

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU

Yüksek Lisans Tezi

Ali SAĞLAM

Ankara – 2015

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU

Yüksek Lisans Tezi

Ali SAĞLAM

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Levent KÖKER

Ankara – 2015

KABUL VE ONAY

Ali Sağlam tarafından hazırlanan ‘‘Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu’’ başlıklı bu alışma, 8 Nisan 2015 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim dalında Yüksek Lisans Tezi olarak oy birliği ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Metin GÜNDAY (Başkan)



Prof. Dr. Levent KÖKER (Danışman)



Yrd. Doç. Dr. D. Çiğdem SEVER (Üye)



ETİK BEYAN

Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesi'ne uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasını;

- Akademik ve etik kurallar çerçevesinde hazırladığımı,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir,

Aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

25/02/2015

Ali SAĞLAM



ÖZ

SAĞLAM, Ali, Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2015.

Bu çalışmada idarenin eylem ve işlemlerinin denetlenme şekillerinden biri olan ombudsmanlık kurumu incelenmiştir. Vatandaşlara sağladığı başvuru kolaylıkları ve hızlı, adil karar alabilmesi yönleriyle diğer denetim türlerinden ayrılan kurum; oldukça uzun bir süredir dünya genelinde uygulanmaktadır.

İlk bölümde kavram incelemesi ve doktrinde getirilen farklı tanımların değerlendirilmesi yapılarak kurumun ortaya çıkışı ile tarihsel gelişimi açıklanmıştır. Daha sonra klasik ombudsman kurumunun yapısı, görev alanı, yetkileri, sorumlulukları ile taşıdığı özellikler değerlendirilmiştir. İlk bölümün son kısmında kurumun dünya ülkelerindeki farklı uygulamaları irdelenmiştir.

İkinci ve üçüncü bölümlerde ise sırasıyla ülkemizdeki ombudsman benzeri denetim mekanizmalarından, Kurum faaliyete geçmeden evvel gerçekleştirilen akademik çalışmalar ile hazırlanan fakat mevzuat olarak yürürlüğe girmeyen çalışmalardan bahsedilmiştir. Türkiye’de ombudsmanlık kurumunu oluşturan ve halen yürürlükte bulunan 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu incelenmiş akabinde Kurumun farklı açılardan değerlendirilmesi yapılarak Kurum çalışmalarına yer verilmiştir.

Kurum faaliyete geçmeden önce yapılan çalışmalar daha çok kurumun Türkiye’de taşınması gereken özelliklere ve eleştirilere yoğunlaşmıştır. Çalışmamız Kurumun işlerlik kazanmasından sonra hazırlanmış olması yönüyle -diğerlerinden farklı olarak- mevcut bir yapıyı inceleme ve değerlendirme fırsatını yakalamış bulunmaktadır.

Anahtar Sözcükler

Ombudsman, Denetim

ABSTRACT

SAGLAM, Ali. The Institution of Ombudsman, Master's Thesis, Ankara, 2015.

In this study, the institution of ombudsman is examined. The institution of ombudsman means supervising of government's acts and operations. The institution provides citizens convenience application to the government. Furthermore, it ensures the citizens quicker and fairer decisions. The institution has common practice in most of the world.

In the first part of the study, definition and emergence of the institution is explained. Then, historical development of the institution is clarified. The institution's classical constitution, jurisdiction pale, assigned position and its responsibilities are considered. Lastly, the varied practices in the world are studied.

The second and third part of study namely, "The Institution of Ombudsman in Turkey", the institutions that function like the institution of ombudsman are studied. The legislative studies about the ombudsman are explained before the institution come into power. Then the last legislative law in Turkey is explained.

The Turkish academics have focused on the studies were prepared before the institution of ombudsman come into power. This project has prepared after the institution come into active in Turkey. Thus, this study different from the former studies has the opportunity of examining the present situation of the institution of ombudsman.

Keywords

Ombudsman, Control (supervising)

KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
AİHM	:	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	:	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AYM	:	Anayasa Mahkemesi
DDK	:	Devlet Denetleme Kurumu
C.	:	Cilt
E.	:	Esas
E.T.-e.t	:	Erişim tarihi
HSYK	:	Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
K.	:	Karar
KDK	:	Kamu Denetçiliği Kurumu
K.T.-k.t	:	Karar Tarihi
Md.-m.	:	Madde
PO	:	Parlamento Ombudsmanı
R.G.	:	Resmi Gazete
Riksbank	:	İsveç Milli Bankası
Riksdag	:	İsveç Meclisi
s.	:	Sayfa
S.	:	Sayı
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	:	Türk Dil Kurumu
TİHK	:	Türkiye İnsan Hakları Kurumu

TSK : Türk Silahlı Kuvvetleri
vb. : Ve benzeri
vs. : Ve sair

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	i
ABSTRACT	ii
KISALTMALAR	iii
İÇİNDEKİLER	v
TABLolar	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMU, KURUMUN TARİHİ, ÖZELLİKLERİ VE ÜLKE UYGULAMALARI

1. TANIM.....	5
2. KURUMUN ORTAYA ÇIKIŞI VE TARİHSEL GELİŞİMİ	7
3. STATÜSÜ, YAPISI VE ÖZELLİKLERİ.....	10
4. GÖREV ALANI VE YETKİLERİ	16
5. DİĞER KURUMLARLA OLAN İLİŞKİLERİ.....	18
5.1. Yönetim ile İlişkileri	18
5.2. Parlamento ile İlişkileri	18
5.3. Yargı ile İlişkileri	19
5.4. Medya ile İlişkileri	19
6. OMBUDSMAN ÇEŞİTLERİ	19
6.1. Parlamento Ombudsmanı	22
6.2. İnsan (Yurttaş) Hakları Ombudsmanı	22
6.3. Çocuk Hakları Ombudsmanı.....	23
6.4. Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı.....	23

6.5. Öğrenci Ombudsmanı	24
6.7. Tüketici Ombudsmanı.....	24
6.8. Basın Ombudsmanı	24
6.9. Yerel Yönetim Ombudsmanı	25
7. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE OMBUDSMAN UYGULAMALARI	26
7.1. İsveç	26
7.2. Danimarka	28
7.3. Fransa	29
7.4. İngiltere	30
7.5. Amerika Birleşik Devletleri	32
7.6. Yeni Zelanda	33
7.7. Kanada.....	34
7.8. Avrupa Birliği	35

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN OLUŞTURULMA SÜRECİ

1.OMBUDSMAN BENZERİ DENETİM MEKANİZMALARI	37
1.1. Yargı Denetimi.....	38
1.2. İdari Denetim	39
1.3. Siyasi Denetim	40
1.4. Basının Denetimi.....	45
1.5. Kamuoyu Denetimi	46
1.6. Uluslararası Denetim.....	47
2.TÜRKİYE’DE OMBUDSMAN ÇALIŞMALARI.....	48

2.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi.....	48
2.2. KAYA Raporu	49
2.3. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı.....	50
2.4. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı	54
2.5. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	58
2.6. 2010 Yılı Anayasa Değişikliği	60
3.6328 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU	62

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN FAALİYETLERİ, KURUM ÜZERİNE GENEL DEĞERLENDİRMELER VE KURUM MEVZUATINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

1. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN FAALİYETLERİ	71
1.1.2013 Yıllı Faaliyetleri	71
1.2.2014 Yıllı Faaliyetleri	81
2.KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ÜZERİNE GENEL DEĞERLENDİRMELER.....	85
2.1.Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yapısal ve Fonksiyonel Açından Konumu.....	85
2.2.Paris Prensipleri Çerçevesinde Kamu Denetçiliği Kurumu Hakkında Değerlendirme.....	88
2.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İdareden Kaynaklanan Hak İhlallerini Denetleyen Diğer Mekanizmalar (Yargı Dışı) ile Karşılaştırılması	94
2.4.Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yargı ile İlişkileri.....	102
3.KURUM MEVZUATINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER.....	107
3.1.Hakkaniyete Uygunluk Denetimine Yönelik Belirsizlik	107

3.2.İdari Başvuru Yollarının Tüketilmesi Şartının Kaldırılması.....	108
3.3.Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yetkilerinin Artırılması Gerekliliği	109
3.4.Başdenetçinin Seçim Usulü ve Yaşı	110
3.5.Başdenetçiye Anayasa Mahkemesi'ne Başvuru, Adli ve İdari Yargıda Dava Açma Hakkının Tanınması	111
SONUÇ	113
KAYNAKÇA	115
ÖZGEÇMİŞ	124

TABLÖLAR

Tablo 1: Kuruluş Tarihlerine Göre Ombudsman Kurumu Bulunan Bazı Ülkeler.....	9
Tablo 2: Bazı Ülkelerde Ombudsmanın Hukuki Statüsü Ve Denetim Metotları.....	14
Tablo 3: Bazı Ombudsman Biçimleri ve Dâhil Oldukları Ombudsman Çeşitleri	22
Tablo 4: Dönemlere göre TBMM Dilekçe Komisyonuna Yapılan Başvuru ve Karar Olan Dilekçe Sayıları	44
Tablo 5 Anayasa 74'üncü Maddenin Önceki ve Sonraki Hali.....	61
Tablo 6: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Karar Türleri.....	72
Tablo 7: Kararların Uygulanmasına İlişkin İstatistikî Veriler	83

GİRİŞ

İnsanların birlikte yaşamaya başladığı ilk zamanlardan günümüz modern toplumlarına kadar devlet, tarihsel süreçte bireyin koşullarını yönlendiren önemli bir kurum olagelmıştır. Uzun yüzyıllar boyunca büyük dönüşümler geçirmeyen bu kurum, modern dönemde toplumsal yapının önemli şekilde değişimi neticesinde durumdan etkilenerek kayda değer mesafe ve gelişim kaydetmiştir.

Temel insan hak ve özgürlüklerinin kurumsallaşması, insanoğlunun bu gelişim sürecinde elde ettiği önemli kazanımlardan birisidir. Fakat söz konusu kazanımlar kolay bir şekilde sağlanmamış olup, tam tersine çatışmalar, savaşlar ve yoğun mücadeleler sonrasında ortaya çıkmıştır. Bir yönüyle bu mücadelenin, diğer bir deyişle birey ile devlet arasındaki çekişmenin, “özgürlük ve güvenlik dengesi” başlığı altında hala güncelliğini koruduğunu söyleyebiliriz.

Modern toplumlarda bireyin temel hak ve özgürlüklerinin korunması, demokratik hukuk devletinin önemli önceliklerinden birisidir. Bu amaç doğrultusunda kamu otoritesi tarafından gerçekleştirilen eylem ve işlemlerin sınırlandırılması ve denetlenmesi büyük önem arz etmektedir. Çalışmamızın konusu bu bağlamda klasik denetim mekanizmalarına alternatif olarak tüm dünyada önemli bir uygulama alanı bularak işlerlik kazanan ombudsmanlık kurumudur. Ülkemizde kamu hukuku kişisi hüviyetini yenice kazansa da dünyada iki yüzyılı aşkın süredir varlığı devam eden ve yaygınlaşan ombudsmanlık kurumuna ilişkin Türkiye’de az sayıda güncel akademik çalışmanın bulunması, bu konunun araştırılmasını önemli kılmıştır.

Ombudsman, İsveççe kökenli bir kelime olarak vekil, temsilci, delege, anlamına gelmektedir. İlk defa İsveç’te halkın sorunlarını krala iletebildiği aracı bir kurum olarak ortaya çıkmış, daha sonra tüm dünyaya yayılarak benzer isimler altında (kamu denetçisi, ulusal ombudsman, arabulucu, vatandaş koruyucusu, halk savunucusu, halkın avukatı, adalet temsilcisi vs.) geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Ombudsmanlık İsveç’te 1809 yılında anayasal statüye kavuşmuş, Finlandiya’da ise 1919 yılında uygulanmaya başlamıştır. Daha sonraları 1955 yılında Danimarka’da,

1962 yılında Norveç'te ve Yeni Zelanda'da, 1967 yılında İngiltere'de, 1971 yılında İsrail'de, 1973 yılında Fransa'da, 1976 yılında Portekiz'de, 1981 yılında Hollanda ve İspanya'da ombudsman sistemi kurulmuştur.

Ombudsmanlığın esası; özel kişilerin hak ve özgürlüklerinin kamu kişilerinin müdahalesinden ve ihlalden, başka bir kamu kişisi marifetiyle korunması, gerçekleşen ihlallerin tespitinin yapılmasıdır. Kurum dünya uygulamalarının aksine, ülkemizde oldukça geç bir zamanda oluşturulmuştur. Kurumun olumlu ve olumsuz yönleriyle ilgili tartışmalar ülkemizde İngiltere ve Fransa'da kurumun faaliyete geçmesiyle birlikte başlamıştır ve uzun yıllar boyunca akademik çalışmalara konu olmuştur. Bu anlamda önemli çalışmalardan ilki Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi öğretim üyelerinin birlikte hazırladığı “Gerekçeli Anayasa Önerisi” dir. Yine Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından hazırlanan “Kamu Yönetimi Araştırması” (KAYA) raporu bu konuda yapılan önemli çalışmalardan bir diğeridir. “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” ve sonrasında “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” kurumun temellerinin atıldığı mevzuat çalışmaları olarak görülebilir. Sonrasında yürürlüğe giren 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve 2010 yılı anayasa değişiklikleri Türkiye’de ombudsmanlığın kurulma sürecinde kaydedilen önemli gelişmelerdir. En son 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ülkemizde ombudsmanlık kurumu resmen faaliyete geçebilmiştir.

“Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu” başlıklı çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde kavramın incelemesi yapılarak doktrinde getirilen farklı tanımlar değerlendirilmiştir. Kurumun ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi ile birlikte ombudsmanlık kurumunun klasik yapısı, görev alanı, yetkileri, sorumlulukları, taşıdığı özellikleri açıklanmıştır. Bölümün son kısmında ise kurumun dünya ülkelerindeki farklı uygulamaları irdelenmiştir.

İkinci bölüm “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu” başlığını taşımaktadır. Öncelikle ülkemizdeki ombudsman benzeri denetim mekanizmaları incelenmiştir. Akabinde Kurum faaliyete geçmeden evvel gerçekleştirilen akademik çalışmalar ile hazırlanan fakat yürürlüğe girmeyen mevzuat çalışmalarından bahsedilmiştir. Son

olarak Türkiye’de ombudsmanlık kurumunu oluşturan ve halen yürürlükte bulunan 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu değerlendirilmiştir.

nc bölümde ise Kamu Denetçiliği Kurumu’nun faaliyetlerine değinilmiş, bazı noktalardan yapılan genel değerlendirmelerden sonra Kurum mevzuatına yönelik eleştiriler dile getirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMU, KURUMUN TARİHİ, ÖZELLİKLERİ VE ÜLKE UYGULAMALARI

1. TANIM

Ombudsman, kökeni İsveç dili olan bir kelime olarak vekil, temsilci, delege, anlamına gelmektedir. İlk defa İsveç’te halkın sorunlarını krala iletebildiği aracı bir kurum olarak ortaya çıkmış, daha sonra tüm dünyaya yayılarak benzer isimler altında (kamu denetçisi, ulusal ombudsman, arabulucu, vatandaş koruyucusu, halk savunucusu, halkın avukatı, adalet temsilcisi vs.) geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Farklı isimlendirmelere rağmen orijinaline sadık kalınarak literatürde daha çok ombudsman terimi kullanılmaktadır. Ülkemizde ilk defa 5548 sayılı Kanunda, sonrasında ise halen yürürlükte bulunan 6328 sayılı Kanunda ombudsman terimi yerine “kamu denetçiliği” terimi tercih edilmiştir.

Doktrinde ombudsmanın farklı tanımlamaları yapılmıştır. Kurumun dünya ülkelerinde farklı uygulama şekillerinin olması, evrensel bir tanımın ortaya çıkmasını zorlaştırmıştır. Fakat genel olarak ombudsman; “kamu hizmetlerinin yürütülüşündeki adaletsizlikler hakkında, konudan etkilenenlerden şikayetleri almak, bu konularda araştırmalar yapmak ve sorunları çözmekle görevlendirilmiş, bağımsız bir kamu otoritesi” (Uzak, 2013, s. 5) olarak tanımlanabilir. Benzer şekilde TDK Güncel Türkçe Sözlük’te ombudsman/kamu denetçisi, “Parlamento tarafından görevlendirilen, vatandaşları resmî makamların keyfî ve yasa dışı davranışlarına karşı korumakla görevli kişi veya kurum” (Türk Dil Kurumu, 2014) olarak tanımlanmıştır.

Uluslararası Barolar Birliğince yapılan tanımlama, “Anayasa ve yasama organı tarafından kurulan, başında yasama organına karşı sorumlu üst düzey ve bağımsız bir bürokratin bulunduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğratılmış vatandaşların şikâyetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçerek araştırma yapma, disiplin cezası verme ve düzeltici

işlem önerme ve rapor yayınlama yetkisi olan bir kurum” (Dolmacı, 1997) şeklindedir.

Hasan Tahsin Fendoğlu’na göre “Kamu denetçisi, yönetimin mağdur ettiği bireylerin yaptıkları şikâyetler üzerine harekete geçen, hızlı ve güvenli bir şekilde geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış olan, yapılan haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, hakkaniyet önlemlerini salık vermek ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması önerilerinde bulunmak amaçlarını güden yetkin, tarafsız, atanmış veya seçilmiş bir kamu görevlisidir.” (Fendoğlu, 2011, s. 29).

Tufan Erhürman’a göre ise, “Ombudsman, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması/kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, bağımsız bir devlet organıdır.” (Erhürman, Ombudsman, 1998, s. 89).

Ombudsman Pickl tarafından şöyle tanımlanmıştır; “Ombudsman halkın yakınmalarını alır, onları araştırır, araştırma bulgularını yakınan kişilere ve araştırılan örgütlere bildirir. Halk açısından ombudsman, adaletin yerine getirildiği ve bürokratik kuruluşlarca hizmetlerinden yararlanan kişilere iyi, çabuk ve saygılı biçimde davranıldığı güvencesini veren geçerli bir araçtır.” (J.Pickl, 1986, s. 37).

Bir başka tanıma göre ise ombudsman: “Vatandaşların bürokrasiden, kötü yönetimden kaynaklanan şikâyetlerini geniş yetkileri çerçevesinde, hızlı ve güvenli bir şekilde araştırıp çözüm önerileri sunan; yetkin, tarafsız, bağımsız, yasal, atanmış veya seçilmiş yetkilidir.” (Avşar, 2012, s. 111).

2. KURUMUN ORTAYA ÇIKIŞI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Ombudsmanlığın tarihsel gelişimi, görevi halkın yakınmalarını dinlemek olan benzer kurumlarla ilişkilendirilmiştir. Kurumunun temelleri Roma'daki Tribünlere, Çin'deki Yuan Kontrol Kurumu'na, 17'nci yüzyıl Amerikan Sömürgelerindeki Censors'a kadar dayandırılmıştır (Gelhorn, 1967, s. 194, aktaran: Avşar, 2012, s.67).

Bugünkü şekli ile birebir örtüşmemekle birlikte “ombudsman” tarihte ilk defa İsveç'te ortaya çıkmıştır. İsveç Kralı XII. Şarl, 1709 yılında Ruslara yenilmesinin ardından Osmanlılara sığınmış ve beş yıl boyunca Osmanlı topraklarında kalmıştır. Kral, ülkesinden uzakta kaldığı bu dönemde kendisini temsil edecek ve ülkeyi denetleyecek bir “yüksek vekil” (Hogst Ombudsman) atamıştır. Ülkesine döndüğünde Krala, yokluğunda halkın istek ve şikâyetleri hakkında bir rapor takdim edilmiş; bundan memnun kalan Kral, böyle bir gözlemcinin sürekli faaliyet göstermesi ve uygulamanın müesseseleşmesi için gerekli girişimlere başlamıştır (Avşar, 2012, s. 95). Ombudsmanlık böylelikle 1713 yılında İsveç'te kurulmuştur.

İsveç Kralı 1719 yılında Ombudsmanlık (Hogste Ombudsmannen) adını Justutiekansler (JK) (Kraliyet Denetçisi) olarak değiştirmiş, 1766 yılında ise ombudsmanı atama yetkisi Kral'dan Meclis'e (Riksdag) geçmiştir. 1766 yılından itibaren Parlamento Ombudsmanı (Justitieombudsmannen-JO) ihdas edilmiştir.” (Fendoğlu, 2011, s. 60). Ombudsmanlık 1809 yılında da İsveç Anayasasındaki yerini almıştır.

Doktrinde bir kısım yazarlar, ombudsmanlığın kuruluşunda Kral'ın Osmanlı topraklarında kaldığı dönemde tanıdığı Kazaskerlik, Divan-ı Mezalim, Ahilik gibi kurumlardan esinlendiğini iddia etmiştir. Kendisi de bir ombudsman olan Victor J. PICKL böyle bir iddia ileri sürmemekle birlikte Kral'ın sığındığı Osmanlı Devleti'nde halkın haklarını koruyan Kadiul Kudat (kazaskerlik) kurumunun bulunduğuna işaret etmiş ve İslam devletlerinde “Divan-ı Mezalim” ya da “Muhtesip” adında bir tür yakınmalar kurulunun mevcut olduğunu belirtmiştir (J.Pickl, 1986, s. 39).

Ombudsman 1809 Anayasası ile İsveç'te anayasal statüye kavuştuktan sonra, yüz yıldan fazla bir süre hiçbir ülkenin dikkatini çekmemiştir (Mutta, 2005, s. 64). Ombudsmanlık 1919 yılında İsveç'ten sonra Finlandiya'da uygulanmaya başlamıştır. Daha sonraları ise 1955 yılında Danimarka'da, 1962 yılında Norveç'te ve Yeni Zelanda'da, 1967 yılında İngiltere'de, 1971 yılında İsrail'de, 1973 yılında Fransa'da, 1976 yılında Portekiz'de, 1981 yılında Hollanda ve İspanya'da ombudsman sistemi kurulmuştur.

“7 Şubat 1992'de, Maastricht'te imzalanan AB Anlaşması'nda; ortaklık yaşamının demokratikleşmesi süreci içerisinde, ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak yurttaş ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkilerini güçlendirmeyi, ayrıca yurttaşın şikâyetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokratik işlemlerinde yurttaşın yardımcı olmayı amaçlayan ‘Avrupa Ombudsmanı’ yaratılmıştır” (Işıkay, 2001, s. 3).

Ombudsmanlık dünya çapında gelişim göstererek pek çok ülkeye yayılmıştır. Sistemi uygulayan ülke sayısı 1995 yılı itibarıyla yetmiş beş iken bugün bu rakam yüze ulaşmış durumdadır (Özden, 2010, s. 32-33).

Tablo 1: Kuruluş Tarihlerine Göre Ombudsman Kurumu Bulunan Bazı Ülkeler

Yıl	Ülke	Yıl	Ülke
1809	İsveç	1980	Gana
1919	Finlandiya	1980	ABD(Florida)
1952	Norveç(Askeri)	1981	İrlanda
1955	Danimarka	1981	Hollanda
1959	Batı Almanya	1981	İspanya
1962	Yeni Zelanda	1987	Guatemala
1962	Norveç (Sivil)	1987	İzlanda
1966	Tanzanya	1988	Polonya
1967	İngiltere	1989	Macaristan
1969	Kuzey İrlanda	1989	Hong Kong
1970	Kanada	1990	Nepal
1971	İsrail	1990	Hırvatistan
1971	Avustralya	1991	Romanya
1972	Pakistan	1991	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
1973	Fransa	1993	Peru
1973	Hindistan	1993	Güney Afrika
1973	Zambiya	1993	Slovenya
1974	ABD (New Jersey)	1995	Botsvana
1975	Papua Yeni Gine	1996	KKTC
1975	ABD (Alaska)	1997	Ukranya
1976	Portekiz	1997	Makedonya
1976	Avusturya	1997	Belçika
1976	Trinidad ve Tobago	1997	Rusya Federasyonu
1978	Tazmania	1998	Bulgaristan
1978	Porto Riko	1998	Yunanistan
1978	Jamaika	2002	Bosna Hersek
1979	Kolombiya		

Kaynak: (Erdengi, 2009, s. 17).

“Demokratikleşmenin dünyaya yayılmasıyla Ombudsmanlığın dünyaya yayılması arasında bir benzerlik düşünülebilir. Kamu Denetçiliği İsveç’ten sonra İskandinavya ülkelerine (1954 yılında Danimarka’ya, 1959’da Norveç’e) yayılmıştır (Birinci Dalga 1950-1960). Kamu denetçiliğinin yayılmasında ikinci dalga Avrupa ülkelerine doğru olmuştur (1957’de Almanya, 1973’de Fransa, 1974’de İtalya ombudsmanlığı kabul etmiştir). Üçüncü dalga, Anglosakson ülkelerine doğru olmuş; 1962’de Yeni Zelanda, 1967 yılında İngiltere, 1970 yılında Kuzey İrlanda ve 1966 da Arizona-ABD ombudsmanlığı kabul edilmiştir. Dördüncü dalga Rusya ve eski Sovyet ülkelerine doğrudur: 1994’te Romanya, 1997’de Rusya Federasyonu, ombudsmanlığı kurmuştur.” (Fendoğlu, 2011, s. 29).

“Günümüzde artık ulusal ve uluslararası ombudsmanların yanında tüketici, basın, sağlık, eğitim, aile ombudsmanlığı gibi sektörel düzeyde ombudsmanlar kurulmaya başlanmıştır. Anayasal statüye kavuşmasından bu yana ombudsman sistemi; idarenin faaliyetleri karşısında bireyleri koruması, idare ile birey arasındaki ilişkilerde arabulucu olması, idare ile birey arasındaki ilişkilerde hakkaniyeti sağlaması gibi özellikleri nedeniyle tüm dünyada ulusal, uluslararası ve sektörel düzeyde her geçen gün daha da fazla benimsenmesine yol açmıştır.” (Mutta, 2005, s. 65).

3. STATÜSÜ, YAPISI VE ÖZELLİKLERİ

Kurumun popülaritesinin artmasıyla yargı dışında oluşturulan *şikayet mercileri* ombudsman olarak anılmaktadır (Temizel, 1997, s. 39). Bu nedenle kavram karışıklığını gidermek için kurumun temel özelliklerini sıralamak gerekmektedir.

The United States Ombudsman Association’a göre ombudsmanın taşıması gereken asgari karakteristik özellikler şunlardır: (The United States Ombudsman Association)

- Bağımsızlık,
- Tarafsızlık ve dürüstlük,
- İnceleme sürecinde güvenilirlik,

- Gizlilik.

Ombudsmanın en temel özelliği bağımsızlıktır. “Ombudsmanların bağımsızlığı:

- Kurumu doğuran anayasal ya da yasal metinlerden,
- Seçilme biçimlerinden,
- Dokunulmazlıklarından ve ombudsmanlık ile birlikte başka bir görevin aynı kişide birleşmezliğinden,
- Faaliyetleri üzerinde dış bir denetimin olmamasından,
- Mali olanaklarından ve işbirliği ettiği kişi ve kurumlardan,

doğmaktadır.” (Temizel, 1997, s. 56).

Ombudsmanlar genellikle yasama organı tarafından atanmasına karşın yasama organından bağımsız hareket eder ve yasamaya karşı yalnızca sınırlı sorumluluğu bulunur. Atamanın yasama organı tarafından gerçekleştirilmediği ülkelerde, görevden alma mutlaka parlamento tarafından gerçekleştirilmektedir (Temizel, 1997, s. 57). “Ombudsmanlar, parlamentonun onlara olan güvenini kaybetmesi ya da başarısızlık, yetersizlik, görev ihmalkârlığı veya iletişimsizlik gibi durumların ortaya çıkması durumunda, genellikle göreve getirilmelerine paralel bir şekilde görevden alınmaktadırlar.” (Ünal, 2008, s. 118).

Ombudsman, çalışmalarını yürütmenin kontrolünde gerçekleştirmez. “Ombudsmanlara genellikle söylediği ve yayınladığı görüşleri veya işlevlerini yerine getirmesi sırasında yaptığı işlemler nedeniyle, izlenemeyeceği, sorgulanamayacağı, tutuklanamayacağı ve yargılanamayacağı belirtilerek *parlamenter dokunulmazlığına* benzer bir dokunulmazlık sağlanmaktadır.” (Fendoğlu, 2011, s. 81).

Ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından önemli bir başka nokta görev süresidir. Nitekim gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle ombudsmanın tekrar seçilememesi, ikinci kez göreve gelebilmek için başkalarına hoş görünme ve yaranma durumunu ortadan kaldırarak bağımsızlığın ve tarafsızlığın korunmasına katkı sağlamaktadır (Erhürman, Ombudsman, 1998, s. 92).

Ombudsman, yürüttüğü soruşturmalarda kamu kurum ve kuruluşlarıyla doğrudan bağlantı kurabilir. Gerektiğinde kişileri çağırabilir. Arşiv ve belgelere kolaylıkla ulaşabilir. “Yönetmelikle ilgili her türlü belge ve bilginin ombudsmana verileceği, aykırı davranışların ise cezalandırılacağı hüküm altına alınmaktadır.” (Temizel, 1997, s. 54). Aksi halde etkin bir denetimin varlığından söz etmek pek mümkün değildir.

Ombudsmanın diğer bir özelliği ise vatandaşın kendisine kolaylıkla ulaşabilmesidir. Nitekim gerek yargı yollarına gerekse diğer idari denetim yollarına başvurular oldukça uzun ve yavaş bürokratik prosedürler içerebilmektedir. Ayrıca denetim neticesinde şekilsel kararlar çıkabilmektedir. Özellikle yargı mekanizmalarını harekete geçirebilmek vatandaş açısından oldukça karmaşık ve masraflı olabilmektedir. Bu yönüyle vatandaş, idarenin haksız eylem, işlem ve davranışlarına karşı ombudsman vasıtasıyla çekinmeden ve masrafsız bir şekilde şikâyetçi olabilir. Ombudsman denetimi kolay ulaşılabilirlik ve hızlilik açısından diğer denetim yollarından bariz şekilde ayrılmaktadır.

Ombudsman, başvuru üzerine yahut re'sen harekete geçerek soruşturma başlatabilir.

“Ombudsmanın yapısında var olan esneklik ve şekilci (formel) olmama özellikleri dikkate alınır, ombudsmanın harekete geçebilmesinin herhangi bir şekil şartına bağlı tutulması doğru olmayacaktır. Bu noktadan hareketle ombudsmanın şahsen veya mektupla/telefonla kendisine başvuran yurttaşların şikâyetleri üzerine veya basında yer alan haberler, herhangi bir şekilde elde edilen duyumlar veya kamu kuruluşlarını denetleme yetkisi çerçevesinde yaptığı gözlemler doğrultusunda re'sen harekete geçebilme yetkisinin var olması yerinde olur.” (Erhürman, Ombudsman, 1998, s. 94).

