁷.

Fransa Ombudsmanı için atanma şartı olarak adayın hukukçu olması kriteri belirlenmemiştir. Bununla beraber ombudsman, kamu kurumlarında yüksek memur olarak görev yapmış kimselerden seçilmektedir. Fransa’da ombudsmanlık kurumuna yasama dokunulmazlığına benzer bir önemli bir statü verilmiştir. Bu nedenle idari yargı

¹⁹⁵ <https://defenseurdesdroits.fr/fr/institution/organisation/defenseur>, e.t. 21.11.2022.

¹⁹⁶ https://en.wikipedia.org/wiki/Claire_H%C3%A9donn, e.t. 31.01.2023.

¹⁹⁷ Gişi, s. 17-18.

organı gibi hareket eden ombudsmanlık, tesis ettiği işlemlere ilişkin dokunulmazlık sahibidir¹⁹⁸.

6.3.5.2. Ombudsmannın görev ve yetkileri

Fransa Ombudsmannının temel görevi, idarinin uygulamalarının vatandaşa yönelik olarak haksızlık teşkil etmesi ya da söz konusu idari işlemlerin hukuka uygun olmasıyla beraber bu işlemlerin hakkaniyete aykırı olması, vatandaşın durumunu zorlaştırması durumlarında ombudsman, idarenin uyguladığı işlemler hakkında düzeltme isteyebilmekte olup bu yönde tavsiye ve teklifler sunabilmektedir. Ombudsman, ilgili mevzuatın iyi işlemediği, karışıklıklara neden olduğu gerekçeleriyle yasa tekliflerinde bulunabilmektedir. Her yaştan ve ırktan kişiler, Ombudsmana başvurabilmekte, idare ile alakalı yaşadığı sorunları Ombudsmanlığa iletebilmektedir. Fransa’da Ombudsmanlık, itibar ve kabul gören bir kurumdur. Fransa Ombudsmannının bu anlatılanlar temelinde dört görevi bulunmaktadır: Birincisi, kamu kurum ve kuruluşlarıyla sorun yaşayanların haklarını korumaktır. Zira 333 sayılı Fransa Ombudsman Yasası m/4’de, “kişilerin kamu idareleri, yerel yönetimler, kamu kurumları, kamu hizmeti sunan özel kurumlarla olan ilişkilerinde hak ve özgürlüklerini korumakla görevlidir” ibaresi yer almaktadır.¹⁹⁹ Maddenin devamında çocuğun, yasalarda veya Fransa tarafından usulüne uygun olarak onaylanmış veya uluslararası bir taahhülle korunan en yüksek çıkarlarını ve haklarını savunmak ve geliştirmek; doğrudan veya dolaylı olarak, yasalarca veya Fransa tarafından usulüne uygun olarak onaylanmış veya uluslararası bir taahhülle yasaklanmış ayrımcılıkla mücadele etmek ve eşitliği teşvik etmek; cumhuriyet topraklarında güvenlik faaliyetleri yürüten kişilerin ahlaka saygısını sağlamak; kanunla belirlenen koşullar altında tehlike arz eden herhangi bir kişiyi yetkili makamlara bildirmek, ilgili makamlara tavsiyede bulunmak, ilgili kurumları yönlendirmek ve uyarı prosedürü bağlamında bir haksızlığı ihbar edenlerin yanı sıra özel korunan kişilerin hak ve özgürlüklerini savunmak ibareleri yer almaktadır²⁰⁰.

¹⁹⁸ Doğan, K. C. (2014). *Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmannın Uygulanabilirlik Analizi*. Doktora tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.196-198.

¹⁹⁹ Gül, H. ve Kılıç, R. (2016). Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye’de “Kamu Denetçiliği”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (49), s. 191.

²⁰⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023781167.e.t.22.11.2022>.

Fransa Ombudsmanının amacı, idareyi denetlemek ve düzeltmekten ziyade Fransa'daki Ombudsmanın önceki hali olan arabuluculukta olduğu gibi idare ile birey arasında uzlaşmayı sağlamaktır. Fransa Ombudsmanlığı, bu yönüyle İngiltere ve diğer İskandinav ülkelerinden ayrılmaktadır. Fransa Ombudsmanının yetki alanına ülkedeki “merkezi yönetim kurumları, yerel yönetimler, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu hizmeti gören diğer kuruluşlar” girmektedir. Ombudsmanın yetki kapsamına, kamu hizmeti gören özel kuruluşların da girdiği görülmekle beraber askeri mahkemeler üzerinde herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Fransa Ombudsmanına başvurunun yargısal sürece etkisi olmamaktadır. Nitekim 333 sayılı Kanununun 6. maddesinde; “Hak savunucusuna yapılan başvuru, sivil idari veya cezai konulardaki eylemler, idari veya çekişmeli yolların uygulanmasıyla ilgili olan uyuşmazlık konularında, bunlar için belirlenen zamanaşımı sürelerini kendi başına kesintiye uğratmaz veya askıya almaz.” hükmü yer almaktadır. Ombudsmanın memurların özlük hakları üzerinde bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu bakımdan Fransa Ombudsmanı, kamu yönetiminin iç sorunları ile ilgilenmemekte, vatandaşların menfaatlerine temas edebilecek olan idari faaliyet alanını incelemektedir²⁰¹.

6.3.5.3. Ombudsmanlığın İnceleme Usulü ve Kararları

Fransa Ombudsmanının verdiği kararlar yaptırım gücü taşımamaktadır²⁰². Ombudsmana başvuru ücretsizdir (m. 6). Yukarıda belirtildiği gibi şikâyet, parlamento aracılığıyla Kuruma yöneltilebilmektedir. Nitekim Kanunda; “Bir şikâyet, Avrupa Parlamentosu'ndaki bir Fransız milletvekiline, senatöre veya temsilciye gönderilebilir ve o da müdahale gerektirdiğini düşünürse Hak Savunucusuna iletebilir.” hükmü yer almaktadır (m. 7). Bununla birlikte parlamento üyeleri kendiliklerinden de gerekli gördükleri konuları müdahale etmesi için ombudsmana iletebilir. Yine meclisin daimî komitelerinden birinin talebi üzerine, Ulusal Meclis Başkanı veya Senato Başkanı, yetki alanlarında, Meclise sunulan herhangi bir dilekçeyi Hak Savunucusuna gönderebilmektedir (m. 7/2). Ombudsman ayrıca, Avrupa Ombudsmanı veya yabancı bir meslektaş tarafından kendisine iletilen, yetki alanına giren ve müdahale çağrısında bulunduğu anlaşılacak şikâyetleri de araştırır (m. 7/3).

²⁰¹ Doğan, s. 197-198.

²⁰² Kaya ve Karabay, s. 228.

Ombudsman, bir kişinin kendisi haksızlığa uğradığını düşündüğü zaman veya söz konusu çocuksa yasal temsilcilerinin bilgi ve onaylarıyla olaylara re'sen müdahale edebilir. Ombudsman, çocuğun yüksek yararı gözetilerek tehlike altında olduğunu düşündüğü hallerde yasal temsilcilerinden de bağımsız olarak her zaman inceleme yapabilir. Yine uzlaşa sağlanamayan kişilerle ilgili davaları da ele alabilir (m.8). Ombudsman, insan haklarının korunması görevini üstlenmiş başka kurumlara yapılan başvurular hakkında gözlem yapabilir ve başvuruya ilişkin sürdürülen takip hakkında kendisinin de bilgilendirilmesini isteyebilir (m.9).

Ombudsmana; e-posta, online form ve bir temsilciyle görüşme yollarıyla başvuru yapılabilmektedir. Ayrıca Ombudsmanın resmi internet sayfasında örnek niteliğinde bir uygulama olarak engelli bireyler için tanıtım, bilinçlendirme ve başvuru hakkında bir bölüm ayrılmış olması da kayda değerdir²⁰³. Yine bahsedilen sitede, çocuk haklarına ilişkin olarak da benzer biçimde farkındalık oluşturmaya dönük eğitim videoları yayımlanmıştır²⁰⁴.

Fransa Ombudsmanının, insan haklarının korunması idealini gerçekleştirirken birden fazla takip ettiği yöntem vardır. Bunlardan birincisi, Ombudsmanın, yazılı olarak ilgili kamu organlarından evrak talep etmesi ve müdahale niteliğindeki tavsiyelerini kuruma iletmesidir. Diğeri, ulusal ve Avrupa Mahkemelerinin takip ettiği dosyalarla ilgili yasal gözlemlerini sunmasıdır. Bir diğer yöntem, medeni ve cezai yargılamaya ilişkin uzlaştırma yapmaktır. Son olarak ise, şikayetlerin onaylandığına ve buna binaen verilen tavsiyeleri içeren kararlar vermektir. Önemle belirtelim ki açıklanan dört yöntem de karar olarak yayımlanmaktadır²⁰⁵. Aşağıda, bahsedilen yöntemlerin somutlaştırılması için Ombudsmanlığın tesis ettiği iki örnek karara yer verilmiştir.

Kararlardan birincisi, “öneri” niteliğinde olup hastane çalışanlarından biri hakkında verilmiştir. Buna göre, hastane çalışanı doğal hakkı olarak hasta iznine ayrılmış ve hastane yönetimi de bu süreçte kendisinin işini askıya almış olup görevi geçici olarak sonlandırılmıştır. Yönetim, görevden alma sebebi olarak çalışanın covid-19 aşısı olmamasını ileri sürmüştür. Yönetim, covid-19 aşısı olmanın hastane çalışanlarının,

²⁰³ <https://defenseurdesdroits.fr/fr/saisir>. e.t. 22.11.2022.

²⁰⁴ <https://educadroit.fr/>. e.t. 22.11.2022.

²⁰⁵ https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=cmspage&pageid=12&id_rubrique=36&opac_view=9. e.t. 22.11.2022.

hastanede bakımda olan hastalarıyla ilişkisinde riski en aza indirmek bakımından zorunluluk olduğunu vurgulamıştır. Ombudsman, idarenin bu savunmasına karşı; covid-19 aşısının, her ne kadar sağlık riskini en aza indirmesi için zorunlu bir uygulama olduğunu kabul etse de bunun çalışanın sosyal hakkının ihlal edileceği anlamına gelmediği, ayrıca çalışanın halihazırda hastanede çalışmayıp izinde olduğu, bu sebeple hastanedeki bakımda olan insanlar açısından herhangi bir risk de taşımadığı hususlarını belirterek söz konusu çalışanın görevinin askıya alınmasının hakkaniyete ve hukuka aykırı olduğunu tespit ederek idareyi, mevzuata uygun işlem yapmaya davet etmiştir²⁰⁶.

Ombudsmanın diğer bir kararı, “uzlaştırma” niteliğinde olup ayrımcılık hakkındadır. Buna göre, Ombudsman tarafından hakkında inceleme yapılan konu, ayrımcılığa neden olabilecek kriterlerin belirlenmiş olduğu bir işe alım ilanıdır. Çevrim içi bir sitede yer alan bu ilanda, işe alınacak hosteslerin, 22-30 yaş arası; 36-38 beden ölçüsü, uzun veya orta uzunlukta sarı renkte saçları olan kimselerden seçileceği kriterleri belirlenmiştir. Ombudsman bu kriterlerin, özellikle de sarışın olma şartının ırksal kökenle alakalı olduğunu saptayarak söz konusu ilan niteliğindeki eylemin ceza kanunu nazarında ayrımcılık suçunu oluşturduğuna dikkat çekmiş olup siteye ilan veren davalı şirketin uzlaştırma kapsamında kamu adına para cezası ödemesini teklif etmiştir. Davalı şirket suçu kabul ederek para cezasına razı olmuştur. Savcılık da Ombudsmanlığın teklifini onaylamıştır²⁰⁷. Görüldüğü gibi Fransa’daki Ombudsmanlığın; kendiliğinden olaylara müdahale edebilmesi, yargıyı yönlendirmedeki rolü gibi özellikleri değerlendirildiğinde kayda değer bir etkinliğinden söz etmek mümkündür.

Ombudsmanlığın resmî web sayfasında yer alan 2021 yılı raporuna göre, Kurumun incelemeye aldığı toplam şikâyet dosyası, 114.898 sayısına ulaşmıştır. 2020 Yılı raporunda belirtilen şikâyet sayısına kıyasla %18,6 oranında bir artış görülmektedir. Telefon vasıtasıyla kuruma gelen şikâyet talepli aramaların sayısının ise 84.599 olduğu belirlenmiştir. Genel olarak 2021 yılında Kuruma; e-mail, telefon veya online form yollarıyla yapılan başvuruların %21 oranında arttığı saptanmıştır.

²⁰⁶ 2022-202 sayılı Ombudsmanlık kararı, https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=46718&opac_view=-1, e.t. 25.11.2022.

²⁰⁷ 2020-163 sayılı Ombudsmanlık kararı https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=39222&opac_view=-1, e.t. 25.11.2022.

Kurumun yayımlandığı 2021 yılı raporunda dikkat çeken hususlardan biri de Ombudsmanlığın iletişim/ortaklık kurduğu; kamu kurumları, sivil toplum örgütleri ve sosyal medyadır. Zira yukarıda bahsedilen şikâyet taleplerindeki artış, toplumun ve kamu kurumlarının nezdinde Kuruma başvurma bilincinin geliştiğine ve Kurumun kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri nazarındaki itibarının arttığına işaret etmektedir. Bu sebeple söz konusu kurumlar arası iletişim ve sosyal medya ağı, Ombudsmanlığın tanıtımı ve kabullenilmesi noktalarında önem arz etmektedir. 2021 yılı raporunda, Ombudsmanlıkla işbirliği yapan 59 kurumdan, üç üniversiteden işbirliği yapan 22 nitelikli danışmandan, beraber çalışılan 9 komiteden söz edilmektedir. Sosyal medyada ise Kurumun; Facebook abonesinin, 31.336; Twitter abonesinin 96.335; Instagram abonesinin 3.860; LinkedIn 44.847; tanıtım videolarının toplam izlenme sayısının 5.468.772; resmî web sitesindeki toplam ziyaretin 3.157.357 sayısına ulaştığı görülmektedir²⁰⁸.

Yine rapora göre, “Hak ve Özgürlüklerin Hizmetinde Bir Ekip” başlığıyla, Kurum bünyesinde toplam 231 memurun ve 550 delegenin görev yaptığı, bölge genelindeki Ombudsmanlık hizmetine ilişkin kabul noktalarının ise 870’den fazla olduğu belirtilmektedir. Kurumun raporunda karar ve incelemelerin sonuçlarına ilişkin bilgilere de yer verilmiştir. Buna göre, dostane yollarla çözülen uyuşmazlıkların, genel ihtilaf çözüm yöntemlerinin %80’ini oluşturduğu görülmektedir. İnceleme sonuçlarından birinin Cumhuriyet Başsavcılığına bildirildiği, 10 adet başvurunun ilgili merciye doğrudan gönderildiği, 298 adet tavsiye kararının verildiği, 175 adet mahkemeler önündeki gözlem kararı verildiği, Kurumun tesis ettiği gözlem kararlarının da mahkemeler tarafından %82 oranında onaylandığı, Ombudsmanın kararlarına uyulmaması durumlarında kararın kamuoyuna özel bir rapor olarak sunulduğu iki adet kararın bulunduğu, meclise 17 adet tavsiye verildiği, muhtelif konulara ilişkin ilgili makamlara 114 reform önerisinin iletildiği gözlemlenmektedir²⁰⁹.

Fransa Ombudsmanlığı uygulamalarında, çocuk haklarına ilişkin kısım da önem taşımaktadır. Nitekim Ombudsmanlığın web sitesinde çocuklar için düzenlenen 2022 yılı raporunun açıklamasında, Uluslararası Çocuk Hakları Sözleşmesi’nin (ÇHS) 16.

²⁰⁸ Fransa Halk Savunucusu 2021 yıllık raporu, s. 8, https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_rapport-annuel-2021_20220705.pdf. e.t. 25.11.2022.

²⁰⁹ Yıllık rapor, s. 9.

Maddesinde: “1. Hiçbir çocuğun özel yaşantısına, aile, konut ve iletişimine keyfi ya da haksız bir biçimde müdahale yapılamayacağı gibi, onur ve itibarı ya da haksız olarak saldırılamaz. Çocuğun bu tür müdahale ve saldırılara karşı yasa tarafından korunmaya hakkı vardır.” hükmü ile çocuk hakları, kanuni güvence altına alınmış olmasına rağmen pratikte çocuk hakları ihlallerinin oldukça fazla olmasına dikkat çekilmiştir. Rapor, çocuk haklarının ihlallerinin yanında, çocuklarla temas halinde olan; ebeveynler ve aile, eğitim topluluğu, tıp mesleği, çocuklarla çalışan profesyoneller ve daha geniş anlamda, onların korunmasından sorumlu tüm yetkililerin rolünü de tespit edici niteliktedir. Raporun hazırlanmasında önem teşkil eden bir çalışma olarak ulusal istişare kapsamında 1100 çocuğun görüşü alınmış ve Kurumun paydaşları vasıtasıyla konuyla alakalı uzman görüşlerden yararlanılmıştır. Söz konusu raporda, kamu idarelerini çocukların korunması, eğitimi ve güvenliği için daha etkili tedbirler almaya ve buna ilişkin uygulamalar yapmaya davet etmektedir. Bu bağlamda Kurum raporunda idari makamların dikkate almasını istediği 33 adet tavsiye maddesine yer verilmiştir²¹⁰.

6.3.6. Avrupa Ombudsmanı

Avrupa Ombudsmanlığının kurulmasıyla alakalı ilk adım, 1979’da Avrupa Parlamentosunun, Avrupa Ombudsmanı atama kararı ile atılmıştır. Fakat karardan sonra herhangi bir atama olmamıştır. Yine 1980 yılında da Avrupa Ombudsmanlığı fikri yeniden gündeme gelse de uygulamada bir faaliyet gerçekleşmemiştir. İspanya Başbakanı Felipe Gonzalez, Avrupa Konseyi üyelerine hitaben yazdığı mektubunda iki husustan bahsetmiştir. Bunlardan biri, Avrupa Vatandaşlığının getirilmesi diğeri de Avrupa Vatandaşlığının ihtiva edeceği hakların korunması amacıyla bir kurum oluşturulması teklifiydi. Bu süreçten sonra Avrupa Ombudsmanlığı hakkında 1991’de de Danimarka delegasyonunca Avrupa Ombudsmanlığı antlaşması için madde önerisi sunulmuştur²¹¹.

Dönemin tek İskandinav ülkesi olan Danimarka, halihazırda Ulusal Ombudsman uygulaması olduğu için başarılı olan kurum deneyimine dayanarak, ombudsmanlığın Avrupa Birliği düzeyinde de olmasını talep etmiştir. İngiltere, Avrupa Ombudsmanının kurulmasını, Avrupa Komisyonunun yetkilerinin sınırlandırılması gerektiği fikri ile olumlu

²¹⁰ Çocuk Haklarına ilişkin ayrıntılı rapor için bkz. <https://defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2022/11/rapport-annuel-sur-les-droits-de-lenfant-2022-la-vie-privee-un-droit-pour-lenfant>, e.t. 25.11.2022.

²¹¹ Çalışkan, A. Z. (2020). Ombudsmanlık ve Avrupa Birliği Ombudsmanı. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28(3), s.1275.

bulmuştur. Komisyon da öneriyi makul bulmayarak bunun yerine ulusal düzeyde kurulan ombudsmanlık arasında bir iş birliği yapısı oluşturulması fikrini öne sürmüştür. Avrupa Parlamentosu ise, Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komitesi ve Soruşturma Komitesinin yetkilerinin sınırlandırılabilceği endişesi ve Avrupa Birliği vatandaşlarının sahip olduğu sosyal statünün ayrıcalıklı olduğunu belirterek Avrupa Ombudsmanlığı yapısına sıcak bakmamıştır. İlerleyen süreçte karşı öneriler değişmiş olup Avrupa Ombudsmanlığına yapıcı bakılmaya başlanmıştır²¹².

