



T.C.

HATAY MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

**OMBUDSMAN DENETİMİ VE TÜRKİYE İÇİN
BİR POLİS OMBUDSMANI MODEL ÖNERİSİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Emre ŞAFAK

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ

Hatay-2019



T.C.

HATAY MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

**OMBUDSMAN DENETİMİ VE TÜRKİYE İÇİN
BİR POLİS OMBUDSMANI MODEL ÖNERİSİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Emre ŞAFAK

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ

Hatay-2019

ONAY

EMRE ŞAFAK tarafından hazırlanan “**OMBUDSMAN DENETİMİ VE TÜRKİYE İÇİN BİR POLİS OMBUDSMANI MODEL ÖNERİSİ**” adlı bu çalışma jüri tarafından lisansüstü öğretim yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip oybirliği / oyçokluğu ile **SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALINDA YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

.../.../2019

Jüri Üyeleri

İmza

Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ (Tez Danışmanı - Başkan)

Doç. Dr. Mehmet Kahraman (Üye)

Dr.Öğr. Üyesi Ahmet TUNÇ (Üye)

Emre ŞAFAK Tarafından Hazırlanan “**Ombudsman Denetimi ve Türkiye İçin Bir Polis Ombudsmanı Model Önerisi**” adlı tez çalışmasının yukarıda imzaları bulunana jüri üyelerince kabul edildiğini **onaylarım.**

Doç. Dr. Mustafa Onur KAN

Enstitü Müdürü

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
HATAY MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezde yer alan bilgilerin tamamının akademik kurallara ve etik ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Söz konusu kural ve ilkelerin gereği olarak tezde yararlandığım eserlerin tamamına uygun bir şekilde atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (.../.../2019)

Emre ŞAFAK

ÖNSÖZ

Ombudsman uygulaması, daha yaşanabilir bir dünya düzeni inşa etme yolunda atılan adımlar arasında ilgi ve heyecan uyandıran bir potansiyele sahiptir. Ombudsman sisteminin tarihsel süreçte niteliğinin ve yükünün artmasına paralel olarak uygulamada da farklılıklar göstermesi, devlet yönetiminde yeni imkânlar sunmaktadır. Bu çalışma kapsamında ombudsmanın uygulamada yaygınlıkla rastlanmayan bir türü olan polis ombudsmanı uygulamasının özgün bir model önerisi ile Türkiye ölçeğinde tartışma zeminine taşınması amaçlanmaktadır.

Çalışmalarımın ilk gününden itibaren değerli tavsiyeleriyle beni yönlendiren, sabrıyla, pozitif enerjisiyle motive eden hocam Sayın Prof. Dr. Muharrem Güneş'e, bu süreçte her daim desteklerini esirgemeyen aileme ve müstakbel eşime şükranlarımı sunarım.

OMBUDSMAN DENETİMİ VE TÜRKİYE İÇİN BİR POLİS OMBUDSMANI MODEL ÖNERİSİ

Emre ŞAFAK

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2019

Danışman: Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ

ÖZET

Ombudsman modern anlamda ilk uygulama alanı bulduğu İsveç'ten itibaren toplumların iç dinamikleri ve değişen ihtiyaçları doğrultusunda şekillenerek varlık bulmuştur. Ombudsmanın tanımlanmasında çeşitlilik yaşanmakla birlikte bu durum köken tartışmalarında ve uygulama türlerinde de kendisini göstermektedir. Ombudsman; temel hak ve özgürlüklerin korunması, kötü yönetimin önlenmesi, idarenin denetlenmesi, hakkaniyetin sağlanması gibi geniş bir alana yayılan son derece hassas görevler icra etmektedir. Genel itibariyle kamu yönetiminde yaşanan bürokratik sorunlar ve gelişmeler, vatandaş odaklı kamu hizmeti sunumu algısının ön plana çıkması, vatandaşa adaletin temini noktasında resmi, zaman alan, maliyetli süreçlerin dışında bir sistem sunulması arayışları ombudsmanın yayılım sürecini hızlandırmıştır. Ombudsmanın ülke uygulamalarında görev ve yetki düzeyleri değişkenlik arz etmekle birlikte bağımsızlığı, kararlarının bağlayıcı olmaması, erişim kolaylığı gibi temel vasıflarını muhafaza ettiği görülmektedir. Türkiye'de de ombudsman sistemi arayışları neticesinde 2012 yılında anayasal dayanağa sahip Kamu Denetçiliği Kurumu ihdas edilmiştir.

Çalışma kapsamında irdelenen Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanı modeli polisin sivil gözetimi bağlamında ülkeler nazarında özellikle bütünüyle bağımsız yapılanması ve sahip olduğu yetkileriyle özel bir konuma sahiptir. Türkiye için kendi özel koşulları çerçevesinde şekillendirilen polis ombudsmanı modeliyle Emniyet Teşkilatının daha modern, etkili ve verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıda hizmet sunmasına katkıda bulunulması hedeflenmektedir.

ANAHTAR KELİMELELER

Ombudsman, İdarenin Denetlenmesi, Kamu Denetçiliği Kurumu, Polis Ombudsmanı.

**OMBUDSMAN AUDIT AND A POLICE OMBUDSMAN MODEL
PROPOSAL FOR TURKEY**

Master's Thesis, Emre ŞAFAK

Political Science and Public Administration Department, 2019

Supervisor: Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ

ABSTRACT

Ombudsman has been in existence by reconfiguration in accordance with the internal dynamics and changing demands of societies since it had the first modern roots in Sweden. Determining what is ombudsman offers diverse explanations and this situation can also be seen in the debates about the roots of ombudsman and its various kinds in practise. Ombudsman has profoundly sensitive functions available in a wide scope such as protection of fundamental rights and freedoms, preventing maladministration, audit of administration and securing equity. In general terms, the bureaucratic problems and developments in public administration, come front of the perception of citizen centered public administration, a seeking for providing a system out of formal, time consuming, costly procedures for citizens who is hoping justice has an accelerator effect on the spread of ombudsman system. Although Ombudsman has different functions and authorities in practices of countries, nevertheless it is seen that core characteristics of its independence, non-binding decisions and easy access is preserved in similar conditions. In Turkey as a result of seeking a ombudsman system, constitutional based Ombudsman Institution was founded in 2012.

Within the scope this study, Northern Ireland Police Ombudsman scrutinized has a special position with both its wholly independent structure and impressive powers. Thanks to proposed police ombudsman model for Turkey it is envisaged that Turkish National Police provide security service in a more modern, efficient and effective, transparent and accountable structure.

KEYWORDS

Ombudsman, Audit of Administration, Ombudsman Institution, Police Ombudsman.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
ABSTRACT.....	II
TABLolar LİSTESİ.....	VII
KISALTMALAR LİSTESİ.....	VIII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM OMBUDSMAN SİSTEMİ VE UYGULAMALARI

1.1. KAVRAMSAL AÇIDAN OMBUDSMAN	3
1.1.1. Ombudsmanın Tanımı.....	3
1.1.2. Ombudsmanın Ortaya Çıkışı ve Yaygınlaşması	6
1.1.2.1. Ombudsmanın Ortaya Çıkışı.....	6
1.1.2.2. Ombudsmanın Yaygınlaşması	8
1.1.3. Ombudsmanın Özellikleri	15
1.1.3.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık	16
1.1.3.2. Kolay Ulaşılabilirlik.....	17
1.1.3.3. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması	18
1.1.4. Ombudsmanın Görevleri ve Yetkileri.....	20
1.1.4.1. Ombudsmanın Görevleri.....	20
1.1.4.2. Ombudsmanın Yetkileri.....	23
1.1.5. Ombudsmanın Sınıflandırılması	25
1.2. OMBUDSMAN UYGULAMALARI.....	29
1.2.1. Parlamento Ombudsmanı	29
1.2.2. İnsan Hakları Ombudsmanı	30
1.2.3. Çocuk Ombudsmanı.....	32
1.2.4. Yerel Yönetim Ombudsmanı	33
1.2.5. Sağlık Ombudsmanı	35
1.2.6. Üniversite Ombudsmanı	37
1.2.7. Askeri Ombudsman.....	39
1.2.8. Polis Ombudsmanı	42
1.2.9. Tüketici Ombudsmanı.....	43
1.2.10. Finans Ombudsmanı.....	45

İKİNCİ BÖLÜM OMBUDSMAN ÜLKE UYGULAMALARI

2.1. İSVEÇ	47
2.1.1. Ombudsmanın Göreve Getirilmesi ve Statüsü.....	48
2.1.2. Ombudsmanın Görev ve Yetkileri	50
2.1.3. Ombudsmana Başvurunun Yapılması ve Değerlendirilmesi	54

2.2. DANİMARKA.....	57
2.2.1. Ombudsmanın Göreve Getirilmesi ve Statüsü.....	58
2.2.2. Ombudsmanın Görev ve Yetkileri	60
2.2.3. Ombudsmana Başvurunun Yapılması ve Değerlendirilmesi	61
2.3. İNGİLTERE.....	63
2.3.1. Ombudsmanın Göreve Getirilmesi ve Statüsü.....	65
2.3.2. Ombudsmanın Görev ve Yetkileri	67
2.3.3. Ombudsmana Başvurunun Yapılması ve Değerlendirilmesi	69
2.4. FRANSA	74
2.4.1. Ombudsmanın Göreve Getirilmesi ve Statüsü.....	75
2.4.2. Ombudsmanın Görev ve Yetkileri	77
2.4.3. Ombudsmana Başvurunun Yapılması ve Değerlendirilmesi	79
2.5. AVRUPA BİRLİĞİ.....	82
2.5.1. Ombudsmanın Göreve Getirilmesi ve Statüsü.....	85
2.5.2. Ombudsmanın Görev ve Yetkileri	86
2.5.3. Ombudsmana Başvurunun Yapılması ve Değerlendirilmesi	87

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

3.1. TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN KURULMASINA YÖNELİK GELİŞMELER.....	90
3.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi.....	90
3.1.2. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu.....	91
3.1.3. Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) Raporu	92
3.1.4. Kalkınma Planları.....	93
3.1.5. Türkiye'de Ombudsman Kurulmasına Yönelik Yasal Girişimler	94
3.1.5.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı.....	94
3.1.5.2. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.....	95
3.1.5.3. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	95
3.1.5.4. 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	97
3.1.5.5. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	98
3.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU.....	98
3.2.1. Genel Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu	98
3.2.2. Kamu Baş Denetçisi ve Kamu Denetçileri.....	100
3.2.2.1. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri	100
3.2.2.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Adaylığı ve Seçimi.....	101
3.2.2.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Görev Süreleri, Görevden Alınmaları ve	

Görevlerinin Sona Ermesi	102
3.2.2.4. Başdenetçi ve Denetçilerin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı	103
3.2.2.5. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevleri ve Yetkileri	104
3.2.2.5.1. Başdenetçinin Görevleri ve Yetkileri.....	104
3.2.2.5.2. Denetçilerin Görevleri ve Yetkileri.....	105
3.2.2.6. Başdenetçi ve Denetçiler Hakkında Ceza Soruşturması ve Kovuşturması Usulü.....	105
3.2.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	105
3.2.4.Kamu Denetçiliği Kurumu Şikayet İnceleme Süreci ve Verilen Kararlar	107
3.2.4.1. Başvurunun Alınması ve İlk İncelemenin Yapılması	107
3.2.4.2. Ön İncelemenin Gerçekleştirilmesi.....	109
3.2.4.3. İnceleme ve Araştırma Yapılması.....	110
3.2.4.4. Kararların Verilmesi.....	112
3.2.4.4.1. Tavsiye Kararı	112
3.2.4.4.2. Ret Kararı	112
3.2.4.4.3. Dostane Çözüm Kararı	113
3.2.4.4.4. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Kararı	113
3.2.4.4.5. Kararların Takip Edilmesi.....	113
3.2.5. Dava Açma Süresinin Yeniden İşlemeye Başlaması	113
3.2.6. Kamu Denetçiliği Kurumunca Yayınlanan Raporlar	114

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

POLİS OMBUDSMANI: KUZEY İRLANDA POLİS OMBUDSMANI ÖRNEK ÜLKE UYGULAMASI VE TÜRKİYE İÇİN BİR POLİS OMBUDSMANI MODEL ÖNERİSİ

4.1. KUZEY İRLANDA POLİS OMBUDSMANI	115
4.1.1. Polis Ombudsmanının Kurulması Sürecinde Yaşanan Gelişmeler	117
4.1.2. Polis Ombudsmanının Görevlendirilmesi ve Statüsü	119
4.1.4. Polis Ombudsmanının Faaliyet Alanı ve Yetkileri	121
4.1.4. Polis Ombudsmanına Başvuru Usulü ve Verilen Kararlar	123
4.1.4.1. Başvurunun Yapılması ve Değerlendirilmesi	123
4.1.4.2. Başvurunun Sonuçlanması ve Karar Verilmesi	126
4.1.5. Polis Ombudsmanına İlişkin İstatistiksel Bilgiler.....	127
4.1.6. Polis Ombudsmanın Kurumsal Değerleri, Hizmet Bildirgesi ve Etik Kodları.....	132
4.2. TÜRKİYE İÇİN POLİS OMBUDSMANI MODEL ÖNERİSİ	133
4.2.1. Polis Ombudsmanının Genel Çerçevesinin Oluşturulması	133
4.2.2. Polis Ombudsmanının Görevlendirilmesi ve Statüsü	139
4.2.3. Polis Ombudsmanının Faaliyet Alanı	141

4.2.4. Polis Ombudsmanına Başvurunun Yapılması ve Değerlendirilmesi.....	147
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	152
KAYNAKÇA.....	157



TABLolar LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1: Polis Ombudsmanına Yapılan Şikayet ve Şikayet İddiaların Yıllara Göre Dağılımı	131
Tablo 2: Polis Ombudsmanına Yapılan Şikayet Kaynaklarının Yıllara Göre Yüzdelerlik Dağılımı.....	132
Tablo 3: Polis Ombudsmanına Şikayete Konu Olan Temel Meseleler	133
Tablo 4: Polis Ombudsmanına Şikayete Konu İddiaların Türlerine Göre Dağılımı	134
Tablo 5: Türkiye Polis Ombudsmanı Teşkilat Şeması	139
Tablo 6: Kamu Denetçiliği Kurumuna Emniyet Genel Müdürlüğü Hakkında Yapılan Şikayet Başvurularının Yıllara Göre Dağılımı.....	151

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABA	: International Bar Association (Uluslararası Barolar Birliği)
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
DCAF	: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
E.	: Esas
Ed.	: Editör
Et al	: ve diğerleri
K.	: Karar
KDK	: Kamu Kurumu Denetçiliği Kurumu
KDKK	: Kamu Kurumu Denetçiliği Kurumu Kanunu
M.	: Madde
OPCAT	: Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment
RG	: Resmi Gazete
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TUSİAD	: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
Vb.	: ve benzeri
Vol.	: Volume
Yön.	: Yönetmelik
Yy.	: Yüzyıl

GİRİŞ

Ombudsman sistemi uygulama bulduğu andan itibaren kapsam ve boyut kazanarak dikkat çeken bir yapıya kavuşmuştur. Ombudsman modern anlamda İsveç'te uygulanmasını müteakip başta İskandinavya ülkeleri olmak üzere çok sayıda ülke tarafından benimsenerek hayata geçirilmiştir. Ombudsman; idarenin denetlenmesi, kötü yönetimin önlenmesi ve iyi yönetimin tesis edilmesi, temel hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi, hakkaniyetin sağlanması gibi yüksek önem ve hassasiyet taşıyan işlevler üstlenmektedir. Ombudsmanın özellikle bu alanlardaki toplumsal hayata kazandırdıkları sistemin yaygınlaşmasının yolunu açarak geniş bir coğrafya üzerinde varlık bulmasına vesile olmuştur. Ombudsman denetimi özü itibariyle; idarenin denetim yollarından olan siyasi, idari ve yargı denetimine rakip olma ya da yerini alma gayesi taşımamaktadır. Başka bir deyişle ombudsman; sıkışan, mağduriyet yaratan sistemlerde uzlaşma kültürünün tesis edilerek toplumsal adalet algısının temin edilmesi ve yükseltilmesi, idarenin vatandaş odaklı hizmet sunması, anlaşmazlık neticesinde ortaya çıkan mağduriyetlerin daha ilk evrelerde çözüme kavuşturulması yolunda vazgeçilmez bir araç konumundadır.

Dört bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde, ombudsman kavramsal açıdan ele alınarak, ombudsmanın tarihsel süreçte izlemiş olduğu evreleri izah edilmiş ve dikkat çeken uygulama örneklerine yer verilmiştir. İkinci bölümünde, seçili ülke uygulamaları İsveç, Danimarka, İngiltere, Fransa ve Avrupa Birliği ombudsman sistemleri irdelenmiştir. Üçüncü bölümünde, Türkiye'de ombudsman arayışlarından Kamu Denetçiliği Kurumuna uzanan gelişmeler derlenmiş ve Kamu Denetçiliği Kurumu 6328 Sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmiştir. Dördüncü bölümünde ise polis ombudsmanı uygulaması Kuzey İrlanda modeli bağlamında ele alınarak Türkiye'ye özgü bir polis ombudsmanı modeli geliştirilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu; merkezileşmiş bir yapı örneği sunmakta olup "polisi" ilgilendiren meseleler ve Kurumun görev alanına ilişkin diğer hususlar aynı çatı altında ele alınmaktadır. Polisin sunmuş olduğu görevin boyutu ve hassasiyeti ise polislik alanının uzmanlaşmış bir yapı içerisinde değerlendirilmesini büyük ölçüde zorunlu kılmaktadır. Çalışma kapsamında ombudsmanın doğasıyla örtüşen uyarlanabilir ve esnek yapısından hareketle polis ombudsmanının Türkiye'de uygulanabilirliği ve hangi özellikler çerçevesinde şekillendirilmesi gerektiğine dair tespit ve

değerlendirmelerde bulunulmuştur. Türkiye'nin iç dinamikleri, Emniyet Teşkilatının karşı karşıya olduğu sorunlar ve geleceğin polis teşkilatının vizyonu, hareket noktası olmuştur. Böylece hayatın vazgeçilmezi olan güvenlik hizmetinin daha modern, Emniyet Teşkilatının kurumsal sorunlarının çözüme kavuşturulduğu, sivil gözetime tabi, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıda icra edilmesine katkıda bulunulması hedeflenmektedir.

Çalışmanın hazırlanmasında literatür taramasına yaygınlıkla başvurulmuş olup ombudsman sistemi üzerinde çalışmalarıyla ön plana çıkan yazarlara ait eserler irdelenmiştir.



BİRİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMAN SİSTEMİ VE UYGULAMALARI

1.1. KAVRAMSAL AÇIDAN OMBUDSMAN

1.1.1. Ombudsmanın Tanımı

Ombudsman İsveç dilinde “aracı, vekil, delege, temsilci” manalarına gelmektedir (Gregory ve Giddings, 2000a:2). İsveççe’deki “ombuds man” kelimesinin karşılığı olan ombudsman İsveç’te köken itibarıyla cinsiyet ayrımı gözetmeksizin kullanılmaktadır. Kelime içeriğinde yer alan “man” eki İsveç dilinde cinsiyet bakımından nötr nitelik taşımaktadır. Ancak kimi uygulamalarda ombudsmanın özellikle cinsiyet olgusunun tamamen ortadan kaldırılması gayesiyle “ombudsperson, ombuds, ombud, ombudswoman” şeklinde kullanımlarına da rastlanmaktadır. Diğer yandan ombudsmanın İsveç kökenli olmasından hareketle bir takım eklemeler vasıtasıyla bu tarz farklı isimler türetilmesinin isabetli olmadığı yönünde görüşler de dile getirilmektedir. Uluslararası Barolar Birliği (ABA) ise ombudsmanın “ombuds” ve “ombudsperson” şeklindeki kullanım alternatiflerinin uygun olduğu görüşündedir (Moore, 2015:2-3). Bununla birlikte birden fazla ombudsman için “ombudsmen” kullanımına da rastlanmaktadır (Reif, 2004:1).

Kucsko-Stadlmayer’e göre (2009:2) ombudsman dünyanın her noktasında “korunma, güvenlik ve özgürlük duygusu” uyandıran bir potansiyele ev sahipliği yapmaktadır. Rowat (1965:7) ombudsmanı “hükümet birimlerinin adaletsiz muamelesine maruz kalan vatandaşların şikayetlerini soruşturan, araştırması neticesinde haklı gerekçelerin varlığını tespit etmesi durumunda iyileştirici çözümler arayışına giren parlamentonun bir görevlisi” olarak tanımlamaktadır. Aynı doğrultuda Orfield da (1966:7) ombudsmanı idarenin adil olmayan eylemlerinden kaynaklı şikayetleri soruşturan yasama organınca atanan bir görevli olarak tarif etmektedir. Pickl’e göre (1986:42-43) ombudsman, salt hata bulmak için yönetimin içine nüfuz eden biri olarak algılanmamalıdır. Adaletten mahrum kalmış kişiye adaleti elde etme noktasında yardımcı olabileceği gibi, doğru yapılmış idari eylem ve kararların savunulmasında da rol üstlenebilmektedir. Yeri geldiğinde ombudsman yönetimin haklı davranışlarını halka anlatarak yöneten ve yönetilen arasında iyi ilişkilerin geliştirilmesine zemin hazırlamaktadır.

Hill ise (1976:12) ombudsmana, yasal dayanağa sahip ancak yönetimin dışında, yasama ve yürütme erklerinden bağımsız fonksiyonel özerkliğe sahip, alanında uzman, siyasi kimliği olmayan tarafsız, evrensel değerleri taşıyan, hizmet odaklı olmakla birlikte yönetim karşıtı olmayan kurum olarak tanımlama getirmektedir. Reif'e göre (2004:1-2) ombudsman tercihen yasama organı tarafından yürütmenin idari faaliyetlerinin denetlenmesi noktasından hareketle tesis edilen ve kişilerin kamu yönetimi ile ilgili şikayetleri alarak bağımsız soruşturma yürüten bir kamu kurumudur. Bununla birlikte ombudsman yönetimde şeffaflığı ve hesap verebilirliği geliştirerek iyi yönetişimin inşa edilmesine katkı sunan bir sistem olarak nitelenebilir. Uluslararası Barolar Birliği de ombudsmanı; "kişilerin hükümet birimleri, görevliler ve çalışanlar hakkındaki şikayetlerini bildirim üzerine ya da kendiliğinden harekete geçerek inceleyen, araştırma yapma, sorunun çözümüne yönelik düzeltici tedbirler alınması yönünde tavsiye bulunma ve raporlar yayınlama yetkisine haiz, parlamento ya da yasama organına karşı sorumluluk taşıyan üst düzey bir kamu görevlisi tarafından yönetilen anayasal ya da yasamanın tasarrufundan varlık bulmuş bir ofis" şeklinde tanımlamaktadır (Holm, 1995:13). Reif'in (2004:1-2) klasik ombudsman tanımıyla Uluslararası Barolar Birliğinin tanımının örtüştüğü anlaşılmaktadır.

Ombudsman uygulamaları ekseriyetle demokratik hükümet biçimlerinin hakim olduğu ülkelerde hayata geçirilmiştir. Bu durumda ombudsman, hükümet üzerinde yasama, yargı ve diğer kamu denetim kurumları tarafından gerçekleştirilen kontrol mekanizmasının diğer bir ayağı konumundadır (Reif, 2004:2). Bununla birlikte ombudsman hukuk mahkemesi gibi karar veren bir organ rolünü de üstlenmemektedir (Pickl, 1986:44). Magonette'ye göre (2003:679) siyasal pencereden ombudsman, tasarrufları kamu yönetimine odaklı ve güçlü bağımsızlık güvenceleri barındıran, gücünü mahkemelerin aksine bağlayıcı olmayan boyuttaki kararlarından alan bir kamu görevlisidir. Ombudsman müstakilliğini muhafaza etmesine karşın en yaygın şekilde parlamento tarafından atanmakta ve parlamentonun kontrolüne tabi olmaktadır.

Ombudsman kimi uygulamalarda (Kanada, Malta, Antigua and Barbuda, Malawi vb.) genel manada yalın haliyle kullanılarak özel bir kurumu ifade ederken, kimi uygulamalarda (İngiltere, Danimarka, vb.) ise ön kısmına getirilen eklemelerle

(parlamento ombudsmanı, insan hakları ombudsmanı vb.) birlikte kullanılmaktadır (Ayeni, 2015:501).

Ombudsman sisteminin, uygulandığı her ülkenin kendi iç dinamikleri (siyasal, sosyal, toplumsal, hukuksal, vb.) ölçüğünde şekillenmesinden dolayı görev, yetki ve statüsü bakımından farklılıklar görülmektedir. Bu bağlamda ismi değişiklik gösterebilmekte ve net bir tanımının yapılması mümkün olamamaktadır (Erhürman, 1995:14; Mutta, 2005:52; Kahraman, 2011: 361; Frahm, 2013:4). Bu doğrultuda ombudsmanın özelliklerini taşıyan ve kurumun fonksiyonlarını icra eden kişiler “ombudsman” haricindeki unvanlarla da anılmaktadır. Genel itibariyle ombudsman yaygın kullanım şekli olmakla birlikte, uygulamadaki bu farklılıkların daha çok kurumun üstlenmiş olduğu rollerle yakın ilişkili olduğu ileri sürülebilir (Gregory ve Giddings, 2000a:4; Reif, 2004:12). Vatandaşın kötü yönetimin aksaklıkları, yozlaşma, insan hakları ihlalleri karşısında korunma ve savunulması fikri, ombudsmanın inceleme ve araştırma yetkisi, uzlaştırma fonksiyonu gibi bileşenlerinden birinin ön plana çıkması ülkelerin farklı isimler tercih etmesine zemin hazırlamıştır. Bu gelişmeler neticesinde ombudsman; İspanya, Arjantin, Kolombiya, Peru’da Halk Savunucusu (*Defensor der Pueblo, The People’s Defender*), İtalya’da Sivil Haklar Savunucusu (*Defensore Civico*), Macaristan’da İnsan Hakları Parlamento Komiseri (*Parliamentary Commissioner for Human Rights*), Avusturya’da Halk Avukatı (*Volksanwaltschaft*), Rusya’da İnsan Hakları Yüksek Komiseri (*High Commissioner for Human Rights*), Polonya’da Sivil Haklar Savunucusu (*Commissioner for Civil Rights Protection*), Gana’da İnsan Hakları ve İdari Adalet Komiseri (*Commissioner for Human Rights and Administrative Justice*), Zambiya’da Müfettiş (*Inspector General*), Avustralya’da İdari Şikayet Parlamento Komiseri (*Parliamentary Commissioner for Administrative Investigations*), Hon Kong’da İdari Şikayet Komiseri (*Commissioner for Administrative Complaints*), Tayvan’da Kontrol Yuan (*Control Yuan*) isimleriyle varlık göstermektedir (Gregory ve Giddings, 2000a:4-5; Ayeni, 2014:501:502).

Thomas ve Frizon (2011:29) ombudsman kelimesinin yerinde kullanımının önemine dikkat çekerek bağımsızlık, etkililik, şikayetlere çözüm önerileri sunma gibi imkanının bulunması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu kapsamda uygulamalarda ülkelerin çeşitli adımlara başvurduğu görülmektedir. İngiltere’de ombudsman

teriminin kullanımına yönelik hükümet tarafından kılavuz yayınlanırken, Yeni Zelanda 1975 tarihli Ombudsman Kanunu ile ombudsman başlığının kullanımına dair yasal sınırlamalar getirilmiştir.

1.1.2. Ombudsmanın Ortaya Çıkışı ve Yaygınlaşması

1.1.2.1. Ombudsmanın Ortaya Çıkışı

Ombudsman uygulamasının tarihsel süreci, insanoğlunun fikir dünyasının zenginliği ve çeşitliliği sayesinde yaptıkları ve yapacaklarıyla dikkat çekerken aynı zamanda ilgi, merak ve heyecan uyandıran bir tablo sunmaktadır (Van de Water, 1969:5)

Ombudsmanlık modern anlamda ilk kez İsveç'te "Justitieombudsman" ismi altında 1809 tarihli İsveç Anayasası'yla anayasal statüye sahip olarak varlık bulmuştur (Reif, 2004:4-5). İsveç Parlamento Ombudsmanı olarak anılan Justitieombudsman, İsveç Parlamentosu'nun (Riksdag) yetkisi dahilinde tüm hakimlerin ve diğer resmi görevlilerin yasalara ve diğer düzenlemelere uygun davranıp davranmadığının denetlenmesi amacıyla görevlendirilmiştir (Anderman, 1962:225; Bexelius, 1966:248; Eklundh, 2000:423).

Söderman'a (2004:1) göre bu gelişmede yeni olan kısım denetim görevinin "yürütmeden bağımsız" bir kişiye emanet edilmesidir. Esasen İsveç bu fonksiyonları üstlenen bir denetim sistemi tecrübesine "ombudsmana" 1713 yılından itibaren sahiplik yapmaktaydı (www.jo.se/en/, 2018). İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl) 1709 yılında Rusya yenilgisinden sonra Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. 1713 yılına gelindiğinde Kral yaklaşık on üç yıldır ülkesinden uzakta bulunuyordu. Bu süre zarfında İsveç'te huzursuzluk ve düzensizlik ortamının hakim olması üzerine Kral, başında yüksek temsilcisi olarak Yüksek Ombudsmanın (Supreme Ombudsman) bulunacağı bir büro tesis edilmesi talimatını vermiştir. Bu büronun temel işlevi, yasalara uyulmasını, hakimlerin ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirmelerini temin etmek olmuştur. Ayrıca bu hususlara ilişkin yasal soruşturma başlatma ve aynı zamanda görevden uzaklaştırma yetkisi de tanınmıştır. Ofis 1719 yılı itibariyle ise Ofis Adalet Şansölyesi (The Chancellor of Justice) olarak anılmaktadır (Gellhorn, 1965:1; Eklundh, 2000:423).

Adalet Şansölyesi, müşavir ya da bakan sıfatına sahip olmamakla birlikte

1840 yılına kadar Bakanlar Kurulu toplantılarına yasal meseleler ele alındığında katılım sağlamıştır. Hükümete yasal danışmanlık hizmeti sunmuş, 1948 yılından itibaren ise mahkemelerde yapılan reformlar neticesinde sıradan adli vakalar görev kapsamından çıkararak sadece yüksek düzey görevlilerin dahil olduğu görevi ihmal ve gücün kötüye kullanılması suçlarını soruşturma fonksiyonunu üstlenmiştir. Ana işlevi olarak Kral adına tüm kamu görevlilerini denetlemekte ve gücün kötüye kullanımına engel olmak için gerekli tedbirleri almaktadır. Prensip olarak vatandaş ombudsmana başvururken hükümet birimleri ihtiyaç durumunda Adalet Şansölyesi'ne başvuruda bulunmaktadır. Ayrıca Adalet Şansölyesi, sivil ve askeri ombudsman arasında karşılıklı olarak denetim yetkisi tanınmamıştır (Orfield, 1966:9). Adalet Şansölyesi 1998 yılından itibaren bireysel şikayetleri inceleme görevini terk ederek, kamu yönetimi alanında sistematik sorunları ortaya çıkarmakla görevlendirilmiştir. Ayrıca Adalet Şansölyesi hükümetin medeni kanun davalarında yasal temsilcisi sıfatını, ifade ve basın özgürlüğü davalarında ise özel savcı rolünü üstlenmektedir (Stern, 2008b:410). Parlamento rapor sunmamakla birlikte Krala, Adalet Bakanlığına raporunu sunmaktadır. Ayrıca bu rapor kamunun erişimine açık vaziyettedir (Gellhorn, 1965:36).

Adalet Şansölyesi'nin Krala bağlı olması ve hükümet prensiplerine uymakla yükümlülüğü dikkate alındığında ilerleyen süreçte, bağımsızlıktan yoksun olan bu yapıyla vatandaşın haklarını etkili bir şekilde koruyamadığı görüşü ağırlık kazanmış ve neticede bu işlevin hükümetten bağımsız bir ofis tarafından gerçekleştirilmesi fikri anayasal ombudsmana imkan vermiştir (Bexelius, 1966:248; Eklundh, 2000:423). Adalet Şansölyesi 1766-1772 yılları arasında parlamento tarafından atanmıştır (Jagerskiold, 1961:1079; Eklundh, 2000:423). Mevcut durumda Adalet Şansölyesi Hükümetin, Parlamento Ombudsmanı ise Parlatentonun yetkisi dahilinde bağımsız olarak görevini sürdürmektedir (Orfield, 1966:8-9).

Ombudsmanın tanımlanmasında yaşanan çeşitlilik kökenine ilişkin tartışmalarda da devam etmektedir. Ombudsman sistemin tesis edilmesinde Antik Roma dönemindeki "halk tribünleri (*tribuni plebis*)", Aragon Krallığındaki "*justiciate*" gibi yapıların esin kaynağı olabileceğine dair görüşler paylaşılmaktadır (Jagerskiold, 1961:1079). Ombudsmanın 17.yy da Amerikan Kolonileri'nde yer alan "*censors*" sistemi" ve Çin'de Han Hanedanlığı döneminde varlık bulan "*control*

yuana'' uygulamalarıyla benzerlikler içerdiği de dile getirilmektedir (Gellhorn, 1965:1). Reif (2004:4) ise ombudsmana benzer yapıların Roma, Çin, İslami ve Aragon sistemlerinde rastlandığına işaret etmiştir. Osmanlı Devleti adalet sistemindeki uygulamaların ombudsmanlık sisteminin ortaya çıkışına kaynaklık ettiğini ileri süren görüşler de paylaşılmaktadır. Bu kapsamda yürütülen çalışmalarda özellikle Divan, Divan-ı Mezalim, Divan-ı Hümayun, Hisbe, Ahilik, Şeyhülislam, Kadı, Kadılıkudat, Kazasker gibi birçok kurum ve görevli mercak altına alınmaktadır. Bununla birlikte ombudsmanın tarihsel kökeninin Osmanlı Devleti'ndeki kurum bakımından Divan-ı Hümayun, makam bakımından Sadrazam, soruşturma usulü bakımından Mehayif Teftişi üçgeninde esinlendiği de ileri sürülmektedir. Ancak netice itibariyle, hangi kurum veya makamın bu sistemin kökeni olduğu hususunda bir mutabakattan söz etmek güç görünmektedir (Coşkun ve Günaydın, 2015; 9-56).

1.1.2.2. Ombudsmanın Yaygınlaşması

Avrupa Eski Ombudsmanı Diamandouros (2014:49-50) ombudsmanın ortaya çıkışı aşamasında hukukun üstünlüğü ve demokrasi bileşenin etkisine dikkat çekmektedir. Bu çerçevede demokratik hukuk devletlerinde yargısal denetime tamamlayıcı bir konumda tesis edilen ombudsman basit ve etkili bir şekilde vatandaşın haklarının korunmasına katkı sunarken, hukukun üstünlüğü geleneğinin gerçek manada hakim olmadığı ülkelerde ise bu işlev ombudsman için uzak bir ihtimal halini almaktadır.

Ombudsman fikrinin İsveç dışına yayılmasında genel itibariyle, bürokratik yanlışlıklara ve gücün kötü kullanımına karşı yeni koruyucular oluşturma, yine aynı doğrultuda güçler ayrılığını pekiştirme fikrinden ziyade vatandaşa idarenin kararları karşısında mahkeme dışında başvurabileceği alternatifler yaratma düşüncesi (Magnet, 2003:678) ve modern toplumlarda özellikle 20. yy sonlarında hâkim olan adalete erişimin geliştirilmesi arayışının etkili olduğu dile getirilmektedir (Field, 2018:118).

Kamu yönetiminde egemen olan katı bürokratik yapının vatandaşın sistem içerisinde sıkışmasına yol açması geniş çapta hoşnutsuzluk yaratmıştır (Kucsko-Stadlmayer, 2009:6). Birey devlet ilişkisinin özellikle bürokratik alanda yaşanan gelişmeler neticesinde daha da karmaşık hal alması mahkemelerin tek başına denetim

işlevini yerine getiremeyeceği algısını doğurmuş ve anlaşmazlıkların alternatif araçlarla çözümüne yöneltmiştir (Kirkham, Thompson ve Buck, 2011:10). Bu gelişmelerin yansıması olarak toplumlarca geniş çapta hissedilen bürokratik yapının insani boyutlara taşınması ihtiyacı paralelinde yönetim üzerinde çok yönlü hesap verebilirlik fonksiyonları sunabilen bir kurum algısıyla ombudsman sistemlerine değer atfedilmiştir (Hertog ve Kirkham, 2018:3)

Yaşanan bu gelişmeler ışığında vatandaşın beklentilerini karşılamak üzere geleneksel yöntemlerin dışında bir vasıta arayışı aşamasında İsveç ombudsman sistemi siyasi arenada ilgi uyandırmıştır. Başında bağımsız ve seçimle görevlendirilen kamu nazarında güvenilir bir kişinin bulunduğu vatandaşın engel olmaksızın başvuruda bulunabileceği mahkemenin sadece yasallık denetimine hapsolmayan, öneriler, yaratıcı ve önleyici çözümler sunabilen aynı zamanda parlamentoya rapor sunma olanağına sahip, vatandaşın daha sağlıklı korunmasına katkı sağlayacak bir kurum olarak ombudsman sistemi gündeme gelmiştir. Ombudsman bu şekliyle yasal koruma sunan bir kurumdan ziyade “demokratik kontrolün yeni bir vasıtası” olarak karşılık bulmuştur (Kucsko-Stadlmayer, 2009:8)

Söderman’a göre ise (2004:1-2) ombudsmanın yayılmasında iki faktör başrol oynamıştır. Birincisi özellikle II. Dünya Savaşı sonrası süreçte demokratik batı ülkelerinde kamu yönetiminin boyut kazanması yönetimde hukukun üstünlüğü ilkesinin benimsenmesini ve hizmetin sunulmasında eksen değişikliğine vesile olmuştur. Bu açıdan kamu yönetiminde vatandaş müşteri gibi algılayan, vatandaş ve hizmet odaklı yönetim algısı değer kazanmıştır. Esasen bu ülkelerde vatandaşın mahkemelerden önce başvurabileceği benzer fonksiyonlarda kurumlar olmasına karşın ombudsmanın anlaşmazlık hususlarına ilave ve daha az resmi, esnek çalışma şekli ve çözüm önerileri, aynı zamanda maliyetsiz oluşu onu tercih aşamasında diğer kurumların önüne taşımıştır. İkincisi ise demokrasi ve insan hakları bağlamında yaşanan gelişmeler neticesinde pek çok ülke tarafından demokrasiye geçiş aşamasının bir parçası olarak vatandaşın kamu yönetimi karar alma süreçlerine katılımını temin ve insan haklarının korunması alanında görevli ombudsman kurumları hayata geçirilmiştir.

Gregory ve Giddings (2000a:6) ombudsmanın yayılım ve gelişimiyle ilgili iki

evreden bahsetmektedir. Buna göre ilk evreyi oluşturan süreçte İsveç (1809) ve Finlandiya (1919), ikinci evrede ise Danimarka (1955) ve Norveç (1962) ombudsman sistemleri uygulamaya alınmıştır. Ombudsman fikrinin uluslararası boyut kazanması, yavaş ilerleyen bir süreç neticesinde mümkün olmuştur (Ayeni, 2000:2). Ombudsman sisteminin İsveç dışında varlık göstermesi Finlandiya'nın 1919 Anayasa'sında ombudsmanı benimsemesiyle başlamıştır (Reif, 2004:6; Gellhorn, 1966a:49). Finlandiya'nın 1809'dan önce uzunca bir süre İsveç' in bir parçası konumunda olduğu dikkate alındığında Finlandiya sisteminin İsveç modeliyle benzerlik göstermesi doğal bir netice olarak görülmektedir (Orfield, 1966:24). İlk Finlandiya ombudsmanı 1920'de atanmıştır (Reif, 2004:6).

Norveç'te ise 1952 yılında askeri ombudsman modeli uygulanmaya başlanmıştır. 1962 yılında ise Parlamento tarafından Parlamento Ombudsmanı (Stortingets Ombudsman) tesis edilmiştir. Parlamento Ombudsmanına genel itibariyle hükümetin idari birimleri, devlet memurları ve hükümetin hizmet sunduğu diğer alanlardaki görevliler üzerinde denetim yetkisi tanınmıştır. Bakanlar Kurulu kararları, mahkemenin yargısal ve idari işlemleri, Sayıştay ise kapsam dışı tutulmuştur. "Parlamentonun temsilcisi" sıfatıyla adaletli bir kamu yönetiminin vatandaşlara sunulmasını temin etmekle görevli kılınmıştır (Gellhorn, 1966b: 293-296). Norveç'te ayrıca Kadınlar Eşit Statü Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı ve Tüketici Ombudsmanı bulunmaktadır (Flekkoy, 1993: 103).

Danimarka Parlamento Ombudsmanı (Folketingets Ombudsmand), 1953 yılında vatandaşın kamu otoritelerine karşı kişisel iyileştirilmiş korunma gereksiniminden hareketle Danimarka Anayasası'na dahil edilmiştir. Mahkemeler bu kapsamda koruma işlevini yeterli düzeyde sağlayamamıştır (Gotze, 2010:34). Danimarka'dan önce ombudsmanlığın kabulü noktasında pek çok ülkede, sistemin bakanlık sorumluluğu ve yönetsel gizlilikle ters düşeceği algısı yaygın olarak paylaşılmıştır (Cheng, 1968:22). Abraham (1968:55) Danimarka parlamento ombudsmanının başvuruların gecikmeksizin, nazik ve etkili bir şekilde karara bağlanması ve kurum ile toplum arasında makul sempatik bir bağ kurulması neticesinde, ombudsman uygulamasının yer aldığı ülkelere örnek teşkil ettiği görüşünü paylaşmaktadır.

1959 yılında Federal Almanya’da Parlamento (Bundestag) tarafından silahlı kuvvetler üzerinde denetim ve kontrol amacıyla Askeri Ombudsman görevlendirilmiştir (Johnson, 2013:226). Bu gelişme ordu üzerinde siyasal denetimin sağlanması ve askerlerin haklarının korunması paralelindeki adımların bir saç ayağı niteliğindedir (Ridley, 1964:1). Almanya’da federal düzeyde geniş kontrol yetkisine sahip sivil ombudsman yapılanması mevcut değildir. Bölgesel düzeyde faaliyet yürüten ombudsman uygulamalarına rastlanmakla birlikte ilk bölgesel ombudsman Rhineland-Palatinate’de 1974 yılında kurulmuştur. 1949’da faaliyete başlayan Anayasal bir kurum olan Parlamento Dilekçe Komitesi’ne (Parliamentary Committee on Petitions) başvuru vatandaşın temsilcisine ulaşması ve talebini aktarmasına olanak tanıyan siyasal hak olarak algılanmaktadır. Bu durum onu tipik ombudsman modellerinden farklı bir konuma taşımaktadır (Kofler, 2008b:204-217). Sivil ombudsman modelinden ziyade askeri ombudsman modelinin benimsemesinde hali hazırda benzer işlevi yürüten bu Komite’nin varlığı etkili olmuş ve ombudsman ihtiyacını arka plana itmiştir. 1975 yılında Komite, Parlamento tarafından diğer ülke uygulamalarında pek rastlanmayan bağımsız soruşturma yürütme gibi çeşitli yetkilerin tanınmasıyla daha da etkin bir konum elde etmiştir. Dilekçe Komitesi, Uluslararası Ombudsman Enstitüsü’nün (International Ombudsman Institute) bir üyesi olmakla birlikte Avrupa Ombudsmanı tarafından ulusal organ olarak kabul görmektedir (Mora, 2003:186). Almanya’da ayrıca cezaların infazı, bankacılık, sigorta gibi özel alanlarda faaliyet yürüten ombudsman uygulamalarına da rastlanmaktadır (Fendoğlu, 2010:9).

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ombudsman sistemi İsveç modelinden oldukça farklı bir grafik çizmektedir (Gadlin, 2000:40). Hill (2002:36) ABD’de ombudsmanın alışılmışın dışında iki aşamalı bir süreçten geçtiğini vurgulamaktadır. Buna göre ilk evrede İskandinavya örneği eyalet düzeyinde uygulama bulmuştur. İkinci aşamada ise benzer görevleri yürüten ancak klasik ombudsmanın özelliklerini taşımayan kurumlar arasında ombudsman olarak anılma akımı yaşanmıştır. Hill bu yapıları “yarı ombudsman” olarak nitelemekte ve özellikle hükümet ombudsmanı, avukat ombudsmanı ve medyatör ombudsman şekilleriyle yaygınlık kazandığını belirtmektedir. Rowat (1997:11-12) da aynı doğrultuda ombudsman isminin pek çok şikayet, temsilci ofisi tarafından kullanıldığına işaret ederek en azından bu kurumların ombudsman olarak anılması için “bağımsızlık” kriterinin aranması

gerektiğini dile getirmektedir. ABD’de beş eyalette klasik ombudsman modeli benimsenmiştir. Bu uygulamalar; Hawaii (1969), Nebraska (1971), Iowa (1972), Alaska (1975) ve Arizona (1996) da bulunmaktadır (Hill 1974, 1077). New York (1970), Dayton, Ohio (1971) ve Seattle (1971) da ise yerel yönetim ombudsmanları mevcuttur (Mora, 2003:187). Bunların yanı sıra bağımsızlık kriterinden yoksun olan hükümetin her düzeydeki birimlerinde, bakım evlerinde, üniversitelerde, şirketlerde görevli hemen her konuda çok sayıda ombudsman modeli hayata geçirilmiştir (Hill, 2002:24). Bu kapsamda ABD’de Çocuk Ombudsmanı, Çevre Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Üniversite Ombudsmanı, Cezaevi Ombudsmanı, Azınlıklar Ombudsmanı, Sağlık Ombudsmanı, Aile Ombudsmanı ve İşveren Sorunları Ombudsmanı gibi pek çok ombudsman modeli yaygınlıkla görülmektedir (Fendoğlu, 2010:8-9).

Milletler Topluluğu (Commonwealth) ülkeleri arasında Yeni Zelanda 1962 yılında ombudsmanı benimseyen ilk ülke olmuştur (Hill, 1974:1077). Sistemin uygulamaya alınması, ombudsmanı İskandinavya coğrafyası dışına taşıyarak İngilizce konuşan ülkelerin kapısını ombudsman fikrine açmasını sağlamıştır (Gregory ve Giddings, 2000a:7). Yeni Zelanda’nın ombudsman başarısı, kurumun sadece İskandinavya’ya özgü siyasal ve kültürel faktörler birleşkesinin varlığına bağlı olmadığını gösteren ilk kanıtı niteliğindedir (Hill, 1974:1077). Ombudsmanlığın kabulü ve başarısı, sistemin İskandinavya coğrafyası dışına çıkarak diğer ülkeler için de güçlü bir model oluşturması sonucunu beraberinde getirmiştir. Bu aşamadan sonra ombudsmanlığın yayılımı hız kazanmıştır (Ayeni, 2000:2).

1970’li yıllardan itibaren ombudsman sistemlerinin, İsveç modeli ruhundan uzaklaşarak mümkün olduğu kadar hızlı ve asgari resmiyetle, arabuluculuk, uzlaşma ve tatmin edici sonuçlar alınmasına odaklı bir konuma geldiğini ifade etmek mümkündür (Gregory ve Giddings, 2000a:13). Bu bağlamda Fransa’da ombudsaman sistemi “Médiateur” ismiyle 1973 yılında benimsenmiştir. İsveç ve İngiltere model uygulamaları esin kaynağı olmuştur (Mifsud ve Plaidy, 2007:45). 2008 yılında yapılan Anayasa Değişikliği ile Hakların Savunucusu (Defenseur Des droits) tesis edilmiş olup 29 Mart 2011 tarihli Organik Kanun ile uygulamaya başlamıştır. Böylece medyatör uygulaması son bulmuştur.

McMillan'a göre (2004:8) Avustralya'da pek çok ombudsman kurumunun hayata geçirilmesi siyasal, kültürel ve dil engellerini aşan dünya çapında hakim olan eğilimin bir parçasını temsil etmektedir. Ombudsmanın Avustralya kıtasındaki varlığı 1970'li yıllara dayanmaktadır. Kamu yönetimin genişlemesi ve bireysel hakları olumsuz etkilemesi neticesinde kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramlarının önem kazanması ve kusurlu yönetim uygulamalarına yönelik ulaşılabilir çözümler arayışı ombudsmanın benimsenmesine olanak vermiştir. İlk Yeni Güney Galler Ombudsmanı 1975 yılında atanmıştır. Başlangıçta kamu kurumları ve yönetimi üzerinde dar bir denetim yetkisi tanınmış ve sonrasında yerel hükümet çalışanlarını, polisleri kapsayacak şekilde genişlemiştir. Avustralya'da kurulan ombudsman sistemlerinin yetki alanlarında farklılıklar görülse de vatandaşın idari eylemler hakkındaki şikayetlerinin ele alınmasıyla kamu birimlerinde hesap verebilirlik olgusunun yerleştirilmesi fikri ön plana çıkmıştır (Barbour, 2005:1-2). Avustralya Commonwealth Ombudsmanı ise 1977 yılında faaliyete geçmiştir. Başlangıçta vatandaşın bürokrasiyle ilgili sorunlarını ele alma işlevinin parlamenterler tarafından gerçekleştirildiğine dair görüşler paylaşılsa da ombudsman ilerleyen süreçte siyasi destek bularak hayata geçirilmiştir (Turton, 2015:222). Commonwealth Ombudsmanı'nın denetim yetkisi merkezi hükümetle sınırlı kalmaktadır (Frahm, 2013:41).

1970'lerin sonlarında başlayan süreçte ombudsman mekanizmasının yayılmasının, yeni ya da gelişmekte olan demokrasilerin (Güney, Doğu ve Merkez Avrupa, Sahra Altı Afrika, Latin Amerika, Pasifik Doğu Asya) "rejim dönüşümleri" olarak nitelenen gelişmelerle bağlantılı olduğu değerlendirilmektedir (Gregory ve Giddings, 2000a:8). İspanya ve Portekiz'de totaliter rejimlerin son bulması ve sonrasında demokratikleşme alanında atılan adımlardan birisi de güçlü ombudsman kurumlarının benimsenmesi olmuştur. Bu gelişmelere esasen bireylerin korunması amacının kurumların müşterek çalışması neticesinde daha etkili kılınacağı, hukukun üstünlüğüne katkı sunacağı ve vatandaşın güveninin kazanılacağı beklentisi etken olmuştur. Netice itibariyle gelişmeler ombudsmana "insan hakları koruyucusu" olması yolunda katkı sunmuştur (Kucsko-Stadlmayer, 2009:8-9). Güney Afrika ilk ombudsman uygulamasıyla 1979 yılında "Advocate-General" ismi altında tanışmıştır. 1983 yılında yapılan değişiklikle kurum "Ombudsman" olarak anılmaya başlamış ve ombudsmana etkili ve yerinde bir kamu yönetimi temin ve muhafaza

etme misyonu yüklenmiştir. 1995 yılında ise kurum tekrar değişikliğe uğramış ve “Public Protector” olarak çalışmalarını sürdürmektedir (Montesh, 2009:195).

1990’lı yıllardan itibaren Gregory ve Giddings (2000a:1) ombudsmannın yaygınlık kazanmasında ise artan derecede demokratik ülkelerde kabul gören “hesap verebilir” yönetim anlayışının geliştirilmesi gagesinden bahsetmektedir. Ayrıca Hollanda 1982, Polonya 1987, Hırvatistan 1994, Belçika, Yunanistan, Litvanya, Letonya, Slovenya ve Özbekistan 1995, Bosna Hersek 1996, Romanya, Makedonya ve Ukrayna 1997, Rusya, Moldova ve Gürcistan 1998, Çekya, Arnavutluk 2000, Slovakya, Azerbeycan, Kazakistan ve Kırgızistan 2002, Lüksemburg, Ermenistan 2004, Bulgaristan 2005, Sırbistan 2007 yılında ombudsman sistemini hayata geçirmiştir (Kucsko-Stadlmayer, 2009:9-10).

Ombudsman sistemi ülkeler tarafından ihtiyaçları doğrultusunda uyarlanmaya, benimsenmeye devam ederken bir yandan da uluslararası kuruluşlar vasıtasıyla müşterek, katılımcı ve paylaşımcı çalışmalar yürütülmektedir. Bu doğrultuda 1978 yılında faaliyete başlayan Uluslararası Ombudsman Enstitüsü 100 den fazla ülkeden 190 bağımsız ombudsman kurumu üyesi bulunmasıyla tek global organizasyon konumundadır. Afrika, Asya, Avustralya & Pasifik, Avrupa, Karayıp ve Kuzey Amerika olmak üzere altı bölgede yapılanmıştır. Üye ombudsman kurumlarında iyi yönetim ve tecrübenin artırılması hususlarına yoğunlaşarak eğitim, araştırma ve projeler için bölgesel sübvansiyonlardan oluşan üç boyutlu bir katkı sunmaktadır (www.theioi.org/, 2018).

Uluslararası Ombudsman Birliği (International Ombudsman Association) ise 2005 yılında The Ombudsman Association ve University and College Ombuds Association kurumlarının birleşmesi neticesinde oluşmuş ve profesyonel olarak kurumsal ombudsman hizmeti sunan yaklaşık dokuz yüze yakın üyesi bulunmaktadır. Dünya çapında şirketler, eğitim kurumları, kar amacı gütmeyen kuruluşlar, devlet kuruluşu ve sivil toplum örgütleri bünyesinde faaliyet yürüten kurumsal ombudsmanlara hizmet kalitesinin yükseltilmesi, bununla birlikte ombudsmanların birbirleriyle ve benzer hizmeti sunan diğer kurum ve kuruluşlarla irtibat ve iletişim ağını desteklemektedir. Ayrıca ombudsman için “ombuds” kullanım şeklini tercih etmektedir (www.ombudsassociation.org/, 2018).

Field (2018:123) ombudsmannın günümüzde geldiği nokta üzerine yaptığı değerlendirmede; yaygınlıkla anayasal güvence taşıyan ombudsmannın iyi yönetim arayışı, adaletin sağlanması, insan haklarının korunması ve hukukun üstünlüğünün sürdürülmesi arayışının ayrılmaz bir parçası konumunu aldığına, zaman içerisinde giderek artan önemiyle vatandaşların mümkün olduğunca ücretsiz, adil ve saygın bir sisteme erişmelerini temin etmedeki rolüne dikkat çekmektedir. Aynı doğrultuda Fowlie (2008:31) ombudsmannın bireysel ve sistemsel şikayetlere getirdiği çözümlerin yanı sıra, uygulama alanında bulunan kurumlarda vesile olduğu gelişmelerin ve hukuk davası maliyetine olan etkisinin önemine işaret etmektedir. Kırkham (2012:10-11) ise ombudsmannın hem kamuda hem de özel sektörde uygulanan modelleriyle adalet sistemi içerisinde en dinamik ve etkili unsurlardan biri olduğuna dikkat çekerek, özel sektör ombudsmannın rolünün ekonomik çevrede korunması ve ombudsmannın kamu zihninde kökleşmesi durumunda bugüne kadar yaptıklarından çok daha fazlasına imza atacağını dile getirmektedir.

1.1.3. Ombudsmannın Özellikleri

Elwood (2000:4-5) ombudsman için gerekli olan özellikler arasında yürütmeden bağımsız yapısına, faaliyeti sırasında ve adaleti tesise yönelik sunduğu çözüm önerilerindeki esnek hareket tarzına ve hem hükümet hem kamu nazarında güvenilirlik boyutuna dikkat çekmektedir. Ayrıca anılan kriterlerin uygulamaya yansımaları için ombudsmannın faaliyet alanının mahkeme ve parlamento hariç olarak tüm hükümet birimlerini kapsayacak şekilde düzenlenmesi, ombudsmana erişimin geniş tutulması ve bu yönde ombudsmannın varlığından kamunun yeterince haberdar edilmesi ve yeterli kaynak tahsis edilmesi gibi adımlarla desteklenmesi gerektiği görüşündedir.

Thacker (2009:82) ise tüm ombudsman kurumlarını niteleyen standartlar oluşturma arayışı yerine her ombudsman türü için gerekli olan ilkelerin ayrı olarak benimsenmesi gerekliliğine dikkat çekmektedir. Bu açıdan farklı ombudsman modellerini aynı havuzda toplamannın fayda sağlamayacağı görüşündedir.