“Ombudsmanlar, araştırma ve inceleme faaliyetleri dışında, yetki alanına giren kurum ve kuruluşlarda periyodik veya ani denetimde de bulunabilmektedirler. Bu denetimler ombudsmanlara ve onların personeline, bireylerle yüz yüze görüşme ve hizmet sorumluluğu taşıyan görevlilerin çalıştıkları ortamı ve çalışma koşullarını tanıma imkânı vermeleri nedeniyle büyük önem taşımaktadır.” (Ünal, 2008, s. 122).

“Ombudsman’ın bağımsızlığının sağlanması açısından önemli bir nokta da onun gerek kişisel gerekse kurumsal olarak bağımsızlığının sağlanmasıdır. Bunun için Ombudsman Kurumunun bütçesi kanunla belirlenmeli, bakanlık bütçelerinden ayrı olmalı ve bu bütçenin harcanması konusunda Ombudsman tam yetkili olmalıdır. Yine Ombudsman’ın bütçesi yasalarla en yüksek maaşa eş olarak saptanmalı ve sık sık parlamentonun müdahalesine meydan verilmemelidir.” (Mutta, 2005, s. 67).

Ombudsman kararlarının kamuoyu nezdinde gerekli etkiyi oluşturabilmesi için tarafsız, halk içinde saygınlığı olan ve güven duyulan kişiler arasından seçilmesine dikkat edilmelidir. Siyasi bir kişilik olmamasına özen gösterilmelidir.

Kurumun en zayıf özelliği ise kararlarının hukuken bağlayıcı olmamasıdır. “Bağlayıcı olmayan ombudsman kararları, idare için, ancak birer tavsiye kararları olarak değerlendirilecektir. Ombudsman kararlarının uygulanmamasının herhangi bir hukuki yaptırımı yoktur. Bu da akla kararların ne derece uygulanacağı ya da en azından dikkate alınacağı sorusunu getirmektedir. Burada yine karşımıza ülkenin yönetim şekli, kalkınmışlığı, hukuka saygılı olunması gibi gelişmişlik kriterlerinde almış olduğu mesafe çıkmaktadır.” (Erdengi, 2009, s. 10).

Diğer yandan “Ombudsmanın almış olduğu kararların yönetim açısından bağlayıcı olmaması, bu kararların yönetim üzerinde etkili olmadığı anlamına gelmemektedir. Ombudsman, araştırma, inceleme, soruşturma ve denetimleri sonucunda ulaştığı bilgi ve bulguları kamuoyuna açıklayarak görevini gereği gibi yapmayan yönetimi ve onun personelini kamuoyu baskısı altında bırakabilmektedir. Kamu personeli, ombudsmanın harekete geçmesi durumunda kamuoyu önünde teşhir edilecekleri korkusuyla görevlerinde daha dikkatli ve titiz davranmak zorunda kalabilmektedir.” (Ünal, 2008, s. 124).

Tablo 2: Bazı Ülkelerde Ombudsmannın Hukuki Statüsü Ve Denetim Metotları

	İSVEÇ	FİNLANDİYA	DANİMARKA	NORVEÇ
Kim, nasıl seçer?	Parlamentoda gizli oylama ile seçilir. Adaylar parti gruplarının oluşturduğu komisyonlarca seçilir.	Parlamento tarafından gizli oylama ile seçilir. Adaylar önceden bildirilir.	Parlamento tarafından The Legal Affairs Committee'nin önerisine göre seçilir.	Parlamento tarafından seçilir.
Görev süresi	4 yıl.	4 yıl.	Her genel seçimde.	Her seçim sonrası 4 yıl için.
Sayı	4 PO.	4 PO + Asistan.	1 PO.	2 PO (Biri sivil, diğeri askeri işler için).
Aranan Vasıflar	Genelde parlamento üyesi olmayan üst dereceli yargıçlar.	Hukuk eğitimi ve kariyeri.	Hukuk eğitimi; parlamento üyesi olmamalı.	Parlamento üyesi olmamalı; Anayasa Mahkemesi hakimi vasıfları olmalı.
Denetim Alanı	Tüm merkezi ve yerel yönetim kurumları, merciler ve personeli ile kamu otoritesine sahip kişiler; askeriye; İsveç'te bir kuruluşa verilen en geniş denetim alanı.	Hükümet, bakanlar ve mahkemeler dâhil olmak üzere Ceza Kanunundaki kamu görevlisi tanımına giren herkes. Başka ülkelere kıyasla çok geniş bir denetim alanı.	Sivil ve askeri hükümet yönetimi; yerel yönetimler. Yerel yönetim açısından pratikte yetki daha kısıtlıdır. Bakanlar dâhildir.	Tüm kamu idaresi: devlet, ilçe veya belediye yönetimleri; idari teşkilatlar; hükümet görevlileri; kamuda çalışanlar.

Denetim alanı dışında-kiler	Kabine bakanları; parlamento üyeleri	Cumhurbaşkanı; Adalet Bakanı.	Yargıçlar; adliye mahkeme baş idare görevlileri; merci olarak faaliyet gösteren yerel yönetim konseyleri.	Meclis faaliyetleri ve yasaması; danıştay kararları; başsavcının faaliyetleri; mahkemeler.
Denetim metotları	Şikâyet +teftiş +araştırma. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.	Şikâyet +teftiş +halk toplantıları. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.	Şikâyet +teftiş+ araştırma. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.	Şikâyet +teftiş +araştırma. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.
Kararları kim etkileyebilir?	Parlamento dâhil hiçbir otorite.	Parlamento dâhil hiçbir otorite.	Parlamento dâhil hiçbir otorite.	Parlamento dâhil hiçbir otorite.
Kim görevden alabilir?	Eğer güvenini kaybederse parlamento.	Parlamento dâhil hiçbir otorite.	Eğer güvenini kaybederse parlamento.	Oyların 2/3 çoğunluğu ile parlamento.
PO'yu kim denetler?	Bir parlamento komitesi yıllık raporu inceler, düşüncesini parlamentoya bildirir.	Parlamento Kanun Komitesi yıllık raporu inceler, parlamentoya rapor yazar.	Eğer hakkında şikâyet olursa parlamento.	Bilgi yok.

Kaynak: (Babüroğlu & Hatiboğlu, 1997, s. 22-23).

4. GÖREV ALANI VE YETKİLERİ

Ombudsman, kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki sorunlarla ilgilenir ve bireylerin kamu yönetiminden duydukları rahatsızlıklarla ilgili olarak şikâyetleri kabul ederek, sorunların hem kamu yönetiminin hem de bireylerin kabul edecekleri çerçevede, hakkaniyet ölçüleri içerisinde çözülmesi uğraşısını verir (Avşar, 2012, s. 112). Ombudsmanın görevleri; hak ve özgürlükleri korumak, vatandaşın kötü yönetime karşı korumak/kötü yönetimi önlemek ve birey-devlet ilişkilerinde hakkaniyeti sağlamaktır. Bu üç temel görevin her biri aslında üç farklı ülkede üç farklı ombudsman uygulamasının temel görevlerinden oluşmaktadır. Nitekim hak ve özgürlüklerin korunması İsveç'te, vatandaşın kötü yönetime karşı korunması/savunulması İngiltere'de, birey ile devlet arasındaki uyuşmazlıklarda hakkaniyeti sağlamak ise Fransa'da ombudsmanın temel görevidir. Bunların yanı sıra yolsuzluğun önlenmesi; demokrasinin ve hukuk devletinin gelişimi, devletin şeffaflaşması ve sivil toplumun oluşması da önemli görevler olarak sayılabilir (Fendoğlu, 2011, s. 64).

“Devlet, yerel yönetimler, kamu yönetim müesseseleri ve kamu görevi gören kuruluşlar ombudsmanın görev alanı içerisindedirler.” (Avşar, 2012, s. 120). Diğer yandan farklı ülke uygulamalarında ombudsmanın görev alanına giren kurum ve kuruluşlar değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin İsveç'te ombudsman yerel yönetimleri denetleyebilirken, Finlandiya'da askeri birimler ve yargı ombudsmanın denetim yetkisi içerisindedir. Norveç, mahkemeleri ombudsman denetimine dahil tutarken; bakanlar kurulu kararları, maliye müfettişlerinin çalışmaları ve yerel yönetimler yetki dışında bırakılmıştır (Temizel, 1997, s. 52). Ayrıca İsveç'te ombudsmanlar birbirlerini denetleyemez, fakat ombudsman kurumunda görev yapan alt bürokratlarla ilgili görevin ihmali yahut suiistimali ile ilgili şikâyetler hakkında kanıtın ulaştırılması durumunda soruşturma başlatılabilir (Avşar, 2012, s. 121).

Ombudsmanın gerçekleştirdiği görevde üç işlevi bulunur (Özden, 2010, s. 43). Bunlar:

- “Koruma işlevi,
- Araştırma, inceleme ve denetleme işlevi,

- Yönetimin gelişimine katkı sağlama işlevi”dir.

Ombudsman çalışmalarını genelde iki şekilde başlatabilir: Bunlardan ilki vatandaşlar tarafından yapılan doğrudan şikâyetlerdir. Diğeri ise ombudsmanın re’sen harekete geçmesidir. Pek çok ülkede (İsveç, Norveç, Danimarka, Finlandiya) vatandaşlar başvurularını aracısız olarak doğrudan ombudsmana iletebilirken, bazı ülkelerde (İngiltere, Fransa) parlamenterler aracılığıyla başvurabilmektedir.

Doğrudan şikâyet yahut re’sen harekete geçmenin akabinde ombudsman, konuyla ilgili belgeleri idareden talep eder ve idarenin görüşünü sorar. Gerekteğinde tanık dinleyebilir. Ülke uygulamalarına göre değişiklik arz etse de gerekli belgelerin kendisine gönderilmemesi yahut kişilerin tanıklık etmemesi halinde ilgililer hakkında idari yaptırımlar uygulayabilir (Erhürman, 2000, s. 176).

Soruşturmasını tamamlayan ombudsman, şikâyeti haksız bulduğu takdirde dosyadan el çekecek ve durumu idareye bildirecektir. Ombudsman tarafından başvurunun reddedildiği durumlarda bir üst itiraz yolu bulunmamakta olup, eğer dava açma süreci kaçırılmamışsa yargı yoluna başvurulabilir (Erhürman, 2000, s. 177).

Ombudsman tarafından başvurunun kabulü halinde soruşturma farklı şekillerde neticelendirebilir. Bunlar:

- “Dava açma,
- İhtar (Disiplin uygulaması),
- Talimat,
- Hatırlatma,
- Basın bildirisi,
- Parlamentoda konuşma,
- Yıllık rapor ve bülten”dir (Babüroğlu & Hatiboğlu, 1997, s. 16).

Yine ombudsmanın medya ile ilişkileri, kararlarının etkinliği açısından fazlasıyla önem arz etmektedir. “Ombudsmanların karar verme, yönetimce verilmiş kararları değiştirme veya tümünden ortadan kaldırma gibi yetkileri bulunmamaktadır.

Yönetimin yurttaşlarla ilgili eylem ve işlemlerinde bulduğu eksiklikleri veya yanlışları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunma yetkilerine sahip olan ombudsman esas gücünü de zaten araştırma ve soruşturmaları sonucunda vardığı kanaati kamuoyuna açıklama yetkisinden almaktadır.” (Avşar, 2012, s. 124). Kurum, kararlarını ve raporlarını kamuoyu ile paylaşabildiği ölçüde işlevsellik kazanabilmektedir.

5. DİĞER KURUMLARLA OLAN İLİŞKİLERİ

5.1. Yönetim ile İlişkileri

Kötü yönetimin önlenmesinde ombudsmanın rolüne yukarıda değinilmişti. Bu doğrultuda yönetim, ombudsmanın çalışmalarını sağlıklı bir şekilde yürütebilmesi için altyapıyı hazırlamalı, gerekli imkânları sağlamalı ve çıkan kararları kabul ederek çözüm önerileri doğrultusunda faaliyetlerini gerçekleştirmelidir. Ombudsman kararlarının yönetimce kabul edilmemesi/tavsiyelere uyulmaması halinde (kararların bağlayıcı olmaması ve zorlama yetkisi bulunmaması nedeniyle) ombudsman çalışmalarını parlamentoya aktarmakta; ayrıca medya aracılığı ile kamuoyu aydınlatılmaktadır. Böylelikle “hata yapan memurların hatalarının halka açıklandığını görme korkuları onlar üzerinde olumlu bir etki meydana getirmekte ve onları etkenlik, hakkaniyet ve dürüstlüğe teşvik etmektedir.” (Temizel, 1997, s. 61).

5.2. Parlamento ile İlişkileri

Ombudsmanın gerek seçimi gerekse de görevden alınması genellikle parlamentolar tarafından gerçekleştirilmektedir. Daha çok başarısızlık, yetersizlik, görev ihmalkârlığı veya iletişimsizlik durumlarında görevden alma söz konusu olmaktadır (Fendoğlu, 2011, s. 81). Ayrıca İngiltere ve Fransa’da bireylerin ombudsmana doğrudan şikâyet hakkı bulunmadığından, başvurular parlamenterler aracılığı ile sağlanmaktadır.

5.3. Yargı ile İlişkileri

Ombudsman kurumunun yargı ile ilişkileri iki farklı açıdan incelenebilir. Bunlardan ilki, ombudsman kararlarının yargının görev alanına girip girmediği, diğeri ise ombudsmanın yargı kararları üzerinde değişiklik yapma yetkisinin bulunup bulunmadığı hususudur (Avşar, 2012, s. 128). Genel olarak ombudsman kararları yargı yoluyla denetlenememektedir. Diğer ombudsman uygulamalarından farklı olarak İsveç'te yöneticiler hakkında başlatılan ombudsman soruşturmalarına karşı yargıda itiraz hakkı tanınmıştır.

Ombudsmanlar yargı faaliyetlerine karışamaz ve onları denetleyemezken yine farklı olarak İsveç'te ombudsman, yargı faaliyetlerini denetleyebilmektedir (Avşar, 2012, s. 129). Ayrıca pek çok farklı ombudsman uygulamasında başvuran adına ceza yargılaması için şikayet hakkı, kanunların anayasaya aykırılığı durumlarında ise AYM'ye başvuru yetkileri düzenlenmiştir.

5.4. Medya ile İlişkileri

Ombudsmanlık kurumunun etkinliği kamuoyu tarafından bilinirliğine ve medyanın bu konuda katkı sağlamasına bağlıdır (Temizel, 1997, s. 63). Yöneticilerin yanlış uygulamaları hakkındaki ombudsman kararları kamuoyunun bilgisine sunulduğu ölçüde işlevsellik kazanacak ve denetim gerçek amacına ulaşacaktır. Bu kapsamda Danimarka Ombudsmanı basınla haftalık görüşmeler düzenleyerek yaklaşık 200.000 broşür dağıtmakta, Hollanda Ombudsmanı ise zamanının dörtte birini halkla ilişkilere ayırdığını bildirmektedir (Temizel, 1997, s. 63).

6. OMBUDSMAN ÇEŞİTLERİ

Dünya üzerinde değişik ombudsman uygulamaları ile birlikte farklı ombudsman çeşitleri görülmektedir. Genel bir değerlendirme ile literatürde; ombudsmanın ilgilendiği uyuşmazlığın taraflarının niteliğine göre, ombudsmanı seçen/atayan kuruma göre, ombudsmanın yetki alanına göre ve uyuşmazlığın konusuna göre dört ayrı sınıflama yönteminin bulunduğu söylenebilir.

Bu sınıflandırmalardan ilkinine göre üç çeşit ombudsman bulunmaktadır: (American Bar Association, 2001, aktaran: Özden, 2010, s.50).

- Klasik ombudsman,
- Avukat ombudsman,
- Kurumsal ombudsman.

Klasik ombudsman, en yaygın olarak bilinen ombudsman türüdür. Birey ile devlet arasındaki uyuşmazlıklar ile ilgilendir. Avukat ombudsman ise daha çok bireyler arasındaki sorunların çözümünde görev alan ombudsman türüdür. Uyuşmazlığın bir tarafında idarenin olması gerekmez. Boşanmış aile çocuklarının sorunlarıyla ilgilenen çocuk ombudsmanı ile basın yoluyla kişisel hakları saldırıya uğrayan kişilerin başvuru yaptıkları basın ombudsmanı bu tür bir ombudsmandır (Özden, 2010, s. 51). Kurumsal ombudsman ise özel tüzel kişiliklerin kendi içerisinde doğan uyuşmazlıklarla veya yine diğer kişilerle bu özel tüzel kişilik arasında doğan uyuşmazlıklarla ilgilenen ombudsman türüdür.

Başka bir sınıflandırmada seçen yahut atama yapan kuruma göre dört çeşit ombudsman bulunmaktadır: (Fendoğlu, 2011, s. 85).

- Parlamento ombudsmanı,
- Hükümet ombudsmanı,
- Yerel yönetim ombudsmanı,
- İdari ombudsman.

Bir ayrıma göre ise üç çeşit ombudsman bulunmaktadır:

- Uluslararası ombudsman,
- Ulusal ombudsman,
- Yerel yönetim ombudsman.

Diğer bir ayırım ihtisas ombudsmanlığıdır. Bu türe askeri ombudsman ve basın ombudsmanı örnek verilebilir. Yine bir ayırım da buldukları yere göre yapılabilir (Aile ve üniversite ombudsmanı) (Fendoğlu, 2011, s. 86).

Britanya’da Parlamenter Ombudsman, Sağlık Ombudsmanı, Mahalli İdareler Ombudsmanı ve Adli Hizmetler Ombudsmanı olmak üzere dört resmi ombudsman bulunmaktadır (Avşar, 2012, s. 150).

İsveç’te ise Parlamento Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Çocuk Ombudsmanı, Basın Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Askeri Ombudsman bulunmaktadır (Avşar, 2012, s. 151).

Kurumun uygulama alanının genişlemesiyle yukarıda bahsedildiği üzere farklı alanlarda uzmanlaşan ihtisas ombudsmanları ortaya çıkmıştır. Pek çok çeşidi bulunmasına karşın yaygın olarak uygulanan ombudsman türleri şunlardır: (Özden, 2010, s. 53)

- Parlamento Ombudsmanı,
- İnsan (Yurttaş) Hakları Ombudsmanı,
- Çocuk Hakları Ombudsmanı,
- Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı,
- Öğrenci Ombudsmanı,
- Tüketici Ombudsmanı,
- Basın Ombudsmanı,
- Yerel Yönetim Ombudsmanı.

Tablo 3: Bazı Ombudsman Biçimleri ve Dâhil Oldukları Ombudsman Çeşitleri

Ombudsman Biçimleri	Ait Olduğu Tür
Parlamento Ombudsmanı	Klasik
İnsan Hakları Ombudsmanı	Klasik, Avukat
Çocuk Hakları Ombudsmanı	Klasik, Avukat
Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı	Avukat
Öğrenci Ombudsmanı	Klasik, Avukat
Tüketici Ombudsmanı	Kurumsal, Avukat
Basın Ombudsmanı	Avukat
Yerel Yönetim Ombudsmanı	Klasik

Kaynak: (Özden, 2010, s. 53).

6.1. Parlamento Ombudsmanı

Ombudsman kurumunun temel özelliklerini taşıyan ve en yaygın şekilde uygulaması bulunan ombudsman türüdür. Parlamento tarafından seçilir. Pek çok ülkede bireyler parlamento ombudsmanına doğrudan başvuru yapabilirken, İngiltere’de ve Fransa’da şikâyet hakkı bir parlamenter aracılığıyla kullanılabilir.

İsveç’te parlamento ombudsmanı özel bir savcının yetkileri ile donatılmıştır. Kanun değişikliği teklifinde bulunabilirler. Yıllık raporlarını meclise sunarlar (Fendoğlu, 2011, s. 88).

6.2. İnsan (Yurttaş) Hakları Ombudsmanı

İnsan haklarını korumak ve iyileştirmeye çalışmak ve devlet yönetimini gözlemlemek gibi iki temel işlevi (C.Reif, 2000, s. 8’den aktaran Özden, 2010, s. 55) bulunan İnsan Hakları Ombudsmanı, Doğu Avrupa’da “üçüncü dalga” demokratikleşme akımıyla birlikte yaygınlık kazanmış; 1980’lerden itibaren de Latin

Amerika ülkelerinde otoriter rejimlerin yıkılması ile ilgi odağı olmuştur (Özden, 2010, s. 55). “İnsan hakları ombudsmanları, Doğu ve Orta Avrupa’da, Latin Amerika’da, Sahra-altı Afrika’da ve Pasifik Doğu Asya’da ‘devletin uluslararası insan hakları yükümlülüklerini yerine getirmek için ulusal bir mekanizma’ sağlamak için adapte edilmişlerdir.” (Ünal, 2008, s. 129). İnsan Hakları Ombudsmanı uygulaması bulunan ülkelerden bazıları Guatemala, El Salvador, Meksika, Gana, Polonya, Macaristan, İspanya, Portekiz, Kolombiya, Panama, Bolivya, Arjantin, Peru, Hırvatistan, Slovenya, Macaristan ve Rusya’dır (Özden, 2010, s. 55).

6.3. Çocuk Hakları Ombudsmanı

Çocuk ombudsmanı, çocukların zor şartlarda çalışma, kötü muamele, dilencilik, taciz, ayrımcılık, aile içi şiddet gibi sorunlarıyla ilgilenir. Çocukların haklarını savunamayacak ölçüde zayıf olmaları işlevselliği açısından çocuk ombudsmanlığını son derece önemli kılmaktadır. Çocuk hakları konusunda düzenlenen uluslararası sözleşmelerin devletler tarafından uygulanması, ombudsman aracılığıyla etkinlik kazanmaktadır.

Çocuk ombudsmanlığı ilk kez 1981 yılında Norveç’te daha sonra ABD, Kosta Rika, Yeni Zelanda, Avustralya, İsveç, İzlanda gibi ülkelerde kurulmuştur (Fendoğlu, 2011, s. 90).

6.4. Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı

Pek çok ülkede silahlı kuvvetler, ombudsman denetimi dışında bırakılmıştır. Bunun yanı sıra bazı ülkelerde gerek ordu çalışanlarının kendi aralarındaki gerekse de çalışanlar ile ordu arasındaki uyuşmazlıkların çözümü için ayrı bir ombudsman tahsis edilmiştir. Norveç, Avustralya ve İsrail askeri ombudsmanın bulunduğu ülkelerden bazılarıdır (Özden, 2010, s. 60).

6.5. Öğrenci Ombudsmanı

Öğrenci ombudsmanı, eğitim ombudsmanı, üniversite ombudsmanı gibi farklı isimlendirmeleri bulunmaktadır. Görevleri öğrencilerin ve eğitim personelinin sorunlarını çözmek, eğitimdeki aksaklıkları gidermek ve iyi bir eğitim ortamı için gerekli çalışmaları yapmaktır.

6.7. Tüketici Ombudsmanı

Mal ve hizmet piyasalarında tüketicinin tacir ile olan ilişkilerinde zayıf bir pozisyonu bulunmakta; satılan mal yahut hizmetteki ayıp ve eksikliklerden doğan mağduriyetlerin adli makamlar aracılığıyla giderilmesi gereksiz masraflara ve zaman kaybına neden olmaktadır. Bu yönüyle tüketici ombudsmanı, tüketiciyi aldatan ayıplı mal ve hizmetlerden doğan uyuşmazlıkların kolay bir şekilde çözülmesine yardımcı olarak tüketicinin mağduriyetlerini gidermektedir. Bu şekilde mahkemelerin iş yükü de oldukça azaltılmaktadır.

Ülkemizde Tüketici Ombudsmanı henüz bulunmamakla birlikte, 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ile benzer işlevi bulunan Tüketici Hakem Heyetleri kurulmuştur. Hakem heyetlerine başvuru ücretsizdir. Değeri belirli bir sınırın altındaki uyuşmazlıklarda Hakem Heyetinin verdiği kararlar ilam hükmündedir. Bunun yanında ülkemizde yayınlanan gazetelerde yaygın şekilde bulunan “Tüketici Köşeleri” nin tüketici ombudsmanı ile benzer bir işlevinin olduğu söylenebilir.

6.8. Basın Ombudsmanı

Haber ombudsmanı, gazete ombudsmanı, okur temsilcisi gibi farklı isimlendirmeleri mevcuttur (Özden, 2010, s. 65). Uygulamada meslek örgütlerinin belirlediği ve meslek kurallarına aykırılıkları tespit etmekle görevlendirdiği Basın Şikâyetleri Ombudsmanı ile medya organlarının kendilerine yönelik şikâyetleri incelemek, şikâyetler hakkında karar vermek ve açıklama yapmak üzere

görevlendirdiği Okuyucu Temsilcisi olmak üzere iki türü bulunmaktadır (Avşar, 2012, s. 183).

Organization of News Ombudsmen'in yaptığı tanımlamaya göre "bir haber ombudsmanı basın yayın kuruluşlarının yayınladıkları haberlerin ve programların doğruluğu, haklılığı ve tarafsızlığı ile ilgili olarak okur ve izleyicilerinden gelen şikâyetleri inceler; yanlış ve taraflı yayınları düzeltmeyi amaç edinir." (Organization Of News Ombudsmen, aktaran: Özden, 2010, s. 65). Basın ombudsmanı, basın ilkelerine aykırı şekilde yapılan yayınlar üzerine kişilik hakları zarar gören kişilerin başvurularını inceleyerek karara bağlar. "Yılda ortalama 300-400 civarı şikâyet alan İsveç Basın Ombudsmanı'na, şikâyet konularının büyük bir çoğunluğunu kişilik hakları ihlali, özel hayatın gizliliğine yönelik saldırı ve yargı sonucu beklenmeksizin kişilerin suçlu veya mahkûm ilan edilmesi gibi hususlar oluşturmaktadır." (Avşar, 2012, s. 185).

6.9. Yerel Yönetim Ombudsmanı

Yerel yönetim ombudsmanı, parlamenter ombudsmanın tüm özelliklerini taşımakla birlikte müdahale alanı olarak otorite ve etkilerinin belli bir bölge ya da kentle sınırlandırıldığı ombudsman türüdür (Temizel, 1997, s. 65). İlk defa 1974 yılında İngiltere'de kurulmuştur.

Pek çok alanda yerel yönetimlerin yetkilendirilmesi ile birlikte yerel yönetimlerin iş yükü artmakta; buna paralel olarak sorunlar ve uyuşmazlıklarda artış görülmektedir. İşte bu noktada yerel yönetimlerin "kötü yönetim" ihtiva eden işlemleri ile bireylerin zarar ve mağduriyetinin olduğu haller, yerel yönetim ombudsmanının görev alanına girmektedir (Avşar, 2012, s. 154).

"Yerel yönetim ombudsmanları yerel meclislerin kararlarının adil bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlemek üzere atanmış kişiler değil, yerel meclislerin yönetsel nitelikteki kararları da dâhil olmak üzere, yerel yönetimlerin her türlü işlemlerini hem kararlarına kalite kazandıracak nitelikleri itibariyle hem de adalet yönünden denetlemek üzere oluşturulmuş ombudsmanlar olmaktadır." (Temizel, 1997, s. 66).

7. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE OMBUDSMAN UYGULAMALARI

7.1. İsveç

İsveç, ombudsmanlığın ortaya çıktığı ve dünya üzerinde ilk defa uygulandığı ülkedir. Bugünkü anlamıyla Parlamento Ombudsmanlığı 1809 yılında kabul edilen Anayasa ile kurulmuştur. 1975'te çıkartılan Parlamento Ombudsmanı Talimatı Yasası bazı değişikliklerle birlikte günümüze kadar gelmiştir (Özden, 2010, s. 74).

Ombudsmanın görev süresi dört yıl, yardımcılarının görev süresi ise iki yıldır. Ombudsman seçiminde politik kaygılardan uzak, tarafsızlığını koruyabilecek, toplumda saygınlığı ile tanınan kişiler tercih edilmektedir. İsveç'te 20'nci yüzyıl içinde görev yapan ombudsmanların arasında parlamenter veya politikacı bulunmamaktadır. Seçilenlerin tümü yargıda veya bürokraside üst düzey görevler yapmış kişilerdir (Babüroğlu & Hatiboğlu, 1997, s. 38). Ombudsman parlamento tarafından görevden alınabilir.

İsveç'te ombudsmanın geniş bir görev alanı bulunmaktadır. Belirli istisnalar dışında adli ve idari mahkemeler de dâhil olmak üzere bütün devlet daireleri ve çalışanları ombudsmanın denetim alanı içerisindedir (Babüroğlu & Hatiboğlu, 1997, s. 39). 1957 yılında yerel yönetimler ve personelleri de ombudsmanın görev alanına dâhil edilmiştir. Ayrıca ombudsman silahlı kuvvetleri de denetleyebilir.

İsveç ombudsmanının denetlemeyeceği kurum ve kişiler ise şunlardır: (Özden, 2010, s. 75).

- Riksdag üyeleri,
- Riksdag Yönetim Kurulu, Riksdag Seçim Kurulu ve Riksdag Şikayet Kurulu,
- Riksbank Kurulu Üyeleri, Riksbank müdürü ve yardımcıları,
- Hükümet veya bakanlar,

- Adalet Bakanı,
- Belediye Encümen Üyeleri.

Sağlık kurumları, cezaevleri, polis, mahkemeler ve maliye haklarında en çok şikâyet yapılan kurumlar arasında gelmektedir (Özden, 2010, s. 76). Ayrıca ombudsmanların birbirlerini denetleme yetkisi bulunmamaktadır.

İsveç Parlamento Ombudsmanı, soruşturmasını şikâyet yoluyla başvuru yapılması halinde, kendiliğinden harekete geçerek yahut gerçekleştirdiği teftiş neticesinde başlatabilir (Erdengi, 2009, s. 38).

Çalışmalarının pek çoğu şikâyetler üzerine başlatılmaktadır. Ombudsmana başvuru yöntemi oldukça kolay ve ücretsizdir. Başvuru, şikâyet edilen kurumun ya da personelin adı, olayın özeti, şikâyetçinin adı ve adresini içeren dilekçe ile gerçekleştirilir. Başvuru sözlü olarak da yapılabilir. Başvurular açısından 2 yıllık bir başvuru süresi bulunmaktadır. Şikâyete konu olayın üzerinden 2 yıl veya daha fazla bir sürenin geçmiş olması halinde başvurular süreden dolayı reddedilmektedir.

İsveç Ombudsmanına her yıl yaklaşık beş bin başvuru yapılmakta, bu başvuruların %40-45'i görev alanı dışında kalması yahut süre aşımı nedeniyle reddedilmekte, %10-13'lük kısımda da ilgili kurum ya da şahısların herhangi bir hata yahut suçunun olmadığına karar verilmektedir (Erdengi, 2009, s. 38).