Avrupa Ombudsmanlığı Kurumu, 1992 yılında Avrupa ülkeleri tarafından Hollanda'da imzalanan Maastricht Anlaşması ile kurulmuştur. Avrupa Parlamentosu tarafından seçilen ilk Avrupa Ombudsmanı 1995 yılında göreve başlamıştır.²¹³ Anlaşmanın, Avrupa Vatandaşlığının düzenlediği kısmın 8. maddesinde, birlik vatandaşlarının Avrupa Parlamentosuna ve Avrupa Ombudsmanına başvurma hakkının olduğu hususu düzenlenmiştir²¹⁴.

Günümüzdeki Avrupa Ombudsmanı olan Emily O'Reilly, ilk olarak Temmuz 2013'te Avrupa Ombudsmanı olarak atanmıştır. Avrupa Parlamentosu seçimlerinin ardından, Aralık 2014'te ve Aralık 2019'da beş yıllık görev süresi için yeniden seçilmiştir. Daha önce, 2003 yılında İrlanda'nın ilk kadın Ombudsmanı ve Bilgi Komiseri ve 2007'den itibaren Çevre Bilgilendirme Komiseri olarak görev yapmıştır²¹⁵.

Avrupa Ombudsmanlığından başka ombudsmanlık kurumu olmayan ülkelere, kurumun tanıtılması; bu alanda teşvik edici çalışmaları yapmak ve üye devletler arasında iş birliğini sağlamak ve insan haklarını bilimsel bir perspektifle ele almak amaçlarıyla 1988 yılında Avrupa Ombudsman Enstitüsü kurulmuştur.

6.3.6.1. Ombudsmanın atanması ve statüsü

Avrupa Ombudsmanı Avrupa Parlamentosunun resmi bir organı olarak çalışmaktadır. Avrupa Konseyi, Parlamentosu ve Komisyonu, ortak olarak Avrupa Ombudsmanlığının statüsüne ve görevlerine ilişkin bir karar taslağı hazırlamıştır. Lüksemburg'da yapılan

²¹² Haydar, E. (2011). Avrupa Ombudsmanının AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü. *Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 19(2), s. 6.

²¹³ Çalışkan, s.1265.

²¹⁴ Haydar, s. 6.

²¹⁵ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/emily-oreilly>, e.t. 28.11.2022.

konferansta hazırlanan karar taslağı, 9 Mart 1994'te Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilmiştir²¹⁶. Kuruluşu tamamlanan Avrupa Ombudsmanı görevine, ilk Ombudsman olarak Jacop Söderman²¹⁷ ile 1995 yılında başlamıştır²¹⁸.

Kararda, Avrupa birliği anlaşmaları da gözetilerek Avrupa Ombudsmanlığının statü ve yetkilerine ilişkin maddeler belirlenmiştir. Ombudsmanın görevlerini yerine getirmesini düzenleyen düzenlemeler ve genel koşullar, Komisyonun görüşü ve Konseyin onayı dikkate alınarak, Avrupa Birliği'ni kuran Antlaşmaların hükümlerine uygun olarak belirleneceğine yer verilmiştir. Avrupa Ombudsmanı, şartları olduğu takdirde şikâyete bağlı olarak veyahut da kendiliğinden soruşturma yapabilmektedir. Bu sebeple üye devletler, kendilerinden talep edilen bilgi ve belgeleri Ombudsmana vermek zorundadırlar. Avrupa Ombudsmanı, gizlilik esaslarına dikkat ederek bu bilgi ve belgeleri soruşturma kapsamında değerlendirmektedir. Üye devletlerin, bilgilerin iletilmesine engel olan gizlilik esasları ve genel düzenlemelerin olmasına binaen usulüne uygun beyanla bilgi ve belgelerin verilmemesi hali dışında, gerekli bilgileri iletmemesi durumunda Ombudsman, keyfiyeti Avrupa Parlamentosuna iletacaktır²¹⁹.

Avrupa Ombudsmanının seçim sürecine, Avrupa Parlamentosu üyelerinin yarısından fazlasının oturuma katılımı ve adayların oylanmasıyla başlanır. İlk iki turda aday seçimi gerçekleşmezse ikinci turda en çok oyu alan iki kişi ile üçüncü tura geçilir. Bu kişiler arasında oy eşitliği söz konusu ise en yaşlı olan aday seçilir. Atanan Ombudsmanın tekrar seçilmesi de mümkündür. Atanan Ombudsman, Avrupa Birliği Adalet Divanı huzurunda görevi sırasında ve sonrasında görevin gereklerine uygun davranacağı hakkında yemin eder²²⁰.

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosundaki üyelerin görev süresi ile aynı süre zarfında görev yapar. Avrupa Parlamentosu iç tüzüğünde üyelerin görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir. Avrupa Ombudsmanı olarak atanacak kişinin birlik vatandaşı olması gerekmektedir. Ayrıca adayın, ülkesinde yüksek yargı konumunda görev yapmış

²¹⁶ Tosbıyık, Ş. (2008). *Avrupa Vatandaşlığının Bir Parçası Olarak Avrupa Ombudsmanlık Kurumu*. Yüksek lisans tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 37.

²¹⁷ Eski Finlandiya Ombudsmanı.

²¹⁸ Köseoğlu, Ö. (2010). Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği. *Sayıştay Dergisi*, (79), s. 37.

²¹⁹ Diamandouros, N. (2005). *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, ed. P. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s. 256-257.

²²⁰ Köseoğlu, s. 40-41.

olması ya da yeterli hukuk bilgisine sahip olması, görevini yerine getirirken bağımsızlığını koruyabilecek konumda olması, medeni ve siyasi haklara sahip olması, aranan diğer şartlardandır. Ombudsmanın görev süresinin dolması, istifa ve görevden azledilme hallerinde ombudsmanlık görevi sonlanmaktadır. Görevden azil durumu dışında mevcut ombudsman, yeni bir ombudsman atanana kadar görevini icra etmektedir. Ombudsman, görev süresini tamamlamadan ayrılırsa üç ay içerisinde görev süresini tamamlamak üzere yeni bir ombudsman ataması yapılmalıdır²²¹.

6.3.6.2. Ombudsmanın görev ve yetkileri

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliğine üye devletlerde bulunan bütün kurum ve kuruluşlar üzerinde yetkilidir²²². Genel olarak Avrupa Ombudsmanı, söz konusu kurumlarla vatandaşlar arasındaki ilişkilerden doğan uyuşmazlıkları incelemek; şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri gereğince insan haklarını korumak ve geliştirmek amaçlarıyla görev yapmaktadır. Ombudsmanın yaptığı inceleme yetkisi, başlıca “işlemin süruncemede bırakılması veya hiç yapılmaması, idari otoritenin sahip olduğu gücü kötüye kullanması, talep edilen bilgi ve belgelerin ilgisine verilmemesi ve tesis edilen işlemlerin ayrımcılığa neden olduğu” konularına ilişkindir. Avrupa Ombudsmanı birlik vatandaşlarına, husumetleri olan birlik kurumlarıyla alakalı yaşadıkları sorunlarda mahkemeye gitmeden, daha az çabayla, masrafsız ve hızlı bir biçimde yardımcı olması noktasında büyük bir role sahiptir. Nitekim emir ve talimat almadan bağımsız, tarafsız olarak geniş bir soruşturma yetkisine haiz olan Ombudsman, Avrupa Birliği kurumlarının iyileşmesi adına görev yapmaktadır²²³.

Ombudsmanlığın yetki kapsamındaki kurumları, üç ana kategoriye ayırabiliriz: Birinci olarak Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Meclisi veya Avrupa Komisyonu gibi kilit AB kurumları; ikincisi, bölgesel konseyler ve Avrupa Merkez Bankası gibi Birlik mevzuatına uygun bir biçimde kurulan kurumlar; üçüncü grup ise Avrupa Birliğine yardımcı nitelikte olan diğer bir deyişle merkezi olmayan Avrupa Birliği Çevre Ajansı gibi kuruluşlar, Ombudsmanın yetki alanına girmektedir. Belirtmek gerekir ki, Ombudsman'ın sorumlu olduğu kamu görevlilerine karşı kovuşturma yapmak veya

²²¹ Tosbıyık, s. 41.

²²² Çalışkan, s.1265.

²²³ Turhan, D. G. ve Ökten, S. (2014). Avrupa Birliğinde Ombudsmanlık. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (19), s. 219.

disiplin soruşturması başlatmak yetkisi söz konusu değildir. Ombudsman, cezai bir durumla karşılaşrsa yerel idari makama, disiplin cezasına ilişkin durumlarda ise ilgili Birlik organına bilgi vermektedir. Bununla birlikte Ombudsmanın, Avrupa Adalet Divanının ve Birlik üyesi olan devletlerin merkezi faaliyet alanlarına ilişkin bir yetkisi bulunmamaktadır²²⁴. Avrupa Ombudsmanı, müzakereler ve katılımcı demokrasiyi destekleyen gerekli reform çalışmaları ile Birlik kurumlarında iyi yönetim anlayışını geliştirmeyi görev edinmiştir²²⁵.

6.3.6.3. Ombudsmanlığın inceleme usulü ve kararları

Avrupa Ombudsmanı genel olarak kötü yönetim hakkında inceleme yapar. Avrupa Ombudsmanlığına göre kötü yönetim, bir kurum veya organın yasalara veya iyi yönetim ilkelerine uygun hareket etmemesi veya insan haklarını ihlal etmesi durumunda ortaya çıkar²²⁶. Avrupa Ombudsmanına, Avrupa Birliği üyesi devletlerin vatandaşları ile bu devletlerde bulunan yabancı uyruklu olup vatandaşlık statüsünü almış kişiler başvurabilmektedir²²⁷. Kurumun Resmî web sitesinde ise, “Avrupa Ombudsmanı, bireylerden, işletmelerden ve kuruluşlardan gelen şikayetleri, Avrupa Birliği'nin kurumları, organları ve ajanslarının yol açtığı kötü yönetim sayılan işlem ve eylemleri araştırır” açıklaması yer almaktadır²²⁸.

Ombudsmana, şikâyet konusunun öğrenilmesinden itibaren iki yıl içerisinde başvurulmalıdır. Şikâyet başvurusu şartı olarak, ilgili kişilerin öncelikle menfaat ihlaline neden olan idari makama başvurarak sorunlarını çözmeye çalışması aranmaktadır. Avrupa Ombudsmanı, şikâyet konusu Avrupa Birliği meseleleriyle ilgili olsa bile, üye Devletlerdeki ulusal, bölgesel veya yerel yönetimlere yönelik şikayetleri ve yasal takibata konu olan konuları araştıramamaktadır²²⁹.

Ombudsmana, çevrim içi web sitesindeki başvuru formuyla ve yazılı olarak başvurulabilmektedir. Ombudsman, yaptığı inceleme ve soruşturma neticesinde, başvuruyu üç ay içerisinde sonuçlandırarak ilgili kuruma ve Avrupa Parlamentosuna

²²⁴ Turhan ve Ökten, s. 220.

²²⁵ Özekicioğlu, S. (2018). Ombudsmanlık Mekanizmasının Gelişimi: Avrupa Birliği ve Türkiye Bağlamında Değerlendirilmesi. *Journal of Management and Economics Research*, 16(1), s. 167.

²²⁶ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/make-a-complaint>, e.t. 29.11.2022.

²²⁷ Turhan ve Ökten, s. 220.

²²⁸ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/make-a-complaint>, e.t. 29.11.2022.

²²⁹ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/make-a-complaint>, e.t. 29.11.2022.

iletmek üzere bir rapor sunmaktadır. Bununla birlikte Ombudsmana başvuran kişi de soruşturma sonucu hakkında bilgilendirilmektedir. Ombudsman, bir yıl boyunca süren soruşturma ve incelemeler hakkında Avrupa Parlamentosuna yıllık rapor sunmaktadır²³⁰.

Avrupa Ombudsmanının yürüttüğü başvuru ve inceleme aşamalarında ilk olarak şikâyet alınır ve soruşturma açmaya yer olup olmadığına karar verilir. Başvurunun, Ombudsmanın görev alanına ilişkin olmaması, idari başvuru şartı olarak mesela sorunun Avrupa Birliği kurumu ile çözülmemesi, bilgi eksikliği ve başvuru konusu hakkında daha yetkin başka bir kurumun varlığı noktalarında takılırsa, soruşturma açılmaz. Ombudsman şikâyeti kabul eder ve şikâyeti inceledikten sonra soruşturma açmaya karar verirse bunu mektupla başvurana bildirir²³¹.

Ombudsman soruşturma kapsamında aşağıdaki uygulamaları yapar:

- Kurum veya organdan yanıt vermesini veya daha fazla bilgi vermesini isteyebilir.
- Kurum veya kuruluşla bir toplantı düzenleyebilir ve/veya kurum içinde bir denetim yapabilir.
- Şikâyetçiden bilgi ve yorum alır²³².

Ombudsman, soruşturmadan sonra şikâyeti kısa sürede çözerek ilgili kuruma çözüm önerisi sunar ve muhatap kurum bu öneriyi kabul ederse sorun çözülür. Ombudsman, ayrıca kurum hakkında koşulları varsa kötü yönetime ilişkin tavsiyelerde de bulunabilir. Kurum söz konusu tavsiye kararı hakkında üç ay içerisinde görüş bildirir. Başvuran da karar sonucuyla alakalı olarak yorum gönderebilir. Bunlardan başka Ombudsman, soruşturma sonucunda, ilgili idarece kötü yönetim adına bir faaliyetin ortaya çıkmadığına da hükmedebilir. Nihayet Ombudsman tarafından kapanış kararı verilir; bulgular, çözüm ve öneriler ile muhatap kurumun prosedürlerini geliştirmesine yönelik hususlar belirtilir²³³.

Avrupa Ombudsmanlığının 2021 yılı faaliyet raporuna göre, Ombudsmanlık tarafından web sitesinde 17.060 kişiye çevrimiçi olarak rehberlik yapıldığı, kabul edilen 2.166 yeni şikâyet başvurusunun olduğu, 1.310 kişinin ise bilgilendirilme taleplerinin cevaplandırıldığı

²³⁰ Özekicioğlu, s. 167.

²³¹ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/make-a-complaint>, e.t. 30.11.2022.

²³² <https://www.ombudsman.europa.eu/en/make-a-complaint>, e.t. 30.11.2022.

²³³ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/make-a-complaint>, e.t. 30.11.2022.

belirtilmiştir. Yine rapora göre Ombudsmanlığın, Kuruma gelen şikayetlerden 332'si hakkında soruşturma açmış olup altı konu hakkında da kendiliğinden soruşturma açtığı görülmektedir. Ombudsmanlık, kendiliğinden incelediği başvurulardan 5'i, başvuruçularından gelen şikayetlerin de 332'si (tamamı) hakkında kapanış kararı vermiştir. 2021 yılında, 1.400'den fazla şikâyet, soruşturma açılmadan kapanmıştır, zira başvuruların çoğunlukla AB yönetiminin çalışmalarını ilgilendirmemesi durumu reddini gerektirmiştir. Rapora göre bu tür şikayetlerin %40'ı İspanya, Polonya ve Almanya'dan gelmiştir²³⁴.

6.4. Türkiye’de Ombudsmanlık: Kamu Denetçiliği Kurumu

Çalışmamızda daha önce geçtiği üzere, Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun ortaya çıkışı hakkında gerekli görülen bazı bilgiler verilmişti. Bu bölümde, Kurumun Avrupa’daki Ombudsmanlık örnekleri ile kıyaslanabilmesi açısından diğer spesifik yönlerine değinilmiştir. Bu bakımdan Kurumla ilgili atama ve statüsü, görev ve yetkileri, uzmanlık alanları, kararları ve kararların etkinliği, idare hukukuna ve idari yargılamaya olan katkıları ile KDK’nın yayımlanmış yıllık raporları ışığında incelenmesi konularına ilişkin bilgi ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

6.4.1. Ombudsmanın Atanması ve Statüsü

6328 sayılı Kanununun 10. maddesinde belirtildiği üzere Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranmaktadır: “a) Türk vatandaşı olmak, b) Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak, c) Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak, ç) Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak, d) Kamu haklarından yasaklı olmamak, e) Başvuru sırasında

²³⁴ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/156017,e.t.30.11.2022>.

herhangi bir siyasi partiye üye olmamak, f) Belirli nitelikteki suçlardan hüküm giymemiş olmak²³⁵”

Kanunda 11. madde’de belirtilen aday olma ve seçim aşamaları aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- “Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren on beş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir. Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10’uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler, Başkanlığa başvuruda bulunurlar.
- Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir. Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde, Başdenetçi seçimlerine başlar.
- Başdenetçi gizli oyla seçilir. Başdenetçi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.
- Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirler ve Komisyona sunar. Komisyon sonraki on beş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçiler, üye

²³⁵ 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

- Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır. Seçimler, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.”

Aynı Kanununun 14. maddesine göre, Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıl olarak belirlenmiştir. Bununla beraber; istifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçinin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de dört yıldır. Ayrıca bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, ülkemizde Anayasal güvence altına alınmıştır. Anayasanın 74. maddesine göre; “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.” şeklinde düzenlenmiş olup diğer ek fıkırdaki söz konusu denetim kurumu, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.” şeklinde tanımlanmıştır. İdari denetim aracı olan kamu denetçiliği kurumları, hukuk devleti ilkesi gereği insan haklarına müdahale edildiği noktalarda, söz konusu hakları idari eylem ve işlemlere karşı koruma imkânı tanımıştır. Ombudsmanlık, ülkemizde yargısal nitelikte olmayıp idari teşkilatın işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluk ve yerindelik noktasında kamu adına şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerine dayanarak yetkili makamları doğru olana teşvik etmeye hizmet eden bir kurumdur. Bu niteliği itibarıyla zorlayıcı ve bağlayıcı bir gücü bulunmamakta; idari hizmetin aksayan yönlerini kamuya açarak kamu denetimi sağlamak

ve bu kapsamda öneriler hazırlamak, incelemeler yaparak bunları sunmak noktasında hizmet etmektedir²³⁶. Böylece idare, hakkaniyetli olma, mevzuata uyma ve insan haklarına saygı duyma ödevleri hakkında teşvik edilmiş olmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru usulünün kolay ve masrafsız olması, dünya üzerinde bu kurumun varlığının tercih sebebi olmuştur²³⁷. Kamu Denetçiliği Kurumunun belki de en önemli özelliklerinden biri, bağımsız bir kurum oluşudur. Bu durum iki şekilde gözlemlenebilir: Birincisi, bu kurumu atayan parlamentoya karşı olan bağımsızlığıdır. KDK ile Parlamento arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Parlamento Kamu denetçiliği kurumu hakkında yasal düzenleme yapabilmekte beraber KDK'ya emir ve talimat verememektedir. İkincisi ise, yürütme organı ve teşkilatına karşı olan bağımsızlığıdır. Bu bağımsızlık, bu kuruma çalışma ve araştırmalarını özgürce ve baskı altında olmadan yürütme imkânı vermektedir.²³⁸ Kurumun itibar sahibi olması, bağımsızlık kadar önemli bir özellik olup yasama, yürütme ve yargı organları ile halk arasında da kabul görmüş kişilerin seçilmesi, kamu denetçisinin sahip olduğu statünün etkisini arttıracaktır. Nitekim Kurumun verdiği kararların bağlayıcı olmaması, denetçilere duyulacak güven ve saygının önemini arttırmaktadır. Bu sebeple kamu denetçisinin, tarafsızlık ve saygınlık içerisinde görevini yürütmesi için herhangi bir menfaat ilişkisinden uzak olmalıdır²³⁹.

6.4.2. Ombudsmannın Görev ve Yetkileri

Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM'ye bağlı olarak Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Kurum, Kamu Baş Denetçisi tarafından yönetilmekte ve temsil edilmektedir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda Kamu Başdenetçisinin ve Genel Sekreterliğin görevleri belirtilmiştir. Kamu Başdenetçisinin görevleri şunlardır:

- a) Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.
- b) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak.

²³⁶ Fendoğlu, H. T. (2013). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı. *Ankara Barosu Dergisi*, (4), s. 23.