Ombudsmanda aranan nitelikler ülke uygulamalarında büyük oranda farklılık göstermektedir. Bazı modellerde ise aday için ön koşul dahi aranmamaktadır. Örneğin; İsveç'te ombudsman adayının mesleki donanımları ve tecrübesine

dayanarak değerlendirmeye tabi tutulması fikri makul görülmemektedir. Bu uygulamada karizma ve kişisel özellikler gibi daha ağır basan vasıflara haiz adayların sırf ön koşullardan dolayı devre dışı kalma ihtimalinin ortadan kaldırılması amacı güdülmektedir. Bununla birlikte pek çok yasal düzenleme ombudsman sistemlerinde hukuk bilgisini gerekli kılmaktadır. Asgari yaş, yüksek sosyal statü, bilgi sahibi olma ve insan haklarının korunması alanında tecrübe, yüksek ahlaki saygınlık, siyasal bağımsızlık gibi kriterlerin aranan nitelikler arasında ön planda konumlandığı görülmektedir (Kucsko-Stadlmayer, 2008:11).

1.1.3.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Bağımsızlık ilkesi ombudsmanın etkinliği açısından başat faktördür. Bu kritik öneminden ötürü uygulamada genel itibariyle ikincil düzenlemeler ve tanımlamalarla güvence altına alınmaktadır (Kucsko-Stadlmayer, 2008:10).

Ombudsmanın görevlendirilmesi ve görevden alınması süreci, kurumun bağımsızlığının temel göstergesi durumundadır (Giddings, 2001:5). Ombudsmanın atanma şekli neticede ombudsmanın yasama organı karşısındaki bağımsızlık durumu ve yasamanın fonksiyonel yakınlığı üzerine olmak üzere iki ayrı tablo sunmaktadır (Kucsko-Stadlmayer, 2008:12). Bu aşamaların ombudsmanın denetim yetkisi altında bulunmayan ve çalışmalarına müdahale edemeyecek konumda olan makamlar tarafından gerçekleştirilmesi gerekir (Söderman, 2004:5). Ombudsmanın parlamento tarafından gizli oyla seçilmesi bu kapsamda atılan adımlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Söderman, 2004:1). Ancak ombudsman, kendisini görevlendiren otoriteden bağımsız ve özerk bir statü ile görevini icra ederken parlamento ile hiçbir surette hiyerarşik ilişki içerisinde konumlanmaz (Akıncı, 1999:295). Ayrıca ombudsmanın bağımsızlığının yargıç bağımsızlığı biçiminde yorumlanması isabetli görünmemektedir (Avşar, 2012:132-133). Bununla birlikte özellikle yürütmeden bağımsız kılmak maksadıyla ombudsmanın uygulamada parlamentoyla kısmen yakın bir kurumsal ilişki içerisinde olduğuna da tanık olunmaktadır (Kucsko-Stadlmayer, 2008:10).

Kurumsal ve yapısal bağımsızlığın sağlanamadığı durumlarda (hapishane ombudsmanı vb.) kişisel ve fonksiyonel bağımsızlık daha da önem kazanır. Ancak burada bağımsızlık kriteri öznel değerlerin etkisinde kalacağından kurumsal

bağımsızlık ayrı bir önem arz etmektedir. Ombudsmanın fonksiyonel bağımsızlığı bütçe bağımsızlığını da zorunlu kılmaktadır (Carl, 2018:29). Genel itibariyle uygulamalarda bütçesi parlamento ve diğer kurumların bütçelerinden müstakil planlanmaktadır (Kucsko-Stadlmayer, 2008:16). Bütçe tahsisinde adil bir yaklaşımla ombudsman üzerinde gereksiz bir baskı unsuru oluşturacak adımlardan kaçınılması ve yeterli düzeyde kaynağın ayrılması kritik önem taşımaktadır (Söderman, 2004:5).

Ombudsman, hem yürütmenin bir iç denetim parçası hem de vatandaşın yanlı bir temsilcisi görüntüsüne mahal vermeden şikayeti değerlendirme sürecini yönetmelidir (Kirkham et al, 2011:160-161). Ombudsman mahkemeler gibi tarafsız bakış açısına sahip olmalı ve şikayet edilen kuruma karşı mümkün olduğunca bağımsız bir konumda yer almalıdır. Tarafsızlıktan söz edebilmenin ön koşulu olarak görülen bağımsızlık ilkesi sistemin ilk savunucuları tarafından bir yapının ombudsman olarak nitelenmesinde aranacak temel kriter olması gerektiği yönünde görüşler dile getirilmiştir (Rowat, 1997:12).

Ombudsmanın başarılı bir şekilde fonksiyonunu yerine getirebilmesi için kamuoyunda ve görev alanı içerisinde bulunan kurumların nazarında “güvenilirlik” boyutu kuşkusuz ayrı bir değer taşımaktadır. Ombudsmanın tarafsız ve bağımsız olması bu bağlamda kilit rol üstlenmektedir (Gregory ve Giddings, 2000a:6).

1.1.3.2. Kolay Ulaşılabilirlik

Ombudsman, varlık ya da sosyal konum dikkate alınmaksızın herkes için engelsiz ve bedelsiz olmalı (Elwood, 2000:5), aynı doğrultuda kısıtlayıcı şartlar taşımamalıdır (Pickl, 1986:43). Bir şikayet mekanizmasının varlığından olası şikayetçilerin haberdar olmaması ya da fonksiyonlarını göz ardı etmesi, sistemin yaygın kullanımına engel teşkil eder. Bu açıdan görünürlük ve erişebilirlik ombudsman için vazgeçilmezdir (Gregory ve Giddings, 2000a:5-6). Bununla birlikte ombudsmana erişimde benimsenen ilkeler sistemin işleyişi üzerinde büyük etki doğurmaktadır. Ülke uygulamalarında bu süreçler değişkenlik göstermekle birlikte İngiltere parlamento ombudsmanına doğrudan başvuru yapılamamakta olup parlamenter aracılığıyla yapılmaktadır (Gregory ve Pearson, 1992:475).

Ombudsmanın görünür bir konumda, vatandaşın şikayeti hangi durumlarda ve

hangi şekilde yapacağına dair sürekli diyalog içerisinde olmasını temin amacıyla; pratik bilgilerin yer aldığı broşürlerin dağıtılması, internet sitesi üzerinden açıklayıcı bilgilendirmelerin yapılması, önemli kararların duyurulması gibi yöntemlerden istifade edilmektedir (Söderman, 2004:6).

Ombudsman “yumuşak adalet” olarak nitelediği bu sistemin başarısını, genel itibariyle uzun, maliyetli ve şekilci olan geleneksel yasal yöntemin aksine bağımsızlık ve kolay erişilebilirlik vasıflarına bağlanmaktadır (Magnetite, 2003:679). Başvuruların şikayet sahipleri tarafından bedelsiz yapılabilmesi erişilebilirliği kolaylaştıran unsurlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Reif, 2004:2). Elektronik posta üzerinden başvuru imkanının sağlanması gibi teknolojik imkanların kullanılması da bu yöndeki adımlardan biridir (Söderman, 2004:6).

Ombudsman genellikle bazı anlaşmazlık meselelerinde, makul bir sürede sonuca varmaktadır. Ombudsman sistemi esas itibariyle, gayri resmi, ücretsiz, faaliyeti esnasında hasım olmayan, bu şekliyle kolay anlaşılır, şikayetçilerin rahatlıkla erişebildiği ve harekete geçebildiği bir yapı seçeneği sunmaktadır (Gregory ve Giddings, 2000a:16). Ombudsman ofislerinin başvuru sahiplerinin tamamına gecikmeksizin ve uygun bir şekilde yardımcı olması ve tavsiyesini sunmak için gayret sarf etmesi beklenmektedir (European Ombudsman, 2005:17).

1.1.3.3. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması

Ombudsmanın asgari zorlayıcı güce sahip olmasına rağmen görünen etkinliği kurumun hayret uyandıran hususlarından biri olarak değerlendirilmektedir (Hill, 1974; 1976). Uzun soluklu, maliyetli işleyen anlaşmazlık çözüm sistemlerinin dışında sorunların çözümüne yönelik farklı ve etkili yöntemlere başvurması ombudsman için vazgeçilmez durmaktadır (Field, 2018:118-119).

Ombudsman, mahkemelerin aksine denetimde bulunduğu yetkililere talimat verme yetisinden yoksundur, sadece tavsiyede bulunabilmektedir. Ombudsman sonuç elde etmek için kurumsal itibara, ikna kabiliyetine ve olumlu tanıtım yapma gücüne bağımlı durumdadır (Gregory ve Giddings, 2000a:12). Aynı zamanda bürokratik yapıyla çatışma ortamına girmekten ve yönetim karşıtı pozisyonda bulunmaktan kaçınmaktadır (Abedin, 2004: 157).

Ombudsman bir vakada, idari adalet, insan hakları ve hükümet politikasının dahil olduğu çok boyutlu bir çerçevede bir değerlendirme yapabilmektedir (Ayeni, 2014:505). Gerçekleri yorumlarken ikna edici bir dil kullanarak neticede zorlayıcı mahiyette hükümler paylaşmamaktadır (O'Brien, 2018:38). Ombudsmanın anlaşmazlık meselesine sunduğu çözüm önerisinin kabul görmesi ya da uygulanma boyutu muhatap birimin tasarrufundadır. Bu aşamada ombudsmanın doğasında bulunan iyi niyet ve ikna gücünü aktif bir şekilde kullanması gerekir. Bazı uygulamalarda tavsiyelerine uyulmaması durumunda parlamentoya meseleyi taşıyarak siyasal desteğe başvurmaktadır (Kirkham et al, 2011:117-118). Ayrıca ombudsmanın kimi uygulamalarda ise araştırma ve tavsiyede bulunma yetkisinin ötesine geçerek tavsiyelerine mahkemeler aracılığıyla yaptırım gücü kazandırma arayışına girdiği de görülmektedir (Giddings, 2001:5). Ombudsman sunmuş olduğu geçici çözümlerini tekrar gözden geçirme, tavsiyelerinin uygulanma durumunu takip etme eğitim ve yönlendirici görevlerine daha ağırlık verme gibi girişimlerle de etkinliğine boyut kazandırmaya gayret etmektedir. Başka bir deyişle sadece değerlendirmesini yaparak pasife geçmekten ziyade elindeki imkanlarını kullanarak mücadelesini sürdürmektedir (O'Brien, 2018:39)

Ombudsmanın kapsamlı bir çalışma neticesinde açıkladığı kararında açık ve anlaşılır bir dil kullanması, iddialara ilişkin açıklamalarında sebep sonuç ilişkisi içerisinde değerlendirmesini sağlam gerekçelere dayandırması, ikna edici sonuçlara varması kararlarının ilgili kurumlar tarafından kabul görmesine uygun zemini hazırlamaktadır (Söderman, 2004:6-7).

Ombudsmanların gündeme taşıdığı önerileri hükümetlerin uygulama aşamasında, zaman zaman isteksiz kaldığı durumlarla karşılaşılsa da kamuoyundan gelen baskılar neticesinde tavsiyelere uyulduğuna tanık olunmaktadır (Avşar, 2012:125; Akıncı, 1999:305). Bununla birlikte ombudsmanın araştırması sonucunda sunmuş olduğu düzeltici ya da iyileştirici tavsiyelerin, şikayetçinin uğradığı kayıp ya da adaletsizlikle orantılı olması da gerekmektedir. Çalışmalarını makul bir şekilde süratle neticelendirmesi ve şikayetçilerin sebepsiz gecikmeden kaynaklanan eleştirilerinden kaçınmaya gayret etmesi etkinliğine pozitif katkı sunacaktır (Gregory ve Giddings, 2000a:6).

Ombudsman idare hakkındaki şikayetlerle ilgili olarak kapsamlı soruşturma yetkisini kullanarak yaptığı soruşturma neticesinde aldığı karara istinaden, yöneticilere eleştiri getirme ya da aklama, idari kararları değiştirme amacı gütmeyen tespitlerini ve tavsiyelerini kamuoyuna duyurma gibi tasarruflarda bulunmaktadır (Hill, 1976:12).

1.1.4. Ombudsmannın Görevleri ve Yetkileri

1.1.4.1. Ombudsmannın Görevleri

Ombudsman esas itibariyle dünyayı daha yaşanılır kılmak adına birey ve devletin buluştuğu ortak zeminde vazgeçilmez bir rol üstlenerek adalet ve hakkaniyetin sağlanmasına katkı sunmaktadır. Ombudsman uygulamalarında, düzenlemelerde açıkça yer alması şartı aranmaksızın insan hakları alanında aktif rol üstlenildiği görülmektedir (Ayeni, 2014:509).

Ombudsman hayatın hemen her alanında kapsam ve içerik itibariyle farklı ölçeklerde varlık gösterirken nüfuz alanını genişletme potansiyelini sürdürmektedir. Belirli ölçüde sistemin toplumların ihtiyaçlarını karşılama noktasındaki etkinliği ve başarısı görev alanının genişlemesinde “katalizör” rolünü üstlenmektedir. Bu bağlamda uygulamalarda görev alanlarında farklılıklar görülse de ombudsmannın “insan hayatına sunduğu pozitif katkı” değişmeyen değer olarak kendini göstermektedir.

Yönetimin denetlenmesi, ombudsmannın temel işlevi olarak addedilmektedir. Bu bağlamda mahkemeler genel itibariyle İsveç ve Finlandiya uygulamaları haricinde görev kapsamı dışında tutulmaktadır (Frahm, 2013:46). Ombudsman, yasal yetkileri içerisinde devlet, yerel yönetimler, kamu yönetimi ve kurumlarının tamamını veya yasada özel olarak tanımlanan kurumlar ve hizmet alanları üzerinde denetim yetkisine haiz olmaktadır (Avşar, 2012:112). Kimi uygulamalarda ise bu yetkisi Yeni Zelanda’da olduğu gibi Bakanlara ve Ulusal İstihbarat Servisi’ne kadar uzanmaktadır (Frahm, 2013:41). Ombudsman bu bağlamda yönetim hakkındaki şikayetlerle ilgili olarak kapsamlı soruşturma yetkisini kullanarak yaptığı soruşturma neticesinde aldığı karara istinaden, yöneticilere eleştiri getirme ya da gerçekleri gün ışığına çıkarma, tespitlerini ve tavsiyelerini kamuoyuna duyurma işlevini icra etmektedir (Hill, 1974:1077; 1976:12). Kamu görevlilerinin sergilemiş olduğu

tutumların yasal açıdan ihlal oluşturmaması bu eylemlerin genel kabul gören iyi yönetim ilkeleriyle bağdaştığı anlamına gelmemekle birlikte kötü yönetim, her zaman yasadışı durumu ifade etmemektedir. Mahkemeler ise vakalara genel olarak yasallık açısından yaklaşım sergilemektedir (Gregory ve Giddings, 2000a:16). Çoğunlukla, ombudsmanın iyi yönetim ilkelerinin geliştirilmesiyle ilgili tavsiyeleri bireysel şikayetler üzerine hazırlanan olağan raporlarda şekillenmiştir. Ancak bazı ombudsman kurumlarının ele aldığı vakalarda iyi yönetimin oluşturulması yönünde, hükümet organlarına kılavuzluk sunan belgelerin yayınlanmasıyla daha ileri boyuta taşınmış ve iyi yönetimin daha belirgin bir hale bürünmesine kaynaklık etmiştir (Gregory ve Giddings, 2000a:12).

Ombudsman ulusal, yerel, bölgesel düzeyde anlaşmazlıklara alternatif bir çözüm sunma, yolsuzlukla mücadele, etik değerlerin yükseltilmesi, kamu yönetiminin modernizasyonu gibi bir çok farklı alanda faaliyette bulunmaktadır (Kucsko-Stadlmayer, 2009:13). Yöneten ve yönetilen arasında pek çok uyuşmazlık durumunda mahkeme sürecinin zahmetli, yavaş ilerleyen ve maliyetli bir hal alması ombudsmana görev davetiyesi çıkarmaktadır (Söderman, 2004:4). Bunların yanı sıra ombudsmanlar geniş bir coğrafyada toplumsal faydası yüksek çok özel alanlar üzerinde de çalışmalar yürütmektedir. Bu bağlamda ombudsman tarafından yürütülen uyuşturucuyla mücadele programları bu alanlardan sadece birisi olarak düşünülebilir (Kim, 1981:27-36).

Ombudsman hizmet sunumu sırasında toplumun oldukça geniş bir kesimine hitap etmektedir. Bu doğrultuda ombudsman, devlette genel manada vatandaşa, şirketlerde çalışanlara, akademik alanda öğrencilere, personele ve fakülteye, gazetede okuyuculara, sağlık alanında hastalara, hapisanede hükümlülere hizmet eden bir aktör olarak varlık göstermektedir (Gadlin, 2000:38). Görüldüğü üzere, ombudsman hem konu hem de muhatap itibarıyla çok boyutlu bir işlev üstlenmektedir.

Ombudsmanın temel işlevinin geleneksel olarak, hükümet birimleri hakkında vatandaşın kötü yönetimden kaynaklı şikayetlerini ele alma, araştırma ve telafi etmeye yönelik girişimlerde bulunma olduğu anlaşılmaktadır. Ancak günümüzde pek çok ombudsman kurumu bu klasik tanımın ötesinde faaliyet yürütmektedir (Frahm, 2013:15). Ombudsmanın görev alanı ilerleyen süreçte vatandaşın bürokratik

aksaklıklardan kaynaklı hükümet birimleri hakkındaki şikayetlerini ele alarak idari denetim gerçekleştirme noktasından uzaklaşarak insan hakları konulu meselelere doğru genişleme göstermiştir. Faaliyet alanındaki bu artış ombudsmanı siyasal açıdan daha hassas bir konuma taşımıştır (Ugla, 2004:449). Ombudsman bu pozisyonuyla, birey hak ve özgürlüklerinin korunmasında; katı şekil kurallarından uzak, bedelsiz, süratli oluşu ve gerekli durumlarda yerindelik denetimi yapabilmesi gibi vasıflarından dolayı, yargısal denetime rakip olmadan önemli bir yardımcı mekanizma fonksiyonunu üstlenmektedir (Mutta, 2005:63).

Ombudsman, ayrıca hakkaniyetin sağlanması noktasında üstlendiği rolüyle de dikkat çekmektedir. Kelime anlamı olarak, Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlükte, “Hak ve adalete uygunluk, doğruluk, nasfet” manalarına gelen hakkaniyet toplumsal barışın ve huzurun temini bağlamında vazgeçilmez bir unsur konumundadır. Mahkemelerin temel hak ve özgürlüklerin korunması bağlamında hukuki denetimle kendisini sınırlama zorunluluğu, idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı veremeyeceği gibi sınırlılıkları adaletin sağlanması noktasında zaman zaman boşluklara sebebiyet vermektedir. Adaletin mahkeme kanalıyla tesis edildiği aşamada aynı zamanda birey nazarında da adaletin sağlandığı hissini uyandırılması büyük önem taşımaktadır. Başka bir deyişle, kanuni çerçeveye sahip bir durumun kamu vicdanındaki karşılığı farklı boyutlarda olabilmektedir. Uygulamada idare mahkemelerince yapılan hukuka uygunluk denetimi adalet duygusunu tatmin edici sonuçlar almakta yetersiz kalabilmektedir. Bu aşamada “hukuk kurallarının somut olay adaletinin gerçekleşmesini sağlayacak şekilde yorumlanması” olarak tanımlanabilecek hakkaniyete uygunluk denetimi devreye girmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu [KDK], 2017:400-401).

Ombudsmanın terazisinin hassasiyet derecesinin bilhassa sorunların hakkaniyet çerçevesinde çözüme kavuşturulma aşamasında “ince ayar” pozisyonunda olması en etkili silahı olarak nitelenebilir. Hakkaniyet kavramının daha da somutlaşması yönünde kurumsal ombudsman görevini yürüttüğü esnada Gadlin’in (2011:42-44) yaşamış olduğu hadise bu durumu açıklamaktadır. Gadlin’e göre özellikle kurumsal ombudsmana iletilen meseleler yasal kurallar, süreçler hakkında olmasının yanı sıra, yaygın şekilde kurumsal ilişkilerden ya da işten kaynaklı etkileşim sebebiyle de kaynaklanmaktadır. Bu şartlarda adillik kavramının

ombudsman için karmaşık ve öznel bir hal aldığına, ortak ilkeler bulmanın güçleştiğine işaret etmektedir. Bir üniversitede görevli üst düzey profesörün sağlık şartlarından dolayı yönetim kuruluyla görüşerek istifasını sunması ve başka bir pozisyona görevlendirilmesinden sonra profesörün sağlık durumunun iyiye gitmesi neticesinde eski pozisyonuna tekrar alınma talebinde bulunması neticesinde yönetim kurulunca talebi uygun görülmemiştir. Bunun üzerine Profesör Gadlin'e başvuruda bulunmuştur. Gadlin, mevcut tabloda her şeyin yasal zemin üzerinde gerçekleşmiş olması herhangi bir aykırılık teşkil etmemesine rağmen yapılan görüşme ve değerlendirmelerden sonra yönetimin adaletsiz bir uygulama sergilediği kararını vermesine yön veren değerlerin ifadesi noktasındaki yaşadığı güçlüğü vurgulamaktadır. İşte bu somut olayda ombudsmana nasıl karar vermesi gerektiği yönünde rehberlik eden değerlerin "hakkaniyet" olgusu kapsamında ele alınması isabetli görünmektedir.

1.1.4.2. Ombudsmannın Yetkileri

Kucsko-Stadlmayer (2008:66) ombudsmannın çoğunlukla uygulamada "idare üzerindeki harici bir kurum tarafından icra edilen resmi olmayan klasik manadaki denetim" algısının ötesinde varlık sürdürdüğüne dikkat çekmektedir. Ombudsman çalışmalarını yürütmek üzere yeterli düzeyde yetkilerle donatılmakta ve yetkilerini kullanarak diğer güç dengelerinin alanına müdahil olmamaya çalışmaktadır.

Ombudsman tarafından yapılan bir inceleme ve araştırma işlemi; gerçekleri ortaya çıkarma ve değerlendirme neticesinde karar verme süreçlerini kapsamaktadır (Gadlin, 2000:44). Şikayetçilerin ombudsmannın gerçekleri araştırırken ondan hiçbir şey saklanamayacağı güvenini duyması için ombudsmannın soruşturma yetkileri bu izlenimi verebilecek düzeyde olması kilit rol oynamaktadır (Gregory ve Giddings, 2000a:6).

Ombudsmanlar yetki ve görev sahası içerisinde yer alan birimleri denetleme aşamasında dosyalar ve belgeler üzerinde inceleme yapabilmektedir (Avşar, 2012:147). Bununla birlikte ombudsmannın çalışmaları esnasında gerekli belgelere erişim imkanı ve görevlilerin gerekli kolaylığı göstererek işbirliği içerisinde olmaları da ombudsman sistemleri için elzem görünmektedir (Söderman, 2004:5).

Ombudsmanlar için soruşturma yapma, karar verme, tavsiyelerde bulunma ve rapor yayınlama etkinlik bağlamında odak noktasını işgal etmektedir. Burada soruşturma bir genel müfettiş tarafından yargı süreci şartlarıyla yürütülebilecek resmi gerçekleri bulma soruşturmasından daha geniş bir mana taşımaktadır. Bazı ombudsmanlar celp yetkisine dahi sahip olurken, soruşturma esnasında pek çok şikayetin daha az resmi nitelik taşıyan yöntemlerin kullanılmasıyla çözüme kavuşturulduğuna tanık olunmaktadır (Gadlin, 2000:42).

Ombudsman yıllık raporunda genel itibariyle yıl içerisindeki çalışmalarına dair istatistiksel ve temasal bilgilere, sonuçlara ve seçili uygulama örneklerine yer verir. Ayrıca kurumsal yapı, yönetim, personel durumu, mali kaynak düzeyi gibi hususlarda da bilgiler sunulur. Pek çok ombudsman raporunda işleyiş sürecine ilişkin temel bilgilerin bulunduğu bölümler de mevcuttur. Stratejik plan ve hedeflerin de raporda yer bulması neticesinde ombudsmanın performansını değerlendirecek ölçütler elde edilir ve bu yöntem kurumun şeffaflığına da pozitif katkı sunar. Ombudsmanın yıllık raporunu sunması bir yönüyle de sistemin hesap verebilirliği bağlamında önemli bir kriter olarak algılanabilir (Kirkham et al, 2011:178-179). Ombudsmanın çalışmalarıyla ilgili olarak yıllık raporlarını yasama organına sunmasının yanı sıra belirli bir konuyu içeren özel rapor hazırlaması da mümkündür (Reif, 2004:4).

Bainbridge (1965:139) ombudsmanın raporunun etkililik açısından en etkili yöntemi olduğuna işaret etmektedir. Bu bağlamda raporda olumsuz davranışlarıyla yer almamaya gayret eden görevlilerin daha dikkatli davranmasına vesile olmaktadır. Bunun diğer aşamasında ise yönetimde hata ve gücün kötüye kullanımını hadiselerinde önleyici rol üstlenmektedir. Birçok uygulamada ombudsmana yasal değişiklik önerisinde bulunma olanağı da tanınmıştır (Reif, 2004:4). Ombudsmanın parlamentoya rapor sunması, yasa değişikliği önerileri getirmesi gibi imkanlarla donatılması, yasama organı üzerinde etki doğurma olanağını sağlamlaştırmaktadır (Kucsko-Stadlmayer, 2008:11). Aynı kapsamda ombudsmanın yetkili otoriteye sistemsal reform gerektiren durumlarda kapsamlı raporunu sunabilmesi de ombudsman için büyük değer kazandıracaktır (Söderman, 2004:5).

1.1.5. Ombudsmannın Sınıflandırılması

Ombudsmanlığın sınıflandırılmasına dair görüşlere gerekçeleriyle birlikte yer verilerek ombudsmannın çeşitliliği, zenginliği ve esnekliği daha da somut kılınmaya çalışılacaktır. Ayrıca açıklamalarda anlam bütünlüğünün bozulmaması ve sağlıklı bir değerlendirme yapılabilmesi için özellikle bu alanda önemli çalışmalar ortaya koyan yazarlara ait sınıflandırmalar derlenmiş ve birlikte izah edilmiştir.

Kucsko-Stadlmayer (2009:12-13) ombudsmannın sınıflandırılmasındaki çeşitliliğe dikkat çekerek ombudsmannın “patentli modelinin” olmadığını vurgulamaktadır. Her ombudsman sistemi kendine özgü siyasi geçmişi olmakla birlikte kuruluşunda uygulama bulacağı ülkenin hali hazırda işleyişte olan kurumlarının etkisi altında şekillenmiştir. Ombudsman modelleri faaliyet alanları bakımından değişkenlik göstermektedir.

Reif (2004:2-8) ombudsmannın farklılaşan görev alanlarındaki yetki düzeyini dikkate alarak “klasik ombudsman” ve “hybrid ombudsman” ayrımını tercih etmiştir. Bu değerlendirmeye göre; klasik ombudsman yasama tarafından atanan fakat yasamadan bağımsız olarak hükümetin genel idari işlemlerini şikayet üzerine ya da re’sen harekete geçerek denetleyebilen, hybrid ombudsman ise klasik ombudsmannın rolünü taşımakla birlikte özellikle insan hakları, yolsuzluk gibi alanlara yoğunlaşarak bir takım ilave yetkilerle donatılmış ombudsmannı ifade eder.

Kucsko–Stadlmayer’e göre (2008:61) göre ombudsman sistemlerinin Reif tarafından klasik ya da hybrid olarak sınıflandırılması klasik ombudsmannın aynı zamanda insan haklarının korunması alanında da kanunda açıkça belirtilmese dahi rol üstlendiği dikkate alındığında bu ayrımı tartışma zeminine taşımaktadır. Bu açıdan insan haklarının korunması misyonundan hareketle yapılan sınıflandırma tek başına yeterli görünmemektedir. Aynı doğrultuda Ayeni (2014:501) ombudsmannın günümüz uygulamalarında geleneksel manadaki rolüyle insan haklarının korunması işlevinin aynı çatı altında yürütüldüğüne dikkat çekerek klasik ya da hybrid ombudsman ayrımının geçerliliğini yitirdiğini ileri sürmektedir.

Reif ayrıca kamu ve özel sektörü içine alacak şekilde, yasama ya da yürütme tarafından görevlendirilme, klasik ya da hybrid yapıda olma, tek amaçlılık, insan

hakları fonksiyonu, uluslararası ya da ulusüstü konum gibi değişkenler vasıtasıyla 10 adet farklı ombudsman türünden bahsetmektedir (Reif, 2004:26:28).

Kucsko-Stadlmayer (2008:61-68) sınıflandırmada yapısal özelliklerle birlikte fonksiyonellik kriterlerinin de baz alınması gerektiğini ileri sürerek asıl farklılaşmanın ombudsmanın sahip olduğu yetki düzeylerinde yaşandığını vurgulamaktadır. Buradan hareketle yetki sınırlarıyla kurumun işlevleri arasındaki yakın ilişki özellikle insan haklarının korunması görevi gündeme geldiğinde görünürlük kazanmaktadır. Bu bağlamda ombudsmanın yetkilerinin baz alındığı bir sınıflandırma yapılmasının daha sağlıklı olduğu görüşündedir. Bu kapsamda üç tür modelden bahsetmektedir; “Temel ya da klasik model” ombudsmanın genel itibariyle araştırma, tavsiyede bulunma, yıllık faaliyet raporu sunma yetkisinin olduğu ancak anılan yetkilerin dışında ilave yetkilerden yoksun olduğu ombudsmandır. İnsan hakları ve hukukun üstünlüğü alanlarında önemli fonksiyon üstlenmekle birlikte özel yetkileri bulunmamaktadır. “Hukukun üstünlüğü modeli” yetki bakımından klasik modelin yetki düzeyini bir adım öteye taşıyarak özellikle yönetimin yasallığı üzerine odaklanmaktadır. Yasaları, düzenlemeleri temyiz etme, mahkeme müzakerelerine katılma gibi imkânlarla sahiptir. “İnsan Hakları Modeli” ise ombudsman özellikle insan hakları ve temel özgürlükler alanında diğer modellerde olmayan özel yetkilerle donatılmıştır. Bu ayrımla birlikte ombudsman kurumlarının yapılanmasının yasal düzenlemelerde değişiklik göstermesinin yanı sıra uygulamaların birbirleriyle etkileşim içerisinde olduğuna dikkat çekmektedir. Buradan hareketle yetki sınırlarına dayanılarak yapılan bu sınıflandırmada yer alan modellerin uygulamada tek başına rastlamanın olası olmadığını ve netice itibariyle farklı model uygulamalarının özelliklerinin ve bir takım yetkilerinin harmanlanmasıyla oluşan yapıda ombudsmanın faaliyette bulunduğunu dile getirmektedir.

Ayeni (2014:501-502) ombudsmanın çalışma alanı ve yetkisinden hareketle 4 tip ombudsman modelinden bahsetmektedir. Birincisi, “klasik ombudsman” ya da “geleneksel ombudsman” şeklinde anılan Danimarka ve sonrasında Yeni Zelanda’da uygulanarak yayılım gösteren ombudsmanın sadece kamu yönetimi üzerinde genel denetim yetkisine sahip olduğu yargı kurumlarının kapsam dışı tutulduğu uygulama örneğidir. İkincisi, “hybrid ombudsman” klasik fonksiyonlar devam ederken öncelikli olarak kapsamlı bir şekilde insan hakları ve yolsuzluk alanlarına odaklanılmaktadır. Üçüncüsü “kurum içi ya da kurum odaklı olarak nitelenen uğraş

alanı belirli bir kurumla sınırlı kalan türüdür. Son olarak tek amaçlı ya da uzmanlık ombudsmanları olarak anılan modelde belirli bir hizmet alanında uzmanlaşarak bu alanın hizmet alıcısı konumundakiler tarafından aktarılan şikayetler ele alınmaktadır. Ayrıca iş dünyası ve hükümet dışı kuruluşların da müşteri memnuniyeti ve diğer amaçlarına yönelik benzer ofisler açtığı görülmektedir.

Rowe (1995:103) genel olarak, klasik ve kurumsal ombudsman olmak üzere iki ombudsman türünden bahsetmektedir. Kurumsal ombudsman, harici ve dahili şekilde iki türde yapılanma içerisindedir. Harici kurumsal ombudsman hizmeti sağlayıcı olarak sözleşmeli pozisyonda çalışarak baş yöneticiye ya da kısım başkanına rapor sunabilmektedir. Dahili kurumsal ombudsmanla aynı ilkeler altında faaliyet yürütmektedir.

Rowat (1997:2-11) sınıflandırmada klasik modelden uzaklaşma durumundan hareketle başlangıçta kamu ve özel sektör ombudsmanı ayırımına gitmiştir. Daha sonra ise kamu ombudsmanını genel yasama ombudsmanı, uzmanlık yasama ombudsmanı, genel hükümet ombudsmanı ve uzmanlık hükümet ombudsmanı olacak şekilde dörde ayırmıştır. Özel sektör ombudsmanında ise müşteriler için şirket ombudsmanı, çalışanlar için şirket ombudsmanı ve müşteriler için sanayi birliği ombudsmanı olmak üzere üçlü ayırımı tercih etmiştir.

Gadlin (2000:39) ise ombudsmanın rolündeki çeşitlilikten hareketle; klasik ombudsmanların ve eğitim, idare ve iş dünyasındaki kurumsal ombudsmanların yanı sıra; doğrudan hükümet kanadı tarafından atandığından aynı bağımsızlıktan yoksun hükümet ombudsmanları (executive ombudsmen), yetkisi belirli toplulukların konularıyla sınırlanmış avukat ombudsmanları (citizen advocacy ombudsmen), sağlık ombudsmanı ya da çocuk ombudsmanı vb. ve hakların gözetimi konusunda sorumluluk üstlenen bazı Güney Amerika ve Afrika ülkelerinde yer alan insan hakları ombudsmanlarının varlığından bahsetmektedir.

Kurumsal ombudsman modelinin ortaya çıkışında farklı sebepler ileri sürülebilse de genel itibariyle anlaşmazlığın maliyetini kontrol edebilme, yasal şikayetlerin azaltılması, kurumun çalışanlarının, üyelerinin ahlaki değerlerine katkıda bulunma ya da yasal bir zorunluluktan kaynaklanma gibi amaçların etken olduğu ileri

sürülmektedir (Gadlin, 2010:25). Ayrıca Gadlin kurumsal ombudsmanın rolünün kurumsal politikalar, kaynaklar, siyaset gibi alanlarda uzmanlaşmış danışma programlarını ihtiva eden orta düzey şikayet mekanizmalarıyla aynı kategoriye konulmaması gerektiği kanısındadır. Kurumsal ombudsman hizmet sundukları kurum tarafından atanır ve o kurumun bir üyesi olarak yerleşik yapıda bir pozisyon üstlenir. Kurumsal ombudsmanın rolü klasik modele göre değişkenlik gösterir ve görevini icrası esnasında bağımsızlık ilkesini farklı bir boyutta uygulama gereksinimi duyar. Kurumsal ombudsmana tanınan “bağımsızlık” sistem içerisinde belli bir dereceye kadar özerklik kazandıran ve yine belirli alanlarda yönetimden farklı olarak değerlendirmesinde sağduyu ve yetkisini kullanabileceği alanı tarif eder. Buradan hareketle ombudsmanın yönetimin bir temsilcisi olarak görülmemesi ve aynı zamanda yönetim adına hareket edeceği beklentisinin hakim olmaması büyük değer taşımaktadır. Klasik ombudsman ise vatandaşlara yürütme ve hükümetin idari birimleri hakkındaki şikayetlerini takip etmek üzere bir araç olarak sunulmuştur. Fakat vatandaşlar hükümetin bir parçası olmazken öğrenciler, öğretmenler ya da çalışanlar bir üniversitenin ya da kurumun bir parçası olmaktadır. Klasik ombudsman kanun kapsamında kurulur ve maddi gerçeğe ulaşma amacı taşıyan soruşturmalar yürütür ve yazılı rapor sunar. Bu durumda klasik ombudsman sorumlu olduğu kurumun bir parçası olmaz ve kurumun dışında bir rol üstlenir (Gadlin, 2012:33-36)

Gregory ve Giddings’e göre (2000a:8-10) ombudsmanın “genel amaç” taşımasından hareketle bir sınıflandırma mümkündür. Vatandaşın hükümetin her kademedeki faaliyetleri ve eylemleriyle ilgili şikayetlerini ele alan, başka bir deyişle idari yönetim üzerinde genel denetim yetkisi bulunan uygulamada yaygınlıkla rastlanan ombudsman türüdür. İkinci sınıflandırma “tek amaçlı, özel görevli, uzmanlık” ombudsman modelinde, ilgi noktası yönetimin genelinden ziyade belirli bir kesiti ya da konusuyla bağlantılı olmaktadır. Bu durumda görev alanı çevre, sağlık hizmetleri, silahlı kuvvetler, polis, hapishaneler gibi alanların birisiyle sınırlı olmaktadır. Örneğin; özel sektör ombudsmanı Baguley (2018:7-10) tarafından spesifik bir alan olan binaların çatı kaplamalarında yaşanan aksaklıklar temalı çalışma yürütülen çalışma bu kapsamdadır. Üçüncü olarak uluslar arası ya da ulus üstü konumda yer alan ombudsman modelinde sorumluluk alanı uluslar arası kuruluşlardaki (Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Sağlık Örgütü vb.) çoğunlukla personel şikayetleriyle alakalı olmaktadır. Ulus üstü

konumunda olarak Avrupa Birliği bünyesinde ise Avrupa Ombudsmanı bulunmaktadır. Dördüncü Dördüncü olarak insan hakları, medeni haklar, hybrid ombudsman olarak nitelenen insan haklarına geniş bir çerçeveden yaklaşarak bu alana odaklanan türdür. Bunların yanı sıra, hükümet birimleri ve kuruluşları tarafından sorunların “kurum içi şikayet sistemleri” de mevcuttur. Klasik ombudsmanlar gibi bağımsızlık esas olmasına rağmen, sorumluluk çemberi içerisinde yer alan idari sisteminin bir parçası olmasından dolayı ombudsman olarak anılma noktasında farklı görüşler hakimdir.

Uluslararası Barolar Birliği 2001 yılında ombudsmanın sınıflandırılmasına dair üç tip modeli benimsemiştir. Birincisi, klasik ombudsman hükümet biriminin, resmi görevlinin ya da kamu çalışanının eylem ve hataları ile ilgili dışarıdan ya da içerden gelen şikayetleri alan İsvaç modeline dayalı kamu sektörü ombudsmanıdır. İkincisi, kurumsal ombudsman kurum ile ilgili meselelerde adil ve tarafsız çözümü kolaylaştıran ombudsman. Geleneksel olarak kurumsal ombudsman kurum dışında gelişen meselelerle de ilgilendiği halde ABA kurum dışı şikayetleri bu model kapsamında değerlendirmemektedir. Üçüncüsü ise “advocate ombudsman” olarak anılan avukat ombudsmanı diğer modellerden tamamıyla ayrılan ombudsmanlığın temel ilkelerinden biri olan tarafsızlık ilkesini göz ardı eden modeldir. Anlaşmazlık konularında çözüm bulmakta güçlük çeken ya da bulamayan ve kendi adlarına savunmada bulunmak için desteğe ihtiyaç duyan kişilerin temsilcisi olarak hizmet eden ombudsman türünü ifade etmektedir. 2004 yılında ise klasik ombudsmanı da ikiye ayırarak yasama organı tarafından atanan yasama ombudsmanı ve hükümet tarafından atanan hükümet ombudsmanı ayırımını getirmiştir (Thacker, 2009:68-69).

1.2. OMBUDSMAN UYGULAMALARI

Ombudsman çok geniş bir alana hitap etmekle birlikte bu bölümde özellikle ön plana çıkan uygulamalarına yer verilmiştir. Ombudsmanı esasen uygulama bakımından kısıtlamak doğasına ters düşmektedir. Bu bağlamda ombudsman günün koşullarına göre uyarlanması neticesinde çeşitlilik sergilemektedir.

1.2.1. Parlamento Ombudsmanı

Parlamento Ombudsmanına anayasal bakış açısı ve parlamentoyla olan ilişkisi uygulamalarda belirleyici ve tayin edici rol üstlenmektedir. Almanya’da Parlamento Dilekçe Komitesi’nin vatandaşın şikayetleri ele almada yetkili makam

olarak belirlenmesi ve ombudsmana gereksinim duyulmaması bunun bir yansımasıdır. İngiltere’de başlangıçta parlamentonun ombudsmana mesafeli duruşu ve sonrasında başvuruda parlamenter aracılığıyla (MP filter) yapılması koşulunun aranması da bu durumun başka bir göstergesidir. Parlamentonun özellikle güçlü bir yapıya sahip olduğu ülkelerde parlamento ombudsmanının görev, yetki ve işleyiş şekli bu doğrultuda şekillenmektedir (Pugh, 1978:128).

Parlamento ombudsmanı genel itibariyle İsveç uygulamasında olduğu gibi parlamento tarafından seçim neticesinde görevlendirilmektedir (Bexelius, 1966:249). Diğer yandan İngiltere’de ise Parlamento Ombudsmanı Kraliçe tarafından tayin edilmektedir (Maer ve Priddy, 2018:10). Bu bağlamda parlamento görevlendirme açısından tek tayin edici makam olmamaktadır.

İngiltere Parlamento Ombudsmanı, Avam Kamarasının bir görevlisi olarak görev yürütmekte ve parlamentoya raporunu sunmaktadır. Parlamento ombudsmanı hükümet ve kanunda belirtilen organların kötü yönetim neticesinde sebep oldukları adaletsiz uygulamaları soruşturmakla görevli kılınmıştır (Kirkham, 2004:89). Parlamento ombudsmanının kötü yönetim alanında bireysel şikayetlere çözüm getirme katkısının yanı sıra esasen yönetim standartlarının yükseltilmesinde daha genel bir pozisyon üstlendiği görülmektedir. Ombudsmanın çalışmaları esnasında özellikle sistemsel sorunları gün yüzüne çıkarması neticesinde yaşanacak olan olası yönetim kalitesi iyileştirmelerindeki katkısı büyük değer taşımaktadır (Seneviratne, 2002:464).

Parlamento ombudsmanı sadece şikayetleri ele alarak bireysel meseleler üzerinde mağduriyetin giderilmesine yönelik iyileştirici çözüm önerileri sunmakla kendini sınırlamamaktadır. Bu fonksiyonun ötesine geçerek sunmuş olduğu tavsiye kararlarıyla ve önerileriyle proaktif bir rol yüklenerek henüz şikayet aşamasına gelmemiş vatandaşlar için de telafi edici ve koruyucu etki doğurmaktadır (Schuermans, 2013:50)

1.2.2. İnsan Hakları Ombudsmanı

İnsan Hakları Ombudsmanının benimsenmesinde ve yaygınlık kazanmasında genel olarak demokratik gelişmeler, kamu kurumlarının inşası ya da yeniden

yapılandırılması, mukayeseli hukuk, devletlerin kaynak sınırlılığı, insan hakları uluslararası yasal düzenlemeleri, özellikle ulusal insan hakları kurumlarının hayata geçirilmesi adımları gibi unsurlar etkili olmuştur. Bununla birlikte uluslararası hukukun insan hakları alanındaki gelişmeleri, devletlerin insan hakları ombudsmanının yetki alanını genişletmesine ya da mevcut klasik ombudsmanlarına bu alanda net bir şekilde görev tanınmasına zemin hazırlamaktadır (Reif, 2011:309).

İnsan hakları ombudsmanı farklı yapı ve isimler altında yaygınlıkla Orta ve Doğu Avrupa, Latin Amerika, Afrika, Asya ve Pasifik Bölgesi coğrafyalarında varlık göstermektedir (Reif, 2004:9). Ayrıca sivil haklar ombudsmanı ya da melez ombudsmanlar olarak da anılmaktadırlar (Ünal, 2013:90). Klasik ombudsmanın ve insan hakları kurumlarının özelliklerini bünyesinde barındıran insan hakları ombudsmanının genel itibariyle; insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, yönetimin denetlenmesi olmak üzere iki rolünden bahsedilmektedir. Klasik ombudsman Reif'e göre anılan bu rolleri yeterince barındırmamaktadır (Reif, 2004:87-88).

İnsan hakları ombudsmanının yeni ve gelişmekte olan demokrasilerde özellikle Latin Amerika'da kamu görevlileri ve nüfusun genelini kapsayacak şekilde eğitim rolünü üstlendiği görülmektedir (Gregory ve Giddings, 2000a:12). Çevresel hakların korunması alanında da uygulama bulduğu ülke itibariyle bu hakkın yasal düzenlemelerde karşılığı olması halinde devreye girebilmektedir (Reif, 2004:11).

İnsan hakları alanında faaliyet yürüten özel kurumlarla ombudsmanın meselelere bakış açısının bazı durumlarda farklı ilkeler üzerine inşa edildiği görülse de esasen ortak değerler söz konusu olmaktadır (Ayeni, 2014:504). Ombudsman uygulamalarda değişkenlik yaşanmakla birlikte anayasal hadiseleri mahkemeye taşıma, yasal hükümlerin tekrar gözden geçirilmesini talep etme, nadir olarak da tavsiyelerinin uygulanmasına yönelik mahkemelere başvuru hakkı gibi yetkilerle donatılmıştır (Reif, 2004:-88). Ayeni'ye göre (204:509) modern anlamda faaliyet yürüten ombudsman kurumları adeta bir insan hakları kurumu gibi hareket etmektedir. Ombudsmanın zaman içerisinde geldiği bu noktada insan haklarını temele alarak varlığını sürdürmesi kaçınılmaz görülmektedir. Ayrıca Ayeni ombudsman kurumları ve insan hakları alanında görevli özel kuruluşların

birleşmesini önermekte ve böylece yeni oluşacak yapıda etkinliğin artacağına ve yetki karmaşasının son bulacağına vurgulamaktadır. Bu noktada insan hakları unsurunun ombudsman için ekleme ya da tesadüfi olmanın ötesinde bir varlık sebebi olarak karşılık bulacağına işaret etmektedir.

1.2.3. Çocuk Ombudsmanı

Çocuk Ombudsmanı, en temel ifadeyle çocukların desteklenmesi, gelişimi, korunması ve haklarına erişimlerinin güçlendirilmesi gayesiyle varlık bulmuştur. Uygulamada çocuklar çoğunlukla sosyal haklara sahip olurken bu sosyal hak ve imkanları istifade etme noktasına gelindiğinde ise ebeveynlerine karşı bağımlılık ihtiyacı belirlemektedir. Bu bağımlılık neticesinde hakların kullanımında yaşanan eksiklik ya da beklenen faydanın yeterli düzeyde elde edilememesi özellikle çocuk istismarı vakalarında açıkça hissedilmektedir. Başka bir deyişle çocuk ombudsmanı aynı zamanda risk grubundaki çocuk, ailesi ve devlet arasında güçlü bir iletişim kanalını temsil etmektedir (Gran ve Aliberti, 2003:3-4).

Çocuk Ombudsmanı ilk kez Norveç'te 1981 yılında tesis edilmiştir. Bu süreçte çocuk ombudsmanın oluşturulması girişimleri aile otoritesine tehdit oluşturacağı, çocuklar için mevcutta faaliyet gösteren kuruluşları etkisiz kılacağı, çocuk ombudsmanına ayrılacak mali kaynakların bu kurumlara tahsis edilerek güçlendirilmesinin daha isabetli olduğu gibi görüşlerin eleştirisine maruz kalmıştır. Netice itibariyle siyasal arenada geniş çapta mutabakat sağlanamadan oylama esansında sadece lehte sadece beş oy farkıyla yasalaşma aşaması tamamlanmıştır. Bu bakımdan başlangıçta güçlü bir siyasal destekten mahrum kalmıştır. Norveç Çocuk Ombudsmanı genel itibariyle çocukların kamu ve özel kuruluşların karşısında menfaat dengesinin korunması ve yetişme ortamı koşullarının geliştirilmesini takip etme amacı taşımaktadır. Bu açıdan geniş bir toplumsal bakış açısıyla, çocuklar için zararlı olan gelişmeler üzerinde gerekli uyarılarda bulunarak istenmeyen koşulların ortadan kaldırılmasına ve daha iyi imkanların sunulmasına dair öneriler sunmaktadır. Çocukların hayat standartlarının iyileştirilmesi maksadıyla kamu bilincinin uyandırılmasına ve zararlı olarak atfedilen düşünce ve davranışların terk edilmesi için çaba sarf etmektedir (Flekkoy,1993:112-113).

Norveç'ten sonra çocuk ombudsmanı, Costa Rica, Yeni Zelanda, Güney

Avustralya, İsveç, İzlanda, Avusturya olmak üzere pek çok ülkede ulusal, federal ya da il düzeyinde çocuk ombudsman kurumları hayata geçirilmiştir. İspanya’da ise mevcut ombudsman sistemine çocuklardan sorumlu yardımcı eklenmesi tercih edilmiştir. Kimi ülkelerde ise mevcut yapıların özellikle insan hakları kurumun bünyesinde görev verildiği görülmektedir. Çocuk ombudsmanı başlangıçta küçük, sanayi toplumlarında uygulama bulmuşken ilerleyen süreçte gelişmekte olan ülkeleri de kapsayacak şekilde pek çok ülke tarafından benimsenmiştir (Flekkoy, 2001: 409-410).

Çocuklar olumsuz toplumsal koşullara en yüksek oranda maruz kalma ve etkilenme potansiyellerini barındırmaktadır (Seneviratne, 2011:221). İsveç Çocuk Ombudsmanı olarak da görev yapan Ronstrom (1989:128) çocuk ombudsmanının şiddet karşıtı ve saygı temelli bir dünyanın ve toplumun inşa edilmesindeki rolüne dikkat çekmektedir. Bu doğrultuda her çocuğun sağlıklı bir ortamda büyümesi ve iyi yetişmiş bir bireye dönüşebilmesi yolunda gerekli olan toplumsal gelişmenin sağlanmasına odaklanmaktadır. Bu hedefe ulaşabilmek için çocukların pozitif bir kaynak olarak varlıklarına ve ihtiyaçlarına öncelik tanınması, toplumsal dayanışma ve sorumluluk üstlenilmesi, çocuklara şiddetin ortadan kaldırılarak bu değerlerin geleceğin inşasından sorumlu bugünün çocukları yarının yetişkinlerine aşılması gerektiğini vurgulamaktadır.

1.2.4. Yerel Yönetim Ombudsmanı

İngiltere’de 1974 yılında yerel otoriteler üzerinde denetim yetkisine sahip olan yerel yönetim ombudsmanı benimsenmiştir. Köy ve kasaba konseyleri hariç olmak üzere, polis birimleri, eğitim ve temyiz komiteleri ve yerel hizmet sunan pek çok kurum bu kapsamda bulunmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı sorumluluk alanındaki kurumların idari eylemlerinin yol açtığı kötü yönetimden kaynaklı haksızlık iddialarına ilişkin vatandaşın şikayetlerini soruşturmaktadır (Allmendinger, Tewdwr-Jones ve Morphet, 2003:770). Mahkeme kararları ise denetim yetkisi dışında tutulmuştur. Yerel yönetim ombudsmanı ilgili bakanın tavsiyesi üzerine Kraliçe tarafından hizmet süresi yedi yılı aşmamak üzere atanmaktadır (Sanford, 2017:4). Kural olarak şikayete konu olayın öğrenilmesinden bir yıl içinde ombudsmana başvuru yapılması gerekir. Ancak özel durumların varlığı halinde bu şart göz ardı edilebilir (Anne, 2007:16).

Ombudsmannın “kötü yönetimi” araştırmak temel görevi iken bu kavrama kanuni çerçeve çizilmemiştir. Yerel yönetim ombudsmannının internet sitesi bu doğrultuda hizmet kusurlarına ilişkin örnekler sunmaktadır. Ayrıca bu örnekler sınırlayıcı değil sadece betimleyici olarak algılanmalıdır. Hizmet sunumunda gecikme, yetersiz kayıt tutma, önlem almada başarısızlık, prosedürlerin ya da kanunun uygulanmasında başarısızlık, zayıf iletişim, yanılıcı beyanda bulunma, soruştırmada başarısızlık, taahhüt edilenin dışında hareket tarzı bu bağlamda değerlendirilmektedir (www.lgo.org.uk/, 2019).

Ombudsman yukarıda örneklenen kötü yönetim uygulamalarından kaynaklanan adaletsizliği tespit etmesi durumunda iyileştirici çözüm önerisi sunmaktadır. İdari birimin davranışının sebep olduğu dezavantajlılık durumu makul gerekçe olarak algılanmamaktadır (Seneviratne, 1998:93-94). Ombudsman netice itibariyle ilgili idari birime haksızlığa uğrayan kişiye tazminat ödemesi yapması, somut meseleyi tekrar değerlendirmesi, karar alma süreçlerini tamamıyla gözden geçirmesi gibi tavsiyelerde bulunabilir (Seneviratne ve Cracknell, 2000:453). Yerel yönetim ombudsmannı kötü yönetimin yanı sıra sosyal hizmet, konut, okula kabul, ulaşım, okuldan uzaklaştırma, öğrenciye destek, ev eğitimi, özel eğitim ihtiyaçları gibi hususları da içeren pek çok eğitim meselesi hakkındaki şikayetleri de inceleyerek bağımsız ve ücretsiz hizmet sunmaktadır (Local Government Ombudsman Complaints, 2011:27).

Kimi uygulamalarda ise ulusal ya da eyalet/il düzeyinde faaliyet yürüten ombudsmanların genel denetim yetkisi dahilinde belediye yönetimleri tamamıyla ya da kısmen yer almaktadır. İsveç, Norveç, İrlanda, Kanada, Yunanistan, Macaristan, Tayland, Portekiz’ de bulunan ulusal ombudsmanlar aynı zamanda belediye idareleri üzerinde de denetim yetkisine sahiptir. Ombudsmannın belediye yönetimi ölçeğinde yapılanması yaygın olarak Avrupa, Kuzey Amerika ve Latin Amerika ülkelerinde (Amerika, Kanada, Hollanda, İsviçre, Fransa, Kanada, Almanya, Belçika, İspanya, Brezilya, vb.) görölmektedir (Reif, 2004:29-30).

Uygulamada her yerel yönetim birimini kapsayacak şekilde ülkelerde ombudsman görevlendirilmesine rastlanılmamaktadır. Bu kapsamda ulusal ombudsmannın yerel yönetimler üzerinde yeterli ölçüde denetim yetkisine sahip

olmamasının denetim boşluğuna yol açabileceği de dile getirilmektedir (Kucsko-Stadlmayer, 2008:23).

1.2.5. Sağlık Ombudsmanı

Sağlık Hizmetleri ya da Sağlık Ombudsmanı olarak anılan bu ombudsman türü ilk olarak İngiltere, Galler ve İskoçya'da uygulamaya başlanmıştır (Akıncı, 1999:340). Sağlık Ombudsmanı sağlık alanında etkili bir şikayet sistemi arayışı doğrultusunda 1973 Tarihli Ulusal Sağlık Sistemi Yeniden Yapılanma ile tesis edilmiştir. Bu düzenlemede Ulusal Sağlık Sistemi Sağlık Bakanı'nın doğrudan sorumluluğu dışında yer almıştır. 1987 tarihli Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı Kanunu, 1993 ve 1996 yıllarında Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı Kanunlarında yapılan değişikliklerle yeniden yapılandırılmıştır. Bu gelişmelerden sonra yetki alanı Ulusal Sağlık Sisteminin tüm bakım ve tedavi işlemleri ve klinik yargıyı da kapsayacak şekilde genişleme göstermiş ve ulusal sağlık sistemi şikayet süreçlerinin en üst noktasında konumlanmıştır (Maer ve Priddy, 2018:14). Aile hekimleri, pratisyen doktorlar, dişçiler, eczacılar hakkındaki şikayetler de ombudsmanın görev kapsamında yer almaktadır (Seneviratne, 1998:439). Yukarıda anılan İngiltere Ulusal Sağlık Sistemi kapsamlı, yüksek kalitede ve uygun maliyette sağlık hizmeti sunmak gayesiyle faaliyet yürütmektedir (Vaithianathan ve Lewis, 2010:171).