Ombudsman çalışmalarının bir kısmını re' sen harekete geçerek başlatır. Buna göre yürütülen bir soruşturma kapsamında usulsüzlüklerle karşılaşılması halinde veya bir medya haberi üzerine ombudsman her zaman kendiliğinden soruşturma başlatabilir (Erdengi, 2009, s. 38).

Diğer çalışma şekli de teftiş olup, ombudsman iki hafta önceden bildirimde bulunmak suretiyle sorumluluk alanı içerisinde bulunan kurumları denetleyebilir; karşılaşılan eksik ve hataları sorumlularına bildirerek gerekli durumlarda raporunu tanzim eder (Erdengi, 2009, s. 38).

Ombudsman gerçekleştirdiği denetimler sonrasında dava açma, disiplin uygulaması, öneri, hatırlatma, beyan, bildirme, teklif, talimat verme yetkilerini

kullanabilir (Avşar, 2012, s. 289). Ombudsman, çalışmalarını tam bir bağımsızlık içerisinde yürütürken, faaliyetlerini yıllık olarak meclise rapor etme sorumluluğu da bulunmaktadır.

İsveç'te bulunan diğer ombudsman türleri, Tüketici Ombudsmanı, Basın Ombudsmanı, Fırsat Eşitliği Ombudsmanı, Özürlüler Ombudsmanı, Etnik Ayrımcılık Ombudsmanı ve Çocuk Ombudsmanıdır.

7.2. Danimarka

Ombudsmanlık ülkede 1953 yılında anayasada yapılan bir değişiklikle kurulmuştur (Babüroğlu & Hatiboğlu, 1997, s. 46). Ombudsman parlamento tarafından atanır. Parlamento üyesi olamaz. Görev süresi parlamentonun görev süresi ile aynı olup dört yıldır. Ombudsmanın hukuk eğitimi almış olması gerekir. Çalışmalarını parlamentodan bağımsız olarak gerçekleştirirken görevden alma yetkisi yine parlamentoya verilmiştir. Çalışmalarını yıllık rapor olarak parlamentoya sunar.

Tüm kamu idareleri ombudsmanın görev alanı içerisindedir (Erdengi, 2009, s. 52). Ombudsman sivil ve askeri kamu kurum ve kuruluşlarını, yerel yönetimleri denetleyebilirken; hâkimler, adliye mahkemelerinin baş idari görevlileri, Kopenhag Şehir Mahkemesinin Veraset bölümü başı, AYM kâtipleri ve asistan hâkimler, yerel otoriteler için sosyal işleri üstlenmiş önemli özel kuruluşlar ve merci olarak faaliyet gösteren yerel hükümet konseyleri denetim alanı dışında tutulmuştur (Babüroğlu & Hatiboğlu, 1997, s. 47). Danimarka Ombudsmanı, İsveç Ombudsmanından farklı olarak hükümet üyelerini de denetleyebilir (Erdengi, 2009, s. 58).

Ombudsman, şikâyet başvuruları üzerine yahut kendiliğinden harekete geçer. Ayrıca teftiş neticesinde rapor hazırlayabilir.

Şikâyet başvuruları yazılı ya da sözlü olarak yapılabilir. Başvurucu, isim ve adresi ile birlikte şikâyet ettiği kurum ya da kişinin ismini ve şikâyet nedeni bildirmelidir. Ayrıca şikâyetlerin bir yıllık süre içerisinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Erdengi, 2009, s. 54). Başvurular ücretsiz olup öncesinde idari başvuru mekanizmaları tüketilmelidir.

İsveç ombudsmanında olduğu gibi Danimarka'da da ombudsman kendiliğinden harekete geçebilir; teftişler düzenleyebilir. Ombudsmanın kendiliğinden harekete geçerek başlattığı soruşturmalarda bir yıllık süre şartı ve üst otoriteye başvuru şartı geçerli değildir (Babüroğlu & Hatiboğlu, 1997, s. 48).

Ombudsman çalışmaları neticesinde tavsiyede bulunabilir, savcıdan ceza araştırması yapmasını isteyebilir veya ilgili mercilere disiplin uygulaması yapılması için emir verebilir. Ombudsmanın daha önceden verilmiş idari kararları değiştirme ve feshetme yetkisi bulunmamaktadır (Babüroğlu & Hatiboğlu, 1997, s. 49). Görevde ihmal veya kurumun önemli derecede hatalı olduğu tespit edildiğinde konu Parlamento Hukuk İşleri Komisyonu ile ilgili bakanlığa yahut yerel otoriteye aktarılır (Erdengi, 2009, s. 56).

7.3. Fransa

Fransa'da ombudsmanlık kurumu, 1973 yılında "arabulucu, hakem" anlamına gelen mediateur adıyla tesis edilmiştir. Fransa'da güçlü bir merkezi yönetim ile gelişmiş idari sistemin bulunması, Conseil d'Etat (Danıştay) varken ombudsmanlık kurumuna gerek olmadığı yönünde fikirlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Fakat idari yargı yolunun istenen pratikliği sağlamaması, masraflı oluşu ve her zaman hakkaniyete uygun kararlar alamaması sebepleriyle ombudsmanlık sistemi kurulmuştur. Fransa örneğini en önemli kılan özellik, ilk kez idari yargı sistemi bulunan bir ülkede ombudsmanlık kurumunun oluşturulmuş olmasıdır.

Mediateur'ün görev süresi 6 yıldır. Bakanlar Kurulu'nun kararıyla atanır. "Danıştay genelgesi ile tanımlanan koşullarda belirtilmiş sürekli engelli olma durumu, yetersizlik veya görevi ihmal etme söz konusu olduğu zaman görevden alınır." (Temizel, 1997, s. 107).

Merkezi yönetim kurumları, yerel yönetimler, kamu kuruluşları ve kamu hizmeti gören diğer kurumlar Mediateur'ün görev alanına girer (Özden, 2010, s. 82). Adli ve idari mahkemeler üzerinde denetim yetkisi yoktur (Avşar, 2012, s. 292).

İsveç'ten farklı olarak vatandaşlar ombudsmana başvurularını ancak bir parlamenter aracılığıyla yapabilir. Ancak parlamenterler kendisine iletilen bir şikâyet olmasa dahi Mediateur'e başvurabilir. Başvurular için süre şartı öngörülmemiştir. Şikâyet başvurularından ücret alınmaz. Önceleri Mediateur'ün kendiliğinden harekete geçme ve soruşturma yapma yetkisi bulunmazken, yapılan anayasa değişikliği neticesinde bu eksiklik ortadan kaldırılmıştır (Erdengi, 2009, s. 71).

Mediateur çalışmalarını yürütürken, kamu kurum ve kuruluşları kendisine yardımcı olmak ve talep ettiği bilgi ve belgeleri incelemesine sunmak zorundadır. Bu durumun istisnasını milli savunma, devlet güvenliği ve dış ilişkiler konuları oluşturmaktadır (Avşar, 2012, s. 292).

Mediateur çalışmaları neticesinde tavsiyelerde bulunur. Tavsiyelerine uyulmaması halinde memurun hiyerarşik üstüne müracaat ederek disiplin işlemi başlatılmasını yahut dava açılmasını isteyebilir (Mutta, 2005, s. 97). Yönetimin kararlarını iptal edip değiştiremeyeceği gibi, yönetimin yerine geçerek de karar veremez.

Mediateur'ün geniş bir dokunulmazlığı bulunmaktadır. Görevinden dolayı yaptığı işlerden, söylediği sözlerden dolayı soruşturulamaz, aranamaz, tutuklanamaz ve mahkûm edilemez (Erdengi, 2009, s. 69).

Mediateur her yıl parlamento ve cumhurbaşkanına çalışmaları hakkında rapor sunar. Raporlarını kamuoyu ile paylaşabilir.

7.4. İngiltere

İngiltere'de ombudsman kurumu, 1967 yılında çıkarılan Parlamento Komiserliği Kanunu ile kurulmuştur. Parlamento Komiserini hükümet önerisi ile Kraliçe atar. Komiser Avam, Lordlar ya da Kuzey İrlanda Avam Kamarası üyesi olamaz (Avşar, 2012, s. 290). Yine Kraliçe tarafından Avam ve Lordlar Kamarasının uyarısı ile görevden alınabilir. Diğer ombudsman uygulamalarından farklı olarak görev süresi belirlenmemiştir. Emeklilik yaşı olan altmış beşe kadar görev yapabilir.

İngiltere’de Parlamento Komiserinin yanı sıra özel ombudsmanlıklar da bulunmaktadır. Bunlar Yerel Yönetim Ombudsmanları, Polis Ombudsmanı, Kuzey İrlanda Ombudsmanı, Adli Hizmetler Ombudsmanı, Yatırım Ombudsmanı, Sigorta Ombudsmanı, Mal-mülk Ombudsmanı, Medya Ombudsmanı, Emekliler Ombudsmanı, Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı ve Cezaevi Ombudsmanı’dır (Özden, 2010, s. 85).

İngiltere’de de Fransa örneğinde olduğu gibi vatandaşların doğrudan şikâyet başvurusu yapma hakları yoktur. Şikâyetler bir parlamento üyesi (Avam Kamarası üyesi olması gerekir) aracılığı ile yapılabilir. Yine verilen kararlar parlamento üyesine bildirilir. Fransa’da olduğu gibi bir parlamento üyesi kendisine iletilen şikâyet olmasa dahi başvuruda bulunabilir. Başvurular ücretsizdir. On iki aylık süre içerisinde yapılması gerekir.

Parlamento Komiserliği Kanunu’na göre;

“a) Şikâyetçinin İngiltere’de oturması veya, b) Şikâyetin orada bulunduğu sırada onunla ilgili olarak yapılan bir işlemle ilgili bulunması veya, c) Şikâyetçinin 1964 tarihli Kıt ’a Sahanlığı Kanununda gösterilen veya tarif edilen bölgedeki bir tesiste olması veya, d) Şikâyetçinin İngiltere’ye kayıtlı bir gemi veya uçakta bulunduğu sırada söz konusu faaliyete muhatap olması veya, e) Şikâyetin, İngiltere’de, yukarıda adı geçen tesiste, uçak veya gemide ortaya çıkmış veya tahakkuk etmiş bir hak veya yükümlülükle ilişkili olması gerekir.” (Arslan, 1986, s. 161).

Parlamento Komiseri kendiliğinden harekete geçerek soruşturma başlatamaz. Yapılan başvurularda kötü yönetimden doğan sorunlar incelenir. “İdarenin zamanında basiretli bir tüccar gibi davranmaması, mevzuata uymaması, eşitliğe aykırı davranması, taraf tutması ihlal nedeni olmaktadır.” (Fendoğlu, 2011, s. 96). Belediyeler, silahlı kuvvetler, mahkemeler, bazı milli sanayiler ve benzeri merciler Parlamento Komiseri tarafından denetlenemez (Babüroğlu & Hatiboğlu, 1997, s. 54). Diğer ülkelerdeki ombudsman örneklerine nazaran Parlamento Komiseri ’nin denetim alanı oldukça sınırlı tutulmuştur.

Parlamento Komiseri, ilgili kurum ve kuruluşlardan soruşturma konusuyla alakalı bilgi ve belgelerin getirtilmesini talep edebilir. Bu açıdan yüksek mahkemelerin sahip olduğu yetkilere haizdir (Mutta, 2005, s. 91). “İlgili bakan tarafından konunun milli savunma sırrı veya kamu yararına aykırı olduğu bildirilse bile, ombudsmanın bilgi ve belge isteme yetkisi kısıtlanamamaktadır.” (Erdengi, 2009, s. 91).

Parlamento Komiseri, başvuru lehine verdiği kararlar neticesinde tavsiyeler verir. Tavsiyelerine uyulmaması halinde Parlamento’ya rapor halinde bildirimde bulunur. Komiser kamu dairelerinin kararlarını değiştiremez ve vatandaşın zararlarının tazmini yönünde karar vermez (Arslan, 1986, s. 171).

Parlamento Komiseri yaptığı çalışmalarını ve elde ettiği bulgularını yıllık rapor halinde parlamentoya sunar.

7.5. Amerika Birleşik Devletleri

ABD’de ilk ombudsmanlık 1969’da Hawaii eyaletinde kurulmuştur. Akabinde 1971’de Nebraska’da, 1972’de Iowa’da, 1975’de Alaska’da ve 1996 yılında Arizona’da faaliyete başlamıştır. ABD’de federal seviyede merkezi olarak görev yapan ombudsman kurumu bulunmamaktadır (Erdengi, 2009, s. 103). Bu konuda pek çok defa çalışma yapılmasına karşın herhangi bir netice alınamamıştır.

Ombudsmanları bir araya getiren ABD Ombudsmanlar Birliği (The United States Ombudsman Association) 1977 yılında kurulmuştur (Fendoğlu, 2011, s. 93). “ABD’de eyalet ve yerel idare birimleri seviyesinde ombudsman veya ombudsman benzeri görevler ifa eden kurumların oluşturulmasında, federal seviyede yaşanan gelişmelere nazaran daha hızlı ilerleme ve gelişme sağlandığı” (Erdengi, 2009, s. 109) görülmektedir.

Farklı eyaletlerdeki ombudsman uygulamalarının pek çok ortak özelliği bulunmaktadır. Ombudsman vatandaştan gelen şikayetleri dinler ve haksız uygulamaları nedeniyle idari departman veya ajansları inceleyebilir. Mahkemeler,

silahlı kuvvetler, yerel yönetimler ombudsmanın denetim alanı dışındadır (Babüroğlu & Hatiboğlu, 1997, s. 55).

ABD’de bulunan ombudsman türleri: Yaşlı Ombudsmanı, Üniversite Ombudsmanı (Akademik Ombudsman), İskan Ombudsmanı, Cezaevi Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Azınlıklar Ombudsmanı, Çevre Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı, Adalet ve Yatırım Ombudsmanı, Sağlık Ombudsmanı, Aile Ombudsmanı, Vergi Toplama Ombudsmanı, Kamu Şirketleri Ombudsmanı, İşveren Sorunları Ombudsmanı, İş Ombudsmanı, Zihinsel Sağlık Ombudsmanı’dır (Özden, 2010, s. 96). Ombudsmanlığın pek çok alanda uygulanması kurumun ülkedeki gelişiminin göstergesi olarak değerlendirilmektedir. ABD’de farklı isimler altında 40 federe devlette ombudsmanlık uygulanmakta; bunların 27 tanesi valilikler bünyesinde, 2’si savcılığa bağlı diğerleri ise kamu kurumları içerisinde faaliyet göstermektedir (Fendoğlu, 2011, s. 92).

7.6. Yeni Zelanda

Dünyada İsveç, Finlandiya ve Danimarka’dan sonra ombudsman sistemini kuran dördüncü ülke Yeni Zelanda olmuştur (Erdengi, 2009, s. 117). 1962 yılında Parlamento Ombudsmanı Kanunu ile kurulmuş ve 1975 yılındaki Kanun değişikliği ile bugünkü halini almıştır. Danimarka sistemi ile benzerlikler içerir. Görev süresi 5 yıldır. Temsilciler Meclisi tavsiyesi üzerine Genel Vali tarafından atanır (Temizel, 1997, s. 103-105). 72 yaşına kadar görev yapabilir (Fendoğlu, 2011, s. 99). Başarısızlık, görev ihmali, yetersizlik ve iletişimsizlik sebepleriyle Temsilciler Meclisi uyarısıyla yine Genel Vali tarafından görevinden alınır (Avşar, 2012, s. 297). Parlamento üyesi ya da yerel yönetimlerde görevli olamaz.

Kötü yönetim konularını inceler (Avşar, 2012, s. 297). Ombudsman, “Naturel Justice” yani doğal adalet veya hakkaniyet kavramına önem verir (Fendoğlu, 2011, s. 99). Hukuk Mahkemeleri ve yargı çalışanları üzerinde denetim yetkisi yoktur. Bunun dışında her kararı araştırabilir fakat kamu bürokratları hakkında kanuni takip başlatamaz; sadece ilgili otoriteyi durumdan haberdar eder. 1975’ten sonra birçok belediye denetim yetkisi içerisine alınmıştır (Babüroğlu & Hatiboğlu, 1997, s. 53).

Yeni Zelanda'da Parlamento Ombudsmanı yanı sıra Bankacılık ile Sigorta ve Tasarruf Ombudsmanları görev yapmaktadır (Özden, 2010, s. 110).

Şikâyetler yazılı ya da sözlü olarak yapılabilir (Özden, 2010, s. 111). Fakat başvuru yapılmadan önce iç hukuk yollarının tamamının tüketilmesi gerekmektedir (Fendoğlu, 2011, s. 99). Başvurular harca tabidir (Mutta, 2005, s. 88). Başvurular için bir yıllık zamanaşımı süresi öngörölmüştür.

Ombudsman tavsiyelerini yerine getirmeyen yahut kararlarını düzeltmeyen merciler hakkında Başbakana ya da Temsilciler Meclisi'ne rapor yazabilir (Erdengi, 2009, s. 123). Ayrıca faaliyetlerini yıllık rapor halinde parlamentoya sunar.

7.7. Kanada

ABD'ye benzer şekilde, ombudsmanlık ulusal düzeyde teşkilatlanmamış olup, yerel düzeyde ombudsmanlar bulunmaktadır. 2001 yılında federal düzeyde kurulması için çalışmalar yapılmıştır (Özden, 2010, s. 103).

Bir ada hariç olmak üzere bütün eyaletlerinde ombudsman mevcuttur. Bu ombudsmanlıklar, ABD Ombudsmanlar Birliği'nin (The United States Ombudsman Association) üyesidir (Fendoğlu, 2011, s. 97).

Yerel düzeydeki ombudsmanların özellikleri birbirleriyle benzerlikler içermektedir. Diğerleri hakkında da fikir vermesi (Özden, 2010, s. 101) açısından Ontario örneğini değerlendirmek gerekirse ombudsman, meclisin önerisi ile 5 yıllığına atanır ve yine aynı yöntemle görevden alınabilir. Yazılı talep üzerine veya kendiliğinden soruşturma başlatabilir (Fendoğlu, 2011, s. 97). Ontario Ombudsmanı altmış beş yaşına kadar görev yapar. Ayrıca görev süresi dolmadan altmış beş yaşına gelen kişiler 5 yıllık görev süresi doluncaya kadar görevlerini sürdürür (Özden, 2010, s. 101).

7.8. Avrupa Birliği

1992 yılında Maastricht'te imzalanan AB Anlaşması'nın 195'inci maddesi (eski numaralandırmaya göre 138'inci madde) ile kurulmuş ve ilk ombudsman 1995 yılında göreve başlamıştır (Özden, 2010, s. 135). Birliğin 7–8 Aralık'taki 'Nice Zirvesi'nde onaylanan Temel Haklar Şartı'nın 43'üncü maddesinde kamu denetçisine başvuru imkânının bir 'yurttaşlık hakkı' olduğu düzenlenmiştir (Fendoğlu, 2011, s. 92).

“Ombudsman her Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra, yasama dönemi süresince atanır.” (Tosbıyık, 2008, s. 35). Görev süresi 5 yıldır. Kurumlarının yanlış ve kötü yönetimi neticesinde ortaya çıkan ihlalleri inceler. Avrupa Komisyonu, AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Sayıştay, Adalet Divanı, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, Bölgeler Komitesi, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Europol (Avrupa Polisi) ve diğer AB kurumları denetim yetkisi altındadır (Özden, 2010, s. 114). “AB ile ilgili olsa dahi ulusal, bölgesel ve yerel otoritelere yönelik şikâyetler, ulusal mahkemeler ve ombudsmanların faaliyetleri ile ticari firma ve kişilere yönelik şikâyetler” (Erdengi, 2009, s. 165) denetim alanı dışındadır.

AB kurumları hakkında Ombudsmana doğrudan şikâyet yapılabileceği gibi Ombudsman kendiliğinden de harekete geçerek soruşturma başlatabilir. Üye ülkelerde yaşayan herhangi birisi, birlik vatandaşı olmasa dahi başvuruda bulunabilir. Yine AB içinde kayıtlı ofisi bulunan ticari firmaların, derneklerin ve benzer kurumların da şikâyet hakkı bulunmaktadır (Erdengi, 2009, s. 165). Başvurular için 2 yıllık bir zamanaşımı söz konusudur ve öncelikle idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekir. Şikâyetler yazılı olarak ya da elektronik ortamda doldurulan form ile yapılmalıdır.

Ombudsman kendisine yapılan şikâyeti öncelikle ilgili kuruma iletir. İhlal konusu hakkında düzeltme yapılmaması halinde kuruma tavsiyelerde bulunur. Tavsiyelerine uyulmaması halinde ise durum Avrupa Parlamentosu'na rapor edilir (Özden, 2010, s. 115). Ayrıca Ombudsman, faaliyetleri hakkında Avrupa Parlamentosu'na periyodik olarak yıllık rapor sunar.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN OLUŞTURULMA SÜRECİ

1. OMBUDSMAN BENZERİ DENETİM MEKANİZMALARI

Kamu hukuku açısından denetim kavramı, “yetki ve güç kullanan, eylem ve tasarruflarda bulunan, kamu görevi yapan veya kamu hizmeti sunan kurumların, kişilerin yine bir güç tarafından üst irade ile sınırlandırılabilmesi veya onaylanabilmesi” şeklinde tanımlanabilir (Avşar, 2012, s. 26).

İdarenin denetimi, temel hak ve hürriyetlerin korunması açısından demokratik hukuk devletinin asgari şartlarından birisidir. Nitekim bireylerin hak ve özgürlükleri, yönetenlerin eylem ve işlemlerinin denetlenmesi ile korunmakta; böylelikle farklı denetim yöntemleri demokratik ülkelerin hukuk sistemlerinde yerlerini almaktadır (Temizel, 1997, s. 25).

Ülkemizde idarenin denetimi farklı mekanizmalar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Ombudsman denetimi dışındaki denetim mekanizmaları şu şekilde sınıflandırılabilir: (Fendoğlu, 2011, s. 32).

- Yargı Denetimi,
- İdari Denetim,
- Parlamento Denetimi (Siyasi Denetim),
- Basının Denetimi,
- Kamuoyu Denetimi,
- Uluslararası Denetim.

1.1. Yargı Denetimi

Hukuk devletinin temel unsurlarından olan bağımsız yargı denetimi, bağlayıcılık açısından en etkili denetim şeklidir. Yargı denetimi yoluyla idarenin keyfi davranışlarına karşı önleyici tedbirler uygulanarak yönetilenlerin hakları teminat altına alınmaktadır (Ünal, 2008, s. 44). Anayasamızın 125'inci maddesi ile de idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu hükme bağlanmıştır.

Kıta Avrupası ülkeleri ile benzer şekilde, ülkemizde de özel hukuk kişilerinin birbirleri arasındaki uyuşmazlıkların görüldüğü adli yargı sistemi dışında farklı bir işleyişe sahip idari yargı sistemi bulunmaktadır. Bu sistem, “ilke olarak idarenin, idare hukukunca düzenlenen etkinliklerinden kaynaklanan uyuşmazlıklara bakan, adli yargının dışında, kendine özgü kuralları ve yöntemleri olan ayrı bir yargı düzenidir” (Mutta, 2005, s. 51). Bu düzen içerisinde yargı yoluyla denetim, İdare Mahkemeleri, Sayıştay ve Danıştay aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Bağımsızlık, tarafsızlık ve bağlayıcılık özellikleri nedeniyle etkili bir işlevi olsa da yargı yoluyla denetimin kendine özgü aksayan yönleri bulunmaktadır. Yargı denetiminde karar alma süreci oldukça yavaş işlemektedir. Temyiz aşaması ile birlikte kararların kesinleşme süresi iki ila dört yıllık bir zaman diliminde gerçekleşebilmektedir. Diğer yandan yeterli hukuk bilgisine sahip olmayan vatandaşlar açısından yargı sisteminin karmaşık bir yapısı bulunmaktadır. Uzman hukukçular ve yüksek yargı mensupları dahi bazı uyuşmazlıkların adli yargının mı yoksa idari yargının mı görev alanına girdiği konusunda görüş ayrılıkları yaşamaktadır. Ayrıca yargılamanın sıkı şekil kuralları çerçevesinde yürütülmesi nedeniyle her zaman adil kararlar alınamamaktadır.

1.2. İdari Denetim

İdari denetim, işlem ve eylemlerin idari makamlar vasıtasıyla denetlenmesini ifade eder. Bu makamlar denetimlerini hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi ile mali denetim ve performans denetimi şeklinde gerçekleştirebilir (Ünal, 2008, s. 65).

İdari denetim, kuruluşun kendi bünyesi içerisinde kurulan mekanizmalarla gerçekleştirilebileceği gibi farklı bir kamu kuruluşu tarafından da gerçekleştirilebilir. İdarenin kendi içerisinde gerçekleştirilen denetim faal/iç denetim; farklı bir kamu kuruluşu eliyle denetlenmesi ise dış denetim olarak isimlendirilmektedir. Faal/iç denetim, personelin hiyerarşik kademelendirilmesi içerisinde, astların üstleri tarafından denetlenmesidir. Üst, hem kendi altındaki personeli hem de onun işlemlerini denetleyebilir. Gerektiğinde emir verebilir fakat astın yerine geçerek karar alamaz. Dış denetim ise idarenin kendi bünyesi ve hiyerarşisi dışında başka denetim kuruluşları vasıtasıyla gerçekleştirilir. Ülkemizde bu yetkiye sahip kuruluşlar Danıştay, Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Denetleme Kuruludur (Avşar, 2012, s. 45).

İdari denetimde amaç; usule uygunluğu, elverişliliği, verimliliği ve etkililiği sağlamaktır (Tortop, Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri, 1974, s. 33). Özellikle memurların çalışma şekillerini ve davranışlarını disipline etme açısından etkili bir denetim türüdür. Fakat idari denetim bazı dezavantajları da içerisinde barındırmaktadır. Nitekim ast-üst personel arasındaki mesleki dayanışma, idari denetimi işlevsiz hale sokabilmektedir. Üst konumundaki yönetici, astlarının eylem ve işlemlerindeki hataların bir yönüyle kendi açısından da sorumluluk doğuracağı düşüncesiyle emrinde çalışan personeli koruma eğilimine girebilmektedir (Temizel, 1997, s. 30). Yine denetimi gerçekleştiren görevli, bürokratik bir tutum içerisinde, işlem ve eylemlerin denetiminde daha çok mevzuata uygunluğu ön planda tutabilir. Hâlbuki hukuka uygun olan bir işlem ya da eylem aynı zamanda bireyin temel hak ve özgürlüklerini ihlal ediyor olabilir. Bu gibi durumların denetimi gerçekleştiren kamu görevlisi tarafından göz ardı edilmesi, idari denetimden beklenen amacın gerçekleşmesini engellemektedir.

1.3. Siyasi Denetim

Siyasi denetim, yürütme gücünü elinde bulunduran hükümetin yasama organınca denetlenmesidir. Egemenliği elinde bulunduran yasama organının her konuda önceden karar alamaması ve aynı zamanda idari işlemlerin çok çeşitli ve geniş bir alana yayılması siyasi denetim zorunluluğunu doğurmuştur (Tortop, Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri, 1974, s. 30).

Yasama organı, idarenin işlem ve eylemlerinin egemenliğin kaynağı olan halk iradesine uygunluğunu (Mutta, 2005, s. 43) denetlerken çeşitli yöntemler kullanır. Ülkemizde siyasi denetimi TBMM gerçekleştirmektedir. TBMM'nin gerçekleştireceği ve Anayasa'nın 98'inci maddesinde sayılan denetim yolları şunlardır:

- Soru,
- Meclis Araştırması,
- Genel Görüşme,
- Gensoru,
- Meclis Soruşturması.

Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemektir. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir. Genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir (Anayasa Madde 98).

1.3.1. Soru

Soru; kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular

hakkında bilgi istemekten ibarettir. Sözlü soru önergeleri yüz kelimeyi geçemez. Soru önergelerine belge eklenemez. Soru önergesi, sadece bir milletvekili tarafından imzalanır ve başkanlığa verilir. Başkan, içtüzük şartlarına uygun gördüğü önergeleri gelen kâğıtlar listesinde yayımlar ve Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderir (TBMM İç Tüzüğü Madde 96).

Başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan ve tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konular ile konusu evvelce Başkanlığa verilmiş gensoru önergesiyle aynı olan sorular Başkanlıkça kabul edilmez.

1.3.2. Meclis Araştırması

Meclis araştırması, TBMM tarafından Anayasanın 98'inci maddesinin üçüncü fıkrası gereğince gerçekleştirilen incelemedir. Araştırma talebi önergesi beş yüz kelimedenden fazla ise önerge sahipleri beş yüz kelimeyi geçmemek üzere bir özet ekler. Meclis araştırmasının açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır. Ayrıca meclis araştırma komisyonunun raporu hakkında Genel Kurulda genel görüşme açılır (TBMM İç Tüzüğü Madde 104).

Meclis araştırmasının yürütülmesi görevi, genel hükümlere göre seçilecek özel bir komisyona verilmektedir. Bu komisyonun üye adedi, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışabileceği hususu Meclis Başkanının teklifi ile Genel Kurulca tespit edilir. Araştırmasını üç ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir. Komisyon bu süre sonunda da çalışmasını tamamlayamadığı takdirde süre bitiminden itibaren on beş gün içinde araştırmanın tamamlanmaması nedenleri veya o ana kadar varılan sonuçlar üzerinde Genel Kurulda görüşme açılır. Genel Kurul bu görüşme ile yetinebileceği gibi yeni bir komisyon da kurabilir. Meclis araştırma komisyonu, bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahallî idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan, kamu iktisadî teşebbüslerinden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi

istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Komisyon, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilir. Devlet sırları ile ticarî sırlar, meclis araştırması kapsamının dışında kalır (TBMM İç Tüzüğü Madde 105).

1.3.3. Genel Görüşme

Genel görüşme, toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir (TBMM İç Tüzüğü Madde 101). Hükümet, siyasî parti grupları veya en az yirmi milletvekili verdikleri önergeyle başkanlıktan genel görüşme açılmasını talep edebilir. Verilen önergenin metni beş yüz kelimedenden fazla ise talep sahipleri beş yüz kelimeyi geçmemek üzere önergenin özetini ekler. Genel Kurulda bu özet okunur. Genel görüşme açılıp açılmamasına Genel Kurul karar verir. Genel Kurulda bu konudaki görüşmede hükümet, siyasî parti grupları ve talepte bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi konuşabilir. Genel Kurul, genel görüşme açılıp açılmamasına işaretle oylama suretiyle karar verir (TBMM İç Tüzüğü Madde 102).

1.3.4. Gensoru

TBMM İç Tüzüğü'nün 106'ncı maddesi hükümlerine göre gensoru önergesi, bir siyasî parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir. Verilişinden sonraki üç gün içinde Başkanlıkça bastırılarak üyelere dağıtılır. Önerge beş yüz kelimedenden fazla ise, imza sahipleri beş yüz kelimeyi geçmeyecek bir özeti bu önergeye ekler. Genel Kurulda bu özet okunur. Gensoru görüşmeleri Anayasanın 99'uncu maddesi hükümlerine göre yapılır.