²³⁷ *Dut*, s. 8.

²³⁸ Kestane, D. (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği). *Maliye Dergisi*, 151(2), s. 132.

²³⁹ Özden, K. (2010). *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 171.

- c) *Yıllık raporu hazırlamak.*
- d) *Yıllık raporu beklemezsizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.*
- e) *Raporları kamuoyuna duyurmak.*
- f) *Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemek.*
- g) *Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler sarasındaki iş bölümünü düzenlemek.*
- h) *Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak.*
- i) *Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.*

Genel Sekreterlik; Kurumun idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirir. Genel Sekreterlikte Genel Sekreter ve diğer idari personel görev yapar. Genel Sekreterliğin görevleri şunlardır:

- a. *Kurumun büro işlemini yürütmek.*
- b. *Personelin şahsi dosyalarını tutmak.*
- c. *Kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek.*
- d. *Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla mali hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak.*
- e. *Personelin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek.*
- f. *Kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek.*
- g. *Kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak.*
- h. *Kanunlarla verilen veya Baş denetçilik tarafından verilen diğer işleri yapmak.*

Kamu Denetçiliği Kurumunun görevlerine ilişkin olarak 6328 sayılı Kanun/m. 5’de: “Kurum, 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 bulunmakla görevlidir.” ibaresi yer almaktadır. Devamında ise; aşağıda belirtilen hususların Kurumun görev alanı dışında olduğu belirtilmiştir:

- a) *Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,*
- b) *Yasama yetkisinin kullanılmasında ilişkin işlemler,*

c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,

d) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri,

Yukarıdaki madde metninden anlaşıldığına göre, Kurumun resen harekete geçme yükümlülüğü/yetkisi yoktur. Örnek ülkelerde incelendiği üzere bazı ülkelerin ombudsmanlıklarında bu özellik bulunmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak başvuran şikâyetten vazgeçtiği takdirde soruşturma da sonlanmış olacaktır. Bununla beraber şikâyetten vazgeçme için yargısal sürecin aşamaları bakımından bir kısıt konulmamıştır. Şikâyetten her zaman vazgeçilebilmektedir. Madde metninde diğer dikkati çeken bir husus ise, idarenin tutum ve davranışlarının da şikâyet konusu olabilmesidir²⁴⁰. Zira bu konunun düzenlemesi, Kamu Denetçiliği Kurumunun hakkaniyet ve iyi yönetim ilkelerince inceleme yapma ve karar almasının yolunu açmaktadır.

Ombudsmanlığın görev ve yetkileri, ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Görev kapsamında bakıldığında, İsveç'teki Ombudsmanın yetkileri, Türkiye'deki ombudsmanın yetkilerine nazaran daha geniştir. Nitekim İsveç Ombudsmanı hem yargısal hem de idari teşkilatı denetleyebilmekte; idari ve yargısal karar alma süreçlerinde yer alabilmektedirler²⁴¹. Bunun yanında ombudsmanlığın, Danimarka'da bakanlıkları denetleme ve kanunları koruma görevi bulunmaktadır. Finlandiya'da ise bu kurumun yargılama ve mahkemeleri denetleme yetkileri vardır²⁴².

Türkiye'deki mevcut düzenlemelere göre Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanına; idari makamlar, mahalli idareler ve bağımsız kamu kurum ve kuruluşları girmektedir. Bu bakımdan doğrudan kendisine yapılan şikâyetler üzerine idarede keyfiligi ve takdir yetkisinin sınırlarını aşmayı engellemek saikiyle soruşturma ödevini yerine getirmektedir²⁴³. Kurum, bu yönüyle vatandaşla devlet arasındaki ilişkileri iyileştirmek ve uzlaştırmak suretiyle aslında idarenin yükünü hafifletmektedir. Zira idari yargı görevi yapmasa da onun tamamlayıcısı konumunda olduğu düşünülebilir. Menfaat gözetmeksizin yaptığı araştırma ve problem çözme konusunda tavsiyelerini gerekli mercilere ileterek bunları kamu ile de paylaşır. Öte yandan yönetmeliğinde iyi yönetim

²⁴⁰ Şimşek, A. A. (2013). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Yorumu ve İlgili Mevzuat*, 2. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi. s. 7.

²⁴¹ Yüce, s. 49.

²⁴² Özdemir, B. (2014). *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi ve Yapısı*. Yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 23.

²⁴³ Yüce, s. 63.

ilkelerini göz önünde bulundurma yükümlülüğü vardır. Kurumun çalışmalarını yürütürken dikkat etmesi gereken bu ilkeler, 6. Madde kapsamında şu şekilde sayılabilir: Kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması²⁴⁴.

Yetki kısmına gelince, yukarıda ombudsmanlığın görevleri konusunda belirtilen bazı nedenlerden dolayı mevcut olan farklılıklar burada da geçerlidir. Yetki, İskandinav ülkelerinde geniş sahada tanımlanmışken, bazı ülkelerde sadece yürütme ile sınırlı kalmıştır. Yine bazı ülkelerin Kamu Denetçiliği Kurumu, sadece belli bir bölgede veya mahalli bir yerde, tek bir teşkilat için atanmış durumdadır. Örnek olarak, Avrupa Birliği (AB) Ombudsmanının yetkisi AB ile sınırlıdır. En yetkili olanları İskandinav ülkelerinde göze çarpmaktadır ki İsveç ve Finlandiya Ombudsmanlarının yargı ile ilgili soruşturma yapma ve kamu görevlilerini cezalandırma yetkileri vardır²⁴⁵.

Ombudsman, halkın vesayet denetimi dışında halka daha yakın daha acı bir hak arama merci ihtiyacından doğmuş, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerde de hukuk devletinin güçlendirilmesi, demokratikleşmenin bir parçası olarak görülmüştür. Aşağıda Kamu Denetçiliği Kurumunun ülkemize yönelik katkıları ele alınmıştır.

6.4.3. Ombudsmanlığın İdari Yönetime Katkıları

Ombudsmanlık kurumu, her şeyden önce vatandaş ile devlet arasında bir köprü olmaktadır. Kamu hizmetlerinde ağır işleyen fonksiyonlar, vatandaş ile devlet arasında sürtüşmelere neden olabilmektedir. Vatandaşa ulaşan bir takım usulsüzlük ve yolsuzluk iddiaları, vatandaşın kamuya olan güvenini yıpratmaktadır. Böyle bir ortamda aktif, etkili ve tarafsız çalışan bir kurum ihtiyacı ortaya çıkmakta; bu kurumdan haksızlık ve mağduriyetler noktasında vatandaşın korunması beklenmektedir. Bu şekilde Kamu Denetçiliği Kurumunun, haksız idari işlem ve eylemlerin düzeltilmesi noktasındaki

²⁴⁴ Kalabalık, s. 192.

²⁴⁵ Yüce, s. 53.

tavsiyeleri, neticede idareye karşı olan tepkileri azaltabilir ve idari yönetime vatandaşların istekleri ve düşünceleri güvenli olarak yansıtılabilir²⁴⁶. Neticede Kamu Denetçiliği Kurumunu, idari yönetime yardımcı alternatif bir kurum olarak nitelendirmek mümkündür. Kamu Denetçiliği Kurumun tavsiye kararlarında iyi idareyi teşvik eden iyi yukarıdaki kısımda saydığımız iyi yönetim ilkelerine yer verilmekte olup idarenin yönetim ve hakkaniyet anlayışın geliştirilmesi sağlanmaktadır. Bu sebeple hakkaniyet ve iyi yönetim ilkelerinin mahiyetini açıklamak gerekmektedir.

6.4.3.1. Hakkaniyet ilkesi

Hakkaniyet ilkesi, KDK'nın verdiği tavsiye kararlarında ve dostane çözüm kararlarında gözetilen iyi yönetim ilkelerinin temel kaynağını oluşturur. Nitekim kanunda belirtilen idari davranış ve tutumların hakkaniyet yönünden inceleneceğine dair hüküm, KDK'ya yerindelik denetimi kapsamında iyi yönetim ilkelerinden faydalanabilmesinin kapısını açmaktadır.

Hakkaniyet anlayışının temelinde, bir toplumda hukuk sisteminin tanıdığı hakların adalet düzenin araçlığıyla kişisel farklılıkların gözetilmeksizin eşit bir biçimde herkese uygulanması gerektiği fikri yatmaktadır.²⁴⁷ Hakkaniyeti, var olan hukukun yumuşatılarak herkese uygulanabilirliği olarak da ifade edebiliriz.²⁴⁸ Bu sebeple uygulamaların hukuka uygunluğu ile beraber yerindeliği de hakkaniyet yönünden denetlenmesi gerekmektedir. Bu fikri destekler bir biçimde Rawls'ın formüle ettiği maddeler önem taşımaktadır:

- 1- Her bireyin tıpkı toplumdaki diğer bireyler gibi en geniş ve en temel eşitlik ve özgürlüklere sahip olması vazgeçilmez bir haktır.
- 2- Toplumsal ve ekonomik eşitsizlikler ancak ve ancak iki şartın yerine getirilme koşuluyla kabul edilebilir;
 - a. Toplumdaki tüm makam ve pozisyonlar fırsat eşitliği kapsamında adil bir şekilde herkese açık olduğunda ve;

²⁴⁶ Şahin, s. 166-168.

²⁴⁷ Hamzaoğlu, O. (2014). Eşitlik-Hakkaniyet-Hak. *Toplum ve Hekim Dergisi*, 29(1), s. 28.

²⁴⁸ Akıl, A. (2003). Hukukun Genel İlkeleri ve Hukukun Gelişimine Etkisi. *EÜHFD*, 7(3-4), s. 421.

b. Sosyal ve ekonomik eşitsizlikler toplumdaki en dezavantajlıların lehine olduğunda.²⁴⁹

6.4.3.2. İyi yönetim ilkeleri

İyi yönetim kavramı 1990 yılı itibariyle üzerinde durulan bir konu haline gelmiştir. Çeşitli uluslararası kuruluşlar raporlarında iyi yönetim ilkelerine yer vermiştir. Bu kuruluşlardan Birleşmiş Milletlerin Kalkınma Programında iyi yönetim şu şekilde tanımlanmıştır: “*İyi yönetim, bir ülkedeki ekonomik, siyasal ve idari otoritenin her düzeydeki işlemleri yürütmesi anlamına gelmektedir. İyi yönetim, vatandaşların ve toplumsal grupların kendi çıkarlarını korumak ve yasal haklarını kullanmak için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olmalarını gerektirir.*”²⁵⁰

İyi yönetim ilkesi, bir hak olarak Avrupa Birliği Temel Şartı’nda düzenlenmeden önce Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin tavsiye kararlarında belirtilmiştir. Komitenin 28 Eylül 1977/31 sayılı tavsiye kararında iyi yönetim ilkelerinden bazılarına yer vermiştir. Bu ilkeler; kişinin kendisi hakkında idari karar verilmeden önce hukuki dinlenilme hakkı, idari kararlara katılma hakkı, bilgi kaynaklarına erişim hakkı, hukuki yardım ve temsil, idari işlemlerin gerekçeli olması ve işlemlere karşı başvuru yollarının gösterilmesi hali olarak sayılabilir.²⁵¹

İyi yönetim hakkı, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’nda vatandaş hakları kapsamında güvence altına alınmıştır. Şartın iyi idareyi düzenleyen 41. maddesinde, “herkesin dinlenilme, dosyaya erişme hakkı ve idarenin kararlarında gerekçe belirtme zorunluluğu” ilkelerine yer verilmiştir. Bundan sonraki süreçte Avrupa Ombudsmanlığı, konu ile alakalı ayrıntılı bir taslak hazırlamış olup iyi idareye ilişkin 6 Eylül 2001’de Avrupa Doğru İdarî Davranış Kanunu kabul edilmiştir.²⁵² Yasada kamu görevlilerinin vatandaşlara hangi prensiplere göre davranacağı ve vatandaşlarının iyi yönetimi isteme

²⁴⁹ Kanatlı, M. (2020). John Rawls’ın Hakkaniyet Olarak Adalet İlkelerinde Özgürlük ve Eşitlik Sorunu Üzerine. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 15(2), s. 690.

²⁵⁰ Aktan, Ç. C. (2015). İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler, Kurallar ve Kurumlar. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 7(1), s. 55.

²⁵¹ Güzel, O. ve Odyakmaz, Z. (2017). İyi İdare Hakkı. *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(2), 11-37. s. 15.

²⁵² Güzel ve Odyakmaz, s. 16.

hakkı konuları kanuni güvence altına alınmıştır²⁵³. KDK Kanununda belirtilen iyi yönetim ilkeleri ile ilgili kriterler, Avrupa Doğru İdari Davranış Yasasından alınmıştır²⁵⁴.

Dünya genelindeki ve ülkemizdeki Ombudsmanlıkların tesis ettiği tavsiye kararlarında bulunan belli başlı iyi yönetim ilkelerinin açıklamalarına yer vermek uygun olacaktır. Nitekim ülkemizde de 09.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun kabul edilmesi, Anayasamızda 4709 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile 13. maddesinde “ölçülülük” ve 10. Maddesinde “eşitlik” ilkesinin yer alması, Anayasa Mahkemesi kararlarında ise ölçülülük ilkesinin alt ilkelerinden olan “elverişlilik, zorunluluk/gereklilik ve orantılılık” ilkelerine yer verilmiş olması ülkemizdeki iyi yönetim ilkeleri hakkında gösterilen gelişmelerdendir.²⁵⁵ Bununla birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda düzenlenmiş olan iyi yönetim ilkeleri ise daha önce sayılmıştır.

a. Kanunilik

İdare, ilgili hakkında yazılı mevzuata uygun işlem tesis etmelidir. İdari takdir yetkisi de dahil sahip oldukları yetkileri kullanırken keyfi hareket etmemelidirler²⁵⁶ Bu ilkeye ilişkin olarak Avrupa Doğru İdari Davranış Yasasının 4. maddesinde, “*Görevli, hukuka uygun olarak hareket eder ve birlik hukukunda yazılı olan usul ve kuralları uygular. Bireylerin özellikle haklarını ve menfaatlerini ilgilendiren kararların hukuki bir temelini olmasını ve bunların içeriğinin hukuka uygun olmasını gözetir.*” şeklinde düzenlemiştir.

b. Eşitlik

İdare, kişilerin özel durumlarına göre işlem tesis etmemelidir. Diğer bir deyişle dini inanç, ırk, renk, dil ve diğer şahsi kanaatler idari işlemlerin bir ölçütü değildir. Bu bakımdan

²⁵³ Avrupa Ombudsmanı Emily O'Reilly'in yasa raporuna ilişkin açıklamasıdır: Ombudsman'ın yasal olarak bağlayıcı kararlar alma hakkı bulunmamakla birlikte, Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası da yasal olarak bağlayıcı bir araç değildir. Ancak Yasa'ya ait unsurlar, Avrupa Birliği'nin Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde bulunan temel iyi idare hakkı ile örtüşmektedir. Aralık 2009'da Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden beri, Temel Haklar Şartı, Antlaşmalar ile aynı yasal değere sahiptir. Sonuç olarak, artık herkesin, ilişkilerinin AB kurumları tarafından iyi idare edilmesine dair yasal hakkı bulunmaktadır. (<https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/tr/3510,30.11.2022>).

²⁵⁴ Kahraman ve Balkan, s. 81.

²⁵⁵ Akyılmaz, B. (2018). İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(2), s. 4-6.

²⁵⁶ Güzel ve Odyakmaz, s. 19.

idare tarafından, olay değerlendirilmeleri objektif bir biçimde ele alınmalıdır.²⁵⁷ Avrupa Doğru İdari Davranış Yasasının 5. maddesinde ise idarenin eşit davranma yükümlülüğü şu şekilde düzenlenmiştir: *“Görevli, toplumdaki gelen başvuruların değerlendirilmesinde ve karar alınmasında, muamele eşitliği ilkesine uyulmasını gözetir. Toplumun aynı durumda olan mensupları aynı şekilde muameleye tâbi tutulur.”*

c. Bilgi edinme hakkı

Bilgi edinme hakkı, kişilerin idari işlemler hakkında başvuru veya idare tarafından re'sen bilgilendirilmeleri yoluyla bilgi alma hakkını ifade eder. Uygulamada dikkate alınmasa da bilgi hakkının kişilere tanınabilmesi için ön koşul olarak söz konusu kişilerin idari işleme konu olan olay hakkında ön bilgisinin olması aranmaktadır.²⁵⁸ Avrupa Doğru İdari Davranış Yasasının 22. maddesinde ise bu husus şu şekilde ifade edilmiştir: *“Görevli, istekte bulunan toplum mensuplarına, o konuda yetkili ise bilgi verir. Duruma göre, yetki alanında idari bir prosedürü başlatmaya ilişkin tavsiyelerde bulunur. Verilen bilgilerin açık ve anlaşılır olmasını gözetir. Sözlü şekilde yapılan bilgi istemi çok karmaşık veya uzun işlemler gerektiriyorsa, görevli başvuru sahibinden başvurusunu yazılı olarak yapmasını ister.”* Bilgi edinme hakkı “şeffaflık” ilkesi ile beraber idrak edilebilir zira idarenin işlemleri ve kararları hakkında muhatabını bilgilendirmesi ve onunla aktif iletişim halinde bulunmasını ifade eden şeffaflık ilkesi, kişilerin bilgi edinme sürecini kolaylaştıracaktır.²⁵⁹ İdarenin işlemlerinde açık, şeffaf veya saydam bir görünüm sergilemesi, ilgili kişilerin idareler ile arasındaki güven bağına da kuvvetlendirecektir.

d. Katılımcılık

İdarenin de halkın sorunlarıyla yakından ilgilenmesi ve mevcut sorunların idarece ele alınabilmesine yardımcı olacak “katılımcı” bir anlayış idare-birey arasındaki bilgi alışverişinin olumlu sonuçlar getirmesine hizmet eden bir diğer tamamlayıcı ilkedir. Bunun olumlu sonuçlarından birisi idarenin şahsi kararlar vermesinin önüne geçmektir ve kamu yararı gözetilerek idarenin objektif kararlar vermesinin sağlamaktır.

²⁵⁷ Güzel ve Odyakmaz, s. 19.

²⁵⁸ Zeyrek, İ. (2021). Birey-İdare İlişkisi Bağlamında İyi İdare Hakkı ve Türk Pozitif Hukukundaki Görünümü. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 155, s. 321-322.

²⁵⁹ Boz, S. S., Yurdaer, C. ve Eraslan, Y. (2019). İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 27(3), s. 510-511.

Katılımcılık; referandum, seçim/oylama, halk vetosu, halk danışma kuruları, ombudsmana başvuru ve bilgi edinme hakkı gibi araçlar ile yerine getirilebilen bir ilkedir. Halkın idari sürece iştirakini sağlayabilecek söz konusu ilke sayılan türdeki araçların geliştirilmesi ve halka etkin bir biçimde sunulması iyi yönetimin yapıcı unsurları olacaktır.²⁶⁰ Bu doğrultuda katılımcılığın kamuya yerleştirilmesi için politika ve uygulamaların etkinliğinin sağlanması, idari kararların hukuka uygunluğunun ve güçlü bir demokrasi oluşturulması adına katılımcı vatandaş profilinin en üst seviyede gözetilmesi gerekmektedir.²⁶¹

e. Hesap verilebilirlik

İdarenin işlem ve eylemlerinde belli kurallar ve standartlar çerçevesinde kendisinden beklenen amaçlara yönelik faaliyet göstermesi olarak tarif edilebilecek bir ilke olan hesap verilebilirlik, halkın ihtiyaçlarına ve beklentilerine ne ölçüde ulaşıldığı konusunda idareyi kontrol eden bir ilkedir.²⁶² Hesap verilebilirlik; bireylerin idari yönetim hakkındaki meraklarının ve yine idarenin faaliyetlerinde kötü niyet kuşkusunun giderilmesi ile beraber kamu kaynaklarının idari tasarruf ilkesince kullanılması amaçlarına hizmet etmektedir.²⁶³ Hesap verilebilirlik noktasında makul sürede işlem yapma, idari kararlara karşı hukuki başvuru yollarının gösterilmesi ve kararların gerekçeli olması gibi hususların hesap verilebilirliği destekleyen iyi yönetim ilkelerinden olduğunu söyleyebiliriz.

f. Ölçülülük

Ölçülülük ilkesi, Avrupa Doğru İdari Davranış Yasasının 6. Maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: “1. Yetkili, karar alırken alınan önlemlerin amaçla orantılı olmasına dikkat edecektir. Yetkili özellikle, sınırlama ya da yükümlülüğün işlemin amacıyla orantılı olmadığı durumda, vatandaşların haklarını sınırlamaktan ya da yükümlülük getirmekten kaçınacaktır. 2. Yetkili, karar alırken özel kişilerin menfaatleri ile kamunun menfaatleri arasındaki adil dengeye saygı gösterecektir.” Aynı kanunun 11. maddesinde ise, “Yetkili tarafsız, adil ve makul davranacaktır.” şeklinde geçmektedir. İdari makamlar açısından

²⁶⁰ Boz, Yurdaer ve Eraslan, s. 513-514.