Sağlık Ombudsmanı sağlık alanında şikayet sürecinde son basamağını temsil eder. Ombudsmana başvurudan önce ilgili kliniğine başvurunun yapılmış ve değerlendirme sürecinin tamamlanmış olması gerekir (Lowson, 2003:32). Sağlık Ombudsmanı İngiltere'de Ulusal Sağlık Sistemi tarafından çözüme kavuşturulmayan şikayetler için son karar merci olmaktadır. Sorumluluk dâhilinde yer alan kurumların uygun olmayan davranışı ya da hizmet kalitesinin düşüklüğu ve davranışlarını düzeltmemesinden kaynaklanan adaletsizlik ya da zorluk yaşadığı iddiasında olan vatandaşların şikayetlerini soruşturmaktadır. Hizmet bedelsiz olarak sunulmaktadır (www.ombudsman.org.uk/, 2019).

İngiltere Sağlık Ombudsmanı şikayeti değerlendirme aşamasında tıbbi uzman danışmanlarından (2017 itibariyle dört uzman danışman) istifade etmektedir. Bu doğrultuda ombudsman kurumunda görevliler (assessors) dosyaları anılan

uzmanlarla koordineli çalışmakta ve kararlar neticeye bağlanmaktadır. Sağlık Ombudsmanı tıbbi ihmalden ziyade uygulamada kötü yönetim ve hizmet kusurunu tespitine yönelik araştırma ve tanımlama yapmaktadır. Tıbbi uzmanlık desteği sağlayan danışmanlar ise profesyonel standartlara ve klinik uygulama rehberlerine dayalı tavsiyelerini sunmaktadır (Gray, 2017:72).

Sağlık Ombudsmanının görev alanını ve kapsamını tarif ederken öne çıkan bir takım somut uygulamalarından bahsetmek yerinde olacaktır. Bu doğrultuda Sağlık Ombudsmanı 2004 yıllık raporunda Sağlık Departmanı'nın uzun vadeli bakım ve evde sağlık hizmetinin mali olarak karşılanmasında gerekli desteği ve yönlendirmeyi yapmadığına işaret ederek eleştiri getirmiştir (Dinsdale, 2004:8). 2009 yılındaki raporunda Ulusal Sağlık Hizmetinin alınan şikayetlere gereken özeni göstermediğini beyan etmiştir. Ayrıca raporuna göre ombudsmana başvuruda klinik bakım ve tedavi sürecindeki başarısızlık ve personel muamelesi en yaygın şikayet konularını oluşturmaktadır (Sophie, 2010:4). 2011 yılındaki somut şikayet vakalarına dayanan raporunda da Ulusal Sağlık Sistemine yönelik yaptığı değerlendirmede altmış beş yaş üstü hastaların gereksiz yere ağrıya maruz kaldığına, onur kırıcı ve acı verici muameleye tabi tutulduğuna, hasta taburcu işlemlerindeki yetersiz planlamaya, beslenme ve suyun vücuttan tahliye edilmesindeki başarısızlığa, hasta ve hasta yakınlarıyla kurulan iletişimin zayıflığını dile getirmiştir (Blakemore, 2011:5). Yine başka bir raporunda kan zehirlenmesinden dolayı her yıl binlerce çocuk ve yetişkinin hayatını kaybetmesinde hastalığın teşhisindeki yetersizliğin ve hızlı tedavinin sunulamamasının etkisini vurgulamaktadır. Sağlık personelinin eğitim ve stajının yetersizliği, mevcut sağlık protokollerine uyulmadığı gibi hususlara dikkat çekerek bu alanlarda iyileştirmeler amaçlanmıştır (Blakemore, 2013:6). Sağlık Ombudsmanı diğer bir raporunda sağlık hizmetlerinde engellilere karşı ayrımcılık yapıp yapılmadığının tespit etmenin ya da bu alandaki yasaları yorumlamanın görev alanına girmediğini ifade etmiştir. Raporunda sadece engellilik durumuna dair değerlendirme yapması aynı zamanda eleştiri almasına sebebiyet vermiştir (Ombudsman not Tough Enough on Discrimination Report, 2011:4).

Lowson'a göre (2003:33) şikayetler ağırlıklı olarak tıbbi görevlilerin ve hastanın strese karşı savunmasız olduğu durumlarda görülse de bazı durumlarda bu stres makul görülebilecek boyutu aşmaktadır. Bu durumun objektif değerlendirmeye

tabi tutulması büyük önem arz eder. Ombudsman her yıl şikayetlerin yer aldığı raporunu yayınlamaktadır. Şikayetlerden elde edilen ana temaları paylaşarak, ulusal sağlık hizmetinde faaliyet yürüten şikayet sistemlerine de rehberlik etmektedir.

1.2.6. Üniversite Ombudsmanı

Üniversite ya da kampüs ombudsmanı, genel itibariyle öğrencilerin eğitim sisteminde idarenin haksız ve kötü yönetim uygulamalarına yönelik şikayetlerini ele alan ve bu bağlamda araştırma yürüten üniversitenin bağımsız bir görevlisi olarak tanımlanabilir (Stuhmcke, 2001:182).

İlk üniversite ombudsmanı 1966 yılında ABD’de Eastern Montana College (Montana State University-Billings) bünyesinde uygulamaya geçmiştir. Bu tarihten itibaren iki yüzden fazla üniversite ve kolejde bir ya da daha fazla sayıda ombudsman varlık göstermektedir (Santovec, 2006:5). Avustralya’da 1977 yılında New England Üniversitesi ilk uygulama alanı olmuştur ve ilerleyen süreçte diğer üniversiteler tarafından da benimsenmiştir (Stuhmcke, 2001:184). Fransa’da ise 1999 yılında ilk ombudsman Rennes Üniversitesi bünyesinde görevlendirilmiştir (Bobot, 2007:44).

Üniversite ombudsmanı, üniversite yönetim kurulu ya da senato tarafından görevlendirilmektedir. Bununla birlikte öğrenci konseyinin de rol üstlendiği işleyiş ve mali ihtiyaçların karşılanması süreçlerine dahil olduğu uygulamalara da rastlanmaktadır. Kanada Carleton Üniversitesi bu şekilde birlikte yönetim modeline sahiptir. Bu durumda ombudsman için bağımsızlık ilkesi olağan bir sonuç halini almaktadır. Ancak üniversite yönetiminin ya da başkanının tek taraflı tasarrufu ya da tavsiyesi üzerine yapılan atama durumunda ise bağımsızlığın sağlam zeminde kalmasının güçleşeceği görüşü ağır basmaktadır (Rowat, 1997:4).

Üniversite ombudsmanı anlaşmazlık çözüm tekniği olarak üniversite düzeyinde Amerika’ da diğer ülkelere nazaran en yaygın uygulama alanına sahiptir. Bu yöntemle tarafsız kimselerce meselenin sadece bir şikayet sistemi yoluyla çözülebileceği sonucuna varılmadan önceki aşamada gerekli bilgiler derlenerek anlaşmazlıklara çözüm getirilmeye çalışılır (Mankin, 1967:46). Gorovitz (1967:20) üniversite ombudsmanın rolünü tarif ederken öğrencilerin şikayet ve önerilerini

destekleme sorumluluğundan hareketle üniversitenin işleyişi kuralları, çalışma koşulları, iletişim kanalları gibi hususları hakkında gerekli bilgiye sahip olmasına, üniversiteyi gerçek manada tanımasının gerekliliğini vurgulamaktadır. Bu açıdan ombudsmanı yönetim ve öğrenci arasında bir tampon işlevi ya da irtibat görevlisinden ziyade öğrencilerin girişimlerini en etkili yöntemler aracılığıyla yönlendiren aynı zamanda peşin hükümlü olmayan bir “yol gösterici” olarak nitelemektedir.

Üniversite ombudsmanı, öğrenci ve idare arasındaki geleneksel anlaşmazlık çözüm mekanizmalarının yerini almaktan ziyade tamamlayıcı bir rol üstlenir. Öğrenciler için resmi olmayan, aşırı zaman ve maliyet gerektirmeyen yapısıyla olumsuz idari kararların ortadan kaldırılmasına yönelik başvuruda bulunabileceği alternatif bir kanal olarak konumlanır ve üniversitenin bütününe karşı sadakat yükümlülüğü taşır. Uygulamada genellikle dahili idari başvuru araçlarının tüketilmesi aşamasından sonra son idari anlaşmazlık çözüm makamı olarak devreye girmektedir (Stuhmcke, 2001:182-183).

Üniversite ombudsmanı karar tayin edici makam olmamakla birlikte bilgi birikimi, tecrübesi, akademik uzmanlığı gibi değerleri taraflarca kararlarının dikkate alınması noktasında etki kazandırır. Bununla birlikte doğru akademik uygulamaları tasvip ve takdir etme imkanına sahip olması da etkililik kazanmasına önemli derecede katkı sunar. Ombudsman iyi ve kötü yönetim kavramlarını açıklığa kavuşturmanın yanı sıra yetkililerin bu alanda yaptırımlara başvurusu yönünde de ilgi uyandırır (Rowe, 1991:357-358). Ombudsmana bakış açısı ve üniversite ombudsmanının bu pozisyonu temsil etme potansiyeli esasen yönetim karşısındaki ikna gücünü şekillendirmektedir. Ayrıca düzenlemeler aracılığıyla işbirliğinin güvence altına alınması da yetkinliğine katkı sunmaktadır (Savereid, 1973:11). Bu doğrultuda ombudsmanın denetim yetkisinin geniş tutulması ve rolünün ilgili makamlarca rakip olarak algılanıp dar çerçeveye hapsedilmemesi büyük değer taşır (Doolittle, 1970:605).

Eğitim alanında üniversite ombudsmanının yanı sıra oldukça farklı görev ve pozisyonuyla Almanya’da akademik çevrede dikkat çeken bir uygulama olarak Almanya Araştırma Ombudsmanı (Research Ombudsman) 1999 yılından itibaren

faaliyet yürütmektedir. 2010 yılından önce Bilim Ombudsmanı (Ombudsman for Science) olarak anılmaktaydı. Ombudsman Komitesi Almanya Araştırma Cemiyetinden (German Research Foundation) bağımsız olarak, Almanya’da bilim insanlarına ve araştırmacılara iyi bilimsel uygulamanın nasıl olması gerektiği ve bilimsel dürüstlük gibi hususlarda soru işaretleri ya da ihtilaflar söz konusu olduğunda destek sunmaktadır. Ombudsmana başvurular bedelsiz yapılmakta ve çalışmalar tarafsızlık, adillik ve katı gizlilik ilkeleri ışığında gerçekleştirilmektedir. Araştırma Ombudsmanı çalışmalarının bir parçası olarak düzenli olarak verdiği konferanslar aracılığıyla iyi bilimsel uygulama hususlarında bilgilendirme sağlamaktadır (www.dfg.de/en, 2019). Araştırma ombudsmanı genel itibariyle bilimsel araştırmada kötü davranış uygulamalarını (sahtecilik, taklit, intihal vb.) sadece boyut itibariyle değerlendirerek, müzakere etmekte ve tavsiyede bulunabilmektedir. Ancak soruşturma yapma imkanından ve yatırım gücünden yoksundur. Çalışma yöntemi olarak kötü davranışa ilişkin ciddi bir iddia söz konusu ise ilgili eğitim kurumuna iletmektedir. Ombudsman akademik sistem ile ilgili problemlerin ve açıklanmasında toplumsal fayda gördüğü ya da sıklıkla yaşanan akademik vakaların yer aldığı yıllık raporunu da yayınlamaktadır. Bu kurumun hayata geçirilmesinde ana etkenin bilimsel araştırma sırasında anılan kötü davranışların önünü erken evrede alma gayesi doğrultusunda öğrencilere doğru bilimsel araştırma kurallarını aşılacak olduğu ifade edilmektedir (Beisiegel, 2011:754:757).

1.2.7. Askeri Ombudsman

Ombudsman uygulamalarının bir kısmında “askeri alan” ombudsmanın denetim yetkisi dışında tutulmuştur. Erhürman’a göre (1995:36-37) askeri nitelikte konuların denetim yetkisi içerisinde bulunması hukuk devletinin bir gereğidir. Ülke uygulamalarında askeri alanın denetiminin gerçekleştirilmesi aşamasında iki farklı yönetime başvurulmaktadır. Birincisi genel amaç taşıyan klasik ombudsmanlar (İsveç, Finlandiya, Polonya, Romanya, Sırbistan, Slovenya, Estonya) tarafından bu işlev üstlenilmektedir. İkincisi olarak ise sadece askeri alan ile sorumlu bağımsız askeri ombudsman kurumları (Almanya, Norveç, Kanada, Belçika, Hollanda, İrlanda ve Birleşik Krallık) tesis edilmiştir (Born, Wills ve Buckland, 2011:2). Ayrıca İsrail’de de müstakil askeri ombudsman modeli uygulanmaktadır (Reif, 2004:4).

Askeri ombudsman temel şekliyle askeri yapının emir komuta zinciri dışında konumlanarak savunma sektörü üzerinde gözetim gerçekleştiren ve bu alanda iyi yönetim ilke ve uygulamalarının geliştirilmesine katkı sunan bir mekanizma olarak tanımlanabilir (Kinzelbach ve Cole, 2007:37). Askeri ombudsman ik kez 1915 yılında İsveç'te tesis edilmiştir (Jagerskiold, 1961:1077). Askeri ombudsman sisteminin benimsenmesi ülke uygulamalarında farklı gerekçelere dayanmaktadır. Bu gerekçelerin izah edilmesi ombudsmandan beklenen performansın anlaşılması açısından değerli görünmektedir.

İsveç'te 1915 yılında modern askeri faaliyetlerin sivil vatandaşların hayatının önemli bir bileşenini oluşturduğu fikrinin ağırlık kazanması ve askeri alanlardaki gücün kötüye kullanımını soruşturmak üzere ayrı bir yapı oluşturma ihtiyacına istinaden askeri ombudsman kurulmuştur (Gelhorn, 1965:37:38). Askeri ombudsmanın ordu geçmişi olmaması esas alınmış ve avukat olması tercih edilmiştir (Orfield, 1966:9). 1968 yılı itibariyle görevi ise askeri ombudsman uygulamasına son verilmiştir (Stern, 2008b:411).

Almanya ve Norveç'te silahlı kuvvetler üzerindeki demokratik kontrolün geliştirilmesi fikri etkili olurken Hollanda da ise bu alandaki hizmet kalitesi kontrolünün ihtiyacı paralelinde uygulama bulmuştur. Birleşik Krallıkta acemi askerlerin askeri üstte ölümü sonrasında hakim olan bağımsız bir soruşturma yürütecek makam arayışı doğrultusunda "Service Complaints Commissioners" tesis edildiği görülmektedir. Kanada'da benzer şekilde Kanada askerlerinin Birleşmiş Milletler Barış Gücü kapsamında Somali' de görevli bulunduğu süre zarfında maruz kaldığı kötü muamele iddialarını izleyen gelişmeler gerekçe oluşturmuştur. Belçika ve İrlanda'da ise mevcut şikayet sistemlerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi girişimleri paralelinde askeri ombudsman uygulamaya alınmıştır. Bu gelişmelerden hareketle askeri ombudsman sisteminin benimsenmesinde öne çıkan sebepleri genel itibariyle; silahlı kuvvetler üzerindeki demokratik ve sivil kontrolün geliştirilmesi fikri, askeri yapı içerisinde daha etkili şikayet ve çözüm mekanizması tesisiyle askeri personelin haklarının daha iyi düzeyde korunması arayışı, ve askeri hizmetlerin kalite kontrolüne yönelik uygulama, süreç ve politikaların izlenmesi ihtiyacı olarak özetlemek mümkündür (Born et al, 2011:3-4).

Askeri ombudsman, savunma hizmetlerinde demokratik kontrolün sağlanması, hukukun üstünlüğü prensibinin etkinliği, hesap verebilirlik ve şeffaflık değerlerinin geliştirilmesi, askeri hizmetlerde etkinlik ve verimlilik artışı, ordu içerisinde görevlilerin özgüveninin pekiştirilmesi, askeri uygulamalardaki iyileştirme gerektiren konuların ön plana çıkarılması gibi pek çok alanda görev üstlenmektedir (Kinzelbach ve Cole, 2007:3). Bu doğrultuda, silahlı kuvvetlerin iç işleyişi, askeri hizmetin amaç ve gereklerine uygun icra edilip edilmediği, askeri personelin disiplin, terfi ve özlük işlemleri, askeri kışlaların fiziki durumları, askerlik hizmetinde güvenlik ve sağlık koşulları gibi birçok husus görev alanı içerisinde yer almaktadır (Avşar, 2012:165).

Askeri ombudsmanın askeri cezalandırmalar, astların ve silah altındakilerin insan hakları ekseninde muamelede bulunulması hususlarındaki kontrol uygulaması büyük katkı sağlamıştır. Askeri alanda insani hususlar ve özel askeri disiplin, verimlilik beklentileri arasında bir denge tesisi güç olmaktadır (Jagerskiöld, 1961: 1099). Buradan hareketle, askeri ombudsmanın son derece hassas bir arenada yine aynı oranda hassasiyetle bir terazi kurma mecburiyetinde olduğunu söylemek yerinde olacaktır. Uygulamada Almanya (1959) ve Kanada (1998) askeri ombudsmanları dikkat çekmekte ve diğer ülkeler için rol model olma potansiyeli taşımaktadır. (Kinzelbach ve Cole, 2007:38). Bu bağlamda uygulamalara daha yakından bakmak yerinde olacaktır.

1959 yılında göreve başlayan Federal Almanya Askeri Ombudsmanı askeri personel tarafından iletilen şikayetleri ele almakta ve parlamentoya raporunu sunmaktadır. Bireysel şikayetler ve silahlı kuvvetlerin ahlaki değer ve davranışları hakkındaki yaptığı bilgilendirmelerin parlamento üzerinde kısmen de olsa farkındalık kazandırdığı, aynı zamanda askeri koşullarının kamu tartışmasına açılmasına ve parlamentonun ilgisinin çekilmesine katkı sunduğunu ifade etmek mümkündür (Johnson, 2013:226).

Kanada Askeri Ombudsmanı ulusal savunma alanındaki görevlilerin, ordu mensuplarının ve aile bireylerinin şikayetlerini ele almakta ve aynı zamanda sorumlu olduğu Savunma Bakanı'na raporunu sunmaktadır. Travma sonrası stres bozukluğu ve ordu içerisinde gerçekleşen cinsel saldırı durumlarının tedavisine ilişkin özel

rapor da hazırlamıştır (Reif, 2004:42-43). Kanada askeri ombudsmanı ilk kez 2002 yılında ordu bünyesinde sunulan ruh sağlığı hizmetleri üzerine soruşturma yürütmüştür. Eski bir askeri görevli garnizon yönetim merkezi girişine doğru aracını sevk etmekle suçlanıp görevden uzaklaştırılması neticesinde travma sonrası stres bozukluğuna yakalanmış ve ombudsmana başvurarak adil bir sağlık hizmeti sunulmadığı iddiasında bulunmuştur. Bunun üzerine incelemelerde bulunan ombudsman başvuruyu haklı bularak ordu içerisinde ruhsal problemlili olanların takibine yönelik bir sistemin, sağlık görevlilerin bilinçlendirilmesi, eğitimi ve stresle mücadelesi, personelin aile hayatına tekrardan adaptasyonu, travma sonrası stres bozukluğundan etkilenen aile üyelerinin de desteklenmesinin gerektiği gibi bir çok hususa ilişkin tavsiyelerde bulunmuştur (Collier, 2010:321).

1.2.8. Polis Ombudsmanı

İngiltere’de polisin kötü yönetimden kaynaklanan eylem ve işlemlerine karşı yapılan şikayetlerin savcı tarafından tarafsız ve objektif bir biçimde değerlendirmeye tabi tutulamayacağı endişesinin yansımaları olarak 1976 yılında Polis Şikayetleri Kurulu (Police Complaint Board) faaliyete geçirilmiştir. Ancak bu kurulda meslekten üyelerin görev alması ve taraflı davranış sergilenmesi neticesinde beklenen fayda alınamamış ve 1984 yılında Polis Şikayetleri Otoritesi (Police Complaints Authority) kurulmuştur (Akıncı, 1999:345). 2004 yılında ise yılında Polis Şikayetleri Otoritesi yerine Bağımsız Polis Şikayetleri Komisyonu (Independent Police Complaints Commission) uygulamaya alınmıştır (O’Loan, 2005:14).

Komisyon isim değişikliği neticesinde 2018 yılı Ocak ayı itibariyle Bağımsız Polis Davranışları Ofisi (Independent Office for Police Conduct) olarak anılmaktadır. Ofis, İngiltere ve Galler’deki polis şikayet sistemlerini denetlemek üzere bağımsız konumuyla faaliyet yürütmektedir. Bununla birlikte karar alma süreçlerinde polis ya da hükümet organları müdahil olmamaktadır. Uygulamada polis hakkındaki şikayetlerin çoğu yine polisler tarafından ele alınırken esas itibariyle Bağımsız Polis Davranışları Ofisi, polisin müdahalesi neticesinde meydana gelen ölüm olayları gibi yüksek derecede önemli vakaları soruşturmaktadır. Diğer yandan polisin şikayeti değerlendirme süreçlerine ilişkin standartlar oluşturma, polislik alanında değişiklik yapılmasına katkı sunma, hesap verebilirliğin temin edilmesi gibi fonksiyonları da üstlenmektedir. Polis hakkındaki ciddi boyuttaki yolsuzluk ya da saldırı iddiaları,

polisin kötü muamelesi sebebiyle cereyan eden ciddi yaralanma vakaları, vatandaşın polisle doğrudan ya da dolaylı olarak etkileşimde bulunması neticesinde vuku bulan yaralanma, ölüm olaylarında polis vakayı Bağımsız Polis Davranışları Ofisi'ne sevk etmektedir. Ofis bünyesinde görevli soruşturmacıların üçte biri polislik geçmişine sahip kişilerden oluşmaktadır. Böylece polisın mesleki tecrübe ve birikiminden istifade edilmektedir. Ofise şikayetbaşvurusunda süre sınırlaması bulunmamaktadır. Ancak olayın yaşandığı andan itibaren on iki ay sonrasında yapılan başvurularda gerekçenin izah edilmesi gerekmektedir. Bu durumda ofis başvuruyu kabul noktasında takdir yetkisine sahiptir (www.policeconduct.gov.uk/, 2019).

Kuzey İrlanda'da ise Polis Ombudsmanı görev yapmaktadır. Çalışmamızın dördüncü bölümünde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

1.2.9. Tüketici Ombudsmanı

İlk kez İsveç'te uygulanan Tüketici Ombudsmanı, tüketicilerin kolektif olarak korunması amacını taşıyan kanunların uygulanmasında aktif rol üstlenmektedir. Bu kapsamda 1970 tarihli Pazarlama Kanunu (1975 yılında yapılan değişikliklerle) öncelikli olarak tüketicinin korunmasına odaklanmış olup tüketici ve iş dünyasını olumsuz etkileyen pazarlama faaliyetlerinin yasaklanması, pazarlamanın bir parçası olarak tüketicilerin bilgilendirilmesi, zararlı ürünlerin satışının engellenmesine dair hükümler içermektedir. Ombudsmana kaynaklık eden diğer düzenleme olan Tüketici Sözleşme Esasları Kanunu ise müşteri satıcı arasında ticari sözleşmelerin belirlenen standartlara uygun şekilde hazırlanmasına yönelik düzenlemeler içermektedir (Bernitz, 2013:241-251).

Tüketici Ombudsmanı şikayet üzerine ya da re'sen harekete geçmektedir. Uygulamada genellikle ürün-hizmet sağlayıcılar ve müşteriler arasında yaşanan sorunların çözümüne yönelik müzakere yöntemini tercih etmektedir. Müzakerelerin sonuçsuz kalması durumunda anılan kanunlar kapsamındaki düzenlemelerin ihlal edildiği gerekçesiyle özel yetkili mahkemeden (Market Court) soruşturma açılmasını talep etmektedir (www.collectiveredress.org/, 2019).

İsveç'te Tüketici Ombudsmanı aynı zamanda bir hükümet kuruluşu olan tüketicinin menfaatini korumakla görevli Tüketici Ajansı'nın (Swedish Consumer

Agency) da başkanlığını yürütmektedir. Tüketici Ajansı işletmelerin pazarlama yasalarına uygun hareket etmesinin sağlanması, tüketici şikayetlerinin ele alınması, ürün ve hizmet güvenliğinin temin edilmesi, bilinçli tüketicilerin yaygınlık kazandırılması, tüketicilere rehberlik edilmesi, piyasa gelişmelerinin takip edilmesi ve tüketici sorunlarının tespit edilmesi gibi sıralanan geniş bir alanda hizmet sunmaktadır. Tüketici Ombudsmanı yanıltıcı reklam, adil olmayan sözleşme hükümleri, gerçek dışı fiyat bilgisi, tehlikeli ürün ya da hizmetler, rötarlı ya da iptal edilen uçak yolculukları, uçak ya da trende yer eksikliği, istenmeyen (spam) e-posta gönderimi hususlarındaki şikayetleri ele almaktadır. Şikayetin iletilmesi aşamasında şikayete konu hizmet ya da ürünün sağlayıcısının isim unvan bilgilerinin yer alması, başvuruya yönlendiren sebeplerin ayrıntılı olarak açıklanması, pazarlama faaliyetlerinden kaynaklan durumlarda mekan ve zaman kavramlarına yer verilmesi, somut olayın aydınlatılmasına yönelik her türlü belgenin paylaşılması gerekmektedir. Ombudsman ayrıca tüketicinin hizmet ya da ürün aldığı şirket ile yaşadığı ihtilaf konusunda bazı özel durumların varlığı halinde tüketiciye mahkeme ya da yetkili makam önünde temsil desteği sunmaktadır. Bu süreçte yasal giderler devlet tarafından karşılanmaktadır. Meselenin yasanın uygulanması noktasında önem arz etmesi, yasal bir alana açıklık kazandırması ya da tekil mesele olmanın ötesinde genel çok sayıda tüketiciyi ilgilendirecek kapsamlı boyutta olması gibi şartların varlığı bu kapsamda ele alınabilir (www.konsumentverket.se/, 2019). İhlal derecesinin ağırlığına göre ombudsman bir takım icra tedbirlerinin (ihtiyati tedbir, mahkeme tarafından bilginin ifşası ya da idari para cezasına karar verilmesi vb.) uygulanmasına yönelik girişimde bulunmaktadır. Sınırlı olarak bazı meselelerde işletmenin faaliyetten yasaklanmasına ya da bilginin ifşa edilmesine dair talimat vermektedir (www.collectiveredress.org/, 2019). Görüldüğü üzere İsveç'te tüketicilerin korunması görevi ombudsman ile adeta özdeşleşmiş vaziyettedir.

Danimarka Tüketici Ombudsmanı da bağımsız bir kamu otoritesi olarak 1975 yılından itibaren faaliyet yürütmektedir. Ticari ve tüketici ilişkilerden sorumlu Bakan tarafından altı yıllık dönem için atanmaktadır. Ombudsman kurumun faaliyet ve çalışmalarını kaynak ve ihtiyaç durumunu göz önünde bulundurarak şekillendirebilmektedir. Ombudsman ticari işletmelerin ve kamu teşebbüslerinin Danimarka Pazarlama Kanunu'na ve ayrıca bu alandaki diğer yasal düzenlemelere ve genel olarak adil pazarlama ilkeleriyle uyumlu hareket etmesini temin etmekle

görevlidir (www.consumerombudsman.dk/, 2019).

1.2.10. Finans Ombudsmanı

Finans Ombudsmanı'nın ortaya çıkışında İngiltere'de 1981 yılında sigorta sektörü yöneticilerinin gündeme getirdiği hizmetten memnun olmayan müşterilerin şikayetlerini iletmek üzere mahkemeye başvurmasından ziyade sigorta şirketleri tarafından finanse edilen bağımsız bir hakemin (arabulucu) bu fonksiyonu icra edebileceği fikri etkili olmuştur. Uygulamada sigorta sektöründe yaşanan bu yöntemin başarısı 1985 yılında banka sektöründe de benzer yapıların kurulmasıyla neticelenmiştir. İngiltere Mali Hizmetler ve Pazarlama Yasası kapsamında 2000 yılında yukarıda anılan yöntemler ve bir kısım anlaşmazlık çözüm kurumları birleştirilerek kanunsal dayanağa sahip Finans Ombudsmanı tesis edilmiştir (Merriks, 2002:62). Bu yasa kapsamında düzenlenen tüm kuruluşlar ombudsmanın denetimine tabi olmaktadır (Gilad, 2008a: 910). Ayrıca kanun kapsamında düzenlenmemiş gönüllülük esasına dayalı özel şartların varlığı halinde ombudsmanın denetim alanına şirketler dahil edilebilmektedir (Yokoi-Arai, 2004: 339).

Finans Ombudsmanı tüketicilerin korunması paralelinde şartların uygun olması halinde alternatif anlaşmazlık çözüm mekanizması olarak yasal sisteme göre hem yapısal hem de maliyet açısından önemli avantajlar barındırmaktadır (Davis, 2010:14). Özel sektör ombudsmanının bir uygulaması olan İngiltere Finans Ombudsmanı finansal ürünlerin toptan satışına yönelik şikayetleri ele almaktadır (Gilad, 2008b: 228). İngiltere'de ombudsmanla birlikte kanun kapsamında üyeleri Finans Hizmetleri Otoritesi tarafından atanan kamu menfaatini gözeterek bağımsız bir kurul da inşa edilmiştir. Ombudsmanların biri baş ombudsman olacak şekilde bu Kurul tayin etmektedir. Baş ombudsman aylık olarak bu kurula raporunu sunmakta ve yıllık rapor yayınlamaktadır. Kurul karar alma süreçlerinde rol üstlenmemektedir. Ombudsman tüketicilerden ve mikro ölçekteki işletmelerden şikayetleri kabul etmektedir. Bu aşamada ilgili hizmet sağlayıcısının çözümünden memnuniyetsizlik duyulması ya da cevap verme süresi içinde gerekli bilgilendirmenin yapılmamış olması gerekir. Ombudsmana iletilen şikayete konu meselenin en geç altı yıl içerisinde cereyan etmiş olması, şikayete gerekçe oluşturan meselenin fark edilmesinden en fazla üç yıl ve ilgili şirketin yetkili makamlarından aldığı karardan itibaren en fazla altı ay içerisinde başvurunun yapılması şartları da aranmaktadır.

Ombudsman ilgili hizmet sağlayıcısının vermiş olduğu kararı yeniden değerlendirmez ancak karar alma sürecini adil yaklaşım, yasadışı ayrımcılık gibi faktörleri göz önünde bulundurarak mercek altına alabilir. Değerlendirme sürecinde taraflara gerekli bilgilendirmeler yapılır ve beyanları alınır. Son aşamada ombudsman nihai kararı verir ve şikayetçinin kararı kabul etmesi durumunda her iki taraf içinde yasal bağlayıcılık kazanır. Ombudsmanın vermiş olduğu karar temyize götürülemez. Ancak her iki taraf da mahkemeye başvurarak denetim (judicial review) talebinde bulunabilir. Mahkeme bu durumda ombudsmana dosyayı tekrar değerlendirmesi için gönderir ve ombudsman kararını verir (Thomas ve Frizon, 2011:21-26)

2008 yılında faaliyete başlayan Avustralya Finans Ombudsmanı banka, genel sigorta, hayat sigortası, karşılıklı sigorta, sigorta komisyonculuğu, mali yatırım ve emeklilik aylığı gibi hususlar hakkındaki bireysel şikayetleri ve sistemsel meseleleri ele almaktadır. Uygulamada bireysel şikayetlerin belirli bir miktarın altında olması şartı aranırken sistemsel konularda bu şart geçerli değildir. Başlangıçta bireysel meselelere ağırlık veren ombudsman sistemsel problemlere yoğunlaşarak bu soruların ortadan kaldırılmasına yönelik ilkeler, programlar ve bir kısım uygulamalar inşa etmiştir. Sistemsel meselelerle ilgili çalışmasının sonucunu üç aylık bültenler şeklinde ana finans sektörü düzenleyicilerinden biri olan Menkul Kıymetler ve Yatırım Komisyonu'na sunmaktadır (Waye ve Morabito, 2012:5-6; 2012:19).

Finans Ombudsmanı kimi ülke uygulamalarında tek sektör üzerinde görev üstlenirken kimilerinde ise tüm finans sektörünü kapsayacak şekilde faaliyet yürütmektedir. Bu doğrultuda İngiltere, İrlanda, Hollanda, Finlandiya ülkelerinde tüm finans sektörlerini barındıran karma model şekliyle, İtalya ve Avusturya'da sadece banka, Almanya ve Fransa'da ise banka ve sigorta ayırımına gidilmek suretiyle uygulanmaktadır (Thomas ve Frizon, 2011:19).

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMAN ÜLKE UYGULAMALARI

Çalışmanın bu bölümünde, bilhassa dikket çeken ve uygulamada farklılık gösteren seçili ülke uygulamalarına ve ulus üstü konumuyla Avrupa Ombudsmanına yer verilmiştir.

2.1. İSVEÇ

Kucsko-Stadlmayer (2009:5) İsveç'te 1766'da kamu belgelerine erişimin yasal bir hak olarak düzenlenmesi gibi gelişmeler göz önüne alındığında o dönemde etkili olan özgür ve sorumlu birey fikrinin ve liberal anayasal devlet modelinin erken dönemde siyasi arenada karşılık bulduğuna işaret ederek bu gelişmenin bir yansımasının ombudsman uygulamasında görünürlük kazandığını dile getirmektedir. Parlamento Ombudsmanına hayat veren 1809 Anayasası, hukukun üstünlüğü çerçevesinde özgürlük amacı taşıyan Locke ve Montesquie'nin kuvvetler ayrılığı alanındaki görüşlerinden ve İsveç'in birikim ve tecrübelerinden esintiler taşımaktadır (Jagerskiold, 1961:1078). Bu bağlamda 1809 Anayasası güçler ayrılığını temin ederek hukukun üstünlüğüne katkı sağlamıştır (Diamandouros, 2009:4).

Parlamento Ombudsmanının kurulmasındaki temel gaye, yürütme organından bağımsız vatandaşın haklarını korumakla görevli denetim mekanizması oluşturmak şeklinde ifade edilebilir. Başlangıçta ombudsmanın rolü bir savcının rolünden pek farklı değilken, zaman içerisinde cezalandıran bir fonksiyondan istişare eden ve tavsiye veren bir işleve doğru değişim göstermiştir. Hataların önlenmesi rolü ve yasaların doğru bir şekilde uygulanmasına dair girişimleri, savcı rolünün önüne geçmiş vaziyettedir (www.jo.se/en/, 2018). Aynı doğrultuda parlamento ombudsmanı özellikle sivil özgürlüklerin geniş bir alanda gelişme göstermesine katkıda bulunmuş, yargısal ve idari süreçlerde yüksek standartların uygulanmasında sorumluluk üstlenmiştir. Kurumun ilk yıllarında ilgi alanını daha çok mahkemelerle, savcılarla ve hapisane yönetimleriyle sınırladığı görülmüştür. İlerleyen süreçte faaliyet yörüngesi sivil idarelere ve yerel yönetimlerine doğru kaymıştır (Jagerskiold, 1961: 1094).

İsveç'te parlamentonun hükümet üzerindeki denetimi, ombudsman ve parlamento arasında paylaşılmıştır. Başka bir deyişle, Parlamento, Bakanlar Kurulu ve üyeleri üzerinde denetim işlevi üstlenirken, ombudsman hakimler, idari birimler

ve yerel yönetimler nazarında yasalara ve düzenlemelere uygunluk penceresinden denetim gerçekleştirmektedir. Bu fonksiyonuyla ombudsman sistem içerisinde dikkat uyandıran bir pozisyon işgal etmektedir. Bakanın İsveç Anayasası kapsamında icrai fonksiyonu olmaması, sınırlı sayıda çalışanıyla rutin işlemleri takip etmesi dikkat çeken diğer bir husustur. Kamu yönetimi, resmi görevlilerin yönetimindeki yarı bağımsız yapıda bulunan ajanslar (agencies) aracılığıyla icra edilir. Bu aşamada bakanın yönetimde söz sahibi olma, talimat verme gibi bir yetkisi bulunmaz. Bunun doğal sonucu olarak yasal ve siyasi açıdan idari birimlerin ya da çalışanlarının faaliyetleri bağlamında sorumluluk taşımaz (Eklundh, 2000:424). Bu noktada ombudsman devreye girerek idari birim kuruluşları üzerindeki denetim boşluğunun giderilmesine katkı sunmaktadır (Kucsko-Stadlmayer, 2009:5).

Parlamento Ombudsmanı ile ilgili düzenleme ve tanımlamalara; Hükümet Bildirgesi (The Instrument of Government), Parlamento Kanunu (The Riksdag Act), Parlamento Ombudsmanı Talimatlar Kanunu (The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen), Parlamento Ombudsmanı İdari Direktifleri (Administrative Directives for the Parliamentary Ombudsmen), Bilgiye Kamu Erişimi ve Gizlilik Kanunu (Public Access to Information and Secrecy Act) hukuki belgelerinde yer verilmiştir (www.jo.se/en/, 2018).

1980'li yıllardan itibaren özellikle ayrımcılığın önlenmesine dair düzenlemeleri takip etmekle görevlendirilen ve yine hükümet tarafından atanan uzmanlık alanlı ombudsman kurumları tesis edilmiştir (Stern, 2008b:410). Bu bağlamda İsveç'te Parlamento Ombudsmanının yanı sıra, Eşitlik Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı, Basın Ombudsmanı ve Tüketici Ombudsmanı faaliyet göstermektedir (www.jo.se/en/, 2018).

2.1.1. Ombudsmanın Göreve Getirilmesi ve Statüsü

İsveç Parlamento Ombudsmanı, Parlamento tarafından dört yıllık dönem için seçilmektedir. Bu süre bitiminde yeniden görevlendirilmesini engelleyen bir hüküm bulunmamasıyla birlikte, dört yıllık süreyi kapsayacak şekilde bir ya da birden fazla defa görevlendirilmesi de mümkündür (Bexelius, 1966:249; Orfield, 1966:10). Ancak uygulamada yeniden görevlendirmenin üç dönemle sınırlı kalacağı fikri hakimdir (Gelhorn, 1965:9).

Parlamento Kanunu, ombudsmanının sayıları, seçilme usul ve esasları, hizmet süreleri gibi hususlarda düzenlemeler içermektedir. Kanunun 13'üncü bölümünün 3'üncü maddesi uyarınca biri Baş Ombudsman olmak üzere toplam dört ombudsman görev almaktadır. Parlamento daha önce parlamento ombudsmanı olarak görev yapanlar arasından bir ya da daha fazla ombudsman yardımcısı seçebilmektedir. Yasal olarak düzenlenmemiş olmasına rağmen siyasi parti ve birliklere üyelik ya da görev alma, kamu ya da özel sektörde çalışma gibi durumlar bu makama engel teşkil eder. 1995 yılından itibaren Parlamento Baş Ombudsmanın hastalık ya da diğer özel sebeplerin varlığı halinde görevini sürdüremeyeceği durumlar için görevin devamlılığını sağlamak üzere 2 yıllık bir süre için ombudsman yardımcısı ya da yardımcıları görevlendirmektedir (Stern, 2008b:411-412). Ombudsmanda aranan niteliklere benzer niteliklerin arandığı yardımcılar, ombudsman tarafından raporları kontrol etme, incelemede bulunma gibi ofis işlerinde görevlendirilebilir. Ancak her durumda karar alınmasından ombudsman sorumludur (Anderman, 1962:227).

İsveç Anayasa'sına göre Ombudsman adayında sadece "bilinen yasal yeterliliğe sahip olma ve dikkat çeken dürüstlük" kriterleri aranmaktadır (Gelhorn, 1965:9). Bununla birlikte yazılı olmamasına karşın adaylar yüksek yargıçlardan tercih edilmektedir (Wieslander, 1999:37). Bu prensibin yansıması olarak genel itibariyle seçkin yargıçlar ombudsman olarak seçilirken, belirli dönemlerde ombudsman olarak görev alacak kişinin kimliği yönünde tartışmalar yaşanmış, sadece mahkemelerden bağımsız ve sivil hizmet icra edenlerin aday gösterilmesi gündeme gelmiştir. Ancak böyle bir kısıtlama uygulama bulmamıştır (Jagerskiold, 1961:1099). Güçlü bir kişilikle partiler üstü konumda olması arzulanan ombudsman için aranan yargısal alan tecrübesi kısmen adayın siyasi bir aktör olmasının önünü almaktadır. Ombudsmanın atanmasına dair süreçte parlamento tarafından oluşturulan, temsil oranına göre tüm siyasi partilerden temsilcilerin yer aldığı Komisyon adayın bu kriterler nazarında kişiliğine ve partiler arasında görüş farklılıklarını dikkate alarak uzlaşma zemininin kurulmasına büyük özen göstermektedir. Bu uygulama, ombudsman adayı üzerinde oybirliğiyle karara varılabilmesine olanak sağlamaktadır (Anderman, 1962:226). Nitekim uygulamada ombudsman seçimlerinde siyasi partilerde daima ortak aday üzerinde birleşme eğiliminin hakim olduğuna tanık olunmaktadır (Benelixus, 1966:249).

Ombudsmannın görevinin son bulmasına ilişkin hususlara Parlamento Kanununun 13'üncü bölümün 4'üncü maddesinde yer verilmiştir. Bu çerçevede Parlamento, Anayasa Komisyonunun talebi üzerine, parlamentonun güvenini kaybetmiş ombudsman ve yardımcılarını azletme yetkisine sahiptir. Ombudsmannın görev bitiş tarihinden önce emekliye ayrılması durumunda ise yine Parlamento tarafından 4 yıllık süre için yeni bir ombudsman seçilmektedir.

Parlamento Ombudsmanı ortaya çıkan her türlü aksaklığı giderici, her yanlış düzeltilecek bir üst düzey bir yönetici olarak algılanmamalıdır. En temel haliyle ombudsman resmi görevlilerin eylemlerinin yasalara ve düzenlemelere uygunluk durumunu inceleyen, denetleyen, yeri geldiğinde disiplin soruşturması da dahil olmak üzere soruşturma yürütebilen ancak mahkeme kararlarını kaldırma ya da değiştirme yetkilerinden yoksun bir konum işgal eder (Gelhorn, 1965:11). Bununla birlikte ombudsman savcılık rolünü de üstlenmiştir (Eklundh, 2000:423). Ombudsman, Yüksek Mahkeme yargılarıyla eş değer ücretlendirmeye tabidir (Orfield, 1966:11; Gelhorn, 1965:9).

Parlamento Ombudsmanının basın organlarıyla olan ilişkisine baktığımızda dostane işbirliğine dayalı bir tablo çizdiği görülmektedir. Basın, İsveç'te hem ombudsmanı harekete geçiren hem de kararlarını kamuya duyuran etkili bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Zaman zaman gazetelerin ombudsmanın kararlarına eleştiri getirdiğine tanık olunsa da genel itibarıyla sağlıklı bir diyalog zemininden söz etmek mümkündür. Bu ilişkide bir manada ombudsman ve basın arasında "karşılıklı yararlanmanın" hakim olması daha etkili ve verimli neticelere imkan sunmaktadır (Gelhorn, 1965:31:34).

2.1.2. Ombudsmannın Görev ve Yetkileri

İsveç Ombudsmanı, kamu gücünü kullanan otoritelerin uymakla mükellef olduğu yasa ve diğer düzenlemelere ve aynı zamanda yasal sorumluluklarını yerine getirme hususlarını denetlemekle görevlidir. Ombudsman, özellikle mahkemeler ve kamu otoritelerince Hükümet Bildirgesinin tarafsızlık ve nesnellik kriterlerine bağlı kalınmasının, kamu yönetiminin vatandaşın temel hak ve özgürlüklerini ihlal etmemesinin güvencesi olma fonksiyonunu üstlenmektedir (Stern, 2008b:412). İsveç'te her ombudsmanın kendisine ait görev ve denetim sahasına sahip olmasına

rağmen, bu alanlar arasında keskin ayrımlar bulunmamakta olup esneklik hakimdir (Avşar, 2012:120-121). Parlamento Ombudsmanı İdari Direktifleri'nin 2'inci maddesinde, görev dağılımı hususunda tereddüde düşülmesi durumunda Baş ombudsmanın karar verici makam olduğu hükmü yer alır.

İsveç Anayasa'sı maddelerinin değiştirilmesi çok katı olduğundan Parlamento tarafından verilen talimatlar aracılığıyla ombudsmanın faaliyet alanını genişletme ya da değişiklik yapma imkanı sağlanmıştır. Parlamantonun talimat verme usulüne, kurumun yapısal öz çerçevesinin oldukça dışında yer alan hususlarda yetkilendirmek amacıyla başvurulduğu söylenebilir (Jagerskiold, 1961: 1081).

Parlamento Ombudsmanı Talimatlar Kanunu, ombudsmanın görev alanı ve kapsamına ilişkin hükümler içermektedir. 2'inci maddesinde denetim yetkisini kullanabileceği alanın sınırı çizilmiştir. Bu kapsamda denetim yetkisi, devlet ve belediyeye ait kuruluşlar ile bunların resmi görevlileri ve diğer çalışanları, kamu gücünün kullanımını ihtiva eden alanlarda görev alan bireyler, kamu teşebbüsleri tarafından istihdam edilen ve bu kuruluşlar adına çalışmasına nazaran hükümetin belirleyici etkisinin hâkim olduğu faaliyetleri yürüten resmi görevliler, teğmen ve üstü askeri rütbeli görevliler ya da bu rütbenin denkliğinde bulunan rütbedeki askeri personel için geçerlidir. Parlamento Üyeleri, hükümet ve bakanlar, Adalet Şansölyesi, yerel yönetim meclis üyeleri gibi makamlar ise kapsam dışında tutulmuştur. Ayrıca bir ombudsmanın diğer ombudsman üzerinde denetim yetkisi olmadığı hükmü de mevcuttur. Erhürman'a göre (1995:51) ombudsmanın kabine mensuplarıyla ilgili olarak tasarrufta bulunamaması eksiklik olarak algılanmamalıdır. İcrai fonksiyondan yoksun olan bakanlar karar alamamakta ancak karar verici makamlara tavsiyede bulunabilmektedir (Orfield, 1966:16).

Parlamento Ombudsmanı mahkemeler, kamu savcıları, polis birimleri, akıl hastaneleri, hapisaneler, alkol bağımlılığı tedavi merkezleri, sosyal yardım birimlerinin yetkilileri ve çalışanları üzerinde denetim yetkisine sahiptir (Anderman, 1962:225). Parlamento Ombudsmanı, 1957 yılı itibariyle yerel yönetimler üzerinde de denetim yetkisini kullanmaya başlamıştır (Wieslander, 1999:31; Gelhorn, 1965:13). Burada esas itibariyle yerel birimlerin eylemleri kapsama alınmış olup şikayete konu meseleyle ilgili öncelikle yerel temyiz birimlerine başvurulması ve

çözüm aranması koşulu aranmaktadır. Bununla birlikte kişisel özgürlük tehlikesinin aciliyet arz ettiği olduğu durumlarda ise ombudsman meseleyi değerlendirmektedir (Gelhorn, 1965:13).

Mahkemeler de ombudsmanın denetimine tabi olmakla birlikte ombudsman mahkemelerin bağımsızlığı ilkesine ters düşeceği düşüncesinden hareketle yargısal kararlara müdahil olmamayı tercih etmektedir. Bu bağlamda ombudsman mahkemelerin yasaları uygulama, delil değerlendirme gibi tasarrufları hakkında resmi açıklama yapmamaktadır. Esasen adli ve idari mahkemeler üzerindeki ombudsman denetimi, mahkeme sürecinde geçerli olan prosedürlerin uygulanıp uygulanmadığı, yargılamanın makul sürede yapılıp yapılmadığı hususlarında yaşanmaktadır. Bununla birlikte yargılamanın bütünüyle denetim yetkisi dışında bulunmadığını ifade etmek mümkündür. Bazı özel durumlarda örneğin bariz bir şekilde suçluya kanunda düzenlenen süreden daha fazla ceza verilmesi gibi durumlar ombudsmanın için gerekçe oluşturacaktır (Eklund, 2008:425). Ombudsmanın mahkemeler üzerindeki kontrolü, bireylerin hızlı ve etkin adalete erişme haklarının korunması ve geliştirilmesinde ana faktör olmuştur (Jagerskiold, 1961:1094). Ayrıca ombudsman mahkemelerde ya da idari kurullarda yapılan müzakerelere katılım sağlama yetkisine sahip olmakla birlikte görüşülen hususlara ilişkin görüşünü açıklamaktan yoksundur. Diğer yandan ombudsmanın mahkeme, idari kurul ve diğer kamu idarelerinin kayıtlarına erişme olanağı da mevcuttur (Jagerskiold, 1961:1082; Anderman, 1962:228; Gelhorn, 1965:11).

Parlamento Ombudsmanı özgürlük mahrumiyetinin olduğu toplumsal alanda, özellikle alkol bağımlılarının ve hastanelerin özellikle ruhsal hastanelerin yönetimine büyük özen göstermiştir. Ayrıca vergi hesaplamalarına olan ilgi üzerine ilgili uzman görevlendirmesinde de bulunmuştur. Ombudsmanın faaliyet çerçevesi bunlarla sınırlı olmayıp; resmi görevlilerin ihracat düzenlemeleri ve kira kontrolü gibi alanlarda yetkileri dışında tasarruflarda bulunmaları, devlet memurlarının yasal konumları, atanma şekli, izin hakkını düzenleyen kurallar, memurların tabii olduğu disiplin kuralları da görev alanı içerisindedir (Jagerskiold, 1961:1097).

Gelhorn (1965:22-30) her kurumun ombudsman tarafından teftiş edilmesinin başka bir deyişle yerinde inceleme yapılmasının pek mümkün olmadığına dikkat

çekmektedir. Kurumların sayısının artışı ve karmaşıklığı ulusal düzeyde bir teftişi güçleştirmektedir. Özel inceleme bilgisi gerektiren konularda dahi ombudsmanın baş aktör olmasının, ombudsmanın hızlı bir ziyareti esnasında sadece o anda tespit edebildiği durumlarla meşgul olabildiği ve diğer sorumluluk alanlarının arka planda kalabileceği, sadece evrak üzerinde mesai sarf etmek durumunda kalacağı gibi hususların soru işaretlerine mahkum olduğu görüşündedir.

Parlamento ombudsmanı çalışmalarıyla yargı sistemi üzerinde etki doğurmuş, yargı bağımsızlığı ve yargı gücünün amacı dışında kullanılmaması arasında denge kurulmasına ve bireysel hakların makul düzeyde korunmasına olumlu katkı sağlamıştır. Yaptığı denetim ve soruşturmalar yargı sisteminde hakim olan aksaklıkların etkisinin en azından azalmasına zemin hazırlamıştır. Bununla birlikte İsveç'te hakimler ombudsmanı rollerinin doğal bir parçası olarak görmektedir (Anderman, 1962:238). Hükümet Bildirgesi'nin 13'üncü Bölümünün 6'ncı maddesinde mahkemelere, savcılara, idari makamlara, ulusal ve yerel düzeydeki kamu görevlilerine ombudsman tarafından talep edilen bilginin temin edilmesi ve görüşlerin sunulması hususlarında yükümlülük getirilerek, ombudsmana işlevini icra etmesine imkan sağlayan aynı zamanda etkililik kazandıran bir takım güvenceler tanınmıştır. Bununla birlikte ombudsman, adli ve idari mercilerin kayıtları ve diğer belgelerine erişim yetkisiyle donatılmıştır. Ombudsmanın faaliyetlerini yürütürken bilgiye erişimini ve gizlilik hususlarını içeren Bilgiye Kamu Erişimi ve Gizlilik Kanunu'nun 4'üncü maddesine göre; bir kamu otoritesi için gizlilik manası taşıyan bilgi ve belge Parlamento Ombudsmanı ve Adalet Şansölyesi için de aynı niteliktedir. Buna ilaveten bir takım istisnalarla birlikte, bilginin paylaşılması durumunda kamusal ya da bireysel menfaatlerin zarara uğrayacağı sonucuna varılması durumunda yine gizlilik hükümleri esas alınmaktadır.

Bunlara ilaveten, Parlamento Ombudsmanı bünyesinde 1 Temmuz 2011 tarihinde İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayri insani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İhtiyari Protokolü (OPCAT) birimi oluşturulmuştur. Protokol kapsamında öngörülen ulusal denetim mekanizması görevi bu birim tarafından icra edilmektedir. Böylece özgürlüğünden yoksun bireylerin zalimane, insanlık dışı ya da diğer aşağılayıcı muamele ya da cezalandırılmaya maruz kalmamasını sağlamak amacıyla denetim görevi

yürütülmektedir. Ombudsman adına OPCAT birimi özgürlüğünden yoksun kişilerin tutulduğu yerlere ziyaretlerde bulunarak teftiş etmektedir. Ayrıca birim tespitlerini raporlamakta ve bu alandaki uluslararası işbirliği çalışmalarına da katılım sağlamaktadır (www.jo.se/en/, 2018).

2.1.3. Ombudsmana Başvurunun Yapılması ve Değerlendirilmesi

Parlamento Ombudsmanına herkesin başvuru hakkı olduğu temel ilke olarak benimsenmiştir. Kamu sektörü çalışanı olmak şikayet hakkının kullanılmasına engel değildir (Anderman, 1962:229). Bununla birlikte görevlilerin birbirleri hakkında da şikayette bulunmaları da mümkündür (Gelhorn, 1965:15). Özgürlüğün herhangi bir nedenle kısıtlandığı ya da olmadığı ortamlarda da (hapishane, alkol bağımlılığı tedavi merkezi, akıl hastaneleri vb.) başvuru olanağı tanınmıştır (Anderman, 1962:229).

Ombudsmana başvuruda, vatandaş olma ya da ülkede ikamet etme, belirli bir yaşın üstünde olma gibi kriterler aranmamaktadır. Ayrıca şikayetin, şikayet sahibini kişisel olarak etkileyen bir konu hakkında olma zorunluluğu da bulunmamaktadır. Başvuruda süre bakımından da katı bir sınırlama benimsenmemiştir. Bununla birlikte özel koşulların varlığı istisnai durum olmak üzere şikayete konu meselenin cereyan ettiği itibaren iki yıl içerisinde başvurunun yapılması gerekmektedir (www.jo.se/en/, 2018).

Ombudsmana başvuruda erişebilirliği maksimum tutmak maksadıyla yazılı olarak sunulan başvurular için aşırı kuralcı bir yaklaşım hâkim değildir. Ancak şikayet sahibinin müracaatına ilişkin konuyu destekleyecek her türlü bilgi ve belgeleri sunması beklenmektedir (Anderman, 1962:229). Başvurular ekseriyetle avukat desteği olmadan yapılmaktadır (Benelixus, 1966:249).

Ombudsmanın çalışma usulüne ilişkin hususlara Parlamento Ombudsmanı Talimatlar Kanununun 5'inci maddesinde yer verilmiştir. Ombudsman şikayet üzerine ya da resen harekete geçerek inceleme başlatma imkanına sahiptir. Bu doğrultuda mahkemelerin ya da idari birimlerin faaliyet raporları, gazete haberleri, kişisel sohbetler, kurumlara yapılan teftiş ziyaretleri neticesinde elde ettiği izlenim resen araştırma yapmasına sebep teşkil edebilmektedir (Gelhorn, 1965:14; Benelixus, 1966:249-250).

Talimatlar Kanununun 22'inci maddesi kapsamında; Ombudsmannın belirli şartlar altında özel yetkilere sahip personel görevlendirerek soruşturma yaptırması mümkündür. Ancak bu tarz bir görevlendirme meselenin Yüksek Mahkeme ya da Yüksek İdare Mahkemesi üyesini kapsamaması durumunda geçerli olmamaktadır. Ombudsman; şikayet konusunun kendisi dışında yetkili kurumlar tarafından gereğine uygun bir şekilde araştırılma ve değerlendirmesi mümkünken bu işlemin gerçekleştirilmemiş olması durumunda ön incelemeden sonra ilgili kuruma şikayeti yönlendirebilmektedir. Bu durum ombudsmana başvurunun ikincil konumda olduğu anlamına gelmez. Ombudsman gecikmesizin şikayet sahibine, şikayetin kabul ya da ret ya da başka bir kurumuma sevk edilmesi gibi durumları hakkında bilgi paylaşımında bulunmaktadır (Stern, 2008b:413-414).