1.3.5. Meclis Soruşturması

“Meclis Soruşturması, Başbakan veya bakanlardan birinin, görevi sırasında cezai veya mali sorumluluğunu gerektiren eylemlerinden dolayı yapılan incelemedir” (Mutta, 2005, s. 47). Görevde bulunan veya görevinden ayrılmış olan Başbakan ve bakanlar hakkında meclis soruşturması açılması, TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği bir önerge ile istenebilir (TBMM İç Tüzüğü Madde 107).

Bu talep hakkında bir ay içinde Genel Kurulda gizli oylama yapılarak karar verilir. Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde Meclisteki siyasi partilerin güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclise sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona iki aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Bu süre içinde raporun TBMM Başkanlığına teslimi zorunludur. Rapor, Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımından itibaren on gün içinde görüşülür ve gerek görüldüğü takdirde ilgilinin Yüce Divana sevkine karar verilir. Yüce Divana sevk kararı ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla alınır. Meclisteki siyasi parti gruplarında, Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınmaz (Anayasa Madde 100).

Vatandaşların şikâyetlerini milletvekillerine iletmeleri ve sorunlarına onlar aracılığı ile çözüm aramaları parlamenter demokrasinin temel özelliklerinden olsa da bu denetim yolunun birey hak ve özgürlüklerinin korunmasında yeterli olduğunu ileri sürmek pek de mümkün değildir (Temizel, 1997, s. 31).

Siyasi denetimin önündeki en büyük engellerden ilki şikâyet sayısının fazlalığıdır. Dönemlere göre TBMM Dilekçe Komisyonuna yapılan başvuru sayıları incelendiğinde son iki dönemde Komisyona yıllık dokuz binin üzerinde başvuru yapıldığı görülmektedir. Dilekçe Komisyonunda görev yapan milletvekili sayısının on bir olduğu göz önüne alındığında karar alma mekanizmasının sağlıklı işleyemeyeceği açıktır.

Tablo 4: Dönemlere göre TBMM Dilekçe Komisyonuna Yapılan Başvuru ve Karar Olan Dilekçe Sayıları

18. DÖNEMDE GELEN DİLEKÇE SAYISI :	4300
19. DÖNEMDE GELEN DİLEKÇE SAYISI :	4147
20. DÖNEMDE GELEN DİLEKÇE SAYISI :	2313
21. DÖNEMDE GELEN DİLEKÇE SAYISI :	3187
22. DÖNEMDE GELEN DİLEKÇE SAYISI :	12447
23. DÖNEMDE GELEN DİLEKÇE SAYISI :	9123
24. DÖNEMDE GELEN DİLEKÇE SAYISI :	9909
18. DÖNEMDE KARAR OLAN DİLEKÇE SAYISI :	3823
19. DÖNEMDE KARAR OLAN DİLEKÇE SAYISI :	4140
20. DÖNEMDE KARAR OLAN DİLEKÇE SAYISI :	2142
21. DÖNEMDE KARAR OLAN DİLEKÇE SAYISI :	2958
22. DÖNEMDE KARAR OLAN DİLEKÇE SAYISI :	11579
23. DÖNEMDE GELEN VE KARAR OLAN DİLEKÇE SAYISI :	168
23. DÖNEMDE KARAR OLAN TOPLAM DİLEKÇE SAYISI :	8847
24. DÖNEMDE KARAR OLAN TOPLAM DİLEKÇE SAYISI :	4586

Kaynak:

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_komisyonu_web.dilekce_istatistik2
(25 Nisan 2014).

Siyasi denetimi işlevsizleştiren başka bir durum milletvekillerinin parti mensubu olarak gerçekte birer taraf olmalarıdır. Güçlü lider otoritesi ve parti içi disiplin tarafsızlık açısından siyasi denetimin önündeki diğer engellerdir.

Son olarak devlet sırları ile ticarî sırların meclis araştırması kapsamı dışında bırakılmış olması (TBMM İç Tüzük Madde 105) siyasi denetimin işlevselliğini kısıtlayabilir.

1.4. Basının Denetimi

Kamu menfaatleri doğrultusunda sansürlenmeden tarafsız ve objektif faaliyetlerde bulunabilen özgür basın, demokrasinin gelişmesinde ve kurumsallaşmasında önemli bir misyona sahiptir. Basın, idarenin hatalı uygulamalarını aktarmak ve hak ihlallerini kamuoyuna duyurmada önemli bir denetim aracıdır. ABD’de Federal Communications Commission ve Fransa’da Conseil Superior de l’Audiovisuel gibi kurumlar basın özgürlüğünü sağlamakla görevlidir (Fendoğlu, 2011, s. 33).

“Günümüzde birçok medya organı, “halkın avukatı”, “serbest kürsü”, “yıldırım servis” gibi adlarla özel sütunlar yaratarak ya da soruşturma programları düzenleyerek okuyucularının ya da izleyicilerinin özel ya da kamu kuruluşlarına karşı şikâyetlerini almak ve onlara çözüm aramak yoluna gitmekte ve yönetimden kaynaklanan sorunların çözümü için oldukça kolay bir araç olmaktadır” (Temizel, 1997, s. 32). Özellikle internet yayıncılığı ile birlikte artık sosyal medyanın da idarenin faaliyetleri üzerinde önemli bir denetim aracı olduğu yadsınamaz.

İdarenin denetiminde sivil denetim aracı olarak basın, önemli bir işleve sahip olsa da uygulamada yayıncılık ilkeleri dışında faaliyet gösterebilmektedir. Bütün basın kuruluşlarının tarafsız ve objektif olduğu, yayınlarında hakkaniyete özen gösterdiği söylenemez. Medya organları hükümetin kontrolünde yayın politikası güdebilecekleri gibi kendi patronlarının menfaatleri doğrultusunda hükümeti yönlendirme amacına yönelik yayınlar da gerçekleştirebilir. Bu durum kamuoyunun yanlış yönlendirilmesine sebep olmakla tehlikeli sonuçlar doğurabilmektedir. Yine

bazı medya grupları yayın politikalarını sorumlu yayıncılık ilkeleri yerine, izlenme kaygısı ile belirlemektedir.

1.5. Kamuoyu Denetimi

“Kamuoyu denetimi, halkın ortak çıkarlar etrafında yönetimin karar ve uygulama sonuçlarını geçmişe ve geleceğe dönük olarak etkileme gücünü ifade eder” (Altun&Kuluçlu, 2005, s. 31). Bu denetim yolunda “bireylerin tek tek veya toplu olarak yazılı, sözlü veya gösteri yaparak veya kamu mallarından veya bireysel imkânlarından yararlanarak fikir ve düşüncelerini, idarenin yanlış buldukları eylem ve işleminin geri alınmasını, sonuçlarının tazminini, eylem ve işlemin kendi istekleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesini istemeleri, bunun için de kamu makamlarını uyarma, kınama, protesto, aydınlatma, etkileme vb. yöntemleri” (Avşar, 2012, s. 47) kullanmaları söz konusu olmaktadır. Nitekim Anayasanın 36’ncı maddesi ile de hak arama hürriyeti düzenlenmiş olup buna göre herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.

Bu anlamda sivil toplum örgütleri (non-governmental organizations) kamuoyu oluşturmada önemli faaliyetler gerçekleştirerek ülke politikalarına etki edebilmektedir. Sivil toplum çalışmaları ile vatandaşlar, idarenin faaliyetlerine katılım sağlamakta, idarenin faaliyetleri üzerinde aktif gözetim sahibi olmakta; böylelikle kamu kurum, kuruluşlarının ve kamu yetkililerinin, vatandaşların sorunlarına, haklarına karşı dikkatli ve duyarlı olmaları sağlanmaktadır (Pyun, 2006, s. 143).

Ülkemizde 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmesi ile idarenin faaliyetlerinde saydamlığın sağlanması ve bireylerin hak arama özgürlüğünün kolaylaştırılması açısından önemli bir gelişme kaydedilmiştir. Kanun, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir (Madde 1). Buna göre kurum ve kuruluşlar,

Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler (Madde 5). Kurum ve kuruluşlar, talep edilen bilgi ve belgeleri on beş iş günü içinde sağlamak mecburiyetindedir. Kanunun uygulanmasında ihmâli, kusuru veya kastı bulunan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında, işledikleri fiillerin genel hükümler çerçevesinde ceza kovuşturması gerektirmesi hususu saklı kalmak kaydıyla, tâbi oldukları mevzuatta yer alan disiplin cezaları uygulanacağı hükme bağlanmıştır (Madde 29). Ayrıca kurum ve kuruluşlar bir önceki yıla ait başvuru sayısını (olumlu cevaplan, reddedilen başvuru sayılarını ve bunların dağılımını gösterir istatistik bilgileri), gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak ya da bu nitelikteki bilgiler ayrılarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısını, başvurunun reddedilmesi üzerine itiraz edilen başvuru sayısı ile bunların sonuçlarını gösteren bir raporu her yıl şubat ayının sonuna kadar hazırlamak zorundadır (Madde 30).

1.6. Uluslararası Denetim

Türkiye, 4 Kasım 1950 tarihinde Roma’da on beş ülke ile birlikte Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ni imzalamıştır. Bu sözleşmenin 1 Kasım 1998 yılında yürürlüğe giren Ek-11 numaralı protokolü ile tam zamanlı çalışan tek bir Mahkeme kurulmuştur (Karaaslan, 2004, s. 109).

Türkiye, AIHM’e başvuru ve Mahkemenin yargı yetkisini kabul ederek bir anlamda uluslararası denetimi kabul etmiştir. Bu bağlamda Birleşmiş Milletler İşkenceyi Önleme Komitesi ve Avrupa Konseyi İşkenceyi Önleme Komitesi’nin Türkiye’deki cezaevleri denetleme yetkisinin kabulü de uluslararası denetimin bir uzantısı olarak görülebilir (Fendoğlu, 2011, s. 33).

2. TÜRKİYE’DE OMBUDSMAN ÇALIŞMALARI

“Ombudsmanlık kurumu, II. Dünya Savaşından sonra tüm dünyada büyük ilgi görerak hızla yayılırken, Türkiye’nin ombudsmanlık arayışları, İngiltere ve Fransa’da kurumun kurulmasıyla beraber ancak 1970’li yıllarda yoğunlaşmıştır” (Muradova, 2013, s. 161). Bununla birlikte 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yürürlüğe girinceye dek gerek kamu otoriteleri gerekse de sivil inisiyatifler aracılığıyla pek çok çalışma yürütülmüştür. Akademik çalışmaların bu girişimlere öncülük ettiği söylenebilir.

Önemli çalışmalardan ilki Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi öğretim üyelerinin birlikte hazırladığı “Gerekçeli Anayasa Önerisi”dir. Yine Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından hazırlanan “Kamu Yönetimi Araştırması” (KAYA) raporu bu konuda yapılan önemli çalışmalardan bir diğeridir. “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” ve sonrasında “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” Kurumun temellerinin atıldığı mevzuat çalışmaları olarak görülebilir. Sonrasında 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve 2010 yılı Anayasa Değişikliği Türkiye’de ombudsmanlığın kurulma sürecinde kaydedilen önemli gelişmelerdir. Bu kısımda Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun faaliyete geçmesinden önce gerçekleştirilen anılan çalışmalardan bahsedilecektir.

2.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi

Bu çalışma 1982 Anayasası hazırlıklarının yürütüldüğü dönemde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanmıştır. Çalışma ile bir anayasa metni ortaya çıkartılarak madde gerekçeleri ile birlikte yayımlanmıştır.

Gerekçeli Anayasa Önerisinin 114/a ve 114/b maddeleri “Kamu Denetçileri Kurulu” ile ilgilidir. Madde 114/a; “bütün yönetsel işlemlerde gerekçe gösterilmesi

ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğunu, kanun ile aksi öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğunu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağı” düzenlemesini içermektedir. Madde 114/b’de ise Kamu Denetçileri Kurulunun Cumhurbaşkanı’nın, TBMM, Danıştay, Sayıştay, HSYK ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini beş yıllık bir süre için atamak suretiyle beş kişiden oluşacağı düzenlenmiştir. Kamu Denetçileri Kurulunun görevi vatandaşların dilek ve şikâyetlerini incelemek; temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözetmek olacaktır. Ayrıca Kurul, yılda bir kere periyodik olarak ve gerekli gördükçe, çalışmaları ve temel hak ve özgürlüklerin durumu ile ilgili olarak TBMM’ye ve Cumhurbaşkanı’na rapor sunacaktır.

Anılan gerekçeli anayasa önerisi ile ombudsmanlık ilk defa anayasal bir kurum olarak bir anayasa çerçeve taslağına konu olmuştur. Fakat öneri, 1982 Anayasası hazırlanırken dikkate alınmamış; onun yerine benzer bir fonksiyona sahip olan Devlet Denetleme Kurulu düzenlenmiştir.

2.2. KAYA Raporu

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından hazırlanan “Kamu Yönetimi Araştırması” (KAYA) raporu ombudsmanlık kurumu hakkında getirdiği öneriler bakımından önemli bir metindir.

Araştırma, “yönetim sistemimizi geliştirmek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulanma durumları ile var olan sorunlarının saptanmasını ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymayı” (Türkiye ve Ortadağu Amme İdaresi Enstitüsü, 1991) amaçlamaktadır.

Raporun “Denetleme” başlıklı kısmında kurum ve kuruluşlar hakkında eleştiriler getirilmiştir. Rapora göre “Kamu yönetiminin işleyişinde özel hukuk kapsamındaki kişi ve kuruluşlarla ilgili dış denetim uygulaması, son derece sınırlı ve etkisiz bir durumdadır”. Yine “kimi bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında yönetsel denetime dönük yönetim içi özel bir denetim birimi bulunmamaktadır. Kimi

kuruluşlarda ise, yalnızca mali denetim uygulanmaktadır. Öte yandan, yerel yönetimlere dönük vesayet denetimi de etkili ve amaca uygun biçimde gerçekleştirilememektedir” (Türkiye ve Ortadağı Amme İdaresi Enstitüsü, 1991, s. 40-41).

Raporun “Denetleme” hakkında getirdiğı önerilere göre “Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan Kurul Başkanlığının ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulunun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir” (Türkiye ve Ortadağı Amme İdaresi Enstitüsü, 1991, s. 42). Rapor, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın geniş yetki alanını eleştirmekte; yeni bir ombudsmanlık kurumu yerine ise Devlet Denetleme Kurulunun kamu denetçisi olarak çalışmasını öngörmektedir.

2.3. Kamu Denetçiliğı Kurumu Kanun Tasarısı

Adalet Bakanlığınca 2000 yılında hazırlanan söz konusu tasarı, Türkiye’de ombudsmanlık kurumu ile ilgili hükümet tarafından hazırlanan ilk mevzuat çalışmasıdır.

Tasarıda belirtildiğı üzere kanunun amacı, “idarenin insan haklarına saygılı, hukuka ve hakkaniyete uygun, düzenli ve verimli bir şekilde çalışmasını ve kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesini sağlamak için önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliğı Kurumunu oluşturmaktır” (Madde 1).

Kamu tüzel kişiliğine sahip Kurumun merkezi Ankara olacak ve Kurum gerekli gördüğü yerlerde büro açabilecektir. Kurum, bir kamu Başdenetçisi ve en çok on kamu denetçisi ile kamu denetçiliğı uzmanları, uzman yardımcıları ve diğer personelden oluşacaktır (Madde 3).

Madde 4 ile Kurumun görevi “Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerini insan haklarına saygı,

hukuka ve hakkaniyete uygunluk ile yerindelik yönünden incelemek ve araştırmak” olarak düzenlenmiştir. Yine aynı maddeye göre TBMM’nin karar ve işlemleri, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı kararlar ve emirler, Bakanlar Kurulu kararları, HSYK kararları, yargı organlarının karar ve işlemleri ile TSK’nın eylem ve işlemleri, kurumun görev alanı dışındadır.

Kamu Denetçiliği Kurulu, Başdenetçinin başkanlığında kamu denetçilerinin beşte dördünün katılımı ile toplanacak ve oyçokluğu ile karar alabilecektir. Oyların eşitliği durumunda başkanın oy kullandığı tarafın önerisi kabul edilecektir (Madde 5).

Madde 7 ile Başdenetçi ve denetçilerin bağımsızlığı düzenlenmiş olup buna göre “hiçbir organ, makam, merci veya kişi, görevini yerine getirirken kamu Başdenetçisi ile kamu denetçilerine emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.”

Tasarıya göre Kamu Başdenetçisi veya kamu denetçisi seçilebilmek için 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda sayılan genel şartlara ek olarak; Türk vatandaşı olma, seçimin yapıldığı tarihte kırk yaşını doldurmuş olma, en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından veya bunlara denkliği kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olma ve mesleği ile ilgili kamu kurum veya kuruluşlarında yahut özel sektörde en az on beş yıl çalışmış olma ve herhangi bir partiye üye olmama şartları öngörülmüştür (Madde 8). Bu özelliklere haiz kişiler aday adayı olarak TBMM Dilekçe Komisyonu başvuruda bulunabilir. Aday adayları arasından Kamu Başdenetçisi ile seçilecek kamu denetçisi sayısının iki katı aday, Genel Kurula sunulmak üzere TBMM Başkanına bildirilir. Yine 8’inci maddede belirtilen niteliklere haiz kişiler, TBMM üye tam sayısının en az onda biri tarafından doğrudan doğruya Genel Kurula Başdenetçi veya denetçi adayları olarak önerilebilir (Madde 9).

10’uncu madde ile seçim usulü düzenlenmiştir. Buna göre kadro sayısını aşmamak üzere kaç denetçi seçileceği, TBMM Dilekçe Komisyonunun önerisi üzerine Genel Kurulca belirlenir. Adayların Dilekçe Komisyonu tarafından bildirildiği tarihten itibaren bir ay içinde Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçileri

seçimi gerçekleştirilir. Seçilebilmek için TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu almış olmak gerekmektedir.

Kamu Başdenetçisi ile kamu denetçilerinin görev süresi beş yıl olup görev süresi dolanlar tekrar seçilebilir. Görev süresi bitmeden ayrılan veya görevinden alınan Kamu Başdenetçisi veya kamu denetçisinin yerine yeni bir Kamu Başdenetçisi veya kamu denetçisi seçilecektir. Yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süreleri de beş yıldır. Kamu Başdenetçiliğine veya denetçiliğine kamu kurum veya kuruluşları mensupları arasından seçilenler, görevleri süresince ücretsiz izinli sayılırlar; bu kişilerin kamu kurum veya kuruluşlarındaki kadroları ile ilgileri kesilmez. Noterlikten bu görevlere seçilenler, görevleri süresince izinli sayılır (Madde 12).

Kamu Başdenetçisi veya bir kamu denetçisinin 8'inci maddede sıralanan nitelikleri taşımadığı yahut seçilmesi sonrasında kaybettiği anlaşılması halinde, TBMM Dilekçe Komisyonunun talebi ile Kamu Başdenetçisi veya ilgili kamu denetçisi, seçim için öngörülen TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile TBMM Genel Kurulunca görevden alınabilir (Madde 14).

Kamu Denetçiliği Kurumuna medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler, idarenin kendileri ile ilgili her türlü eylem ve işlemleri aleyhine yazılı veya sözlü olarak illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla ücretsiz şekilde başvuruda bulunabilecektir (Madde 16). Yine aynı maddeye göre yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında başvuruda bulunulamaz. Kurum, incelemesi sırasında yargı yoluna gidildiği ilgilinin bildiriminden veya doğrudan öğrenilen başvurular ile belli bir konuyu içermeyen, yazılı yapıldığı takdirde başvuru sahibinin adı, soyadı ve imzası ile iş veya ikametgâh adresi bulunmayan, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan başvuruları incelemeyiz.

Başvuru süresi 16'ncı maddede düzenlenmiştir. Buna göre Kuruma, idari işlemlerde tebliğ tarihinden, idari eylemlerde ise öğrenme tarihinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvuru konusunda bir tutanak düzenlenip imzalandığı veya

dilekçenin kurumda kayda alındığı ya da valilik veya kaymakamlıklara verildiği tarih, başvuru tarihi kabul edilmektedir. Ayrıca TBMM Dilekçe Komisyonu da yukarıda belirtilen süre içinde yapılan başvurularla ilgili dilekçelerden gerekli gördüklerini Kamu Denetçiliği Kurumu'na gönderebilir.

Kurum, kendisine yapılan başvuru sonrasında yapacağı inceleme ve araştırmayı en geç altı ay içinde tamamlayacaktır. İnceleme ve araştırma sonucu ve varsa çözüm önerisi ilgili idari mercie ve başvurana bildirilecektir. İlgili idari merci, yapılan işlemi, önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği durumda gerekçesi ile birlikte bunu bir ay içinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na bildirecektir (Madde 17).

Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kamu Başdenetçisi veya bir kamu denetçisinin başvuru konusu ile ilgili olarak talepte bulunduğu bilgi ve belgeleri, talebin kendilerine tebliğinden itibaren bir aylık süre içerisinde vermek zorundadır. Haklı bir sebep olmaksızın bu zorunluluğa uymayan memur veya kamu görevlisi hakkında Kamu Başdenetçisi veya kamu denetçisinin ilgili kuruma başvurusu ile disiplin soruşturması açılacaktır (Madde 18).

Kurum, bir yıl içinde yaptığı çalışmalarını ve önerilerini içerir bir raporu her takvim yılı sonunda hazırlayarak TBMM Dilekçe Komisyonuna sunar. Bu rapor Resmi Gazetede yayımlanır ve Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumunun radyo ve televizyon kanalları aracılığıyla kamuoyuna duyurulur. Lüzum görüldüğünde Kamu Başdenetçisi belirli konularla ilgili özel raporlar hazırlayabilir (Madde 19).

Taslağın beşinci bölümünde yer alan 28'inci madde ile bir takım yasaklar düzenlenmiştir. Buna göre Kamu Denetçiliği Kurumu personeli, siyasi parti üyesi olamayacak ve herhangi bir siyasi partinin, kişinin veya zümrenin yararını yahut zararını hedef alan davranışta bulunamayacaktır. Ayrıca Kurum personeli görevini ifa ederken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapamaz. Yine bu madde ile sır tutma yükümlülüğü düzenlenerek kurum personelinin görevleri dolayısıyla öğrendikleri mesleki ve ticari sırları görevlerinden ayrılmış bile olsalar açıklayamayacakları; kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamayacakları hükme bağlanmıştır.

Kamu Başdenetçisi veya kamu denetçilerinin görevleri ilgili bir suç iddiası halinde ceza kovuşturmasının yapılabilmesi TBMM Başkanının iznine tabi tutulmuştur. Söz konusu suç iddiasına ilişkin hazırlık soruşturması ise Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcı Vekili tarafından yürütülecektir. Kamu davası Yargıtay'ın ilgili ceza dairesinde görülecek; temyiz mercii ise Yargıtay Ceza Genel Kurulu olacaktır (Madde 29).

Kamu denetçiliği uzmanları ve uzman yardımcıları ile diğer personelin görevleri ilgili bir suç iddiası halinde ceza kovuşturmasının yapılabilmesi ise Kamu Başdenetçisinin iznine tabi tutulmuştur. Söz konusu suç iddiasına ilişkin hazırlık soruşturması da suçun işlendiği yer cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği cumhuriyet savcısı tarafından yürütülür (Madde 30).

Taslağın 32'inci maddesi ile Kurumun bütçe ve harcamaları düzenlenmiştir. Buna göre Kuruma verilmesi gereken ödenek tutarı TBMM Başkanlığına sunulur. Kurumun bütçesi, TBMM bütçesi içerisinde yer alarak plan ve bütçe komisyonunda incelenmesinin akabinde TBMM Genel Kurulunda görüşülerek karar bağlanır.

Taslağın geçici 4'üncü maddesi ile kanun hükümlerinin mahalli idarelerin eylem ve işlemleri hakkında, yürürlüğe girdiği tarihten üç yıl sonra uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

2.4. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

Türk idare sisteminde önemli yapısal değişiklikler içeren Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 30 Ekim 2013 tarihinde Bakanlar Kurulunda kararlaştırılmış ve 29 Aralık 2013 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuştur. Genel gerekçeye göre tasarı, “yeni ve kapsamlı bir perspektif içinde kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini başlatmak ve bu sürece rehberlik etmek üzere” hazırlanmıştır. “Kamu yönetimi zihniyetinde, yaklaşımında ve yöntemleri ile organizasyon yapısında köklü değişiklikler öngören tasarı; kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli bir perspektif içinde, merkezî idare ve mahallî idarelerde ‘iyi yönetim’ ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflemektedir.” Tasarının 38-42'inci maddelerini içeren “Kamu Yönetiminde

Denetim” başlıklı üçüncü kısmında, Mahalli İdareler Halk Denetçiliği Kurumu’na ilişkin düzenleme mevcuttur.

Tasarının 38’inci maddesinde denetimin tanımı yapılmaktadır. Buna göre denetim, “kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.”.

Kamu kurum ve kuruluşlarında hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla iç denetimin; kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi içinse dış denetimin yapılacağı düzenlenmiştir (Madde 39).

Tasarının 41’inci maddesi ile bilgi edinme hakkı ve saydamlıkla ilgili bir düzenleme getirilmektedir. Düzenlemeye göre gerçek ve tüzel kişiler, kanunla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgeleri, kanunda belirtilen istisnalar dışında, vermekle yükümlüdür.

Tasarının 42’inci maddesi ile Türk idare sisteminde ilk defa bir Mahalli İdareler Halk Denetçiliği Kurumu öngörülmektedir. Her ilde seçimle göreve gelecek halk denetçisinin görevi, mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmaktır.

Düzenlemeye göre halk denetçisinin;

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48'inci maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7'nci bentlerinde belirtilen şartları taşıması,
- Hukuk, iktisat, işletme, maliye, kamu yönetimi, çalışma ekonomisi alanlarında en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun veya bu alanlarda lisansüstü derecesi olan ve en az on yıl mesleki tecrübe sahibi olması,
- Toplumda saygınlığı bulunan kişilerden olması gerekmektedir.

Halk denetçisinin görev süresi beş yıldır. İl genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile seçilecektir. İlk iki turda üçte iki çoğunluk sağlanamadığı takdirde, üçüncü turda salt çoğunlukla seçilecektir. Halk denetçiliğine kişiler kendileri aday olabileceği gibi, il genel meclisi üyelerinin beşte biri tarafından da aday gösterilebilir.

Halk denetçisi, görevine başlarken işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceğine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğine dair yemin ederek başlar. Yemin Asliye Hukuk Mahkemesinde gerçekleştirilir.

Halk denetçisi,

- Görevini engelleyen fiziki ve psikolojik bir rahatsızlığının ortaya çıkması,
- Görevi gereği edindiği kişisel bilgi ve sırları açıklaması,
- Halk denetçisi olma şartlarını taşımadığının anlaşılması veya şartları sonradan kaybetmesi sebepleriyle görevden alınabilir.

Görevden alma il genel meclisinin salt çoğunluğunun kararı ve valinin mütalaası üzerine, Danıştay kararı ile gerçekleştirilir. Boşalan halk denetçiliğine, kalan süreyi tamamlamak üzere yeni bir kişi seçilir.

Halk denetçisi, başvurular üzerine, gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları da dinleyerek, kırk beş günlük süre içerisinde kararını verir. Karar, ilgili idareye ve talep sahibine bildirilecektir.

Halk denetçisinin verdiği karara karşı ilgili idare cevabını en geç 10 gün içerisinde açıklar. Halk denetçisinin tavsiyesi idare tarafından uygun bulunmaması

halinde görüşünü gerekçelendirmek mecburiyetindedir. Ayrıca halk denetçisinin raporları kamuoyuna açıktır.

Halk denetçisi tarafından talep edilen bilgi ve belgeler ile soruların cevaplarını ilgili kurum ve kuruluşlar en geç bir hafta içinde vermek mecburiyetindedir.

Tasarıda konusu açık olmayan, somut iddia içermeyen, halk denetçisinin yetki alanına girmeyen veya dava konusu yapıldığı anlaşılan başvuruların işleme konulmayacağı düzenlenmiştir. Ayrıca dava konusu edilmiş veya üçüncü kişilere dönük karar ve işlemler sebebiyle halk denetçisine başvurulamamaktadır. Diğer yandan halk denetçisine başvuru, idari yargıya müracaat hakkının da ön şartı değildir.

Tasarı başvurular için bir süre öngörülmüştür. İşlemin ve eylemin öğrenilmesinden itibaren veya yapılan başvuruya süresi içinde cevap verilmemesi üzerine otuz gün içerisinde halk denetçisine başvurulması gerekmektedir. Süresinde yapılmayan başvurular reddedilecektir. Ayrıca herhalde başvuru süresi, eylem ve işlemin tekemmül tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Ayrıca dava açma süresi içinde halk denetçisine yapılan başvuru dava açma süresini durdurmaktadır. Hak kayıplarının önlenmesi açısından bu hüküm oldukça önemlidir.

Yine diğer bir önemli hükme göre ilgili idare, halk denetçisinin tavsiye kararını verilen süre içinde yerine getirilmez veya idarenin denetçinin kararı sonrasındaki tutumu başvuru sahibini tatmin etmezse kararda belirtilen sürenin bitiş tarihinden itibaren, talep sahibinin dava açma süresi yeniden işlemeye başlamaktadır.

İncelemeler neticesinde kişilere ait elde ettiği bilgilerin gizliliğinin korunması bakımından halk denetçisinin sorumluluğu bulunmaktadır.

Halk denetçisinin verdiği tavsiye kararları arşivlenmektedir. Ayrıca tasarıya göre her yıl ocak ayında, bir önceki yıla ait tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporu halk denetçisi tarafından il genel meclisinin bilgisine sunulacaktır.

2.5. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 28 Eylül 2006 tarihinde TBMM’de kabul edilmiştir. Resmi Gazetede yayınlanmasının akabinde dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kanunun iptali talebiyle Anayasa Mahkemesi’ne dava açılmıştır. AYM, 2006/140.E., 2008/185.K. ve 25 Aralık 2008 - k.t. kararıyla Kanununun tümünü Anayasa’ya aykırılık sebebiyle iptal etmiştir. Karar oybirliği ile alınmış ve 04 Nisan 2009 tarihinde 27190 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır (Özden, 2010, s. 163).

Söz konusu Kanun içerik olarak 2000 yılında Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile benzerlikler taşımaktadır. O yüzden bu bölümde tekrara girmemek açısından Kanunun, 2000 tarihli tasarıdan farklı olan yönleri incelenecek ve değerlendirilecektir.

1’inci madde ile Kanunun amacı hakkında geniş bir açıklama yapılmıştır. Buna göre Kanunun amacı, “gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmak” tır.