²⁶¹ Ateş, H. ve Buyruk, G. C. (2018). Bir İyi Yönetişim İlkesi Olarak Katılımcılık ve Türk Kamu Yönetiminde Katılımcılığın Konumu. *Ombudsman Akademik*, 1, s. 86.

²⁶² Şahin, Ü. (2018). İyi Yönetişimin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması ve Kamu Denetçiliği Kurumu. *Ombudsman Akademik*, (1), s.109.

²⁶³ Boz, Yurdaer ve Eraslan, s. 517.

ölçülülük, kullanılan araç veya yöntemin ulaşılması gereken amacın gerçekleştirilmesinde orantılı, gerekli ve elverişli olup olmadığını tespit eden bir ilkedir. Bu sebeple sayılan 3 alt unsur ölçülük ilkesini meydana getirir. İdare-birey arasındaki menfaat çatışmasının değerlendirilmesi “orantılık”, kamu yararını gerçekleştirilmesine en kolay ve etkili hizmet eden aracın kullanımı “gereklilik” ve uygulanacak idari tedbir veya işlemin hedeflenen noktaya gelmesine yardımcı olup olmayacağı ise “elverişlilik” unsuru ile ilişkilendirilebilir.²⁶⁴

g. Haklı beklentiye uygunluk

Haklı beklentiye uygunluk idari yargı içtihatlarında yer verilen daha sonrasında literatürde inceleme konusu olmuş olan bir idare hukuku ve dolayısıyla bir iyi yönetim ilkesidir. Bir Danıştay kararında bu ilke, “*yönetimin ister bir taahhüt ister uzun süren bir uygulamasına güvenerek olsun, bireylerin çıkarlarına veya lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmeleridir*” ibaresi ile açıklanmıştır.²⁶⁵ Doktrinde ise haklı beklentiye ilişkin olarak şu genel tanıma yer verilebilir: Kişilerin bir konuda haklı olarak idari tasarruf veya işlemde bulunulacağına güvenmesi, bu haklı güvene ve idarenin uyması beklenen dürüstlük ilkesine binaen kişilerin, idareden usule veya esasa ilişkin bir teminat veya işlem yapılmasını isteme hakkını doğuran bir ilkedir.²⁶⁶

Açıklanan temel ilkeler ışığında iyi yönetim ilkelerini, genel hukuk ilkeleri ve etik ilkeler ile beraber değerlendirdiğimizde sayma yoluyla belirtmek pek mümkün gözükmemektedir. Birbirleri ile sıkı ilişki içerisinde idrak edilmesi gereken söz konusu ilkelere; nezaket, dürüstlük, makul sürede işlem yapma, idari başvuru yollarının gösterilmesi gibi rehberlik, kamu faaliyetlerinde etkililik gibi kavramlar/ilkeler eklenebilir.

6.4.4. Ombudsmanlığın İdare Hukuku ve İdari Yargılamaya Katkıları

Hukuki tecrübesi zayıf, mevcut düzenlemelere hakimiyeti olmayan kişilerin idari işlem ve eylemler karşısında haksızlığa uğradıkları iddialarına yönelik olarak mağdur olan

²⁶⁴ Karakul, S. (2015). Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri. *Ombudsman Akademik*, (3), s. 85-86.

²⁶⁵ AYM, 30.03.2011 tarihli E. 2008/56, K. 2011/58 sayılı kararı, Boz, S. S. (2017). *İdare Hukukunda Haklı Beklentinin Korunması*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 38.

²⁶⁶ Boz, s. 47.

kişilere hukuk danışmanı, avukat, dava masrafı kapsamında harç parası yatırmak zorunda kalmaktadırlar. Bununla beraber Dava sonucundaki ortaya çıkan masrafları ödemek gibi zorluklarla baş etmek zorunda kalmadan Kamu Denetçiliği Kurumunun yardımcı olmasında önemli bir hukuki yarar bulunmaktadır²⁶⁷. Bu durum, başvuru tarafından kolay bir süreç sağlayacağı gibi hukuki süreci de hızlandırmak suretiyle bir nevi usul ekonomisi sağlayacaktır. Diğer taraftan denetim organı olarak bakıldığında, yargısal organların tam manasıyla muhataplarını memnun edemediği ve ağır işleyen yapıları sebebiyle sürecin süruncemede kaldığı görülmüştür. Buna karşılık KDK, daha az masraflı ve basit, hızlı bir usul getirmiştir.

Yargısal denetimin sadece hukuka uygunluk denetimi yapması, Kamu Denetçiliği Kurumunun ise hem hukuka uygunluk denetimi hem de yerindelik denetimi yapması, bu kurumun cazip olan diğer bir yönüdür. İdari yargı uyuşmazlıklarının ekserisi, dosya üzerinden çözümlendiğinden, yargı organları iş yükü nedeniyle idarenin sunduğu dosyalar üzerinden karar vermekte, geniş bir inceleme yapılamadığı için hak kayıplarına neden olmaktadır²⁶⁸.

6.4.5. Ombudsmanlığın İnceleme Usulü ve Kararları

28.03.2013 tarihli ve 28601 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan KDK Kanununun uygulanmasına ilişkin yönetmeliğin 22. maddesinde: “İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden incelenir ve araştırılır.” hükmü yer almaktadır. İyi yönetim ilkeleri, kamu denetçiliği denetimi sürecinde önemli rol almaktadır. Nitekim asıl talep ile alakalı ret kararı verilse bile iyi yönetim ilkelerince idari makama tavsiyelerde bulunulabilmektedir. Bu doğrultuda dostane çözüm kararları, söz konusu iyi yönetim ilkeleri dikkate alınarak hazırlanan hukuki metinlerdir.²⁶⁹

Kamu Denetçiliği Kurumu kendisine gerçek veya tüzel kişi aracılığıyla gelen uyuşmazlık konuları hakkında “şikâyet inceleme ve araştırması” yapar. Şikâyet online başvuru

²⁶⁷ Arkan, Ü. (2006). Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Selçuk İletişim*, 4(3), s. 96.

²⁶⁸ Yıldız, H. (2016). *Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun İdare Üzerinde Etkisi*. Yüksek lisans tezi, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 71-72.

²⁶⁹ Kahraman, M. ve Balkan, A. (2020). Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında Denetim Ölçütü Olarak Kullanılan İyi Yönetim İlkeleri. *Ombudsman Akademik*, (12), s. 79-80.

formu,²⁷⁰ telefon, bizzat Kuruma gelerek veya Kurumun adresine göndermek üzere dilekçe ile veya valilikler/kaymakamlıklar aracılığıyla yapılabilmektedir²⁷¹. Kurumun web sayfasından yapılan başvurularda evrakın aslının 15 gün içinde gönderilmesi gerekmektedir. Dilekçede başvuru sahibinin adı soyadı, imza, adres, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası gibi bilgilerin eksik olmaması gerekir.

KDK'ya başvuru yapılabilmesi için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen başvuru yollarının tüketilmesi şartı bulunmaktadır. Ayrıca şikâyet konusuna ilişkin olarak yargı yolunda dava açılmamış olmalıdır. İdarenin ret veya zimnen ret kararı (30 gün içinde karara bağlamaması) şeklinde idari yargı hukukuna benzer bir usul burada da takip edilmektedir. İdarenin ret kararı üzerine veya ilgili idarenin 30 gün sonundaki zimnen reddine binaen altı ay içerisinde KDK'ya başvuru yapılabilir. İdare tavsiye kararına uymadığı takdirde kalan sürede idari yargıya başvurma imkânı bulunmaktadır. Bununla birlikte KDK, başvuruyu ret ederse kalan süre içerisinde yargı yoluna gidilebilir. Bu aşamalarda eksik görülmediği takdirde KDK, KDK Kanununun uygulanmasına ilişkin yönetmeliğin 19. maddesine göre ön inceleme aşamasına geçer, bu maddede belirtilen hususları inceler. Eğer bu noktada eksik görülürse aşağıda yer vereceğimiz incelenemezlik ve gönderme kararı gündeme gelir. Eksik görülmediği takdirde inceleme aşamasına geçilir. Şikâyet başvurusu Başdenetçi, denetçi veya görevlendirilecek uzman ve uzman yardımcılar tarafından incelenir ve araştırılır. Bu süreçte idare konu hakkında bilgi ve belge vermek gibi her türlü kolaylığı sağlamakla yükümlü tutulmuştur. KDK soruşturma kapsamında; bilirkişi incelemesi, tanık ve ilgililerin dinlenmesi yollarına başvurulabilir. İnceleme ve araştırma usulüne ilişkin son olarak belirtmek gerekir ki karar verilmesi dışında inceleme ve araştırmayı şu durumlar sona erdirebilir: Şikâyetten vazgeçme, (karar verilinceye kadar mümkündür.) şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi ve şikâyetçinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi halleridir²⁷².

Aynı yönetmeliğin 30. maddesinde, “şikâyetten vazgeçme, şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi ve şikâyetçinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi hâllerinde şikâyet konusunun; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk

²⁷⁰ e-devlet yoluyla da yapılabilmektedir: (Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) Şikâyet Başvuru Sayfası (turkiye.gov.tr), e.t. 11.12.2022.

²⁷¹ <https://yarisma.ombudsman.gov.tr/AnaSayfa/BizeHangiKonulardaBasvurabilirsiniz>, e.t. 11.12.2022.

²⁷² Karıcı, s. 198-199

haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda inceleme ve araştırmaya devam edilebilir.” şeklinde yer verilerek incelemenin ve araştırmanın bu durumda sonlandırılmayabileceği belirtilmiştir. Diğer aynı yönetmelikte düzenlenen diğer bir durum, incelenmekte olan şikâyet hakkında dava açılması halidir ki bu durumda da yine KDK isterse şikâyetin mahiyetine göre araştırmayı ve incelemeyi sonlandırabilir yahut şikâyet başvurusu hakkında açılan davanın kesinleşmesi üzerine verilen karara göre araştırmaya ve incelemeye devam edebilir (m. 29). Nihayet KDK, yapılan şikâyet başvuruları, inceleme ve araştırma, şikâyet tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırılır (m. 36). Kararlar ilgili mercie ve şikâyetçiye tebliğ edilir. KDK, yaptığı inceleme ve soruşturma neticesinde; gönderme kararı, incelenemezlik kararı, karar verilmesine yer olmadığına dair karar; tavsiye, ret, kısmi tavsiye, kısmi ret ve kısmen tavsiye kısmen ret kararları verebilir (m. 31).

6.4.5.1. Ombudsmanlığın tavsiye kararı

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar hakkında Yönetmeliğin 32. maddesinde tavsiye kararlarına ilişkin bir düzenleme bulunmaktadır.

Madde 32: İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde tavsiye kararı verilir. Kararda idare hakkında aşağıdaki tavsiyelerden bir veya birkaçına yer verilir:

- a) *Hatalı davranıldığıının kabulü.*
 - b) *Zararın tazmini.*
 - c) *İşlem yapılması veya eylemde bulunulması.*
 - d) *Mevzuat değişikliğinin yapılması.*
 - e) *İşlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi.*
 - f) *Uygulamanın düzeltilmesi.*
 - g) *Uzlaşmaya gidilmesi.*
 - h) *Tedbir alınması.*
- (2) *Kurum, birinci fıkrada yer alan tavsiyeler dışında başka bir tavsiye kararı da verebilir.*
- (3) *İlgili merci, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemi veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.*

Görüldüğü üzere ilgili yönetmelikte belli başlı tavsiye konuları belirtilmiştir. Tavsiye kararı verilebilecek konuların, sınırlı sayma yolu ile belirlenmediği aynı maddenin ikinci fıkrasından anlaşılabilir. Bazen bu tavsiye konusu işlem yetkili makam tarafından yerine getirilir. Bazen de bu tavsiye yerine getirilmez ve usulü çerçevesinde yapılan işlemin mevzuata aykırı olmadığı belirtilerek Kamu Denetçiliği Kurumuna bildirilir. Neticede KDK, başvurunun isabetli olmadığı durumlarda Yönetmeliğin 33. maddesine göre ret kararı verir. Başvuru sürecini bitiren diğer bir nokta, başvurunun şikâyetten vazgeçmesi veya ölmesi gibi nedenlerle 34. madde'de belirtilen karar verilmesine yer olmadığına dair karardır. KDK, yine koşullarına göre bazen de kısmen tavsiye, kısmen ret kararı verebilmektedir. Nihayet kararlarının bağlayıcılığı noktasında zorlayıcı bir düzenleme olmadığından direnme gibi durum mümkün değildir. Bu tavsiye kararlarının yerine getirilmesi noktasında idarenin takdir yetkisi vardır. Netice olarak idare hukuku açısından tavsiye kararlarının mevzuat noktasındaki katkılarının olduğunu da belirtmek gerekir ki aşağıda buna örnek oluşturabilecek bir tavsiye kararına yer verilmiştir.

KDK tarafından Adalet Bakanlığına yöneltilen: "Çocuk tesliminin icra sisteminden çıkarılması, boşanma sonrası kişisel ilişkinin engellenmesi halinde caydırıcı niteliği olacak, terditli artan yaptırımlar içeren ve çocuğun birlikte yaşamayacağı ebeveyni ile sürekli ve düzenli bir ilişki kurabileceği aile buluşma noktaları, çocuk teslim merkezleri ve benzeri birimler ihdas edilmesi için yürütülen mevzuat çalışmalarının ivedilikle tamamlanması" tavsiye kararı hakkında Bakanlık, KDK'ya cevaben Anayasanın 7 ve 87'nci maddeleri uyarınca yasama yetkisi, Türk Milleti adına TBMM'nin olduğu ve 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanununun 16. maddesiyle değiştirilmiş Anayasanın 88. maddesi gereğince, kanun teklif etmeye millet vekilleri yetkili olup Bakanlığın kanun tasarısı taslağı hazırlama yetkisinin bulunmadığı belirtilmiştir. Ek olarak 10.07.2018 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş olan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin, Adalet Bakanlığının görev ve yetkilerini düzenleyen 38 inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, adalet hizmetleriyle ilgili konularda, gerekli araştırmalar ve mevzuat hazırlıklarını yapmak ve görüş bildirmek Adalet Bakanlığının görevleri arasında gösterildiğini bildirmiştir. Bununla beraber söz

konusu tavsiye kararı, çocuğun üstün yararı gözetilerek mevzuat hazırlık çalışmaları kapsamında değerlendirilmek üzere not edilmiştir.”²⁷³

Karardan da anlaşıldığı üzere başvuru, boşanmış bir eşin bu süreçte çocuğuna uygun mekân ve desteğin verilmesi talebi, ayrıca çocuğun icra sistemi içerisinde değerlendirilmemesi hakkındaki başvurusunun neticesinde verilen tavsiye kararının mevzuat hazırlık çalışmalarında dikkate alınacağı belirtilmiştir.

6.4.5.2. Ombudsmanlığın ret kararı

KDK, tavsiye kararlarının yanında ret kararları da verebilmektedir. Nitekim başvuru konusu olan idari işlem bir haksızlık veya menfaat ihlali oluşturmamış, tesis edilen idari işlem hukuka ve hakkaniyete uygun olabilir. Aşağıda ret kararına bir örnek verilmiştir.

Başvuranın başvurusunun sonucunda KDK'nın verdiği bir ret kararının dayandığı olaya göre başvuran, lenf kanserinden dolayı babasının tedavisi Ankara' da devam ettiğinden sebeple kendisinin Ankara'ya, boş kadro olmaması halinde Çorum Ceza İnfaz Kurumuna geçici görevlendirme ile naklini istemektedir. İdarece edinilen bilgilere göre babasının kemoterapi gibi devamlı hastanede bulunmasını ve kendisine refakat edilmesinin zaruri olduğu sürecin atlatıldığı ve yeni ibraz edilen sağlık raporuna göre 3-6 ayda bir rutin sağlık kontrollerinin yapılacağı anlaşılmıştır. Bu bağlamda mazeret sebebi bitmiş ve tekrar görevlendirmeyi gerekli kılan boş kadro, sağlık sorunu gibi durumların teşekkül etmediği ön görüldüğünden idarece kurumlar arası nakil için yapılan başvurunun ret edilmesine karar verilmiştir²⁷⁴.

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yapılan inceleme sonucunda idarenin işlemi hukuka ve hakkaniyete uygun bulunduğu davanın kaldığı yerden devam etmesi ve süresi içerisinde (varsa) yargı yoluna başvurulabileceği belirtilerek bahis olunan başvuruya yönelik ret kararı verilmiştir.

²⁷³ S.2021/8558-S.21.13785, B.N: 2021/8128, K.T: 07.06.2021.

²⁷⁴ S.2022/716-S.22.1116, B.N. 2021, 19087, K.T. 17.01.2022.

6.4.5.3. Ombudsmanlığın kısmen tavsiye kısmen ret kararı

KDK kurumu, tavsiye ve ret kararı verdiği gibi bazen de söz konusu işlem hakkında kısmen tavsiye kısmen ret kararları verebilmektedir. Bu duruma örnek teşkil eden bir karar özeti de aşağıdaki gibidir.

Hakkında ceza kovuşturması nedeniyle görevden uzaklaştırma yaptırımını uygulanan başvuran, kesinti yapılan döneme ait tutarın göreve başlamasından sonra ödendiği fakat yasal faizin ödenmediğine ilişkin talebi sonucunda hukuki değerlendirme yapan KDK, yasal faizin kendisine ay ay hesap edilerek ödenmesine dair, “Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Rektörlüğüne” tavsiyede bulunulmasına, kesinti yapılan döneme ait tutarın ise göreve başlamasından sonra ödendiği için bu kısma ilişkin tutarın talebinin ise yerinde olmadığına karar verilmiştir²⁷⁵.

Görüldüğü üzere burada hukuka aykırı bulunmayan işlem hakkında yapılan bir talep hakkında ret kararına yer verilmesinin yanı sıra diğer bir talep ise, idarenin işleminin hukuka aykırı olmasından ötürü yerinde görüldüğünden dolayı kabul suretiyle tavsiye kararına yer verilmiştir. KDK, bazen de sadece kısmi tavsiye veya sadece kısmi ret kararların da verebilmektedir. Kısmi tavsiye kararına örnek olan karar aşağıdaki gibidir:

Başvuran özetle; Ankara’da mülakata girdiğini, çektiği zarfta yer alan dört soruyu da doğru yanıtladığını ancak puanının 21 puan düşürülerek verildiğini, tercih hakkının elinden alındığını iddia ederek mağduriyetinin giderilmesini talep etmektedir. Başvuran hakkında sınavın değerlendirilmesine ilişkin idareden alınan evrakın incelenmesinin akabinde hukuka aykırı işlem tesis edilmediği lakin “sözlü sınavların; iyi yönetim ilkelerinden olan “nesnellik”, “tarafsızlık”, “şeffaflık”, “hesap verilebilirlik” ve “kararların gerekçeli olması” ilkelerine uygun yapılmasını temin için, idarenin bundan sonra düzenleyeceği sözlü sınavlar öncesinde bilgi soruları yanında cevap anahtarlarını hazırlaması, sınavlara giren adaylara verilen puanların gerekçelerini ortaya koyacak tedbirler alması adına Milli Eğitim Bakanlığına tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir²⁷⁶.