Ombudsman bir şikayeti soruşturmaya karar verdiğinde ilgili yetkililerden bilgi talep eder ve eylemlerine açıklama getirmeleri çağrısında bulunur. Her görevlinin bu istem üzerine doğru bilgiyi sunma mecburiyeti vardır. Talep edilen bilginin verilmemesi durumunda ombudsmannın ilgililer hakkında soruşturma başlatma ve para cezası verme seçeneklerine sahiptir (Jagerskiold, 1961:1085).

Şikayet başvurularının değerlendirilmesine yönelik usul ve esaslar Talimatlar Kanununun 6 ve 7'inci maddelerinde düzenlenmiştir. Ombudsman, başvuruları idare tarafından bir önlem alınmasının gerektiği ya da görevlinin yasa ihlalinde bulunduğunu, hatalı ya da yerinde olmadığı gibi görüşlerinin yer aldığı bir karara bağlar. 6'ncı madde kapsamında; görev ihmali sebebiyle kabahat işleyen görevli için disiplin soruşturmasının mümkün olması durumunda ombudsman anılan görevlinin kurumuna disiplin tedbirleri içeren raporunu gönderebilir. Ayrıca ombudsman uzmanlık sertifikası ya da yetki belgesi bulunanlarla ilgili olarak yetkili kurumlara bu belgelerin iptal edilmesine dair telkinler de bulunabilir. Ombudsmannın gerekli görmesi durumunda görevlinin işten uzaklaştırılmasını ya da geçici olarak el çektirilmesini yetkili kuruma rapor etmesi de mümkündür. Bu durumda ilgili kurum kendi soruşturmasını yaparak karar vermektedir. Ayrıca Kanunun 7'inci maddesi ombudsmana idarenin bir görevli hakkında suç fiilleri, görevi kötüye kullanma sebeplerinden dolayı disiplin cezası, görevine son verilmesi ya da geçici uzaklaştırılmasına karar verdiği durumlarda mahkemeye kararın düzeltilmesi maksadıyla başvuru yapabilmesi olanağını da sunmaktadır. Yine bahse konu

görevlinin kararın düzeltilmesi yönünde mahkemeye itirazı durumunda ise karar eğer ombudsman tarafından verilen rapor neticesinde verilmişse ombudsman bu davada kamu adına görev üstlenecektir.

Ombudsman elde ettiği bilgiler neticesinde görevlinin suç işlediği izlenimi veren bir sebebin varlığına kanaat getirmesi durumunda olması kamu savcısı sıfatıyla adli soruşturma başlatması gerekir. Ayrıca devamında soruşturma neticesinde kovuşturma için yeterli sebeplerin varlığına ulaşılması durumunda olağanüstü kamu savcısı olarak kovuşturma yapması esastır. Ancak uygulamada ombudsmanın bu süreçlerde kamu savcısından destek aldığı veya temsil edildiği görülmektedir. Bu yetkisini muhafaza ederken nadiren başvurmaktadır. Ombudsan görevlilerin görevi kapsamında suç işlediği durumun varlığı halinde mahkemeden önce kovuşturma yapma ve aynı zamanda disiplin soruşturması başlatma yetkisini de elinde bulundurmaktadır. Ancak ombudsman özellikle yapılan hataların yaşanmaması için gayret göstermekte ve en etkili aracı olarak ilgili görevliyi ihtar etmeye başvurmaktadır. Ombudsman ceza kanunu kapsamı dışında kalan ancak yetersiz, uygun olmayan, mantığa dayanmayan bir tedbirle karşılaştığında meselenin nasıl ele alınması gerektiğine dair görüşlerini dile getirmektedir. Ayrıca yargısal ve idari davranışlar üzerine yol gösterici kılavuz niteliğinde açıklamalarda bulunması imkanına da sahiptir. Bu yöntemin İsveç kamu yönetimine hizmet kalitesi ölçeğinde yüksek fayda sağladığı değerlendirilmektedir. Ombudsman bunlara ilaveten hükümete ve parlamentoya yasal değişiklik önerisinde bulunma yetkisine de haizdir (Eklundh, 2008:426-428).

Ombudsman mahkeme ya da idari makamlar tarafından verilen kararlar üzerinde değişiklik yapamaz. Ancak gerçeğin ortaya çıkarılması maksadıyla hatalı davranışlarla ilgili her türlü araştırmayı yapma yetkisine sahiptir. Ombudsmanın etkinliği bu aşamada son bulmaz, tespitleri neticesinde hakim ya da görevlinin ihmali bulunduğu ya da suç işlediği kanaatine ulaşırsa ilgililer hakkında kovuşturma yapılması talimatını verebilir. Buna ek olarak hatalı davranışlar neticesinde kayba uğrayan kişinin bu kaybının belirli bir ölçüde giderilmesi için çaba sarf eder (Benelixus, 1966:249). Ayrıca ombudsmana şikayet kapsamında soruşturma olanağının bulunmadığı haklı bir boyutta mağduriyetin yaşandığı ya da yasal olarak bu mağduriyeti giderici çözüm sunulmadığı durumlarda da hükümete ilgili

vatandaşa tazminat 3denmesi hususunda tavsiye getirebilme imkanı da tanınmıştır (Anderman, 1962:233).

Parlamento Ombudsmanı, Talimatlar Kanununun 11'inci maddesi uyarınca her yıl en geç 15 Kasım'a kadar yıllık raporunu sunmak zorundadır. Bu raporda yıllık faaliyetler ve 3nemli kararlarla birlikte çeşitli açılardan faaliyetlerin incelendiği değerlendirme raporu da yer alır. Ayrıca yıllık raporunda kanunlarda ve d3zenlemelerde yer alan eksikliklere dikkat çekerek bu aksaklıkların giderilmesi y3n3nde 3nerilerini de sunmaktadır (Anderman, 1962:232). Yıllık raporlar Parlamentonun Hukuk Komitesi tarafından detaylı olarak incelenmekte ve gerekli hallerde Komite ombudsmana karar ve faaliyetleri kapsamında eleştiri getirebilmektedir (Gelhorn, 1965:10). Kanunda belirtilmemiş olmasına rağmen ombudsmanın gerekli g3rd3ėu hallerde 3zel raporunu sunması 3n3nde herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır (Stern, 2008b:415).

2.2. DANİMARKA

Danimarka Parlamento Ombudsmanı 1953 tarihli Danimarka Anayasa'sıyla anayasal zemine bağlanmış, 11 Haziran 1954'te Parlamento tarafından hayata geçirilmiştir (Abraham, 1968: 56). II. D3nya Savaşı'ndan sonra Danimarka ekonomisinin yeniden yapılandırılması gayesi g3l3 bir devleti ve geniş yetkilerle donatılmış idari d3zeni gerekli kılması neticesinde kamu y3netimi hacimsel olarak son derece gelişme g3stermiş ve parlamento tarafından idari kurum ve kuruluşlara geniş ve ihtiyari yetkiler tanıyan bir dizi yasal d3zenlemeler getirilmiştir. T3m bu gelişmeler paralelinde karşı tedbir olarak Danimarka Parlamento Ombudsmanı kabul edilmiş ve 1955 yılında ilk Ombudsman Ofisi faaliyetlerine başlamıştır (Gotze, 2010:34). Danimarka Ombudsmanı, 12 Haziran 1996 tarihli Ombudsman Yasası (The Ombudsman Act) erevesinde 2005, 2009, 2012 ve 2013 yıllarında yapılan değişikliklerle faaliyetlerini s3rd3rmektedir. Kanunda ombudsmanın seçimi, g3revden uzaklaştırılması, g3rev alanı, parlamentoyla olan ilişkisi, şikayetin değerlendirilmesi, kurumsal yapı gibi hususlar yer alır.

Parlamento Ombudsmanı, kamu idareleri 3zerinde ulusal çapta merkezi ve iyi yapılanmış bir g3zlemci mekanizmasına sahiptir (Gotze, 2010:33). Abraham'a g3re (1968:55) Danimarka Ombudsmanı'na hangi açıdan bakılırsa bakılsın mutlak

başarısı açıkça görülmektedir. Danimarka'nın uygulamadaki başarısı Yeni Zelanda tarafından ombudsmanlığı kabulüne bir nevi uygun ortamı hazırlamıştır (Cheng, 1968:22).

2.2.1. Ombudsmannın Göreve Getirilmesi ve Statüsü

Parlamento Ombudsmanı, Ombudsman Kanununun 1'inci maddesi kapsamında; Parlamento tarafından hizmet süresi azami on yılı aşmamak üzere her genel seçimi takiben ve boş kadro olması durumunda seçilir. Yeni ombudsman seçilip göreve başlayıncaya kadar mevcut ombudsmanın görevini sürdürmesi esastır. Ombudsmannın vefatı durumunda ise Parlamento Hukuk İşleri Komitesi (Parlamento Legal Affairs Committee) tarafından yeni ombudsman seçilene kadar kimin bu görevi yürüteceği tayin edilir.

Ombudsman Kanununun 2'inci maddesinde ombudsman adayının hukuk mezunu olması şartı aranırken bu pozisyonun parlamento üyeliği, belediye ya da bölgesel meclis üyeliğiyle bağdaşmayacağı belirtilmiştir. Ombudsmannın vasıflarına dair birkaç yazılı özellik bulunmasına rağmen uygulamada siyasi kimliği olmayan birinin aday olması özellikle önem taşır (Gotze, 2010:37).

Ombudsmannın görevinin son bulmasına ilişkin hususlara Kanununun 3'üncü ve 4'üncü maddelerinde yer verilmiştir. Buna göre ombudsman parlamentonun güveni kaybetmesi parlamentonun ombudsmanı azletmesine dayanak teşkil eder. Bununla birlikte kendi isteğiyle görevinden ayrılması altı aylık ön bilgilendirme koşuluna bağlanmıştır. Ayrıca ombudsmanın yetmiş yaşına ulaşması emekliliğe ayrılmasını zorunlu kılmaktadır.

Parlamento ve ombudsman arasındaki etkileşim, güçlü bir ombudsman kurumu için önemli bir ön koşulu ifade etmektedir. Bu etkileşimin en dikkat çekici kısımları resmi olmayan bir işbirliği düzeninden kaynaklanıyor olmasıdır. Karmaşık bir görüntü sunan bu durum sadece kısmen Parlamento Kanununda yer bulmuştur (Gotze, 2010:37). Bu bağlamda Ombudsmannın görevini yerine getirirken parlamentodan bağımsız olması esastır. Kanununun 10'uncu maddesi bu durumu düzenlemiştir. Ayrıca Parlamento, ombudsmanın faaliyetlerini düzenleyen genel kurallar getirme imkanını elinde bulundurmaktadır. Kanununun 5'inci maddesi

uyarınca da ombudsmanın maaşının düzenlenmesinde yetkili makamdır.

Danimarka ombudsmanı, kamu yönetimi uygulamaları üzerinde denetimde bulunan parlamentonun resmi ve güvenilir bir temsilcisi olarak nitelenebilir. Parlamentonun güçlü desteği burada açıkça ombudsmana etkinlik kazandırmaktadır (Gotze, 2010:38). Danimarka ombudsmanı ne savcılık ne mahkeme fonksiyonlarını üstlenmiş olsa da tüm bu özellikleri bir araya geldiğinde kolaylıkla hissedilebilir orandaki gücü ağır basmaktadır (Abraham, 1968: 57).

Danimarka ombudsmanı genel idare hukukunda en önemli uzman olarak görülmektedir. Kurum ulusal yasama ve yine ulusal yasal ilke ve prensiplere yoğunlaşmış vaziyettedir. Göç, çevre düzenlemesi, suç ve istihdam gibi alanlarda bir dizi özel düzenlemeler de oluşturmaktadır. İskandinavya ülke ombudsmanlarıyla tarihsel benzerliği olmasına rağmen ombudsman genel idare hukuku üzerindeki düşünsel ve kavramsal etkisiyle dikkat çekerken bu alanda geniş çapta akademik literatür oluşumuna katkı sağlamaktadır. Ayrıca Danimarka standart ders kitaplarında yaygın olarak ombudsman kurumuna yer verilmesi ona etkili bir ulusal ombudsman olarak varlığını sürdürme imkanı sunmaktadır (Gotze, 2010:35-41).

Parlamento Ombudsmanı, Kanunun 26'ncı maddesi kapsamında kurum personelinin görevlendirilmesi ve azledilmesi hususlarında yetkilidir. Personel sayısı, ücret ve emeklilik maaşları parlamento prosedür kurallarına uygun olarak düzenlenir. Parlamento ofisinin giderleri Parlamento bütçesinden karşılanır.

Ombudsmana gereklilik durumuna göre Kanunun 27'inci maddesinde personelinden birini kendi işlemlerini takip etmek üzere geçici olarak görevlendirmesi imkanı sunulmuştur. Ombudsman hizmetlerinin sunulması sürecinde 28'inci maddesi ise başta Ombudsman olmak üzere tüm personele gizlilik ilkesine uyması konusunda yükümlülük getirmiştir.

Kanunun 29'uncu maddesi ombudsmanın tarafsızlığı noktasında tereddüt uyandıran bir durumun varlığında nasıl hareket edilmesi gerektiğini tarif etmiştir. Buna göre durumun Hukuk İşleri Komitesine bildirilmesi neticesinde Komite tarafından kimin ombudsmanın görevini üstleneceğine karar verilecektir. Yine aynı

maddede Ombudsmannın Hukuk İşleri Komitesinin izni olmadan kamu ya da özel sektöre ait şirketlerde ya da kuruluşlarda makam sahibi olamayacağı ve sorumluluk alamayacağı hükmüne de yer verilmiştir.

Bunların yanı sıra Kanunun 30'uncu maddesi ombudsman kelimesinin karmaşıklığa sebebiyet verebileceği durumlarda kullanımına yasaklama getirmiştir. Parlamento tarafından yasal yetkilendirme yapılması bu kısıtlamanın istisnası olarak düzenlenmiştir.

2.2.2. Ombudsmannın Görev ve Yetkileri

Parlamento Ombudsmannının görev alanı Parlamento Kanununun 7'inci maddesinde tarif edilmiştir. Bu doğrultuda kamu yönetiminin tüm organları ombudsmannın yetkisi dahilinde bulunmaktadır. Bununla birlikte kamu otoritesinin tavsiyesi, kararı, rızası ya da onayı doğrultusunda özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin şartları, çocuklarla ilgili doğrudan sorumlulukları olan özel kurumlardaki çocukların koşulları gibi durumlar da görev kapsamında yer alır. Diğer yandan mahkemeler ombudsmannın tasarruf yetkisinin dışında tutulmuştur. Ombudsman tarafından özel kişiler arasındaki anlaşmazlıklarda tatmin edici kararlar alan kurullara karşı yapılan şikayetler kurulun kamu yönetiminin bir parçası olarak değerlendirilmesi durumunda dahi dikkate alınmamaktadır. Şirketlerin, kurum ve kuruluşların yasal olarak ya da yönetsel olarak tamamen ya da kısmen kamu yönetimi ilke ve prensiplerine tabi olması durumunda ombudsmannın yargılama yetkisini genişletmesi mümkündür.

Danimarka Anayasasına göre yasama erkinin, temel yönetim alanlarıyla ilgili icra yetkisini özel teşebbüslere devri söz konusu olduğunda ombudsman tarafından denetimin sürdürülmesi koşulu aranmaktadır. Bu durum yasama tarafından özellikle belirtilerek denetim mümkün kılınmaktadır (Svendsen, 2017:722). Kanunun 8'inci maddesi ombudsman belediye ve bölge yönetimlerini değerlendirirken bu otoritelerin özel koşullarını hesaba katmasının gerekliliğini işaret etmektedir. Ombudsmannın yargılama yetkisi 9'uncu madde uyarınca doğrudan ya da dolaylı olarak National Church'e kadar uzanan geniş bir alana sahiptir. Kilisenin doktrin ve ilkelerinin söz konusu olması Kilise üzerindeki denetim yetkisinin kullanımına engel oluşturur.

Ombudsmana çalışmalarını yürütürken Kanunun 19'uncu maddesi kapsamında bir takım güvence ve imkanlar tanınmıştır. Bu kapsamda ombudsmanın yetki alanında bulunan otoritelerin kurum ve kuruluşların talep edilen her türlü bilgi ve belgeyi sunma zorunluluğu bulunmaktadır. Ayrıca ombudsman ilgililerden yazılı beyanda bulunmalarını da talep edebilmektedir. Ombudsmanın soruşturmasıyla ilgili önem arz eden kişilere celp kâğıdı gönderebilmektedir. Bununla birlikte her türlü işyerini inceleme ve tüm binalarına giriş yetkisine de sahiptir. Ayrıca ombudsman zaman sınırı mahkeme kararı ve kimliğini ispat eden kanıtı olmasa dahi özgürlüğünden yoksun kişilerin kaldığı ya da doğrudan çocuklarla ilgili sorumlulukları olan kurum ve kuruluşlara zaman sınırlaması olmaksızın inceleme yapma üzere erişim yetkisini elinde bulundurmaktadır. Ayrıca ihtiyaç durumunda bu aşamada polis birimlerinden yardım talep etmesi de mümkündür.

Parlamento ombudsmanı Kanunun 12'inci maddesi kapsamında çalışmaları esnasında mevcut yasaların ya da idari düzenlemelerin herhangi bir noksanlık içerdiği yönünde tespitte bulunması durumunda değerlendirmesini parlamentoya, ilgili bakana, belediye ve bölgesel meclislere bildirmektedir. Ayrıca ombudsman faaliyetleri esnasında mevcut yasa ve idari düzenlemelerin özellikle Danimarka'nın ulusal yükümlülüğü olduğu çocuk haklarıyla uyumunu gözlemlemekte ve eksiklik tespiti durumunda başta parlamento olmak üzere ilgili organ ve kişilere bildirimde bulunmaktadır.

Danimarka'da ihtisaslaşmış idari mahkemeler bulunmadığından ombudsman iyi yönetimin birincil uzmanlaşmış koruyucusu olarak hukuki düzlemde kendine yer bulmuştur. Ancak fiiliyatta insan hakları bağlamında dar bir alanda faaliyet gösterdiği ileri sürülebilir. Ombudsmanın çoğunlukla ulusal idarelere görüşlerini açıklarken ulusal yasalarla ve özellikle genel usul gereklilikleriyle uyumlu bir alanda hareket etme zorunluluğu hissettiğine tanık olunmaktadır(Gotze, 2010:33).

2.2.3. Ombudsmana Başvurunun Yapılması ve Değerlendirilmesi

Ombudsman Kanununun 13'üncü maddesine göre herkes parlamento ombudsmanın görev alanına giren hususlarla ilgili şikayette bulunabilir. Özgürlüğünden yoksun kişiler için de ayrı bir tanımlamaya gidilerek mühürlenmiş bir zarf içerisinde müracaatlarını yapmalarına olanak sağlanmıştır. Burada yer alan

herkes kavramından kastedilen ilginin gerçek ve en azından belli bir derecede şikayet konusuyla ilgisellik bağı içermesidir (Abraham, 1968:58). Başvuruda aranacak şekil şartları olarak aynı madde uyarınca; şikayete konu eylem üzerinden 12 ay geçmemiş olması, başvuranın isminin yer alması hususları düzenlenmiştir. Bununla birlikte bazı özel durumların varlığı halinde süre sınırlaması ombudsman tarafından göz ardı edilebilmektedir.

Başka bir idari makam tarafından temyiz edilme imkanı olan şikayetler temyiz makamı tarafından neticelendirilmedikçe ombudsmana başvuru yapılamaz. Kanunun 14'üncü maddesi bu tür başvuru için engel oluşturur. Kanunun 16'ncı maddesine göre parlamento ombudsmanının kendisine gelen bir şikayeti araştırması için yeterli sebeplerin varlığına kanaat getirmesi gerekir. Bu doğrultuda gereklilik görmemesi halinde şikayete konu idareyle irtibata geçmeden de başvuruyu sonlandırabilir.

Ombudsmana Kanunun 17'inci maddesi re'sen harekete geçerek kamu otoritesi üzerinde genel soruşturma yapma yetkisi tanımaktadır. Bu soruşturma işlemleri sırasında 18'inci maddesi uyarınca görev alanı içerisinde yer alan kurum, kuruluş ya da istihdam yerlerini inceleyebilmektedir.

Ombudsman Kanununun 21'inci maddesi kapsamında sorumluluk yetkisi dâhilindeki idarelerin ya da kişilerin mevcut yasayı ihlali ya da hatalı davranma ya da görev ihmali gibi durumlarını soruşturma yetkilerini kullanmak suretiyle değerlendirmeye tabi tutmaktadır. Ayrıca 20'inci madde ombudsmana faaliyetlerini yürütürken ilgili kişi ya da otoritenin beyanını alma yükümlülüğü getirmektedir. Buna ilaveten değerlendirme sürecinde yapılan yazışma, raporlama gibi işlemlerin nihai karar verilmeden açıklanmaması ilkesini gözetilmektedir.

Şikayeti değerlendirmesi neticesinde ise ombudsmanın nasıl bir yol izleyeceği Kanunun 21, 22 ve 23'üncü maddelerinde belirtilmiştir. Bu doğrultuda parlamento ombudsmanı değerlendirme aşamasından sonraki süreçte tespitleri ışığında eleştiri getirme, tavsiyede bulunma ya da konu hakkında düşüncelerini açıklama yöntemlerine başvurmaktadır. Bununla birlikte soruşturma yetkisi dışında kalan bir konuyla ilişkili şikayet sahibinin ücretsiz yasal yardım alması önerisinde de

bulunma seçeneğine de sahiptir. Ayrıca ombudsmanın soruşturması neticesinde kamu yönetiminin hatalı ya da önemli bir görev ihmalinin varlığını tespit etmesi durumunda Parlamento Hukuk İşleri Komitesine, bakana, belediye ya da bölgesel meclise konu bağlamında raporunu sunması gerekmektedir.

Ombudsman tarafından şikayet konusu eyleme ait kararının doğrudan bozulması, suçlunun cezalandırılması ya da mahkemeye özgü yargılama yapılması gibi durumlar söz konusu olmamaktadır. Aynı şekilde idari birim ya da yöneticilerin ombudsmanın tavsiyelerine, önerilerine uyma zorunluluğu bulunmamaktadır. Diğer yandan Parlamento Ombudsmanı paylaştığı tavsiye, gözlem ya da önerilerinin dikkate alınmaması durumunda belli bir ölçüye kadar seçeneksiz de kalmamaktadır. Uygulamada yaygınlık görülmemekle birlikte ilgililer hakkında yetkili makamlardan disiplin soruşturması yapılması ya da kamu savcısına dava açılması yönünde telkinde bulunma gibi seçenekler de mümkün olmaktadır. Ayrıca bu tarz durumlarda Parlamento ombudsmasının görüşlerini kamuoyuna açıklayarak destek sağlaması büyük oranda netice almasına uygun zemini hazırlamaktadır (Abraham, 1968: 57-58).

Parlamento Ombudsmanı, Kanununun 11'inci maddesinde belirtildiği üzere ombudsman Parlamenta yıllık raporunu sunmaktadır. Ayrıca bu rapor kamunun erişimine de açıktır. Yıllık raporunda ombudsmanın kamu yönetiminin hatalı olduğu ya da ihmalinin olduğu şikayet kapsamında parlamenta, bakana, belediye ya da bölgesel meclise bildirimde bulunduğu vakalara yer vererek hangi makam ya da kişinin bu çerçevede savunulduğuna da açıklama getirmektedir.

2.3. İNGİLTERE

İngiltere'de ombudsman sistemi, Parlamento Komiseri "Parliamentary Commissioner for Administration" adıyla 1967 tarihli Parlamento Komiseri Kanunu (Parliamentary Commissioner Act) kapsamında uygulanmaya başlanmıştır (Gregory ve Giddings, 2000b:21; Kofler, 2008a:434). 2004 yılında ise Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı şeklinde isim değişikliğine gidilmiştir. Çalışmamızda konu gereği sadece parlamento ombudsmanına yer verilecektir. Parlamento Komiseri'ne yaygınlıkla resmi atıflarda ve Avam Kamara'sı kayıtlarında Parlamento Ombudmanı "Parliamentary Ombudsman" şekliyle rastlanmaktadır (Kirkham et al, 2011:10).

Çalışmamızda da aynı doğrultuda Parlamento Ombudsmanı kullanımını tercih edilmiş olup Parlamento ve Sağlık Hizmetleri ombudsmanı konumuz gereği Parlamento Ombudsmanı olarak anılacaktır.

İngiltere’de ombudsmanlık kurumu arayışı alanında ilk kapsamlı ve yankı uyandıran çalışma olarak nitelenen Whyatt Komite’sinin 1961 tarihli “Vatandaş ve Yönetim” raporu, şikayetlerin parlamenter aracılığıyla alınarak komisere iletilmesini önerisini getirmiş ve bu şekilde parlamentonun şikayetler konusunda en etkili mekanizma olma rolünü koruyacağını ileri sürmüştür. Sistem oluşturulmadan önce geniş bir yelpazede tartışma bulmuş özellikle vatandaşın başvurusunu doğrudan Komisere yapılması durumunda parlamenterin geleneksel rolünün arka planda kalacağı ve bu durumun vatandaş ile olan bağları olumsuz etkileyebileceği, İskandinav ülkelerindeki nüfusun azlığından hareketle öngörülen sistemde aşırı bir yüklenme yaşanabileceği bu durumun da komiserin itibarını zedeleyebileceği, bir çok başvurunun cevapsız kalabileceği, başvuruların öncelikli olarak parlamenter değerlendirmesinden geçirilerek eğer mümkünse daha komisere gitmeden çözüm odaklı hareket edilebileceği, bununla birlikte şikayetlerin aktarılmasında siyasetler arasında farklılıklar yaşanabileceği ve bu tablonun güven ortamına zarar vereceği, mevcut denetim mekanizmalarını kısıtlamadan tamamlayıcı ve sağlamlaştırıcı bir yapıda inşa edilmesi gerektiği gibi hususlar üzerinde beklenti ve endişeler dile getirilmiştir (Gregory ve Alexander, 1972:317-320).

Bu doğrultuda Kirkham ve Martin de (2014:331) İngiltere’de parlamento ombudsmanının benimsenmesinde, sınırlı bir model yerine genel bir ombudsman modeli uygulanması halinde kuruma yapılması muhtemel şikayetlerin çokluğuyla kurumun başa çıkıp çıkamayacağı konusunda duyulan endişelerin varlığına dikkat çekerek aynı zamanda parlamenterlerin şikayet başvurularını ele alma noktasındaki tarihsel tecrübelerinin yeni oluşturulacak ombudsman modeliyle benzeştiği görüşlerinin de paylaşılması neticesinde ombudsmanının bir parlamento kurumu şeklinde tercih edildiğini ifade etmektedir. Gregory ve Jane (1992:475) de parlamento ombudsmanının kamunun erişimine açık genel bir şikayet sistemi olmasının yanı sıra parlamenterlerin (MP’s) kontrolünde bir uygulama olduğuna işaret etmektedir.

Ayrıca Tarım Bakanlığı'nın arazisi sahipleriyle toprak politikası kaynaklı yaşadığı anlaşmazlıklar yasadışı olmamakla birlikte arzulanmayan başka bir deyişle kötü yönetimin tipik bir uygulaması olarak addedilmiştir. Meseleyi çözmek üzere oluşturulan Komisyonun, bu tür sorunları ele almak üzere bir kurumun inşa edilmesi önerisinde bulunmasının sürece katkı sunan gelişmelerden biri olduğu ileri sürülebilir (Kofler, 2008a:434). Diğer yandan ombudsman fonksiyonunun parlamento tarafından üstlenilmesi gerektiği yönünde tartışmalar da yaşanmıştır (Gregory ve Alexander, 1972:315-316).

Parlamento Ombudsmanı Kurumunun amacı ve vizyonu “bireysel yanlışlıkları düzeltecek, kamu hizmetinde iyileşmeler sağlayacak ve kamu politikalarını bilgilendirecek bağımsız ve yüksek kalitede şikayet değerlendirme hizmeti sunmak şeklinde” ifade bulmuştur. Ayrıca hizmette mükemmeliyet ve bu alanda yüksek standartlar yakalama arayışı, dürüst ve toplumun her kesimine ulaşma gayesi altında şekillenen farklılıklara saygı kurumun çalışmalarına yön veren değerler olarak addedilmektedir (www.ombudsman.org.uk/, 2019)

2.3.1. Ombudsmanın Göreve Getirilmesi ve Statüsü

Parlamento Ombudsmanı, Parlamento Komiseri Kanunu'nun 1'inci maddesi kapsamında; Kraliçe tarafından parlamentoya gönderilen bir mektup (Letters Patent) ile görev süresi azami yedi yıl olmak üzere atanmaktadır. Ombudsmanın atanma süresi sonuna kadar görevini sürdürmesi ve tekrardan görevlendirilmemesi ilkeleri benimsenmiştir.

Ombudsman olarak görev almak için yasal zemine bağlanmış nitelikli şartlar aranmamaktadır (Kofler, 2008a:435). Uygulamada ombudsmanın atanması sürecinde öncelikle ombudsman pozisyonu için duyuru yapılarak başvurular alınmaktadır. Sonraki aşamada adayların katılım sağlayarak değerlendirildiği paneller düzenlenmektedir (Maer ve Priddy, 2018:10). Adaylarla yürütülen mülakatların sona ermesiyle final panelinde Kamu Yönetimi ve Anayasal İlişkiler Komitesi Başkanının da (Chair of Public Administration and Constitutional Affairs Committee) katıldığı yetkililerden oluşan komite tarafından hangi adayın ombudsmanlık için uygun görüldüğüne karar verilmektedir. Bu kararın Başbakan rapora edilmesi sonrasında Başbakan tarafından Avam Kamarasının onayına sunulmak üzere önerge

verilmektedir. Netice itibariyle görüşmelerden sonra belirlenen aday Başbakanın önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanarak görevlendirme süreci tamamlanmaktadır (publications.parliament.uk/, 2019).

Aynı madde içerisinde görevinin son bulunmasına dair hükümlere de yer verilmiştir. Bu doğrultuda ombudsmanın kendisinin görevden ayrılma isteği neticesinde Kraliçe tarafından görevden alınması mümkündür. Ombudsmanın sağlık şartlarından dolayı kurumun işlevlerini yerine getirememesi ya da sağlık sorunlarından kaynaklanan ayrılma talebi de görevinin son bulması yönünde dayanak teşkil eder. Ombudsmanın görevinden azledilmesi ise Avam ve Lordlar Kamarasının bu yönde kararının bulunması şartıyla Kraliçe tarafından gerçekleştirilmektedir (Gregory ve Alexander, 1972:313).

Kanunun 2'inci ve 3'üncü maddelerinde Parlamento ombudsmasının maaşı, yasal tazminatları ve kurum görevlileri hakkında ayrıntılara yer verilmiş olup ombudsmanın maaşını düzenleme yetkisi Avam Kamara'sı tasarrufundadır. Parlamento Ombudsmanı, çalışmalarında Hazine'den onay almak koşuluyla yardımcı unsur olarak arabulucu ya da gerekli gördüğü alanlarda personel ataması gerçekleştirebilmektedir. Ombudsman makamının boşalması durumunda, Kraliçe yeni bir Parlamento Ombudsmanı atamayı askıya alarak bir kişiyi Ombudsman Vekili (Acting Commissioner) olarak atayabilmektedir. Daha önce ombudsman görevini icra etmişler arasında bu görevlendirme yapılabilir ancak bu durumda da tekrardan görevlendirme yasağı geçerliliğini korur ve hiçbir surette ombudsman sıfatını alamaz. Diğer yandan Vekil Ombudsman istisnalarla birlikte Parlamento Ombudsmanın tüm yetkilerine haiz olmaktadır.

Ombudsmanın bağımsızlığına ilişkin herhangi bir düzenleme Kanun'da yer almamasına karşın bağımsızlık ilkesinin gücünden istifade eder. Ayrıca göreviyle bağlantılı bağdaşmazlık durumlarına da yer verilmemiştir. Ombudsman sadece parlamentoya sunulan raporunda yer alan meselelerle ilgili dokunulmazlığa sahiptir (Kofler, 2008a:435). Parlamento ombudsmanı, yasama erkinin merkezi hükümetin faaliyetleri üzerinde sahip olduğu geleneksel denetim araçlarına hacim kazandırması ya da tamamlayıcısı olma fonksiyonuyla dikkat çeker. Uygulamada diğer ombudsman modellerinin yasamadan tamamıyla ayrı bir yapıda kurgulanmadığı

görülse de yasama-ombudsman ilişkisi İngiltere’ de bu doğal ilişkinin (atama, azledilme, rapor sunma vb.) ötesinde bir konumu işaret etmektedir (Gregory ve Alexander, 1972:313). Ombudsman Avam Kamarasına yıllık raporunu ve hesaplarını sunması aracılığıyla Parlamenteoya karşı sorumludur. Kamu Yönetimi Seçili Komitesi ve Anayasal İlişkiler Komitesi ombudsmanın raporlarını incelemektedir. Ombudsmanın iş yükünün takip edilerek sadece sistemsel sorunların tespiti, ombudsman hakkındaki şikayetlerin gözlenmesi gibi işlevler üstlenmektedir (Maer ve Priddy, 2018:10-11).

Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı Kurul (Board) tarafından yönetilmektedir. Kurul’da icra yetkisi bulunan ve bulunmayan üyeler görev yapmakta olup Kurul Başkanı Ombudsman tarafından atanmaktadır. Kurumun stratejik hedef ve performans hususlarına ilişkin konularda kollektif karar alınması Kurul’un temel hedefi olarak düzenlenmiştir. Kurum bünyesinde strateji, planlama, politika, kurumsal gelişim, yönetim, hizmet ve mali performans gibi hususlar üzerinde çalışmalar yürütmektedir. Kurul bireysel sosyal hizmet kararları almamaktadır. Ombudsmanın Kurul kararlarına uyma zorunluluğu bulunmamakla birlikte bu durumlarda Kurula kararına uymama sebebini yazılı olarak açıklama getirmesi gerekmektedir (www.ombudsman.org.uk/, 2019).

2.3.2. Ombudsmanın Görev ve Yetkileri

Parlamento Ombudsmanı hükümet birimlerinin, ajansların ve özel olarak belirlenmiş bir takım kamu organlarının kötü yönetim kaynaklı adaletsiz uygulamalarına maruz kalan kişilerin şikayetlerini ele almaktadır (Seneviratne, 2002:463). Ombudsmanın görev alanı esas itibariyle hükümet kuruluşlarını ve bakanlık dışı kamu kurumlarını kapsamaktadır. Ayrıca bu kurumlar adına faaliyet yürüten bağlı organlar da aynı statüde ele alınmaktadır (Maer ve Priddy, 2018:5). Hangi idare ve kurumların görev kapsamında olduğu tek tek sıralama usulüyle düzenlenmiştir. Parlamento Komiseri Kanununun 4’üncü maddesi uyarınca Ombudsmanın denetim yetkisi alanına giren kuruluşlar 2 Sayılı Ekte (Schedule 2) düzenlenmiştir. Genel itibariyle hükümet birimleri, tüzel kişilik sahibi olsun ya da olmasın bir takım kuruluşlar bu kapsamda yer almıştır. Ayrıca anılan kurumlar üzerinde istisnai durumlar da belirtilerek denetim alanı daha da net bir çerçeveye oturtulmaya çalışılmıştır. Kraliçe’nin Kraliyet Kararnamesi (Order in Council) bu

kurumlar üzerinde değişiklik yapma yetkisi bulunmaktadır. Nitekim liste incelendiğinde birçok kez değişikliğe başvurulduğu görülmektedir.

Parlamento Komiseri Kanunu kapsamında kötü yönetim kavramına açıklama getirilmemiştir. Kötü yönetimi tanımlayan hangi koşulların bu bağlamda ele alınmasına yön verecek açık net bir tanımından bahsetmek mümkün olmamaktadır (Pugh, 1980:5). Kötü yönetim; kamu organının adil ya da düzgün bir şekilde davranmaması, yine hizmet kalitesi düşüklüğü, olması gerekenleri yapmaması gibi durumları nitelemek için kullanılabilir (Maer ve Priddy, 2018:4). Bununla birlikte ombudsman kanununun görüşüldüğü dönemde Richard Crossman “önyargı, ihmal, dikkatsizlik, erteleme, beceriksizlik, yetersizlik, ahlaksızlık, yanlış yönlendirme, keyfilik” gibi durumları kötü yönetim örneği olarak göstermiştir (api.parliament.uk/, 2019). Parlamento Ombudsmanı resmi internet sitesinde (www.ombudsman.org.uk/, 2019) ise kamu organları için iyi yönetim örnekleri olarak ise aşağıdaki ilkelere yer verilmiştir:

- Doğru Hareket Tarzı (yasalara, düzenlemelere, ilkelere uygun davranma),
- Müşteri Odaklı Hizmet Sunumu,
- Açık ve Hesap Verebilir Olma,
- Adil ve Orantılı Muamelede Bulunma,
- Hataların Düzeltilmesi,
- Sürekli Gelişim Arayışı.

Kanunun 5’inci maddesinde denetime tabi konular düzenlenme bulmuştur. Bu kapsamda hükümet daireleri ya da bu yasaya tabi otoriteler tarafından icra edilen idari fonksiyon niteliği taşıyan her türlü işlem ya da faaliyet denetim alanı içerisinde düzenlenmiştir. Kanunun 3 Sayılı Ekinde (Schedule 3) ise denetim yetkisi dışında kalan konulara yer verilmiştir. Parlamento Ombudsmanının anılan internet sitesinde hangi kurum, kişi ve meseleler hakkında şikayet başvurusunun mümkün olmadığına dair bilgilendirme mevcuttur. Bu kapsamda aşağıda belirtilen kurum, kişi, konular üzerinde az sayıda istisnai durum geçerli olmakla birlikte başvuru ombudsmanın görev kapsamı dışında kalmaktadır.

- Mahkemeler,

- Yardım Kuruluşları,
- Avukatlar ve Savcılar,
- Yerel Konseyler,
- Parlamento Üyeleri,
- Ruh Sağlığı Hizmetleri Kanunu,
- Tüketici Problemleri (Ürün ve Hizmet Alımı)
- Polis,
- Posta Hizmetleri,
- Sosyal Bakım Hizmetleri,
- Telekomünikasyon (Telefon ve İnternet Hizmetleri)
- Televizyon, Radyo, Gazete ve Reklamcılık,
- Eğitim Kurumları
- Finans Hizmetleri ve Emekli Maaşları (Banka, Kooperatif, Sigorta, Özel Emeklilik),
- Elektrik, Gaz, Su Hizmetleri,
- Konut,
- Özel Finansmanla Sağlanan Sağlık Hizmetleri.

2.3.3. Ombudsmana Başvurunun Yapılması ve Değerlendirilmesi

Parlamento Komiseri Kanununun 6'ncı maddesinde şikayete ilişkin hususlara açıklama getirilmiştir. Buna göre bireysel başvurunun yanı sıra tüzel kişilik şartı olmaksızın kişi topluluklarının da başvuru hakkı vardır. Diğer yandan, kamu hizmeti yürütmek amacıyla kurulmuş yerel otoriteler, kamu hizmeti ifa etmek amacıyla tesis edilen organlar, üyeleri Kraliçe, Bakanlar, hükümet kurumları, İskoç Bakanlar, Birinci Bakan ya da İskoç Başsavcısı tarafından atanan ya da gelirleri kısmen ya da tamamen Parlamento tarafından kuruluşlara başvuru hakkı tanınmamıştır.

Esas itibariyle düzenleme kapsamında şikayet başvurusu için mağduriyete uğrayan kişinin İngiltere'de ikamet etmesi, ölmüş ise ölüm anında ikametinin İngiltere'de olması gerekir. Ayrıca şikayete konu hususların kişinin İngiltere' de ya da özel olarak belirlenmiş bölgelerde ya da İngiltere adına kayıtlı uçak ya da gemide bulunduğu esnada cereyan etmesi durumlarında da şikayet hakkı söz konusudur. Şikayet sahibinin şikayetini yaptıktan sonra vefat etmesi ya da herhangi bir sebeple

kendi başına hareket edemeyecek olması durumunda şikayet, kişisel temsilci ya da aile fertlerinden biri ya da temsilci vasıflarına haiz diğer bir kişi aracılığıyla gerçekleştirilebilir.

Şikayet süresi ile ilgili genel kaide, mağdur kişinin şikayetine konu olan meseleyi ilk fark ettiği tarihten itibaren en geç on iki ay içerisinde bir Avam Kamarası üyesine iletmesidir. Fakat ombudsman bu süre zarfı dışında yapılmış olan müracaatları, soruşturmasına dayanak teşkil edecek özel koşulların varlığından hareketle değerlendirebilir.

Ombudsmana şikayet başvurusunun nasıl yapılacağı Kanunun 5'inci maddesinde tarif bulmuştur. Bu kapsamda başvuru doğrudan ombudsmana başvuru yapılamamaktadır. Şikayet sahibinin şikayetini yazılı olarak bir Avam Kamarası üyesine iletmesi ve bu parlamenterin de konunun soruşturulması yönündeki talebini Ombudsmana aktarması gerekir. Lordlar Kamarasına başvuru imkanı tanınmamıştır. Ombudsman hizmeti ücretsiz sunulmaktadır.

Parlamenter, kendisine yapılan başvuruyu ombudsmana iletmesi noktasında herhangi bir yükümlülüğe tabi değildir. Seçmenin kendi bölgesinin parlamenter tarafından başvurusunun uygun görülmediği durumda diğer parlamentere başvuru hakkı da bulunmaktadır. Yasal olarak hangi parlamenter aracılığıyla şikayetin yapıldığının ayrımı yapılmamaktadır. Bununla birlikte teamül olarak kendi seçmeni olmayan parlamenter tarafından başvurular ele alınmamaktadır. Bu bağlamda diğer bir parlamenter vasıtasıyla başvuru olağan bir uygulama olarak görülmemektedir. Ayrıca parlamenterin başvuruyu desteklememesine rağmen ombudsmana sevk etmesi de mümkündür (Maer ve Priddy, 2018:6).

Parlamento Komiseri Kanununda yer verilen ombudsmana doğrudan başvuruyu kısıtlayan parlamenter filtresi “MP filter” dikkat çekmektedir. Bu uygulamanın temelinde ombudsmanın parlamento ve üyelerinin kontrolünde bir konumda olması gerektiği fikrinin ağır bastığı söylenebilir (Giddings, 2001: 6). Bu işleyişin adalete erişim noktasında gecikmeye sebep olduğu görüşü de yaygın olarak paylaşılmaktadır (Kucsko-Stadlmayer, 2008:18; Abraham, 2011:28-29; Kirkham, 2016:109). Gregory ve Alexander'a göre (1973:44-45) parlamentere ombudsmana

başvuruda bu derece etkili rol üstlenmesi esasen sistemin başarısını parlamenterin performansına bağımlı kılmaktadır. Başka bir deyişle parlamenterin bu süreçte olması gerektiği gibi kapsam dışı başvuruları süzerek ilgili yerlere iletmesi ombudsmanın iş yükünün sağlıklı oluşması açısından önemli bir unsurdur. Ayrıca parlamenterin değerlendirme sürecinde seçmeniyle olan ilişkisini ön planda tutma derecesi şikayeti kabul noktasında belirleyici olmaktadır. Parlamenter şikayeti reddetme konusunda isteksiz davranabilmekte ya da tüm başvuruların ombudsmana iletilmesi gibi bir yöntemi de tercih edebilmektedir.

Parlamento ombudsmanın hayata geçirildiği ilk yıllarda başvuruların ciddi oranda parlamenter filtresinden geçemediğine tanık olunmuştur. Bu durumun iki temel sebebi olduğu ifade edilmektedir. Buna göre parlamenterin şikayet konusunun çözümünde ombudsmandan daha erken süreçte gereklilik durumuna göre Bakana iletmesi gibi araçlarla soruna çözüm sunabileceği düşüncesi ve parlamenterin seçmenler tarafından iletilen sorunlarda kötü yönetim algısındaki farklılıklarla birlikte parlamenterin siyasi çıkarlarını hesaba katarak bu rolü paylaşmakta isteksiz davranması etkili olmuştur (Gregory ve Alexander, 1973:49-50).

Şikayetin değerlendirilmesi sürecine ilişkin hususlar Kanunun 7'inci maddesinde düzenlenmiştir. Şikayetlerin ombudsmana ulaşmasıyla ön inceleme süreci başlar ve yetki alanı dışında yer alan başvuru sahibine yazılı olarak bildirilir. İdari başvuru yollarının tüketilme şartı geçerli olup genelde bu hususta incelenemezlik raporu düzenlenir ve şikayetçi ve ilgili parlamenter bilgilendirilir. Ön incelemeden geçen şikayetler için araştırma ve incelemesi aşaması başlar. Konunun muhatabı olan kurum ya da otoritenin yetkili görevlisine ve şikayete konu eylemi gerçekleştirdiği iddia edilen ya da bu işlemi yapmakla yetkili şahsa, iddialara ilişkin açıklama yapma fırsatı tanınır. Ombudsman soruşturma yöntemini kendisi tayin etme yetkisini elinde bulundurur ve bu süreçte gizlilik ilkesini gözetilir. Uygun koşulların varlığı halinde ilgili kişilerden bilgi toplayabilir ve bu süreçte kişinin hukuk danışmanı ya da müdafî tarafından temsil edilip edilmeyeceğini de tayin eder. Ayrıca şikayet sahibine ve soruşturma kapsamında diğer katılım gösteren ya da bilgi sağlayan kişiye ücret ödenmesine de karar verebilir.

Kanunun 8'inci maddesinde Ombudsmana soruşturma kapsamında herhangi

bir bakan, ilgili dairenin mensubu ya da memuru ya da bu hususta katkı sağlayabilecek herhangi birisinden gerekli bilgileri sunmasını ve belgeleri tedarik etmesini talep etme yetkisi tanınmıştır. Bu hususlarda ombudsman tanığın davet edilmesi, dinlenmesi ve belgelerin temini bakımından mahkemenin sahip olduğu yetkilere sahiptir. Kişilerin soruşturma kapsamında bilgi vermesi ve belge sunmaları aşamalarında zorlanamayacağı hükmü de yer almaktadır. Ayrıca birtakım kısıtlamaların da geçerli olduğu görülmektedir. Ombudsman kabine ya da kabinenin herhangi bir komitesinin tutanaklarıyla ilgili, bilgi verilmesini ya da yönelttiği sorunun cevaplandırılmasını ve bu tutanakların sunulmasını talep edemez. Bu sınırlamanın geçerli olması için bilginin, belgenin ya da belgenin bir kısmının bu kapsamda olduğuna dair belgenin Kabine Sekreteri tarafından düzenlenerek Başbakan tarafından onaylanması gerekir.

Ombudsmana çalışmalarını sağlıklı yürütmesine katkı sunmak gayesiyle bir koruma aracı olarak Kanunun 9'uncu maddesinde kendisinin ya da adına faaliyette bulunan görevlilerinin yasal mazeretler dışında çalışmalarının sekteye uğratılması durumunda ilgililer hakkında mahkemeye suç duyurusunda bulunma yetkisi verilmiştir.

Kanunun 10'uncu maddesi kapsamında Parlamento Ombudsmanı, soruşturma yapıp yapmadığına bakmaksızın neticeden başvuruyu sağlayan parlamenterleri bilgilendirir. Buna karşılık soruşturma yaptığı durumda ise varmış olduğu sonucun yer aldığı raporunu parlamenterin yanı sıra, şikayet sahibine, şikayete konu kurumun en üst amirine veya yetkili birimine, hakkında söz konusu şikayet olan memura ve şikayet kapsamındaki diğer ilgililere iletmektedir.

Parlamento Ombudsmanı faaliyetlerini içeren raporunu yıllık raporunu Avam ve Lordlar Kamarasına sunmakla yükümlüdür. Bununla birlikte zaman zaman özel raporlar sunma seçeneğini elinde bulundurur. Yıllık raporda genel itibariyle alınan şikayet içerikleri, sayıları ve çözüm bulma araçları, bütçe kullanımına ilişkin hususlar yer alır. Özel rapor ise kanunun 10'uncu maddesi çerçevesinde Ombudsmanın araştırması neticesinde tespit ettiği haksızlığın kötü yönetimden kaynaklandığı ve bu haksızlığın giderilmediği ya da giderilmeyeceği yönünde algıya sahip olduğu durumlarda değerlendirmesini parlamentonun her iki kanadına

sunabilmesine olanak verir.

Ombudsmanın tavsiyeleri yaptırım gücünden yoksundur. Genel itibariyle Parlamento Ombudsmanın tavsiyelerin ilgili idareler üzerinde pozitif etki doğurduğu ileri sürülebilir. Ombudsman tespit ettiği kötü yönetiminden kaynaklanan adaletsizliğin giderilmeyeceği kanısına varması halinde parlamentoya özel raporunu sunmaktadır. Bu yöntem nadir olarak uygulanmış olup 2018 yılına kadar sadece yedi kez özel rapora başvurulmuştur. Son dönemdeki raporlar ışığında hükümetin kısmen de olsa özel raporda yer verilen tavsiyeler ışığında adım attığı söylenebilir. Bu bağlamda 2008 yılında bir vakada mahkeme hükümet tarafından ombudsmanın tavsiyelerini reddedilmesinin yasal bir durum olduğuna kanaat getirmiş ve ancak bu hususta makul sebeplerin varlığının bulunmasına da işaret etmiştir. Ombudsmanın kararlarına karşı temyize başvurma imkanı bulunmamaktadır. Diğer yandan ombudsmanın bakanlık kararları hakkında verdiği kararlar denetime (judicial review) tabidir. Bu süreçte karara dayanak oluşturan gerekçe haklılık payı ya da diğer hususlardan ziyade özellikle yasallık boyutu açısından ele alınmaktadır. Yargı denetimi karmaşık ve pahalı bir süreç olarak nitelenmekte olup başvuru öncesinde yasal destek alması önerilmektedir (Maer ve Priddy, 2018:7-9).

Abraham (2011:28-29) İngiltere’de ombudsmanlık kurumu üzerine yaptığı değerlendirmede çeşitli öneriler dile getirmiştir. Buna göre hayat akışının hemen her gün değişim gösterdiği günümüzde, parlamenter filtresinin ombudsmana ulaşmakta tek yol olması ve şikayetlerin yazılı olarak yapılması gibi koşullarının varlığı ulaşılabilirlik açısından engel oluşturduğuna dikkat çekmektedir. Parlamentonun bu yöntem haricinde ombudsman üzerinde daha etkili araçlarla ilişkisini sürdürmesinin olası olduğu görüşündedir. Ombudsmanın kişisel şikayet olmadığında kendi inisiyatifiyle harekete geçerek her zaman olmasa da zaman zaman devreye girmesi, sosyal adaletin sağlanması noktasında özellikle savunmasız ve ötekileştirilmiş kişiler için ayrı bir önem taşır. Gerçek anlamda İngiltere’de ombudsmanın bütünlük ve uyum içerisinde olduğu bir idari yargı sistemi inşa edilmek isteniyorsa, yasal düzenlemeler, inceleme ve hesap verebilirlik yapılanmalarına odaklanması kaçınılmaz olduğunu, şikayet sahibi vatandaşları hayal kırıklığına uğramasına sebep olan ve mantık sınırlarını zorlayan dağınık yapılanmaların gözden geçirilerek ombudsman kimliğinin her durumda korunması ve sadece bir alternatif olarak

algılanıp basite indirgenmemesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Ayrıca İngiltere’de 2016 yılında yürütülen çalışmalar neticesinde Kamu Hizmetleri Ombudsmanı (Public Service Ombudsman) kurulması yönünde Hükümet tarafından yasa tasarısı taslağı yayınlanmıştır. Taslak kapsamında mevcut Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı ve Yerel yönetim ombudsmanın fonksiyonlarının yeni tesis edilecek ombudsman üzerinde birleştirilerek mevcut sistemlerin kaldırılması öngörülmektedir (Maer ve Priddy, 2018:17).

2.4. FRANSA

Fransa güçlü idari yargı rejimine sahip ülkeler arasında ulusal çapta ombudsman sistemini benimseyen ilk ülke konumundadır (Ayeni, 2000:3). Fransa’da ombudsman kurumu ilk kez 3 Ocak 1973 tarihli Kanunun 73-6’ncı maddesi kapsamında “*Mediateur de la Republique*” (Arabulucu) ismiyle uygulamaya alınmıştır. Ombudsman bu şekliyle anayasal bir kurum olarak düzenlenmemiştir (Stern, 2008a:190).

Ombudsmanın Fransa’da *Mediateur* (Arabulucu) ismiyle uygulamaya alınması, idari yargı sistemi bulunan ülkelerde sisteminin uygulanamayacağına dair düşünceleri bir manada geçersiz kılmıştır (Erhürman, 1995:66-67). 2008 yılında Fransa Anayasasında yapılan değişiklikler neticesinde ise Hakların Savunucusu Kurumu (*Defenseur Des droits*) tesis edilmiş ve anayasal zemine bağlanmıştır. Düzenleme kapsamında Hakların Savunucusunun atanması ve görev süresi, görev alanı, resen inceleme yetkisi, statüsü ile alakalı bazı bağdaşmazlık durumlarını içeren hükümlere yer verilmiştir.

Hakların Savunucusu 29 Mart 2011 tarihli Organik Kanun ile uygulama bulmuş ve anılan kanun düzenlemelerine göre faaliyet yürütmektedir. Kanun kapsamında; Mediatür, Çocukların Savunucusu (*Defenseur des enfants*), Fırsat Eşitliği ve Ayrımcılığın Önlenmesi Komisyonu (*Haute autorite de lute contre les discriminations et por l’egalite- HALDE*) ve Güvenlik Deontolojisi Komisyonu (*Commission Nationale de deontologie de lasecurite*) kurumları uygulamadan kaldırılarak görev ve yetkileri Halkların Savunucusuna devredilmiştir. Hakların Savunucusu Kurumu bünyesinde 2019 yılı itibariyle 250 personel ve yerel

çalışmalarda temsilcisi konumunda yer alan 397 delege faaliyet yürütmektedir (www.assemblee-nationale.fr/, 2019).

2.4.1. Ombudsmannın Göreve Getirilmesi ve Statüsü

Hakların Savunucusu'nu atama yetkisi Fransa Anayasası'nın 71-1'inci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı'na aittir. Ancak bu yetkinin kullanabilmesi Anayasanın 13'üncü maddesinde belirtilen hususlar gereği bir takım şartlara bağlanmıştır. Buna göre Cumhurbaşkanının atama konusu ile ilgili komitelerle müzakere etmesi gerekmektedir. Ayrıca bir aday için Komitelerin toplamda 3/5 çoğunlukla karşı çıkması durumunda atama işlemi gerçekleştirilememektedir. Netice itibariyle Hakların Savunucusu, Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanmaktadır.

Hakların savunucusu bir defaya mahsus olmak üzere 6 yıllık bir dönem için atanmaktadır. Savunucunun tekrar görevlendirilmesi mümkün değildir. Ayrıca hükümet ve parlamento üyeliklerinin bu pozisyon ile bağdaşmayacağı da açıkça düzenlenmiştir. Hakların Savunucusuna bağımsızlık kazandırma amacı taşıyan düzenlemelerden birine Kanunun 2'inci maddesinde rastlanmaktadır. Buna göre hiçbir otorite ya da kişi Hakların Savunucusu'na emir ya da talimat veremez. Bununla birlikte görev gereği beyan ettikleri görüşler ve eylemlerden dolayı soruşturma, kovuşturma, arama, gözaltına alma ve tutuklama gibi tedbirlere başvurulamayacağı hükmüne yer verilmiştir. Hakların Savunucusunun yardımcıları da aynı dokunulmazlık haklarına tabidirler.