Kurum, Başdenetçilik (Başdenetçi ve Başdenetçi vekilinden müteşekkil) ve kuruldandır (Madde 4). Başdenetçi, Başdenetçi vekili ve denetçiler birlikte kurulu oluşturmaktadır. Kurulun görevleri, Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri çıkarmak, yıllık raporu hazırlamak, yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak ve raporları kamuoyuna duyurmaktır. Kurul, Başdenetçinin başkanlığında denetçilerin beşte üçünün katılımı ile toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar alır (Madde 7).

Kurumun görevi şikâyet başvuruları üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile

tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmaktır. Fakat Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri, Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır (Madde 9). Kanunda önceki tasarıdan farklı olarak Bakanlar Kurulu ve HSYK kararları kurumun görev alanı dışında bırakılmamıştır.

Yine 2000 tarihli tasarıdan farklı olarak Başdenetçi olabilmek için öngörülen kırk yaş şartı elli yaşa yükseltilmiştir. Ayrıca Başdenetçinin en az dört yıllık yükseköğretim kurum mezunu olma şartı ise hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak şeklinde değiştirilmiştir. Önceki Tasarıda aranan mesleki tecrübe süresi on beş yıldan on yıla indirilmiştir (Madde 10).

10'uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyan adaylar TBMM Başkanlığı tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde Başdenetçi veya denetçi adayı olarak başvuruda bulunabilir. TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon, Başdenetçi seçimi için başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı, denetçi seçimi için başvuruda bulunan aday adayları arasından seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı, başvuru süresinin bitiminden itibaren otuz gün içinde Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirecektir (Madde 11).

2000 tarihli tasarıda Başdenetçi veya denetçiler, TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu ile seçilirken bu kanunda üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu aranmıştır. Yine birinci oylamada bu çoğunluğun sağlanamaması halinde ikinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmektedir. İkinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilecektir. Üçüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilir (Madde 11). Kanunda görevden almanın TBMM Genel Kurulunca yapılacağı açıklanmıştır (Madde 15).

Kanun, karşılıklılık esas gereğince yabancı kişilere de Kuruma başvurabilme hakkını tanımıştır. Başvuru süresi doksan gündür. Ayrıca dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmaktadır (Madde 17). Buna karşın başvurunun reddedilmesi durumunda, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlamaktadır. Başvurunun Kurumca kabul edilmesi durumundaysa ilgili merci kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlamaktadır. Diğer yandan Kurum, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramazsa bu sefer durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlamaktadır (Madde 21).

Kanunun “Bilgi ve Belge İstenmesi” başlıklı 18’inci maddesinde Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerle ilgili olarak bir istisna getirilmiştir. Buna göre devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgelerin gerekçesi belirtilmek kaydıyla yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca verilmeyebileceği öngörülmüştür.

2.6. 2010 Yılı Anayasa Değişikliği

2010 yılı Anayasa Değişikliği Paketi TBMM’de kabul edilmiş; akabinde Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından referanduma sunulmuştur. Paket ile toplam yirmi altı maddede değişiklik öngörülmüştür. Anayasanın “Dilekçe Hakkı” başlıklı 74’üncü maddesindeki değişiklikte birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Paket, 12 Eylül 2010 tarihli halk oylamasında %57.88 evet oy oranıyla kabul edilmiştir. Kesin sonuçlar 23 Eylül 2010 tarihli ve 27708 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Tablo 5 Anayasa 74'üncü Maddenin Önceki ve Sonraki Hali

1982 Anayasası	2010 Değişikliği İle Kabul Edilen Metin
<p>VII. Dilekçe hakkı</p> <p>MADDE 74- Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.</p> <p>Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.</p> <p>Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir.</p>	<p>VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı</p> <p>MADDE 74- Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.</p> <p>Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.</p> <p>Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir.</p> <p>Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.</p> <p>Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.</p> <p>Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tam sayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.</p> <p>Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.</p>

3. 6328 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 14 Haziran 2012 tarihinde kabul edilmiş; 29 Haziran 2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ise 28 Mart 2013 tarihli ve 28601(Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Kanun, “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 oluşturma”yı amaçlamaktadır (Madde 1).

TBMM Başkanlığı’na bağlı, merkezi Ankara ‘da bulunan kamu tüzel kişiliğine haiz özel bütçeli Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Kurumda Başdenetçi, beş denetçi, genel sekreter ve diğer personel görev yapmaktadır (Madde 4).

Kurumun görevi “idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak”tır (Madde 5/1). Yönetmelikte ise “kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri” de Kurumun görev alanı içerisinde olduğu düzenlenmiştir (Yönetmelik Madde 4/b).

Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re ’sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri Kurumun görev alanının dışında bırakılmıştır (Madde 5/2).

Başdenetçi ve denetçilerden oluşan Başdenetçiliğin görevleri:

- Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak,
- Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak,
- Yıllık raporu hazırlamak,
- Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak,
- Raporları kamuoyuna duyurmak,
- Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemek,
- Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek,
- Genel sekreteri ve diğer personeli atamak,
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır (Madde 7/1).

Kanun 10'uncu maddesinde Başdenetçi ve denetçi nitelikleri şartları sayılmıştır. Buna göre seçilecek kişilerin:

- Türk vatandaşı olma,
- Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olma,
- 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 olma,
- 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 olma,
- Kamu haklarından yasaklı olmama,
- Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmama,
- 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, milli 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 olmama şartlarını taşımaları gerekmektedir.

Bu nitelikleri taşıyan kişiler Kanunda belirtilen zaman ve sürelerde Başdenetçi veya denetçi adayı olarak TBMM Başkanlığına başvuruda bulunabilir. 11'inci maddede düzenlenen adaylık ve seçim prosedürüne göre TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere TBMM Başkanlığa bildirir. Başdenetçi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile gizli oyla seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa ikinci oylamada yine üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu tekrar sağlanamazsa üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğun oyunu alan aday seçilir. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamaması halinde bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılacaktır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilecektir. Denetçi seçimini ise Başdenetçi seçimi ile benzer şekilde Karma Komisyon gerçekleştirmektedir.

Başdenetçiye ve denetçilere, görevleriyle ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişi, emir ve talimat veremeyecek, genelge gönderemeyecek, tavsiye ve telkinde bulunamayacaktır. Ayrıca Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini tarafsızlık ilkesi doğrultusunda gerçekleştirmek zorundadır (Madde 12).

Başdenetçi ve denetçiler, “görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine ant içerim” şeklinde yemin ederek görevlerine başlar (Madde 13).

14'üncü madde ile Başdenetçi ve denetçilerin görev süresi 4 yıl olarak belirlenmiştir. Bir dönem görev yapan Başdenetçi ve denetçiler sadece bir dönem daha seçilebilir.

10'uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması yahut seçildikten sonra bu niteliklerin kaybedilmesi hâlinde, Başdenetçinin görevine Genel Kurul görüşmesiz olarak; denetçilerin görevine ise Komisyon son verir. Ayrıca "seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun; denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer" (Madde 15).

Kurum çalışmalarını yürütürken, "insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar" (Yönetmelik Madde 6).

Yönetmeliğin 7'inci maddesi ile "Şikâyet Hakkı" düzenlenmiştir. Buna göre "idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı, Kanun ve bu Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kuruma şikâyet başvurusunda bulunabilir. Ancak, şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmaz".

Kanunun 17'inci maddesi başvuru ve usulü hakkındadır. Gerçek ve tüzel kişiler Kuruma şikâyet başvurusunda bulunabilir. Başvurular "başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını,

varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesi” içerir şekilde yapılmalıdır. Bu şartları taşımayan, belli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan başvurular Kurum tarafından incelenmez. Dilekçeler Türkçe olmalıdır. Fakat Yönetmeliğe göre kişi kendisini farklı bir dilde daha iyi ifade edebiliyorsa Kurum tarafından başvurunun haklı ve makul olduğunun tespiti halinde şikâyet kabul edilebilmektedir (Yönetmelik Madde 8). Başvurulardan herhangi bir ücret alınmamaktadır. Yönetmelikte belirlenen şartları taşımak kaydıyla başvurular elektronik ortamda veya farklı iletişim araçları ile de yapılabilir.

Kuruma başvuruda bulunurken “6/1/1982 tarihli ve 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gerektiği” öngörülmüştür (Madde 17). Buna göre Kuruma şikayette bulunulabilmek için 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun;

- 10’uncu maddesi uyarınca idarî davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idarî makamlara başvuru yapılması,
- 11’inci maddesi uyarınca idarî işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenmesi,
- 12’nci maddesi uyarınca idarî işlemde dolayı doğan zararın giderilmesinin üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenmesi,
- 13’üncü maddesi uyarınca idarî eylemin yazılı bildirim veya başka suretle öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak hakkın yerine getirilmesinin istenmesi gerekmektedir (Yönetmelik Madde 12/1).

2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10’uncu maddesi uyarınca idarî davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idarî makamlara başvuru yapılmışsa 11’inci maddesi uyarınca idarî işlemin kaldırılması, geri

alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenmesi ve yine 12'nci maddesi uyarınca idarî işlemde dolayı doğan zararın giderilmesinin üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenmesi için idari başvuru yoluna gidilmesi gerekli değildir (Yönetmelik Madde 12/2). Yine idarenin tutum ve davranışına karşı idarî başvuru yollarının tüketilmesine gerek yoktur (Yönetmelik Madde 12/5).

Kanun, 17'inci maddesi ile Kuruma yapılacak başvurular için öngördüğü idari başvuru yollarının tüketilmesi şartına bir istisna getirmiştir. Buna göre Kurum, “telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir” (Madde 17/4).

İdareye yapılan başvuru neticesinde idare tarafından verilen cevabın tebliğinden veya idareye yapılan başvuruya idare tarafından altmış gün içerisinde cevap verilmediği halde bu süresinin bitmesinden itibaren altı ay içerisinde Kuruma başvuru yapılabilir (Madde 17/7). Ayrıca dava açma süresi içinde yapılan başvurular işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmaktadır (Madde 17/8).

Başvurucunun talebi ile şikâyetler gizli tutulacak ve Kurum başvurunun gizli kalmasına yönelik her türlü tedbiri alacaktır (Yönetmelik Madde 16).

İnceleme ve araştırma konusu hakkında Kurum, ilgili idareden bilgi ve belge talep edilir. İdare, talep konusu bilgi ve belgeleri derhal elektronik posta aracılığıyla gönderecektir. Talebin tebliğ edilmesinden itibaren en geç otuz gün içinde de idare, bilgi ve belge asıllarını Kuruma gönderecektir. Bu konuda Kurumun taleplerini yerine getirmeyen görevliler hakkında Başdenetçi veya denetçinin talebi ile soruşturma açılacaktır (Yönetmelik Madde 23/1).

Diğer yandan “devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca açıkça gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir. İncelenen devlet sırrı

niteliğindeki bilgi ve belgeler açıklanamaz ve bu bilgi ve belgelere kararda yer verilemez” (Yönetmelik Madde 23/2).

Yapılan başvurularla ilgili olarak Kurum, bilirkişi görevlendirilebileceği gibi tanıkları ya da ilgilileri dinleyebilir (Madde 19).

Şikâyetten vazgeçme, şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi, şikâyetçinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi, incelenmekte olan şikâyet hakkında dava açılması hallerinde Kurum tarafından inceleme araştırma sona erdirilir. Fakat yukarıda sayılı durumlardan şikâyet hakkında dava açılması hali haricinde Kurum, “şikâyet konusunun; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda inceleme ve araştırmaya devam edilebilir” (Yönetmelik Madde 30).

Şikâyet başvuruları üzerine Kurum, tavsiye veya ret kararı ile karar verilmeye yer olmadığına karar verebilir.

Kurumun tavsiye kararı; hatalı davranıldığına kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi, tedbir alınması tavsiyelerini içerebileceği gibi farklı tavsiyeler de içerebilir (Yönetmelik Madde 32).

Kurum, şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi, inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması hallerinde ise çalışmalarını sonlandırarak karar verilmeye yer olmadığına dair karar verir (Yönetmelik Madde 34).

Kurum, kararını en geç altı içinde vermek zorundadır. Eğer bu süre içerisinde inceleme ve araştırmalarını sonuçlandırarak kararını açıklamazsa bu durumun gerekçeleri ve dava açma süresinin başlamış olduğu şikâyetçiye bildirir (Yönetmelik Madde 36).

Kanun 21 ve Yönetmeliğin 38'inci maddelerinde “dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması” hususu düzenlenmiştir. Buna göre Kurumun başvurusu reddetmesiyle durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. Başvurunun Kurum tarafından kabul edilmesi halinde ilgili merci tavsiye kararına rağmen otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmazsa durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlamaktadır. Kurum tarafından karar verilmesine yer olmadığına dair karar verilmesi hâlinde ise durmuş olan dava açma süresi kararın ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. Kurum altı ay içinde çalışmalarını tamamlayamaz ise bu durum gerekçesiyle birlikte şikâyetçiye bildirilir. Durmuş olan dava açma süresi tebliğden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

Başvuru hakkında karar verildikten sonra sonucu etkileyebilecek türden bilgi ve belgelerin ortaya çıkması halinde Kurum yeniden inceleme ve araştırma yapabilir (Yönetmelik Madde 39).

Her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetler ve öneriler hakkında Kurum tarafından bir rapor hazırlanarak Komisyona sunulur. Komisyon, bu raporu iki ay içinde (ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere) görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerir şekilde özetleyerek TBMM Başkanlığına gönderir. TBMM Başkanlığı bu raporu Genel Kurula sunar ve Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür. Kurum tarafından hazırlanan yıllık rapor ayrıca Resmî Gazetede yayımlanır. Bunun yanı sıra açıklanmasında fayda görülen hususlar yıllık rapor beklemeksizin her zaman Kurum tarafından kamuoyuna duyurabilir (Madde 22). Yine lüzum görülen hususlarda yıllık rapor beklenmeksizin özel rapor da hazırlanabilir (Yönetmelik Madde 48/3).

Kanunun 30'uncu maddesi ile Kurum personeli hakkında bir takım yasaklar öngörülmüştür. Maddeye göre “Başdenetçi, denetçiler, genel sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasi partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış

olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.” “Başdenetçi, denetçiler, genel sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.” “Başdenetçi, denetçiler, genel sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlinde bu madde hükümleri uygulanmaz.”

Başdenetçi ve denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi TBMM Başkanlığının iznine tabidir. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin itirazlar ise Danıştay’a yapılır. Bu kişiler hakkındaki soruşturmayı Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı yürütür. Açılacak kamu davası Yargıtay’ın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii ise Yargıtay Ceza Genel Kuruludur (Madde 31).

Genel sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Başdenetçinin iznine tabidir. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara itirazlar Ankara Bölge İdare Mahkemesi’ne yapılır. Bu kişiler hakkındaki soruşturma suçun işlendiği yer cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği cumhuriyet savcısı tarafından yürütülür. Açılacak kamu davası da yine aynı yer mahkemesinde görülür (Madde 32).

Kanunun 32 ve 33’üncü maddelerinde hüküm bulunmayan hususlarda ise 2 Aralık 1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Ayrıca Ağır Ceza Mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tabidir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN FAALİYETLERİ, KURUM ÜZERİNE GENEL DEĞERLENDİRMELER VE KURUM MEVZUATINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

1. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN FAALİYETLERİ

1.1. 2013 Yıllı Faaliyetleri

1.1.1. 2013 Yılı Yıllık Raporu

2012 yılının Aralık ayında faaliyete geçen Kamu Denetçiliği Kurumu, 29 Mart 2013 tarihi itibarı ile şikâyet başvurularını kabul etmeye başlamıştır. 29 Mart ve 31 Aralık 2013 tarihleri arasındaki faaliyetlerini içerir ilk yıllık raporunu ise 30 Ocak 2014 tarihinde TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan 'Karma Komisyona' sunmuştur.

Raporda, Kamu Denetçilerinin değerlendirmelerine, Kurum hakkında genel bilgilere, Kurumun faaliyetlerine ve şikâyet başvuruları hakkında bilgilere yer verilmiştir.

2013 yılı sonuna kadar Kuruma yapılan toplam başvuru sayısı 7638'dir. Başvuruların %2,8'i (211) faks, %4,8'i (365) elden, %28'i (2136) posta, %57'si (4356) elektronik başvuru, %7,5'i (570)'i ise elektronik posta yoluyla yapılmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 70).

Yapılan şikâyetlerin konularına bakıldığında en çok şikâyetin kamu personel rejimi (%27) hakkında yapıldığı görülmektedir. En çok şikâyet yapılan diğer konular %15 ile eğitim-öğretim, gençlik ve spor; %12 ile çalışma ve sosyal güvenlik; %11 ile ekonomi, maliye ve vergi alanlarıdır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 71).

2013 yılında en çok şikâyet edilen idare %12,5 ile Milli Eğitim Bakanlığı olmuştur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı %11,1 ile ikinci sırada; üniversite ve fakülteler ise %5,7 ile üçüncü sırada yer almaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 72).

2013 yılı içerisinde Kuruma yapılan başvuru sayısının 7638 olduğu belirtilmiştir. Kurum, bu başvurulardan 6097 tanesini sonuçlandırmıştır. Karar türlerine ilişkin veriler aşağıdaki tablodaki gibidir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 74):

Tablo 6: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Karar Türleri

Karar Türleri	Sayı	Yüzde
Gönderme Kararı	2155	37
İncelenemezlik Kararı	2240	35
Başvurunun Geçersiz Sayılması	329	5,9
Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar	307	5,3
Birleştirme Kararı	522	7,1
Mahalli İdarelere İlişkin Başvurular	432	7,9
Tavsiye Kararı	64	1
Ret Kararı	37	0,6
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	0,2
Toplam	6097	100

Başvuruların bölgelere göre dağılımına bakıldığında en çok şikâyetin %27 ile Marmara Bölgesinden yapıldığı görülmektedir. Marmara Bölgesini %23 ile İç Anadolu Bölgesi ve %11 ile Ege Bölgesi takip etmektedir. Ayrıca başvuruların %1'i yurtdışından gerçekleştirilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 77).

Başvuruların en çok yapıldığı iller İstanbul (%18), Ankara (%13) ve İzmir (%5)'dir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 78).

Yıllık Raporda tavsiye ve ret karar kararlarından, uzlaşma yoluyla çözülen şikâyetlerden örneklere yer verilmiştir. Karar örnekleri arasında en geniş yeri 'Taksim Gezi Parkı protestoları' başlığıyla 2013/90 No'lu Tavsiye Kararı tutmaktadır.

1.1.2. 'Taksim Gezi Parkı Protestoları' Başlıklı 2013/90 No'lu Tavsiye Kararı

Söz konusu tavsiye kararına göre, "Taksim Gezi Parkı Projesi çalışmalarını protesto etmek ve yıkıma engel olmak amacıyla, demokratik gösteri haklarını kullananlara yönelik başta İstanbul Beyoğlu ve Beşiktaş ilçeleri olmak üzere, ülke genelinde yaygınlaşan orantısız ve aşırı güç ile şiddet uygulandığı" ve "polisin aşırı ve orantısız bir şekilde biber gazı, tazyikli su, plastik mermi ve ateşli silah kullanımından kaynaklanan çok sayıda ihlâlde bulunduğu" iddialarıyla "yıkımın durdurulması ve olaylarda şiddet uygulayan kamu görevlilerinin cezalandırılması" talebiyle Kuruma başvuruda bulunulmuştur (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 132).

Kurum, kendisine yapılan şikâyetler üzerine "bireysel başvuruçular, ilgili birey ve birey grupları, olayların şahitleri, İstanbul Valisi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanı, Uluslararası Af Örgütü, İnsan Hakları Derneği, Mazlum-Der, İstanbul Esnaf ve Sanatkarları Birliği, Beyoğlu Güzelleştirme ve Koruma Derneği temsilcileri" ile görüşmelerde bulunmuş ve "idarenin iddialar hakkında gösterdiği ilk değerlendirmeler ile STK'ların çözüm noktasındaki" önerilerini tutanağa bağlamıştır. Daha sonra olaylara "müdahale noktasında oluşan siyasî ve toplumsal gerginliğin, demokratik iyi yönetim ilkelerine uygun şekilde, karşılıklı uzlaşma ile yatıştırılmasını

ve bir ortak kamuoyu açıklamasında bulunulmasını hedefleyen ve 19 maddeden oluşan bir mutabakat metni” Kurum tarafından hazırlanmış fakat rapora göre “Kurumun arabuluculuk girişimi ile idare ile bir araya gelip uzlaşma sağlanması teklifinin bireysel başvuruocular tarafından olumlu karşılanmasına karşın beraber Taksim Dayanışması bileşenince” benimsenmediği belirtilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 134).

Kurum, olaylar üzerine yaptığı hukuki değerlendirmelerini, ‘idarenin hukuka bağlılığının mutlaklığı’, ‘olayların başlangıcı ve evreleri itibarıyla müdahale’, ‘polislin zor kullanma yetkisi’, ‘aşırı ve orantısız şekilde göz yaşartıcı şekilde biber gazı kullanımı iddiaları’ ve ‘tazyikli su, plastik mermi ve diğer müdahale araçlarının aşırı ve orantısız şekilde kullanımı iddiaları’ açılarından gerçekleştirmiştir.

İlk olarak idarenin hukuka bağlılığının mutlaklığı açısından yapılan değerlendirmede, düşünce ve ifade özgürlüğü ile barışçıl amaçlı ve şiddet içermeyen toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının gerek ulusal gerekse de uluslararası hukuk tarafından ‘güçlü şekilde’ güvence altına alındığı; idarenin ifadeyi açıklama ve toplanma özgürlüklerinin kullanımına müdahale yetkisinin ‘sınırlı’ bir yetki olduğu belirtilmiş; yine idarenin bu konuda karar alırken ve kararlarını uygularken üst hukuk kurallarının çizdiği çerçeveye uymak zorunda olduğu bildirilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 138). “İster barışçıl amaçla şiddet unsuru içermeyen toplanmalar olsun, isterse de şiddet içeren ve barışçıl amaçtan uzak eylemler olsun, kamu idaresinin müdahalesinin her şartta hukukun çizdiği sınırlar içerisinde kalmak” ve “devlet organları ve kamu yetkisi kullanan kişilerin her şart, durum ve olayda, hukukla bağlı olmak” zorunda olduğu değerlendirilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 138).

Gezi Olayları, Kurum tarafından 27–31 Mayıs 2013 tarihleri arasındaki ve 1 Haziran 2013 tarihinden sonraki olaylar şeklinde iki aşamalı olarak değerlendirilmiştir. Olayların başlangıcı ve evreleri itibarıyla müdahale açısından yapılan değerlendirmede öncelikle “küçük ölçekteki birey ve birey gruplarının, Ekim 2012 tarihinden itibaren spontane veya sürekli şekilde Gezi Parkı civarında oturma eylemi yaptıkları ve benzeri gösterilerde buldukları, 27/05/2013 tarihine kadar sözü edilen gösterilerin kamuoyunun dikkatini çekecek boyuta ulaşmadığı”

bildirilmiş akabinde “söz konusu ifade açıklama ve toplanma eylemlerinin kamu düzenini, güvenliğini ve toplumsal yaşamı sekteye uğratacak bir olumsuzluk” içermemesine karşın eylemlerin yine de ‘yasadışı’ olduğu tespiti yapılmıştır. Bunun yanı sıra kamera görüntüleri üzerinden yapılan incelemeler neticesinde 27–31 Mayıs 2013 tarihleri arasında birey ve birey gruplarına yapılan müdahalenin gerek uluslararası gerekse de ulusal hukuk kurallarına aykırılık ihtiva ettiği tespitleri yapılmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 139).

Kurum ayrıca “hükümetin, başta Başbakan olmak üzere beraberinde İçişleri Bakanı, Çevre ve Şehircilik Bakanı, Kültür ve Turizm Bakanı, sivil toplum örgütleri temsilcileri, Taksim Dayanışması temsilcileri, sanatçılar vb. kişi ve gruplarla uzlaşma yolu aradıkları, diyalog, ikna ve inandırma, insiyatif üstlenerek çoğulculuk yöntemini uyguladıkları, kamusal karar alma sürecine iştirak ilkesini uyguladıkları, sorunun karşılıklı görüşülerek çözümüne çalıştıkları bir gerçektir” tespitinde bulunmuştur (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 141).

Raporun yine bu kısmında Kuruma göre yapılan ihlallerin, “daha çok barışçıl göstericilerin arasına karışıp provoke eden, yakıp yıkan grupların, kalabalık göstericilerin içinden daha büyük olaylara neden olmamak için tecrit edilememelerinden kaynaklandığı”; “çevre duyarlılığı gerekçesiyle başlayan gösterilerin seyrinin, 31/05/2013 tarihi ve sonrasında, 2911 Sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu’nun tarif ettiği ifade ve toplantı özgürlüğü kullanımı hakkını ihlal ettiği gibi demokratik bir hukuk devletinde olması gereken bir hak arama mücadelesi sınırını da defaatle aşmış olduğu”; “31/05/2013 akşam saatleri ile 02/06/2013 tarihi arasında İstanbul ve Ankara illerinde aralıksız olarak gerçekleşen gösterilerin; bir dizi terör veya yasa dışı örgütlerce sistemli şekilde yönlendirilerek, Başbakanın Ankara’daki ofisi ile ikametgâhının ve İstanbul’daki ofisi ile civarındaki tarihî mekânların işgali, bu suretle meşru yöntemlerle seçilmiş bir hükümetin, kamu düzenini temin edemeyip iş yapamaz hale getirilmesi ve meşru olmayan yöntemlerle düşürülmesine yöneldiği”; “bu yöntemin, hiçbir hukuk düzeninde meşru bir hak arama aracı olarak kabul edilemeyeceği gibi hukukî korunma görmesi de mümkün” olmadığı; “gösteriye katılanlarla gerçekleştirilen ifadeyi açıklama ve toplanma özgürlüklerinin, tüm ikazlara ve tedbirlere rağmen, şiddeti araç edinen bir dizi

grupların manipülasyonundan arındırılmadığı”; “bu durumda kullanılan araç ve gereçlerin (biber gazı, gaz bombası, sprey vb.) miktarının oranlanması, bunu ortaya koyacak uluslararası bir kriterin olduğuna dair bilgi ve bilimsel veri elde edilemediği”; “yer yer makul ölçüyü aşan mühimmat kullanıldığı iddia edilmekle birlikte, kolluğun bunu kasıtlı ve istikrarlı, süreklilik arz edecek şekilde uyguladığına dair kesin bulgulara ulaşılamadığı” ifadelerine yer verilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 142).

Kuruma göre “gösterilerin başlangıç evresindeki müdahalede hukukun sınırları aşıldığı kabul edilse dahi, bunun ifade açıklaması ve toplanma özgürlüklerinin kullanılmasını şiddet eylemleri ile istismar etmeyi hiçbir zaman haklı gösteremez.” Ayrıca Kurum, kolluk güçleri ve sıralı amirlerinin büyük bir kesiminin mesai mefhumu gözetmeden asayişli sağlamaya gayretleri sayesinde can kaybının ve ciddi yaralanmaların daha fazla olmadığını ve bir kısım hatalar, ihlaller ve aşırı güç kullanılması nedeniyle kamu otoritesini sağlamakla görevli kolluğun tümünün suçlanamayacağını belirtmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 143).

Polisin zor kullanma yetkisi açısından yapılan değerlendirmelerde ise 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun, “aykırı toplantı ve gösteri yürüyüşlerini tanımlandığı 22 ve 23’üncü maddelerinde ifadeyi açıklama ve toplanma özgürlüğüne dayalı toplumsal olayları yer, zaman ve şekil açısından aşırı ve orantısız bir şekilde” kısıtladığı; “özgürlükçü ve bireyci bakış açısından ve insan haklarının öneminden kuvvet alan modern devlet anlayışı gerekleri ve günümüz modern bilgi çağı toplumunun demokratik talepleri ve beklentileri karşısında, 1983 yılında kabul edilmiş bulunan 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu’nun lafzı ve ruhu yetersiz kaldığı” ve sonuç olarak mevzuatın AİHS ve AİHM’le uyumlu hale getirilmesi gerektiği ifade edilmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 145).

Aşırı ve orantısız şekilde göz yaşartıcı biber gazı kullanımı iddiaları açısından yapılan değerlendirmelerde de, göz yaşartıcı biber gazı ve benzerlerinin kullanımı noktasında uluslararası standartların bütünü açısından maddenin toplumsal olaylara müdahalede kullanılmasını yasaklayan bir hüküm bulunmadığı; biber gazı ve benzerlerinin kullanımında esas yaşanan tartışmanın ise kişinin fiziksel ve zihinsel

bütünlüğünü koruyan haklardan olan ‘işkence ve kötü muamele yasağı’ ile ‘özel yaşama saygı gösterilmesi hakkının’ ihlâl edilmeme gereği olduğu ifade edilmiştir. Taksim Gezi Parkı olaylarına müdahalelerde “göstericiler veya gösterilerle ilgisi olmayan çok geniş bir kitlenin gaz nedeni ile olumsuz etkilendiği”; “zaman zaman kolluk güçlerince makul gaz kullanım ölçüsünün aşıldığı”; “eğitim almış personelin, söz konusu mühimmatı kullanma noktasında zaman zaman zorlandıkları”; “tıbbi yardım konusunda ise mevzuatta münhasıran göz yaşartıcı gaza muhatap kalmış olan kişilere yönelik yardımda bulunmayı düzenleyen bir esas olmamasına rağmen kolluğun mağdur olanlara gerekli yardımda buldukları” tespitleri yapılmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 147).

Raporda tazyikli su, plastik mermi ve diğer müdahale araçlarının aşırı ve orantısız şekilde kullanımı iddiaları açısından yapılan değerlendirmelerde ise gerek uluslararası ilkeler gerekse de Türk mevzuatı açısından yer yer aykırı hareket edildiği fakat kolluğun bireylere ısrarlı, sistematik ve hasmane tutum içerisinde olmadığı; kolluğun makulü aşan davranışlarının ise ülkede asayişin sağlama ve kaosu önleme gayretinin sonucu olduğu tespitleri yapılmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 148).