²⁷⁵ S.2022/1842-S.22.2778, B.N. 2021/20020, K.T. 09.02.2022.

²⁷⁶ S. 5427, B.N. 2018/14848, K.N 01/03/2019.

Görüldüğü üzere genel olarak şikâyet konusu işlem hakkında tesis edilen işlemin hukuka ve ilgili mevzuata uygun olduğu bununla beraber alınabilecek tedbirler hakkında hukuki ilkeler ışığında tavsiye kararı vererek ilgili kuruma kısmi bir tavsiyede bulunulmuştur. Kısmi ret kararına ilişkin olarak ta şu kararı inceleyebiliriz:

Karar, başvuranın kayıtlandığı tezsiz yüksek lisans programında derslerin gerektiği gibi verilmediğinden kaydının silinmesi ve ücret iadesi yapılması talepleri hakkındadır.” Okulun mevzuatında kaydını kendi isteği ile sildirenlerin ücret iadesi yapılamayacağı açıkça düzenlemiş ve ilan edilmiş olduğu için bunun mümkün olmayacağı bu konu hakkında tesis edilen işlemin hukuka uygun olduğu öteki yandan öğrencinin kaydını sildirme talebinin gereğinin geç yapılması işlemini ise iyi yönetim ilkelerinden olan makul sürede karar verme ilkesi açısından değerlendirilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi” başlıklı 27’nci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen, “şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı” ve 33. maddesine göre de “şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği” hükümleri gereğince dostane çözüm kararı verilmiştir²⁷⁷.

Görüldüğü gibi burada da talep tamamen ret edilmemiş, talebin iyi yönetim ilkelerinden olan tarafı hakkında zamanında işlem yapma ve kararın tamamında yer alan bakımından; idare kararının gerekçeli olmaması, kararda kanun yollarının gösterilmemiş olması ve KDK’nın istediği evrakın yollanmamış olması da diğer iyi yönetim ilkeleri ışığında kararda belirtilmiştir.

6.4.5.4. Ombudsmanlığın incelenemezlik ve gönderme kararları

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 20. Maddesine göre şikâyet başvurusunun, (e) bendi hariç olmak üzere bu yönetmeliğin 19’uncu maddesinde yer alan ve ön inceleme aşamasında varlığı araştırılan

²⁷⁷ S. 2021/8511-S.21.13733, B.N. 2020/102952, K.N. 07/06/2021.

şartlardan herhangi birini taşımaması üzerinde incelenemezlik kararı verilir. Bahsedilen inceleme konusu olacak şartlar aşağıdaki gibidir:

- a) Kurumun görev alanına girip girmediği,
- b) Süresi içinde yapılıp yapılmadığı,
- c) Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı
- ç) Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı,
- d) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı,
- f) 8 inci maddenin birinci fıkrası kapsamında yapılıp yapılmadığı,
- g) Belli bir konuyu içerip içermediği,
- ğ) Kanuna göre şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı,
- h) Menfaat ihlali içerip içermediği, yönlerinden incelenir.

İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan şikâyet başvurusu hakkında ise ilgili idareye gönderme kararı verilir. Gönderme kararı şikâyetçiye de tebliğ edilir. Kararda yer verilmesi gereken içerik ise yukarıda bahsedilen Yönetmeliğin 21. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

- a) Şikâyet numarası ile karar numarası ve tarihi,
- b) Şikâyetçinin ve varsa temsilcisinin adı, soyadı ve adresi,
- c) Şikâyet edilen idare,
- ç) Şikâyet konusu,
- d) Gerekçe,
- e) Karar,
- f) Şikâyet konusuna ilişkin başvuru yolları, süresi ve başvurulacak makam,
- g) İmza ve mühür.

6.4.5.5. Ombudsmanlığın kadın, çocuk, engelli ve yabancı haklarına ilişkin örnek kararları

Belirtmek gerekir ki KDK ve genel olarak yabancı ombudsmanlıklar; kadın, çocuk, engelli ve yabancı hakları konularına ilişkin çalışmalar üzerinde durmaktadır. Nitekim söz konusu kitlelerin; biyolojik ve statüye bağlı nedenlerle zayıf oldukları gözetilerek haklarının titizlikle korunmaya ihtiyacı vardır. Bu bakımdan KDK'nın sayılan haklara ilişkin örnek kararlarına yer vermek uygun olacaktır.

Çocuk haklarının daha etkin kullanılabilmesi ve başvuruların kolaylıkla kuruma iletebilmesi için UNICEF uzman desteği ile 22 Nisan 2014 tarihinde KDK çocuk internet sayfası kamuoyunun kullanımına açılmıştır. 2021'de ise kurumsal sitede gerekli güncellemeler yapılmış olup güncel ihtiyaçlara uygun hale getirilmiştir²⁷⁸. Ayrıca çocuk adına yapılacak başvurularda diğer başvurularda şart olan “menfaat ihlali” kriteri aranmamaktadır²⁷⁹.

Konuya ilişkin KDK tarafından verilen bir gönderme kararında, sekiz yaşındaki başvuran; dört kardeşi olduğunu, ailesinin maddi durumunun kötü olduğunu yenice Bursa'ya taşındıklarını, kendisinin bilgisayar ve internetinin olmadığını, bu sebeple uzaktan eğitime katılmadığını belirterek sosyal yardım talebinde bulunmuştur. Başvuru ile alakalı olarak Çocuk Hakları Sözleşmesi ve Anayasa'da güvence altına alınan çocuk hakları kapsamında gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak için Osmangazi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfına gönderme kararı verilmiştir. İlgili idarece karara cevaben KDK'ya iletilen 19.02.2021 tarihli yazıda başvuran çocuğun babasına nakdi yardım yapıldığı bildirilmiştir²⁸⁰.

Kadın haklarına ilişkin olarak “<https://kadin.ombudsman.gov.tr>” ismiyle kurumsal web sitesi oluşturulmuş olup kadınların Kuruma başvuru yapması daha etkin hale getirilmiştir. Çocuk haklarında bahsettiğimiz gibi kadın haklarına ilişkin başvurularda da “menfaat ihlali” kriteri aranmamaktadır²⁸¹. 2021 yılında planlanan ve en önemli görülen çalışma ise kamu kurumlarının, sivil toplum örgütlerinin, üniversitelerin, medya mensuplarının, uluslararası kuruluş temsilcilerinin ve ilgili diğer katkı sunan birimlerin ortaklaşa

²⁷⁸ https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/2021_yili_yillik_rapor/mobile/index.html, s. 230, e.t. 05.12.2022.

²⁷⁹ <https://cocuk.ombudsman.gov.tr/anasayfa/hakkimizda/index-1.html>, e.t. 05.12.2022.

²⁸⁰ 2021/2011 numaralı başvuru hakkında verilen 04/02/2021 tarihli gönderme kararı.

²⁸¹ <https://kadin.ombudsman.gov.tr/>. e.t. 01.02.2023

hazırladığı “Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele 4. Ulusal Planının” uygulanma hedefidir. Kadına karşı “şiddete 0 tolerans” ilkesi ile yürütülmesi düşünülen plan; “başlıca 5 hedef, 28 strateji, 227 faaliyet” içeriğine sahiptir. Planını gerektiği gibi yerine getirilmesi için kurumlar arası iş birliğine dikkat çekilmiştir²⁸².

Konuya ilişkin KDK tarafından verilen bir tavsiye kararında, AİHM mahkemesinin bir emsal kararında geçen, “yetkililer farklı davranmış olsalardı, olayların başka bir biçimde sonuçlanabileceği ve ölümün gerçekleşmeyebileceği şeklinde kesin bir sonuca varılmayacağını belirtmiş ancak diğer taraftan; sonucu değiştirmeye ya da zararı hafifletmeye yönelik gerçek bir umut taşıyan makul önlemler almamasının, devletin sorumluluğuna yol açmak bakımından yeterli olduğu”²⁸³ ibaresinden de anlaşılacağı üzere, sadece adli makamların değil idarenin de aile içi şiddete ilişkin bildirim aldığı anda risk değerlendirmesi yapması beklenmektedir. İdarenin, konuya ilişkin bir mahkeme kararı olmadığı gerekçesiyle talebi reddetmesi, AİHM’nin tabiriyle “gerçek bir umut taşıyan makul önlemler almamak” şeklinde nitelendirilmektedir. Bu sebeple idarenin, 6328 sayılı Kanunla sınırlı olarak görülmeksizin kendilerine kadına yönelik şikâyet konusu yöneltildiğinde yetkisi alanına giren tedbirleri sağlamakla yükümlüdür²⁸⁴.

Ülkemizde engelli statüsünde olan bireylere ilişkin olarak söylemek gerekir ki engelli başvurusu değerlendirme kapsamına; engelliler, engelli yakınları ve yaşlılar ile şehit yakınları ve gazilerin idare ile yaşadığı uyuşmazlıklar girmektedir. KDK yıllık raporunda yer verilen, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünden alınan bilgilere göre, %70 ve üzeri engel oranı olup engelli maaşı alan kişilerin her yıl arttığı görülmektedir. Bu da konuya ilişkin başvurularda artış olarak yansımaktadır²⁸⁵.

Konuya ilişkin KDK tarafından verilen bir gönderme kararında, görme engeli olan başvuruçunun gireceği YKS ve ÖSYM sınavları kapsamında soru kitapçıklarından bir tanesinin okuyucuya bir tanesinin ise kendisine verilerek

²⁸² https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/2021_yili_yillik_rapor/mobile/index.html, s. 320, e.t. 05.12.2022.

²⁸³ AİHM Opuz Türkiye Davası: B.N. 33401/02, Karar Tarihi: 09/06/2009.

²⁸⁴ https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/2021_yili_yillik_rapor/mobile/index.html, s. 321, e.t. 28.12.2022.

²⁸⁵ https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/2021_yili_yillik_rapor/mobile/index.html, e.t. 05.12.2022, s. 284.

uygulama yapılması talep konusu olmuştur. KDK'nın konuya ilişkin verdiği karar sonrasında ilgili idarece istenen uygulama hakkında gerekli çalışmalar yapılmış olup tek kişilik salonlarda çift kitapçık organizasyonu yapılmıştır²⁸⁶.

İdarenin tutum ve davranışlarına karşı KDK'ya yabancılar da başvurabilmektedir. Bu kapsamda, KDK tarafından yabancılarla alakalı olarak; yabancıların mülteci ve sığınmacı hakları değerlendirilmekte medeni, kişisel durumuna bağlı nüfus olayları, pasaport işlemleri, vatandaşlığın kazanılması ve kaybedilmesi, Türkiye'ye giriş-çıkış gibi işlemlerde idare ile olan uyumsuzlukları incelenmektedir²⁸⁷. Bununla beraber yabancıların başvurularına ilişkin olarak mütakabiliyet ilkesi aranmamaktadır.

Konuya ilişkin KDK tarafından verilen bir gönderme kararında, vekille şikâyet başvurusunda bulunan bir anne, 2011 yılında Avrupa ülkelerinden birine iltica etmiştir. Anne iltica ederken çocuklarını babalarına bırakmak zorunda kalmıştır. Sonrasında başvuran, babanın çocuklara kötü muamelelerde bulunması gerekçesiyle çocuklarını Türkiye'ye getirmiştir. Çocukları hakkında uluslararası koruma kararı çıkan anne; aile birleşimi, seyahat raporu ve vize işlemlerini tamamlamasının ardından çocuklarıyla iltica ettiği ülkeye dönebilmek için söz konusu kararın kaldırılmasını ve yurtdışına çıkma izni talep etmiştir. Talebin ilgili idare tarafından ret edilmesi neticesinde başvurunun vekil aracılığıyla KDK'ya başvurmuştur. KDK; adli tıp raporunun çocukların annesinin başvuranın olduğu, yurt dışına çıkabilmek için ayrıca başvurusunun yaptığı yukarıda sayılan işlemleri ile başvuranın Türkiye'de olup olmadığı ve çocuğun üstün yararı ilkesi de gözetilerek işlem yapılması talepli olarak başvuruyu yazılı dönüş almak üzere Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne göndermiştir. Gönderme sonrası KDK, Göç İdaresinin uluslararası koruma kararının kaldırılarak çocukların yurt dışı izinlerinin verildiği hakkında yazılı dönüş almıştır²⁸⁸.

²⁸⁶ 2021/10263 numaralı başvuru hakkında verilen 09/06/2021 tarihli gönderme kararı.

²⁸⁷ https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/2021_yili_yillik_rapor/mobile/index.html, s. 313, e.t. 05.12.2022.

²⁸⁸ 2021/2553 numaralı başvuru hakkında verilen 08/02/2021 tarihli gönderme kararı.

6.4.6. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarının Hukuki Etkisi ve Sonuçları

KDK Kurumu insan hak ve özgürlüklerin idarelerce gözetilmesi konusunda bağımsız bir mekanizma olarak denetim işlevi ile hukuk devletinin korunmasına yardımcı olabilecek nitelikte bir kurumdur. Bu bakımdan iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda KDK, insan haklarının idari makamlarca hakkaniyete uygun olarak da geliştirilmesine hizmet etmektedir. Öte yandan uyuşmazlıkların idari yargılamaya gidilmeksizin çözülmesi, idare ile birey arasında olumlu ilişkiler geliştirilmesini sağlayacaktır.²⁸⁹ Yukarıda da belirttiğimiz üzere KDK'nın lehte verdiği kararlar üzerine idari makamların bu kararları uygulamamaları durumunda kişiler, süresi içerisinde idari yargılamaya başvurabilirler. Yine 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20. maddesinin 3. fıkrası uyarınca; tavsiyede bulunulan kurum tarafından bu kararlar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde KDK'ya bildirilmesinin zorunlu olduğuna yer verilmiş olduğundan keyfi bir değerlendirme şekil ve süresine engel olunmakta söz konusu kurum ve makamlardan dönüş alınarak konunun takip edildiği belirtilmektedir. KDK'ya yapılan başvuruların, idari yargılama süresini durdurabilmesi ve KDK'nın usulüne uygun aldığı kararların yetkili makamlar tarafından yerine getirilmemesinin, idari yargılamaya başvuru sebebi teşkil etmesi hususları birlikte düşünüldüğünde hukuki anlamda olumlu bir etkidен söz etmek mümkündür.

KDK'nın mevzuatın değişmesi veya uygulamalarda reform yapılmasına yönelik kararlarının da hukuki etkisinden söz edilebilir. Nitekim bu kararlar üzerinde gerekli çalışmaların yapılması durumunda, uygulamada var olan aksaklıklar giderilecektir. Bu kararlardan biri, avukat stajyerinden staj kaydiyesi adı altında alınan para ile ilgilidir. KDK bu kararında staj kaydiyesinin alınmasının 1136 sayılı Avukatlık Kanununda yeri olmadığını ileri sürmüş ayrıca konuya ilişkin Tekirdağ İdare Mahkemesi'nin 01/04/2016 tarih ve E. 2015/1621 ve K. 2016/379 sayılı kararına atfen idare mahkemesinin; “..Olayda stajyer avukat olan davacıdan kayıt sırasında dosya ücreti bedeli alınmasına dayanak olabilecek yasal dayanak bulunmadığı görülmekle bu ücretin alınmasına yönelik alınan 08/04/2010 tarih ve 56 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile bu karar uyarınca davacıdan 500 TL staj dosya ücreti alınmasında hukuka uyarlık görülmemiştir..” kararına yer vermiştir. Bununla beraber kararda, Avukatlık Kanunu madde 11 gereğince barolar arasında

²⁸⁹ Kaplan, s. 101

kaydiye konusunda görüş birliğinin bulunmamasının, stajyerlerden söz konusu kaydiyenin alınmasını olanaksız kıldığını ve Türkiye Barolar Birliğinin, bu konuda ortak bir görüşü yansıtan düzenleme/uygulama yapması gerektiği hakkında tavsiyede bulunmuştur²⁹⁰.

KDK'nın tesis etmiş olduğu dostane çözüm kararlarının yapıcı etkisi görülmekte, söz konusu karar Kurumun girişimleri sonucu idarenin hakkaniyete uygun davranması durumunda verilmektedir. Bu bakımından KDK'nın idare hakkında verdiği dostane çözüm kararları, Kurumun idareyi yönlendirmesi ile mağdurun zararı tazmin edildiğinden dolayı kamu görevlilerinin de saygınlığını korumaktadır. KDK'nın 2021 yılında verdiği dostane karar sayısı 997'e ulaşmıştır. Bu kararlardan örnek olarak biri incelenebilir: Özetle başvuran, doğumundan itibaren ailesine, kendisinin bakım ve giderleri için engelli maaşının bağlandığını, 2014 yılında yenilenen sağlık raporunda engel oranının %71'den %82'ye yükselmesine rağmen Sosyal Güvenlik Kurumu personelinin yanlışlıkla sisteme “engel yoktur” ibaresiyle giriş yaptığını ve bunun sonucunda engelli maaşının kesildiğini ve durumu bildirdiğinde ise ilgili kamu görevlilerinin sistem kaynaklı olarak bir şey yapamadıklarını belirtmiş, KDK'dan konu hakkında gereğinin yapılmasını talep etmiştir. Kurumun girişimleri sonucunda başvuranın, alınamayan iki aylık maaşının ödenmesi ile birlikte sistemdeki maaş kesintisi sorunu da giderildiğinden dolayı Sosyal Güvenlik Kurumu hakkında dostane çözüm kararı verilmiştir²⁹¹.

KDK kararlarının basın-yayın organlarıyla kamuya sunulmasının da hukuka ve hakkaniyete uygun olmayan işlem tesis eden idari makamların üzerinde etkisi olmaktadır. Bu şekilde idari makamlar, itibarlarının sarsılmaması için hukuka ve hakkaniyete uygun davranmaya davet edilmektedir. Nitekim yukarıda bahsettiğimiz stajyerler için verilen karar haber sitelerinde yayımlanmıştır²⁹².

KDK Başkanetçisi bir açıklamasında, “bilgi ve belge taleplerine olumlu yaklaşmayan ya da tavsiye kararlarına uymayan kurum ve kuruluşların temsilcileri, TBMM Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon bünyesinde oluşturulan Alt Komisyonunda dinlenecek.” hususunu belirtmiştir. KDK'nın kararlarının

²⁹⁰ K.N. 2022/8734-S.22.13335.

²⁹¹ 2021/16099 numaralı başvuru hakkında verilen 01/11/2021 tarihli dostane çözüm kararı.

²⁹² <https://www.ntv.com.tr/turkiye/staj-kayit-ucretine-iliskin-karar,PGY0LEyJBkurBeGNDtyd0Q>, e.t. 30.11.2022.

bağlayıcılığının olmamasının yanında, söz konusu kamu görevlilerinin, Alt Komisyon'da dinlemesi uygulaması ile KDK'nın idare üzerindeki etkinliğinin artması umulmaktadır²⁹³.

6.4.7. Kamu Denetçiliği Kurumunun Güncel Durumu

Bu kısımda, insan hakları ve özgürlükleri noktasında ulaşılmış olduğu seviyenin tespit edilmesi açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun (KDK) kurumsal sitesinde yayımlanan muhtelif raporlarına göre güncel durumunu belirlemek, gündemindeki ve geleceğe yönelik planladığı faaliyetlerini incelemek uygun olacaktır.