Hakların Savunucusu'nun görevinin son bulmasıyla ilgili hususlara Organik Kanunun 1'inci maddesinde yer verilmiştir. Buna göre Hakların Savunucusu kendi isteği üzerine ya da Danıştay tarafından belirlenen özür durumlarının varlığı halinde görevi sonlandırılmaktadır. Danıştay Hakların Savunucusu'nun azledilmesi hususunda tek yetkili makam olarak tayin edilmiştir.

Hakların Savunucusu'na kurumun iş ve işlemlerini takibi noktasında yardımcı olmak üzere Kanunun 11'inci maddesi uyarınca 3 kişinin "yardımcı" sıfatıyla görevlendirmesi imkânı verilmiştir. Bu doğrultuda Hakların Savunucusu'nun Cumhurbaşkanı'na ilettiği önerilerine istinaden uygun görülen adaylar Başbakan

tarafından yardımcı olarak atanmaktadır. Yardımcılar arasında alan uzmanlığı ve tecrübe kriterleri temel alınarak; çocuk haklarının korunması ve geliştirilmesi, güvenlik güçlerinin etik ilkeler çerçevesinde hareket etmesi, ayrımcılığın önlenmesi ve fırsat eşitliğinin sağlanması konularında iş bölümü esastır. İstisna koşulların varlığıyla birlikte Savunucunun yardımcılara bir takım konularda yetki devri mümkündür. Yardımcılar, Hakların Savunucusu'nu gerek duyulması halinde kurul (collèges) toplantılarında temsil etme fonksiyonunu ve anılan görev alanlarına giren danışma kurullarında başkan yardımcılığı görevini üstlenirler. Yardımcıların görev süreleri Savunucunun görev süresiyle kısıtlı olup tekrar görevlendirilemezler.

Organik Kanununun 13, 14 ve 15'inci maddeleri kapsamında Hakların Savunucusu'na, faaliyet alanı içerisinde konunun önem arz etmesi, karmaşıklığı ya da yeni bir vaka olması gibi durumlarda danışmanlık hizmeti sunmak üzere 3 adet Kurul (colleges) tesis edilmiştir. Hakların Savunucusu her bir kurulun başkanı olmakla birlikte yokluğunda yardımcılarını görev alanlarına uygun olarak bu görevi yürütmektedir. Hakların Savunucusunun başkanlık ettiği bir kurulda, yardımcı oy verme hakkı bulunmamaktadır. Ayrıca oyların eşitliği halinde Başkanın tercihi geçerli olmaktadır. Kuruların oluşumu ise şu şekildedir: Güvenlik Deontolojisi Kurulunda; Senato Başkanı tarafından 3 üye, Meclis Başkanı tarafından 3 üye, Danıştay Başkanı tarafından Danıştay'ın faal ya da eski üyeleri arasından 1 üye, Anayasa Mahkemesi Başkanı ve Başsavcı tarafından ortak karar ile Anayasa Mahkemesi faal ya da eski üyeleri arasından atanan 1 üye görevlidir. Çocuk Hakları Kurulunda, Senato Başkanı tarafından 2 üye, Meclis Başkanı tarafından 2 üye, Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Konsey tarafından 1 üye, Anayasa Mahkemesi Başkanı ve Başsavcı tarafından ortak karar ile Anayasa Mahkemesi faal ya da eski üyeleri arasından atanan 1 üye görev yapar. Ayrımcılığın Önlenmesi ve Fırsat Eşitliği Kurulu'nda ise Senato Başkanı tarafından 3 üye, Meclis Başkanı tarafından 3 üye, Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Konsey tarafından 1 üye, Danıştay Başkanı tarafından 1 üye, Anayasa Mahkemesi Başkanı tarafından atanan 1 üye görevlidir.

Ayrıca Meclis Başkanı ve Senato Başkanı tarafından yapılan üye tayininde temsilde kadın-erkek dengesinin gözetilmesi gerekliliği de belirtilmektedir. Hakların Savunucusunun yardımcılarının ve kurul üyelerinin görev süreleri Savunucunun görev süresiyle sınırlı olmaktadır. Yardımcılar tekrar görev alamazlar. Kurul

üyelerinin görevleri ancak istifa yada özür durumunda sonlandırılabilir. Ancak kurul üyeleri çalışmalara haklı gerekçe olmaksızın ardışık olarak üç defa katılım sağlamayan üyeler için ilgili üyenin görüşünü de aldıktan sonra 2/3 çoğunluk kararıyla görevden el çektirebilir. Hakların Savunucusu neticeyi ilgilinin atama yetkisine bildirir (Organik Kanun, Madde:16)

Hakların Savunucusu Kanununun 37'inci maddesi kapsamında yetkisi dâhilinde faaliyet yürütmek üzere Fransa egemenliğindeki tüm topraklara delegeler görevlendirme olanağına sahiptir. Kanuni yetkilerle donatılan delegeler görev bölgelerindeki şikayet başvurularını inceler. Tutukluların da erişimini sağlamak amacıyla Ceza İnfaz Kurumlarına bir ya da birden fazla delege görevlendirebilir.

Delegelerin bağımsızlık, tarafsızlık ve dürüstlük değerleri ışığında hareket etmesi beklenir. Sistemin esas itibariyle, kişilerin aracı olmadan diyaloga geçerek hak bilincini kazanması, hangi makamlara başvurabileceğini öğrenmesi ve diğer yandan sorunların dostane çözüm yollarıyla yerinde ve mümkün olan en kısa sürede çözüme kavuşturulması ilkeleri üzerine kurulduğunu ifade edebiliriz (KDK, 2015:32).

2.4.2. Ombudsmannın Görev ve Yetkileri

Halkların Savunucusu Fransa Anayasa'sının 71-1'inci maddesi uyarınca, devlet idarelerinin, bölgesel toplulukların, kamu kurumlarının, tüm kamu hizmeti ifa eden kuruluşların hak ve özgürlüklere saygı göstermesini temin etmekle görevli kılınmıştır. Ayrıca bu düzenlemede Organik Kanunda belirtilen görevlerin de üstlenileceğine yer verilmiştir. Hakların Savunucusunun sorumluluk sahası Organik Kanununun 4'üncü maddesinde çizilmiştir. Bu doğrultuda Hakların Savunucusu;

- Merkezi, yerel idareler, tüm kamu kurumları ve kamu hizmeti niteliğinde faaliyet yürüten kuruluşlar ile olan ilişkilerde hak ve özgürlükleri savunma,
- Yasalarda ya da usulüne uygun olarak yürürlüğe giren ve onaylanan uluslararası anlaşmalarda yer alan çocuk haklarını savunma ve destekleme,

- Doğrudan ya da dolaylı olarak yasalar ya da uluslararası anlaşmalar tarafından yasaklanan ayrımcılık uygulamaları karşısında mücadele etme,
- Fırsat eşitliğini destekleme, güvenlik güçlerinin güvenlik deontolojisine uygun olarak davranmalarını sağlama, görevlerini icra etmektedir.

Hakların Savunucusu özellikle ayrımcılıkla mücadele konusunda sahip olduğu yetkiler kamu tüzel kişileriyle birlikte tüm özel hukuk kişilerini de kapsamaktadır. Bu bağlamda ayrımcılıkla mücadele hususunda özel hukuk kişileri hakkında inceleme yapmasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarında yaşanan anlaşmazlık meseleleri Hakların Savunucusunun görev alanı dışında yer alır. Bununla birlikte personelin istihdamı, nakli, disiplin işlemleri gibi personel konuları sadece ayrımcılıkla mücadele bağlamında incelemeye tabi tutulabilir. Çalışanlar ve kamu kurumları arasında yaşanan anlaşmazlıkların incelenmeye alınması sadece iddianın ayrımcılık yasağının ihlaline ilişkin olması durumunda geçerli olmaktadır (KDK, 2015:26:31).

Mahkeme kararının incelenmesi ve değerlendirilmesi gibi tasarruflar Hakların savunucusunun görev kapsamı dışındadır. Diğer yandan medeni, idari ve adli mahkemeler kendi inisiyatifleri ya da tarafların talebi üzerine yazılı ya da sözlü görüşlerine başvurabilmektedir. Ayrıca Hakların Savunucusunun da taraf sıfatı taşımaksızın görüş sorulması yönünde talepte bulunması mümkündür. Özellikle çocuk hakları ve ayrımcılığın önlenmesi alanlarında konusu suç teşkil eden kanıya vardığında bu durumu kendi değerlendirmesini kapsayacak şekilde kamu savcısına bildirmektedir. Sonraki aşamada ise Kamu savcısı neticeden Hakların Savunucusunu bilgilendirmektedir (Organik Kanun, Madde:33).

Kanunun 22'inci maddesinde Hakların Savunucusunun idarenin ya da özel kişilerin kullanımında olan binalarda, kamu ulaşım araçlarında ve işyerlerinin sadece bu amaca yönelik bölümlerinde yerinde inceleme yetkisine sahip olduğu düzenlenmiştir. Bu işlemi esnasında gerekli gördüğü kişilerin bilgisine başvurarak dinlemesine de dayanak sağlanmıştır. Kamu kurumlarına yapılacak ziyaretlerde ulusal savunma ya da kamu güvenliğini sebep gösterilerek gerekçenin izah edilmesi suretiyle itirazda bulunulması mümkündür. Hakların Savunucusu mahkemeden

geçici izin talep ederek yerinde incelemelerine devam etme görüşünü iletebilir. Bu durumda inceleme savunucuya onay veren yargıcın otoritesi ve kontrolü altında gerçekleştirilir. Hakların Savunucusu idari makamlara çalışmasına müdahale edildiğine dair başvurabilir ve çalışmalarını istediği zaman sonlandırır. Özel mülkiyet sahibi ziyaret ya da yerinde inceleme öncesinde itiraz hakkı olduğu yönünde bilgilendirilir. İtiraz olması durumunda mahkeme kararı beklenir. Fakat delillerin yok edilmesi karartılması gibi gecikmesinde sakınca bulunacak hallerde bina sorumlusunun haberi olmaksızın ziyaret yapılabilir. Hakim tarafından Hakların Savunucusunun yetkilendirilmesi halinde, bina sorumlusu ziyarete karşı çıkamamaktadır. Ziyaret izin makamı otorite ve kontrolü altında yapılır, bina sorumlusu ya da temsilcisi, ya da konsey tarafından eşlik edilir. Bu şartın sağlanamaması durumunda inceleme yapan kişinin yetkisi dahilinde bulunmayan iki kişinin refakati yeterli olarak kabul edilir. Ziyarete imkan tanıyan hâkim kararı sadece kararda belirtilen zaman diliminde ve yine tayin edilen zaman aralığında gerçekleştirilebilir. İzin makamı hakimin ziyareti erteleme yada sonlandırma yetkisini elinde bulundurur.

Anılan görevlere ilaveten Hakların Savunucusu, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Prosedürler ve Çalışma Metotları Hakkındaki 3 Ekim 2014 tarihli Yönergenin 19'uncu maddesi ile düzenlenen Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından verilen kararların uygulanmasının izlenmesi hususunda, Fransa aleyhinde verilen bazı kararların uygulamasının izlenmesi görevini de üstlenmektedir (KDK, 2015:38).

2.4.3. Ombudsmana Başvurunun Yapılması ve Değerlendirilmesi

Hakların Savunucusuna kimlerin başvuru yapabileceğine dair hususlar Organik Kanunun 5'inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda; devlet, yerel yönetim birimleri, kamu kurumları ya da bu hizmeti ifa etmekle teşekkül kuruluşların iş ve işlemlerinden dolayı hak ve özgürlükler bağlamında mağduriyete uğradığını iddia eden gerçek veya tüzel kişiler başvuruda bulunabilir. Bununla birlikte, hak menfaatinin ihlal edildiği iddiası taşıyan bir çocuk veya yasal temsilcileri, aile fertlerinden biri, sağlık ve sosyal hizmet birimleri ya da iddia konusu eylemin işlendiği tarihten en az beş yıl önce faaliyete geçmiş, çocuk haklarını savunma gayesi taşıyan kuruluşlar başvurabilir. Yasalar ya da usulünce kabul görmüş uluslararası

taahhütler gereği yasaklanan ayrımcılığa doğrudan ya da dolaylı olarak maruz kalan kişi, ya da ayrımcılığın korunması ekseninde en az beş yıllık faaliyet gösteren kurumlar ilgili kişiye birlikte ya da kişinin rızasıyla başvurabilir. Güvenlik güçlerinin görevin ifasında etik kurallara uygun hareket etmediği iddiasından hareketle mağduriyet yaşadığını düşünen kişi ya da bu olaya tanık olan herkes başvuru yapabilir.

Başvuruların ele alınabilmesi için Hakların Savunucusuna doğrudan başvuru mümkün olmakla birlikte bu yöntem tek seçenek değildir. Ayrıca Meclis ve Senato üyeleri, Avrupa Birliği Parlamentosu'nda Fransa'yı temsil eden üyeler kendilerine yapılan bir şikayeti Hakların Savunucusuna iletebilmeleri mümkündür. Bunların yanı sıra Avrupa Birliği Ombudsmanı veya diğer ülke ombudsmanları tarafından Hakların Savunucusuna yönlendirilen şikayetler de değerlendirmeye alınmaktadır. Hakların Savunucusu iletilen bu şikayetleri yetki alanını ve ilgililik durumlarını göz önünde bulundurarak değerlendirmekte ve şikayeti ileten birim ya kişileri de netice hakkında bilgilendirmektedir (Organik Kanun, Madde:7).

Hakların Savunucusu Kanununun 8'inci maddesine göre re'sen ya da şikayetin ilgilisi tarafından yapılmadığı ya da mağdurun çocuk olduğu durumlarda harekete geçtiğinde çalışmalarını yürütür ancak ilgililerin süreçten bilgilendirilmesi gerekir. Bu aşamada ilgililerin rızasının olması şartı aranır aksi durumda incelemelerini sonlandırma mecburiyeti vardır. Mağdur ya da mağdurun temsilcisi Hakların Savunucusunun müdahalesini reddetme seçeneğine sahiptir. Ancak bu durumun istisnası olarak rıza gösterilmemesi halinde incelemeye devam edilip edilmeyeceğine çocuğun korunması hedeflenen hakkının mahiyeti ve boyutu paralelinde karar vermekte ve gereklilik durumunda incelemelerine devam edebilme yetkisini elinde bulundurmaktadır.

Başvuru klasik diğer ombudsman uygulamalarında uygulandığı şekliyle ücretsiz yapılmaktadır. Kuruma başvurunun yapılmasında herhangi bir kısıtlayıcı süre bulunmamaktadır. Diğer yandan ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına başvuruda bulunularak idari başvuru yollarının tüketilmiş olması esastır. İstisnai olarak, çocuk hakları ve güvenlik deontolojisi kapsamındaki şikayetler için bu şart aranmaz. Hakların Savunucusuna yapılan başvuru yargı sistemine özgü dava zamanaşımı

süresi üzerinde herhangi bir etki doğurmaz (Organik Kanun, Madde:6).

Hakların Savunucusu Kanununun 20'inci maddesine göre inceleme kapsamında, tüm gerçek ve tüzel kişilerden açıklama, bilgi ve belge talebinde bulunabilir. Ulusal savunma, devlet güvenliği ve dış politika alanları hariç olmak üzere sır ya da gizlilik niteliği taşıdığı gerekçesiyle talep edilen bilgi ve belgelerin verilmekten imtina edilmesi mümkün değildir. Tıbbi gizlilik ya da mesleki sır kapsamında nitelenen hasta-doktor avukat-müvekkil arasındaki belgeler ancak ilgili kişilerin rızası üzerine paylaşılabilir. Tıbbi gizlilik durumunda istisna olarak suiistimal, fiziksel, cinsel ve psikolojik şiddet eylemler reşit olmayan ya da yaş, fiziksel, ruhsal yetersizliğinden dolayı kendini savunamayacak durumda olan birisine karşı işlenmişse ilgilinin rıza şartı aranmayacaktır. Ayrıca meslek sırrı yükümlülüğü taşıyan kişilerin talep edilen bilgi ve belgeleri paylaşması halinde cezai sorumluluk yüklenemeyeceği hükmü açıkça belirtilmiştir. Bu hüküm, Hakların Savunucusuna gerekli kolaylığı sağlayan görevlilere sunulmuş bir güvence olarak değerlendirilebilir.

Hakların Savunucusu araştırma neticesinde disiplin soruşturmasını gerektirecek ölçüde kanaate varırsa, disiplin soruşturması açmaya yetkili kuruma bu yöndeki tavsiyesini iletir. Sonraki aşamada ilgili kurum tarafından hangi işlemlerin yapıldığı ya da yapılmadıysa gerekçeleri Hakların Savunucusu'na bildirilir. Gerekli adımların atılmadığı ya da yetersiz olduğu düşüncesi hasıl olması durumunda kendi tavsiye kararının da yer aldığı özel bir rapor hazırlayarak kamuya duyurmaktadır. Kanununun 29'uncu maddesi bu hususu düzenlemektedir.

Kanununun 30'uncu maddesi uyarınca Hakların Savunucusu, yetkilendirme ya da izne tabi meslek faaliyetleri kapsamında gerçek ya da tüzel kişilerin dolaylı ya da doğrudan ayrımcılığa maruz kalmaları durumunda, yetkili kurumdan gerekli önleyici tedbirlerin veya yaptırımların uygulanmasını isteyebilir. Bu tavsiye üzerine ilgili kurum tarafından başvurulmuş yaptırım ve neticesi Hakların Savunucusu'na bildirilir.

Hakların Savunucusunun kendisine iletilen yargısal mahiyette olmayan şikayet üzerine, konuyla ilgili yasama ya da düzenleyici hükümlerin kapsamı ya da yorumuyla alakalı bir sorun tespit etmesi durumunda Danıştay'a görüş sorma olanağına sahiptir. Ayrıca değerlendirme neticesinde elde edilen bildiriği yayınlama

imkânına da sahiptir (Organik Kanun, Madde:31). Kanunun 32'inci maddesi kapsamında ise çalışmalarına fayda sağlayacağı düşüncesiyle yasal ya da düzenleyici değişiklikler yapılması yönünde öneri getirebilmektedir. Bununla birlikte Başbakan, Millet Meclisi Başkanı, Senato Başkanı tarafından faaliyet alanına yönelik görüşüne başvurulabilmektedir. Başbakanın talebi üzerine özellikle çocuk hakları ve ayrımcılığın önlenmesi bağlamında uluslararası düzenlemelerde Fransa'nın konumunun tayin edilmesi ve hazırlık çalışmaları aşamasına katkı sunma olanağına da sahiptir. Burada ifade edilen görüş taleplerinin bir ay içerisinde neticelendirilmesi esası benimsenmiştir. Kanunun 36'ıncı maddesi uyarınca her yıl Cumhurbaşkanına, Meclis Başkanına ve Senato Başkanına yıllık raporunu sunmaktadır. Raporda şikayet konulara göre dağılımı da yansıtan genel faaliyetlerin yer aldığı bilgilere yer vermektedir. Uluslararası Çocuk Hakları günü dolayısıyla da çocuk hakları alanındaki çalışmalarının yer aldığı ayrı bir rapor yayınlamaktadır. Bunlara ilaveten ihtiyaç durumuna göre özel raporlar yayınlama seçeneğini de her daim elinde bulundurmaktadır.

2.5. AVRUPA BİRLİĞİ

Avrupa Birliği müktesebinde “ombudsman” kurumunun oluşturulmasına dair ilk girişimler 1971 yılında gerçekleştirilen Avrupa Parlamentosu İnsan Hakları Konferansı'nda gündeme gelmiştir. Bu tartışmalarda genel itibariyle İskandinavya ülkelerindeki uygulamaların etkisi hakim olmuşsa da sunulan öneriler gerekli olgunluğa erişememiştir (Serzhanova, 2011: 81). 1979 yılında Avrupa Parlamentosu Topluluk Ombudsmanın atanmasına dair tasarımı kabul etmiştir. Topluluk Kurumlarını denetleyen ve vatandaşın şikayetlerini değerlendiren ve çözüme kavuşturan bir yapı üzerinde çalışılmış ise de bu oluşumun parlamentonun asli görevi olan dilekçe prosedürünü devre dışı bırakacağı düşüncesi olumsuz bir etki doğurmuştur (Reif, 2004:371).

Avrupa Komisyonu tarafından görevlendirilen Adonnino Komisyonu 1985 yılında sunduğu raporunda ombudsman kurulması önerisinde bulunmuş ancak yine netice alınamamıştır. Bu süreçte üye devletlerin insan hakları bağlamında ortak paydada buluşmakta güçlük çekeceğine dair endişelerin paylaşılması Avrupa Ombudsmanı fikrinin hayata geçirilmesinde engelleyici rol üstlendiği ileri sürülebilir (Serzhanova, 2011:81-82). Sürecin devamında Avrupa'nın entegrasyonu ve birliğin

genişlemesinde kilit rol yüklenen Birlik vatandaşlarının tam desteğinin kazanılması arayışının, ombudsmanın hayata geçirilmesinde etkili bir faktör olduğu değerlendirilmektedir (Marias, 1994:1).

1990'da Siyasi Birlik temalı Hükümetlerarası Konferans çerçevesinde sunulan İspanyol Delegasyonun Avrupa Vatandaşlığı üzerine önerisinde, Avrupa Birliği vatandaşlarının özel haklarıyla ilgili bir katalogun kabulünün bu hakları korumakla sorumlu özel organların kurulmasıyla birlikte olması gerektiği ifade edilmiştir. Bu öneride ombudsman kurumunun varlığıyla birlik haklarının daha iyi korunacağı gayesi ön planda yer almıştır. Öngörülen sistemle Avrupa vatandaşının özel haklarını korumak ve bu hakları korumakla görevli mekanizmalara yardımcı olmak hedeflenmiştir. Danimarka'nın önerisinde ise sistem Avrupa Parlamentosunun himayesi altında özellikle Birlik kurum ve organları üzerinde denetleme yapacak Avrupa Ombudsmanı konumunda kurgulanmıştır (Marias, 1994:1-2).

1991 yılında İspanyol Hükümeti önerisinde değişikliğe gitmiş ve neticede öneri ağırlıklı olarak Danimarkanın tercihi yönünde şekillenmiştir. Luxemburg Hükümetinin ise "Treaty on European Union" taslağında ombudsmana sınırlı bir yetki tanıyan hükümlere yer vermesi teklif üzerinde varılan uzlaşımın bir yansıması olarak görülebilir (Marias, 1994:2-3). 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Antlaşması kapsamında Avrupa Ombudsmanı ihdas edilmiştir (Cadedu, 2004:161; Kofler, 2008c:171).

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliğinin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın (Treaty on the Functioning of the European Union) 228'inci maddesi uyarınca Avrupa Birliği bünyesinde "kötü yönetim" iddialarına ilişkin şikayetleri incelemektedir (Serzhanova, 2011:82). Düzenleme ombudsmanının Avrupa Parlamentosu tarafından atanması, yeniden görevlendirilebilmesi, harici meslek dallarıyla uğraşmanın bağdaşmazlık durumu olduğu ve parlamentoyla güven temelli ilişki içerisinde tam bağımsız olarak faaliyette bulunacağına dair genel hükümler yer alır. Ayrıca ombudsmanın faaliyetine ilişkin gerekli düzenlemelerin parlamento tarafından belirleneceğini belirtilmektedir (Cadeddu, 2004:161-162). Ombudsmanın görevlerini düzenleyen Parlamento Kararı Statute of Ombudsman (Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the

performance of the Ombudsman's duties) ve uygulama yönetmeliği ombudsmannın görev alanına ilişkin hususlar içerir. Avrupa Birliğinin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 24'üncü maddesi ombudsmana başvuruyu Birliğin vatandaşlık haklarından biri olarak düzenlemektedir (European Ombudsman, 2011:12).

Magnette'ye göre (2003:681) benimsenen ombudsmannın yapısı, Avrupa Parlamento üyelerinin kurumu kendilerinin kontrol araçlarından biri olarak inşa etme iradesini yansıtmaktadır. Başlangıçta Avrupa ombudsmanını parlamentonun yürütme üzerinde bir kuvveti gibi varlık göstermiştir. Bu yapıda parlamento ombudsmanı modeli benimsenmiştir (Marias, 1994:3).

Avrupa Ombudsmanı, Parlamento tarafından onaylanan insan hakları, hukukun üstünlüğü ve iyi yönetim ilkelerini kapsayacak şekilde “kötü yönetim” kavramına tanımlama getirmiştir (European Ombudsman, 2005:24). Ombudsman 1997 yılı raporunda kötü yönetimi “bir kamu organının yükümlü olduğu kural ya da ilkelere uygun davranmakta başarısız kalması durumunda gerçekleşir” şeklinde tanımlamıştır. 1998 yılında Avrupa Parlamentosu, Parlamento kararıyla bu tanımlamayı benimsemiştir. Ayrıca Komisyon tarafından da tanım kabul görmüştür. 2000 yılında ilan edilen AB Temel Haklar Bildirgesi'nin 41'inci maddesinde herkesin “iyi yönetim” hakkına sahip olduğuna dikkat çekilmiş, 43'üncü maddesinde ise birlik vatandaşlarının ve üye ülkelerden birinde ikamet eden ya da bir ofisi bulunan gerçek ya da tüzel kişilerin kötü yönetime karşı Avrupa Ombudsmanına “başvuru hakkı” olduğu düzenlenmiştir.

6 Eylül 2001'de Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği kurumlarının ve organlarının, yönetimlerinin ve resmi görevlilerinin kamu ile olan ilişkilerinde saygılı davranmaları gerektiğini düzenleyen Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nı onaylamıştır. Düzenleme ulusal yasalardan esinlenmekte ve topluluk mahkemeleri yasası içerisindeki Avrupa idari yasalarını göz önünde bulundurmaktadır. Parlamento Avrupa Ombudsmanına Doğru İdari Davranış Yasası kapsamında faaliyet yürütmesi çağrısında bulunmuştur. Bu sebeple anılan düzenleme kapsamındaki kural ve kaideler de ombudsman tarafından gerek şikayet üzerine gerekse re'sen başlatılan soruşturmalarda geçerli sebeplerin varlığına işaret etmektedir (European Ombudsman, 2005:37). Ayrıca benimsenen bu yasa Birlik vatandaşlarının Avrupa

Birliği yönetiminden hangi haklar kapsamında talepte bulunabileceğine ve hizmetin icracısı konumundaki resmi görevlilere kötü yönetim uygulamalarından kaçınmak gayesi taşıyan davranış kalıplarına dair açıklamalar da sunmaktadır (Bobaru, 2015: 108).

1995 yılında Avrupa Parlamentosu tarafından seçilen Jacob Söderman ilk Avrupa Ombudsmanı olmuştur. 2003 yılına kadar sürdürdüğü bu görevi 2003 yılında Nikiforos Diamandouros'a bırakmıştır. 2013 yılında üçüncü Avrupa Ombudsmanı olarak göreve gelen Emily O' Reilly halen Avrupa Ombudsmanı olarak görevini sürdürmektedir (European Ombudsman, 1995; European Ombudsman, 2003; European Ombudsman, 2013).

2.5.1. Ombudsmanın Göreve Getirilmesi ve Statüsü

Ombudsmanın görevlendirilmesinde bir takım kriterler aranmaktadır. Ombudsman adayının; Avrupa Birliği vatandaşı olmasının yanı sıra herhangi bir siyasi ve medeni haklardan yoksunluğu bulunmaması gerekir. Bunlara ilaveten bağımsızlık garantisi sunmalı ve kendi ülkesindeki en üst düzey yargı organlarında görev almak için gerekli şartlara ya da ombudsmanlık görevini üstlenebilecek kabul görmüş tecrübe ve birikime sahip olması esastır (Marias, 1994:4).

Avrupa Ombudsmanı Avrupa Parlamentosu tarafından her seçim döneminden sonra beş yıllık dönem için atanır ve tekrardan görevlendirilmesi ardışık ve tekrar sınırı olmaksızın mümkündür (Michalowska, 2007:248). Görevinin sonlanması ise görev süresinin dolması, istifası ya da azledilmesi neticesinde gerçekleşir. Görevden alınması durumunda yeni ombudsman göreve başlayana kadar pozisyonunu muhafaza eder. Herhangi bir sebeple görevin son bulması durumunda parlamento kalan dönemini kapsayacak şekilde yeni ombudsman görevlendirilir. Ombudsmanın görevini yapacak niteliklerini kaybetmesi yapamayacak durumda olması ya da ciddi bir yanlış davranıştan suçlu bulunursa Avrupa Parlamentosunun talebi üzerine Avrupa Adalet Konseyi tarafından görevden alınabilmektedir (Kofler, 2008c:173).

Bağımsızlık ombudsmanın faaliyetlerinde temel kriterdir. Bu bağlamda bedel karşılığı olsun ya da olmasın herhangi bir harici meslekle uğraşması yasaklanmıştır (Serzhanova, 2011:83). Aynı doğrultuda hiç bir kurum ya da makam ombudsmana

görevi kapsamında müdahalede bulunamaz ve talimat veremez (O'Leary, 1996:67). Ombudsman Avrupa Adalet Mahkemesinde görevli bir yargıçla eş pozisyonundadır. Yargıcın sahip olduğu hak ve ayrıcalıklara aynen sahiptir (Marias, 1994:4). Ancak ombudsmanın yargıç olarak değerlendirilmesi hiçbir şekilde isabetli görünmemektedir (Cadeddu, 2004:162).

Ombudsman, ortaya koyduğu genel ilkeler ve davranış kalıpları acılığıyla iyi yönetim uygulamalarını pekiştirmeye çalışmaktadır. Görüldüğü üzere ombudsman, iyi yönetim uygulamaları üzerinde hem bir “denetçi” hem de bir “tasarlayıcı” olma rollerini birlikte üstlenmektedir (Cadeddu, 2004:163).

Ombudsmanın oluşturulması ve seçim yönteminde tercih edilen yöntemin bir yansıması olarak parlamentonun siyasi etkisi Ombudsman üzerinde açıkça hissedildiği ileri sürülmektedir (Magnette, 2003:680). Diğer yandan, Avrupa Ombudsmanın Avrupa Parlamentosu ve siyasi otoriteler karşısındaki genel itibarıyla rolünün zaman içerisinde daha geniş bir alana yayıldığı ve istikrarlı bir şekilde bağımsızlık ilkesini muhafaza ettiğini dile getiren görüşler de paylaşılmaktadır (Neuhold ve Nastase, 2017:49).

2.5.2. Ombudsmannın Görev ve Yetkileri

Avrupa Birliği kurum ve organlarının faaliyetleri kapsamında “kötü yönetim” iddialarına ilişkin şikayetleri inceler (Kofler, 2008c:173). Avrupa Adalet Divanı ve Birinci Derece Mahkeme'nin yargısal nitelikli faaliyetleri bu yetkinin istisnasını teşkil eder (O'Leary, 1996 :66-67; Vogiatzis, 2014:106; Dragos ve Neamtu, 2017:647).

Kötü yönetimin homojen bir tanımlaması olmamakla birlikte, süreç hataları, gücün amacı dışında kullanımı, ayrımcılık uygulamaları, işlemlerin gereğinden fazla zaman alması, bilgi paylaşımından kaçınılması, eylemsizlik gibi uygulamalar bu kapsamda ele alınabilir (Michałowska, 2007:228). İyi yönetim prensipleri ise Avrupa Birliği kurumlarının vatandaşın uygun şekilde muameleye tabi tutulduğu ve haklarını rahatça kullanabildiği bir ortam temin etme amacı taşıyan yasalara saygılı aynı zamanda bunu davranışlarına yansıtmasını öngören yasanın ötesinde işlev görür. Bu sebeple ombudsmanın görev alanında yasa dışılık zorunlu olarak kötü yönetimi

işaret etse de kötü yönetim doğrudan yasadışı olmayı ifade etmemektedir. Bundan dolayı ombudsmanın bulguları doğrudan mahkemenin yaptırım alanına giren yasa dışı bir davranışı yansıtmayabilmektedir (European Ombudsman, 2010:15).

Ombudsmanın görev alanına giren kurum ve organlar şu şekilde sıralanabilir: Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Sayıştay, Avrupa Adalet Konseyi ve İlk Derece Mahkemesi (yargılama görevi dışında) Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi ve Bölgeler Komitesi, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, diğer AB organları (Marias, 1994:4).

Avrupa Birliği'nde vatandaşların kötü yönetim iddialarına yönelik mahkemelerden önce başvuruda bulunabileceği makamların sınırlılığı göz önüne alındığında Avrupa Ombudsmanının anılan görevleri üstlenmesi onu ayrı bir konuma taşır (Söderman, 2004:2). Diamandurous'a göre (2009:9-10) Avrupa Ombudsmanına vatandaşın şikayetlerini ele alarak çözüm arayışına girmesi vatandaşın kamu yönetimine katılımı, yönetimde şeffaflık ilkesi, özellikle ifade özgürlüğü gibi siyasi hakların aktif kullanılması, dinamik bir birlik vatandaşlığı profiline oluşturulması gibi bir çok alanda katkı sağlar. Ayrıca ulus üstü bir yapının ulusal devletin ötesinde alternatif olarak demokrasi alanında hangi şekilde ve boyutta varlık gösterebileceğine dair somut çıktılar sunmaktadır.

2.5.3. Ombudsmana Başvurunun Yapılması ve Değerlendirilmesi

Ombudsmanın iyi yönetimin geliştirilmesine olan katkısını sunmasındaki etkili yöntemlerden biri, olası kötü yönetim şikayetlerini soruşturması ve gerekli hallerde düzeltici tavsiyelerde bulunmasıdır. Şikayetlerin ağırlıklı olarak ombudsmana yapılması neticesinde faaliyetlerine başlaması göz önüne alındığında ombudsmanın reaktif bir rol üstlendiği görülmektedir (European Ombudsman, 2005:35).

Ombudsmana başvuruda bulunabilme yetkisi Avrupa Birliği vatandaşlarının yanı sıra, üye ülkelerden birinde ikamet eden gerçek kişilere ve üye ülkenin birinde ofisi bulunan tüzel kişilere de tanınmıştır (Marias, 1994:4-5). Ombudsman başvuru üzerine yada re'sen harekete geçerek başvuruları inceleyebilir. Ombudsmana doğrudan başvuru mecburiyeti yoktur. Parlamenter aracılığıyla müracaatın

ombudsmana iletilmesi mümkündür (O'Leary, 1996-67). Avrupa Ombudsmanı'nın Birliğe üye ve katılım müzakeresi aşamasında yer alan devletlerin ulusal ombudsman kurumları ile arasında gerektiğinde şikayetlerin ve Birlik kanunlarına dair gündeme gelen soruların aktarılmasına imkan sunan irtibat ağı (liaison network) mevcuttur (Söderman, 2004:2).

Ombudsmanın soruşturmaya başlayabilmesi için kabul edilebilirlik ve geçerli sebeplerin varlığı ilkeleri üzerinde değerlendirme yapar. Bu kapsamda başvuru kimliği ve başvuru konusu belirtilmiş olmalıdır. Mahkemelerden önce vakalara müdahil olamaz ve mahkeme kararlarını sorgulayamaz. İddia edilen şikayete konu olayın fark edilmesinden en geç 2 yıl içerisinde başvuru yapılmalıdır. Ayrıca ilgili idari kurum ya da organlara öncesinde başvuru yapılmış olması esastır. Kurum ve çalışanı arasında iş meseleleri sebebiyle yaşanan durumlarda ise başvurudan önce idareye talebin iletilmiş ve bu sürecin tüketilmiş olması gerekir (European Ombudsman, 2011:14). Ombudsmana şikayet ulaştığında iki aşamalı bir süreç izlenir. Bu aşamalarda, başvurunun görev kapsamında ve yetkilisince yapıp yapılmadığı değerlendirilir. Ulusal kurumlar ve Avrupa Birliğinin yargısal organları hakkında şikayetler ele alınamaz (Cadeddu, 2004: 164-165; Rudalescu, 2015:119).

Ombudsman soruşturması neticesinde; kötü yönetimin var olmadığına dair tespiti varabilir. Kötü yönetim tespiti halinde taraflara dostane çözüm önerisi sunulabilir. Dostane çözümün mümkün olmaması halinde eleştirel görüşlerin paylaşır ya da tavsiyede bulunur. Kötü yönetim bulgusunun yüksek boyutta olduğu ya da genel bir durumu yansıttığı ya da ilgili kurumun kötü yönetime son verme imkanını hala barındırdığı vakalarda tavsiye taslağı hazırlayarak ilgili kuruma üç ay içerisinde detaylı bir şekilde cevaplandırılmak üzere gönderilir. Bu süre sonunda ilgili organ ya da kurum çözüm noktasında anlaşmaya yanaşmazsa ombudsman son hamle olarak Parlamento'ya özel raporunu sunar. Bu noktada ombudsmanın başvuracağı başka bir araç kalmamaktadır (European Ombudsman, 2005:24-27).

Ombudsman ilgililer arasında sorunun çözümüne yönelik ilk etapta dostane çözüm odaklı hareket eder (Vogiatzis, 2014:106:107). Görevi dışında ya da başvuruya yetkisizlik tespit ederse çalışmasını sonlandırır ve ilgiliye durumu bildirir ayrıca hangi makama başvurulması gerektiğine dair yönlendiricilik de yapar (Efe,

2011:11; Rudalescu, 2015:119). Ombudsmannın, idari kararların yeniden incelemeye alındığı birimlerle benzerlik gösterdiği izlenimi uyandırır da şikayetçi ve ilgili kurum arasında uzlaşma zemini arayarak müzakere etme yöntemini kullanması yönüyle farklılaştığı ileri sürülebilir (Cadeddu, 2004:162).

Ombudsmannın başvurduğu bu araçlar bağlayıcı nitelik taşımaz. Buradan hareketle kötü yönetim tespitine varmış olması durumunda bile şikayetçinin sorununu çözdüğü anlamına gelmez. Ancak bu durumda Birlik kurumlarına genel bir bilinç kazandırarak ilginin yoğunlaşmasını sağlar ve benzer ihlallerin önünün alınması maksadı taşıyan reformlar düzenlemeye teşvik eder (Cadeddu, 2004:179). Özellikle önleyici rolünü ön plana çıkarması, kuruma vatandaş nazarında güvenini arttırarak, iyi yönetim ve şeffaf, etkili ve dürüstlük ilkeleri çerçevesinde kamu hizmeti sunmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir (Rudalescu, 2015:126).

Avrupa Ombudsmanı'na 2017 yılı içerisinde toplam 15837 başvuru yapılmıştır. Başvuruların 12521'inde ombudsman sitesinde yer alan İnteractive Guide aracılığıyla tavsiyede bulunulmuştur. 1135'i ise başvuru ise bilgi edinme içerikli olmuştur. 2181 adeti şikayet başvurusunu oluşturmaktadır. Ombudsman 447 soruşturmanın 433'ünü şikayet üzerine, 14'ünü ise kendi inisiyatifiyle başlatmıştır. 1430 başvuru görev kapsamı dışında kalmıştır. Avrupa Komisyonu 256 adetle en çok soruşturma açılan birim konumundadır. Şeffaflık ve hesap verebilirlik 75 adetle en yaygın başvuru konusu olarak dikkat çekmektedir. Soruşturma neticesinde 24 başvuruda kötü yönetim tespit edilmiştir. 166 kurum ile şikayet konusu hususlarla ilgili anlaşmaya varılmış tamamen ya da kısmen sorun çözülmüştür. 164'ünde ise kötü yönetim bulgusuna rastlanılmamıştır. 2016 yılı içerisindeki Avrupa Ombudsmanının önerilerine %85 oranında uyulduğu tespit edilmiştir (European Ombudsman, 2017:34-44).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Bu bölümde Türkiye'de ombudsman sisteminin hayata geçirilmesi sürecinde yaşanan gelişmeler değerlendirildikten sonra Kamu Denetçiliği Kurumu mercek altına alınacaktır.

3.1. TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN KURULMASINA YÖNELİK GELİŞMELER

3.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi öğretim üyeleri tarafından 1982 Anayasası'na dair çalışmaların yürütüldüğü dönemde hazırlanan “Gerekçeli Anayasa Önerisi” ombudsman kurumuna yer vermiştir. Bu çalışmanın 114'üncü maddesi kamu kurumlarının denetiminden bahisle bu fonksiyonu icra etmek üzere “Kamu Denetçileri Kurulu” nun tesis edilmesine dair hükümler içermektedir.

Gerekçeli Anayasa Önerisi'nin 114/a maddesine göre; bütün idari işlemlerde idare tarafından gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluk olmaktadır. Bununla birlikte kanun ile aksi öngörülmediği sürece yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin herkesin erişimine açıktır ve hak arama özgürlüğünü kısıtlayacak nitelikte gizlilik konulamaz.

114/b maddesinde ise vatandaşların dilek ve şikayetlerini incelemesiyle temel hak ve özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetmek üzere “Kamu Denetçileri Kurulu”nun ihdas edilmesi yönünde öneri sunulmuştur. Bu kapsamda beş kişiden oluşacak olan Kurul'un üyeleri kamu denetçisi olarak Cumhurbaşkanı tarafından TBMM, Sayıştay, Danıştay, Türkiye Barolar Birliği ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından birini seçmek suretiyle beş yıllık bir süre için atanacaktır. Kurul her yıl ve gerekli gördüğü zamanlarda çalışmaları hakkında TBMM'ye ve Cumhurbaşkanı'na raporunu sunacaktır. Ayrıca bu raporlar Resmi Gazete'de yayınlanarak alenilik kazanacaktır.

Gerekçeli Anayasa Önerisi, demokratik bir devlet düzeni içinde herkesin her

konuda dilek ve şikayetlerini iletebilmesinin yanı sıra bunların dikkate alındığının vatandaş nazarında hissedilmesinin önemini vurgulamaktadır. Bunun temin edilmesi durumunda yöneten yönetilen arasında gelişen diyalog kanalı talep ve şikayetlerin yönetimce tespit edilmesine ve sonrasında yanlışlıkların düzeltilmesine uygun zemin hazırlayacaktır. Bu gelişmelerin oluşturduğu tabloda Kurul'a vatandaşların şikayetlerinin takip edilmesi, değerlendirilmesi ve bu süreçlerde elde edilen deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler sunma hususlarında görevler yüklenmiştir.

Gerekçeli Anayasa Önerisinde sunulan bu yapı anayasa yapıcılar tarafından benimsenmemiş ve 1982 Anayasa'sında ombudsman kurumu yerine Devlet Denetleme Kurulu (DDK) tercih edilmiştir (Erhürman, 2000: 155).

3.1.2. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu

Kısaca KAYA Raporu olarak adlandırılan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu; Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'ne (TODAİE), kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek, daha önce yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yönetimde aksaklıkları ve sorunları belirlemek, alınması gerekli önlemleri açıklığa kavuşturmak üzere hazırlanmış bir yönetim araştırmasıdır (KAYA Raporu, 1991: 3).

KAYA Raporu'nda merkezi ve yerel yönetimler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli bir hizmet sunabilecek yapıya kavuşturulması gayesiyle gerekli reformlara yer verilmiştir. Bu doğrultuda kamu yönetiminde ombudsman işlevini üstlenecek bir kuruma duyulan gereksinim dile getirilmiştir. Ancak her ne kadar ombudsman ihtiyacı tayin edilmiş olsa da yeni bir kurumun tesis edilmesi önerisi paylaşılmamıştır. Bunun yerine mevcutta faaliyetini sürdüren Devlet Denetleme Kurulu'nun yasal düzenlemelerle ombudsman işlevini gerçekleştirecek yapıya dönüştürülmesi yöntemi öngörülmüştür (KAYA Raporu, 1991: 43). Ancak süreç içerisinde Devlet Denetleme Kurulu üzerinde bu yönde herhangi bir yasal adım atılmamıştır (Ünal, 2013: 156).

3.1.3. Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) Raporu

Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından 1983 Yılında hazırlanan “Kamu Bürokrasisi” adlı raporda kamu bürokrasisinin sağlıklı bir şekilde büyümesine bağlı olarak ciddi sorunların yaşandığına dikkat çekilmiş ve bir dizi çözüm önerileri sunulmuştur. Her geçen gün devletin müdahil olduğu alanın genişlemesi ve aksayan bu bürokratik yapının karşısında vatandaşla sağlıklı bir diyalog kurma görevi taşıyan bir kuruma ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda İskandinavya ülkelerinin bu uygulamaya öncülük ettiğine atıfla, parlamentoya bağlı olarak bağımsızlık ilkesini gözeten ombudsman sisteminin kurulması önerilmiştir. Vatandaşın şikayetlerini ele alarak, araştırma yapan ve öneriler sunan ombudsmanın bürokratik sistem üzerinde iyileştirmeler doğuracağı görüşü paylaşılmıştır (TUSİAD, 1983:23-90).

1997 tarihli “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Toplam Bir Kalite Mekanizması Örneği” başlıklı raporda ombudsman örnek ülke uygulamalarına yer verilmiş ve uygulamada hali hazırda ombudsmana benzer mekanizmaların olduğu ancak etkinlik ve verlilik açısından bekleneni karşılayamadığı belirtilmiştir. Buradan hareketle ombudsmanın kurulmasına ilişkin tasarım sürecinin başlatılması gerektiği ifade edilmesiyle birlikte süreç de tarif edilmiştir. Bu doğrultuda ombudsmanın tarafsız olarak bağımsız kararlar alabilmesinin ve ilgili idareler üzerinde hedeflenen etkiyi oluşturabilmesinin başat faktörler olduğu vurgulanmıştır. Ombudsmanın tesis edilmesi aşamasında bu alana katkı sunabilecek herkesin katılım sağlayacağı Arama Konferansı düzenlenmesi ve ardından çalışmaları yürütmek üzere proje grubunun oluşturulması ve ayrıca ombudsman kavramının geniş bir tabanda tartışmaya açılması ve geri dönüşümlerin dikkate alınması önerileri sunulmuştur. Bununla birlikte ombudsmanın kamu yönetiminde hakim olan problemleri aniden ortadan kaldıramayacağı dile getirilmiştir (TÜSİAD, 1997:29-30).

“Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri” raporunda ise idarenin yargısal denetiminde boşluklar yaşandığından hareketle aksaklıkların giderilmesine yönelik basit ve kısa sürede sonuç odaklı bir kurum ihtiyacının “ombudsman” ya da “mediateür” modeliyle karşılanabileceği ifade edilmiştir (TÜSİAD, 1997:162-164).

3.1.4. Kalkınma Planları

Kalkınma planları bağlamında Türkiye’de Ombudsman benzeri bir kuruma atıf yapılarak ve ülkemizde de kurulması gerektiğine ilk kez 1979-1983 yılları arasında kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında yer verilmiştir. Bu kapsamda yargı kararlarına idarenin uyararak bir uzlaşma kültürünün oluşturulması sağlanması hedeflenmiş, uyuşmazlıkları mahkeme önüne gelmeden çözümlenecek yetkilerle donatılacak bir “Devlet Avukatlığı Kurumu” oluşturulması hedeflenmiştir (DPT, 1979:484). Ombudsman benzeri bir yapı öngörülmüşse de Beşinci ve Altıncı Kalkınma Planlarında da bu konudan söz edilmemiştir (Ünal, 2013: 154).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1996-2000) Avrupa Birliği’nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da uygulanan ombudsman sistemini ortaya çıkaran sebeplere atıf yapılarak yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacı taşıyan, halkın şikayetleriyle ilgilenen Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulmasına yer verilmiştir. Bu bağlamda yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işleyişe sahip olmasının yönetimin dışarıdan kendisine bağlı olmayan bir mekanizma tarafından denetlenmesi gerekliliğini doğruldu ve bu noktada ombudsmanın rol üstlendiği dile getirilmiştir (DPT, 1995:119).

2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde yaşanan anlaşmazlıkların çözümüne yönelik vatandaşların şikayetleriyle ilgili hususlarda yönetimi denetlemek üzere yönetimden bağımsız yapısıyla bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin kurulacağı belirtilmiştir. Bu doğrultuda gerekli alt yapının tesis edileceği ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsayacağı vurgulanmıştır (DPT, 2000:193).

Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda (2007-2013) ombudsmana ilişkin herhangi bir bilgiye rastlanmamaktadır. Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nun Katılımcılığın Geliştirilmesine Yönelik Öncelikler ve Tedbirler başlığı altında Kamu Denetçiliği Kurumu’nun (Ombudsmanlık) bir an önce tesis edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu doğrultuda oluşturulacak sistemde Kamu denetçisinin donanımlı kişiler arasından seçilmesi, kendi inisiyatifleriyle harekete geçebilmesi ve kurumun büyük ve karmaşık bir örgüt

yapısına sahip olmaması, anayasal dayanağının olması gerektiği gibi hususlar vurgulanmıştır. Bununla birlikte ilk aşama olarak ulusal ombudsmanın kurulması ve sonraki aşamada yerel yönetim ombudsmanlarının hayata geçirilmesi, Kamu Denetçiliğinin kurulması halinde TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları Üst Kurulunun varlık ve işlev gerekçelerinin tekrardan gözden geçirilmesine dair görüşler paylaşılmıştır (DPT, 2007:37).

3.1.5. Türkiye’de Ombudsman Kurulmasına Yönelik Yasal Girişimler

3.1.5.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı

Türkiye’de ombudsman benzeri bir kurumun tesis edilmesi yolundaki komisyon çalışmaları 1990’lı yıllardan itibaren varlık göstermektedir. Bu yıllarda özellikle insan hakları odaklı yürütülen çalışmalar neticesinde ombudsman önce Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer bulmuş ve sonrasında Adalet Bakanlığı bünyesinde ilk kez Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu oluşturulmuştur. Komisyon hazırlık çalışmalarını “Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı” adı altında 12 Ağustos 1998 de tamamlamıştır (Ünal, 2013:159). Komisyonca hazırlanan Tasarı Taslağı özellikle yurttaş sözcüsü ve kamu baş denetçisinin seçimi ve görev süresine ilişkin hususlara ilişkin bir takım önemli değişikliklerin ardından “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” olarak Bakanlar Kurulu’na iletilmiştir (Sezen, 2001:85). Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı 13.10.2000 tarihinde TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur.

Tasarının gerekçesinde Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarına atıfta bulunularak, idare ve vatandaş arasında yaşanan şikayetlerin etkin ve hızlı çözümler getiren, idarenin eylem ve işlemlerini hukuka uygunluk denetimiyle birlikte yerindelik yönünden de inceleyen ve tespit edilen problemin çözümüne yönelik öneriler sunan bir kuruma ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Bu ihtiyacı karşılamak üzere oluşturulacak kurum için ilk uygulandığı ülkedeki adıyla yaygınlaşan ombudsman kurumunun görev ve işleyişine uygun görülen Kamu Denetçisi teriminin kullanımının isabetli olacağı görüşü dile getirilmiştir.

Tasarı genel itibariyle Türkiye’de Kamu Denetçiliği’nin tesis edilmesi ve ulusal düzeyde faaliyet göstermesi öngörülen Kamu Başdenetçisi ve kamu

denetçilerinin bağımsızlığı, nitelikleri, seçimleri, nitelikleri, görevleri, çalışma ilkeleri, Kurum personeli ve Kuruma yapılacak başvurular ile ilgili hususları düzenlemektedir. Netice itibariyle Tasarı TBMM Başkanlığı'nca Anayasa, Adalet, Plan ve Bütçe Komisyonları'na havale edilmiş ise de 21. Dönem içerisinde ilgili komisyonlarda ve TBMM Genel Kurulu'nda görüşülemeyip hükümsüz kalmıştır.

3.1.5.2. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun TBMM Genel Kurulu'nca 15.07.2004 tarihinde kabul edilmiştir. Kanun esas itibariyle katılımcı şeffaf, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması ve kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi amacını taşımaktadır.

Kanunun 42'inci maddesinde ombudsmanlık kurumuna yer verilmiş ancak ulusal ombudsman yerine yerel yönetimler bazında ombudsman modeli öngörülmüştür. Bu kapsamda yerel yönetimler ve bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümünde yardımcı olmak üzere her ilde il genel meclisi tarafından bir halk denetçisinin seçileceği düzenlenmiştir. Ayrıca halk denetçisinin seçimi, azledilme koşulları, bağdaşmazlık durumları, başvuru ve çalışma şekli gibi hususlara açıklama getirilmiştir. Personel ihtiyacının il özel idaresince halk denetçisinin bürosu ve iş yükü ile orantılı olarak karşılanacağı hükmüne de yer verilmiştir. Kanun Cumhurbaşkanı tarafından 03.08.2004 tarihinde geri gönderilmesi neticesinde yasalaşma sürecini tamamlayamamıştır.

3.1.5.3. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, Bakanlar Kurulu tarafından 14.12.2005 tarihinde TBMM'ye sunulmuş ve TBMM Genel Kurulu tarafından 15.06.2006 tarihinde 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu adı altında kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması sürecinde yayınlanması uygun bulunmayan Kanunun bazı maddelerinin bir daha görüşülmesi için TBMM'ye gönderilmiş, 5521 sayılı Kanun üzerinde TBMM'de hiç bir değişiklik yapılmadan

5548 Kanun numarası ile 28.09.2006 tarihinde kabul edilmiştir. Yaşanan bu gelişmelerin ardından 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 13.10.2006 tarihli 26318 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

Kanun kapsamında TBMM'ye bağlı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu ihdas edilmiş, TBMM Kamu Baş denetçisi ve kamu denetçilerin görevlendirilme ve görevden alınmasında yetkili makam olarak tayin edilmiştir. Ayrıca Baş denetçi veya denetçinin azledilmesine ilişkin Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon raporunun esas alınarak Genel Kurul tarafından görüşmesiz karar verileceği hükmü yer almıştır. Baş denetçi veya denetçinin seçilmeye engel teşkil eden bir suçtan dolayı hakkında hükmün kesinleşmesi veya kısıtlanması kararı bulunması durumunda ise kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurul'un bilgisine sunulmasıyla görevleri son bulmaktadır.

Kanun Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER ve 123 Milletvekili tarafından Anayasa Mahkemesi'ne anılan kanunda Anayasa'ya aykırı birtakım düzenlemeler bulunduğu gerekçesiyle yürürlüklerinin durdurulmasına ve iptaline yönelik karar verilmesi istemiyle başvuru yapılmıştır.

Anayasa Mahkemesi 27.10.2006 tarih E.2006/140, K.2006/33 sayılı kararla Kanun'un Kamu Denetçiliği Kurumu'nu tesis eden 1.maddesinin Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasına oy birliğiyle karara bağlamıştır. Anayasa Mahkemesi 25.12.2008 tarihli E.2006/140, K. 2008/185 sayılı kararıyla ise 5548 sayılı Kanun'un Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle tümünün iptaline oybirliğiyle karar vermiştir. İptal kararı 04.04.2009 tarih ve 27190 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi iptal kararında (AYM. E. 2006/140, K.2008/185); Anayasa'nın 123. maddesinin kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesine imkan tanımaya rağmen, kamu tüzel kişisi olarak kurulan idari bir kurumun "idarenin bütünlüğü ilkesi" gereğince

idarenin bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içinde yer almasının zorunluluk olduğundan hareketle TBMM'nin bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında takdir yetkisine sahip olmakla birlikte idarenin bütünlüğü ilkesini göz ardı edemeyeceği, öngörülen kurumun idare dışında ve Yasama organına bağlı olması hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı ilkesinden dolayı Anayasa'nın 6'ncı maddesine de aykırılık teşkil ettiği, TBMM'nin Anayasa'da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Baş denetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı gibi adı geçen Kurumla TBMM arasında bu seçime olanak tanıyacak Anayasa'dan kaynaklanan doğal nitelikli bir ilişkinin olmadığından bahisle Anayasa'nın 87'inci maddesi ile ters düştüğü gibi hususlar vurgulanmıştır.

3.1.5.4. 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

07/05/2010 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na kabul edilen Anayasa'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkındaki 5982 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesinin 07/07/2010 gün ve 49-87 sayılı kısmi iptal kararı sonrasındaki haliyle 12 Eylül 2010 tarihinde halkoyuna sunulmuş % 57.88 "Evet" oyu ile kabul edilmiştir (www.resmigazete.gov.tr, 2019).