Yukarıda belirtilen beş hususta yapılan tespitlerin ardından Kamu Denetçiliği Kurumu, söz konusu tavsiye kararının devamında ‘Hakkaniyete Uygunluk’ açısından bir takım değerlendirmelerde bulunmuştur. Buna göre devlet organlarının kamu yetkisini kullanırken, gösterilerin ve göstericilerin kanuna uygun veya aykırı durumuna bakmaksızın her şartta hukuka uymak mecburiyetinde olduğu belirtilmişken; “sürece müdahil oldukları bilinen aşırı grupların ve terör örgütlerinin, meşru protestoları bahane ederek, siyasî anlamda öne çıkan bir dizi kamu binasını işgal ederek kamu düzenini felç edip, bir halk ayaklanması gerçekleştirmeye ve böylece hükümeti devirmeye çalıştıkları”; “gösterici kimliği altında toplumu terörize eden, hukuka ve vicdana son derece muhalif şiddet ve suç işleyen bu kişiler toplumun vicdanında her zaman kınanmaya mahkûm” olduğu ifadelerine yer verilmiştir. Ayrıca hukukun her ne kadar sadece barışçıl amaçlı ve şiddet içermeyen eylemleri hak kavramı altında koruma kalkanına alıp barışçıl olmayan ve şiddet içeren eylemleri kapsam dışında bıraktığı kabul edilse de “olaylara müdahale

noktasında, o eylemin içerisinde yer alan her birey ve birey gruplarının, işkence ve kötü muamele görmeme ve hukuka uygun şekilde muamele görme hakları'nın olduğu tespitleri yapılmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 149).

Tavsiye Kararının “Sonuç ve Değerlendirme” kısmında Kamu Başdenetçisi bir kısım değerlendirmelerde bulunmuştur. Başdenetçi'ye göre; 31 Mayıs 2013 günü akşam saatlerinden itibaren protestolar 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun tarif ettiği ifade ve toplantı özgürlüğü kullanımı kapsamının dışına çıkmıştır. Olayların “toplumdaki değişik gruplar tarafından fırsat alanı olarak değerlendirildiği, siyasî iktidara yönelik toplumsal muhalefetin topluca bir anda boşalması şeklinde şiddet içererek devam ettiği, demokratik bir hukuk devletinde görülebilecek bir hak arama mücadelesi sınırını aşmış olduğu”; “Gezi Parkı içerisinde çadır kuran göstericilerin protestolarının, İstanbul ili ve Türkiye genelinde yaşanan ve şiddet içeren kitlesel sokak eylemlerini açıklamaya kifayet etmeyeceği, bunun ulusal ve uluslararası boyutunun aydınlatılması gerektiği”; “münferiden barışçıl şekilde hareket eden ama galeyana gelmiş ve heyecana kapılmış olan göstericilerin içerisine karışan yasa dışı örgüt üyeleri veya yasa dışı kimliğe sahip olmamakla beraber, karıştıkları olaylar itibari ile hiçbir hukukî gerekçeye sığınamayacak bireylerin yol açtıkları manzaranın, gündelik hayatı tamamen kesintiye uğratan, kamu düzenini büsbütün ortadan kaldıran, can ve mal güvenliğine kasteden ve dolayısı ile demokratik hukuk devletlerinde asla müsamaha edilemeyecek türden şiddet ve suç örnekleri oluşturduğu” ifadelerine yer verilmiştir. “Ayrıca görsel ve basılı medya kuruluşları hakkında da kamuoyunda derin soru işaretleri oluşturan gelişmelerin gözlemlendiği; bazı televizyon kanallarının ilk günlerde yaşanan olaylara duyarsız kaldığı, bir kısım televizyon kanallarının da siyasî iktidara yönelik muhalif duruşlarını, toplumda çatışma, şiddet, kin ve nefreti körükleyen hatta suça teşvik eden yayınlar gerçekleştirmek sureti ile yansıttıkları”; “toplumun geniş bir bölümünün, gerçek ve sağlıklı bilgiye erişim hakkından mahrum kaldığı, klasik medya kuruluşlarının geneli hakkında beliren, sağlıklı ve gerçek bilgiye erişim ihtiyacının, büyük oranda sosyal medya ve internet yayımları ile giderildiği” belirtilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 151).

Başdenetçi, olayların büyümesinde sosyal medyanın rolüne ayrıntılı şekilde değinmiştir. Tavsiye kararında Türkiye’de ilk kez bu çapta kullanılır hale gelen internet ve sosyal medya, olayların hızlandırıcısı ve çabuklaştırıcısı olarak görülmüştür. Ayrıca “sosyal medyanın son derece gerçek dışı ve provakatif gelişmelere zemin hazırladığı”; “olumlu yönleriyle birlikte sosyal medyanın, ifade özgürlüğünün istismarı, nefret duygusunu körüklemesi, özel hayatın gizliliğinin ihlâli, kişisel verilerin istismarı, kara propagandanın ve dezenformasyonun kolaylaşması, gerçek dışı içerik gibi olumsuz etkileri”nin de bulunduğu tespitlerine yer verilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 152).

Başdenetçi, “söz konusu toplumsal olayların, ülkemizin şu an sahip olduğu ekonomik refah düzeyi, yaşam standardının birçok gelişmiş Avrupa ülkelerine göre daha yüksek bulunması ve halkın genel ekonomik beklentilerinin olumlu oluşu, demokrasinin standartlarının yükselmiş olması, siyasi istikrarın varlığı, siyasi ve sosyal katılım yollarının açık olması, demokrasi ve hukuk devletine halkta olan sağlam inanç gibi faktörlerin de etkisi ile toplumun ezici çoğunluğunun desteğini alamayarak yatışma gösterdiği” tespitlerinde bulunmuştur (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 153).

2013/90 No’lu Tavsiye Kararın son bölümünde Başdenetçi, bir takım önerilerde bulunmuştur. Başdenetçi önerilerinden evvel, Anayasa’nın 90’ıncı maddesi gereği Türk Hukukunda usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmaların öncelikle ve doğrudan uygulanmasının öngörüldüğü, böylelikle AİHS’nin iç hukukta kanun hükmünde olduğu; bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumu’nun AİHM uygulamalarını takip etme; “Türkiye aleyhine verilen ihlâl kararlarının, mahiyetine göre kamu kurum ve kuruluşlarınca AİHS’ye aykırılık taşıyan hususların tekrarını önlemeye yardımcı olma” ve bu doğrultuda “ihlâllerin tekrarının önlenmesi için mevzuatın değiştirilmesini, iyileştirilmesini ve AİHS ile uyumlu hale getirilmesini isteme” görevlerinin olduğunu belirtmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 153).

Ayrıca “BM Genel Kurulunun 20/12/1993 tarihli ve sayılı kararıyla kabul edilen, 30/09/1997’de Avrupa Konseyi tarafından üye devletlere tavsiye edilen, insan haklarının korunmasından sorumlu ulusal kamu kuruluşlarının statü ve

fonksiyonlarını düzenleyen Paris İlkeleri uyarınca” da Kamu Denetçiliği Kurumu’nun “insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin konularda görüş bildirme” ve “yürürlükteki mevzuatın ve uygulamaların insan haklarına ilişkin uluslararası belgeler ve mekanizmalarla uyumlu hale getirilmesi ve hayata geçirilmesi için idarî önlemlerin alınmasını veya değiştirilmesini tavsiye etmekle” görevli olduğu bildirilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 153).

Başdenetçi, belirtilen bu görevler kapsamında yapılan şikâyetleri kabul etmiş ve toplam on üç maddelik önerilerini sıralamıştır. Buna göre olaylarda yer yer kolluk müdahalesinin makul ölçüyü aştığı tespiti ile “ifade açıklaması ve toplanma özgürlüklerinin kullanımını düzenleyen başta 2911 sayılı Yasa olmak üzere mevzuatın, uluslararası ve AB norm ve standartlarına uygun olarak özgürlükleri öne çıkaran ve insan haklarının öneminden kuvvet alan modern devlet anlayışı gerekleri ve günümüz modern bilgi çağı toplumunun demokratik talepleri ve beklentilerini gözetecek tarzda değiştirilmesi” gerektiği bildirilmiştir. Ayrıca kolluk görevlilerinin “kontrol, gözetim ve denetimlerinin etkin bir şekilde yapılması, hatalı davranan kolluk görevlilerinin tespit edilmesi ve hesap verebilirliklerini sağlayacak bir izleme mekanizmasının oluşturulması” ve “hatalı davranan kolluk görevlileri hakkında süratli, etkin bir inceleme ve soruşturma için süreci uzatan veya tıkayan işlemlerin kısaltılması veya kaldırılması yönünde gerekli tedbirlerin alınması” önerilerinde bulunmuştur. Ayrıca Başdenetçi’ye göre kolluk görevlilerinin yetiştirilirken bireylerin hak ve özgürlüklerine saygılı ve hoşgörülü olmaları hususlarında eğitilmeleri ve hatta insan hakları konusunda meslek hayatları boyunca sürekli eğitime tabi tutulmaları gerektiğini belirtmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 154)

Başdenetçi, önerilerinin devamında göz yaşartıcı gaz vb. kimyasal madde kullanılan müdahalelerde tıbbî yardım mekanizması açısından özel bir tutanak ve raporlama sisteminin geliştirilmesinin gerekliliğine ve “toplumsal olaylara müdahalede görevli kolluk personelinin sosyal ve ekonomik haklarının, yeterli dinlenme süresi başta olmak üzere çalışma şartlarının iyileştirilmesi ve gerektiğinde psikolojik destek” sağlanmasının önemine vurgu yapmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 155).

1.1.3. Kurumun Tavsiye ve Ret Kararları Karşısında İdarenin Tutumu

Kurum, yıllık raporunda idarenin kararlar karşısındaki tutumuna ilişkin rakamsal verileri sunmuştur. Buna göre 64 adet tavsiye kararının ve 11 kısmen ret kısmen tavsiye kararının 40'ı hakkında idareden işlem tesis edip etmeyeceği konusunda geri bildirim beklenmektedir. 1 tavsiye kararı için idare tarafından işlem tesis etmeyeceği hakkında Kuruma bir bilgi verilmemiş; 2 tavsiye kararına ise idare kısmen uymuştur. Ayrıca 27 tavsiye kararı idare tarafından uygulamamıştır. 31 Aralık 2013 tarihi itibarıyla, yalnızca 5 tavsiye kararı doğrultusunda idarenin işlem tesis ettiği bildirilmiştir. İdarenin, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarına uyma oranı %21 civarındadır. Bu konuda Avrupa ortalamasının ise %80 olduğu belirtilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 180).

1.2. 2014 Yılı Faaliyetleri

Kamu Denetçiliği Kurumu 2 Mart 2015 tarihinde '2014 yılı Faaliyet Raporu'nu yayımlamıştır. "2014 yılı Yıllık Raporu" ise Karma Komisyon Başkanlığı'na sunulmuş fakat bu tarih itibarı ile rapor henüz TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmemiştir.

2014 yılında Kuruma yapılan başvuru sayısında düşüş yaşanmış ve toplam şikâyet sayısı 5639 olmuştur. 2013 yılından 1528 başvurunun devredilmesiyle 2014 yılındaki mevcut dosya sayısı 7167'dir. Kurum bu başvurulardan 6348'ini sonuçlandırmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015, s. 54). Başvuruların çoğunluğu (2978 başvuru) yine elektronik sistem üzerinden gerçekleştirilmiştir. Bir önceki senede olduğu gibi en çok şikâyeti yapılan konu kamu personel rejimi olmuştur. Kuruma bu konuda 1349 (%23,92) başvuru yapılmıştır. En çok şikâyeti yapılan diğer konular 1056 (%18,73) başvuru ile eğitim-öğretim/gençlik-spor ve 419 (%7,43) başvuru ile çalışma ve sosyal güvenlik olmuştur (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015, s. 45).

Toplam 4549 adet Kurum kararlarından 2323'si (%36,59) 'Gönderme', 2147'si (%33,82) 'İncelenemezlik' kararı olmuştur. Kurumun 'Tavsiye' karar sayısı

93 (%1,47), 'Ret' karar sayısı 150 (%2,36), 'Kısmen Tavsiye Kısmen Ret' karar sayısı ise 26'tür (%0,41). Kurum ayrıca 806 (%10,13) kararında 'Karar Verilmesine Yer Olmadığına' karar vermiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015, s. 56).

Başvuruların bölgelere göre dağılımına bakıldığında en çok şikâyetin %27 ile İç Anadolu Bölgesinden yapıldığı görülmektedir. İç Anadolu Bölgesini %23 ile Marmara Bölgesi ve %11 ile Karadeniz Bölgesi takip etmektedir. Ayrıca başvuruların %7'si yurtdışından gerçekleştirilmiştir. Başvuruların en çok yapıldığı iller ise Ankara (%20,51), İstanbul (%18,09) ve İzmir'dir (%4,88) (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015, s. 48).

Ayrıca 2014 yılında, TBMM İç Tüzüğü'nün 98'inci ve 99'uncu maddeleri kapsamında milletvekillerinin hükümet üyelerine 22 üst yazı ile yöneltilen 50 soru önergesinin cevapları Kurum tarafından hazırlanmıştır. Soru önergelerinin 48'si Milliyetçi Hareket Partisi ve 2'si Cumhuriyet Halk Partisi tarafından yöneltilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015, s. 60).

Cumhuriyet Halk Partisi Bursa Milletvekili Sena Kaleli tarafından verilen 16 Ocak 2015 tarihli yazılı soru önergesine Kurum tarafından verilen yazılı cevapta, Kuruma yapılan başvurular ve neticeleri, tavsiye kararları verilen idari kurumlar ile kararların uygulanma durumuna ilişkin birtakım istatistiki bilgiler bildirilmiştir. Soru önergesine verilen cevabi yazının ekinde 2013 ve 2014 yılları içerisinde verilen toplam 194 'Tavsiye' ve 'Kısmen Tavsiye Kısmen Ret' kararının hangi kurumlar hakkında verildiği liste halinde açıklanmıştır. 2013 ve 2014 yıllarında kararların idari kurumlar tarafından uygulanmasına ilişkin istatistiki tablo ise aşağıdaki gibidir: (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2015, s. 12)

Tablo 7: Kararların Uygulanmasına İlişkin İstatistikî Veriler

Yılı	Karar Türü	Uyuldu	Uyulmadı	Kısmen Uyuldu/ Kısmen Uyulmadı	Cevap Verilmedi	Toplam
2013	Tavsiye	8	35	12	9	64
	Kısmi Tavsiye Kısmi Ret	1	6	-	4	11
2014	Tavsiye	23	54	4	12	93
	Kısmi Tavsiye Kısmi Ret	5	14	5	2	26
Toplam		37	109	21	27	194

Kaynak: <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-59407c.pdf>

1.2.1. Soma Özel Raporu

Kamu Denetçiliği Kurumu, 6328 Sayılı Kanununun 7'inci maddesinin kendisine verdiği yetki kapsamında ilk özel raporunu, 31 Mart 2014 tarihinde meydana gelen ve 301 madencinin ölümüne neden olan 'Soma Maden Faciası' dolayısıyla hazırlamıştır.

29 Aralık 2014 tarihinde TBMM Başkanlığına ve Başbakanlığa sunulan raporda madencilik sektöründe iş güvenliği ve sağlığının korunmasında idarenin rolü mercek altına alınarak; “devlet, işveren, çalışanlar, sendikalar, üniversiteler ve meslek örgütlerinin ortak çalışma ve çabası ile öncelikli olarak iş sağlığı ve güvenliği kültürünün ülke insanı tarafından özümsemesi ve bir yaşam biçimi haline gelmesi hususunda herkesin üzerine düşeni eksiksiz olarak yerine getirmesi gerektiği vurgulanmış, Türkiye'deki mevcut madencilik mevzuatı ve uygulamaları, iş güvenliği sistemi ve işletme koşulları, idari yapılanma ve ilgili olduğu düşünülen diğer alanlara yönelik sorunlara ilişkin çözüm önerileri sunulmuştur” (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015, s. 44)

Soma Özel Raporu, Kurumun hazırlamış olduğu ilk özel rapor olmasının yanı sıra Kurumun kendiliğinden harekete geçerek araştırma ve inceleme gerçekleştirdiği ilk konu olma özelliğini de taşımaktadır. Nitekim 6328 Sayılı Kanununun 7'inci maddesinde Kurumun, “yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlama” yetkisinin olduğu belirtilmekte fakat bu yetkinin herhangi bir şikâyet başvurusu üzerine mi yoksa Kurum tarafından re'sen mi kullanılacağı hususunda belirsizlik bulunmaktaydı. Kamu Başdenetçisi ise raporun sunuş kısmında 6328 Sayılı Kanununun özel rapor hazırlama yetkisini kendisine verdiğini ve bu yetki kapsamında Soma Özel Raporu'nun hazırlandığını bildirmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014e, s. XIII).

2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ÜZERİNE GENEL DEĞERLENDİRMELER

2.1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yapısal ve Fonksiyonel Açından Konumu

Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasa'nın "Dilekçe, Bilgi Edinme Ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı" başlıklı 74'üncü maddesinde belirtildiği üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olup 6328 Sayılı Kanunun 4'üncü maddesi kapsamında kamu tüzel kişiliğine haizdir. Kurum, organik açıdan TBMM'ye bağlı olmasına karşın TBMM'nin bir parçası değildir ve aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti merkezi idaresinin içerisinde de yer almamaktadır (Odyakmaz, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Erkler Arasında Yeri Ve Yargı Yetkisinin Kullanılmasından Anlaşılması Gerekenler, 2013b, s. 66).

Kurum esasında bir tür idari denetim organıdır. Gerek kuvvetler ayrılığı prensibi gerekse de kurumun gerçekleştirdiği denetimin yasama organının gerçekleştirebileceği siyasi denetim kapsamında olmaması nedeniyle kurumun 'idare' yerine yasama organına bağlanmış olması eleştiri konusu olmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu iptal ettiği 2006/140.E., 2008/185.K. ve 25 Aralık 2008 -k.t. kararında bu durum dile getirilmiştir. Mahkemeye göre Kurum ile TBMM arasında organik bağ bulunmaktadır. "Anayasa'nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak 'İdare' dışında kurulması ve 'Yasama'ya bağlanması olanaklı değildir. Bu durum, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır."

Kurumun, işlevsel açıdan konumuna ilişkin değerlendirme yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları açısından yapılabilir. Devlet organlarının yürüttükleri faaliyetlerinde hangi fonksiyonu icra ettiklerinin tespiti içinse doktrinde iki kriter kullanılmıştır. Sınıflandırma; bu kriterlerden ilki olan maddi kriterde,

“fonksiyonların yerine getirilmesinde başvuru işlemlerin hukukî mahiyetine göre”; ikinci ölçüt olan şekli/organik kriterde ise “fonksiyonları ifa eden organa ve bu fonksiyonların yapılaş şekillerine göre” gerçekleştirilmektedir (Gözler, 2013, s. 21-38).

2.1.2. Yasama Fonksiyonu

Yasama fonksiyonunun maddi kriterine göre “genel ve soyut norm koyma, değiştirme ve kaldırma faaliyeti” (Günday, İdare Hukuku, 2011, s. 10) şeklinde tanımlanmaktadır; fakat TBMM’nin Anayasanın 87’nci ve diğer maddelerinde sayılan tüm görev ve yetkileri dikkate alındığında -daha kapsayıcı olması yönüyle şekli/organik kriteri de kullanmak gerekmektedir. Böylelikle yasama organının görev ve yetkileri, “hükümetin siyasal denetimini yapmak, kanun yapmak, değiştirmek ve kaldırmak ve meclis kararları almak” şeklinde üç gruba ayrılabilir (Günday, İdare Hukuku, 2011, s. 11).

Kamu Denetçiliği Kurumu, 6328 Sayılı Kanunda belirtildiği üzere idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları üzerinde inceleme ve araştırma gerçekleştirerek idareye önerilerde bulunmaktadır. Bu faaliyetler esasında bir denetim faaliyetidir ve ülkemizde yasama fonksiyonu olarak TBMM’ce görülen hükümetin siyasi denetimi ile benzerlik taşımaktadır. Fakat siyasi denetimin hangi şekillerle gerçekleştirileceği Anayasanın 98’inci maddesinde tahdidi olarak sayıldığından TBMM’nin, Kamu Denetçiliği Kurumu’ndan farklı olarak doğrudan denetim yapma yetkisi yoktur. TBMM siyasi denetimini ancak soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla gerçekleştirebilir.

Diğer yandan Kamu Denetçiliği Kurumu, inceleme ve araştırması sonucunda verdiği tavsiye kararlarında mevzuattaki yetersizliklere ilişkin görüş bildirebilmektedir. Kurumun, mevzuata ilişkin tavsiyelerde bulunma faaliyeti yönüyle yasama organının çalışmalarına katkı sağladığı söylenebilir.

2.1.3. Yargı Fonksiyonu

“Maddi anlamda yargı, hukuki uyumsuzlukları ve hukuka aykırılık iddialarını çözümleyen ve karara bağlayan bir devlet fonksiyonudur” (Günday, İdare Hukuku, 2011, s. 11). Bu açıdan bakıldığında Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yürüttüğü faaliyetleri ile bir tür yargı fonksiyonunu icra ettiği söylenebilir. Nitekim Kurum, idare ile uyumsuzluk yaşayan kişilerin şikâyetlerini incelemekte; araştırmasını gerçekleştirdikten sonra bir karar açıklamaktadır. Lakin yargı kararları icrai nitelikte, ombudsman kararları ise tavsiye niteliğindedir. Bu yönüyle maddi kriter yargı fonksiyonunu açıklamakta yetersiz kalmaktadır. O yüzden yasama fonksiyonuna benzer şekilde yargı fonksiyonunun açıklanmasında da şekli/organik ölçütü kullanmak gerekmektedir. Şekli/organik ölçüte göre ise yargı, “bağımsız mahkemelerin hukuki uyumsuzlukları ve hukuka aykırılık iddialarını tarafsız olarak çözme faaliyetidir” (Günday, İdare Hukuku, 2011, s. 12).

Yapılan şekli/organik ölçüt tanımlamasında ön plana çıkan husus, yargılama faaliyetinin ‘bağımsız mahkemeler’ aracılığıyla yürütülüyor olmasıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu her ne kadar önüne gelen uyumsuzlukları çözme faaliyeti yürütse de Anayasada belirtilen şekilde bir mahkeme kuruluşu değildir ve bu kapsamda yargılama faaliyeti yürüttüğü söylenemez.

Diğer yandan Anayasanın 125’inci maddesinde bağımsız mahkemelerin yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır ve bu yetki hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Ayrıca “yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.” Kamu Denetçiliği Kurumu ise yasadan aldığı yetkiyle hem hukuka hem de hakkaniyete uygunluk denetimi gerçekleştirilebilmektedir.

Son olarak Anayasanın 138’inci maddesinde yasama ve yürütme organları ile idarenin, mahkeme kararlarına uymak zorunda olduğu; bu organlar ve idarenin mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremeyeceği ve bunların yerine getirilmesini geciktiremeyeceği öngörülmüştür. Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumunun verdiği kararlar tavsiye niteliğinde olduğundan yasama ve yürütme organları ile

idarenin, Anayasa’da belirtildiği şekilde bağımsız mahkemelerden farklı olarak kararlarına uyulma zorunluluğu bulunmamaktadır.

2.1.4. Yürütme Fonksiyonu

Genel bir tanımlama ile yürütme fonksiyonu, yasama ve yargı fonksiyonları dışında kalan fonksiyondur (Günday, İdare Hukuku, 2011, s. 13). Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumu, idare işleyişi üzerinde gerçekleştirdiği denetim faaliyeti aracılığıyla idarenin, faaliyetlerini toplumsal ihtiyaçlara cevap verecek şekilde yürütmesine fayda sağlamaktadır. 6328 Sayılı Kanunun amaç kısmında belirtildiği üzere Kurum, 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. Özellikle yargı denetiminden farklı olarak Kuruma tanınmış olan hakkaniyete uygunluk denetimini yapma yetkisi, toplumsal ihtiyaçların çok hızlı değiştiği günümüzde Kuruma geniş bir hareket alanı sunmaktadır. Yine kişilerin Kuruma aracısız ve ücretsiz olarak şikâyet başvurusunda bulunabilmeleri, Kurumun söz konusu şikâyetleri haklı bulması neticesinde ilgili idareye tavsiyelerde bulunması ve bunları yıllık rapor halinde TBMM’ye ilemesi; icra ettiği faaliyetlerin toplam kalitesi açısından yürütme organlarına önemli katkılar sağladığı söylenebilir.

2.2. Paris Prensipleri Çerçevesinde Kamu Denetçiliği Kurumu Hakkında Değerlendirme

Ulusal düzeydeki insan hakları kurumlarının ülke uygulamalarında farklılıklar yaşanması, bu kurumlara ilişkin standartların belirlenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu kapsamda ‘insan haklarının desteklenmesi ve korunması konusunda çalışan ulusal kurumlar’la ilgili olarak Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonunun talebi doğrultusunda 7–9 Ekim 1991 tarihleri arasında Paris’te bir atölye çalışması gerçekleştirilmiş ve çalışmanın sonuçları, ‘Ulusal Kurumların Statüsüne İlişkin Prensipler’ (Paris Prensipleri) olarak İnsan Hakları Komisyonu tarafından 1992/54

sayılı kararlar; Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından ise 20 Aralık 1993 tarihli ve 48/134 sayılı kararlar kabul edilmiştir (Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Merkezi, 1995, s. 5). Ayrıca söz konusu prensipler 30 Eylül 1997 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından üye devletlere tavsiye edilmiştir.

İnsan hakları üzerine çalışmalar yürüten birim, kurum ya da kuruluşlardan hangilerinin, BM nezdinde ulusal insan hakları kurumu niteliğine haiz olduğu söz konusu prensipler doğrultusunda belirlenmektedir. Prensipere göre ulusal bir insan hakları kurumunun taşıması gereken standartlar, “yetkiler ve görevler”, “oluşturulma biçimleri ve bağımsızlık ile çoğulculuk güvenceleri” ve “işleyiş” başlıkları altında sıralanmıştır. Başlıklar altında sıralanan nitelikler incelendiğinde ulusal insan hakları kurumlarının taşıması gereken özelliklerin aynı zamanda ulusal düzeyde faaliyet gösteren ombudsman kurumlarının taşıması gereken özelliklerle benzer olduğu görülmektedir. Nitekim Birleşmiş Milletler İnsan Hakları tarafından yayımlanan ‘Ulusal İnsan hakları Kurumları: İnsan Haklarının Korunması Ve Yaygınlaştırılması İçin Ulusal Kurumların Oluşturulması Ve Güçlendirilmesi İçin El Kitabı’nda, uygulamada yaşanan sınıflandırma zorluklarıyla birlikte “işlevsel” açıdan ombudsmanların ulusal insan hakları kurum kategorilerinin içerisinde olduğu belirtilmektedir (Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Merkezi, 1995, s. 8).

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu, yapılan başvuruları idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları üzerinde ‘*insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde*’, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden inceleyerek çalışmalar gerçekleştirmektedir. Kurum, gerek tavsiye kararlarında gerekse de Yıllık Raporu’nda Paris Prensipleri’ne atıf yaparak “insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin konularda görüş bildirme” ve “yürürlükteki mevzuatın ve uygulamaların insan haklarına ilişkin uluslararası belgeler ve mekanizmalarla uyumlu hale getirilmesi ve hayata geçirilmesi için idari önlemlerin alınmasını veya değiştirilmesini tavsiye etme” görevinin olduğunu bildirmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 110).

Paris Prensipleri’ne göre ulusal bir insan hakları kurumunun başlıca görevleri şunlardır:

- a. Hükümete, parlamentoya ve diğer ilgili bütün organlara, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin konularda görüş bildirmek, tavsiyelerde bulunmak, öneriler ve raporlar sunmak;
- b. Ulusal düzeyde yürürlükte olan yasaların, mevzuatın ve uygulamaların, insan haklarına ilişkin uluslararası belgeler ve mekanizmalarla uyumlu hale getirilmesini, hayata geçirilmesini teşvik etmek ve sağlamak;
- c. Bu belge ve mekanizmaların onaylanmasını veya bu sözleşmelere girmeyi teşvik etmek ve bunların hayata geçirilmesini sağlamak;
- d. Devletlerin, sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmeleriyle ilgili olarak Birleşmiş Milletlerin organlarına ve komitelerine veya bölgesel kuruluşlara sundukları raporların hazırlanmasında katkıda bulunmak, gerektiğinde de, bağımsızlıklarına bağlı kalarak bu konuda görüş bildirmek;
- e. Birleşmiş Milletler Teşkilatı ve bütün alt kuruluşlarıyla, bölgesel kuruluşlarla ve diğer ülkelerin insan haklarını geliştirme ve koruma konusunda yetkili ulusal kuruluşlarıyla işbirliği yapmak;
- f. İnsan hakları eğitimi-öğretimi ve araştırma programlarının geliştirilmesi için (ilgili kuruluşlarla) işbirliği yapmak ve bu programların okul, üniversite ve meslek çevrelerinde uygulanmasına katılmak;
- g. İnsan haklarını ve ayrımcılığı –özellikle de ırk ayrımcılığına- karşı mücadeleyi, bilgilendirme ve eğitim yoluyla kamuoyunu duyarlı hale getirerek ve bütün kitle iletişim araçlarına başvurarak tanıtmak.

Söz konusu metnin birinci fıkrasında sayılan görevler ile 6328 Sayılı Kanununda Başdenetçinin görevleri arasında sayılan “idareye önerilerde bulunmak”, “yıllık rapor hazırlamak”, “yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak”, “raporları kamuoyuna duyurmak” görevleri arasında benzerlik olduğu söylenebilir. Fakat birinci fıkra dışında sayılan görevlerin hiçbiri 6328 Sayılı Kanunda doğrudan belirtilmemiştir.

Buna karşın Kamu Denetçiliği Kurumu, “Türk Hukukunda, usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmaların öncelikle ve doğrudan uygulanmasını öngören Anayasamızın 90’ıncı maddesi uyarınca AİHS’nin iç

hukukta kanun hükmünde olduğu; AİHM kararlarının sadece kararın kendisine karşı verilmiş olan devletler bakımından sonuçlar doğurmayıp, AİHM'nin ihlal kararına konu olan benzer sorunun var olduğu; devletler açısından da söz konusu sorunu yasama ya da içtihat yolu ile ortadan kaldırma yükümlülüğü olduğu dikkate alındığında; Ombudsmanlık Kurumlarının, genel olarak kamunun ve bu bağlamda bireyin de haklarını koruma adına yüksek mahkemeler ve AİHM uygulamalarını takip etme, Türkiye aleyhine verilen ihlal kararlarının, mahiyetine göre kamu kurum ve kuruluşlarınca AİHS'ye aykırılık taşıyan hususların tekrarını önlemeye yardımcı olma, bu doğrultuda, ihlallerin tekrarının önlenmesi için mevzuatın değiştirilmesini, iyileştirilmesini ve AİHS ile uyumlu hale getirilmesini isteme" görevinin olduğunu bildirmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 110).