KDK, son zamanlarda özellikle çocuk haklarına ve kadın haklarına ilişkin çalışmalara ağırlık vermiş olup kadın ombudsmanı ve çocuk ombudsmanı olarak kurumsal web siteleri oluşturulmuştur. Bununla beraber çocuk ve kadın hakları konularından sorumlu denetçi görevlendirilmiştir²⁹⁴. Birleşmiş Milletler Kadın Birimi, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) ve Kazakistan Ombudsmanlığının, Kazakistan'ın başkenti Astana'da ortaklaşa düzenlediği "Risk Altındaki Kadınlar ve Kızlar: Şiddetin Temelindeki Nedenleri Çözmek ve Hayatta Kalanlara Destek Olmak" konulu konferansa KDK da katılmış olup Kazakistan ile işbirliği mutabakat zaptı imzalanmıştır. KDK Başdenetçisi konferanstaki konuşmasında kadına şiddetle alakalı "Kadına yönelik şiddetin önlenmesi kampanyasında 2 milyon 600 bin kamu görevlisine sağlık görevlisi, polis veya jandarmaya eğitimler ve seminerler verilmiştir. Türkiye Ombudsmanlığı olarak kadına yönelik şiddetin önlenmesi için var olan mekanizmaların iyi çalışmasını takip etmekteyiz ve bu mekanizmaları denetlemekteyiz." ifadelerinde bulunmuştur²⁹⁵. KDK öncülüğünde 2020'de Pandemi Dönemi Çocuk Haklarına ilişkin çalıştay yapılmış olup söz konusu çalıştaya, Türkiye'de çocuk haklarına ilişkin görevleri olan birçok sivil toplum örgütü katılmıştır²⁹⁶. Yine 2018'de, "Kadına ve Çocuğa Şiddetin Önlenmesine İlişkin Mekanizmaların Etkinliğinin Arttırılması" adlı çalıştay yapılmıştır. Bu çalıştaya da kamu kurumları ve sivil toplum örgütleri davet edilmiş konuya ilişkin farkındalığın

²⁹³ <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/kdk-kararlarina-uymayanlar-tbmmde-hesap-verecek/771007>, e.t. 30.11.2022.

²⁹⁴ Çocuk ve kadın haklarından sorumlu kamu denetçisi, Celile Özlem Tunçak'tır. Konunun yasal dayanağı olarak, 6328 sayılı kanun/m. 7'de: "birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek." hükmü yer almaktadır.

²⁹⁵ <https://www.ombudsman.gov.tr/Faaliyetlerimiz/Faaliyetlerimiz?uygulamaId=1#>, e.t. 02.12.2022.

²⁹⁶ <https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/unicev-calistay-raporo-v8/mobile/index.html>, e.t. 02.12.2022.

arttırılması ve toplumumuzda daha geniş kitlelerin bilinçlendirilmesi amaçlanmıştır²⁹⁷. Söz konusu çalıştaylarda, uluslararası kurumlarının iş birliği ve BM Çocuk Hakları Sözleşmesi başta olmak üzere uluslararası sözleşmeler konuları eksenli olarak ulusal düzeyde çocuk ve kadın haklarına ilişkin gelişmelerden bahsedilmiştir. KDK'nın Kurumsal web sitesinde, 2021 dönemi KDK yıllık raporunun yanında müstakil olarak çocuk raporu da yayımlanmıştır²⁹⁸.

Bununla beraber KDK, güncel sorunlarla alakalı spesifik raporlar da yayımlamaktadır. Gerekli görülürse yerinde inceleme de yapılarak konuyla alakalı farkındalık oluşturulmasına yönelik bugüne dek hazırlanan raporlar; Macaristan-Ukrayna, Karabağ İnsan Hakları İnceleme Raporu, Ege Denizindeki Geri İtmeler ve Boğulan İnsan Hakları Raporu, Azerbaycan-Ermenistan Savaşında Ermenistan Silahlı Kuvvetleri Tarafından Gerçekleştirilen İnsan Hakları İhlallerine İlişkin Rapor, Türkiye'nin Koronavirüs Hastalığı İle Mücadelesi Raporu, Çocuk Tesliminde Hak İhlallerine ve Yoksulluk Nafakasına İlişkin Rapor, Türkiye'deki Suriyeliler Raporu, Soma Maden Kazasından Hareketle Kömür Madenciliğinde İş Sağlığı ve Güvenliği Raporu, Adalet Sistemimizin Sorunları, İyileştirilmesi ve Güvenilirliğin Arttırılması Hakkında Rapor" şeklinde sayılabilir²⁹⁹.

KDK'nın hazırlamış olduğu 2022-2026 dönemi stratejik planında; ilk olarak idarenin işlem, tutum ve davranışlarına karşı insan haklarını korumak ve idarenin işleyişine katkı sunmak, toplumu, KDK'da başta olmak üzere insan haklarının korunmasına hizmet eden kurumlarda, "hak arama kültürü" konusunda bilinçlendirmek, sayılan hedeflerin gerçekleşmesi için gerekli olan "kurumsal yapıyı güçlendirmek" amaçlarına yer verilmiştir. Sayılan amaçlardan ilkinin geliştirmek için başvuruların KDK'ya

²⁹⁷ <https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/kadin-ve-cocuk-calistayi-subat-2018/index.html#p=8>, e.t. 02.12.2022.

²⁹⁸ <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/YillikRapor>, e.t. 03.12.2022.

²⁹⁹ <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/OzelRaporlar>, e.t. 04.12.2022.

erişilebilirliğini arttırmak üzere dokuz strateji maddesine yer verilmiştir³⁰⁰. Yine aynı amaç adına, “şikâyet inceleme metotlarının geliştirilmesiyle denetim sürecinin arttırılması”, “kamu hizmetlerinin geliştirilmesine katkı sağlamak amacıyla önleyici raporlar hazırlanması ve eğitici rolün üstlenmesi”, “idarelerle başvurular arasında uzlaştırıcı rolün güçlendirilmesi ve kararlar uyumun arttırılması”³⁰¹, “Kurumun etkinliğini arttırmak amacıyla yeni mekanizmaların kurumsal işleyişe dahil edilmesi”³⁰²; ikinci amaç olan hak arama kültürünün yaygınlaştırılması için de “Kuruma başvurma hakkının etkin kullanımı için KDK’nın ulusal düzeyde tüm toplum kesimlerince tanınması”, “KDK’nın uluslararası düzeyde tanıtımı ve işbirliğinin arttırılması”; üçüncü amaç olan kurumsal yapıyı güçlendirme kapsamında ise “Kurum vizyonunu gerçekleştirecek insan kaynakları stratejisinin uygulamaya geçirilmesi”, “kurumun bilgi teknolojileri altyapısını daha da güçlendirmek” konu başlıkları ile strateji maddeleri/hedefleri belirlenmiştir³⁰³.

KDK 2021 yıllık raporuna göre, Kuruma 2021’de toplam 18.843 başvuru yapılmıştır. 2020 yılından devralınan 2.939 dosya ile toplam 21.782 başvurunun 19.740 tanesi sonuçlandırılmıştır. KDK’nın uzlaşma politikası kapsamında başvuruların 3.160 tanesi dostane yollarla çözümlenmiştir. Kurumun tanınırlığının artması neticesinde nitelikli başvuru sayılarında artış gözlemlenmiştir. Bu artış, Kurum tarafından verilen tavsiye kararlarının sayısının artmasına neden olmuştur. 2013-2017 arası beş yıllık dönemde

³⁰⁰ “Birden çok başvuruları olan şikâyet başvuruları ile tüzel kişilerin başvuru süreçlerine açıklık getirmek ve bunlara özgü yöntemler geliştirmek; farklı iletişim araçları ve sözlü surette başvuru alınabilmesi için gerekli çalışmaları yapmak/usul ve esasları belirlemek; gizli başvuru yönteminin çerçevesini çizmek ve idare nezdinde gerekli güvenceleri sağlamak, kurumsal internet sitesi, e-başvuru sistemi ve kararlar bilgi bankasının engelli bireyler ile yabancıların kullanımına uygun hale getirmek; ceza infaz kurumundan gelen başvurularda, başvuruçunun kuruma doğrudan ulaşmasını sağlayacak imkanları geliştirmek; e-başvuru sisteminde başvuruları yönlendirici mekanizmalar vasıtasıyla nitelikli başvuruları erişilebilir kılmak; nitelikli başvuruların arttırılması amacıyla kurumsal sosyal medya hesaplarından tanıtıcı videolar yayınlamak, kurumsal internet sitesinde; basit, anlaşılır ve akıcı bilgiler paylaşmak; kişilerin bilgilendirme bürosu aracılığıyla tam ve doğru olarak bilgilendirilmesi için etkinliğini arttırmak.”

³⁰¹ “Başvuruların incelenmesi sırasında yürütülen dostane çözüm sürecinin usul ve esaslarını belirlemek, uzman personele dostane çözümün teorik ve pratik yönlerini içeren hizmet içi eğitim uygulamak, tavsiye kararlarına uyum oranı dikkate alınarak idarelerin TBMM nezdinde ödüllendirilmesi ve Kama Komisyonunda dinlemesi usulünü sistematik olarak hale getirmek ve kurumsallaştırmak, idareler nezdinde KDK’ya muhatap irtibat noktaları oluşturulması ve bunların hangi düzeyde, hangi unvanlı personelle teşkil olunacağı tüm kamu kurum-kuruluşlarına yönelik Cumhurbaşkanlığı Genelgesi hazırlanmasına ilişkin girişimde bulunmak.”

³⁰² Bu bölümde, önemine binaen belirtmek istediğimiz strateji maddelerinden 6. madde: “İnsan hakları kurumları (KDK, TİHEK, BEDK, KVKK) arasında geliştirilecek ortak mekanizma vasıtasıyla iş birliğini arttırmak ve görev alanları bakımından iş bölümüne yer vermek.”

³⁰³ 2022-2026 dönemi stratejik planı, s. 72-86, <https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/document/uploads/2022-2026-stratejikplan/mobile/index.html>, e.t. 03.12.2022.

toplam 792 tavsiye kararı verilmiş iken 2018’de toplam 946 tavsiye kararı verilerek bir yılda beş yılda tesis edilen toplam karar sayısı geçilmiştir. 2019’da ise verilen tavsiye kararı sayısı yine artarak 1.270’e yükselmiştir. Pandemi dönemi başvuru sayılarının artışında oldukça etkili olmuş olup 2020 yılında açık ara farkla yükselme yaşanmış ve söz konusu adet 68.128’e yükselmiştir³⁰⁴. 2021 yılında ise 1.201 tavsiye kararı, 403 adet de kısmen tavsiye kısmen ret kararı verilmiştir³⁰⁵.

KDK, idari organların tesis edilen kararlara uyum oranını arttırmak için; TBMM desteği almakta, karar sonrası takip yapmakta ve medya ile kamuoyu desteğini almaya çalışmaktadır. Bu yöntemlerle idari makamlar üzerinde baskı kurularak ilgili kamu görevlilerinin kararlara uymaları sağlanmaktadır. Bu bakımdan KDK’nın 2021 yılında tespit ettiği karar uyum oranı %79,50’ye yükselmiştir. 2013 yılında %20, 2017 yılında %65, 2018’de %70, 2019’da %75, 2020’de ise %76,38 olarak belirlenmiştir. Karar uyum oranlarında, geçmiş yıllara nazaran ciddi bir artışın olduğu görülmektedir³⁰⁶.

2021’de yüz yüze ve telefonla yapılan görüşmelerde toplam 125,028 kişiye hukuki yardımda bulunulmuş olup bu kişilere yol gösterilmiştir. KDK, 2021 yılı tanıtım faaliyetlerinden olarak, yayınlarını arttırmış ve sahadaki tanıtım faaliyetlerine de ağırlık vermiştir. KDK ile Avrupa Birliğinin beraber yürüttüğü, “İnsan Haklarının Korunması ve Tanıtımında Kamu Denetçiliği Kurumunun Rolünün Güçlendirilmesi Projesi” kapsamında bazı bürokrasi üyelerinin,³⁰⁷ üniversitelerdeki ombudsman kulüplerinin öğrenci temsilcilerinin, Ankara’daki bazı liselerin öğrenci temsilcilerinin, spor federasyonundan bazı milli sporcuların ve Türkiye Gençlik Federasyonu temsilcisi gençlerin katıldığı “Gençliğin Hak Arama Kültürü” temalı ulusal ombudsmanlık sempozyumu düzenlenmiştir. Üniversite gençliğinde hak arama kültürünü yerleştirmek adına üniversitelerde 100 adet “ombudsmanlık kulübü” oluşturulmuştur. KDK bu minvalde üniversitelerde sempozyumlar da icra etmiştir. Bununla birlikte hak ve adalet anlayışının yerleştirilmesi, KDK’nın tanıtılması ve hak arama bilincinin oluşturulması

³⁰⁴ 2020’de ek olarak 704 adet te kısmen tavsiye kısmen ret kararı verilmiştir.

³⁰⁵ 2021 dönemi yıllık rapor, s. 15, https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/2021_yili_yillik_rapor/mobile/index.html , e.t. 03.12.2022.

³⁰⁶ 2021 dönemi yıllık rapor, s. 15-16 https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/2021_yili_yillik_rapor/mobile/index.html , e.t. 03.12.2022.

³⁰⁷ Katılanlar: Kamu Başdenetçisi, Gençlik ve Spor Bakanı Mehmet Muharrem Kasapoğlu, Dış İşleri Bakan Yardımcısı ve Avrupa Birliği Başkanı Büyükelçi Faruk Kaymakçı, Türkiye Barolar Birliği Başkanı Erinç Sağkan, Kamu Denetçileri, kamu kurumları temsilcileri ve bazı baro başkanlarıdır.

hedeflerine yönelik olarak; söz konusu kulüplerle çevrimiçi toplantı yapmak, muhtelif üniversitelerde konferans/eğitim ve 2021’de 10 öğrenciye staj imkânı verilerek üniversite öğrencileri KDK’nın işleyişine dahil edilmiştir. KDK, 2021’de çocuk haklarına ve kadın haklarına yönelik olarak ulusal ve uluslararası birçok çalışma yürütmüştür³⁰⁸. Rapordaki 2021 yılına ait diğer rakamsal veriler aşağıdaki gibidir:

- Başvuruların ortalama sonuçlandırılma süresi: 57 gün.
- Dostane çözüm süresi: 47 gün
- Başvuruların kabul edilebilirlik oranı: %30,8
- Sorun çözme yeteneği: %78,30
- İl toplantıları sayısı: 12
- Gençlere ve çocuklara yönelik faaliyet sayısı: 21
- Uluslararası faaliyet sayısı: 72
- Personel sayısı: 272
- 2021 yılı bütçesi: 42.122.300,00
- Eğitim sayısı: 11
- Basında yer alma sayısı: 15.018
- Web sitesini ziyaret etme sayısı: 1.628.514³⁰⁹.

³⁰⁸ 2021 dönemi yıllık rapor, s. 17-18 https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/2021_yili_yillik_rapor/mobile/index.html, e.t. 03.12.2022.

³⁰⁹ 2021 dönemi yıllık rapor, s. 17-18 https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/2021_yili_yillik_rapor/mobile/index.html, e.t. 03.12.2022, s. 27.

7. SONUÇ

Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), dünyada ombudsman adıyla yaygınlaşmıştır. Bu sebeple bazı akademik çalışmalarda ülkemizde de ombudsman olarak düzenlenmesinin, kurumun tanınırlığı açısından faydalı olacağı belirtilmiştir. Ombudsman kurumu, modern anlamda ilk defa İsveç'te oluşturulmuştur. Kurumun tarihsel geçmişi, İslam devletlerine dayandırılmakla birlikte Osmanlı Devletindeki Hisbe Teşkilatı müessesesi, modern ombudsmanlığın kaynağı olarak gösterilmiştir. Bu bakımdan ombudsmanlığın, ilk olarak gelişmiş Batılı modern ülkelerde ortaya çıkması ve ülkemizde ise oldukça gecikmiş olarak ancak 2012 yılında sancılı bir süreç sonrası oluşturulması, esasen kültürümüzde öteden beri var olan bir kurumun modernize edilerek sürdürülmesi açısından büyük bir eksikliktir. Bununla birlikte yabancı ülkelerde başarılı olarak uygulanan Ombudsmanlığın günümüzde ülkemizde de sonuçları alınmaya başlanmıştır.

KDK'ya, ülkemizdeki hali hazırda hizmet veren denetim mekanizmalarının yetersizliği dolayısıyla ihtiyaç duyulmuştur. Gerçekten de siyasi, idari, yargısal vb. klasik denetim yolları, erişilebilir olma ve pratiklik gibi konularda yetersiz kalmaktadır. Bu sebeple bütün dünyada tanınırlığı ve başarısı olan ombudsmanlık uygulamasının, ülkemizde de bulunma zorunluluğu, tartışılmaz boyuttadır. Bu minvalde çalışmamızda denetim fonksiyonu itibarıyla KDK ile benzer kurumlar arasındaki benzer ve farklı olan özellikler ve KDK'ya hangi sebeplerden dolayı ihtiyaç duyulduğu hususuna değinilmiştir. Diğer taraftan hak arama kurumlarının ülkemizde çok olması, vatandaşlar nezdine kargaşaya da yol açabilecektir. Bu durum, hangi kurumun tercih edileceği, nereye başvurulması gerektiği konularında belirsizliğe yol açabilir. TBMM İnsan Hakları Komisyonu ve Dilekçe Komisyonunun, uzman sayılarının azlığı ve aynı konulara ilişkin birden fazla başvuru yapılması nedeniyle başvuruları inceleme noktasında yetersiz kaldığı gözlemlenmiştir. Bu sebeple bir kısım başvuruların KDK'ya yönlendirilebileceği konusu gündeme gelmiştir. KDK'nın 2022-2026 dönemi stratejik planında da belirtildiği üzere insan hakları kurumları arası iş birliğinin sağlanması ve hatta bu doğrultuda KDK'ya söz konusu kurumları koordine edici bir görevin verilmesi faydalı olabilir. Fransa Ombudsmanlığı Kanununda bu konuda önemli bir hüküm olarak, “ombudsman, insan haklarının korunması görevini üstlenmiş başka kurumlara yapılan başvurular hakkında gözlem yapabilir ve başvuruya ilişkin sürdürülen takip hakkında kendisinin de

bilgilendirilmesini isteyebilir.” ibaresi yer almaktadır. Ülkemizde de KDK-İnsan Hakları Kurumları bağının güçlendirilmesi için mevzuatta böylesi bir değişikliğe gidilebilir. İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi açısından, KDK ile sivil toplum örgütleri ve diğer kamu kurumları arasındaki bağın da güçlendirilmesi önemlidir. Fransa’nın 2021 yılı raporunda, ombudsmanlıkla iş birliği yapan; 59 kurumdan, üç üniversiteden iş birliği yapan 22 nitelikli danışmandan, beraber çalışılan dokuz komiteden söz edilmektedir. Ülkemizde de bu doğrultuda paydaşlarla stratejik olarak hedeflenen çalışmalara yönelik, en çok görüşülen 14 kurumla mülakat yapılması gibi çalışmalar yürütülmüş olmakla beraber kurumlararası ilişkilerin daha çok güçlendirilmesi hedeflenmelidir.

Başvuruların daha sağlıklı bir biçimde yapılabilmesi için KDK ve diğer insan hakları kurumlarının web sayfalarında idari başvurunun yapılıp yapılmadığına, konuyla alakalı KDK’ya başvurmadan önce insan hakları kurumlarına veya yargı makamlarına başvuru yapılıp yapılmadığına ilişkin seçenekli bir yapıya yer verilebilir. 2021 yılı raporunda belirtilen başvuruların kabul edilebilirlik oranının %30,8 olduğu göz önüne alındığında, bu konuda gerekli tedbirlerin alınması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Söz konusu tedbirler alınarak incelenemezlik kararı verilecek olan başvuru konularının ve ilgili makama gönderme kararlarının önüne geçilerek başvuru yoğunluğu giderilebilir. Bu doğrultuda, bireylerin haklarının iadesi noktasında doğru yol tayin edilerek hakkaniyetin yerini bulması gecikmemiş olacaktır.