5982 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde yapılan değişiklik kapsamında; Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 74 üncü maddesinin kenar başlığı "Dilekçe hakkı" iken "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" şeklinde değiştirilmiştir. Bununla birlikte TBMM Başkanlığına bağlı olarak idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemek üzere oluşturulacak Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal dayanağa bağlanmıştır. Kamu denetçisine başvuru hakkı vatandaş yabancı ayrımı yapılmaksızın herkes için tanınmıştır. Kamu Başdenetçisinin görevlendirilmesinde TBMM yetkili makam olarak tayin edilmiş, baş denetçinin dört yıllık süre için görevlendirileceği ve seçim usulüne ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Baş denetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği hükmüne yer verilmiştir.

3.1.5.5. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Anayasanın 74'üncü maddesinde yapılan değişiklik kapsamında Türkiye'de ombudsman kurulması için anayasal çerçeve hazırlanmış ve Kamu Denetçiliği Kurumunun ihdas edilmesine yönelik 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (KDKK) 29/06/2012 tarihli 28338 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanun'un amacı 1'inci maddesinde "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" tesis etmek olarak düzenlenmiştir.

3.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

3.2.1. Genel Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu

6328 sayılı Kanun kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personelinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hükümler düzenlenmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, 6328 Sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin 28601(mükerrer) sayılı 28.03.2013 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" uyarınca 29.03.2013 tarihinden itibaren başvuru almaktadır (www.resmigazete.gov.tr, 2019).

Kamu Kurumu Denetçiliği Kurumu Kanununun 4'üncü maddesi uyarınca; Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu Kamu Başdenetçiliği ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır:

- Başdenetçilik; Kamu Başdenetçisi ve beş Kamu denetçisinden oluşmaktadır.

- Genel Sekreterlik; ise Genel Sekreter ve diğer idari personelden oluşmaktadır. Kurumun idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirir.

Kanununda Kurumun işlevleri kapsamında yardımcı ve danışma faaliyetlerini sunacak diğer birimlerin ayrıntılı olarak tanımlanmadığı görülmektedir. Bu bağlamda daha etkin ve verimli bir hizmet sunumu ile birimlerin işbirliği ve uyum içerisinde çalışması hedefleriyle çeşitli hizmet birimleri hayata geçirilmiştir. Bu doğrultuda son olarak 03.05.2017 tarihli Başdenetçilik Makamı Oluru ile güncellenen kurumsal yapı bünyesinde; Kamu Başdenetçiliği'ne bağlı olarak Başdenetçi Danışmanlığı, Özel Kalem Birimi, Hukuk Müşavirliği, İlk İnceleme Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosu ve Basın danışmanlığı, Genel Sekreterliğe bağlı olarak ise Yönetim Hizmetleri Birimi, Strateji Geliştirme Birimi, AB ve Dış İlişkiler Birimi, Kurumsal İletişim Birimi ve Yurtiçi Bürolar (İstanbul Ofisi) faaliyet yürütmektedir (KDK, 2018:34-35).

Mali ve sosyal haklar açısından Başdenetçi en yüksek Devlet memuruyla, denetçiler ise bakanlık genel müdürleriyle aynı kapsamda değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda aylık ücret ödemesi, sosyal hak ve yardımlardan istifade hususlarında aynı ilkelerin gözetileceği güvencesi sunulmuştur (KDKK, Madde:16).

Kuruma 2018 yılında toplam 26.502.300,00 TL ödenek tahsis edilmiştir. Kurumun 2019 yılı bütçesi ise 27.615.000,00 TL dir. Personel giderleri iki dönemde de ödenek dağılımı oranında en ilk sırada yer almaktadır (KDK, 2018: 39-40).

Kurum bünyesinde 31 Aralık 2018 tarihi itibariyle 140 kadrolu personel, 80 sürekli işçi, 3 sözleşmeli bilişim personeli ve 22 geçici görevli personel olmak üzere toplam 245 personel görev yapmaktadır (KDK, 2018: 36).

2017-2021 dönemini kapsayacak olan “Stratejik Planı” kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumunun misyonu; “etkin bir şikâyet mekanizmasıyla idarelerin hukuka ve hakkaniyete aykırı uygulamalarına karşı bireyi korumak ve kamu hizmetlerinin insan hakları ile iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde yürütülmesine katkı sağlamak”, vizyonu ise; “hak arama kültürünün yaygın olduğu bir toplum ve hizmet standartlarının yüksek olduğu bir kamu yönetimi oluşmasında etkin rol oynamak” şeklinde belirlenmiştir.

3.2.2. Kamu Baş Denetçisi ve Kamu Denetçileri

3.2.2.1. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri

Başdenetçi veya denetçinin seçiminde esas alınacak kriterler Kanunun 10'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Bu çerçevede ilk olarak Türk vatandaşı olmak esastır. Başdenetçi ve denetçiler için farklı asgari yaş sınırı öngörülerek Başdenetçi için elli denetçi için ise kırk yaşını doldurmuş olma şartı aranmaktadır.

Başdenetçi veya denetçinin adayında aranan dört yıllık eēitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden mezun olma koşulunun Kanun kapsamında verilen görevlerin icrasında Başdenetçi ve denetçiye pozitif katkı sunacaēı algısının ön plana ıktıēı hissedilmektedir. Bununla birlikte öncelikli tercih edilen ērenim durumu vasfını taşımayan kişilerin saf dışı kalmaması maksadıyla dört yıllık eēitim sunan diēer fakültelerden veya bunlara denkliēi kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yksekēretim kurumlarından mezunlara da adaylık imkanı tanınmıştır. Kanun koyucunun ērenim durumunu baz alırken kendi tercihini sunmakla birlikte aday profilini genişletmek aynı zamanda sırf bu kriterden dolayı adaylık yarışından mahrum kalma ihtimallerini hesaba katması neticesinde daha geniş katılımcı bir adaylık sürecinin yürütülmesine uygun zemini hazırlama güdüsüyle hareket ettiēi ileri sürülebilir.

Aynı madde kapsamında belirli bir süre çalışmış olma şartı getirilmesi tecrübe arayışının bir başka yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliēindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olma şartı aranmaktadır. Burada on yıllık sürenin bir anlamda makul süre olarak yorumlandıēı ve bu doērultuda belirli alanlarda kısıtlayıcı şartlardan ziyade on yıllık süreyi ‘‘toplam’’ itibariyle dikkate almayı tercih ettiēi anlaşılmaktadır.

Diēer bir kriterde ise kamu haklarından yasaklı olmanın adaylıēı engelleyici unsur olduēu belirtilmiştir. Bununla birlikte başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye ye olmama şartı aranmaktadır. Burada ‘‘başvuru sırasında’’ tabirinin tercih edilmesinden adaylık sürecinden önce siyasi parti geçmişi bulunan ya da yeliēini sonlandıranların da adaylık hakkı olduēu sonucuna varılmaktadır. Ayrıca maddenin

son fıkrasında Türk Ceza kanunu kapsamında bir takım özel suçlara atıfta bulunularak bağdaşmazlık durumlarına dair hükümlere yer verilmiştir.

3.2.2.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Adaylığı ve Seçimi

Kanunun 11'inci maddesi kapsamında adaylık ve seçim sürecine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Bu doğrultuda Kurum tarafından Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin tamamlanmasından doksan gün önce, herhangi bir sebeple bu görevlerin sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde TBMM Başkanlığı'na gerekli bilgilendirilir ve seçimler en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.

Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlık tarafından ilan edilen başvuru süresi içinde Başkanlığa başvuruda bulunurlar. 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 onbeş gün içinde tespit eder ve TBMM Genel Kurulu'na sunulmak üzere Başkanlığa bildirir. Genel Kurul ise, bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde Başdenetçi seçimlerine başlar.

Başdenetçi gizli oyla TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu mevcut olmazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan Başdenetçi olarak seçilmiş olur.

Denetçi seçiminde ise Karma Komisyon yetkilidir. Seçim sürecinde Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirlemesi ve Komisyona sunar. Bu tarihten sonraki onbeş gün içinde denetçi seçimleri gerçekleştirilir. Denetçilerin seçiminde de üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu şartı aranmaktadır. Birinci oylamada bu

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

3.2.2.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Görev Süreleri, Görevden Alınmaları ve Görevlerinin Sona Ermesi

Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri kural olarak dört yıldır. Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimsenin sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebileceğinden bahisle iki dönem sınırlaması getirilmiştir. Ayrıca istifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir sebeple süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçinin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de dört yıl olarak düzenlenmiştir.

Aynı maddenin son fıkrasında ise Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir nedenle görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması veya görev sürelerinin dolması durumunda eski kurumlarına dönebilmelerine olanak tanıyan güvencelere yer verilmiştir (KDKK, Madde:14).

Başdenetçi ve denetçilerin görevden alınma ve görevlerinin sona ermesi ilişkin esaslar Kanununun 15'inci maddesinde belirtilmiştir. Başdenetçi ve denetçinin görevden alınmasında yetkili makamlar değişkenlik gösterirken buna dayanak oluşturan sebepler aynı olmaktadır. 10'uncu maddeye atıfla bu nitelikleri taşımadıklarının sonradan fark edilmesi veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri azledilmeye sebep gösterilmiştir. Anılan durumun Karma Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilmektedir.

Maddenin 2'inci fıkrasında ise 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 ereceği düzenlenmiştir.

3.2.2.4. Başdenetçi ve Denetçilerin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Başdenetçi ve denetçilerin bağımsızlık ve tarafsızlık durumuna atfedilen değer somut bir adımı olarak 12'inci maddesinde ayrı bir başlık açılmış ve bu doğrultuda hiçbir organ, makam, merci veya kişinin Başdenetçi'ye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca maddenin 2'inci fıkrasında Başdenetçi ve denetçilerin tarafsızlık ilkesine uygun davranmalarının zorunluluk olduğu vurgusu yapılmıştır.

Kanunun 30'uncu maddesinde "yasaklar" başlığı altında aynı amaca yönelik hükümler bulunmaktadır. Bu kapsamda; Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel için siyasi partilere üyelik, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunma yasaklanmıştır. Ayrıca görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapma; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklama, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanma yasak kapsamındadır. Bunun yanı sıra kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler, görevleri süresince resmi veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Diğer yandan 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 halleri yasak kapsamında ele alınmaz.

Ayrıca Kanunun 13. Maddesi uyarınca göreve başlanırken Başdenetçi Genel Kurulda, denetçiler ise Komisyonda "Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine ant içerim" şeklinde andiçerler.

3.2.2.5. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevleri ve Yetkileri

3.2.2.5.1. Başdenetçinin Görevleri ve Yetkileri

Kanunun 7'inci maddesi Başdenetçinin görev alanını düzenlemiştir. Kurumun yönetim ve temsil makamı olan Başdenetçi Şikayetleri incelemek, araştırmak ve idareye öneriler sunmak, yıllık rapor ve gereklilik durumuna göre özel rapor hazırlamak, raporları kamuoyuna duyurmak ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yerine getirmekle görevlendirilmiştir. Bu görevlerinin yanı sıra birisi kadın ve ocuk hakları alanında olmak üzere denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlenmesi, Genel Sekreterin ve diğer personeli atanması, kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelik hazırlanması Baş denetçinin yetki ve sorumluluğundadır.

Başdenetçi hizmetlerin sürekliliği esasından hareketle gerekli durumlarda kendisine vekalet etmek üzere bir denetçi tayin etmektedir. Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğinin sağlanması ve uyum içerisinde çalışılmasının takip edilmesi noktasında belirleyici ve yönlendirici rol üstlenmektedir. Başdenetçi denetçiler arasında iş bölümü yaparken Yönetmeliğin 45'inci maddesinde yer alan esasları dikkate almaktadır. Buna göre den etilerin tecrübe ve uzmanlık alanının gözetilmesi, Şikayet sayısının ve dönemsel olarak Şikayet yoğunluğunun hesaba katılması, benzer konuların aynı denetçinin sorumluluğunda yer alması ilkeleri bu süreçte belirleyici olmaktadır.

Yönetmeliğin 40'ıncı maddesi yukarıda anılan görev alanına ilişkin detay açıklamalara yer verilmiştir. Bu bağlamda Başdenetiye Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapma, yine Kurumun görev alanıyla ilgili olarak uluslararası işbirliğine ilişkin çalışmaları yürütülmesinde noktasında da görev düşmektedir. İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak idareden bilgi ve belge isteme, istenen bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında ilgili merciden soruşturma açılmasını talep etme, bilirkişi görevlendirme ve tanık ya da ilgili kişileri dinleme, yönetmeliğin 22'inci maddesi kapsamında yerinde inceleme ve araştırma yapma, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olan devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde inceleme veya görevlendireceği denetçiye inceletme imknlarıyla donatılan Başdenetçi gerek gördüğü durumlarda Şikayet başvurusunu bizzat sonuçlandırma tasarrufunu da elinde bulundurmaktadır.

3.2.2.5.2. Denetçilerin Görevleri ve Yetkileri

Kanunun 7'inci maddesinin 2'inci fıkrası uyarınca Denetçiler Kurumun işleyişi kapsamında hem Başdenetçiye yardımcı olmakta hem de Başdenetçi tarafından tevdi edilen görevleri icra etmektedirler.

Yönetmeliğin 41'inci madde kapsamında denetçilerin görevlerine ilişkin olarak; inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak idareden bilgi ve belgenin istenmesi, talep edilen bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında ilgili merciden soruşturma açılmasının talep edilmesine yer verilmiştir. Bunlarla birlikte denetçiler bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık ya da ilgili kişilerin dinlenilmesi, 22'inci madde kapsamında yerinde inceleme ve araştırma yapılması gibi araç ve yöntemlere de çalışmaları kapsamında başvurabilmektedir. Bununla birlikte denetçiler Başdenetçi tarafından görevlendirilmesi hâlinde Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapabilmekte ve devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde inceleyebilmektedir. Gerek görülen konularda özel rapor hazırlanması ve Baş denetçiye sunulması imkanları da denetçilere tanınmıştır

3.2.2.6. Başdenetçi ve Denetçiler Hakkında Ceza Soruşturması ve Kovuşturması Usulü

Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi TBMM Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştay'ın ilgili dairesidir. Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtay'ın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur. Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tabidir (KDKK, Madde:31).

3.2.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Kanunun 5'inci maddesinde Kurum'un görev alanı tarif edilmiştir. Bu kapsamda 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 görevli kılınmıştır. Ancak anılan bu fonksiyonları icra edebilmesinin ön koşulu idarenin

işleyişi ile ilgili şikayetin varlığıdır. Maddenin 2'inci fıkrasında ise;

- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemlerin,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararların,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetlerinin görev kapsamı dışında kalacağı hükmüne yer verilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, 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 inceler, araştırır ve önerilerde bulunur (Yön., Madde:4).

Kamu Denetçiliği Kurumu, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetmekte ve iyi yönetim ilkelerine uymaktadır (Yön. Madde:6).

Kanununun 17'inci maddesi kapsamında, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan ve daha önce sonuçlandırılan veya belirli bir konuyu içermeyen şikâyetler Kurumun inceleme alanı dışındadır.

3.2.4.Kamu Denetçiliği Kurumu Şikayet İnceleme Süreci ve Verilen Kararlar

3.2.4.1. Başvurunun Alınması ve İlk İncelemenin Yapılması

Kanunun 17'inci maddesi kapsamında gerçek ve tüzel kişiler başvuruda bulunabilmektedir. Düzenleme doğrultusunda tüm bireylerle birlikte; şirketler, dernekler, sivil toplum kuruluşları, sendikalar, vakıflar, vb. tüzel kişiler başvuru hakkına sahiptir. Ayrıca diğer ülke vatandaşları da müttekabiliyet şartı aranmaksızın şikayette bulunabilmektedir.

Şikayet başvurusunun sadece şikayet sahibinin bizzat başvurusuyla sınırlanmadığı görülmektedir. Bu doğrultuda temsile veya vekaletle dair geçerli bir yetki belgesinin veya ispat belgesinin sunulması koşuluyla kanuni temsilci veya vekil tarafından da başvuruların yapılması olanaklı kılınmıştır (Yön. m.11). Gerçek ve tüzel kişiler için başvuruda ön koşul olup olmadığının karşılığında Yönetmeliğin 7'inci maddesinde rastlanılmaktadır. Bu çerçevede başvuru “menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler” için mümkün olmaktadır. Bu durumun istisnası olarak maddenin devamında şikayetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması halinde menfaat ihlali koşulunun aranmayacağı hükmüne yer verilmiştir.

Şikayet başvurusunun yapılması esnasında aranacak şekil şartları ise Kanunun 17'inci maddesinde yer verilmiş ve Yönetmeliğin 9'uncu maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumu hizmeti bedelsiz olarak sunulmakta, şikayet sahibinin bilgileri (ad, soyadı, imzası, kimlik numarası, yerleşim yeri veya işyeri adresi), tüzel kişi ise unvanı, şikayet edilen idare bilgisi, ilgili idareye başvuru ve idarenin cevap tarihi, şikayet konusu ve talebe ilişkin açıklamalar gibi hususların varlığı aranmaktadır. Esasen düzenleme iddia edilen şikayete konu hadisenin sağlıklı değerlendirilmesine ortam hazırlayacak verilerin ilk etapta toplanması gayesi anılan şekil şartlarını büyük ölçüde zorunlu kılmaktadır.

Kanunun 17'inci maddesi ve Yönetmeliğin 8'inci maddeleri uyarınca; şikayet başvurusunda genel prensip Türkçe dilinde dilekçe ile yapılması yönündedir. Bununla birlikte şikayetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dildeki başvurusunun kabulünde Kurum takdir yetkisine sahip olmaktadır. Haklı ve makul

gerekçenin Kurumca tespiti durumunda başvuru geçerlilik kazanmaktadır.

Başvuru dilekçeleri Kuruma veya Kurumun gerekli gördüğü yerlerde açtığı bürolara elden sunulabileceği gibi, posta, elektronik posta veya faks, elektronik sistem aracılığıyla da iletilebilmektedir. Faks veya elektronik posta yoluyla yapılan şikâyet başvurularının dikkate alınması dilekçe asıllarının, onbeş gün içinde Kuruma gönderilmesi şartına bağlanmıştır. Diğer yandan kayıtlı elektronik posta yoluyla yapılan başvurular için bu koşul aranmamaktadır. Ayrıca ombudsmanın tanımlayıcı özelliklerinden biri olarak addedilen ulaşılabilirliği geliştirme yolunda illerde valiliklere veya ilçelerde kaymakamlıklara elden veya posta yoluyla şikâyet başvurusu yapılabileceği düzenlenmiştir.

Kuruma başvuruda bulunabilmek için Kanunun 17'inci maddesi kapsamında idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir. Yönetmeliğin 12'inci maddesi bu duruma açıklama getirmiştir. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ve özel kanunlarda zorunlu idari başvuru yolları öngörülmüş ise bu zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi ve buradan bir netice alınmasının beklenmesi esastır. Diğer yandan telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde idari başvuru yolları tüketilmesi şartı göz ardı edilebilmektedir. Ayrıca idarenin tutum ve davranışına karşı idarî başvuru yollarının tüketilmesi şart değildir. İdarenin, kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemlerine karşı ise doğrudan Kuruma başvuru imkanı tanınmıştır.

Şikâyet süresine ilişkin olarak idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren altı ay içinde Kuruma şikâyet başvurusunun yapılması şartı benimsenmiştir. İdarenin tutum ve davranışları ile kanunlarda kesin olduğu belirtilen işlemlere karşı, tutum ve davranışın gerçekleştiği veya öğrenildiği tarihten veya işlemin tebliği tarihinden itibaren altı ay içinde başvurunun yapılması gerekir (Yön. m.13).

Yönetmeliğin 18'inci maddesi doğrultusunda şikâyet başvurusunun şikâyet bürosu tarafından kayıt altına alınması sonrasında Dağıtım Bürosunca şikâyetin konu ve alanları belirlenerek konusuna göre ilgili Kamu Denetçisine havale edilmektedir.

Kamu Denetçisi ise şikayeti uzmana ileterek ön inceleme sürecini başlatmaktadır.

3.2.4.2. Ön İncelemenin Gerçekleştirilmesi

Şikayet başvurusu, inceleme ve araştırma sürecine geçilmeden önce ön incelemeye tabi tutulur. Ön incelemede şikayet başvurusunun; Kurumun görev alanına girip girmediği, süresi içinde yapılıp yapılmadığı, Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikayetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı, İdari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği, başvurunun Türkçe dilekçe ile yapılıp yapılmadığı aynı zamanda şikayetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dilde yapılmış ise Kurumca haklı ve makul karşılanıp karşılanmadığı, belli bir konuyu içerip içermediği, Kanuna göre şikayet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı, menfaat ihlali içerip içermediği hususları incelenir (Yön., Madde:19).

Şikayet başvurusu Yönetmeliğin 19'uncu maddede belirtilen şartlardan herhangi birini taşınamaması halinde incelenemezlik kararı verilir. Bu karar başvuru sahibine tebliğ edilir ve bu tebliğ ile birlikte durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden tekrar işlemeye başlar.

İncelenemezlik kararının verilmesinin istisnası Yönetmeliğin 20'inci maddesinin 2'inci fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre idari başvuru yolları tüketilmeden yapılan şikâyet başvurusu hakkında ilgili idareye gönderme kararı verilmektedir. Süreç hakkında şikayetçi bilgilendirilir. Kuruma şikayet tarihi ilgili idareye başvuru tarihi olarak kabul edilmektedir. Şikayet başvurusunun Kurum tarafından ilgili idareye gönderilmesi üzerine; idare tarafından şikayetçiye verilecek cevabın tebliği tarihinden idare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde ise bu sürenin bittiği tarihten itibaren altı ay içinde Kuruma yeniden şikayet başvurusu yapılması mümkündür. Şikayet edilen idarenin yanlış gösterilmesi durumunda Kurum, resen doğru idareyi belirlemekte ve inceleme aşamasına geçmektedir. İncelenemezlik kararı başvuru hakkının kullanılmasını ortadan kaldırmaz, eksikliklerin giderilmesi şartıyla süresi içinde yeniden Kuruma şikayet

başvurusu yapılabilmektedir.

Ön inceleme şartlarının bulunmadığının sonradan fark edilmesi durumunda da incelenemezlik veya gönderme kararı verilebilmektedir. Şikayet başvurusunun 19' uncu maddede yer alan şartlara haiz olduğunun kanaatine varılması neticesinde inceleme ve araştırma aşamasına geçilmektedir.

3.2.4.3. İnceleme ve Araştırma Yapılması

Kanunun 20'inci ve Yönetmeliğin 22'inci maddeleri kapsamında inceleme ve araştırma süreci tarif edilmiştir. Bu kapsamda inceleme ve araştırma aşaması Başdenetçi, denetçi veya görevlendirilecek uzman ve uzman yardımcıları tarafından yürütülmektedir. Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. İnceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirilir. Ayrıca başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makam da gösterilmektedir. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirmektedir. Aynı sebep ve konuya ilişkin benzer nitelikteki şikayet başvuruları birleştirilerek incelenebilmesi mümkündür.

Hangi durumlarda yerinde inceleme ve araştırma yapılabileceği de düzenlenmiştir. Bu doğrultuda şikayet konusunun “insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına” ilişkin olması ya da kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikayetlerde ise şikayetçi veya şikayet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma imkanından istifade edilebilmektedir. Ayrıca ilgili idare ve yetkililere bu doğrultuda gerekli her türlü kolaylığın sağlanması yükümlülüğü getirilmiştir.

Başdenetçi veya denetçi, inceleme ve araştırma konusu hakkında ilgili idareden bilgi ve belge talep etme yetkisine sahiptir. Talebin talebin iletilmesine istinaden idare, istenilen bilgi ve belgeleri derhal elektronik posta yoluyla Kurumun elektronik posta adresine göndermekte ve bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren en geç otuz gün içinde de asıllarını da Kurum'a gönderimini sağlamaktadır. Bu sürecin sağlıklı işlemesine katkı sunacak adımlardan bir olarak istenen bilgi ve

belgelerin haklı bir sebep olmaksızın verilmemesi veya eksik verilmesi durumlarında sorumlular hakkında Başdenetçi veya denetçinin ilgili idareye başvurusu üzerine soruşturma başlatılacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca soruşturma açılmasına ilişkin işlem ve soruşturma sonucu hakkında Kurum bilgilendirilmektedir. Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler hakkında ayrı bir düzenleme ihtiyacı görülmüştür. Bu doğrultuda yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca açıkça gerekçesi belirtilmesi durumunda anılan nitelikte bilgi ve belgeler paylaşılmamaktadır. Bu nitelikteki bilgi ve belgelerin Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebileceği hükmüne yer verilse de incelenen bilgi ve belgelerin açıklanamayacağı ve bunlara kararda yer verilemeyeceği ilkesi benimsenmiştir (Yön., Madde:23).

Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak özel veya teknik bilgiyi gerektiren hâllerde alanında uzman kişilerden bilirkişi görevlendirebilir. Bilirkişiler, adlî yargı ilk derece mahkemesi adalet komisyonlarınınca belirlenen listelerde yer alanlardan, üniversite öğretim elemanlarından veya meslek odası mensuplarından da seçilebilir. Bilirkişi, Başdenetçi veya denetçi tarafından belirlenen süre içinde raporunu Kuruma sunmak zorundadır. Bu süre, görevin verildiği tarihten itibaren iki ayı geçemez. Konunun kapsamlı ve karışık olması hâlinde bu süre bir ay daha uzatılabilir. Tanık veya ilgili kişilerin konu kapsamında dinlenmesi de olanaklı kılınmıştır. Ayrıca görüntülü ve sesli iletişim tekniğinin kullanılması suretiyle bu işlemlerin icra edilmesi mümkündür (Yön., Madde:24-25).

Şikayet sahibinin karar verilinceye kadarki süreçte şikayetinden vazgeçmesi, şikayete konu talebin idarece yerine getirilmesi ve dostane çözüm kararı verilmesi, şikayetçinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi durumlarından herhangi birisinin varlığı inceleme ve araştırma aşamasının sonlandırılmasına dayanak teşkil etmektedir. Ancak şikayet konusunun mirasçıları ilgilendirmesi hâlinde inceleme ve araştırmaya devam edilebileceği düzenlenmiştir (Yön. Madde:26-27-28). Bununla birlikte şikayetten vazgeçme, şikayete konu talebin idarece yerine getirilmesi ve şikayetçinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi hâllerinde şikâyet konusunun; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda KDK'nın inceleme

ve araştırmaya devam edilebileceği hükmü mevcuttur.

İncelenmekte olan Şikayet hakkında dava açılması durumunda nasıl bir yol izleneceği sorusu Yönetmeliğin 29'uncu maddesinde karşılık bulmaktadır. Buna göre iki seçenek mevcuttur; araştırma süreci dava sonuçlanıncaya kadar bekletilebilmekte veya başvurunun mahiyetine göre inceleme ve araştırmasını sonlandırabilmektedir. Bekletme yönteminin tercih edilmesi halinde başvurunun kesinleŐen dava sonucuna göre inceleme ve araştırma aşaması karara bağlamaktadır.

3.2.4.4. Kararların Verilmesi

Kamu Denetçiliği Kurumunun, Şikâyet baŐvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda verebileceği karar türleri Şu Şekildedir (Yn. Madde:31):

- Tavsiye kararı,
- Ret kararı,
- Dostane zm kararı,
- Karar verilmesine yer olmadığına dair kararı.

3.2.4.4.1. Tavsiye Kararı

İnceleme ve araştırma sonucunda Şikayetin yerinde olduğu kanaatine varılması halinde tavsiye kararı verilmektedir. Tavsiye kararının hangi içerikte olabileceğine dair açıklama getirilmekle birlikte burada anılan kararlar haricinde de tavsiye kararı verilmesi mümkündür. Bu kapsamda kararda idarece hatalı davranıldığının kabul edilmesi, sebep olduğu zararın tazmin edilmesi, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaŐmaya gidilmesi, mevzuat deđiŐikliđinin yapılması, gerekli tedbirlerin alınması gibi tavsiyelerden biri veya birkaçına yer verilmesi mümkündür. Sonraki aşamada ilgili merci, tavsiye doğrultusunda uyguladığı işlemi, aldığı önlemi veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirimde bulunmaktadır.

3.2.4.4.2. Ret Kararı

İnceleme ve araştırma sonucunda Şikayetin yerinde olmadığı kanaatine

varılması hâlinde ret kararı verilir (Yön. m.33).

3.2.4.4.3. Dostane Çözüm Kararı

Şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verilir (Yön. Madde:33/A).

3.2.4.4.4. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Kararı

Kurum, şikâyetçinin 33/A maddesinde belirtilen haller dışında başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması üzerine inceleme ve araştırmasını sonlandırması hâlinde karar verilmesine yer olmadığına dair karar vermektedir (Yön.Madde:34).

3.2.4.4.5. Kararların Takip Edilmesi

Kamu Denetçiliği Kurumu aynı zamanda vermiş olduğu kararların ilgililerce uygulanma durumlarını takip etmektedir.

3.2.5. Dava Açma Süresinin Yeniden İşlemeye Başlaması

Şikâyet başvurusunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. Yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun tavsiyesi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar. Kurumun dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar vermesi hâlinde durmuş olan dava açma süresi kararın ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

Kurumun, inceleme ve araştırmasını, şikâyet başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde bu durum gerekçesiyle birlikte şikâyetçiye tebliğ edilir. Durmuş olan dava açma süresi tebliğden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar(Yön., Madde:38).

3.2.6. Kamu Denetçiliği Kurumunca Yayınlanan Raporlar

Kanunun 22'inci maddesi kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu, her takvim yılına ilişkin olarak yürüttüğü faaliyetleri ve önerileri kapsayan yıllık rapor hazırlayarak, takip eden yılın Ocak ayının son gününe kadar Karma Komisyona sunmaktadır. Komisyon bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere hazırladığı raporu TBMM Başkanlığına göndermektedir. Komisyonun raporu Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda ivedilikle görüşülmektedir.

Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmi Gazete'de yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulmaktadır. Bununla birlikte gerek görülen konularda yıllık rapor beklenmeksizin özel rapor hazırlanabilmektedir. Açıklanmasında fayda görülen hususların yıllık rapor beklenmeksizin her zaman kamuoyuna duyurulması mümkündür.

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından üç adet özel rapor hazırlanmıştır (www.ombudsman.gov.tr/, 2019).

- Soma Özel Raporu, 2014 (Soma Maden Kazasından Hareketle Kömür Madenciliğinde İş Sağlığı ve Güvenliği Özel Raporu),
- Yargı Özel Raporu, 2016 (Adalet Sistemimizin Sorunları, İyileştirilmesi ve Güvenilirliğinin Artırılması Hakkında Hakkında Özel Rapor),
- Türkiye'deki Suriyeliler, 2018.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

POLİS OMBUDSMANI: KUZEY İRLANDA POLİS OMBUDSMANI ÖRNEK ÜLKE UYGULAMASI VE TÜRKİYE İÇİN BİR POLİS OMBUDSMANI MODEL ÖNERİSİ

4.1. KUZEY İRLANDA POLİS OMBUDSMANI

Kimi ülke uygulamalarında “polis” faaliyetleri genel amaçlı ombudsmanın görev alanına dahil edilmişken kimi uygulamalarda ise müstakil bir ombudsman yapılanması tercih edilmiştir. Her iki seçeneğin de genel itibariyle kendine özgü avantajlar barındırdığını söylemek mümkün görünse de değerlendirmenin ombudsmanın uygulama alanı bulduğu ülke koşullarında yapılması daha isabetli görünmektedir.

Çalışmamızın bu bölümünde tamamen bağımsız, müstakil yapılanmasıyla uluslararası boyutta dikkat çeken bir uygulama modeli olarak Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanı mercek altına alınarak sistemin işleyişi hakkında bilgiler sunulacaktır. “Polis Ombudsmanı” nitelemesi hem kurumu hem de Polis Ombudsmanı Ofisinin yönetiminden sorumlu kişiyi ifade etmek için kullanılmaktadır.

Maguire (2017:4) Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanı modelinin polis şikayet sistemleri arasında eşsiz bir konuma sahip olduğunu vurgulamaktadır. Bu doğrultuda polis ombudsmanı polisin sivil mekanizmalar tarafından gözetimini gerçek manada gerçekleştiren özgün ve öncü bir uygulama olarak addetmektedir. Polisin en temel şekliyle kişilerin can ve mal varlıkları üzerinde tasarrufta bulunabileceği yetkilerle donatılmış olması vatandaş nazarında güçlü bir otoriteyi temsil etmesine olanak sağlamaktadır. Bu durumun doğal bir yansıması olarak polis hakkında şikayette bulunmak kimi zaman ya da kimileri için sıradan bir şikayet işleminin ötesinde konumlanmaktadır (Maguire, 2018:4).

Uygulamada polis şikayet sistemlerinde sadece polisin hakim olduğu başka bir deyişle polis harici unsurların rol üstlenmediği modeller ciddi soru işaretlerine sebebiyet vermektedir. Bu doğrultuda kendisini cerayan eden olay hakkında polis tarafından soruşturma tamamlandıktan sonraki süreçte polise sorular yöneltme yöntemiyle gerçekleri ortaya çıkarmaya çalışmakla sınırlayan uygulamaların sağlıklı neticeler getirmesi güçleşmekte ve çoğu zaman yetersiz kalma tehlikesiyle karşı

karşıya kalmaktadır. İşte bu noktada şikayet sistemi içerisinde polis dışındaki aktörlerin yeterli düzeyde aktif konumda pozisyon alması kamu güveninin sağlanması noktasında elzem bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Seneviratne, 2002b:202).

O’Loan’a göre (2002:5) polis tarafından sunulan hizmetin alıcısı konumunda bulunan vatandaş ve profesyonel bir hizmet sunduğu inancını taşıyan polisler için polis şikayet sisteminin bağımsız ve tarafsız yapıda olması vazgeçilmezdir. Bu tablo kamu güveninin tesisinde odak noktasını işgal etmektedir. Polis şikayet sistemlerinde sivil yapılanmanın getirdiği en büyük kazanım “bağımsızlık” olarak görülmektedir. Ancak bu noktada bağımsız işleyişle birlikte bu tablonun vatandaş nazarında somut olarak algılanmasına imkan verecek adımların atılması da göz ardı edilemeyecek bir husustur (Prenzler ve Ronken, 2001: 168). Polis Ombudsmanı vatandaş ve polis teşkilatı arasında devreye girerek bağlantı fonksiyonunu üstlenmekte ve iletilen her türlü şikayetlerin bağımsız bir şekilde soruşturmasına imkan tanımaktadır (Maguire, 2018:4).

Polis ombudsmanın üstlenmiş olduğu temel fonksiyon olan polis şikayetlerinin soruşturulması alanında faaliyet yürüten uygulama modellerinden örnekler sunulması, Kuzey İrlanda Polis ombudsmanına yüklenen misyonun daha net olarak anlaşılabilmesi açısından faydalı görünmektedir. Bu doğrultuda ombudsmanın fonksiyonlara yakın olarak kimi ülke uygulamalarında “ombudsman” ismi kullanılmadan tesis edilen kuruluşlar vasıtasıyla da polis hakkındaki şikayetler ele alınmaktadır.

Yeni Zelanda’da bağımsız yapısıyla faaliyet gösteren Bağımsız Polis Davranış Otoritesi (Independent Police Conduct Authority) şikayetleri kendisi soruşturabileceği gibi polis birimine aktarmak suretiyle de süreci takip edebilmektedir. Görev esnasında polisin sebebiyet verdiği ölüm ya da ciddi yaralanma vakalarında Kurumun polis tarafından bilgilendirilmesi zorunludur ve bu durumda da soruşturma yapma yetkisine de sahip olmaktadır. Diğer yandan insan hakları standartları açısından polisin vatandaşları alıkoyduğu mekanları da denetlemektedir. Polis hakkında kötü muamele, görevini yerine getirmemesi, polislik uygulamaları ve politikaları, tehdit, taciz, ya da dışı yakalama, profesyonellik dışı

davranış biçimleri gibi pek çok alanda şikayet başvurusu mümkündür (www.ipca.govt.nz, 2019).

Avustralya'nın Yeni Güney Galler eyaletinde Kolluk Davranış Komisyonu (Law Enforcement Conduct Commission) 2015 yılında ihdas edilmiştir. Böylece Polis Bütünlüğü Komisyonu (Police Integrity Commission) ve ombudsman ofisinin polisle ilgili bölümü (Police Division of the Office of the Ombudsman) tarafından yürütülen fonksiyonları üstlenmiştir. Komisyon polis soruşturmalarında ciddi vakalarda gözetim yetkilerine haiz olmaktadır. 2017 yılı Temmuz ayı itibariyle Komisyonun çalışmalarına başlamasıyla anılan yapılar kaldırılmıştır (www.lecc.nsw.gov.au/, 2019).

Güney Afrika Bağımsız Polis Soruşturma Direktörlüğü (Independent Police Investigative Directorate) polis tarafından ceza gerektiren bir suç işlendiği iddiası söz konusu olduğunda soruşturma yürütmektedir. Bu kapsamda polis nezaretindeki ya da müdahalesi sonucu gerçekleşen ölüm vakaları, silah kullanımı, işkence, saldırı, tecavüz, yetkili birimlerce (bakan, yönetim kurulu vb.) talep edilen konularda soruşturma yapma zorunluluğu bulunmaktadır. Ayrıca Polis bu kapsamda yer alan vakalarla karşılaşması halinde Direktörlüğe bildirimde bulunmaktadır (www.ipid.gov.za/, 2019).

ABD Washington Polis Şikayetleri Ofisi (The Office of Police Complaints) polisin taciz, orantısız güç kullanımı, ayrımcı davranışlar, şikayet bildirimini dolayısıyla maruz kalınan olumsuz muamele, talep edilmesine rağmen polisin ismini ve kimlik bilgilerini göstermemesi durumlarındaki şikayetleri ele almaktadır (policecomplaints.dc.gov/, 2019)

4.1.1. Polis Ombudsmanının Kurulması Sürecinde Yaşanan Gelişmeler

Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanı, Belfast Anlaşması olarak da bilinen Hayırlı Cuma Anlaşması'nı (Good Friday Agreement) izleyen süreçte polislik alanında gereksinim duyulan reformlar kapsamında hayata geçirilmiştir (Maguire, 2018:4). Güçlü yetkilere haiz bu tarz bir polis şikayet sisteminin ihdas edilmesi hedeflenen reformlar arasında anahtar rol üstlenmiştir (O'Rawe, 2002:46). İlk Polis Ombudsmanı görevini üstlenen Nuala O'Loan polis ombudsmanının hayata

geçirilmesi sürecini “anıtsal zorlu görev” olarak nitelemektedir (O’Loan, 2002:4).

Polis Ombudsmanı, 1998 tarihli Kuzey İrlanda Polis Kanunu (Northern Ireland Police Act) ile tesis edilmiş olup Ombudsman Ofisi ise 6 Kasım 2000’de faaliyetlerine başlamıştır (McAllister, 2016:8). Bu gelişmeyle birlikte polis hakkındaki şikayetlerin polis tarafından soruşturulması uygulaması son bulmuştur. “İrlanda için Yeni Bir Polis Ombudsmanı? (A New Police Ombudsman for Northern Ireland?)” adlı rapor öngörülen şikayet sistemi hakkında taslak niteliği taşımaktadır. Üst düzey devlet memuru olan Dr. Maurice Hayes 1995-1998 yılları arasında polis şikayet sistemlerini incelemek, hem vatandaşın hem de polisin güvenini kazanacak bir sistem önerisinde bulunmak üzere görevlendirilmiştir. Bu sürece vatandaşın, polisin ve polis kurumlarının, siyasilerin dahil olmasıyla katılımcı istişareler yürütülmüştür. Netice itibariyle soruşturmaların “bağımsız” olarak yapılması ve bu algının hem vatandaş hem polis nazarında kazandırılması tüm aktörler için ilk öncelik olarak tespit edilmiştir. Dr. Hayes tarafından ileri sürülen öneriler hükümet tarafından geniş çapta kabul görmüştür (www.policeombudsman.org/, 2019). O’Loan da (2002:4) bu süreçte yürütülen katılımcı çalışmalar neticesinde ulaşılabilir, kolay anlaşılabilir, adil ve tarafsız ve aynı zamanda prosedürlerinin de açık ve şeffaf özellikte olduğu bir sistem fikrinin ön plana çıktığını ve bu gelişmelerin ombudsman ofisinin şekillenmesinde büyük fayda sağladığına dikkat çekmektedir.

Hayes Raporu Bağımsız Polis Şikayetleri Komisyonu’nun (Independent Commission for Police Complaints) yerine ombudsman temelli bağımsız bir sistem tavsiyesi sunmuştur. Patten Komisyonu (1999) da polislik alanında ihtiyaç duyulan değişiklikler üzerinde daha genel boyutta kapsamlı çalışmalar yürütmüştür. Bu çalışmalara bağlı olarak polislik üzerinde yapılan düzenlemelerin barış sürecine katkı sunacağı beklentisi hakim olmuştur (Ellison ve Mulchay, 2001: 252). Komisyona alanlarında uzman uluslararası ve yerel aktörler katkı sunmuştur (O’Rawe, 2009:2).

Bu doğrultuda Kuzey İrlanda’nın en büyük polis teşkilatı olan Ulster Kraliyet Polisi (Royal Ulster Constabulary) 2001 yılında kaldırılmış yerine Kuzey İrlanda Polis Teşkilatı (Police Service of Northern Ireland) kurulmuştur (O’Loan, 2008:1). Yeni Teşkilat yapılanmasında, tarihsel süreçte polis olarak yeterince temsil imkanı bulamayan Katolik nüfusa “pozitif ayrımcılık” uygulanmış ve ayrıca polis

ombudsmanı alanında yürütülen çalışmalarda da görev verilmiştir (Aiken, 2010:174). Ayrıca polisin tarafsız olduğu izlenimi uyandırmak amacıyla polis üniforması, amblemi, personel görevlendirmede Katolik ve Protestan dengesinin sağlanması gibi pek çok adım atılmıştır (O’Rawe, 2009:2). Patten Komisyonu’nun Kuzey İrlanda Bağımsız Polis Komisyonu (Independent Commission on Policing for Northern Ireland) adlı raporunda yer alan tavsiyelerine müteakip 4 Kasım 2001’de Polis Kurulu (Policing Board) hayata geçirilmiştir (www.nipolicingboard.org.uk/, 2019). Temel şekliyle Kurul, polis şikayetleri sistemini ve şikayet türlerinin dağılımını takip etmekle görevlendirilmiştir (O’Loan, 2002:5).

4.1.2. Polis Ombudsmanının Görevlendirilmesi ve Statüsü

Polis Ombudsmanı, Kraliyet Yetkilendirmesi (Royal Warrant) ile yedi yıllık bir süre için atanmaktadır (Pollock, 2004:52). 2010 yılından itibaren Birinci Bakan ve Birinci Bakan Yardımcısı ombudsmanının atanmasında kanuna dayanan müşterek tavsiyede bulunma yetkisine sahip olmuştur. 2018 yılı Ekim ayında yapılan yasal düzenlemelerden sonra Kuzey İrlanda Devlet Sekreteri (Secretary of State) Polis Ombudsmanını da içeren bazı kamu görevlilerinin atanmasında yetkili konuma gelmiştir. Polis Ombudsmanı’nın atanması sürecinde Yönetim Dairesi (Executive Office) tarafından geniş çapta duyuru yapılarak ulusal ve uluslararası boyutta adayların başvurusu mümkün kılınmaktadır. Ayrıca yedi yıllık süre sonunda yeniden görevlendirme yapılmamaktadır

Polis Ombudsmanı Ofisi, Adalet Bakanlığı’nın bakanlık dışı kamu kurumu statüsünde yer almaktadır. Adalet Bakanlığı ödeneği ile finanse edilmektedir (McAllister, 2016:8). Ofis tek kişilik tüzel kişi sıfatını taşıyan Polis Ombudsmanının başkanlığında faaliyet yürütmektedir. Diğer bir deyişle Ofisin yönetiminde Kurul şeklinde yapılanma benimsenmemiştir (Pollock, 2004:52). Ofis bünyesinde yüz elliden fazla personel görev yapmaktadır. 2019/2020 mali yılında £9.288 milyon bütçesi bulunmaktadır (www.policeombudsman.org/, 2019)

Polis Ombudsmanı oluşum ve çalışma şekli açısından Adalet Bakanlığı, Polis Kurulu ve Polis Teşkilatından bağımsızdır. Polis Ombudsmanı Kuzey İrlanda Parlamentosu’na karşı sorumlu olmakla birlikte Adalet Bakanlığı tarafından iletilen her türlü tavsiyeyi göz önünde bulundurması esastır (McAllister, 2017:10).

Polis Ombudsmanı'na hizmet karşılığı bedel olarak yargıç maaşları düzeyinde bir tutar ödenmektedir. Baş yönetici ise ücret bağlamında üst düzey devlet memuru kategorisinde değerlendirilmektedir. Maliye Bakanı tarafından ilgili kurulun tavsiyesi üzerine ücret miktarı tespit edilmektedir. 2017/2018 itibariyle Polis Ombudsmanı yaklaşık maaşı dahil yıllık £185-190 000 tutarında ücret almaktadır. Üst düzey yönetim ekibi ve ofiste görevli diğer personel için de devlet memurları paralelinde ücret planlaması yapılmaktadır (Laird, 2018:44-46).

Polis Ombudsmanı'na Baş Yönetici (Chief Executive) ve Üst Düzey Yönetim Ekibi (Senior Management Team) çalışmalarında destek sunmaktadır. Yönetici kadro ekibinde bunlara ilaveten Soruşturma Direktörleri, Kurumsal Hizmetler Direktörü, Bilgi Direktörü ve Hukuki Hizmetler Direktörü yer almaktadır (McAllister, 2017:39). Kurumların yasal sorumluluklarının ya da hedef ve amaçlarının etkili ve verimli sunulması, yine kurumlar için hesap verebilirliği kolaylaştırmak maksadıyla oluşturulan kurumsal yönetim çerçeveleri kapsamında Polis Ombudsmanı için hazırlanan kurumsal yönetim düzenlemelerine göre dört adet kurumsal rol ve yapı bulunmaktadır (Laird, 2018:36-38);

- Polis Ombudsmanı; Adalet Bakanı ve Adalet Bakanlığı tarafından tayin edilen ilke ve kaynaklar çerçevesinde ofisin genel stratejik istikametinin çizilmesinden sorumludur. Aynı zamanda personelin ve diğer kaynakların etkili ve verimli değerlendirilmesine katkıda bulunma görevini de üstlenmektedir.
- Baş Yönetici; muhasebe işlerini yürütmekte ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığını gözetmektedir. Ayrıca ofisin yıllık iş planlarında yer alan hedef ve amaçlarının gerçekleştirilmesinden de sorumlu olmaktadır.
- Üst Düzey Yönetim Ekibi; ise Ombudsmana ve Baş Yöneticiye kolektif liderlik desteği sunmaktadır. Ofisin planlama, uygulama, işleyişi gibi aşamalarını takip etmektedir. Yasalarla belirlenmiş özel durumlarda Polis Ombudsmanına tavsiye ve danışma nitelikli destek sağlamaktadır.
- Denetim ve Risk Komitesi; ombudsmana ve baş yöneticiye stratejik süreçler bağlamında risk, kontrol ve yönetimi üzerine tavsiyede bulunmaktadır. Bununla birlikte muhbirlik, dolandırıcılık ve hırsızlık,

hediye alma ve konukseverlik, sağlık, güvenlik ve doğrudan ödül sözleşmelerini içeren yönetim meseleleri üzerinde de denetimde bulunmaktadır. Komite yıllık olarak yerine getirdiği hizmetlerin verimliliğini gösteren rapor hazırlamaktadır.

İlk Polis Ombudsmanı olarak 1999 yılında görev alan Nuala O'Loan aynı zamanda ofisin açılış çalışmalarını da yürütmüştür. 2007 yılı itibariyle ise görevi son bulmuştur. O'Loan dan sonra Al Hutchinson ombudsman olarak tayin edilmiş, sonrasında erken emeklilik talebi üzerine 2012 yılında görevden ayrılmıştır. 2012 yılı itibariyle Dr Michael Maguire Polis Ombudsmanı görevini icra etmekte olup ve görev süresi 2019 yılı temmuz ayında son bulacaktır. Nitekim Kuzey İrlanda Devlet Sekreteri (Secretary of State) Rt Hon Karen Bradley 3 Mayıs 2019 tarihinde hali hazırda Kamu Hizmetleri Ombudsmanı olan Mrs. Marie Anderson'ı Polis Ombudsmanı olarak atanması yönündeki düşüncelerini dile getirmiştir (www.policeombudsman.org/, 2019).

4.1.3. Polis Ombudsmanının Faaliyet Alanı ve Yetkileri

Polis Ombudsmanı'nın temel hedefleri 1988 tarihli Polis Kanunu (Northern Ireland Police Act) ile yasal çerçeveye kavuşturulmuştur. Bu doğrultuda etkili, verimli ve bağımsız polis sikayet sisteminin güvence altına alınmasının yanı sıra kamunun ve teşkilat bünyesinde görevli polislerin güveninin temin edilmesi başat amaçlar olarak tayin edilmiştir (Pollock, 2006:9 ; McAllister, 2016:8).

1988 Tarihli Polis Kanunu kapsamında Polis Ombudsmanı;

- Şikayetleri ve kendisine sevk edilen meseleleri değerlendirmekte ve bu hususlara ilişkin soruşturma yürütmektedir.
- alışmalarında tümüyle gizlilik esaslarını gözeterek hareket etmektedir.
- Polise ait ilkeler, politikalar hakkındaki Şikayetleri ele almakta ve Emniyet Genel Müdürüne raporunu iletmektedir. Adli tahkikat için ise Kamu Başsavcısı'na tavsiyede bulunmaktadır.
- Polisler için disiplin soruşturması açılması yönünde tavsiye ve telkinde bulunabilmektedir.

- Ombudsmanının şikayet olmaksızın resen harekete geçtiği veya kendisine sevk usulüyle iletilen şikayetlerin sonucunu Adalet Bakanlığı'na, Polis Kurulu'na ve Emniyet Genel Müdürü'ne bildirmektedir. Adalet Bakanlığına yıllık raporunu sunmaktadır.
- Adalet Bakanlığı tarafından sevk edilen soruşturmaları yürütmektedir. Ayrıca Polis Kurulu'na istatistiksel bilgi sunmaktadır.
- Polisin mevcut uygulaması ya da davranış politikasına ilişkin bu kanun kapsamında kendisine bildirim üzerine başlayacağı gibi meselenin kamunun ilgisini çekecek boyutta olduğuna kanaat getirmesi durumunda da harekete geçerek re'sen soruşturma yürütmektedir (McAllister, 2016:9);

Hem vatandaşlar için hem de polisler için bağımsız, tarafsız bir polis şikayet sistemi sunan Polis Ombudsmanı tarafından;

- Kuzey İrlanda Polis Teşkilatı,
- Belfast Liman Polisi,
- Belfast Uluslararası Havaalanı Polisi,
- Kuzey İrlanda'da bulunan Ulusal Suç Ajansı (National Crime Agency) görevlileri,
- Polis birimleri dışında (Home Office) polisin fonksiyonlarını icra eden personel,
- Kuzey İrlanda'daki Savunma Bakanlığı Polisi hakkındaki şikayetler, soruşturulmaktadır (McAllister, 2017:11).

Polis Ombudsmanı tarafından ölüm, yaralanma, nezaketsizlik, ciddi suç iddiaları gibi tüm şikayetlere dair başvuru yapılması mümkündür (Seneviratne, 2002a:200). Polisi ilgilendiren tüm şikayetler adli, kabahat, ciddi, hafif derecede olup olmadığına bakılmaksızın ombudsmana yapılmaktadır.

Görev kapsamı dışında tutulan hususlar ise;

- Polisin çalışma saatleri dışında görevli bulunmadığı zaman diliminde yaşamış olduğu hadiseler. Ancak burada polisin kimliğini kullanması ya

da polis olduğunu beyan etmesi durumunda istisnai olarak başvuru geçerli olmaktadır.

- Mesai dışındaki emniyet çalışanları,
- Polisin operasyonel meselelerine yapılan şikayetler, örneğin görevlendirilen polis sayısı, operasyon yönetim tarzı,
- Trafik polisi,
- Emekli polis memurları ve diğer emniyet çalışanları. İstisnai olarak polis için icraatta buldukları sırada yasaları çiğnemeleri durumunda şikayet kabul görmektedir (www.policeombudsman.org/, 2019)

Polis Ombudsmanı soruşturmacıları soruşturma esnasında polisin başvurduğu tüm imkanları kullanmaktadır (Seneviratne, 2002a:201). Soruşturmacılar çalışmaları esnasında yüksek memur (constable) yetkisiyle donatılmıştır. Bu kapsamda polis binalarını ve arşiv sistemlerini arama, polis belgelerine ve polise ait diğer materyallere el koyma yetkisine sahiptirler. Olay yeri inceleme aşamasına da müdahil olabilmekte ve çalışmaları yönetebilmektedir. Ayrıca sıklıkla başvuru bir yöntem olmamakla birlikte soruşturmacıların polisi tutuklama yetkileri de bulunmaktadır. Soruşturma açısından sakınca teşkil etmediği müddetçe tutuklama işlemleri de genellikle ilgili polise öncesinde haber verilmek suretiyle gerçekleştirilmektedir (www.policeombudsman.org/, 2019).

Polis Ombudsmanı çalışmaları neticesinde görüşlerini yayınlamakta ve polis teşkilatının geliştirilmesi amacı taşıyan politika tavsiyelerini de dile getirmektedir (McAllister, 2016:10).

4.1.4. Polis Ombudsmanına Başvuru Usulü ve Verilen Kararlar

4.1.4.1. Başvurunun Yapılması ve Değerlendirilmesi

Polis Ombudsmanı'na başvuru herkes için ücretsiz olup yine soruşturma süreçleri de bedelsiz olarak yürütülmektedir (Laird, 2018:59).

Polis Ombudsman'ının resmi internet sitesinde “şikayetler” başlığı altında şikayet sürecine ilişkin bilgiler yer almaktadır. Bu kapsamda Polis Ombudsman Ofisine başvuru kanalları;

- Telefon,
- E-mail- complaints@policeombudsman.org,
- Web (www.policeombudsman.org/)
- Posta,
- Ofiste yüz yüze görüşme (09:00-17:00 saatleri arasında) olarak belirlenmiştir.

Başvuru sahibinden şikayete konu olay kapsamında her türlü bilgiyi aktarması beklenmektedir. Tespitin ve değerlendirmenin sağlıklı yapılabilmesine olanak tanıyacak olayın tarihi, saati, yeri, olayda yer alan polisin üzerinde bulunan sicil numarası, fiziksel özellikleri, araç plakası gibi kısaca tasvir edici her türlü bilgi, fotoğraf, video görüntüsü, görgü tanığı gibi unsurlar büyük önem arz etmektedir. Ayrıca anılan unsurların yetersiz düzeyde olması durumunda dahi gerekli çalışmalar yürütülmektedir.

Kural olarak başvurunun olayın yaşandığı tarihten itibaren bir yıllık süre içerisinde yapılması esastır. Ancak Ombudsmanın meseleyi vahim ya da olağan dışı olarak görmesi gibi özel durumların varlığı halinde de başvuru kabul edilmektedir. Başvuru alındıktan sonraki süreçte çalışmalar yürütülürken şikayet sahibi aşamalardan bilgilendirilmektedir. Meselenin düşük önemde olması durumunda şikayetçinin onayına binaen polise konunun çözümü için gönderilmektedir. Ayrıca polisin yapmış olduğu çalışma ve netice her durumda Ombudsman tarafından takip edilmektedir. Polis Ombudsmanı resmi olarak soruşturmaya başlaması durumunda görgü tanıkları, polis tutanakları, video kaydı, polis telsizi kayıtları, adli delil, tıbbi kayıtlar gibi yöntemlerden istifade etmektedir (www.policeombudsman.org/, 2019).

Şikayet başvurusunun polis birimlerine yapılması durumunda ise başvuru Polis Ombudsmanına sevk edilmektedir (Seneviratne, 2002a:2000). Polis Ombudsmanı Ofisinde şikayetler iki ayrı soruşturma Direktörlüğü (*Investigation Directorates*) tarafından ele alınmaktadır:

- 1) Güncel Soruşturmalar Direktörlüğü (*Current Investigations Directorate*)
- 2) Tarihi Soruşturmalar Direktörlüğü (*Historical Investigations Directorate*)

Güncel Soruşturmalar Direktörlüğüne kural olarak olayın cereyan ettiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde şikayet müracaatının yapılması gerekmektedir. Bu çerçevedeki şikayetlerin yanı sıra Polis Ombudsmanının şikayeti ciddi boyutta, vahim ya da istisnai olarak görmesi gibi özel şartların varlığı halinde şikayetin soruşturulması mümkün hale gelmektedir.