Paris Prensipleri'nin, "Oluşturulma Biçimleri ve Bağımsızlık ile Çoğulculuk Güvenceleri" başlıklı kısımda ise ulusal kurumlar oluşturulurken "ilgili (sivil) toplum güçlerinin çoğulcu bir biçimde temsil edilmesi" gerektiğine vurgu yapılarak sivil toplum kuruluşları, sendikalar ve hukukçu, hekim, gazeteci ve bilim insanlarını bir araya getiren sosyal-mesleki kuruluşların, din ve felsefi düşünce akımlarının, üniversitelerin ve nitelikli uzmanların, parlamentonun ve (ancak istişari mahiyette katılmak koşuluyla) yönetimin temsilcilerin katılımına önem verilmiştir. Ayrıca kurumların çalışmalarını hükümetten bağımsız olarak yürütebilmeleri için yeterli mali kaynağa, uygun altyapıya, kendi personeline ve mekâna sahip olması gerektiği belirtilmiştir. Yine gerçek bağımsızlığın koşulu olan istikrarın sağlanması için üyelerin üstlendikleri göreve atanmaları da kararname ile yapılmalı ve görev süreleri belirtilmelidir.

Belirtmek gerekir ki klasik parlamento ombudsmanı uygulamasının bulunduğu pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de Başdenetçi atama yoluyla değil meclis tarafından seçilerek göreve gelmektedir. Denetçiler ise daha önce de belirtildiği üzere Komisyon tarafından seçilmektedir. Kuruma biri Başdenetçi, diğerleri ise denetçi olmak üzere toplam altı ombudsman seçilmektedir. Kurumun resmi sitesinde bulunan ombudsmanlara ait bilgiler incelendiğinde beşinin hukukçu ve birinin iktisatçı olduğu görülmektedir. Ombudsmanlardan bazılarının bürokrasi, siyaset ve sivil toplum faaliyetleri içerisinde yer aldığı belirtilmektedir. Fakat ombudsmanların geçmişte görev aldıkları sivil toplum örgütlerine ilişkin ayrıntılı

bilgilere yer verilmemiştir. Ayrıca Kurumun resmi internet sitesinde Kurumda görev yapan ombudsmanlar hakkında verilen bilgiler oldukça sınırlıdır. Bu bilgiler ışığında Paris Prensipleri'nde aranan çoğulcu temsil anlayışının Kamu Denetçiliği Kurumu'nda tam olarak karşılanmadığı görülmektedir.

Paris Prensipleri'nde öngörülen önemli bir unsur, kurumların bağımsızlığıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bağımsızlık kriterlerini bir ölçüde sağladığı söylenebilir. Nitekim Kurum, kamu tüzel kişiliğine ve özel bütçeli olarak mali özerkliğe sahiptir. 2013 yılı Yıllık Raporu'na göre Maliye Bakanlığı'ndan Kuruma aktarılan para miktarı toplam 15.575.00 TL'dir. Kanunda, Kurumda görev yapan Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıl olarak belirlenmiş ve bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan kişilerin sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi olarak seçilebileceği öngörülmüştür. Diğer yandan Kanunda, Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorunda oldukları; hiçbir organ, makam, merci veya kişinin Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı hükme bağlanmıştır.

Paris Prensipleri ile Ulusal İnsan Hakları Kurumları'nın 'İşleyiş Biçimleri' hakkında da bazı kriterler öngörülmüştür. Buna göre ulusal kurumlar:

- a. Yetki alanlarına giren bütün konuları özgürce araştırmalı;
- b. Yetkileriyle ilgili durumları değerlendirmek için gerekli bütün kişileri dinlemeli, bütün bilgi ve belgeleri edinmeli;
- c. Görüşlerini ve tavsiyelerini kamuoyuna doğrudan doğruya veya basın aracılığıyla bildirmeli;
- d. Düzenli bir şekilde ve ayrıca ihtiyaç duyulduğu zaman, usulüne uygun olarak davet edilen bütün üyeleriyle toplanmalıdırlar;
- e. Gerekirse, kendi bünyelerinde çalışma grupları oluşturmalı ve işlevlerini yerine getirmede yardımcı olacak yerel ve bölgesel seksyonlar kurmalı;
- f. Yargı gücü olsun-olmasın insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla yükümlü diğer organlarla karşılıklı olarak danışma ilişkileri sürdürülmelidir;
- g. Sivil toplum kuruluşlarının, ulusal kuruluşların yaptıklarını güçlendirme oynadığı önemli rol göz önüne alınarak, insan haklarının geliştirilmesi ve korunması, ekonomik ve sosyal gelişme, ırkçılığa karşı mücadele, (çocuklar,

yabancı işçiler, sığınmacılar, bedensel ve zihinsel özürlüler gibi) güçsüz grupların korunması için çalışan veya uzmanlaşmış alanlara yönelen sivil toplum kuruluşlarıyla ilişkilerini geliştirmelidir.

Kurumun faaliyetlerini yukarıda belirtilen tavsiyeler doğrultusunda gerçekleştirdiğine ilişkin kapsamlı bir tespit ancak Kurumun tüm kararlarına ulaşılabilmesi halinde yapılabilir. Kurum, ‘www.kamudeneticiligi.gov.tr’, ‘www.kamudenetcisi.gov.tr’, ‘www.ombudsman.gov.tr’ internet adresleri üzerinden faaliyetlerini kamuoyu ile paylaşmakta fakat sitesinde sadece bazı karar örneklerine yer vermektedir. Diğer yandan Kurum tarafından paylaşılan istatistiki verilere göre Kurum kararlarının büyük çoğunluğunu gönderme kararları oluşturmaktadır. İdari başvuru yolları tüketilmeksizin Kuruma yapılan başvurular Kurum tarafından ilgili idareye gönderilmektedir. Bu durum bireyler açısından karar alma sürecindeki en önemli engeldir. Kurumun işlevselliğini azaltan, sağlıklı kararlar alınabilmesini engelleyen diğer bir durum ise Kurumun re’sen inceleme ve yerinde inceleme yetkilerinin bulunmamasıdır. Kurumun yetki alanına giren bütün konuları özgürce araştırabilmesi yönünden re’sen inceleme ve yerinde inceleme yetkilerinin tanınması oldukça önemlidir.

Paris Prensipleri’nin son kısmında “Yargı Kurumlarınınkine Benzer Yetkileri Olan Kuruluşların Statüsüne İlişkin Ek İlkeler”e yer verilmektedir. Buna ilkelere göre:

“Ulusal kuruluşlara, kişisel durumlarla ilgili şikâyetleri dinleme ve başvuruları kabul etme yetkisi verilebilir. Kişiler, temsilcileri ve üçüncü kişilerden, sivil toplum kuruluşları, sendikalar ve temsil gücüne sahip diğer he türlü kuruluşlardan yapılan başvuruları kabul edebilirler. Bu durumda, ulusal kuruluşların yukarıda belirtilen yetkileriyle ilgili ilkeler zedelenmeksizin, kendilerine verilen işlevlerde şu ilkelere esinlenebilirler:

- a. Uzlaştırma yoluyla veya yasaların belirlediği sınırlar içinde bağlayıcı kararlarla, ya da, gerekli görüldüğü takdirde, gizlilik içinde dostane çözümler arama;

- b. Başvuru sahibini hakları konusunda, özellikle de kendisi için açık olan yollar hakkında bilgilendirme ve onun bu yollara ulaşmasını kolaylaştırma;
- c. Şikâyetleri ve başvuruları kabul etme veya yasayla belirlenmiş sınırlar içinde yetkili diğer mercilere aktarma;
- d. Yetkili mercilere tavsiyelerde bulunma, özellikle de başvuru sahiplerinin haklarını elde etmelerini engelleyen yasa, tüzük ve idari uygulamalar için uyarılar ve değişiklikler önerme.”

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun şikâyet başvurularını kabul etme, gerektiğinde idareye tavsiyelerde bulunma, mevzuat değişikliği önerme gibi yetkileri bulunmakla birlikte yargı kurumlarına benzer şekilde bağlayıcı karar alma yetkisi yoktur. Kararların icrai niteliği bulunmamaktadır. Ayrıca başvuru sahibinin şikâyetini yargıya taşıması halinde Kurum soruşturmasına son vermektedir.

2.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İdareden Kaynaklanan Hak İhlallerini Denetleyen Diğer Mekanizmalar (Yargı Dışı) ile Karşılaştırılması

2.3.2. Devlet Denetleme Kurulu

Anayasanın 108'inci maddesinde yer verilen Kurul, “idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla” Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulmuştur.

Kurul, incelemesini Cumhurbaşkanının isteği üzerine gerçekleştirir. “Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri” gerçekleştirebilir. Yalnızca Silahlı Kuvvetler ve yargı organları denetim alanı dışında bırakılmıştır.

Kurul, Anayasa’da düzenlenmekle birlikte 2443 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, 1982 Anayasası’nın kabulünden önce 1 Nisan 1981 tarihinde kabul edilmiştir.

Kanuna göre Kurul, dokuz üyeden oluşur. Kurul üyeleri, “yükseköğrenimlerini bitirdikten sonra en az on iki yıl Devlet hizmetinde başarı ile çalışmış ve temayüz etmiş olan tecrübeli kimseler arasından” Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Kurul Başkanı da üyeler arasından iki yıllığına yine Cumhurbaşkanı tarafından seçilir.

Kanunda, Kurul üyelerinin iki yılda bir, üçte birinin yenileneceği ayrıca “belirtilen süreleri dolmadan atamalarındaki usule uygun olarak görevlerinden” alınabilecekleri düzenlenmiştir. Süresi biten başkan ve üyeler tekrar göreve seçilebilmektedir.

Çalışmaları esnasında her türlü bilgi ve belgeyi ilgili kuruluş ve kişiler isteyebilen Kurul, yürüttüğü çalışma hakkında rapor düzenlemekte ve raporunu Cumhurbaşkanına sunmaktadır. Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra raporlar Başbakanlığa gönderilmektedir. Başbakanlık söz konusu raporlarda, incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konuları en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere yetkili yerlere göndermektedir. Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığı sonuç hakkında bilgilendirilmekte; ayrıca Cumhurbaşkanının gerek görmesi halinde ilgili raporlar doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirilebilmektedir.

DDK, işlevsel açıdan KDK ile benzerlik göstermekle birlikte pek çok noktada farklılıklar taşımaktadır.

Öncelikle organik açıdan DDK, Cumhurbaşkanına dolayısıyla yürütmeye bağlıdır. KDK ise kamu tüzel kişiliğine haiz ve özel bütçeli bir kurum olarak doğrudan yasama organına bağlıdır. DDK üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta; KDK denetçileri ise meclis tarafından seçilmektedir. DDK üyelerinin görevden alınmaları KDK denetçilerinin görevden alınmalarından farklı olarak herhangi bir kritere bağlanmamıştır.

Gerek DDK gerekse de KDK hukuka uygunluk denetimi gerçekleştirirken KDK aynı zamanda hakkaniyete uygunluğu da araştırmaktadır.

DDK, Cumhurbaşkanının talebi ile denetim gerçekleştirebilirken KDK'da olduğu gibi vatandaşların doğrudan DDK'ya şikâyet hakkı bulunmamaktadır.

Görev alanı bakımından Silahlı Kuvvetler ve yargı organlarının tümü DDK'nın denetim alanı dışında bırakılmışken KDK açısından ise “yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar” ve “Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri” denetim alanı dışındadır. Ayrıca “Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler” ve “yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler” de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim alanı dışında bırakılmıştır.

DDK raporları Cumhurbaşkanının onayı olması halinde Başbakanlığa gönderilebilir. DDK, KDK gibi çalışmalarının neticesinde doğrudan idareye tavsiyelerde bulunamaz ya da kararlarını/raporlarını kamuoyuyla paylaşamaz.

KDK incelemelerini gerçekleştirirken bilirkişi görevlendirebilmekte ve tanık dinleyebilmektedir. DDK'nın ise bu tip bir yetkisi bulunmamaktadır.

KDK ve DDK arasında yapılacak kıyaslamada her iki kurumun da idare üzerinde denetim faaliyeti gerçekleştirdiği görülmektedir. Fakat KDK'nın daha kapsamlı bir denetim faaliyeti gerçekleştirdiği ve DDK'ya göre çalışmalarını yürütürken daha bağımsız hareket ettiği söylenebilir.

2.3.3. Türkiye İnsan Hakları Kurumu

Kurum, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda çalışmalar yapmak üzere 21 Haziran 2012 tarih ve 6332 Sayılı Kanunla kurulmuştur. “İnsan haklarının korunmasına, geliştirilmesine ve ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmak; işkence ve kötü muamele ile mücadele etmek; şikâyet ve başvuruları incelemek ve bunların sonuçlarını takip etmek; sorunların çözüme kavuşturulması doğrultusunda girişimlerde bulunmak; bu amaçla eğitim faaliyetlerini yürütmek;

insan hakları alanındaki gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek amacıyla araştırma ve incelemeler yapmak” Kurumun görevleri olarak Kanunda belirtilmiştir.

Kurum, kamu tüzel kişiliğine, idari-mali özerkliğe sahip ve özel bütçeli olarak Başbakanlığa bağlanmıştır. Kurumun karar organı olan Kurul on bir üyeden oluşmaktadır. Üyelerden ikisi Cumhurbaşkanı, yedi üyesi Bakanlar Kurulu, bir üyesi Yükseköğretim Kurulu, bir üyesi baro başkanları tarafından seçilmektedir. Üyelerin görev süresi dört yıl olup üyeler görev süreleri dolduktan sonra bir dönem daha seçilebilmektedir.

Görev süresi dolmadan herhangi bir sebeple üyeliğe son verilememektedir. Ayrıca “ağır ceza mahkemesinin görevine giren suçüstü hâlleri dışında, münhasıran insan haklarının korunması ve geliştirilmesine ilişkin görevleriyle ilgili olarak suç işlediği ileri sürülen Başkan, İkinci Başkan ve üyeler yakalanamaz, üstleri ve konutları aranamaz, sorguya çekilemez.”

Kurum, “2014 Yılı İnsan Hakları İhlal İddialarına İlişkin Sayısal Veriler”i (Türkiye İnsan Hakları Kurumu, 2015) 16 Şubat 2015 tarihinde yayımlamıştır. Raporu göre 2014 yılı içerisinde Türkiye İnsan Hakları Kurumu’na toplam 578 başvuru yapılmıştır. En çok şikâyet edilen konular 134 şikâyet ile tutuklu ve hükümlü hakları, 126 şikâyet ile adil yargılanma hakkı, 65 şikâyet ile sağlık ve hasta hakları, 59 şikâyet ile işyerinde psikolojik taciz (mobbing) ve 56 şikâyet ile kötü muamele yasağı konuları olmuştur. Kuruma yapılan başvurularda en çok şikâyet edilen ilk üç kurum 116 (%20,1) şikâyet ile adliye (yargı), 100 (%17,3) şikâyet ile ceza ve tutukevi, 70 (%12,1) şikâyet ile çeşitli bakanlıklar olmuştur. “Bakanlıklar içerisinde en çok şikâyet edilen ilk üç Bakanlık ise 36 başvuru ile Adalet Bakanlığı, 7 başvuru ile İçişleri Bakanlığı ve 6 başvuru ile Sağlık Bakanlığı’dır” (Türkiye İnsan Hakları Kurumu, 2015, s. 17).

En çok şikâyetin yapıldığı iller ise “118 başvuru ile Ankara, 93 başvuru ile İstanbul, 37 başvuru ile İzmir, 15 başvuru ile Adana ve 14 başvuru ile Konya”dır (Türkiye İnsan Hakları Kurumu, 2015, s. 23). Ayrıca 11 ilden hiçbir başvuru yapılmamıştır.

'www.tihk.gov.tr' adresindeki Kurumun resmi internet sitesinde Kuruma ait yayınlanmış kararlar bulunmamaktadır. Buna karşın Kurum, 27 Haziran 2014 ve 5 Ocak 2015 tarihleri arasında 'Metris İnceleme Raporu', 'Şanlıurfa/Siverek İnceleme Raporu', '01.01.2014 Tarihinde Sincan Cezaevinde Meydana Gelen Olaylarla İlgili İnceleme Raporu', 'Gezi Parkı Olayları Raporu', 'İstanbul Geri Gönderme Merkezi Raporu', 'Lütfullah Tacik'in Ölümüne Ve Van Geri Gönderme Merkezine İlişkin Rapor' olmak üzere toplam 6 rapora sitesinde yer vermiştir.

KDK ve TİHK arasında bir karşılaştırma yapıldığında her iki kurumun benzer bir faaliyet yürüttüğü söylenebilir. Her iki kurum da kamu tüzel kişiliğine ve özerk bütçeye haiz iken, KDK TBMM'ye, TİHK ise Başbakanlığa bağlıdır. KDK denetçileri seçimle, TİHK Kurul üyeleri ise atama yoluyla göreve gelmektedir. KDK'da Başdenetçilik için 50, denetçilik 40 yaş şartı öngörülmesine karşın TİHK Kurul üyeliği için yaş şartı koşulmamıştır. Fakat askerlikle ilişkili bulunanlar TİHK Kurul üyesi olamaz.

Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri KDK'nın görev alanı dışında bırakılmışken Kanunda TİHK açısından böyle bir sınırlama öngörülmemiştir.

Hem KDK hem de TİHK Gezi Olayları hakkında rapor düzenlemiş ve bu raporlara internet sitelerinde yer vermiştir. KDK'nın Gezi Raporu'na daha önce çalışmamızda yer verilmişti. TİHK'ya ait Gezi Olayları Raporu, iki bölüm ile sonuç ve öneriler kısmından oluşmaktadır. İlk bölümde "Kurum ve Kuruluşlardan Elde Edilen Bilgi ve Belgeler" başlığı altında sivil toplum kuruluşlarıyla yapılan görüşmelere ve kuruma ulaşan belgeler hakkında bilgilere yer verilmiştir. Raporun ikinci bölümünde ise "Gezi Parkı Olaylarının İfade Ve Toplanma Özgürlüğü İle Yaşam Hakkı, İşkence Ve Kötü Muamele Yasağı Bağlamında Değerlendirilmesi"ne yer verilmiştir.

Raporun değerlendirme kısmında, "şiddete müdahil olmayan, suçu teşvik etmeyen, ifade özgürlüğünün kullanımı olarak görülecek sosyal medya

paylaşımlarının suç soruşturmasına tabi tutulmasının ifade özgürlüğünün ihlali niteliğinde” olduğu ayrıca “Gezi Parkı Olayları sırasında göstericilerin bir kısmının şiddete başvurmuş olmasının eyleme çağırısı suç haline getirmeyeceği”; “şiddet olaylarına başvuranların sadece kendi eylemlerinden sorumlu tutulacağı gibi şiddete teşvik niteliğinde olmayan gösteri çağrılarının tehdit olarak görülmesinin ve kısıtlanmaya çalışılmasının bir hak ihlali niteliğinde” (Türkiye İnsan Hakları Kurumu, 2014, s. 36) olduğu belirtilmiştir.

Kurum, “Gezi Parkı Olaylarının yaşandığı dönemde ortaya çıkan ve ‘duran adam’ olarak nitelendirilen eylem türü tamamen barışçıl bir nitelikte olmasına rağmen ‘duran adam’ın yanında duran insanların 18 Haziran 2013 tarihinde gözaltına alınmasını toplanma özgürlüğüne yönelik haksız bir müdahale olarak” (Türkiye İnsan Hakları Kurumu, 2014, s. 44) görmüş ve “kamuya açık alanların toplanma özgürlüğüne de açık olması” gerektiği kanaatiyle “Gezi Parkı Olayları sırasında gerçekleşen toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin bir bölümüne yapılan müdahalelerin haklı bir gerekçeye dayanmadığı gibi orantılı bir müdahale gerçekleştiğinden söz etmenin olanaksız” (Türkiye İnsan Hakları Kurumu, 2014, s. 44) olduğunu bildirmiştir.

Diğer yandan “İstanbul Çağlayan Adliyesinde 11 Haziran tarihinde toplanan ve Gezi Parkı Olaylarını protesto eden avukatların zor kullanılarak gözaltına alınmasının, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının ihlali niteliğinde” olduğu (Türkiye İnsan Hakları Kurumu, 2014, s. 49); “gösterilerin olduğu meydandan kaçan göstericilerin copla ve saçından çekilmek suretiyle darp edilmesinin; göstericilerin kaçış istikameti üzerinde deniz kenarında oturmakta olan iki kişinin darp edilmesinin; yine Çevik Kuvvet personeline etkisiz hale getirilmiş bir vatandaşa sivil kıyafetli bir polis tarafından defalarca tekme ve yumruk vurulmasının da kamu yararını sağlama gibi meşru bir amacı olduğundan bahsedilemeyeceği” (Türkiye İnsan Hakları Kurumu, 2014, s. 49) tespitleri yapılmıştır.

Kurum, “bir polis memurunun münferit olarak kollarını açmak suretiyle zafer işareti yapan, bunun dışında herhangi bir eylemi olmayan bir göstericiye karşı mevzuat uyarınca zor kullanma yetkisi olmamasına rağmen göstericinin önüne kadar yaklaşarak yakın mesafeden gaz tüfeği ile ateş etmesinin de meşru ve orantılı olarak

kabul edilemeyeceği; toplumsal olaylara karşı güç kullanımının, kamu düzenini sağlama gibi meşru bir amacının olması ve gösterilen cebir, şiddet, karşı koyma veya saldırının derecesine göre kademeli şekilde artan nispette ve orantılı olması ilkelerine riayet edilmeksizin gerçekleştirilen müdahaleler sonucu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 3. maddesi ile koruma altına alınan 'işkence ve kötü muamele yasağının' ihlali olarak" değerlendirileceği (Türkiye İnsan Hakları Kurumu, 2014, s. 80) tespitlerinde bulunmuştur.

Gezi Olaylarına ilişkin KDK ve TİHK raporları arasında kıyaslama yapıldığında TİHK raporunun KDK raporuna göre daha fazla insan odaklı olduğu söylenebilir. Ayrıca KDK'ya ait raporda yaşam hakkı, ifade özgürlüğü ve işkence yasağından bahsedilmediği ve hak ihlallerinden çok devlet aklının yansımalarının olduğu eleştirileri (Sever, 2014) getirilmiştir.

2.3.4. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu 5/12/1990 tarih ve 3686 Sayılı Kanunla kurulmuştur. Komisyon TBMM'ye bağlı olarak "dünyada ve ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek" amacıyla kurulmuştur.

Komisyonun, insan hakları alanındaki gelişmeleri izlemek, mevzuatta yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek, TBMM Başkanlığınca havale edilen kanun tasarı ve teklifleriyle, kanun hükmünde kararnameleri görüşmek, TBMM komisyonlarının gündemindeki konular hakkında, istem üzerine görüş ve öneri bildirmek, Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası andlaşmalara, Anayasa ve Kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla, araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek, insan 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 insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak şeklinde çeşitli görevleri bulunmaktadır. Komisyon bu görevlerini gerçekleştirirken Bakanlıklarla Genel ve Katma Bütçeli Dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi isteyebilir ve buralarda inceleme yapabilir. Ayrıca ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahip olup gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurma ve çalışmalarını Ankara dışında da yürütme yetkilerine sahiptir.

Komisyon yapılan başvurular hakkındaki sonucu veya yapılmakta olan işlemi 60 gün içinde başvuru sahibine bildirmektedir.

Komisyonun 24. Dönem 3. Yasama Yılı Faaliyet Raporuna göre 1 Ekim 2012 – 16 Eylül 2013 tarihleri arasında Komisyona 2338 başvuru yapılmıştır (İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 2013, s. 28). En fazla şikâyeti yapılan konular sırasıyla 1127 (%46) başvuru cezaevi sorunları, 456 (%18) başvuru yargıya ilişkin sorunlar, 93 (%4) başvuru askeriye hakkındadır.

Cezaevleri hakkında yapılan şikâyetlerin içeriğine bakıldığında ise başlıca konuların keyfi tutum ve davranışlar (507 başvuru), sağlık sorunları (182 başvuru) ve fiziki koşulların iyileştirilmesi (116 başvuru) olduğu görülmektedir.

Yargı mercileri hakkında yapılan şikâyetlerin çoğunluğunu yargı kararlarından memnuniyetsizlik (341 başvuru) oluşturmaktadır.

Askerlikle ilgili sorunların başlıcaları ise askerlik sırasında kötü muamele-işkence (34 başvuru) ve askerde şüpheli ölümler (19 başvuru) hakkındadır.

Rapora göre başvuruların hak ve özgürlük konularına dağılımında ise en fazla şikâyet 490 başvuru ile hükümlü ve tutuklu hakları konusunda yapılmıştır. Ardından 399 başvuru ile adil yargılanma hakkı en çok şikâyeti yapılan ikinci konu olmuştur. 105 şikâyet ise herhangi bir hak ihlali içermeyen veya insan hakları ihlaline ilişkin olmayan konularda yapılmıştır.

Tıpkı Kamu Denetçiliği Kurumu'nda olduğu gibi Komisyon da kendisine yapılan şikâyet başvurularını incelemekte ve raporlar hazırlayabilmektedir. Fakat KDK gibi komisyonun ayrı kamu tüzel kişiliği ve bağımsız bütçesi bulunmamaktadır.

Komisyon, 3071 Sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanununun 4'üncü ve 6'ncı maddeleri gereği dilekçe sahibinin adı-soyadı, imzası ile iş veya ikametgâh adresinin bulunmayan başvurular ile belli bir konuyu ihtiva etmeyenler veya yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olanlar başvuruları incelememektedir. Ayrıca Komisyon, KDK gibi elektronik yolla başvuru almamaktadır.

Diğer yandan Komisyon, KDK gibi kendisine yapılan başvurular neticesinde harekete geçebildiği gibi KDK'dan farklı olarak re'sen harekete geçme yetkisine de sahiptir. Fakat komisyonun "ilgili idare, kurum ve kuruluşlara direktif verme yetkisi bulunmayıp, bu konuda yetkisi ihlallerin sorumluları hakkında kovuşturma ya da işlem yapılmasını istemekten ibarettir" (Günday, 2013, s. 98).

Gerek KDK gerekse de TIHK tarafından Taksim Gezi olayları hakkında kapsamlı raporlar hazırlandığına yukarıda değinilmişti. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun yıllık raporuna göre "Gezi Parkı' olayları hakkında Komisyonun elektronik posta adresine yurtdışından 58.000 ileti" (Canbaz, 2014) (İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 2013, s. 34) gönderildiği; "Gezi Parkı olaylarında polislin aşırı güç kullanımından şikâyet vb. konuları kapsayan çok sayıda toplu başvuru" yapıldığı belirtilmesine karşın raporda olaylar hakkında herhangi bir tespite yer verilmemiştir.

2.4. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yargı ile İlişkileri

Kurumun gerçekleştirdiği faaliyetin yargı denetiminden ayrılan yönlerine; dava açma süresi içinde yapılan başvuruların işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracağına ve incelenmekte olan herhangi bir şikâyet başvurusu hakkında dava açılması halinde Kurumun inceleme ve araştırmasını sonlandırabileceğine değinilmişti. Bu kısımda ise yargı yetkisinin kullanılması bakımından Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yargı ile olan ilişkileri değerlendirilecektir.

Genel itibarı dünya uygulamalarında mahkemeler, ombudsmanların denetim alanı dışında bırakılmaktadır. Bunun yanı sıra İsveç örneğinde olduğu gibi mahkemeleri ombudsman denetimine açan ve hatta ayrı bir yargı ombudsmanlığı kuran ülkeler de bulunmaktadır.

Ülkemizde ise dünya uygulamalarına benzer şekilde yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı dışında bırakılmıştır.

6328 Sayılı Kanundan önce yürürlüğe giren fakat Anayasa Mahkemesi'nin 2006/140.E., 2008/185.K. ve 25 Aralık 2008 -k.t. kararıyla tümü iptal olan 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 9'uncu maddesinin 2'nci fıkrası ile “yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri” Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı dışında bırakılmıştı. 6328 Sayılı Kanun ile bu kapsam daraltılarak sadece “yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar” ifadesine yer verilmiş ve Kurumun görev alanı nispeten genişletilmiştir.

Hâkim ve savcılarla ilgili Anayasa hükümlerine bakıldığında 138'inci maddeye göre; hâkimler, görevlerinde bağımsız olup hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. Ayrıca görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır. 140'inci maddesi ile hâkimler ve savcılar idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlanmıştır. 144'üncü maddeye göre ise “adalet hizmetleri ile savcılarının idarî görevleri yönünden Adalet Bakanlığınca denetimi, adalet müfettişleri ile hâkim ve savcı mesleğinden olan iç denetçiler; araştırma, inceleme ve soruşturma işlemleri ise adalet müfettişleri eliyle yapılır.” Ayrıca Anayasanın 159'üncü maddesinde Hâkimler Ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun hâkim ve savcılara “disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma işlemlerini”, “hâkim ve savcılarının görevlerini; kanun, tüzük, yönetmeliklere ve genelgelere uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetleme; görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, hal ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırma ve

gerektiğinde haklarında inceleme ve soruşturma işlemleri”ni gerçekleştirme görevleri sayılmıştır.

Gerek 140’ncı gerekse de 144’üncü maddelerde açıkça görüleceği üzere “hakim ve savcıların yargı yetkisi dışında idari yetkileri olduğu ve idari işlemler yaptıkları, bu idari işlemlerden dolayı Adalet Bakanlığı’na bağlı olup Bakanlıkça denetlendikleri anlaşılmaktadır. Ancak bu işlemler tamamen yargı yetkisinin dışında kalan işlemlerdir” (Canbaz, 2014, s. 8). Hâkim ve savcıların yargı yetkisi dışında gerçekleştirdikleri bir takım idari görevlerinin bulunduğu yüksek yargı makamları tarafından da kabul edilmektedir. Danıştay 5’inci Dairesi’nin 1995/4416.Esas, 1996/1911.Karar sayılı ve 17 Mayıs 1996 tarihli kararına göre “(...) idare içinde yer alan birimlerin tüm işlemleri idare işlevine ilişkin olmayabileceği gibi idare dışında yer alan Yasama ve Yargı Organlarının idare işlevine ilişkin işlemleri de bulunabilmektedir. Bu bağlamda olmak üzere, yargı fonksiyonu ile ilgili olmayan işlemlerin, yargıçlardan kurulu organlar ya da mahkemeler ve hatta sadece yargıçlar tarafından yapılması, bunların yargısal işlem sayılmasına dayanak oluşturmaz. İdare işlevine ilişkin olarak yapılan işlemler, hangi makam tarafından yapılırsa yapılsın, idari işlem sayılarak, idari yargının denetimine tabi olması gerekir. Nitekim yargı mercilerinin, sırf mahkeme olmalarından dolayı ve bu sıfatla yaptıklarından ayrılabilen faaliyet ve işlemleri, idari faaliyet ve idari işlem teşkil eder.”