KDK, yıllık raporlarından da anlaşıldığı üzere, her geçen yıl daha çok başvuru almaktadır. 2021 yılı başvuru değerlendirmelerine ilişkin verilere göre, bir önceki yıldan 2.939 başvuru devrettiği görüldüğünden iş yükü giderek artmış olup KDK, başvuruların altı ay içerisinde neticelendirme hedefinin gerisinde kalma tehlikesi ile karşı karşıya kalmıştır. Bu doğrultuda yukarıda bahsedilen stratejik planda da belirtildiği üzere kurumsal yapıyı güçlendirme çalışmasının hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bununla beraber akademik çalışmalarda sürekli olarak önerilen ve Avrupa’daki ombudsmanlık örneklerinde de karşımıza çıkan uzman ve yerel ombudsmanlıkların ülkemizde de oluşturulabileceği hususu üzerinde tekrar düşünülmelidir. Nitekim ülkemizde çocuk haklarına ve kadın haklarına ilişkin bir denetçi görevlendirilmiştir. Oysaki çalışmamızda geçen uygulama ülkelerinde, örnek olarak Hollanda çocuk ombudsmanlığı, günümüzde Avrupa Ombudsmanı olan Emily O’Reilly’nin ise 2003’de ilk İrlanda Kadın Ombudsmanı olarak görev yapması uygulamaları göz önüne alındığında söz konusu haklara ilişkin ayrı

denetçilerin görevlendirilmesi ve kurumsal yapı olarak da ayrıca oluşturulması, KDK bünyesinde çocuk ve kadın hakları alanındaki gelişimin önünü açabilecektir. Ülkemizde çocuk ve kadın haklarına ilişkin başvurularda artış görüldüğü için bu konulara ilişkin uzman ombudsmanlıkların kurulması zaruri hale gelmiştir. Bununla beraber ihtiyaç olan diğer konularda da uzman ombudsmanlığın oluşturulması düşünülebilir. Hollanda'da gaziler için ombudsmanlık oluşturulmuştur. Bu doğrultuda istatistiksel verilere göre ülkemizde de gazi ve engellilerin sayısı her geçen yıl artmaktadır. Gazi yakınları, engellilerin aile yakınları ile idare arasındaki uyuşmazlıkları değerlendirmek üzere ayrı bir ombudsmanlık kurulabilir. İngiltere'de ve Hollanda'da Yerel ombudsman uygulamalarının da olduğu görülmektedir, zira taşrada yaşayan insanların, hak arama kültürlerinin attırılmasına ve KDK'nın kendilerine ulaşılabilir olmasına şehir merkezlerinde bulunan insanlardan daha çok ihtiyacı vardır. Yerel ombudsmanlıkların ülkemizde de kurularak daha çok insana ulaşılması ve merkezi KDK'nın iş yükünün azaltılmasına yardımcı olacaktır. KDK stratejik planında da belirtildiği üzere bu doğrultuda yerel yönetimlerde KDK temsilciliklerinin oluşturulması fikri ile beraber yerel ombudsmanlık bürolarının da oluşturulması planlanabilir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun, akademik çalışmalarda önerilerde ve İsveç, Fransa ombudsmanlık uygulamalarında da görüldüğü gibi re'sen araştırma yetkisine sahip olması gerekmektedir. Nitekim KDK'nın, şikâyete bağlı soruşturma ve başvurulara ilişkin menfaat ihlali kriteri sebebiyle toplumsal açıdan insan haklarına zarar verebilecek idari tasarrufların gün yüzüne çıkmasına engel olabilmektedir. İncelenen uygulama örneklerinde ombudsmanın sahip olduğu re'sen araştırma yetkisinin olumlu sonuçları görülmektedir. KDK açısından, İngiltere'de ve Danimarka'da olduğu gibi başvurularda, sadece kadın ve çocuk hakları için değil de genel olarak menfaat ihlalinin aranmaması uygulaması düşünülebilir. Zira korunmaya muhtaç yaşlı veya engelli bireyler açısından hakkaniyete aykırı uygulamalar, ilgililerin veya mağdur bireyin yakınlarının Kamu denetçiliğine başvurması yoluyla ortaya çıkarılacaktır. Belki bu şartın kaldırılmasının başvurularda artışa neden olabileceği düşünülse de kurumsal yapıdaki iyileştirmelerle bu durum tolere edilebilecektir. Fransa'da ise başvurularda menfaat ihlalinin şart olarak belirlendiği görülmektedir.

Ombudsmanlığa başvuru süresine ilişkin ise İngiltere'de iki yıl, Danimarka'da 12 ay uygulaması hakimdir. Ülkemiz açısından ise bu süre altı ay olarak belirlenmiştir. KDK'ya

başvuru süresinin uzatılması hakkında öneriler olsa da biz sürenin isabetli olarak belirlendiğini düşünmekteyiz. Nitekim ceza yargılaması ile kıyasen düşünüldüğünde savcılığa şikâyet süresi de altı ay olarak belirlenmiştir. KDK özelinde altı aydan fazla şikâyet başvuru süresinin düzenlenmesi, ülkemiz açısından hukuk devleti ilkesinin ruhuna aykırı düşebilecektir. Nitekim bu durum, idari makamların işlemlerine karşı hakkaniyete uygunluk denetimi yapabilen KDK'nın, hukuka uygunluk denetimi yaparak bunu yaptırım gücüne dayandırabilen adli makamlardan daha üstün bir konuma bürünmesine neden olabilecektir.

Yine ülkemizde ve incelenen örnek ülkelerdeki ombudsmanlıklarda idari başvuru yolunun tüketilmesi ilkesi hakimdir. Gerçekten de bu ilke, idari başvuru yoluyla çözülme imkânı olan başvuruların ombudsmanlıklara yöneltilmesinin önüne geçmekte; böylelikle fazladan iş yükünün arttırılması engellenmekte ve ombudsmanlıklar, bireylerin idari başvuru konusunda talepleri ret edilmesi, ilgili idari makamlar hakkında inceleme konusuna ilişkin bir veri elde etmiş bulunmaktadır.

İngiltere ve Fransa uygulamalarında görüldüğü üzere ombudsmana parlamento aracılığıyla yapılabilmekte ülkemizde ise ombudsmana başvuru, doğrudan yapılabilmektedir. Ombudsmanın taşınması gereken özelliklerden birinin de kolay erişilebilir olması hususu dikkate alındığında söz konusu Türkiye uygulamasının isabetli olduğunu düşünmekteyiz.

KDK'nin idare üzerindeki etkisi olumlu yönde gelişmektedir. Bununla alakalı olarak KDK bünyesinde karar uyum sürecine ilişkin takip bürosu oluşturulmuş olup KDK'ya, bilgi ve belge taleplerine yanıt vermeyen idareye yönelik ilgili makamlardan soruşturma yapılmasını isteme hakkı verilmiştir. İsveç Parlamentosu Ombudsmanının ise yargı kolundaki soruşturma yetkisinin yanında kamu görevleri üzerinde soruşturma yetkisi de vardır. KDK'ya, doğrudan soruşturma yetkisinin verilmesi, Kurumun etkinliğini arttıracaktır.

Tavsiye kararlarının yaptırımının olmaması durumu ise Kurumun tavsiye kararlarına haklı sebepler göstermeksizin uymayan idari makamların da Meclis Karma Komisyonunda görüşülmek üzere çağrılması uygulaması getirilerek KDK'nın etkinliği güçlendirilmiştir. İngiltere'de de söz konusu uygulama hakimdir.

KDK'nın idarenin üzerindeki etkinliğinin sağlanması noktasında medya ile olan ilişkileri de önem taşımaktadır. KDK'nın stratejik planda ön görüldüğü gibi medya ile olan bağlarının kuvvetlendirilmesi yerinde olacaktır, zira Danimarka Ombudsmanlığının başarısı, basın ile ombudsmanlık ilişkisinin güçlü olmasından kaynaklanmaktadır. KDK'nın mevcut durumda ise 2021 yılı raporuna göre 15.018 kez basında yer alması kayda değerdir. Yine rapora göre KDK'nın toplum nazarında tanınırlık oranının %60 olması, ilerleme kaydedildiğini göstermekle birlikte gerek basın-yayın organları ile gerekse il ziyaretleri ve taşra ziyaretlerinin artırılması yoluyla bu oranın yükseltilmesi icap etmektedir.

KDK'nın idare üzerindeki etkinliğine işaret eden önemli bir sonuç ise idarenin KDK kararlarına uyum oranıdır. Bu oran, 2021 yılında 79,50'ye yükselmiştir. KDK Başdenetçisinin de ifade ettiği gibi söz konusu oran, Avrupa'daki ombudsmanlıklarındaki karar uyum oranlarının ortalamasına yaklaşmıştır. Nitekim gelişmiş ülkelerde de bu oran, %90 dolaylarında seyretmektedir.

KDK'ya bazı konular hakkında denetim yetkisi verilmediği anlaşılmaktadır. Bunlar; Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri ile ilgili konulardır. Örnek ülkelerden İngiltere'de, Hollanda'da ve Danimarka'da askeri faaliyetlerin denetlenebildiği anlaşılmaktadır. Fransa da ise bu konu, ombudsmanın denetim alanı dışında tutulmuştur. İsveç'te ek olarak yargının da denetimi yapılabilmektedir. İsveç'teki yargı denetiminin kapsamı, kovuşturmaların esası açısından değil kovuşturmaların sürüncemede kalmaması alanına ilişkindir. Hollanda'da ise ombudsmanın yargısal birimlerden olan savcılık dairesini denetleyebilmektedir. İsveç'te bakanlar, denetim alanı dışında bırakılmıştır, fakat bakanların, icrai yetkileri bulunmadığından ombudsmanlığın denetimine tabi olmaması, hayati önem taşımamaktadır. Ülkemiz açısından baktığımızda, bakanların işlemlerine karşı denetim kısıtı bulunmamakla birlikte, Cumhurbaşkanlığı sistemi ile elde edilen olağanüstü idari gücün, denetlenme ihtiyacının olduğunu söyleyebiliriz. Bununla birlikte yargı kolunun da yavaş ilerlediği düşünüldüğünde, KDK'nın denetim alanına, yargı kolundaki işleyişle sınırlı kalmak kaydıyla yargısal makamlar da dahil edilebilir. Askeri konularda da gerekli uzman kadroları ile

oluşturulacak bir uzman ombudsmanlık fikri gündeme getirilebilir. Bu yönde örnek ülkelerde, Askeri Ombudsmanlıkların varlığı görülmektedir.

İngiltere Parlamento Ombudsmanlığının verdiği kararlarında, şikâyet edilen kurumların başarısızlıkları ve bunun sonucunda başvuruna verdiği maddi/manevi zararlara binaen verdiği para cezalarının isabetli bir uygulama olduğunu düşünmekteyiz. Ülkemizdeki KDK'ya bir idari yaptırım olarak değil de hakkaniyete aykırı olarak yapılan işlemlerin kişilere vermiş olduğu elem ve acıyı gidermek adına telafi olarak mağdurlara para ödenmesi teklif edilebilir. Bu, dostane çözüm kararlarında değerlendirilebilir. Yine kararlarından anlaşıldığı üzere İngiltere ombudsmanlığı aynı zamanda, neden olunan manevi zararları (elem ve üzüntüleri) telafi olarak ilgili kurumların, özür beyan eden mektuplarını başvuranlara yöneltmesini sağlamıştır. Bu uygulama, ülkemize de teşmil edilebilir. Fransa uygulamasında da uzlaştırma kapsamında, karşı tarafın şikayetçiye ödeyeceği durumun şartlarına uygun bir miktar paraya hükmedilebilmektedir.

Genel olarak ülkemizde ve örnek ülkelerde ombudsmana yapılan başvurularda artış gözlemlenmiştir. Bu ombudsmanlığın ülkemizde ve diğer ülkelerde kabul görmeye başladığına ve bir insan hak koruma mekanizması olarak kendisine duyulan güvenin arttığına işaret etmektedir. KDK'ya örnek olarak; işleyişine ilişkin tanıtım videoları, engelli bireyler için tanıtım videoları, sosyal medya ağını etkin kullanma konularında Fransa Ombudsmanlığının çalışmaları örnek alınabilir. Nitekim Fransa Ombudsmanlığının web sitesinde; engelliler için tanıtım videoları, çocuklar için eğitim videoları ve genel kurumsal tanıtım videoları bulunmaktadır. Bununla beraber Fransa Ombudsmanlığının sosyal medya ağlarında; Facebook abonesinin, 31.336; Twitter abonesinin 96.335; Instagram abonesinin 3.860; LinkedIn 44.847; tanıtım videolarının toplam izlenme sayısının 5.468.772; resmî web sitesindeki toplam ziyaretin 3.157.357 sayısına ulaştığı görülmektedir. Bu sayılar, ülkemize oranla oldukça yüksektir. Ombudsmanlığa başvuruda genel olarak genç bireylerin sayıca az olduğu görülür. Gençlerin de sosyal medya ağlarıyla olan bağlarının güçlü olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte 100'ün üzerinde üniversitede KDK öğrenci topluluğu oluşturulmuş olması, kayda değerdir. Bunun diğer üniversitelere de teşmil edilmesi, KDK hakkında üniversitelerde yapılacak konferans, sempozyum gibi etkinliklerin sayısı artırılabilir. Üniversitelerde belli başlı hukuk, adalet ve siyasal bilgiler gibi fakülte, bölüm ve programlarda, KDK hakkında seçimsiz dersler verilebilir. Öğrencilerin ombudsmanlıktaki işleyişi görmesi ve

gençlerin gelişime açık olan bu Kurum içinde kariyer olanağı tanınmasına yönelik staj imkanların da artırılması değerlendirilebilir.

2021 yılında Fransa uygulamasında, dostane çözüm kararları ile çözülen başvuru sayısı, toplam başvuruların %80'ini oluşturmaktadır. Ülkemizde ise bu oran, 2021 raporuna göre %16'dır. Fransa Ombudsmanlığının idare-birey arasındaki uzlaştırma rolü ağır basmaktadır. Dostane çözüm yolu olarak idarenin itibarının korunmasını ve kişilerin menfaatlerinin iadesini sağlama odaklı, iki taraflı yapıcı olan faaliyetlere yoğunlaşılmalıdır, zira kurumsal web sitesinde de belirtildiği gibi KDK, vatandaşın yanında idarenin karşısında olan bir kurum olarak anlaşılmamalı, hakkaniyetin savunucu olarak değerlendirilmelidir.

Tartışılan konulardan biri de Kamu Denetçiliği Kurumunun yaptırım gücünün olmamasıdır. Dünyadaki uygulama örneklerinde özellikle gelişmiş ülkelerde ombudsmanlıkların yaptırım gücünün olmamasına rağmen idare üzerinde kayda değer bir etkinliğinden söz etmek mümkündür. Aynı zamanda yaptırım gücü verilmesi tartışmasının, ombudsmanlık kurumunun ruhuna da aykırı düştüğü söylenebilir, zira ombudsmanlığın varlık sebebi cezalandırmak değil idare-birey uyumsuzluklarını dostane bir şekilde çözümlenektir. Bununla beraber başka çalışmalarda da önerilen gerek KDK'nın idari yargılama usulü kanununa göre ön inceleme yapması olsun, gerekse bahis konusu Kuruma yaptırım gücünün tanınması olsun, KDK'nın, yargı makamlarına benzer bir konuma bürünmesine sebep olacaktır ki Kurumun kuruluş amacı, yargıdan bağımsız bir işleyişi ve konumu olan bir şikâyet mekanizması oluşturmaktır.

Ülkemizde insan haklarını koruma mekanizmalarından olan Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK) bulunmaktadır. KDK ile karşılaştırıldığında aralarındaki bazı önemli farklılıklar dikkat çekmektedir. TİHEK'in düzenlendiği 6701 sayılı kanunda: "Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmelerinin uygulanmasını izlemek" hükmü ile, "kamuoyunda, öğrencilerde, kamu kurum ve kuruluşlarında meslek öncesi ve sonrası kamu görevlilerinde farkındalığı arttırmak üzere muhtelif çalışmaların yapılacağına" dair hükümler, KDK'nın düzenlendiği mevzuatta bulunmamaktadır. Bununla beraber TİHEK, re'sen araştırma yetkisine ve idari yaptırım gücüne sahiptir. KDK'nın çalışma şeklinde de re'sen araştırma yetkisine yer verilebileceği, çalışma vizyonu olarak eğitim çalışmalarına yer vermesinin, kanun gereği uluslararası insan

hakları kurumlarına üye olabilmemesinin ve bu kurumlarla iş birliği yapabilmemesinin yanında KDK'nın mevzuatına eğitim çalışmaları ve insan hakları alanında yapılan uygulamaları inceleme konularının da eklenebileceği düşünülebilir.

Denetçilerin seçimine ilişkin olarak İsveç'te açık oyla yapılmaktadır. Ülkemizde ise gizli oylama yapılmaktadır. Milletvekillerinin herhangi bir baskı olmaksızın oy kullanabilmeleri için ülkemizdeki uygulamanın isabetli olduğunu düşünmekteyiz. Fakat seçim aşamalarının dört basamaklı olması, pratiklik açısından ve iktidarın meclisteki milletvekili çoğunluğunu elinde tutması ise bağımsızlığı sağlama noktasında pek verimli bir uygulama olarak gözükmemektedir. Bununla beraber ülkemizde ve incelenen örnek devletlerde de olduğu gibi denetçiler, parlamento veya yüksek mahkeme üyelerinden oluşan komite gibi merciler tarafından şartları olduğu takdirde görevden alınabilmektedir.

Denetçilerin seçilme kriterlerinden olarak ülkemizde denetçilerin tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme alanlarının mezunlarından seçilmesi hükmü getirilmiştir. İsveç'te ise böyle bir şart bulunmazken İngiltere'de seçilecek denetçilerin avukat olmaması, fakat hukukçu olabileceği ön görülmüştür. Danimarka'da ise seçilecek denetçilerin hukuk eğitimi almış olmaları zorunlu kılınmıştır. Hollanda'da seçilecek ombudsmanın hak ve hukuk anlayışına sahip olması gerektiği ön görülmüştür. Avrupa Ombudsmanı olabilmek için de yeterli hukuk bilgisine sahip olunması aranmıştır. Fransa'da ise denetçide aranan kriterler arasında hukukçu olma şartı aranmamıştır. Bununla beraber seçilecek ombudsmanın, ülkemizde 10 yıl memuriyet geçmişinin olması, incelenen örnek ülkelerde ombudsmanın ise aynı doğrultuda, kamu görevi tecrübesi olan/bürokraside yüksek konularda hizmet etmiş kişiler arasından seçileceği ön görülmüştür. Bu açıklamalar ışığında belirtmeliyiz ki ombudsmanın, hukukta uzman, hukuki olay değerlendirme yeteneğine sahip ve insan hakları ve özgürlükleri konularına hâkim kişilerden seçilmesi zaruridir. Elbette ombudsmanlıklar, uzmanlık alanlarına göre diğer branş uzmanlarından da yardım alabilir fakat denetçilerin görevi hukuki süreç değerlendirmesi olacağı için hukuk dışındaki alanlardan görevlendirme yapılmaması icap etmektedir. Öte yandan ülkemizdeki denetçilerin görev süresi, Danimarka'da ve Fransa'da olduğu gibi altı yıl ya da daha uzun süreyi kapsayacak şekilde tayin edilebilir zira ombudsmanın konuya hakimiyetinin, tecrübesinin ve itibarının oluşması belli bir zaman almaktadır.

Sonuç olarak KDK'nın insan hakları konusundaki rolü, kurumun mevcut durumu ve gelecek hedefleri birlikte değerlendirildiğinde umut vadetmektedir. KDK, gerekli görülen çalışmaların ve geliştirmelerin yapılmasıyla, insan hakları ve özgürlükleri noktasında, ülkemizdeki konumunu çok daha ileri taşıyabilecektir.