Güncel Soruşturmalar Direktörlüğü üç ekip ve yaklaşık yetmiş beş personelden oluşmaktadır: İlk Şikayetler ve Soruşturmalar Ekibi (Initial Complaints and Investigations Team), Temel Soruşturmalar Ekibi (Core Investigations Team), Önemli Vakalar Soruşturma Ekibi (Significant Cases Investigation Team). İlk Şikayetler ve Soruşturmalar Ekibi: Telefon, mail, web sitesi üzerinden yapılan şikayet başvurularını almaktadır. Önemli Vakalar Soruşturma Ekibi ise karmaşık, çok boyutlu ya da ciddi meselelerle yine bu yönde bir yıldan önce vuku bulmuş vakalarla ilgilenmektedir. Bu bölümde Polis ombudsmanı tarafından vahim ya da istisnai olarak değerlendirilen şikayetler soruşturulmaktadır. Aynı zamanda şikayet konusu olayın The Troubles (1968-1998) döneminin dışında gerçekleşmiş olması gerekmektedir.

Direktörlük yılda ortalama 1500 vaka soruşturmaktadır. Soruşturmalarda polisin görevin gerektirdiği gibi harekete etmemesi ve sorumluluklarını yerine getirmede yetersiz kalması gibi iddialar yaygınlık bakımından ilk sırada yer almaktadır. Acil çağrı hizmetleri telefonunun polis tarafından gecikmesizin cevap verilmesinde yaşanan aksaklıklar, polisin kapsamlı ve titiz soruşturma yürütmemesi gibi hadiseler bu doğrultuda yer almaktadır. Polisin tarafından gerçekleştirildiği iddia edilen saldırı ve taciz mahiyetli baskıcı hal ve hareketler başvurularda ikincil derecede görülmektedir. Bunların yanı sıra polisin kaba ya da nezaket dışı tutum ve davranış sergilediğine dair iddialara da başvurularda yaygınlıkla rastlanmaktadır.

Tarihi Soruşturmalar Direktörlüğü 2010 yılında mevcut soruşturmalardan tarihsel olarak ayırma gitmek üzere hayata geçirilmiştir. Direktörlük Kuzey İrlanda'da 1968-1998 arasını kapsayan "Troubles" olarak anılan süreçte yaşananlardan etkilenen vatandaşların şikayetlerini ele almada ve soruşturma konularında uzman deneyimli aynı zamanda bu alanlarda profesyonel geçmişe sahip yirmi beş personelden oluşmaktadır.

Ayrıca Polis Ombudsman Ofisi tarafından sunulan hizmetten memnun olmayanlar için de bu duruma karşı şikayetlerini iletme olanağı tanınmıştır. Bu doğrultuda şikayet sahibince yazılı olarak başvuru yapılmakta ve yetkililer tarafından gerekli değerlendirme neticesinde ilgiliye yine yazılı olarak cevap verilmektedir (www.policeombudsman.org/, 2019).

4.1.4.2. Başvurunun Sonuçlanması ve Karar Verilmesi

Polis Ombudsmanına yapılan şikayetler içerik ve boyut yönleriyle ele alınarak bazı durumların varlığı halinde tarafından gayri resmi çözüm (informal resolution) seçeneğine başvurulmaktadır. Bunun için şikayet vakasının düşük önem derecesinde ve adli soruşturmayı gerektirmeyecek düzeyde olması ayrıca bu çözüm seçeneğini şikayet sabinin kabul etmesi şartları aranmaktadır. Bu aşamada şikayet sahibi ve şikayete konu polis ya da yetkilileri arasında diyalog sağlanarak şikayetçinin beklentisi ve talebi aktarılmaktadır. Görüşme sonucunda polisin pişmanlığını ya da üzüntüsünü ifa eden bir beyanda bulunması, gereklilik durumuna göre mesleki değerlerin hatırlatılması gibi çözümler getirilmektedir. Ayrıca ilgili polisin tespit edilememesi durumunda polis teşkilatı adına bir özür sunulması da başvuru araçlarından birisidir. Şikayet sahibi gayri resmi çözüm seçeneğini kabul edilmiş olsa dahi bu sürecin herhangi bir aşamasında bu karardan vazgeçebilir. Beklentinin karşılanmaması, özür dileme gibi telafi edici adımların atılmaması ya da yeterli görülmemesi, ilgili polisin iddiaları inkar etmesi veya işbirliğine yanaşmaması gibi durumlarda şikayetçi ombudsmana başvurarak soruşturma yapılması yönündeki talebini iletebilmektedir (Mullan, 2002:22). Gayri resmi çözüm seçeneği sayesinde esnek, soruşturma aşamasından daha basit aynı zamanda gecikmenin yaşanmadığı bir süreç neticesinde netice almak daha olası görünmektedir (Seneviratne, 2002a:201).

Polis Ombudsmanı kararları kesin netice doğurmaktadır. Ancak şikayete konu hadise kapsamında yeni bir delil ortaya çıkması halinde ombudsman yeni bir soruşturma başlatabilmektedir (Seneviratne, 2002a:201).

Polis Ombudsmanı polislerin davranışları hakkındaki şikayetleri ele alarak gereklilik durumuna göre suç veya kötü muamele kapsamındaki meselelere ilişkin tavsiyelerde bulunmaktadır (McAllister, 2015:10). Polis Ombudsmanı tarafından yapılan değerlendirmeye bağlı olarak verilen şikayete ilişkin tavsiyeler iki ana

Performans Hususları ve Disiplin Tedbirleri olmak üzere iki kategoride toplanmaktadır.

Performans hususları genel itibariyle; polis teşkilatının imajına zarar veren, bilgi eksikliği dikkatsizlik gibi sebeplerden kaynaklanmaktadır. Prosedürlere ilişkin algılama, bilgi eksikliği, kayıt hataları, randevu planlamasında makul gerekçe olmaksızın hata yapılması, sosyal medyanın uygun olmayan kullanımı, dosyalama ve raporlamada yapılan yanlışlık yapılması, belgelerin yanlış olarak doldurulması, yanlış adreslere intikal edilmesi gibi durumlar bu bağlamda ele alınmaktadır.

Disiplin tedbirleri gerektirdiği durumlarda ise Ombudsman kötü muameleye ilişkin ilgili birimce toplantı ya da duruşma yapılması üzerine tavsiyede bulunmaktadır. Bu doğrultuda kötü muamele toplantısı neticesinde iddia edilen kötü muamelenin tespit edilmediği, ilave tedbire gerek olmadığı, yönetim tavsiyesi, yazılı uyarı ya da son yazılı uyarıda bulunulması, son uyarının uzatılması gibi neticeler doğmaktadır. Kötü muamele duruşmasında ise bunlara ek olarak rütbe tenzili, meslekten çıkarma durumları söz konusu olmaktadır.

Polis Ombudsmanı, herhangi bir adli bir vakayı soruşturması durumunda elde ettiği delillere istinaden hazırlanmış olduğu dosyasını Kamu Savcılığına (Public Prosecution Service) göndererek, dava açılması yönündeki tavsiyesini iletmektedir. Ancak suç işlenmediğine dair kapalı devre kamera sistem kanıtı gibi durumların varlığı halinde dosyasını teslim etmesine gerek kalmamaktadır. Sonraki aşamada kovuşturmasını nihai karar Kamu Savcılığı Direktörü'ne (Director of Public Prosecutions) ait olmaktadır. Savcılık tarafından sunulan deliller değerlendirilmekte ve makul şüphenin ötesinde kuvvetli şüphenin tespiti halinde ilgili polis iddia konusu suça ilişkin olarak mahkeme huzuruna çıkarılmaktadır (www.policeombudsman.org/, 2019).

4.1.5. Polis Ombudsmanına İlişkin İstatistiksel Bilgiler

Polis Ombudsmanın görev alanının ve boyutunun daha da somutlaştırılması bağlamında bu bölümde istatistiksel bilgiler sunulacaktır.

Tablo 1: Polis Ombudsmanına Yapılan Şikayet ve Şikayet İddialarının Yıllara Göre Dağılımı

Yıllar	Şikayet Sayısı	Şikayet İddia Sayısı
2000/01	1531	1994
2001/02	3600	4368
2002/03	3214	4389
2003/04	2979	4238
2004/05	2887	4401
2005/06	3140	5515
2006/07	3283	5615
2007/08	2994	5432
2009/10	3086	5395
2010/11	3335	6330
2011/12	3344	6007
2012/13	3272	5289
2013/14	3738	6176
2014/15	3367	5641
2015/16	3042	4966
2016/17	2797	4725
2017/18	2561	4241

Kaynak: 10 year Statistical Bulletin for the Office of the Police Ombudsman for Northern Ireland, 2000/01-2009/10; Police Ombudsman for Northern Ireland Accompanying Excell Spreadsheet/Statistical Bulletin 2014/15; 2016/17; 2017/18 de yer alan veriler derlenerek tablo hazırlanmıştır.

Bir şikayet birden fazla iddiayı içerebilmektedir. Bu doğrultuda tablodan anlaşıldığı üzere şikayet başvurularında genel itibarıyla birden çok iddia yer almaktadır. Şikayet sayılarında özellikle 2016 yılından itibaren bir azalma yaşanmaktadır.

Tablo 2: Polis Ombudsmanına Yapılan Şikayet Kaynaklarının Yıllara Göre Yüzelik Dağılımı

Yıllar	Ombudsm an Ofisi	Polis	Temsi lci	Diğ e r
2000/01	30%	54%	16%	1%
2001/02	33%	47%	19%	1%
2002/03	36%	41	22	1
2003/04	43%	32	21	1
2004/05	50%	31	19	1
2005/06	51%	31	18	0
2006/07	55%	28	15	1
2007/08	58%	28	14	0
2009/10	67%	17	15	1
2010/11	68,8%	12	19	0,2
2011/12	62,9 %	17	20	0,1
2012/13	62	20	15	3
2013/14	58	18	22	2
2014/15	66	17	15	2
2015/16	68	18	11	3
2016/17	75	15	8	2

Kaynak: 10 year Statistical Bulletin for the Office of the Police Ombudsman for Northern Ireland, 2000/01-2009/10; Police Ombudsman for Northern Ireland Accompanying Excell Spreadsheet/Statistical Bulletin 2014/15; 2016/17; 2017/18 da yer alan veriler derlenerek tablo hazırlanmıştır.

Yukarıda görüldüğü gibi şikayetin yapılmasında ombudsman ofisine doğrudan başvuru yöntemi özellikle 2003 yılından itibaren yaygınlıkla tercih edilme başlanmış ve ilerleyen süreçte en yaygın şikayet başvuru kaynağı olmuştur.

Tablo 3: Polis Ombudsmanna Şikayete Konu Olan Temel Meseleler

Konular	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015 /2016	2016/ 2017
Suç Soruşturması	790	762	721	807	828	770	848
Yakalama	578	661	617	885	624	565	411
Arama	330	339	317	362	287	244	224
Trafik Olayı	360	313	251	264	241	228	239
Yerel Olay	182	168	164	236	238	152	157
Polis Araştırmaları	310	237	184	235	199	92	105
Tarihi Soruşturma	7	35	73	68	88	96	67
Geçit/Gösteri	41	20	170	132	23	63	21
Diğer	643	681	663	650	689	675	515
Tanımlanmayan	128	3344	112	99	150	130	156
TOPLAM	3335	3344	3272	3738	3367	3042	2797

Kaynak: Police Ombudsman for Northern Ireland Accompanying Excell Spreadsheet/Statistical Bulletin 2014/15; 2016/17; 2017/18 bültenlerinde yer alan veriler derlenerek tablo hazırlanmıştır.

Şikayete sebebiyet veren meselelerden özellikle suç soruşturması esnasında yaşanan hadiseler ilk sırada yer almaktadır. Ayrıca güvenlik tedbirlerinden olan

arama ve yakalama işlemlerine ait şikayetler de sıklıkla görülmektedir.

Tablo 4: Polis Ombudsmanına Şikayete Konu İddiaların Türlerine Göre Dağılımı

Konular	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018
Görev Başarısızlığı	2513	2167	1981	2278	2381	2405	2117	2207	2095
Baskıcı Davranışlar	1906	1952	1536	1994	1440	1450	1230	1076	886
Nezaketsizlik	696	623	508	550	421	423	383	282	241
Arama	295	271	258	312	308	309	246	240	213
Yasadışı Yakalama	245	224	204	232	250	252	208	202	176
Eşyanın Kötü Kullanımı	105	107	105	156	26	127	133	95	106
Kötü Uygulama	116	76	93	60	103	109	57	71	49
Ayrımcı Davranış	74	81	77	107	73	72	54	53	40
Trafik	71	65	69	47	50	51	43	61	32
Diğer	266	342	378	303	380	371	350	339	338

Kaynak: The Northern Ireland Police Ombudsman Accompanying Excell Spreadsheet/Statistical Bulletin 2014/15 ;2016/17; 2017/18 bültenlerinde da yer alan veriler derlenerek tablo hazırlanmıştır

Polisin soruşturma esnasındaki yetersizliği, kayıt tutma gibi diğer iş ve

işlemlerdeki başarısızlığı, tarafsız davranmaması gibi hal ve hareketleri ilk sırada yer almaktadır. Ayrıca baskıcı tutum, taciz, cinsel saldırı gibi olaylara ait şikayet oranı dikkat çekmektedir.

4.1.6. Polis Ombudsmannın Kurumsal Değerleri, Hizmet Bildirgesi ve Etik Kodları

Polis Ombudsmanı Ofisi tarafından hizmetin sunumunda yer alan görevlilerin hangi standartlarda hareket etmesi gerektiğinin tarif edilmesi maksadıyla kurumsal değerler, hizmet bildirgesi ve etik kodlar oluşturulmuştur. Bu bağlamda ombudsman hizmetinin alıcısı konumundakilere muamelede esas alınan kriterleri yansıtan kurumsal değerler şu şekildedir (www.policeombudsman.org/, 2019):

- Bağımsız,
- Tarafsız
- Hesapverebilir,
- Saygılı ve Profesyonel.

Hizmet Bildirgesi yukarıda anılan değerleri içeren hizmet sunumunda hedeflenen koşullara ayrıntılı olarak açıklama getirmiştir: Soruşturmalar bağımsız olarak delil kaynaklı yürütülmektedir. Harici unsurlar tarafından yönlendirilmesi, talimat verilmesi, baskı altına alınması gibi durumlar söz konusu değildir. İş ve işlemler tarafsızlık dürüstlük, adillik değerleri doğrultusunda ön yargılardan arınmış bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Kurum tarafından hesapverebilirlik ilkesi gereği alınan kararların sorumluluğu üstlenilmektedir. Muhataplara saygılılık ve profesyonellik çerçevesinde hizmet sunumu hedeflenmektedir

Ayrıca Polis Ombudsmanı Ofisi bünyesinde faaliyet yürüten personelin davranışlarına yön vermek, hedeflenen hizmet kalitesine ulaşmak için gösterilmesi gereken performansın hangi standartlarda olmasına çerçeve oluşturmak üzere geniş bir müzakere neticesinde “Etik Kodlar” benimsenmiştir. Ofis çalışanlarının bu kodlara uyumlu hareket etmesi gerekmektedir. Aksi takdirde adli soruşturma ya da disiplin soruşturması gündeme gelmektedir. Bununla birlikte Polis Ombudsmanının talimatlarının, uygulamasının, yönergelerinin ya da prosedürlerinin etik kodlarla ters düşmesi durumunda personelin etik kodlar ölçeğinde hareket etme yükümlülüğü

bulunmaktadır. Bu bağlamda etik kodlar bir tavsiyenin çok ötesinde personel için bağlayıcı niteliktedir.

Hizmet kalitesinin ve etkinliğinin artırılması gayesinde odaklanan etik kodlar Polis Ombudsmanı Ofisi çalışanları için asgari davranış kalıplarını ifade etmektedir. Etik kodlar; profesyonel hizmet sunumuna, polis soruşturmalarına, özel yaşam ve gizlilik esaslarının gözetilmesine, özgürlüğünden mahkum kişilerin haklarının korunmasına, eşit, adil ve dürüst hareket tarzına, görevin icrası için uygun fiziksel duruma ve hesap verebilir olma hususlarına açıklama getirmiş olup toplamda 41 maddeden oluşmaktadır.

Esas itibariyle etik kodlar, hizmet sunumunda hem polisler hem vatandaşlarla güven temelli ilişkilerin yürütülmesi, bağımsız, tarafsız, adil, kişisel mahremiyete ve gizliliğe özen gösterilmesi, herkese saygı ölçüsünde ve kişiler arasında hayat tarzları, inançları, adetleri gibi sebeplerden dolayı ayrımcılık yapılmadan yaklaşılması ve bu doğrultuda tutum ve davranışların sergilenmesi, görev sırasında alkol ya da uyuşturucu madde kullanılmaması, çalışmaların ve kararların dahili ve harici denetime tabi tutulmaları gibi ilkeleri hedeflemektedir (Police Ombudsman for Northern Ireland, 2017:1-10).

4.2. TÜRKİYE İÇİN POLİS OMBUDSMANI MODEL ÖNERİSİ

4.2.1. Polis Ombudsmanının Genel Çerçevesinin Oluşturulması

Ülke uygulamalarında polisi ilgilendiren meselelerin yaygınlıkla genel içerikte faaliyet yürüten ombudsman sistemlerince ele alındığına tanık olunmaktadır. Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanı modeli örneğinde açıkladığımız üzere toplumsal gereksinimler ve öncelikler müstakil bir polis ombudsmanı arayışında ve hayata geçirilmesinde belirleyici ve yönlendirici olmuştur. Tamamen bağımsız yapısıyla polis şikayet sistemi olarak kurgulanan Kuzey İrlanda modeli polisin sivil mekanizmalar tarafından gözetimi noktasında dikkat çeken bir fotoğraf karesi sunmaktadır. Polis ombudsmanına tanınmış olan soruşturma yetkisi düzeyleri değişiklik gösterse de uygulamada ombudsman ismi dışında şikayet otoriteleri ya da komisyonları tarafından da bu işlev üstlenilmektedir.

Polis Ombudsmanı Kuzey İrlanda uygulamasında ombudsmana polis

teşkilatının yeniden yapılanmasında ve modernizasyonunda büyük rol yüklenmiş ve aynı zamanda bu işlevi icra edebilecek üst düzey yetkilerle donatılmıştır. Sistemin toplum ve resmi görevliler nazarında tartışılarak diyalog zemini üzerine inşa edilmesi sistemin güçlü ve sağlıklı doğmasına uygun ortamı hazırladığı ileri sürülebilir. Ayrıca polisin katılımının bu süreçte ihmal edilmemiş olması ayrı bir değer olarak nitelenebilir. Bu bağlamda Polis Ombudsmanı Türkiye modelinde bu aşamaya özellikle geniş bir zaman ayrılması, tartışma zemininin hazırlanması ve katılımın teşvik edilmesi sistemin kurulmasından sonraki varlığı ve başarısı üzerinde doğrudan etki doğuracaktır. Öncelikle ihtiyacın belirlenmesi ve yeni kurulacak sistemin sadece mevcut sorunların çözümüne yönelik değil aynı zamanda muhtemel aksaklıkların da önünü alabilecek modern polisliğe çok yönlü katkı sağlayacak potansiyelde tasarlanması zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Polis Ombudsmanı kurumunu ya da ofisini kimin yöneteceği aşamasından önce nasıl bir sistem sorusunun cevabı akademik çevrenin, sivil toplum örgütlerinin, polisin ve diğer aktörlerin dahil olduğu süreç içerisinde beklenti ve görüşlerin paylaşılması neticesinde irdelenmelidir. Bu aşamalarda basın yayın organlarının tanıtım ve bilgilendirme gücüne aktif olarak başvurulmalıdır.

Polislik alanı son derece hassas olmakla birlikte ombudsman uygulamalarında uzmanlaşmayı bir manada zorunlu kılmaktadır. Konuyu daha da somutlaştırmak maksadıyla hastanelerin “acil” hasta hizmetlerini düşünelim. Bu kısımda genel itibariyle çok sayıda rahatsızlık tedavi edilirken hastalığın durumuna göre ilk basamak tedavisinden sonra uzmanlık bölümlerine hastalar doğrudan sevk edilmektedir ya da hastaların başvurması yönünde tavsiyede bulunmaktadır. Bu aşamada acil sağlık hizmetinin yadsınamaz öneminin yanı sıra uzmanlık bölümlerinin hastalıkların çözümüne yönelik yapacağı teşhis ve tedavi yöntemlerinin zenginliği vazgeçilmez bir aşama olarak addedilmektedir. Aynı doğrultuda odalarının ayrımı yapılmamış sadece geniş bir salondan ibaret olan bir ev hayal edelim. Her odanın kendine özgü kullanım amacı olduğunu hesaba kattığımızda evin geniş ferah olması dahi belli bir ölçüye kadar ihtiyaçları karşılayacak ya da daha büyük ihtimalle evden beklenen faydanın elde edilmesinin düşük düzeyde kalmasına sebebiyet verecektir. İşte polis ombudsmanı modeliyle en temel ifadeyle Türkiye’de mevcut durumda polis hakkında yapılan başvuruların kabul edildiği genel amaçlı Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanından polisi ilgilendiren meselelerin çıkarılması

öngörülmektedir. Böylece polisin uzmanlık alanlı iş bölümü esasına dayalı özel bir sistem içerisinde değerlendirilme imkanına kavuşması aynı zamanda özellikle Kamu Denetçiliği Kurumunda benimsenen görev kapsamının çok daha farklı bir boyuta taşınması hedeflenmektedir. Öncelikle öngörülen sistem için Polis Ombudsmanı ismi tercih edilmelidir. Denetçi ya da Başombudsman gibi tabirler büyük ölçüde sistemin sağlıklı anlaşılmasında engel teşkil etmektedir. Bu kapsamda ombudsman kelimesinin toplumun her kesimince sağlıklı bir şekilde anlaşılabilmesi için bilgilendirme panelleri ve çalıştaylar düzenlenmeli, internet ortamı, kamu spotları aktif bir şekilde kullanılmalıdır. Bu süreçte medyanın gücünden istifade edilmesi ve vatandaşın kurumun varlığından haberdar edilmesi zorunluluk arz etmektedir.

Çalışmamız kapsamında Türkiye için Polis Ombudsmanı arayışı ve modeli ombudsmanın esnek ve uyarlanabilir yapısı vesilesiyle tartışma zeminine taşınarak şekillendirilecek, sistemin gerekliliği ve uygulanabilirliği üzerine değerlendirmede bulunulacaktır. Bu aşamalarda dayanak ve hareket noktamız Türkiye'nin kendi özel koşulları olacaktır.

Öncelikle Polis Ombudsmanı TBMM'ye bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli olarak hayata geçirilmelidir. Bu doğrultuda Polis Ombudsmanı İçişleri Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün dışında tamamen müstakil yapıda konumlanmalıdır.

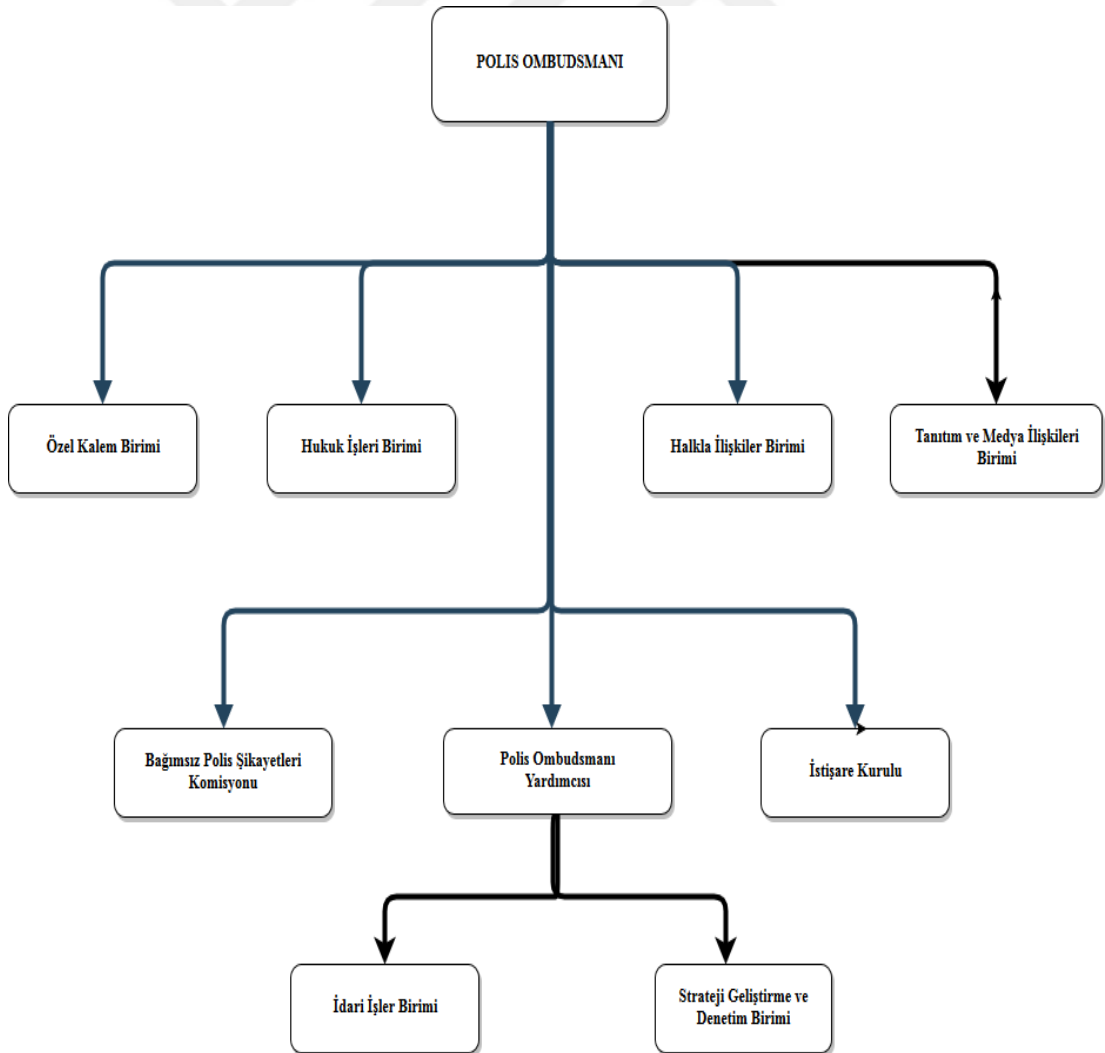
Kurumun sevk ve idaresinde Polis Ombudsmanı sorumlu olmalıdır. Kurul şeklinde yönetim ombudsmanın itibar kazanmasının önünü alabilecek ya da süreci uzatabilecek bir yapı olarak düşünülebilir. Çünkü ombudsmanın vasıflarıyla çalışmalarını harmanlayarak ön plana çıkması ve tanınırlığını artırması ombudsman sisteminin başarısı için ihtiyaç duyulan unsurların başında gelmektedir.

Polis Ombudsmanına Kurumun çalışmalarında katkı sunacak personeli seçme ve görevlendirme serbestliği tanınmalıdır. Bu süreçte bütçe imkanları da gözetilerek kurum için verimli bir çalışma ortamı hazırlanmalıdır. Kurum bünyesinde görev alabilecek personel için şeffaf bir ilan yayınlanmalı ve başvurular liyakat esaslarına göre değerlendirilmelidir. Uzmanlık alanlarına göre alt başlıklar altında profiller oluşturulmalı ve bu çerçevede kişilerin uzmanlık alanına göre veri bankası tesis

edilmelidir. Bu süreçte uzun yıllar hizmeti bulunan emekli emniyet mensuplarından da istifade edilmesi hedefler arasında bulunmalıdır. Mesleki bilgi ve beceri birikimini bu alanda kullanmak isteyen özellikle üst düzey emniyet mensuplarının öngörülen standartları taşıması durumunda veri bankasında bulunması sürece zenginlik kazandıracaktır. Sonuç itibariyle karar verici polis ombudsmanı olduğundan bu hususta tarafsızlık olgusu endişesi duyulmamalıdır. Ayrıca Kurum bu havuz içerisinde gerekli gördüğü kişilerden hizmet karşılığı bedel ödenmesi suretiyle hizmet alımında bulunabilmelidir. Böylece kadrolu aşırı personel istihdamı yerine çekirdek kadro haricinde bu yöntemi tercih etmesi sağlıklı olacaktır.

Çalışmamız kapsamında ana hatlarıyla aşağı kısımda belirtilen model öngörülmektedir.

Tablo 5: Türkiye Polis Ombudsmanı Teşkilat Şeması



Kurum şemasında bulunmayan ancak zaman içerisinde ihtiyaç durumuna göre hizmet birimleri eklenmesi ya da çıkarılması Polis Ombudsmanının tasarrufunda bulunmalıdır.

- Polis Ombudsmanı: Kurumun temsilinden ve yönetiminden sorumludur. Ayrıca kararların alınması aşamasında son söz ombudsmana ait olmaktadır. Ayrıca polis ombudsmanı yardımcısını tayin edebilmelidir.
- Polis Ombudsmanı Yardımcısı: Polis ombudsmanına temsil ve özellikle idari işleyiş üzerinde destek sağlayacaktır. Kararları polis ombudsmanının uygun görüşü şartıyla geçerlilik kazanacaktır.
- İstişare Kurulu: Cumhurbaşkanı tarafından 2 üye, TBMM tarafından 1 üye, Anayasa Mahkemesi Başkanı tarafından Anayasa Mahkemesi faal ya da eski üyeleri arasından atanan 1 üye, Türkiye Barolar Birliği Başkanı tarafından 1 üye, Polis Akademisi Başkanı ya da uygun göreceği öğretim görevlisi sıfatı taşıyan 1 üyenin görevlendirilmesiyle oluşacaktır. İstişare Kurulu Polis Ombudsmanına ihtiyaç durumuna göre kararların alınmasında bir tür danışma niteliğinde destek sağlayacaktır. Böylece karar alma süreçlerinde farklı görüşlerin dile getirilmesi imkanı oluşsa da Kurul sadece tavsiyede bulunabilecektir. Polis ombudsmanının daveti üzerine Kurul özel gündemle toplanabileceği gibi üç ayda en az bir defa toplanmalıdır. Ayrıca Kurul toplantılarına gereklilik durumuna göre davet usulüyle ilgili kişileri dinleme imkanına da sahip olmalıdır. Emniyet Genel Müdürü ve ilgili Daire Başkanının katılımı da bu çerçevede mümkün kılınmalıdır.
- Bağımsız Polis Şikayetleri Komisyonu: Soruşturma alanında uzman ve donanımlı personelden oluşacak Komisyonda üçte bir oranında emniyet teşkilatında aktif görevde bulunmayan meslek geçmişine sahip teşkilat mensuplarına yer verilmelidir. Böylece mesleki tecrübelerden istifade imkanı elde edilecektir.
- Tanıtım ve Medya İlişkileri Birimi: Özellikle bu birime ombudsmanın varlığından ve çalışmalarından vatandaşların azami düzeyde bilgi sahibi

olması, içselleştirmesi bağlamında büyük ve hassas bir görev düşmektedir. Medyanın erişimde sınır tanımayan potansiyeli güçlü bir vasıta olarak sistem için elzem görünmektedir. Bu kanalın aktif ve canlı tutulması ombudsmanın kararların etkinliği açısından da ilgililer üzerinde kaçınılmaz bir baskı unsuru oluşturacaktır.

- Halkla İlişkiler Birimi: Kurumun vazgeçilmezi olan vatandaş desteğinin kazanılması ve sağlıklı ilişkilerin yürütülmesi amacıyla vatandaşla iç içe olacak şekilde periyodik olarak anket ve değerlendirme çalışmaları yürütecektir. Kurumun gündemine alınmak üzere politika oluşturulmasına gözleme dayalı veriler sunma gibi bir anlamda kurumun performansı ve vatandaş nazarındaki karşılığı üzerine dinamik bir geri besleme mekanizması olarak görev üstlenecektir.
- Özel Kalem Birimi: Başta sekreteryaya hizmetleri olmak üzere kurumsal işleyişte zaman ve mekan planlamalarının yapılması, ziyaret, toplantı gibi etkinliklerin takibinin yapılması, birimler arasında koordinasyon sağlanması ve ombudsmana iş akışı hususunda sunulan raporların sistemli bir şekilde aktarılmasını temin etmek gibi iş ve işlemlerden sorumlu olacaktır.
- Hukuk İşleri Birimi: Bu birimde temel hukuk bilgisine sahip uzmanlarla birlikte avukatların oluşturacağı birimde polis ombudsmanının başvurduğu ulusal ve uluslararası mevzuatların yorumlanması ve değerlendirilmesi yapılacaktır. Bununla birlikte ombudsmanın gözlemci sıfatıyla görev üstlendiği süreçlerde ombudsmana hukuki destek sağlanacaktır. Ombudsman tarafından görevlendirilme durumunda ise sürecin takibi yapılacaktır. Ayrıca özellikle yasa değişikliği önerilerinin sunulması aşamasında bu birime aktif rol üstlenecektir.
- İdari İşler Birimi: Kurumun insan kaynaklarını ilgilendiren hususlar (görevlendirme, görevden alınma, izin, terfi, vb.) ve kurum içi eğitim çalışmaları, uzman veri bankasının oluşturulması ve takip edilmesi gibi faaliyetler bu birim altında icra edilecektir.

- Strateji Geliştirme ve Denetim Birimi: Kurumun stratejik hedeflerinin belirlenmesinden ve uygulama aşamalarının takip edilmesinden ayrıca kurumsal faaliyetlerin denetiminden sorumlu olacaktır. Kurumun bütçe ve muhasebe işlemleri de bu birimce yürütülecektir.

Kurumun merkezi olarak Ankara planlanmalı ve ilerleyen süreçte ilk aşamada İstanbul Ofisi faaliyete alınmalıdır. İhtiyaç durumuna göre diğer illerde de ofis açılması kurumun bütünlüğüne zarar vermeyecek boyutta olması koşuluyla Polis Ombudsmanının tasarrufunda bulunmalıdır

4.2.2. Polis Ombudsmanının Görevlendirilmesi ve Statüsü

Polis Ombudsmanı adaylık sürecinin şeffaf ve katılımcı olmasını sağlamak amacıyla katı kısıtlayıcı koşulların aranmaması isabetli görünmektedir. Bu aşamada ombudsman seçiminde bir takım unsurların aşırı derecede ön plana çıkarılması esasen bu görevi beklenen düzeyde icra edebilecek kişilerin saf dışı kalmasına yol açabilecektir. Ombudsman adayının polislik geçmişinin olmasının ilk bakışta tarafsızlık ilkesine gölge düşürebileceği algısı uyandırabilse de esasen polisliğin yanı sıra çok yönlü tecrübe sahibi polislik alanında görevde bulunmuş kişilerin de bu sürecin dışında tutulmaması gerekir. Diğer yandan siyasi parti üyeliği ya da görev alma durumları, kamu hizmetlerinden yasaklılık durumu adaylık için engel teşkil etmelidir. Polis Ombudsmanı adayında devlet memuru olmak için gereken temel niteliklerin yanısıra, tercihen iletişim, hukuk, siyasal bilgiler ve iktisadi ve idari bilimler fakültesi olmak üzere en az dört yıllık eğitim veren yükseköğrenim kurumlarından ya da dört yıllık eğitim sunan diğer fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olması koşulları aranabilir. Özellikle halkla ilişkiler alanında akademik ve alan tecrübesine sahip olma ombudsmana her aşamada pozitif değer kazandıracaktır. Çünkü güçlü bir iletişim becerisi ve ikna kabiliyeti polis ombudsmanı için hayati önem arz etmektedir. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az beş yıllık alan saha tecrübesi şartı da eklenebilir. Aday için yaş sınırlaması düzenlemesi elzem durmamaktadır. Netice itibariyle geniş bir çerçevede oluşturularak temel kriterlerin belirlenmesi ve sonraki aşamada kişisel özelliklerin değerlendirilmesi sürece her

yönüyle zenginlik katacaktır. Aday belirleme sürecinde TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon görevli ve yetkili olarak tayin edilmelidir.

Polis Ombudsmanı seçimi ilanı yayınlandıktan sonra başvuruların alınmasına müteakip tüm adayların kendilerini ifade etme olanağının verildiği paneller düzenlenmeli ve adaylar değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Üniversitelerden özellikle ombudsmanlık alanında çalışmaları olan akademisyenlerin, sivil toplum örgütlerinin ve bu alana katkı sunmak isteyenlerin katılımının sağlanması ve adaylara sorular yönetebilmelerine imkan verilmesi büyük değer taşımaktadır. Ayrıca akademisyenlerden ve sivil toplum unsurlarından oluşturulacak gözlemci sıfatıyla bağımsız bir Komitenin adayların performansını değerlendirmesi ve final oturumunda Komite raporunu açıklaması da sürecin liyakat sistemi çerçevesinde yürütülmesinin yolunu açacaktır. Karma Komisyon, gerçekleştirilen paneller, çalıştaylar ve mülakatlar neticesinde final oturumunda belirlemiş olduğu üç adayı TBMM Genel Kurulu'na sunulmak üzere Başkanlığa bildirmelidir. Sonraki aşamada Polis Ombudsmanı TBMM Genel Kurulunca seçilerek görevlendirilmelidir. Seçim işleminin Karma Komisyon tarafından yapılmasının öngörülmesi halinde ise aday belirleme sürecinin yönetimi için bağımsız bir komisyon ihdas edilmelidir.

Polis Ombudsmanı görev süresi yedi yıl olarak benimsenmelidir. Aday seçiminde nitelikli çoğunluk bakımından Kamu Başdenetçisi seçiminde izlenen süreç takip edilebilir. Polis ombudsmanı bir defaya mahsus görevlendirilmeli yeniden görevlendirme yapılmamalıdır. Burada öngörülen yedi yıllık süre Türkiye'de genel seçimlerin beş yılda bir yapıldığı dikkate alınarak polis ombudsmanının genel seçimlerden hemen sonra değiştirilmesinin önüne geçilmesi hedeflenmektedir. En azından sistemin vazgeçilmezi olan bağımsızlık olgusunun bir katman daha korunaklı hale getirilmesi öngörülmektedir. Bu süreçte siyasal çoğunluğu ele geçiren siyasi partiyle aynı karede görünmesi olasılığı daha düşük bir seviyeye çekilecektir. Yeniden görevlendirme beklentisi duymayacak polis ombudsmanının çalışmalarında bu hususun kazandırdığı serbestliği pozitif manada kullanması ve iradesini beyanda cesur ve açık davranması daha muhtemel görünmektedir. Bununla birlikte polis ombudsmanının görevden azledilmesi kendi isteği, hastalığı gibi mücbir sebeplerin haricinde çok istisnai bir durum olarak düzenlenmeli ancak göreviyle bağdaşmayan

vakaların yaşanması halinde olanaklı kılınmalıdır. Bu durumun Karma Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Polis Ombudsmanının görevinin sona ermesine Genel Kurul da görüşmesiz olarak karar verilmelidir. Ayrıca seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan polis ombudsmanının hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurul'un bilgisine sunulması da görevin sona ermesi sonucunu doğuracaktır. Ayrıca polis ombudsmanına memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir nedenle görevinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması veya görev süresinin dolması durumunda eski görevine dönebilmesine olanak sağlayan bir takım güvenceler de tanınmalıdır.

Polis Ombudsmanı kurumunun bütçesi TBMM tarafından karşılanmalıdır. Bununla birlikte Polis ombudsmanı mali ve sosyal haklar açısından en yüksek Devlet memuruyla aynı kapsamda değerlendirilerek aylık ücret ödemesi, sosyal hak ve yardımlardan istifade bu husus dikkate alınmalıdır.

Polis Ombudsmanı ile Kamu Başdenetçisi ya da kamu denetçileri arasında hiyerarşik bir bağ bulunmamalıdır. Bununla birlikte özellikle polis ombudsmanının hayata geçirildiği dönemde Kurumun bugüne kadar kazanmış olduğu tecrübelerden de istifade edilmelidir.

4.2.3. Polis Ombudsmanının Faaliyet Alanı

Kuzey İrlanda Polis ombudsmanı polis hakkındaki tüm şikayetlerin soruşturulma merci olarak tayin edilmiştir. Böylece polisin kendi meslektaşlarının dahil olduğu vakalar üzerinde soruşturma yürütmelerine son verilmiştir. Türkiye şartlarını düşündüğümüzde polisin meslektaşları hakkındaki şikayetleri ele alması noktasında zaman zaman aksaklıklar yaşansa da son derece başarılı bir grafik çizdiğine tanık olmaktadır. Geçmişte pek çok örneğine rastlamak mümkün olan bu durum polisin yine polis tarafından soruşturulmasının olanaklı ancak gelişime ve gözetime ihtiyaç duyduğunu gösteren bir tablo sunmaktadır. Buradan hareketle Türkiye Polis Ombudsmanı modelinde polis hakkındaki şikayetlerin mevcut uygulamada olduğu gibi polis tarafından ele alınması uygulanabilir ve sağlıklı görünmektedir.

Polisin soruşturulması görevinin tamamıyla ombudsmana yüklenmesi

ombudsman sisteminin asıl odaklanması gereken noktalara gerekli mesaiyi harcamasına engel teşkil edebilecektir. Fakat burada bir parantez açmakta fayda görünmektedir. Polisin sivil mekanizmalar tarafından gözetimi bağlamında polisin dahil olduğu ya da polis müdahalesi neticesinde gerçekleşen ölüm ya da ciddi yaralanma, işkence, saldırı, tecavüz gibi vakalarda polisin ombudsmanına ortak bir ağ üzerinden bağlantı sağlanarak bildirimde bulunma zorunluluğu yöntemi uygulanabilir. Böylece anılan türde cereyan eden vakalarda polis ombudsmanı ilk incelemesinden sonra soruşturma aşamasına dahil olmayı tercih edebileceği gibi iş ve işlemlerin polis tarafından yürütülerek gözlemci sıfatını alma seçeneğine başvurma yetkisine de sahip olmalıdır. Soruşturmanın polis biriminden alınarak Bağımsız Polis Şikayetleri Komisyonu tarafından gerçekleştirilmesine karar verebilme yetkisini elinde bulundurmalıdır. Bu süreçte takdir yetkisini elinde bulunduran polis ombudsmanı soruşturma yapma yetkisini olağanüstü durumların varlığı halinde başvurarak uzman soruşturmacılardan oluşan Komisyon tarafından gerekli çalışmaların yürütülmesini koordine etmelidir. Soruşturma sürecinde başta polis ombudsmanı olmak üzere yetkili Komisyon üyelerinin polis binalarına, arşiv sistemlerine erişim, yerinde inceleme, olay yeri incelemesi yapma gibi vakaların aydınlatılmasına yönelik başvurabileceği geniş yetkilerle donatılması gerekmektedir.

Ayrıca ombudsman ilgili polis birimlerinden işbirliği, bilgi belge paylaşımı talep etme imkanına da sahip olmalı ve aksi durumda ilgililer hakkında müeyyidelere başvurulmalıdır. Ombudsman soruşturmasıyla ilgili önem arz eden kişilere celp kağıdı gönderebilmelidir. Komisyon tarafından yapılan tespit ve değerlendirmelerden sonra ilgili idari makamdan disiplin soruşturması açılması ya da kamu savcısına dava açılması yönünde tavsiyede bulunabilmelidir. Diğer yandan polis ombudsmanı sürecin gözlemcisi olma rolünü aktif bir şekilde kullanmaya gayret göstermelidir. Gözlemci olarak rol üstlendiğinde de ombudsmana sürecin tamamen dışında değerlendirme yapamayacak bir pozisyonda konumlanmaması büyük önem arz eder. Bu hassas dengenin kurulması polis ombudsmanına manevra alanı kazandıracaktır. Polis ombudsmanına genel itibarıyla polisi ilgilendiren meseleler, olaylara müdahale esnasında yaşanan aksaklıklar, arama yakalama el koyma gibi güvenlik tedbirlerinin uygulanması aşamalarında cereyan eden hadiseler, polisin görevi esnasında sergilediği tutum ve davranışlar gibi hususlar üzerinde başvuruda bulunulması mümkün olmalıdır.

Polis Ombudsmanı sadece soruşturma aşamasında değil kovuşturma aşamasında da rol üstlenebilmelidir. Polisin müdahil olduğu vakaların mahkeme süreçlerinde gözlemci sıfatıyla katılım sağlayabilmeli mahkemenin talep etmesi durumunda ise görüşlerini açıklama olanağına haiz olmalıdır. Diğer yandan özellikle ombudsman mahkemelerin bağımsızlığı ilkesine ters düşeceğinden yargısal kararlara müdahil olmamayı temel prensip olarak benimsemelidir. Mahkemelere gözlemci sıfatıyla katılması ya da uygun görülmesi halinde görüşlerine başvurulması ombudsmanın yaşanan olaylar üzerinde farkındalık ve tecrübe kazanmasını sağlayacaktır. Bu gelişmeler de Polis ombudsmanın vizyonunu ve uğraş alanını daha ileri boyutlara taşıyacaktır.

Polis Ombudsmanına polislik üzerinde örnek davranış kalıplarının oluşturulmasında büyük görev düşmektedir. Özellikle re'sen harekete geçme olanağının tanınmasıyla polis birimlerini ziyarette bulunarak sohbet ortamı içerisinde polislerle diyalog kurma gibi araçlarını kullanması çalışmalarına kaynaklık edecektir. Yerinde inceleme yetkisiyle donatılan polis ombudsmanı izin almaksızın polis birimlerindeki kişilerin özgürlüğünden yoksun tutulduğu mekanları da denetleyebilmelidir. Polisin kullandığı güvenlik teçhizatları, personelin çalışma koşulları, binaların fiziksel ve donanımsal yapısı gibi hususları üzerine incelemede bulunma yetkisine de haiz olmalıdır. Burada ombudsmanın klasik teftişin ötesinde anlam yüklenmesi ancak polis teşkilatı mensuplarının sistemi sağlıklı olarak algılaması ve benimsemesiyle başka bir deyişle içselleştirmesiyle mümkün görünmektedir. Aksi takdirde ombudsman rutin denetim işleminin ötesine geçemeyecek ve beklenen faydanın elde edilmesi zayıf bir ihtimal halini alacaktır. Bu kapsamda Polis ombudsmanı yılda bir defa emniyet mensuplarının katılım sağladığı hem polis ombudsmanı sisteminin performansının ölçüldüğü hem de polis tarafından sistemden beklentilerin paylaşıldığı bölümleri de ihtiva eden anket çalışmaları düzenlemelidir.

Polis Ombudsmanı bilhassa emniyet teşkilatının amir ve memur ihtiyacını karşılayan polis eğitim merkezlerine odaklanarak çalışmalarda bulunmalıdır. Eğitim koşullarının takip edilmesi ve gereklilik durumuna göre iyileştirme önerilerinin sunulması pek çok sorunun daha olgunlaşma evresinde ortadan kaldırılmasına yardımcı olacaktır. Yatılı ve resmi okul psikolojisi, gruplaşma, ötekileştirme, eğitim

süresi ve müfredatı gibi çok yönlü hususları öğrencilerle mülakat ve gözlem yoluyla mercek altına alması polis teşkilatında radikal değişimleri beraberinde getirecektir. Bununla birlikte polis ombudsmanı eğitim kurumlarında görevli olan öğretim görevlileriyle güçlü iletişim tesis edilmeli ve istişarelerde bulunulmalıdır. Bu sayede emniyet teşkilatının meslek öncesi eğitim sürecinde bir manada çekirdekten ombudsman kültürüyle tanışarak benimsenmesinin yolu hazırlanacaktır. Polis ombudsmanına aynı zamanda öncelikle kendi fonksiyonuna açıklama getirebileceği ortam temin edilmeli ve öğrencilerle görüşmeler yapması için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Bu doğrultuda bilgilendirici ve yönlendirici konferansların düzenlenmesi, polis eğitim merkezlerinde öğrenciler arasından seçilecek polis ombudsmanı temsil grubuyla gerektiğinde yüz yüze görüşülmesi, koordineli çalışmalar yürütülmesi gibi vasıtalarla aktif bir rol üstlenilmesi gerekmektedir. Burada polis ombudsmanına polisin her alanına müdahale eden bir sistemden ziyade en temel şekliyle polislik hizmetinin etkin ve verimli sunulmasına alt yapıyı hazırlayan bir mekanizma olarak değer atfedilmesi yerinde olacaktır.

Polis ombudsmanı, gözlemlerinin ve hem şikayet hem de re'sen harekete geçerek yürüttüğü çalışmalarının harmanlandığı genel tespitlerini de ifade etme noktasında çekimser kalmamalı ve değerlendirmelerini açıklıkla dile getirmelidir. Bu doğrultuda emniyet teşkilatının personel ihtiyacının belirlenmesi, hangi nitelikte adayların tercih sebebi olduğu, etnik, mezhep, ırk gibi faktörlere dayalı ayrımcılık yapılmaması, liyakat esasına dayalı şeffaf ve hesap verebilir sınav ve değerlendirme süreçlerinin gerçekleştirilmesi, mülakat aşamalarının objektif kriterlere dayanması, terfi işlemlerinin hakkaniyet esaslı yürütülmesi gibi son derece hassas konular üzerinde de tespitlerini kamuoyunun bilgisine sunmalıdır.

Polis ombudsmanı polisin avukatı ya da sözcüsü olarak da algılanmamalıdır. Bilindiği üzere Türkiye'de emniyet teşkilatı mensuplarının sendika faaliyetlerinde bulunması 1982 Anayasası kapsamında yasaklanmıştır. Polis çoğu zaman kendi sorunlarını ifade etme noktasında yetersiz kalabilmekte ya da makul öneriler bile doğrudan siyasiler eliyle dile getirildiğinde yaygınlıkla salt siyasi bakış açılarından dolayı hedeflenen etkiyi yakalayamama tehlikesiyle karşı karşıya kalmaktadır. İşte bu aşamada polis ombudsmanının devreye girerek siyasi partilerin müşterek değerlerde buluşmasına arabuluculuk etme potansiyelini kullanması olası

durmaktadır. Ombudsmanın sadece bu ortak paydada buluşturma işlevini başarıyla gerçekleştirmesi dahi büyük bir engelin aşıldığına işaret etmektedir. Polis Ombudsmanının tavsiyelerinin dikkate alınması neticesinde siyasa yapıcılar tarafından şekillendirilen düzenlemelerin modern güvenlik hizmetlerinin sunumuna kazandıracığı ivme dikkat uyandırmaktadır.

Polis ombudsmanı sadece eleştiren hata bulmaya çalışan ya da polisin sadece menfaatini gözetten bir kişi ya da kurum olarak da tasarlanmamalıdır. Polis tarafından sergilenen örnek tutum ve davranışları da kamuoyunun bilgisine aynı samimiyet ve içtenlikle sunmalıdır. Tüm bu aşamalarda temel vasıfları olan bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesinden ödün vermemelidir. Faaliyetlerinde özellikle hakkaniyet olgusunu ön plana çıkararak faaliyetlerini yürütmesi sistemin varlığını sürdürmesi için gerekli olan oksijen bankasını besleyecektir. Böylece rahatça nefes alma işlemini refleks olarak edinen polis ombudsmanı fonksiyonlarını sağlıklı bir şekilde icra edebilecek potansiyele kavuşacaktır. Hiyerarşi mesleği olan polis teşkilatında her geçen gün düşüş eğilimi gösterse de kimi zaman iletişim kurmanın güçleştiği durumlara da rastlanmaktadır. Özellikle hakkaniyet kavramında yaşanan yorum farklılığı ya da çeşitliliği, polisin göreve bağlı olarak fiziksel yorgunluktan, yıpranmadan ziyade ruhsal boyutta yıpranmasına zaman zaman mesleğine küsmesine hatta süreç içerisinde mesleğinden kopmasına kadar birçok olumsuz ve telafisi güç neticelere yol açabilmektedir.

Polis ombudsmanı idarecilerin tasarruf yetkisini ortadan kaldırma onlar adına karar alma amacı taşımamakla birlikte ombudsmanın karar alma pozisyonunda bulunan amir ya da üst düzey emniyet mensuplarına rehberlik edebilecek nitelikte tavsiye ve davranış modelleri sunması işlevleri arasında dikkat çekmektedir. Basit bir örnekle bu durumu daha da somutlaştıralım: On üç yaşında emniyet teşkilatıyla tanışan ve eğitim süreçlerini başarıyla tamamlayarak görevine başlayan bir emniyet mensubu mesleğini sürdürdüğü esnada donanım ve birikimiyle daha başarılı olacağına inandığı başka bir emniyet biriminin açmış olduğu sınava katılma talebini çalışmakta olduğu birime iletmesi sürecinde yaşadıkları adı ombudsman ya da başka bir isim olan bir sistemin gerekliliğini gözler önüne sermektedir. Gerek yabancı dil gerekse ilgili pozisyon için aranan niteliklere haiz olan emniyet mensubunun başvurusunun son gün reddedilmesi ve muvafakat verilmemesi neticesinde yaşamış

olduğu çaresizlik bu gereksinimi bir adım öteye taşımaktadır. Mesleki usul ve esaslar çerçevesinde durumunu arz etme girişimde bulunmasına rağmen kendisini ifade etme olanağı bulamaması personelin motivasyonu üzerinde kaçınılmaz bir negatif enerji doğurmuştur. Aynı zamanda yaş sınırı gereği son kez başvuru hakkını da kaybetmiş olduğundan mesleğinin ilk yıllarından beri arzuladığı birimde görev alma imkanı bütünüyle ortadan kalkmıştır. Somut olay üzerinden ilerlediğimizde ilk tabloda her şey yasallık çizgisinde olup temel şekliyle takdir yetkisi kullanıldığından dolayı hukuka aykırı bir tasarruf da bulunmamaktadır. Bu aşamada emniyet mensubunun yapabileceği bir işlem ya da başvurabileceği bir makam bulunmamaktadır. Polis ombudsmanının bu tür vakalarda sistemsal bir sorun olup olmadığı, bu yetkinin kullanımında esas alınan kriterlerin neler olduğu gibi hususları irdeleyerek ilgililerle şartların durumuna göre telefonla ya da yüz yüze görüşme yapması idareyi sadece eleştirmek maksadıyla değil aynı zamanda eğer idarenin haklılık payı varsa bunu da ortaya çıkaracak çalışmalar yürütmesi büyük önem arz eder. Aynı doğrultuda ombudsman emniyet teşkilatı içerisinde meslekten kopuşların, küskünlüklerin önüne geçilmesi ve bir şeyler değişmez algısının değiştirilmesi için yoğun çaba sarf etmelidir. Burada tekrar belirtmekte fayda görünmektedir. Polis ombudsmanına emniyet teşkilatında karar mercileriyle yetki çatışmasına girerek etkilerini azaltacak hesap sorma noktasına varacak bir rol yüklenmemektedir. Aksine özellikle üst düzey emniyet mensuplarının uyguladığı politikaların ve aldığı kararların diyalog neticesinde sağlıklı bir değerlendirme aşamasına müteakip daha itinalı verilmesi, davranış modelleri geliştirilmesi ve aynı zamanda uygulamaların sağlıklı bir iletişim diliyle izah edilmesi hedeflenmektedir. Bu gelişmeler bir araya geldiğinde mesleki bütünleşmenin daha da kuvvetlenmesi doğal bir netice olarak kendiliğinden varlık bulacaktır.