Yargı mercilerinin, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararları dışındaki idari faaliyetlerinin ve idari işlemlerinin Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görev alanına girdiği söylenebilir. Örneklendirmek gerekirse gerekçeli kararın kanuni süresinde yazılmaması yani geç yazılması, kararın geç tebliğ edilmesi ya da hiç tebliğ edilmemesi, aynı dakikalara otuz adet duruşmanın konulması (Odyakmaz, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Erkler Arasında Yeri Ve Yargı Yetkisinin Kullanılmasından Anlaşılması Gerekenler, 2013b, s. 74) bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görev alanına girebilecek işlem ve eylemlerdir. Söz konusu faaliyetler yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar olmayıp mahkemelerin yahut kalem personelinin idari faaliyet ve işlemleridir. Diğer yandan “hâkimlerin veya kalem personelinin avukatlara, davanın taraflarına, tanıklara kötü muamelesi” de yargı yetkisinin kullanılmasıyla ilgili olmayıp Kamu Denetçiliği

Kurumu'nun denetleyebileceği tutum ve davranışlardandır (Odyakmaz, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Erkler Arasında Yeri Ve Yargı Yetkisinin Kullanılmasından Anlaşılması Gerekenler, 2013b, s. 74).

6328 sayılı kanunun madde gerekçesinde konuyla alakalı ayrıntılı bir açıklama olmamakla birlikte Adalet Bakanlığı Müsteşar yardımcısı Kenan Özdemir, hükümet tasarısı oluşturulurken yargının tamamen denetim dışında kalmasının öngörüldüğünü fakat Zehra Odyakmaz'ın “duruşma sürecine ilişkin noktalar denetime açık olamasa da hiç değilse kalem davranışları kurumun görev alanına girsin” şeklindeki görüşünün kanun çalışmalarındaki etkisinden bahsetmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014b, s. 31). Ayrıca Özdemir, düzenlemenin bir bütün olarak değerlendirilmesi halinde hâkim ve savcılarının tutum ve davranışlarının Kurumun görev alanına girip girmediği konusunda muğlaklık olduğunu, Anayasanın 74'üncü maddesinde idarenin işleyişinden bahsedildiği için idarenin tanımının önemli olduğunu, kalem idaresinde Adalet Bakanlığı'nın etkisinin olduğunu fakat duruşma yönetimine ilişkin tutum ve davranışların idare kapsamında düşünülmemeyeceğini beyan etmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014b, s. 31). Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TBMM Genel Kurulu'ndaki görüşmeleri sırasında Adalet ve Kalkınma Partisi Grubu adına söz alan Şanlıurfa Milletvekili Yahya Akman ise, hâkimlerin davacıya, davalıya, avukata azarlama şeklindeki kötü tutum ve davranışlarının yargısal karar niteliğinde olmadığını ve kamu denetçisinin görev alanı içerisinde olduğunu dile getirmiştir (Gülşen, 2014, s. 115).

Danıştay İdari Dava Daireleri üyesi Ali Dursun Ulusoy, adalet komisyonu kararlarının, HSYK kararlarının Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı içerisinde olduğunu ancak uzun tutukluluk, yargılamanın uzaması, usuli işlemler vs.de Kurumun inceleme yapmasının yargıya müdahale olduğunu, hâkim ve savcılarının duruşmadaki tüm davranışlarının yargı yetkisinden ayrılamayacağını fakat hâkimin odasında avukata hakaret etmesinin Kurumun görev alanına girebileceğini belirtmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014b, s. 33).

Kamu Denetçiliği Uzmanı Rukiye Akbalık Canbaz ise; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun mahkemeler ve hâkimler üzerinde yargısal tüm faaliyetleri bakımından HSYK'nın dışında bir denetim yapma hakkının olmadığını ve bu şekilde bir

denetimin Anayasaya aykırı olup yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin durumlarda yargı mensuplarının işlem ve eylemlerinin, tutum ve davranışlarının, kararlarının idare kapsamı içinde düşünülmemeyeceği görüşündedir (Canbaz, 2014, s. 11).

Yargı yetkisi açısından KDK'nın görev alanı hakkında farklı görüşler bulunmakta; bazı hukukçular Kurumun görev alanının geniş yorumlanması halinde yetki karmaşasının yaşanabileceği kaygısını dile getirmektedir.

Zehra Odyakmaz ise ombudsmanın yargının alternatifi değil tamamlayıcısı olarak görülmesi gerektiğini; örneğin idari yargının hukuka uygun bulunduğu bir işlem ya da eylemin aynı zamanda ihtiyaca uygun olmayabileceğini; ombudsmanın da halen yapılmamakta olan ihtiyaca uygunluk denetimini yapacağını belirtmektedir (Odyakmaz, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Erkler Arasında Yeri Ve Yargı Yetkisinin Kullanılmasından Anlaşılması Gerekenler, 2013b, s. 69). Diğer yandan “(..)kamu denetçisinin görevi ile yargı arasındaki sınırın açık bir şekilde belirlenmesi” gerektiğini; bununla birlikte ombudsmanın yargı yerinden farklı bir kanaate ulaşmasının yargıya müdahale sayılmayacağını; kararlarının tavsiye niteliğinde olması yönüyle sonsözün daima yargıya ait olduğunu belirtmektedir (Odyakmaz, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Erkler Arasında Yeri Ve Yargı Yetkisinin Kullanılmasından Anlaşılması Gerekenler, 2013b, s. 77).

Danıştay 4'üncü Daire Başkanı Bahadır Doğusoy ise ombudsmanın yetkisinin genişliğini Fransa'da yaşanan bir olayla örneklendirmiştir. Karara konu olayda doktorun yanlış tedavisi sonucunda kolu kesilen hasta, idare aleyhine tazminat davası açmış ve Mahkeme talep edilen miktarda tazminatın ödenmesine karar vermiştir. Fakat kararın kesinleşmesi sonrasında hastanın mahkemeden talep ettiği ve mahkemenin de kabul ettiği tazminat bedelinin masraflar için yeterli olmaması nedeniyle şahıs bu sefer ombudsmana (yargı yolu tükenmiş olduğundan) başvuruda bulunmuştur. Ombudsman ise ortada kesinleşmiş bir mahkeme kararı olmasına rağmen idarenin ilave tazminat ödemesine hükmetmiş; idare de ombudsmanın kararına uyararak hastaya tekrar tazminat ödemiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014b, s. 32).

Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 yılı Yıllık Raporuna göre ‘yargı organlarının, yargı yetkisinin kullanılması dışındaki karar ve işlemleri” hakkında Kuruma sadece 2 şikâyet başvuru yapılmıştır. Kurumun internet sitesinde yayımladığı 2013, 2014 ve 2015 yıllarına ait kararlar arasında yargı mercilerinin, hâkim ve savcılarının işlem, eylem, tutum ya da davranışlarının şikâyet konusu olduğu herhangi bir karar bulunmamaktadır.

3. KURUM MEVZUATINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

29 Mart 2013 tarihi itibarı ile şikâyet başvurularını kabul etmeye başlayan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun mevzuatına doktrinde farklı açılardan eleştiriler yöneltilmiştir. Ayrıca Kurumun 2013 yılı Yıllık Raporunda da Kurum mevzuatının değiştirilmesine yönelik önerilere yer verilmiştir.

3.1. Hakkaniyete Uygunluk Denetimine Yönelik Belirsizlik

Kurum, 6328 Sayılı Kanunun 5’inci kapsamında hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra hakkaniyete uygunluk denetimini gerçekleştirme yetkisine de sahiptir. Fakat mevzuatta Kurumun hakkaniyete uygunluk denetimini nasıl, ne şekilde ve hangi ölçütlerle gerçekleştirileceğine ilişkin detaylara yer verilmemiştir.

Başdenetçi Nihat Ömeroğlu, idarenin hukuka uygun ama hakkaniyete aykırı karar alabileceğini; bu durumda Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yerindelik denetimi yapacağından bahsetmektedir (www.radikal.com.tr, 2013). Başdenetçi’nin ifadelerinden Kurumun yaptığı hakkaniyete uygunluk denetiminin aslında yerindelik denetimi olduğu anlaşılmaktadır.

Zehra Odyakmaz ise idarenin hem hukuka uygun hem de ‘icab-ı hal’e yani maslahata uygun davranmak zorunda olduğunu; idarenin maslahata uygun davranıp davranmadığının denetiminin ‘ihtiyaca uygunluk’ denetimi, diğer bir ifadeyle ‘yerindelik’ denetimi olduğunu ifade etmektedir. Bu kapsamda Ombudsman idari yargıdan farklı olarak ihtiyaca uygunluk denetimini gerçekleştirecektir (Odyakmaz,

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Erklar Arasında Yeri Ve Yargı Yetkisinin Kullanılmasından Anlaşılması Gerekenler, 2013b, s. 69).

Kurum, kararlarında hakkaniyete uygunluk denetimi hakkındaki görüşünü bazen ayrı bir başlık altında bazen de hukuka uygunluk denetimi görüşüyle birlikte açıklamaktadır. Bazı kararlarda ise hakkaniyet uygunluk denetimi başlığı altında “hakkaniyet ve adalet” açısından değerlendirme yapılmaktadır (2013/64 Karar No’lu karar). Bir takım kararlarda “Yargıtay kararlarında vurgulanan ve Medeni Kanununun 2 nci maddesinde belirtilen “objektif iyi niyet” ve “dürüstlük” kuralları”na vurgu yapılmaktadır (2013/43 Karar No’lu karar). 2013/83 Karar No’lu kararda hakkaniyet kelimesinin arkasından parantez içerisinde ‘yerindelik’ kelimesi kullanılmaktadır. 2013/69 Karar No’lu kararda da hakkaniyet, “somut özellikler ve spesifik özellikler göz önünde tutularak adaletin uygulandığı eşitlik durumu” olarak tanımlanmaktadır. Aynı kararda hukukun, “hakkaniyeti gerçekleştirme amacına hizmet” ettiği ifade edilmektedir. 02.2013/751 Karar No’lu karara göre ise hakkaniyet, “Medeni Kanun'da düzenlenmiş olup, hâkime takdir hakkı tanınan durumlarda, hâkimin bu takdir hakkını somut olayın özelliklerine uygun olarak ve adalet ilkelerini gözeterek kullanması anlamına gelmektedir.”

Kurum, hakkaniyete uygunluk denetimini gerçekleştirirken ‘adalet’, ‘objektif iyi niyet’ ve ‘dürüstlük’ kavramlarına vurgu yapmakta fakat söz konusu denetimin hangi kıstaslara göre gerçekleştirildiğine ilişkin herhangi bir belirleme yapmamaktadır. ‘Hakkaniyet’ kavramının soyutluğu da dikkate alındığında öncelikle Kurum mevzuatında kavramın tanımlanması ve bu denetim türüne ilişkin standartların belirlenmesi Kurum uygulamasındaki farklılıkları ve belirsizlikleri ortadan kaldırabilir.

3.2. İdari Başvuru Yollarının Tüketilmesi Şartının Kaldırılması

Kanunun 17’inci maddesi Kuruma başvuruda bulunulurken “6/1/1982 tarihli ve 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gerektiği”

öngörülmüştür. İdarenin tutum ve davranışlarına karşı ve telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde ise idarî başvuru yollarının tüketilmesine gerek yoktur.

Kurum, 2013 yılı Yıllık Raporu'nda “Kuruma başvuru yapılabilmesi için öngörülen idari başvuru yollarının tüketilmesi koşulu açısından 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununa yapılan” atfın yürürlükten kaldırılmasını ve “idari başvuru yollarının tüketilmesine ilişkin usul ve esasların doğrudan” 6328 Sayılı Kanunda düzenlenmesi gerektiğini bildirmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 207).

Mevcut durumda idari yargıda ihtiyari olarak öngörülen İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndaki düzenlemeler, Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru açısından zorunlu hale getirilmiştir. Kararları icrai ve kesin olan yargıya başvuruda ihtiyari olarak yapılan başvurunun, tavsiye kararı verebilen Kuruma başvuru öncesinde zorunlu tutulması bireyin haklarını korumayı ve geliştirmeyi amaçlayan Kanunun ruhuna aykırılık teşkil etmektedir. Böylelikle başvuru şartları zorlaştırılmakta ve Kurumdan elde edilmesi amaçlanan faydada süreç gereksiz yere uzatılmaktadır.

3.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yetkilerinin Artırılması Gerekliliği

Kurum, Kanunun 5'inci maddesi gereği kendisine yapılan şikâyet başvuru ile harekete geçip inceleme ve araştırmalarda bulunabilir. Dünyada pek çok ülkede ombudsmanlara re'sen harekete geçme yetkisi verilmişken Kamu Denetçiliği Kurumu kendiliğinden harekete geçerek inceleme ve araştırmalarda bulunamaz.

Bireylerin Kuruma şikâyet başvurusunda bulunamama ihtimalleri göz önüne alındığında Kuruma re'sen harekete geçme yetkisinin tanınması önemlidir. Kurum, insan haklarının korunmasında önemli bir işleve sahiptir. Bu konuda benzer bir faaliyet yürüten Türkiye İnsan Hakları Kurumu'na re'sen harekete geçme yetkisi tanınmışken KDK'nın bu tip yetkisinin olmaması önemli bir eksikliktir.

Ayrıca Kurumun 2013 yılı Yıllık Raporu'nda belirtildiği üzere Kuruma yerinde inceleme yetkisinin tanınması Kurumun işlevselliği açısından oldukça önemlidir. Nitekim “ceza infaz kurumları ve karakollar gibi özgürlüğün sınırlandırıldığı idarelerle, mülkiyet ve taşınmaz vb. konularla ilgili yapılan şikâyetlerde, yerinde inceleme yapılması maddi bir zorunluluk içermekte” (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 205) olup aksi durum sağlıklı kararların çıkmamasına sebep olmaktadır.

Gerek re'sen girişimde bulunma gerekse de yerinde inceleme yetkisinin Kuruma tanınması gerektiği Avrupa Birliği 2013 yılı Türkiye Düzenli İlerleme Raporu'nda da ifade edilmektedir (Avrupa Birliği, 2013, s. 10).

3.4. Başdenetçinin Seçim Usulü ve Yaşı

TBMM tarafından gerçekleştirilen Başdenetçi seçiminde ilk iki turda üçte iki nitelikli çoğunluk; üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu; seçimin dördüncü oylamaya kalması halinde ise bu sefer en çok oyu alan iki aday arasından karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday Başdenetçi seçilmektedir. Hükümetlerin meclis çoğunluğuna sahip olduğu durumlarda ilk turlarda seçim eğer gerçekleştirilemezse son oylamada hükümet tarafından belirlenen adayın Başdenetçi olması mümkündür. Bir yönüyle hükümetin faaliyetleri üzerinde denetim gerçekleştirecek kişinin dolaylı yoldan hükümet tarafından belirlenmesi ihtimali (ombudsmannın bağımsızlığı yönünden olumsuzluk teşkil edeceği yönüyle) doktrinde eleştiri konusu olmuştur.

Diğer yandan Kanunda Başdenetçi seçilebilmek için elli yaşını doldurmuş olma şartı öngörülmüştür. Anayasada Cumhurbaşkanı için kırk yaş şartı öngörülmüşken Başdenetçi için elli yaş şartının fazla olduğu düşünülebilir. Hâlihazırda 41 yaşında Cumhurbaşkanı seçilen ve bir dönem görev yapan herhangi bir kişinin elli yaşını henüz doldurmamış olması yönüyle Başdenetçi seçilebilme imkânı bulunmamaktadır.

3.5. Başdenetçiyeye Anayasa Mahkemesi'ne Başvuru, Adli ve İdari Yargıda

Dava Açma Hakkının Tanınması

Pek çok dünya ülkesinde ombudsmanlara dava açma yetkisi tanınmış iken Kamu Denetçiliği Kurumu bu tip yetkiye haiz değildir. 2013 yılı Yıllık Raporu'nda da bu eksiklik Kurum tarafından dile getirilmiştir. “Anayasa Mahkemesi'ne kanunların yorumlanması veya kanunların anayasaya aykırılığı hakkında başvuru hakkının tanınması (özellikle, idari işlem ve eylemler ile mevzuatın temel hak ve özgürlükleri kısıtlayıp kısıtlamadığına ilişkin olarak), şikâyet konusu olayda açıkça hukuka aykırılık tespit etmesi halinde ise adli/idari yargıda dava açma hakkının tanınması yapılacak denetimin kalitesi ile etkinliğini arttıracaktır” (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a, s. 210).

SONUÇ

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş amacı, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelenmesi, araştırılması ve bu doğrultuda önerilerde bulunularak denetlenmesidir. Kurumu diğer denetim mekanizmalarından farklı kılan pek çok özelliği bulunmaktadır. Başvuru yapabilmenin kolaylığı ve ayrıca ücretsiz oluşu ile hızlı kararlar elde edilebilmesi bu özelliklerden en önemlileridir.

Diğer yandan bu işlevsel özelliklerinin yanı sıra idarenin işlemlerini iptal edememesi, değiştirememesi, idarenin yerine geçerek karar alamaması yönleriyle tavsiyelerinin hukuken bağlayıcılığının bulunmaması; kurumunun etkinliğinin olmadığı sonucunu doğurmamaktadır. Tam tersine hatalı idari eylem ve işlemlerin ombudsman aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulması kamu personelinin görevlerini yerine getirirken teşhir edilme kaygısıyla daha dikkatli davranmalarına yol açmaktadır (Ünal, 2008, s. 124). Bu sebeple ombudsmanın etkinlik gücünü bir anlamda basın ile olan ilişkilerinden aldığı söylenebilir.

1809 yılında İsveç'te anayasal bir kurum haline gelmesinin akabinde tüm dünyaya yayılan ombudsmanlığın pek çok ülkede çeşitli alanlarda uygulaması bulunmaktadır. Bugün itibarıyla ombudsmanlığın yüze yakın ülkede kurumsallaşmış olması bile ne denli etkin olduğunun önemli bir göstergesidir.

Çalışmamızda da bahsettiğimiz üzere ombudsmanlığın etkinliği belli şartlara bağlı bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi kurumun hukuki statüsüdür. Ombudsman çalışmalarını yürütürken tam bir bağımsızlık içerisinde hareket edebilmelidir. Nitelikli bir çoğunlukla seçilmesi, kolaylıkla görevden alınamaması, kendi üzerinde farklı bir denetimin olmaması, dokunulmazlığı bağımsızlığını sağlayan en önemli unsurlardır.

Mevzuata getirilen tüm eleştirilere karşın Kurumun faaliyete geçmesi ülkemiz açısından oldukça önemli bir gelişmedir. Temel hak ve hürriyetleri koruma,

vatandaşın kötü yönetime maruz kalmasını nleme, birey-devlet ilişkilerinde hakkaniyeti sağlama açısından Kurum, işlevsel bir denetim mekanizmasıdır. Ülkemizde kurumsallaşmasını bir an önce tamamlamasını beklediğimiz ombudsmanlık bizlere mucizevi çözümler getirmeyecek olsa da ilerleyen dönemlerde demokratik hukuk devletinin gerçekleşmesi idealinde önemli katkılar sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız Otoriteler ve Ombudsman*. İstanbul: Beta.
- Aktaş, K. (2011). Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*(94).
- Altuğ, Y. (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*. İstanbul: İ.Ü. Rektörlük Yayını.
- Altun, M., & Kuluçlu, E. (2005, Ocak-Mart). Doktrin Ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış. *Sayıştay Dergisi*(56).
- American Bar Association. (2001, Ağustos). *Standarts for Establishment and Operation of Ombuds Office's*. Haziran 16, 2003 tarihinde Report to the House of Delegates:
<http://www.abanet.org/buslaw/corporateresponsibility/clearinghouse/03spring/11/materials.pdf> adresinden alındı
- Arslan, S. (1986, Mart). İngiltere'de Ombudsman Müessesesi. *Amme İdare Dergisi*, 19(1).
- Avrupa Birliği. (2013, Ekim). *Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2013*. Şubat 20, 2015 tarihinde Avrupa Birliği Bakanlığı:
http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf adresinden alındı
- Avşar, B. Z. (2012). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*. İstanbul: Hayat Yayıncılık.
- Azer, C. (2010). *Bilgi Edinme Hakkı*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Merkezi. (1995). *Ulusal İnsan hakları Kurumları: İnsan Haklarının Korunması Ve Yaygınlaştırılması İçin Ulusal Kurumların Oluşturulması Ve Güçlendirilmesi İçin El Kitabı*. Şubat 10, 2015 tarihinde

İnsan Hakları Ortak Platformu: www.ihop.org.tr/dosya/uihk/NRHI_ceviri.doc adresinden alındı

C.Reif, L. (2000). Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection. (13).

Canbaz, R. A. (2014). Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 5. Maddesinin 2. Fıkrasının (C) Bendi Bakımından Eleştirel Bakış . *Çalışma Grubu Raporları* (s. 5-11). içinde Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu.

Dolmacı, E. (1997, Ekim 07). *Ombudsman, Türkiye'ye getiriliyor*. Mart 28, 2014 tarihinde Zaman Gazetesi: <http://arsiv.zaman.com.tr//1997/10/07/guncel/politika/25.html> adresinden alındı

Dursun, H. (2011). Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*(95).

Erdengi, T. B. (2009). Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye. *Doktora Tezi*. Ankara.

Eren, H. (2000). Ombudsman Kurumu. *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, IV*(1-2).

Erhürman, T. (1998, Eylül). Ombudsman. *Amme İdare Dergisi, 31*(3).

Erhürman, T. (2000). Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü? *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 49*(1).

Esgün, İ. U. (1996). Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 45*(1).

Fendoğlu, H. T. (2011). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Gelhorn, W. (1967). *Ombudsmen and Others- Citizen's Protectors in Nine Countries*. Harvard University.

- Gemalmaz, M. S. (2003). *Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş*. İstanbul: Beta Kitap.
- Gökçe, A. F. (2012). Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi. *17(2)*.
- Gözler, K. (2013). *İdare Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gülener, S. (2013). Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 8(1).
- Gülşen, A. (2014). Yargı Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin Kararlar. *Çalışma Grubu Raporları* (s. 101-119). içinde Ankara.
- Günday, M. (2000). İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu. *Hukuk Kurultayı*, (s. 351 vd.).
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Günday, M. (2013). İnsan Hakları İhlallerinin Kamu Denetçiliği Kurumu Aracılığı İle Önlenmesi. *I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*. Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu.
- İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu. (2013). *24. Dönem 3. Yasama Yılı Faaliyet Raporu*. Şubat 2015, 16 tarihinde İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu: http://www.tbmm.gov.tr/docs/faaliyet_raporu_24_Donem_3_yy.pdf adresinden alındı
- Işıkay, M. (2001, Kasım). *Avrupa Birliği Ombudsmanı*. Kasım 17, 2014 tarihinde <http://kutuphanem.bilgievi.gen.tr/indir.aspx?id=11716> adresinden alındı
- J.Pickl, V. (1986, Aralık). Ombudsman ve Yönetimde Reform. (T. Ergun, Dü.) *Amme İdare Dergisi*, 19(4).
- Kamu Denetçiliği Kurumu. (2013). *I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*. Ankara.

Kamu Denetçiliği Kurumu. (2014a). *2013 Yıllık Raporu*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı.

Kamu Denetçiliği Kurumu. (2014b). *Çalışma Grubu Raporları*. Ankara.

Kamu Denetçiliği Kurumu. (2014c, Aralık 30). *Ombudsman*. (2).

Kamu Denetçiliği Kurumu. (2014d, Aralık). *Ombudsman Akademik*. Ankara.

Kamu Denetçiliği Kurumu. (2014e). *Soma Maden Kazasından Hareketle Kömür Madenciliğinde İş Sağlığı ve Güvenliği*. Ankara.

Kamu Denetçiliği Kurumu. (2015). *2014 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara.

Karaaslan, E. (2004). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Yapısı ve Yargılama Yönetimi. *Ankara Barosu Dergisi*(3).

Kestane, D. (2006, Temmuz-Aralık). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği). *Maliye Dergisi*(151).

Köker, L. (2012). Yeni Anayasada Genel Olarak Özgürlükler Rejimi . *Anayasa Sempozyumu* (s. 28 vd.). Antalya: SETA & Uluslararası Antalya Üniversitesi.

Köker, L. (2014, Kasım 14). *Ombudsmanlık Kurumu baştan ölü doğdu*. 03 26, 2015 tarihinde Yeni Asya Gazetesi:
http://www.yeniasya.com.tr/gundem/ombudsmanlik-kurumu-bastan-oludogdu_304472 adresinden alındı

Marmara Çalışanlar Federasyonu. (2011). *Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) Çalıştayı*. İstanbul: Marmara Çalışanlar Federasyonu.

Muradova, D. (2013). Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği . *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara.

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

- Odyakmaz, Z. (2013a, Temmuz). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması Ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*(14).
- Odyakmaz, Z. (2013b). Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Erkekler Arasında Yeri Ve Yargı Yetkisinin Kullanılmasından Anlaşılması Gerekenler. *I. Uluslararası Kamu Denetçiliği Sempozyumu (Ombudsmanlık) Sempozyumu*. Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu.
- Odyakmaz, Z., & Güzel, O. (2014). Kamu Başdenetçisi Ve Kamu Denetçileri Hakkında Disiplin Soruşturması Açılması Usulü. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*(113), s. 141 vd.
- Odyakmaz, Z., Bostancı, Y., & Güzel, O. (2012). 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*(103), s. 13 vd.
- Oğuz Babüroğlu, N. H. (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*. Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği.
- Organization Of News Ombudsmen. (2004). *What is ONO?* Şubat 19, 2004 tarihinde <http://newsombudsmen.org/what.htm> adresinden alındı
- Özdemir, B. (2015). *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Özden, K. (2010). *Ombudsman (Kamu Denetçisi) Ve Türkiye'deki Tartışmalar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Pyun, H.-B. (2006, Nisan-Haziran). Denetim Ve Sivil Toplum: Kore Deneyimi. (M. Kayrak, Dü.) *Sayıştay Dergisi*(61).
- Sağlam, A. (2012). Kamu Denetçiliği Ve İdari Yargı İle İlişkisi. *Adalet Dergisi*(44).

- Saygın, E. (2008). Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XII.
- Sever, D. Ç. (2014, Aralık 10). *İnsan Hakları Kurumu ve Kamu Denetçiliği Kurumu Ne İşe Yarar?* Şubat 2015, 15 tarihinde Bağımsız İletişim Ağı: http://www.bianet.org/bianet/insan-haklari/160648-insan-haklari-kurumu-ve-kamu-denetciligi-kurumu-ne-ise-yarar?bia_source=rss adresinden alındı
- Sezen, S. (2001, Aralık). Ombudsman Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm Kamu Deneticiliği Kurumu Kanunu Tasarı Üzerine Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 34(4).
- Şentop, M. (2005). *Osmanlı Yargı Sistemi ve Kazaskerlik*. İstanbul: Klasik.
- Tayşi, İ. (1997, Nisan-Haziran). Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği. *Sayıştay Dergisi*(25).
- Temizel, Z. (1997). *Yurttaşın yönetime karşı korunmasında bağımsız bir denetim organı : Ombudsman*. İstanbul: IULA - EMME.
- The United States Ombudsman Association. (2014). *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman*. Nisan 1, 2014 tarihinde <http://www.usombudsman.org/>: <http://www.usombudsman.org/essential-characteristics-of-a-classical-ombudsman/> adresinden alındı
- Tortop, N. (1974, Mart 27). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(1).
- Tortop, N. (1998, Mart). Ombudsman Sistemi Ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1).
- Tosbıyık, Ş. (2008). Avrupa Vatandaşlığının Bir Parçası Olarak Avrupa Ombudsmanlık Kurumu. *Yüksek Lisans Tezi*. Afyonkarahisar.

- Türk Dil Kurumu. (2014). *Genel Türkçe Sözlük*. Mart 28, 2014 tarihinde Türk Dil Kurumu Web Sitesi:
http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&kelime=kamu%20denet%C3%A7isi&guid=TDK.GTS.5334a988a1b1e4.21116960
 adresinden alındı
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı. (2015, Ocak 29). *Yazılı Soru Önergesi*.
 Mart 13, 2015 tarihinde <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-59407c.pdf>
 adresinden alındı
- Türkiye İnsan Hakları Kurumu. (2014, Ekim 30). *Gezi Parkı Olayları Raporu*. Şubat 21, 2015 tarihinde Türkiye İnsan Hakları Kurumu:
<http://www.tihk.gov.tr/www/files/54b36e7ab715f.pdf> adresinden alındı
- Türkiye İnsan Hakları Kurumu. (2015, Şubat 16). *2014 Yılı İnsan Hakları İhlal İddialarına İlişkin Sayısal Veriler*. Şubat 20, 2015 tarihinde Türkiye İnsan Hakları Kurumu: <http://www.tihk.gov.tr/www/files/54e204712baf5.pdf>
 adresinden alındı
- Türkiye ve Ortadağı Amme İdaresi Enstitüsü. (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması*.
 Ankara: Türkiye ve Ortadağı Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Uzak, A. (2013). *Avrupa'da İnsan Hakları Kurumları*. Mart 28, 2014 tarihinde
 Türkiye İnsan Hakları Kurumu Web Sitesi:
http://www.tihk.gov.tr/www/files/avrupada_insan_haklari_kurumlari_calisma_ziyaretleri_degerlendirme_raporu_ahmet_uzak.pdf adresinden alındı
- Ünal, F. (2008). *Türkiye'de Yerel Denetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*. *Doktora Tezi*. Ankara.
- www.radikal.com.tr. (2013, Haziran 1). *Hakkaniyete uygun değilse, yerindelik denetimi yaparız*. Şubat 2015, 7 tarihinde
http://www.radikal.com.tr/turkiye/hakkaniyete_uygun_degilse_yerindelik_denetimi_yapariz-1135800 adresinden alındı

Yağmurlu, A. (2009, Mart 1). Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 42.

İNTİHAL RAPORU

Turnitin Orijinallik Raporu

Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu Ali Sağlam tarafından



Tez Tarama (SBE tez) den

- 21-May-2015 18:47 EEST' de işleme konu
- NUMARA: 544070149
- Kelime Sayısı: 28443

Benzerlik Endeksi

%19

Kaynağa göre Benzerlik

Internet Sources:

%19

Yayınlar:

%4

Öğrenci Ödevleri:

%8

kaynaklar:

- 1 1% match (06-Nis-2015 tarihli internet)
<http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/24740/DjahanMURADOVAtez.pdf>
- 2 1% match (11-Kas-2014 tarihli internet)
<http://www.edb.adalet.gov.tr/Ymb/doc/2013-6.doc>
- 3 1% match (11-Oca-2013 tarihli internet)
<http://dosya.humanistburo.org/humdosya/Paris%20Prensipleri.pdf>

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve Soyadı: Ali SAĞLAM

Doğum Yeri ve Tarihi: Ankara, 1983

Öğrenim Durumu:

Derece	Alan	Üniversite	Yıl
Lisans	Hukuk	İstanbul Üniversitesi	2006
Yüksek Lisans	Kamu Hukuku	Atılım Üniversitesi	2015

İş Deneyimi:

Çalıştığı Yer	Görev	Yıl
Ankara Barosu	Serbest Avukat	2008

Yabancı Diller: İngilizce

Yayımlar:

E-Posta: saglama@yahoo.com

Telefon: 0 312 763 06 08

Tarih: 13/03/2015