KAYNAKLAR

- Akıl, A. (2003). Hukukun Genel İlkeleri ve Hukukun Gelişimine Etkisi. *EÜHFD*, 7(3-4), 385-423.
- Aktan, Ç. C. (2015). İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler, Kurallar ve Kurumlar. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 7(1), 50-60.
- Aktaş, K. (2019). Dilekçelerin İncelenmesinde Hak Arama Kurumları Arasında İş bölümü Üzerine. *Ombudsman Akademik*, 6(11), 171-212.
- Akyılmaz, B. (2018). İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(2), 0-0.
- Akyılmaz, B., Sezginer M. ve Kaya C. (2017). Türk İdare Hukuku. 8. Bası Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Anayurt, Ö. (2021). *Anayasa Hukuku: Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*. 4. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Arap, S. K. (2015). 40. Yılında İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanı. *Ege Academic Review*, 15(1). 65-80.
- Arı, S. (2017). İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies*, 3(3), 135-151.
- Arıbaş, N. (2021). Kamu Yönetiminde Kamuoyu Denetiminin Araçları. *Oğuzhan Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(2), 181-196.
- Arklan, Ü. (2006). Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Selçuk İletişim*, 4(3), 82-100.
- Arslan, M. (2014). *Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı ve İşleyişi*. Yüksek lisans tezi, Karabük Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Atay, E.E. (2022). *İdare Hukuku*, 3. Bası, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Ateş, H. ve Buyruk, G. C. (2018). Bir İyi Yönetişim İlkesi Olarak Katılımcılık ve Türk Kamu Yönetiminde Katılımcılığın Konumu. *Ombudsman Akademik*, (1), 81-98.
- Avşar, B. F. (2020). *Anayasa Hukuku Konu Anlatım Kitabı*. Ankara: Gazi Kitapevi.
- Avşar, Z. (2012). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, İstanbul: Hayat Yayınları.
- Aybay, R. (2015). *İnsan Hakları Hukuku*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Babahanoğlu, N. (2021). Türk İdare Sisteminde Bağımsız İdari Otoriteler, Bağımsızlıkları ve Denetimleri Üzerine Bir Değerlendirme, *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(Toplum & Siyaset), s. 211-226.
- Barıtçı, R., *İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Çalıştayı*, TBMM Basımevi, Yayın No: TBMM 2017/59-KKB/6, Ankara, s.159-162.
- Beyce, A. (2012). *Vergi Sorunlarının Çözümünde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İşlevi*. Yüksek lisans tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Bousta, R. (2007). Contribution À Une Définition De l'Ombudsman. *Revue Française D'administration Publique*, 123(3), 387-397.
- Boz, S. S. (2017). *İdare Hukukunda Haklı Beklentinin Korunması*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Boz, S. S., Yurdaer, C. ve Eraslan, Y. (2019). İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 27(3), 497-532.
- Bozkurt, P. (2013). Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler. *Denetim Dergisi*, 12, 56-62.
- Bozoğlu, M. (2008). *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu*. Yüksek lisans tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bravo, I. B. (2012). Thomas Hobbes ve John Locke'un Doğal Hak Anlayışları, *Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi 24. Bildiri Kitabı*, İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları.
- Cengiz, E. (2019). *21. Yüzyılda Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetiminde Reform*. Yüksek lisans tezi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çalık, E. (2017). İnsan Hakları Meselesinin Gelişimi ve Siyasî ve Sosyal Faktörlerle İlişkisi. *21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6(16), 41-68.
- Çalışkan, A. Z. (2020). Ombudsmanlık ve Avrupa Birliği Ombudsmanı. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28(3), 1263-1302.
- Çelik, V. ve Demirci, Ö. (2019). Türk Kamu Yönetiminin Denetim Yolları ve İşleyişi. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 5(2), 133-143.
- Çınarlı, G. (2021). *2017 Değişiklikleri Sonrası 1982 Anayasası'na Göre Parlamentonun İdarenin Denetlenmesindeki Rolü*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Demir, Ş. (2019). *Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Mevzuatı*, 4. Bası, Ankara: CADR Yayınları.
- Demirkol, S. (2012). Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2), 73-99.
- Diamandouros, N. (2005). *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, ed. P. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Dinçkol, H. A. (2013). İdari Yargı'da Hâkimin Takdir Yetkisinin Denetlenmesi. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 19(2), 1567-1594.
- Doğan, K. C. (2014). *Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi*, Doktora tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Duman, T., Yavuz N. ve Kaya N. (2020). *İnsan Hakları ve Demokrasi-Vatandaşlık Bilgisi*, 4. Baskı, Ankara: Data Yayınevi.

- Dut, A. (2018). *Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararlarının İdare Üzerindeki Etkinliği*. Yüksek lisans tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dür, O. (2021). Tüketici Uyuşmazlıklarının Çözümünde Özel Dava Şartları ve İlamsız İcra Takibi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 48, 217-244.
- Eklundh, C. (2001). The Swedish Parliamentary Ombudsman System. In Human Rights Commissions and Ombudsman Offices,). Leiden/Netherlands: Brill Nijhoff. Publisher, 423-436.
- Elban, H. K. (2008). Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi İlişkileri. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 77, 167-190.
- Ercan Durdular (2017), *İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Çalıştayı*, TBMM Basımevi, Yayın No: TBMM 2017/59-KKB/6, Ankara.
- Ercan, M. (2022). *21. Uluslararası Kamu Yönetimi Formu Tam Metinler Kitabı*, İstanbul: Efe Akademi Yayınları.
- Erdinç, T. (2015). *Ombudsman ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği*. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Erdoğan, M. (1998). İnsan Haklarına Kavramsal Bir Yaklaşım. *Liberal Düşünce Dergisi*, 12, 7-16.
- Erdoğan, M. (2018). *Özgürlük, Hukuk ve Demokrasi*, Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Ergani, N.K. (2003). Danimarka Ombudsmanı. *Danıştay Dergisi*, 105(3). 3-10.
- Ertaş, T. (2017) *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Everett, M. (2016). A Public Service Ombudsman for the UK, Bildiri no: 07587.
- Fendoğlu, H. T. (2013). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı. *Ankara Barosu Dergisi*, 4, 21-51.
- Geçit, B. (2020). Thomas Hobbes’da Toplum Sözleşmesi, Egemenlik ve Uyruklu: Egemenin ve Uyrukların Hak ve Yükümlülükleri Nelerdir?. *Temaşa Felsefe Dergisi*, 12, 110-124.
- Gişi, S. (2017). Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 2, 1-42.
- Götze, M. (2010). The Danish Ombudsman-A National Watchdog With Selected Preferences. *Utrecht Law Review*, 6(1), 290-345.
- Göküş, M. ve Çubukçu, Z. (2019). Türkiye’de Ombudsmanlık Konusunda Yapılan Lisansüstü Tezler Üzerine Bir İçerik Analizi, *Ombudsman Akademik*, 5(10), 215-248.
- Gözler, K. (2000). *Türk anayasa hukuku dersleri*. Ankara: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku Cilt 1*, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2018). *İnsan Hakları Hukuku*, 2. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

- Gözel, K. (2020). *İnsan Hakları Hukukuna Giriş*, 2. Bası, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gül, H. ve Kılıç, R. (2016). Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye’de “Kamu Denetçiliği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (49), 183-213.
- Güreşçi, F. (2022). *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun Kurumsal Arka Planı, Hukuki Yapısı ve Kararlarının Değerlendirilmesi*. Yüksek lisans tezi, Ufuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Güzel, O. ve Odyakmaz, Z. (2017). İyi İdare Hakkı. *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(2), 11-37.
- Hamzaoğlu, O. (2014). Eşitlik-Hakkaniyet-Hak. *Toplum ve Hekim Dergisi*, 29(1), 24-31.
- Haydar, E. (2011). Avrupa Ombudsmanı’nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü. *Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 19(2), 1-29.
- Haydar, E. ve Demirci, M. (2013). Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler. *Sayıştay Dergisi*, (90), 49-72.
- Hertogh, M. ve Kirkham, R. (Eds.). (2018). *Research Handbook on the Ombudsman*. UK Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi, e.t. 20.09.2022.
- <https://bagimsizburosen.org.tr/bask/news-detail/farkli-bir-hak-arama-yolu-kamu-denetciligi-kurumu-nedir>, e.t. 25.11.2022.
- <https://cocuk.ombudsman.gov.tr/anasayfa/hakkimizda/index-1.html>, e.t. 05.12.2022.
- <https://decisions.ombudsman.org.uk/report/?id=491c2d0c-063f-ed11-bba3-6045bd0e72bb>, e.t. 11.11.2022.
- <https://defenseurdesdroits.fr/fr/institution/organisation/defenseur>, e.t. 21.11.2022.
- <https://defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2022/11/rapport-annuel-sur-les-droits-de-lenfant-2022-la-vie-privee-un-droit-pour-lenfant>, e.t. 25.11.2022.
- <https://defenseurdesdroits.fr/fr/saisir>. e.t. 22.11.2022.
- <https://educadroit.fr/>. e.t. 22.11.2022.
- <https://en.ombudsmanden.dk/>, e.t. 14.11.2022.
- <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/28-birlesmis-milletler-denetim-usulleri/>, e.t. 11.10.2022.
- https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=cmspage&pageid=12&id_rubrique=36&opac_view=9, e.t. 22.11.2022.
- https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=46718&opac_view=-1, e.t. 07.12.2022.
- https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/2021_yili_yillik_rapor, e.t. 26.09.2022.

https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/2021_yili_yillik_rapor/mobile/index.html, e.t. 05.12.2022.

<https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/kadin-ve-cocuk-calistayi-subat-2018/index.html#p=8>, e.t. 02.12.2022.

<https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/unicev-calistay-raporov8/mobile/index.html>, e.t. 02.12.2022.

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7587/CBP-7587.pdf>, e.t. 07.12.2022.

<https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> e.t. 07.10.2022.

https://tr.wikipedia.org/wiki/Birleşik_Krallık, e.t. 07.11.2022.

<https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/kdk-kararlarina-uymayanlar-tbmmde-hesap-verecek/771007>, e.t. 30.11.2022.

<https://www.coe.int/tr/web/about-us/structure>, e.t. 13.10.2022.

<https://www.danistay.gov.tr/assets/pdf/upload/2022-04-06-10-57-5893186.pdf>, e.t. 07.12.2022.

https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_rapport-annuel-2021_20220705.pdf, e.t. 25.11.2022.

<https://www.gov.uk/government/organisations/housing-ombudsman>, e.t. 11.11.2022.

<https://www.intosai.org/focus-areas/intosai-un-sdgs>, e.t. 11.10.2022.

<https://www.jo.se/en/Decisions>, e.t. 07.11.2022.

https://www.jo.se/Global/%C3%84mbetsber%C3%A4ttelser/Annual_Report_2020-21_JO_webbversion.pdf, e.t. 07.12.2022.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023781167> .e.t. 22.11.2022.

<https://www.mfa.gov.tr/avrupa-konseyi.tr.mfa>, e.t. 13.10.2022.

<https://www.nationaleombudsman.nl/international>, e.t. 20,11,2022.

<https://www.nationaleombudsman.nl/international/the-institution>. e.t. 20.11.2022.

<https://www.nationaleombudsman.nl/international/who-is-the-nationale-ombudsman>, e.t. 20.11.2022.

<https://www.nationaleombudsman.nl/vraag-en-antwoord/who-is-the-national-ombudsman-of-the-netherlands>, e.t. 20.11.2022.

<https://www.nationaleombudsman.nl/vraag-en-antwoord/who-is-the-national-ombudsman-of-the-netherlands>, e.t. 20.11.2022.

- <https://www.ntv.com.tr/turkiye/staj-kayit-ucretine-iliskin-karar,PGY0LEyJBkurBeGNDtyd0Q>, e.t. 30.11.2022.
- <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/140202>. e.t. 30.11.2022.
- <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/156017>. e.t. 30.11.2022.
- <https://www.ombudsman.europa.eu/en/emily-oreilly>, e.t. 28.11.2022.
- <https://www.ombudsman.europa.eu/en/make-a-complaint>, e.t. 29.11.2022.
- <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/tr/3510>, e.t. 30.11.2022.
- https://www.ombudsman.gov.tr/document/raporlar/stratejik_plan, e.t. 08.03.2022.
- <https://www.ombudsman.gov.tr/Faaliyetlerimiz/Faaliyetlerimiz?uygulamaId=1#>, e.t. 02.12.2022.
- <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/BrosurRehber>, e.t. 07.12.2022.
- <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/OzelRaporlar>, e.t. 04.12.2022.
- <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/YillikRapor>, e.t. 03.12.2022.
- <https://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are>, e.t. 08.11.2022.
- <https://www.ombudsman.org.uk/publications/complaints-parliamentary-and-health-service-ombudsman-2021-22>, e.t. 08.11.2022.
- <https://www.ombudsman.org.uk/publications/ombudsmans-annual-report-and-accounts-2021-2022-0>, e.t. 07.12.2022.
- <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com> e.t. 10.02.2022.
- https://www.sayistay.gov.tr/files/2253_sayistay_tanitim_2022.pdf, e.t. 23.09.2022.
- <https://www.theioi.org/the-i-o-i>, e.t. 29.09.2022.
- Isır, T. (2004). *Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kahraman, M. (2011). Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği/Public Auditing And The Protection Of The Rule Of Law, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16), 355-373.
- Kahraman, M. ve Balkan, A. (2020). Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında Denetim Ölçütü Olarak Kullanılan İyi Yönetim İlkeleri. *Ombudsman Akademik*, (12), 71-101.
- Kalabalık, H. (2017). *İnsan Hakları Hukuku*, 5. Bası, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kalabalık, H. (2019). *Kısa İdare Hukuku*, 3. Bası, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kalkışım, H.M. (2016). *Ombudsmanlığın Beşiği İsveç*, (E.d. Bekir Parlak, E.d. Kadir Caner Doğan), Karşılaştırmalı Ombudsmanlık İncelemeleri, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kanatlı, M. (2020). John Rawls'ın Hakkaniyet Olarak Adalet İlkelerinde Özgürlük ve Eşitlik Sorunu Üzerine. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 15(2), 679-712.
- Kaplan, O. (2020). Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi ve Etkisi. *Ombudsman Akademik*, 7(13), 93-119.

- Karakul, S. (2015). Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri. *Ombudsman Akademik*, (3), 61-105.
- Karakul, S. (2015). Yeni Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(2), 63-112.
- Karcı, Ş. M. (2016). *Ombudsman İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kaya, İ. S., & Karabay, H. (2019). Ombudsmanlığın Uluslararası Hukuk Sistemlerindeki Yeri. *Ombudsman Akademik*, 6(11), 213-232.
- Kaya, S. B. (2019). Modern Hukukun Belirlenmesi Serüveni Üzerine Bir Deneme, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 140, 9-42.
- Kestane, D. (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği). *Maliye Dergisi*, 151(2), 128-142.
- Kırışik, F. (2016). *Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi Kullanımı ve Yargısal Denetimi*, Ankara: Ekin Basın Yayım.
- Köseoğlu, Ö. (2010). Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği. *Sayıştay Dergisi*, (79), 31-62.
- Küçük, Ü. ve Karakılıç, Y. (2021). Devlet Denetleme Kurulu ve Yerel Yönetimlere İlişkin Denetim Yetkileri: Yasal Düzenlemeler Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 31(2), 977-988.
- Oğurlu, Y. (2005). Hollanda Genel İdare Hukuku Kanunu’na Bir Bakış. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(3-4), 3-16.
- Oğuzhan, E. (2010). *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yüksek lisans tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Okur, Y. (2011). Ombudsmanlık Kurumu: Tarihi Gelişim ve Türkiye’de Başlangıçta Birkaç Öneri, *Denetim*, 6, 71-83.
- Özdemir, B. (2014). *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi ve Yapısı*. Yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özdemir, B. (2015). *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Özdemir, Y. (2021). Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29(4), 3211-3256.
- Özden, K. (2010). *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özekicioğlu, S. (2018). Ombudsmanlık Mekanizmasının Gelişimi: Avrupa Birliği ve Türkiye Bağlamında Değerlendirilmesi. *Journal of Management and Economics Research*, 16(1), 158-175.
- Özer, S. (2013) Uluslararası Denetim Standartlarını Uygulama Girişimi. *Sayıştay Dergisi*, 88, 117-120.

- Özgüzel, S. (2016). *Hollanda'da Ulusal Ombudsmanlık Kurumu*, (E.d. Bekir Parlak, E.d. Kadir Caner Doğan) Karşılaştırmalı Ombudsmanlık İncelemeleri, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özkal Sayan, İ. (2013). Türkiye'de İdari Sistem ve Örgütlenme. *Konrad Adenauer-Stiftung (KAS) Türkiye Temsilciliği Dergisi*, 70, 12-30.
- Öztürk, N. K. (2021). *Anayasa Hukuku*. 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Reif, L. C. (Ed.). (2004). *The International Ombudsman Yearbook*. Boston: Brill Publishing, 8.
- Sağlam, A. (2012). *İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve İdari ile İlişkisi*. Yüksek lisans tezi, Çankaya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Sancakdar, O., Önüt, L.B., Doğan E.U., Turhan, M.K. ve Seyhan, S. (2021). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 10. Bası, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Sayan, İ. Övgün, Ö.B. ve Zengin, O. (2018). Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesi ve Denetimi Mümkün Mü?. *Sosyal Bilimler Metinleri*, 2, 74-92.
- Sığırı, Ü. ve Karabacak, H. (2019). *Arabulucu ve Uzlaştırıcı Elkitabı*, İstanbul: Optimist Yayın Grubu.
- Şahin, M. S. (2020). *Kamu Denetçiliği ve Uygulama Örnekleri*. 2. Baskı, Ankara: Astana Yayınları.
- Şahin, R. (2010), Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri. *Türk İdare Dergisi*, 468, 131-157.
- Şahin, Ü. (2018). İyi Yönetişimin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması ve Kamu Denetçiliği Kurumu. *Ombudsman Akademik*, 1, 99-139.
- Şimşek, A. A. (2013). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Yorumu ve İlgili Mevzuat*, 2. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi.
- T.C. Danıştay Başkanlığı, *İdare Faaliyet Raporu*, (2022). <https://www.danistay.gov.tr/assets/pdf/upload/2022-04-06-10-57-5893186.pdf>, e.t. 07.12.2022.
- T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, *İyi Yönetim İlkeleri Rehberi*, (2019). <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/BrosurRehber>, e.t. 07.12.2022.
- Tortop, N. (1998). Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), 3-11.
- Torun, A. (2017). Türkiye'de Ulusal Güvenliğin Yasal ve Kurumsal Mekanizması: Milli Güvenlik Kurulu. *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(2), 42-58.
- Tosbıyık, Ş. (2008). *Avrupa Vatandaşlığının Bir Parçası Olarak Avrupa Ombudsmanlık Kurumu*. Yüksek lisans tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Turhan, D. G. ve Ökten, S. (2014). Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19, 213-224.

- Tutal, E. (2014). *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Ünal, F. (2008). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*. Doktora tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yıldırım R. ve Çınarlı, S. (2019). *Türk İdare Hukuku Dersleri-Cilt 2*, Ankara: Astana Yayınları.
- Yıldız, H. (2016). *Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun İdare Üzerinde Etkisi*. Yüksek lisans tezi, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yüce, N. (2020). *Ombudsman Dünya Örnekleri ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Uygulaması*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Zengin, G. (2017). Yerel Yönetimlerde Kamu Denetçiliği: İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığı. *Strategic Public Management Journal*, 3(6), 35-56.
- Zeyrek, İ. (2021). Birey-İdare İlişkisi Bağlamında İyi İdare Hakkı ve Türk Pozitif Hukukundaki Görünümü. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 155, 295-329.

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Selman ŞİŞMAN

EĞİTİM DURUMU

Lisans Öğrenimi : 2020, Ankara Ufuk Üniversitesi, Hukuk Fakültesi

Yüksek Lisans Öğrenimi : KTO Karatay Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü,
Kamu Hukuk Anabilim Dalı

Bildiği Yabancı Diller : İngilizce, Arapça

Bilimsel Faaliyetleri : “Modern Zamanlarda Ombudsmanlık Kurumuna İlham Kaynağı Olan Tarihi Hispe Teşkilatı” isimli makalesi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisinin 2023 ilk sayısında yayımlanmak üzere 25.11.2022’de kabul edilmiştir.

İŞ DENEYİMİ

Stajlar : 16.12.2022’de Avukatlık Stajı bitti.

Projeler :

Çalıştığı Kurumlar :

Tarih: 24.01.2023