Polis ombudsmanı üstlenmiş olduğu görevlerle birlikte polis literatürünün oluşmasına da kaynaklık etmelidir. Polis uygulamalarının vatandaşa anlatılması hem vatandaşın hem de polisin işini kolaylaştıracaktır. Uygulamalar hakkında bilgi sahibi olan vatandaş bir ölçüde polisin daha da dikkatli davranmasına etki edecektir. Aynı şekilde polis de kendiliğinden bu durumun bilinciyle daha profesyonel davranma arayışında olacaktır. Teşkilat mensuplarının kendilerinden bekleneni sağlıklı bir şekilde algılaması davranışlarını bu çerçevede sergilemesine dayanak oluşturacakken aynı zamanda şikayetlerin asgari düzeyde tutulmasına da katkı sağlayacaktır. Bu

gelişme de ombudsmanın sistematik sorunlara eğilmesinin ve daha kapsamlı faaliyetlerde bulunmasının yolunu açacaktır.

4.2.4. Polis Ombudsmanına Başvurunun Yapılması ve Değerlendirilmesi

Herkes, Polis ombudsmanına başvuruda bulunabilmelidir. Tüm bireylerle birlikte; şirketler, dernekler, sivil toplum kuruluşları, sendikalar, vakıflar, vb. tüzel kişiler başvuru hakkına sahip olmalıdır. Emniyet Teşkilatı mensupları da bu kapsamda ele alınarak başvuru hakkı geçerli olmalıdır. Bunların yanı sıra diğer ülke vatandaşları da mütakabiliyet şartı aranmaksızın şikayette bulunabilmelidir.

Polisi ilgilendiren meseleler kapsamında kendisine bildirim üzerine çalışmalarına başlayabileceği gibi meselenin kamunun ilgisini çekecek boyutta olduğuna kanaat getirmesi durumunda re'sen harekete geçebilmelidir. Özellikle Kamu Denetçiliği Kurumunda benimseyen re'sen faaliyette bulunma Polis Ombudsmanının en önemli silahlarından biri olarak düşünülebilir.

Başvuruda ombudsmanın temel özelliklerinden olan kolay ulaşılabilirlik ilkesinin yansıması olarak telefon, mail, internet sitesi, yüz yüze görüşme gibi seçeneklerle başvurular olanaklı kılınmalıdır. Katı şekil kurallarından uzak şikayet konusunun sağlıklı olarak ele alınmasına imkan verecek her türlü bilgi, belge ya da fotoğrafın başvuruda yer verilmesi polis ombudsmanı için büyük değer taşır. Bununla birlikte anılan unsurların yetersiz düzeyde olması durumunda dahi gerekli çalışmalar yürütülmelidir.

Pransip olarak başvurunun olayın yaşandığı tarihten itibaren bir yıllık süre içerisinde yapılması ilkesi benimsenmelidir. Ancak polis ombudsmanın meseleyi vahim ya da olağan dışı olarak görmesi gibi özel durumların varlığı halinde de başvuru kabul etmesinin önünde herhangi bir engel bulunmamalıdır.

Polis Ombudsmanı modeliyle mevcutta faaliyet yürüten Kamu Denetçiliği Kurumu bünyesinde ele alınan meseleler kapsam itibariyle değişkenlik göstermesine rağmen polis ombudsmanın iş yükü üzerine genel bir fikir kazandırması açısından Kuruma yapılan şikayet oranlarına ve somut olay örneklerine yer verilecektir.

Tablo 6: Kamu Denetçiliği Kurumuna Emniyet Genel Müdürlüğü Hakkında Yapılan Şikayet Başvurularının Yıllara Göre Dağılımı

Emniyet Genel Müdürlüğü	95	179	270	193	486	473

Kaynak: KDK, 2013:72; KDK, 2014:53; KDK, 2015:44; KDK, 2016:89; KDK, 2017:63; KDK, 2018:54'te yer alan veriler derlenerek tablo hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tablodan anlaşıldığı üzere Emniyet Genel Müdürlüğünü ilgilendiren meseleler üzerinde yapılan şikayet başvuruları başlangıçta Kurumun tanınırlık oranının da etkisiyle düşük kalırken zaman içerisinde artış göstermektedir. Buna göre en çok başvuru 486 adetle 2017 yılında yapılmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumuna polisi ilgilendiren meseleler hakkında yapılan şikayetleri örnek olaylar üzerinde genel hatlarıyla inceleyelim:

1 Mayıs günü İstanbul Taksim Meydanı'nda 17 yaşındaki D.A.'nın 1 Mayıs gösterileri sırasında emniyet güçlerinin orantısız güç kullanımı sonucunda polisin attığı gaz bombası kartuşuyla başından ağır yaralandığı, olay sonucunda D.A.'nın kafatasının kırıldığı, D.A.'nın 1 Mayıs günü maruz kaldığı işkence, kötü muamele, yaşama kast ve şiddet ile olayın ertesi günü Vali'nin yaptığı basın açıklaması sonucu Türkiye'nin taraf olduğu BM Çocuk Hakları Sözleşmesi, AİHS ve 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu'na göre çocuk olan D.A.'nın haklarının ihlal edildiği gerekçesiyle başvuru yapılmıştır. Kurum tarafından yapılan inceleme ve görüşmeler neticesinde; çocuğun yaralanmasında hatalı davranıldığının kabul edilmesi, kolluk görevlilerinin insan hakları alanındaki uluslararası mevzuat ve uygulamalar hakkında uzun süreli ve meslek hayatları boyunca sürekli eğitime tabi tutulmalarının daha da geliştirilmesi, hatalı davranan kolluk görevlilerinin tespit edilmesi ve hesap verebilirliklerini sağlayacak bir izleme mekanizmasının oluşturulması ile ilgili yürütülen yasa çalışmasının ivedilikle tamamlanması, toplumsal olaylar esnasında güç kullanımının gerekli, makul ve orantılı olup olmadığının öngörülebilir, açık ve şeffaf bir şekilde tespit edilmesi, İstanbul Valisi'nin D.A. hakkında yaptığı basın açıklamasında masumiyet karinesi, kimliğin açıklanmaması ve hiçbir çocuğun onur

ve itibarına haksız olarak saldırıda bulunulamayacağı ilkelerine aykırı hareket ederek hatalı davrandığını kabul etmesi, hususlarında İçişleri Bakanlığına ve İstanbul Valiliğine tavsiyede bulunulmuştur. Özür dilenmesi talebi ise yerinde görülmemiştir (KDK; 2013:109-112).

Diğer bir başvuruda Başpolis memuru olarak görev yapmaktayken İl Polis Disiplin Kurulunun kararıyla hakkında tesis edilen uyarma cezasına karşı kendisine itiraz hakkının tanınması ve söz konusu işlemin iptal edilmesi isteminde bulunmuştur. Yapılan inceleme neticesinde, şikâyetçinin hakkında tesis edilen uyarma cezasına itirazının incelenmeksizin reddine ilişkin Emniyet Genel Müdürlüğü işleminde hukuka ve hakkaniyete aykırılık bulunmadığından bu işlemin geri alınarak itiraz hakkı tanınması yönündeki talebi reddedilmiştir. Ancak, şikâyetçinin hakkında tesis edilen uyarma cezasının iptal edilmesi yönündeki talebinin ise kabul edilerek bu husustaki idari işlemini geri alması yönünde ilgili Valiliğe tavsiyede bulunulmuştur (KDK, 2013:172-173).

Nezaket ilkesi bağlamında ise bir başvuruda polis memurlarının nezaket dışı üslupları ile tutum ve davranışlarından dolayı haklarında gereğinin yapılması talebi iletilmiştir. Kurum tarafından yapılan incelemede ise, polis memurlarına ait ifade tutanağı ve bilgi alma tutanakları dikkate alındığında, ilgili polis memurları ile başvuranın ilk iletişimde, başvuranın Baro Başkanı olduğu bilgisini edindikleri, bu bilgi üzerine, polis memurlarının, soruşturma savcısına ne yapmaları gerektiğini sorarak verilecek emir ve talimat doğrultusunda hareket etmek durumunda olduğu ifade edilmiş ve adli kolluk memurlarının, görev ve yetkilerini kullanırken tabi olduğu mevzuata uygun hareket ederek, görevin gerektirdiği soğukkanlılık ve nezaket ilkeleri çerçevesinde davranmasının önem taşıdığı; tutum ve davranışlarının bir kamu görevlisinden beklenen özen ve nezakette olması gerektiği değerlendirildiğinden kolluk memurlarına görevlerinin gerektirdiği davranış ilkelerinin hatırlatılması gerektiği kanaati dile getirilmiştir (KDK, 2018:138).

Çalışma düzenine ilişkin olarak; 16 polis memuru tarafından kanunla haftalık çalışma sürelerinin 40 saat olarak belirlenmesine rağmen bu sürenin çok üstünde çalıştıklarını, mesai dışında ek görevler verildiğini ve bu çalışmaları karşılığında fazla mesai ücreti almadıklarını, bu ağır çalışma saatleri nedeniyle psikolojilerinin,

sosyal ve aile hayatlarının bozulduğunu, bununla birlikte kendileri gibi polis memuru olan ancak büroda çalışan meslektaşlarıyla aynı maaşı ve ek ödemeyi aldıklarını, yaptıkları fazla mesaiye karşılık olarak verilmesi gereken idari izinlerinin verilmediğini belirterek, yapılan bu uygulamaların hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu gerekçesi ileri sürülmüştür. Yapılan değerlendirmeler neticesinde Emniyet Teşkilatı mensuplarının çalışma ile dinlenme saatleri ve şekillerinin, uluslararası sözleşmeler ile garanti altına alınan haklar ve hakkaniyet ilkeleri, AB müktesebatı ve üye ülke uygulamaları gözetilerek ve normlar hiyerarşisi gereği kanunla ve kanuna uygun olarak tüzük veya yönetmelik ile düzenlemesi; Emniyet Teşkilatı mensuplarının haftada 40 saatin üzerinde çalıştırılmamaları; Avrupa Birliği ülkeleri uygulamaları da gözetilerek kesintisiz çalışma süresinin (nöbet süresi) 8 saati geçmemesi yönünde düzenleme yapılması hususlarında idarelere tavsiyede bulunulmuştur (KDK, 2014:154-155).

Kamu Denetçiliği Kurumuna polis hakkında ve polisin bizzat kendisi tarafından yapılan başvuruların bilhassa toplumsal olaylarda orantısız güç kullanımı, güç kullanmada sınırın aşılması, kötü muamele, insan hakları ve uluslararası mevzuatın ihlali, emniyet teşkilatı personelinin özlük hakları ve çalışma düzenleri, polisin sergilediği tutum ve davranışlar gibi geniş bir alana yayıldığı görülmektedir. Kurum tarafından tavsiye ya da ret kararları verilmekte olup uygulamadaki etkinliğinin ve verimliliğin geliştirilmesi boyut kazanması bağlamında Polis Ombudsmanı modelimizde değindiğimiz yapıda müstakil olarak yapılması ve polislik alanına odaklanması gerekmektedir.

Polis ombudsmanı uygulamasında yapılan başvurular öncelikle görev kapsamında bulunup bulunmadığının tespiti yapıldıktan sonra değerlendirme aşamalarına geçilecektir. Soruşturma yetkisini kullandığı durumlarda Bağımsız Polis Şikayetleri Komisyonu tarafından çalışmalar yürütülecektir. Polis ombudsmanı tarafından Komisyon raporuna istinaden ilgili idareden disiplin soruşturması açılması ya da kamu savcısına dava açılması yönünde tavsiyede bulunabilmelidir. Ombudsman kararların alınması aşamasında İstişare Kurulundan istifade etme olanağına sahip olacaktır. Böylece kararların danışma ortamı içerisinde alınması imkanı doğacaktır. Ancak nihai karar Polis Ombudsmanının yetki ve sorumluluğunda olmalıdır. Polis ombudsmanı kararları da ombudsmanın genel

prensibi olan bağlayıcı olmama niteliğini taşımaktadır. Polis ombudsmanının sergilediği objektifliği, asaleti, karizması, dik duruşu, gayreti, vizyonu kararlarının etkinliği üzerinde doğrudan etkili olacaktır. Polis Ombudsmanı pozisyonuyla ön planda konumlanarak medya ve sivil toplum örgütlerinin de desteğini alabilecek gücü ve saygınlığı elde etmesi bir anda olabilecek bir gelişme olarak düşünülmemelidir.

Polis ombudsmanı yapılan değerlendirmelerden sonra gayri resmi çözüm önerisi sunma, tavsiye ya da ret kararı verme seçeneklerini elinde bulundurmalıdır. Burada özellikle düşük önem derecesine bağlı şikayetler söz konusu olduğunda tarafların karşılıklı olarak kabul etmesi durumunda beklentilerin karşılanmasıyla problem ortadan kaldırılmaktadır. Tavsiye kararlarıyla idareye ilgili hususlar üzerinde duruma göre iyileştirmelerin yapılması ya da değişikliğe gidilmesi yönünde tavsiyeler getirebilecektir. Başvuru sahibinin haklı gerekçelere dayanmaması durumunda ise başvuru üzerinde ret kararı uygulanacaktır.

Polis ombudsmanı ayrıca yasal değişiklik önerisinde de bulunabilmelidir. Polislik alanında yapılacak düzenlemelerde görüşüne başvurulması saygınlık kazanmasına imkan verecek ve birikimlerinin aktarılması fırsatı verecektir.

Polis ombudsmanı kararlarını açıkladıktan sonra sessizliğe bürünmemeli ve kararlarının uygulanma süreçlerini aktif olarak takip etmelidir. Gereklilik durumuna göre yazılı ve görsel basın da gücünü kullanarak kararlarının dikkate alınması noktasında gayretini ve arayışını sürdürmelidir. Özellikle kararlarını takip etmedeki duyarlılığı ombudsmana duyulan güveni artıracaktır.

Polis ombudsmanı çalışmalarının ayrıntılı olarak yer aldığı yıllık raporunu her yıl TBMM'ye sunmalıdır. Ayrıca özel rapor yayınlama yetkisi de tanınmalı bu yönüne yaygınlıkla başvurulmalıdır. Raporları kamuoyunun erişimine rahatlıkla erişilebilir olmalı ve bilgilendirme faaliyetlerine ağırlık verilmelidir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

İsveç dilinde aracı, temsilci gibi manalara gelen ombudsman modern anlamda ilk uygulama bulduğu İsveç'ten itibaren toplumların gereksinimleri doğrultusunda tasarlanarak boyut kazanmış ve hayatın hemen her noktasına sirayet etmiş vaziyettedir. Esasen ombudsmanın bu dinamik duruşuna hayat veren birincil unsura sistemin “kopyalamadan ziyade uyarılma” neticesinde ülkelerce benimsemiş olmasında rastlamak mümkün görünmektedir. Şüphesiz ki her toplumun kendine özgü iç dinamikleri olduğundan bir ülkede başarılı bir sistemin başka bir coğrafyada aynı başarıyı sergileme garantisi bulunmamaktadır. Nitekim ombudsmanın ilk yayılım evrelerinde bu endişeler dile getirilmiş, zaman zaman dirençle karşılaşmış ve tarihsel süreçte ülke uygulamalarında bu durum açıkça hissedilmiştir. Benzer niteliklere sahip toplumlar uygulama boyutunda da benzerlikleri barındırırken birçok ülke kendi değerleri ölçüsünde sistemi uygulamaya almıştır. Tüm bu gelişmeleri göz önünde bulundurduğumuzda ombudsmanın temel özelliklerini muhafaza ederek ya da yapısı gereği belirli bir ölçüde esnetilerek benimsendiği ifade etmek yerinde olacaktır. Bu bağlamda özellikle özel sektörde uygulanan modellerinde bağımsızlık kriterinin farklı bir grafik çizdiğini söyleyebiliriz. Ancak genel itibariyle kararlarının yaptırım gücünden yoksun olmasına rağmen hayret ve hayranlık uyandıran etkinliği değişmeyen vasfı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ombudsmanın tanımlanmasında ve sınıflandırılmasında yaşanan çeşitlilik ombudsman kavramının derinliğinin ve zenginliğinin bir yansıması olarak da düşünülebilir. Ombudsmana tanınan yetki ve görevlerin ülke uygulamalarında farklılıklar gösterdiğine çalışmamızın ikinci bölümünde ayrıntılı olarak yer verilmişti. Özellikle İsveç ve Finlandiya uygulamalarında mahkemelerin ombudsmanın görev alanı içerisinde yer bulması pek yaygın olmayan bir uygulamayı temsil etmektedir. Ayrıca İsveç parlamento ombudsmanının kamu savcısı rolünü üstlenebilmesi yetki bakımından diğer uygulamalardan ayrılan konumuna işaret etmektedir. Uygulamada Danimarka Parlamento Ombudsmanı idare hukukunun ve iyi yönetimin inşası, İngiltere Parlamento Ombudsmanı ve Avrupa Ombudsmanı kötü yönetimin önlenmesi, Fransa İnsan Hakları Savunucusu ise hak ve özgürlüklere saygı gösterilmesi alanlarında ağırlıklı olarak faaliyet yürütmektedir. Ombudsman yönetimin denetlenmesi, hak ve özgürlüklerin korunması, kötü yönetimin önlenmesi,

hakkaniyetin sağlanması gibi geniş yelpazede görevler icra etmektedir. Özellikle hakkaniyet denetimi ombudsmana diğer denetim sistemlerinden ayrı bir konuma taşımaktadır. Bir toplumda kanunların uygulanması ve yasal anlamda adaletin sağlanması tek başına yeterli olamayabilmektedir. Toplumsal barış ve huzurun temini bağlamında ombudsman tarafından tatbik edilen hakkaniyet denetimi boşlukların ortadan kaldırılmasına ve vicdanlarda da adaletin tesisine kaynaklık etmektedir.

Ombudsman uygulaması; bağımsızlık ve tarafsızlık, kararlarının bağlayıcı olmaması, erişim kolaylığı gibi özellikleriyle ön plana çıkarak idarenin klasik denetim kanallarının dışında daha az resmi, süratli, bedelsiz bir sistem arayışı çerçevesinde ilgi ve heyecan uyandırmış ve yayılma süreci neticesinde toplumların temel sistemlerinden biri haline gelmiştir. Ombudsman mahkemelere alternatif olmanın ötesinde bir toplumda gerçek anlamda adaletin tesis edilmesi sürecinde tamamlayıcılık ve yönlendiricilik fonksiyonuyla çok daha kapsamlı bir manayı ifade etmektedir.

Ülke uygulamalarından sonra çalışmamızın üçüncü bölümünde Türkiye’de akademik çevredeki ombudsman arayışlarından başlayarak Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması ve sonrasında yaşanan gelişmelere değinilmiştir. Türkiye’de ombudsman sisteminin benimsenmesi sürecinde farklı görüşler dile getirilmiş, hem isim hem de nasıl kurulması gerektiği üzerinde tartışmalar yaşanmıştır. Buna bağlı olarak yasal girişimler sonuçsuz kalmış ve nihayetinde Anayasanın 74’üncü maddesinde yapılan değişiklikle Kamu Denetçiliği Kurumu için anayasal çerçeve hazırlanmış ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile de TBMM’ye bağlı olarak Kurum ihdas edilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu 29.03.2013 tarihinden itibaren başvuruları kabul etmektedir. Kurumun yönetim ve temsilinden sorumlu olan Kamu Başdenetçisinin sadece şikayet üzerine harekete geçebilmesi şartının varlığının bir kısıtlılık haline sebep olduğunu söyleyebiliriz. Bu açıdan Başdenetçi’ye re’sen faaliyete başlayabilme yetkisinin tanınması atılması gereken adımların başında gelmektedir. Ayrıca Kamu Denetçiliği isminin tekrardan gözden geçirilmesi, Kurum isminde ombudsman isminin gündeme alınması ve vatandaş nazarında bilinirlik ve anlaşılabilirlik bağlamında her türlü aracın daha sistematik ve aktif bir şekilde kullanılması gerekmektedir. Çünkü gereği gibi tanınmayan bir Kurumun varlığını

sağlıklı sürdürmesi ve vatandaşların ihtiyaçlarını karşılaması güçleşecektir.

Ombudsmanın hayata geçirilmesinde ihtiyaç duyulan değerleri “çocuk masumluluğu ve yaratıcılığı” üzerinde somutlaştırmak olanaklı görünmektedir. Buradan hareketle ombudsmanı basit bir ifadeyle “çocukların oyun hamuru” olarak düşünelim. Bilindiği gibi oyun hamurlarının şekillendirilmeye müsait yapısı çocuğun hayal dünyasının masumluluğu ve zenginliğiyle harmanlandığında eşsiz güzellikte şekiller ortaya çıkmaktadır. İşte bu aşamada belirleyici unsur olan çocuk masumluluğu ve yaratıcılığı ombudsman uygulamalarında genel olarak tayin edici makam olan parlamentonun ya da özel sektörün ihtiyaç duyduğu temel değer olarak belirmektedir. Oyun hamurlarıyla bir yandan istenilen şekiller oluşturulurken bir yandan da istenilen renk ve renk karışımlarıyla da değişik renklerde şekiller yapılması da mümkün olmaktadır. Oyun hamurunun renklendirilmesi neticesinde yaşanan bu çeşitliliği de ombudsmanın sadece bir tür uygulamasının bulunmaması, temel yapısını belirli ölçüde muhafaza ederken ihtiyaca göre parlamento ombudsmanı, finans ombudsmanı, askeri ombudsman ya da polis ombudsmanının bulunmasıyla aynı düzlemde ele alabiliriz. Aynı zamanda oyun hamuru nasıl ki el vasıtasıyla şekillendirilmeye muhtaçsa tek başına zengin bir mana ifade etmiyorsa ombudsman da uygun şartların tesis edilmesine, kamuoyunun, parlamentonun, medya gibi aktörlerin desteğinin kazanılmasına bağımlı durumdadır. Tüm bu şartlar bir araya geldiğinde ombudsmanın bugün yaptıklarının çok ötesinde gelişmelere imza atması doğal bir netice olarak varlık bulacaktır.

Çalışmamızın dördüncü bölümünde ise polis ombudsmanı uygulaması model ülke uygulamasından hareketle mercek altına alınmıştır. Tamamen bağımsız yapısıyla bir polis şikayet sistemi olarak tesis edilen Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanı polisin sivil gözetimi bağlamında özel bir konum işgal etmektedir. Aynı zamanda bir ombudsmana tanınan yetkiler açısından da son derece güçlü bir sistemi işaret etmektedir. Diğer yandan uygulamada polisi ilgilendiren meselelerin ekseriyetle ulusal boyutta faaliyette bulunan ombudsman uygulamalarınca ele alındığı görülmektedir. Ayrıca görev kapsamı büyük oranda değişkenlik göstermekle birlikte bağımsız polis şikayet komiteleri tarafından da benzer fonksiyonların üstlenilmektedir.

Türkiye için polis ombudsmanı modelinin uygulanabilirliği değerlendirilerek sistemin sunacağı muhtemel kazanımlara yer verilmiştir. Polis Ombudsmanı Türkiye modeli esasen tek başına polisi ilgilendiren şikayetlerin ele alındığı bir sistem olarak öngörülmemektedir. Ya da hali hazırda Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından şikayet üzerine harekete geçilmesi ve rapor yayınlaması gibi bir yapı kurgulanmamaktadır. Polis ombudsmanı uygulamasında çağın gereklerine ayak uyduran, şeffaf, demokratik ve hesap verebilir modern bir emniyet teşkilatının inşasından hareketle polisin sunduğu güvenlik hizmetinin kalitesinin yükseltilmesi temel hedefler arasındadır. Bu doğrultuda mevcut Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından diğer görevlerle birlikte aynı çatı altında yürütülen polisi ilgilendiren hususların çok daha ileri boyuta taşınarak ele alınması hedeflenmektedir.

Polis Ombudsmanına tanınacak re'sen harekete geçme yetkisinin sisteme dinamizm güçlü bir yapının temel taşı olacaktır. Bağımsız Polis Şikayetleri Komisyonu aracılığıyla soruşturma yapma yetkisi verilmesi ve ombudsmanın gözlemci sıfatıyla soruşturma ve kovuşturma süreçlerine dahil olabilmesi vatandaşın sisteme olan güveninin pekişmesine ve sistemi içselleştirmesine katkı sunacaktır. Ayrıca polis literatürünün oluşumunda rol yüklenmesi ombudsmanın yabancı ülke uygulamalarını yakından takip etmesinin ve koordineli çalışmalar yürütmesinin yolunu açacaktır. Çalışmalarına istinaden iyileştirici ya da düzeltici tavsiyelerini sunması, gereklilik durumuna göre mevzuat değişikliği talebinde bulunması, yıllık ve özel raporunu etkili bir biçimde kullanması gibi faaliyetleri Polis ombudsmanı için büyük önem arz etmektedir. Polisin tutum ve davranışlarında belirli ölçüde standart değerlerin oluşturulmasına sunacağı katkı vatandaşın polise olan güveninin de artmasını sağlayacaktır. Polisin bu sistem içerisinde dışarıda kalmaması kendisine de başvuru hakkı tanınması klasik denetim algısının zihinlerde uyandırdığı olumsuz intibanın azaltılmasına ve ilerleyen süreçte de ortadan kaldırılmasına zemin hazırlayacaktır. Model önerisinde yer alan hususların uygulamaya alınabilmesi için anayasal ve yasal bir takım değişikliklerin yapılmasına gereksinim duyulduğu aşikardır.

Çalışmamızın geneli dikkate alındığında; ombudsman esasen hayatı daha yaşanır kılmak adına temel hak ve özgürlüklerin korunduğu, hukukun üstünlüğünün ve adaletin egemen olduğu bir dünya düzeninin inşasında vazgeçilmez bir

potansiyeye ev sahipliği yapan bir sistemi çağrıştırmaktadır. Bu yönüyle ombudsman nüfuz alanını her geçen gün genişleterek toplumsal faydası yüksek işlere imza atma noktasındaki gayretini, kararlılığını ve başarısını sürdürmektedir.



KAYNAKÇA

- Abedin, N.(2004).What Should be the Primary Focus of the Ombudsman Institution? Protecting Human Rights and Redressing Public Grievances versus Fighting Corruption: Emphasis on South Asia and the Commonwealth Caribbean. *International Ombudsman Yearbook*, 8, 150-61.
- Abraham, A. (2011). The Parliamentary Ombudsman and Administrative Justice: Shaping the next 50 years. *JUSTICE Tom Sargant Memorial Annual Lecture, London*.
- Abraham, H. J. (1968). The Danish Ombudsman. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 377(1), 55–61.
- Aiken, N. T. (2010). Learning to live together: Transitional justice and intergroup reconciliation in Northern Ireland. *International Journal of Transitional Justice*, 4(2), 166-188.
- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*.
- Allmendinger, P.,Tewdwr-Jones, M., & Morphet, J. (2003). Public Scrutiny, Standards and the Planning System: Assessing Professional Values within a Modernized Local Government. *Public Administration*, 81(4), 761–780.
- Anderman, S. (1962). The Swedish Justitieombudsman. *The American Journal of Comparative Law*, 11(2), 225-238.
- Anne, C. (2007). The work of the: local government ombudsman. *Mental Health Practice*, (10), 16.
- Avşar, B. Z. (2012), *Ombudsman; İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, İstanbul: Hayat Yayınları*.
- Ayeni,V. O.(2000). The ombudsman around the world: Essential elements, evolution and contemporary issues. (Ayeni, V., Thomas, H., Reif, L. C. (Eds.). *Strengthening ombudsman and human rights institutions in Commonwealth small and isl and states: the Caribbean experience*. Commonwealth

- Secretariat London, 1-19.
- Ayeni, V. O. (2014). Ombudsmen as Human Rights Institutions. *Journal of Human Rights*, 13(4), 498–511.
- Baguley, J. (2017). Ombudsman complaints: Roof coverings. *Journal of Building Survey, Appraisal & Valuation*, 6(1), 7–10.
- Barbour, B. (2005). *The Ombudsman and Rule of Law*, IOI Occasional Papers.
- Barkat, J. S. (2015). Blueprint for Success: Designing a Proactive Organizational Ombudsman Program. *Journal of the International Ombudsman Association*, 8(1), pp. 36–60.
- Beisiegel, U. (2011). Discussing honesty, diligence and education. An interview with Ulrike Beisiegel, President of Göttingen University and former chairperson of the ombudsman for science in Germany. Interview by Holger Breithaupt. *EMBO reports*, 12(8), 754-757.
- Bernitz, U. (2013), “Market and Consumer Law”.Ed. Stromholm, *An introduction to Swedish law* (Vol. 1). Springer Science & Business Media, 231-254.
- Bexelius, A. (1966). The ombudsman’s office and other means for protecting citizens’ rights in Sweden. *International Social Science Journal*, 18(2), 247.
- Blakemore, S. (2011). NHS lacks care, compassion and dignity. *Nursing Older People*, 23(2).
- Blakemore, S. (2013). Ombudsman warns of deaths linked to poor sepsis treatment. *Nursing Children & Young People*, 25(8), 6.
- Bobaru, A. D. (2015). European Ombudsman and His Role in the European Union. *Annals of the Constantin Brancusi University of Targu Jiu-Letters & Social Sciences Series*, (2), 105–111.
- Bobot, L. (2007). Conflict resolution in universities: the Rennes University’s ombudsman. *European Journal of Legal Education*, 4(1), 43–58.
- Boddewyn, J. J. (1985). The Swedish Consumer Ombudsman System and Born,

- Advertising Self-Regulation. *Journal of Consumer Affairs*, 19(1), 140.
- Born, H., Wills, A., & Buckland, B. S. (2011). *A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions for the Armed Forces*. DCAF.
- Buck, T., Kirkham, R., & Thompson, B. (2011). *The ombudsman enterprise and administrative justice*. Ashgate Publishing Ltd.
- Cadeddu, S. (2004). The Proceedings of the European Ombudsman. *Law and Contemporary Problems*, 68(1), 161-180.
- Carl, S. (2018). The history and evolution of the ombudsman model. Ed: Marc Hertogh, Richard Kirkham *Research Handbook on the Ombudsman*, 17-33.
- Cheng, H. Y. (1968). The Emergence and Spread of the Ombudsman Institution. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 377(1), 20–30.
- Collier, R. (2010). Military ombudsman to again review mental health services. *CMAJ: Canadian Medical Association Journal = Journal De L'association Medicale Canadienne*, 182(8), 321–322.
- Coşkun, B, Günaydın, H. (2015). Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslam Devlet Geleneğinde Şikayet Hakkının Kurumsal Tekamülü, *Ombudsman Akademik*, (3), 9-60.
- Davis, J. (2010). Judicial Review of the Financial Ombudsman Service: Permission to Proceed and the Availability of an Alternative Remedy. *Judicial Review*, 15(3), 263–266.
- Diamandouros, P. N. (2009). Leaving the National Arena: Adapting the Recipe to the Supranational Level, Stockholm 2009 Conference Papers.
- Diamandouros, P. N. (2015). *Demokrasi, Hukukun Üstünlüğü ve Ombudsmanlık Kurumu*, *Ombudsman Akademik* (1), 31-57.
- Dinsdale, P. (2004). Pledge to improve health and social care integration. *Nursing Standard*, 18(45), 8.

- Doolittle, L. W. (1970). Supervisor as Ombudsman?. *Educ Leadership*.
- Dragos, D., & Neamtu, B. (2017). Freedom of Information in the EU in the midst of Legal Rules, Jurisprudence and Ombudsprudence: the European Ombudsman as Developer of Norms of Good Administration. *European Constitutional Law Review*, 13(4), 641–672.
- Efe, H.(2011). Avrupa Ombudsmanı'nin AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü
Ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü. *Marmara Journal of European Studies*, 19(2), 1–29.
- Eklundh, C. (2000). The Swedish Parliamentary System. Kamal Hossain, Leonard F. M. Besselink, Haile Selassie & Edmond Völker (Eds). *Human rights commissions and ombudsman offices: national experiences throughout the world*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Elwood, B. (2000). The Ombudsman and Good Governance, International Ombudsman Institution Occasional Papers #74.
- Erhürman, T. (1995). *Dünyada ve KKTC'de Ombudsman*, Lefkose: Isık Kitapevi Yayınları.
- Erhürman, T. (2000). "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 49, Sayı: 01-04, Ankara, 155-180.
- Fendoğlu,, H .T.(2010). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), SDE Analiz.
- Field, C. (2018). THE OMBUDSMAN IN THE 21st CENTURY. *University of Western Australia Law Review*, 43(1), 118–123.
- Flekkoy, M. G. (1993). Children's Rights. Reflections on and Consequences of the Use of Developmental Psychology in Working for the Interests of Children. The Norwegian Ombudsman for Children: A Practical Experience. Children's Rights Center, Henri Dunantlaan 2, B-9000, Gent, Belgium (700 Belgium Francs).

- Flekkoy, M. G. (2001). The Ombudsman for children. In *New Handbook of Children's Rights*. Taylor & Francis Ltd, 404–419.
- Fowlie, F. (2008). A Practitioner's Guide to Evaluating Ombudsman Offices, Occasional Paper#83.
- Frahm, M. (2013). Comparative Analysis of the Ombudsman Institutions. In *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions* (pp. 3-97). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Gadlin, H. (2000). The Ombudsman: What's in a Name?. *Negotiation Journal*, 16(1), 37-48.
- Gadlin, H. (2010). Assessing effectiveness in ombudsman programs. *Journal of the International Ombudsman Association*, 3(1), 24-27.
- Gadlin, H. (2011). I Was Just Thinking About Fairness. *Journal of the International Ombudsman Association*, 4(1), 39–44.
- Gadlin, H. (2012). Some Thoughts on Informality. *Journal of the International Ombudsman Association*, 5(1), 31–36.
- Gellhorn, W. (1965). The Swedish Justitieombudsman. *Yale LJ*, 75, 1.
- Gellhorn, W. (1966a) *Ombudsmen and others*. Harvard University Press.
- Gellhorn, W. (1966b) “The Norwegian Ombudsman”, *Stanford Law Review*, 18(3), 293-321.
- Gerekçeli Anayasa Önerisi, (1982), Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
- Giddings, P. (2001). Whither the Ombudsman? *Public Policy and Administration*, 16(2), 1–16.
- Gilad, S. (2008a). Exchange without capture: The UK financial ombudsman service's struggle for accepted domain. *Public Administration*, 86(4),907-924.

- Gilad, S. (2008b). Accountability or expectations management? The role of the ombudsman in financial regulation. *Law & Policy*, 30(2), 227-253.
- Gotze, M. (2010). The Danish ombudsman A national watchdog with selected preferences. *Utrecht Law Review*, Vol 6, Iss 1, Pp 33-50 (2010), (1), 33.
- Gran, B., & Aliberti, D. (2003). The Office of the Children's Ombudsperson. *Conference Papers -- American Sociological Association*, 1.
- Gray, P. (2017). Advising the ombudsman. *Pulse*, 72–73.
- Gregory, R. & Alexander, A. (1972). "Our Parliamentary Ombudsman" Part I: Integration and Metamorphosis. *Public Administration*, 50(3), 313.
- Gregory, R. & Alexander, A. (1973). "Our Parliamentary Ombudsman" Part II: Development and the Problem of Identity. *Public Administration*, 51(1),41-59.
- Gregory, R. & Pearson, J. (1992). The Parliamentary Ombudsman After Twenty-Five Years. *Public Administration*, 70(4), 469–498.
- Gregory, R. & Giddings, P. (2000a). The Ombudsman Institution: Growth and Development, *Righting wrongs: the Ombudsman in six continents* (Vol. 13). IOS Press, 1-45.
- Gregory, R. & Giddings, P. (2000b). The United Kingdom Parliamentary Scheme, *Righting wrongs: the Ombudsman in six continents* (Vol.13). IOS Press, 21-45.
- Hill, L. B. (1974). Institutionalization, the Ombudsman, and Bureaucracy. *The American Political Science Review*, 68(3), 1075–1085.
- Hill, L. B. (1976). *The Model Ombudsman : Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Hill, L. B. (2002). The Ombudsman Revisited: Thirty Years of Hawaiian Experience. *Public Administration Review*, 62(1), 24–41.
- Hertog, M. & Kirkham, M.(2018). *The Ombudsman and Administrative Justice:from*

- promise to performance, Ed: Marc Hertogh, Richard Kirkham Research Handbook on the Ombudsman, Edward Elgar Publishing, 1-15.
- Holm, N. E. (1995). The Ombudsman – A Gift from Scandinavia to the World. H. Gammeltoft – Hansen (Ed.). *The Danish Ombudsman*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs, Department of Information.
- Jagerskiold, S. (1961). Swedish Ombudsman. *Rev University of Pennsylvania Law Review*. 109, 1077.
- Johnson, N. (2013). *State & Government in the Federal Republic of Germany: The Executive at Work*. Elsevier.
- Kahraman, M. (2011). Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16).
- Kim, S. (1981). An evaluation of ombudsman primary prevention program on student drug abuse. *Journal of Drug Education*, 11(1), 27-36.
- Kinzelbach K. & Cole E. (2007). *Monitoring and Investigating the Security Sector: Recommendations for Ombudsman Institutions to Promote and Protect Human Rights for Public Security*, DCAF and UNDP, Geneva and Bratislava.
- Kirkham, R. (2004). Ombudsman's section. A Year in the Life of the Parliamentary Ombudsman. *Journal of Social Welfare & Family Law*, 26(1), 89–98.
- Kirkham, R. (2012). The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice, Wellington 2012 Conference Papers.
- Kirkham, R. (2016). The ombudsman, tribunals and administrative justice section: a 2020 vision for the ombudsman sector. *Journal of Social Welfare & Family Law*, 38(1), 103–114.
- Kirkham, R. & Martin, J. (2014). Designing an English Public Services Ombudsman. *Journal of Social Welfare & Family Law*, 36(3), 330–348.
- Kofler, B. (2008a). “United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland” Ed. Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions:*

A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea, Austria, Springer.

Kofler, B. (2008b). “Germany” Ed. Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Austria, Springer.

Kofler, B. (2008c). “European Union”, Ed. Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Austria, Springer.

Kucsko -Stadlmayer, G. (2008). “The Legal Structures of Ombudsman Institutions in Europe-Legal Comparative Analysis”, Ed. Gabriele Kucsko-Stadlmayer. *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of An Idea*, Austria, Springer, 1-67.

Kucsko-Stadlmayer, G. (2009). The spread of the ombudsman idea in Europe. *International Ombudsman Institute Paper*.

Local Government Ombudsman complaints. (2011). *Children & Young People Now* (Haymarket Business Publications Ltd), 27.

Lowson, S. (2003). Taking it to the top. *Nursing Management - UK*, 10(5), 32–33.

Magnette, P. (2003). Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union¹. *Journal of European Public Policy*, 10(5), 677-694.

Mankin, L. D. 1996. “ The Role of OMBUDSMAN In Higher Education.” *Dispute Resolution Journal* 51 (4): 46–49.

Maer, L. & Priddy, S. (2018). The Parliamentary Ombudsman: role and proposal for reform. Briefing Papers, House of Commons Library. Number CBP7496.

Marias, E. (1994). The European Ombudsman. *EIPAScope* 1994 (1), 1-6.

McMillan, J. (2004). The Ombudsman and the Rule of Law, *International Ombudsman Yearbook*, 8, 3-27.

- Merricks, W. (2002). From private experiment to public policy. *Consumer Policy Review*, 12(2), 62-64.
- Mifsud, I. & Plaidy, C. (2007). The Roles of Administrative Courts and Ombudsmen in France and Malta: The International Ombudsman Yearbook 2004 (8) Martinus Nijhoff Publishers, 28-84.
- Montesh, M. (2009). The Functioning of Ombudsman (Public Protector) in South Africa: Redress and Checks and Balances? *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (28E), 194–208.
- Moore, T. (2015). Ombudsman Gender Neutral?. *Research and Information Service Briefing Paper, Northern Ireland Assembly, Paper, 81*, 15.
- Mora, A. (2003), *The Book of the Ombudsman*, Madrid, Defensor Del Pueblo.
- Mutta, S. (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul.
- Neuhold, C. & Nastase, A. (2017). Transparency Watchdog: Guarding the Law and Independent from Politics? The Relationship between the European Ombudsman and the European Parliament. *Politics & Governance*, 5(3), 40–50.
- O'Brien, N. (2018), Ombudsman and Public Authorities, a modest proposal, Ed: Marc Hertogh, Richard Kirkham *Research Handbook on the Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, 34-52.
- O'Leary, S. (1996). *European Union citizenship: The options for reform*. Institute for Public Policy Research
- Ombudsman not Tough Enough on Discrimination Report. (2011). *Learning Disability Practice*, 14(9), 4.
- O'Rawe, M. (2002). Transitional policing arrangements in Northern Ireland: The can't and the won't of the change dialectic. *Fordham Int'l LJ*, 26, 1015.
- O'Rawe, M. (2009). Security system reform and identity in divided societies:

lessons from Northern Ireland. *Identities in Transition: Challenges for Transitional Justice in Divided Societies* (Cambridge University Press).

Orfield, L. (1966). THE SCANDINAVIAN OMBUDSMAN. *Administrative Law Review*, 19(1), 7-74.

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

Pickl, V. J. (1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform, *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), 37-46.

Prenzler, T. and Ronken, C. (2001) Models of Police Oversight: A Critique. *Policing and Society*, 11(3), 151-180.

Pugh, I. (1978). The Ombudsman—Jurisdiction, Powers and Practice. *Public Administration*, 56(2), 127-138.

Pugh, I. (1980). On being an Ombudsman. *Social Policy & Administration*, 14(1), 3-11.

Radulescu, C. (2015). The European Ombudsman: Facilitator or Supervisor? *Juridical Current*, 18(1), 117–127.

Reif, L. C. (2004). *The ombudsman, good governance, and the international human rights system* (Vol. 79). Martinus Nijhoff Publishers.

Reif, L. C. (2011). Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman. *Boston College Third World Law Journal*, 31(2), 269–310.

Reif, L. C. (2015). The Future of Thematic Children’s Rights Institutions in a National Human Rights Institution World: The Paris Principles and the Un Committee on the Rights of the Child. *Houston Journal of International Law*, 37(2), 433–490.

Ridley, F. (1964). The Parliamentary Commissioner for Military Affairs in the Republic of Germany. *Political Studies*, 12(1), 1–20.

- Ronstrom, A. (1989). Sweden,s Children’s Ombudsman: A Spokesperson for Children. *Child Welfare*, 68(2), 123–128.
- Rowat, D. C. (1965). *The Ombudsman: Citizen's Defender: Citizen's Defender*. Allen & Unwin England.
- Rowat, D. C. (1997). A Worldwide Survey of Ombudsmen, International Ombudsman Institute. Occasional Papers#60.
- Rowe, M. P. (1991). The ombudsman's role in a dispute resolution system. *Negotiation Journal*, 7(4), 353-362.
- Rowe, M. P. (1995). Options, functions, and skills: What an organizational ombudsman might want to know. *Negotiation Journal*, 11(2), 103-114.
- Sandford, M. (2017). The Local Government Ombudsman, Briefing Paper, House of Commons Library.
- Santovec, M. L. (2006). Ombuds Help Students Tap into Campus Resources. *Student Affairs Leader*, 34(10), 5–6.
- Savereid, J. (1973). The Ombudsman’s Ethos. *Today’s Speech*, 21(3), 11–15.
- Sezen, S. (2001). Ombudsman Türkiye için Nasıl Bir Çözüm: Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme, *Amme İdaresi Dergisi* 34 (4), 71-96.
- Schuermans, G. (2013). I. Oturum: Avrupa’da Ombudsmanlık Uygulamaları - İdare Ve Yargı ile olan İlişkisi, I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu 2013. Kamu Denetçiliği Kurumu. Ankara.
- Seneviratne, M. (1998). Ombudsman’s section. *Journal of Social Welfare & Family Law*, 20(4), 439.
- Seneviratne, M. (2001). Ombudsmen for children. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 23(2), 217-225.
- Seneviratne, M. (2002a). *Ombudsmen: Public services and administrative justice*. Cambridge University Press.

- Seneviratne, M. (2002b). Ombudsman's section *Journal of Social Welfare and Family Law* 24(2), 195–203.
- Seneviratne, M. & Cracknell, S.,(2000). Ombudsman's section. *Journal of Social Welfare & Family Law*, 22(3), 329–337.
- Serzhanova, V. (2011). Ombudsman of the European Union. *Annals of University of Oradea, Series: International Relations & European Studies*, (3), 81–85.
- Sophie, B. (2010). Hands-on experience is good training for hospital managers. *Nursing Management*, (8), 4.
- Söderman, J. (2004). “How To Be A Good Ombudsman”, *International Ombudsman Institution, Occasional paper 80*.
- Svendsen, M. R. (2017). Constitutional Limitations on the Competence to Entrust the Exercise of Authority to Private Entities. *European Constitutional Law Review*, 13(4), 704–723.
- Stern, J. (2008a), “France”, Ed. Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Austria, Springer, 189-196.
- Stern, J. (2008b), “Sweden”, Ed. Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Austria, Springer, 409-416.
- Stuhmcke, A. (2001). Grievance handling in Australian universities: the case of the university ombudsman and the dean of students. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 23(2), 181-189.
- Thomas, D. & Frizon, F. (2011). Resolving disputes between consumers and financial businesses: Key considerations for a financial ombudsman. *A practical guide based on experience in Western Europe*.
- Turton, D. J. (2015). Delivering a “New Administrative Law”: Commonwealth-Queensland ombudsman cooperation, 1976–1981. *Journal of Australian Studies*, 39(2), 216–234.

- Uggla, F. (2004). The Ombudsman in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 36(3), 423–450.
- Ünal, F. (2013). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, Ankara, Savaş Kitap ve Yayınevi.
- Vaithianathan, R., & Lewis, G. (2010). The NHS as an insurer. *Journal of Health Services Research & Policy*, 15(3), 171–173.
- Van de Water, J. (1969) “An ombudsman for Massachusetts ” Executive Office for Administration and Finance, Office of Planning and Program Coordination, Boston.
- Waye, V. & Morabito, V. (2012). Collective Forms of Consumer Redress: Financial Ombudsman Service Case Study. *Journal of Corporate Law Studies*, 12(1), 1–31.
- Wieslander, B. (1999) ,*The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, The Bank of Sweden Tercentary Foundation.
- Vogiatzis, N. (2014). Communicating the European Ombudsman’s Mandate: An Overview of the Annual Reports. *Journal of Contemporary European Research*, Vol 10, Iss 1, Pp 105-123 (2014), (1), 105.
- Yokoi-Arai, M. (2004). A comparative analysis of the financial ombudsman systems in the UK and Japan. *Journal of International Banking Regulations*, 5(4), 333-357.

İnternet

<http://www.jo.se/en/> , (Erişim Tarihi: 09. 10. 2018).

<http://www.theioi.org/>, (Erişim Tarihi: 17.11. 2018).

<https://www.ombudsassociation.org/>, (Erişim Tarihi: 13.10.2018).

<https://www.lgo.org.uk/>, (Erişim Tarihi: 13.03.2019).

<https://www.ombudsman.org.uk/>, (Erişim Tarihi 12.03. 2019).

<https://www.dfg.de/en/>, (Erişim Tarihi:15.03. 2019).

<https://www.policeconduct.gov.uk/>, (Erişim Tarihi17.04,2019).

<https://www.konsumentverket.se/>, (Erişim Tarih 20.02. 2019).

<https://www.collectiveredress.org/collective-redress/>, (Erişim Tarihi:23.02. 2019).

<https://www.consumerombudsman.dk/>, (Erişim Tarihi:27.02. 2019).

<https://publications.parliament.uk/>, (Erişim Tarihi:30.04. 2019).

<https://api.parliament.uk/historic-hansard/people/mr-richard-crossman/index.html>,
(Erişim Tarihi: 22.04. 2019).

<http://www.assemblee-nationale.fr/>, (Erişim Tarihi:21.04.2019).

www.resmigazete.gov.tr, (Erişim Tarihi: 15.04.2019).

www.ipca.govt.nz, (Erişim Tarihi: 25.04.2019).

<https://www.lecc.nsw.gov.au/>, (Erişim Tarihi: 10.04.2019).

<http://www.ipid.gov.za/>, (Erişim Tarihi: 08.04.2019).

<https://policecomplaints.dc.gov/>, (Erişim Tarihi: 11.04.2019)

<https://www.ombudsman.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 27.04.2019).

<https://www.policeombudsman.org/>, (Erişim Tarihi: 20.04.2019).

<https://www.nipolicingboard.org.uk/>, (Erişim Tarihi: 21.04.2019).

Mevzuat

Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi,

https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0389.01.ENG&toc=OJ:C:2016:202:TOC, (Erişim Tarihi: 05.02.2019).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası,

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.aspx?MevzuatKod=1.5.2709&MevzuatIli>

[ski=0&sourceXmlSearch=anayasa&Tur=1&Tertip=5&No=2709,](#)

(Erişim Tarihi: 06.04. 2019).

Fransa Anayasası,

[https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958,](https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958)

(Erişim Tarihi: 30.01.2019).

İsveç Parlamento Kanunu (The Riksdag Act),

<http://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/>(Erişim Tarihi:.11.12.2018).

İsveç Bilgiye Kamu Erişimi ve Gizlilik Kanunu (Public Access to Information and Secrecy Act),

[https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Public-Access-to-Information-and-Secrecy-Act-/,](https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Public-Access-to-Information-and-Secrecy-Act-/) (Erişim Tarihi:.11.12.2018).

İsveç Parlamento Ombudsmanı Talimatlar Kanunu (The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen,

[https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/,](https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/)

(Erişim Tarihi: 12.12.2018).

İsveç Hükümet Bildirgesi, (The Instrument of Government),

[https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instrument-of-Government/,](https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instrument-of-Government/)

(Erişim Tarihi:11.12.2018).

İsveç Parlamento Ombudsmanı İdari Direktifleri

(Administrative Directives for the Parliamentary Ombudsmen)

[https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Administrative-directives/,](https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Administrative-directives/)

(Erişim Tarihi:11.12.2018).

Danimarka Parlamento Ombudsmanı Kanunu (Danish Parliamentary Ombudsman Act, <https://en.ombudsmanden.dk/loven/> (Erişim Tarihi: 20.12.2018).

İngiltere Parlamento Komiseri Kanunu (Parliamentary Commissioner Act),

[https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/contents,](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/contents)

(Erişim Tarihi: 25.12.2018).

Parliamentary Commissioner Bill', HC Deb 18 October 1966 vol 734 cc42–172,

<https://api.parliament.uk/historic->

[hansard/commons/1966/oct/18/parliamentary-commissioner-bill](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167)

(Erişim Tarihi: 23.05. 2019).

2011-333 Sayılı Fransa Hakların Savunucusu Organik Kanunu,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167> (Erişim Tarihi: 30.01.2019).

5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması
Hakkında Kanun,

<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, (Erişim Tarihi: 05.04. 2019).

5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı,

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_tasarisi_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=46867, (Erişim Tarihi: 05.04. 2019).

5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu,

<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html>, (Erişim Tarihi: 05.04.2019).

5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik
Yapılması Hakkındaki Kanun

<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5982.html>, (Erişim Tarihi: 06.04. 2019).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı,

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=11, (Erişim Tarihi: 06.04. 2019).

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu,

<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/1.5.6328.pdf>,

(Erişim Tarihi: 05.04. 2019).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar

Hakkında Yönetmelik, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm>, (Erişim Tarihi: 06.04. 2019)

Maastricht Antlaşması,

<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>, (Erişim Tarihi: 07.04.2019)

AYM. Kararı, Esas Sayısı:2006/140, Karar Sayısı:2006/33, Karar Tarihi:27/10/2006, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/11/20061101-33.htm>, (Erişim Tarihi: 06.04.2019).

AYM. Kararı, Esas Sayısı:2006/140, Karar Sayısı:2008/185, Karar Tarihi: 25/12/2008, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090404-6.htm>, (Erişim Tarihi: 06.04.2019).

YSK, Karar No: 846, Resmi Gazete 23 Eylül 2010 Tarih, Sayı: 27708 <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/09/20100923-10.htm>, (Erişim Tarihi: 06.04.2019).

Raporlar

Avrupa Ombudsmanı Yıllık Raporu 1995 (European Ombudsman Annual Report) <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3468>, (Erişim Tarihi:06.02.2019).

The European Ombudsman (1997). Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.

Avrupa Ombudsmanı Yıllık Raporu 2004 (European Ombudsman Annual Report) <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/3423>, (Erişim Tarihi: 06.02.2019).

Avrupa Ombudsmanı Yıllık Raporu 2010 (European Ombudsman Annual Report) <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/10381>, (Erişim Tarihi:06.02.2019).

Avrupa Ombudsmanı Yıllık Raporu 2011(European Ombudsman Annual Report) <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/11584>, (Erişim Tarihi: 06.02.2019).

Avrupa Ombudsmanı Yıllık Raporu 2013 (European Ombudsman Annual Report)

<https://www.google.com/search?client=firefoxbd&q=european+ombudsman+2013+report> (Erişim Tarihi: 07.02.2019).

Avrupa Ombudsmanı Yıllık Raporu 2017 (European Ombudsman Annual Report)
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/94827>,
(Erişim Tarihi: 06.02.2019).

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983),
www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/11/D%C3%B6rd%C3%BCnc%C3%BC-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1979-1983%E2%80%8B.pdf (Erişim Tarihi: 09.03.2019).

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000),
www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1996-2000%E2%80%8B.pdf, (Erişim Tarihi: 09.03.2019).

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)
www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Sekizinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2001-2005.pdf,(Erişim Tarihi: 09.03.2019).

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)
www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Dokuzuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2007-2013%E2%80%8B.pdf,
(Erişim Tarihi: 09.03.2019).

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu,
www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/11/09_Kamuda%C4%B0yiY%C3%B6neti%C5%9Fimoik.pdf, (Erişim Tarihi: 10.03.2019).

Laird, O. (2018), Accountability Report, Ombudsman for Northern Ireland Annual Report, 33-59.

Maguire, M. (2017), Police Ombudsman for Northern Ireland Annual Reports & Accounts.

- McAllister, A. (2015), Strategic Report, Police Ombudsman for Northern Ireland Annual Report, 10-29.
- McAllister, A. (2016), Performance Report, Police Ombudsman for Northern Ireland Annual Report, 7-31.
- McAllister, A. (2017), Performance Report, Police Ombudsman for Northern Ireland Annual Report, 7-38.
- Mullan, G. (2002), Report of Executive Director - Complaints and Investigations, Police Ombudsman for Northern Ireland First Annual Report, 12-42.
- O'Loan, N. (2002), Report of Police Ombudsman, Police Ombudsman for Northern Ireland First Annual Report, 3-11.
- O'Loan, N. (2005), Report of Police Ombudsman, Police Ombudsman for Northern Ireland Annual Report and Statements of Accounts, 5-14.
- O'Loan, N. (2008), The Police Ombudsman for Northern Ireland Reflections, The Ombudsman (34), 1-20.
- Pollock, S. (2004), Statements of Accounts Unaudited, Police Ombudsman for Northern Ireland Annual Report, 52-71.
- Police Ombudsman for Northern Ireland (2012), 10 year Statistical Bulletin for the Office of the Police Ombudsman for Northern Ireland, 2000/01-2009/10 <https://www.policeombudsman.org/About-Us/Publications>, (Erişim Tarihi 15.04.2019).
- Police Ombudsman for Northern Ireland (2016), Accompanying Excell Spreadsheet (Statistical Bulletin 2014/15), <https://www.policeombudsman.org/About-Us/Publications>, (Erişim Tarihi: 15.04.2019).
- Police Ombudsman for Northern Ireland (2017), Police Ombudsman Code of Ethics, 1-10, <https://www.policeombudsman.org/About-Us/Publications> (Erişim Tarihi: 17.04.2019).

Police Ombudsman for Northern Ireland (2018), Accompanying Excell Spreadsheet (Statistical Bulletin 2016/17), <https://www.policeombudsman.org/About-Us/Publications>, (Erişim Tarihi: 15.04.2019).

Police Ombudsman for Northern Ireland (2018) Accompanying Excell Spreadsheet (2017/2018), <https://www.policeombudsman.org/About-Us/Publications>, (Erişim Tarihi: 15.04.2019).

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), (1991), *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu*, Ankara: TODAİE Yayını.

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), (1983), Kamu Bürokrasisi, İstanbul, <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/9076-kamu-burokrasisi> (Erişim Tarihi: 10.03.2019).

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), (1997), “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi, İstanbul. <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/1828-ombudsman-kamu-hakemi-kurumu-incelemesi>, (Erişim Tarihi: 10.03.2019).

Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD),(1997),“Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri”, İstanbul. <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/1797-turkiyede-demokratiklesme-perspektifleri> (Erişim Tarihi: 10.03.2019).